उच्चस्तरीय कर प्रणाली पुनरावलोकन आयोगका प्रमुख सुझावहरु

(देशको कर प्रणाली प्रणालीलाई समसामयिक, व्यावहारिक र अन्तर्राष्ट्रिय मान्यता अनुकूल बनाउनको लागि सुझाव पेश गर्न नेपाल सरकारको मिति २०७१/०७/२६ को निर्णयानुसार गठित उच्चस्तरीय कर प्रणाली पुनरावलोकन आयोगले आफ्नो अन्तिम प्रतिवेदन मिति २०७२/०३/२० मा माननीय अर्थ मन्त्रीज्यू समक्ष पेश गरेको थियो । उक्त प्रतिवेदनमा उल्लिखित 'आयोगका प्रमुख सुझावहरु' अर्थ मन्त्रालयको वेबसाइटबाट साभार गरी प्रस्तुत गरिएको छ । - सम्पादक मण्डल)

१. भूमिका

नेपालको कर प्रणालीको वर्तमान स्वरुप संरचना राम्रो छ । तर मुलुकको राजनीति तथा आर्थिक अवस्था र अन्तराष्ट्रिय प्रतिबद्धताकाको सन्दर्भमा कर प्रणालीमा केही समायोजनको खांचो छ । करका सैद्धान्तिक मान्यता तथा अन्तर्राष्ट्रिय राम्रा प्रयोगलाई मध्यनजर राखेर आयोगले विभिन्न सुझाव दिएको छ । आयोगले दिएका सुझावको कार्यान्वयनबाट नेपालको कर प्रणाली अरु परिमार्जित हुनेछ ।

२. संघीय वित्त व्यवस्था

नेपाल एकात्मक शासन व्यवस्थाबाट संघीय शासन प्रणालीमा रूपान्तरित हुँदैछ । संघीय व्यवस्थामा सरकारका केन्द्रीय, प्रादेशिक र स्थानीय गरेर तीन तह हुनेछन् । आसन्न संघीय व्यवस्थामा सबै तहका सरकारहरूलाई राजस्व उठाउने र खर्च गर्ने संवैधानिक अधिकार हुनु पर्दछ ।

२.१ खर्च सम्बन्धी अधिकारको विभाजन

सार्वजनिक क्षेत्रका तीन प्रमुख आर्थिक कार्य समष्टिगत आर्थिक स्थिरता, वितरण र स्रोत विनियोजन (Allocation) मध्ये समष्टिगत आर्थिक स्थिरता देशमा समग्र आर्थिक स्थिरता कायम गर्नुसँग सम्बन्धित छ भने वितरण प्रणालीले समाजमा आय र सम्पत्तिको पुनर्वितरणसँग सरोकार राख्छ । त्यसैगरी, विनियोजन कार्य सरकारद्वारा वस्तु तथा सेवाको वितरणसँग सम्बन्धित छ । संघीय नेपालमा समष्टिगत आर्थिक स्थिरता कायम गर्न अपनाइने मौद्रिक, विनिमय र वित्तीय नीति तथा आय र सम्पत्तिको पुनर्वितरणका लागि लागु गरिने वृहद सामाजिक सुरक्षा तथा अन्य कार्यक्रमहरू केन्द्रीय सरकारको अधिकार क्षेत्रभित्र राखिनु पर्दछ भने धेरैजसो सार्वजनिक क्षेत्रका कार्यहरू प्रादेशिक/स्थानीय तहमा राम्ररी व्यवस्थापन गर्न सकिने हुंदा त्यस्ता कार्यहरू प्रादेशिक/स्थानीय सरकारले गर्नु पर्दछ ।

२.२ राजस्व सम्बन्धी अधिकारको विभाजन

समष्टिगत आर्थिक स्थिरीकरण र आय पुनर्वितरणलाई उल्लेख्य प्रभाव पार्न सक्ने गरी कर लगाउने जिम्मेवारी केन्द्रीय सरकारलाई दिइनुपर्छ । त्यसैगरी, विभिन्न प्रादेशिक/स्थानीय सरकारका क्षेत्राधिकार बीच रहेका असमान करका आधारमाथि लगाइने कर पनि राष्ट्रियस्तरमै लगाइनु पर्छ । चलायमान आधार भएका करहरू पनि केन्द्रीय कर प्रणाली अन्तर्गत रहनु राम्रो हुन्छ । यी सिद्धान्त तथा अन्तर्राष्ट्रिय राम्रा प्रयोगका आधारमा भन्सार महसुल, मूल्य अभिवृद्धि कर, अन्तःशुल्क, संस्थागत आयकर, व्यक्तिगत आयकर, प्राकृतिक स्रोत कर, सामाजिक सुरक्षा कर, वन पैदावर शुल्क र कार्वन कर केन्द्रीय तहमा लगाइनु पर्दछ ।

भौगोलिक हिसाबले न्यून गतिशील आधार भएका कर, चक्रीय रूपले स्थिर कर र लाभकर प्रादेशिक तथा स्थानीय सरकारहरूका लागि सुरक्षित गरिनुपर्छ । प्रादेशिक तथा स्थानीय तहमा लगाइने करहरू सम्बन्धित क्षेत्रमा कार्यान्वयन गर्न सहज हुनुपर्ने, सम्बन्धित क्षेत्रका बासिन्दामाथि मात्र लगाइनुपर्ने र त्यस्ता करले प्रादेशिक तथा स्थानीय सरकारबीच समन्वय वा प्रतिस्पर्धाको समस्या सृजना नगर्ने खालको हुनुपर्दछ । यी सिद्धान्त तथा अन्तर्राष्ट्रिय सामान्य प्रचलनका आधारमा पूर्वानुमानित कर, टिकट दस्तुर, सवारी कर, घर जग्गा रजिष्ट्रेशन दस्तुर, जुवा, चिट्ठा र क्यासिनो कर, प्राकृतिक स्रोत कर र शिक्षा सेवा कर प्रादेशिक स्तरमा लगाइनु पर्दछ भने घरजग्गाकर, मालपोत र भूमि कर, मनोरञ्जन कर, विज्ञापन कर, व्यवसाय कर, प्राकृतिक स्रोत कर, डुंगा, केवलकार संचालनमा लाग्ने कर, वयलगाडा, टांगा, जनावरमाथि कर र पार्किङ शुल्क स्थानीय तहमा लगाउनु पर्दछ ।

२.३ अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरण

अधिकांश विस्तृत आधार भएका करलाई केन्द्रीय स्तरमा प्रभावकारी रुपले लगाउन सकिन्छ भने धेरैजसो सार्वजनिक क्षेत्रका कार्यहरू प्रादेशिक/स्थानीय तहमा राम्ररी व्यवस्थापन गर्न सकिन्छ तापनि यसले केन्द्रमा स्रोत बढी संकलन हुने र प्रदेश तथा स्थानीय तहमा सार्वजनिक खर्चको भार बढी हुने हुँदा ऊर्ध्वगामी असन्तुलन सृजना गर्दछ । त्यसैगरी, विभिन्न प्रादेशिक/स्थानीयतह बीच स्रोतको उपलब्धता, राजस्वपरिचालन गर्ने प्रशासनिक क्षमता, खर्चको आवश्यकता, सेवा शुल्क आदिमा हुने ठूलो विषमताले प्रादेशिक/स्थानीय सरकार बीचमा समश्रेणीगत असन्तुलन सृजना गर्दछ । यो वित्तीय असन्तुलनलाई अन्तर सरकारी हस्तान्तरण मार्फत कम गरिनु पर्दछ । जस अन्तर्गत सहभाजित कर र अनुदान पर्दछन् । मूल्य अभिवृद्धि कर तथा अन्तःशुल्कलाई सहभाजित करको रुपमा प्रयोग गरी संकलित राजस्व केन्द्र तथा प्रदेशबीच विभाजन गरिनु पर्दछ भने घरजग्गा रजिष्ट्रेशन दस्तुरबाट संकलित राजस्व प्रादेशिक र स्थानीय सरकारबीच विभाजन गरिनु पर्दछ । केन्द्रीय सरकारले प्रादेशिक सरकारलाई र प्रादेशिकसरकारले स्थानीय सरकारलाई निःशर्त, सशर्त, समपूरक र अन्य अनुदान दिने व्यवस्था गरिनु पर्दछ । यसैगरी सम्पन्न प्रादेशिक सरकारले आफ्ना कम साधन सम्पन्न समकक्षीलाई समपूरक अनुदान दिने व्यवस्थाको पनि विकास गरिनु पर्दछ ।

२.४ वित्त आयोग

अन्तर-सरकारी वित्त मामिला सम्बन्धी व्यवस्था तथा सुझाव पेश गर्न हरेक ५ वर्षमा एक निष्पक्ष र स्वतन्त्र वित्त आयोग गठन गरिनु पर्दछ । यस्तो आयोगमा ३ विज्ञ रहने र आयोग २ वर्षका लागि गठन गर्ने व्यवस्था हुनु पर्दछ ।

२.५ कानूनी व्यवस्था

संघीय व्यवस्थामा केन्द्रीय तथा प्रादेशिक सरकारले लगाउने करहरू बीच समन्वय कायम गर्न केन्द्र-प्रादेशिक वित्त व्यवस्था ऐन र प्रादेशिक/स्थानीय सरकारले लगाउन सक्ने कर तथा शुल्क सम्बन्धी मापदण्ड स्थापित गर्न एउटा नमुना प्रादेशिक कर कानूनको व्यवस्था गरिनु पर्दछ । यसैगरी केन्द्रीय र प्रादेशिक सरकारबीच तथा प्रादेशिक सरकारहरूबीच सम्पन्न गर्नुपर्ने सहमति वा समझदारीपत्रहरूको पनि विकास गर्दै जानु पर्दछ ।

३. मूल्य अभिवृद्धि कर

मूल्य अभिवृद्धि करलाई राजस्वको मेरुदण्डको रुपमा विकसित गर्दै जानु पर्दछ र नीतिगत तथा प्रशासनिक सुधार गरेर कुल कर राजस्वमा यसको योगदान ३५ देखि ४० प्रतिशतसम्म पुर्‍याइनु पर्दछ ।

३.१ छुट

मूल्य अभिवृद्धि करको आधार विस्तार गर्नको लागि यस करमा दिइएका छुट सम्बन्धी प्रावधानहरू क्रमशः घटाउदै जानु पर्दछ । यस सन्दर्भमा ट्र्याक्टर, विद्युत आपूर्ति, सार्वजनिक यात्रुवाहक सेवा, हवाईयात्रा, प्रिन्टिङ, शतप्रतिशत सूतिको साडी, लुङ्गी, धोती (मर्दाना/जनाना) पेटानी, गम्छा, शान्ति सुरक्षा सम्बन्धी निकायको पैठारी वा खरिद, कृषि, जिउंदा जीवजन्तु तथा तिनका उत्पादनहरू, कलात्मक तथा सांस्कृतिक वस्तु तथा सेवाहरू, आवास, स्वास्थ्य सेवा र औषधीहरू, शैक्षिक सेवाहरू, किताबहरू, तथा पत्रपत्रिकामा दिइएका छुट चरणवद्ध रुपमा अल्पकालदेखि दीर्घकालसम्ममा हटाइनु पर्दछ र दीर्घकालीन हिसाबले मूल्य अभिवृद्धि करको छुट वित्तीय तथा जीवन बीमा सेवाहरू, सुन, चाँदी, बाजी, क्यासिनो तथा चिट्ठा, हुलाक टिकट टाँस गर्ने सरकारी हुलाक सेवा, दमकल तथा एम्बुलेन्स सेवामा मात्र सीमित गरिनु पर्दछ ।

३.२ कर नलाग्ने कारोवारको सीमा (Threshold)

मूल्य अभिवृद्धि कर नलाग्ने कारोबारको रु २० लाखको सीमा १७ वर्ष अगाडि कायम भएको र मुद्रास्फीतिको हिसाब गर्दा त्यो रकम वर्तमान मूल्यमा झण्डै रु.७० लाख हुन आउंछ । सार्क मुलुकहरूको कर नलाग्ने कारोवारको रकम सालाखाला अमेरिकी डलर ६१,००० भन्दा बढी छ, जुन नेपाली रुपैयामा रु. ६१ लाख भन्दा माथि हुन जान्छ । यी तथ्यांक तथा आगामी केही वर्षसम्म मूल्य अभिवृद्धि कर नलाग्ने कारोवारको रकम बढाउन नपर्ने गरी कर नलाग्ने कारोवारको सीमा रु. ७० लाखको हाराहारीमा कायम गरिनु पर्दछ । अनिवार्य दर्ताको व्यवस्था तथा रु. १ लाख भन्दा बढीको घरभाडा वा बिजुलीको खपत भएमा वा रु.

१०,००० माथिको पैठारी गर्न वा रु. १००,००० भन्दा बढी को सेवा प्रदान गर्न दर्ता गर्नुपर्ने व्यवस्थाको अन्त्य गरेर कारोवारको आधारमामात्र कर नलाग्ने कारोवारको सीमा तोकिनु पर्ने व्यवस्था गरिनु पर्दछ ।

३.३ करको दर

मूल्य अभिवृद्धि करको वर्तमान १३ प्रतिशतको एकल दरलाई निरन्तरता दिई कम्तिमा आगामी पांच वर्षसम्म यथावत राख्ने नीति लिइनु पर्दछ । शून्य दर नेपालबाहिरनिर्यात गरेको एवं निर्यात मानिने (Deemed Export) वस्तु तथा सेवा वा नेपाल बाहिर गन्तव्यस्थान भएको अन्तर्राष्ट्रिय उडानमा स्टोरको रुपमा राखिएको वा नेपालबाहिर गन्तव्यस्थान भएको अन्तर्राष्ट्रिय उडानमा खुद्रा बिक्री वा आपूर्ति वा उपभोग गर्नका लागिराखिएको वस्तुमा मात्र सीमित गरिनु पर्दछ र हाल शून्य दर लागेको अन्य कारोवारको हकमा करफिर्ता वा अनुदानको व्यवस्था मिलाउनु पर्दछ ।

३.४ करकट्टी

हाल करलाग्ने कारोवारसँग सम्बन्धित पेय पदार्थ, अल्कोहल वा अल्कोहल मिश्रित पेय पदार्थ, सवारी साधनको लागि हल्का पेट्रोलियम इन्धन तथा मनोरञ्जन खर्चमा तिरेको कर कट्टी गर्न नपाइने र अटोमोबाइल्समा तिरेको कर ४० प्रतिशत मात्र कट्टी गर्ने व्यवस्था भएकोमा मूल्य अभिवृद्धि करको मूल मान्यता अनुरुप करलाग्ने कारोवारसँग सम्बन्धित यी वस्तु वा सेवामा तिरेको पूरै कर कट्टी गर्न पाइने व्यवस्था गरिनु पर्दछ ।

३.५ कर फिर्ता

करदाताको कर सहभागिता सम्बन्धी इतिहास, लेखापालन र विगतको कर परीक्षण अभिलेखको आधारमा उत्तम, सामान्य र जोखिमपूर्ण समूहमा वर्गीकरण गरेर उत्तम र सामान्य समूहमा वर्गीकृत भएका करदाताहरूले गरेको कर फिर्ता दावीको कर परीक्षण नगरी कर फिर्ता गर्ने र राजस्व जोखिम बढी भएका करदाताबाट दावी भएको कर फिर्ताको जाँच तथा परीक्षण गरी फिर्ता गर्ने व्यवस्था गरिनु पर्दछ । निकासीकर्ता बाहेक अन्य करदाताको तीन महिनासम्म मिलान हुन नसकेको रकम फिर्ता दिने प्रावधान हुनुपर्दछ । विदेशी पर्यटकले आफूसँगै लिएको सामानमा तिरेको कर फिर्ता पाउने व्यवस्थालाई प्रभावकारी बनाइनु पर्दछ भने मोवाइल फोन, कपडा, सलाई, धुप, टायर- ट्युब, मैदा, तोरीको तेल, दूध, चिनी, चिया तथा पत्रुबाट बनाइएका तामा पित्तलको भाडा जस्ता वस्तुमा कर फिर्ता गर्ने व्यवस्था क्रमशः तीन वर्षभित्र अन्त्य गरिनु पर्दछ ।

३.६ अनुपालन

सार्वजनिक खरिद ऐन, नियम अनुसार रु. ५,००० भन्दा माथिको खरिदको मूल्य अभिवृद्धि कर बिजक हुनुपर्ने, सार्वजनिक खरिद ऐन, नियम अनुसार ठेक्कामा भाग लिन मूल्य अभिवृद्धि करमा दर्ता भएकै हुनु पर्ने, मूल्य अभिवृद्धि कर नियम अनुसार रु. १००,००० भन्दा बढीको सेवा प्रदान गर्दा दर्ता हुनुपर्ने, रु. १ लाख भन्दा बढीको घरभाडा वा टेलिफोनको खपत भएमा मूल्य अभिवृद्धि करमा दर्ता हुनु पर्ने र रु. १०,००० माथिको पैठारी गर्न दर्ता हुनुपर्ने व्यवस्थाले गर्दा मूल्य अभिवृद्धि करमा अनावश्यक रुपमा ठूलो मात्रामा करदाता दर्ता भएका छन् र स्वेच्छिक दर्ता हुनेको संख्या ठूलो छ । यसैगरी समयमा कर विवरण नबुझाउनेको संख्या पनि बढ्दै गएको छ । क्रेडिट विवरण र कर कट्टी रकमको मात्रापनि चिन्ताजनक छ । वक्यौता रकम पनि बढ्दै गएको छ । करदर्ता, दर्ता खारेज, कर फिर्ता, कर परीक्षण, कर संकलन सम्बन्धी उपयुक्त अनुपालन नीति अपनाई यी समस्याहरू अविलम्व समाधान गरिनु पर्दछ ।

४. आयकर

आयकर राजस्वका दोस्रो महत्वपूर्ण स्रोत हो र नीतिगत तथा प्रशासनिक सुधार गरी यस करबाट कुल कर राजस्वको एक तिहाइसम्म राजस्व संकलन गरिनु पर्दछ । सामाजिक न्यायको लागि प्रभावकारी रुपमा लागु गर्न सकिने कर पनि यही हो ।

४.१ आयकरको क्षेत्र

आयकरको आधार विस्तार गर्नका लागि मुलुकको विकास नीतिमा टेवा पुऱ्याउने, रोजगारी बढाउने, पिछडिएका क्षेत्रको औद्योगिक विकास गर्ने उद्देश्यले दिइएका छुट बाहेक अन्य छुट हटाउंदै जानु पर्दछ । कर छुट एवं सुविधाको हिसाब राख्ने, यो कुरा आय विवरणमा उल्लेख हुनु पर्ने र कर खर्च (Tax Expenditure) को रुपमा त्यसको विश्लेषण गरिनु पर्दछ ।

४.२ आधारभूत छुट

आधारभूत छुट रकमलाई मुद्रास्फीतिको दरसँग आबद्ध गरिनु पर्दछ र दम्पतिका लागि दिइने छुट र एकल व्यक्तिलाई दिइने छुटको बीचमा खासै ठूलो अन्तर नभएकोले दम्पतिको लागि दिइने छुटको रकम बढाउनु पर्दछ । तर दम्पतिको लागि दिइएको छुटको खासगरी सरकारी कर्मचारीबाट ठूलो दुरुपयोग भएकोले व्यक्तिलाई दिइने छुटको मात्रा बढाएर दम्पतिको लागि भिन्नै छुट दिने व्यवस्था अन्त्य गरिनु उपयुक्त हुनेछ ।

४.३ अवकाश वचत

प्राकृतिक व्यक्तिले अवकाश वचत स्वरुप स्वीकृत अवकाश कोषमा जम्मा गरेको रकम मध्ये निर्धारणयोग्य आयको एकतिहाई वा रु. ३००,००० मध्ये जुन घटी हुन्छ सो कटाउन पाउने व्यवस्था भएकोमा रु. ३००,००० लाई बढाएर रु. ६००,००० गरिनु पर्दछ ।

४.४ लगानी बीमा

लगानी बीमा बापत हाल उपलब्ध रु. २०,००० लाई बढाएर रु. ५०,००० गरिनु पर्दछ । यस्तो बीमा बासिन्दा निकायमा गरेमात्र छुट उपलब्ध हुने व्यवस्था गर्नु पर्दछ ।

४.५ बासस्थानको लागि भएको खर्च

प्राकृतिक व्यक्तिले एउटा घर खरिद/निर्माण गर्दा लिएको कर्जाको सावाँ तथा ब्याज बापत वार्षिक रु. ३ लाख सम्मको भुक्तानी छुट दाबी गर्न सक्ने व्यवस्था गरिनु पर्दछ ।

४.६ सामाजिक उत्तरदायित्व सम्बन्धी व्यवस्था

सामाजिक कार्यमा सहयोगको लागि अभिप्रेरित गर्न आयकर प्रयोजनका लागि खर्चकट्टी गर्न पाउने रकमको सीमा रु. १० लाखबाट बढाई रु. २० लाख गरिनु पर्दछ । यससन्दर्भमा राष्ट्रिय धरोहर, स्टेडियम, विश्वविद्यालय जस्ता संस्थामा गरिएको प्रमाणित खर्च कटाउन पाउने व्यवस्था गर्न उपयुक्त हुनेछ । करछुट पाएका संस्थाहरूलाई दिइने चन्दा उपहार वापत कट्टी गर्न पाउने रकम रु. १ लाखलाई दोब्बर गरिनु पर्दछ ।

४.७ व्यक्तिगत आय करको दर

व्यक्तिगत आय करको दरको संरचना निम्नानुसार गरिनु पर्दछः

	कर लाग्ने आय	करको दर प्रतिशत
छुट पछिको पहिलो कर लाग्ने	रु. ४००,०००	१०
त्यसपछिको	रु. १,३००,०००	२०
त्यसपछिको जतिसुकै रकम	-	३०

४.८ संस्थागत आय करको दर

हाल संस्थागत आय करको दरमा गरिएका विभिन्न कटौतीलाई पनि क्रमिक रुपले हटाउदै संस्थागत कर सबै क्षेत्रमा समान किसिमले लाग्ने वातावरण सिर्जना गर्दै जानु पर्दछ । मुलुकको सर्वांगीण विकास नीतिमा सहयोग पुऱ्याउनको लागि लगानी आकर्षित गर्न संस्थागत आयकरको दर अन्य सार्क मुलुकको आयकरको दरभन्दा कम हुनु पर्दछ ।

४.९ भाडाका सवारी साधन धनीहरूमा लाग्ने कर

भाडाका सवारी साधनमा प्रति सवारी साधनको आधारमा तोकिएको दर लामो समयसम्म यथावत राखिएकोले यसलाई बढाउनु जरुरी छ । भाडाका सवारी साधनका धनीहरूमा लाग्ने करलाई प्रगतिशील बनाउने तर्फ पनि विचार गरिनु आवश्यक छ ।

४.१० स्रोतमा करकट्टी व्यवस्था

पत्रपत्रिकामा प्रकाशित लेख रचना वापतको भुक्तानी, प्रश्नपत्र तयार गरे वा उत्तर पुस्तिका जांच गरे

वापतको भुक्तानी, पुस्तक प्रकाशित वा गीत रचना गरे वापत वा यस्तै अन्य कार्य गरे वापत प्राकृतिक व्यक्तिलाई दिइने रोयल्टीको भुक्तानीमा १० प्रतिशतका दरले अन्तिम हुने स्रोतमा कर कट्टी गर्नु पर्ने व्यवस्था गरिनु पर्दछ । सहकारीको बचत(निक्षेप) मा बैंक तथा वित्तीय संस्थाले ब्याज वा ब्याज स्वरुपको कुनै भुक्तानी दिंदाको सरह नै ५ प्रतिशतका दरले कर कट्टी गर्ने व्यवस्था हुनु पर्दछ ।

४.११ नियन्त्रणमा परिवर्तन

वर्तमान अवस्थामा देशको आर्थिक उन्नतिको लागि कम लागतमा स्वदेशी एवं विदेशी लगानीलाई आकर्षित गर्नुपर्ने आवश्यकता छ । सानो आकारमा रहेको व्यवसायभन्दा ठूलो आकारमा रहेको व्यवसायले परिपालना लागत (Compliance Cost) धान्न तथा रोजगारीका थप अवसरहरू सृजना गर्न सक्दछन् । यही मान्यताको आधारमा आयकर ऐन, २०५८ मा दफा ४७ क थप गरी बैंकिङ तथा बीमा व्यवसायमा मर्जर तथा एक्वीजिशन गर्दा दफा ५७ आकृष्ट नहुने व्यवस्था समेत गरेको पाइन्छ । यसरी व्यवसायको प्रकृतिको आधारमा छुट दिने व्यवस्थाको सट्टा व्यवसायको मूल प्रकृतिमा परिवर्तन नभई हुने मर्जर तथा एक्वीजिशन लगायतका शेयर हस्तान्तरण एवं प्राकृतिकरुपले पैत्रिक सम्पत्ति हस्तान्तरण (जस्तै, अंशबण्डा, मृत्यु पश्चातको हस्तान्तरण, आदि) गरेको अवस्थामा दफा ५७ आकृष्ट नहुने व्यवस्था गरिनु पर्दछ ।

४.१२ घरबहाल कर

घरबहाल कर केन्द्रले १० प्रतिशतका दरले उठाउने र यस करको संकलनमा नगरपालिकालाई सहभागी बनाई त्यसबाट संकलित राजस्वको ६० प्रतिशत केन्द्रले र ४० प्रतिशत नगरपालिकाले प्राप्त गर्ने व्यवस्था गरिनु पर्दछ । स्रोतमा कट्टी नभएको बहाल आयमा लाग्ने कर घरधनीले छ महिनाको एकमुष्ट बुझाउन सक्ने व्यवस्था गर्नु पर्दछ ।

४.१३ पूंजीगत लाभकर

छोटो अवधिमा हुने पूंजिगत लाभमा लाग्ने करको दर बढाइनु पर्दछ ।

४.१४ कारोवार कर

वार्षिक रु. २० लाखदेखि मूल्य अभिवृद्धि कर नलाग्ने कारोवारसम्मको कारोवार गर्ने करदाताहरूले आफ्नो कुल कारोवारको १.५ प्रतिशतले कारोवार कर तिर्नुपर्ने व्यवस्था गरिनु पर्दछ । निश्चित प्रतिशत कमिशन पाउने कारोवार गर्ने एजेन्सी व्यवसायको लागि भने करको दर ०.५ प्रतिशत हुनु पर्दछ ।

५ भंसार महसुल

भंसार महसुल माथिको निर्भरता घट्दै जाने भएता पनि नेपालको सिँगो कर प्रणाली तथा कर प्रशासनलाई पारदर्शी तथा प्रभावकारी बनाउन वस्तुको विस्तृत र सही किसिमले वर्गीकरण गर्ने, मूल्यांकन पद्धति सुधार्ने, अवैध व्यापार नियन्त्रण गर्ने र व्यापार सहजीकरण गर्ने कार्य महत्वपूर्ण भैरहने हुँदा भंसार व्यवस्थालाई सोही अनुरुप बनाइनु पर्दछ ।

५.१ भंसार महसुलको क्षेत्र

नेपालले विश्व व्यापार संगठनसंग व्यक्त गरेका प्रतिबद्धता अनुरुप छुट भएका वा हुनु पर्ने बाहेक अन्य वस्तुहरूमा भंसार महसुल छुट दिने व्यवस्था हटाइनु पर्दछ ।

५.२ वस्तु वर्गीकरण

मालवस्तुको पैठारी गर्नका लागि प्रतीतपत्र खोल्दा सो को विस्तृत विवरण प्रतीतपत्र एवं विल विजकहरूमा खोल्नुपर्ने व्यवस्थालाई अनिवार्य गरी प्रभावकारीरुपमा लागु गर्नुपर्दछ ।

५.३ मूल्यांकन

राजस्वको दृष्टिकोणले महत्वपूर्ण वस्तुहरूको राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय बजार मूल्यको तथ्यांक संकलन गरी यसलाई अद्यावधिक गर्दै जानु पर्दछ । ज्यादै न्यून बिजकीकरण (सूचना मूल्यको २० प्रतिशत भन्दा बढीले कम भएमा) गरेर पैठारी गरेको सामान भन्सार प्रशासनले आफै खरिद गर्ने वा कुनै संस्थान, वस्तुगत संघ वा त्यस्तै अन्य निकाय व्यक्ति मार्फत खरिद गर्न लगाउने व्यवस्था गर्नुपर्दछ । यसरी सामान खरिद गर्ने सम्बन्धी सम्पूर्ण व्यवस्था भंसार ऐन नियममै तोकिनु पर्दछ ।

उद्योगहरूले पैठारी गर्ने कच्चा पदार्थको विल विजकलाई आधार मानी कारोवार मूल्य कायम गरी जाँचपास गर्नुपर्ने व्यवस्था गरिनु पर्दछ । सरकारी पैठारी, सरकारी संस्थानले आयात गर्ने मालवस्तुको जाँचपास गर्दा पेश भएका कागजातलाई आधार मानी कारोवार मूल्य कायम गरिनुपर्दछ र ५ प्रतिशतसम्म भन्सार महसुल लाग्ने वस्तुको पैठारीलाई राजस्व जोखिमका आधारमा सहज र सरल मूल्याङ्कन प्रणाली अवलम्वन गरी जाँचपास गर्नुपर्छ ।

५.४ भंसारका दर

स्वदेशी उद्योगले पैठारी गर्ने केही आधारभूत कच्चा पदार्थहरूमा आर्थिक वर्ष २०७२/७३ मा भंसार महसुल शून्य प्रतिशतले लगाउने र यस्तो व्यवस्था आगामी वर्षहरूमा अन्य औद्योगिक कच्चा पदार्थ, सहायक कच्चा पदार्थ, रासायनिक पदार्थ, प्याकेजिङ सामग्रीर औद्योगिक मेशिनरीको सन्दर्भमा पनि विस्तार गर्दै जानु पर्दछ ।

सन् २०१६ देखि साफ्टा पूर्णरुपमा कार्यान्वयनमा आई व्यापार उदारीकरण कार्यक्रम (Trade Liberlization Programme) समाप्त हुने भएकोले संवेदनशील सूचीमा परेका मालवस्तुहरू बाहेक अन्यको हकमा नेपालले ५ प्रतिशतभन्दा बढी पैठारी महसुल लगाउन सक्ने अवस्था रहदैन । तसर्थ आधारभूत कच्चा पदार्थको रुपमा मात्र प्रयोग हुने पदार्थमा शून्यदर, वहु प्रयोग भएका कच्चा पदार्थ, केमिकल्स, मेशिनरी, अर्धतयारी वस्तुमा २ प्रतिशत र अन्य वस्तुमा ५ प्रतिशतको दर कायम गरिनु पर्दछ ।

सार्क बाहेक अन्य मुलुकहरूबाट पैठारी गरिने वस्तु र साफ्टाको संवेदनशील सूचीमा समावेश गरिएका वस्तुका सन्दर्भमा आर्थिक वर्ष २०७२/७३ मा भन्सार महसूलका ५ वटा दरको संख्या (५, १०, १५, २० र ३०) कायम गरिनु पर्दछ । ती दरको संख्या आर्थिक वर्ष २०७३/७४ मा ४ वटा (५, १०, १५ र २५ प्रतिशत) तोकिनु पर्दछ भने आर्थिक वर्ष २०७४/७५ मा ३ दर (५, १५ र २०) मात्र कायम राख्नु पर्दछ ।

विश्व व्यापार संगठनसँग गरिएको प्रतिबद्धता अनुरुप हलुका सवारी साधनको भन्सार महसुल दर आर्थिक वर्ष २०७२/७३ मा ३० प्रतिशत कायम गरिनु पर्दछ र त्यसपछिका वर्षहरूमा यो दर क्रमशः २५ र २० प्रतिशतमा झारिनु पर्दछ ।

५.५ संवेदनशील वस्तुको सूची छोट्याउदै जाने

साफ्टा लागु गर्ने सन्दर्भमा नेपालले व्यक्त गरेको क्षेत्रीय प्रतिबद्धता अनुसार संवेदनशील सूचीमा समावेश भएका वस्तुलाई क्रमशः यस सूचीबाट हटाउँदै जानु पर्दछ ।

५.६ प्रकृया

चीनको स्वशासित क्षेत्र तिव्वतसंगको व्यापारलाई प्रतीतपत्रको माध्यमबाट मात्र पैठारी गर्न पाउने व्यवस्था मिलाउनु पर्दछ । यसैगरी भारतको स्थानीय बजारबाट खरिद गरिने निश्चित रकम भन्दा बढीको पैठारीलाई पनि प्रतीतपत्रको माध्यमबाट पैठारी गर्न प्रोत्साहित गर्नु पर्दछ । भन्सार प्रकृयालाई सरल बनाउन पैठारी गरिने मालवस्तु भन्सार विन्दुमा आइपुग्नु पहिल्यै वस्तुको घोषणा गरेर भन्सार महसुल तिर्ने प्रक्रियालाई प्रोत्साहित गरिनु पर्दछ । जाँचपासपछिको परीक्षणलाई प्रभावकारी बनाउनु पर्दछ । व्यापार सहजीकरणमा अन्तर्राष्ट्रिय स्तरमा पहिचान भएका Trusted Traders एवं Authorized Economic Operator (AEO) जस्ता अवधारणाहरूलाई नेपालमा पनि अवलम्वन गर्दै जानुपर्ने देखिन्छ । मालवस्तुहरूको जाँचपास प्रक्रियामा हाल प्रचलनमा रहेको Asycuda प्रणालीले भन्सार व्यवस्थापनका लागि आवश्यक पर्ने सूचना तथा तथ्यांकहरू तत्कालै (Real Time) उपलब्ध गराउने व्यवस्था विकसित गरिनु पर्दछ । भन्सार प्रक्रियाहरूको सरलीकरण र सामञ्जस्यीकरणको निमित्त कोशेढुंगाको रुपमा रहेको संशोधित क्योटो महासन्धि (Revised Kyoto Convention) को पक्ष राष्ट्र भई तदनुरुप मौजुदा कानूनमा संशोधन गर भन्सार प्रक्रियालाई थप सरल, सहज तथा सक्षम कनाउनु पर्ने देखिन्छ ।

आयात निर्यातकर्ताको छुट्टै पहिचानका लागि निजहरूलाई निश्चित संकेत नम्वर (Import Export Code) प्रदान गर्नु पर्दछ । विशेष आर्थिक क्षेत्र (Special Economic Zone) तथा निर्यात प्रवर्द्धन गृह (Export Promotion House) मा बिक्री गर्ने घरेलु उद्योग तथा माध्यमिक वस्तु उत्पादन गर्ने उद्योगहरूले कच्चा पदार्थमा तिरेको कर महसुल फिर्ता गर्ने र निजहरूलाई निकासी सरहको सुविधा प्रदान गरिनु पर्दछ । निकासी पैठारी गर्दा आवश्यक पर्ने कागजातको संख्या कटौती गरिनु पर्दछ ।

सवारी साधन सुख्खा बन्दरगाह स्थित भंसार यार्डबाट सवारी साधनका डिलरले बिक्री गरेको अवस्थामा

मात्र भंसार महसुल लगाउने व्यवस्था गरिनु पर्दछ ।

६. अन्तःशुल्क

अन्तःशुल्क लाग्ने वस्तुको संख्या सीमित राख्ने, निकासीलाई कर मुक्त गर्ने र अन्तःशुल्क व्यवस्थालाई स्वयं निस्काशन प्रणाली अन्तर्गत संचालन गर्ने नीति अपनाउदै जानु पर्दछ ।

६.१ क्षेत्र

सडक मर्मत तथा सुधार दस्तुर र प्रदुषण नियन्त्रण शुल्क खारेज गरेर पेट्रोल र डिजेलमा अन्तःशुल्क लगाउनु पर्दछ । यसैगरी दूर संचार सेवा दस्तुर लगाउनुको सट्टा यस सेवामा अन्तःशुल्क लगाउनु पर्दछ । किचेन तथा बाथरुमका सामान, कुकुर बिरालोको खाना, माछा मासुजन्य पदार्थ, जंक फुड लगायतका राजस्व नगण्य रुपमा प्रदान गर्ने र साधारणतया अन्तःशुल्कको दायरामा नआउने वस्तुमा लागेको अन्तःशुल्क खारेज गरिनु पर्दछ ।

६.२ दरबन्दी

मदिरा, चुरोट र पेट्रोल र डिजेलमा अन्तःशुल्क निर्दिष्ट दरले लगाउनु पर्दछ र विलासी अन्तःशुल्कको दर मूल्यगत आधारमा तोक्ने व्यवस्था हुनु पर्दछ । मदिरा तथा सुर्तीजन्य वस्तु तथा इनर्जी ड्रिंक्समा अन्तःशुल्कको दर बढाउनु पर्दछ ।

६.३ निकासीको करफिर्ता

निकासी गरिने वस्तुको उत्पादनमा प्रयोग भएको कच्चा पदार्थमा लागेको अन्तःशुल्क फिर्ता दिने व्यवस्था हुनु पर्दछ ।

६.४ अन्तःशुल्क नियन्त्रण

स्वयं निष्काशन प्रणाली सुर्तीजन्य पदार्थमा आर्थिक वर्ष २०७२/७३ मा लागु गर्ने र त्यसको प्रभाव मूल्यांकन समेतका आधारमा त्यसपछि मदिरामा लागु गर्ने व्यवस्था गर्नु पर्दछ । स्वयं निष्काशन प्रणालीलाई प्रभावकारी बनाउन Web–based प्रणाली लागु गर्नु पर्दछ । सुर्ती, गुट्खा तथा पान मसला उद्योगहरूलाई मेसिनको शक्तिको आधारमा दाखिला गर्नुपर्ने न्यूनतम अन्तःशुल्क तोकिनु पर्दछ । निष्काशनको आधारमा लाग्ने अन्तःशुल्क न्यूनतम अन्तःशुल्क भन्दा कम भएमा त्यस्तो उद्योगले न्यूनतम अन्तःशुल्क तिर्ने र निष्काशनका आधारमा लाग्ने अन्तःशुल्क न्यूनतम अन्तःशुल्कभन्दा बढी भएमा निष्काशनको आधारमा अन्तःशुल्क तिरे पुग्ने व्यवस्था गर्नु पर्दछ ।

६.५ कानूनी व्यवस्था

मदिरा ऐनमा भएका सबै प्रावधानहरू अन्तःशुल्क ऐनमा समावेश गरिएकाले मदिरा ऐन तथा नियमलाई खारेज गर्नु पर्दछ ।

७. संपत्ति कर

मालपोत/भूमिकरका दरहरूलाई आवधिक रुपमा पुनरावलोकन गर्ने, जग्गाधनीले चाहेमा ५ वर्षको मालपोत एकैपटक तिर्न सक्ने व्यवस्था गर्ने, घरजग्गा करको न्यूनतम छुट हटाउने, दर घटाउने तथा न्यूनतम र अधिकतम दरको सीमा तोक्ने व्यवस्था गर्नु पर्दछ । घरजग्गा रजिष्ट्रेशन दस्तुरलाई कारोवार मूल्यमा लगाउने र दर घटाउने व्यवस्था गर्नु पर्दछ भने पुर्ख्यौली सम्पत्तिको स्वामित्व हस्तान्तरणमा लाग्ने रजिष्ट्रेशन दस्तुरको दर दोब्बर गरिनु पर्दछ । सम्पत्ति कर ऐन तथा घरजग्गा कर ऐन खारेज गरिनु पर्दछ ।

८. सवारी साधन कर

एकद्वार प्रणाली अन्तर्गत संकलन गर्नु पर्दछ ।

९. सामाजिक सुरक्षा योजना

सामाजिक सुरक्षा करलाई विकसित गर्दै जाने क्रममा कर्मचारी तथा रोजगारदाता दुवैको योगदान हुनुपर्ने व्यवस्था लागु गर्नु पर्दछ । निवृत्तिभरण सम्बन्धी वर्तमान योगदानरहित व्यवस्थाको सट्टा योगदानमा आधारित व्यवस्था लागु गर्नु पर्दछ र निवृत्तिभरण आयको भुक्तानीमा एक प्रतिशतका दरले लाग्दै आएको सामाजिक सुरक्षा कोष करलाई खारेज गर्नु पर्दछ ।

१०. पुनर्निर्माण कर

आर्थिक वर्ष २०७२/७३ र आर्थिक वर्ष २०७३/७४ मा व्यक्तिगत तथा संस्थागत आयकरको आधारमा २ प्रतिशतका दरले पुनर्निर्माण कर लगाउनु पर्दछ । यसैगरी यो कर ब्याज र लाभांशमा १ प्रतिशतका दरले लागु गरिनु पर्दछ ।

अर्कोतर्फ भूकम्पबाट प्रभावित उद्योगी, व्यापारी तथा व्यवसायीलाई राहत दिनका लागि नेपाल सरकारबाट गठित पुनर्निर्माण प्राधिकरणबाट पूर्व स्वीकृति लिई तोकिएको क्षेत्रमा गरिने प्रमाणित लगानी आयकर प्रयोजनको निमित्त खर्च कट्टी दाबी गर्न पाउनेव्यवस्था गर्ने, प्रधानमन्त्री राहत कोषमा जम्मा गरेको रकम आयकर प्रयोजनको निमित्त खर्चकट्टी दाबी गर्न पाउने स्थायी व्यवस्था हुनुपर्ने, पुनर्निर्माण कोषमा जम्मा गरेको रकम आयकर प्रयोजनको निमित्त खर्च कट्टी दाबी गर्न पाउने व्यवस्था हुनुपर्ने र भूकम्पबाट भएको क्षतिको खर्च कट्टी तथा घाटा समायोजनलाई उदार बनाइने व्यवस्था गरिनु पर्दछ ।

११. गैरकर

गैरकरका दरलाई समसामयिक बनाउने, हाल कुनै किसिमले प्रयोग नभएका सरकारी सम्पत्तिको बिक्रीबाट थप राजस्व परिचालन गर्ने र राष्ट्रिय स्तरको कल्याणकारी कोष, वैदेशिक रोजगार प्रवर्द्धन कोष, सैनिक, प्रहरी तथा सशस्त्र प्रहरी कोषहरू, ग्रामीण दूरसंचार कोष जस्ता कोषहरूमा अनुत्पादक स्थितिमा रहेको रकम अर्थतन्त्रको पुनर्निर्माण कार्यमा लगाउने व्यवस्था गर्नु पर्दछ ।

१२. राजस्व प्रशासन

राजस्व बोर्ड स्थापना गर्ने, राजस्व सेवा लागु गर्ने, कर्मचारीहरूको दरबन्दी सृजना, छनौट, नियुक्ति, पदस्थापन, सरूवा, बढुवा तथा कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन जस्ता सबै पक्षहरूको सुधार गर्नुपर्ने, कर्मचारी प्रशिक्षण युद्धस्तरमा लागु गर्ने तथा करदाता शिक्षालाई निरन्तरता दिनु पर्दछ ।

१३. राजस्व सम्बन्धी कार्यगत रणनीति

कर सम्बन्धी औपचारिकता पूरा गर्ने र नगर्ने करदातालाई एउटै स्तरमा नराखेर करदाताको स्थिति, आवश्यकता, व्यवहार तथा करदाताको कर परिपालनाको स्तर अनुसार करदाता दर्ता, कर फिर्ता, कर परीक्षण, कर वक्यौता सम्बन्धी नीति वा प्रक्रिया अवलम्बन गरिनु पर्दछ ।

१४. सूचना प्रविधि

राजस्व प्रशासनलाई बढी पारदर्शी तथा प्रभावकारी बनाउन सूचना प्रविधिको प्रयोगलाई बढाउदै जानु पर्दछ ।

१५. प्रशासकीय पुनरावलोकन

प्रशासकीय पुनरावलोकनलाई छिटो छरितो बनाउनको लागि प्रशासकीय पुनरावलोकनको अधिकारलाई महानिर्देशकले प्रत्यायोजित गर्न सक्ने वा महानिर्देशकको सट्टा उपमहानिर्देशकको नेतृत्वमा छुट्टै महाशाखा खडा गरी सो बाट गर्ने व्यवस्था मिलाउनु पर्दछ । यस सम्बन्धी निर्णय ६० दिन भित्र गरिसक्नु पर्ने र धरौटी राख्न आवश्यक नपर्ने व्यवस्था गर्नु पर्दछ ।

१६. पुनरावेदन

पुनरावेदन सम्बन्धी व्यवस्थालाई प्रभावकारी बनाउन विभिन्न स्थानमा छुट्टाछुट्टै न्यायाधिकरण स्थापना गर्नुको सट्टा काठमाडौंमा राजस्व न्यायाधिकरण गठन गर्ने, केन्द्रबाट बाहिर बेन्च कायम गर्दा मुद्दा मामिलाको संख्याको चापको आधारमा २ वा ३ महिनाको लागि कायम गर्नु पर्ने, केन्द्र बाहिर रहेका सबै न्यायाधिकरण खारेज गर्ने, राजस्व न्यायाधिकरणमा हाल झै कानून, राजस्व तथा लेखा सम्बन्धी तीन सदस्य रहने, अध्यक्ष कानूनको विज्ञ हुने व्यवस्था हुने, राजस्व तथा लेखा सदस्य सम्बन्धित क्षेत्रको विज्ञ रहने गरी स्तर वृद्धि गर्ने, राजस्व न्यायाधिकरणमा निवेदन दिएको मुद्दाको बढीमा १८० दिन भित्रमा अनिवार्य फैसला गर्नु पर्ने व्यवस्था लागु गरिनु पर्दछ ।

१७. कर विवाद समाधान समिति

आन्तरिक राजस्व विभागको संरचना बाहिर स्वतन्त्ररुपले काम गर्ने गरी एउटा छुट्टै तीन सदस्यीय कर विवाद समस्या समाधान समितिको व्यवस्था गरिनु पर्दछ ।

१८. सम्पत्तिको घोषणा

रु. ५ करोड भन्दा माथिको चल अचल सम्पत्ति भएको व्यक्तिले आयकरको प्रयोजनका लागि अनिवार्य रुपमा सम्पत्ति घोषणा गर्ने व्यवस्था गर्नुपर्दछ । यसरी घोषणाको विवरण दाखिला गर्ने व्यक्तिको सम्पत्ति रु. १ करोड भन्दा बढी थप भएको अवस्थामा पहिला पेश गरेको सम्पत्तिको विवरणमा समावेश गर्नको लागि थप विवरणहरू दाखिला गर्दै जानु पर्ने व्यवस्था गर्नु पर्दछ ।

१९. कर संहिता

हाल आय कर, अन्तःशुल्क, भंसार महसुल, मूल्य अभिवृद्धि कर जस्ता विभिन्न करका लागि छुट्टाछुट्टै ऐन नियम लागु गरिएकोमा ती सबै कानूनको सट्टा सबै करको प्रयोजनका लागि एउटै कर संहिता (Tax Code) तयार गर्नु पर्दछ ।

❑❑❑

भन्सार मूल्याङ्कनको महत्व र यसका समस्याहरु

✍ दामोदर रेग्मी

सारांश

आयात तथा निर्यात हुने माल वस्तुको भन्सार महसुल र भन्सार विन्दुमा संकलन गरिने अन्य महसुलको निर्धारण र संकलन गर्ने प्रयोजनार्थ माल वस्तुको भन्सार विन्दु सम्म आईपुग्दासम्मको परल मूल्य निर्धारण तथा घोषणा गर्ने प्रक्रिया नै भन्सार मूल्यांकन हो । राजस्व एउटा भारपरक संयन्त्र हो जुन तिर्ने व्यक्ति वा संस्था सकभर यसको भारबाट मुक्त हुन चाहन्छ। यसै कारणले राजस्व नतिर्ने, आय वा कारोवार लुकाउने वा गलत विवरण देखाउने भन्सारमा कम मूल्य घोषणा गर्ने प्रवृत्तिले वढावा पाउने गर्दछ । आयात तथा निर्यात हुने माल वस्तुको भन्सार महसुल र भन्सार विन्दुमा संकलन गरिने अन्य महसुलको निर्धारण र संकलन गर्ने प्रयोजनार्थ माल वस्तुको भन्सार विन्दु सम्म आईपुग्दासम्मको परल मूल्य निर्धारण तथा घोषणा गर्ने प्रक्रियालाई कारोवार मूल्य वा भन्सार मूल्यांकनका अन्य विधिसम्मत प्रक्रियाहरुको सही अवलम्वनबाट नै भन्सार मूल्यांकन यथार्थपरक बनाउन सकिन्छ । कारोवार मूल्यको गलत विवरण प्रस्तुत गर्ने परिपाटीले विश्वासको संकट वढाउनुको अतिरिक्त व्यवसायी क्षेत्र र भन्सार प्रशासनको सदाचारितामा सधै प्रश्नचिन्ह उठ्ने गरेको छ । न्यून विजकीकरणले प्रश्रय पाएको र यसबाट राजस्व छलीको संभावनाले व्यापकता पाएको सन्दर्भ वौद्धिक र जनसाधारणका बहसका विषय बन्न पुगेका छन् । भन्सार मूल्यांकनका समस्याहरु समाधान गरी प्रभावकारी बनाउन वस्तु संकेत नं. लाई प्रभावकारी बनाउनु पर्ने, बैंकिङ्ग कारोवारको प्रबर्द्धन गर्ने, उपभोक्ताको तहमा जाने गरी प्याकिंगमा रहेका वस्तुहरुको अधिकतम खुद्रा मूल्य उल्लेख गर्नु पर्ने व्यवस्था गर्ने, प्रणालीलाई अनिवार्य बनाउनु पर्ने, अन्तर भन्सार कार्यालयहरूबीच प्रभावकारी सञ्चारको व्यवस्था गर्ने, समन्वयात्मक र प्रभावकारी अनुगमन प्रणालीको व्यवस्था, भन्सार व्यवसायी साझेदारी अभिवृद्धि, व्यापारिक क्षेत्रमा सामाजिक उत्तरदायित्वको भावनाको विकास गर्न सकिएमा भन्सार मूल्यांकनलाई यथार्थपरक बनाउन सकिन्छ ।

पृष्ठभूमि

राजस्व प्रशासनका विभिन्न अंगहरुमध्ये भन्सार प्रशासन एउटा महत्वपूर्ण अंगको रुपमा स्थापित भएको छ । राज्यले विकासको क्रममा देशका सामयिक आवश्यकताहरु पूरा गर्न र जनताका माग सम्वोधन गर्न विभिन्न विकासात्मक तथा लोक कल्याणकारी गतिविधिहरू संचालन गर्नु पर्ने हुन्छ । यसको लागि विभिन्न स्रोतहरुको आवश्यकता पर्दछ । यस्ता आवश्यकीय स्रोतहरु राज्यले विभिन्न स्रोतहरुबाट जुटाउने गर्दछ । जसमध्ये राजस्व प्रमुख स्रोतमा पर्दछ ।[1] राजस्व संकलन दुई प्रमुख आधारबाट निर्धारित हुने गर्दछन् । पहिलो समसामयिक राजस्व नीति, दोश्रो राजस्व संकलनको लागि आवश्यक कानूनी र संस्थागत व्यवस्था, राजस्व संकलनको प्रक्रियात्मक विधि र जनशक्ति व्यवस्था । राजस्व एउटा भारपरक संयन्त्र हो जुन तिर्ने व्यक्ति वा संस्था सकभर यसको भारबाट मुक्त हुन चाहन्छ ।[2] यसै कारणले राजस्व नतिर्ने, आय वा कारोवार लुकाउने वा गलत विवरण देखाउने भन्सारमा

✍ उप महानिर्देशक, भन्सार विभाग

[1] Customs Valuation Encyclopedia (1980 – 2010) An Informed Compliance Publication December 2010 http://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/icp060r9_7.pdf

[2] F. Y. Edgewort (1897), The Pure Theory of Taxation, *The Economic Journal*, Vol. 7, No. 25. (Mar., 1897), pp. 46-70.

कम मूल्य घोषणा गर्ने प्रवृत्तिले वढावा पाउने गर्दछ ।[3] राजस्व प्रशासनमा भन्सार प्रशासनको महत्व अझ पनि रहदै आएको छ । कुल कर राजस्वमा भन्सार विन्दुबाट उठाइने राजस्वको योगदान २० प्रतिशत, भन्सार विन्दुमा संकलन हुने सबै राजस्वको हिस्सा ५० प्रतिशत रहेको र भन्सार विन्दुबाट प्रवेश भैसकेका वस्तुको बिक्रीको आधारमा निर्धारण हुने मूल्य अभिवृद्धि कर र आयकर निर्धारणको मूल आधार पनि भन्सार विन्दुमा घोषणा गरेको मूल्य (भन्सार मूल्याङ्कन) हुने भएकोले राजस्व निर्धारणको मूल आधार यथार्थपरक भन्सार मूल्याङ्कन घोषणा नै हो ।

आयात तथा निर्यात हुने मालवस्तुको भन्सार महसुल र भन्सार विन्दुमा संकलन गरिने अन्य महसुलको निर्धारण र संकलन गर्ने प्रयोजनार्थ मालवस्तुको भन्सार विन्दु सम्म आईपुग्दासम्मको परल मूल्य निर्धारण तथा घोषणा गर्ने प्रक्रिया नै भन्सार मूल्यांकन हो । भन्सार मूल्यांकनको मूलभूत आधारको रुपमा कारोवार मूल्य (Transaction Value) लाई लिने गरिन्छ ।[4]

भन्सार मूल्याङ्कनका अवधारणाहरु

भन्सार मूल्यांकनको प्रयोग र प्रभावकारिताका दृष्टिले मूलतः दुई प्रमुख आधारहरु रहेका छन् । पहिलो आधार भनेको व्यापारका अधिकांश चक्र सम्बन्धित पक्षहरु (Related Parties) को कब्जामा रहेको हुन्छ, उनीहरुको मिलेमतोको कारणले न्यून भन्सार मूल्यांकन, विचौलियाको बजार मूल्य निर्धारणमा मुख्य भूमिका, मालवस्तुको उच्च बजार दर, कर प्रयोजनको लागि न्यून मूल्यांकनका बीलहरुको प्रयोग हुने गर्दछ । यसर्थ, सम्बन्धित पक्षहरुको यो चक्रव्यूहलाई तोड्न भन्सार मूल्यांकनलाई भन्सार विन्दुमै कडाईका साथ हेरिनु पर्दछ । भन्सार मूल्यांकनको यो नकारात्मक अवधारणा (Negative Concept) हो । यसको विपरीत भन्सार मूल्यांकन स्व-घोषणा र कारोवार मूल्यमा आधारित हुनु पर्दछ यदि भन्सार विन्दुमा न्यून मूल्यांकन घोषणा गर्ने र बजारमा उच्च दरमा वस्तु बिक्री गर्ने तर कर प्रयोजनको लागि न्यून मूल्यांकनका बीलहरुको प्रयोग गर्ने वातावरणलाई रोक्न कर प्रशासन, भन्सार पछिको परीक्षण जस्ता निकायहरुको सवल उपस्थिति गराउने सकारात्मक अवधारणा (Positive Concept) हो ।

भन्सार मूल्यांकन विधिको विकासक्रम

१. ब्रसेल्स मूल्यांकन प्रणाली (Brussels Definition of Value)

विभिन्न राष्ट्हरुले आ–आफ्नो किसिमको भन्सार मूल्यांकन प्रणाली अवलम्बन गर्दै आएकोमा यसलाई एकरुपता दिनु उपयुक्त हुने मान्यताका साथ विभिन्न ३३ विकासोन्मुख राष्ट्हरुले २८ जुलाई १९५३ मा Brussels Definition of Value प्रयोगमा ल्याएका थिए । यसमा पछि थप ७० देशहरु सहभागी भएका थिए । Brussels Definition of Value मूलतः भन्सारका कर्मचारीहरुबाट मालवस्तुको मूल्य निर्धारण गर्ने प्रणाली (Official Assessment System) मा आधारित थियो । यसमा भन्सार कर्मचारीहरुको स्वविवेकीय अधिकार बढी हुने, सबै राष्ट्हरुमा मात्र होइन कि एकै देशका सबै भन्सार विन्दुहरुमा समेत भन्सार मूल्यांकन प्रणालीमा विविधता देखिने जस्ता समस्याहरु रहेका थिए । Brussels Definition of Value मा रहेका यस्ता

[3] रेग्मी, दामोदर (२०७१), स्वस्थ व्यापारिक वातावरण निर्माणको लागि राजस्व चुहावट नियन्त्रणको महत्व, व्यापार र विकास, वर्ष ६ अंक २, २०७१ ऋाषाढ पूर्णांक १२, नेपाल सरकार, वाणिज्य तथा आपूर्ति मन्त्रालय सिंहदरवार, काठमाडौं, पृ. ५२(६५

[4] Rajkarnikar, Pushpa Raj (2006), Implementation of the WTO Customs Valuation Agreement in Nepal: An Ex-ante Impact Assessment, Asia-Pacific Research and Training Network on Trade Working Paper Series, No. 18, August 2006

समस्याहरुको सन्दर्भमा भरपर्दो विकल्पको खोजी गर्नुपर्ने आवश्यकता बोध भैरहेको थियो ।[5]

२. सकारात्मक मूल्यांकन प्रणाली (Positive value systems)

सकारात्मक मूल्यांकन प्रणाली अमेरिका, अष्ट्रेलिया र अन्य केही देशहरु (Canada, New Zealand) ले प्रयोग गर्ने गरेको प्रणाली हो । यो प्रणाली अन्तरगत वस्तुको अपारदर्शी वा अनुमानित मूल्यको साटो वास्तविक तिरेको मूल्यलाई मूल्यांकनको आधार वनाइन्छ ।[6]

३. GATT पूर्वका अन्य प्रयासहरु

GATT प्रणाली भित्र सन् १९५१ तिर एकीकृत तथा समान भन्सार मूल्यांकन प्रणाली अवलम्बन गरिनुपर्ने बहस चलिरहेको वेला अन्तर्राष्ट्रिय चेम्बर अफ कमर्सले Brussels Definition of Value को विकल्प खोजी गरी मूल्यांकन प्रणाली अपनाउनु पर्ने विषयमा जोड दिन थाल्यो । फलस्वरुप वस्तुको बजार मूल्य (current domestic value), कारोवार मूल्य (transaction value) र आयातीत वस्तुको मूल्यसंग तुलना (import market value) जस्ता थप विकल्पहरु छलफलमा आयो ।[7]

४. भन्सार महसुल तथा ब्यापार सम्बन्धी सामान्य सम्झौता (General Agreement on Tariffs and Trade-GATT)

अर्थतन्त्रलाई व्यापारिक उदारीकरणको माध्यमद्वारा समृद्धि हासिल गर्ने साझा संयन्त्रको रुपमा विकास गर्ने प्रयासको सन्दर्भमा भन्सार महसुल तथा व्यापार सम्बन्धी सामान्य सम्झौता (General Agreement on Tariffs and Trade - GATT) सन् १९४७ मा स्थापना भएको थियो । यसको मूल उद्देश्य भन्सार दरहरुको न्यूनीकरणद्वारा उदारीकरणको प्रवर्द्धन गर्नु रहेको थियो । भन्सार महसुल तथा व्यापार सम्बन्धी सामान्य सम्झौता (General Agreement on Tariffs and Trade - GATT) लाई परिमार्जन र परिस्कृत गर्ने क्रममा सन् १९८६ देखि १९९४ सम्म भएको उरुग्वे चरणको वार्ताले GATT लाई विश्व ब्यापार संगठन (WTO) मा परिणत गर्ने क्रममा Tokyo Round (1973 -1979), GATT Agreement on Customs Valuation1981, Uruguay Round (1986-1994) सम्पन्न भए ।[8] ती सबै प्रयासहरु भन्सार दरहरुको न्यूनीकरण र भन्सार मूल्यांकनलाई यथार्थपरक बनाउने विषयहरुसंग सम्बन्धित थिए । यसै क्रममा GATT को Article VII मा भन्सार मूल्यांकनका विभिन्न छ वटा विधिहरु प्रस्तावित गरिए र पछि GATT WTO मा रुपान्तरण भएपछि GATT Agreement on Implementation of Article VII of GATT 1994 को रुपमा व्याख्या भई अहिले भन्सार मूल्यांकनको प्रमुख सैद्धान्तिक आधारशीलाको रुपमा रहदै आएको छ र विश्व भन्सार संगठनले पनि भन्सार मूल्यांकनको यहि प्रणालीलाई मान्यता दिएको छ ।[9]

---

[5] Rajkarnikar, Pushpa Raj (2006), Implementation of the WTO Customs Valuation Agreement in Nepal: An Ex-ante Impact Assessment, Asia-Pacific Research and Training Network on Trade Working Paper Series, No. 18, August 2006

[6] Customs Valuation Encyclopedia (1980 – 2010) An Informed Compliance Publication December 2010 http://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/icp060r9_7.pdf

[7] Customs Valuation Encyclopedia (1980 – 2010) An Informed Compliance Publication December 2010 http://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/icp060r9_7.pdf

[8] रेग्मी दामोदर,(२०७०), वहुपक्षीय व्यापार प्रणाली, व्यापार सहजीकरण र नेपालको भन्सार प्रशासन, भन्सार स्मारिका २०७०, भन्सार विभाग त्रिपुरेश्वर काठमाण्डौ, पृ ४०(५०

[9] World Customs Organization, 1998. WCO Manual on Measures to Combat Fraud, Doc. 38.080/Rev. Brussels

WTO/GATT Valuation पद्धति अन्तरगत गर्नुपर्ने मूल्याङ्कन पद्धति क्रमबद्ध रुपमा निम्नानुसार रहेका छन्[10] :

१. Transaction Value Method (कारोवार मूल्य विधि)

२. Transaction Value of Identical Goods Method (समरुप वस्तु अनुरुपको मूल्य विधि)

३. Transaction Value of Similar Goods Method (मिल्दोजुल्दो वस्तु अनुरुपको मूल्य विधि)

४. Deductive Value Method (घटाउने मूल्य विधि)

५. Computed Value Method (गणना गर्ने मूल्य पद्धति)

६. Fallback or Reasonable Means Method (अवशिष्ट वा औचित्यपुर्ण विधि)

यथार्थपरक भन्सार मूल्याङ्कनको आवश्यकता

- कम मूल्य घोषणा (Under Invoicing) बाट न्यून विजकीकरण हुने, वास्तविक राजस्व संकलन नहुने र बढी मूल्यमा बजारमा सामानको बिक्री भएमा सीमित वर्गमा नाफाको ठूलो हिस्सा जाने भएकोले भन्सार मूल्याङ्कनको आवश्यकता हुन्छ ।
- बढी मूल्य घोषणा (Over Invoicing) बाट विदेशी मुद्रा पलायन हुने भएकोले सो संभावनालाई रोक्न ।
- स्वस्थ्य तथा प्रतिस्पर्धात्मक व्यवसायिक वातावरणको निर्माण गर्न ।
- वस्तुको आयातलाई सही मूल्यांकनको माध्यमद्वाारा व्यवस्थित गर्दै स्वदेशी वस्तु र उद्योगको संरक्षण गर्नको लागि ।
- भन्सार विन्दु पश्चातका (Post Customs activities) राजस्व निर्धारण र संकलनको प्रभावकारी आधार निर्माण तयार गर्नको लागि ।
- सही राजस्व प्राप्त गर्न ।
- आयातीत वस्तुको उपभोगमा प्रतिस्पर्धा सिर्जना गर्न ।
- अस्वस्थ प्रतिस्पर्धालाई निरुत्साहित गर्न ।
- असम्बन्धित पक्षहरु (Unrelated Parties) बीचको व्यवसायिक प्रतिस्पर्धाको प्रवर्द्धन गर्न र सम्बन्धित पक्षहरु (Related Parties) को मिलेमतोबाट हुन सक्ने एकाधिकारलाई निरुत्साहित गर्न ।

नेपालमा भन्सार मूल्यांकनको व्यवहारिक अभ्यास

नेपाल विश्व व्यापार संगठन र विश्व भन्सार संगठनको सदस्य रहेको छ । यसै हैसियतले नेपालले १ जनवरी २००७ देखि भन्सारले पूर्णरूपमा WTO Valuation System लाई कार्यान्वयनमा ल्याएको छ । उपरोक्त विधिहरु मध्ये कारोवार मूल्यलाई भन्सार ऐन, २०१९ को सातौं संशोधन (२०५४ सालमा) मा उल्लेख गरिएको थियो भने अन्य विधिहरु त्यस पछिका आर्थिक ऐनहरुमा क्रमिक रुपले समावेश गरी पूर्ण रुपमा भन्सार ऐन, २०६४ मा मात्र समावेश गरिएको हो । भन्सार मूल्याङ्कनका सम्बन्धमा भन्सार ऐन, २०६४ मा विभिन्न व्यवस्था गरेको छ । भन्सार ऐन, २०६४ को परिच्छेद ५ को दफा १३, १४ र १५ ले भन्सार मूल्यांकन सम्बन्धमा निम्नानुसार व्यवस्था गरेको छ[11] :

[10] World Customs Organization, 1998. WCO Manual on Measures to Combat Fraud, Doc. 38.080/Rev. Brussels

[11] भन्सार ऐन २०६४, कानून किताव व्यवस्था समिति, काठमाडौं

- पैठारी हुने मालवस्तुको भन्सार मूल्य निर्धारण गर्दा विश्व व्यापार संगठनको भन्सार महसुल तथा व्यापार सम्बन्धी सामान्य सम्झौता १९९४ को धारा ७ कार्यान्वयन गर्नको लागि सम्पन्न भएको सम्झौतामा उल्लेखित मूल्याङ्कन सम्बन्धी नियमहरु, अनुसुची र व्याख्या अवलम्बन गरिने ।

- पैठारी गरिने मालवस्तुको भन्सार मूल्य मालवस्तुको कारोवार मूल्यको आधारमा गरिने ।

- पैठारीकर्ताले आफूले पैठारी गरेको मालवस्तुको मूल्य प्रमाणित गर्ने विवरण तथा कागजात संलग्न गरी कारोवार मूल्य घोषणा गर्नुपर्ने । पैठारीकर्ताले यस बमोजिम घोषणा गरेको कारोवार मूल्य अनुरुपको भएमा भन्सार अधिकृतले त्यस्तो कारोवार मूल्यको आधारमा मालवस्तुको भन्सार मूल्य निर्धारण गर्नेछ ।

- पैठारीकर्ताले घोषणा गरेको मूल्य शंकास्पद छ भन्ने विश्वास गर्नुपर्ने मनासिब कारण भएमा भन्सार अधिकृतले निजसंग त्यस्तो मूल्य वास्तविक कारोवार मूल्य हो भनी प्रमाणित गर्ने थप कागजात वा प्रमाण लिखित रुपमा माग गर्न सक्नेछ । त्यसरी माग भएका कागजात उपलब्ध गराउने जिम्मेवारी त्यस्तो पैठारीकर्ताको हुने ।

- पैठारीकर्ताले घोषणा गरेको कारोबार मूल्य वा पेश गरेको विल, वीजक र कागजातका आधारमा कुनै मालवस्तुको भन्सार मूल्य निर्धारण हुन नसकेमा त्यसको कारण सहितको सूचना भन्सार अधिकृतले सम्बन्धित पैठारीकर्तालाई दिनुपर्ने ।

- उपरोक्त बमोजिम कारोवार मूल्यका आधारमा भन्सार मूल्य निर्धारण गर्न नसकिएमा त्यस्तो मालवस्तुको भन्सार मूल्य पैठारी हुनुभन्दा पहिले नेपालमा पैठारी भइसकेको समरुपको मालवस्तुको कारोवार मूल्यको आधारमा निर्धारण गरिने ।

- समरुपको मालवस्तुको कारोबार मूल्यको आधारमा भन्सार मूल्य निर्धारण गर्न नसकिएमा त्यस्तो मालवस्तुको भन्सार मूल्य नेपालमा पहिले पैठारी भएको मिल्दोजुल्दो मालवस्तुको कारोवार मूल्यको आधारमा निर्धारण गरिने ।

- मिल्दोजुल्दो मालवस्तुको कारोबार मूल्यको आधारमा भन्सार मूल्य निर्धारण गर्न नसकिएमा त्यस्तो मालवस्तु अघिनै नेपालमा पैठारी भई बजारमा पैठारीकर्तासंग असम्बन्धित व्यक्तिलाई बिक्री भएको रहेछ भने त्यसरी बिक्री भएको अधिकतम इकाईको प्रति इकाई बिक्री मूल्यमा नेपालमा लागेको कर, महसुल, अन्य सम्बद्ध खर्च र मुनाफा कटाई त्यस्तो मालवस्तुको भन्सार मूल्य निर्धारण गरिने ।

- उपरोक्त अनुसार भन्सार मूल्य निर्धारण गर्न नसकिएमा त्यस्तो मालवस्तु उत्पादन वा निर्माण गर्न लागेको खर्च र सो मालवस्तु पैठारीकर्तालाई बिक्री गर्दा बिक्रेताले लिएको वा लिन सक्ने मुनाफा समेत गणना गरी मूल्य निर्धारण गरिनेछ ।

- माथि उल्लेख गरिएका सबै तरिकाबाट पनि भन्सार मूल्य निर्धारण गर्न नसकिएमा भन्सार अधिकृतले WTO को Valuation Method को विपरीत नहुने गरी मनासिब आधारमा त्यस्तो मालवस्तुको भन्सार मूल्य निर्धारण गरिने ।

- भन्सार ऐन, २०६४ का मूल्याङ्कन सम्बन्धी प्रावधानहरुमा जे सुकै लेखिएको भएतापनि व्यक्तिगत प्रयोजनको लागि गुण्टा, झिटी, भारी आदेश अन्तरगत पैठारी भएको मालवस्तु विदेशी मुलुकबाट उपहार वा नमुना स्वरुप प्राप्त गरी पैठारी भएको मालवस्तुको कारोवार मूल्य खुलाउन नसक्ने कारण जनाई सो मालवस्तुका धनीले मूल्याङ्कन गरिदिन निवेदन दिएमा र सो व्यहोरा भन्सार अधिकृतलाई उपयुक्त लागेमा त्यस्तो मालवस्तुको मनासिव भन्सार मूल्य निर्धारण गर्न सक्नेछ ।

- **अन्य व्यवस्था**[12]

  पैठारीकर्ताले घोषणा गरेको कारोवार मूल्यलाई मान्यता दिन नसक्ने भएमा त्यसको कारण सहितको सूचना पैठारीकर्तालाई भन्सार अधिकृतले दिनुपर्छ । कुनै वस्तुको तत्काल कारोवार मूल्य कायम गर्न

12 भन्सार ऐन २०६४, कानून किताव व्यवस्था समिति, काठमाडौं

नसकिएमा अस्थायी मूल्य कायम गरी सो मूल्यमा लाग्ने महसुल धरौटी राखी पैठारीकर्ताले मालवस्तु छुटाई लैजान सक्छ । कुनै मालवस्तुको मूल्य कायम गर्नुपर्दा हवाईमार्गबाट पैठारी हुने वस्तुहरूको ढुवानी खर्च निर्धारण गर्दा स्थलमार्गबाट नेपाल अधिराज्यका सिमानास्थित भन्सार कार्यालयहरूमा मालसामान पैठारी गर्दा लाग्ने ढुवानी खर्च सरह मात्र खर्च जोडी मूल्य कायम गरिन्छ । निजी प्रयोगको लागि यात्रुहरूले लिई आउने मालवस्तुको साथै नमुना वस्तुहरूको मूल्याङ्कन भन्सार अधिकृतबाट हुन्छ । निजी प्रयोजनको लागि गुण्टा, भिटी भारी आदेश अन्तरगत पैठारी हुने मालवस्तु र पुराना लुगाफाटा, बरबिछ्यौना, कसनतसन र घर गृहस्थीका पुराना वस्तुहरूको हकमा भन्सार अधिकृतले मनासिव मूल्य निर्धारण गर्न सक्ने व्यवस्था छ ।

भन्सार ऐनले कारोवार मूल्यलाई भन्सार मूल्यांकनको आधार उपरोक्त बमोजिमको व्यवस्था गरेको छ । कारोवार मूल्यको आधिकारिकताको लागि देहाय बमोजिमका कागजात वा प्रक्रियालाई आधार लिन सकिन्छ ।

१. कागजातको आधार

- खरिद गरेको सामान वापत वास्तविक मूल्य अंकित बिल
- खरिद सम्झौता
- कर सम्बन्धी कागजात
- बैंकिङ कागजात
- वस्तु निर्यात सम्बन्धी कागजात

२. वस्तुको अधिकतम खुद्रा बिक्री मूल्य MRP उल्लेख भएको भए सो सम्बन्धी प्रमाण

३. ख्याति प्राप्त अन्तर्राष्ट्रिय व्यापारिक संस्थाहरुबाट निर्यात भएका वस्तुहरुको घोषित मूल्य

भन्सार मूल्याङ्कनका सम्बन्धमा भन्सार ऐन, २०६४ का विशेषताहरु:

भन्सार ऐन, २०६४ मा भएका निम्न व्यवस्थाले[13] भन्सार मूल्याङ्कनको स्वीकृत आधारलाई आत्मसात गरेको देखिन्छ :

- GATT / WTO Provision को अवलम्बन : विश्व व्यापार संगठनको भन्सार महसुल तथा व्यापार सम्बन्धी सामान्य सम्झौता, १९९४ को धारा ७ कार्यान्वयन गर्नको लागि सम्पन्न भएको सम्झौतामा उल्लेखित मूल्याङ्कन सम्बन्धी नियमहरु, अनुसूची र व्याख्या अवलम्बन गरिनेछ भन्ने प्रावधान भन्सार ऐनमा उल्लेख हुनु ।
- मूल्यांकनका आधारभूत विधिहरुलाई ऐनले प्राथमिकताको आधारमा सम्वोधन गरेको :
  - कारोबार मूल्य (Transaction Value) लाई मान्यता – पैठारी गरिने मालवस्तुको भन्सार मूल्य मालवस्तुको कारोवार मूल्यको आधारमा गरिनेछ भन्ने व्यहोरा भन्सार ऐनमा उल्लेख हुनु ।
  - Identical Goods Method को प्रावधान - माथि लेखिए बमोजिम कारोवार मूल्यका आधारमा भन्सार मूल्य निर्धारण गर्न नसकिएमा त्यस्तो मालवस्तुको भन्सार मूल्य पैठारी हुनुभन्दा पहिले नेपालमा पैठारी भइसकेको समरुपको मालवस्तुको कारोवार मूल्यको आधारमा निर्धारण गरिने व्यहोरा भन्सार ऐनमा उल्लेख हुनु ।
  - Similar Goods Method को प्रावधान - समरुपको मालवस्तुको कारोवार मूल्यको आधारमा भन्सार मूल्य निर्धारण गर्न नसकिएमा त्यस्तो मालवस्तुको भन्सार मूल्य नेपालमा पहिले पैठारी भएको मिल्दोजुल्दो मालवस्तुको कारोवार मूल्यको आधारमा निर्धारण गरिने व्यहोरा भन्सार ऐनमा उल्लेख हुनु ।

---

[13] भन्सार ऐन २०६४, कानून किताव व्यवस्था समिति, काठमाडौं

- Deductive Value Method को प्रावधान - माथि उल्लेखित मिल्दोजुल्दो मालवस्तुको कारोबार मूल्यको आधारमा भन्सार मूल्य निर्धारण गर्न नसकिएमा त्यस्तो मालवस्तु अघिनै नेपालमा पैठारी भई बजारमा पैठारीकर्तासंग असम्बन्धित व्यक्तिलाई बिक्री भएको रहेछ भने त्यसरी बिक्री भएको अधिकतम इकाईको प्रति इकाई बिक्री मूल्यमा नेपालमा लागेको कर, महसुल, अन्य सम्बद्ध खर्च र मुनाफा कटाई त्यस्तो मालवस्तुको भन्सार मूल्य निर्धारण गरिने व्यहोरा भन्सार ऐनमा उल्लेख हुनु ।
- Computed Value Method को प्रावधान - माथि उल्लेख भए अनुसार भन्सार मूल्य निर्धारण गर्न नसकिएमा त्यस्तो मालवस्तु उत्पादन वा निर्माण गर्न लागेको खर्च र सो मालवस्तु पैठारीकर्तालाई बिक्री गर्दा बिक्रेताले लिएको वा लिन सक्ने मुनाफा समेत गणना गरी मूल्य निर्धारण गरिने व्यहोरा भन्सार ऐनमा उल्लेख हुनु ।
- Fall Back Method को प्रावधान (माथि उल्लेख गरिएका सबै तरिकाबाट पनि भन्सार मूल्य निर्धारण गर्न नसकिएमा भन्सार अधिकृतले WTO को Valuation Method को विपरीत नहुने गरि मनासिब आधारमा त्यस्तो मालवस्तुको भन्सार मूल्य निर्धारण गरिने व्यहोरा भन्सार ऐनमा उल्लेख हुनु ।

- स्व घोषणा (Self Declaration) प्रणालीलाई मान्यता – पैठारीकर्ताले आफूले पैठारी गरेको मालवस्तुको मूल्य प्रमाणित गर्ने विवरण तथा कागजात संलग्न गरी कारोवार मूल्य घोषणा गर्नुपर्ने भन्ने व्यहोरा भन्सार ऐनमा उल्लेख हुनु ।
- पैठारीकर्तालाई मूल्यको घोषणा प्रति जिम्मेवार वनाएको – पैठारीकर्ताले घोषणा गरेको कारोवार मूल्य अनुरुपको भएमा भन्सार अधिकृतले त्यस्तो कारोवार मूल्यको आधारमा मालवस्तुको भन्सार मूल्य निर्धारण गर्न सक्ने प्रावधानले पैठारीकर्तालाई मूल्यको घोषणा प्रति जिम्मेवार वनाएको छ ।
- प्रमाणको भारको दायित्व घोषणाकर्तामा रहेको – पैठारीकर्ताले घोषणा गरेको मूल्य शंकास्पद छ भन्ने विश्वास गर्नुपर्ने मनासिब कारण भएमा भन्सार अधिकृतले नीजसंग त्यस्तो मूल्य वास्तविक कारोवार मूल्य हो भनी प्रमाणित गर्ने थप कागजात वा प्रमाण लिखित रुपमा माग गर्न सक्ने र त्यसरी माग भएका कागजात उपलब्ध गराउने जिम्मेवारी त्यस्तो पैठारीकर्ताको हुने प्रावधानले प्रमाणको भारको दायित्व घोषणाकर्तामा रहेको ।
- भन्सार कर्मचारीको स्वविवेकीय अधिकार नदिएको तथा पारदर्शिताको प्रत्याभूति – पैठारीकर्ताले घोषणा गरेको कारोवार मूल्य वा पेश गरेको विल, बीजक र कागजातका आधारमा कुनै मालवस्तुको भन्सार मूल्य निर्धारण हुन नसकेमा त्यसको कारण सहितको सूचना भन्सार अधिकृतले सम्बन्धित पैठारीकर्तालाई दिनुपर्ने व्यवस्थाले भन्सार कर्मचारीको स्वविवेकीय अधिकार नदिएको तथा पारदर्शिताको प्रत्याभूति गरेको ।
- सेवा प्रवाहको लागि तत्कालीन वैकल्पिक व्यवस्था – कुनै वस्तुको तत्काल कारोवार मूल्य कायम गर्न नसकिएमा अस्थायी मूल्य कायम गरी सो मूल्यमा लाग्ने महसुल धरौटी राखी पैठारीकर्ताले मालवस्तु छुटाई लैजान सक्ने व्यवस्थाले सेवा प्रवाहको तत्कालीन वैकल्पिक बाटो खुला राखेको छ ।
- उपचारात्मक व्यवस्था प्रत्याभूति – भन्सार कार्यालयले गरेको मूल्याङ्कन सम्बन्धित निर्यातकर्तालाई चित्त नवुझेमा पुनरावलोकन गर्न सक्ने र राजस्व न्यायाधिकरणमा उजुर गर्न सक्ने प्रावधानले उपचारात्मक व्यवस्था प्रत्याभूति गरेको ।

भन्सार मूल्यांकनका समस्याका क्षेत्रहरु

- कानूनी स्पष्टता भए पनि व्यवहारमा धेरै समस्या रहेका
- कारोवार मूल्य भनिए पनि गलत विवरण प्रस्तुत गर्ने परिपाटीले विश्वासको संकट
- सन्दर्भ मूल्यको प्रयोग कानूनी हैसियत नरहेको
- सन्दर्भ मूल्य नजानिदो रुपमा कानूनी हैसियत समान प्रयोगमा आउने गरेको
- अधिकांश वस्तुको सन्दर्भ मूल्य कारोवार मूल्य भन्दा कम हुने गरेको
- सन्दर्भ मूल्य बराबरको रकम नै बिलमा उल्लेख हुने गरेको

समस्याको प्रभाव

- भन्सार प्रशासन प्रतिको व्यापक आशंका र आरोपले निरन्तरता पाएको
- व्यवसायिक र प्रशासनिक सदाचारितामा सधै प्रश्नचिन्ह उठ्ने गरेको
- राजस्व छलीको संभावनले व्यापकता पाएको
- न्यून विजकीकरणले प्रश्रय पाएको

समाधानका उपायहरु

- Product Code - वस्तुहरुलाई कम्तीमा ८ अंकमा वर्गीकरण (HS Code) गरी Product Code लाई प्रभावकारी बनाउनु पर्ने ।
- बैंकिङ्ग कारोवारको प्रबर्द्धन - बैंकिङ्ग कारोवार तथा प्रतीतपत्र मार्फत पैठारी गर्नु पर्ने प्रावधान लागु गर्नु पर्ने ।
- अधिकतम खुद्रा मूल्यको व्यवस्था - उपभोक्ताको तहमा जाने गरी प्याकिंगमा रहेका वस्तुहरुको अधिकतम खुद्रा मूल्य (Maximum Retail Price) उल्लेख गर्नु पर्ने प्रणालीलाई अनिवार्य बनाउनु पर्ने ।
- Web based updated Valuation Database को व्यवस्था - विदेशी भन्सार प्रशासनसँग द्विपक्षीय सम्झौता एवं सूचना आदान प्रदान गरी Web based updated Valuation Database तयार गर्नु पर्ने ।
- भन्सार कार्यालयहरूबीच प्रभावकारी सञ्चारको व्यवस्था - भन्सार कार्यालयहरूबीच प्रभावकारी सञ्चारको व्यवस्था गरी भन्सार कार्यालयहरूको मूल्याङ्कन परिपाटीमा एकरूपता कायम गर्नु पर्ने ।
- पहिचान नम्बर प्रणालीको कार्यान्वयन - आयात निर्यातकर्ताको पहिचान नम्बर (Importer- Exporter Code) प्रणाली कार्यान्वयनमा ल्याउनु पर्ने ।
- समन्वयात्मक र प्रभावकारी अनुगमन - भन्सार विन्दुमा गरिएको घोषणा अनुरुप बजारको हरेक तहमा तादाम्यता रहे नरहेको Catch up effect सहितको निरन्तर अनुगमन र Arm Length Principle अनुरुप कर, भन्सार जांचपास पछिको परीक्षण, उपभोक्ता हीत संरक्षणसंग सम्बन्धित निकायहरुको सक्रियता र समन्वयमा अभिवृद्धि गर्ने ।
- भन्सार व्यवसायी साझेदारी अभिवृद्धि - भन्सार मूल्यांकनको प्रभावकारी कार्यान्वयनको लागि भन्सार व्यवसायी साझेदारी (Customs Business Partnership) मा अभिवृद्धि गर्ने ।
- व्यापारिक क्षेत्रमा सामाजिक उत्तरदायित्वको भावना - व्यापारिक क्षेत्रमा स्वच्छ व्यवसायिक प्रतिस्पर्धा सहितको सामाजिक उत्तरदायित्वको भावनाको विकास हुनु पर्ने ।

उपसंहार

राजस्व निर्धारण र संकलनको मूल आधार यथार्थपरक भन्सार मूल्याङ्कन घोषणा नै हो । आयात तथा निर्यात हुने मालवस्तुको भन्सार महसुल र भन्सार विन्दुमा संकलन गरिने अन्य महसुलको निर्धारण र संकलन गर्ने प्रयोजनार्थ मालवस्तुको भन्सार विन्दुसम्म आईपुग्दासम्मको परल मूल्य निर्धारण तथा घोषणा गर्ने प्रक्रियालाई कारोवार मूल्य वा भन्सार मूल्यांकनका अन्य विधिसम्मत प्रक्रियाहरुको सही अवलम्वनबाट नै भन्सार मूल्यांकन यथार्थपरक बनाउन सकिन्छ । नेपालको भन्सार प्रशासन सम्बन्धी कानूनमा भन्सार मूल्यांकनको स्पष्ट व्यवस्था भएतापनि कानूनी कार्यान्वयन तहमा धेरै समस्याको अनुभूत गरिएको स्थिति छ । कारोवार मूल्यको गलत विवरण प्रस्तुत गर्ने परिपाटीले विश्वासको संकट बढाउनुको अतिरिक्त व्यवसायी क्षेत्र र भन्सार प्रशासनको सदाचारितामा सधै प्रश्नचिन्ह उठ्ने गरेको छ । न्यून विजकीकरणले प्रश्रय पाएको र यसबाट राजस्व छलीको संभावनाले व्यापकता पाएको सन्दर्भ बौद्धिक र जनसाधारणका बहसका विषय बन्न पुगेका छन् । बैंकिङ्ग कारोवार मार्फत पैठारी गर्नु पर्ने प्रावधान लागु गर्ने, अधिकतम खुद्रा मूल्य उल्लेख गर्नु पर्ने प्रणालीलाई अनिवार्य बनाउने, Product Code लाई प्रभावकारी बनाउने, Web-based Valuation

Database नियमित रुपमा अद्यावधिक वनाउदै लैजाने, आयात निर्यातकर्ताको पहिचान नम्बर प्रणाली कार्यान्वयनमा ल्याउने, भन्सार विन्दुमा गरिएको घोषणा अनुरुप बजारको हरेक तहमा Catch up effect सहितको निरन्तर अनुगमन र Arm Length Principle को अवलम्बन, व्यापारिक क्षेत्रमा स्वच्छ व्यवसायिक प्रतिस्पर्धा सहितको सामाजिक उत्तरदायित्वको भावनाको विकास गर्न सकेमा भन्सार मूल्यांकन प्रणालीलाई यथार्थपरक बनाउन सहयोग मिल्ने देखिन्छ ।

❑❑❑

सन्दर्भ सामग्री

- Compendium of Customs Valuation texts of the CUSTOMS CODE COMMITTEE Customs Valuation Section, EUROPEAN COMMISSION TAXATION AND CUSTOMS UNION CUSTOMS POLICY Customs legislation TAXUD/800/2002-EN Brussels, January 2007
- Customs Valuation Encyclopedia (1980 – 2010) An Informed Compliance Publication December, 2010

  http://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/icp060r9_7.pdf
- F. Y. Edgewort (1897), The Pure Theory of Taxation, The Economic Journal, Vol. 7, No. 25. (Mar., 1897), pp. 46-70.
- Rajkarnikar, Pushpa Raj (2006), Implementation of the WTO Customs Valuation Agreement in Nepal: An Ex-ante Impact Assessment, Asia-Pacific Research and Training Network on Trade Working Paper Series, No. 18, August 2006
- Rege, V., 2002. Customs Valuation and Customs Reform Development, Trade and the WTO (B. Hoekman, A. Mattoo and P. English, eds.). World Bank, Washington, D.C.
- Use of the "First Sale Rule" for Customs Valuation of U.S. Imports, United States International Trade Commission, Investigation No. 332-505 USITC Publication 4121
- Walsh, T.J., 2003. Customs Valuation, Changing Customs (M. Keen, ed.). International Monetary Fund, Washington, D.C.
- World Customs Organization, 1998. WCO Manual on Measures to Combat Fraud, Doc. 38.080/Rev. Brussels.
- भन्सार मूल्याङ्कन निर्देशिका, भन्सार विभाग
- भन्सार ऐन, २०६४

संघीय वित्त व्यवस्थाको स्वरुप

✍ डा. रुप खड्का

१. भूमिका

नेपालको संविधानले नेपालमा संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासन प्रणाली स्थापना गरेको छ जसमा केन्द्र, प्रदेश तथा स्थानीय तीन तहका सरकार रहने व्यवस्था छ । संघीय व्यवस्थामा तिनै तहका सरकारलाई आ-आफ्नो क्षेत्र अन्तर्गत विभिन्न प्रकारका आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक, सुरक्षा आदि सम्बन्धी कार्यहरु गर्ने र ती कार्यहरु संचालन गर्नका लागि आवश्यक राजस्व परिचालन गर्ने अधिकार दिइएको छ ।

संघीय वित्त सम्बन्धी मामिला संघीय प्रणालीको निकै महत्वपूर्ण र जटिल विषय हो । संघीय व्यवस्थाको प्रभावकारिता धेरै हदसम्म वित्तीय सक्षमता तथा स्वायत्ततामा निर्भर रहन्छ । वित्तीय सक्षमताले सार्वजनिक क्षेत्रका कार्यहरु मध्ये कुन कुन काम कुन कुन तहको सरकारले बढी सक्षम तथा प्रभावकारी ढंगले संचालन गर्न सक्छ र राजस्वका स्रोतहरु मध्ये कुन कुन स्रोत कुन तहले बढी सक्षम तथा प्रभावकारी रुपमा परिचालन गर्न सक्छ भन्ने कुरामाथि जोड दिन्छ भने वित्तीय स्वायत्तताले विभिन्न तहका सरकारले आ-आफ्नो अधिकार क्षेत्रका कार्यहरु कहिले, कहां, कसरी र कुन स्रोत प्रयोग गरेर गर्ने भन्ने स्वायत्तता हुनु पर्ने कुराको वकालत गर्दछ । यस सन्दर्भमा कामको हिसाबले मुलुकमा समग्र आर्थिक स्थिरता कायम गर्ने र समाजमा आय र सम्पत्तिको पुनर्वितरण गर्ने कार्य खासगरी केन्द्रीय सरकारले बढी सक्षम ढंगले गर्न सक्छ र वस्तु तथा सेवाको वितरण सम्बन्धी कार्य मूलतः तल्लो तहका सरकारले बढी कुशलतासाथ गर्न सक्छन भन्ने मान्यता छ । स्थानीय बासिन्दाका आवश्यकतालाई केन्द्रीय सरकारले भन्दा तल्लो तहका सरकारले सही किसिमले पहिचान गर्न सक्ने, तिनीहरुको सही किसिमले प्राथमिकता निर्धारण गर्न सक्ने र तिनीहरुलाई बढी प्रभावकारी रुपमा कार्यान्वयन गर्न सक्ने हुंदा सन्निकटताको सिद्धान्तले तल्लो तहका सरकारले प्रभावकारी रुपमा संचालन गर्ने कार्यहरुमा केन्द्रीय सरकारले हातहाल्नु हुदैन भन्ने मान्यता स्थापित गरेको छ ।

यस सन्दर्भमा कुनै स्थानिय सरकारको प्रशासनिक क्षेत्राधिकारको सीमाभित्र मात्रै प्रदान गरिने सेवाहरू उपलब्ध गराउन स्थानीय सरकार बढी सक्षम हुन्छ, एक भन्दा बढी स्थानीय सरकारको अधिकारक्षेत्र भित्र पर्ने आयोजनाहरुको कार्यान्वयन प्रादेशिक सरकारले बढी प्रभावकारी रुपमा गर्न सक्छ र एक भन्दा बढी प्रदेशमा सेवा पुग्ने राष्ट्रिय दृष्टिकोणले महत्वपूर्ण कार्यहरु केन्द्रीय सरकारले बढी सक्षमतमता साथ व्यवस्थापन गर्न सक्छ भन्ने अर्को मान्यता छ । मूलभूत रुपमा स्थानीय स्तरमा आवश्यक पर्ने शिक्षा, स्वास्थ्य, खानेपानी, यातायात जस्ता अधिकांश सेवाहरु केन्द्रीय भन्दा तल्लो तहका सरकारले बढी प्रभावकारी रुपमा सम्पन्न गर्न सक्ने हुदा ती कार्य गर्ने जिम्मेवारी तल्लो तहका सरकारलाई सुम्पिनु पर्दछ र त्यसको लागि ठूलो धनराशीको आवश्यकता पर्दछ ।

अर्कोतर्फ मूल्य अभिवृद्धि कर, आयकर, अन्तशुल्क तथा भंसार महसुल जस्ता प्रमुख करहरु आर्थिक तथा प्रशासनिक सक्षमताको हिसाबले केन्द्रीय स्तरमा लगाउनु उपयुक्त हुने हुंदा कर राजस्वको ठूलो हिस्सा केन्द्रस्तरमा संकलन हुन्छ । यसरी खर्च ठूलो मात्रामा तल्लो तहमा सक्षमता साथ गर्न सकिने र राजस्वको ठूलो हिस्सा केन्द्रीय स्तरमा सक्षमतासाथ संकलन गर्न सकिने हुंदा विभिन्न तहका सरकारका कार्य जिम्मेवारी र उपलब्ध वित्तीय साधन बीच तालमेल मिल्दैन । यसले ऊर्ध्वगामी (Vertical) असन्तुलनको स्थिति सृजना गर्दछ । यसैगरी प्रादेशिक वा स्थानीय सरकारबीच पनि राजस्व संकलन गर्ने क्षमता र खर्चको आवश्यकता बीच ठूलो अन्तर रहन सक्छ । उदाहरणका लागि, करका आधारहरु प्रायः राजधानी तथा उद्योग तथा व्यापार बढी भएका शहरी क्षेत्रमा केन्द्रित हुन्छन् भने ग्रामीण क्षेत्रमा व्यय उत्तरदायित्व उच्च हुन्छ । त्यहाँ आधुनिक सुविधाको अभाव हुन्छ र राजस्वको आधार अत्यन्त सीमित हुन्छ । जनसांख्यिक परिस्थितिका कारणले पनि प्रादेशिक/स्थानीय सरकारबीच व्यय उत्तरदायित्वमा अन्तर हुन सक्छ । उदाहरणार्थ, बालबालिका र वृद्ध व्यक्ति धेरै भएका स्थानीय निकायमा अन्य क्षेत्रका तुलनामा शिक्षा र स्वास्थ्यमा खर्च गर्नुपर्ने आवश्यकता उच्च हुन सक्छ । त्यसैगरी, भौगोलिक अवस्थितिका कारण पनि खर्च जिम्मेवारी प्रभावित हुन सक्छ । जस्तै तराइमा भन्दा पहाडमा सडक निर्माण गर्न बढी महंगो हुन्छ । आम्दानीको सीमित स्रोत भएका स्थानीय सरकार, त्यसमा पनि ग्रामीण क्षेत्रमा, यो तथ्य अझ बढी लागु हुन्छ । यसले गर्दा तिनीहरुको खर्च र

✍ डा. खड्का उच्च स्तरीय कर प्रणाली पुनरावलोकन आयोगका पूर्व अध्यक्ष हुनु हुन्छ ।

राजस्वबीच बेमेल हुन्छ जसले क्षितिजिय (Horizontal) असन्तुलन कायम गर्छ । यी ऊर्ध्वगामी र क्षितिजिय असन्तुलनलाई सहभाजित कर र अनुदानको माध्यमले कम गरिनु पर्दछ ।

२. वर्तमान व्यवस्था

२.१ राजस्व सम्बन्धी व्यवस्था

संविधानमा विभिन्न तहका सरकारलाई विभिन्न कर तथा गैरकरहरुबाट राजस्व परिचालन गर्न सक्ने अधिकार दिइएको छ । भंसार महसुल मुलुकको सीमा वारपार गर्ने वस्तुमा लाग्ने हुंदा स्वभावतः केन्द्रीय सरकारको अधिकार क्षेत्रभित्रको विषय हो । आर्थिक तथा प्रशासनिक सक्षमताका आधारमा मूल्य अभिवृद्धि कर, अन्तःशुल्क तथा आयकर केन्द्रमा संकलन गर्नु राम्रो हुने सैद्धान्तिक अवधारणा छ र अन्तर्राष्ट्रिय सामान्य प्रचलन पनि यही छ । यी मान्यताहरुलाई नेपालको संविधानले पनि आत्मसात गरेको छ । घरजग्गा रजिष्ट्रेशन दस्तुर तथा सवारी साधन कर जस्ता करहरुलाई प्रान्त र मालपोत/भूमिकर र सम्पत्ति करजस्ता करहरुलाई स्थानीय तहको अधिकार क्षेत्र भित्र राखिएको छ । संविधान अनुसार विभिन्न तहमा लगाउन सकिने कर तथा गैरकरहरु निम्नानुसार छन् :

तालिका : १
संविधानमा गरिएको राजस्व बांडफांड सम्बन्धी व्यवस्था

राजस्वको स्रोत	नेपाल सरकार	प्रादेशिक सरकार	स्थानीय सरकार
भन्सार	√		
मूल्य अभिवृद्धि कर	√		
अन्तःशुल्क	√		
संस्थागत आयकर	√		
व्यक्तिगत आयकर	√		
पारिश्रमिक कर	√		
कृषिमा आयकर		√	
घर-जग्गा रजिस्ट्रेसन शुल्क		√	√
सवारी कर		√	√
मनोरञ्जन कर		√	√
बिज्ञापन कर		√	√
सम्पत्ति कर			√
घर वहाल कर			√
व्यवसाय कर			√
मालपोत/भूमिकर			√
पर्यटन दस्तुर	√	√	√
सेवा शुल्क	√	√	√
दण्ड जरिवाना	√	√	√
राहदानी शुल्क	√		
भिसा शुल्क	√		

प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त रोयल्टी केन्द्र, प्रदेश र स्थानीय सबै तहको सरकारले पाउने व्यवस्था गरिएको छ भने कुनैपनि तहको सरकारले कर लगाउन सक्ने भनेर उल्लेख नभएका विषयमा कर लगाउने व्यवस्था नेपाल सरकारले निर्धारण गरे अनुसार हुने व्यवस्था छ ।

२.२ अनुदान तथा ऋण सम्बन्धी व्यवस्था

संविधानमा सशर्त, समपूरक, समानीकरण तथा विशेष अनुदानको व्यवस्था गरिएको छ । यी अनुदानमध्ये सशर्त अनुदान माथिल्लो तहको सरकारले कुनै खास उद्देश्य पूर्तिका लागि तल्लो तहको सरकारलाई दिने अनुदान हो । यस्तो अनुदानको रकम तोकिएको क्षेत्रवाहेक अन्य उद्देश्य प्राप्तिका लागि प्रयोग गर्न पाइदैन । अर्को अनुदान समपूरक अनुदान हो । यो अनुदान Matching Grants जस्तो हो जस्मा तल्लो तहको सरकारले कुनै क्षेत्रमा लगानी गरेमा माथिल्लो तहको सरकारले थप रकम दिने गर्दछ । संविधानमा समानीकरण अनुदानको पनि व्यवस्था गरिएको छ । यस्तो अनुदान खर्चको आवश्यकता र राजस्वको क्षमताका आधारमा दिइन्छ । स्मरण रहोस्, विभिन्न प्रादेशिक/स्थानीय सरकारहरू राजस्वको सम्भाव्यता र खर्चको आवश्यकताका आधारमा समान हुदैनन् । राजस्वको क्षमता खासगरी राजधानी रहेको शहर र उद्योग व्यापार केन्द्रीत शहरहरु भएका प्रान्त तथा स्थानीय तहका सरकारमा बढी हुन्छ । खर्चको आवश्यकता भौगोलिक अवस्थिति, जनसांख्यिक अवस्था र विकासको स्तरका आधारमा भिन्न हुन्छ । जस्तै तराईमा भन्दा हिमालमा सडक निर्माण खर्च बढी लाग्छ, र वृद्धहरु बढी भएका क्षेत्रमा स्वास्थ्य खर्चको र बालबालिका बढी भएको क्षेत्रमा शिक्षा सम्बन्धी खर्चको बढी आवश्यकता पर्दछ । यसरी राजस्व परिचालन गर्ने क्षमता र व्यय जिम्मेवारीमा भिन्नता भएको कारणले देखा पर्ने असमानतालाई सच्याउनका लागि संविधानमा समानीकरण अनुदानको व्यवस्था गरिएकोछ । यस्तो अनुदान माथिल्लो तहको सरकारले तल्लो तहको सरकारलाई र उही तहको सरकारमध्ये पनि साधन सम्पन्न सरकारले साधन कम भएका सरकारलाई दिने अन्तर्राष्ट्रिय प्रचलन छ । यसैगरी माथिल्लो तहको सरकारले तल्लो तहको सरकारलाई अन्य विशेष अनुदान दिने व्यवस्था पनि संविधानमा गरिएको छ । संविधानमा वैदेशिक सहायताको पनि प्रावधान गरिएको छ जुन देशको समष्टिगत आर्थिक स्थायित्व हुने गरी केन्द्रीय सरकारले लिन सक्ने व्यवस्था छ । यसैगरी प्रान्तले केन्द्रको सहमतिमा वैदेशिक अनुदान लिन सक्ने व्यवस्था छ ।

संविधानमा ऋण सम्बन्धी व्यवस्था पनि गरिएको छ । यस अनुसार वैदशिक ऋण लिने अधिकार केन्द्रीय सरकारमा रहेको छ र वैदेशिक ऋण लिंदा देशको समष्टिगत आर्थिक स्थायित्व हुने गरी लिनु पर्ने व्यवस्था छ । प्रदेश सरकारले केन्द्रीयकानूनअनुसार ऋण लिन सक्ने व्यवस्था छ भने स्थानीय सरकारले पनि कानूनअनुसार ऋण लिन सक्नेछन् । प्रादेशिक तथा स्थानीय सरकारले आन्तरिक ऋण मात्र लिन सक्छन । तिनीहरुले विदेशी ऋण लिन पाउदैनन । केन्द्र, प्रदेश र स्थानीय तहको बजेट घाटा व्यवस्थापन तथा अन्य वित्तीय अनुशासन सम्बन्धी व्यवस्था केन्द्रीय कानून बमोजिम हुनु पर्दछ ।

२.३ राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग

संविधानले माथिल्लो तहको सरकारले तल्लो तहको सरकारलाई गर्ने वित्तीय हस्तान्तरण अर्थात अनुदान दिने व्यवस्था सिफारिस गर्न एक राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको व्यवस्था गरेको छ । आयोगमा अध्यक्ष सहित बढीमा ५ जना सदस्य हुने र तिनीहरुको कार्यकाल ६ वर्षको हुने व्यवस्था छ ।

२.४ अन्तरप्रदेश व्यापार

संविधानले अन्तरप्रदेश व्यापार स्वतन्त्र रुपमा हुनपर्ने व्यवस्थाको वकालत गरेकोछ । यस अनुसार एक प्रदेश वा स्थानीय तहबाट अर्को प्रदेश वा स्थानीय तहको क्षेत्रमा हुने वस्तुको ढुवानी वा सेवाको विस्तार वा कुनै प्रदेश वा स्थानीय तहको क्षेत्रमा हुने वस्तुको ढुवानी वा सेवाको विस्तारमा कुनै किसिमको वाधा अवरोध गर्न वा कुनै कर, शुल्क, दस्तुर वा महसुल लगाउन वा त्यस्तो सेवा वा वस्तुको ढुवानी वा विस्तारमा कुनै किसिमको भेदभाव गर्न पाइने छैन ।

३. संघीय वित्त व्यवस्थाको समीक्षा र सुझाव

३.१ केन्द्रस्तरको राजस्व व्यवस्था

संविधानले मूल्य अभिवृद्धि कर, आयकर, भन्सार महसुल र अन्तःशुल्क जस्ता प्रमुख कर लगाउने अधिकार केन्द्रीय सरकारलाई दिएको छ । आर्थिक तथा प्रशासनिक सक्षमता र अन्तर्राष्ट्रिय राम्रा प्रयोगको आधारमा हुनुपर्ने पनि यही हो । अर्कोतर्फ केन्द्रीय सरकारले लगाउन सक्ने करमा पारिश्रमिक करलाई पनि समावेश गरिएको छ, जुन व्यक्तिगत आयकरकै अंश भएकोले यसलाई छुट्टै करको रुपमा संविधानमा उल्लेख गरिनु आवश्यक छैन । यसैगरी पर्यटन दस्तुरको व्यवस्था बारे पनि संविधानमा स्पष्ट छैन । पर्यटन क्षेत्रमा मूल्य अभिवृद्धि कर तथा आयकर लाग्ने र पर्यटकहरुले पर्वतारोहण तथा पदयात्रा स्वीकृति जस्ता शुल्क तिर्नु पर्ने व्यवस्थालाई निरन्तरता दिनु उपयुक्त हुने हुंदा केन्द्रीय, प्रान्तीय तथा स्थानीय सबै तहमा छुट्टै पर्यटन दस्तुर लगाउने व्यवस्थाको औचित्य देखिंदैन । अर्कोतर्फ नेपालमा आगामी दिनहरुमा सामाजिक सुरक्षा व्यवस्थाको विकास गर्दै जानुपर्ने सन्दर्भमा केन्द्रीय तहमा सामाजिक सुरक्षा कर लगाउन आवश्यक पर्ने हुनाले यसलाई केन्द्रीय कर प्रणालीमा समावेश गरिनु पर्दछ। वातावरणीय प्रभावले हाल विश्वकै ध्यान आकर्षण गरेको सन्दर्भमा दीर्घकालीन हिसाबले केन्द्रीय सरकारले कार्वन कर लगाउन सक्ने प्रावधान गरिनु पनि आवश्यक छ ।

संविधानले गैरकर सम्बन्धमा केवल राहादानी शुल्क, भिसा शुल्क, पर्यटन दस्तुर, सेवा शुल्क दस्तुर तथा दण्ड जरिवानालाई मात्र उल्लेख गरेको छ । तर नेपाल सरकारको गैरकर राजस्वका स्रोतहरुमा यी स्रोतहरु भन्दा निकै बढी महत्वपूर्ण स्रोतहरु जस्तै सम्पत्तिबाट प्राप्त आय, वस्तु तथा सेवा बिक्रीबाट प्राप्त आय र अन्य पूजीगत राजस्व समेटिएका छैनन् । वास्तवमा राज्यले गैरकरबाट कुल राजस्वको झण्डै २० प्रतिशत हिस्सा परिचालन गर्नु पर्ने आवश्यकताको सन्दर्भमा गैरकर सम्बन्धी विस्तृत तथा स्पष्ट व्यवस्था गरिनु पर्दछ । यस सन्दर्भमा नेपाल सरकारको राजस्वका स्रोतहरुको वर्गीकरणमा समावेश गरिए अनुसारका सबै गैरकर सम्बन्धी स्रोतहरु केन्द्र, प्रान्त तथा स्थानीय तहमा लागु गरिनु पर्दछ ।

३.२ प्रान्तस्तरको राजस्व व्यवस्था

संविधानमा प्रान्तीय करमा समावेश गरिएका करहरु मध्ये घर-जग्गा रजिस्ट्रेसन शुल्क र सवारी साधन कर स्वभाविक रुपमा प्रादेशिक अर्थात प्रान्तीय कर हुन् । कारण केन्द्रीय व्यवस्थामा जग्गा तथा सवारी साधनको व्यवस्थापन विश्वभर सामान्यतया राज्य वा प्रान्तीय सरकारको जिम्मेवारीको रुपमा रहेको पाइन्छ । मनोरन्जन कर र विज्ञापन कर प्रादेशिक तहमा भन्दा पनि स्थानीय तहमा लगाइने कर हुन् । यी दुइटै कर स्थानीय सरकारको अधिकार क्षेत्र भित्र पनि राखिएकाले दोहोर कर नलगाउन यी दुइटै करहरुलाई प्रान्तको अधिकार क्षेत्र बाहिर राखिनु पर्छ । कृषिमा आय कर लगाउने अधिकार प्रान्तलाई दिएको व्यवस्था पनि व्यावहारिक हिसाबले प्रश्नकै विषय हुन सक्छ । केन्द्रीय सरकारले कृषि लगायतको आयमा आयकर लगाउंछ । कृषि र गैर कृषि आय हुनेको हकमा कृषि आयमा छुट्टै कर लगाउदा व्यावहारिक कठिनाइ हुने मात्र नभै छिमेकी देशमा कृषि आयमा आयकर लगाउने अधिकार राज्य सरकारलाई दिइएको भएता पनि त्यो व्यवहारमा उतार्न नसकिएको तथ्य पनि मनन गर्न योग्य छ । अर्कोतर्फ प्रान्तीय सरकारलाई पूर्वानुमानित कर, टिकट दस्तुर, शिक्षा सेवा कर र जुवा/चिठ्ठा/क्यासिनोमाथि कर लगाउने अधिकार दिइनु पर्दछ । यसैगरी माथि उल्लेख गरिए अनुसार गैरकर सम्बन्धी व्यवस्था पनि गरिनु पर्दछ ।

३.३ स्थानीय तहको राजस्व व्यवस्था

संविधानमा स्थानीय करका रुपमा अगाडि सारिएका करहरुमध्ये घर जग्गा रजिष्ट्रेशन शुल्क र सवारी साधन कर माथि उल्लेख गरिए अनुसार प्रान्तमा लगाउने कर भएकाले तिनीहरुलाई स्थानीय तहका करमा समावेश गरिनु हुदैन । घर वहालमा केन्द्रीय तहमा कर लगाइने हुंदा स्थानीय तहमा दोहोरो कर लगाइनु हुदैन । यसको सट्टा केन्द्रीय तहमा लगाइएको घर वहाल कर संकलनमा स्थानीय तहका सरकारलाई संलग्न गरेर त्यसलाई प्रभावकारी वनाएर यस करबाट संकलन भएको रकमको निश्चित प्रतिशत स्थानीय तहले पाउने व्यवस्थागर्नु उपयुक्त हुनेछ । स्थानीय सरकारले लगाउन पाउनेविज्ञापन करको नाम परिवर्तन गरेर होर्डि» बोर्ड (साइन बोर्ड/ग्लोबोर्ड) कर गरिनु पर्दछ । यसैगरी सम्पत्ति करको नाम परिवर्तन गरेर घरजग्गा कर गरिनु पर्दछ । स्थानीय सरकारलाई डुङ्गा, केबलकार, वयल गाडा, टांगा र जनावरमाथि कर लगाउने अधिकार दिइनु पर्दछ र पार्किङ शुल्क लगाउने अधिकार पनि स्थानीय सरकारकै हुनु पर्दछ ।

३.४ प्राकृतिक स्रोत सम्बन्धी व्यवस्था

संविधानमा केन्द्र, प्रदेश र स्थानीय तहले प्राकृतिक स्रोतको प्रयोग वा विकासबाट प्राप्त लाभको समन्यायिक वितरणको व्यवस्था गर्नुपर्नेप्रावधानछ । त्यस्तो लाभको निश्चित अंश रोयल्टी, सेवा वा वस्तुको रुपमा

परियोजना प्रभावित क्षेत्र र स्थानीय समुदायलाई कानून बमोजिम वितरण गर्नुपर्ने प्रावधान पनि उल्लेख छ । प्राकृतिक संसाधनमा जलस्रोत, खनिज, कोइला, वन, तेल तथा ग्यास पर्दछन् र तिनीहरुमध्ये हाल देशमा तेल तथा ग्यासको विकास नभएको भएता पनि संभावना रहेको अनुमान छ । सैद्धान्तिक तथा अन्तर्राष्ट्रिय प्रचलन अनुसार राष्ट्रिय महत्वका प्राकृतिक स्रोतहरूमाथि कर उठाउने अधिकार केन्द्रीय सरकारसँग हुनुपर्छ भने कम महत्वका स्रोतमाथि तल्लो तहका सरकारले कर लगाउनु पर्दछ । प्राकृतिक संसाधनको प्रयोग गर्दा त्यसबाट स्थानीय जनतामाथि प्रभाव पर्ने हुनाले त्यसको फाइदा तिनीहरुले पनि पाउनुपर्दछ । यस सन्दर्भमा संघीय मुलुकहरुमा राष्ट्रिय दृष्टिकोणले महत्वपूर्ण प्राकृतिक स्रोतमाथि केन्द्रीय सरकारले कर लगाए पनि त्यसको केही अंश त्यस्तो स्रोत रहेको प्रान्त तथा स्थानीय निकायले पनि पाउने व्यवस्था गरिएको हुन्छ । उदाहरणका लागि, दक्षिणी सुडानमा तेल र अन्य खनिजमाथि केन्द्रीय सरकारले कर लगाउने भए तापनि त्यसबाट प्राप्त कुल राजस्वको दुई प्रतिशत उत्पादक राज्यलाई र तीन प्रतिशत त्यस क्षेत्रका स्थानीय निकायहरूलाई प्रदान गरिन्छ । नेपालमा पनि प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त राजस्वको लाभ केन्द्र, प्रदेश तथा स्थानीय तहले पाउनु पर्ने प्रावधान हुनुपर्दछ ।

३.५ प्रस्तावित राजस्वको स्वरुप

राजस्व वांडफांड सम्बन्धमा संविधानमा हाल गरिएको व्यवस्थामा उक्त अनुसारको परिमार्जन गरिएपछि विभिन्न तहमा लगाइने राजस्वको स्वरुप निम्नानुसार हुनु पर्दछ :

तालिका : २

संघीय व्यवस्था अन्तर्गत विभिन्न तहका सरकारले लगाउन सक्ने कर तथा गैरकर

राजस्वको स्रोत	**नेपाल सरकार**	**प्रादेशिक सरकार**	**स्थानीय सरकार**
भन्सार	√		
मूल्य अभिवृद्धि कर	√		
अन्तःशुल्क	√		
संस्थागत आयकर	√		
व्यक्तिगत आयकर	√		
सामाजिक सुरक्षा कर	√		
कार्वन कर	√		
घर-जग्गा रजिस्ट्रेसन शुल्क		√	
सवारी कर		√	
पूर्वानुमानित कर		√	
शिक्षा सेवा कर		√	
टिकट दस्तुर		√	
जुवा/चिठ्ठा/क्यासिनोमाथि कर		√	
घर जग्गा कर			√
मालपोत/भूमिकर			√
मनोरञ्जन कर			√
व्यवसाय कर			√

होर्डिङ बोर्ड कर			√
डुङ्गा, केबलकार सञ्चालनमा लाग्ने कर			√
बयल गाडा, टांगा, र जनावरमाथि कर			√
पार्किङ शुल्क			√
सम्पत्तिबाट प्राप्त आय	√	√	√
वस्तु तथा सेवा बिक्रीबाट प्राप्त आय	√	√	√
दण्ड, जरिवाना र जफत	√	√	√
पूंजीगत राजस्व	√	√	√
प्रशासनिक शुल्क (राहादानी, भिसा, पर्वतारोहण आदि)	√		

३.६ वित्तीय असन्तुलन

राजस्व सम्बन्धमा उक्त अनुसारको परिवर्तन गरिएपनि संघीय वित्त व्यवस्थामा असन्तुलनको स्थिति कायमै रहने छ र खासगरी प्रान्तस्तरमा आफ्नै स्रोतबाट परिचालन गरिने राजस्वको अंश न्यून रहने छ । यस्तो वित्तीय असन्तुलनलाई सहभाजित कर (Shared tax) तथा अनुदानको माध्यमले कम गरिनु पर्दछ । यस सन्दर्भमा संविधानमा नेपाल सरकारले संकलन गरेको राजस्व केन्द्र, प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई न्यायोचित वितरण गर्ने व्यवस्था गरिनु पर्ने प्रावधान छ । नेपाल सरकारले प्रदेश र स्थानीय सरकारलाई खर्चको आवश्यकता र राजस्वको क्षमताको आधारमा वित्तीय समानीकरण अनुदान दिनु पर्नेछ । यसैगरी प्रादेशिक सरकारले नेपाल सरकारबाट प्राप्त अनुदान र आफ्नो स्रोतबाट उठ्ने राजस्वलाई मातहतको स्थानीय तहको खर्चको आवश्यकता र राजस्व क्षमताको आधारमा वित्तीय समानीकरण अनुदान दिनु पर्नेछ । प्रादेशिक सरकारको वित्तीय स्वायत्तता बढाउनका लागि केन्द्रीय सरकारले प्रान्तीय सरकारलाई अनुदान दिने भन्दा पनि केही करलाई सहभाजित करको रुपमा विकसित गरिनु पर्दछ जसले गर्दा सहभाजित कर प्रादेशिक सरकारको पनि आफ्नै राजस्वको स्रोतको रुपमा रहने छ ।

३.७ सहभाजित कर

मूल्य अभिवृद्धि कर तथा अन्तःशुल्कलाई सहभाजित करको रुपमा प्रयोग गरी यी करहरुबाट संकलित राजस्व केन्द्र तथा प्रदेशबीच विभाजन गरिनु पर्दछ । यी करबाट प्राप्त राजस्वमध्ये नेपाल सरकारको हिस्सा राष्ट्रिय सञ्चित कोषमा जम्मा गरिनु पर्दछ भने प्रादेशिक सरकारहरुको हिस्सा प्रदेशको विभाज्य कोषमा दाखिला गरीनिर्धारित सिद्धान्त/सूत्रका आधारमा प्रादेशिक सरकारहरुलाई वितरण गरिनु पर्दछ । यस किसिमको व्यवस्थाले प्रादेशिक सरकार मूल्य अभिवृद्धि कर तथा अन्तशुल्कबाट संकलित राजस्वबाट प्राप्त हुने हिस्सा पारदर्शी ढंगले प्राप्त गर्नेछन् । यसले प्रादेशिक सरकारलाई आफ्नो प्रदेशको आवश्यकता अनुसार प्रादेशिक बजेट तयार गर्न सहज हुनेछ। यसरी यी करहरुलाई सहभाजित करको रुपमा विकसित गर्दा यी कर प्रादेशिक सरकारको पनि कर हुने र यी करहरुबाट प्राप्त राजस्व प्रदेशको आफ्नो स्रोतबाट परिचालन भएको राजस्व सरह हुने हुनाले प्रदेशहरुको आत्मनिर्भरता बढ्ने छ ।

मूल्य अभिवृद्धि करलाई सहभाजित करको रुपमा अस्ट्रेलिया, नाइजेरिया, जर्मनी, क्यानडा जस्ता थुप्रै संघीय देशमा प्रयोग गरिएको पाइन्छ । उदाहरणका लागि अस्ट्रेलियामा मूल्य अभिवृद्धि कर (वस्तु र सेवा कर) सम्बन्धी कर नीति र कर कानून केन्द्रीय सरकारको क्षेत्राधिकारभित्र पर्दछ र यस करलाई केन्द्रीय सरकारको

कर प्रशासनले संकलन गर्दछ । त्यसबाट प्राप्त राजस्वलाई वित्तीय समानीकरण (Equalization) सूत्रअनुसार राज्य र स्थानीय सरकारलाई वितरण गरिन्छ । नाइजेरियामा पनि मूल्य अभिवृद्धि कर राष्ट्रिय सरकारको क्षेत्राधिकारमा पर्छ । त्यहाँ केन्द्रीय सरकारले करको दर तथा आधार नियन्त्रण गर्छ र कर संकलन गर्छ । करबाट संकलित राजस्व केन्द्रीय, प्रादेशिक र स्थानीय सरकारबीच बाँडिन्छ ।

जर्मनीमा पनि मूल्य अभिवृद्धि कर केन्द्रीय सरकारको अधिकारक्षेत्रभित्र पर्दछ । त्यहाँ मूल्य अभिवृद्धि कर कानून केन्द्रीय क्षेत्राधिकारभित्र छ र कर आधार तथा कर दर केन्द्रीय सरकारले नियन्त्रण गर्छ । कर प्रशासन राज्यले गर्छ भने प्राप्त राजस्व केन्द्रीय, राज्य र स्थानीय सरकारबीच बाँडिन्छ । कुल मूल्य अभिवृद्धि कर राजस्वमध्ये वृद्धहरूलाई पेन्सन र बेरोजगारी कोषका लागि केन्द्रले ९.५% प्राप्त गर्छ । बाँकी रकमबाट नगरपालिकाहरूले पूंजी व्यापार कर खारेजी गरेबापत क्षतिपूर्ति स्वरूप २.२% प्राप्त गर्दछन् । त्यसपछि बाँकी रहेको रकम केन्द्र र राज्यबीच क्रमश: ५०.५ र ४९.५ को अनुपातमा बाँडिन्छ ।

क्यानाडामा प्रादेशिक बिक्री करलाई राष्ट्रिय मूल्य अभिवृद्धि कर (वस्तु तथा सेवा कर) सँग समन्वय कायम गर्ने क्रममा अधिकांश प्रदेशमा प्रादेशिक बिक्री कर केन्द्रीय मूल्य अभिवृद्धि करको आधारमा लगाइन्छ । केन्द्रीय मूल्य अभिवृद्धि करसँगै केन्द्रीय कर प्रशासनले प्रादेशिक बिक्रीकर पनि संकलन गर्दछ ।भारतमा पनिसन् २०१६ को अप्रेल १ तारिखदेखि वस्तु तथा सेवा करको रुपमा मूल्य अभिवृद्धि कर कार्यान्वयन भएपछि करीव यस्तै किसिमको व्यवस्था लागु हुनेछ ।

अन्त:शुल्कलाई पनि मूल्य अभिवृद्धि कर जस्तै सहभाजित करको रुपमा लगाइनु पर्दछ र त्यसबाट संकलित राजस्व केन्द्र र प्रान्त बीच विभाजन गर्ने व्यवस्था गरिनु पर्दछ । यसैगरी घर वहाल कर राजस्व पनि केन्द्रीय तथा स्थानीय तहबीच विभाजन गर्ने व्यवस्था गरिनु पर्दछ ।

३.८ अनुदान

संविधानले सशर्त, समपूरक, समानीकरण तथा विशेष अनुदानको व्यवस्था गरेको भएता पनि नि:शर्त अनुदानको प्रावधान गरेको छैन । नि:शर्त अनुदान माथिल्लो तहको सरकारले तल्लो तहका सरकारलाई जनसंख्या वा अन्य कुनै आधारमा विना कुनै शर्त उपलब्ध गराउंछ । यसलाई Block Grant पनि भन्ने गरिन्छ । यसको अर्थ अनुदान प्राप्त गर्ने सरकारले त्यस्तो अनुदान रकम आफ्नो आवश्यकता अनुसार खर्च गर्न सक्छ र त्यसले अनुदान पाउने सरकारको वित्तीय स्वायत्ततालाई बढाउछ । यदि समपूरक अनुदान यस प्रकृतिको अनुदान होइन भने त्यसलाई प्रष्ट्याउनुका साथ नि:शर्त अनुदानको व्यवस्था गरिनु पर्दछ ।

अनुदानका सन्दर्भमा विचार गर्नु पर्ने अर्कोकुरा मुलुक एकात्मक व्यवस्थाबाट संघीय प्रणालीमा रुपान्तरित हुंदा अन्तरसरकारी हस्तान्तरणका संक्रमण सहज हुनु पर्दछ जहां स्थानीय सरकारले पाउने अनुदान वर्तमान अवस्थामा पाइरहेको नि:शर्त अनुदानभन्दा कम हुनु हुदैन र तिनीहरुलाई हानि हुनु हुदैन (Held Harmless) भन्ने सिद्धान्तलाई बिर्सनु हुंदैन ।

३.९ संघीय वित्त आयोग

संविधानमा गरिएको राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको व्यवस्था पनि अन्तर्राष्ट्रिय जगतमा अपनाइएको सामान्य प्रचलन भन्दा केही भिन्न छ । संघीय मुलुकमा विभिन्न तहका सरकार बीच राजस्व एवं अनुदानको बाँडफाँड गर्ने विस्तृत आधार र संयन्त्र सम्बन्धी सुझाव प्रस्तुत गर्न एउटा वित्तीय आयोग गठन गर्ने प्रचलन छ । यस्तो आयोग निश्चित समय (भारतमा २.५ वर्ष) का लागि गठनभै त्यसले आगामी ५ वर्षका लागि अन्तरसरकारी हस्तान्तरण सम्बन्धमा अपनाउने नीति/सूत्रका वारेमा सुझाव दिन्छ । नेपालमा यस आयोगलाई विज्ञ वित्त आयोगको रुपमा भन्दा पनि यसमा प्राकृतिक स्रोत समेत गांसेर अन्य संवैधानिक आयोग सरह ६ वर्षका लागि गठन गर्ने व्यवस्था गरेको छ जसले वित्त आयोगको मर्म छोएको देखिदैन । यस आयोगलाई विज्ञहरुको समूहका रुपमा हेरिनु पर्ने र त्यसले आगामी पांच वर्षको लागि सहभाजित करको विभाजन, अनुदानको वितरण, सार्वजनिक ऋण जस्ता विषयमा सुझाव दिने हुनाले यसको कार्यकाल २ वर्ष भन्दा बढी आवश्यक पर्दैन । यसैले हरेक ५ वर्षमा एक जना अध्यक्ष र दुईजना सदस्य भएको एक विज्ञ संघीय वित्त आयोग दुई वर्षको लागि गठन गरिनु पर्दछ र त्यसको सचिवालय भने संस्थागत संझना (Institutional Memory) कायम राख्नका लागि स्थायी हुनु पर्दछ ।

३.१० कानूनी व्यवस्था

संविधानका निर्देशक सिद्धान्तहरुमा अन्य कुराहरुका साथै "परस्पर सहयोगमा आधारित संघीयताका आधारमा संघीय इकाइहरुबिचको सम्बन्ध संचालन गर्दै..." भन्ने व्यहोरा उल्लेख हुनुले संघीय व्यवस्थामा परस्पर सहयोग र सहकार्यको आवश्यकतालाई झल्काउंछ । संघीय प्रणालीको सफलताका लागि विभिन्न तहका सरकारबीच सहकार्य, समन्वय र विश्वास अत्यन्त महत्वपूर्ण हुन्छ । सबैले वित्तीय संघीयताको भावनालाई सम्मान गर्नु आवश्यक एवं महत्वपूर्ण हुन्छ । अन्तरसरकारी वित्तीय सम्बन्धका विषयहरूलाई पारस्परिक समझदारी र सामञ्जस्यको आधारमा व्यवहार गर्नुपर्छ । विभिन्न तहका सरकारका अधिकार, कर्तव्य र जिम्मेवारीलाई स्पष्टतः निर्दिष्ट गर्नु र तिनको पालना गर्नु आवश्यक हुन्छ । खर्च जिम्मेवारीको निर्दिष्टीकरण, राजस्व बाँडफाँड, अनुदान वितरण तथा कर्जाजस्ता विषयका लागि स्पष्ट र पारदर्शी नीति, निर्देशक सिद्धान्त तथा मूल्यांकन र अनुगमन संयन्त्र पनि विकास गर्नु आवश्यक हुन्छ । साथै, सम्बन्धित निकायले यस्ता नीतिको पूर्ण रुपमा पालना गर्नुपर्छ । यसको लागि संघीय वित्त सम्बन्धी मामिलालाई संविधान, ऐन नियम, संझौता आदिद्वारा प्रारम्भ देखिनै सकेसम्म बढी स्पष्ट तथा पारदर्शी बनाउदै लैजानु पर्दछ ।

केन्द्रीय सरकारले लगाउन पाउने करमा समावेश गरिएको पारिश्रमिक करलाई हटाउनु र सामाजिक सुरक्षा कर तथा कार्वन कर लगाउन सक्ने अधिकार थपिनु पर्दछ । गैरकर सम्बन्धमा सम्पत्तिबाट प्राप्त आय,.वस्तु तथा सेवा बिक्रीबाट प्राप्त आय र पुंजीगत राजस्व समावेश गरिनु पर्दछ ।

प्रान्तीय कर प्रणालीमा पूर्वानुमानित कर, शिक्षा सेवा कर, टिकट दस्तुर र जुवा/चिठ्ठा/क्यासिनोमाथि लाग्ने कर समावेश गरिनु पर्दछ भने मनोरन्जन कर, विज्ञापन कर र कृषिमा लाग्ने आयकर हटाइनु पर्दछ । केन्द्रीय स्तरमा झै प्रान्तमा पनि गैरकर सम्बन्धी व्यवस्थालाई स्पष्ट गरिनु पर्दछ ।

स्थानीय करको सूचीबाट घरजग्गा रजिष्ट्रेशन शुल्क, सवारी साधन कर र घर वहाल कर झिकिनु पर्दछ । विज्ञापन करको नाम परिवर्तन गरेर होर्डिङ बोर्ड कर र सम्पत्ति करको नाम परिवर्तन गरेर घर जग्गा कर गरिनु पर्दछ । स्थानीय सरकारलाई डुङ्गा, केबलकार, बयल गाडा, टांगा र जनावरमाथि कर र पार्किङ शुल्क लगाउने अधिकार दिइनु पर्दछ । केन्द्र र प्रान्तमा झै स्थानीय तहले लगाउन पाउने गैरकर सम्बन्धी व्यवस्थालाई स्पष्ट गर्नु आवश्यक छ ।

माथिल्लो तहका सरकारले तल्लो तहका सरकारलाई दिने अनुदानमा निःशर्त अनुदान थप गरिनु पर्दछ ।

स्थायी राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सट्टा हरेक ५ वर्षमा एक जना अध्यक्ष र दुईजना सदस्य भएको एक संघीय वित्त आयोग दुई वर्षको लागि गठन गर्ने र यसको सचिवालय स्थायी हुने व्यवस्था गरिनु पर्दछ ।

विभिन्न तहमा लागु गरिएका राजस्व सम्बन्धी साझा विषयहरुलाई स्पष्ट गर्न केन्द्र-प्रान्त वित्तीय व्यवस्था ऐन तर्जुमा गरिनु पर्दछ । उदाहरणका लागि मूल्य अभिवृद्धि कर तथा अन्तःशुल्कलाई केन्द्र र प्रान्त बिच बांडिने सहभाजित करको रुपमा लगाउने प्रावधान संविधानमा नगरिएकोले यसलाई केन्द्र-प्रान्त वित्तीय व्यवस्था ऐनमा उल्लेख गरिनु पर्दछ । यसैगरी घर वहालबाट केन्द्रले संकलन गरेको राजस्वको निश्चित प्रतिशत स्थानीय तहलाई प्रदान गर्ने व्यवस्था पनि यस कानूनमा गरिनु पर्दछ । यस ऐनले देशको समग्र कर प्रणालीमा एकरूपता, संगति र सामञ्जस्य ल्याउनु पर्दछ । त्यसैगरी, देशमा समानरूपले कर कानून लागु गर्न केन्द्रीय तथा प्रादेशिक सरकारहरू एउटा कर प्रशासन सम्झौतामा प्रवेश गर्न सक्छन् । प्रान्तीय सरकारले लगाउन सक्ने कर, महसुल तथा अन्य शुल्कको लेखाजोखा तथा संकलनका लागि एउटा नमुना प्रान्त कर कानून विकास गर्नुपर्छ । यसैगरी केन्द्रीय र प्रादेशिक वा प्रादेशिक र प्रादेशिक वा प्रादेशिक र स्थानीय वा स्थानीय र स्थानीय सरकारबीच सम्पन्न गर्नुपर्ने सहमति वा समझदारीपत्रहरूको पनि व्यवस्था गर्दै जानु पर्दछ ।

३.११ अन्तरप्रदेश व्यापार

विश्वका विभिन्न संघीय मुलुकको संघीय संविधानमा अन्तरप्रदेश व्यापार स्वतन्त्र रुपमा हुनु पर्दछ भन्ने व्यवस्था गरिएको हुन्छ र त्यसमा कुनै पनि तहको सरकारले कर लगाउन पाउदैन । संयुक्त राज्य अमेरिकामा यदी कुनै तहको सरकारले अन्तरप्रदेश व्यापारमा कर लगाउने कानून बनाएमा केन्द्रीय सरकारले त्यसलाई खारेज गर्न सक्ने प्रावधान छ । नेपालको संविधानले पनि अन्तरप्रदेश व्यापार स्वतन्त्र रुपमा हुन पाउने र त्यसमा कुनै किसिमको कर लगाउन नपाइने व्यवस्था गरेको छ । यसको मान्यता संघीय व्यवस्था अन्तर्गत विभिन्न राज्य भएपनि मुलुकको सिंगो अर्थतन्त्र एउटा साझा बजार हो र त्यसमा वस्तु, सेवा, श्रम तथा पूजीको स्वतन्त्र आवागमन हुनु पर्दछ भन्ने हो । यति मात्र नभै हाल विश्वमा यूरोपेली आर्थिक समुदाय, दक्षिण पूर्वी देशहरुको बीचको आर्थिक समुदाय, पूर्वी अफ्रिकन समुदाय लगायतका विभिन्न क्षेत्रीय साझा

बजारहरुको विकास भएको छ जहां समुदायका सदस्य राष्ट्रहरु बीचको व्यापारमा कुनै किसिमको कर लाग्दैन । यस प्रावधानको मान्यतालाई सम्मान गरेर हामी कहां पनि अन्तरप्रदेश व्यापारको स्वतन्त्र आवागमनमा कुनै किसिमको वाधा व्यवधान आउन दिनु हुदैन । नयां संविधान लागु भए लगत्तैवस्तुको आवागमनमा गरिएको अवरोध संविधानमा गरिएको अन्तरप्रदेश व्यापार स्वतन्त्र रुपमा हुनु पाउनु पर्ने अवधारणासंग मेल खादैन र यसले संघीय व्यवस्थाको सही कार्यान्वयनमा आशंका उत्पन्न गराउन सक्ने हुंदा आगामी दिनहरुमा यस्ता कार्यहरु कुनै क्षेत्रबाट पनि गरिनु हुदैन ।

४.निष्कर्ष

नेपालले नयां संविधान पाएको छ र मुलुकमा संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र स्थापना भएको छ । संघीय व्यवस्थालाई सही र प्रभावकारी रुपमा लागु गर्नका लागि अन्य कुराहरुका साथै सही किसिमको संघीय वित्त व्यवस्थाको तर्जुमा तथा त्यसको प्रभावकारी कार्यान्वयन आवश्यक छ । संघीय वित्त व्यवस्थामा विभिन्न तहका सरकारको आय तथा व्यय सम्बन्धी विषयहरु पर्दछन् जुन दैनिक रुपमा सरोकार राख्ने जटिल तथा महत्वपूर्ण विषय हुन् । यी विषयहरुको छनौट गर्दा आर्थिक तथा प्रशासनिक क्षमता र वित्तीय स्वायत्तता बीच उपयुक्त किसिमको सन्तुलन कायम गरिनु पर्दछ । यस सन्दर्भमा सार्वजनिक क्षेत्रका कार्यहरु मध्ये कुन कार्य कुन तहको सरकारले सक्षमतासाथ सम्पन्न गर्न सक्छ भनेर सही किसिमले छनौट गरिनु पर्दछ । यसैगरी राजस्वका स्रोत मध्ये कुन स्रोत कुन तहले बढी सक्षमता साथ परिचालन गर्न सक्छ भनेर यकिन हुनु पर्दछ जसले गर्दा करको आर्थिक तथा प्रशासनिक लागत नबढोस् र अर्थतन्त्रमाथि अनावश्यक रुपमा करको बोझ नथपियोस् । अर्कोतर्फ संघीय व्यवस्थाको मर्म अनुसार विभिन्न तहका सरकारका कार्यहरु सम्पन्न गर्न आवश्यक वित्तीय साधन उपलव्धभै वित्तीय स्वायत्तता कायम हुने स्थिति सृजना गरिनु जरुरी छ । संघीय नेपालमा स्थानीय सरकारको कर लगाउने अधिकार खुम्चिने वा तिनीहरुको वित्तीय स्वायत्ततामा आंच आउन दिन पनि हुदैन ।

संघीय वित्त व्यवस्थाको मोटामोटी खाका संविधानमा दिइएको छ जसमा केही परिमार्जनको आवश्यकता छ । विभिन्न तहका सरकारलाई राजस्व वांडफांड गर्दा तोकिएका स्रोतहरु मध्ये केही स्रोतहरु हटाउन र केही स्रोतहरु थप गर्न आवश्यक छ । यसैगरी अन्तरसरकारी हस्तान्तरण सम्बन्धमा पनि समायोजनको आवश्यकता छ र वित्त आयोगको अवधारणामा परिमार्जनको खांचो छ । संविधानको परिधि भित्र रहेर केन्द्रीय-प्रान्तीय वित्तीय व्यवस्थापन कानून, प्रान्तीय नमुना राजस्व कानून, स्थानीय नमुना राजस्व कानूनजस्ता कानूनलागु गर्नका साथै विभिन्न तहका सरकार बीच सम्पन्न गरिने राजस्व सम्बन्धी संझौताहरु तय गरी लागु गरिनु पर्छ । यी ऐन, नियम तथा संझौताहरुले केन्द्रीय वित्त व्यवस्थालाई थप स्पष्ट र पारदर्शी बनाउनका साथै देशको समग्र कर प्रणालीमा एकरूपता, संगति र सामञ्जस्य ल्याउनेछ । संघीय प्रणालीको सफलताका लागि विभिन्न तहका सरकारबीच सहकार्य, सहयोग, समन्वय, सहचारिता तथा सहभागिता अत्यन्त महत्वपूर्ण हुन्छ । वित्तीय संघीयताको भावनालाई सबैले सम्मान गर्नु आवश्यक हुन्छ । संघीय वित्त व्यवस्थाको प्रभावकारी कार्यान्वयनका लागि यस विषयमा मन्थन गर्न एक उच्च स्तरीय राजनीतिक मञ्चको स्थापना पनि सहयोगी हुन सक्छ ।

❑❑❑

संघीयताको कार्यान्वयन

✍ प्रा.डा.भीमदेव भट्ट

भूमिका

वर्तमान समयमा विश्वमा १९३ राष्ट्र छन् । कान्छो राष्ट्र दक्षिण सुडान हो । यसमध्ये करिब ७२ राष्ट्र विकासोन्मुख समूहमा पर्दछन् । द्वितीय विश्वयुद्ध पूर्व धेरै राष्ट्रले स्वतन्त्र अस्तित्व प्राप्त गर्न सकेका थिएनन् । धनी एवं सम्पन्न राष्ट्रले गरिब एवं विपन्न राष्ट्रमाथि थिचोमिचो जारी राखेका थिए । साम्राज्यवादी मुलुकको चक्रव्यूहमा परी औपनिवेशिक जीवन यापन गरिरहेका एशिया, अफ्रिका र ल्याटिन अमेरिकाका थुप्रै देशहरु द्वितीय विश्वयुद्ध पश्चात क्रमशः स्वतन्त्र हुँदै गए ।

यसरी स्वतन्त्र भएका अधिकांश देशले प्रशासन संचालनको प्रारुपमा खासै परिवर्तन ल्याउन सकेनन् । तिनीहरुले आफ्नो देशमा विगतमा शासन गर्ने देशले स्थापित गरेका पद्धतिलाई नै निरन्तरता प्रदान गरे । इतिहास पल्टाउने हो भने त्यस्ता औपनिवेशिक देशमा क्रमशः (१) बेलायती, (२) फ्रान्सेली र (३) रुसी ढाँचाको प्रशासनिक संरचना पाइन्छ ।[१४]

बेलायती ढाँचाको अनुसरण मुख्यतया अंग्रेजी भाषा बोलिने अथवा भनुँ त्यसको प्रभावमा परेका देशहरु क्रमशः दक्षिण एसिया, अफ्रिका, उत्तरी अमेरिका र अष्ट्रेलियाले व्यवहारमा ल्याए । यस अन्तरगत विकेन्द्रीकरण, संसदीय परम्परा, समिति प्रथा, जनसहभागिता जस्ता गतिविधि अपनाइन्छ । एक शब्दमा लेख्दा यस प्रारुपले विकेन्द्रीकरणलाई आत्मसात गरेको छ ।

अर्को पाटोबाट हेर्दा फ्रान्सेली ढाँचाको प्रभाव पश्चिमी युरोपको केही भाग पश्चिम एशिया, उत्तरी अफ्रिका र दक्षिणी अमेरिकाले अनुशरण गरे । बेलायती ढाँचाको ठीक उल्टो यस अन्तरगत केन्द्रीयकरण आदेशको शृङ्खला (Chain of Command), पदसोपानमा आधारित संरचना, कार्यकारीको प्रभुत्व र संसदीय अधिपत्य (Legistative Subordination) आदि विशेषता पाइन्छ ।

उपरोक्त दुवै ढाँचासित नमिल्ने अर्को ढाँचा रुसी हो । रुसी ढाँचाको वर्चश्व पूर्वी युरोप र विश्वका अन्य समाजवादी देशमा बाक्लिदै गयो । यस अन्तरगत कम्युनिस्ट पार्टीको एकल नियन्त्रण, केही हदसम्म प्रजातान्त्रिक विकेन्द्रीकरण, एक्लो उम्मेदवारी निर्वाचन प्रणाली, तहवद्ध आदेशको श्रृङ्खला (Hierarchical Chain of Command), केन्द्रीय सरकारको अत्यधिक कार्यक्षेत्र र नियन्त्रण आदि गतिविधि पर्दछन् ।

उपरोक्त तीनवटै पद्धति अन्तरगत पनि राष्ट्र संचालनका लागि अवलम्बन गरिएका राज्यको संरचना र शासकीय स्वरुपमा एकरुपता पाइँदैन । विश्वका विभिन्न राष्ट्रमा अहिले पनि कहीँ राजसंस्था छ भने धेरै राष्ट्रमा संसदीय व्यवस्था र अन्यमा राष्ट्रपति पद्धति कायम छ । कतिपय राष्ट्रमा माथि उल्लिखित तीन ढाँचाको मिश्रित व्यवहार समेत पाइन्छ । वर्तमान समयमा दक्षिण एशियाली मुलुकका कतिपय राष्ट्रले बेलायती र फ्रान्सेली ढाँचाको प्रारुपलाई एकसाथ अवलम्बन गरिरहेछन् । त्यसैगरी शीतयुद्धको अन्तपछि रुसी ढाँचाको प्रभाव क्रमशः न्यून हुँदै गइरहेछ । पछिल्लो केही दशक यता चीनमा समेत निजीकरणलाई प्राथमिकता दिइँदै आएको पाइन्छ । यस पृष्ठभूमिमा हेर्दा कुनै पनि देशमा प्रशासन संचालनका लागि अमूक पद्धति भन्दा देश अनुकूल व्यावहारिक र समय सान्दर्भिक पद्धतिको अनुशरण गर्नु उपयुक्त देखिन्छ । देशमा कसरी सुशासन स्थापना गर्न सकिन्छ, कसरी सेवाग्राहीलाई छिटो छरितो र न्यून लागतमा सेवा प्रवाह गर्न सकिन्छ भन्नेबारे सरकारको ध्यान जानु जरुरी छ ।

✍ पूर्व सदस्य, लोक सेवा आयोग

14 **थप जानकारीको लागि हेर्नुहोस्** MA. Muttalib & Mohd. Akbar Alikhan, Theory of Local Government, Sterling Publishers, Pvt. Ltd. 1983

विगतमा विकासोन्मुख देशका सरकारले सम्पादन गर्ने कार्यको दायरा सीमित थियो । देशको शान्ति सुरक्षा, राजस्व संकलन, बाहिरी आक्रमणको प्रतिरक्षा एवं सामाजिक गतिविधि नै सरकारका मुख्य कार्य तोकिएका थिए । न्यून संख्यामा छरिएर बसोबास गरेका जनसंख्या, सीमित आवश्यकता एवं चाहना आदिका कारण सरकारले विकास निर्माण र आधुनिकीकरणमा खासै ध्यान दिनु पर्दैनथ्यो । अशिक्षा र जनचेतनाको अभावका कारण पनि आम नागरिक आफ्नो हक अधिकारका बारेमा सचेत थिएनन् । तर, द्वितीय विश्वयुद्ध पश्चात सरकारले विगतमा सम्हाल्दै आएका कार्यका अतिरिक्त विकास र आधुनिकीकरणका कार्यलाई समेत संचालन गर्नुपर्‍यो । विज्ञान तथा प्रविधिको क्रमिक विकास, औद्योगिकीकरण र द्रुतगतिमा बढ्दै गएको जनसंख्याका कारण सरकारको कार्यक्षेत्र पनि बढ्दै गयो । जनता आफ्नो हक अधिकारका बारेमा शिक्षित हुँदै गए । यस भूलोकका अधिकांश राष्ट्रहरु संयुक्त राष्ट्रसंघको सदस्य भएका नाताले समेत उसले पारित गरेका प्रस्तावहरुको कार्यान्वयन गर्ने दायित्व प्रत्येक सदस्य राष्ट्रको काँधमा थपिदै गयो ।

अर्को पाटोबाट हेर्दा विगतमा सरकारले आम नागरिकका गर्भदेखि चिहानसम्मका (Womb to Tomb) सम्पूर्ण कार्य सम्पादन गर्नु पर्दछ भन्ने सैद्धान्तिक मान्यता स्थापित गरिएको थियो । तर बदलिँदो परिस्थितिमा जनसंख्या वृद्धि एवं वस्तु सेवामा भए गरिएको बढोत्तरीका कारण सरकारको कार्यक्षेत्र सीमित गर्नुपर्ने अवधारणा अगाडि सारियो । यसै सिद्धान्त अनुरुप पछिल्लो समयमा आएर निजी सार्वजनिक साझेदारीको अवधारणा अनुरुप सम्पूर्ण विकास कार्य संचालन गर्नुपर्ने मान्यता स्थापित गरियो । सार्वजनिक क्षेत्र शक्तिको धनी, गैरसरकारी क्षेत्र अर्थको धनी र निजी क्षेत्र ऊर्जाको धनी हुने भएकाले यी तीनवटै क्षेत्रको सहयोग, विकास र समृद्धिका लागि अपरिहार्य ठानियो ।

नेपाली परिवेश

शाहवंशका पहिला राजा पृथ्वीनारायण शाहले वि.सं. १८२५ मा काठमाडौँ उपत्यका विजय गर्नुभन्दा पहिले देशमा बाइसे-चौबिसे नामका भुरे टाकुरे राज्यको उपस्थिति थियो । त्यसबेला छिन्नभिन्न अवस्थामा रहेका राज्यहरुको प्रशासन व्यवस्थित ढंगले संचालन गरेको पाइन्न । राजा सर्वेसर्वा थिए र उनको आदेश अन्तिम मानिन्थ्यो । पृथ्वीनारायण शाहले नेपालको एकीकरण गरे पश्चात प्रशासन संचालनका लागि नेपाल अधिराज्यलाई १२ जिल्लामा विभाजन गरिएको पाइन्छ । यसमध्ये तराईमा ६ जिल्ला, केन्द्रमा एक र पहाडमा ५ जिल्ला कायम गरियो । पूर्वी गौंडाको मुख्य कार्यालय धनकुटा, पश्चिम गौडाको डोटी, माझखण्डको पोखरा र पाल्पा तोकियो । यसै अनुरुप तराईमा महोत्तरी, बारा, पर्सा, रौतहट जिल्ला कायम गरिए ।

प्रधानमन्त्री भीमसेन थापाको कार्यकाल (वि.सं. १८६३-१८९४) मा नेपाललाई पुनः ३९ जिल्लामा विभाजन गरिएको पाइन्छ । प्रधानमन्त्री माथवरसिंह थापा (वि.सं. १९००-१९०२) को कार्यकालमा सुदूर पश्चिम जुम्ला जिल्लाको प्रशासन संचालनार्थ ठेक थिति लागु गरियो । यस थिति अनुरुप 'अमाली' जिल्ला प्रशासनका प्रमुख तोकिए । अमालीले कार्यकारी र न्यायिक दुवै अधिकार प्रयोग गर्न पाउथे । उनलाई प्रत्येक बिहान सलामी पनि दिइन्थ्यो ।

वि.सं. १९०३ मा कोतपर्वको घटना पश्चात नेपालमा जहानियाँ राणा शासनले १०४ वर्षसम्म निरन्तरता पायो । राणा शासनमा राजाको स्थान सीमित गरी प्रधानमन्त्री शक्ति सम्पन्न तुल्याइए । देशको कार्यपालिका, व्यवस्थापिका र न्यायपालिकाका सर्वेसर्वा प्रधानमन्त्री भए । यी तीन निकायका साथै उनी सर्वोच्च सेनापति, सर्वोच्च राजस्व नियन्त्रक र धार्मिक एवं सामाजिक क्षेत्रका सर्वोच्च अधिकारी घोषणा गरिएका थिए । जिल्लाको प्रशासन हेर्न बडाहाकिम नियुक्त गरिन्थे । बडाहाकिमले राणा प्रधानमन्त्रीको भलो चिताई उनकै इच्छा मुताविक प्रशासन चलाउँथे । यस विरुद्ध भएको ठहरिएमा उनीहरुको मान पदवी खोसिन्थ्यो । यी पदमा मुख्यतया राणा प्रधानमन्त्रीकै नाता गोता नियुक्त गरिने भएकाले आफ्नो पद सुरक्षित राख्न पनि कसैले आफूखुसी गर्ने हिम्मत गर्दैनथे । त्यस समयको प्रशासन पद्धतिलाई भारतको मुगल शासक अथवा जापानको सोनुगेट शासनसित तुलना गरिएको पाइन्छ । राणाहरुको उदय हुनुभन्दा पहिलेको शासन सामन्ती-सैनिक (Feudalistic-Militaristic)

रुपको थियो भने राणाहरुले यसलाई क्रमशः केन्द्रीकृत कृषकीय अड्डातन्त्र (Centralized Agrarian Bureaucracy) मा रुपान्तरित गरे ।[१५]

वि.सं. २००७ मा प्रजातन्त्रको वहाली पछि जिल्लाको संख्या ३२ कायम रहेको पाइन्छ । यस अनुसार पहाडमा २० र तराईमा १२ जिल्ला थिए । काठमाडौँ उपत्यकाको प्रशासन संचालनार्थ ३ वटा मेजिष्ट्रेट खडा गरिएका थिए । परिवर्तित सन्दर्भमा देशको प्रशासन व्यवस्थित ढंगले संचालन गर्न वि.सं. २००८ मा नेपाल सरकारको अनुरोधमा भारतीय निजामती सेवाका वरिष्ठ अधिकृत जे.एम.नागेस एवं गोविन्दनारायण र वि.सं. २००९ मा यन.एम.वुचको अध्यक्षतामा दुई भिन्दाभिन्दै टोली नेपाल आई सुझाव प्रस्तुत गरे ।

वि.सं. २०१७ मा भएको राजनीतिक परिवर्तनसँगै प्रशासनलाई जनताको घरदैलोसम्म पुऱ्याउने हेतुले वि.सं. २०१८ मा ७५ जिल्ला र १४ अञ्चलको व्यवस्था गरी प्रत्येक जिल्लामा बडाहाकिमको सट्टा प्रमुख जिल्ला अधिकारी रहने व्यवस्था मिलाइयो । अञ्चलमा अञ्चलाधीश नियुक्त गरिए । उनीहरुलाई आफ्नो अञ्चलको शान्ति सुरक्षाका साथै विकास निर्माणको जिम्मा दिइयो । यो व्यवस्था वि.सं. २०४६ सम्म कायम रह्यो ।

वि.सं. २०४६ को परिवर्तन पश्चात देशमा एकपछि अर्कोगरी राजनीतिक परिवर्तनहरु देखापरे । वि.सं. २०५८ मा फागुन १ गतेदेखि माओवादीद्वारा सशस्त्र युद्धको प्रारम्भ, २०५८ मा राजा वीरेन्द्रको वंश नाश, वि.सं. २०६२-६३ मा दोस्रो जनआन्दोलन आदिका कारण देशमा राजनीतिले ठोस दिशानिर्देश गर्न सकेन । यही अलमलमा प्रशासन पनि कुहिरोको काग बन्न पुग्यो । सम्पूर्ण विकास निर्माण कार्य अलमलियो । यसै सन्दर्भमा वि.सं. २०६३ पुस १ गते विभिन्न ८ राजनीतिक पार्टीद्वारा हस्ताक्षर भई २०६३ माघ १ गतेदेखि नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ व्यवहारमा ल्याइयो । यहीं संविधानमा गरिएको व्यवस्था अनुरुप २०७२ असोज ३ गते नेपालको संविधान जारी गरियो ।

नौलो अभ्यास

करिब आठ वर्षको अथक प्रयासपछि नेपालको नयाँ संविधान सार्वजनिक गरिएको छ । उक्त संविधानमा विगतको सामन्ती, निरंकुश, केन्द्रीकृत र एकात्मक राज्यवस्थाले श्रृजना गरेको सबै प्रकारको विभेद र उत्पीडन अन्त गर्ने उल्लेख गरिएको छ । संविधानको प्रस्तावनामा वहुजातीय, वहुभाषिक, वहुधार्मिक, वहुसांस्कृतिक तथा भौगोलिक विविधतायुक्त विशेषतालाई आत्मसात गरी विविधताबीचको एकता, सामाजिक, सांस्कृतिक ऐक्यवद्धता, सहिष्णुता र सद्भावलाई संरक्षण एवं प्रवर्द्धन गर्दै, वर्गीय, जातीय, क्षेत्रीय, भाषिक, धार्मिक, लैंगिक विभेद र सबै प्रकारका जातीय छुवाछुतको अन्त्य गरी आर्थिक समानता, समृद्धि र सामाजिक न्याय सुनिश्चित गर्न समानुपातिक समावेशी र सहभागितामूलक सिद्धान्तका आधारमा समतामूलक समाजको निर्माण गर्ने संकल्प गरिएको छ ।

उपरोक्त संकल्प प्राप्तिका लागि संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासन व्यवस्थाको माध्यमद्वारा दिगो शान्ति, सुशासन, विकास र समृद्धिको आकांक्षा पूरा गर्नेबारे उल्लेख छ ।

संविधानमा संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासन व्यवस्था अवलम्बन गरिए अनुरुप वर्तमान समयमा सातवटा प्रदेशको व्यवस्था गरिएको छ । प्रदेशको सिमाङ्कन, नामाङ्कन आदि विविध विषयमा निर्णय लिन बाँकी भएता पनि भविष्यमा विगतको प्रशासनिक संरचनाले निरन्तरता नपाउने निश्चित छ । संविधानको भाग ५ धारा ५६ मा संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र नेपालको मूल संरचना क्रमशः संघ, प्रदेश र स्थानीय गरी तीन तहको हुनेछ भनी किटान गरेको छ भने भाग ७ मा संघीय कार्यपालिका, भाग १३ मा प्रदेश कार्यपालिका र भाग १७ मा स्थानीय कार्यपालिकाको विवरण प्रस्तुत छ ।

संघीय कार्यपालिकाको कार्यकारिणी अधिकार संविधान र कानून बमोजिम मन्त्रिपरिषद्मा रहने, नेपालको शासन व्यववस्थाको सामान्य निर्देशन, नियन्त्रण र संचालन गर्ने अभिभारा मन्त्रिपरिषद्मा हुने, संघीय कार्यकारिणी सम्बन्धी सम्पूर्ण काम नेपाल सरकारको नाममा हुने आदि व्यवस्था गरिएको छ । यसैगरी मन्त्रिपरिषद्को गठनका

15 **प्रा.डा.भीमदेव भट्ट, नेपालको प्रशासनिक इतिहास, सोपान मासिक, डिल्लीबजार, प्रथम संस्करण २०७१, असोज, पृष्ठ ९६ ।**

सम्बन्धमा धारा ७६ को उपधारा ९ मा व्यवस्था भए बमोजिम राष्ट्रपतिले प्रधानमन्त्रीको सिफारिसमा संघीय संसदका सदस्यमध्येबाट समावेशी सिद्धान्त बमोजिम प्रधानमन्त्री सहित बढीमा पच्चीस जना मन्त्री रहेको मन्त्रिपरिषद् गठन गर्ने प्रावधान उल्लेख छ । धारा ७८ मा संघीय संसदको सदस्य नभएको व्यक्ति पनि मन्त्री हुन पाउने तर निजले आफूले मन्त्रीको सपथ लिएको मितिले ६ महिनाभित्र संघीय संसदको सदस्यता प्राप्त गर्नु पर्नेछ । धारा ८२ मा नेपाल सरकारबाट स्वीकृत नियमावली बमोजिम नेपाल सरकारको कार्य विभाजन र कार्य सम्पादन हुने व्यवस्था गरिएको छ ।

संघले उपयोग गर्ने अधिकार संख्या ३५ तोकिएका छन् ।[16] ती हुन् १. रक्षा र सेना सम्बन्धी, २. युद्ध र प्रतिरक्षा, ३. हातहतियार खरखजाना कारखाना तथा उत्पादन सम्बन्धी, ४. केन्द्रीय प्रहरी, प्रशस्त्र प्रहरी वल, गुप्तचर तथा अनुसन्धान, शान्ति सुरक्षा, ५. केन्द्रीय योजना, केन्द्रीय बैंक, वित्तीय नीति, मुद्रा र बैकिङ, मौद्रिक नीति, विदेशी अनुदान, सहयोग र ऋण, ६. परराष्ट्र तथा कूटनीतिक मामला, अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध र संयुक्त राष्ट्र सम्बन्धी, ७. अन्तर्राष्ट्रिय सन्धि वा सम्झौता, सपुर्दगी, पारस्परिक कानूनी सहायता र अन्तर्राष्ट्रिय सीमा, अन्तर्राष्ट्रिय सीमा नदी, ८. दूरसञ्चार, रेडियो फ्रिक्वेन्सीको बाडँफाँड, रेडियो, टेलिभिजन र हुलाक, ९. भन्सार, अन्तशुल्क, मूल्य अभिवृद्धि कर, संस्थागत आयकर, व्यक्तिगत आयकर, पारिश्रमिक कर, राहदानी शुल्क, भिसा शुल्क, पर्यटन दस्तुर, सेवा शुल्क दस्तुर, दण्ड जरिवाना, १०. संघीय निजामती सेवा, न्याय सेवा र अन्य सरकारी सेवा, ११. जलस्रोतको संरक्षण र वहुआयामिक उपयोग सम्बन्धी नीति र मापदण्ड, १२. अन्तरदेशीय तथा अन्तरप्रदेश विद्युत प्रसारण लाइन, १३. केन्द्रीय तथ्याङ्क (राष्ट्रिय र अन्तर्राष्ट्रिय मानक र गुणस्तर), १४. केन्द्रीय स्तरका ठूला विद्युत, सिंचाइ र अन्य आयोजना तथा परियोजना, १५. केन्द्रीय विश्वविद्यालय, केन्द्रीयस्तरका प्रज्ञा प्रतिष्ठान, विश्वविद्यालय मापदण्ड र नियमन, केन्द्रीय पुस्तकालय, १६. स्वास्थ्य नीति, स्वास्थ्य सेवा, स्वास्थ्य मापदण्ड, गुणस्तर र अनुगमन, राष्ट्रिय वा विशिष्ट सेवा प्रदायक अस्पताल, परम्परागत उपचार सेवा, सरुवा रोग नियन्त्रण, १७. संघीय संसद, संघीय कार्यपालिका, स्थानीय तह सम्बन्धी मामिला, विशेष संरचना, १८. अन्तर्राष्ट्रिय व्यापार, विनिमय, बन्दरगाह, क्वारेन्टाइन, १९. हवाई उड्डयन, अन्तर्राष्ट्रिय विमानस्थल, २०. राष्ट्रिय यातायात नीति, रेल तथा राष्ट्रिय लोकमार्गको व्यवस्थापन, २१. सर्वोच्च अदालत, उच्च अदालत, जिल्ला अदालत तथा न्याय प्रशासन सम्बन्धी कानून, २२. नागरिकता, राहदानी, भिसा, अध्यागमन, २३. आणविक ऊर्जा, वायुमण्डल र अन्तरिक्ष सम्बन्धी, २४. वौद्धिक सम्पत्ति (पेटेन्ट, डिजाइन, ट्रेडमार्क र प्रतिलिपि अधिकार समेत), २५. नापतौल, २६. खानी उत्खनन्, २७. राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय वातावरण व्यवस्थापन, राष्ट्रिय निकुञ्ज, वन्यजन्तु आरक्षण तथा सिमसार क्षेत्र, राष्ट्रिय वन नीति, कार्वन सेवा, २८. बीमा नीति, धितोपत्र, सहकारी नियमन, २९. भूउपयोग नीति, वस्ती विकास नीति, पर्यटन नीति, वातावरण अनुकूलन, ३०. फौजदारी, देवानी कानूनको निर्माण, ३१. सुरक्षित छापाखाना, ३२. सामाजिक सुरक्षा र गरिबी निवारण, ३३. संवैधानिक निकायहरु, राष्ट्रिय महत्वका आयोगहरु, ३४. पुरातात्विक महत्वका स्थान र प्राचीन स्मारक र ३५. संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको अधिकारको सूचिमा वा साझा सूचिमा उल्लेख नभएको कुनै विषय वा सो संविधान र संघीय कानूनमा नतोकिएको विषय ।

संविधानको भाग १३ मा प्रदेश कार्यपालिकाको व्यवस्था गरिएको छ । धारा १६२ मा प्रदेशको कार्यकारिणी अधिकार यो संविधान र प्रदेश कानून बमोजिम प्रदेश मन्त्रिपरिषद्मा रहने व्यवस्था छ । धारा १६३ मा प्रत्येक प्रदेशमा नेपाल सरकारको प्रतिनिधिको रुपमा प्रदेश प्रमुख रहने र नियुक्ति पदावधि पाँच वर्ष तोकिएको छ । धारा १६८ मा प्रदेश मन्त्रिपरिषद्को गठन र उक्त धाराको उपधारा (९) मा प्रदेश प्रमुखले मुख्यमन्त्रीको सिफारिसमा प्रदेश सभाका सदस्यहरु मध्येबाट समावेशी सिद्धान्त बमोजिम मुख्यमन्त्री सहित प्रदेश सभाका कुल सदस्य संख्याको बीस प्रतिशत भन्दा बढी नहुने गरी प्रदेश मन्त्रिपरिषद् गठन गर्नुपर्ने प्रावधान छ । संघमा जस्तै प्रदेश सभाको सदस्य नभएको व्यक्ति पनि मन्त्री हुन सक्ने तर निजले आफूले मन्त्रीको सपथ ग्रहण गरेको मितिले ६ महिनाभित्र प्रदेश सभाको सदस्य प्राप्त गर्नुपर्ने व्यवस्था छ । धारा १७४ मा प्रदेश सरकारबाट स्वीकृत नियमावली बमोजिम

16 **नेपालको संविधान, २०७२, पृष्ठ १७२-१७४ ।**

प्रदेश सरकारको कार्य विभाजन र कार्यसम्पादन बारे उल्लेख छ । प्रदेशको अधिकारको सूची संविधानको अनुसूची ६ मा दिइएको छ ।[१७]

यस अन्तरगत प्रदेशलाई २१ वटा विभिन्न अधिकार दिइएका छन् । ती अधिकार हुन्: १. प्रदेश प्रहरी प्रशासन र शान्ति सुरक्षा, २. नेपाल राष्ट्र बैंकको नीति अनुरुप वित्तीय संस्थाहरुको संचालन, सहकारी संस्था, केन्द्रको सहमतिमा वैदेशिक अनुदान र सहयोग, ३. रेडियो, एफ.एम., टेलिभिजन संचालन, ४. घर जग्गा रजिष्ट्रेशन शुल्क, सवारी साधन कर, मनोरञ्जन कर, विज्ञापन कर, पर्यटन, कृषि आयमा कर, सेवा शुल्क दस्तुर, दण्ड जरिवाना, ५. प्रदेश निजामती सेवा र अन्य सरकारी सेवा, ६. प्रदेश तथ्याङ्क, ७. प्रदेश स्तरको विद्युत, सिंचाइ र खानेपानी सेवा, परिवहन, ८. प्रदेश विश्वविद्यालय, उच्च शिक्षा, पुस्तकालय, संग्रहालय, ९. स्वास्थ्य सेवा, १०. प्रदेश सभा, प्रदेश मन्त्रिपरिषद् सम्बन्धी, ११. प्रदेशभित्रको व्यापार, १२. प्रदेश लोकमार्ग, १३. प्रदेश अनुसन्धान व्युरो, १४. प्रदेश सरकारी कार्यालयहरुको भौतिक व्यवस्थापन र अन्य आवश्यक विषय, १५. प्रदेश लोक सेवा आयोग, १६. भूमि व्यवस्थापन, जग्गाको अभिलेख, १७. खानी अन्वेषण र व्यवस्थापन, १८. भाषा लिपि, संस्कृति, ललितकला र धर्म संरक्षण र प्रयोग, १९. प्रदेशभित्रको राष्ट्रिय वन, जल उपयोग तथा वातावरण व्यवस्थापन, २०. कृषि तथा पशु विकास, कलकारखाना, औद्योगिकीकरण, व्यापार व्यवसाय, यातायात र २१. गुठी व्यवस्थापन । यसै सन्दर्भमा संघ र प्रदेशको एवं संघ प्रदेश र स्थानीय तहको अधिकारको साझा सूचीबारे समेत व्यवस्था गरिएको छ ।

राज्य संरचनाको तल्लो तहमा स्थानीय कार्यपालिकाको व्यवस्था संविधानको भाग १७ मा गरिएको छ । स्थानीय तहको कार्यकारिणी अधिकार यो संविधान र संघीय कानूनको अधिनमा रही गाउँ कार्यपालिका वा नगरपालिकामा राखिएको छ । धारा २१५ मा प्रत्येक गाउँपालिकामा एकजना गाउँ कार्यपालिका अध्यक्ष रहने र निजको अध्यक्षतामा गाउँ कार्यपालिका गठन हुने व्यवस्था छ । यस्तै प्रावधान नगरपालिका बारे धारा २१६ मा गरिएको छ । यसैगरी धारा २२० मा जिल्लाभित्रका गाउँपालिका र नगरपालिकाहरुबीच समन्वय गर्न एक जिल्ला सभाको गठन गरिने व्यवस्था छ ।

स्थानीय कार्यकारिणीले प्रयोग गर्ने अधिकार संविधानको अनुसूची ८ मा दिइएका छन् । ती अधिकारको संख्या २२ छन् । त्यस्ता अधिकार यस प्रकार छन्[१८]- १. नगर प्रहरी, २. सहकारी संस्था, ३. एफ.एम.संचालन, ४. स्थानीय कर (सम्पत्ति कर, घर वहाल कर, घर जग्गा रजिष्ट्रेशन शुल्क, सवारी साधन कर), सेवा शुल्क दस्तुर, पर्यटन शुल्क, विज्ञापन कर, व्यवसाय कर, भूमिकर (मालपोत), दण्ड जरिवाना, मनोरञ्जन कर, मालपोत संकलन, ५. स्थानीय सेवाको व्यवस्थापन, ६. स्थानीय तथ्याङ्क र अभिलेख संकलन, ७. स्थानीय स्तरका विकास आयोजना तथा परियोजनाहरु, ८. आधारभूत र माध्यमिक शिक्षा, ९. आधारभूत स्वास्थ्य र सरसफाई, १० स्थानीय बजार व्यवस्थापन, वातावरण संरक्षण र जैविक विविधता, ११. स्थानीय सडक, ग्रामीण सडक, कृषि सडक, सिचाइ, १२. गाउँ सभा, नगर सभा, जिल्ला सभा, स्थानीय अदालत, मेलमिलाप र मध्यस्थताको व्यवस्थापन, १३. स्थानीय अभिलेख व्यवस्थापन, १४. घरजग्गा धनी पुर्जा वितरण, १५. कृषि तथा पशुपालन, कृषि उत्पादन व्यवस्थापन, पशु स्वास्थ्य, सहकारी, १६. जेष्ठ नागरिक, अपाङ्गता भएका व्यक्ति र अशक्तहरुको व्यवस्थापन, १७. बेरोजगारको तथ्याङ्क संकलन, १८. कृषि प्रसारको व्यवस्थापन, संचालन र नियन्त्रण, १९. खानेपानी, साना जलविद्युत आयोजना, वैकल्पिक ऊर्जा, २०. विपद् व्यवस्थापन, २१. जलाधार, वन्यजन्तु, खानी तथा खनिज पदार्थको संरक्षण, २२. भाषा, संस्कृति र ललितकलाको संरक्षण र विकास । उपरोक्त अधिकारका साथै संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको अधिकारको साझा सूची समेत उल्लेख गरिएको छ ।

संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच अन्तरसम्बन्ध चुस्त राख्न संविधानको भाग २० मा विशेष व्यवस्था गरेको पाइन्छ । यी निकायबीच उत्पन्न राजनीतिक विवाद समाधान गर्न एक अन्तर प्रदेश परिषद्को व्यवस्था धारा २३४ मा गरिएको छ । यसैगरी सरकारी कामकाजमा सहयोग पुऱ्याउने हेतुले विभिन्न १३ वटा संवैधानिक आयोगहरुको समेत व्यवस्था छ ।

---

17 ऐ.ऐ.पृष्ठ १७५-१७६

18 ऐ.ऐ.पृष्ठ १७९-१८०

कार्यान्वयनको चुनौती

१. वर्तमान समयमा सरकारको दैनिक प्रशासन संचालनको लागि केन्द्रमा मन्त्रालय र विभाग, क्षेत्रमा क्षेत्रीय निर्देशनालय, अञ्चलमा अञ्चल कार्यालयहरु र जिल्लामा जिल्ला कार्यालयको व्यवस्था गरेको पाइन्छ । संघीय शासनको संचालनसँगै क्षेत्र, अञ्चल र जिल्ला कार्यालयको उपपस्थिति नहुने देखिन्छ । प्रदेशले प्रदान गर्ने सबै सेवा स्थानीय निकाय मार्फत सम्पादन गर्न सहज होला/नहोला, यातायात र सञ्चारको विकास राम्ररी भइ नसकेको अवस्थामा प्रदेशभित्रै विभिन्न लाईन एजेन्सीले प्रदान गर्ने सेवा प्राप्त गर्न उपभोक्ताले कस्तो कठिनाई भोग्नु पर्ला आदि विषयमा समेत थप छलफल र गृहकार्यको आवश्यकता देखिन्छ । यो सांगठनिक समस्या हो । छिमेकी मुलुक भारतमा पनि २९ प्रान्त, ७ संघ शासित प्रदेश र ६०४ जिल्ला कायम गरिएका छन् । जिल्लास्तरमा सम्पन्न गरिने सबै कार्य स्थानीय निकायले संचालन गर्न थप आर्थिक लगानी र सेवागत अतिरिक्त दक्ष जनशक्तिको आवश्यकता पर्दछ ।

२. प्रदेशको संचालनको लागि आधारभूत भौतिक पूर्वाधारको व्यवस्था गर्नुपर्ने हुन्छ । प्रत्येक प्रदेशमा संसद भवन, प्रदेश प्रमुख, मुख्यमन्त्रीको आवास, मन्त्रालय र अन्य सरकारी कार्यालय संचालनार्थ आवश्यक पर्ने भवन र अन्य उपकरण आदि व्यवस्था गर्न लामो समय र ठूलो लागत लाग्न सक्दछ । यस्ता भौतिक पूर्वाधार केन्द्रमा नै पर्याप्त नभएको अवस्थामा प्रत्येक प्रदेशका लागि सो व्यवस्था मिलाउन त्यति सहज देखिन्न । प्रदेश संचालनमा आइसकेपछि त्यस अन्तरगत संचालन गरिने गतिविधिका लागि यस्ता भौतिक पूर्वाधारको उपस्थिति नकार्न मिल्दैन । काम चलाउ भौतिक उपस्थितिले सर्वसाधारणको मन जित्न सकिन्न ।

३. संघीयताको सफल कार्यान्वयनका लागि पहिचानका साथै सामर्थ्य पनि हुनै पर्दछ । आफ्नो शासन आफै चलाउन असक्षम प्रदेशले स्वःस्फूर्त ढंगले कार्य गर्न सक्दैन । नेपालमा कृषिको उत्पादन न्यून रहेको, विगतमा स्थापना गरिएका उद्योगहरु निजीकरण गरिएको र नयाँ उद्योग स्थापना गर्न नसकिएको, ठूला तथा मझौला जलविद्युत आयोजनाहरुको निर्माण कार्यले लामो समय लिएको पृष्ठभूमिमा राष्ट्रिय आयस्रोत वृद्धि गर्न सकिएको छैन । केन्द्रसित भएकै स्रोत सबै प्रदेशमा वितरण गर्ने हो भने प्रदेशको विकास निर्माण कार्य द्रुतगतिमा अगाडि बढाउन सम्भव देखिन्न । केन्द्रको कुल बजेट (आ.व. ०७२/०७३) ८ खर्ब १९ अर्ब मध्ये करिब ५९ प्रतिशत चालू खर्च, २६ प्रतिशत पुँजीगत खर्च र बाँकी १५ प्रतिशत वित्तीय व्यवस्थापनमा छुट्याइएको छ । यही बजेट प्रदेशलाई बाँड्नुको विकल्प देखिन्न । नयाँ सात प्रदेशको उपस्थितिमा सरकारको चालू खर्च ह्वात्तै बढ्ने निश्चित छ । यस्तो अवस्थामा पुँजीगत खर्च घट्ने छ । यसो हुनु भनेको विकास निर्माण कार्य प्रभावित हुनु हो । यस पक्षलाई ध्यानमा राखी प्रत्येक प्रदेशले आफू स्वावलम्बन हुने व्यवस्था मिलाउनु जरुरी छ । लादिएको संघीयता लामो समयसम्म चल्न सक्दैन ।

४. प्रशासन संचालनका लागि विभिन्न प्रकारका जनशक्तिको आवश्यकता पर्दछ । दक्ष, अर्धदक्ष जनशक्ति कहाँ कसरी उपलब्ध गराउने आदि बारे पनि सम्बन्धित सबै प्रदेशले ध्यान पुऱ्याउनु जरुरी छ । हाल केन्द्रमा रहेका करिब ८० हजार निजामती कर्मचारी मध्ये केहीलाई प्रदेशमा तोकिएको समयका लागि उपलब्ध गराए पनि कालान्तरमा यसको स्थायी व्यवस्था मिलाउनु अपरिहार्य देखिन्छ । खासगरी प्रदेशमा आवश्यक पर्ने प्राविधिक कर्मचारी जस्तैः मेडिकल डाक्टर, इन्जिनियर, कृषिविद्, प्राध्यापक आदिको आपूर्ति कहाँ र कसरी गर्ने भन्ने बारे ठोस नीति तय गरिनु पर्दछ । आवश्यक र उपयुक्त कर्मचारीको अभावमा सम्पूर्ण संघीयता कार्यक्रम प्रभावित हुन सक्दछ ।

५. संविधानमा गरिएको व्यवस्था अनुरुप हाललाई प्रदेश नं. १ मा १४ जिल्ला, प्रदेश नं. २ मा ८ जिल्ला, प्रदेश नं. ३ मा १३ जिल्ला, प्रदेश नं. ४ मा ११ जिल्ला, प्रदेश नं. ५ मा १२ जिल्ला, प्रदेश नं. ६ मा १० जिल्ला र प्रदेश नं. ७ मा ९ जिल्ला कायम गरिएका छन् । स्मरण रहोस् नवलपरासी र रुकुम जिल्ला दुई प्रदेशमा विभाजित गरी राखिएका छन् । यस सम्बन्धमा सर्वप्रथम प्रदेशको सदरमुकाम कहाँ राख्ने भन्ने विषयले स्थानीय तहमा थप विवाद श्रृजना हुन सक्दछ । सदरमुकाम निर्धारण गरेपछि त्यस ठाउँको

विकासमा विशेष ध्यान दिइने, जग्गा, भवनको मूल्य बढ्ने आदिका कारण पनि यसबारेको निर्णय स्वतःस्फूर्त ढंगले नहुन सक्दछ । यद्यपि संविधानको धारा २८८ को उपधारा (२) मा यस संविधान बमोजिम प्रदेशको राजधानी सम्बन्धित प्रदेश सभामा तत्काल कायम रहेका सदस्य संख्याको दुई तिहाई बहुमतबाट निर्णय भए बमोजिम हुनेछ भनी उल्लेख गरिएको छ ।

विगतमा नयाँ सेवा केन्द्र स्थापना गर्दा, सेवा केन्द्र परिवर्तन गर्दा अथवा विश्वविद्यालय एवं अन्य ठूला संस्था कुन जिल्लामा राख्ने भन्ने बारे भए गरिएका प्रदर्शन, विरोध, हड्ताल आदिको दृष्टान्त उल्लेख गर्ने हो भने यो कार्य पनि त्यति सहज देखिन्न । खासगरी ठूला राजनीतिक पार्टीका नेताहरुले आफ्नो स्वार्थ अनुरुप निर्णय लिने विगतको परिपाटीमा परिवर्तन नल्याउने हो भने सानातिना विषयमा पनि विवाद भइरहने र त्यसले समग्र संघीयताको उद्देश्यमा प्रभाव पार्ने देखिन्छ । यस सम्बन्धमा संविधानको धारा २८८ को उपधारा (३) बमोजिम प्रदेशको राजधानी नेपाल सरकारले तोकेमा समस्या झनै विकराल नहोला भन्न सकिन्न ।

उपसंहार

नेपालमा संघीयताको विषय नौलो हो । नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ को पहिलो संशोधन पश्चात मात्र यस विषयले व्यवहारिक मान्यता पाएको हो । यसै विषयलाई लिएर पहिलो संविधानसभाले नयाँ संविधान समयमै तयार गर्न सकेन । नेपालको संविधान सार्वजनिक हुनुभन्दा केही समय अगावैदेखि यस विषयमा विमति जनाई केही राजनीतिक पार्टीले विरोध, हड्ताल संचालन गरिरहेछन् ।

विश्वमा हाल १९३ राष्ट्र रहे तापनि २८ राष्ट्रले मात्र संघीयताको प्रारुप अनुसार राज्य संचालन गरिरहेका छन् । यथार्थमा यो व्यवस्था चल्न प्रजातान्त्रिक संस्थाहरुको विकास हुनु जरुरी छ । वहुजातीय, वहुभाषिक भएका देशमा संघीयताको कार्यान्वयन सफल रुपमा अगाडि बढेको देखिन्न । समष्टिमा संघीयताको सफलता त्यस देशको (क) राजनीतिक परिपक्वता, (ख) आर्थिक समृद्धि, (ग) सामाजिक सद्भाव, र (घ) संघीयताको प्रारुपमा निर्भर पर्दछ ।

संघीयतामा केन्द्रीय र प्रान्तीय सरकार एक अर्कामा पूर्णतः निर्भर हुनुहुँदैन न त एक अर्काबाट पूर्ण स्वतन्त्र नै हुन सक्दछन् । संघीयताले अल्पसंख्यक जनतालाई अधिकारको प्रत्याभूत गर्दछ, उनीहरुको पहिचान स्थापित गर्दछ, देशको विकास र समृद्धिमा मद्दत पुऱ्याउँछ, यसले सांस्कृतिक पहिचान गर्दछ । यसका साथै यसले शक्ति निक्षेपणद्वारा आम नागरिकको मनोवल उचो गराउँछ । यी सब उद्देश्य प्राप्तिका लागि राजनीतिक प्रतिबद्धता र सुझबुझको आवश्यकता पर्दछ ।

नेपालमा संघीयताको सफल कार्यान्वयनका लागि थुप्रै कार्य गर्नु बाँकी छ । कानूनको निर्माणदेखि भौतिक पूर्वाधार एवं जनशक्तिको व्यवस्थापनमा तमाम चुनौती देखिएका छन् । यस चुनौतीलाई अवसरका रुपमा लिई सबै राजनीतिक दलको सहमतिमा यो कार्य अगाडि बढाए यसको कार्यान्वयन असंभव देखिन्न तर प्रत्येक विषयमा सानातिना विवाद उठाई अवरोध श्रृजना गरे यसको कार्यान्वयनले चेकोस्लोभाकिया, युगोस्लाभिया, क्यामरुन तथा युगाण्डाकै नियति नभोग्ला भन्न सकिन्न । आशा राखौं नेपालमा संघीयता एक अर्को परीक्षणको विषय बन्ने छैन ।

❑❑❑

सन्दर्भग्रन्थ

१. निजामती सेवा ऐन, २०४९ तथा निजामती सेवा नियमावली २०५०, नेपाल सरकार, कानून किताव व्यवस्था समिति, २०७१ ।

२. नेपालको संविधान, नेपाल सरकार, कानून, न्याय, संविधानसभा तथा संसदीय मामिला मन्त्रालय, कानून किताव व्यवस्था समिति, २०७२ ।

३. प्रा.डा.भीमदेव भट्ट, नेपालको प्रशासनिक इतिहास, सोपान मासिक, डिल्लीबजार, प्रथम संस्करण, २०७१ ।
४. संघीय प्रणालीमा सार्वजनिक प्रशासन प्रतिवेदन, नेपाल सरकार, प्रशासन पुनःसंरचना आयोग, चैत्र २०६७ ।
५. M.A. Muttalib & Mohd. Akbar Alikhan, Theory of Local Government, Sterling Publishers, Pvt. Ltd. 1983.

कर संहिता : आजको आवश्यकता

✍ मणिराम ओझा

१. विषय प्रवेश

राज्यबाट उठाइने कर राज्यको विकासक्रम सँगसगै विकसित हुँदै आएको विषय हो । यस अर्थमा करको विषय राज्य जतिकै पुरानो र ऐतिहासिक बनेको छ । लोक कल्याणकारी (Welfare State) राज्यको अवधारणाको विकास सँगसगै करको विषय पनि क्रमश: फराकिलो एवं आधुनिक बन्दै आएको छ । राज्यले करको माध्यमबाट जनता समक्ष आफ्नो सेवा र वस्तुको विस्तार गर्नुका साथै जनता समक्ष राज्यको उपस्थितिको अनुभूति दिलाउने एक प्रमुख माध्यम समेत कर नै हो । देशमा शान्ति, सुरक्षा, अमनचयन कायम राख्न, जनताको स्वास्थ्य, शिक्षा जस्ता आधारभूत सेवा प्रदान गर्नमा पनि कर उठाउने प्रचलन राज्यको अवधारणा सँगसगै विकसित भएर आएको हो ।

आधुनिक राज्यको विकासक्रमसँगै करको दायराविस्तार र कर सम्बन्धी अवधारणा पनि क्रमश: फराकिलो, विकसित र आधुनिक हुँदै आएको पाइन्छ । प्राचीन समयमा जनताको अचल सम्पत्ति माथि निर्भर रहेको करको क्षेत्र आज आएर सेवा क्षेत्र, व्यक्तिको परामर्श क्षेत्र हुँदै कम्पनी, संस्थाको आय र त्यसले प्रदान गर्ने सेवासँग आवद्ध भएको पाइन्छ । यसैगरी ठेक्का, जमिन्दारी, जिम्मावाला, मुखियाको माध्यमबाट राज्यले जनताबाट उठाउँदै आएको कर राज्यद्वारा सञ्चालित कर प्रशासनका विभिन्न संयन्त्र र निकाय मार्फत् व्यवस्थित र नियमित हुँदै आएकाछन् । जग्गा, जमीनको सीमित आम्दानी र आयस्रोतमाथि निर्भर रहेको करको क्षेत्र आज व्यापक रुपमा विस्तार भई आएको छ । कृषिमाथि आधारित परम्परागत करको फाँट आज ऋण तथा रोजगार, औद्योगिक व्यवसाय एवं उत्पादनशील क्षेत्र हुँदै परामर्श सेवा लगायत व्यक्ति तथा संस्थाद्वारा संचालित हर एक कार्यक्रम र क्रियाकलापबाट प्राप्त हुने आयसम्म फैलिन पुगेको छ । यति मात्र नभएर व्यक्तिको सृजनात्मक, कलात्मक, वौद्धिक पक्षसँग समेत कर जोडिन पुगेको छ । कुनै पनि राज्य आज कति सबल, सक्षम, आत्मनिर्भर छ भन्ने कुराको मापन गर्नको लागि त्यस्तो राज्यको कर प्रशासन कति प्रभावकारी, आधुनिक र सहज छ भनी आँकलन गर्ने गरिन्छ । यस अतिरिक्त कर प्रशासनको स्वच्छता, सवलता, सरलता तथा कर चुहावटको मात्रालाई आधार मानी आधुनिक लोक कल्याणकारी राज्यको मापनको निष्कर्ष निकाल्ने गरिन्छ । यस अर्थमा पनि राज्यबाट उठाइने कर, त्यस्तो कर उठाउन राज्यले निर्धारण गरेको कर सम्बन्धी नीति, त्यस्तो नीति कार्यान्वयन गर्न राज्यले अख्तियार गरेको कर प्रशासन, त्यस्तो कर प्रशासनसँग सम्बन्धित कानूनी व्यवस्था, त्यस्तो कानूनी व्यवस्था कार्यान्वयनको पक्ष र प्रकृया तथा यस्तो प्रकृया र कार्यविधि पूरा गर्न संलग्न रहे भएका मानव संशाधन एवं राज्य संयन्त्र र त्यस्तो संयन्त्रको प्रभावकारिता अनि यसरी प्राप्त हुने करको परिचालनबाट जनता समक्ष प्रदान गरिने सेवाको मापन गरी लोक कल्याणकारी राज्यको अवस्था र स्थिति पत्ता लगाउने गरिन्छ ।

नागरिकको जीउ, ज्यानको रक्षा गर्ने प्रमुख जिम्मेवारी राज्यको हो । २०७२ असोज ३ गते जारी नेपालको संविधानले प्रत्येक नागरिकलाई रोजगारीको हक, सम्पत्ति आर्जन गर्ने, भोग गर्ने, बेचविखन गर्ने र सम्पत्तिको अन्य कारोवार गर्ने हक प्रदान गर्नुका साथै श्रम अभ्यास गर्न श्रम सम्बन्धी हक समेत प्रत्याभूत गरेको छ । राज्यले समाजमा घट्ने अन्य आपराधिक क्रियाकलापको अतिरिक्त अनधिकृत आर्थिक क्रियाकलापको नियन्त्रण गर्ने, त्यस्तो क्रियाकलापमा संलग्न व्यक्तिलाई कानूनी कठघरामा उभ्याई सजाय दिलाउने र पीडितलाई न्याय र क्षतिपूर्ति प्रदान गरी नागरिकको स्वतन्त्रता एवं सम्मानपूर्वक बाँच्न पाउने हकको साथै रोजगारी तथा श्रम लगायत सम्पत्ति सम्बन्धी हकको प्रत्याभूति गरेको हुन्छ । राज्यमा संचालित प्रत्येक आर्थिक क्रियाकलापलाई स्वच्छ, पारदर्शी एवं प्रतिस्पर्धात्मक बनाई प्रत्येक व्यक्तिलाई त्यस्तो प्रतिस्पर्धामा समान अवसर प्रदान गर्ने प्रणाली मजवुत हुन जरुरी छ । यस्तो अवसर सृजना गर्नको लागि राज्यले अवलम्बन गर्ने कर प्रशासनसँग सम्बन्धित कानूनी व्यवस्था समेत सरल, कम झंझटिलो, स्पष्ट, द्विविधारहित तवरले आम जनताले सहज रुपमा बुझ्न र प्रयोगमा ल्याउन सक्ने किसिमको (It is assumed that simplicity, clarity and understandability are desirable goals for the law) हुन पनि त्यति कै जरुरी छ ।

✍ सह सचिव, निर्वाचन आयोग

२. पृष्ठभूमि

कर प्रशासनसँग सम्बन्धित कानूनको प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्नका लागि राज्यले विभिन्न संयन्त्रहरु स्थापना गरी परिचालन गरेको हुन्छ । कर प्रशासन स्वयंमा एक विशेष कार्य पनि हो जसको लागि दक्ष, सक्षम जनशक्तिको आवश्यकता पर्दछ । प्रभावकारी कर प्रशासन (Effective tax administration) को लागि दक्ष जनशक्ति पूर्व शर्त हो । करदाताको लागि कर प्रशासन सरल, सहज, छिटो छरितो रुपमा संचालन हुन पनि त्यतिकै अपरिहार्य मानिन्छ । किनकि झन्झटिलो र लामो प्रकृया एवं जटिल कार्यविधिबाट करदाताले आफूलाई असहज महसुस गर्ने हुँदा र त्यस्तो कार्यविधिले अन्ततः करदाताप्रति नकारात्मक छाप दिने हुनाले पनि कर प्रशासनलाई समय सापेक्ष परिवर्तन गरी अद्यावधिक गराई सरल र सहज बनाउने प्रयास प्रत्येक मुलुकले गरी आएको पाइन्छ ।'कर उठाउने भनेको करदातालाई कर गरेर मात्रै सम्भव हुन्छ' भन्ने परम्परागत सोच र मान्यतामा परिवर्तन आइसकेको छ र यसलाई अझ निमिट्यान्न पारी कर तिर्नु भनेको व्यक्तिको कर्तव्य हो र करमा सहभागी हुनु भनेको व्यक्तिको आत्मसम्मान पनि हो भन्ने भावनाले आधुनिक कर प्रशासन संचालन हुने हुँदा सोही अनुरुप कर प्रशासनमा आवश्यक सुधार गर्ने गरिन्छ ।

नेपालमा भाडा (Rents), राजस्व (Royalties), आयकर (Income tax), मूल्य अभिवृद्धि कर (VAT), अन्तःशुल्क (Excise tax), सम्पत्ति लाभकर (Property gain tax), शुल्क (Fees) सेवा कर (Service tax), स्वामित्व शुल्क (Ownership fees) विकास शुल्क, निर्माण तथा संभार दस्तुर, मर्मत तथा सुधार दस्तुर जस्ता आदि विभिन्न नामबाट कर, शुल्क, दस्तुरहरु उठाइदै आएको पाइन्छ । यी शुल्क, कर, दस्तुर उठाउने वा बुझाउने कार्यालय वा निकायहरु पनि विभिन्न नै रहेकाछन् भने यी विविध शुल्क, दस्तुर र करको प्रशासनका कार्यविधिहरु बिच पनि एकरुपता पाइदैन । एउटै करदाताले राज्यलाई तिर्नु वुझाउनु पर्ने कर, दस्तुर र शुल्क तिर्न वुझाउन विभिन्न निकायहरु समक्ष पुग्नुपर्ने र विभिन्न प्रकृया र कार्यविधिहरु पूरा गर्नुपर्ने देखिन्छ । कर दाखिला सम्बन्धी कतिपय विवरणहरुको ढाँचा पनि फरक फरक भएको अवस्था छ भने राज्य समक्ष पेश गर्नुपर्ने कतिपय विवरणहरु, कागजातहरु एउटै करदाताले अलग अलग कार्यालय समक्ष एकै किसिमका विवरण र सूचना पटक पटक र अलग अलग रुपमा पेश गर्नुपर्ने अवस्था छ । यस्तो कार्य पद्धतिले करदातालाई एउटै विवरण विभिन्न निकाय समक्ष पेश गर्नुपर्ने र कार्यालय समक्ष पनि यस्ता कागजातको संलकनले फाइल भद्दा भई कार्य सम्पादनमा अनावश्यक रुपमा समय खपत भएको अवस्था छ भने यस्तो कार्यपद्धतिमा सुधार गरी एकीकृत कर प्रशासनको अवधारणामा फड्को मार्न कर प्रशासन सम्बन्धी कार्यविधिलाई सरलीकृत गर्नु नितान्त आवश्यक भै सकेको छ । यसले एकातिर कर प्रशासनसँग सम्बन्धित संयन्त्रको एकीकरण गरी प्रशासनिक खर्च कम गर्नमा सघाउ पुऱ्याउने देखिन्छ भने अर्कोतर्फ करदाताले पनि एकद्वार प्रणाली मार्फत् एउटै निकाय समक्ष आफ्नो सम्पूर्ण कर सम्बन्धी कार्य सम्पन्न गर्ने अवस्थाको सृजना भई समय एवं खर्चमा मितव्ययिता आउन सक्ने अवस्था देखिन्छ । कर प्रशासनसँग सम्बन्धित अधिकारीबाट हुन सक्ने स्वविवेकीय अधिकारको प्रयोगमा एकरुपता कायम गरी कर प्रशासनसँग सम्बन्धित अधिकारीहरुबाट हुने स्वविवेकीय निर्णयको अपव्याख्यालाई (Tax administrators who may abuse their powers of interpretation) न्यूनीकरण गर्न (interpretative decisions by the tax administrator are inevitable, whether they are called regulations or some other name, It is far better to make these administrative policy decisions available in written form to all tax payers than to leave them to haphazard word of mouth". - Basic world Tax Code and Commentary, Ward M. Hussey & Donald C. Lubick, Arlington, Virginia, 1992, pp.4) पनि करसँग सम्बन्धित कानूनहरु एकीकृत गरी कर संहिता (Tax code) निर्माण गर्न आवश्यक देखिन्छ ।

त्यसैले लोक कल्याणकारी राज्यको उद्देश्य अनुरुप सार्वजनिक हितको लागि राज्यको स्रोत परिचालनमा अभिवृद्धि गर्न, मुलुकको विकास निर्माणसँग सम्बन्धित पूर्वाधार निर्माण आयोजना संचालन गर्न आवश्यक पर्ने स्रोतको अधिकाधिक मात्रामा सुनिश्चित गर्न, विद्यमान विविधिकरणयुक्त कर सम्बन्धी व्यवस्थालाई एकीकृत एवं आधुनिक कर प्रणालीमा क्रमशः रुपान्तरण गरी मुलुकको वित्तीय व्यवस्थालई मजवुत बनाई आम नागरिकको समग्र आर्थिक अवस्थामा सुधार ल्याउन जरुरी र आवश्यक देखिन्छ । कर सम्बन्धी छरिएर रहेका विद्यमान कानूनी व्यवस्थाहरु एकीकृत र संहिताबद्ध (Codify) गरी कर तथा राजस्व प्रशासनसँग सम्बन्धित राज्य संयन्त्रहरुको समन्वयात्मक ढङ्गबाट परिचालन गर्न सकिए

सार्वजनिक हितको लागि संचालन गरिने कार्यक्रम र विकास निर्माणसँग सम्बन्धित आयोजना संचालनका लागि आवश्यक पर्ने स्रोत र पुँजी परिचालन गर्नमा सघाउ पुग्ने देखिन्छ भने अर्कोतर्फ कर प्रशासनसँग सम्बन्धित कार्यविधिगत प्रणालीका कारण पर्न गएका कर फरफारक सम्बन्धी समस्या समाधान गर्न सहयोग पुगी सोही अनुरुप महसुल, दस्तुर, कर वुझाउने प्रणालीमा सुधार भई सरकारको राजस्वमा समेत उल्लेख्य वृद्धि हुन जाने देखिन्छ ।

यसर्थ सार्वजनिक हितका लागि प्राप्त गरिने व्यक्तिगत, व्यवसायिक वा संस्थागत सबै किसिमका करहरुको प्राप्तिको एकद्वार प्रणाली नीति अबलम्वन गर्दै कर, शुल्क, दस्तुर, फि जस्ता करका विविधकृत स्वरुपको सट्टा एकीकृतरुपको कर प्रणाली नीतिको माध्यमबाट सबै किसिमका आर्थिक क्रियाकलाप र कारोवारलाई मुलुकको कर प्रणालीमा समावेश गर्ने गरी एक सुत्रमा आबद्ध गर्न राजस्व र कर प्रशासन सम्बन्धी कानूनी व्यवस्थालाई एकीकृत गरी समयानुकूल बनाउन प्रभावकारी एवं सरल कानूनी व्यवस्था गर्नु अपरिहार्य भैसकेको छ ।

३. अन्यत्रको असल अभ्यास

राज्यको अवधारणसँगसगै विकसित हुँदै आएको कर सम्बन्धी विषयलाई व्यवस्थापन गर्ने सम्बन्धमा प्रारम्भिक चरणमा कर प्रशासनसँग सम्बन्धित कानूनी व्यवस्थाहरु अत्यन्त सामान्य स्वरुपका थिए । आर्थिक क्षेत्रमा विकसित हुँदै आएका परिवर्तनहरु (change in economic environment), प्रतिस्पर्धात्मक एवं जटिल र विविध बजार व्यवस्था (complexity in the market), व्यापारको क्षेत्रका आएको विविधिकरण (increasing sophistication of commerce) तथा सूचना प्रविधि क्षेत्रमा भएको विकास (developement of information technology) सँगसगै कर सम्बन्धी कानूनहरु पनि क्रमश: सोही अनुरुप परिमार्जित र विकसित हुँदै आए । कर सम्बन्धी विवादमा अदालतबाट भएका निर्णय एवं फैसलाद्वारा पनि तत् तत् कानूनमा कुनै न कुनै रुपमा परिमार्जन भएको पाइन्छ । यस पृष्ठभूमिमा करसँग सम्बन्धित छरिएर रहेका कानूनहरु एकीकृत (consolidate) र परिमार्जन (amendment) गरी अद्यावधिक गरिदै आएका आम अभ्यास पाइन्छ ।

कर संहिता आजको आवश्यकता हो भन्ने सम्बन्धमा Harvard University ले International Tax Program Project अन्तर्गत अमेरिकाको House of Representatives का Former Legislative Counsel Ward M. Hussey र US Treasury Department का Former Assistant Secretary for Tax Policysf Donald C. Lubick ले Basic World Tax Code and Commentary नै तयार पारेको देखिन्छ । यसै प्रतिवेदनको सिफारिसको आधारमा May 15, 1992 मा गणतन्त्र डोमिनिकनले राजस्व संहिता जारी गरी लागु गरेको पाइन्छ (On may 15, 1992, The Revenue code of theDominican Republic was Promulgated as the Law II-92) भने पूर्वी युरोपका कतिपय मुलुकहरुले कर संहिताको एकीकृत कानून निर्माण गरी कार्यान्वयनमा ल्याइसकेको देखिन्छ ।

छिमेकी मुलुक भारतमा सन् १९६१ मा जारी भएको आयकर ऐनमा प्रत्येक आर्थिक वर्षमा जारी हुने आर्थिक ऐनद्वारा संशोधन गरिदै आएको छ । त्यति मात्र होइन सन् १९५७ मा जारी भएको सम्पत्ति कर सम्बन्धी ऐन पनि कैयौं पटक संशोधन भइसकेको पाइन्छ । यसरी कर सम्बन्धी कानूनमा छिटो छिटो र प्रत्येक वर्ष जस्तो हुने संशोधन सम्बन्धी प्रकृयालाई संबोधन गर्ने उद्देश्यले प्रत्यक्ष करसँग सम्बन्धित कानूनहरुलाई एकीकृत (consolidate) गरी छुट्टै कर संहिता बनाउने उद्देश्यले 12 August, 2009 मा एउटा अवधारणापत्र जारी गरी त्यसमा सार्वजनिक रुपबाट सुझावहरु माग गरियो । यो अवधारणापत्रले प्रत्यक्ष करसँग सम्बन्धित प्रचलित कानूनहरुलाई परिमार्जन सहित एकीकृत गरी मितव्ययी, सक्षम, प्रभावकारी समन्यायिक प्रत्यक्ष कर प्रणाली (To establish and economically efficient, effective an equitable direct tax system) स्थापना गर्ने अपेक्षाका साथ सुझाव आव्हान गरिएको र प्राप्त सुझावहरु समेतका आधारमा अवधारणापत्र परिमार्जन गरी पुन: 15 June, 2010 मा सरोकारवालाहरु (Stakeholders) समक्ष प्रस्तुत गरियो । सरोकारवालाहरुबाट प्राप्त सुझावहरु समावेश गरी भारतीय सरकारले प्रत्यक्ष कर संहिता विधेयक तयार गरी (Direct Taxes Code Bill) 2010 को August 30 मा संसदको तल्लो सदन लोकसभा समक्ष प्रस्तुत गरेको पाइन्छ । लोकसभाले सो विधेयक संसदको आर्थिक समिति (Standing Committee on Finance) समक्ष 9 Sepetmber मा पठाएकोमा सो समितिले लोकसभाध्यक्ष समक्ष 2012, March मा आफ्नो प्रतिवेदन बुझाए पछि संसदीय समितिको

सुझाव लगायत यस सम्बन्धमा प्राप्त अन्य सुझावहरु समेतका आधारमा Kelkar Committee ले आर्थिक एकीकरणको मार्गचित्र (Road Map for Fiscal Consolidation) नाम दिदै आफ्नो प्रतिवेदन September, 2012 मा भारतीय केन्द्र सरकार समक्ष बुझाएको देखिन्छ । यसरी 2010 मा Direct Taxes Code (DTC) Bill संसद समक्ष प्रस्तुत भएपछि सो विधेयकमा प्रस्ताव गरिएका आर्थिक नीतिहरुलाई अंगिकार गर्दै Income Tax Act, 1961, Wealth Tax Act, 1957 मा 2011, 2012 र 2013 मा जारी भएका आर्थिक ऐनहरुद्वारा DTC मा सुझाइए अनुरुपका प्रावधानहरु संशोधनको माध्यमद्वारा समावेश गरिएको पाइन्छ भने सालवसाली रुपमा जारी आर्थिक ऐनद्वारा अंगिकार गरिएका प्रावधान समेत समावेश गरी परिमार्जित Direct Taxes Code तर्जुमा गरिएको छ ।

४. कर संहिताको आवश्यकता

वि.सं. १९१० सालमा जारी भएको मुलुकी ऐनले गरेको देवानी तथा फौजदारी न्याय प्रशासनसँग सम्बन्धित कानूनी व्यवस्थालाई समयसापेक्ष बनाई मुलुकी ऐनलाई खारेज गर्ने गरी नेपाल सरकारबाट व्यवस्थापिका-संसद समक्ष देवानी तथा अपराध र फौजदारी कार्यविधि संहिता तथा देवानी कार्यविधि संहिता पेश भई सकेको छ । उच्चस्तरीय कर प्रणाली पुनरावलोकन आयोग, २०७१ को प्रतिवेदनले समेत छुट्टै कर संहिताको आवश्यकता औल्याउनुका साथै नेपालको संविधान जारी भई मुलुक संघीय संरचनाको संघारमा रहेको र कर प्रशासनसँग सम्बन्धित एकीकृत कानून निर्माणले प्रदेशद्वारा गरिने कर प्रशासनलाई कर संहिताले छाता कानून (Umbrella Act) को रुपमा मार्गनिर्देश गर्न सक्ने देखिन्छ ।

५. चुनौती

करसँग सम्बन्धित प्रस्तावित एकीकृत कर संहिता निर्माण भएपछि आधुनिक प्रविधिसँग सम्बन्धित सूचनाको प्रयोग गरी कर प्रशासनसँग सम्बन्धित तथ्यांक एवं विवरणहरु अभिलेखीकरण गर्नुपर्ने हुन्छ । यसैगरी स्पष्ट र पारदर्शी मापदण्डको आधारमा कर निर्धारण र करका दरहरु सुनिश्चित गर्दा अपनाउनु पर्ने प्रकृया र कार्यविधिको निर्माण, कर निर्धारण लगायत कर प्रशासनसँग सम्बन्धित विवाद निरोपणको लागि उपयुक्त संयन्त्रको स्थापना एवं गठन गर्नुपर्ने वा विद्यमान संयन्त्रमा केही हेरफेर गर्नुपर्ने देखिन्छ । त्यस्तै, एकीकृत सूचना प्रणाली स्थापना गरी मुलुकमा संचालित आर्थिक क्रियाकलाप र कर प्रशासनसँग सम्बन्धित विषयहरुको अभिलेखलाई सहज पहुँच बनाउने सम्बन्धमा पनि आवश्यक जनशक्ति खटाउनु वा लगाउनु पर्ने हुन्छ । यस अतिरिक्त विद्यमान कर प्रशासनसँग आबद्ध संयन्त्रहरुको एकीकरण गर्नुका साथै आवश्यकता अनुसार नयाँ स्थानमा थप संरचनाको स्थापना समेत गर्नुपर्ने हुन सक्छ । विद्यमान संरचनाको संगठनात्मक स्वरुपमा समेत थपघट हुन सक्ने र त्यस्ता संयन्त्रको कार्यप्रणाली एवं कार्यपद्धतिमा पनि समयानुकूल परिवर्तन गरी परिमार्जन गर्नुपर्ने आवश्यकता पर्न सक्छ भने विवाद निरोपणका सम्बन्धमा सरल, सहज न्यायिक प्रक्रिया अवलम्वन गर्नुपर्ने हुँदा यस सम्बन्धमा पर्ने सारवान र कार्यविधिगत (Substantive and Procedural) सुधार गर्नैपर्ने हुन्छ । त्यस्तै कर निर्धाण वा मूल्यांकनका आधार र मापदण्ड एकीकृत, पारदर्शी एवं यथार्थपरक बनाउन र यस्तो अभिलेख उपलब्ध प्रविधि अनुकूल राख्नु पर्ने हुँदा कर प्रशासनका विद्यमान संयन्त्र र स्वरुपमा परिवर्तन गर्नु समेत आवश्यक पर्ने हुन्छ ।

५. निष्कर्ष

कर संहिता (Tax Code) को उद्देश्य नै करसँग सम्बन्धित प्रशासन गर्ने, कर सम्बन्धी विवाद निरोपण गर्ने र कर निर्धारण सम्बन्धी कार्यपद्धतिसँग सम्बन्धित विद्यमान कानूनी व्यवस्थालाई एकीकृत गरी समयानुकूल वनाई सो अनुरुप कर निर्धारणका आधार एवं मापदण्डलाई अद्यावधिक गर्नु हो । त्यस्तै कर संहिताको उद्देश्य कर प्रशासन तथा यस सम्बन्धी विवाद निरोपण गर्ने संयन्त्रको कार्यपद्धतिलाई सरलीकृत गर्नु पनि हो । कर भनेको कर गरेर मात्र उठाइने हो भन्ने परम्परागत सोचाईबाट करदातालाई कर तिर्नु बुझाउनु भनेको राज्यप्रतिको नागरिकको कर्तव्य हो, यस्तो कर्तव्य निर्वाह गर्नु भनेको प्रत्येक नागरिकको जिम्मेवारी हो, यस्तो जिम्मेवारीको वहन गर्नु प्रत्येक नागरिकको आत्मसम्मान र स्वाभिमान हो भन्ने भावनाको विकास गर्नु पनि कर संहिताको उद्देश्य हो । विद्यमान राजस्व सम्बन्धी कानूनमा कर निर्धारणका लागि अलग अलग प्रकृया, कर सम्बन्धी विवाद निरोपण गर्नका लागि पुनरावलोकन समिति, कर फछ्र्यौट आयोग, राजस्व न्यायाधिकरण जस्ता भिन्न भिन्न प्रकृतिका निकायहरु रहेका छन् । त्यस्तै अलग अलग नामको कर प्रशासनका लागि अलग अलग निकाय

वा संयन्त्रहरु परिचालित छन् । यस्तो अवस्थामा एकीकृत रुपमा कर संहिता सम्बन्धी कानूनको निर्माण पश्चात् एकीकृत रुपमा नै कर निर्धारण हुने, करदाताले एउटै निकाय समक्ष एकीकृत कर बुझाए पुग्ने, यस्तो कर प्रशासनमा विवाद निरोपणको लागि एउटै सक्षम निकाय समक्ष न्यायिक उपचार पाउन सक्ने हुँदा एउटै प्रकृतिका एक भन्दा बढी संयन्त्रको सट्टा एकीकृत निकाय रहने हुँदा कर प्रशासन गर्ने र कर प्रशासनसँग सम्बन्धित विवाद निरोपणकोप्रक्रिया सहज र सरल हुने हुँदा पनि कर संहिता आजको आवश्यकता हो ।

❑❑❑

राष्ट्रिय बजेट प्रणालीमा वैदेशिक सहायता

✍ अविनाथ राई

१. पृष्ठभूमि

नेपालमा वैदेशिक सहायताको परिचालन सन् १९५० को दशकदेखि शुरु भएको हो । अमेरिकी सरकारले सन् १९५१ मा चौथो बुंदा कार्यक्रम (Point Four Program) अन्तर्गत प्रदान गरेको अमेरिकी डलर ३ हजार (करिब रु. २२ हजार) को प्राविधिक सहायता अनुदान नै नेपालको पहिलो वैदेशिक सहायता थियो । यस हिसाबले नेपालको वैदेशिक सहायता प्राप्ति यात्रावधि अहिले करिब साढे छ दशक पुगिसकेको छ । हजारबाट प्रारंभ भएको सहायताको आकार अहिले वार्षिक खर्बमा पुगेको छ । नेपालले प्रथम पञ्चवर्षिय योजना देखि अहिलेसम्मको आवधिक योजनाहरुमा वैदेशिक सहायता रकमलाई प्रमुख स्रोतको रुपमा पहिचान र उपयोग गर्दै आएको छ । मुलुकको सामाजिक-आर्थिक विकासमा वैदेशिक सहायताको उल्लेखनीय योगदान रहेको छ । नेपालले वैदेशिक सहायताको प्राप्ति र उपयोगमा प्रभावकारिता ल्याउन पेरिस घोषणापत्र (२००५), आक्रा कार्य योजना (Accra Agenda for Action, २००८) र बुसान साझेदारी संझौता (Busan Partnership Agreement, २०११) मासमर्थन र यसको कार्यान्वयनमा प्रतिबद्धता जनाएको छ । **यसै क्रममा नेपालले पेरिस घोषणापत्रको कार्यान्वयनको अनुगमन सर्वेक्षण** (Monitoring Survey, 2008) **र संयुक्त मूल्यांकन** (Joint Evaluation, 2010) **गर्ने कार्य सम्पन्न गरेको छ ।** सन् २०१४ मा मेक्सिकोमा सम्पन्न प्रथम उच्चस्तरीय बैठकमा सक्रिय सहभागिता जनाइ विकास प्रभावकारिताको लागि अन्तर्राष्ट्रिय सामूहिक प्रयासमा ऐक्यवद्धता जाहेर गरेको छ । नेपालमा अहिले करिब ४१ वटा द्विपक्षीय र बहुपक्षीय दातृ निकाय (Donor Agencies)/विकास साझेदार (Development Partner) र १३० वटा भन्दा बढी अन्तर्राष्ट्रिय गैर सरकारी संस्था (INGOs) रहेका छन् । विकास सहायताको प्रभावकारी परिचालनको माध्यमबाट आत्मनिर्भर अर्थतन्त्रको निर्माण गर्दै नेपाललाई एक समृद्ध लोकतान्त्रिक मुलुकमा रुपान्तरित गर्न सहयोग पुऱ्याउने दीर्घकालीन सोच सहित नेपाल सरकारले विकास सहायता नीति, २०७१ लागु गरेको छ ।

नेपालले स्रोतपूर्ति, वैदेशिक विनिमयपूर्ति, सीपपूर्ति र मानवीय सहायताको लागि वैदेशिक सहायताको उपयोग गरेको देखिन्छ । सहायता रकम वर्षेनी बढ्दो क्रममा देखिन्छ । देशको कुनै पनि त्यस्तो क्षेत्र छैन होला जहां वैदेशिक सहायता उपयोग भएको नहोस् । त्यसो त वैदेशिक सहायताको बढ्दो प्रयोगले आन्तरिक स्रोत परिचालनमा संकुचन ल्यायो, परनिर्भरता बढायो, परावलम्बि र परजीवि बनायो भन्ने गुनासो सुन्नमा नआएका पनि होइनन् । तर यो पूर्णरुपेण सत्य होइन भन्ने कुरा २०७२ बैशाख १२ को भूकम्प पश्चात स्पष्ट भयो जुन बेला नेपालले उद्धार-राहतदेखि पुनर्निर्माणसम्मको लागि राष्ट्रिय र अन्तर्राष्ट्रिय मंचबाट नै वाह्य सहायताको अनुरोध गर्नुपऱ्यो । अन्तर्राष्ट्रिय मंचतर्फ अजरबैजानको राजधानी बाकुमा आयोजित एशियाली विकास बैंकको ४८ औं वार्षिक सभाको अवसरमा उक्त बैंकले आयोजना गरेको नेपाल साझेदारी मंच (Nepal Partnership Forum) मा नेपालले २०७२ बैशाख २० मा अन्तर्राष्ट्रिय जगत समक्ष सहयोगको आव्हान गरेको थियो भने राष्ट्रिय मंचतर्फ २०७२ असार १० मा 'नेपालको पुनर्निर्माणको लागि अन्तर्राष्ट्रिय सम्मेलन' (International Conference on Nepal's Reconstruction - ICNR) नामक सम्मेलन आयोजना गरेको थियो । यस पृष्ठभूमिमा नेपाललाई वैदेशिक सहायता आवश्यक र अनिवार्य दुवै छ भन्न सकिन्छ । नेपालको राष्ट्रिय बजेट प्रणालीमा वैदेशिक सहायताको हिस्सा ठूलो रहेको छ । वाह्य सहायताको ठूलो हिस्सा बजेट प्रणाली बाहिर पनि रहेको छ । एकातिर प्रतिबद्धता अनुरुप सहायता प्राप्त गर्न सकिएको छैन भन्ने भनाइ छ भने अर्कोतिर विनियोजन अनुरुप खर्च हुन सकेको देखिंदैन । यसले समग्र बजेट कार्यान्वयनमा नै प्रतिकूल असर पारेको छ । विनियोजन अनुरुप खर्च हुन नसक्नुको कारणमध्ये भुक्तानी तरिका (Mode of Payment) लाई एउटा कारणको रुपमा पहिचान गर्ने गरिएको छ । नगदको तुलनामा शोधभर्ना र प्रत्यक्ष भुक्तानीको माध्यमबाट बढी मात्रामा वैदेशिक सहायता प्राप्त हुने हुनाले कार्यान्वयन कमजोर रहेको भन्ने ठम्याइ समेत रहेको छ ।

✍ वरिष्ठ प्रशिक्षक, राजस्व प्रशासन तालिम केन्द्र

प्रस्तुत सन्दर्भमा नेपालको राष्ट्रिय बजेट प्रणालीमा वैदेशिक सहायताको योगदान, भुक्तानी तरिका र वैदेशिक सहायता परिचालनमा प्रभावकारिता बढाउन केही सुझावहरु प्रस्तुत गर्ने उद्धेश्यले यो आलेख तयार गरिएको छ ।

२. वैदेशिक सहायताको योगदान

नेपालले प्रथम पञ्चवर्षिय योजना (२०१३-२०१७) देखि चालू तेह्रौं योजना (२०७०/७१-२०७२/७३) सम्म नै वैदेशिक सहायता (अनुदान र ऋण)लाई मुख्य स्रोतको रुपमा प्रयोग गर्दै आएको छ । आवधिक योजनामा राखिएका रकमहरु सालबसालीरुपमा तर्जुमा गरिने राष्ट्रिय बजेटमा आबद्ध गरिएको हुन्छ । विनियोजनलाई प्रारंभिक अनुमान पनि भन्ने गरिन्छ । प्रारंभिक अनुमान, वास्तविक खर्च, पुंजीगत खर्च, चालू खर्च लगायतमा वैदेशिक सहायताको योगदान सम्बन्धमा तपसिलमा चर्चा गरिनेछ ।

२.१ प्रारंभिक अनुमानमा योगदान

नेपालको राष्ट्रिय बजेटमा वैदेशिक सहायता प्रमुख खर्च व्यहोर्ने स्रोतको रुपमा रहेको छ । वैदेशिक सहायताको हिस्सा आ.व. २०५०/५१ सम्म ४० प्रतिशतभन्दा बढी, आ.व. २०५१/५२ देखि आ.व. २०५८/५९ सम्म ३१ प्रतिशतदेखि ३९ प्रतिशतसम्म र आ.व. २०५९/६० देखि चालू आ.व. २०७२/७३ सम्म १८ प्रतिशत देखि २९ प्रतिशतसम्म रहेको देखिन्छ । आ.व. २०३८/३९ र आ.व. २०४९/५० मा ४५ प्रतिशतसम्म योगदान दिएको प्राप्त तथ्यांकबाट देखिन्छ । आ.व. २०५१/५२ देखि भने वैदेशिक स्रोतको हिस्सा क्रमशः घट्दो क्रममा देखिन्छ । तथापि रकमको आकार भने बढेकै देखिन्छ ।

वैदेशिक सहायताले बजेटमा पुऱ्याएको योगदानलाई निम्न तालिकामा प्रस्तुत गरिएको छ :

तालिका नं. १

बजेटमा वैदेशिक सहायताको योगदान

(रु. अर्बमा)

क्र.सं.	आ.व.	प्रारंभिक अनुमान	वैदेशिक सहायता स्रोत			योगदान प्रतिशत
			अनुदान	ऋण	जम्मा	
१	२०६१□६२	११२	१५	१७	३२	२९
२	२०६२□६३	१२७	१९	१५	३४	२७
३	२०६३□६४	१४४	२४	१७	४१	२८
४	२०६४□६५	१६९	२७	१७	४४	२६
५	२०६५□६६	२३६	४७	१९	६६	२८
६	२०६६□६७	२८६	५७	२२	७९	२८
७	२०६७□६८	३३८	६५	२२	८७	२६
८	२०६८□६९	३८५	७०	३०	१००	२६
९	२०६९□७०	४०५	४७	२६	७३	१८
१०	२०७०□७१	५१७	७०	४४	११४	२२
११	२०७१□७२	६१८	७३	५०	१२३	२०
१२	२०७२□७३	८१९	१११	९५	२०६	२५
	जम्मा	४१५६	६२५	३७४	९९९	२४

स्रोत : अर्थ मन्त्रालय, बजेट बक्तव्यहरु

माथिको तालिका अनुसार आ.व. २०६१/६२ देखि आ.व. २०७२/७३ सम्मको १२ वर्षको अवधिमा राष्ट्रिय बजेटमा वैदेशिक सहायताको योगदान सरदर २४ प्रतिशत रहेको देखिन्छ । कुल सहायतामा अनुदान ६३

प्रतिशत र ऋण ३७ प्रतिशत रहेको छ । आ.व. २०७०/७१ सम्मको मात्र वास्तविक खर्च प्राप्त भएको सन्दर्भमा यदि सो अवधि (आ.व. २०६१/६२ देखि आ.व. २०७०/७१ सम्म) को मात्र गणना गरेमा बजेटमा करिब २५ प्रतिशत योगदान रहेको र अनुदान तथा ऋणको अनुपात ६६:३४ रहेको देखिन्छ ।

२.२ प्रारंभिक र वास्तविक खर्चमा योगदान

आ.व. २०६१/६२ देखि आ.व. २०७०/७१ सम्मको अवधिमा कुल बजेट रु. २७१९ अर्ब विनियोजन गरिएकोमा रु. २४१३ अर्ब अर्थात कुल विनियोजनको ८९ प्रतिशत मात्र खर्च भएको देखिन्छ । त्यसैगरी, उक्तावधिमा जम्मा रु. ६७० अर्ब वैदेशिक स्रोत परिचालन गर्ने लक्ष्य राखिएकोमा तपसिल बमोजिम जम्मा रु. ४०३ अर्ब अर्थात ६० प्रतिशत मात्र परिचालन भएको देखिन्छ । परिचालित रुकममा अनुदान र ऋणको हिस्सा क्रमशः ७३ प्रतिशत र २७ प्रतिशत रहेको छ ।

तालिका नं. २

प्रारंभिक अनुमानमा वास्तविक वैदेशिक सहायताको योगदान

क्र.सं.	आ.व.	प्रारंभिक अनुमान	वास्तविक खर्च	उपलब्धि प्रतिशत
१	२०६१□६२	३२	२३	७२
२	२०६२□६३	३४	२२	६५
३	२०६३□६४	४१	२६	६३
४	२०६४□६५	४४	२९	६६
५	२०६५□६६	६६	३६	५५
६	२०६६□६७	७९	५०	६३
७	२०६७□६८	८७	५८	६७
८	२०६८□६९	१००	५२	५२
९	२०६९□७०	७३	४७	६४
१०	२०७०□७१	११४	६०	५३
	जम्मा	६७०	४०३	६०

स्रोत : अर्थ मन्त्रालय, बजेट वक्तव्यहरु

त्यसैगरी आ.व. २०६१/६२ देखि आ.व. २०७०/७१ सम्मको प्रारंभिक अनुमान करिब रु. २७१९ अर्बमा अनुदान रु. ४४१ अर्ब र ऋण रु. २२९ अर्ब गरी जम्मा रु. ६७० अर्ब अर्थात करिब २५ प्रतिशत योगदान रहेकोमा अनुदान रु. २९३ अर्ब र ऋण रु. १०९ अर्ब गरी जम्मा रु. ४०२ अर्ब अर्थात करिब १७ प्रतिशत मात्र यथार्थ योगदान दिएको देखिन्छ ।

तालिका नं. ३

वास्तविक खर्चमा वैदेशिक सहायताको योगदान

(रु. अर्बमा)

क्र.सं.	आ.व.	वास्तविक खर्च	वास्तविक वैदेशिक सहायता स्रोत			योगदान प्रतिशत
			अनुदान	ऋण	जम्मा	
१	२०६१□६२	१०३	१४	९	२३	२२
२	२०६२□६३	१११	१४	८	२२	२०
३	२०६३□६४	१३४	१६	१०	२६	१९

४	२०६४□६५	१६१	२०	९	२९	१८
५	२०६५□६६	२२०	२६	१०	३६	१६
६	२०६६□६७	२६०	३९	११	५०	१९
७	२०६७□६८	२९५	४६	१२	५८	२०
८	२०६८□६९	३३९	४१	११	५२	१५
९	२०६९□७०	३५५	३५	१२	४७	१३
१०	२०७०□७१	४३५	४२	१७	५९	१४
	जम्मा	२४१३	२९३	१०९	४०२	१७

स्रोत : अर्थ मन्त्रालय, बजेट बक्तव्यहरु

२.३ पुंजीगत खर्चमा योगदान

राज्यको खर्च व्यहोर्ने स्रोतमा राजस्व, वैदेशिक सहायता र आन्तरिक ऋण प्रमुख हुन् । राजस्व स्रोतको ठूलो हिस्सा चालू खर्चमा उपयोग हुने हुनाले पुंजीगत खर्चको लागि वैदेशिक सहायतालाई प्रमुख खर्च व्यहोर्ने स्रोतको रुपमा लिने गरिएको देखिन्छ । विगतमा पुंजीगत खर्च स्रोतमा वैदेशिक सहायताको हिस्सा उच्च रहेता पनि हाल घटेको देखिन्छ । तथापि, कुल पुंजीगत खर्च स्रोतमा यस स्रोतको योगदान ५० प्रतिशतभन्दा बढी नै रहेको तथ्य निम्न तालिकाबाट स्पष्ट हुन्छ ।

तालिका नं. ४

पुंजीगत खर्चमा वैदेशिक सहायताको योगदान

(रु. अर्बमा)

क.सं.	आ.व.	पुंजीगत खर्च अनुमान	वैदेशिक सहायता स्रोत			योगदान प्रतिशत
			अनुदान	ऋण	जम्मा	
१	२०६१□६२	३२	१०	१३	२३	७२
२	२०६२□६३	३७	१२	१२	२४	६५
३	२०६३□६४	५०	१४	१४	२८	५६
४	२०६४□६५	५५	१७	१५	३२	५८
५	२०६५□६६	९१	३१	१५	४६	५१
६	२०६६□६७	१०६	३५	१७	५२	४९
७	२०६७□६८	१३०	४३	४१	८४	६५
८	२०६८□६९	७३	२१	९	३०	४१
९	२०६९□७०	६६	१२	६	१८	२७
१०	२०७०□७१	८५	१९	११	३०	३५
११	२०७१□७२	११७	२४	२१	४५	३८
१२	२०७२□७३	१२९	४६	३३	७९	६१
	जम्मा	९७१	२८४	२०७	४९१	५१

स्रोत : अर्थ मन्त्रालय, व्यय अनुमानका विवरणहरु

२.४ चालू खर्चमा योगदान

समीक्षा अवधिमा वैदेशिक सहायताले चालू खर्चमा कम्तिमा १२ प्रतिशत र बढीमा २० प्रतिशत योगदान दिएको देखिन्छ । यसरी यस स्रोतको चालू खर्चमा वार्षिक सरदर १५ प्रतिशत हिस्सा रहेको देखिन्छ ।

तालिका नं. ५

चालू खर्चमा वैदेशिक सहायताको योगदान

(रु. अर्बमा)

क्र.सं.	आ.व.	चालू खर्च अनुमान	वैदेशिक सहायता स्रोत			योगदान प्रतिशत
			अनुदान	ऋण	जम्मा	
१	२०६१□६२	६८	६	४	१०	१५
२	२०६२□६३	७६	७	२	९	१२
३	२०६३□६४	८४	९	३	१२	१४
४	२०६४□६५	९८	१०	३	१३	१३
५	२०६५□६६	१२९	१६	४	२०	१६
६	२०६६□६७	१६१	२२	४	२६	१६
७	२०६७□६८	१९०	२२	२	२४	१३
८	२०६८□६९	२६७	४६	७	५३	२०
९	२०६९□७०	२७९	३३	५	३८	१४
१०	२०७०□७१	३५३	४८	१०	५८	१६
११	२०७१□७२	३९८	४६	४	५०	१३
१२	२०७२□७३	४८४	६१	२३	८४	१७
	जम्मा	२५८७	३२६	७१	३९७	१५

स्रोत : अर्थ मन्त्रालय, व्यय अनुमानका विवरणहरु

३. वैदेशिक सहायतामा भुक्तानी तरिका (Mode of Payment)

दातृ निकाय/विकास साझेदारले विशेषतः नगद (Cash), शोधभर्ना हुने (Reimbursable), सोझै भुक्तानी (Direct Payment) वा वस्तुगत (Commodity) भुक्तानी तरिकाबाट सहायता प्रदान गर्दछन् । यिनै भुक्तानीको रुप, स्वरुप वा माध्यमलाई नै भुक्तानी तरिका (Mode of Payment) भनिन्छ । नेपालले अहिलेसम्म वस्तुगत ऋण सहायता लिएको देखिन्न । वार्षिक बजेट विनियोजन गर्दा वैदेशिक स्रोतको भुक्तानी तरिका खुलाइएको हुन्छ । भुक्तानी तरिकाले वैदेशिक स्रोत तर्फको खर्च गर्ने क्षमतामा प्रतिकूल प्रभाव पारेको ठम्याइ अर्थ मन्त्रालयको रहेको छ । सोझै भुक्तानी हुने रकमको आकार वृद्धि भैरहेको तर सो तर्फको खर्च प्रतिवेदन प्राप्त गर्न ढिलाइ हुने र प्राप्त भएकोमा पनि विनियोजनको तुलनामा अति न्यून देखिने गरेको र शोधभर्ना प्रक्रियामा देखिएको जटिलता रहेकाले अर्थ मन्त्रालयले संभव भएसम्म नगद प्राप्त हुने गरी संझौता गर्ने रणनीति अवलम्बन गर्ने सोचमा रहेको देखिन्छ । साथै, विकास सहायता नीति, २०७१ मा पनि बजेट सहायता (General Budgetary Support) सरकारको प्रमुख प्राथमिकतामा पर्ने सहायता ढांचा (Aid Modality) हुने भनी उल्लेख गरिएको छ ।

प्रस्तुत सन्दर्भमा आ.व. २०६१/६२ देखि आ.व. २०७२/७३ को अवधिमा कुनकुन भुक्तानी तरिका अन्तर्गत कतिकति विनियोजन गरिएको थियो र आ.व. २०६४/६५ देखि आ.व. २०७०/७१ को अवधिमा भुक्तानी तरिका अनुसारको कार्यान्वयन अवस्था बारे अध्ययन विश्लेषण गरिनेछ ।

३.१ भुक्तानी तरिका अनुसारको विनियोजन

आ.व. २०६१/६२ देखि आ.व. २०७२/७३ को अवधिमा अनुदान रु. ६२७ अर्ब र ऋण रु. ३७३ अर्ब गरी जम्मा रु १००० अर्ब विनियोजन गरिएको देखिन्छ । उक्त विनियोजनको भुक्तानी तरिका अनुसारको बांडफांड तपसिलको तालिकामा दिइएको छ :

तालिका नं. ६

भुक्तानी तरिका अनुसारको विनियोजन

(आ.व. २०६१/६२ देखि आ.व. २०७२/७३ सम्म)

(रु. अर्बमा)

सि.नं.	भुक्तानी तरिका	अनुदान	ऋण	जम्मा	प्रतिशत
१	नगद	१४५	४७	१९२	१९
२	शोधभर्ना	२८३	१४४	४२७	४३
३	प्रत्यक्ष भुक्तानी	१७३	१८२	३५५	३६
४	वस्तुगत	२६	०	२६	२
	जम्मा	६२७	३७३	१०००	१००

उपयुर्क्त तालिका अनुसार कुल विनियोजनमा शोधभर्ना हुने तरिकाको सबभन्दा बढी (४३ प्रतिशत) र त्यसपछि प्रत्यक्ष भुक्तानी (३६ प्रतिशत), नगद (१९ प्रतिशत) र वस्तुगत (२ प्रतिशत) रहेको देखिन्छ ।

३.२ विनियोजन र वास्तविक खर्च

भुक्तानी तरिका अनुसारको वैदेशिक सहायताको विनियोजन र वास्तविक खर्च अध्ययन विश्लेषण गर्ने प्रयोजनको लागि आ.व. २०६४/६५ देखि आ.व. २०७०/७१ को अवधिलाई आधार बनाइएको छ । उक्त अवधिको कुल विनियोजन र वास्तविक खर्च स्थिति तपसिल अनुसार रहेको देखिन्छ :

तालिका नं. ७

भुक्तानी तरिका अनुसारको विनियोजन र वास्तविक खर्च

(आ.व. २०६४/६५ देखि आ.व. २०७०/७१ सम्म)

(रु. अर्बमा)

सि.नं.	भुक्तानी तरिका	विनियोजन			वास्तविक खर्च			खर्च प्रतिशत		
		अनुदान	ऋण	जम्मा	अनुदान	ऋण	जम्मा	अनुदान	ऋण	जम्मा
१	नगद	७२	१७	८९	४३	८	५१	६०	४६	५७
२	शोधभर्ना	२००	७५	२७५	१४२	४४	१८६	७१	५९	६८
३	प्रत्यक्ष भुक्तानी	९८	८८	१८६	५६	३०	८६	५७	३४	४६
४	वस्तुगत	१५	०	१५	८	०	८	५३	०	५३
	जम्मा	३८४	१८०	५६५	२४९	८२	३३१	६५	४६	५९

माथिको प्रस्तुति अनुसार कुल विनियोजनमा सबभन्दा बढी खर्च शोधभर्ना हुने (६८ प्रतिशत) र नगद (५७ प्रतिशत) भुक्तानी तरिकाबाट भएको देखिन्छ भने सबभन्दा कम प्रत्यक्ष भुक्तानी (४६ प्रतिशत) अन्तर्गत भएको देखिन्छ । सबभन्दा कम विनियोजन हुने वस्तुगत अनुदानको खर्च (५३ प्रतिशत) पनि त्यति उत्साहजनक देखिन्न । समीक्षा अवधिमा अनुदान ६५ प्रतिशत र ऋण ४६ प्रतिशत मात्र खर्च भएको देखिन्छ ।

प्रत्येक भुक्तानी तरिकाको खर्च प्रवृत्ति निम्न बमोजिम रहेको देखिन्छ :

(क) शोधभर्ना हुने : भुक्तानी तरिकामध्ये सबभन्दा बढी (६८ प्रतिशत) खर्च भएको देखिने शोधभर्ना हुने यस शीर्षक अन्तर्गत सबभन्दा बढी खर्च (७४ प्रतिशत) आ.व. २०६९/७० मा र सबभन्दा कम (६२ प्रतिशत)

आ.व. २०७०/७१ मा भएको देखिन्छ । ७० प्रतिशत भन्दा बढी खर्च आ.व. २०६४/६५, २०६६/६७ र २०६७/६८ मा र सो भन्दा कम खर्च आ.व. २०६५/६६ र २०६८/६९ मा भएको देखिन्छ । शोधभर्ना अनुदान तर्फ करिब ७१ प्रतिशत खर्च भएको छ भने शोधभर्ना ऋणको खर्च प्रतिशत करिब ५९ प्रतिशत मात्र देखिन्छ ।

(ख) नगद : नगद भुक्तानी तरिका अन्तर्गत समीक्षा अवधिमा जम्मा रु. ८९ अर्ब विनियोजन भएकोमा रु. ५१ अर्ब अर्थात ५७ प्रतिशत मात्र खर्च भएको देखिन्छ । आ.व. २०७०/७१ मा सबभन्दा बढी (६७ प्रतिशत) र आ.व. २०६६/६७ मा सबभन्दा कम (३३ प्रतिशत) खर्च भएको देखिन्छ । आ.व. २०६५/६६ मा ३६ प्रतिशत खर्च भएको थियो भने बांकी अन्य आर्थिक वर्षहरुमा ६१ प्रतिशतदेखि ६४ प्रतिशतसम्म खर्च भएको देखिन्छ । रोचक पक्ष के देखियो भने आ.व. २०६५/६६, २०६६/६७ र आ.व. २०६९/७० मा नगद ऋण अन्तर्गत क्रमशः रु. २ अर्ब, रुं १.५० अर्ब र रु. ७१ करोड विनियोजन गरिएकोमा उक्त स्रोतमा एक रुपैयां पनि खर्च भएको देखिएन ।

(ग) वस्तुगत : वैदेशिक सहायतामा वस्तुगत अनुदानको हिस्सा नगण्य (करिब ३ प्रतिशत मात्र) रहेको देखिन्छ । विनियोजनको तुलनामा सोको कार्यान्वयन पनि कमजोर (करिब ५३ प्रतिशत मात्र) नै रहेको देखिन्छ ।

(घ) प्रत्यक्ष भुक्तानी : कुल वैदेशिक विनियोजनमा दोस्रो स्थान (३६ प्रतिशत) मा रहेको यो भुक्तानी तरिकाको उपलब्धि भने अन्तिम स्थान (४६ प्रतिशत) रहेको देखिन्छ । समीक्षा अवधिमा कुल रु. १८६ अर्ब विनियोजन गरिएकोमा कुल रु. ८६ अर्ब मात्र खर्च हुन सकेको देखिन्छ । यस अन्तर्गत सबभन्दा बढी (६३ प्रतिशत) आ.व. २०६४/६५ मा र सबभन्दा कम (३२ प्रतिशत) आ.व. २०६८/६९ खर्च भएको देखिन्छ । अन्य आर्थिक वर्षहरुमा २०६५/६६ मा ४५ प्रतिशत, २०६६/६७ मा ५९ प्रतिशत, २०६७/६८ मा ६० प्रतिशत, २०६९/७० मा ५० प्रतिशत र २०७०/७१ मा ३६ प्रतिशत खर्च भएको देखिन्छ । यस अनुसार विगत केही आर्थिक वर्षदेखि यस स्रोतको खर्च प्रवृत्ति घट्दो क्रममा देखिन्छ ।

४. सुझावहरु

नेपालको राष्ट्रिय बजेट प्रणालीमा वैदेशिक सहायताले यथेष्ट योगदान दिएको छ । तथापि सबै वैदेशिक सहायता राष्ट्रिय प्रणालीमा आएको देखिँदैन । राष्ट्रिय प्रणालीमा रहेको रकमको पनि विनियोजनको तुलनामा वास्तविक कार्यान्वयन सन्तोषजनक देखिँदैन । भुक्तानी तरिकामध्ये शोधभर्ना तर्फ सबभन्दा बढी विनियोजन र खर्च भएको देखिएता पनि शोधभर्ना लिने प्रक्रियामा रहेको जटिलताले गर्दा अर्बौ रुपैयां शोधभर्ना हुन नसकेको कारणले नेपाल सरकारलाई थप आर्थिक दायित्व पर्न गएको छ । दोस्रो स्थानमा रहेको प्रत्यक्ष भुक्तानी अन्तर्गत आ.व. २०६१/६२ मा रु. १० अर्ब विनियोजन भएकोमा आ.व. २०७०/७१ मा रु. ४५ अर्ब हुँदै चालू आ.व. २०७२/७३ मा रु. ८३ अर्ब (कुल वैदेशिक स्रोतको ४० प्रतिशत) विनियोजन गरिएको छ । तर यो अन्तर्गतको खर्च सबभन्दा कम रहेको देखिन्छ । समीक्षा अवधि (आ.व. २०६४/६५-२०७०/७१) मा नगद स्रोत तर्फको खर्च केवल ५७ प्रतिशत देखिन्छ । यसले गर्दा नगदमा सहायता प्राप्त भएमा कार्यान्वयन अनुपात बढ्ने मान्यता सर्वथा सही हो भन्न सकिने अवस्था देखिएन । वस्तुगत स्रोत तर्फको प्रगति हेर्दा यसको विनियोजन वस्तुपरक तरिकाले नगरिएको आभास हुन्छ ।

प्रस्तुत पृष्ठभूमिमा वैदेशिक सहायता परिचालनमा प्रभावकारिता बढाउन तपसिल अनुसार केही सुझावहरु प्रस्तुत गरिएको छ :

४.१ राष्ट्रिय बजेट प्रणालीमा आबद्धता

नेपालको राष्ट्रिय बजेट प्रणाली भन्दा बाहिर वैदेशिक सहायताको ठूलो हिस्सा रहेको देखिन्छ । विकास सहायता प्रतिवेदन, २०१५ अनुसार आ.व. २०७०/७१ मा दाताबाट भएको कुल भुक्तानी (Disbursement) अमेरिकी डलर १०३६.६४ मिलियनमध्ये ७१ प्रतिशत बजेट भित्र (On Budget) र २९ प्रतिशत बजेट बाहिर (Off Budget) रहेको देखिन्छ । अघिल्लो आर्थिक वर्षमा बजेटभित्रको रकमको हिस्सा ६४ प्रतिशत मात्र थियो । नेपालमा स्वामित्व (Ownership), क्षमता (Capacity), वित्तीय जबाफदेहिता (Financial Accountability) आदिको अभाव रहेको बहानामा कतिपय दाताहरु पूर्णरुपमा राष्ट्रिय प्रणालीमा आउन नचाहेका देखिन्छन् । अर्थात, पेरिस घोषणाको आबद्ध (Alignment) भन्ने सिद्धान्तको आंशिक मात्र परिपालना भएको देखिन्छ । यस पृष्ठभूमिमा नेपालले स्वामित्व, प्रतिबद्धता र क्षमता अभिवृद्धिको साथै सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनमा सुधार गर्न विशेष जोड दिनु पर्दछ । विकास सहायतालाई नीतिगत र

प्रणालीगत आबद्धता गराउन दाताहरुको सहभागिता र प्रतिबद्धता सहित राष्ट्रिय नतिजा ढांचा निर्माण गर्न पनि उत्तिकै आवश्यक देखिन्छ । यसो भएमा नेपाललाई प्राप्त हुने सबै विकास सहायताहरु राष्ट्रिय प्रणालीमा आउने र यसले नेपालको समग्र विकासको लागि थप स्रोत जुट्नेछ । साथै, कतिपय प्रसंगमा प्रतिबद्धता/संझौता (Commitment/Agreement) अनुरुप भुक्तानी (Disbursement) नगरेको भन्ने सुन्नमा आएकोले सो सम्बन्धमा पनि अनुगमा र अध्ययन हुनु पर्ने देखिन्छ ।

४.२ बजेट कार्यान्वयन

वैदेशिक सहायता स्रोततर्फको बजेट कार्यान्वयनको स्थिति त्यति सन्तोषजनक देखिन्न । प्रारंभिक अनुमानको तुलनामा वास्तविक खर्च ६० प्रतिशतको हाराहारीमा मात्र रहेको देखिन्छ । समीक्षा अवधिमा कुल प्रारंभिक अनुमानमा वैदेशिक सहायताको सरदर योगदान २४-२५ प्रतिशत रहे पनि वास्तविक योगदान करिब १७ प्रतिशत मात्र रहेको देखिन्छ ।

बजेट विनियोजनको तुलनामा वास्तविक खर्च कम हुनाका केही कारण र सुधारका उपायहरु निम्नलिखित छन् :

(क) आयोजना बैंकको अभाव : आयोजना विकास गर्ने क्षमता र चासोको अभावले हामीसंग आयोजना (प्रोजेक्ट) बैंक छैनन् भन्दा पनि हुन्छ । हामीसंग संभाव्यता अध्ययन भएका वा विस्तृत इञ्जिनियरिङ अध्ययन गरिएका आयोजना वा परियोजनाहरु नै छैनन् । संचालनमा रहेका धेरै आयोजना/परियोजनाहरु दाता पक्षबाट नै तयार गरी उनीहरुको नै परामर्श, निर्देशन र सुपरिवेक्षणमा संचालनमा रहेका छन् । अरुबाट तयार भइ अरुबाट नै संचालनमा रहेका आयोजना वा परियोजनामा स्वामित्व वा अपनत्वको पनि कमी भएको महसुस गरिएको छ । यस कमीले प्रकारान्तरमा कार्यान्वयनमा समेत असर पुऱ्याएको देखिन्छ । तसर्थ, नेपालले मेगा, ठूला र मध्यम खालका आयोजना/परियोजनाहरु आफैले विकास गरी कार्यान्वयनमा ल्याउनु पर्ने देखिन्छ । यसको लागि क्षमता विकास समेत गर्नु पर्छ । यसरी आफ्नो आवश्यकता र प्राथमिकता अनुरुप आयोजना/परियोजनाहरु विकास गरी संचालन गरिएमा स्वामित्व/अपनत्व अभिवृद्धि हुनको साथै कार्यान्वयनमा समेत वृद्धि हुने देखिन्छ ।

(ख) अधिक विनियोजन : आवश्यकता भन्दा बढी बजेट माग वा प्रस्ताव गर्ने हाम्रो आम प्रचलन कै रुपमा रहेको देखिन्छ । वैदेशिक स्रोतर्फको माग वा प्रस्ताव अनुसार विनियोजन गर्न अर्थ मन्त्रालय पनि उदारनै छ भन्दा हुन्छ । यस स्रोत अन्तर्गत यदाकदा प्रक्रिया (Pipeline) मा रहेका (संझौता नभएका) वा संझौता नै भैसकेको भए पनि कार्यान्वयनको टुंगो नभएका प्रतिबद्धताहरु पनि बजेट विनियोजनमा राख्ने गरिएको पाइन्छ । यसरी बढी विनियोजन र यकिन नभैसकेका विनियोजनले बजेटको आकार मात्र बढाउने तर कार्यान्वयन भने नहुने हुंदा त्यस किसिमका रकमहरुलाई बजेट तर्जुमाको चरणमा नै राम्ररी यकिन गरेर मात्र विनियोजन गर्नुपर्ने हुन्छ ।

(ग) आयोजना व्यवस्थापनमा समस्या : नेपालका विकास कार्यहरुको कार्यान्वन बढी मात्रामा प्रक्रियाबाट सिर्जित समस्याहरुले गर्दा ढिलाइ भएको देखिन्छ । जग्गा प्राप्ति, पुनर्वास, वातावरणीय अध्ययन, रुख कटान, ठेक्का व्यवस्थापन आदि प्रक्रियासंग सम्बन्धित समस्याहरु हुन् । यी समस्याहरु विद्यमान रहेकै बखत गत आर्थिक वर्षको उत्तरार्द्धको प्राकृति विपत्तिबाट सिर्जित मानवीय समस्या र भौतिक समस्या तथा यस आर्थिक वर्षको पूर्वार्द्धको राजनीतिबाट सिर्जित आर्थिक नाकाबन्दीले आयोजना कार्यान्वयन झनै असर पार्ने निश्चित छ । यी समस्याहरुको समाधान र संवोधन यथाठाउंबाट यथासमयमा हुन हुनु पर्ने देखिन्छ ।

(घ) आयोजना प्रमुख र लेखा प्रमुखको सम्बन्धमा : आयोजनाको भौतिक तथा वित्तीय प्रगतिलाई आयोजना प्रमुख र लेखा प्रमुखको वृत्ति विकाससंग सम्बन्धित कार्य सम्पादन मूल्यांकनसंग आबद्ध गरिनु पर्दछ । साथै, निश्चित स्तरको उपलब्धि हासिल गर्ने तोकिएका आयोजनाहरु (जस्तै : राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाहरु र निश्चित रकमभन्दा बढीका ठूला आयोजनाहरु) मा कार्यरत आयोजना प्रमुख र लेखा प्रमुखलाई दुई वर्षभन्दा बढी अवधिको लागि समेत थमौति गर्ने गरी सरुवा नीतिमा पुनरावलोकन गर्नु पर्छ ।

(ङ) अनुगमन र मूल्यांकन : प्रचलनमा रहेका अनुगमन र मूल्यांकन प्रणाली प्रभावकारी नभएको गुनासो सर्वत्र सुन्ने गरिएको छ । यस प्रणालीलाई औपचारिकतामा मात्र सीमित राखिनु हुंदैन । यसलाई

प्रभावकारी बनाउन राष्ट्रिय योजना आयोग र सम्बन्धित मन्त्रालय/निकायले आफ्नो भूमिका र सक्रियता बढाउनु पर्ने देखिन्छ । राष्ट्रिय योजना आयोगले अनुगमन तथा मूल्यांकन प्रणालीलाई कडाइका साथ लागु गर्नुपर्ने लगायत राष्ट्रिय विकास समस्या समाधान समिति (NDAC) को बैठक नियमित रुपमा बसाउने र मन्त्रालयस्तरीय विकास समस्या समाधान समिति (MDAC) को बैठक नियमित रुपमा बसे/नबसेको अनुगमन गर्ने र सम्बन्धित मन्त्रालय/निकायले पनि आफू अन्तर्गतका अनुगमन तथा मूल्यांकन शाखालाई प्रभावकारी रुपमा आफ्ना कार्यहरु अगाडि बढाउन विशेष प्रयास गर्नु पर्ने देखिन्छ । अनुगमन तथा मूल्यांकन कार्य नियमित र प्रभावकारी रुपमा अगाडि बढेमा संचालनमा रहेका आयोजना र कार्यक्रमहरुको कार्यान्वयनले गतिशीलता लिने र अन्ततगत्वा वाञ्छित भौतिक तथा वित्तीय उपलब्धि समेत हासिल हुने देखिन्छ ।

४.३ भुक्तानी तरिका

वैदेशिक स्रोत अन्तर्गत विगत १२ वर्ष (आ.व. २०६१/६२-२०७२/७३)मा शोधभर्ना हुने ४३ प्रतिशत, प्रत्यक्ष भुक्तानी ३६ प्रतिशत, नगद १९ प्रतिशत र वस्तुगत अनुदान २ प्रतिशत बजेट विनियोजन भएको देखिन्छ भने समीक्षा अवधि (आ.व. २०६४/६५ - आ.व. २०७०/७१) मा शोधभर्ना हुने ४९ प्रतिशत, प्रत्यक्ष भुक्तानी ३३ प्रतिशत, नगद १६ प्रतिशत र वस्तुगत अनुदान २ प्रतिशत बजेट विनियोजन भएको देखिन्छ। समीक्षा अवधिको बजेट कार्यान्वयनको विश्लेषण गर्दा समष्टिमा कुल विनियोजनको करिब ५९ प्रतिशत मात्र खर्च भएको र सोमध्ये शोधभर्ना अन्तर्गत सबभन्दा बढी (६८ प्रतिशत) र सबभन्दा कम (४६ प्रतिशत) प्रत्यक्ष भुक्तानी अन्तर्गत भएको देखिन्छ । नगद र वस्तुगत अन्तर्गत क्रमशः ५७ प्रतिशत र ५३ प्रतिशत देखिन्छ । वैदेशिक सहायतामा शोधभर्ना हुने तरिकाको हिस्सा सबभन्दा बढी रहेकोमा प्रगति पनि बढी नै देखिन्छ । खर्च प्रगति उच्च रहेता पनि शोधभर्ना प्राप्त गर्ने प्रक्रियामा रहेको जटिलताले गर्दा निकै ठूलो रकम शोधभर्ना हुन बांकी रहन गइ सरकारलाई अनावश्यक थप आर्थिक व्ययभार थपिन गएको देखिन्छ । यस अन्तर्गतको खर्च उपलब्धि हेर्दा यसलाई निरन्तरता दिनु पर्ने र समयमा नै शोधभर्ना माग नगर्ने नगराउने आयोजना प्रमुख र लेखा प्रमुखलाई कारवाही गर्ने व्यवस्था कडाइका साथ लागु गर्नु पर्ने देखिन्छ । मागपछि समयमा नै शोधभर्ना गराउने व्यवस्थाको लागि दातृपक्षसंग पनि संवाद गरिनु पर्दछ । समीक्षा अवधिको नगद स्रोतको बजेट कार्यान्वयनको प्रगति (कुल विनियोजनको ५७ प्रतिशतमात्र) हेर्दा नगद स्रोतमा सहायता प्राप्त भएमा धेरै प्रगति/खर्च हुने आकलन केवल अनुमानमात्र रहेको पुष्टि हुन्छ । वस्तुगत अनुदानको रकम अन्यको तुलनामा नगण्य नै भए पनि उपलब्धि प्रतिशत सन्तोषजनक देखिन्न । यस अन्तर्गत सकभर यथार्थको हाराहारीमा रहेर विनियोजन गर्नुपर्ने देखिन्छ । प्रत्यक्ष भुक्तानीको स्थान दोस्रो भए पनि कार्यान्वयनको स्थान भने सबभन्दा अन्तिम (४६ प्रतिशत) देखिन्छ । यस अन्तर्गत सम्पन्न प्रगति वा खर्चको विवरण लिन समेत कठिनाइ भएको सन्दर्भमा अब उप्रान्त प्रत्यक्ष भुक्तानी तरिका प्राप्त हुने रकमलाई न्यून गर्ने/गराउने तर्फ विशेष प्रयास गरिनु पर्दछ । यसको लागि सकभर वार्ता (Negotiations) कै चरणमा दातृपक्षसंग विस्तृत छलफल गरिनु पर्दछ । त्यसैगरी प्रत्यक्ष भुक्तानीको प्रगति विवरणलाई Realtime Data संग आबद्ध गर्न समेत पनि दातृपक्षसंग छलफल र सहमति गरिनु पर्ने देखिन्छ ।

४.४ सहायता व्यवस्थापन सूचना प्रणाली (Aid Management Platform)

वैदेशिक सहायता सम्बन्धी सम्पूर्ण विवरण र तथ्यांक अभिलेख गर्न अर्थ मन्त्रालयले सन् २०१० देखि सहायता व्यवस्थापन सूचना प्रणाली (Aid Management Platform - AMP) संचालनमा ल्याएको छ । अर्थ मन्त्रालय, वैदेशिक सहायता परिचालन गर्ने निकाय र दातृपक्ष यसका सरोकारवालाहरु हुन् । यसको महत्वलाई ध्यानमा राखेर चालू तेह्रौं योजना (आ.व. २०७०/७१-२०७२/७३) को वैदेशिक सहायता रणनीतिमा देशलाई प्राप्त हुने सबै प्रकारको अन्तर्राष्ट्रिय सहयोगलाई सहायता व्यवस्थापन सूचना प्रणाली (AMP) मा आबद्ध गरिनेछ भनी उल्लेख छ । यस सूचना प्रणालीको आधारमा विकास सहायता प्रतिवेदन र प्राविधिक सहायताको विवरण प्रकाशित भै रहेका छन् । यस सूचना प्रणाली अन्तर्गत धेरै प्रगति भए पनि वाञ्छित स्तरमा नभएको महसुस गरिएको छ । प्रयोगले जुन व्यापकता पाउनु पर्ने हो त्यो पाएको देखिन्न । सरोकारवालाहरु स्वयंमा यसको प्रयोगमा उदासिनता रहेको देखिन्छ । उनीहरुबाट समयसमयमा अद्यावधि गर्नु पर्ने विवरण र तथ्यांक अद्यावधिक हुन सकेका छैनन् । यसले राष्ट्रिय प्रणाली बाहिरका सबै सहायताले अझ समेट्न सकेको छैन भने यसलाई अझसम्म पनि बजेट व्यवस्थापन सूचना प्रणाली (BMIS) र वित्तीय व्यवस्थापन सूचना प्रणाली (FMIS) संग एकीकरण (Integration) गरिएको छैन । साथै, दाता नक्सांकन (Donor Mapping) र भू-नक्सांकन (Geocoding) गर्ने काम पनि बांकी नै देखिन्छ । यस सूचना प्रणालीले विकास प्रभावकारिताका समग्र पक्षमा योगदान पुऱ्याउन सक्ने हुनाले यसको प्रयोग र

सुदृढीकरणको लागि अर्थ मन्त्रालयको अन्तर्राष्ट्रिय सहायता समन्वय महाशाखाले अझ नेतृत्वदायी भूमिका निर्वाह गर्नु पर्ने देखिन्छ ।

४.४ विविध

४.४.१ नेपाल विकास मंच (National Development Forum) को आयोजना

सरकार-विकास साझेदार संयुक्त संयन्त्रको रुपमा नेपाल विकास मंच (National Development Forum), स्थानीय विकास साझेदार बैठक (Local Development Partners Meeting) र आयोजना कार्यान्वयन प्रगति समीक्षा (Nepal Portfolio Performance Review) रहेका छन् । नेपाल विकास मंच बाहेक अन्य दुई वटा संयन्त्रको बैठक नियमितरुपमा बस्ने गरेको देखिन्छ । नेपाल सरकार र विकास साझेदारबीचको सर्वोच्च संवाद मंचको रुपमा रहेको नेपाल विकास मंचको बैठक नबसेको एक दशक भन्दा बढी भैसकेको छ । सो नबस्नाले नेपालले आफ्नो विकास रणनीति, प्राथमिकता, सहायता परिचालन नीति आदि विषयमा विकास साझेदारहरुको उच्च तह (Headquarters) संग छलफल हुन सकेको छैन । त्यस्तै, विकास साझेदारहरुको धारणा, दृष्टिकोण, नीति, प्रतिबद्धताआदि विषयमा प्रत्यक्ष रुपमा जान्ने बुझ्ने अवसर पाएको छैन । वैदेशिक सहायताको आकार र यसको प्रयोगमा प्रभावकारिता अभिवृद्धि गर्न नेपाल विकास मंचको आयोजना गर्न वर्तमान सन्दर्भमा अत्यन्त सामयिक देखिन्छ ।

४.४.२ वार्ता सीप (Negotion Skills) बढाउने

वैदेशिक सहायताको संझौता पूर्व गरिने ऋण वा अनुदान वार्तामा नेपाल टोलीको प्रस्तुति प्रायः कमजोर रहने गरेको गुनासो सुन्नमा आएको र यथार्थ पनि त्यहीं भएकोले वार्तामा जान पूर्व वार्ता टोलीलाई वार्ता सीप सम्बन्धी अभिमुखिकरण तालिम प्रदान गरेमा वार्ता प्रभावकारी हुने देखिन्छ । वार्ताको बखत नेपाली वार्ता टोली आफ्नो आवश्यकता, प्राथमिकता, अडान आदिका विषयमा पूर्ण तयारीका साथ प्रस्तुत हुन सकेमा दातृपक्षबाट थोपरिने अनावश्यक शर्त र व्यवस्थाहरु हट्न गइ कार्यान्वयनमा पनि सहजता र तीव्रता आउने देखिन्छ ।

४.४.२ आयोजना लेखाको तालिम

आयोजना लेखा सम्बन्धी ज्ञानको कमीले पनि आयोजनाको कार्यान्वयन, प्रगति विवरण र शोधभर्नामा समेत प्रतिकूल असर परेको देखिंदा आयोजनामा सरुवा गर्दा आयोजना लेखाको तालिम लिइसकेका लेखाका कर्मचारीहरुलाई मात्र प्राथमिकता दिइनु पर्दछ । साथै, हाल कार्यरतमध्ये कसैले तालिम नलिएको भए तालिम लिने व्यवस्था मिलाउनु पर्दछ ।

५. उपसंहार

नेपालको विकास प्रयासमा वैदेशिक सहायताको महत्वपूर्ण स्थान रहेको छ । राष्ट्रिय बजेट प्रणालीमा यसको हिस्सा घट्दोरुपमा देखिएता पनि सहायता रासी भने बढ्दो क्रममा नै देखिन्छ । वैदेशिक सहायता प्रभावकारिताको लागि नेपालले पेरिस घोषणापत्र, आक्रा कार्य योजना, बुसान प्रतिबद्धता र मेक्सिको बैठक जस्ता अन्तर्राष्ट्रिय प्रयासहरुमा प्रतिबद्धता र सहभागिता जनाइ सोही अनुसार विकास सहायता परिचालन गर्ने रणनीति अपनाएको छ । यस सिलसिलामा धेरै प्रयास र प्रयत्नहरु भएका छन् र गरिंदैछन् । फलतः धेरै सुधारका कार्यहरु भइरहेका छन् । तथापि, सबै सहायता बजेट प्रणालीमा नआउनु, खर्च गर्ने क्षमतामा वृद्धि हुन नसक्नु, आयोजना व्यवस्थापन/कार्यान्वयनमा समस्या रहनु, परियोजना बैंक नहुनु, परियोजना निर्माण गर्ने क्षमताको विकास नहुनु आदि थुप्रै समस्याहरु अद्यापि विद्यमान देखिन्छन् । यी समस्याहरुलाई क्रमशः संबोधन र समधान गरिएमा विकास सहायता धेरैहदसम्म प्रभावकारिता आउने देखिन्छ । साथै, अन्तर्राष्ट्रिय स्तरमा गरिएका प्रतिबद्धतालाई कार्यान्वयन गर्न र दातृपक्षलाई गर्न लाउन पनि उत्तिकै जोड दिनु पर्ने देखिन्छ । विकास प्रभावकारिताको लागि वैदेशिक सहायता परिचालन गरिएमा मात्र आवधिक योजनाका लक्ष्यहरु हासिल गर्न, नेपाललाई अल्पविकसित राष्ट्रबाट विकासशील राष्ट्रको रुपमा रुपान्तरण गर्न र विकास सहायता प्रतिको निर्भरता क्रमशः घटाउँदै आत्मनिर्भर अर्थतन्त्र निर्माणमा सहयोग पुऱ्याउने नेपाल सरकारको उद्धेश्य प्राप्त हुने देखिन्छ ।

❑❑❑

सन्दर्भ सामाग्रीहरु :

१. अर्थ मन्त्रालय, आर्थिक वर्ष २०७१/७२ को बजेटको मध्यावधि समीक्षा, २०७१

२. अर्थ मन्त्रालय, बजेट बक्तव्यहरु

३. अर्थ मन्त्रालय, व्यय अनुमानका विवरणहरु (रातो किताब)

४. अर्थ मन्त्रालय, स्रोत किताबहरु

५. तेह्रौं योजना (आर्थिक वर्ष २०७०/७१-२०७२/७३), राष्ट्रिय योजना आयोग, काठमाडौं

६. विकास सहायता नीति, २०७१, अर्थ मन्त्रालय, काठमाडौं

७. विकास सहायता प्रतिवेदन, आ.व. २०७०/७१, अर्थ मन्त्रालय, काठमाडौं ।

नेपालमा राजस्व प्रणाली सुधार : एक विश्लेषण

✍ धनिराम शर्मा

विषय प्रवेश

कुनै पनि देशले आफ्ना गतिविधि संचालन गर्न र नागरिकलाई सेवा प्रवाह गर्नका लागि आवश्यक वित्तीय स्रोतको परिपूर्ति राजस्व परिचालन मार्फत गर्छ । राजस्व परिचालन गर्दा यसको आधार परिभाषित गरी आर्थिक क्रियाकलाप तटस्थ हुने गरी परिचालन गर्नु पर्छ भन्ने सैद्धान्तिक मान्यता छ । परम्परागत सिद्धान्तका अतिरिक्त राजस्व प्रणालीमा पारदर्शिता, सक्षमता, प्रभावकारिता र स्वच्छता (Fairness) हुनु आवश्यक मानिन्छ । आर्थिक सुधारका कार्यहरु संचालन गर्दा राज्यले राजस्व प्रणाली सुधारका विषयवस्तुहरु पनि सँगसँगै अगाडि बढाउनु जरुरी हुन्छ । यसै कुरालाई मध्यनजर गर्दै नेपालमा आर्थिक उदारीकरणको नीति अवलम्बन गरिए संगै राजस्व प्रणाली सुधारका प्रयासहरु पनि निरन्तर रुपमा जारी राखिएका छन् ।

नेपालमा कार्यान्वयन गरिएका राजस्व प्रणाली सुधारका कार्यहरु

नीतिगत सुधार:

- थोरै करका शीर्षक मार्फत करारोपण गर्ने र करको दर भन्दा दायरा फराकिलो बनाउने नीति लिइएको ।
- कर प्रणालीलाई आधुनिकीकरण : मूल्य अभिवृद्धि करको कार्यान्वयन गरिएको र आयकरमा स्वंय कर निर्धारण पद्धति लागु गरिएको ।
- अन्तर्राष्ट्रिय व्यापारलाई सहजीकरण : भन्सार महसुलको दरलाई घटाउँदै लगिएको ।
- नयाँ नयाँ आर्थिक क्रियाकलापलाई करको दायरामा ल्याउने प्रयत्न गरिएको ।
- विदेशी लगानीलाइ प्रोत्साहन गरिएको र दोहोरो करको भारबाट लगानीकर्ताहरुलाई मुक्त गर्ने प्रयास गरिएको ।
- निर्यातलाई प्रोत्साहन तथा उत्पादनमूलक र रोजगारमूलक क्षेत्रमा कर प्रोत्साहन दिइएको ।

कर प्रशासन सुधार:

- कर प्रशासनको कार्यशैलीमा पारदर्शिता र सदाचारिता कायम गर्ने प्रयत्न गरिएको ।
- कर प्रणालीमा आधुनिक प्रविधिको प्रयोग मार्फत सहभागिता लागत घटाउने प्रयास गरिएको ।
- कर प्रशासनलाई एकिकृत गरी प्रशासनिक दक्षता बढाउने प्रयास गरिएको ।
- कार्यसम्पादनमा आधारित प्रोत्साहन प्रणाली कार्यान्वयन गरिएको ।
- कर कानूनको परिपालनामा जोड दिइएको ।
- राजस्व चुहावट नियन्त्रणमा जोड दिइएको ।

करदाता सहभागिता:

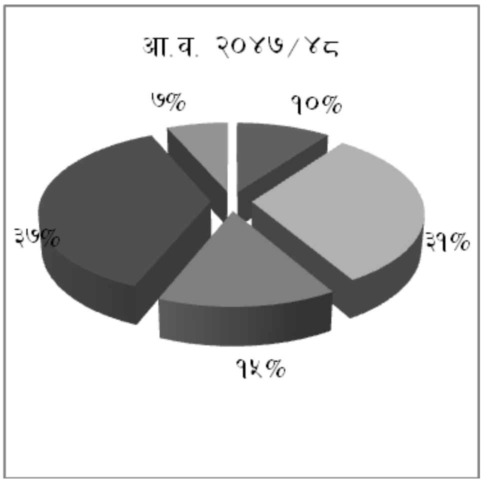
- करदाता शिक्षा र सचेतना र उपभोक्ता जागरणमा जोड दिइएको ।
- कर नीति तथा कार्यक्रम तर्जुमा र कार्यान्वयनमा करदाताको सहभागिता प्रवर्द्धन गरिएको ।

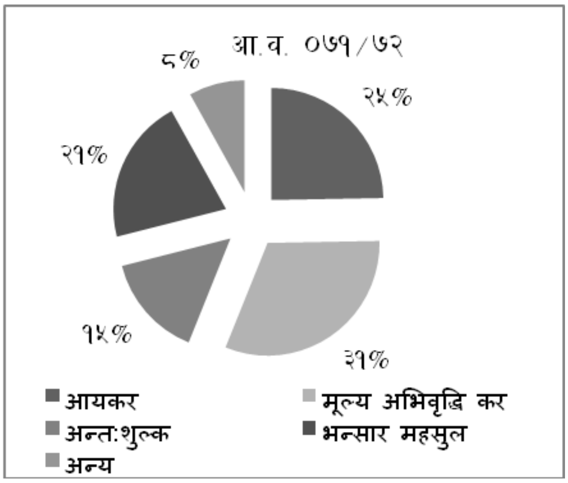
राजस्व प्रणाली सुधारको प्रभाव

- संरचनात्मक परिवर्तन: उदारीकरणको आर्थिक नीति शुरु गर्नुभन्दा पहिला आ.व. २०४७/४८ मा कर राजस्वमा वैदेशिक व्यापारमा आधारित करको हिस्सा ३७ प्रतिशत सहित प्रथम स्थानमा रहेकोमा आ.व. २०७१/७२ मा पुग्दा २१ प्रतिशत मात्र रहि तेस्रो स्थानमा झरेको र मूल्य अभिवृद्धि करले पहिलो स्थान ओगटेको छ । अर्कोतिर आयकरको योगदान आ.व. २०४७/४८

✍ उप-सचिव, अर्थ मन्त्रालय

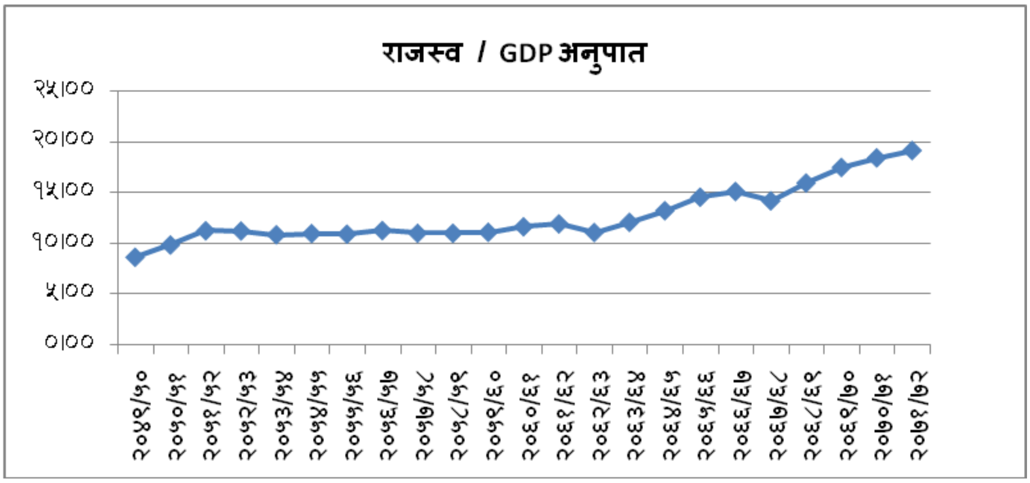
मा १० प्रतिशत मात्र रहेकोमा आ.व. २०७१/७२ मा २५ प्रतिशत पुगेको छ र कर राजस्वको दोस्रो ठूलो स्रोतको रुपमा रहेको छ । घरजग्गा रजिष्ट्रेशन स्थानीय निकायसँग बाँडफाँड गरिएकोले यसको हिस्सा भने घटेको अवस्थामा छ ।





स्रोत : अर्थ मन्त्रालय, राजस्व व्यवस्थापन महाशाखा (अप्रकाशित)

- राजस्व/कुल गार्हस्थ उत्पादनको बढ्दो अनुपातः राजस्वको उत्पादनशीलता हेर्ने महत्वपूर्ण मापदण्डको हेरिने गरेको राजस्व/ कुल गार्हस्थ उत्पादनको अनुपात आ.व. २०४९/५० मा ८.६२ प्रतिशत रहेकोमा आ.व. २०७१/७२ मा यो अनुपात १९.१० प्रतिशत पुगेको छ । विकसित देशहरुको तुलनामा यो अनुपात केही न्यून भएपनि छिमेकी मुलुक तथा विकासोन्मुख अन्य मुलुकको तुलनामा यो अनुपात राम्रो मान्न सकिन्छ ।



स्रोतः आर्थिक सर्वेक्षण र राजस्व व्यवस्थापन महाशाखाको अप्रकाशित तथ्यांक

- बढ्दो कर सहभागिता : हरेक वर्ष करदाता करको दायरामा आउने क्रम उल्लेख्य रुपमा बढेको छ । स्थायी लेखा नम्बर लिने करदाताको संख्या ०७१/७२ मा ७ लाख ६५ हजार ६ सय ५ पुगेको छ, जुन संख्या आ.व. २०६०/६१ मा १ लाख ६२ हजार एक सय बहत्तर थियो ।
- एकिकृत कर प्रशासन : मुख्य कर शीर्षकहरु आयकर, मूल्य अभिवृद्धि कर र अन्तःशुल्कको प्रशासन एकीकृत रुपमा आन्तरिक राजस्व विभागबाट हुने गरेको छ जसले गर्दा कर प्रशासनका क्रियाकलापमा एकरुपता कायम भएको अवस्था छ ।
- आत्मनिर्भरता : सार्वजनिक खर्चको आवश्यकता पुरा गर्न वैदेशिक सहायतामा बढी भर पर्नुपर्ने अवस्थाबाट विस्तारै मुलुक आत्मनिर्भरता तर्फ जान सकेको अवस्था छ । आर्थिक वर्ष

२०४९/५० मा कुल सार्वजनिक खर्चमा राजस्वको हिस्सा करिब ४९ प्रतिशत रहेकोमा रहेकोमा आ.व. २०७१÷७२ मा पुग्दा यो हिस्सा करिब ८० प्रतिशत पुगेको छ ।

- सूचना प्रविधि मैत्री कर प्रशासन : करदाताले पेश गर्ने अभिलेख सूचना प्रविधिमा आबद्ध गरिएका छन् जसले गर्दा सूचना/तथ्यांकको बलियो आधार तयार हुनुका साथै करदाताले प्राप्त गर्ने सेवाहरु सहज रुपमा पाउने अवस्था बनेको छ । विभिन्न सेवाहरु अनलाईनको माध्यमबाट करदातालाई प्रदान गरिएको छ ।
- व्यापार सहजीकरण : भन्सार प्रशासनमा आधुनिकीकरणका विभिन्न प्रयास गरिनुका साथै सूचना प्रविधिमा आधारित बनाउँदै लगिएका कारण व्यापार सहजीकरणमा टेवा पुगेको छ ।

राजस्व प्रणालीमा विद्यमान समस्या/चुनौती

माथि उल्लिखित राजस्व प्रणाली सुधार प्रयासका बावजूद राजस्व प्रशासन समस्या मुक्त भने छैन । दोश्रो चरणको आर्थिक सुधारका प्रयास अगाडि बढेको सन्दर्भमा राजस्व प्रणालीमा समेत सुधारका कार्य अगाडि बढाउनु पर्ने देखिन्छ । खासगरी राजस्व प्रणालीमा देहाय बमोजिमका समस्या तथा चुनौती विद्यमान रहेका छन् ।

- आयातमा आधारित कर राजस्व : कुल राजस्व संरचनामा भन्सार महसुलको योगदान घटेको भएता पनि भन्सार बिन्दुबाट अहिले पनि कुल कर राजस्वको ४८ प्रतिशत संकलन हुने गरेको छ । मूल्य अभिवृद्धि कर र अन्तःशुल्क समेत भन्सार बिन्दुमा संकलन गरिने भएकोले त्यहाँ संकलन हुने राजस्वको हिस्सा उल्लेख्य छ । जसका कारण हालै भारतीय सीमा नाका अवरोध हुँदा त्यसको प्रत्यक्ष असर राजस्वमा परेको छ । कुनै पनि देशको आर्थिक संरचनामा नै कर प्रणाली आधारभूत रुपले आधारित हुने हुँदा नेपालको अर्थतन्त्रको संरचना आयातमा आधारित हुँदा राजस्व प्रणाली पनि आयातमा निर्भर भएको हो, जसले वर्तमान राजस्व प्रणालीको दिगोपनको प्रश्न उठेको छ । भन्सार बिन्दुमा राजस्व संकलन तुलनात्मक रुपमा सजिलो हुने हुँदा भविष्यमा स्वदेशी अर्थतन्त्रले आयातले भन्दा महत्पूर्ण योगदान गर्ने अवस्थामा आन्तरिक राजस्व परिचालन तदनुरुप भएन भने राजस्व प्रणालीको सक्षमतामा स्वभाविक रुपमा प्रश्न उठ्न सक्छ ।
- कमजोर कर सहभागिता : करको दायरामा आउने करदाताको संख्या उल्लेखनीय रुपले बढेको भएपनि कर सहभागिताको स्तर कमजोर नै देखिन्छ । खास गरी मूल्य अभिवृद्धि करमा करिब एक तिहाई करदाताले कर विवरण नै पेश नगर्ने, ठूलो संख्याले शून्य विवरण पेश गर्ने, बजारमा बिजकीकरण नगर्ने वा न्यून बिजकीकरण गर्ने लगायतका समस्याले कर सहभागिताको कमजोर स्तरलाई देखाउँछ । खास गरी करारोपण गर्न कठिन क्षेत्र (Hard to Tax) का रुपमा साना व्यवसायी र पेशागत व्यवसायी रहेको देखिन्छ भने ठूला व्यवसायीले पनि सही कर सहभागिता नगरेको अवस्था छ ।
- उच्च कर सहभागिता लागत : कर प्रणाली सुधार मार्फत सहभागिता लागत घटाउने प्रयास गरेको भएपनि विभिन्न तथ्यांकहरुले त्यस्तो सहभागिता लागत घट्न नसकेको देखाएको छ । विश्व बैंकले प्रकाशित गर्ने Doing Business Report ले नेपालमा कर सहभागिता लागत उच्च रहेको देखाएको छ । उक्त प्रतिवेदनका अनुसार १८९ देशमध्ये Paying Tax Ranking मा नेपाल १२६औं स्थानमा छ । खासगरी साना करदाताको कर प्रतिको सचेतना नभई बिचौलियाको माध्यमबाट कर दायित्व पूरा गर्ने हुँदा कर सहभागिता लागत नघटेको हो । अर्कोतिर, कर प्रक्रिया अझै सरलीकृत नभएको र कर कानूनको व्याख्यामा एकरुपता नहुँदा पनि कर सहभागिता अन्तर रहेको छ । ठूलो संख्यामा करदाता प्रशासकीय पुनरावलोकन र न्यायिक पुनरावेदनमा जानुपर्ने अवस्थाले पनि कर सहभागिताको कमजोर स्तरलाई पुष्टि गर्छ ।
- कमजोर कर चुहावट अनुसन्धान : कर कानूनको पालना नगर्ने उपर पर्याप्त सूचना र तथ्यांकको माध्यमबाट अनुसन्धान गरी कर छलीलाई निरुत्साहन गर्ने कार्य कर चुहावट अनुसन्धान मार्फत गरिन्छ । स्वंयकर निर्धाण पद्धतिको एउटा महत्वपूर्ण पक्ष भनेकै बलियो कर चुहावट अनुसन्धान पद्धति हो जसले प्रदर्शनकारी प्रभाव पारी करदातालाई सही कर सहभागिता गर्न दबाव सिर्जना गर्छ । No taxation without representation सँगसँगै हाल आएर No taxation without information कर प्रणालीको अर्को सिद्धान्त बनेको छ । बलियो सूचना पद्धतिको अभावमा कर प्रणालीले समन्याय प्रदान गर्न सक्दैन र कर प्रणाली पनि तटस्थ रहन सक्दैन । हाम्रो कर प्रणालीमा गरिएका कर परीक्षण अनुसन्धानका कार्यले प्रदर्शनकारी प्रभाव पार्न सकेको देखिंदैन भने कर चुहावट अनुसन्धानले पर्याप्त मात्रामा सूचनाको पहुँच प्राप्त गर्न सकेको देखिदैन ।

- अवैध व्यापार/उच्च कर चुहावट : खुल्ला सिमाना र ठूलो अनौपचारिक अर्थतन्त्रका कारण उच्च कर चुहावट हुने गरेको छ । स्वदेशी बजारमा उच्च उपभोग हुने सामाग्रीहरु जसको माग बेलचकदार (Non elastic) हुन्छ, त्यस्ता सामाग्रीको समेत वैध मार्गबाट हुने आयात अपेक्षित रुपमा नबढ्नुले उच्च कर चुहावटलाई संकेत गर्छ । आयातमा गुणस्तरीयता सुनिश्चित गर्न नसक्दा गुणस्तरहिन वस्तुको आयात बढेको र सस्तो बिक्रीले गर्दा स्वदेशी उत्पादनलाई निरुत्साहित गरेको अवस्था छ । आयातलाई गुणस्तरीय बनाउन हाम्रो गुणस्तर परीक्षण गर्ने संयन्त्र उच्च प्रविधियुक्त र आधुनिक हुनुपर्नेमा सो हुन सकिरहेको छैन ।
- एकीकृत सूचना प्रणाली : राजस्व प्रशासनमा सूचना प्रविधिको उपयोग उल्लेख्य रुपमा गरिएको भए तापनि ती सूचना प्रणाली एक आपसमा अन्तर्मुख (Interface) हुन नसक्दा सूचना प्रविधि प्रणालीको उपयोगमा प्रभावकारिता आउन सकेको छैन । एउटा विभागले माग गर्ने सूचना अर्को विभागले माग बमोजिम उपलब्ध गराउन नसक्ने एकांकी प्रणालीको अवस्था विद्यमान छ ।
- बढ्दो अनौपचारिक अर्थतन्त्र : विकसित र विकासोन्मुख दुवै किसिमका देशको प्रमुख चुनौती भनेको अनौपचारिक अर्थतन्त्रको हिस्सा घटाउनु हो । अनौपचारिक अर्थतन्त्रले कानून बमोजिम पूरा गर्नुपर्ने दायित्व पुरा नगरी आर्थिक क्रियाकलापमा संलग्न हुने कार्यलाई जनाउँछ । नेपालमा त्यस्तो अर्थतन्त्रको ठूलो हिस्सा अनौपचारिक हुनुले औपचारिक अर्थतन्त्रको विस्तारको लागि बाधक बनेको छ । अनौपचारिकताबाटऔपचारिकता तर्फ लैजाने एउटा माध्यम भनेको कर कानून हो । कर कानून मार्फत व्यावसायीको अनौपचारिकतामा रहँदा लाग्ने लागतलाई बढाई औपचारिकतामा ल्याउन प्रोत्साहन गर्न सक्नुपर्छ । विकसित मुलुकमा साना व्यवसायीहरु (Street shops) अनौपचारिक अर्थतन्त्रमा रहन्छन् तर विकासोन्मुख मुलुकमा भने ठूला व्यवसायीहरु पनि विभिन्न राजनीतिक तथा प्रशासनिक आबद्धताका आधारमा अनौपचारिक अर्थतन्त्रमा रहेको देखिन्छ । नेपालमा समेत ठूला व्यवसायिक कारोवार पनि अनौपचारिकतामा रहेको अवस्था विद्यमान छ ।
- कमजोर कर प्रशासन : कर प्रशासन अझै पनि पर्याप्त सूचना प्रणालीमा आधारित नहुनु र कर्मचारीमा पेशागत दक्षता र व्यावसायिकता नहुनु कर प्रणालीको अर्को समस्या हो । कर प्रणालीमा काम गर्ने कर्मचारीमा विशेष योग्यता र सीप हुनु पर्नेमा जनरलिष्टलाई भित्र्याउने, पर्याप्त तालिम प्रदान गरी दक्ष नबनाउने तथा छिटो छिटो सरुवा गर्ने प्रवृत्तिले पनि कर प्रशासनको व्यावसायिकता कमजोर भएको छ ।
- करदाताको कमजोर मनोबल : भ्रष्ट्राचार सम्बन्धी विभिन्न तथ्यांकहरुले पनि नेपालमा शासकीय प्रणाली कमजोर रहेको देखाएका छन् । ती तथ्यांकका साथसाथै संचार माध्यममा आउने सरकारी तहको भ्रष्टाचार सम्बन्धी विभिन्न घटनाले करदातालाई राज्यप्रतिको दायित्वबाट बिमुख बनाउँदै कर तिर्ने मनोबल कमजोर बनाएको अवस्था छ । त्यस्तै जनताले राज्यबाट पाउनु पर्ने न्यूनतम सुविधाको दुरावस्थाले गर्दा करदाताको मनोबल उठाउन नसकिएको यथार्थ हो ।
- कमजोर वित्तीय क्षेत्र : कर प्रणाली पारदर्शि हुन आर्थिक क्रियाकलाप वित्तीय प्रणाली मार्फत संचालन हुन जरुरी हुन्छ, जसले गर्दा कर प्रशासनलाई पर्याप्त र सही सूचना संचार हुन्छ । तर हाल नेपालमा वित्तीय संस्थाको कम उपयोग गर्ने र सकेसम्म नगदमा कारोवार गर्ने परिपाटीले कर प्रणालीलाई अपारदर्शी बनाउनुका साथै सूचनामा आधारित बनाउन कठिन भइरहेको छ ।
- कमजोर कर लचकता : कर प्रणाली जबसम्म अर्थतन्त्रको आकारसँग बढी भन्दा बढी लचकदार (Built in flexibility) हुँदैन तबसम्म कर प्रणाली प्रभावकारी भएको मानिदैन । अर्थतन्त्रका सबै क्षेत्रलाई कर प्रणालीले प्रशासन गर्न सकेमा मात्र त्यो पूर्ण लचकदार मानिन्छ । तथापि, नेपालमा अर्थतन्त्रका कतिपय क्षेत्र करको दायराबाट बाहिर हुनु र कर सहभागिताको उच्च अन्तर हुनुले कर लचकता कमजोर देखिन्छ ।

आगामी दिनका चुनौती

माथि उल्लिखित तत्कालीन समस्या र चुनौतीको अतिरिक्त भविष्यका लागि राजस्व प्रणालीमा देहायका थप चुनौती रहेका छन् :

- स्रोतको बढ्दो आवश्यकता : मुलुकको दीर्घकालीन विकासका लक्ष्य (विकासोन्मुख मुलुकमा स्तरोन्नति गर्ने राष्ट्रिय लक्ष्य तथा दिगो विकासको लक्ष्य) सहित नयाँ संविधान जारी भए पछि देशको आर्थिक समुन्नतिलाई अगाडि बढाउने विषयले ठूलो आर्थिक स्रोतको माग गर्दछ । यी राष्ट्रिय लक्ष्य र अभियानलाई सार्थकता दिन निजी क्षेत्रका अतिरिक्त सरकारी राजस्व प्रणाली पनि निकै सबल हुनु आवश्यक छ । ऋण परिचालनले तत्कालीन स्रोतको आवश्यकतालाई परिपुर्ति गर्ने भएपनि अन्ततः ऋणको भुक्तानी राजस्वबाटै

गर्नुपर्ने हुँदा भविष्यमा जनतालाई ऋण तिर्न करको भार बोकाउनु भन्दा वर्तमानमा नै अधिकतम राजस्व परिचालन सर्वोत्कृष्ट विकल्प हो ।

- संघीय शासन व्यवस्थाको कार्यान्वयन : नयाँ संविधान मार्फत मुलुक संघीय संरचनामा गइसकेको छ । संविधानले नै संघीय, प्रदेश र स्थानीय गरी सरकारको कामलाई माथिबाट तल (Vertical) विभाजन गरेकोले ती सबै तहको सरकारका लागि आवश्यक पर्ने स्रोत जुटाउने दायित्व राजस्व प्रणालीमा छ । विद्यमान संवैधानिक व्यवस्था अनुसार प्रदेश र स्थानीय तहले राजस्वको ठूलो हिस्सा नउठाउने हुनाले संघीय सरकारले नै प्रभावकारी राजस्व परिचालन गरी तलको सरकारलाई वित्तीय स्रोत हस्तान्तरण गर्नुपर्ने अवस्था छ ।
- लगानी मैत्री वातावरण : कर कानूनको माध्यमबाट स्वदेशी पुँजीलाई प्रोत्साहन र विदेशी पुँजीको आप्रवाहलाई सहजीकरण गर्नुपर्ने आवश्यकता भएकोले करका दर वृद्धि लगायतका करका औपचारिकता राष्ट्रको सार्वभौम अधिकार हुँदा हुँदै पनि वृद्धि गर्न सकिने अवस्था छैन । तसर्थ विदेशी र छिमेकी राष्ट्रका करका दरसँग प्रतिस्पर्धी बनाउँदै लैजानुपर्ने अनिवार्यता छ । भविष्यमा खासगरी संस्थागत आयकरलाई अझ प्रतिस्पर्धी बनाउन दर घटाउने दबाव आउन सक्छ ।
- व्यापार सहजीकरण : आगामी दिनमा अन्तर्राष्ट्रिय व्यापारलाई अझ सहज बनाउँदै लैजानु पर्ने अवस्था छ । खासगरी निर्यातलाई प्रोत्साहन र आयातमा समेत अनावश्यक कागजातको संख्या घटाई वस्तु पहिचान, वर्गीकरण र मूल्यांकन प्रणालीमा आधुनिकीकरण गर्नुपर्ने चुनौती छ ।

अबको बाटो

नेपालको कर प्रणालीमा विद्यमान माथि उल्लिखित समस्या र चुनौतीको सामना गर्न सक्ने सक्षम राजस्व प्रणाली विकास गर्न देहायका सुधार प्रयासहरुलाई अगाडि बढाउनु पर्ने देखिन्छ ।

- नीतिगतर कानूनी सुधार : अबको राजस्व प्रणाली अन्तर्राष्ट्रिय मानदण्ड र मापदण्ड अनुरुपको हुन जरुरी छ । त्यस्तै नयाँ नयाँ आर्थिक क्रियाकलाप (जस्तैः इ–कमर्श) लाई समेत समेट्ने गरी अबका कर कानून निर्माण गर्नुपर्छ । तबमात्र विश्वव्यापी रुपमा भइरहेको पुँजी प्रवाहको प्रतिस्पर्धामा पुँजी आप्रवाह गर्न सकिन्छ । अर्कोतिर कर सम्बन्धी विभिन्न कानूनमा रहेको विभिन्न कार्यविधिगत औपचारिकतालाई एकरुपता प्रदान गर्ने गरी एकिकृत कर संहिता निर्माण गर्नुपर्छ ।
- समतायुक्त कर नीति : कर प्रणालीको एउटा महत्पूर्ण उद्धेश्यका रुपमा रहेको आर्थिक असमानता घटाउने कार्यलाई पनि कर प्रणालीले नजरअन्दाज गर्न मिल्दैन । विकसित मुलुकमा कर प्रणालीलाई नै आर्थिक असमानता घटाउने प्रमुख नीति उपकरणका रुपमा लिइएको भएपनि विकासोन्मुख मुलुकमा यो अभ्यास त्यति प्रभावकारी छैन । नेपालमा खासगरि व्यक्तिगत आयकरको वर्तमान दर संरचना समतायुक्त छैन । १५ र २५ प्रतिशत दरको सट्टा अन्य दर थप गरी र ती कर लाग्ने दर (Slab) मा प्रगतिशीलता आउने गरी आयको पुनर्वितरण गर्नु पर्ने देखिन्छ ।
- संस्थागत सुधार : कर नीतिको समयानुकूल अध्ययन विश्लेषण गर्ने, कर प्रशासनलाई स्थायित्व दिने र कर प्रशासनमा व्यावसायिकता विकास गर्न अधिकार सम्पन्न केन्द्रीय राजस्व बोर्ड गठन गर्नुपर्छ जसले मात्र अबको कर प्रणाली हाँक्न सक्छ ।
- अनुसन्धान तथा विकास : नेपालमा नीतिगत व्यवस्थाले अपेक्षित परिणाम नदिई नीति असफल हुनुको प्रमुख कारण भनेको नीतिगत निर्णय पर्याप्त अनुसन्धान तथा विकासका आधारमा नगरिनु र आयातित नीतिको जस्ताको तस्तै अवलम्बन गर्नु हो । तसर्थ, अबका कर नीति निर्धारण गर्दा पूर्णतः अनुसन्धान र विकासमा आधारित हुनु पर्छ जसले मात्र स्वदेशी वास्तविकतालाई सम्बोधन गर्न सक्छ ।
- करदाता र उपभोक्ता सचेतना : करदाताको मनोबल उच्च गराउन र कर सहभागिता प्रवर्द्धन गर्न करदाता र उपभोक्ता सचेतनाका ठोस कार्यक्रम अवलम्बन गर्नुपर्छ ।
- विद्युतीय कर प्रशासन : करदातलाई प्रदान गर्ने सेवा र कर प्रशासनले गर्ने गतिविधि विद्युतीय प्रणालीमा आधारित बनाउँदै लैजाने कार्यलाई निरन्तरता दिनुपर्छ । एकीकृत सूचना प्रणाली विकसित गरी विद्यमान सम्पूर्ण विभागीय प्रणालीलाई अन्तर्मुख (Interface) गराउनु पर्छ ।
- कर उत्प्रेरणा : अबका कर उत्प्रेरणा (Tax Incentives) केवल औपचारिक (Customary) नबनाई स्थिर पुँजी लगानी र रोजगारी केन्द्रित गरी प्रदान गर्नुपर्छ र ती उत्प्रेरणाको प्रभाव मूल्यांकन गरी समय समयमा समीक्षा गर्नुपर्छ ।

- कर खर्च प्रणाली : कर कानूनको माध्यमबाट कर छुट सहुलियत प्रदान गर्ने प्रणालीले कर प्रशासनमा अनावश्यक जटिलता आउने हुँदा अब ती छुटलाई कर खर्च (Tax Expenditure) मा रुपान्तरण गर्नुपर्छ ।
- कर प्रशासनको क्षमता विकास : कर नीति कानून तथा क्रियाकलाप स्वच्छ र तटस्थ रुपले कार्यान्वयन गर्ने सक्षम जनशक्ति विकास गर्ने रणनीति तय गरी अगाडि बढ्नुपर्छ । सेवा प्रवेशमा समेत विशिष्टिकरण गर्दै समयानुकूल तालिम अनुशिक्षणको माध्यमबाट सक्षम र सदाचारयुक्त मानव संसाधन विकास गर्नुपर्छ जसले करदाताको मनोबल उठाउन सकोस् ।
- सूचनामा आधारित कर चुहावट अनुसन्धान प्रणाली : अबका कर चुहावट अनुसन्धान वैज्ञानिक र तथ्य एवं सूचनामा आधारित बनाउँदै प्रदर्शनकारी प्रभाव छोड्न सक्ने गरी सम्पन्न गर्नुपर्छ । जसले गर्दा अनौपचारिक अर्थतन्त्रको आकारलाई घटाउनुको साथै सही कर सहभागिता सुनिश्चित गर्न सकियोस् ।

निष्कर्ष

आर्थिक रुपले समृद्ध मुलुकको चाहना पुरा गर्न सरकारको वित्तीय नीतिको सफल कार्यान्वयन हुन आवश्यक छ । जसका लागि वर्तमान राजस्व प्रणालीमा बहुआयामिक सुधारको जरुरी छ । यी सबै सुधारका कार्यमा उच्च राजनीतिक र प्रशासनिक नेतृत्वको प्रतिबद्धता आवश्यक छ ।

❑❑❑

सन्दर्भ सामाग्री

आर्थिक सर्वेक्षण (विभिन्न), अर्थ मन्त्रालय

बजेट बक्तव्य (विभिन्न), अर्थ मन्त्रालय

Doing Business Report 2015, World Bank

राजस्व प्रशासन तालिम केन्द्र : विगत, वर्तमान र भविष्य

✍ हेमराज सुवेदी

पृष्ठभूमि

नेपाल सरकारको राजस्व तथा आर्थिक प्रशासनको क्षेत्रमा कार्यरत जनशक्तिलाई अल्पकालीन, सेवाकालीन तथा सेवा प्रवेश तालिमको माध्यमबाट क्षमता अभिवृद्धि गर्ने उद्देश्य राखी अर्थ मन्त्रालय अन्तर्गत विभागस्तरको निकायको रुपमा राजस्व प्रशासन तालिम केन्द्रको स्थापना वि.सं. २०३७ साल फाल्गुन २९ गते भएको हो । यस केन्द्रले मुलुकको लागि आवश्यक स्रोत संकलन र परिचालन एवं व्यवस्थापनसंग सम्बन्धित जनशक्तिको उत्पादन र विकास गर्नको लागि विभिन्न किसिमका तालिमहरु केन्द्र तथा स्थानीयस्तरमा संचालन गर्दै आएको छ ।

दक्ष र सक्षम जनशक्तिको अभावमा राज्यको कार्य सम्पादन प्रभावकारी हुन सक्दैन । यसका निम्ति समय-समयमा तालिम र प्रशिक्षणका माध्यमबाट सीप, क्षमता र व्यवहारमा सुधारको आवश्यक हुन्छ । तालिम/प्रशिक्षणको माध्यमबाट ज्ञान, सीप, क्षमता प्राप्त हुनुका साथै हासिल भएको ज्ञानमा अभिवृद्धि समेत हुन्छ । यसका अतिरिक्त तालिमले व्यक्तिको व्यवहार, कार्यशैली र संस्कारमा सकारात्मक परिवर्तन समेत गराउँछ । तालिम जनशक्तिलाई सबल बनाउने आधार त हो नै यसवाहेक मानव संसाधन विकासको पूर्वाधार पनि हो । जनशक्तिको उत्प्रेरणाको साधन पनि हो । सङ्गठनको उद्देश्य हासिल गर्नको लागि जीवन्त शक्तिको रूपमा रहेको मानवीय संसाधनलाई अन्य साधनको भन्दा बढी महत्वपूर्ण साधन मानिन्छ । यही मानव साधनले अन्य साधनलाई चलायमान गराउंदछ । यस प्रकारको विशेस महत्व रहने मानव संसाधन सक्षम, दक्ष र सङ्गठनप्रति उत्तरदायी हुनुपर्दछ । अन्यथा सङ्गठनले लिएको उद्देश्य हासिल हुन सक्तैन । सङ्गठनमा उपलब्ध जनशक्ति स्वतः सक्षम, दक्ष, सेवामूलक, उत्तरदायी र उत्पादनमुखी हुदैन, यसका लागि सङ्गठनले आफ्ना नीतिगत, संस्थागत, कानूनी व्यवस्था मार्फत आवश्यक व्यवस्था गरेको हुन्छ । यसका साथै सबै मानवशक्तिको रुची, क्षमता तथा सिपको स्तर एउटै हुन नसक्ने यथार्थतालाई ध्यानमा राखी फरक फरक ढंगले तालिम संचालन गराउने तर्फ पनि उत्तिकै ध्यान दिनुपर्दछ ।

राजस्व प्रशासन तालिम केन्द्रका उद्देश्यहरु :

- केन्द्रलाई सुविधा सम्पन्न उत्कृष्ट तालिम सेवा प्रदायक संस्थाको रुपमा विकास गर्ने ।
- राजस्व तथा आर्थिक प्रशासनमा सेवारत कर्मचारीलाई दक्ष र सीपयुक्त बनाउने ।
- राजस्व तथा आर्थिक प्रशासनको क्षेत्रमा समसामयिक विषयमा गोष्ठी र अन्तरक्रिया गर्ने ।
- अर्थ, आर्थिक तथा राजस्वका क्षेत्रमा अध्ययन अनुसन्धान गरी प्रतिवेदन तयार गर्ने ।
- राजस्व पत्रिका प्रकाशन गर्ने ।
- सक्षम, प्रशिक्षित र उत्प्रेरित प्रशिक्षकहरुको व्यवस्था गर्ने ।

केन्द्रले गरी आएका कार्यहरु :

- तालिम आवश्यकताको पहिचान
- पाठ्यक्रम विकास
- शिक्षण सामाग्री विकास
- सेवा प्रवेश, सेवाकालीन र अल्पकालीन तालिम
- राजस्व तथा आर्थिक प्रशासन सम्बन्धी विषयहरुमा छलफल, अन्तरक्रिया, गोष्ठी तथा कार्यशाला आयोजना

✍ वरिष्ठ प्रशिक्षक, राजस्व प्रशासन तालिम केन्द्र

- तालिम मूल्याङ्कन
- पूर्व प्रशिक्षार्थीहरुको ज्ञान, सीप तथा कार्यशैलीको उपयोगका सम्बन्धमा अनुगमन
- राजस्व तथा आर्थिक प्रशासनका क्षेत्रमा अध्ययन अनुसन्धान
- आर्थिक विषय सम्बन्धी लेख, रचना संकलन गरी नियमितरुपमा पत्रिका प्रकाशन ।

भौगोलिक कार्यक्षेत्र :

राजस्व प्रशासन तालिम केन्द्रको कुनै शाखा प्रशाखा नभएकाले यसको भौगोलिक कार्यक्षेत्रले सम्पूर्ण देशलाई जनाउंदछ । अधिकांश कार्यक्रमहरु केन्द्रमा संचालित भएतापनि आवश्यकता एवं स्थानीय मागका आधारमा यस तालिम केन्द्रबाट जिल्ला जिल्लामा समेत तालिम तथा प्रशिक्षण कार्यक्रमहरु सञ्चालन हुंदै आएको छन् ।

तालिम समन्वय समिति :

यस केन्द्रले संचालन गर्ने वार्षिक कार्यक्रमहरुको स्वीकृति तालिम समन्वय समितिबाट हुन्छ । उक्त समन्वय समितिमा निम्न पदाधिकारीहरु रहने व्यवस्था छ :

१.	सचिव	अर्थ मन्त्रालय	अध्यक्ष
२.	महालेखा नियन्त्रक	महालेखा नियन्त्रक कार्यालय	सदस्य
३.	महानिर्देशक	आन्तरिक राजस्व विभाग	सदस्य
४.	महानिर्देशक	भन्सार विभाग	सदस्य
५.	महानिर्देशक	राजस्व अनुसन्धान विभाग	सदस्य
६.	महानिर्देशक	सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभाग	सदस्य
७.	तालिम प्रमुख	राजस्व प्रशासन तालिम केन्द्र	सदस्य

केन्द्रको दरबन्दी विवरण :

- तालिम प्रमुख - १
- वरिष्ठ प्रशिक्षक (राजस्व) - ३
- वरिष्ठ प्रशिक्षक (लेखा) - ३
- प्रशिक्षक (राजस्व) - ५
- प्रशिक्षक (लेखा) - ५
- कम्प्युटर अधिकृत - २
- शाखा अधिकृत - १
- रा.प.अनंकित - १५
- श्रेणिविहीन - १०

जम्मा - ४५ जना

तालिम केन्द्रका सवल पक्षहरु :

- राजस्व प्रशासन तालिम केन्द्रले सफलतापूर्वक ३५ वर्ष पार गरिसकेको छ । यस लामो यात्रामा विविध अनुभव बटुलेर आफूलाई परिपक्व बनाउंदै लगेको छ ।

- हालसम्म ३४ हजार भन्दा बढी राजपत्रांकित तथा सहायकस्तरीय कर्मचारीहरुलाई विभिन्न तालिम प्रदान गरि सकेको ।
- राजस्व र आर्थिक प्रशासनमा संलग्न कर्मचारीलाई तालिम प्रदान गर्ने एकमात्र स्थापित र मान्यताप्राप्त संस्थाको रुपमा आफूलाई उभ्याएको ।
- सेवाकालीन तालिम प्रति अधिक आकर्षण रहेको ।
- प्रशिक्षणका लागि वरिष्ठ प्रशिक्षक, प्रशिक्षक र सहायक कर्मचारीहरुको पर्याप्त दरबन्दीको व्यवस्था रहेको ।
- यस केन्द्र सबैलाई पायक पर्ने ठाउँ (हरिहरभवन, ललितपुर) मा अवस्थित ।
- अर्थ मन्त्रालय अन्तर्गतका राजस्व समूह र लेखा समूहका साथै राजस्व र लेखासंग सम्बद्ध अन्य संघ/संस्था, सेवा, समूहका कर्मचारीहरुलाई पनि तालिमको महत्व उत्तिकै रहने हुंदा केन्द्रको कार्यक्षेत्र बृहत रहेको ।
- लागत सहभागितामा कार्यक्रम संचालनको लागि माग बढेको देखिएको सन्दर्भमा केन्द्रको पेसागत दक्षता र साख वृद्धि भएको ।

तालिम केन्द्रका दुर्बल पक्षहरु :

- योग्यता, दक्षता र अनुभवका आधारमा प्रशिक्षकहरु पदस्थापन नहुनु, केन्द्रलाई आधुनिकीकरण गर्ने तर्फ पर्याप्त पहल नहुनु, प्रशिक्षकहरुको दक्षता र उत्प्रेरणा बढाउने तर्फ उदासिन रहनु ।
- आकर्षक सुविधाको अभावले विषय विज्ञ स्रोतव्यक्तिहरु आकर्षित नहुनु ।
- आन्तरिक व्यवस्थापनमा कमीकमजोरी ।
- केन्द्रसंग दीर्घकालीन योजना र कार्यक्रम नहुनु, भौतिक सुविधा (सवारी साधन, खेलकुद सामाग्री, छात्रावास, चमेनागृह आदि) को अभाव रहनु, माग बमोजिमका तालिम संचालन गर्न कठिनाई, तालिम पश्चातको प्रभाव मूल्यांकन र अनुगमन गर्ने व्यवस्था प्रभावकारी नहुनु, लक्षित समूह र बाह्य स्रोत व्यक्तिहरुको अभिलेख अद्यावधिक नहुनु, पुस्तकालयमा नयाँ र समसामयिक पुस्तकहरुको अभाव रहनु ।
- सम्बन्धित निकायहरुबाट अपेक्षित सहयोग र सद्भाव नपाउनु ।

केन्द्रले भोगेका थप समस्याहरु :

- मिति २०७२।०१।१२ को भूकम्पको कारण केन्द्रको भवन भत्किएर बस्न नसकिने स्थिति रहेता पनि तत्काल भरपर्दो र स्थायी विकल्पको व्यवस्था हुन नसक्नु ।
- केन्द्रमा कार्यरत प्रशिक्षकहरुमा उत्प्रेरणाको कमी हुनु ।
- संगठनात्मक संरचना समायानुकूल परिमार्जन एवं परिष्कृत नहुनु ।

तालिम केन्द्रको सुधारका लागि प्रस्तावित सुझावहरु :

➢ **राजस्व प्रशासन संगठनात्मक संरचना सुधार सुझाव कार्यदलको प्रतिवेदन, २०६३**

  - यस कार्यदलले विशेषत संगठनात्मक र प्रकृयागत सुधारमा जोड दिएको छ । संगठनात्मक संरचनामा सुधार, तालिम समन्वय समिति र उप-समितिहरुको संरचनामा सुधार, जनशक्ति व्यवस्थापन, तालिम कार्यक्रम, प्रक्रियागत सुधार र भौतिक अवस्थाका विषयमा प्रतिवेदन केन्द्रित रहेको देखिन्छ । कार्यदलका सुझावहरु व्यवहारिक र अल्पकालीन (छोटो अवधिमा गरिने) प्रकृतिका रहेको पाईन्छ ।

➢ **प्रशासन सुधार सुझाव समितिको प्रतिवेदन, २०७०**

- दीर्घकालीन सोच, उद्देश्य, रणनीति, कार्यनीति, संस्थागत व्यवस्था, एवम् उपयुक्त अनुगमन एवम् मूल्याङ्कन व्यवस्था उल्लिखित समयसापेक्ष नयाँ तालिम नीतिको तर्जुमा गरी यसको प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्ने । यस्तो तालिम नीतिमा विद्यमान तालिम नीतिको सकारात्मक पक्षहरूलाई निरन्तरता दिने । नीति कार्यान्वयनमा अवरोध पुऱ्याउने अन्य विषयगत नीति एवम् कानूनमा सुधार गर्ने ।
- कर्मचारीको ज्ञान, सीप, दक्षता एवम् क्षमता अभिवृद्धि गरी साङ्गठनिक लक्ष्य हासिल गर्नसबै कर्मचारीलाई तालिम प्रदान गर्ने ।
- तालिम प्रदायक संस्थाहरूको सेवा स्थानीय तहसम्म विस्तार गर्ने ।
- सेवाग्राहीमैत्री कर्मचारी तयार गर्नेगरी तालिम प्रदान गर्ने ।

➢ **उच्चस्तरीय कर प्रणाली पुनरावलोकन आयोग, २०७१ को प्रतिवेदन**

- राजस्व प्रशासन तालिम केन्द्रको मूल रुपमै परिवर्तन गरि यसलाई राजस्व प्रशासनका लागि आवश्यक पर्ने जनशक्ति विकास गर्ने कर सम्बन्धी एक स्तरीय शैक्षिक प्रतिष्ठान (Tax Academy) को रुपमा विकास गरिनु पर्दछ ।

  यस प्रतिवेदनले कर सम्बन्धी विषयमा विशिष्टीकरण गर्न जोड दिएको पाइन्छ । तर, आर्थिक प्रशासनको पक्षलाई ख्याल गरेको देखिदैन ।

निजामती कर्मचारी राष्ट्रिय तालिम नीति, २०७१

निजामती कर्मचारीहरुको ज्ञान, सीप र दक्षता अभिवृद्धि गर्दै उनीहरुको मनोवृत्तिमा सुधार ल्याई निजामती सेवालाई सक्षम, सुदृढ, सेवामूलक र उत्तरदायी बनाउने दीर्घकालीन सोच राखेको यस तालिम नीतिका देहाय बमोजिमका उद्धेश्य रहेका छन् :

- कर्मचारीको ज्ञान, सीप, दक्षता र क्षमता अभिवृद्धि गरी संगठनको लक्ष प्राप्तिमा सघाउ पुर्‍याउन योजनाबद्ध रुपमा सबै निजामती कर्मचारीहरुलाई तालिम प्रदान गर्ने ।
- नागरिक सेवा प्रति समर्पित र उत्तरदायी निजामती सेवाको विकासका लागि तालिमको माध्यमबाट कर्मचारीको कार्यशैली तथा मनोवृत्तिमा सकारात्मक परिवर्तन ल्याउने ।
- राज्यले लिएको समावेशीकरणको नीतिलाई समेत सहयोग पुराउने गरी तालिम कार्यक्रम संचालन गर्ने ।

बजेट बक्तव्यमा तालिम केन्द्रका सम्बन्धमा गरिएका व्यवस्थाहरुः

- **आ.व. २०७०/७१** (बुंदा नं ३८७)

  राजस्व प्रशासनमा काम गर्ने कर्मचारीहरुको क्षमता अभिवृद्धि गर्ने नयां प्रविधि, अन्तर्राष्ट्रिय व्यापारका अभ्यास, कर सम्बन्धी नवीन मान्यता, अनुसन्धान लगायतका विषयमा तालिम कार्यक्रमहरु संचालन गरिनेछन् । यसको लागि राजस्व प्रशासन तालिम केन्द्रको हालको भौतिक संरचना र जनशक्ति व्यवस्थापनमा सुधार गरी केन्द्रलाई आधुनिकीकरण गर्दै लगिनेछ ।

- **आ.व. २०७१/७२** (बुंदा नं २५६)

  राजस्व प्रशासन तालिम केन्द्रको भौतिक पूर्वाधार र संरचनात्मक सुधार गरी यसलाई अध्ययन, अनुसन्धान र अभिलेख केन्द्रको रुपमा पनि विकास गरिनेछ ।

- **आ.व. २०७२/७३** (बुंदा नं ३४५)

  कर प्रशासन र वित्तीय व्यवस्थापनको दक्ष जनशक्ति तयार गर्न राजस्व प्रशासन तालिम केन्द्रलाई पुनर्संरचना गरिनेछ । यस संस्थालाई राजस्व र वित्तीय व्यवस्थापनका सबै पक्षहरुको अध्ययन, अनुसन्धान गर्ने गरी क्षमता विकास गरिनेछ ।

तर यी विषयमा उल्लेखनीय प्रगति भएको भने पाइंदैन ।

राजस्व नीति तथा कार्यक्रम एवं कार्ययोजना, आ.व. २०७२/७३

आ.व.२०७२/०७३ को राजस्व नीति तथा कार्यक्रम एवं कार्ययोजनामा राजस्व प्रशासन तालिम केन्द्रको सम्बन्धमा निम्न बमोजिमका नीति, कार्यक्रम एवं क्रियाकलापहरु प्रस्ताव गरिएका छन् :

क.सं.	नीति	उद्देश्य	कार्यक्रम	मुख्य क्रियाकलापहरु
१	तालिम कार्यक्रमको प्रभावकारिता अभिवृद्धि गर्ने ।	तालिम प्राप्त मानव संसाधन विकास गर्ने ।	तालिम निर्देशिका बनाइ लागु गर्ने ।	तालिम आवश्यकता पहिचान, सहभागीहरुको छनौटको मापदण्ड, स्रोत व्यक्तिहरुको छनौटको मापदण्ड सहितको निर्देशिका बनाउने ।
			स्रोत व्यक्तिहरुको क्षमता विकास ।	कर प्रणालीका जटिल विषयमा तालिम प्रदान गर्न आवश्यक स्रोत व्यक्ति तयार गरी तिनीहरुको क्षमता विकासका लागि स्वदेशी तथा विदेशी तालिमको अवसर दिने ।
			एकीकृत तालिम संचालन गर्ने ।	भन्सार र आन्तरिक राजस्व सम्बन्धी तालिमहरु एकीकृत रुपमा तालिम केन्द्रले संयोजन गरी संचालन गर्ने ।
			प्राज्ञिक अध्ययन र बहस कार्यक्रम ।	राजस्व प्रणालीको सुधारको लागि आवश्यक पृष्ठपोषण प्रदान गर्न सम्बन्धित विषयमा प्राज्ञिक अध्ययन गर्ने कार्यको थालनी गरिने ।
				समसामयिक आर्थिक विषयमा सम्बन्धित विज्ञहरुको बीचमा समय समयमा बहस कार्यक्रम (Talk Program) संचालन गरिने ।
२	भौतिक पूर्वाधार विकास	तालिमको प्रभावकारिता अभिवृद्धि गर्ने ।	बहुसुविधायुक्त भवनका लागि जग्गा प्राप्त गर्ने ।	
			नयां भवन तयार नहुंदासम्मका लागि Prefabricated भवन तयार गरी तालिम संचालन गर्ने ।	
३	संगठन संरचना पुनरावलोकन गर्ने ।	चुस्त तालिम केन्द्रको स्थापना गर्ने ।	संगठन तथा व्यवस्थापन सर्वेक्षण गरी संगठन संरचना हेरफेर गर्ने ।	संगठन तथा व्यवस्थापन सर्वेक्षण कार्यदल गठन गर्ने ।
				कार्यदलबाट प्रतिवेदन लिई संगठन संरचना पुनरावलोकनका लागि प्रस्ताव पेश गर्ने ।

कार्यसम्पादन करार :

निजामती सेवा ऐन, २०४९ को दफा १५(२) बमोजिम अर्थ मन्त्रालयका सचिव तथा राजस्व प्रशासन तालिम केन्द्रका तालिम प्रमुख बीच चालू आ.व. को क्रियाकलाप सम्पन्न गर्न कार्यसम्पादन करार सम्पन्न भई सोही अनुसार कार्य प्रगति भइरहेको छ । विभिन्न ७ वटा बुंदामा केन्द्रित रहि समयसीमा तथा भार मापन सहितको करार सम्पन्न हुनुले आगामी दिनमा यस केन्द्रलाई कार्यसम्पादन गर्न स्पष्ट मार्गदर्शन गरेको देखिन्छ ।

पुनर्संरचनाको आवश्यकता :

बद्लिंदो परिस्थिति र विद्यमान चुनौती समेतलाई ध्यानमा राखेर यस केन्द्रको पुनर्संरचना गर्नु बाहेक अर्को विकल्प देखिन्न । साथै पुनर्संरचना गरिएमा देहायका उद्धेश्यहरु परिपूर्ति हुने देखिन्छ :

- हाल अर्थ मन्त्रालय अन्तर्गतका महालेखा नियन्त्रक कार्यालय, भन्सार विभाग, आन्तरिक राजस्व विभाग, सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभाग, राजस्व अनुसन्धान विभागमा तालिमको लागि बजेट विनियोजन भई तालिम संचालन भइ रहेको देखिन्छ । अतः अर्थ मन्त्रालय अर्न्तगतका सबै निकायहरुको लागि एकीकृत रुपमा तालिम प्रदान गर्न यस केन्द्रलाई स्वायत्तता प्रदान गरिनु आवश्यक देखिन्छ ।
- निजामती कर्मचारी राष्ट्रिय तालिम नीति, २०७१ को सफल कार्यान्वयन गर्न ।
- आर्थिक तथा राजस्व प्रशासन क्षेत्रसंग सम्बन्धित जनशक्तिको क्षमता अभिवृद्धि सम्बन्धी तालिमलाई प्रभावकारी पार्न ।
- आर्थिक विषयमा राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय संघसंस्थाको माग बमोजिम गोष्ठी, सेमिनार तथा तालिम कार्यक्रमहरु संचालन गर्न सक्षम बनाउन ।
- आर्थिक विषयमा अध्ययन तथा अनुसन्धान गरी सरोकारवालाहरुलाई परामर्श प्रवाह गर्न ।
- आर्थिक सूचना तथा अभिलेख केन्द्रको रुपमा सेवा विस्तार गर्न ।
- बदलिंदो परिस्थिति अनुरुप आर्थिक विषयमा प्रशिक्षण प्रदान गर्ने र अध्ययन तथा अनुसन्धान गर्ने अग्रणी भूमिका निर्वाह गर्न सक्ने निकायको रुपमा केन्द्रलाई स्थापित गर्न ।

पुनर्संरचनाका रणनीतिहरु :

पुनर्संरचना आफैमा जटिल विषय भएकोले यसको कार्यान्वयनको लागि रणनीतिक रुपमा अगाडि बढ्नु पर्ने हुन्छ । यस केन्द्रको सर्न्दभमा देहायका राणनीति अपनाउन उपयुक्त हुने देखिन्छ :

- राजस्व प्रशासन तालिम केन्द्रलाई नेपाल सरकार अर्थ मन्त्रालय अन्तर्गत एक आंशिक स्वायत्त, आवासीय र प्राज्ञिक **आर्थिक प्रशासन तालिम प्रतिष्ठान** (Financial Administration Training Academy) को रुपमा छुट्टै कानूनको तर्जुमा गर्ने,
- सो कानूनमा अर्थ मन्त्रीलाई कुलपति तथा तालिम केन्द्रको प्रमुखलाई उपकुलपतिको प्रावधान राख्ने र सम्पूर्ण जिम्मेवारी निजलाई दिने, सरकारले एकमुष्ठ बजेट उपलब्ध गराउने, प्रतिष्ठान आफ्नो छुट्टै कोष रहने गरी आर्थिक स्वयत्तता दिने, आवश्यक पर्ने विज्ञहरु करारमा समेत लिने व्यवस्था मिलाउने, कर्मचारीलाई कार्यसम्पादनमा आधारित प्रोत्साहन प्रणाली स्वयं प्रतियठानले गर्न सक्ने गरी स्रोत व्यवस्थापन गर्ने जस्ता विषय समेटिनुपर्ने ।
- छिमेकी देशहरुको तालिम संस्थाहरुसंग समन्वय र सहकार्य गर्ने व्यवस्था मिलाउने ।
- यस केन्द्रबाट संचालन हुने कार्यक्रमहरुको कार्यविधि, निर्देशिका तयार गरी कार्यान्वयन गर्ने ।
- अभिलेख तथा सूचना इकाइ (Documentation Centre) स्थापनाको लागि पूर्वाधार तयार गर्ने ।

पुनर्संरचनापछि प्राप्त हुने उपलब्धि :
पुनर्संरचनाको सफल कार्यान्वयन पश्चात देहायका उपलब्धि हासिल हुने कुरामा विश्वस्त हुन सकिन्छ :

- सरकारका नीति तथा कार्यक्रमहरु प्रभावकारी रुपमा कार्यान्वयन हुने ।
- तालिम केन्द्र उत्कृष्ट केन्द्र (Center for Excellence) को रुपमा परिणत हुने ।
- सम्बन्धित कर्मचारीहरु कामप्रति उत्प्रेरित भई परिचालन हुने ।
- कर लेखा परीक्षण, लेखा परीक्षणमा सुधार भई राजस्व संकलनमा सकारात्मक प्रभाव पर्ने ।
- सेवाग्राहीहरु सन्तुष्ट हुने गरी सेवाप्रवाह गर्न संभव हुने ।
- समग्र अर्थ मन्त्रालयको सक्षमतामा सकारात्मक प्रभाव पर्ने ।

संघीयतामा तालिम केन्द्रको व्यवस्थापन :

संघीयता सहितको संविधान जारी भै अब यसको कार्यान्वयनको चरण शुरु भैरहेको सन्दर्भमा यस तालिम केन्द्रको व्यवस्थापन कसरी गर्ने भन्ने विषय पनि महत्वपूर्ण रहेको छ । संघीय स्वरुपमा यस तालिम केन्द्रको संरचना यस्तै हुन्छ भनेर अहिले नै किटान गर्न सहज नभए पनि देहाय बमोजिमका विषयलाई समेत विचार गरी निर्णयमा पुग्न उपयुक्त हुने देखिन्छ ।

- **केन्द्रमा**
  - हालको तालिम केन्द्रलाई स्वायत्तता सहित **आर्थिक प्रशासन तालिम प्रतिष्ठानका** रुपमा रुपान्तरण गर्ने,
  - अधिकृतस्तरीय सबै प्रकारका तालिम संचालन गर्ने, अध्ययन अनुसन्धान गर्ने,
  - राज्यमा रहने इकाईलाई समन्वय गर्ने ।
  - अन्य निकायबाट माग भएमा लागत सहभागिताको आधारमा तालिम संचालन गर्ने ।
- **प्रदेशमा**
  - सानो चुस्त संगठन संरचना बनाउने,
  - रा.प.अन. कर्मचारीको लागि सबै प्रकारको तालिम संचालन गर्ने,
  - रा.प.कर्मचारीको अल्पकालीन तालिम संचालन गर्ने,
  - प्रदेश तथा स्थानिय सरकारको अनुरोधमा सबै प्रकारका तालिम संचालन गर्ने ।

तालिम/प्रशिक्षणले जनशक्तिको कार्यक्षमता र कार्यदक्षतामा अभिवृद्धि गर्नुका साथै कर्मचारीको कार्यसम्पादन स्तरमा सुधार ल्याउंछ । तालिमबाट ज्ञान तथा सीप अद्यावधिक भई पेशागत क्षमताको विकास हुने र कर्मचारीको कार्यशैलीमा परिवर्तन आउने हुंदा यसले पनि तालिमको महत्व उजागर गर्दछ । यसैगरी, प्रशासन सुधार आयोग, २०४८ को प्रतिवेदनले पनि प्रत्येक मन्त्रालय/विभाग/निकायहरूले कर्मचारी प्रशिक्षणका लागि विनियोजित तलब भत्ताको कम्तीमा पांच प्रतिशत रकम जनशक्ति विकासमा छुट्याउने भनि सिफारिस गरेको हुंदा यसले समेत तालिमलाई गंभीरताका साथमा लिएको देखिन्छ । यसर्थ तालिमको महत्वलाई आत्मसात गर्दै तालिमको प्रभावकारिता अभिवृद्धि गर्न तालिम प्रदायक संस्थाको समेत समयानुकूल सुधार एवं विकास गर्दै प्रभावकारी बनाउन जरुरी हुन्छ । अतः राजस्व तथा आर्थिक प्रशासनमा संलग्न कर्मचारीहरुको निमित्त मुख्य तालिम प्रदायक संस्थाको रुपमा रहेको यस राजस्व प्रशासन तालिम केन्द्रको सुधार एवं स्तर अभिवृद्धिको लागि माथि उल्लेख गरिए झैं विभिन्न समयमा प्रस्ताव भएका सुझावहरु समेतलाई दृष्टिगत गर्दै परिवर्तित समयानुसार राजस्व प्रशासन तालिम केन्द्रको सुधार एवं विकास गदै जानुको विकल्प देखिंदैन ।

❑❑❑

सन्दर्भ सामाग्रीहरु :

- प्रशासन सुधार सुझाव समितिको प्रतिवेदन, २०७०
- उच्चस्तरीय कर प्रणाली पुनरावलोकन आयोग, २०७१ को प्रतिवेदन
- निजामती कर्मचारी राष्ट्रिय तालिम नीति, २०७१

- आ.व. २०७२।०७३ को राजस्व नीति तथा कार्यक्रम एवं कार्यान्वयन कार्ययोजना, २०७२
- बजेट बक्तव्यहरु, अर्थ मन्त्रालय
- राजस्व पत्रिकाहरु (विभिन्न अंक)
- राजस्व प्रशासन संगठनात्मक संरचना सुधार सुझाव कार्यदलको प्रतिवेदन, २०६३

विशिष्टीकरणको कसीमा राजस्व प्रशासन

✍ लालबहादुर खत्री

१. विषय प्रवेशः

राज्यका परम्परागत तथा विकासात्मक कार्यसम्पादन गर्ने हेतुले सार्वजनिक प्रशासनको जन्म भएको मानिन्छ । आधुनिक व्यवस्थापकीय शिल्पलाई राज्यको निश्चित उद्धेश्य परिपूर्तिका लागि उपलब्ध मानव संसाधन, भौतिक संसाधन, मौद्रिक संसाधन र संस्थागत संसाधनलाई सुव्यवस्थित रुपमा परिचालन गर्ने कार्यको रुपमा लिईन्छ । कार्यसम्पादनको जटिलता तथा लक्ष्यको बहुआयामिक प्रकृतिलाई विचार गरी सीमित साधन स्रोतको परिचालन गर्ने प्रयासको रुपमा शासकीय अभ्यासलाई अर्थ्याउने गरिएको पाईन्छ । यस सन्दर्भमा हेर्दा सार्वजनिक प्रशासन आज आधुनिक र वैज्ञानिक व्यवस्थापकीय शिल्पको रुपमा विकसित भैरहेको पाईन्छ र यसले मानव जीवनका सबै आयामलाई प्रभाव पारेको विश्वास गरिन्छ । नागरिकको जन्मपूर्व र मृत्युपछिसम्म (Pre-womb to post -tomb) का सबै कामहरुमा राज्यको क्षेत्र विस्तार भएको वर्तमान अवस्थामा राज्यलाई वैज्ञानिक तरिकाले संचालन गरी नागरिक कल्याणको लक्ष्य प्राप्त गर्नु चुनौतीपूर्ण कार्य भएको छ । यसै चुनौतीले नै सार्वजनिक प्रशासनलाई थप विशिष्टीकृत र नागरिकमैत्री बनाउनु पर्ने आवश्यकता महसुस गरी राज्यको पुनर्संरचना गर्ने र सुशासनको प्रत्याभूति गर्दै छरितो र नतिजामुखी प्रशासन निर्माण गर्ने प्रयास एक आम अभ्यास हुन गएको छ । राज्यको कार्यमा आएको वहुआयामिक विस्तार र सोका लागि दक्षतायुक्त मानव संसाधनको परिचालन जस्ता अपरिहार्यताले प्रशासनको विशिष्टीकरणको विषयलाई सार्वजनिक प्रशासनको मूल विषयवस्तु (एजेण्डा) बनाएको छ । यसै विषयलाई मध्यनजर राख्दै नेपालको निजामती सेवालाई विशिष्टीकरणको लागि भएका प्रयास र राजस्व प्रशासनलाई थप विशिष्टीकृत सेवाको रुपमा विकास गर्न तत्काल गर्नुपर्ने नीतिगत, कानूनी, संरचनागत र कार्यविधिगत सुधारको विषयमा बहस चलाउनु यस आलेखको ध्येय रहेको छ ।

२. सार्वजनिक प्रशासनको सैद्धान्तिक पक्ष

मानव जाति जंगली र घुमन्ते युगबाट कृषियुगमा प्रवेश गरेपछि मात्र कुनै निश्चित स्थानमा स्थायी वसोवास गरी बस्न थालेको भन्ने मत मानवशास्त्री र समाजशास्त्रीहरुको रहेको छ । झुण्ड, परिवार वा समाजमा स्थायी रुपमा बस्ने कुराले एकातिर क्रमशः बाक्लिदै गएको वस्ती (जनसंख्या) को हेरचाह गर्नुपर्ने बाध्यता थियो भने अर्कोतिर उब्जाउ हुने देखिएको जमिनलाई आफ्नो नियन्त्रणमा राख्नुपर्ने आवश्यकता रहेको थियो । यसले नै आफ्नो प्रभुत्वको लागि शक्ति संचय गर्ने र आफ्नो जनशक्ति वा भौतिक शक्तिलाई संरक्षण गर्ने औपचारिक एकाइ निर्माण गर्ने बाध्यताले सामाजिक करार गरी स–साना भौगोलिक एकाइ वा राज्यको जन्म दिने आधार तयार गर्‍यो । अतः राज्यको उद्‌गम संगसगै प्रशासनको पनि जन्म हुन गयो । यस ऐतिहासिक भौतिकवादी सत्यलाई ग्रहण गरेर मात्र आधुनिक राज्यको प्रशासनिक संरचनाको रुप र सारको निर्क्यौल गर्न सकिन्छ ।

जर्मन समाजशास्त्री म्याक्स वेबरले कर्मचारी तन्त्रलाई "Bureaucratic administration means fundamentally domination through knowledge" भनि अर्थ्याएका छन् । ज्ञानको प्रभुत्व रहने भन्नासाथ यसले ज्ञानका अनेक विधागत आयामलाई संकेत गर्दछ जसले श्रम विभाजनको जटिल र अपरिहार्य पक्षलाई आत्मसात गरेको हुन्छ । यसै विषयलाई सम्बोधन गर्न सन् 1911 मा एफ. डब्लु. टेलरको वैज्ञानिक व्यवस्थापनको सिद्धान्त (Principles of Scientific Management) प्रकाशमा आएको हो । यसपछि मात्र कार्यसम्पादनमा समय र लागत समेत वचत हुने ठानेर सार्वजनिक क्षेत्रमा सेवा र कार्य प्रकृतिको आधारमा श्रम विभाजन तथा कार्य विशिष्टीकरण गर्ने अभ्यासले तीव्रता पाएको देखिन्छ ।

राजनीति र प्रशासनको बीचको अन्तरसम्बन्ध र पृथकताको प्रश्न पनि यी दुई पक्षमा अन्तर्निहित कार्यगत र ज्ञानगत भिन्नता रहेको आधारमा विशिष्टीकरणको अवधारणा आएको हो । भूमिकागत छ्यासमिस (Role Mismatch) हुंदा प्रशासनिक उत्पादकत्व र प्रभावकारिता न्यून भै सेवा प्रवाहमा नकारात्मक असर पर्दछ । यसको निराकरणको लागि पनि कार्यगत स्तरमा मात्र नभएर नीतिगत तहमा पनि कार्य विभाजन गर्नु

✍ उप-सचिव, अर्थ मन्त्रालय

अपरिहार्य हुन्छ भन्ने मान्यता यस सिद्धान्तको रहेको छ । यसै विषयलाई केन्द्रमा राखी वैज्ञानिक व्यवस्थापनका प्रवक्ताहरुले राजनीति र प्रशासनको पृथकीकरण, राजनैतिक र निजी संस्थाहरुको विश्लेषण, कार्यकुशलतामा सुधार र कुशल व्यवस्थापन, तालिम र गुणतन्त्रद्वारा सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा सुधारपक्षमा जोड दिएको देखिन्छ ।

कर्मचारीतन्त्रले गर्ने कामको चर्चा गर्दै लुथर गुलिकले POSDCORB (Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, and Budgeting) को वकालत गरे । यसमा अन्य कार्य सरह बजेट सम्बन्धी कामलाई भिन्न रुपमा हेरिएको छ । यो कामको व्यष्टि र समष्टी गरी २ आयाम हुन्छन् भने राज्यको आय तथा व्ययको काम पनि यसले समेट्छ । यसै आधारमा विकसित देशहरुका कर्मचारी संयन्त्रले कार्य विशिष्टीकरणलाई आत्मसात गरी आफ्ना कार्यहरुको विभाजन गरेको पाईन्छ । यसरी अरस्तुदेखि जोनलक हुदै थोमस जेफरसनसम्म आई पुग्दा कर्मचारी तन्त्रले जीवन, समृद्धि र खुसीको लागि तड्पिएको मानव जातिलाई राज्यले भरोसा दिने प्रयास गर्दछ भन्ने मान्यतालाई आत्मसात गरेको देखिन्छ ।

२०औं शताव्दीको मध्यसम्म आई पुग्दा कर्मचारीतन्त्रलाई मनोविज्ञान, मानवशास्त्र, समाजशास्त्र तथा विधिशास्त्रका अनेक निष्कर्षको जगमा संचालन गर्ने गरी यसको भूमिकालाई थप वैज्ञानिक र विशिष्टीकरण गर्ने प्रयास भएको छ । प्रथम तथा दोश्रो विश्वयुद्धमा हार व्यहोरेका देशहरुको कर्मचारीतन्त्र र विजय हासिल गर्ने देशहरुको कर्मचारीतन्त्रको अध्ययनले के देखाएको छ भने राज्यका काममा वैज्ञानिक व्यवस्थापनका सिद्धान्तलाई आत्मसात गर्न सक्षम देशहरुले नै युद्धको विषम् अवस्थामा पनि आत्मरक्षाको कार्यमा श्रेष्ठता हासिल गरेका छन् । पराजित मुलुकहरुले आफ्नो कर्मचारीतन्त्रमा समस्या रहेको महसुस गरी थप सुधारको प्रयास गरेको छन् र सार्वजनिक प्रशासनलाई सार्वजनिक व्यवस्थापनको रुपमा लिई निजी क्षेत्रको व्यवस्थापकीय अभ्यासबाट सिक्दै यसलाई थप समृद्ध गर्ने जमर्को गरेका छन् ।

त्यसै गरी सन् १९८० को दशकमा राज्य संचालनको कार्यमा पनि मुद्राको मूल्य (Value of Money) अधिकतम बनाउने ध्येय राखिनु पर्ने मान्यतालाई जोड दिने काम गरियो । नयां सार्वजकि व्यवस्थापनको नाममा थालिएको यस अभियानमा सरकारको नै पुनर्जन्म दिनुपर्ने भन्दै David Osborne and Ted Gaebler ले Reinventing Government नामक पुस्तक लेखे र सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा निम्न दश वटा सूत्रको उपयोग गरी efficiency, effectiveness र economy प्रवर्द्धन गर्नुपर्ने विषयलाई जोड दिए । यसको मूल ध्येय नै सार्वजनिक सेवालाई साना साना एकाइमा विभाजन गर्ने, प्रतिस्पर्धा बढाई लागत घटाउने र सेवाको गुणस्तर बढाउने, न्याय समानता, सुरक्षा, सक्षमता र प्रभावकारिता बढाउने रहेको पाईन्छ ।

Generic model को रुपमा स्वीकारिएको NPM ले सार्वजनिक सेवाको विशिष्टीकरणमा जोड दिएता पनि नागरिकलाई ग्राहकको रुपमा लिई आर्थिक पक्षमा मात्र बढी जोड दिएको भन्दै यसको आलोचना भयो र सार्वभौमसत्ता सम्पन्न नागरिक नै राज्यका मालिक हुन भन्ने तर्क आयो । सरकारले सार्वजनिक वस्तु तथा सेवा (Public Goods and Service) आपूर्ति गर्ने हुंदा नागरिकहरुलाई आर्थिक एकाइको रुपमा नभई लोकतान्त्रिक सहभागी (Democratic Participants) मान्नु पर्ने कुरामा जोड दिईयो । त्यसैले Janet र Robert Denhardt जस्ता विद्वानहरुले सन् 1990 को दशकमा New Public Services Model को वकालत गरे र सरकारी सेवालाई समष्टीगत स्वरुप दिन जोड दिए । त्यसपछि New Public Governance को मान्यता स्थापित गर्ने र सोही बमोजिम सार्वजनिक सेवालाई सुधार गर्न जोड दिएको पाईन्छ ।

माथि उल्लिखित ऐतिहासिक सैद्धान्तिक चर्चाले स्पष्ट गर्दछ कि कुनैपनि मुलुकको सार्वजनिक सेवा निरन्तर अनि थप सुधारको बाटोबाटै उन्नत अवस्थामा आउने र सार्वजनिक सेवामा स्थिरता, दक्षता, उत्पादनशिलता, मितव्ययिता, कार्यकुशलता र नागरिकोन्मुख सेवा प्रवाह जस्ता पक्षलाई आत्मसात गर्न सकेमा मात्र राज्यप्रति नागरिकको अपनत्व अभिवृद्धि हुन सक्ने रहेछ । यस पक्षलाई केन्द्रमा राखेर नै कुनै पनि देशको सार्वजनिक सेवाको सामान्यीकरण गर्ने वा विशिष्टीकरण गर्ने भन्ने बहसको दिशा यकिन गर्न सकिने छ । नेपालको निजामती सेवा र सो अन्तर्गतका समूह उपसमूहको विशिष्टीकरणको काम पनि सार्वजनिक प्रशासनको क्षेत्रमा हालसम्म विकसित सबै सिद्धान्त र आर्जित अनुभवहरुको जगमा उभिएरै अगाडि बढेको देखिन्छ ।

३. नेपालमा निजामती सेवा : समयको चालसित सेवाको स्वरुप

निजामती सेवाको आधुनिकीकरण गर्ने काम मूलतः वि.स. २००७ सालपछि मात्र भएको देखिन्छ । त्यसअघि तत्कालीन शासनको मुख्य उद्धेश्य शान्ति सुरक्षा कायम गर्नु र राजस्व संकलन गर्नु थियो र सोही बमोजिम प्रशासकीय निकायको व्यवस्था गरिएका थिए । शासकहरुको इच्छालाई मूर्तरुप दिनेतर्फ मात्र बढी उद्दत रहने गरेकोले त्यस ताकाको निजामती सेवा अव्यवस्थित र तदर्थ रुपमा चल्ने गरेको थियो । वि. सं. २००७ सालको राजनैतिक परिवर्तनले ल्याएका नयां चुनौतीलाई सम्बोधन गर्ने गरी गठित प्रशासकीय पुनर्गठन समिति (बुच कमिशन) को प्रतिवेदन २००९ आएपछि नै नेपालको निजामती सेवाको आधुनिकीकरण थालिएको हो । यसले नेपालमा विद्यमान १७ मन्त्रालय बढी भएको भन्दै ११ वटा मन्त्रालय (१. सामान्य प्रशासन मन्त्रालय २. रक्षा मन्त्रालय, ३. गृह मन्त्रालय ४. परराष्ट्र मन्त्रालय, ५. अर्थ मन्त्रालय ६. कानून मन्त्रालय, ७. मालपोत तथा वन मन्त्रालय ८. निर्माण तथा संचार, ९. योजना तथा विकास मन्त्रालय १०. शिक्षा, स्वास्थ्य तथा स्थानीय स्वशासन मन्त्रालय, र ११. वाणिज्य, उद्योग र सार्वजनिक आपूर्ति मन्त्रालय) सिफारिस गरेको थियो ।

कामको प्रकृति र आवश्यकताको आधारमा तत्काल कायम भएका १७ मन्त्रालय र सो अन्तर्गतका निकायलाई विशिष्टीकरणको यात्रामा लैजाने प्रयास त्यसबेलादेखि थालिए पनि २०१३ सालमा तत्कालीन प्रधानमन्त्री टंक प्रसाद आचार्यले निजामती सेवा ऐन, २०१३ जारी गरी विभिन्न सेवा समूहको व्यवस्था गरेपछि यस कार्यले औपचारिक रुप लिएको हो । यस ऐनले निजामती सेवामा स्थायित्व, विशिष्टीकरण, पेशागत दक्षता, योग्यता प्रणाली तथा उत्प्रेरणा जस्ता कर्मचारी प्रशासनका विविध पक्षलाई आत्मसात गरी निजामती सेवालाई अघि बढाउने प्रयास गरेको पाईन्छ । यसै ऐन र अन्तर्गत बनेको नियमावली बमोजिम २०४९ सालसम्म निजामती सेवाको व्यवस्थापन गरियो । अनेक विकृतिका वावजूद पनि यस ऐनले नेपालको निजामती सेवामा आधुनिकीकरण र विशिष्टीकरण गर्ने कामलाई निरन्तरता दिएको देखिन्छ ।

२०१३ सालदेखि २०५९ सालसम्म आईपुग्दा यस बीचमा गठित विभिन्न प्रशासन सुधार आयोगहरुले विविध विषयमा प्रदान गरेका सिफारिस र सुझाव बमोजिम नेपालको सार्वजनिक प्रशासनलाई दक्ष, सक्षम र कार्यकुशल बनाउने प्रयास जारी रहेको छ । विशिष्टीकरणको द्योतकको रुपमा हाल मन्त्रालयहरुको संख्या ३० नाघेको छ भने निजामती सेवामा निम्न सेवा र समूह तथा उपसमूह रहेका छन् ।

क.सं.	सेवा	समूह	उप समूह
१	नेपाल आर्थिक योजना तथा तथ्यांक सेवा	(१) आर्थिक योजना समूह (२) तथ्याङ्क समूह	 २(क) जनरल स्टाटिष्टिक्स २(ख) बायो स्टाटिष्टिक्स २(ग) एग्रीकल्चर स्टाटिष्टिक्स २(घ) डेमोग्राफी
२	नेपाल इन्जिनियरिङ्ग सेवा	(१) सिभिल इन्जिनियरिङ	१(क) जनरल १(ख) हाइवे १(ग) स्यानिटरी १(घ) विल्डिङ एण्ड आर्किटेक्ट १(ङ) इरिगेशन १(च) हाइड्रो-पावर १(छ) हाइड्रोलजी १(ज) एअरपोर्ट

		(२) इलेक्ट्रिकल इन्जिनियरिङ	२(क) जनरल इलेक्ट्रिकल इन्जिनियरिङ २(ख) एभिएसन इलेक्ट्रिकल इन्जिनियरिङ
		(३)इलेक्ट्रोनिक एण्ड टेलिकम्युनिकेशन इन्जिनियरिङ	३(क) जनरल मेकानिकल इन्जिनियरिङ ३(ख) एभिएशन मेकानिकल इन्जिनियरिङ ३(ग) निर्माण उपकरण सम्भार
		(४) मेकानिक इन्जिनियरिङ (५) एरोनटिकल इन्जिनियरिङ (६) माइनिङ इन्जिनियरिङ (७) केमिकल इन्जिनियरिङ (८) मेटालर्जिकल इन्जिनियरिङ (९) मेट्रोलजी (१०) मेटेरियोलजी	
		(११) जियोलजी	११.(क) जनरल जियोलजी ११(ख) हाइड्रोजियोलोजी ११(ग) इन्जिनियरिङ जियोलजी
		(१२) सिभिल एभिएसन अपरेशन एण्ड इन्जिनियरिङ	१२(क) सिभिल एभिएसन अपरेशन १२(ख) फ्लाइट अपरेशन्स १२(ग) एभिएसन फायर सर्भिसेज
		(१३) सर्भे (१४) केमिष्ट्री (१५) एगृ इरिगेसन इन्जिनियरिङ	
३	नेपाल कृषि सेवा	(१) एग्री एक्स्टेन्सन, (२) हर्टिकल्चर, (३) फिसरिज (४) लाइभस्टक, पोल्ट्री एण्ड डेरी डेभलपमेन्ट, (५) एग्रोनोमी (६) प्लान्ट प्याथोलजी, (७) एन्टोमोलजी (८) एग्री इकोनोमिकल, मार्केटिङ एण्ड स्टाटिष्टिक्स, (९) स्वायल साइन्स	

		(१०) भेटरिनरी, (११) एग्री इन्जिनियरिङ (१२) फुड प्रोसेसिङ, एनालेसिस एण्ड न्युट्रिसन	
४	नेपाल न्याय सेवा	(१) न्याय समूह, (२) कानून समूह, (३) सरकारी वकील समूह	
५	नेपाल परराष्ट सेवा		
६	नेपाल प्रशासन सेवा	(१) सामान्य प्रशासन समूह (२) लेखा समूह (३) राजस्व समूह	
७	नेपाल लेखापरीक्षण सेवा		
८	नेपाल वन सेवा	१) जनरल फरेष्ट्री (२) फरेष्ट रिसर्च (३) स्वायल एण्ड वाटर कन्जरभेसन (४) वोटनी (५) .... (६) हात्तीसार (७) नेशनल पार्कस एण्ड वाइल्ड लाइफ	
९	नेपाल विविध सेवा		
१०	नेपाल शिक्षा सेवा	(१) टिचिङ (२) जनरल एजुकेसन	२(क) एजुकेसन एडमिनिष्ट्रेसन २(ख) साइन्स २(ग) म्याथम्याटिक्स २(घ) सोसियल स्टडिज २(ङ) एगृकल्चर (कृषि शिक्षा) २(च) इण्डष्ट्रियल एजुकेसन २(छ) इङ्गलिस २(ज) नेपाली २(झ) होम साइन्स (गृह विज्ञान)

		(३) प्रिन्टिङ (मुद्रण) (४) फिजिकल एजुकेसन (५) पेन्टिङ एण्ड फोटोग्राफी (क) पेन्टिङ (ख) फोटोग्राफी (६) आर्कियोलजी (७) गाइडेन्स एण्ड काउन्सेलिङ (८) टेष्ट एण्ड मेजरमेन्ट (९) लाइब्रेरी साइन्स	२(ञ) सेक्रेटेरियल साइन्स २(ट) एडल्ट एजुकेसन २(ठ) संस्कृत ३(क) प्रेस इन्जिनियरिङ ३(ख) प्रेस म्यानेजमेन्ट (मुद्रण व्यवस्थापन) ८(क) एजुकेसन टेष्ट एण्ड मेजरमेन्ट ८(ख) पर्सोनल टेष्ट एण्ड मेजरमेन्ट
११	संसद सेवा	(१) प्रशासन समूह (२) मर्यादा पालन समूह	

माथि उल्लिखित सेवा, समूह र उपसमूहमा थप के कस्तो प्रकृतिका सुधार गरी विशिष्टीकृत गर्ने भन्ने विषय प्राज्ञिक मात्र नभएर प्रशासनिक र व्यवस्थापकीय प्रश्न पनि हो । नेपालको समग्र कर्मचारीतन्त्रको केन्द्रीय, विभागीय, क्षेत्रीय, जिल्लागत र स्थानीय तहसम्म फैलिएको विशाल संरचनालाई नतिजामुखी बनाउन यसको आधुनिक स्वरुप र कार्यबोझको विश्लेषण र आंकलन गरी थप नागरिकमैत्री बनाउनु पर्ने हुन्छ । आजको डिजिटल मार्गमा कुदेको समयको मागलाई विशिष्टीकृत सार्वजनिक प्रशासनले मात्र सम्बोधन गर्न सक्ने तथ्यलाई स्वीकार गरेर मात्र समयको रथलाई अगाडि बढाउन सकिने हुन्छ ।

नेपालको निजामती सेवामा सबैभन्दा बढी कुन सेवा विशिष्टीकृत छ भन्ने कुराको निर्धारण त्यसभित्रको सेवा समूह र उपसमूहको अवस्थाले निर्धारण गर्दछ । यस आधारमा हेर्दा कुनै एक मात्र समूहको व्यवस्था भएका सेवाहरुमा परराष्ट्र, विविध र लेखापरीक्षण सेवा देखिन्छन् भने नेपाल ईन्जिनियरिङ्ग र नेपाल कृषि सेवा बढी विशिष्टीकृत देखिएका छन् । किनकि ती सेवामा समूह मात्र होईन उपसमूह पनि गठित छन् । समूह मात्र भएका सेवाहरुलाई बढी विशिष्टीकृत गर्ने हो भने त्यसभित्र थप उपसमूहको व्यवस्था गरी संचालन गर्ने कार्य विभाजनको व्यवस्था हुनुपर्ने देखिन्छ ।

४. राजस्व प्रशासनको वर्तमान भूमिका र सांगठनिक संरचना

राजस्व प्रशासनले राज्यको परम्परागत कार्यको व्यवस्थापन गर्ने गर्दछ । यसमा राज्यको लागि आवश्यक पर्ने राजस्वको व्यवस्थापन गर्ने कार्य समावेश हुन्छ । अर्थ मन्त्रालय र मातहतका निकायले सम्पादन गर्ने निम्न कार्यहरु नै राजस्व प्रशासनका कार्यहरु हुन् :

१) आर्थिक नीति, आर्थिक प्रशासन र नियन्त्रण

२) आर्थिक विश्लेषण

३) आर्थिक वित्तीय संसाधनको विनियोजन

४) मुद्रा, मौद्रिक नीति तर्जुमा र कार्यान्वयन

५) बैंक तथा वीमा सम्बन्धी कार्यहरु

६) सरकारको आयव्यय (बजेट) सम्बन्धी कार्यहरु

७) राजस्व नीति निर्माण तथा कार्यान्वयन

८) राजस्व अनुसन्धान

९) राजस्व प्रशासन तथा संकलन

१०) सामान्य मूल्य नीति

११) आर्थिक विकासका लागि अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध र आर्थिक प्रणाली सम्बन्धी कार्यहरु

१२) अर्थतन्त्र र मुद्राको विषयमा अन्तर्राष्ट्रिय सम्मेलनको व्यवस्था

१३) अन्तर्राष्ट्रिय आर्थिक सहायता

१४) वैदेशिक ऋण

१५) विदेशी विनिमय र नियन्त्रण

१६) सार्वजनिक संस्थान व्यवस्थापन र सोको पारिश्रमिक, भत्ता, भ्रमण तथा दैनिक भत्ता, बोनस, लगानी, शेयर विषयमा नीतिगत कार्यहरु

१७) सरकारी कोषको व्ययवस्थापन

१८) लेखा र नियन्त्रण सम्बन्धी कार्य

१९) महालेखा परीक्षकको विभाग सम्बन्धी कार्य

२०) कर्मचारी संचय कोष सम्बन्धी कार्य

२१) राजस्व तथा लेखा तालिम (आर्थिक प्रशासन)

२२) पूंजी बजार

माथि उल्लिखित कार्यसम्पादनको लागि हाल अर्थ मन्त्रालय र अन्तर्गतको निम्न सांगठनिक संरचना क्रियाशील रहेको छ । उच्चस्तरीय कर प्रणाली सुधार आयोग, २०७१ ले राजस्व नीति तथा मार्गदर्शनहरू तर्जुमा र परिमार्जन गर्ने, विद्यमान राजस्व नीतिको विश्लेषण र कार्यान्वयन गर्ने गराउने, राजस्व प्रक्षेपण तथा वार्षिक राजस्व संकलन अनुमान तयार गर्ने, आर्थिक विधेयकको मस्यौदा तयार गर्ने, आर्थिक ऐनमा उल्लिखित राजस्व सम्बन्धी नीति तथा कार्यक्रमहरूको प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्नेगराउने कार्यहरु नै मूलतः राजस्व प्रशासनसंग सम्बन्धित कार्य भनी पहिचान गरेको छ ।

निकाय	महाशाखा/कार्यालय
अर्थ मन्त्रालय	बजेट तथा कार्यक्रम महाशाखा, राजस्व व्यवस्थापन महाशाखा, अन्तर्राष्ट्रिय आर्थिक सहायता समन्वय महाशाखा, संस्थान समन्वय महाशाखा, कानून तथा परामर्श महाशाखा, प्रशासन महाशाखा, आर्थिक नीति विश्लेषण महाशाखा, वित्तीय क्षेत्र व्यवस्थापन महाशाखा, अनुगमन तथा मूल्यांकन महाशाखा, बेरुजु फछ्र्यौट तथा केन्द्रीय अनुगमन समिति,
आन्तरिक राजस्व विभाग	२२ वटा आन्तरिक राजस्व कार्यालय, १ ठूला करदाता कार्यालय, २७ करदाता सेवा कार्यालयहरु
भन्सार विभाग	१ जांचपास पछिको परीक्षण कार्यालय, ३० मूल भन्सार कार्यालयहरु र १४३ साना भन्सार कार्यालयहरु
राजस्व अनुसन्धान विभाग	ईटहरी, पथलैया, वुटवल र कोहलपुर गरी ४ वटा राजस्व अनुसन्धान कार्यालयहरु

सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभाग	नभएको
राजस्व प्रशासन तालिम केन्द्र	नभएको

निजामती सेवा ऐन, २०४९ मा प्रशासन सेवा अन्तर्गत राजस्व समूहको पृथक व्यवस्था भएपछि हालसम्म माथि उल्लिखित सांगठनिक संरचनामा मूलतः राजस्व समूहको जनशक्ति क्रियाशील छ । निजामती सेवा ऐन अनुसार हाल खरिदारदेखि उपसचिवसम्मका पदहरुलाई मात्र राजस्व समूहमा आबद्ध गरिएको छ भने राजस्व प्रशासनको मूल कार्यमा संलग्न भएर कार्यरत अन्य सेवा समूहका पदहरुलाई विशिष्टीकरणको वृत्त बाहिर राखिएको छ ।

५. राजस्व प्रशासनमा सुधारको बहस, अन्तरालको आंकलन र विशिष्टीकरणको औचित्य

क) राजस्व प्रशासनमा सुधारको बहसः सामान्यीकरण वा विशिष्टीकरण

राजस्व समूहलाई उत्पादक, लचकदार, सक्षम, न्यायिक, सरल, करदातामैत्री, समसामयिक, व्यवहारिक तथा अन्तर्राष्ट्रिय मापदण्ड बमोजिम गुणस्तरीय बनाउन यसमा निरन्तर सुधार गरिनुपर्ने विषयहरु लामो समयदेखि बहसमा आईरहेका छन् । ती बहसमा यदाकदा समूह खारेजीका तर्कहरु पनि उठेको पाईन्छ । नेपालको सामान्यीकृत निजामती सेवालाई थप वैज्ञानिक र विशिष्ट बनाउदै आधुनिक व्यवस्थापनका अवधारणाहरुले सुसज्जित गर्ने वा सामान्यीकृत रुपमा नै राखी गतिहिनतालाई मलजल गर्ने भन्ने मूल बहसको वरिपरि नै राजस्व प्रशासनको सुधार अघि बढेको देखिन्छ । नेपालको निजमाती सेवा त्यसमा पनि विशेष रुपमा राजस्व प्रशासन नतिजामुखी, करदातामैत्री र नागरिक मैत्री बन्नु पर्छ भन्ने कुरामा विज्ञहरु एक मत देखिन्छन् । यस समूहको सुधार र आधुनिकीकरणको प्रयासलाई २०४८ सालको अवस्थातिर फर्काउने गरी बहसलाई अघि नबढाईएको पनि होईन । तर समयको तीव्र गतिले सिर्जना गरेका मागलाई नजरअन्दाज गरी समयलाई पश्चगमनतर्फ डोर्‍याउन सकिन्न भन्ने प्रष्टै छ ।

राजस्व प्रशासनलाई सरल र व्यापक बनाउनु पर्ने आवश्यकतालाई आ.व. २०२५।२६ को बजेटमा तत्कालीन अर्थमन्त्री स्व. सूर्यबहादुर थापाले जोड दिएका थिए । सरकारी लगानीले दिएको प्रतिफलको आंकलन गर्ने प्रयोजनको लागि राजस्व बोर्ड (Revenue Board) को गठन गर्नु पर्ने प्रस्ताव गरिएको थियो । करिब पांच दशक पहिलेदेखिको यस बहसलाई निष्कर्षमा लैजानको लागि २०५१ सालदेखि केन्द्रीय राजस्व बोर्डको अवधारणालाई थप उजागर गरिएकोमा २०५६ सालदेखि बजेट बक्तव्यले नै यस विषयलाई औपचारिक रुपमा आत्मसात गरेको देखिन्छ । अब राजस्व प्रशासनलाई थप विशिष्टीकृत गरी आधुनिक र उन्नत बनाउनु पर्नेमा बहस केन्द्रीत छ र सामन्यीकृत राजस्व प्रशासनको परिकल्पना एक जगविहीन महलको दिवास्वप्न भैसकेको देखिन्छ । उच्चस्तरीय कर प्रणाली सुधार आयोग, २०७१ को सिफारिसहरुले यस बहसको पटाक्षेप गर्ने पछिल्लो प्रयास गरेको छ । आ.व. २०७२।७३ को वार्षिक बजेटले अवलम्वन गरेको राजस्व नीतिले उक्त आयोगका सिफारिसहरु क्रमशः कार्यान्वयनमा लैजाने उद्घोष गरिसकेपछि अव राजस्व प्रशासनको आधुनिककिरण र निरन्तर स्तरोन्नतिको गति तीव्र हुने सुनिश्चित छ ।

ख) अन्तरालको आंकलनः एकातिर देशको तीव्र विकासको लागि आर्थिक स्रोतको आवश्यकता छ भने अर्कोतिर साधन परिचालनको लागि सम्बद्ध जनशक्तिको विकास तथा परिचालन पनि वैज्ञानिक बनाउनु पर्ने आवश्यकता छ । सुधारका श्रृंखलाहरु थालिएको भएता पनि नतिजाहरु देखिएको अवस्था छैन । गन्तव्य प्रष्ट छ तर सुधारको गति मन्द छ र यात्रा निरन्तर छ । नेपालको राजस्व प्रशासनलाई उत्पादनशील, लचकदार, सक्षम, दक्ष, न्यायिक, सरल, करदातामैत्री, समसामयिक, व्यावहारिक, व्यवसायिक तथा अन्तर्राष्ट्रिय मापदण्ड बमोजिम गुणस्तरीय बनाउनु पर्छ । यो नै यसको गन्तव्य हो । यसो भैसकेको छैन । बहसको निष्कर्ष सही विन्दुमा आएको छ । तर काम धेरै बांकी छ । यसका लागि विद्यमान आन्तरिक राजस्व प्रशासन, भन्सार प्रशासन, अन्तःशुल्क प्रशासन, राजस्व अनुसन्धान प्रशासन र राजस्व प्रशासन तालिममा छरिएको राजस्व समूहको जनशक्तिलाई विषय र विज्ञताको आधारमा थप

विशिष्टीकृत गरिनु पर्छ । समूहभित्र पनि आवश्यकताको आधारमा उपसमूह निर्माण गरिनु पर्छ र राजस्व प्रशासनलाई पृथक सेवाको रुपमा विकास गरी कानूनी, संरचनात्मक र कार्यात्मक व्यवस्था मिलाउनु पर्छ । यो कार्य बांकी छ । अपेक्षा र यथार्थताको बीचको यही अन्तराल नै थप सुधारको लागि मुख्य समस्या हो । सुधारको मूलभूत विषय (Fundamental Agenda) यहीं नै हो ।

ग) विशिष्टीकरणको औचित्य

माथि नै चर्चा गरिएको छ कि नेपालको राजस्व प्रशासनलाई उत्पादनशील, लचकदार, सक्षम, दक्ष, न्यायिक, सरल, करदातामैत्री, समसामयिक, व्यावहारिक, व्यवसायिक तथा अन्तर्राष्ट्रिय मापदण्ड बमोजिम गुणस्तरीय बनाउनु अपरिहार्य छ । विशिष्टीकरण किन आवश्यक छ भनी बहस हुनु नपर्ने हो तर हुंदैछ किनकि बुझाईको सीमिततामा रमाउने पक्षले तदर्थता र यथास्थितिको वकालत गर्छ । त्यस्तालाई नयां र विशिष्ट कुराले सकस पार्छ । सुधारलाई छेक्न अनेक तर्कका तगारा सिर्जना गर्ने प्रयास हुन्छ र प्रणाली बनाउने प्रयासलाई निरुत्साहित गरिन्छ । नेपालको सम्पूर्ण सार्वजनिक प्रशासन नै सुधार र रुपान्तरणको राजमार्गमा अघि बढेको समयमा राजस्व व्यवस्थापन एवं परिचालनसित आबद्ध प्रशासन चाहिं सामान्यीकृत हुनुपर्छ र सबै खालको जनशक्ति सहजै आउने, बस्ने र फर्कने खालको साझा चौतारी बन्नु पर्छ भन्ने मान्यताको वकालत हुनु राजस्व प्रशासनको महत्व ग्रहण गर्न नसक्ने मानसिकताको प्रतिबिम्व हो । निम्न विषयले राजस्व प्रशासनलाई विशिष्टीकरणमा लिनु पर्ने कुराको आधार र औचित्य दर्शाउने अपेक्षा गरिएको छ ।

क) अन्तर्राष्ट्रिय मान्यताहरुको अवलम्वन गरी पेशागत दक्षताको विकास गर्न ।

ख) राजस्व प्रशासनको स्थायित्व र उत्पादकत्व वृद्धि गर्न ।

ग) समष्टिगत आर्थिक स्थिरीकरण र आय पुनर्वितरण कार्यमा प्रभावकारिता ल्याउन ।

घ) विज्ञताको विकास र नतिजामुखी राजस्व प्रशासन विकास गर्न ।

ङ) सुशासन तथा सदाचार पद्धति प्रबर्द्धन गर्न ।

च) आधुनिकीकरण र थप सुधारको एजेण्डालाई निरन्तरता प्रदान गर्न ।

छ) कर्मचारीको वृत्ति विकास र उत्प्रेरणाको विषयलाई सम्वोधन गर्न ।

ज) राजस्व जोखिम न्यूनीकरण र पेशागत विज्ञताबिच सन्तुलन कायम गर्न ।

६. वर्तमानका अवसर र चुनौती

संयुक्त राष्ट्र संघ र यसका संस्थागत संजालसित आबद्ध भएको लामो समयपछि नेपाल विश्व व्यापार संगठनको औपचारिक रुपमा सदस्य भयो । विश्वव्यापीकरणको अभिन्न अंगको रुपमा आफ्ना नीतिगत, संरचनागत र कानूनी पूर्वाधारको विकास गरी आर्थिक, सामाजिक तथा राजनैतिक प्रणालीमा अन्तर्राष्ट्रिय मापदण्ड, मूल्य र मान्यता समेत आत्मसात गर्ने प्रयास भएका छन् । खुला बजारमा आधारित उदारवादी अर्थव्यवस्थाको अवलम्वन, लोकतान्त्रिक मान्यतालाई शासकीय र प्रशासकीय आयाममा सामान्जस्यीकरण जस्ता मूलभूत पक्षको विकासले गर्दा अब नेपालले सबै क्षेत्रमा वैज्ञानिकता तथा व्यवसायिकताको विकास गर्नुपर्ने चुनौती छ ।

राजस्व क्षेत्रको जटिलतायुक्त कामको विविधताले गर्दा जनशक्तिको दक्षता अभिवृद्धि गरी राजस्व समूहलाई थप विशिष्टीकरणमा लैजानु पर्ने र कामको प्रकृतिको आधारमा त्यसमा थप उपसमूह बनाउने र विद्यमान राजस्व समूहलाई राजस्व सेवामा स्तरोन्नति गर्ने कार्यहरु गर्नुपर्ने महसुस भएको सन्दर्भमा त्यो कार्य समग्रमा निजामती सेवाको विशिष्टीकरणसित नै जोडिएको हुदा प्रशासन सुधारको समष्टीगत दृष्टिकोण बिना यो कार्य संभव हुने देखिदैन ।

यस सन्दर्भमा राजस्व प्रशासनलाई विशिष्टीकरण गर्न निम्न अवसरहरु दृष्टिगोचर भएका छन् भने ती अवसरहरुसाथ अनेकौं चुनौतीहरु रहेका छन् :

क) चुनौतीहरु

१) सुधारको बहस सिद्धान्त र आदर्शमा सीमित रहको र कार्यान्वयन नभएको ।

२) सुशासनको संस्थागत विकास गरी पारदर्शी, सदाचारयुक्त र उत्तरदायित्व अभिवृद्धि नभएको ।

३) ज्ञान र सीपमा आधारित सांगठनिक व्यवस्थाको अभाव ।

४) पर्याप्त सुविधायुक्त कार्यवातावरण र भ्रष्टाचारमुक्त प्रशासनको अभाव ।

५) निरन्तर सुधारको कार्य ओझेलमा परेकोले संरचनागत, प्रणालीगत र कानूनी पक्षमा सुधारको कमी ।

६) राजनीतिकरण र हस्तक्षेप ।

७) करदाता मैत्री प्रणालीको विकास र निरन्तरताको कमी ।

८) राजस्व उत्पादकत्वमा अपेक्षाकृत वृद्धि गर्न नसकिएको ।

ख) अवसरहरु

उपरोक्त चुनौतीहरु रहेको भएता पनि राजस्व प्रशासनलाई थप सुधार गरी विशिष्टीकृत सेवाको रुपमा विकास गर्न निम्न अवसर रहेका छन् :

१) राजस्व प्रशासनमा थप सुधारको आवश्यकता बोध भएको ।

२) आन्तरिक राजस्व वृद्धि गर्न सांगठनिक स्थिरता र पेशागत दक्षताको महत्व महसुस गरिएको ।

३) अर्थ व्यवस्थाको आकारको साथै आधारको जटिलता वृद्धिले विशिष्टीकरणको खांचो औंल्याएको ।

४) आधुनिक व्यवस्थापनको नयां नयां आयामले विभुषित गरेको निजामती सेवामा थप सुधार हुदै गएको ।

५) राजस्व प्रशासनलाई विशिष्टीकरणमा लैजानको लागि प्रयाप्त अध्ययन भई नीतिगत, संरचनागत र कानूनी सुधारको लागि कार्यान्वयनयोग्य सुझाव र सिफारिस प्राप्त भैसकेको ।

६) राजनैतिक नेतृत्वले समेत निजामती सेवालाई वैज्ञानिक तरिकाले व्यवस्थापन गर्न निरन्तर सुधारमा जोड दिएको अवस्था ।

७) विश्वव्यापीकरणको सकारात्मक प्रभावले परिवर्तन र सुधारमा जोड ।

८) जनशक्ति बजारमा योग्य र ऊर्जाशील मानव संसाधन उपलब्ध भएको ।

९) योग्यतामा आधारित परीक्षा प्रणालीको विकास भै सोही बमोजिम कर्मचारी छनौट गर्ने पद्धतिको विकास ।

१०) सूचना प्रविधिको विकास र विस्तारले श्रम विभाजनमा सहजता र दक्षता वृद्धिको वातावरण सिर्जना ।

७. समाधानका लागि आगामी कार्यदिशा

उपरोक्त चुनौती र अवसरको आंकलन गर्दा नेपालको राजस्व प्रशासनलाई निरन्तर रुपमा विशिष्टीकरण गरी दक्ष, चुस्त, मितव्ययी, उत्पादनशील, पारदर्शी, जबाफदेही र नागरिकमैत्री प्रशासनमा रुपान्तरण गर्नुपर्ने खांचो छ । यसलाई समयसापेक्ष, सुशासनयुक्त र व्यवसायिक बनाउन निम्न विषयलाई आत्मसात गर्दै दृढताका साथ कार्यान्वयन गर्नुपर्ने देखिन्छ :

क) राजस्व प्रशासनको निरन्तर सुधार र विशिष्टीकरण गर्ने स्पष्ट गन्तव्य तय गरी सोको प्राप्तिका सबै उपायहरु आत्मसात गर्न वैज्ञानिक दृष्टिकोण अवलम्वन

ख) राजनैतिक र प्रशासनिक प्रतिबद्धताको निरन्तरता

ग) राजस्व प्रशासनको थप सुधारको लागि नीतिगत, कानूनी, संरचनात्मक, कार्यविधिगत आधार निर्माण

घ) विशिष्टीकरणको निरन्तरता र व्यवसायिकता अभिवृद्धि

ङ) राजस्व प्रशासन र कर तथा आर्थिक क्षेत्र सुधारको लागि गठित विभिन्न आयोगका सिफारिस र सुझावहरुको चरणवद्ध कार्यान्वयन गर्दै राजस्व समूहलाई राजस्व सेवामा परिणत गर्ने र विशिष्टीकृत सेवाको स्थिरताको प्रत्याभूति

च) जनशक्तिको दक्षता अभिवृद्धि, कार्य उत्प्रेरणा र सुशासन

८. निष्कर्ष

सार्वजनिक प्रशासनको वैज्ञानिक व्यवस्थापन र कार्यको विशिष्टीकरणबाट नतिजा प्राप्तिको सुनिश्चितता नै सार्वजनिक प्रशासनको क्षेत्रमा हालसम्म विकसित भएका सबै सिद्धान्तको सार हो । यस पक्षलाई आत्मसात गरेर नै नेपालको निजामती सेवालाई स्थायी, दिगो, सशक्त, सक्षम, कार्यकुशल, दक्षतायुक्त, व्यवसायिक, अनुशासित र नागरिकमैत्री प्रशासनिक संरचनाको रुपमा विकास गर्न सकिने देखिन्छ । सबै विकसित मुलुकको प्रशासनिक अभ्यास र सफलताले पनि सेवाको विशिष्टीकरणले नै उत्पादकता र कार्यकुशलता बढाई सेवाप्रवाहलाई सफल बनाएको पाईएको छ । नेपाल पनि विश्वव्यापीकरणको अंग बनिसकेको सन्दर्भमा दशकभन्दा बढी अवधिको नेपालको निजामती सेवा विशिष्टीकरणको यात्राबाट पछि फर्कन सक्ने र मिल्ने देखिंदैन । त्यसैले नेपालको निजामती सेवालाई थप विशिष्टीकृत सेवाको रुपमा विकासित गर्ने महत्वपूर्ण कडीको रुपमा रहेको राजस्व प्रशासनको आधुनिकीकरण एवं विशिष्टीकरणका लागि हालसम्म भएका सबै प्रयासलाई निरन्तरता दिदै उच्चस्तरीय कर प्रणाली पुनरावलोकन आयोग, २०७१ ले सिफारिस गरेका सुझावहरुलाई क्रमशः कार्यान्वयन गर्नु आजको आवश्यकता हो । यस्तो राजस्व प्रशासनबाट नै समाजवादोन्मुख आर्थिक लोकमार्ग निर्माण गर्न आवश्यक पर्ने राजस्वको व्यवस्थापन गरी समुन्नत, स्थिर र आधुनिक अर्थव्यवस्थाको आधारस्तम्भ तयार हुने अपेक्षा गर्न सकिन्छ ।

❑❑❑

सन्दर्भ सामाग्री

अर्थ मन्त्रालय, राजस्व प्रशासन संगठनात्मक संरचना सुधार कार्यदलको प्रतिवेदन, २०६३ जेठ

उच्चस्तरीय कर प्रणाली पुनरावलोकन आयोग, २०७१ भाग १ र २, अर्थ मन्त्रालय

खनाल राजन, राजस्व परिचालनका चुनौती र कर सुधारको मार्गचित्र, पराग अंक ३, २०६८, काठमाडौं

घिमिरे कपिल, राजस्व प्रशासनका चुनौतीहरु, पराग, २०६६ माघ

निजामती सेवा ऐन, २०४९ र नियमावली, २०५०

नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३

मैनाली, उमेशप्रसाद, नयां सार्वजनिक सेवाको अवधारणा र लोकतान्त्रिक सुशासन, कामाद अंक २३, असोज २०६७ काठमाडौं

सुवेदी शान्तराज, नेपालको राजस्व प्रणाली: ऐतिहासिक विकास, वर्तमान अवस्था र सुधारका क्षेत्रहरु, पराग अंक ३, २०६८, काठमाडौं

त्रिताल, शारदाप्रसाद, शासकीय सुधारः सन्दर्भ र चुनौतीहरु, कामाद अंक २३, असोज २०६७ काठमाडौं

Asian Development Bank, To Serve and to Preserve: Improving Public Administration in a Competetive World, 1999

Budget Speeches of FYs 2025/26, 2048/49, FY2050/51, 2065/66 and 2072/73, Ministry of Finance, Kathmandu.

Fukuyama Francis, State Building Governance and World Order in the 21st Century,2009

Hughes Owen E. Public Administration and Management, Mac Millan Ltd, London 1994

Lan Jan Erik State Management, An Inquiry into the Modls of Public Administration and Management, Routledge, 2012

Osborne and Gaeblar Reinventing Government, New York, 1993

World Bank, A Handbook for Tax Simplification, 2009

नेपालमा आर्थिक अपराध र निवारण प्रयास

✍ टंकप्रसाद पाण्डेय

विषय प्रवेश

खुला अर्थतन्त्र र उदारीकरण नीतिलाई आत्मसात गरेको आजको विश्वमा आर्थिक अपराध एक नवीन प्रवृत्तिको रुपमा स्थापित भएको छ । आर्थिक अपराधले समकालीन विश्वमा सीमाविहीन र संगठित अपराधका रुपमा आफ्नो साम्राज्य फैलाउदै गएको देखिन्छ । आर्थिक कारोबारमा भएको बढोत्तरीसँगसगै आर्थिक अपराधका स्वरुपहरु समेत परिवर्तन हुदै आएका छन् । कुनैपनि राज्यले निर्धारण गरेको कानूनी तौर तरिका तथा सामाजिक मूल्य मान्यता विपरित अपराधिक मनोवृत्ति प्रेरित तरिका अनुसार आर्थिक स्रोत र साधनहरु प्राप्त गर्नु, उपयोग गर्नु र हस्तान्तरण गर्नु लगायतका आर्थिक स्रोत साधनहरुको अपचलनको कार्यलाई आर्थिक अपराध मान्न सकिन्छ, जसलाई मुलुकको फौजदारी कानूनद्वारा दण्डनीय घोषित गरिएको हुन्छ । आर्थिक अपराध नियन्त्रण हुन नसकेको मुलुकमा शासकीय शान्ति र स्थायित्व समेत प्राप्ति हुन असंभव हुन्छ । सुशासनका राजनैतिक, प्रशासनिक, आर्थिक, नागरिक र पर्यावरणीय मुख्य पक्षहरुमध्ये आर्थिक पक्ष महत्वपूर्ण हुन्छ । राज्यको शासन प्रणाली भित्र पूर्ण सुशासन कायम गर्नका लागि आर्थिक सुशासन कायम नगरी संभव देखिदैन । तसर्थ भन्न सकिन्छ की सुशासनको आधार भनेकै आर्थिक सुशासन हो । कमिशनयुक्त राजनीति, कालोबजारी र तस्करीमा मौलाउदै गरेको व्यापारिक क्षेत्र तथा भ्रष्टाचारमा जकडिएको प्रशासन यन्त्र नेपालको अर्थतन्त्रका यथार्थ र अघोषित विशेषता हुन् । मुलुकको समृद्धि र विकासका लागि त्यस्ता अघोषित अर्थतन्त्रका चरित्रहरुमा सुधार गर्दै औद्यौगिक शान्ति, व्यापारिक ईमान्दारिता र नैतिक सदाचारको जगमा आधुनिक, समुन्नत र अन्तरनिर्भर अर्थतन्त्रको आधार स्थापित गर्नु अत्यावश्यक छ ।

आर्थिक अपराधका प्रकारहरू

१. **प्राथमिक बजार अपराधः** नेपाल धितोपत्र विनिमय बजारबाट हुने पुँजी कारोबारमा हुने आर्थिक अपचलन, कालोधनलाई प्रयोगमा ल्याई कुनैपनि कम्पनी तथा व्यवसायमा गरिने लगानी लगायतलाई प्राथमिक बजार आर्थिक अपराधको रुपमा लिन सकिन्छ ।

२. **दोस्रो बजार अपराधः** शेयरको वास्तविक मूल्यलाई अस्वभाविक वा अवास्तविक रुपमा बढाई वा घटाई गरिने अस्वस्थ्य कोरोबार समेतलाई दोस्रो बजार अपराधका रुपमा लिन सकिन्छ । वास्तवमा सीमित वर्ग र व्यक्तिहरुले पुँजी बजारलाई आफू अनुकूल उतार चढाव गराएको यथार्थता कसैबाट छिपेको छैन । जसलाई एक प्रमुख आर्थिक अपराधको श्रृंखलाको रुपमा लिन सकिन्छ ।

३. **बैंकिङ्ग क्षेत्र अपराधः** प्रतितपत्र मार्फत विदेशी मुद्रा अपचलन, कमसल धितोमा कर्जा वितरण, ऋण असुली र पुनःर्तालिकीकरणमा विलम्ब, वित्तीय व्यवस्थापनमा असहजता र नक्कली बिल भौचर आदिको प्रयोग लगायतका दुष्कर्महरुलाई बैंकिङ्ग क्षेत्र अपराधको रुपमा उल्लेख गर्न सकिन्छ ।

४. **मुद्रा सम्बन्धी अपराधः** विदेशी मुद्राको ओसारपसार, नेपाली मुद्रा विदेशमा निर्यात, मुद्राको स्वरुप परिवर्तन, मुद्राको निसर्ग (Disposal), मुद्राको आधिकारिकतामा शंका र विदेशी मुद्राको सञ्चय तथा कारोबार लगायतका कार्यहरुलाई मुद्रा सम्बन्धी अपराधका रुपमा लिन सकिन्छ ।

५. **सम्पत्ति शुद्धीकरण सम्बन्धी अपराधः** कुनैपनि अपराधिक तथा गैर कानूनी क्रियाकलापबाट आर्जित कालोधनलाई शुद्ध धनको रुपमा रुपान्तरण गर्न गरिने नाटकीय प्रयासलाई सम्पत्ति शुद्धीकरण मान्न सकिन्छ । आजको विश्वमा सम्पत्ति शुद्धीकरण पनि एक सीमाविहीन प्रमुख आर्थिक अपराधका रुपमा रहेको छ । अवैध आर्जनलाई वैध बनाउन गरिने प्रयत्न तथा हर्कत र आतंकवादी क्रियाकलापमा हुने वित्तीय लगानीलाई सम्पत्ति शुद्धीकरण सम्बन्धी अपराधको रुपमा लिइएको छ ।

✍ उप-सचिव, अर्थ मन्त्रालय

६. **राजस्व छली:** राज्यलाई तिर्नु वा बुझाउनु पर्ने राजस्व नतिर्ने, कम तिर्ने, गलत घोषणा गर्ने लगायतका कार्यहरुलाई राजस्व छलीका रुपमा लिनु पर्ने हुन्छ । राजस्व छलीमा मुख्य रुपमा कर कानूनहरुको उल्लंघन, नक्कली बिलविजक तथा भर्पाइको प्रयोग, करयोग्य आयको न्यून मूल्यांकन, करयोग्य आयको गुणात्मक र परिमाणात्मक असन्तुलन, सम्पत्तिको न्यून मूल्यांकन, कर नतिर्ने/कम तिर्ने वा कर फिर्ता लिने नियतले नक्कली कागजातहरुको प्रयोग र अस्वभाविक लागत मार्फत आयको न्यून घोषणा जस्ता क्रियाकलापहरुलाई राजस्व छली सम्बन्धी अपराधको रुपमा चित्रण गर्न सकिन्छ ।

आर्थिक अपराधले समाजमा पार्ने प्रभावहरू

- राज्यको आर्थिक सक्षमतामा क्षयीकरण हुन पुग्दछ, जसका कारणले राज्यले आफ्ना नागरिकहरुमा सामाजिक न्यायको प्रत्याभूति दिन सक्दैन । मुलुकमा परनिर्भर अर्थतन्त्र मौलाउदै जाने, हुंदा खाने र हुनेखाने बीचको विभेद मौलाउदै गई मुलुक गरिबीको दुष्चक्रमा पर्ने तथा मानवीय संवेदना समेत हराउंदै जाने स्थितिसम्म सिर्जना हुन सक्दछ ।

- सामाजिक तथा भौतिक पूर्वाधार लगानीमा आवश्यक स्रोत साधनमा संकुचन हुन पुग्दछ । यस्तो क्षेत्रमा हुने लगानीको स्रोत खुम्चिदा मुलुकको पूर्वाधार विकासमा नकारात्मक प्रभाव पर्न जान्छ । मुलुकमा दोहोरो अर्थतन्त्रको उपस्थिति आभास हुन थाल्दछ । एकातर्फ आधुनिक र समृद्ध शहरीया जीवन र अर्कोतर्फ अभावै अभावमा रुमलिएको कष्टदायक ग्रामीण जीवनका विशेषताहरु देखा पर्दछन् ।

- आर्थिक अपराधहरुका कारण समाजमा आर्थिक विभेदीकरण बढ्न जान्छ । अवसरहरुको असमान वितरण हुन पुग्दछ । राज्यको समानता र सामाजिक न्याय कायम गर्ने प्रयत्नमा अवरोध सिर्जना हुन पुग्दछ । मानव अधिकार र कानूनी राज्य भन्ने कुरा शासकीय दस्तावेजहरुमा देखाउने विषयका रुपमा मात्र रहन पुग्दछन् ।

- लगानीमैत्री वातावरण खुम्चिन जान्छ । विदेशी लगानीकर्ताहरु लगानीका लागि उत्साहित हुदैनन्, फलस्वरुप मुलुकको औद्योगिक विकासनै ओझेलमा पर्न जान्छ । लगानीका बीचमा विभेद सिर्जना हुन पुग्दछ । वैदेशिक लगानीका लागि अनुकूल वातावरण सिर्जना गर्ने प्रयासमा अवरोध आउंदछ ।

- सामाजिक, राजनैतिक तथा साँस्कृतिक मूल्य मान्यतामा ह्रास आउन पुग्दछ । सामाजिक विभेदहरु बढ्न जान्छन्, राजनीतिमा अपराधिकरण र अपराधमा राजनीतिकरणले धावा बोल्दछ, साँस्कृतिक मूल्य मान्यताहरुलाई आगन्तुक पश्चिमा संस्कारहरुले विस्थापित गर्न थाल्दछन् । समाजमा सामाजिक अपराधिकरणको जालो बढ्न जान्छ, जस्तोः लागुऔषध कारोबार, मानव बेचविखन तथा तस्करी, यौन दुराचार लगायतका सामाजिक अपराधहरुले प्रश्रय पाउन पुग्दछन् । समाजमा दण्डहीनता र अराजकता मौलाउदै जान्छ ।

- बैंकिङ्ग तथा वित्तीय क्षेत्र धराशायी बन्न जाने: बैंक तथा वित्तीय क्षेत्रमा कालोधनको बाहुल्यता हुन जाने, कालोधनलाई शुद्ध बनाउने प्रयासमा यस्ता क्षेत्रहरुको उपयोग हुन जाने र अपराधिक मनोवृत्तिका मानिसहरुको कब्जामा बैंक तथा वित्तीय क्षेत्रहरु पर्न जाने संभावना रहन्छ । अनौपचारिक अर्थतन्त्रको सेरोफेरोबाट व्यक्तिगत स्वार्थ पुरा गर्न खोज्ने तथा बैंकिङ्ग प्रणाली भित्र छिरेर त्यसबाट नाजायज फाइदा लिने खोज्ने दुवै प्रवृत्तिहरुलाई उत्साहित वातावरण सिर्जना हुन पुग्दछ ।

- आतंकवादलाई प्रोत्साहन र प्रश्रयः आजको विश्वमा सम्पत्ति शुद्धीकरण तथा आतंकवादी क्रियाकलापमा वित्तीय लगानीलाई मुद्रा निर्मलीकरणको सहअपराधको रुपमा हेर्न थालिएको छ । वैध स्रोतबाटै कमाएको धन भएपनि आतंकवादी क्रियाकलापमा लगानी भए त्यसलाई समेत गंभिर आर्थिक अपराधको रुपमा लिइएको छ । आर्थिक अपराधको माध्यमबाट आर्जित धनलाई आतंकवादी क्रियाकलापमा प्रयोग गरिने र आतंकवादी क्रियाकलापको माध्यमबाट कालोधन जम्मा पार्ने जस्ता दुवै थरी अपराधहरु हुदै आएको देखिन्छ । विश्वमा हाल आर्थिक अपराधको सम्बन्धमा देखिएको सबैभन्दा जटिल समस्या नै यही देखिएको छ । जसबाट हरपल विश्व शान्ति र सुरक्षालाई चौतर्फी खतरा उत्पन्न भैरहेको छ ।

- समाजमा विभिन्न प्रकृतिका द्वन्द्वहरुको अवस्था देखा पर्दछन् । बिस्तारै राज्य सुशासनको वदलामा कुशासनको चेपुवामा पर्दै जान्छ । बिस्तारै अपराध र अपराधिहरुले सामाजिक मान्यता प्राप्त गर्ने जमर्को

गर्न पुग्दछन् । राज्यको वैधानिक प्रणाली विस्थापित हुने अवस्था आउंदछ, अन्त्यमा गएर शासकीय प्रणाली नै असफल हुन पुग्दछ ।

नेपालमा आर्थिक अपराध अन्तर्गत गरिने प्रमुख क्रियाकलापहरू

- विभिन्न फौजदारी कसुर तथा संगठित अपराध : नेपालमा संगठित अपराधको माध्यमबाट अर्थोपार्जन गर्ने प्रवृत्ति बढ्दै गएको छ । संगठित अपराध गर्नेहरुका लागि भारततर्फका खुला सिमाना, लम्बिदो राजनैतिक संक्रमण लगायतका परिस्थितिले विभिन्न स्वार्थ समूहहरुले अनुकूल अवसर प्राप्त गर्न सकेका छन् ।

- आतंकवाद, मानव बेचविखन तथा ओसारपसार : आजको विश्वमा आतंकवाद सीमाविहिन अपराधको रुपमा चौतर्फी फैलदो छ, जसले मानव सभ्यता र विकासलाई चुनौती दिइरहेको छ । नेपालमा वैदेशिक रोजगारीका नाममा होस् वा विभिन्न आर्थिक प्रलोभनमा परि प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्ष रुपमा यौनजन्य कार्यमा लगाउनका लागि मानव बेचविखन तथा ओसारपसार नवीन अपराधको रुपमा आइरहेको छ । मानवीय संवेदनाका दृष्टिकोणबाट समेत अति संवेदनशील यस्ता खालका अपराधमा संलग्न व्यक्तिहरुका लागि नेपाली भूमि र अशिक्षित नेपाली बेरोजगार युवाहरु अनुकूल बन्दै गएको अवस्था छ । नेपालमा अन्तर्राष्ट्रिय आतंकवादको त्यति खतरा नदेखिए पनि कुनैपनि बेला यसको चपेटामा पर्न सक्ने संभावनालाई भने नकार्न सकिदैन ।

- लागुऔषध कारोबार : नेपालमा नै लागुऔषधको ठूलो परिमाणमा खपत नभएता पनि विभिन्न मुलुकहरुमा हुने लागुऔषधको कारोबारको ट्रान्जिट प्वाइण्टको रुपमा नेपाली भूमि प्रयोग हुदै आएको छ । नेपालमा हुने लागुऔषध कारोबारको करिब ४०/५० प्रतिशत हिस्सा भारतमा खपत हुने अनुमान छ ।

- आर्थिक अनियमितता तथा भष्ट्राचार : ट्रान्सपरेन्सी ईन्टरनेशनलले सन् २०१३ मा प्रकाशित गरेको प्रतिवेदन अनुसार १३९ राष्ट्रहरुमा गरिएको सर्वेक्षणमा नेपाल ११६ औं स्थानमा देखिएको छ । भष्ट्राचारलाई प्रमुख आर्थिक अपराधको रुपमा लिन सकिन्छ । भष्ट्राचार निवारणका लागि स्थापित संवैधानिक निकायबाट भएका भष्ट्राचार सम्बन्धी उजुरीहरुको अनुसन्धान तथा मुद्दा दर्ता, बिगो माग दाबी समेतका आधारमा अनुमान गर्दा नेपालको विकास र समृद्धिमा भ्रष्टाचार ठूलो अवरोधका रुपमा देखिएको छ ।

- मुद्रा, बैंकिङ्ग तथा वित्तीय अपराध : विदेशी विनिमय अपचलन, बैंकिङ्ग ठगी, नक्कली नोटको कारोबार जस्ता बैंक तथा वित्तीय संस्था सम्बद्ध अपराधहरुको दिन प्रतिदिन बढोत्तरी हुदै गएको छ ।

- तस्करी, कालोबजारी र कर छली : खुला सिमाना, राजनैतिक अस्थिरता र संक्रमण, विभिन्न द्वन्द्व तथा आन्दोलन र भारतद्वारा लगाइएको आर्थिक नाकाबन्दी इत्यादिका कारण मुलुक भित्र तस्करी, कालोबजारी र कर छलीलाई प्रोत्साहन मिलेको छ । यस्ता क्रियाकलापमार्फत हुने आर्थिक अपराधले अनौपचारिक अर्थतन्त्रलाई बढाबा दिनुका साथै अस्वस्थ्य आर्थिक प्रतिस्पर्धालाई समेत बढाएको महसुस गरिएको छ । अनौपचारिक माध्यमबाट मुलुममा भित्रिने विप्रेषणलाई आयातमा न्यून विजकीकरण तथा अवैध आयातमा उपयोग गर्ने गरिएका तथ्यहरु समेत बाहिर आएका छन् ।

- घरजग्गा र अन्य सम्पत्ति सम्बन्धी अपराध : घरजग्गाहरुको हचुवा मूल्यांकन पद्धति र बैंकिङ्ग भुक्तानी प्रणालीको अभावका कारण यस्ता प्रकृतिका आर्थिक अपराधहरुले प्रश्रय पाउने वातावरण सिर्जना भएको छ । विभिन्न अपराधिक क्रियाकलापबाट आर्जित धनलाई लुकाउने वा शुद्धीकरण गर्ने माध्यमको रुपमा घरजग्गाको खरिद बिक्री तथा कारोबारलाई उपयोग गरिएको छ, त्यसतर्फ राज्यको पर्याप्त ध्यान पुग्न सकेको छैन ।

नेपालमा आर्थिक अपराध निवारण सम्बद्ध नीतिगत व्यवस्थाहरु

नेपालको वर्तमान संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक संविधानले सुशासनयुक्त संमृद्ध मुलुकको परिकल्पना गरेको छ ।

भष्ट्राचार निवारण ऐन, २०५९

सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारण ऐन, २०६४

सुपुर्दगी ऐन, २०७०

कसुरजन्य सम्पत्ति तथा साधन (रोक्का, नियन्त्रण र जफत) ऐन, २०७०

संगठित अपराध निवारण ऐन, २०७०

पारस्परिक कानूनी सहायता ऐन, २०७०

आर्थिक कार्यविधि ऐन, २०५५

सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान ऐन, २०४८

लेखापरीक्षण ऐन, २०४८

लागुऔषध नियन्त्रण ऐन, २०३३

बैंक तथा वित्तीय संस्था सम्बन्धी ऐन, २०६३

बैंकिङ्ग कसुर तथा सजाय सम्बन्धी ऐन, २०६३

मानव बेचविखन तथा ओसारपसार नियन्त्रण ऐन, २०६४

विदेशी विनिमय नियमित गर्ने ऐन, २०१९

राजस्व चुहावट नियन्त्रण ऐन, २०५२

माथि उल्लेखित ऐनहरुका अतिरिक्त ती ऐनहरुसँग सम्बन्धित नियमावलीहरु, अन्य क्षेत्रगत ऐन तथा नियमावलीहरु, अन्तर्राष्ट्रिय रुपमा गरिएका सन्धी, सम्झौता तथा प्रतिबद्धताहरु र अन्य अपराधिक क्रियाकलाप नियन्त्रणका लागि अख्तियार गरिएका रणनीतिक कार्ययोजनाहरु समेतलाई आर्थिक अपराध निवारण सम्बन्धी कानूनी तथा नीतिगत व्यवस्थाका रुपमा उल्लेख गर्न सकिन्छ । अन्तर्राष्ट्रिय दायित्व र प्रतिबद्धताहरु पुरा गर्नका लागि हतार हतारमा जारी गरिएका यस्ता ऐन कानूनहरुको प्रभावकारी कार्यान्वयनका लागि सक्षम संयन्त्रहरुको विकास हुन नसक्दा यस्ता खालका समस्याहरु दोहोरिएको पाइन्छ ।

नेपालमा आर्थिक अपराध निवारण सम्बद्ध संस्थागत व्यवस्थाहरु

(क) **संसद :** मुलुकमा अपराध निवारणका लागि आवश्यक कानूनहरुको निर्माण गर्ने । संसदीय समितिहरु मार्फत सरकारका काम कारवाहीहरुलाई प्रभावकारी बनाउन निर्देशित गर्ने, आर्थिक अनुशासन कायम गर्न गराउनमा जोड दिने ।

(ख) **अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग :** भष्ट्राचार सम्बद्ध कसुरहरुको अनुसन्धान गरी विशेष अदालतमा मुद्धा दायर गर्ने । मुलुकमा आर्थिक सुशासन कायम गराउने सन्दर्भमा प्रमुख भूमिका निर्वाह गर्ने ।

(ग) **सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभाग :** सम्पत्ति शुद्धीकरण तथा आतंकवादी क्रियाकलापमा वित्तीय लगानी सम्बन्धी कसुरहरुको अनुसन्धान गरी विशेष अदालतमा मुद्दा दायर गर्ने । सम्पत्ति शुद्धीकरण विरुद्धमा सचेतना अभियान विस्तार गर्ने ।

(घ) **नेपाली सेना, नेपाल प्रहरी, शसस्त्र प्रहरी लगायत सुरक्षा सम्वद्ध निकायहरु :** वन तथा वन्यजन्तु संरक्षणमा नेपाली सेना, आर्थिक अपराध निवारणका लागि गठित नेपाल प्रहरी अन्तर्गत केन्द्रीय अनुसन्धान ब्यूरो लगायत नेपाल प्रहरीका अन्य अपराध नियन्त्रणका लागि गठन भएका युनिटहरु, सीमा सुरक्षा तथा राजस्व चुहावट नियन्त्रणका लागि शसस्त्र प्रहरी बल ईत्यादि ।

(ङ) **महालेखा परीक्षकको कार्यालय :** सार्वजनिक निकायहरुले अवलम्बन गर्ने लेखा प्रणालीको कानूनद्वारा निर्धारित तरिका बमोजिम नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता, प्रभावकारिता र औचित्य समेत विचार गरी लेखापरीक्षण गर्ने । आर्थिक जबाफदेहिता र अनुशासन कायम गर्न गराउनमा त्यस्ता निकायहरुलाई निर्देशन प्रदान गर्ने । सार्वजनिक कोषको प्रभावकारी उपयोगको लागि आवश्यक व्यवस्था गर्ने ।

(च) **नेपाल राष्ट्र बैंक लगायत अन्य नियमनकारी निकायहरु :** बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरुको नियमन, सुपरिवेक्षणकारी निकायको रुपमा कार्य गर्ने । वित्तीय जानकारी ईकाइमार्फत शंकास्पद कारोवारहरुका

सम्बन्धमा सूचनाहरु संकलन गर्ने । मुलुकमा बैंकिङ्ग सुशासन कायम गराउनमा आवश्यक अन्य आवश्यक कार्यहरु गर्ने । बीमा समिति, धितोपत्र बोर्ड लगायतका निकायहरु समेतले कुनै न कुनै रुपमा आर्थिक अनुशासन कायम गराउनमा क्रियाशिल रहेका छन् ।

(छ) **नेपाल सरकारका अन्य सम्वद्ध निकायहरु :** नेपाल सरकार गृह मन्त्रालय अन्तरगतका विभिन्न निकायहरु, राजस्व अनुसन्धान विभाग, वन तथा वन्यजन्तु संरक्षण विभाग, वन विभाग, कम्पनी रजिष्ट्रारको कार्यालय, आन्तरिक राजस्व विभाग, भन्सार विभाग, अध्यागमन विभाग, भूमिसुधार तथा व्यवस्थापन विभाग लगायतका निकायहरु कुनै न कुनै रुपमा आर्थिक अपराध निवारणमा कार्यरत रहेको देखिन्छ ।

(ज) **महान्यायधिवक्ताको कार्यालय :** महान्यायधिवक्ताको कार्यालय अन्तरगतका सरकारी वकिलको कार्यालयबाट नेपाल सरकारका तर्फबाट मुद्दा दायर गर्ने, बहस पैरवी तथा प्रतिरक्षा सम्बन्धी कार्यहरु गर्ने ।

(झ) **न्यायपालिका :** सर्वोच्च अदालत र मातहतका अन्य अदालतहरु, विशेष अदालत लगायतका निकायहरुबाट आर्थिक अपराध सम्बन्धी मुद्दाहरुको न्यायिक सुनुवाई हुने गर्दछ ।

आर्थिक अपराध नियन्त्रणका लागि अवलम्बन गर्नुपर्ने रणनीतिहरू

- **सम्पत्तिको स्वयं घोषणा :** निजी क्षेत्रले सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारण कार्यान्वयनका लागि पूर्वशर्तको रुपमा बारम्बार उठाउने गरेको माग पनि यही हो । कुनैपनि निश्चित अवधि दिएर शुन्यदरमा आफूसँग भएको चल अचल सम्पत्ति घोषणाको अवसर प्रदान गरिनु पर्दछ र त्यही अवधि तथा सम्पत्तिलाई आधार बनाएर भविष्यदर्शी अनुसन्धानात्मक रणनीति अवलम्बन गरिनु पर्दछ भन्ने सवालमा मागहरु उठिरहेको अवस्था छ । यसलाई सरकारले अन्तर्राष्ट्रिय रुपमा गरेका प्रतिबद्धता समेतका कारण सहजै स्वीकार गर्न सक्ने अवस्था भने देखिदैन । यसतर्फ पनि कुनै मध्यममार्गी उपाय अवलम्बन गरि आर्थिक अपराध निवारण अभियानमा निजी क्षेत्रको साथ लिनु अपरिहार्य छ ।

- **सम्पूर्ण करोबारलाई बैंकिङ्ग प्रणालीभित्र आबद्ध गर्ने :** नेपालमा वर्तमान अवस्थामा पनि करिब ४० प्रतिशत हिस्सा अनौपचारिक अर्थतन्त्रले ओगटेको छ । एकातर्फ सबै जनताहरुमा बैंकिङ्ग पहुँच पुग्न सकेको छैन भने अर्कोतर्फ बैंकको पहुँच पुगेको स्थानमा पनि बैंकिङ्ग संस्कृतिको विकास हुन सकेको छैन । जसका कारण हुण्डि, ढुकुटी तथा साहु महाजनबाट चर्को ब्याजदरमा ऋण लिने प्रवृत्तिहरु निरुत्साहित हुन सकेको छैन ।

- **आर्थिक अपराधलाई सामाजिक अपराधको रुपमा परिभाषित गरिनु पर्ने :** समाजमा जसरी पनि धनी हुनु पर्दछ भन्ने मान्यताले प्रश्रय पाएको छ । कतिपय आर्थिक अपराधमा प्रत्यक्ष पिडित देखिदैन, सो कारणले पनि त्यस्ता अपराधहरुलाई समाजले स्वीकार गरेको जस्तो देखिने गर्दछ । समाजिक मूल्य मान्यताहरुलाई सम्पत्तिको कसीमा राखेर तौलिने र त्यसै अनुसार रुपान्तरण गर्ने प्रयासलाई सामाजिक रुपमा नै निरुत्साहित गरिनु पर्दछ । तडकभडक र फजुल सामाजिक/साँस्कृतिक संस्कृतिको अन्त्य हुनु आवश्यक छ ।

- **राजस्व छली र चुहावटको प्रभावकारी नियन्त्रणमा जोड :** नेपालमा कालो धनको प्रमुख स्रोत राजस्व चुहावट तथा कर छलीबाट प्राप्त भएको आम्दानी नै हो । खुला सिमाना, कतिपय कर सम्बन्धी कानूनका जटिलताहरु, करदातालाई प्रोत्साहित र सम्मान गर्न नसक्ने कर प्रशासन, अनावश्यक र झण्झटिला कार्यवधि र प्रक्रियाहरु, कानूनको पालना गर्ने र नगर्नेका बीचमा कुनै विभेद हुन नसकेको अवस्था समेतका कारणले राजस्व छली मौलाउन पुगेको छ । यसको प्रभावकारी नियन्त्रण हुन सकेमा आर्थिक अपराध निवारणमा धेरै सफलता मिल्ने देखिन्छ ।

- **सम्पत्तिको व्यवसायिक उपयोग तथा लगानीमा जोड :** सम्पत्तिको ग्रहण तथा उपयोग गर्नेमा हामीहरु परम्परागत अवधारणाबाट गुज्रिएको अवस्था छ । जग्गा जमिन तथा घरलाई सम्पत्तिको रुपमा लिने तर उद्योग व्यवसायलाई सम्पत्ति नमान्ने धारणा व्याप्त छ । भएको सम्पत्तिको उत्पादकत्व बढाउने क्षेत्रमा लगानी हुन सकेको छैन भने अर्कोतर्फ विलासी उपभोगमुखी संस्कृति फस्टाउदो छ । राज्यका सबै नागरिकमा व्यावसायिकता र उद्यमशीलताको भावना जगाई उत्पादनमुखी संस्कृतिको विकास गर्दै लैजाने दिशामा राज्यको रणनीति अग्रसर हुनु आवश्यक छ ।

- **राजनैतिक प्रतिबद्धता र प्रशासनिक कटिबद्धता :** राजनैतिक प्रतिबद्धता र प्रशासनिक कटिबद्धताका विषयहरु व्यवहारिक रुपमै प्रदर्शित हुनुपर्ने विषय मानिन्छन् । प्रशासनिक प्रणालीहरुको शुद्धता र

प्रभावकारिता अभिवृद्धि गर्ने कार्यलाई प्राथमिकतामा राखिनु आवश्यक छ । राजनीति र अपराधलाई एक अर्काबाट अलग गरिनु पर्दछ । राजनीतिको आड भरोसामा आर्थिक अपराधहरु गर्ने र आर्थिक अपराधबाट आर्जित कालोधनबाट राजनीति सञ्चालन गर्ने प्रवृत्तिहरुलाई निरुत्साहित गर्नका लागि सर्वप्रथम राजनैतिक ईमान्दारिता र प्रतिबद्धता आवश्यक पर्दछ भने अर्कोतर्फ प्रशासनले पनि मौजुदा कानूनहरुको निष्पक्ष र समन्यायिक रुपमा कार्यान्वयनका लागि कटिबद्धता, इच्छाशक्ति सहितको तत्परता आवश्यक देखिन्छ ।

- **ईमान्दारिता र सामाजिक आचरणमा जोड :** ईमान्दारिता र सामाजिक आचरण भनेका कानूनी भन्दा पनि नैतिक बन्धनका विषय हुन् । सामाजिक शिक्षा, नैतिक शिक्षा तथा नागरिक शिक्षाका माध्यमबाट असल आचरणयुक्त नागरिक निर्माण गर्ने प्रयास हुनु जरुरी छ । जसको माध्यमबाट समाजमा घट्न सक्ने जस्तासुकै अपराधहरुबाट उन्मुक्ति हुने वातावरण तयार हुन सक्दछ । अपराधीहरुको Economic connection**,** Political protection / Criminal nexus हटाउनका लागि सार्वजनिक क्षेत्रको अगुवाई तथा अन्य सरोकारवाला निकाय तथा संस्थाहरुको समर्थनमा प्रभावकारी उपाय अवलम्बन गरिनु पर्दछ ।

- **आर्थिक क्षेत्रको सुशासनमा जोड :** बैंकिङ्ग क्षेत्र लगायत प्रमुख आर्थिक क्षेत्रहरुमा संस्थागत सुशासनमा जोड दिनु आवश्यक छ । सुशासन भनेको सरकारी क्षेत्रमा मात्र हुनु पर्दछ भन्ने गलत मान्यताबाट बाहिर निस्कनु आवश्यक छ । अस्वस्थ्य प्रतिस्पर्धा र रातारात धनी हुने मान्यताले निजी क्षेत्र लगायत आर्थिक क्षेत्रमा सक्रिय संस्थाहरुमा गलत अभ्यास र व्यवहारहरु मौलाउन पुगेका छन् । आर्थिक अपराध निवारणका लागि आर्थिक क्षेत्रका संस्थाहरुको आफ्नै निर्मलीकरण र आन्तरिक सुशासनलाई बलियो बनाउने रणनीति अवलम्बन गरिनु जरुरी छ ।

- **सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारण प्रयासमा प्रभावकारिता अभिवृद्धि :** सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारण सम्बन्धमा गरिएका राष्ट्रिय अन्तर्राष्ट्रिय सन्धी सम्झौता र प्रतिबद्धताहरुको प्रभावकारी कार्यान्वयनमा जोड दिनु जरुरी छ । राज्यले आफ्ना नागरिकहरुको व्यक्तिगत, आर्थिक, राजनैतिक, कानून पालनाको अवस्था, शैक्षिक लगायतका सबै विषयमा प्रर्याप्त सूचना तथा तथ्यांक विद्युतीय माध्यमबाट सहजै प्राप्त गर्न सकिने गरी राष्ट्रिय सूचना सञ्जालको निर्माण गरिनु आवश्यक छ । अनुसन्धानमा संलग्न निकाय तथा जनशक्तिहरुको अनुसन्धानात्मक क्षमता र क्रियाशीलता अभिवृद्धि गरिनु आवश्यक छ । आर्थिक अपराधलाई विश्वव्यापी साझा समस्याका रुपमा स्थापित गरि अन्तर्राष्ट्रिय प्रतिबद्धता सहितको साझा प्रयासको जरुरी देखिएको छ ।

- **सरोकारवालाहरुको पूर्ण सहयोग र समर्थन :** व्यावसायिक र खोजमूलक पत्रकारितामा जोड दिनु पर्दछ । नागरिक समाज, गैर सरकारी संघ संस्थाहरु, उपभोक्ता समूहहरु लगायत सामाजिक क्षेत्रमा कार्य गर्ने सबै पक्षहरुको समर्थन र सहयोगमा मात्र यस्ता प्रकृतिका अपराधहरु निवारण गर्न सकिन्छ । आर्थिक अपराध नियन्त्रण एवं निवारणको कार्य राज्यको एकल प्रयासबाट मात्र संभव हुने विषय होइन । नागरिक समाज, सञ्चार माध्यमहरु, सचेत उपभोक्ता समूहहरु आदिले निर्वाह गर्ने सकारात्मक भूमिकाले आर्थिक अनुशासन कायम गर्नमा प्रत्यक्ष सहयोग पुग्ने देखिन्छ ।

निष्कर्ष

आजको विश्व विकास र प्रविधिमा जति विकसित र क्रियाशील हुदै गएको छ, त्यसका साथसाथै नवीन प्रकृतिका चुनौतीहरु समेत थपिदै गएका छन् । राज्य वा समाजका लागि आर्थिक अपराध र अनुशासनहिनता सामाजिक संमृद्धि र शान्ति हासिल गर्नका लागि मुख्य अवरोधका रुपमा रहेका छन् । आर्थिक अपराधको आडमा अन्तर्राष्ट्रिय आतंकवादले प्रश्रय पाइराखेको अवस्था छ । नेपालमा पनि यस्ता विविध प्रवृत्तिबाट घट्ने आर्थिक अपराधहरु निवारणका लागि अन्तर्राष्ट्रिय प्रतिबद्धता सहित विभिन्न नीतिगत तथा संस्थागत संयन्त्रहरु तयार गरी निवारणका सार्थक प्रयासहरुको थालनी भएका छन् । ती प्रयासहरुको प्रभावकारिताका लागि मुलुकमा राजनैतिक स्थायित्व, त्यस्ता निकायहरुको संस्थागत सक्षमता अभिवृद्धि, अन्तरनिकाय सहयोग र प्रभावकारी समन्वय, यस्ता प्रयासहरुमा सरोकारवालाहरुको निःस्वार्थ समर्थन र सहयोग आदि पूर्वशर्तका रुपमा रहेका हुन्छन् । आर्थिक अपराध विकास र संमृद्धिको प्रमुख बाधक हो, सामाजिक साँस्कृतिक विचलनको कारण हो साथै शान्ति र सुरक्षाको प्रमुख चुनौती हो । यसको पूर्णरुपमा रोकथाम र निवारण हुन नसक्दासम्म विकासले न उल्लेख्य गति लिन सक्छ नत लक्षित उपलब्धि हासिल गर्न नै । तसर्थ सुशासनयुक्त समाजको निर्माणका लागि आर्थिक अपराध निवारण अभियानलाई सबै पक्षको उत्तिकै सहयोग, समर्थन र सहकार्यको आवश्यकता छ ।

❑❑❑

सन्दर्भ सामाग्रीहरु (References) :

- कानून किताव व्यवस्था समिति, काठमाडौं, सम्पत्ति शुद्धीकरण (मनी लाउण्डरिङ्) निवारण ऐन, २०६४
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, काठमाडौं, स्मारिका २०७१
- नेपाल सरकार, अर्थ मन्त्रालय, सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभाग, काठमाडौं, सम्पत्ति शुद्धीकरण सम्बन्धी आधारभूत जानकारी, २०७१
- कुमारी चोक तथा केन्द्रीय तहसिल कार्याल, काठमाडौं, आर्थिक सुशासन पत्रिका, २०६८
- नेपाल सरकार, अर्थ मन्त्रालय, सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभाग, काठमाडौं, सम्पत्ति पत्रिका अंक २, २०७१
- नेपाल सरकार, अर्थ मन्त्रालय, सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभाग, काठमाडौं, सम्पत्ति पत्रिका अंक ३, २०७२
- नेपाल सरकारका विभिन्न निकायहरुबाट प्रकाशित भएका वार्षिक प्रतिवेदनहरु
- विभिन्न Web Sites मा उपलब्ध सामाग्रीहरु

नेपालमा सहायता व्यवस्थापन सूचना प्रणाली

✍ ठाकुरप्रसाद गैह्रे

१. परिचय

अन्तरर्राष्ट्रिय सहायता व्यवस्थापनको लागि नेपालले प्रयोगमा ल्याएको Web मा आधारित Online System लाई सहायता व्यवस्थापन सूचना प्रणाली (Aid Management Platform-AMP) भनिन्छ । विकास सहायताको प्रभावकारी व्यवस्थापनको लागि विकास साझेदार र साझेदार मुलुकका बीच सूचना आदान प्रदान गर्ने प्रणाली नै AMP हो । यस प्रणालीमार्फत वैदेशिक सहायतामा सञ्चालित आयोजनाहरुको योजना, कार्यान्वयन, अनुगमन तथा मूल्याङ्कन जस्ता व्यवस्थापनका यावत क्रियाकलापहरुलाई प्रभावकारीरुपमा कार्यान्वयन गर्न सजिलो हुन्छ । नेपाल सरकारले द्विपक्षीय तथा बहुपक्षीय निकायहरुबाट प्राप्त गर्ने विकास तथा मानवीय सहायतालाई यस प्रणालीमा अद्यावधिक गरिएको छ । यसरी अद्यावधिक गरिएको विवरणको आधारमा सहायताको प्रभावकारी व्यवस्थापन र समन्वयमा महत्वपूर्ण योगदान पुग्दछ । सहायताको पारदर्शिता वृद्धि गर्ने, सहायता सम्बन्धी जबाफदेहितालाई सुदृढीकरण गर्ने, सरोकारवालाहरुबीच सहायता सम्बन्धी समन्वय तथा यसको समग्र व्यवस्थापनमा अभिवृद्धि गर्ने सहायता व्यवस्थापन सूचना प्रणालीको प्रमुख उद्देश्य हो । तथ्याङ्कको प्रविष्टि, प्रतिवेदन, अनुगमन तथा मूल्याङ्कन, सूचनामूलक ड्यासबोर्ड र भुनक्साङ्कन यस प्रणालीका महत्वपूर्ण Module हरु हुन ।

अल्पविकसित तथा विकासशील मुलुकहरुको विकास क्रियाकलापहरुको लागि वैदेशिक सहायता महत्वपूर्ण स्रोत हो वा होइन भन्ने सम्बन्धमा अद्यापि बहस र चिन्तनमनन भइरहेको भएता पनि सहायता पारदर्शिता एवम् सहायता प्रभावकारिता भने उदीयमान विषय बन्दै गइरहेको छ । विश्वपरिवेशमा सहायताको सुरुवात भएदेखि नै यसको परिचालनमा देखिएका विकृतिहरुलाई न्यूनीकरण गरी सहायताको समग्र गुणस्तर र प्रभावमा वृद्धि गर्दै अपेक्षित उपलब्धिहरु हासिल हुनुपर्ने जोडदार आवाजहरु उठिरहेको पाइन्छ ।

अन्तर्राष्ट्रिय समुदायले सन् २००५ मा पेरिसमा सम्पन्न सहायता सम्बन्धी उच्चस्तरीय सम्मेलनमा सहायता प्रभावकारिताको आधारभूत महत्व बारे जोड दिएका थिए भने सन् २००८ मा घानाको आक्रामा सम्पन्न सहायता सम्बन्धी उच्चस्तरीय सम्मेलनमा सहायता प्रभावकारिताको लागि सहायता पारदर्शिताको विषयलाई जोड दिएका पाइन्छ । जुन सम्मेलनहरुमा नेपाल पनि पक्ष राष्ट्र बनेको थियो ।

नेपालले वैदेशिक सहायताको उपयोग सन् १९५१ बाट गर्न थालेको पाइन्छ भने आवधिक योजनाको सुरुवात भएपछि भने सहायतालाई विकास सम्बन्धी क्रियाकलापहरुको महत्वपूर्ण वित्तीय स्रोतको रुपमा उपयोग गर्दै आएको पाइन्छ । तथापि वैदेशिक सहायताबाट आर्थिक तथा सामाजिक विकासमा अपेक्षित उपलब्धि हासिल हुन सकेको भने पाइदैन । हिजोको सन्दर्भका विकास साझेदारहरु बीच सहायता परिचालनमा सामञ्जस्यता नहुनु, अधिकांश सहायताहरु स्थानीय आवश्यकता भन्दा पनि विकास साझेदारहरुको चाहानामा कार्यान्वयन हुन गई स्थानीय स्वामित्वको अभाव हुनु, सहायताको महत्वपूर्ण हिस्सा राष्ट्रिय प्रणाली भन्दा बाहिरबाट परिचालित हुनु, कतिपय अवस्थामा विकास साझेदार र सरकारको समानान्तर कार्यान्वयन इकाई हुनु आदि सहायता परिचालनमा देखिएका विभिन्न कठिनाईहरु आज पनि विद्यमान छन् । सबभन्दा मुख्य कुरा त वैदेशिक सहायता सम्बन्धी आद्योपान्त र अद्यावधिक विवरण तथा तथ्यांक उपलब्ध गराउने सूचना प्रणाली नै थिएन ।

यिनै आवश्यकतालाई सम्बोधन गर्ने सन्दर्भमा नेपालले सन् २०१० देखि यो सहायता व्यवस्थापन सूचना प्रणाली (Aid Management Platform-AMP) प्रयोगमा ल्याएको हो । शुरुमा स्वास्थ्य तथा जनसख्या, शिक्षा, स्थानीय विकास मन्त्रालय र राष्ट्रिय योजना आयोग गरी ४ वटा सरकारी निकाय र विश्व बैंक, एशियाली विकास बैंक, बेलायती सहयोग नियोग, अष्ट्रेलियन सहयोग नियोग, स्वीट्जरल्याण्ड र युएसएआईडी गरी ६ वटा विकास साझेदारहरुमा नमुनाको रुपमा यो प्रणालीको सुरुवात गरिएकोमा करिब एक वर्ष पछि

✍ पूर्व AMP Focal Person, अर्थ मन्त्रालय । हाल: कम्प्युटर अधिकृत, राजस्व अनुसन्धान विभाग ।

नेपालमा स्थायी कार्यालय भएका ३४ र नभएका ७ गरी जम्मा ४१ विकास साभ्फेदारहरुलाई यस प्रणालीमा आवद्ध गरी Online मार्फत नै सहायता सम्बन्धी तथ्याङ्कहरुको सूचना प्रदान गर्ने व्यवस्था मिलाइएको थियो । त्यसैगरी, हालसम्म १५६ अन्तर्राष्ट्रिय गैर सरकारी संस्थाहरुलाई पनि यस प्रणालीमा आवद्ध भइसकेका छन् । जसको परियोजनागत भुक्तानी/निकासा (Disbursement) को तथ्यांक गत आर्थिक वर्षदेखि विकास सहायता प्रतिवेदनमा समावेश गर्न थालिएको छ ।

यस प्रणालीको विकास Development Gateway नामक अमेरिकी संस्थाले गरेको हो । हालसम्म एशिया, युरोप, उत्तर अमेरिका र अफ्रिकी महादेशका करिब २७ मुलुकहरुले यो प्रणालीलाई सहायता व्यवस्थापन सूचना प्रणालीको रुपमा कार्यान्यनमा ल्याएका छन् । सहायता व्यवस्थापनका सम्बन्धमा Development Assistance Database (DAD) लगायत अन्य सफ्टवेयरहरु पनि अन्तर्राष्ट्रिय बजारमा प्रयोगमा रहेको पाइन्छ । तथापि, अर्थपूर्ण Dashboard, Geo-coding, Reporting, M&E Module आदि जस्ता संभागहरुले गर्दा अन्य प्रणालीको तुलनामा यो प्रणालीलाई राम्रो मान्न सकिन्छ । त्यसैले बंगलादेश लगायत कतिपय मुलुकहरुले यसै प्रणालीलाई आधार बनाई आफ्नै मुलुकमा नयाँ प्रणालीको शुरुवात समेत गरेको पाइन्छ ।

अर्थ मन्त्रालय, वैदेशिक सहायतामा सञ्चालित आयोजना कार्यान्वयन गर्ने निकाय र विकास साभ्फेदार यस प्रणालीका मुख्य सरोकार निकायहरु हुन । अर्थ मन्त्रालयले गरेको तथ्यांक व्यवस्थापन योजना (Data Management Plan-DMP) अनुसार रातो किताब (Budget Book) मा आउने सबै परियोजनाहरुको प्रविष्टिको जिम्मा अर्थ मन्त्रालय, अन्तर्राष्ट्रिय आर्थिक सहायता समन्वय महाशाखाको सम्बन्धित डेस्क हेर्ने अधिकृतको हुन्छ भने प्रणालीमा प्रविष्टि भएका तथ्यांकहरुको प्रमाणिकरण पनि सम्बन्धित महाशाखाकै उपसचिवको हुन्छ । सहायता कार्यान्वयन गर्ने मन्त्रालयले उक्त आयोजना/परियोजनाको भौतिक प्रगति सम्बन्धी विवरण प्रविष्ट गर्नुपर्ने व्यवस्थाका साथै रातो किताबमा नआउने र सम्बन्धित विकास साभ्फेदारहरुले प्रविष्टि गरेको परियोजनाको सत्यता जाँच गर्ने कार्य पनि सम्बन्धित मन्त्रालयको हुने व्यवस्था रहेको छ । त्यस्तै, विकास साभ्फेदारले रातो किताबमा नआउने परियोजनाको प्रविष्टि गर्ने, आफ्नो निकायबाट प्रदान गरिएको सहायताको चौमासिकरुपमा निकासाको विवरण अद्यावधिक गर्ने साथै वार्षिकरुपमा आगामी तीन वर्षसम्म उपलब्ध गराउने सहायताको प्रक्षेपण सम्बन्धी तथ्याङ्क उपलब्ध गराउने जस्ता कार्यहरु गर्नुपर्ने व्यवस्था तथ्यांक व्यवस्थापन योजनामा उल्लेख छ ।

यस प्रणालीको प्रयोगबाट वैदेशिक सहायता सम्बन्धमा सरकार, विकास साभ्फेदार तथा यसमा आवद्ध हुने जुनसुकै निकायले पनि आवश्यकता अनुसार Report हरु निकाल्न सक्दछन् । यस प्रणालीमा विभिन्न सरोकारवालाहरुमार्फत अद्यावधिक भएका तथ्याङ्कहरुको आधारमा अर्थ मन्त्रालयले आर्थिक वर्ष २०६७/६८ देखि आर्थिक वर्ष २०७०/७१ सम्म चार वटा विकास सहायता प्रतिवेदन प्रकाशित गरिसकेको छ भने आर्थिक वर्ष २०६७/६८ देखि नै अर्थ मन्त्रालयबाट बजेट किताबसँगै प्रकाशित हुने प्राविधिक सहायता सम्बन्धी विवरण समावेश भएको पुस्तक समेत यसै प्रणालीमा अद्यावधिक गरिएको तथ्याङ्कको आधारमा प्रकाशित भइरहेका छन् ।

२. सहायता व्यवस्थापन सूचना प्रणाली (AMP) मा समेटिने सूचनाहरु

वैदेशिक सहायताको प्रभावकारी व्यवस्थापन गर्दै सहायताको प्रभावकारिता एवम् पारदर्शिता अभिवृद्धि गर्ने उद्देश्यले यो प्रणालीलाई प्रयोगमा ल्याइएको हो । AMP प्रभावकारी विकास नतिजाको लागि प्राविधिक उपकरण पनि हो । विकास सहायतालाई सकारात्मक प्रभावतर्फ प्रवाहित गर्ने एउटा महत्वपूर्ण औजारको रुपमा रहेको यस प्रणालीमा रहेका विभिन्न सूचनाहरुलाई समग्रमा साधारण र वित्तीय गरी दुई भागमा विभाजन गर्न सकिन्छ ।

आयोजना/परियोजनाको नाम, संभागहरु (Components), तिनका उद्देश्यहरु, अपेक्षित नतिजा, प्रभाव, अवस्था, संभ्फौता र पूरा हुने मिति, कार्यान्वयनको स्तर र स्थान, सम्बन्धित निकायहरु (विकास साभ्फेदार, मन्त्रालय, अनुगमन तथा मूल्यांकन गर्ने तथा कार्यान्वयन गर्ने निकाय), सहायताको प्रकार, सहायता प्राप्त हुने मोडल, क्षेत्र, राष्ट्रिय विकास योजना, सम्पर्क व्यक्ति, Global Partnership Indicators (GPI) आदि जस्ता सूचनाहरु साधारणतर्फ वर्गीकरण गर्न सकिन्छ जुन एक पटक प्रविष्ट गरेपछि परियोजना अवधिभर सामान्यतया उही रहन्छ अर्थात पुनः प्रविष्टि गरिरहनु पर्दैन भने वित्तीय सूचनाहरु भने चौमासिक तथा वार्षिकरुपमा अद्यावधिक गर्नु पर्दछ ।

सहायता प्रतिबद्धता (Commitment), भुक्तानी/निकासा (Disbursement) र खर्च (Expenditure) वित्तीय तर्फका महत्वपूर्ण सूचनाहरु हुन । प्रतिबद्धता आयोजना/परियोजना अवधिभर भित्र विकास साझेदारले दिन मञ्जुर गरेको रकम हो भने भुक्तानी/निकासा भन्नाले विकास साझेदारले आफ्नो खाताबाट कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्ने निकाय (On budget भए नेपाल सरकार र Off Budget भए गैर सरकारी संस्था वा अन्य निकाय) को खातामा पठाएको रकम हो । प्रतिबद्धता आयोजना तथा परियोजना संझौता हस्ताक्षर हुना साथै अद्यावधिक गरिएको हुन्छ जुन रातो किताबमा रहने आयोजना/परियोजना भएमा अर्थ मन्त्रालयबाट र नरहने आयोजना/परियोजना भएमा सम्बन्धित विकास साझेदारका कार्मचारीहरुमार्फत अद्यावधिक हुन्छ । निकासा, रातो किताबमा देखिने वा नदेखिने दुबै प्रकारका आयोजना/परियोजनाहरुमा सम्बन्धित विकास साझेदारहरुले नै अद्यावधिक गर्नुपर्दछ । त्यस्तैगरी, यथार्थ खर्चको हकमा रातो किताबमा रहने आयोजना/परियोजना भएको खण्डमा महालेखा नियन्त्रण कार्यालयको वित्तीय व्यवस्थापन सूचना प्रणाली (Financial Management Information System-FMIS) बाट र नरहने आयोजना/परियोजनाको हकमा सम्बन्धित विकास साझेदारले नै अद्यावधिक गर्नु पर्ने व्यवस्था रहेको छ ।

३. सहायता व्यवस्थापन सूचना प्रणाली सम्बन्धी विद्यमान व्यवस्था

विभिन्न अन्तर्राष्ट्रिय मञ्चहरुमा विभिन्न दातृ निकाय तथा विकासशील तथा अल्प विकसित मुलुकहरुले गरेको प्रतिबद्धता अनुसार सहायता प्रभावकारिताको लागि पारदर्शिता एउटा महत्वपूर्ण पक्षको रुपमा स्वीकार गरिएको पाइन्छ र यसैलाई कार्यान्वयन गर्न अधिकांश अल्पविकसित तथा विकासशील मुलुकहरुले कुनै न कुनै सहायता व्यवस्थापन सूचना प्रणालीको प्रयोग गर्दै आइरहेको पाइन्छ । नेपालले सन् २०१० देखि सहायता व्यवस्थापन सूचना प्रणाली (Aid Management Platform) को प्रयोग गर्दै आइरहेको छ । जुन विकास साझेदार तथा साझेदार मुलुक दुबै पक्षको उत्तिकै सरोकारको विषय हो ।

नेपालमा सहायता व्यवस्थापन सूचना प्रणालीको शुरुवात हुँदाको अवस्थामा विकास साझेदारहरुले कुनै कानूनी व्यवस्था विना नै स्वेच्छाले नै यस प्रणालीमा आवद्ध भई सूचना प्रवाह गर्दै आइरहेका थिए भने "विकास सहायता नीति, २०७१" ले विकास साझेदारहरुले सहायता सम्बन्धी सूचना यस प्रणालीमार्फत अनिवार्यरुपमा उपलब्ध गराउनुपर्ने व्यवस्था गरेको छ । सबै प्राविधिक सहायताको विवरण, सोझै कार्यान्वयन हुने (Direct Implementation) विकास सहायता दाताहरु आफैले सहायता व्यवस्थापन सूचना प्रणालीमा प्रविष्ट गर्नुपर्ने तथा विकास साझेदाहरुले सबै किसिमका सहायता सम्बन्धी सूचनाहरु पूर्वानुमान गर्न सकिने गरी अग्रिमरुपमा सहायता व्यवस्थापन सूचना प्रणालीमा उपलब्ध गराउनु पर्ने स्पष्टरुपमा उल्लेख भएको हुँदा दाताहरुले यस प्रणालीमा सहायता सम्बन्धी सूचना उपलब्ध गराउनबाट छुटकारा पाउने अवस्था छैन । त्यसैगरी, पारदर्शिता र जबाफदेहिता सुनिश्चित गर्न सरकारले सहायता व्यवस्थापन सूचना प्रणाली (Aid Management Platform-AMP) मा उपलब्ध सहायता सम्बन्धी सूचना सार्वजनिक रुपमा उपलब्ध गराउनेछ भन्ने व्यवस्था भएको हुँदा सरकारले पनि यस प्रणालीमा भएको सूचनाहरुलाई सार्वजनिक गर्नु अनिवार्य भएको छ ।

त्यसैगरी, तेह्रौं योजनाको वैदेशिक सहायतातर्फको कार्यनीतिमा नेपाललाई प्राप्त हुन सबै प्रकारको अन्तर्राष्ट्रिय सहयोगलाई अर्थ मन्त्रालयमा रहेको सहायता व्यवस्थापन सम्बन्धी सूचना प्रणाली (AMP) मा आवद्ध गरिनेछ भन्ने उल्लेख भएबाट वैदेशिक सहायता यो प्रणाली बाहिर हुनै नसक्ने अवस्था रहेको देखिन्छ ।

४. सहायता व्यवस्थापन सूचना प्रणाली आवद्ध विकास साझेदारहरुको विवरण

एशियाली विकास बैंक	युएसएआईडी	युएनह्याविट्याट
अष्ट्रेलिया	कोरिया	युएनएड्स
क्यानडा	नेदरल्याण्ड्स	युएनएचसिआर
चीन	नर्वे	युनिसेफ
बेलायत	खाद्य तथा कृषि संगठन	युएनओडिसी

फिनल्याण्ड	कृषि विकासको लागि अन्तर्राष्ट्रिय कोष	युएनओमन
जर्मनी	अन्तर्राष्ट्रिय वित्त निगम	विश्व खाद्य कार्यक्रम
डेनमार्क	अन्तर्राष्ट्रिय श्रम संगठन	विश्व स्वास्थ्य संगठन
युरोपियन युनियन	अन्तर्राष्ट्रिय आप्रवास संगठन	विश्व बैंक
स्विट्जरल्याण्ड	युएनडिपी	युएनओएचसिआर
भारत	युनेस्को	आई.एम.एफ.
जपान	युएनएफपिए	ओफिड
साउदी फण्ड	गाभी	ग्लोवल फण्ड
कुवेत फण्ड		

५. सहायता पारदर्शिता पोर्टल (amis.mof.gov.np)

वैदेशिक सहायतामा सञ्चालित आयोजना/परियोजनाहरु सम्बन्धी सम्पूर्ण सूचनाहरुको पहुँच सरोकारवाला तथा सम्पूर्ण जनतामा पुऱ्याउनु नै सहायता पारदर्शिता हो । सहायता रकम कति, कहाँ र कसरी परिचालन भइरहेको छ भन्ने विषय सहायता कार्यान्वयन गर्ने मुलुकको मात्र सरोकारको विषय नभई विकास साझेदार र तिनका नागरिकहरुको लागि पनि चासोको विषय हो ।

विश्वका कतिपय अल्पविकसित तथा विकासशील मुलुकहरुका सार्वजनिक कार्यक्रमहरु सञ्चालनका लागि वैदेशिक सहायता महत्वपूर्ण वित्तीय स्रोतको रुपमा रहेको पाइन्छ । तथापि कतिपय मुलुकहरुमा वैदेशिक सहायता परिचालनको यथार्थ विवरणहरु स्वयं सरकारलाई समेत उपलब्ध भएको पाइदैन । कतिपय दातृ निकायहरुले साझेदार मुलुकको राष्ट्रिय प्रणाली भन्दा बाहिरैबाट सहायता परिचालन गरिरहेका हुन्छन भने कतिपय दातृ निकायहरुले सहायता सम्बन्धी सरकारलाई प्रतिवेदन गर्ने समय, तौरतरिका, आदिमा भिन्नता रहेको पाइन्छ । जसले गर्दा सहायता प्राप्त गर्ने मुलुकले वैदेशिक सहायतामा परिचालन हुने विकासका आयोजनाहरुको तर्जुमा, अनुगमन तथा मूल्यांकन गर्न सहज हुन सक्दैन । त्यसैले यस्ता असहजतालाई निराकरण गर्दै वैदेशिक सहायतामा सञ्चालन हुने आयोजना/परियोजनाहरुलाई सरोकारवाला निकायका अलावा सर्वसाधारणको समेत पहुँच विस्तार गर्न सहायता पोर्टलले महत्वपूर्ण योगदान पुऱ्याई सहायता प्रभावकारिता वृद्धिमा सहयोग पुग्ने जाने हुँदा अर्थ मन्त्रालयले २०७० असार देखि यो पोर्टल सर्वसाधारणको लागि समेत सुरुवात (Public Launch) गरेको हो । यो पोर्टलमा वैदेशिक सहायतामा सञ्चालित आयोजनामा कुन कुन विकास साझेदारको योगदान छ ? आयोजना कहिलेबाट सुरु भयो र कहिले समाप्त हुन्छ ? कुन स्थानमा आयोजना सञ्चालनमा छ ? सहायता रकम कति हो र हालसम्म कति निकासा भयो ? आदिजस्ता सूचनाहरु क्षेत्र तथा दातृ निकाय अनुसार हेर्न सकिन्छ । त्यसैगरी, उक्त पोर्टलमार्फत Top donor agencies, Top regions, Top sectors, Aid predictability, Funding types, Responsible organizations, Beneficiary agencies, Executing and Implementing agencies अनुसारका सूचनाहरुको ग्राफिकल विवरण ड्यासबोर्डमार्फत हेर्न सकिन्छ । त्यसैगरी, उक्त पोर्टलमार्फत सहायता सम्बन्धी विवरणहरु भूनक्शाङ्कनमा पनि हेर्न सकिने व्यवस्था गरिएको छ जसले नीति निर्माणमा महत्वपूर्ण सहयोग प्रदान गर्दछ ।

६. सारांश

AMP सहायता प्रभावकारितामा वृद्धि गर्नको लागि वैदेशिक सहायतामा सञ्चालित आयोजनाहरुको सूचना एकीकृत गर्ने, उक्त सूचनालाई सम्बन्धित सरोकारवाला र जनतामा पहुँच विस्तार गर्दै विकास क्रियाकलापको मूल्यांकन गर्न सरकारलाई सहयोग पुऱ्याउने महत्वपूर्ण प्रणाली हो । विकासका प्रक्रियाहरुमा सरकारको स्वामित्वको विकास गर्ने, समन्वय र व्यवस्थापनका संयन्त्रहरुको प्रभावकारी प्रयोग गर्दै सहायता प्रभावकारिता वृद्धि गर्ने, पारदर्शिता र उत्तरदायित्व वृद्धि गर्ने सहायता व्यवस्थापन सूचना प्रणालीको लक्ष्य रहेको छ । त्यसैगरी, सहायता प्राप्त गर्ने मुलुकको सहायता ग्रहण गर्ने प्रक्रिया अनुसार नै तथ्यांक प्रविष्टि गर्न मिल्ने, आवश्यकता अनुसारको Report तयार गर्न सकिने, विश्लेषणात्मक ड्यासबोर्ड भएको, एकआपसमा अन्तरसम्बन्धित तथ्यांकहरुको विश्लेषण गर्न सकिने आदि यस प्रणालीका विशेषताहरु हुन । सहायता सम्बन्धी प्राथमिकता क्षेत्र निर्धारण गर्न, वित्तीय स्रोतहरुको न्यायोचित र प्रभावकारी वितरण तथा समन्वय, आन्तरिक वित्तीय स्रोतको आंकलन, स्वामित्व सम्बन्धी जानकारी हुनका साथै सहायता सम्बन्धी सूचनामा सर्वसाधारणको पहुँचमा विस्तार भई वैदेशिक सहायतामा सञ्चालित आयोजनाहरुको प्रभावकारिता, पारदर्शिता र समग्र क्रियाकलापको व्यवस्थापनमा सुधार हुन जान्छ । त्यसैगरी, सहायता प्रभावकारिता सम्बन्धी पेरिस सिद्धान्त, आक्रा कार्ययोजना, बुसान घोषणा जस्ता सहायता सम्बन्धी उच्चस्तरीय सम्मेलनले निर्धारण गरेका सूचकहरुको मापन गर्ने आधार पनि सहायता व्यवस्थापन सूचना प्रणाली नै हो । तसर्थ, यस प्रणालीको निरन्तरताको सुनिश्चितता गर्नु आजको आवश्यकता बनेको छ ।

❑❑❑

सन्दर्भ सामाग्री :

१. अर्थ मन्त्रालय, विकास सहायता नीति, २०७१

२. Ministry of Finance, Data Management Plan, 2015

३. राष्ट्रिय योजना आयोग, तेह्रौं योजना (आर्थिक वर्ष २०७०/७१-२०७२/७३)

४. http://amis.mof.gov.np

दोहोरो कर मुक्ति सम्झौता र नेपालमा यसको अभ्यास

✍ टीकानाथ अर्याल

१. विषय प्रवेश/अवधारणा

वैदेशिक लगानी या राष्ट्रिय सीमा पार गरेर पुँजी लगानी वा प्रवाह हुने सन्दर्भमा दोहोरो कर एउटा अवरोधका रुपमा देखा परेको परिप्रेक्ष्यमा दोहोरो कर मुक्ति (Double Tax Avoidance) अवधारणाको विकास भएको पाईन्छ । विश्वव्यापीकरणको वर्तमान युगमा कुनै पनि राष्ट्र एक्लिएर आर्थिक गतिविधिमा संलग्न रहन सक्ने अवस्था छैन । मुलुकको तीब्रतर आर्थिक विकासका लागि विकासशील राष्ट्रहरुलाई वैदेशिक लगानी, आधुनिक प्रविधि तथा विशेषज्ञहरुको सेवा आवश्यक पर्दछ । त्यस्तै विकसित राष्ट्रले आफ्नो देशमा लगानीको अवसर कम हुँदै गएको तथा विकासशील राष्ट्रमा बजार एवं कच्चा पदार्थको सहज उपलब्धता एवं सस्तो श्रम शक्तिको उपलब्धताका कारणबाट विकासशील राष्ट्रमा लगानी प्रवाह गर्ने कार्य सामान्य भइसकेको छ । एक देशको वासिन्दा व्यक्ति अर्को देशमा व्यवसाय गर्ने, रोजगारीमा संलग्न हुने, पुँजी एवं ऋण लगानी गर्ने एवं प्रविधि हस्तान्तरण गर्ने कार्यबाट अर्को देशमा आय आर्जन गर्ने गर्दछन् । यसरी प्राप्त हुने आयमा जुन देशमा आय आर्जन भएको छ, सो देशको आयकर कानून अनुसार कर लाग्ने व्यवस्था रहेको हुन्छ । यस्तै अर्को तर्फ कुनै पनि वासिन्दा व्यक्तिको स्वदेशी आयमा मात्र कर नलागी जुनसुकै देशमा आय भएको भए तापनि त्यस माथि कर लगाउने अधिकार (Exclusive Right of Taxation) वासिन्दा रहेको देशलाई हुन्छ । दुई देश बीच कुनै पनि स्वरुपमा हुने कुनै पनि कारोवारलाई सहज गर्न वा उपयुक्त रुपले स्रोतको बाँडफाँड गर्ने व्यवस्थाका लागि यस्तो सम्झौता भएको हुन्छ । दोहोरो कर मुक्ति सम्झौताले करदातालाई कुनै एक ठाउँमा कर भुक्तानी गरे हुने स्थितिको सिर्जना गर्दछ । खास गरी दोहोरो कर लाग्ने अवस्थालाई हटाउने, करको भार कम गर्ने, कर दायित्वको अनिश्चितता कम गर्ने, कर चुहावट कम गर्ने लगायतका उद्देश्यबाट दोहोरो कर मुक्ति सम्झौता गरिएको हुन्छ ।

विभिन्न देशको कर सम्बन्धी सिद्धान्त, नीति, कर सम्बन्धी सुविधा, करका दर, आय र कर निर्धारण गर्ने तरिका आदिमा भिन्नता हुन सक्दछ । दोहोरो कर मुक्ति सम्झौता (Double Tax Avoidance Treaty)ले करदातालाई कुनै एक स्थानमा कर भुक्तानी गरे पुग्ने स्थितिको सिर्जना गर्दछ । वैदेशिक लगानीकर्ताले न्यून कर लाग्ने, विना झण्झट करको दायित्वबाट मुक्त हुन सकिने, वैदेशिक मुद्रामा भुक्तानी लैजान पाउने भएमा कर भुक्तानी गर्न चाहन्छ । यस्तो सम्झौता गर्ने देशहरु सकेसम्म राष्ट्रिय स्वार्थ अनुकूल आफ्नै देशमा कर भुक्तानी होस् भन्ने चाहन्छन् । दोहोरो कर मुक्ति सम्झौताले यिनै पक्षहरुको व्यवस्थापन गर्न विभिन्न शर्त, सुविधा तथा व्यवस्था अनुरुपको दोहोरो करार गर्दछन् जसलाई दोहोरो कर मुक्ति सम्झौता भनिन्छ ।

२. दोहोरो कर मुक्ति सम्झौता सम्बन्धी समान अवधारणाहरु

दोहोरो कर मुक्ति सम्झौताले अन्तर्राष्ट्रिय कारोवारलाई समेट्दछ । कुनै देशको अन्तर्राष्ट्रिय कर पक्ष आन्तरिक (Inbound) तथा वाह्य (Outbound) दुवै हुन सक्दछ । दोहोरो कर मुक्ति सम्झौताका सम्बन्धमा विभिन्न अवधारणा रहेको भए तापनि केही विषयहरुमा समानता रहेको पाइन्छ । अन्तर्राष्ट्रिय रुपमा समान अवधारणा रहेका प्रमुख बुँदाहरु देहाय अनुसार छन् :–

(क) जुन देशमा व्यापार, व्यवसाय वा अन्य कुनै पनि कारणबाट आय आर्जन हुन्छ, त्यसरी भएको आय आर्जनमा स्रोत देशलाई कर लगाउने पहिलो अधिकार हुन्छ । कुनै देशको वासिन्दा व्यक्ति/निकायले अर्को देशमा शाखा सञ्चालन गरी प्रभावकारी व्यवस्थापनद्वारा कार्यालय वा कारखाना सञ्चालन गरी सक्रिय रुपमा आय आर्जन गरेको छ भने त्यसरी गरेको आयमा आर्जन गरेको देशमा नै कर लाग्दछ ।

(ख) कुनै देशको वासिन्दा व्यक्ति/निकायले अर्को देशमा स्थायी संस्थापनको माध्यमबाट कारोबार नगरी वासिन्दा भएको देशमा नै बसी पुँजी लगानी, ऋण लगानी एवं प्रविधि हस्तारुन्तरण गर्ने कार्य गरी आय

✍ लेखापरीक्षण अधिकारी, महालेखा परीक्षकको कार्यालय

आर्जन गर्न सक्दछन् । यसरी अर्को देशमा आफैँ सक्रिय नभई प्राप्त गरेको आयमा स्रोत देशमा सीमित कर लाग्दछ ।

(ग) कुनै देशको वासिन्दा व्यक्ति/निकायले अर्को देशमा आय प्राप्त गरेको छ भने आय आर्जन गरेको देशमा स्रोतमा कर लाग्दछ । यसरी स्रोतमा लागेको कर मिलान गरे पश्चात् कर लगाउने अधिकार वासिन्दा रहेको देशलाई हुन्छ ।

(घ) कुनै देशको वासिन्दा व्यक्ति/निकायले अर्को देशमा आय आर्जन गर्दा स्रोत भएको देशमा तिरेको कर मिलान गर्नु पर्दछ । यसरी स्रोत देशमा तिरेको कर वासिन्दा देशमा मिलान गर्ने व्यवस्थाले कुनै पनि व्यक्तिको एउटै आयमा दोहोरो कर लाग्ने अवस्था रहँदैन ।

दोहोरो कर मुक्ति सम्झौता गर्दा आयमा कर लगाउने सम्बन्धमा दुई देशको बीच हुने वार्ताबाट तय हुन्छ । अन्य आयका शीर्षकमा वार्ताद्वारा तय भए तापनि माथिका बुँदाहरुका सम्बन्धमा सम्झौताकारी (Contracting) देशहरुका बीचमा समान धारणा रहने गरेको पाइन्छ ।

३. दोहोरो कर मुक्ति सम्झौताका उद्देश्यहरु

विश्वव्यापीकरणको वर्तमान युगमा कतिपय व्यक्ति/निकायको आय एउटै देशमा मात्र सीमित नहुन सक्छ । अन्तर्राष्ट्रिय व्यापार व्यवसाय लगानी तथा प्रविधि हस्तान्तरणको माध्यमबाट कुनै व्यक्ति/निकायको उपस्थिति अर्को देशमा हुन सक्दछ । अन्तर्राष्ट्रिय व्यापार एवं लगानीबाट देशको आर्थिक विकासमा सहयोग पुग्दछ । यसरी अन्तर्राष्ट्रिय कारोवारमा संलग्न दुवै देशको आर्थिक विकासमा टेवा पुग्न गई समग्र रुपमा विश्वकै आर्थिक विकासमा मद्धत पुग्दछ । दुई देशबीच हुने कुनै पनि कारोवारलाई सहज गर्न वा सम्झौताकारी देशहरुको बीचमा उपयुक्त रुपले स्रोतको बाँडफाँड गर्ने व्यवस्थाका लागि दोहोरो कर मुक्ति सम्झौता सम्पन्न भएको हुन्छ । यस्तो सम्झौताका प्रमुख उद्देश्यहरुलाई बुँदागत रुपमा देहाय अनुसार प्रस्तुत गर्न सकिन्छ ।

- एउटै आयमा दोहोरो कर लाग्ने अवस्थाको अन्त्य गर्ने,
- करको भार कम गर्ने,
- कर सम्बन्धमा हुने चुहावट, हिनामिना र छलकपट रोक्ने,
- करको दायित्वको अनिश्चितता कम गर्ने,
- कर प्रणालीमा तटस्थता ल्याउने,
- सम्झौता भइसकेका अन्य देशहरुका लगानीकर्ता तथा देशभित्रकै अन्य करदाता तथा वैदेशिक लगानी कर्ताका बीच रहने भेदभाव हटाउने,
- सम्झौता गर्ने देशहरुबीच कर सम्बन्धमा दिने छुट तथा सुविधा स्पष्ट पार्ने, र
- राजस्व अभिवृद्धि गर्ने तथा आय, रोजगारी एवं लगानी वृद्धि गर्ने दीर्घकालीन लक्ष्य पुरा गर्ने ।

४. दोहोरो कर मुक्ति सम्झौताका मोडेलहरु

दोहोरो कर मुक्तिका लागि गरिने सम्झौताहरु कसरी गर्दा उपयुक्त हुन्छ वा सम्झौता गर्दा कुनै एक देशलाई प्राप्त हुने कर रकम फरक पर्न नजाओस् भन्ने अभिप्रायले अन्तर्राष्ट्रिय सम्झौताका विभिन्न मोडेल (Model) प्रचलनमा रहेका छन् । केही वर्ष अघि मात्र दक्षिण एसियाली क्षेत्रीय सहयोग संगठन (SAARC) ले समेत सीमित विषयहरुलाई समेटर SAARC Model सदस्य राष्ट्रहरुको बीचमा हस्तान्तरण गरेको छ । हाल प्रमुख रुपमा प्रचलनमा रहेका यस्तो सम्झौताका मोडेलहरु निम्नानुसार रहेका छन् :–

४.१ **पहिलो मोडेल –** विकासशील राष्ट्रहरुले अवलम्बन गरेको मोडेल पहिलो अर्थात् संयुक्त राष्ट्र संघीय मोडेल (UN Model) हो । यस मोडेलको अवधारणाको विकास सन् १९२९ मा भएता पनि सन् १९४३ को मेक्सिको सम्मेलनले यसलाई पहिलो पल्ट अनुमोदन गर्‍यो । नेपाल तथा भारतले अनुशरण गरेको मोडेल पनि यही हो । सन् १९६७ मा संयुक्त राष्ट्र संघले यस्ता सम्झौता सम्बन्धी अध्ययन गर्न र परामर्श दिन एउटा विशेषज्ञ समूहको निर्माण पनि गरेको छ । यस समूहले सन् १९७४ मा कर मुक्ति सम्बन्धी निर्देशिका समेत तयार गरेको पाइन्छ ।

४.२ **दोस्रो मोडेल–** २४ विकसित तथा औद्योगिक राष्ट्रहरु सम्मिलित आर्थिक सहयोग तथा विकास संगठन (Organization for Economic Co-operation and Development-OECD) ले अवलम्बन गरेको मोडेल नै दोस्रो मोडेल अर्थात् OECD Model हो । यस मोडेलको प्रवर्द्धन सन् १९६३ को ड्राफ्ट मोडेल कन्भेन्सनबाट भई सन् १९७४ मा समय सापेक्ष परिमार्जन समेत भएको देखिन्छ ।

४.३ **तेस्रो मोडेल –** तेस्रो मोडेल अमेरिकी मोडेल हो । अमेरिकी सम्झौताको पक्ष हुने बाहेक अन्य देशले यस मोडेलको प्रयोग गरेका छैनन् । यसको निर्माण सन् १९७६ मा त्यहाँको आयकर विभागले गरेको हो ।

४.४ **UN तथा OECD मोडेलका प्रमुख प्रावधानहरु –** दोहोरो कर मुक्ति सम्झौताका सम्बन्धमा विकसित विभिन्न मोडेलहरुमध्ये OECD तथा UN Model बढी प्रचलनमा रहेका छन् । यी दुवै मोडेलहरुमा सम्झौताले समावेश गर्ने व्यक्तिहरु, समावेश गरिने करहरु, परिभाषाहरु, आयको प्रकृति अनुसार कर लाग्ने, देशको व्यक्ति आफैं सक्रिय नभई अर्को देशमा पुँजी लगानी, प्रविधि हस्तान्तरण एवं सम्पत्तिहरु प्रयोग गर्न दिए वापत प्राप्त गरिने आय (Passive Income) हरुमा स्रोत देशमा लाग्ने कर, व्यक्ति आफैं सक्रिय भई व्यवसाय वा सेवा प्रदान गरे वापत प्राप्त गर्ने आयमा लाग्ने कर, सूचना आदान प्रदान एवं अर्को देशमा स्रोत भएको आय वापत वासिन्दा भएको देशमा घोषणा गरेको आय तथा तिरेको कर मिलान गर्ने तरिका आदि समावेश भएको पाइन्छ । दुवै मोडेल आफैंमा पूर्ण भएता पनि व्यक्तिको आयको प्रकृति अनुसार कर लाग्ने देश तथा लाभांश, ब्याज एवं रोयल्टीको आयमा स्रोत देशमा लाग्ने करको दर आदि विषयमा फरक अवधारणाहरु रहेका छन् । यी दुवै मोडेलहरुमा रहेका प्रमुख फरक अवधारणाहरु देहाय अनुसार छन् :–

(क) UN Model मा विभिन्न २९ धारा रहेका छन् भने OECD Model मा ३० धारा रहेका छन् । OECD Model मा UN Model मा उल्लेख भएका धाराहरुका अतिरिक्त "Assistance in the Collection of Taxes" तथा "Territorial Extension" लाई पनि समावेश गरेको देखिन्छ ।

(ख) OECD Modelले निर्माण सम्बन्धी स्थायी संस्थापन हुनका लागि अर्को देशमा एक वर्षभन्दा बढी कार्यरत रहनु पर्ने उल्लेख गरेको छ । यस सम्बन्धमा UN Model ले भने ६ महिनाभन्दा बढी अर्को देशमा कार्यरत रहेमा स्थायी संस्थापन हुने उल्लेख छ । UN Model ले भवन निर्माण तथा जडानमा प्रत्यक्ष रुपमा सुपरिवेक्षण गर्ने कार्यालयलाई पनि स्थायी संस्थापन हुने उल्लेख छ ।

(ग) UN Model ले कुनै व्यक्ति/निकायले आफ्ना कर्मचारीहरु वा अन्य व्यक्ति मार्फत् अर्को देशमा सेवा प्रदान गरेको छ र यसरी सेवा प्रदान गरेको अवधि १८३ दिनभन्दा बढी भएमा त्यस्तो सेवा प्रदान गर्ने व्यक्ति सेवा प्रदान गर्ने देशको स्थायी संस्थापन (Permanent Establishment) हुने भन्ने स्पष्ट रुपमा उल्लेख गरेको छ ।

(घ) UN Model ले व्यवसायको आयको धारामा पनि स्थायी संस्थापनको आय गणना गर्ने सम्बन्धमा OECD Model को क्षेत्रभन्दा बढी क्षेत्र समावेश गरेको छ । UN Modelले स्थायी संस्थापनको आय गणना गर्दा "Force of Attraction Rule" लाई समेत समावेश गरेको छ । यदि कुनै देशमा अर्को देशको स्थायी संस्थापन छ भने स्थायी संस्थापन भएको कुनै व्यक्तिले स्थायी संस्थापनको मुख्य कार्यालय वा त्यससँग आवद्ध व्यक्तिसँग कारोवार गरेको छ भने त्यस किसिमको कारोवारबाट हुने आय स्थायी संस्थापनको आयमा समावेश गर्ने पद्धति नै "Force of Attraction Rule" हो ।

(ङ) OECD Model ले Shipping and Air Transport Enterprises को आयमा त्यस्तो Enterprises को प्रभावकारी व्यवस्थापन रहेको देशमा मात्र कर लाग्ने उल्लेख छ । UN Model ले यस किसिमको आयमा कर लाग्ने सम्बन्धमा २ वटा विकल्पहरु दिएको छ ।

(च) कुनै देशको कम्पनीले वितरण गर्ने लाभांशमा हिताधिकारीको कम्पनीमा रहेको शेयर स्वामित्वको आधारमा ५ वा १५ प्रतिशतले कम्पनी वासिन्दा व्यक्ति रहेको देशमा कर लाग्ने OECD Model मा उल्लेख छ । तर UN Model ले कम्पनी वासिन्दा रहेको देशमा लाग्ने करको दर स्पष्ट रुपमा उल्लेख गरेको छैन ।

(छ) OECD Model ले ब्याज आय भएको देशमा १० प्रतिशतले कर लाग्ने उल्लेख भएको तर UN Model ले ब्याज आयमा लाग्ने करको दर द्विपक्षीय वार्ताबाट यकिन गर्न उपयुक्त हुने उल्लेख गरेको छ ।

(ज) OECD Model मा रोयल्टीबाट प्राप्त आयमा वासिन्दा व्यक्तिको देशमा मात्र कर लाग्ने उल्लेख छ । यस सम्बन्धमा UN Modelले रोयल्टीको आयमा स्रोत देशमा पनि कर लाग्ने तर कति दरमा लाग्ने भन्ने सम्बनधमा सम्बन्धित देशहरुले द्विपक्षीय रुपमा यकिन गर्न उपयुक्त हुने धारणा राखेको पाइन्छ ।

(झ) OECD Model ले यसको धारा १४ "Independent Personal Services" लाई पछिल्लो संशोधनमा हटाएको छ भने UN Model ले यसलाई हालसम्म कायमै राखेको छ ।

(ञ) OECD Model ले सन् २००८ को संशोधन पश्चात् Exchange of Information को क्षेत्रलाई व्यापक गरेको छ । यसले कुनै व्यक्तिको बैंकिङ्ग सूचनालाई पनि Exchange of Information हुने विषयमा समावेश गरेको छ ।

५. नेपालले गरेका दोहोरो कर मुक्ति सम्झौताका प्रमुख अवधारणा

आयकर ऐन, २०५८ को दफा ७३ ले कुनै आयमा कर नलाग्ने वा कम कर लाग्ने आदि विषयमा नेपाल सरकारलाई अर्को देशको सरकारसँग दोहोरो कर मुक्ति सम्झौता गर्न सक्ने अधिकार प्रदान गरेको छ । नेपालले हालसम्म विभिन्न १० वटा राष्ट्रहरुसँग दोहोरो कर मुक्ति तथा वित्तीय छल निरोध सम्झौता सम्पन्न गरेको छ । नेपालले अन्य राष्ट्रहरुसँग सम्झौता गर्दा UN Model तथा OECD Model को व्यवस्था अनुरुप गरेको छ । नेपालले यस्तो प्रकारको पहिलो सम्झौता सन् १९८७ मा भारतसँग गरेको थियो । पछि क्रमशः नर्वे, थाइल्याण्ड, श्रीलंका, मौरिसस लगायत १० वटा देशहरुसँग यस्तो सम्झौता भएको छ ।

नेपालले हालसम्म गरेको दोहोरो कर मुक्ति सम्झौतामा उल्लेख भएका प्रमुख बुँदाहरु निम्नानुसार रहेकोछ :–

- हालसम्म सम्झौता भएका १० वटा देशहरुमध्ये नर्वे सरकारसँग भएको सम्झौतामा समावेश हुने करमा पुँजीलाई समेत समावेश गरेको छ । नर्वे सरकारसँग भएको सम्झौता "In respect of Income and/or Capital" मा भएको छ । यद्यपि अन्य राष्ट्रसँग भएको सम्झौता "In respect of Income" मा भएको छ ।

- नेपालले हस्ताक्षर गरेको दोहोरो कर मुक्ति सम्झौतामा कुनै व्यक्तिले निर्माण, जडान, स्थापना गर्ने आयोजनामा संलग्न रहेको स्थान तथा सो आयोजनाको सुपरिवेक्षण क्रियाकलाप सञ्चालन गरेको स्थान स्थायी संस्थापन हुने व्यवस्था गरेको छ । यस सम्बन्धमा नेपालले UN Model को प्रावधान अवलम्बन गरेको छ ।

- कुनै व्यक्तिले कर्मचारी मार्फत् वा अन्य प्रकारले कुनै एक देशको एक वा एकभन्दा बढी स्थानमा प्राविधिक, व्यावसायिक वा परामर्श सेवा प्रदान गरेको कारणले स्थायी संस्थापन रहेको मानिने गरी नेपालले सम्झौता गरेको छ । यस विषयमा सो देशमा संलग्न हुनुपर्ने दिनको संख्या भने सम्झौता भएको देशहरुमा फरक फरक रहेको छ ।

- नेपालले कुनै स्थायी संस्थापनको आय गणना गर्ने प्रयोजनका लागि केही देशसँग "Force of Attraction Rule" समेत अंगीकार गरेको देखिन्छ ।

- Shipping and Air Transport Enterprises का सम्बन्धमा नेपालले गरेका अधिकांश सम्झौताहरुमा त्यस्तो व्यवसाय सञ्चालन गर्ने व्यक्ति रहेको देशमा कर लाग्ने उल्लेख छ ।

- नेपालले सम्झौता गरेका राष्ट्रहरुका सरकार तथा केन्द्रीय बैंकलाई ब्याज वापत भुक्तानी गरेको ब्याजमा स्रोत देशमा कर नलाग्ने गरी सम्झौता भएको छ ।

- खेलाडी तथा कलाकारहरुले जुन देशमा आय आर्जन गरेका छन् सोही देशमा कर लाग्ने व्यवस्था गरी सम्झौता भएको छ तर कुनै खेलाडी वा कलाकारलाई भुक्तानी गरिएको रकम सार्वजनिक कोषबाट गरिएको छ भने स्रोत भएको देशमा कर नलाग्ने व्यवस्था राखिएको छ ।

- नेपालले अन्य राष्ट्रहरुसँग गरेका सम्झौतामध्ये भारतसँग भएको सम्झौता बाहेक अन्यमा पुँजीगत लाभको विषयलाई समावेश गरेको छ ।

- शिक्षक वा प्राध्यापकले अर्को देशमा शिक्षण वा प्राध्यापन पेशामा संलग्न रही गरेको आर्जनमा निश्चित अवधिको लागि कर नलाग्ने व्यवस्था समावेश गरी दोहोरो कर मुक्ति सम्झौता सम्पन्न भएको छ ।
- नेपाल सरकारले गरेका सबै सम्झौताहरुमा रोयल्टी वापत प्राप्त आयमा एकमुष्ट १५ प्रतिशतले स्रोत देशमा कर लाग्ने उल्लेख छ ।
- नेपालले गरेको सम्झौतामा कुनै व्यक्ति/निकायले अर्को देशमा आर्जन गरेको आयमा कर भुक्तानी गर्दा आय आर्जन गरेको देशमा दाखिला गरेको कर आफू वासिन्दा रहेको देशको आयकरमा मिलान गर्न पाउने व्यवस्था समावेश भएको छ । तर यसरी दाखिला गरेको करको मिलान नेपालको (वासिन्दा देशको) प्रचलित करको दरभन्दा बढी नहुने गरी अर्थात् Ordinary Credit Method अपनाएको छ ।

६. नेपाल सरकारले दोहोरो कर मुक्ति सम्झौता गरेका राष्ट्रहरु

नेपाल सरकारसँग दोहोरो कर मुक्ति सम्झौता भएका राष्ट्रहरु, सम्झौताको विषय तथा लाभांश, ब्याज र रोयल्टी आयमा लाग्ने करका दरहरुलाई देहाय अनुसार तालिकामा प्रस्तुत गर्न गरिएको छ ।

क्र. सं.	सम्झौता भएको देश	सम्झौताको विषय	लाभांशमा करको दर (प्रतिशत)	ब्याजमा करको दर (प्रतिशत)	रोयल्टीमा करको दर (प्रतिशत)
१.	भारत	आयको सम्बन्धमा (In respect of Income)	१०, १५	१०, १५	बढीमा १५
२.	नर्वे	आय तथा पुँजीको सम्बन्धमा (In respect of Income and/or Capital)	५, १०, १५	१०, १५	बढीमा १५
३.	थाइल्याण्ड	आयको सम्बन्धमा (In respect of Income)	१५	१०, १५	बढीमा १५
४.	श्रीलंका	आयको सम्बन्धमा (In respect of Income)	१५	१०, १५	बढीमा १५
५.	मौरिसश	आयको सम्बन्धमा (In respect of Income)	५, १०, १५	१०, १५	बढीमा १५
६.	अष्ट्रिया	आयको सम्बन्धमा (In respect of Income)	५, १०, १५	१०, १५	बढीमा १५
७.	पाकिस्तान	आयको सम्बन्धमा (In respect of Income)	१०, १५	१०, १५	बढीमा १५
८.	चीन	आयको सम्बन्धमा (In respect of Income)	१०	१०	बढीमा १५
९.	द. कोरिया	आयको सम्बन्धमा (In respect of Income)	५, १०, १५	१०	बढीमा १५

१०.	कतार	आयको सम्बन्धमा (In respect of Income)	१०	१०	बढीमा १५

७. निष्कर्ष

आर्थिक उदारीकरण तथा विश्वव्यापीकरणको विस्तारसँगै राष्ट्रिय सीमा पार गरेर पुँजी लगानी वा प्रवाह हुने सन्दर्भमा दोहोरो कर एउटा अवरोधका रुपमा देखा परेको परिप्रेक्ष्यमा दोहोरो कर मुक्ति अवधारणाको विकास भएको पाइन्छ । दोहोरो कर मुक्ति सम्झौताले करदातालाई कुनै एक ठाउँमा कर भुक्तानी गरे हुने स्थितिको सिर्जना गर्दछ । खास गरी दोहोरो कर लाग्ने अवस्थालाई हटाउने, करको भार कम गर्ने, कर दायित्वको अनिश्चितता कम गर्ने, कर चुहावट कम गर्ने लगायतका पक्षहरु दोहोरो कर मुक्ति सम्झौताका सबल पक्षका रुपमा रहेका छन् । अन्तर्राष्ट्रिय कारोवार तथा वैदेशिक लगानीबाट हुने आयमा स्रोत देशलाई कर लगाउने पहिलो अधिकार हने, अर्को देशमा स्थायी संस्थापनको माध्यमबाट कारोबार नगरी वासिन्दा भएको देशमा नै बसी पुँजी लगानी, ऋण लगानी एवं प्रविधि हस्तान्तरण गर्ने कार्य गरी भएको आय आर्जनमा स्रोत देशमा सीमित कर लाग्ने, अर्को देशमा प्राप्त गरेको आयमा आर्जन गरेको देशमा स्रोतमा कर लाग्ने र स्रोतमा लागेको कर मिलान गरे पश्चात् कर लगाउने अधिकार वासिन्दा रहेको देशलाई हुने लगायतका विषयहरु यस्तो सम्झौताका सम्बन्धमा समान अवधारणाका रुपमा रहेको पाइन्छ ।

दोहोरो कर मुक्ति सम्झौताका सम्बन्धमा विभिन्न मोडेलहरुको विकास भएको भए तापनि प्रमुख रुपमा UN Model र OECD Modelप्रचलनमा रहेको पाइन्छ । विकासशील राष्ट्रहरुले UN Model तथा विकसित राष्ट्रहरुले OECD modelअवलम्बन गरेको पाइन्छ । यी दुवै मोडेलहरुमा सम्झौताले समावेश गर्ने व्यक्तिहरु, समावेश गरिने करहरु, परिभाषाहरु, आयको प्रकृति अनुसार कर लाग्ने, देशको व्यक्ति आफैँ सक्रिय नभई अर्को देशमा पुँजी लगानी, प्रविधि हस्तान्तरण एवं सम्पत्तिहरु प्रयोग गर्न दिए वापत प्राप्त गरिने आयहरुमा स्रोत देशमा लाग्ने कर, व्यक्ति आफैँ सक्रिय भई व्यवसाय वा सेवा प्रदान गरे वापत प्राप्त गर्ने आयमा लाग्ने कर, सूचना आदान प्रदान एवं अर्को देशमा स्रोत भएको आय वापत वासिन्दा भएको देशमा घोषणा गरेको आय तथा तिरेको कर मिलान गर्ने तरिका लगायतका पक्षहरु समावेश भएको पाइन्छ । दुवै मोडेल आफैँमा पूर्ण भएता पनि व्यक्तिको आयको प्रकृति अनुसार कर लाग्ने देश तथा लाभांश, ब्याज एवं रोयल्टीको आयमा स्रोत देशमा लाग्ने करको दर आदि विषयमा फरक अवधारणाहरु रहेका छन् । आयकर ऐन, २०५८ ले कुनै आयमा कर नलाग्ने वा कम कर लाग्ने आदि विषयमा नेपाल सरकारलाई अर्को देशको सरकारसँग दोहोरो कर मुक्ति सम्झौता गर्न सक्ने अधिकार प्रदान गरे अनुरुप नेपालले हालसम्म विभिन्न १० वटा राष्ट्रहरुसँग दोहोरो कर मुक्ति तथा वित्तीय छल निरोध सम्झौता सम्पन्न गरेको छ । नेपालले यस्तो सम्झौता गर्दा UN तथा OECD दुवै Model का प्रावधानहरु समावेश गरी मिश्रित मोडेलको अवलम्बन गरेको पाइन्छ ।

❑❑❑

सन्दर्भ सामग्री

१. आयकर ऐन, २०५८, कानून किताब व्यवस्था समिति, काठमाडौं ।

२. आयकर निर्देशिका, २०६६, आन्तरिक राजस्व विभाग, काठमाडौं ।

३. www.wikipedia.org

लेखा प्रणालीका सिद्धान्तको प्रयोगात्मक उदाहरण

✍ जनकराज गौतम

१. पृष्ठभूमि

वित्तीय कारोबारलाई रकम (in terms of money) मा अभिलेख गरी लेखापालन गर्ने (Book keeping) शुरुवात पौराणिक काल देखि नै हुँदै आएको छ । तर, आधुनिक लेखापालनको विकासक्रम भने सन् १४९४ मा Fra Luca Bartolomeo de Pacioli नामक इटालियन गणितज्ञबाट प्रकाशित Summa de arithmetica, geometria. Proportioni et proportionalita भन्ने पुस्तकमा लेखाको सिद्धान्त प्रतिपादन भएपछि प्रारंभ भएको देखिन्छ । लेखालाई नियमन गर्ने, वित्तीय अनुशासन कायम राख्ने, योग्य जनशक्ति तयार गर्ने र पेशागत विकास गर्ने उद्देश्यले एक सय वर्ष भन्दा अगाडि बेलायतमा Association of Chartered Accountants (ACCA) स्थापना भई उक्त संस्थाबाट अध्यापन तथा परीक्षा कार्यक्रम शुरु भएको देखिन्छ । त्यस्तै, American Institute of Certified Public Accountants नामक संस्थाले "लेखा भनेको वित्तीय मान बराबर हुने कारोवारको क्रमवद्ध अभिलेख, वर्गीकरण, संक्षेपीकरण र प्रतिवेदन तयार गरी सो को नतिजा समेत प्रस्तुत गर्ने कार्यलाई जनाउँछ" भनेको छ । लेखापालनको संबन्धमा समावेश गर्न सकिने (enticement), मर्यादित हुनसक्ने, सामाजिक मान्यता पाउने र निरन्तरता दिन सकिने पनि महत्वपूर्ण सिद्धान्त हुन् ।

लेखापालन पनि सामाजिक विज्ञानको एउटा विषय भएको र मानिस सामाजिक प्राणी पनि भएकोले सामाजिकीकरणको प्रक्रिया (socialization process) मा हुने स्थिति, परिवर्तन तथा नतिजाको सरोकारवालासंग सम्बन्धित बनाउनु पर्छ । समाजमा जनविश्वास प्राप्त गरेका केही व्यवसायमध्ये लेखा अभ्यास पनि एक हो । त्यसैले होला विज्ञ Goethe ले "लेखा व्यवसायलाई मानव मनको उपयुक्त सृर्जना" भनेका छन् । लेखापालन एकदमै सही विज्ञान नभएको (Inexact science) हुनाले सो को लागि स्तरीय लेखामानको सँगालोबाट भन्दा पनि प्रचलित र सामान्य स्वीकृत लेखापालन सिद्धान्तबाट निर्देशित भएको हुनुपर्छ । त्यसैले लेखापालनको लागि लेखाका सिद्धान्त र स्वीकृत तथ्य (postulates) का अवधारणाको मिलन विन्दु (points of agreement) नै लेखापालनको शास्त्र र अभ्यास (accountancy and accounting) को आधारशीला बन्न पुगेको छ । लेखापालन पनि philosophy मा आधारित भएकोले यस विधामा पनि "philo" भन्नाले "love" र "sophy" भन्नाले "wisdom" अर्थात विद्वत्तम् विषय प्रतिको अगाध माया "love of wisdom" को कारणले यस विषय भित्र दर्शन, सिद्धान्त मान्यता, स्वीकृत तथ्य, उपाय, पद्धति, अन्तर-सम्बन्ध, परिपक्वता जस्ता पक्षहरु समावेस भएका हुन्छन् । त्यसैले दार्शनिक प्लेटोले भनेका छन्, "दर्शनको माध्यमबाट सत्यलाई सुगमतापूर्वक जान्न सकिन्छ"। लेखापालनका बहु-आयामिक क्षेत्रसंग सोच अनुसार व्यक्ति र समूहसंग निम्न अनुसार संबन्धित देखाउन सकिन्छ :–

सि.न.	लेखाशास्त्रका बहु-आयामिक क्षेत्र	सोच राखेको	व्यक्ति विशेष	समूहगतवादी
१.	पेशागत र कानूनी नियन्त्रण	नियमन कार्य	पेशागत व्यक्तिको विशेष सम्बन्ध	कानूनी नियन्त्रण समूहसंग एकदमै नजिक रहने
२.	एकरुपता र लचकता	नियन्त्रण	व्यक्तिमा हुने लचकता	एकरुपताले समूहसङ्ग बलियो नाता जोडेको हुने
३.	परम्परावादी र	मौद्रिक	व्यक्तिगत व्यहोरासंग आवद्धता	समूहगतको विशेषता

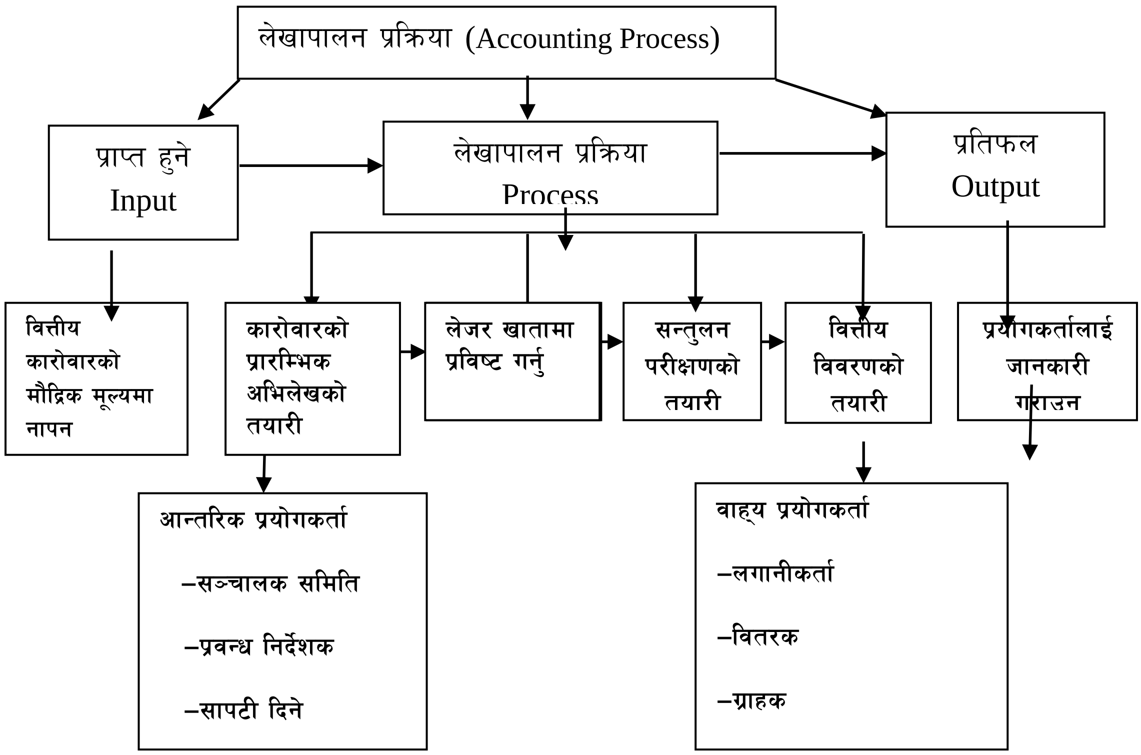
✍ पूर्व उप-महालेखा परीक्षक

	बैज्ञानिकता	मापन	हुने	भित्र रुढीवादी पनि परेको हुने
४.	गोप्यता र पारदर्शिता	खुलासाको स्तर	व्यक्तिका लागि पनि लेखापालनको पारदर्शिता जरुरी रहेको	गोप्यता र समूहगत बीच बलियो नाता कायम कसरी गर्न सकिने

आर्थिक कारोवारको क्रमबद्ध, नियमित, व्यवस्थित र वर्गीकृत रुपमा राखिएको अभिलेखलाई लेखा भनिन्छ । लेखापालन भित्र दैनिक आर्थिक कारोवारसंग सम्बन्धित व्यहोराको विस्तृत रुपमा अभिलेख राखिने स्रेस्ता, हिसाब खाता, प्रमाणित गर्ने कागजात (Supporting details), लेखाढाँचा किताव, आवधिक प्रतिवेदन र वार्षिक आर्थिक विवरण समेतलाई ओगटेको छ । आर्थिक स्थिति, कार्य-सम्पादन नतिजा, निकासा, खर्च, बजेट बाँकी र मौज्दातको विवरण जस्ता आँकडाको मासिक, चौमासिक, अर्धवार्षिक, वार्षिक तथा अन्य आवधिक रुपमा तयार गरिने फाँटवारीलाई लिन सकिन्छ । Certified Public Accountant Paul Grady को भनाई अनुसार "लेखापालनको सिद्धान्तलाई प्रकृतिको प्रमाणित नियमबाट प्राप्त गर्न सकिदैन, तर मानिसले आफूले सँगालेको अनुभवबाट विकसित नियम र प्रचलनको आधारमा व्यवसायको लागि उपयोगी र आवश्यक सूचना प्राप्त गरी व्यवसायिक लक्ष्यलाई पूरा गर्न सघाउँछ" । कुनै पनि आर्थिक कारोवारलाई लेखाको भाषा (Accounting language) मा ल्याउन आर्थिक क्रियाकलापको अभिलेख राख्न, हिसाब खाता तयार गर्न र आर्थिक विवरण बनाउनका लागि लेखापालनको सर्वमान्य सिद्धान्तको प्रयोग गर्नुपर्छ ।

२. आधुनिक सोच र प्रकृया

व्यबसाय सञ्चालनमा कारोवारको व्यवस्थित अभिलेखबाट यसमा संलग्न सरकार, व्यवसायी, सञ्चालक समिति, लगानीकर्ता, व्यवस्थापन र अन्य सम्बद्ध पक्षलाई वास्तविक स्थितिको बोध गराउन सकिन्छ । आधुनिक लेखामानमा नियमवद्ध रुपमा लेखामानको तर्जुमा गर्नुको सट्टा सैद्धान्तिक आधारमा लेखामान तर्जुमा हुनुपर्छ भन्ने सोचाई रहेकोछ । लेखापालनमा हुने input-process-output relationship लाई निम्न तालिकामा Snapshot को रुपमा प्रस्तुत गरिएको छः–



३. आधारभूत सिद्धान्त

लेखापालनका सिद्धान्त, स्वीकृत, तथ्य र अवधारणा नै लेखाप्रणालीको सोच र व्यवहारको आधार बनेको छ । वित्तीय लेखापालन नियम परिवर्तन हुन नसक्ने कानून (immutable law) को क्षेत्र नभएता पनि पहिले देखि चलेको सहमति (consensus) को आधारलाई लिएको छ । कुनै निकायले लेखामा गुणस्तर सुधार गर्न convention लाइं परिवर्तन गर्ने र परिवर्तित वित्तीय परिवेशसंग मिलान गरी अभ्यासमा ल्याउने सम्बन्धमा त्यस्तो निर्णय लिन सक्दछन् । Accounting convention अनुसार लेखा व्यवसायीले आफ्नो नियम निर्धारण गर्ने, लेखाका मार्गदर्शन जारीगर्ने र मानदण्डले accounting issue मा आउने विकल्प सहित मापन गरी लेखाङ्कन गर्न स्वतन्त्रता दिएको छ । तसर्थ, Accounting convention लाई Fundamental convention र Procedural convention मा विभाजन गरिएको छ । वित्तीय लेखापालनको आधार स्तम्भको रुपमा रहेको Fundamental convention मा Entity convention र Money measurement convention भएकोले एउटाको मात्र पनि अभाव भएमा वित्तीय लेखा प्रणालीको स्वरुपमा नै परिवर्तन आउँछ । त्यस्तै, वित्तीय लेखामा सूचना, छनौट, विश्लेषण र नियमवद्ध गर्नको लागि Procedural convention ले प्रभाव पारेको हुन्छ । लेखाशास्त्रका convention लाई निम्न अनुसार प्रस्तुत गरिएको छ :–

३.१ **अपरिवर्तनीय सहमति (Conservatism convention) –** विद्वान Leo Rostem का अनुसार "A conservative is one who admires the radicle centuries after they are dead" तर लेखापालनमा conservatism को सिद्धान्त अनुसार आम्दानीको अवधारणामा दुई वटा नियम देखिएका छन – पहिलो, भविष्यमा नाफा हुनसक्ने आधारमा अभिलेख नराख्ने तर सम्भावित नोक्सानीको व्यवस्था भने गर्नुपर्नेछ । दोस्रो, सम्पत्ति मूल्याङ्कनमा तरिकाको छनौट गर्दा लेखापालनमा जुन तरिकाबाट सम्पत्तिको मूल्य कम हुन्छ सोही तरिकाको छनौट गर्नुपर्छ ।

उदाहरणको लागि, चालू सम्पत्तिको मूल्याङ्कनलाई खातामा प्रविष्ट गर्दा परल मूल्य र वास्तविक प्राप्त मूल्य (net realisable value) मध्ये जुन कम हुन्छ सोही स्वीकार गर्नुपर्छ । भारतीय Satyam computer service company को व्यबस्थापनलाई सन् २००९ मा आएर करिब रु.७५ अर्ब रुपैयाँको सम्बन्धमा false accounting, malpractices र aberration भएको पाइंएकोले Conservative accounting practice बाट टाढा गएको अभियोग पनि लगाइएको थियो ।

३.२ **आवधिक अवधारणा (Periodicity convention) –** संस्थाको अनिश्चित आयु हुने भएता पनि सम्पत्ति दायित्वको किटान गरी वित्तीय स्थिति थाहा पाउन र आय-व्ययको निर्धारणबाट कार्य सम्पादन नतिजाको मापनलाई सजिलोसंग बुझ्नका लागि अनिश्चित आयुलाई साना आवधिक समयको इकाईमा खण्डित गरिएको हुन्छ । लेखापालन अवधि लामो भएमा वित्तीय सूचना अनुपयोगी हुने र धेरै छोटो भएमा व्यवस्थापन माथि पटक-पटक र हतार-हतार वित्तीय प्रतिवेदन तयार गर्नुपर्ने अनावश्यक झन्झट हुनेछ ।

उदाहरणको लागि, आवधिक अवधारणा अनुसार लेखापालन अवधिलाई कानूनबाट निर्धारण गरिने हुनाले नेपाल सरकारले अबलम्बन गरेको आर्थिक वर्ष श्रावण १ गते देखि आगामी वर्षको असार मसान्तलाइं नै Accounting year मान्नु पर्ने कुरा उल्लेख छ । अन्य देशहरुमा प्रायः 1st April देखि 31 st March को अबधिलाई लिएको हुन्छ भने केही देशहरुमा Calender period अर्थात 1st January देखि 31 st December सम्मको अवधिलाई Accounting year मानिएको हुन्छ ।

३.३ **ऐतिहासिक लागतको सिद्धान्त (Historical cost convention) –** लेखापालनमा सम्पत्तिको मूल्य निर्धारण गर्दा लागत वा यथार्थ खर्च वा परल मूल्यको आधारमा कारोवारलाई प्रविष्ट गर्नुपर्छ । लेखापालनमा मूल्याङ्कन गर्ने तरिका सरल, विश्वासनीय, प्रमाणिक र तथ्यपूर्ण देखिन्छ । लेखापालन गर्दा खरिद रकम नै सम्पत्तिको परल मूल्य (Original purchase cost) को आधारमा हुने भएकोले यस्लाई लागत सिद्धान्तको आधारमा तय भएको भनिन्छ । हुनत, ऐतिहासिक लागत सिद्धान्तको आधारमा तयार पारिएको वित्तीय विवरणको माध्यमबाट वित्तीय स्थिति र सञ्चालन नतिजाको मूल्याङ्कन असान्दर्भिक पनि देखिने हुनाले Inflation accounting लाई व्यवहारमा ल्याइएको छ ।

उदाहरणको लागि, कुनै कम्प्युटर रु. ८० हजारमा खरिद भएको छ, केही समय पछि बजार मूल्यमा उतार-चढाव भएर मानौ, रु. १ लाख वा रु. ६० हजार भए पनि खरिद मूल्य रु. ८० हजार नै हिसाब खातामा देखाउनु पर्छ । तर International financial reporting standards मा भने ऐतिहासिक लागत मूल्य भन्दा उचित मूल्य (fair value) मा देखाउने व्यवस्था उचित हुने उल्लेख छ ।

३.४ **समानान्तरको सिद्धान्त (Corresponding convention) –** वित्तीय लेखाको एउटा महत्वपूर्ण उद्देश्य कार्य सम्पादनबाट हुने सञ्चालन नतिजाको मापन गर्नु पनि हो । कार्य सम्पन्नको मापन गर्दा निर्धारित अवधिमा भएको राजस्व आम्दानी र खर्चको सम्बन्ध कायम गरेपछि मात्र खुद रकम निर्धारण गरिन्छ । तर आम्दानीसंग खर्च आवद्ध गर्नु जटिल कार्य भएको र कतिपय खर्चहरु कुनै प्रकारको आम्दानीसंग पहिचान नै गराउन नसकिने हुन्छ । खर्च नगरी आम्दानी हुँदैन भन्ने अवधारणाले गर्दा आयगत खर्चबाट नै आम्दानी हुने मुख्य कारकको रुपमा लिइएको छ । लेखा नीतिहरुको बुझाईबाट सोही आर्थिक वर्ष भित्रका लागतलाई आम्दानीसंग charge गरी matching को सिद्धान्त कार्यान्वयन गर्न सकिने उपायहरु पत्ता लगाउने प्रयास हुन्छ । त्यस्तै, उदाहरणमा prepaid expenses लाई चालू वर्षमा समावेश गरिदैन भने payable expenses लाई खर्चमा समावेश गरिन्छ ।

उदाहरणको लागि, तलब, भाडा, विद्युत तथा अन्य प्रतिवद्ध प्रकृतिको खर्च (committed expenditure) निश्चित अबधिमा भइरहेका हुन्छन् । अर्को उदाहरणमा, मानौ कुनै ट्रकले घाटा कम गर्नसक्ने अनुमानित प्राविधिक प्रमाण अनुसार वर्ष दिनमा १५०० घण्टा चल्छ भने ट्रकको मूल्य वार्षिक १६.६७ प्रतिशत म्याचिङ्ग खर्च स्वरुप ह्रासकट्टी खर्च लेख्नु पर्छ । यसको अर्थ के भने लेखामा आम्दानी लेखाङ्कन हुन्छ भने आम्दानी हुनका लागि भै सकेका खर्च पनि लेखाङ्कन हुनुपर्छ ।

३.५ **यथार्थपरक अवधारणा (Realization concept) –** Realisation convention र cost convention को घनिष्ट अन्तर-सम्बन्ध रहेको छ । एउटा सम्पत्तिलाई ऐतिहासिक लागतमा अभिलेख राखी सम्पत्ति हटाउँदा वा लिलाम बिक्री गर्दा जति प्राप्त गर्छ तव उक्त आम्दानीलाई सोही चालू वर्षमा recognize गर्नुपर्छ । Realisation convention ले ऐतिहासिक लागतलाई प्रतिविम्बित गरी कारोवारको नतिजालाई अभिलेख गनुंगर्छ । यस अवधारणाले जबसम्म बिक्री हुँदैन तबसम्म आम्दानी निश्चित हुदैन भने सम्पत्तिको मूल्यमा भएको वृद्धिको पनि realise नभएसम्म अनुमानित आधारमा लेखामा प्रवेश गराउनु हुँदैन । अर्थात वास्तविक रुपमा सम्बन्धित आर्थिक वर्ष भित्र वित्तीय कारोवार भएको, भुक्तानी भएको, प्राप्त भएको, प्राप्त हुने, तिर्न बाँकी र फछ्र्यौट हुनेको अभिलेख प्रविष्ट गरिन्छ । अन्तर्राष्ट्रिय लेखामान (IAS) मा उल्लेखित Accounting for fixed assets अनुसार स्थीर सम्पत्तिलाई आवधिक रुपमा पूनःमूल्याङ्कन गर्नुपर्छ । जब पुनःमूल्याङ्कनमा खास सम्पत्तिलाई एकै पटक cover गर्न नमिलेमा एक व्यवस्थित आधारमा सबै वर्गिकृत assets लाई पुनःमूल्याङ्कन गर्नुपर्छ ।

उदाहरणका लागि, नगद वा उधारो सेवा वा वस्तु विक्री वापतको कारोवारलाई रकम प्राप्त नभए तापनि देखाउनु पर्छ तर वस्तु वा सेवा विक्रीका लागि प्राप्त invoice order को आधारमा मात्र आम्दानी देखाउनु हुँदैन ।

३.६ **मूल्य नापन अवधारणा (Money measurement concept) –**प्रत्येक वित्तीय कारोवार तथा घटनालाई रकमको आधार अर्थात मौद्रिक इकाईमा व्यक्त (express) गर्दा सरल, सान्दर्भिक, बुझ्न र सो को मान निर्धारण गर्न सकिन्छ । जस्तै, सरकारको आर्थिक कारोवारमा हुने वित्तीय घटना र आर्थिक कारोवारको रुपैयाँमा हुने भएकोले विनिमयको माध्यम बन्ने कानूनी बोलपत्र (legal tender currency) बाट लेखापालनका तथ्याङ्कलाई संक्षेप रुपमा प्रस्तुत गर्न सकिन्छ । एउटा सामान्य मापन इकाईले तथ्याङ्कका विविध पक्षको निर्धारण गर्ने हुनाले नाफा-नोक्सान र वित्तीय स्थितिको निर्धारण गर्न सामर्थ्य (capable) बनाउँछ । तसर्थ, मौद्रिक इकाईमा पहिचान गराएर मात्र वित्तीय कारोवार तथा मुख्य कार्यका घटनालाई लेखापालनमा ल्याउनु पर्छ । यसै सन्दर्भमा व्यबस्थापन विज्ञ Peter Drucker का अनुसार “You cannot manage what you don't measure” त्यस्तै James Belasco को विचारमा “ If you don't measure your service, people will know you are not serious about delivering it.”

उदाहरणको लागि, सामानको खरिद, विक्री, खर्च, श्रम तथा अन्य खर्चका लागि रकमको प्रयोग भएता पनि समयको अन्तरालमा रुपैयाँको Purchasing power मा घट्बढ हुन्छ । मानौ, सन् २००९ मा एक क्विन्टल गहुँको रु. १२०० थियो भने सन् २०१५ मा सोही परिमाणको गहुँ रु. १८०० तिरेर मात्र खरिद गर्न सकिन्छ ।

३.७ **व्यवसायिक निकाय सिद्धान्त (Business entity concept) –** व्यवसायको ऐतिहासिक विकासको सुरुका दिनमा दोहोरो हिसाब खाता प्रणालीमा व्यक्तिगत हिसाब र व्यवसायको हिसाब अलग गर्ने अभ्यास थिएन । तर, जब व्यवसाय सञ्चालनको प्रवन्धनका लागि अलग पेशागत् व्यवस्थापकबाट व्यवसाय संचालन गर्नें जिम्मा लिए पछि उद्यम र उद्यमी अलग-अलग व्यक्ति हुन् भन्ने पहिचान गरी स्वामित्ववालाको खर्च र आम्दानी अर्थात निजी कारोवारलाई व्यवसायिक हिसाबमा समावेस गरिएन । Accounting entity भन्नासाथ कुनै पनि व्यवसाय जस्तो एकलौटी, साझेदारी, कम्पनी, सरकारी, व्यवसायिक संस्थान अथवा कुनै विभाग वा उपभोक्ताबाट स्थापित निकाय आदि पर्छन । वित्तीय क्रियाकलाप सञ्चालन गर्ने क्लव, व्यक्ति, धार्मिक संस्था, सरकारी निकाय जस्ता नाफा वितरण नगर्ने संस्था पनि पर्छ । Entity concept अनुसार केवल व्यवसायको मात्र वित्तीय कारोवारलाई लेखामा सम्बन्धित आर्थिक कारोवार देखाउने र सञ्चालन खर्च देखाई आर्थिक चित्रण बारे स्वामित्ववालालाई वितरण गरिएको नाफालाई फरकमान्ने गरिएको छ ।

उदाहरण, कुनै सामान विक्री भएकोमा ग्राहकले खरिद गरेको अभिलेख नगरी उक्त निकायले विक्री गरेको देखाउनु पर्छ । यो सिद्धान्तले अहिले पनि महत्व दिएको छ कि स्वामित्ववालाले लगानी गरेको रकम र सो उपरको नाफामा मात्र निजको अधिकार हुनेछ । पुँजीकोष, नाफा-नोक्सान, व्यवसायी र व्यवसायको सम्बन्ध, व्यवस्थापनको सिद्धान्त, लेखापालन तथा कानूनी आधारमा एक आपसमा अन्तर सम्बन्ध स्थापित भएको हुन्छ ।

३.८ **दोहोरो कारोवार प्रणाली (Dual-aspect concept)** – लेखापालन सिद्धान्तको दर्शन (Philosophy) भन्नाले "For every debit there should be a corresponding credit" को अवधारणा अनुसार लेखापालनमा personal account, real account र nominal account भनी वर्गीकरण गरिएको छ । लेखाको प्रकृति अनुसार debit र credit गर्ने नियम पनि अलग-अलग रहेको छ । एउटा आर्थिक करोवारको रकमले दुई पक्षलाई प्रभाव पार्ने हुनाले सोही अनुसार लेखा राखिन्छ । लेखाको समीकरण अनुसार वित्तीय कारोवारको प्रविष्टी दोहोरो लेखा प्रणालीमा आधारित छ ।

उदाहरणको लागि, प्रत्येक कारोवारलाई डेविट वा क्रेडिट गरिन्छ । किनकी लिने, दिने, आम्दानी गर्ने, खर्च हुने, सम्पत्ति सृजना हुने, दायित्व व्यहोर्नु पर्ने, केही रकम वा स्रोत प्राप्त हुने र केही अन्यत्र जाने भएकोले दुई पक्ष प्रभावित हुन्छ । जस्तै दोहोरो लेखाको समीकरण गरी जाँच गर्दा:–

सम्पत्ति=दायित्व+पुँजी अथवा पुँजी=सम्पत्ति–दायित्व

४. महत्वपूर्ण पूर्वानुमान (Accounting assumptions)

लेखापालनका केही निश्चित मान्यताहरुको आधारमा विवरण तयार गर्ने र प्रस्तुत गर्ने कार्य हुन्छ । तिनीहरुलाई सामान्यतया उल्लेख मात्र गरी विशेष हिसाबले भने निर्धारण गरेको हुँदैन । किनकी तिनीहरुको स्वीकृति र प्रयोगको पूर्वानुमान (assumptions) लाई आधार बनाइएको हुन्छ । तर स्मरण गर्नुपर्ने के छ भने यी assumptions को पालना नभएको खण्डमा सोही व्यहोरा आर्थिक विवरणमा खुलासा गरेको हुनुपर्छ । लेखापालनका सिद्धान्त, स्वीकृती, तथ्य र अवधारणा नै लेखा प्रणालीको सोच र व्यवहारको आधार बनेको छ ।

४.१ **निरन्तरता (Consistency) –** निरन्तरताको सिद्धान्त बमोजिम भएमा मात्र प्रस्तुतीकरणमा fairness आउने छ । त्यसैले, लेखाका स्वीकृत तथ्यमध्ये consistency ले वित्तीय विवरणको तयारी तथा प्रस्तुतिमा अर्थपूर्ण भूमिका खेलेको हुन्छ । Thomas Jefferson को भनाई अनुसार "In matters of style, swim with current and in matters of principle, stand like a

rock" । Consistency भएमा मात्र उचित हुन सक्नेछ भने वित्तीय विवरणमा हुने fairness ले परिवर्तनको आधारभूत तत्व समावेशीकरण (inclusion) लाई स्वीकार गरेको हुन्छ ।

उदाहरणको लागि, एउटा निकायमा भएको वित्तीय क्रियाकलापसंग अर्को वर्षको वित्तीय कारोवारको तुलना गर्न लेखानीति, लेखापालनमा प्रयोग भएका तरिका र कार्यविधिको एक पछि अर्को आउने समयमा पनि निरन्तररुपले पालना गर्नुपर्छ । तर बेग्लै परिवेस भएमा मात्र लेखाका नीतिलाई परिवंर्तन गर्न सकिन्छ ।

४.२ **भविष्य पर्यन्त सञ्चालनको सिद्धान्त (Going concern convention) –** आजको दिनसम्म चलेको एउटा निकायलाई सामान्यतया भविष्य पर्यन्त निरन्तर रुपमा सञ्चालन हुनेछ भन्ने मान्यता राखिन्छ । यस्को अर्थ उक्त संस्था विघटन गर्ने वा सञ्चालनमा रहेको (Scale of operation) एउटा ठूलो क्षेत्र बन्द नभई आर्थिक रुपमा निरन्तर अस्तित्व पाउने छ भन्ने मान्यताबाट अभिलेख राखिन्छ । पुँजीगत खर्च र चालू खर्चमा फरक किटान गर्न तथा सम्पत्ति तथा दायित्वको मूल्याङ्कन गरी सम्पत्तिको असुलीबाट दायित्व व्यहोर्न सक्षम भएको व्यहोराको लागि going concern को आवश्यकता पर्छ । सञ्चालन नतिजा घाटामा हुनु, सरोकारवालाको क्षति हुँदै जानु, दायित्वलाई पूरा गर्न नगदको तरलता कम हुनु, सञ्चालनमा दिगोपना नआउनु, ऋणको भार हुँदा हुँदै ऋण थप मागगर्नु, आफ्नो संस्थाप्रतिको आड भरोसा (confidence) ज्यादै कम हुनु र अनिश्चितता भने ज्यादा हुने स्थितिबाट going concern माथि गम्भीर समस्या देखिन्छ । पुँजी अनुसार निकायले फराकिलो कार्य सञ्चालन क्षेत्र लिएर अगाडि बढेमा स्रोत साधनको उच्चतम परिचालनबाट going concern माथि प्रश्न मुस्किलले मात्र उठ्छ । भारतीय Satyam computer company को going concern ले सम्पत्तिको दायित्व तथा मूल्याङ्कनसंग पनि सम्बन्ध राखेको थियो । कुनै निकायमा going concern को विषयमा प्रश्न उठेमा उक्त सम्पत्तिको मूल्याङ्कन गर्दा विक्री गरी प्राप्त हुने रकमबाट बिक्री योग्य हुन लाग्ने खर्च घटाई खुद प्राप्त हुने रकम (net realisable value) को आधारमा मूल्य दिइन्छ । तसर्थ, going concern को महत्वलाई ध्यानमा राखेर भारतीय कम्पनी ऐनमा Director's Responsibility Statement मा उल्लेख भएको प्रावधान अन्तर्गत अन्य जिम्मेवारीका अतिरिक्त कम्पनीको वार्षिक हिसाब-किताव र लेखापालनगर्दा going concern को आधारमा तयार गरी सञ्चालकको वार्षिक प्रतिवेदनमा समावेश गर्नुपर्ने उल्लेख छ । वित्तीय कारोवारलाई चालू र पुँजीगतमा वर्गीकरण गर्नु, अग्रिम आम्दानी, पेश्की खर्च, तिर्नुपर्ने खर्च लिनु पर्ने आम्दानी आदिको किटान गर्नुमा going concern को अवधारणा नै प्रेरक बनेको छ ।

उदाहरणको लागि, नेपाल विद्युत प्राधिकरणले तोकिएको अवधिमा ठूलो मात्रामा ब्याज तिर्ने र ऋण फिर्ता गर्न नगद प्रवाहको आधारमा असमर्थता जनाए पनि going concern कायम नै छ भन्ने हिसाबले आर्थिक विवरण तयार पारिएको छ । त्यस्तै, नेपाल राष्ट्र बैंकको निर्णय अनुसार नेपाल विकास बैंकको पुँजीगत कोष घट्दै गएको, तरलता कम भएको, दायित्व तिर्नै नसक्ने भएकोले going concern माथि प्रश्न खडा भएको हुँदा २०६५ सालमा liquidation मा लैजाने निर्णय गरेको हो ।

४.३ **प्रोदभावी सहमति (Accrual convention) –** Accrual को सिद्धान्तमा आम्दानी र खर्चसंग सम्बन्धित कारोवार र घट्नाको पहिचान, नगद प्राप्ति, नगद प्राप्त गर्ने अधिकार, भुक्तानी र नगद भुक्तानी गर्नुपर्ने दायित्व (obligation) को विषयमा जुन आर्थिक वर्ष भित्र कारोवार भएको हो सोही अवधिको खातामा अभिलेख गर्नुपर्ने छ । जस्तै काम भएको तर भुक्तानी दिन बाँकी छ, सेवा वा वस्तु आपूर्ति गरेको तर रकम प्राप्त हुन बाँकी छ भने पनि हिसाब किताबमा क्रमशः खर्च र आम्दानी जनाइन्छ । त्यस्तै काम अर्को अवधिमा हुने तर भुक्तानी भने पहिलेनै दिएको र रकम पहिले नै प्राप्त भएको तर वस्तु वा सेवा अर्को आर्थिक वर्षमा उपलव्ध गराइन्छ भने यस

कारोवारलाई क्रमशः खर्च र आम्दानीमा बाँध्नु हुँदैन । आम्दानी र खर्चलाई accrual मान्नुको प्रमुख कारण के हो भने कुनै पनि वित्तीय क्रियाकलाप पछि नगद प्राप्त हुने अधिकार वा नगद भुक्तानी गर्नुपर्ने दायित्व स्थापितसंग सम्बन्धित निर्णय, कागजात विल, भौचर, इन्भ्वाइस, सूचना, टिप्पणी प्राप्त भएपछि accrual basis को कारोवारलाई मान्यता (recognized) गरिन्छ । सन् १९८० देखि संयुक्त राज्य अमेरिकामा नियमन गर्ने अख्तियारवाला (Statutory authorities) ले वाह्य प्रतिवेदन पेश गर्दा प्रोदभावी प्रणाली (accrual system) हुनुपर्ने अनिवार्य गराएका थिए । खासगरी यस सिद्धान्तले बितेको अवधिमा भएका कारोवार (past event transactions) लाई मात्र समावेस नगरी आगामी दिनमा (in the days ahead) प्राप्त हुने वा भुक्तानी गर्नुपर्ने कारोवारको पनि लेखापालन गरी वित्तीय विवरणमा प्रस्तुत गर्छ। accrual accounting र cash accounting को बीच अवधारणागत हिसाब ले नै फरक के छ भने accrual मा ध्यान केन्द्रीत नै प्राप्त हुनुपर्ने र दिनु पर्नेमा हुन्छ तर नगदमा आधारित तर्फ बस्तुको वास्तविक प्रवाहलाई मात्र ध्यान दिनेछ।

उदाहरणको लागि, accrual basis अनुसार कुनै बिक्री आम्दानीलाई सामान बिक्रीबाट हुने भएपछि आम्दानी देखाइन्छ भने सो संग सम्बन्धित हुनसक्ने छुट, थप दस्तुर (surcharge) र अन्य जरिवाना भने cash basis मा राखिनेछ।

❑❑❑

सन्दर्भ सामग्री :

१. Advanced accounts, Shukla & Grewal, New Delhi, 2010

२. Chartered Accountant's Students Journal, ICAI (India)

३. Various Newsletters, ICAN, Nepal

४. Study Materials, ICAI, India

५. साना शहरी खानेपानी, लेखा निर्देशिका, २०६१

६. IFRS Principles and Practices, 2010

स्थानीय निकायमा न्यूनतम शर्त तथा कार्यसम्पादन मापन: आजको आवश्यकता

✍ कृष्ण मणि पराजुली

कुनै पनि देशले मुख्य रुपमा आर्थिक विकासलाई महत्व दिएको हुन्छ । आर्थिक विकास बिना अन्य क्षेत्रको विकास गर्न सहज नहुने कारणले गर्दा आर्थिक विकासले महत्वपूर्ण भूमिका ओगटेको देखिन आउंछ । आर्थिक वृद्धिले मात्र पनि त्यस देशको विकास भएको हुंदैन । मुख्य कुरो ती देशमा बस्ने सम्पूर्ण जनताको जीवनस्तर उठेको र गरिबी घटेको छ छैन भन्ने कुरो नै मुख्य आधार हो । कुनै पनि देशको आर्थिक वृद्धि तीब्र गतिमा भएपनि यदि त्यस देशका जनताको गरिबी घटेको छैन भने यथार्थमा आर्थिक विकास भएको भन्न सकिदैंन ।

नेपालको सन्दर्भमा हेर्ने हो भने २०१३ साल देखि योजनावद्ध रुपमा विकासको शुरुआत भएपनि यसले मूर्तरुप लिन सकेको छैन । कुनै पनि आवधिक योजनाले पूर्व निर्धारित लक्ष्य प्राप्त गर्न नसकेको हुंदा नेपालीको गरिबी घटाउन सकिएको छैन । नेपालको आर्थिक विकास गरी गरिबी घटाउनको लागि विभिन्न प्रयास गरिए पनि तिनीहरुले मूर्तरुप पाउन सकेका छैनन् । यसै कारणले गर्दा तल्लो तहदेखिनै गरिबी घटाउन नेपालको सम्पूर्ण भौगोलिक अवस्थितिलाई गाउं, नगर र जिल्ला गरी तीन तहमा विभाजन गरी तत् तत् तहहरुले आ-आफ्नो विकास गर्नको लागि गाउं विकास समिति, नगरपालिका र जिल्ला विकास समिति गठन गरी विकास प्रक्रिया अघि बढाएको देखिन्छ ।

सर्वसाधारणलाई कसरी विकास प्रक्रियामा सहभागी गराई उनीहरुको जीवनस्तर उकास्ने भन्ने सन्दर्भमा नेपालको संविधानमा सार्वजनिक, निजी र सहकारी क्षेत्रको सहभागिता तथा विकास मार्फत उपलब्ध साधन र स्रोतको अधिकतम परिचालनद्वारा तीव्र आर्थिक वृद्धि हासिल गर्दै दिगो आर्थिक विकास गर्ने तथा प्राप्त उपलब्धिहरूको न्यायोचित वितरण गरी आर्थिक असमानताको अन्त्य गर्दै शोषणरहित समाजको निर्माण गर्न राष्ट्रिय अर्थतन्त्रलाई आत्मनिर्भर, स्वतन्त्र तथा उन्नतशील बनाउँदै समाजवाद उन्मुख स्वतन्त्र र समृद्ध अर्थतन्त्रको विकास गर्ने राज्यको आर्थिक उद्देश्य हुनेछ भनि उल्लेख भएको छ । यो संविधान लागु हुनु भन्दा अघिका संविधानले निर्धारण गरेका लक्ष्य प्राप्त गर्न पनि विभिन्न कानूनहरुको तर्जुमा गरी सोही आधारमा विकास निर्माणका कार्यहरु संचालन हुंदै आएका पाईन्छन् । यहि विकासको लक्ष्य प्राप्त गरी तल्लो तहका जनताको जीवनस्तरमा सुधार ल्याउन अनिवार्य भएको हुंदा स्थानीय निकायहरु स्थापना गरिएका हुन् ।

प्रस्तुत सन्दर्भमा स्थानीय निकायहरुलाई क्रियाशील बनाई तल्लो तहका जनतालाई विकास निर्माण कार्यमा अधिकाधिक मात्रामा सम्मिलित गराई विकासको फल प्राप्त गर्नको लागि स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन, २०५५ र स्थानीय स्वायत्त शासन नियमावली, २०५६ मा विभिन्न व्यवस्था भएको पाईन्छ । जस अनुसार ऐनको प्रस्तावनामा नै विकेन्द्रीकरणको माध्यमद्वारा जनतालाई अधिकाधिक मात्रामा सम्मिलित गराई आफ्नो क्षेत्रको विकासको लागि साधनको परिचालन, विनियोजन र विकासको प्रतिफलको सन्तुलित तथा समान वितरणमा सामाजिक समानता ल्याउने कार्यमा जनजाति, आदिवासी, दलित र सामाजिक तथा आर्थिक दृष्टिकोणबाट पिछडिएका वर्ग समेत समग्र जनताको सहभागितामा अभिवृद्धि गर्दै विकास प्रक्रियालाई संस्थागत गर्ने उल्लेख भएको छ । त्यसैगरी योजनाहरुको तर्जुमा स्थानीय तहबाटै हुनुपर्ने व्यवस्था र स्थानीय नेतृत्वको विकास गरी जनताको दैनिक आवश्यकता तथा जनजीवनलाई असर पार्ने विषयहरुमा निर्णय गर्न सक्ने गरी स्थानीय स्वायत्त शासन पद्धतिको विकासको लागि स्थानीय निकायहरुको गठन भएका छन् ।

स्थानीय निकायहरुको गठन गर्ने सम्बन्धमा ऐनमा नै व्यवस्था भएको छ । ऐनमा भएको व्यवस्था अनुसार स्थानीय स्वायत्त शासन नियमावली, २०५६ मा गाउं विकास समिति, नगरपालिका र जिल्ला विकास समितको गठन कानून बाटै व्यवस्थित गरिएको छ । स्थानीय निकायका तीन तह भए पनि यस लेखमा जिल्ला विकास समितिको न्यूनतम शर्त तथा कार्यसम्पादन मापन विषयमा केही प्रकाश पार्ने प्रयास गरिएको छ ।

जिल्ला विकास समिति स्थानीय निकायको माथिल्लो तहको निकाय हो । यसले सम्पादन गर्ने कामको बारेमा स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन, २०५५ को दफा १८८ मा काम, कर्तव्य र अधिकारको विषयमा उल्लेख भएको छ ।

✍ पूर्व उप-सचिव (लेखा)

जसअनुसार विभिन्न किसिमका नीति बनाउने, सो नीति अनुसारका कार्यक्रम तर्जुमा गर्ने र कार्यान्वयन गर्नुपर्ने व्यवस्था छ । ऐनमा भएको व्यवस्था बमोजिम संचालित कार्यक्रमबाट पूर्वनिर्धारित लक्ष प्राप्त भयो भएन भनी मूल्यांकन गरिनु र मूल्यांकनबाट निस्किएको नतिजालाई सार्वजनिक गरी सोको आधारमा अघि बढ्नु नितान्त आवश्यक हुन आउंछ ।

स्थानीय निकायहरुले संचालन गरी आएका विकास निर्माण कार्यहरुले पूर्वनिर्धारित लक्ष्य प्राप्त गर्न सके सकेनन् र प्राप्त उपलब्धि लक्षित समूहसम्म पुग्न सक्यो सकेन भनि सूक्ष्म रुपमा मूल्यांकन गरी मूल्यांकनबाट देखिएका कमी कमजोरीहरुलाई सुधार गर्नु नै योजना प्रक्रियाको मूल आधारशीला हो । यसैलाई मध्यनजर गरी आ.व. २०६३।६४ देखि स्थानीय निकायहरुले प्रत्येक वर्ष सम्पादन गरेका कार्यहरुको मापन गर्ने कार्य संचालन हुंदै आएको छ । यस मापन प्रक्रियाले स्थानीय निकायहरुले आफ्नो कार्यक्षेत्र अन्तर्गत संचालित कार्यक्रमबाट हांसिल भएका उपलब्धिहरुको लेखाजोखा गरी नतिजालाई सार्वजनिक गर्ने भएको हुंदा कुनै पनि स्थानीय निकाय आफ्नो कार्य प्रति बढी जिम्मेवार एवं सजग हुनुपर्ने देखिन्छ । यस मापन कार्यलाई न्यूनतम शर्त तथा कार्यसम्पादन भनिएको छ र यहां यहीं विषयमा चर्चा गरिएको छ ।

न्यूनतम शर्त तथा कार्यसम्पादन मापन प्रणालीको शुरुवात युगाण्डाबाट भएको हो र युगाण्डाले यसबाट पाएको सफलता पश्चात् विश्वका धेरै देशहरुमा यसलाई प्रयोगमा ल्याएको पाईन्छ । अन्य विभिन्न देशमा सफल भएको कारणले गर्दा नेपालमा यसलाई संचालनमा ल्याईएको हुन सक्दछ । अन्य सरकारी निकायमा यसलाई लागु नगरिए पनि यसकै अवधारणालाई पछ्याउंदै कार्यसम्पादनमा आधारित उपलब्धिलाई आधार मानी केही सरकारी निकायमा कर्मचारीले गरेको कामको परिमाणको लेखाजोखा गरी प्रोत्साहन प्रदान गर्ने गरेको देखिन्छ । तर सबै कार्यालयहरुमा लागु नभएको हुंदा यसले पूर्णता पाउन सकेको छैन र यसबाट सबै कर्मचारी सन्तुष्ट पनि भएका देखिदैनन् । यसको तुलनामा न्यूनतम शर्त तथा कार्यसम्पादन मापन धेरै वैज्ञानिक र प्रभावकारी भन्न सकिन्छ ।

न्यनतम शर्त तथा कार्यसम्पादन मापन कार्यलाई व्यवस्थित एवं प्रभावकारी बनाउने सन्दर्भमा नेपाल सरकार स्थानीय विकास मन्त्रालय अन्तर्गत स्थानीय निकाय वित्तीय आयोगको सचिवालयले न्यूनतम शर्त तथा कार्यसम्पादन मापन कार्यविधि तर्जुमा गरी लागु गरेको छ । यहीं कार्यविधिको सेरोफेरोमा रही यहां केही उल्लेख गरिएको छ । यस कार्य विधिले जिविसले सम्पादन गर्नु पर्ने केही मुख्य मुख्य कार्यहरुलाई दुई खण्डमा विभाजन गरेको छ । प्रथम खण्डमा न्यूनतम शर्तहरुका विषयमा र दोश्रो खण्डमा कार्यसम्पादनका विषयहरुमा उल्लेख गरिएको छ ।

न्यूनतम शर्त

न्यूनतम शर्तमा ९ वटा सूचकहरु रहेका छन् र यी सबै सूचकहरु जिविसले पूरा गर्नुपर्ने अनिवार्यता गरिएको छ । यदि कुनै जिविसले यी शर्तमध्ये कुनै एक मात्र पूरा नगरे पनि शर्त पूरा गरेको मानिदैन । यी नौ वटा सूचकहरुको मापन गर्दा अंकको आधार नभई शर्त पूरा गरेको छ छैन भनि हेर्ने गरिन्छ । अर्थात, पूरा गर्नु पर्ने शर्त निर्धारित समयमा पूरा गरी सोको प्रतिवेदन समयमा नै सम्बन्धित निकायमा निर्धारित ढांचामा पठाएको हुनुपर्ने व्यवस्था छ ।

न्यूनतम शर्तका सूचकमा मुख्य रुपमा वार्षिक बजेट, प्रगति समीक्षा, प्रगति प्रतिबेदन, कोष संचालन, लेखापरीक्षण, सूचना अभिलेख, जिन्सी व्यवस्थापन, आन्तरिक लेखापरीक्षण र कर्मचारी व्यवस्थापन सम्बन्धी शर्तहरु रहेका छन् । यी नौ वटा शर्तहरुको मापन गर्ने कार्यको लागि बढी सहज हुने गरी प्रत्येक सूचकको सूक्ष्म रुपमा मापन गर्नको लागि विभिन्न सूचक अन्तर्गत विभिन्न बुंदाहरु पनि उल्लेख गरिएको छ । यी बुंदाहरुको सीमा भित्र रहि मापन गर्नुपर्ने हुंदा यसबाट मापन गर्ने विज्ञलाई एकातिर सजिलो हुन गएको छ भने अर्को तिर मापन गर्नुपर्ने सूचकले पूर्णता पाएको देखिन आउछ । यसरी सूक्ष्म रुपमा मापन गरिनु पर्ने हुंदा मापन प्रक्रिया बढी उपलब्धिमूलक हुन गएको छ ।

कार्यसम्पादन मापन

जिविसले सम्पादन गर्नुपर्ने कार्यहरु मध्ये छनौट गरी केही कार्यहरुलाई समूहकृत गरी ४६ वटा सूचकमा विभाजन गरिएको छ । यी सूचकहरुलाई कार्य प्रकृतिको आधारमा ५ वटा कार्यक्षेत्रमा समूहकृत गरिएको छ । जस अनुसार योजना तथा बजेट, स्रोत परिचालन, बजेट निकासा खर्च, अनुगमन मूल्यांकन र संगठन व्यवस्थापन पर्दछन् । यसरी समूहकृत कार्यक्षेत्र अन्तर्गत प्रत्येक सूचक मापन गर्न सजिलो र यथार्थपरक होस् भन्ने उद्धेश्यले प्रत्येक सूचकको केके कुरा मापन गर्ने भन्ने सम्बन्धमा पनि न्यूनतम शर्तमा उल्लेख गरिए बमोजिम कार्यसम्पादनका विभिन्न सूचक अन्तर्गत पनि मापन गर्नुपर्ने विभिन्न बुंदाहरु उल्लेख गरिएको छ । जसले गर्दा मापन कार्य यथार्थ

एवं सहज बन्न गएको छ । कार्यसम्पादनमा १०० अंक दिईएको छ । यहां मुख्य बुझ्न पर्ने कुरा के छ भने बढी अंक प्राप्त गर्दैमा त्यस निकायको कार्यसम्पादन राम्रो भएको मान्न सकिदैन । यदि स्थानीय निकायहरुले प्रत्येक कार्यक्षेत्रमा न्यूनतम निर्धारण गरिएको अंक प्राप्त गर्न सक्दैनन् भने उच्चतम अंक ल्याएर पनि असफल हुन सक्दछन् । न्यूनतम शर्तका सबै सूचक र कार्यसम्पादनमा उल्लेखित ५ वटै कार्यक्षेत्रमा उत्तीर्ण हुनुपर्ने व्यवस्थाले कार्यसम्पादनको अवस्था उच्च तहको हुनैपर्ने देखिएको छ ।

न्यूनतम शर्त तथा कार्यसम्पादन मापनको आवश्यकता

नेपालले अपनाई आएको योजनावद्ध विकास प्रणालीको मुख्य उद्वेश्य विकासको प्रतिफल तल्लो तहका जनतासम्मले उपभोग गर्न पाउन् भन्ने नै हो र यसैलाई दृष्टिगत गरी विकास एवं निर्माण कार्यहरुलाई अघि बढाउंदै आएको पाईन्छ । यद्यपि विकासको प्रतिफल लक्षित वर्गसम्म पुग्न नसकेको यथार्थतालाई पनि हामीले भुल्न हुंदैन । त्यसैले विकासको फल तलसम्म के कसरी पुर्‍याउने बारे चर्का चर्का बहस हुंदै आएता पनि आशातीत विकास हुन सकेको छैन । यसै कारणले गर्दा विकास एवं निर्माण कार्य लक्षित वर्गसम्म पुर्‍याउन विभिन्न प्रणाली लागु गरिएका छन् । केन्द्रीय बजेट प्रणालीले गाउं तथा ईलाकासम्म आफ्नो पहुंच पुर्‍याउन नसकेको हुनाले नै स्थानीय निकायहरु स्थापना गरिएका हुन् । लक्षित वर्गमा विकास पुर्‍याउनको लागि स्थानीय निकायहरुले पनि अनिवार्य रुपमा कुल पुंजीगत बजेटको ३५ प्रतिशत छुट्याउनु पर्दछ । यस व्यवस्थाले निश्चय नै केही हदसम्म तल्लो तहका जनताले पनि विकासको फल उपभोग गर्न पाउने देखिन्छ । यसै प्रसंगमा यहां जोड्न खोजिएको कुरा के हो भने स्थानीय निकायहरुले योजना तर्जुमा, बजेट विनियोजन तथा स्वीकृति, कार्यान्वयन, उपलब्धि, प्रगति समिक्षा, लेखा, लेखापरीक्षण, बेरुजु र फछ्र्यौट आदि विषयहरुमा तोकिए बमोजिम कार्य सम्पन्न गर्न सके सकेनन् भनि मापन गरिने भएको हुंदा निश्चय नै यस मापन प्रक्रियाले विकासको फल तल्लो तहका वर्गमा पुर्‍याउन मद्धत गरेको छ ।

न्यूनतम शर्त तथा कार्यसम्पादन मापनको नतिजाबाट ९ वटा न्यूनतम शर्त र विभिन्न ५ वटा कार्यक्षेत्र र ती अन्तर्गतका सूचकहरुको असफलताको सन्दर्भमा पछिका वर्षहरुमा सुधार गर्नुपर्ने दिशा निर्देशित हुने हुंदा स्थानीय निकायको लागि यो एउटा मुख्य औजारको रुपमा देखापरेको छ ।

यो मापन प्रणालीले निर्देश गरेको पूरा गर्नुपर्ने शर्त र सम्पादन गर्नुपर्ने कामको सन्दर्भमा स्थानीय निकायहरु आफ्नो काम प्रति बढी जिम्मेवार भएका छन् । यस प्रकारले ऐन नियममा भएको व्यवस्था पूर्ण रुपमा परिपालन भएको छ छैन भनि मापन गरिने र सोको आधारमा मूल्यांकन गरी थप बजेट समेत उपलब्ध गराउने व्यवस्था रहेको छ । यसको अतिरिक्त सम्बन्धित निकायलाई पुरष्कृत गरिने व्यवस्थाले स्थानीय निकायहरुलाई आफ्नो जिम्मेवारी पूरागर्ने तर्फ अझ बढी हौसला दिएको देखिन्छ ।

यो मापन पद्धति स्थानीय निकायमा भरपर्दो, गुणस्तरयुक्त र यथार्थपरक भएको हुनाले नै यसलाई अंगिकार गरिदै आएको देखिन्छ । साथै यसले योजना तथा बजेटको कार्यान्वयन, कार्यविधि तथा प्रक्रियाको पालना गर्नुपर्ने कुराको मापन गर्ने हुंदा कार्यसम्पादनले उपलब्धिमूलक नतिजा ल्याएको छ ।

यसमा संलग्न विज्ञहरुले आफ्नो विज्ञता र मापन कार्यको अनुभवको आधारमा सुझाव दिने हुंदा स्थानीय निकाय वित्तीय आयोगको सचिवालय र स्थानीय निकायलाई समेत कुनै न कुनै रुपमा सहयोग पुगेको छ ।

न्यूनतम शर्त तथा कार्यसम्पादन मापनको सकारात्मक पक्ष

स्थानीय निकाय वित्तीय आयोगको सचिवालयले आ.व. २०६३।६४ देखि न्यूनतम शर्त तथा कार्यसम्पादन मापन सम्बन्धि कार्य गर्दै आएको हंदा सूचकहरु स्वतःपरिष्कृत हुंदै आएका छन् । परिष्कृत एवं परिमार्जित सूचकहरुले निश्चय नै मापन कार्यबाट प्राप्त नतिजा यथार्थपरक हुन गई पछिका दिनमा नीति नियम तर्जुमा गर्न र योजना कार्यान्वयन गर्न ठूलो भूमिका भएको पाईएको छ ।

मापन कार्यमा खटिने विज्ञ एवं संस्थाको छनौट प्रकृयाले पनि महत्वपूर्ण भूमिका खेलेको हुन्छ । संस्थाको छनौट गर्दा निश्चित आधारहरु निर्धारण गरिएका हुन्छन् भने विज्ञको छनौट गर्दा पनि बिभिन्न आधार तय गरिएका छन् । सार्वजनिक रुपमा आवेदन आव्हान गरी पारदर्शी किसिमबाट छनौट गरिने हुंदा मापन कार्य प्रभावकारी भएको छ ।

मापन कार्य शुरु गर्नु पूर्व विज्ञहरुलाई अभिमुखिकरण गराउन उपयुक्त हुने भएकोले वित्तीय आयोगले न्यूनतम शर्त तथा कार्यसम्पादन बारे सघन रुपमा ४ दिने प्रशिक्षण गराई कार्यक्षेत्रमा पठाउने हुंदा मापन कार्य बढी उपलब्धिमूलक हुन गएको छ ।

कुनैपनि कार्यमा आचार संहिताको महत्वपूर्ण भूमिका हुने हुंदा प्रस्तुत सन्दर्भमा आचार संहिता पालना गर्नुपर्ने विषयमा पूरापूर ध्यान दिईएको छ । विज्ञहरुले जिविसलाई आर्थिक व्ययभार नहुने गरी मापन कार्य गर्नुपर्ने र मापन कार्यको लागि आवश्यक भएको समयमा मात्र मितव्ययितापूर्वक सवारी साधन प्रयोग गर्नुपर्ने व्यवस्थाले कम खर्चमा र निष्पक्ष रुपमा कार्य सम्पन्न हुने व्यवस्था रहेको छ ।

न्यूनतम शर्त तथा कार्यसम्पादन मापन कार्यको नतिजा प्रकाशित भएपछि कुन जिविसले कति अंक प्राप्त गर्‍यो, कुन जिविस असफल भयो र प्रथम, द्वितीय र तृतीय स्थान क-कसले प्राप्त गरे भनि जिज्ञासाले व्यापकता लिएको देखिन्छ । यसबाट असफल हुनेले भविष्यमा सफलतातिर आफूलाई अघि बढाउन मार्ग निर्देश हुने र सफलता हांसिल गर्नेले बढी अग्रसरता हुने तिर मार्ग प्रशस्त गरेको छ ।

न्यूनतम शर्त पूरागर्न नसक्ने जिविसहरुले थप पुंजीगत अनुदान प्राप्त गर्न नसक्ने र शर्त पूरा गरेकाहरुले पनि यदि कार्यसम्पादनमा तोकिएको न्यूनतम अंक प्राप्त गर्न नसक्नेहरुको हकमा थप पुंजीगत अनुदानमा २० प्रतिशतले कटौती हुने प्रावधानले गर्दा जिविसहरु अरुले भन्दा आफूले बढी अंक ल्याउने तर्फ अग्रसर भएका देखिन्छन् । न्यूनतम शर्त तथा कार्यसम्पादनमा उत्तीर्ण भई सबैभन्दा बढी अंक प्राप्त गर्ने तीन तीन वटा जिल्ला विकास समितिलाई थप पुंजीगत अनुदानमा २० प्रतिशतले थप हुनेछ । यस प्रकारले न्यूनतम शर्त तथा कार्यसम्पादन मापन प्रणालीले जिविसमा प्रतिस्पर्धाको सकारात्मक वातावरण श्रृजना गरेको छ ।

नकारात्मक पक्ष

न्यूनतम शर्त तथा कार्यसम्पादन मापन प्रणाली अलोचना रहित हुन सकेको छैन । खासगरी यसलाई प्रक्रियामुखि भयो भन्ने पनि गरिएको छ । जसले प्रकृया पुर्‍यायो उसले बढी अंक प्राप्त गर्ने भएकोले यसको उपादेयता छैन भन्ने आलोचना पनि छ । शुरुका वर्षहरुमा केही कमी कमजोरी हुन गए पनि क्रमिक रुपमा सुधार गरिदै र परिमार्जन हुंदै आएकोले भविष्यमा अझ बढी सुधार हुने अपेक्षा गर्न सकिन्छ । त्यसैगरी यस मापन विधिमा कतिपय सूचकहरुले कागजात भए नभएको हेरे मात्र पुग्ने र कामको उपादेयता, गुणस्तर, प्रतिफल आदि विषयमा मापनले समेट्न नसक्ने हुंदा अधुरो भन्ने गरिएको पनि छ ।

सबै जिविसहरुलाई एकै किसिमको मापन विधिबाट मापन गरिदा व्यवहारिक नहुने भनि भन्ने गरिएको पनि छ । ठूला जिविस र साना जिविस बीच साधन स्रोतको ठूलो खाडल हुनुले गर्दा एकै प्रकारका मापदण्ड राख्न नहुने भनाई आई नै रहेको छ ।

मापन गर्ने विज्ञहरुको विषयमा पनि टिका टिप्पणी हुने गरेको पाईन्छ । स्थानीय निकायको अनुभव नभएका र मूल्यांकन कार्यमा संलग्न नभएका विज्ञहरुले पनि भाग लिन पाउने हुंदा जिविसको कार्यसम्पादनको यथार्थ मूल्यांकन हुन नसकेको गुनासाहरु पनि सुनिनमा आएका छन् ।

यो मापन विधिलाई कतिपय जिविसहरुले अन्तिम लेखापरीक्षण जस्तो झंझटिलो रुपमा लिने गरेका पनि छन् । ४६ वटा सूचकहरुले खोजेका सबै सूचना र विवरणहरु उपलब्ध गराउने कार्य बढी झंझटिलो भएको कुरा पनि सुनिदै आएको छ । त्यसैगरी जुन आर्थिक वर्षको मापन गरिने हो सो वर्षको आंकडा एवं विवरणले मात्र नपुगी गत भन्दा अघिल्लो वर्ष, गत वर्ष र चालू वर्षको विवरणहरु उपलब्ध गराउनु पर्ने व्यवस्थाले जिविसहरुले आफूलाई कामको दृष्टिकोणबाट बढी बोझिलो र झंझटिलो हुन गएको अनुभव गरेको देखिएको छ ।

तुलनात्मक दृष्टिकोण

न्यूनतम शर्त तथा कार्यसम्पादन मापन प्रणालीका सानातिना समस्या भएपनि तिनीहरु त्यति जटिल देखिएका छैनन् । बढी प्रक्रियागत, झंझटिलो, कागजात संकलनको ठेली जस्ता आलोचना आएपनि यिनीहरुले त्यति महत्व राखेका हुंदैनन् । यिनीहरुलाई सहज रुपमा स्वीकारी सजिलै सुधार गर्न सकिन्छ ।

लामो अवधिसम्म स्थानीय निकायको निर्वाचन नभई जनप्रतिनिधिविहीन रहेको अवस्थामा यस प्रणालीले निकैनै महत्वपूर्ण भूमिका खेलेको देखिन्छ । मूलतः जिविसहरुमा कसले कति अंक प्राप्त गर्‍यो र हाम्रो जिविसले किन कम अंक ल्यायो भनि जिज्ञासाको वातावरणको जागरण पैदा हुने स्थितिले निश्चयनै आफ्नो काम प्रति सचेत भई सुधार गर्नको लागि मार्ग प्रसस्त गरेको छ ।

स्थानीय निकायहरुले समयमानै वार्षिक आर्थिक विवरण, वार्षिक प्रगति विवरण, वार्षिक समीक्षा प्रतिवेदन र अन्य विवरण मन्त्रालय एवं सम्बन्धित निकायमा पठाउनु पर्ने कारणले गर्दा पनि केन्द्रीय तहमा नीति निर्माण र योजना तर्जुमा गर्न सजिलो हुन गएको छ ।

निष्कर्ष

जनप्रतिनिधिविहीन अवस्थामा भएका स्थानीय निकायहरुले के कसरी कार्यसम्पादन गरी आएका छन् भनि केन्द्रीय तहबाट निगरानी, अनुगमन तथा मूल्यांकन गरिनुपर्ने हुन आउंछ । यस कार्यको लागि पनि यस मापनले केन्द्रीय तहलाई राय एवं सुझाव प्रदान गरी सहयोग पुर्‍याएको छ । त्यसैगरी मन्त्रालयबाट प्राप्त नीति निर्देशन पनि यिनै निकायहरुको माध्यमबाट कार्यान्वयन गरिने हुंदा विकासको लागि स्थानीय निकायहरुको महत्वपूर्ण भूमिका रहेको छ । यसरी स्थानीय निकायले जनताका सरोकारका विषयहरुमा सेवा गर्न सकेका छन् छैनन् भनि मापन गर्ने कार्य न्यूनतम शर्त तथा कार्यसम्पादनले गर्ने भएको हुंदा निश्चय नै यसको भूमिकालाई नकार्न सकिदैन ।

❑❑❑

Privatization in Nepal

✍ Basudev Sharma Poudel (Phd)

Privatization is not a new concept and it is not used in developing countries, but it is hundreds of years that the private sector, makes the essential basis in western industrial countries and gained the services of the government. Privatization is one singular economic policy that has generated many controversies in Nepal, while some argued in favour of, others are antagonistic about its introduction in the country. The transfer of the government owned shareholding in public enterprises to the private shareholders is one of the revolutionary innovations in economic policies of both developed and developing countries. Privatization is a product of neoliberal economic reforms that become popular and globalized through the World Bank (WB) and the International Monetary Fund (IMF). Privatization refers to the transfer of State Owned Enterprises (SOEs) including ownership and control management to the private sector. It is a measure adopted by the government to bring in private owners to the control of public enterprises accordingly to reduce government expenditure in SOEs. It involves the transfer of the government owned shares in designed SOEs to private shareholders. Privatization therefore includes an activity that ranges from selling of SOEs to contracting out of public services to private contractors.

Different authorities have described privatization as: privatization means doing the economic activities by the private sector or transferring the ownership of the government assets to the private sector. The privatization word includes variety of ways for changing the relationship between the government and the private sector like for example not nationalizing, or selling government assets, deregulation, or remove restricting rules and introducing competition in governmental absolute monopolies and contracting out or cession of producing goods and services to the private sector which are managing and supporting by the government. Privatization in the countries with centralized economy is higher than the ownership transferring or regulation adjustment. Privatization means making new economic system according to the market and finally changing in various dimensions of economy. Though the government usually combines the various ways of privatization, all of them have their own characteristics and involves various degrees of the government and the private participation in economic activities. Figure1, below, presents the summary of various ways of privatization. With a little attention to various presented ways, we can understand that three last ways in figure 1 are conforms with cession of the public sector activities to the private sector.

Figure 1 : Privatization Methods

Methods	Purposes
Returning and renewed privatization	Returning the confiscated estates or nationalized to the previous owners with sustain a lose to some or all parts of that

✍ Under Secretery, Ministry of finance, Privatization Unit

Auction	Organized sell by the government to provide a bid by private investors about governmental estates or assets
Direct sale	Transferring the government estates to the private sector through direct sale to private investors
Stock sale	Public selling of stocks of the government agencies in stock exchange or bidding a stock sale to special groups of investors
Public distribution of stocks	Using of bonds, sale coupons, or even free distribution of stocks to citizens for buying stocks of the government agencies which are to be privatized
Signing a contract to presenting public services	Government agreement with private companies for presenting services of management in facilities for a special period and give a concession to the private sector
Cooperate the private sector with the public sector	Mutual businesses between the government and the private companies for presenting services
Transferring services to private organizations	Liquidation of government services, giving the permission of presenting services to the private sector, using the private sectors for better and more presenting of the services

Worldwide, between 1979 and the end of 1999, more than 130 countries divested, or turned over to private management, at least 75,000 medium and large enterprises formerly owned and operated by the state. These entities were found in all economic sectors: infrastructure (e.g., telecommunications, water and sewerage, electricity generation and distribution, ports, airlines, postal services, railroads and several facets of road transport), banking, insurance, tourism, and every manner of commercial, industrial and service activity, including a zoo in Argentina and a football team in Mexico. A roughly equal number of small business units was also privatized, the bulk of them in formerly socialist states in East and Central Europe, and Central Asia. Despite massive activity pre-2000, and the smaller but still significant number of divestitures post-2000, a surprisingly large number of firms and a huge amount of valuable assets remain instate hands in the developing economy/emerging market world, and unexpectedly, in OECDcountries as well. This is particularly true in the infrastructure sector (outside of telecommunications, and even there, more than half of developing countries continue to own and operate the fixed-line portion of the sector). Numerous privatizations, of management if not of ownership, have indeed taken place in electricity generation and distribution, in water and sewerage and various parts of transport. However, most states in Africa, the Middle East and Central and South Asia still retain ownership and operation of the bulk of their utilities.

Privatization in Nepal

Nepal had started privatization since 1992. From the period of 1992 to 2008, 30 state owned enterprises have been privatized using the different modalities such as assets and business sales, share sales, management contract, lease, liquidation, and dissolution. Following table depicts the scenario of these enterprises.

Table-1 : Yearwise Privatization

Year	Number of enterprises privatized	Enterprises
1992	3	Brikuti Paper Factory, Harisidhhi Brick and TileFactory,Bansbari Leather ShoeFactory.
1993	4	Nepal Film DevelopmentCompany, Balaju Textile Industry, Raw Hide Collection and Processing Centre, Nepal Jute Development andTrading Company.
1994	3	Nepal Bitumen and Barrel Industry, Nepal Lube Oil, Tobacco Development Company.
1996	2	Nepal Metal Factory, Raghupati Jute Mills
1997	1	Nepal Bank Limited
2000	1	Nepal Tea Development Corporation
2001	1	Agriculture Project Service Centre
2002	6	Biratnagar Jute Mills, Himal Cement Industry, Cottage Handicraft Sales Emporium, Nepal Coal Limited, Hetauda Textile Industry, Nepal Transport Corporation.
2003	3	Butwal Power Company, Birgunj Sugar Factory, Agriculture Inputs Factory
2004	1	Bhaktapur Brick Factory Limited
2006	4	Lumbini Sugar Factory, Nepal Rosin and Turpentine Industry, Agriculture Lime Industry Limited, Nepal Drilling Company,
2008	1	Nepal Telecom

With the objectives of increasing productivity by improving efficiency, reducing administrative and financial burden of the government and increasing private sector participation as well as by ensuring effectiveness in service delivery, the process of privatization, dissolution and liquidation of the Government-owned public enterprises was

started since 1993. Since then, disinvestment of 30 public enterprises have been completed until the end of FY 2008/09 using different modalities, such as, liquidation, dissolution, management contract, selling of assets and businesses, partial selling of shares, selling of current assets and building and leasing out of properties. The description is presented in following table.

Table -2 : Mode of Privatization

S. N.	Name of the Public Enterprises	Year	Mode of Privatization	% of Share Sold	Selling Price (Rs. '000)
1	Brikuti Paper Factory	1992	Assets and Business Sales		
2	Harisidhhi Brick and Tile Factory	1992	Assets and Business Sales		
3	Bansbari Leather Shoe Factory	1992	Assets and Business Sales		
4	Nepal Film Development Company	1993	Share sales	51	64,662
5	Balaju Textile Industry	1993	Share sales	70	17,716
6	Raw Hide Collection and Processing Centre	1993	Share sales	100	39,90
7	Nepal Bitumen and Barrel Industry	1994	Share sales	65	13,127
8	Nepal Lube Oil	1994	Share sales	40	31,057
9	Nepal Jute Development and Trading Company	1993	Liquidation		
10	Tobacco Development Company	1994	Liquidation		
11	Nepal Metal Factory	1996	Share sales	51	14,473
12	Raghupati Jute Mills	1996	Share sales	65	82,204

13	Nepal Bank Limited	1997	Share sales	10	12,51,40
14	Agriculture Project Service Centre	2001	Liquidation	-	-
15	Nepal Tea Development Corporation	2000	Share sales	65	26,71,05 rent-40,00
16	Biratnagar Jute Mills*	2002	Management Contract	-	--
17	Himal Cement Industry Ltd.	2002	Liquidation	-	-
18	Cottage Handicraft Sales emporium	2002	Liquidation	-	-
19	Nepal Coal Limited	2002	Liquidation	-	-
20	Hetauda Textile Industry	2002	Liquidation	-	-
21	Nepal Transport Corporation	2002	Dissolved	-	-
22	Butwal Power Company	2003	Share sales	75	87,4200 and US$ 1 million
23	Birgunj Sugar Factory Ltd.	2003	Liquidation	-	-
24	Agriculture Inputs Factory Limited	2003	Liquidation	-	-
25	Bhaktapur Brick Factory Limited	2004	Asset and Business Sales	-	14,500 (asset sale)31,900 (10years lease)
26	Lumbini Sugar Factory	2006	Asset and Business Sales	-	78,600 (asset sale) 42,12 (per year rent)
27	Nepal Rosin and Turpentine Industry	2006	Asset and Business Sales	-	11,01,00 (asset sale) 30,12 (peryear rent)

28	Agriculture Lime Industry Limited*	2006	Liquidation	-	-
29	Nepal Drilling Company	2006	Liquidation	-	-
30	Nepal Telecom	2008	Share Sales	8.53	4,26,41,39

Different Modalities of Privatization

Modalities	Assets and business sales	Share sales	Assets sale and lease	Management contract	Dissolved	Liquidatio n
Number of enterprises	3	11	3	1	11	1
Percentag es	10	36.66	10	0.0333	36.66	0.0333

Guiding principle of Nepal's privatization program are :

- To allow government to concentrate on the business of government policy formulation.
- To reduce the financial and managerial burden imposed on the government by SOES
- To increase competition and efficiency and introduce technological modernization as well as provide better consumer services.
- To develop good management practices.
- To accelerate the rate of growth of economy by stimulating private investment .
- Improve the effectiveness and transparency of privatization procedures and privatization decision making.

Recent development in privatization

After 2008, only two enterprises initiated privatization as a divestment of share to foreign investor; Agricultural Development Bank and Nepal Telecom. Both enterprises were interested to divest their share to the foreign strategic investor but they are not able to get appropriate strategic partner till date. Agricultural Development Bank's divestment program failed due to withdraw of financial support from the ADB where as the progress of Nepal Telecom is in controversy while recruiting consultancy for the divestment program. Nepal Telecom's divestment program is operating in its own resources. The reality of these two

enterprises clearly indicates that entering foreign partner in the Nepalese business and industry is quite difficult.

Challenges on implementation of privatization program

Various challenges are prevailing in the privatization program of Nepalese public enterprises. Among these different challenges, following are the major ones :

Adjustment of Accounts:

The discrepancies between the quality, quantity and condition between the details of assets mentioned in the Information Memorandum and the details prepared by the government deputed evaluator of some privatized public enterprises has caused a long run debates between the purchaser and government resulting in delay in the completion of the privatization process. This problem still exists in Balaju Textile Industry, Raghupati Jute Mill, Bhaktapur Bricks Factory and Nepal Rosin and Turpentine.

Land Encroachment:

The purchasers have not been fully utilized some of the area of land provided on lease to the purchaser in the process of privatization due to the encroachment of the land. This has been a big problem in Raghupati Jute Mills and Nepal Tea Development Corporation.

Sub-Judice Matters:

Some purchasers of the privatized public enterprises have filed cases in the court disputing the delinquent amount to be paid to the government. It has caused a great delay in the completion of privatization process. Some of the examples to this effect are Harisiddhi Brick and Tile Factory, Bhrikuti Paper Factory, Agriculture Tools Factory and Bhaktapur Brick Factory.

Problem in Disposal of Property:

There has been a problem in selling the property of liquidated and privatized public enterprises. The plant and machinery of Hetauda Textile Industry could not be sold in the six years' period after privatization because of the obsolete machinery equipment. The same problem prevailed in the Nepal Drilling Company, Birgunj Sugar Factory and Agriculture Tools Factory.

Problems related to Liquidation :

The liquidation process of the liquidated public enterprises has taken very long because of the problems in assets sale, cases filed by the workers/employees, reluctancy of the liquidators, lack of fund to meet the liabilities etc. The liquidators took long time to complete liquidation proceedings of Bansbari Leather and Shoe Factory, Harisiddhi Brick and Tile Factory, Bhrikuti Paper Industry and finally these public enterprises are in the state of being deregistered. The liquidation of Nepal Coal Ltd. and Cottage Handicraft Sale Emporium is completed and deregistered. Bhaktapur Brick Factory and Agriculture Lime Industry Ltd. are in a position of being deregistered within this fiscal year. The land, building, plant and machinery of Hetauda Textile Industry, which could not be sold, is in the process of being transferred to government ownership and complete liquidation. The government has spent a huge sum of money to meet the liabilities of privatized, liquidated and dissolved public enterprises and it still has to bear huge financial burden for the public enterprises of which liquidation and privatization process is not completed.

Monitoring and Evaluation:

Due to lack of monitoring, the actual condition of PEs could not be ascertained. This raises the question on whether or not the objectives of privatization have been achieved. Therefore, it is imperative to have a mechanism for regular monitoring and evaluation of the privatized enterprises. The government has spent a huge sum of money to meet the liabilities of privatized, liquidated and dissolved public enterprises and it still has to bear huge financial burden for the public enterprises of which liquidation and privatization process has not been completed.

Constraints of Privatization

Privatization exercise in Nepal had suffered a number of constraints. These include policy inconsistencies of government, poor enlightenment programme, income inequality among Nepalese ailing state of earmarked enterprise for privatization, huge debts of SOEs, corruption and lack of transparency. For instance, since the inception of privatization in 1990, the country has passed through fifteen different administrations with different ideology and development programmes. It's worthnoting that between 2008 and 2012, privatization exercise was suspended and restarted in 2013. Privatization has also suffered set back because of poor enlightenment campaign. The Government has not embarked on enough public enlightenment campaign to educate more than 70 percent of Nepalese in rural areas about privatization. This is responsible for the near absence of rural people participation in the acquisition of shares in privatized SOEs. The poor enlightenment programme could also be responsible for opposition from the public and labour unions. It is also evidenced that most SOEs examined for privatization owe huge amount of money to banks, staff and even the government. Meaning those who would buy this enterprise has to settle debts before taking over the corporations.

Conclusion

Privatization is confusing phenomena in Nepal - "too much talk without any business". The reality of privatization depends on private sector initiation and foreign investment in these institutions. Many closed enterprises will be operated only with the foreign investment or foreign aid. Nepal government is not in a position to operate many of the closed enterprises. The definition of privatization in Nepal is also misleading as those enterprises which are not sold or divested to the private hand but closed due to their failures are also considered as privatization. 13 enterprises closed themselves with their own causes and nobody is interested to take them and they dissolved and liquidated. These enterprises are also categorized as privatization. Realizing the situation of privatized enterprises and projecting and analysing the future scenario of privatization, the government is thinking to change in privatization act. In second generation reform campaign of liberalization, privatization is also becoming an agenda.

Private sector, whatever may be its capacity and culture; it is the only actor to drive privatization in Nepal. The culture, value, norms of political misunderstanding, vested interest to appoint CEO in public enterprises, and to get undue benefit and advantage from such sick public enterprises are the only obstacles in the privatization process. If we correct and reform our political and administrative attitude to see state owned enterprises, only few enterprises will be in the government control and the rest of the enterprises will be divested as per their suitable modality.

❑❑❑

WTO, Developing Countries and Nepal

✍ Bharat Pokharel

Abstract

The transition from the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) to the World Trade Organization (WTO) in 1995 marks one of the most important developments in the world economy of the past century. The 161 members of the WTO represent almost there three quarters of the world's 193 independent states. They also account for 90 percent of world trade, more than 80 percent of world GNP, and two thirds of the world's population. Few States outside the WTO have applied for accession and others are observers; few States do not have official links with the WTO. The rapid expansion of the WTO's agenda is exacerbating problem. This widening agenda is placing tremendous pressure on the limited resources of developing countries, making it virtually impossible for them to keep abreast of what is going on, let alone to contribute knowledgeably and authoritatively to the processes.The World Trade Organization (WTO) is the only global international organization dealing with the rules of trade between nations. At its heart are the WTO agreements, negotiated and signed by the bulk of the world's trading nations and ratified in their parliaments. The goal is to help producers of goods and services, exporters, and importers conduct their business.

1. Origin of WTO

The birth of the Bretton Woods institutions in the 1940s was a direct response to the dismal experience of the 1920s and 1930s. Many of those surveying the wreckage of the global economic system in the dreary days of the Second World War-among them, John Maynard Keynes, the dominant economic thinker of that time-came to a simple conclusion. The world's economic system needed honest referees. It could not be left to the mercy of unilateral action by the governments or to the unregulated workings of international markets. It needed multilateral institutions of economic governance to lay down some mutually agreed rules for all nations on the conduct of their affairs. Thus, emerged the International Monetary Fund (IMF), the International Bank for Reconstruction and Development (IBRD, or the World Bank), the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) and later, the World Trade Organization (WTO).

The end of World War II, however, and the possible need for strong antideflationary measures to maintain high levels of employment threatened to bring the triumph of national economic planning (Wallace, 1945). The business community was almost unanimous in its opposition to such an outcome. There were several strands to this opposition. One was the deeply held commitment to fiscal conservatism: governments were obliged to balance their budgets and live within their means. This, in turn, grew out

✍Associate Professor, Central Department of Economics and Former Executive Director, CEDA, Tribhuvan University, Nepal

of a belief that "the government that governs best, governs least." An expanded government role would increase the likelihood that government would limit the sphere of profit-making activity. The entrance of the government into producing electric power or building housing would tend to displace the capitalists already providing these services. The national economic planners would, furthermore, create a planning apparatus that businessmen feared would reduce them to mere functionaries with little sphere for independent decision-making, free of outside interference (Hawley, 1966).

The national economic planners tended to have close links with the labor movement, particularly with the new industrial unions, and this was another source of business hostility. The business community feared that a national planning apparatus would increase the power of the labor movement and make it impossible to roll back some of the gains made by labor during the depression and the war. Redistributive taxation was seen as a threat to existing wealth and to the maintenance of an adequate pool of relatively cheap labor. Businessmen feared that if all the reforms of the national economic planners were carried out, the combination of high corporate taxes and reduced power of capitalist over their employees would cause American goods to be priced out of the world market (Sutton, 1956).

In the context, the idea of an export surplus took on a special importance. If the United States could export to the rest of the world $5-10 billion dollars worth of goods more than it imported, this would have a stimulating effect on the domestic economy. It would be the equivalent roughly of the amount of business investment or new government spending. Such a surplus might make an equivalent amount of government spending unnecessary, and it would avert an enormous expansion of the government's economic role. In short, the combination of strong investment in new housing, a reasonably high rate of new business investment, and a large export surplus conceivably could assure a return to high levels of employment. Furthermore, a high level of exports could avert painful reorganization for certain sectors of the economy that was overbuilt during the war. The export of large numbers of machine tools, for example, could prevent a crisis in that critical industry that had dramatically expanded its capacity during the war.

There were, however, a number of difficulties involved in maintaining a substantial export surplus. In fact, the U.S. export surplus had been one of the major elements of U.S. international irresponsibility in the interwar years. Because of this experience, it was widely recognized that the United States could not maintain an export surplus forever. The repayment of the loans that had been granted to finance the export surplus would make it necessary eventually to run an import surplus. It was generally argued, however, that the United States could run and export surplus for a long as ten to twenty years, and hopeful over that period of time it would be possible to reorganize the economy so that full employment could be maintained even with and import surplus. Another problem was the need to finance the surplus year after year it was expected that American direct investment abroad could account for a small part of the flow, but there would be a need for greatly expanded portfolio investment. But it was unclear whether private investors would be willing to put their money into foreign bonds in the quantities necessary to finance the export surplus. Finally, the most basic problem was assuring the availability of foreign

markets on a scale large enough to make this kind of export surplus possible (Buchanan, 1945; Feis, 1944).

For this final reason particularly, the idea of an export surplus was very closely intertwined with the idea of an open world economy. The vision of an open of multilateral world economy had informed the policies of American government since the turn of the century. The focal point of the vision was that all countries in all areas of the world would be open to trade and investment flows from elsewhere. A world economy organized along these lines would create the markets and investment opportunities needed to assure both a large export surplus and the continued growth of the largest American banks and industrial firm's (Gardner, 1971).

The national economic planners tended to have little sympathy either for the export surplus of for the multilateral vision. They favored a world system made up of national capitalism because of the priority they gave to the pursuit of full employment. They believed that the maintenance of high levels of employment and the development of national planning throughout the world should take precedence over the opening of economies to the free flow of investment and trade. The national economic planners were suspicious of private foreign investment, which they considered being more destructive than constructive, and they were eager for foreign countries to be relieved of the deflationary bias of the gold standard. In short, they wanted all countries to be able to pursue expansionary Keynesian policy (Gardner, 1969; White, 1956). They also hoped for the creation of international institutions that would funnel capital into underdeveloped areas without the strings of private capital.

The WTO is moving towards universal membership. Presently it has 161 Members, and few governments are in the process of accession. Accessions are governed by Article XII of the Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization (WTO Agreement), which states, *inter alia*, that "any State or separate customs territory possessing full autonomy in the conduct of its external commercial relations…may accede to this Agreement on terms to be agreed between it and the WTO."

The transition from GATT to WTO in 1995 marks one of the most important developments in the world economy of the past century. The 161 Members of the WTO represent almost there three quarters of the world's 193 independent states. They also account for 90 percent of world trade, more than 80 percent of world GNP, and two thirds of the world's population. Few States outside the WTO have applied for accession and others are observers; few States do not have official links with the WTO.

Table 1.1: WTO Members and their Accession Dates

Countries and Accession Dates	Countries and Accession Dates	Countries and Accession Dates	Countries and Accession Dates
Albania 8 September 2000 Angola 23 November 1996	Dominican Republic 9 March 1995 Ecuador 21 January 1996	Liechtenstein 1 September 1995 Lithuania 31 May 2001 Luxembourg	Saint Kitts and Nevis 21 February 1996 Saint Lucia 1 January 1995 Saint Vincent & the

Antigua and Barbuda 1 January 1995 Argentina 1 January 1995 Armenia 5 February 2003 Australia 1 January 1995 Austria 1 January 1995 Bahrain 1 January 1995 Bangladesh 1 January 1995 Barbados 1 January 1995 Belgium 1 January 1995 Belize 1 January 1995 Benin 22 February 1996 Bolivia 12 September 1995 Botswana 31 May 1995 Brazil 1 January 1995 Brunei Darussalam 1 January 1995 Bulgaria 1 December 1996 Burkina Faso 3 June 1995 Burundi 23 July 1995 Cabo Verde 23 July 2008 Cambodia 13 October 2004 Cameroon 13 December 1995 Canada 1 January 1995 Central African Republic 31 May 1995	Egypt 30 June 1995 El Salvador 7 May 1995 Estonia 13 November 1999 European Union 1 January 1995 Fiji 14 January 1996 Finland 1 January 1995 France 1 January 1995 Gabon 1 January 1995 The Gambia 23 October 1996 Georgia 14 June 2000 Germany 1 January 1995 Ghana 1 January 1995 Greece 1 January 1995 Grenada 22 February 1996 Guatemala 21 July 1995 Guinea 25 October 1995 Guinea-Bissau 31 May 1995 Guyana 1 January 1995 Haiti 30 January 1996 Honduras 1 January 1995 Hong Kong, China 1 January 1995 Hungary 1 January 1995 Iceland 1 January 1995 India 1 January 1995 Indonesia 1 January 1995	1 January 1995 Macao, China 1 January 1995 Madagascar 17 November 1995 Malawi 31 May 1995 Malaysia 1 January 1995 Maldives 31 May 1995 Mali 31 May 1995 Malta 1 January 1995 Mauritania 31 May 1995 Mauritius 1 January 1995 Mexico 1 January 1995 Moldova 26 July 2001 Mongolia 29 January 1997 Montenegro 29 April 2012 Morocco 1 January 1995 Mozambique 26 August 1995 Myanmar 1 January 1995 Namibia 1 January 1995 Nepal 23 April 2004 Netherlands 1 January 1995 New Zealand 1 January 1995 Nicaragua 3 September 1995 Niger 13 December 1996 Nigeria 1 January 1995 Norway 1 January 1995 Oman	Grenadines 1 January 1995 Samoa 10 May 2012 Saudi Arabia 11 December 2005 Senegal 1 January 1995 Seychelles 24 March 2015 Sierra Leone 23 July 1995 Singapore 1 January 1995 Slovak Republic 1 January 1995 Slovenia 30 July 1995 Solomon Islands 26 July 1996 South Africa 1 January 1995 Spain 1 January 1995 Sri Lanka 1 January 1995 Suriname 1 January 1995 Swaziland 1 January 1995 Sweden 1 January 1995 Switzerland 1 July 1995 Chinese Taipei 1 January 2002 Tajikistan 2 March 2013 Tanzania 1 January 1995 Thailand 1 January 1995 Macedonia 4 April 2003 Togo 31 May 1995 Tonga 27 July 2007 Trinidad and Tobago 1 March 1995

Chad 19 October 1996 Chile 1 January 1995 China 11 December 2001 Colombia 30 April 1995 Congo 27 March 1997 Costa Rica 1 January 1995 Côte d'Ivoire 1 January 1995 Croatia 30 November 2000 Cuba 20 April 1995 Cyprus 30 July 1995 Czech Republic 1 January 1995 Demo. Rep. of the Congo 1 January 1997 Denmark 1 January 1995 Djibouti 31 May 1995 Dominica 1 January 1995	Ireland 1 January 1995 Israel 21 April 1995 Italy 1 January 1995 Jamaica 9 March 1995 Japan 1 January 1995 Jordan 11 April 2000 Kenya 1 January 1995 Korea, Republic of 1 January 1995 Kuwait 1 January 1995 Kyrgyz Republic 20 December 1998 Laos 2 February 2013 Latvia 10 February 1999 Lesotho 31 May 1995	9 November 2000 Pakistan 1 January 1995 Panama 6 September 1997 Papua New Guinea 9 June 1996 Paraguay 1 January 1995 Peru 1 January 1995 Philippines 1 January 1995 Poland 1 July 1995 Portugal 1 January 1995 Qatar 13 January 1996 Romania 1 January 1995 Russian Federation 22 August 2012 Rwanda 22 May 1996	Tunisia 29 March 1995 Turkey 26 March 1995 Uganda 1 January 1995 Ukraine 16 May 2008 United Arab Emirates 10 April 1996 United Kingdom 1 January 1995 United States of America 1 January 1995 Uruguay 1 January 1995 Vanuatu 24 August 2012 Venezuela 1 January 1995 Viet Nam 11 January 2007 Yemen 2 June 2014 Zambia 1 January 1995 Zimbabwe 5 March 1995

2. WTO and Developing Countries

Over three quarters of WTO members are developing or least-developed countries. All WTO agreements contain special provision for them, including longer time periods to implement agreements and commitments, measures to increase their trading opportunities and support to help them build the infrastructure for WTO work, handle disputes, and implement technical standards.The WTO agreements recognize the link between trade and development and contain special provisions for developing countries. More than two-thirds of WTO members are classified as developing countries.

At the Doha Ministerial Conference, in November 2001, Trade Ministers launched the Doha Development Agenda. With this Agenda, WTO members have placed development issues and the interests of developing countries at the heart of the WTO's work.In the Hong Kong Ministerial Declaration of 2005, members emphasized the central importance of development to the Doha Round. At the same time, the Aid for Trade Initiative was

launched, designed to help developing countries build supply-side capacity in order to expand trade.At the Bali Ministerial Conference in December 2013, ministers adopted a number of decisions under the developmental pillar, including those aimed at boosting least-developed countries' trade.

The WTO began to pay more attention to the issue of accountability, however, as both government members and the Secretariat of the organizations admit compliance, and enforcement in place to compare with those of the IMF and World Bank. IMF and World Bank are divided along fix it/ nix it lines, leading to competing political understandings and visions of change (Hart-Landsberg, 2000: 112).

Developing countries highlight that most WTO decisions are taken in small group meetings and consultations and the presented as a fait accompli at the Council level. For example, 'Green Room' consultations are usually convened at the initiative of the Director General and include the powerful Quad (United States, European Union, Japan and Canada) as well as countries deemed to have a vital interest in the issue under discussion and countries which have traditionally played a leading role in the GATT (such as Brazil and India representing developing countries, and Bangladesh representing the least developed countries). Usually about 20 countries are included in any one Green Room consultation. The problem for most developing countries is that are excluded from these cores yet informal decision-making processes. Furthermore, even if all meetings were open to them, most developing countries do not have the personnel and resources to cover the plethora of meetings and issues going on at any one time. The rapid expansion of the WTO's agenda is exacerbating this problem. It has been estimated that there are about 1,200 formal and informal WTO meetings taking place through the year (Hockman & Kostecki, 2011). This widening agenda is placing tremendous pressure on the limited resources of developing countries, making it virtually impossible for them to keep abreast of what is going on, let alone to contribute knowledgeably and authoritatively to the processes.

Some attempt has been made further to open up the green room and informal processes of negotiations and consensus building within the WTO. Notifications of small group meetings are posted on bulletin boards, participation in these meetings is by invitation as well as self-selection, and minutes of at least some informal meetings are published. However, two problems remain. First, for many of the new issues, developing countries have often not even got to the point of identifying their interest, and hence find it difficult to claim participation on the basis of vital interest even if they have a potential interest in the area. Second, even if an effort is made not to present Green Room decisions as a fait accompli, these decisions are presented at the council level only at a fairly final stage of the discussion. It is not easy for developing countries to intervene effectively in this final stage, when they have not participated in the initial discussions and lack a detailed understanding of the issues involved. This problem is particularly significant for the poorest developing countries who find it difficult to independently keep abreast with the multi-sector, highly specific and technical issues under negotiation. Here they differ from the larger developing countries and developed countries, for which independent research

on at least some of these issues is possible and they are not completely dependent on learning from group discussions.

The process of acceding to the WTO is the same for all applicants. Following acceptance of the request by the General Council, a working party is established to steer the process to, eventually, a successful conclusion for the applicant and the WTO Members: a draft Protocol of Accession and a Working Party Report. These constitute the basis for a final Decision by the General Council or by the Ministerial Conference. Such decisions require a two-thirds majority of the WTO Members; in practice, such decisions are taken by consensus (WTO, 1996).

The length of the process of accession, from the initial establishment of a working party to the adoption of the Protocol of Accession and related Decision, varies greatly due to the fact that accession is obtained through a process of negotiation. The Kyrgyz Republic completed the process in approximately three years, Bulgaria's accession process spanned 14 years, and, as of 2001. China had been negotiating for over 15 years (Yue, 1998; Sternbery, 1999). The speed of the accession process depends mainly on the efforts made by each applicant to achieve consistency of its domestic regime with the WTO Agreements and conclude bilateral market- opening agreements. WTO Members have been exhorted, in the context of UNLDC-III, to give particular attention to the burdens the accession process imposes on LDCs, with a view expediting the process to the extent possible.

There are two important differences between the process of accession to the WTO and that, which obtained previously under GATT 1947. The first, and most obvious, is the increased scope and coverage of the WTO Agreement, covering not only goods but also services and trade-related aspects of intellectual property rights. This increased scope and coverage could require a more comprehensive agenda of trade reform on the part of the acceding government than under GATT 1947, just as it has for original Members of the WTO. The second, and less obvious, is that a number of developing countries became contracting parties to GATT 1947 by assuming their own membership in the GATT, which had previously been exercised on their behalf by the colonial power. This route obviated the need for a working party process which meant that the governments which took this route to membership did not have their regimes scrutinized. About 1 in 4 original Members of the WTO fall into this category.

When entering the accession process, most applicants are already engaged in far-reaching reform programs aimed at removing domestic impediments to growth and better integrating their economies in the world economy (Robertson, 2000). In this context, WTO accession provides a framework for reforms in covered areas, strengthens competition by opening the domestic market, and improves governance by requiring administrations to operate transparent and predictable trade policy regimes in areas of discretionary authority (e.g. customs valuation). In other words, the process of WTO accession ensures that the reform of the trade policy regime is a coherent part of a broader program of reform. An adjustment process that can be painful to segments of the population however, typically accompanies reform. The challenge for acceding governments is to promote the reform

process by ensuing that adjustment occurs in a time and sustainable fashion and that it is not undermined by social costs.The political benefits of accession are just as significant as the economic ones. Experience has shown that the conduct of trade relations through mutual respect for the rules contained in a strong multilateral framework, as well interdependence through economic integration, can serve to foster peaceful relations between countries.

3. WTO and Nepal

A murky beginning for Nepal and Cambodia, the two least developed countries (LDCs) that made it to WTO by virtue of accession. The fifth WTO's Ministerial Conference on 11th September 2003 in Cancun (Mexico) finally approved the text of the Protocol for Nepal's entry into the WTO. The move toward entering the multilateral trading system was initiated by Nepal in May 1989 when the country formally applied for membership of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). That process was initiated and coincided with the then 'critical period' when efforts to renew the trade and transit treaties with India failed, with the subsequent breakdown of trade and transit talks. The accession process did not materialize then. Nepal reinitiated the membership process in 1995 and obtained observer status.

With the formal establishment of the World Trade Organization (WTO), replacing the GATT process, the working party established for the accession to GATT subsequently then became the WTO working party. Nepal's working party was established on June 21, 1999 and held its first meeting in May 2003. The draft working party report was circulated in mid-June 2003. The working party completed its work, marking the end of the membership negotiations, including those on market access for goods and services, on 15 August 2003, less than a month before the Cancun meet. After 14 years of negotiations with Nepal and the third round of the WTO accession, the working party agreed to forward several hundred pages of legal texts for formal acceptance by the 146-member government of the WTO. The protocol of accession contains terms and conditions for the membership of WTO, and the schedules of Nepal's commitments on market access for goods and services. The journey to WTO has been very long, painful and tiresome for Nepal.

Following inception of WTO in 1995 the same exercise continued-series of meetings and phases of task-force functions complicated the assessment of qualification in Geneva, Cancun to Bali. Joining the Organization means a number of commitments on the part of Nepal. Some seven points should be referred to for clarifying obligations. Provisions such as broad commitments in 11 service sectors, average binding tariff of 42 percent in agricultural goods along with time-bound measures to be adopted are considered highly critical. The point that the country is a member of WTO should be always kept in mind. It could help guide all concerned while formulating plans in industry or agriculture. Many lapses in preparation phase-better have to be made up and many emerging challenges have to be taken. For this political stability is a must. If the same could not be guaranteed in time, the issue of joining WTO and remaining in its fold would be no more than participating in a gossip gala.

History suggests that international trade is an engine of economic growth and prosperity, more so for a small country like Nepal. It was with this realization that Nepal acceded to the World Trade Organization (WTO) in April 2004 with a view to better integrating its economy into the global economy and reaping the benefits from a liberal, predictable and stable trading environment a rules-based multilateral trade regime offered.On 23 April 2004, Nepal became a member of the WTO through the negotiation process. During its accession, Nepal has made commitments in the agriculture, goods and services sector which are substantial compared to those made by original members at a comparable level of economic development.

Nepal has bound its tariff on agricultural goods at an average 42 percent and industrial goods at an average of 24 percent. There is no tariff rate quota. The Aggregate Measurement of Support (AMS) is nil in the schedule, implying that Nepal can not provide trade and production distorting subsidies above the *de minimis* level of 10 percent (Pandey, 2004: 6). Nepal is also not allowed to provide export subsidies except as exempted by the provisions of special and differential treatment (S&DT).In the non-agricultural sector all tariff lines, barring few on cements, petroleum products, arms and ammunition have been bound. The average final bound rate is about 24 percent. Most of the information technology products are bound at zero (Nepal Rastra Bank, 2002).

Nepal has also made commitments to make its legal regime compatible with the WTO including that related to intellectual property rights. As per the Legislative Action Plan agreed upon by Nepal during its accession to the WTO, Nepal has agreed to amend/ enact 38 legislations to make its legal regime compatible with the WTO. Nepal has made commitments to comply with all WTO trade rules latest by the end of 2006. For instance, Nepal has made commitment to fully implement the provisions of Agreement on Technical Barriers to Trade (TBT) and Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures by 1 January, 2007.

Though ambition for the Ministerial was scaled down and it was not expected to decide on major issues such as modalities for tariff reduction in agriculture and non agricultural market access (NAMA), some important decisions were made during the Ministerial. The implications of these on Nepal, which participated in the Sixth Ministerial for the first time as a full fledged member, are described in the following sections.

3.1 Agriculture

Agriculture has been the ‘make or break’ issue in WTO negotiations. Huge domestic and export subsidies in the developed countries have distorted international trade in agriculture. At the time of the establishment of the WTO, Members agreed to discipline the agriculture sector by reducing domestic and export subsidies. In the present round of trade negotiations, Members are negotiating on the new reduction commitments and time period.Of all the different areas requiring Members to make reduction commitments, they were able to agree only on the end date for elimination of export subsidies in the Hong Kong Ministerial. Members have agreed to the parallel elimination of all forms of export subsidies and disciplines on all export measured by the end of 2013.

The issues of market access, particularly in developed countries, and the domestic supports are not Nepal's priority areas, whereas export competition and the peripheral issues for most of the developed and more advanced developing countries such as food aid, preference erosion, special safeguard measures (SSM) bear significant importance for Nepal. In regards to the SSM, it will be in the interest of Nepal to negotiate for simple and automatic price and volume trigger to invoke safeguard measures.

3.2 Non Agricultural Market Access (NAMA)

As Nepal has already bound 99.3 percent of its tariff lines and LDCs are not required to make further reduction commitments on market access in this round, the outcome of this round is not going to alter Nepal's import tariffs on industrial goods. Thus, Nepal's interest in this area is market access for its manufactured goods including garments in developing and developed country markets. Decisions in Hong Kong indicate that the present negotiations in this area are likely to result in tariff reductions in developing countries and duty-free and quota-free access to Nepalese exports in the developed countries. The rise in the use of non-tariff barriers (NTBs) by developed and developing countries to protect their markets is of concern to Nepal as its exports are also facing such hurdles in developed and developing country markets. The Hong Kong Ministerial has not addressed the issue of NTBs properly. Nepal, in alliance with other LDCs, needs to ensure that the issue ofNTBs is given priority in WTO negotiations and resolved in favor of LDCs.

3.3 Services

The LDCs are not required to undertake new commitments in the services sector. Hence, in services negotiations, Nepal will have only an offensive agenda. The liberalization of services sector and particularly in 'mode 4', cross border movement of natural persons, can have a huge positive impact in the livelihood options for Nepal. Liberalization in this mode in developed and some developing countries, particularly for 'low skilled and unskilled' categories, is important for Nepal. This needs to be accompanied by elimination of employment conditions, economic needs tests, quota restrictions in visa and recognition of qualifications.

The progress in this area is discouraging for Nepal. Annex C of the HK Ministerial declaration mentions that 'new or improved commitments on the categories of Contractual Services Suppliers and Independent Professionals'. This is a major setback for Nepal and it will be a Herculean task to include low skilled and unskilled labor in this category. It is still not too late as the annex mentions that 'methods for full and effective implementation of the LDC Modalities including according special priority to sectors and modes of supply of interest to LDCs'. Hence, Nepal, together with other LDCs, should table plurilateral requests on services and modes of its interest.

3.4 Trade Facilitation

Nepal being a landlocked country, the negotiation on trade facilitation is crucial for Nepal for securing transit rights. Implementation of trade facilitation measures will also help in

enhancing the competitiveness of Nepalese enterprises. The only worry for Nepal is the cost of implementation of the trade facilitation measures. It is, however, encouraging that developing and LDC Members have been provided policy flexibility of not complying with trade facilitation rules in the absence of external support. Nepal will thus have to utilize this provision and seek financial and technical assistance from the WTO members for implementing trade facilitation measures.

3.5 Intellectual Property Rights

Access and benefit sharing (ABS) and prior informed consent (PIC) are two important principles of equity recognized and legitimized in the Convention on Biological Diversity (CBD), 1992. However, with its conflicting rules, the Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS) of the WTO conflicts with CBD and violates the principles of ABS and PIC. It would have been to the advantage of the developing countries to see an explicit negotiating mandate included in the Ministerial Declaration, calling for an amendment to the TRIPS Agreement to require patent applicants to disclose the origin of genetic resources and associated traditional knowledge along with evidence of PIC and benefit-sharing in their application. However this did not happen and developing countries will have to work hard to achieve this in future negotiations.

3.6 Duty-free quota-free Access

The most significant point of the Ministerial Declaration is the obligation for the developed country members of the WTO to provide duty and quota-free access for LDC exports from 2008 or the beginning of next round of trade liberalization. There is, however, an important caveat with regard to product coverage: developed countries that face difficulties in providing full unrestricted access in 2008 will only be required to do so for 97 percent of tariff lines. This 3 percent of tariff lines may essentially deprive them of market access for all their products.

3.7 Trade Related Investment Measures (TRIMs)

The Ministerial Declaration allows LDCs to maintain on a temporary basis (five years, renewable subject to review), measures that deviate from their obligations under the TRIMs Agreement. This means that Nepal now has the flexibility to implement provisions such as local content requirement on foreign investment. Though Nepal's investment regime is liberalized and such provisions have been done away with, this provision allows policy space for future industrial policy changes.

3.8 Aid for Trade

The emphasis the Hong Kong Ministerial Declaration has put on aid to build the trading capacities of LDCs can be termed as another major achievement for the LDCs. The acceptance that aid for trade needs to cover hardware such as infrastructure in addition to the software is likely to help the LDCs to improve their infrastructure. Japan has already committed US $ 10 billion in the next three years and the European Union (EU) and the United States (US) have promised to increase their support to Euro 2.7 billion and US $ 2billion respectively by the 2010.

If the government is able to channel these funds to Nepal and improve trade related infrastructure, this is likely to result in an expansion of trade and the creation of new employment opportunities.An 'Aid for Trade Task Force' has been formed in the WTO to chalk out the modalities for implementation. The Task Force will have to decide on, among others, the size and management of the fund. It will be in the interest of Nepal to ensure that the final modalities put the recipient countries in the driving seat.

4. Conclusion

The topmost decision-making body of the WTO is the Ministerial Conference, which usually meets every two years. It brings together all members of the WTO, all of which are countries or customs unions. The Ministerial Conference can take decisions on all matters under any of the multilateral trade agreements. The WTO is run by its member governments. All major decisions are made by the membership as a whole, either by ministers (who meet at least once every two years) or by their ambassadors or delegates (who meet regularly in Geneva). Decisions are normally taken by consensus. In this respect, the WTO is different from some other international organizations such as the World Bank and International Monetary Fund. In the WTO, power is not delegated to a board of directors or the organization's head. When WTO rules impose disciplines on countries' policies that is the outcome of negotiations among WTO members. The rules are enforced by the members themselves under agreed procedures that they negotiated, including the possibility of trade sanctions. But those sanctions are imposed by member countries, and authorized by the membership as a whole. This is quite different from other agencies whose bureaucracies can, for example, influence a country's policy by threatening to withhold credit.

The real drama of Cancun was tragic although a number of parties to it have gained or lost in their respective sphere. It has been described as a failed meeting, a fiasco and a disappointing conclave. People against WTO felt happy because they did not allow the Conference to conclude an unfair deal. Business and government leaders, frightened by the growing strength of the people movement, took advantage of the Haymarket incident. For fifty years, the multilateral institutions that have monitored and regulated the functioning of the post-World War II international capitalist economy worked discreetly in the shadows. The International Monetary Fund (IMF), International Bank for Reconstruction and Development (the World Bank) created World Trade Organization (WTO) met in comfort and quiet, yet their decisions regularly sent shock waves around the world.

❑❑❑

References

Buchanan, N. S. (1945). *International investment and domenstic welfare* .New York: Holt.

Feis, H. (1944). *The sinews of peace*. New York: Harper.

Gardner, L. C. (1971). *Economic aspects of new deal diplomacy*. Boston: Beacon.

Gardner, R. N. (1969). *Sterling-Dollar diplomacy*. New York: McGraw-Hill.

Hart-Landsberg, M. (2000, July/August). After Seattle: Strategic Thinking about Movement Building. *Monthly Review*.

Hawley, E. W. (1966). *The new deal and the problem of monopoly*. Princeton: Princeton University Press.

Hoekman, B., & Kostecki M. (2011), *The political economy of the world trading system: the WTO and beyond.* Oxford, Oxford University Press.

Nepal Rastra Bank (2002). *WTO and Nepal*. Kathmandu: Nepal Rastra Bank

Pandey, P. R. (1999). World Trade Organization and Nepal: Opportunities and Challenges. *WTO Regional Cooperation and Nepal.* NEFAS and CASAC in cooperation with FES, Kathmandu.

Robertson, D. (2000). Civil Society and the WTO. *The World Economy* 23(90), 1119- 1135.

Sternbery, S. (1999, April 26). Corporate US Support China's WTO Accession. *Financial Times*. London.

Sutton, F. X. (1956). *The American business creed*. Cambridge: Harvard University Press.

Wallace, H. A. (1945). *Sixty million jobs*. New York: Reynal and Hitchcock.

White, N. I. (1956). *Harry Dexter White–Loyal American*. Mass: Bloom.

WTO (2001b). *Overview of development in the international trading environmentannual report* by Director–General. Geneva: World Trade Organization.

WTO (1996, July 18). *WT/L/160/Rev. 1.* Procedures for the Circulation and Distraction of WTO documents. Decision adopted by the General Council.

WTO (1998). *World Trade Policy Review–India*. Geneva: World Trade Organization.

WTO (2001a). *World trade policy review-USA.* Geneva: World Trade Organization.

Yue, W. (1998, May 15). Expectation of 1999: Background for China's Accession to the WTO. *Information Times*.

An Estimation of Import of Petroleum Product From India

✍ Dr. Shanker Pd. Nepal

The elasticity of petroleum product is highly inelastic (ep<1). It has no close substitute available in the world (in some cases) by which every country is compelled to import and consume it. The OPEC cartel was the major cause of price rise in the world economy. OPEC was extremely effective in the 1970s in restricting the oil supply and raising prices from $ 2.50 to $ 11.00 per barrel (1 barrel = 159 liters) within 6 months' period in 1973 – 1974. By early 1980, price hikes brought the per-barrel price into the $ 32 to $ 34 range. The result was enormous profits for cartel members a substantial stimulus to the world-wide inflation and serious international trade deficits for oil importers.

From the past few decades, Petroleum Product (Oil) has played a vital role in the world economy. It has reached in vein as a blood without which nervous system mal-functions and life of the people collapses. It has no close substitute in some cases since it is compelled to consume in every aspects of economic activities of the people. The demand for petroleum product is increasing day by day. The demand for petroleum product was highly inelastic (ep<1) in 1970s. The OPEC cartel was the major cause of price rise in the world economy. OPEC19 was extremely effective in the 1970s in restricting the oil supply and raising prices. The cartel was able to raise world oil prices from $ 2.50 to $ 11.00 per barrel (1 barrel = 159 liters approx.) within 6 months' period in 1973 – 1974. By early 1980, price hikes brought the per-barrel price into the $ 32 to $ 34 range. The result was enormous profits for cartel members a substantial stimulus to the world-wide inflation and serious international trade deficits for oil importers20. Monetarists blamed by analyzing the economic situation occurred in OECD (Organization for Economic Co-operation and Development, there are thirty three members countries' involvement) countries that they pleaded the failure of Keynesian model. The growth rate of the member of OECD countries was declining whereas the rate of inflation was sky rocketed. The slogan of lower growth brings lower inflation and higher growth brings higher inflation was not applicable incase of OECD – countries due to four-fold rise in the price of petroleum product by OPEC – cartel which coined a new terminology 'stagflation'. There was stagnant in the economy of OECD, but inflation was rising day by day.

Nepal is an underdeveloped country, facing ample of trade deficit particularly with India due to heavy import of petroleum product. If remittance income would not be a supporting factor

✍ Associate Professor, Department of Economics, Tribhuvan University, Bhairahawa Multiple Campus, Bhairahawa, Nepal

[19] OPEC – Organization of Petroleum Exporting countries – Algeria, Angola, Ecuador, Iran, Iraq, Kuwait, Libya, Nigeria, Qatar, Saudi Arabia, United Arab Emirates and Venezuela. All together thirteen countries involvement are in OPEC.

[20] Bruce, Mc Connell, Micro Economics Irwin/Mc Graw-Hill Comparies, U.S.A. 1999 (14 Ed) P. 251

for economy, it had to face a regular current account deficit which would invite a number of ill-effects to the national economy. Table No.1 exhibits that in the Fiscal Year 2002/03, trade deficit with India alone was Rs. 4449.4 crore in which share of import of petroleum product was worth of Rs. 1881.2 crore which was 42 percent of the total trade deficit with India. From the col. no.4 of Table No.1, it also depicts that over the period under study (2002/03 to 2012/13), import of petroleum product as percentage of trade deficit varies from 29.14 percent (2009/10) to 53.57 percent (2004/05).

Table No. 1

Import of Petroleum Product As Percentage of Trade Deficit with India

From Fiscal Year 2002/03 to 2012/13

Fiscal Year	Trade Deficit with India Rs. in Crore	Import of Petroleum Product from India	Import As Percentage of Trade Deficit
1	2	3	4
2002/03	4449.4	1881.2	42.28
2003/04	4796.2	2017.0	42.05
2004/05	4975.9	2665.4	53.57
2005/06	6642.8	3365.7	50.66
2006/07	7414.4	3356.8	45.27
2007/08	10382.1	4081.6	39.31
2008/09	12143.2	4135.7	34.05
2009/10	17712.1	5161.0	29.14
2010/11	21856.5	7508.1	34.35
2011/12	24977.3	9225.6	36.94
2012/13	31603.2	10713.9	33.90

Source: Economic survey (2013/14, In Nepali), Ministry of Finance, 2014

The index of petroleum product shows that, keeping Fiscal Year 2002/03 as a base year (=100), index of petroleum product increased by 569.52 percent in the Fiscal Year 2012/13 (Table no. 2). But the total (import from India and out of India) import of petroleum product (col. no. 6) shows that in the Fiscal Year 2002/03, Nepal imported petroleum product worth of Rs. 1910.2 crore which went on increasing and reached to the level of Rs. 10940.1 crore in the Fiscal Year 2012/13. Keeping Fiscal Year 2002/03 as a base (=100) index also increased by 572.72 percent (Table No. 2 Col. No. 7) in the Fiscal Year 2012/13. As mentioned earlier, it has numbers of ill-effects in the national economy. Indian currency crisis in the Nepalese market is one of the side-effects of heavy trade deficit with India particularly due to the heavy import of petroleum product as analyzed in afore mentioned pages. By analyzing the table nos. 1 and 2, import of petroleum product particularly from India is the major factor responsible for enhancing heavy trade deficit. If such trend happens in the succeeding Fiscal Years, the economic condition of the country (if there is no improve in export trade) will face more problematic situation by which a numerous economic side effects will have to be solved with great endeavour by the policy maker. Hence, this short article aims to find out the result of trade deficit particularly with the import of petroleum product from India by using O.L.S.E. (Ordinary Least Square Estimator). The following objectives have been set in this regard:

What is the average import (Rs. in crore) of Petroleum Product, only from India over the period under study (2002/03 to 2012/13) ?

What is the rate of change (b) of import of petroleum product (Rs. in crore) from India over the period under study ?

If such rate of change (b) continues in the succeeding Fiscal Years 2015/16, 2016/17 and 2017/18, what will be the import of petroleum product (Rs. in crore) only from India ?

Table No. 2

Import of Petroleum Product in Nepal

From Fiscal Year 2002/03 to 2012/13

Fiscal Year	Import From India		Import out of India		Total Import	
	Rs. in Crore	Index	Rs. in Crore	Index	Rs. in Crore	Index
1	2	3	4	5	6	7
2002/03	1881.2	= 100	29.0	= 100	1910.2	= 100
2003/04	2017.0	107.22	29.1	100.34	2046.1	107.11
2004/05	2665.4	141.69	21.6	74.48	2687.0	140.66

2005/06	3365.7	178.91	54.9	189.31	3420.6	179.07
2006/07	3356.8	178.43	57.2	197.24	3414.0	178.72
2007/08	4081.6	216.97	52.3	180.34	4133.9	216.41
2008/09	4135.7	219.84	95.6	329.65	4231.3	221.51
2009/10	5161.0	274.35	169.4	584.14	5330.4	279.05
2010/11	7508.1	399.11	166.0	572.41	7674.1	401.74
2011/12	9225.6	490.41	168.2	580.00	9393.8	491.77
2012/13	10713.9	569.52	226.2	780.00	10940.1	572.72

Source: Economic survey (2013/14, In Nepali), Ministry of Finance, 2014

By calculating data regarding the import of petroleum product, using O.L.S.E., the following results have been drawn as under. Hence, the equation of Straight Line Trend is 21 :

yc = 4919.27 + 853.6 x

Origin, 2007/08, x units one year, y units import of petroleum product (Rs. in crore) from India.

Import of Petroleum Product Forecasting for the Fiscal Years.

Yc 2015/16, (x = 8),	Yc	=	4919.27 + 853.6 (8)
		=	Rs. 11748.07 crore
Yc 2016/17, (x = 9),	Yc	=	4919.27 + 853.6 (9)
		=	Rs. 12596.27 crore
Yc 2017/18, (x = 10),	Yc	=	4919.27 + 853.6 (10)
		=	Rs. 13449.27 crore

The above mentioned straight line Trend is:

yc = 4919.27 + 853.6 x

Over the period under study (2002/03 to 2012/13), the average import of petroleum product (a = intercept) from India is Rs. 4919.27 crore. The rate of change (b) per year of import of petroleum product from India is Rs. 853.6 crore. It also explains that in every succeeding years, the Government of Nepal will be facing trade deficit caused by importing petroleum product from India equivalent to Rs. 853.6 crore. If same trend line (b = Rs. 853.6 crore)

[21] Vide-appended chart no. 1

occurs in the Fiscal Years 2015/16, 2016/17 and in 2017/18, the trade deficit caused by import of petroleum product only from India will be Rs. 11748.07 crore, Rs. 12596.27 crore and Rs. 13449.27 crore respectively. If the estimated trade deficit in the Fiscal Year 2017/18 (Rs. 13449.27 crore) compare with the trade deficit of the Fiscal Year 2002/03 (Rs. 1881.27 crore), the trade deficit in the Fiscal Year 2017/18 will be 7.15 fold. The magnifying trend of trade deficit in coming years will be more complicated and problematic. If export volume will be increased and import restriction measures are to be applied to some extent in future by Government of Nepal, the problem of trade deficit will be lessened. Otherwise, the problem will be unbearable for the economy. It can be possible only when new means of transportation based on electricity are launched through out the country for which Hydro-power Generation Project are to be installed in full extent, for maintaining current account surplus. Keeping above condition in mind by the policy maker of the country, proper Economic Policy should be directed to the right path.

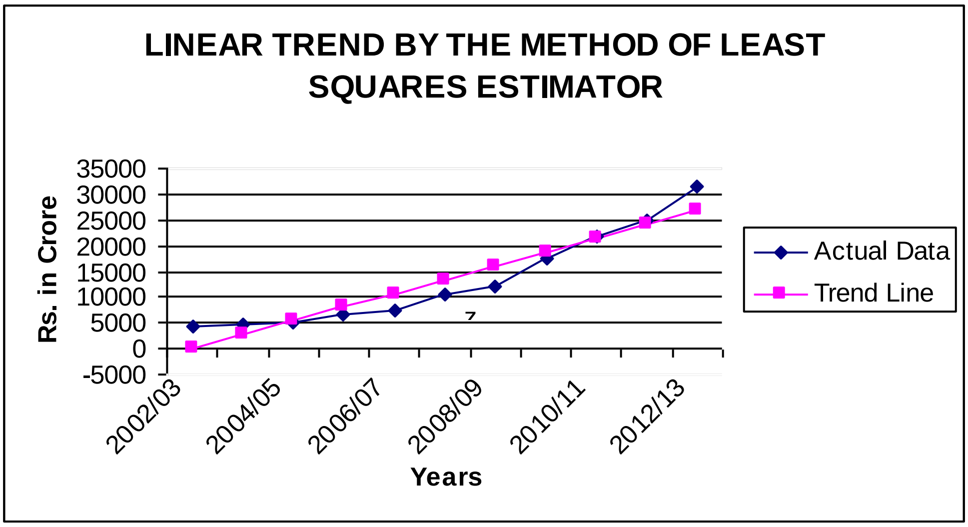
Appendix Chart - 1

Calculated By using Method of least square Estimator

Fiscal Years (x)	Import of Petroleum from India (y) Rs. in crore	Deviation from Mid-year (x) 2007/08	xy	x2	Trend values yc
1	2	3	4	5	6
2002/03	1881.2	-5	- 9406	25	651.27
2003/04	2017.0	-4	- 6068	16	1504.87
2004/05	2665.4	-3	- 7996.2	9	2358.47
2005/06	3365.7	-2	- 6731.4	4	3212.07
2006/07	3356.8	-1	- 3356.8	1	4065.67
2007/08	4081.6	0	0	0	4919.27
2008/09	4135.7	1	4135.7	1	5772.87
2009/10	5161.0	2	10322.0	4	6626.47
2010/11	7508.1	3	22524.3	9	7480.07
2011/12	9225.6	4	36902.4	16	8333.67
2012/13	10713.9	5	53569.5	25	9187.27

N = 11	Σy = 54112.0	Σx = 0	Σxy = 93895.5	$\Sigma x2$ = 110	ΣYc=54112.0

Calculated from Table No. 1



Source: Drawn on the basis of Col. no. 2 and Col. no. 6 of appended chart no. 1.

The straight line trend is represented by the equation:

$$yc = a + bx$$

In order to determine the values of the constants 'a' and 'b', the following two normal equations are to be solved:

$$\Sigma y = Na + b\Sigma x \;\ldots\ldots\ldots\ldots\; (i)$$

$$\Sigma xy = a\Sigma x + b\Sigma x2 \;\ldots\ldots\ldots\; (ii)$$

When 'N' represents number of years for which data are given. Since x = 0, the above two normal equations would take the form:

$$\Sigma y = Na \;\ldots\ldots\ldots\; (iii)$$

$$\Sigma xy = b\Sigma x2 \;\ldots\ldots\; (iv)$$

The equation of the straight line trend;

$$yc = a + bx$$

Since, $\Sigma x = 0$ $\quad a = \dfrac{\Sigma y}{N}$, $b = \dfrac{\Sigma xy}{\Sigma x2}$

Hence, Σy = 54112.0, N = 11, Σxy = 93895.5

$\Sigma x2$ = 110

$$'a' = \frac{54112}{11} = 4919.27 \text{ and } 'b' = \frac{93895.5}{110}\ 853.6$$

Hence, the equation of straight line trend is:

$yc = 4919.27 + 853.6x$

origin, 2007/08, x units one year, y units import of petroleum from India in Rs. in crore.

For x = -5, yc = 4919.27 + 853.6 (-5)
= 4919.27 – 4268
= 651.27

For x = -4, yc = 4919.27 + 853.6 (-4)
= 4919.27 – 3414.4
= 1504.87

For x = -3, yc = 4919.27 + 853.6 (-3)
= 4919.27 – 2560.8
= 2358.47

For x = -2, yc = 4919.27 + 853.6 (-2)
= 4919.27 – 1707.2
= 3212.07

For x = -1, yc = 4919.27 + 853.6 (-1)
= 4919.27 – 853.6
= 4065.67

For x = 0, yc = 4919.27 + 853.6 (0)
= 4919.27

For x = 1, yc = 4919.27 + 853.6 (1)
= 4919.27 + 853.6
= 5772.87

For x = 2, yc = 4919.27 + 853.6 (2)
= 4919.27 + 1707.2
= 6626.47

For x = 3, yc = 4919.27 + 853.6 (3)
= 4919.27 + 2560.8
= 7480.07

For x = 4, yc $= 4919.27 + 853.6 (4)$

$= 4919.27 + 3414.4$

$= 8333.67$

For x = 5, yc $= 4919.27 + 853.6 (5)$

$= 4919.27 + 4268$

$= 9187.27$

Import of Petroleum Product Forecasting for the Fiscal Years:

$yc_{2015/16}$, (x = 8), yc = 4919.27 + 853.6 (8)

= 4919.27 + 6828.8

Rs. 11748.07 crore

$yc_{2016/17}$, (x = 9), yc = 4919.27 + 853.6 (9)

= 4919.27 + 7677

Rs. 12596.27 crore

$yc_{2017/18}$, (x = 10), yc = 4919.27 + 853.6 (10)

= 4919.27 + 8530

Rs. 13449.27 crore

❑❑❑

Reference Books

Aiyar, P.R. Krishna, Monetary and Fiscal Economics, Sterling Publishers Private Limited, New Delhi-110016, 1984.

Brue, Mc Connell, Micro Economics (14th Ed.), Mc Graw Hill, U.S.A., 1999.

Economic Survey (2010/11), Government of Nepal, Ministry of Finance, July 2011.

Jhingan, M.L. and Stephen J.K., Managerial Economics, Vrinda Publications (P) Ltd., Delhi-110091, 2004.

Schiller, Bradley R., The Micro Economy Today (8th Ed.), Mc Graw Hill, New York, 2000.

Tripathi, R.N., Public Finance In Underdeveloped Countries, Sterling Publishers Private Limited, Delhi, 1985.

Export Sector Management: Need and Importance

✍ Dr. Suman Kumar Regmi

Introduction

Export sector management is defined as planning, organizing, directing, controlling, and coordinating the resources and; procedures by which needs and demands for export sector and export environment are fulfilled by the provision of specific services to consumers, organization, and export communities.

Export promotion is a basis to national progress. Nothing could be greater significant than the situation of export in terms of socio-economic development. In spite of these facts, the people living in the developing and least developed countries and all stakeholders have little or no access to export market access. This state of hopelessness and frustration among the export stakeholders is not because of lack of professional knowledge or competence but due to poor management of export sector.

Management can provide the means whereby the most effective use can be made of the knowledge and skills of the personnel responsible for export sector development. The benefits of modern ICT can reach the stakeholders only if such ICTs with export management are properly planned and implemented by professional export sector experts.

Nature of export

Export is business and like other businesses, if needs good management to keep it running smoothly. The term 'export sector managers' encompasses all individuals who plan, direct, coordinate, and supervise the results of export sector. These managers include specialist and generalist. Specialists are in charge of specific areas of export or its services while generalist managers manage or help to manage an entire export facility or system. The export system structure is changing rapidly. Future export managers must be prepared to deal with evolving integrated export sector system, and its environment.

Export sector management as a field of study

In general, export sector management includes management of export related organizations. There are Bachelor, post-graduate, master, and PhD program in business management, and international business management. The export sector industry is a broad and varied field, offering, many opportunities, for well prepared managers. Successful managers in this sector display excellent managerial knowledge, skills, and abilities. Export and business sector management education program supplement general management academic preparation with courses tailored to the special environment and requirements of the export sector management. Export sector management students take courses in export finance, export policy, politics, planning, export marketing, trade economics, trade law, and international business, among others. Students in international business management programmes are exposed to the variety of export organizational settings in which export sector and business managers work, including SPS and TBT lab and requirements, government agencies, export supply manufacturers or distributors.

Personal qualities associated with success in this measure

✍ Former Deputy Executive Director of Trade and Export Promotion Centre

Because of the personal nature of export sector management, it is important that export managers in export sector display highly ethical decision making abilities. As in other management fields, export sector managers should be people oriented, with excellent inter-personal and communication skills. Because it also includes service sector, export sector managers must be able to interact successfully with the public consumers. Strong business skills balanced with a strong sense of personal integrity and empathy are also important to success in a career in export sector management.

Skills acquired

In addition to general management skills and knowledge of export and business sector, students in this specialization should learn analytical problem solving and decision making, how to interact with professionals in various field of endeavor as well as personal professionalism. Students are exposed to practical and job environment, export sector professionalism and export system and process.

Export sector management opportunities

World is changing rapidly. There is a lot of advancement in export education. Export sector organization is also changing rapidly; so health sector organization becomes a complex organization. It is difficult to manage the export sector organization by export practitioners due to lack of time and managerial knowledge. Therefore a special course should be designed and managed for managing export sector organization i. e, export sector management. Getting an education in export sector management prepares us to enter the challenging export sector activities. Export sector executives have the opportunities to make a significant contribution to improve the conditions of export man in the export communities they serve. Careers option for export sector managers have never been more diverse or more exciting for example in the provider segment, managers are in leaderships roles in government agencies and private sector in export sector. Graduates are offered positions in the export suppliers segment for companies that make exportable items companies and export consulting firms. They may be work for governments departments and agencies, private foundations, and INGOs.

This kind of entry level jobs is offered varies in terms of graduate's interests, skill and experience. Upon graduation, export managers select either line management positions with staff supervision responsibilities such as director of sales.

Employment

Export sector managers held numerous in Nepal. Many persons are involved in export trading activities in different companies. To make effective decisions, they need to be open to different opinions and good at analyzing export sector. They must understand capital, finance, and information systems, and also to interpret export matters and information. Motivating others to implement their decisions requires strong leadership abilities. Tact diplomacy, flexibility, and communication skills are essential because export sector managers spend most of their time interacting with others.

Job outlook

Employment of export sector managers is expected to grow less than the other occupations. Opportunities for export sector managers will be closely related to growth in the export sector in which they are employed. Opportunities will be good in export-oriented industry and sector. Many services previously provided in this sector will continue to change this sector. Demand in export practices management will grow as these sector group practices become larger and more complex. Export sector managers will need to deal with the pressure of cost

containment and financial accountability, as well as with increased focus on export awareness.

Export sector managers also will be employed by export awareness management companies who provide management services to Export companies and other organizations, as well as specific Departments such as Department of Commerce and Supply Management, NBSM, Department of Food Technology and Quality Control (DFTQC), Department of Customs, and Trade and Export Promotion Centre.

General administrative people are neither educated nor trained in export sector management. They are trained in general management which is totally different from export sector. In export sector, even delay of one minute in decision making leads to decrease in export trade. Export sector organizations are complicated and complex. There are various highly skilled professionals, like export managers, marketing managers, and other export sectoral experts. It is very difficult to coordinate export sector by general administrative person.

Conclusion

This is the age of specialization where in every field there is the need for well trained and knowledgeable person. Similarly, export sector is not an exception where there is urgent need for well trained and skilled export sector managers. We can claim that professional export sector managers if get a chance to work in export sectors, in mere future they will definitely enhance the export organizations and export sector in Nepal.

❑❑❑

References :

Bagchi-Sen S (1999). “The Small and Medium Sized Exporters' Problems: An Empirical Analysis of Canadian Manufacturers,” Regional Studies, 33(3): 231-45.

Babu Ram Ranabhat; Institutional arrangement for Nepal’s industrial development; The Journal of Industry and Development ; MOI; Year: 6,No:1, 2066 Falgun(Feb/March 2010; Kathmandu

Bhavani P. Dhungana; Ph.D (2009). Industrialization and Poverty Reduction; The Journal of Industry and Development. Year: 5, No:2, 2066 Aashad (June-July 2009).Kathmandu: Kathmandu

Bishnu Prasad Pandey; Industry sector in Nepal’s plan (2007).The Nepalese Journal of Industry, Commerce and Supplies; MOICS; Year:3, No:1, Falgun 2063/Fab-March 2007. Kathmandu: MOICS

Chandra Bahadur Karki (2067). New industrial policy 2067: Basis of industrial development; A Nepalese Journal of Trade and Development; MOCS; Year: 2,No:3, 2067 Aashada/ June/July 2010. Kathmandu: MOCS

Craig JC, Ahmed ZU (2005). “The impact of barriers to export on export marketing performance”, J. Glob. Mark. 19(1): 71-94

Eisenhardt K (1991). “Better stories and better constructs: the case for rigor and comparativelogic”, Acad. Manage. Rev., 16(3): 620-5.

Eshghi A (I992). “Attitude-Behaviour Inconsistency in Exporting,” Intl. Mark. Rev., 9(3): 40-61

Karakaya F, Harcar T (1999). “Barriers to export for non-exporting firms in developingcountries”, Acad. Market. Stud. J. 3(2): 59-7

Katsikeas E, Morgan R (1994). “Differences in perceptions of exporting problems based on firm size and export market experience”,Eur. J. Mark. 28(5):17–35.

Koksal HM, Kettaneh T (2011). “Export problems experienced by high and low performing manufacturing companies a comparative study”, Asia Pacific J. Mark. Logistic, vol, 23 No.1, pp. 108-126.

Khom Raj Kharel.Evaluation of Nepal’s industrial policy; The Journal of Industry and Development(Year: 7, No: 7, 2067 Aashada (June-July 2010). Kathmandu: MOI

Leonidou CL (2004). “An analysis of the barriers hindering small business export development” J. Small Bus. Manage.,42(3): 279-302.

Leonidou L (1995). “Export barriers: non-exporters’ perceptions”,Intl. Mark. Rev. 12(1):4–25.

Moini HA (1997). “Barriers inhibiting export performance of small and medium sized manufacturing firms” J. Glob.

Mark., 10(4): 67-93. John OO (2011). “Strategic Export Orientation and Internationalization Barriers: Evidence from SMEs in a Developing Economy”, J. Intl. Bus. Cult. Stud.

Morgan R (1997). “Export stimuli and export barriers: evidence from empirical research studies”,Eur Bus Rev 97(2):68–79. Jamshed et al. 199

Neupert EK, Christopher CB, Thanh TLD (2006). “SME export challenges in transitional and developed economies” J. Small Bus.Enterp. Dev., 13(4): 535-545.

Ortega S (2003). “Export barriers: insights from small and mediumsized firms”, Intl. Small Bus. J. 21(4): 403-19.

Pratap Kumar Pathak(2000). Policy- wise arrangement for Nepal’s industrial development; The Journal of Industry and Development; Year: 5, No:2, 2066 Aashad (June-July 2009).Kathmandu: MOI

Prem Prasad Paudel(2064). Acts related to industrialization and industry; NRB’s 52nd Anniversary publication; 2064, Baishakha. Kathmandu: NRB

Prem Prasad Paudel(2068). Role of new industrial policy in creation of industrial environment; A Journal of Development; NPC; 2068 Ashoj. Kathmandu: NPC

Shanker Acharya.(2007). Rural development for industrialization: Measures of problems and solutions; The Journal of Industry, commerce and supplies; MOICS; Year: 3, No:1, 2063 Falgun/Feb-March 2007. Kathmandu :MOICS

Yadav Prasad Koirala.(2009). Industrial environment arrangement; The Journal of Industry and Development. Year: 5, No:2, 2066 Aashad(June-July 2009). Kathmandu

Yam Kumari Khatiwada(2010). Critical analysis of Industrial policy 2067. The Journal of Industry and Ddevelopment (Year: 7, No: 7, 2067 Aashada (June-July 2010). Kathmandu: MOI

UNCTAD.(2003). An investment guide to Nepal: Opportunities and conditions. January 2003

Role of Tourism Industry in Employment Generation in Nepal

✍ Pramod Raj Upadhyay

ABSTRACT

Nepal’s tourism industry is regarded as a significant contributor to employment generation and foreign exchange earnings. However, no systematic studies are available till date to document the contribution of tourism to the Nepalese labour market and national economy. Nepal’s tourism industry is one of the most diverse products on the global scene. To develop and promote tourism as an ‘Engine of economic growth’ and to bring Nepal on the national and international tourist map, tourism shall be considered as an important economic activity for overall sustainable economic growth & ensuring employment generation. As the nation is growing rapidly in tourism sector, there is good chance for the development of employment generation opportunity. With exploring large investment potential and by attracting large investment in the sector, large employment opportunity shall be created.

The direct employment provided by the sector includes employment by hotels, travel agents and airlines and other passenger transportation services. It also includes the activities of restaurants and leisure industries directly supported by tourists. Infrastructure is an important determinant for economic development & thus offers a high scope for profuse employment generation & related activities in the form of tour operating, trekking guiding, accommodation projects, food-oriented projects, amusement parks and water sports, etc.

As per the latest annual report of the Union Ministry of Labour and Employment, Nepal provided jobs through the exchanges to 2.14-lakh people during 2009, as against that to 3.09-lakh in the entire country and the maximum percentage goes to tourism industry. Now the State Government has decided to develop eight tourism-hubs for an all-round growth of tourism sector in Nepal, which would definitely increase more employment opportunities. This paper highlights the role of tourism industry in boosting employment and to search major areas where one can look for more opportunities. The Government is also trying to encourage service-oriented projects like travel operation, tour operation, transport operation, etc. The practical approach of the government of Nepal in the form of strategic planning and consistent and positive policy initiatives has been a major boom for the employment sector.

INTRODUCTION

Tourism with its wide range of constituent sub-sectors is now world's largest industry. It is much of the labour intensive type of Industry as it undertakes to provide work for a large number of people. Today the world tourism industry is becoming a major attraction for the people for the employment. The employment and tourism is intrinsically co-related to each other as it has long-term socio-economic impacts on the host economy and community. The tourism impacts on employment go beyond employment in sectors in which tourists directly spending their money, such as hotels, restaurants and airlines. The establishments which receive tourists also buy goods and services from other sectors that generate employment in

✍ Ph. D. Scholar

those sectors through multiplier effect. As compare to other economic activity the tourism provides direct employment opportunities Ghosh(1998).

The Ministry of Culture, Tourism and Civil Aviation (MoCTCA) aims to increase annual international tourist arrivals to 2 million and increase employment in the tourism sector to one million by 2020 (Ministry of Tourism and Civil Aviation, 2009). However, it is difficult to achieve these goals with the current level of investment and infrastructure. As such, the trend of international tourist arrivals in Nepal has not been encouraging. While the flow of international tourists reached a high of 803,092 in 2012, it declined to 797,616 in 2013. The average length of stay for tourists was estimated to be 12.6 days in 2013 and 12.2 days in 2012. Similarly, the average daily expenditure of tourists is estimated to have increased to 42.8 US Dollars in 2013 from 36.2 US Dollars in 2012 (Ministry of Culture, Tourism and Civil Aviation, 2014b). The higher exchange rate is believed to have led to this increase.

OBJECTIVE AND METHODOLOGY

The main objectives of this study are to search the prospective role of tourism industry in boosting employment with reference to Nepal and to search major areas where one can look for more opportunities in employment generation.

This study is very much conceptual in nature and the analysis is based on the information gathered during the field visit & available secondary sources and literature reviews. The secondary sources include the report collected during the field visit, socio-economic review, and various articles at local, national & international level. Because of the unavailability of data regarding the number of employed people in tourism industry only, the study is totally based on the available qualitative data rather on numerical values. In this study more emphasis will be given to exceptional natural & man made beautiful formations and sceneries of the area & how it encourage more and more population to joined year by years.

STUDY AREA, LOCATION AND EXTENT

The study area is not concentrated to any particular place or point I have taken the Central Development Region of Nepal mainly surrounding Kathmandu valley in general and highlighted only about potential areas for employment generation from available tourism infrastructures. Nepal is now becoming a tourism hub & simultaneously a potential area for employment generation. Actually the Nepalese tourism is still at a developing stage and lots of things to be done in the coming years. Besides, tourism development it also will opens up new opportunities to provide employment for large section of population. As the tourism is human resource oriented industry, so yet more opportunities to be expected in future, mainly for unemployed section of population.

TOURISM & EMPLOYMENT RELATIONSHIP

Tourism, being a service industry, it has a significant effect on those areas which has surplus labour, because for this sector the skilled & efficient human resources are extremely important. It has a great effect on local population employment. There is a positive relationship between the growth of tourism and increasing employment advantages. This also helps in minimize the extremities of poverty. In the field of construction, advertisement &

management (of infrastructural facilities) of tourist centers, a large number of professional & unprofessional (skilled, semi skilled and unskilled) are required. The proper utilization of these available human resources could be an asset for tourism development & side by side further prediction of employment.

NEPAL TOURISM AND EMPLOYMENT

The Nepalese economy is characterized by industrial (Tourism) & agricultural sectors, whereas, the industries play a very important role in minimizing the problem of employment. Although sometimes in the past other sectors such as the carpet and the garment industries have outstripped the tourism sector in terms of foreign exchange earnings and employment generation, time and again tourism has rebounded back to be an important sector in generating foreign exchange and employment in the country (Banskota and Sharma, 1993). Dairy farming, concerned with milk, meat, animal skin etc. production, is also a job sector. The nation's readymade garment, cement, vegetable oil, instant foods, pharmaceutical, fertilizer industries are also highly important in generating employment.

Nepal's tourism sector has not performed well relative to other similar developing countries despite its endowment of a rich natural heritage (Bista, 2009). Tourism is a labour intensive industry. It definitely helps a nation economy in a variety of ways such as in terms of investment destination, immense employment generation etc. As per my visits at various tourist places and discussed with various stakeholders in the local tourism markets, brought out various constraints faced by tourism industry at various tourist destinations in the nation.

Major constraints are poor quality of infrastructure, malpractices by operators and the major is the manpower, not being qualified resulting in poor quality of service. It is true that after consideration of tourism as an industry, there is increase of employment opportunities in the nation, but still there are some areas where this advantage is lacking. The emergence of new areas as a tourist destination, require proper management of employment.

Tourism creates large number of direct jobs in establishment like hotels, restaurants, tourist shops, travel agencies and also in transport, handloom and handicraft industries. It also generates certain category of workers like interpreters, guides, tour operators etc. Those directly employed in the tourism industry creates indirect employment in certain other sectors through their demand for goods and services. In most of the areas of Nepal the development of tourism, has created the jobs by foreign employment, building construction industry, by stimulated growth in ancillary trades such as arts and crafts, sanitary ware, readymade garment trade, fruits and vegetables, carpet, furnishing and furniture and many others.

POTENTIAL OF TOURISM IN CATERING EMPLOYMENT

Tourism is an income multiplier (Kumar, 2005). If both domestic and international tourists visit Nepal, its youths would be employed in hotels, restaurants, bars, discotheques (leisure), resorts, transport organizations, trekking and mountaineering, airlines and hotels. This list is not comprehensive. Further, people can also be employed in those industries that support the tourism industry of the country. To sum up, Nepalese tourism has vast potentiality for generating employment and earning large sums of foreign exchange besides giving desire to the nation's overall economic and social development. Much has been achieved by way of

increasing transportation air seat capacity, roads connecting important tourist centers and increasing availability of accommodation by adding heritage hotels to the hotel industry, home stays and encouraging paying guest accommodations. Since tourism is a multidimensional activity, it would be worth to say that it has enormous capacity to rectify the unemployment problems in the nation. Only the necessary thing is that all wings of the Central and local governments, private sector and voluntary organizations should become active partners in making Nepal to become competitive in the tourist industry. The growing economy, force on infrastructure development, enabling business environment, strong market fundamentals & large and growing talent pool are some of the new areas where the probability of employment can be boosted.

There is plentiful opportunity for young, dynamic professionals in the tourism industry. The Nepali people, there is no doubt are highly qualified people, possessing professional knowledge from various fields. Most sectors of tourism industry are labour intensive, and require relatively short training for most jobs (Pratap and Prasad, 2005). The employment can be created with relatively low investment in fixed assets per employee. Major areas where the employment benefits can be hunted out are in the hotels, resorts and other recreational areas. In the large hotels and resort areas more than 100 employees each can get the jobs. The hotels and other accommodations industry is expected to provide many new jobs over the 2006-16 period.

DISCUSSIONS AND RESUTLS

Kathmandu has the country’s only international airport and along with Seven UNESCO World Heritage Sites, it is also the main tourism hub of the nation. Virtually all tourists that visit Nepal have to fly into Kathmandu although a small number of Western and Indian visitors enter Nepal by the land route. In addition, because of the poor physical infrastructures throughout most of the country, despite the rich natural beauty, Kathmandu serves as a gateway to all destinations in Nepal.

Destinations such as Pokhara and Chitwan that are easily accessible from Kathmandu are popular. Other destinations such as Sagarmatha National Park (world heritage site) and Annapurna Conservation Area are extremely popular with visitors interested in trekking and mountaineering. From a pilgrimage point of view Pashupatinath (Kathmandu) and Lumbini are the most popular destinations. It is the direct employment resulting from increased flow of tourism.

The Pokhara is a major tourist hub in the Nepal. The area is famous for international tourists to paragliding, trekking and mountaineering in Annapurna areas, city sightseeing, boating in lakes, hotels and resorts and for its traditional culture. Its role in the tourism development also should not be ignored. The development of resorts helps in the direct and indirect employment to the local people. More than 80% of those employed in the resort including the manager, receptionist, kitchen staff, drivers, maids and housekeeping cleaners, janitors, waiters, cleaners and housekeeping staffs and in food preparation and serving jobs, including waiters and waitresses, bartenders, fast food and counter workers (Aniah et. al, 2009).

Hotels also employ the largest percentage of gaming services workers because a large share of gaming takes place in casino hotels. Some gaming services positions are associated with oversight and direction supervision, observation, and investigation. The industry also employs a large number of recreation and fitness workers (Sinha, 1997). At resort hotels and at vacation and recreational camps, recreation workers organize and conduct recreation activities for guests and campers.

The Rural tourism will encourage employment generation. Banking on the rich traditions of art, craft and culture in the Nepalese villages and aiming at the sustainable tourism development. Sustainable pro-poor development studies at different destinations are useful to develop a comprehensive knowledgebase of this sector to address important questions on how local people can benefit from tourism in their areas; how tourism receipts are spread across different areas; how tourism is impacting the local economy etc. (Ashley et al., 2007; Frechtling, 2006 & 2011; Wang & Davidson, 2006).The village destinations will be marketed based onrich traditions, crafts, accommodation, cuisine, hygiene and other basic facilities etc. their accessibility, environmental issues, safety law and order situation (for both the local population as well as tourists), etc. There are number of rural areas have been identified based on their core competency in handicrafts, handlooms and culture, close to existing destinations and circuits. The rural tourism will encourage employment and revenue generation at the local level (Glover, 1999).

Activities like religious and archeological tourism, heritage, corporate tourism, adventure tourism, trekking and mountaineering tourism, highway tourism & medical tourism etc., offers vivid scope for employment generation (Jeffrey, 2001). The tourism related activities in the form of accommodation projects, food oriented projects, amusement parks and water sports, handcraft village complexes, adventure projects, safari project, sports/health facility complexes, etc. are the other areas where this opportunity can't be ignored. The Government would also like to encourage service-oriented projects like travel operation, tour operation, transport operation etc.

FINDINGS AND CONCLUSIONS

The above discussions of tourism potential and related employment coupled with the gaps in planning, provision, positioning and marketing of tourism point towards the requisite interventions at macro as well as micro level. Macro interventions are related with macroeconomic policy framework in which tourism industry operates in the nation. On the other hand, micro interventions are related with spatial planning, efficient provision and marketing of tourist destinations.

The Government plans regarding employment generation through tourism is lacking efficient implementations of programs, policies and plans might be resulting in creation of more tourism related jobs. Some special attention is also required for increasing the employment of women in the tourism industry. Employers should set up programs and schemes encouraging women to move into tourism service occupations. During field observation the author has observed that most of tourism employers are not well trained and lacks proper information. Their knowledge is only money oriented not to satisfy their needs and wants for which the tourism actually occurs.

During seasons, the overcrowding of tourists sometimes opens up the loopholes of the government policies and implementations. Major constraints are poor quality of infrastructure, malpractices by operators, manpower not being qualified resulting in poor quality of service, absence of a diversified value bundle as a product offer to the tourists, proper marketing and promotion, air connectivity and concerns related with carrying capacity and environment. Nepal has immense opportunity to provide employment in above mentioned fields. No doubt, that most of the centers are lacking manpower & wherever they are, mostly hired not permanent. They are employed at short term basis. Employment is concentrated in cities and resort areas. These are the areas where, tourism policies to be reformed and made it employment friendly.

❑❑❑

REFERENCES

- Aniah, Eugene J., Eja, E.I., Out, Judith E., Ushie M.A., (2009), Resort Potentials as a Strategy for Sustainable Tourism Development in Plateaue State, Nigeria", Journal of sustainable Development, Vol. 2, No. 2. Pg. 73-76
- Ashley, Caroline, De brine, Peter, Lehr, Amy, and White, Hannah. (2007). The role of the tourism sector in expanding economic opportunity. In Corporate Social Responsibility Initiative Report No. 23. Cambridge, MA: Kenndey School of Government.
- Banskota, K., and Sharma, B. (1993). Performance of the tourism sector: Economic and environmental development planning for Bagmati zone. Kathmandu: ICIMOD.
- Erlet, (1993), Ecotourism in the Third world: Problems for sustainable tourism development, Tourism Management. April 85-90
- Bista, R. (2009). Tourism policy, possibilities and destination service management in Nepal. Thesis submitted for the Doctor of Philosophy at the University of Macedonia, Economic and Social Sciences, Department of Applied Informatics, Thessaloniki, Greece.
- Central Bureau of Statistics (2014). National Account Statistics of 2070/71.Kathmandu, Nepal.
- Cohen, Judy; Richardson, John, (1995). Nature tourism vs. incompatible industries: mega-marketing the ecological environment to ensure the economic future of nature tourism. Journal of Travel and Tourism Marketing.
- Ghosh, B. (1998). Tourism & Travel Management, Vikash Publishing House Pvt. Ltd.
- Glover B., (1999). Tourism as Economic Development, a brief Guide for communities and Enterprise Developers.
- Gossling & Stefan (1999), Ecotourism: a means to safeguard biodiversity and ecosystem functions, Ecological Economics.
- Jeffrey D. K., (2001). Tourism and Natural Resource Management: A General Overview of Research and Issues.

- Kumar A., (2005). Tourism Administration and Management, by Team of Experts, under the guidance of A. Kumar, Vol.1, University Book House Pvt. Ltd. Jaipur
- Laarman, Jan G.; Sedjo, Roger A. (1992). Global Forests: issues for six billion people, New York: McGraw- Hill.
- Ministry of Culture, Tourism and Civil Aviation. (2014b). Tourism Statistics 2013. Kathmandu, Nepal.
- Ministry of Tourism and Civil Aviation. (2009). Tourism Vision 2020. Kathmandu, Nepal.
- Pratap R., Prasad K., (2005). Tourism Geography, Shree Publishers & Distributors.
- Rai, H.C., (1986). Tourism and Rural Development in Kumaon Himalaya, the National Geographical Journal of India, vol. 32, pt 4, 293-299, ISSN. 0027-9374.
- Sinha P.C., (1997). International encyclopedia of Tourism Management, Tourism Impact Assessment, Anmol Publication Private limited, Vol. 4.
- Wood, M. E., (1993). Ecotourism guidelines for nature tour operators, North Bennington, VT: Ecotourism Society.

Mutual Accountability and Aid Effectiveness in Nepal

✍ Tilakman Singh Bhandari

Background

Globally, the Paris and Accra Declarations set out the broad parameters of the mutual accountability relationship in terms of who is accountable, for what and how. Accordingly, donors should ensure greater transparency of aid flows, and there should be joint mechanisms for reviewing progress on aid effectiveness commitments. For this purpose, the Paris Declaration in 2005, called on providers and recipients of aid to assess through country level mechanisms mutual progress in implementing agreed commitments on aid effectiveness.

Mutual accountability is defined as accountability between the providers and recipients of development cooperation, for the effectiveness of that cooperation in delivering on commitments and producing development results. It promotes an equal partnership between recipient countries and providers of development cooperation, and should be a key means of ensuring compliance with Millennium Development Goals (MDGs) commitments, including those agreed in the Busan Partnership for Effective Development Cooperation.

The UN Economic and Social Council Development Cooperation Forum is a key forum responsible for conducting the analysis of progress towards this goal. The Paris Declaration Monitoring Survey, and, more recently, the Global Monitoring Report of the Global Partnership for Effective Development Cooperation, used the Development Cooperation Forum (DCF) survey as a basis for measuring their indicators on accountability. The last survey in 2013 represented the third review of the status and progress of 'mutual accountability' in developing countries, since the 2009 Vienna High-level Symposium called for the DCF to conduct such regular reviews. Recently, global survey on mutual accountability has been completed and Nepal also submitted its findings through the survey questionnaire as was made available.

The overall assessment by recipient countries during the last survey suggests that mutual accountability is still ‘work in progress’, and is evolving in a positive direction. The Results of the first three rounds of the Survey conducted between 2009 and 2013 showed that, such mechanisms, if effectively implemented, can make a marked difference in how partners collaborate, by solidifying trust, and strengthening engagement and mutual learning.

Monitoring Mechanism in Nepal

Looking at the existing monitoring mechanism of the Government of Nepal, we can see a three layer institutional arrangement set up by the Government to make effective participation of stakeholders and focus on output and results. They are: National Development Action Committee (NDAC) led by the Prime Minister, Ministerial Development Action Committee (MDAC) led by the concerned Minister, and District Development Action Committee (DDAC) led by the DDC Chairperson. Besides, all concerned ministries and departments have monitoring and evaluation division/sections for the regular monitoring and evaluation. There are various committees under the Parliament which discuss, monitor and provide guidance on various development issues among others

✍ Mr. Bhandari is associated with Aid Management Project in Ministry of Finance

Reviewing the progress made by the Nepal in the aspects of mutual accountability, it can be seen that the Government policies have gradually become more coherent, and there is increased ownership of the reform agenda. As a result, aid information is well managed and disseminated by the Government in collaboration with the development partners. Development Cooperation Policy (DCP) is in place. Local Donors Meeting and Nepal Portfolio Performance Review (NPPR) meetings have been regarded as an effective high level forum of dialogue to discuss various issues related to aid effectiveness. Government/donor relationships have evolved in developing a better structured more open and trust-based dialogue. At sectoral level, Joint Annual Review Meetings are practiced in the area of education and health where Sector-wide Approaches (SWAPs) have been adopted. Bilateral annual consultation meetings as well as project review meetings are held periodically in the Ministry of Finance. In aggregate, Nepal has made satisfactory progress on mutual accountability in the sense that it has a clear national aid policy, set targets for providers and undertakes regular assessments of progress against these targets.

Challenges

Recipient countries like Nepal do, however, face a number of challenges in the implementation of mutual accountability in practice. Despite various existing monitoring mechanisms in place, progress achieved through development efforts has not been so satisfactory due to the Nepa's low capacity of spending. We always hear in the high level meetings that our spending capacity is very poor and escape blaming to one or other reasons. Critics argue that our monitoring mechanism has become merely ritualistic of information sharing and assessment of progress. With respect to post-earthquake assistance, the Reconstruction Authority is set up very lately and also yet to be tested the worth of its capability and existence. If it really works, the Government should have to think similar modality in the implementation of regular development works to be implemented under international cooperation in the days to come. This is both challenging as well as an opportunity for the Government to prove that it has the capacity to mobilize foreign assistance more efficiently.

Development cooperation and aid effectiveness forums have acknowledged the important role played by the parliaments in linking citizens with the governments, and the need for parliaments to be strengthened in their oversight role. The results of the earlier Surveys indicated that the parliaments played a minimal role in mutual accountability in a number of countries. They were seldom consulted on national aid policies; they seldom provided analytical inputs to governments on development cooperation; they had relatively low usage of development cooperation information; and they received limited capacity development support.

It is fairly understood that oversight by the parliaments is one of the most important vehicles for holding governments to account. An effective oversight body such as the parliament can also assist the recipient governments in securing greater transparency from aid providers.

In practice, key national stakeholders such as parliamentarians and local governments in several recipient countries have little or no involvement in national mutual accountability forums. Non-state actors such as private organisations and the business sector, although they are providers of development cooperation, do not form an integral part of the mutual accountability framework. Civil society has multiple roles but these are not necessarily clear in the mutual accountability framework. Civil society organizations may be implementing agencies for the government, recipients of donor funds, could also play a ‘watchdog’ role.

There is, however, a major challenge in how to put in place effective monitoring and reporting systems, and robust evaluations without over-burdening recipient countries. Ideally, monitoring and reporting on mutual accountability developed at the national level should contain the critical information required for regional and global monitoring and reporting, and reduce the reporting burden on countries.

A robust monitoring and reporting system can provide the recipient governments with the evidence required to negotiate provider targets. At the same time, joint monitoring and review mechanism, if conducted effectively, may serve as a vehicle for learning to the government and providers of development cooperation. In order to strengthen the existing monitoring mechanism in place, both the Government and the development partners should jointly work together to further support this mechanism.

❑❑❑