सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन तालिम केन्द्र, हरिहरभवन ललितपुरको भवन

Government of Nepal

Ministry of Finance

Public Finance Management Training Center

Harihar Bhawan, Lalitpur

Phone : 5010306/307

Fax : 5010303

E-mail: info@pfmtc.gov.np

Web: www.pfmtc.gov.np

नेपाल सरकार

अर्थ मन्त्रालय

सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन तालिम केन्द्र

हरिहरभवन, ललितपुर

फोन : ५०१०३०६/३०७

फ्याक्स : ५०१०३०३

इमेल : info@pfmtc.gov.np

वेब : www.pfmtc.gov.np

राजस्व Rajaswa The Nepalese Journal of Public Finance Management

ISSN 2661-6394

RAJASWA

राजस्व

The Nepalese Journal of Public Finance Management

वर्ष ४३	अङ्क २	२०७९ पौष
Year 43	Volume 2	2023 January

नेपाल सरकार

अर्थ मन्त्रालय

सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन तालिम केन्द्र

हरिहरभवन, ललितपुर

तालिम निर्देशक समितिको ४४ औं बैटक बस्दै (२०७९/०७/१८ गते, तालिम केन्द्रको सभा हल)

अधिकृतस्तरीय सेवाकालीन तालिम समापनपछिको सामुहिक तस्विर (२०७९/०५/३१)

आर्थिक प्रशासनसम्बन्धी सहायकस्तरीय सेवाकालीन तालिम समापन समारोहपछिको सामुहिक तस्विर (२०७९/०५/३१)

आर्थिक प्रशासनसम्बन्धी सहायकस्तरीय सेवाकालीन तालिमको समापन समारोहमा सहभागी प्रशिक्षार्थीहरू (२०७९/०५/३१)

सम्पादक मण्डल
शिवलाल तिवारी
चण्डी प्रसाद घिमिरे
कमला खरेल
तारा प्रसाद पोखरेल

कम्प्युटर संयोजन
ई. बृहत रत्न बज्राचार्य

प्रकाशक
सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन तालिम केन्द्र
हरिहरभवन, ललितपुर
Email: info@pfmtc.gov.np
Web: www.pfmtc.gov.np

ISSN 2661-6394

सम्पादकीय

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

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

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

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

धन्यवाद !

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

लेखकवर्गमा अनुरोध

- 'राजस्व' पत्रिका पुस र असार महिनामा गरी सामान्यतया वर्षमा दुई अङ्क प्रकाशित हुन्छ। प्रत्येक अंकका लागि लेख रचना, पठाउँदा क्रमशः मङ्सिर र जेठ मसान्तभित्र सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन तालिम केन्द्रमा प्राप्त भइसक्ने गरी पठाउनु पर्नेछ।
- 'राजस्व' पत्रिकामा सार्वजनिक वित्त, सार्वजनिक प्रशासन, व्यवस्थापन, विकास प्रशासन तथा उद्योग वाणिज्य क्षेत्रसँग सम्बन्धित लेखिएका मौलिक तथा अनुसन्धानात्मक लेख रचनालाई प्राथमिकता दिइनेछ।
- अन्यत्र प्रकाशनका लागि नदिइएका लेख रचना मात्र यस पत्रिकामा प्रकाशनार्थ उपलब्ध गराई दिनुहुन र प्रकाशन नभएमा वा नहुने जानकारी पाएपछि मात्र अन्यत्र प्रकाशनार्थ दिनुहुन अनुरोध गरिन्छ। प्रकाशन नभएका लेख, रचना फिर्ता हुने छैनन्।
- लेख, रचना **A4** आकारमा नेपालीमा **युनिकोड कालिमाटी फन्ट (११ साइज)** र अंग्रेजीमा **Times New Roman (12 size)** फन्टमा कम्प्युटर टाइप गरी सोको सफ्टकपी यस केन्द्रमा उपलब्ध गराउनु पर्ने वा इमेलमार्फत **info@pfmtc.gov.np** मा पठाउन सकिनेछ। लेख, रचना पठाउँदा केन्द्रको वेभसाइटमा राखिएको ढाँचाअनुसार लेखकको संक्षिप्त परिचय (वायोडाटा) सहित सम्पर्क नम्बर, ठेगाना, इमेल र पासपोर्ट साइजको फोटोसमेत उपलब्ध गराउनु पर्नेछ।
- लेख रचनामा व्यक्त गरिएका विचार एवं धारणा लेखकका स्वतन्त्र एवं निजी अभिव्यक्ति हुने भएकोले यस सम्बन्धमा लेखक स्वयं जिम्मेवार हुनु हुनेछ। यस विषयमा तालिम केन्द्र र सम्पादक मण्डल जवाफदेही हुने छैन।
- 'राजस्व' पत्रिकामा प्रकाशित लेख रचनाका लागि पारिश्रमिकको व्यवस्था गरिएको छ।

– सम्पादक मण्डल

विषय सूची

नेपाली खण्ड		
समृद्धिको सार स्रोतको आधार	बामदेव शर्मा अधिकारी	१
कार्यसम्पादनमा आधारित वित्तीय हस्तान्तरण प्रणाली र नेपालमा यसको अभ्यास	डा. गोपि कृष्ण खनाल	९
समृद्धिको मार्गमा सुशासनको भूमिका	शारदा प्रसाद त्रिताल	१७
राजस्व बौद्धिक केन्द्रको आवश्यकता	महेश प्रसाद दहाल	२४
नेपालमा वित्तीय संघीयताः अभ्यास र अनुभव	सुरेश प्रधान	२९
नेपालमा अनुगमन तथा मूल्याङ्कन व्यवस्था र सुधारका क्षेत्रहरू	गोपीनाथ मैनाली	४७
नेपालका सार्वजनिक संस्थानको अवस्था, समस्या तथा चुनौतीहरू र सुधारका उपायहरू	याम कुमारी खतिवडा	६६
तालिम केन्द्र सुधारका क्षेत्रहरू	सुमन दाहाल	७१
नेपालको आप्रवासन स्थिति, आचार-सम्मत भर्ना **(Ethical Recruitment)** सिद्धान्त र अभ्यास	झक्क प्रसाद आचार्य	७७
सार्वजनिक नीति निर्माण र प्रक्रिया **(policy formulation and process)**	सुशील ढकाल	८४
नेपालमा सरकारी कोषको वित्तीय व्यवस्थापन प्रणालीको समीक्षा	घनश्याम पराजुली	९१
नेपालको वर्तमान जनसांख्यिक प्रवृत्ति र जनसांख्यिक लाभ	रामबन्धु सुवेदी	१०९
नेपालमा सार्वजनिक संस्थानको अवस्था र सुधारका क्षेत्र	रमेश अर्याल	११८
मूल्य अभिवृद्धि कर फिर्ता व्यवस्थाको समीक्षा	डा. रूप खड्का	१२७
स्थानीय आर्थिक कार्यप्रणालीः स्थापना र सुधारका पक्ष	भवनाथ दाहाल	१३६
अम्बुड्सम्यानको अवधारणा र अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग	झइन्द्रप्रसाद गुरागाई	१४८
नेपालमा कार्यसम्पादन सम्झौता वर्तमान अवस्था तथा भावी कार्यदिशा	रुद्र प्रसाद भट्ट	१५८
नेपालमा वित्तीय संघीयता कार्यान्वयनका पाँच बर्षः एक सिंहावलोकन	डा. डि. बि. क्षेत्री	१६६

अनुसन्धानको सन्दर्भमा वास्तविक धनीको पहिचान	ऋषिराम पोखरेल	१८६
निर्यात व्यापारमा दिगोपन र विविधीकरणको आवश्यकता	पुण्यविक्रम खड्का	२०१
सार्वजनिक उत्तरदायित्व (**Public Accountability**)	युवराज आचार्य	२०८
वित्तीय संघीयता र कर विवाद	उद्धवराज न्यौपाने	२१८
योगदानमा आधारित सामाजिक सुरक्षा कार्यक्रम र कोष व्यवस्थापनको वर्तमान अवस्था	रोहित रेग्मी	२२५
ब्याजदर निर्धारणमा अर्थशास्त्रीय दृष्टिकोण	रामबहादुर के.सी.	२३१
नेपालको बीमा व्यवसाय	भोज राज शर्मा	२४१
English Section		
Fiscal Risk: Disclosure and Mitigation	Shreekrishna Nepal	२४७
Water is a Component of Trade under WTO Framework: Focusing also Nepalese Domain in Brief	Arjun Kumar Khadka, PhD	२५५
Foreign Direct Investment in Nepal: An Overview	Kamala Kharel	२६२
An Empirical Analysis of Reporting Behavior of Nepalese Value Added Taxpayers.	Dr. Maharaj Koirala	२६९
Ukraine Invasion: Examining the Economic Future	Adarsha Subedi	२८४
Food Imports in Nepal: Issues and Possible Remedies	Prajjwal Dhungana	२९१

नेपाली खण्ड

समृद्धिको सार स्रोतको आधार

बामदेव शर्मा अधिकारी *

१ पृष्ठभूमि

नेपालको समग्र विकासको लागि दीर्घकालीन सोच सहितको योजना तर्जुमा गर्ने, अध्ययन अनुसन्धानका आधारमा तथ्यपरक क्षेत्रगत नीति एवं रणनीतिहरू तयार गरी विकासका कार्यक्रमलाई लक्षित दिशामा निर्देशित गर्न सघाउने, राष्ट्रिय गौरव, रूपान्तरणकारी आयोजना र प्राथमिकता प्राप्त कार्यक्रम तथा आयोजनाको अनुगमन तथा मूल्याङ्कन गरी तथ्यमा आधारित पृष्ठपोषण उपलब्ध गराउने, विकास प्रक्रियामा अनुभूत गरिएका वा सम्भावित समस्या एवं व्यवधानको सहजीकरण गर्दै जनताको जीवनस्तरमा सकरात्मक सोच सहितको परिवर्तन ल्याउनु नै समृद्धि हो। दीर्घकालीन सोचसहितको कार्यान्वयनयोग्य आवधिक योजनाको तर्जुमा, नीतिगत तथा कार्यक्रम कार्यान्वयनमा देखापर्ने जटिलताको प्रभावकारी समन्वय, सरलीकरण, स्रोतको आँकलन, पहिचान र प्राथमिकीकरणका आधारमा न्यायोचित वितरण, वित्तीय सङ्घीयताको कार्यान्वयन र मध्यमकालीन खर्च संरचनाको सुदृढीकरण, नतिजामूलक अनुगमन तथा मूल्याङ्कन पद्धतिको विकास र तथ्याङ्क प्रणालीलाई वैज्ञानिक, भरपर्दो र पहुँचयोग्य बनाउने दायित्वलाई सरकारले प्राथमिकताका साथ कार्यान्वयनमा ल्याएको छ।

संविधानले निर्देश गरेका विकास, समृद्धि तथा आर्थिक सामाजिक रूपान्तरण सम्बन्धी अभिभाराको कार्यान्वयन गर्न पन्ध्रौं योजनाको कार्यान्वयन र क्षेत्रगत कार्यक्रमहरूलाई दिगो विकासका लक्ष्यहरूसँग आबद्ध गर्दै सन् २०३० अगावै दिगो विकासका लक्ष्यहरू हासिल गरी मध्यमस्तरीय आय भएको मुलुक र वि.सं. २१०० सम्ममा उच्च मध्यमस्तरीय आय भएको सभ्य, सुसंस्कृत र विकसित मुलुक बनाउने कार्यमा अठोटका साथ सक्रियता राखिएको छ।

स्थानीय तहसम्मको भूगोल र प्राकृतिक स्रोत, साधन, क्षमता विकासका सम्भावना लगायतका विवरण सहितको राष्ट्रिय तथ्यगत विवरण कार्यान्वयन गर्न नेपाल श्रमशक्ति सर्वेक्षण र राष्ट्रिय आर्थिक गणना सम्पन्न भई नतिजा सार्वजनिक भएपनि यी सबै विवरणहरूले आगामी दिनमा तथ्यमा आधारित नीति निर्माण तथा जनसङ्ख्या सर्वेक्षणको लागि आधार तयार गर्ने अपेक्षा गरिए पनि विश्वव्यापी महामारी कोभिड १९ को राष्ट्रव्यापी परेको प्रभावको कारण तर्जुमा गरेका योजना तथा कार्यक्रमहरूले अपेक्षित नतिजा प्राप्त गर्ने अवस्था छैन।

* उप-महालेखापरीक्षक, महालेखापरीक्षकको कार्यालय

२ स्रोतको प्रक्षेपण

नेपालको संविधानले परिकल्पना गरेको समुन्नत, स्वाधीन र समाजवादउन्मुख अर्थतन्त्रको निर्माण गर्ने सोच सहित तर्जुमा भएको पन्ध्रौं योजनाले तीव्र र सन्तुलित आर्थिक विकास, समृद्धि, सुशासन र नागरिकले सुखको अनुभूति प्राप्त गर्ने, सङ्घीय संरचनामा तीन तहको कुशल अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन र निजी, सहकारी तथा सामुदायिक क्षेत्रसँगको सहकार्यद्वारा लक्षित यस योजनाले वर्तमान पुस्ताले नै अनुभूत गर्ने गरी समृद्धि र सुख प्राप्ति गर्ने र समाजवादउन्मुख अर्थतन्त्रको आधार निर्माण गर्ने परिकल्पना गरिएको छ। आय वृद्धि, गुणस्तरीय मानव पुँजी निर्माण र आर्थिक जोखिमहरूको न्यूनीकरण गर्दै वि.सं. २०७९ सम्ममा अतिकम विकसित मुलुकबाट विकासशील मुलुकमा स्तरोन्नति गर्ने र वि.सं. २०८७ सम्ममा दिगो विकास लक्ष्यलाई हासिल गर्ने सोच सहित उच्च मध्यम आयस्तर भएको मुलुकमा पुग्ने गरी योजनाको विस्तृत दस्तावेज तयारी गरिएको छ।

नेपालको कूल गार्हस्थ उत्पादनको अनुमान र प्रदेश तहका बेग्लाबेग्लै कुल गार्हस्थ उत्पादन अनुमान समेत तयार गरेपनि राष्ट्रिय लेखा अनुमान कार्यलाई समयसापेक्ष र अन्तर्राष्ट्रिय विधि र मान्यता बमोजिम तुलनीय तथा स्तरीय बनाउनका लागि यसको आधार परिवर्तन गरिए पनि राष्ट्रिय तथ्याङ्क विकास रणनीतिको अभावमा तथ्याङ्क व्यवस्थापनका कार्यहरूलाई राष्ट्रिय आवश्यकता, बदलिँदो परिवेश तथा अन्तर्राष्ट्रिय मूल्य मान्यता र मापदण्ड अनुरूप व्यवस्थित रूपमा अघि बढाउन सकिएको छैन। साथै, सङ्घीय प्रणाली अनुसार केन्द्रीय तथ्याङ्क कार्यालयको संगठनात्मक पुनर्संरचना हुन बाँकी रहेको हुँदा राष्ट्रिय तथ्याङ्क प्रणालीको अपेक्षित रूपमा विकास हुन सकेको छैन। कुल गार्हस्थ उत्पादन, लगानी अभिवृद्धि र स्रोतको प्रक्षेपण गर्न समष्टिगत आर्थिक मोडेलिङ्ग ल्याव तयार गर्नुपर्ने आवश्यकता भएपनि यस्ता कदम अघि बढेका छैनन्।

३ स्रोतको अनुमान

मध्यमकालीन खर्च संरचना तथा आगामी आर्थिक वर्षको बजेट र कार्यक्रम तर्जुमा गर्ने प्रयोजनका लागि आगामी तीन वर्षमा उपलब्ध हुने स्रोत तथा गर्न सकिने खर्च सीमाको पूर्वअनुमान चालू आर्थिक वर्षको माघ पन्ध्र गतेभित्र गरिसक्नुपर्ने गरी राष्ट्रिय योजना आयोगको उपाध्यक्षको संयोजकत्वमा एक राष्ट्रिय स्रोत अनुमान समिति रहने, स्रोत अनुमान समितिले आवधिक योजनामा प्रक्षेपित लगानी तथा वित्तीय आवश्यकताको आधारमा आगामी तीन आर्थिक वर्षकोलागि सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको कुल राष्ट्रिय स्रोत अनुमान गर्नुपर्ने, राष्ट्रिय स्रोत अनुमान समितिले आवधिक योजनामा प्रक्षेपित लगानी तथा वित्तीय आवश्यकताको आधारमा आगामी तीन आर्थिक वर्षको लागि सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको कुल राष्ट्रिय स्रोत अनुमान गर्नुपर्ने व्यवस्था रहेको छ। समितिले स्रोत अनुमान गर्दा गत आर्थिक वर्षको वार्षिक र चालु आर्थिक वर्षको ६ महिनाको समष्टिगत आर्थिक परिसूचक, आगामी आर्थिक वर्षहरूमा उपलब्ध हुन सक्ने राजस्व, विकास सहायता र आन्तरिक ऋण लगायतका सङ्घीय सञ्चित कोषमा जम्मा हुनसक्ने रकमका आधारमा वस्तुनिष्ठ भई स्रोतको अनुमान गर्नुपर्ने र स्रोतको अनुमान भएपछि चालु वर्षको मध्यमकालीन खर्च संरचना समेतलाई दृष्टिगत गरी खर्चको सीमा निर्धारण गर्ने कार्य हुन सकेको छैन।

नेपालको राजस्व प्रणाली र करका दरहरू आर्थिक विस्तार, वृद्धि र रोजगारीमुखी रहेका, राजस्व नीतिमा रहेका विद्यमान कानुनी व्यवस्था अर्थतन्त्रको सुदृढीकरण र गतिशीलताको लागि पर्याप्त भए तापनि

कार्यान्वयनमा प्रभवकारिता आउन सकेको छैन। कर प्रणालीको आधार अत्यन्त विस्तारित रहेको, राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय करका आधारको संरक्षणका लागि कानुनी प्रबन्धहरू गरिए पनि कर सङ्कलनमा कर परिपालनाको अन्तरलाई कम गरी राजस्वको दायरा विस्तार गर्नुपर्ने अभियानले पूर्णता पाउन बाँकी रहेको छ। उदाहरणको लागि चुरेफेदी तथा तराईमा जम्मा हुने ढुंगा, गिट्टी, बालुवा आदिको उपयोग तथा व्यवस्थापन हुन नसक्दा बाढी, डुबान तथा कटानको समस्या समेत बढ्नाले निर्माण सामग्रीको उपलब्धतामा कठिनाई भइरहेको हुँदा निर्माण सामग्रीहरूको सहज उपलब्धताका असर परेको पक्ष एकातिर छ भने करोडौं गैरकर राजस्व संकलनमा समेत संकुचन आएको छ।

४ वर्तमान अवस्था

नेपालले संघीय प्रणालीको अवलम्बन गरेको अवस्थामा राज्यको शक्ति, अवसर र स्रोत समेतको स्थानीयकरण भएको अवस्थामा राजस्व संकलनका लागि आधार, सम्भावनाको विस्तारसँगै चुनौती समेत सिर्जना भएको छ। माथिका अवस्थाका निष्कर्ष भनेकै समृद्धिका आधारको लागि स्रोत संकलनका लागि राजस्व परिचालन एउटा विकल्परहित आधार हो। आयकर, मूल्य अभिवृद्धि कर, भन्सार र अन्तःशुल्क जस्ता ठूला क्षेत्राधिकार भएका राजस्वका स्रोतहरू संघीय सरकार अन्तर्गत रहेका छन्। संघीय सरकारले हालसम्म दायरामा ल्याउन नसकेको कृषिमा आयकरको एकल अधिकार प्रदेशको भागमा परेको छ भने व्यवसाय कर, घरजग्गा बहालकर (व्यवसायिक बाहेक) लगायतका कराधिकार स्थानीय तहको रहेको छ। त्यसैगरी घरजग्गा रजिष्ट्रेशन शुल्क, विज्ञापन कर, मनोरञ्जन कर र सवारी साधन कर प्रदेश र स्थानीय सरकारको संयुक्त क्षेत्राधिकार अन्तर्गत रहेको छ। संघीय कराधिकार अन्तर्गतका स्रोतमध्ये आन्तरिक राजस्व परिचालन अन्तर्गत आर्थिक वर्ष २०७८।७९ मा कुल राजस्व संकलन लक्ष्य रू ११ खर्ब ८० अर्ब ६० करोड रहेकोमा रू १० खर्ब ६७ अर्ब ९६ करोड संकलन भएको देखिन्छ। यस अवधिमा कर राजस्व १३.१ प्रतिशत र गैर कर राजस्व २२.८ प्रतिशतले बढेको देखिएपनि चालु आर्थिक वर्ष २०७९।८० का लागि रू १४ खर्ब ३ अर्ब राजस्व असुली गर्ने लक्ष्य रहेकोमा २०७९ मार्ग मसान्तमा रू ३ खर्ब २२ अर्ब अर्थात् २३ प्रतिशत मात्र असुली भएको छ।

- पछिल्लो समयका तथ्यहरू केलाउँदा राजस्वबाट सार्वजनिक खर्च धान्न मुस्किल हुने अवस्था देखिदैछ, जुन सुशासन र समृद्धिको यात्राका लागि मुख्य अवरोध एवम् जोखिमको संकेत हो। राजस्व संकलनको अवस्था अझसम्म पनि दिगो, स्थिर, फराकिलो र राष्ट्रिय आवश्यकता परिपूर्ति गर्न सक्ने स्थितिमा नरहेको अवस्था देखिएको छ। संवैधानिक अभिभाराको परिपूर्ति र सरकारी घोषणाहरूलाई व्यवहारिक रूपमा कार्यान्वयनमा ल्याउन, चुलिदा नागरिक अपेक्षाहरूलाई सम्बोधन गर्न, विश्वव्यापी रूपमा देखिने समसामयिक मुद्दाहरूलाई निराकरण गर्न एवं दिगो विकासका लक्ष्यहरूमा अपेक्षित नतिजा हासिल गर्दै विकास र समृद्धिको यात्रा तय गर्नका लागि राजस्व परिचालन वढाउनुको विकल्प देखिदैन, जुन आफैमा चुनौतीपूर्ण बन्दै गएको छ ।
- विश्व अर्थतन्त्रमा एकातर्फ मन्दीका संकेतहरू देखिदैछन् भने अर्कोतर्फ कोभिड १९ ले अर्थतन्त्रमा पारेका प्रभावहरूको असर हालका दिनहरूमा देखिदै र अनुभूत भइरहेको अवस्था छ। कोरोना महामारीको जोखिम तथा प्रभाव कम हुँदै गएको सन्दर्भमा आर्थिक क्रियाकलापमा वृद्धि भएको र सीमा नाकाहरू पुनः सञ्चालनमा आएको वर्तमान स्थितिमा चोरी निकासी पैठारी बढ्नसक्ने जोखिम पनि

उत्तिकै छ। राजस्व चुहावटका नयाँ प्रवृत्तिहरूको विश्लेषण गरी चुहावट नियन्त्रणमा खटिने निकायहरूले आपसमा समन्वय कायम गरी राजस्व चुहावट नियन्त्रणको कार्यलाई प्रभावकारी रूपमा सम्पादन गर्नु पर्ने दायित्व सिर्जना भएको छ।

- परिस्थितिकीय परिवेशको फाइदा उठाउदै हुने तस्करी तथा चोरी निकासी पैठारी, दायरामा आउनु पर्ने करदाताहरू दायराभन्दा बाहिरै रहेको स्थिति, कर कानुन तथा प्रक्रियाहरूको उलंघन, बक्यौता, बेरुजू, नन् फाइलरको बढ्दो अवस्था, करछुटको अनुसूची लामो र फराकिलो बनाउँदै लैजादा कराधार संकुचित बन्दै गएको, विद्युतीय कारोबारलाई करको दायरामा ल्याउन नसकिएको, प्रविधि अवसर र चुनौती दुबैको रूपमा स्थापित भइरहेका, जोखिममा आधारित राजस्व चुहावट रणनीति निर्माण र कार्यान्वयन हुन नसक्नु, करदाताहरूलाई राजस्व प्रशासनका दृष्टिकोणबाट अस्वभाविक क्रियाकलापहरूमा सुक्ष्म निगरानी र अनुगमन गर्न नसकिएको अवस्थाले राजस्व छलीलाई प्रश्रय मिलेको छ। हरेक व्यवसायिक आर्थिक गतिविधि तथा क्रियालापहरू राज्यको अभिलेख प्रणालीमा आउन नसक्ने अवस्थाले वास्तविक राजस्व परिचालनमा अवरोध सिर्जना गरेको छ। आजको राजस्व नीतिले ईमान्दार करदाताको अपेक्षा गरेको भएपनि गल्ती नगर्ने वातावरण निर्माणमा भन्दा गल्ती गरेपछि डण्डा चलाउने कर प्रशासनको शासकीय व्यवहार रहेको देखिन्छ।
- राजस्व व्यवस्थापन क्षेत्रमा देखिएका विश्वव्यापी नवीनतम प्रवृत्ति, अन्तर्राष्ट्रिय असल अभ्यास, व्यवसायको प्रकृतिमा आउने विविधता आदि कारणले गर्दा राजस्व प्रशासनलाई गतिशील बनाउन निरन्तर प्राज्ञिक, बौद्धिक एवम् प्रशासनिक ज्ञानलाई निखार्दै र तिखार्दै लैजानुपर्ने हुन्छ। अर्थतन्त्र एवम् राजस्व प्रशासनका समसामयिक विषयहरूमा सरोकारवालाहरूबीच बुझाईमा थप स्पष्टता र एकरूपता ल्याउन राजस्व प्रशासनलाई आगामी दिनमा सुधारका नयाँ मार्गहरू पहिचान गर्न ढिला गर्न नहुने अवस्था सिर्जना भइसकेको छ।

५ राजस्व प्रशासनमा गर्नुपर्ने सुधार

आयातमा आधारित राजस्व, चुलिदो व्यापार घाटा, उपभोगमुखी संस्कारका कारण विलासिताका वस्तुहरूको उच्च आयात, स्वदेशी कच्चा पदार्थमा आधारित तयारी वस्तुको निर्यात अंश न्यून, अव्यवस्थित र खुला सीमाका कारण तस्करी र चोरी निकासी पैठारी बढ्दै गएको अवस्था, विभिन्न भौगोलिक अवरोधका कारणले व्यापार लागत बढ्न जाने अवस्था समेतले राजस्व परिचालनमा समस्या सिर्जना गरेको अवस्थालाई मध्यनजर गदै राजस्व प्रशासनमा गर्नुपर्ने नीतिगत, कार्यान्वयन एवं प्रक्रियागत सुधारको लागि चाल्नुपर्ने कदमहरू निम्नअनुसार उल्लेख गर्न सकिन्छः-

- आन्तरिक राजस्व विभागको आइटियस, भन्सार विभागको आसिकुडा र राजस्व अनुसन्धान विभागको प्रणालीमा रहेको कर सम्बन्धी सूचनाहरू प्रणालीमार्फत स्वतः आदान प्रदान हुने व्यवस्था मिलाई प्राप्त सूचनाहरू नियमित रूपमा अध्ययन विश्लेषण गरी कर छलीको जोखिम पहिचान गर्ने र जोखिमका आधारमा अनुसन्धान तथा करपरीक्षण गर्ने परिपाटी स्थापित गर्नु पर्ने देखिन्छ।
- बजारमा नक्कली बिल वीजकको प्रयोगबाट ठूलो परिमाणमा राजस्व चुहावट भइरहेको सन्दर्भमा सरकारी निकायहरूमा हुने वस्तु तथा सेवाको आपूर्तिमा समेत नक्कली बिल वीजकको प्रयोग हुन सक्ने

भएकाले त्यस्तो कार्यलाई नियन्त्रण गर्न सरकारी निकायहरूमा पेश भएका बिल बीजकहरूको भुक्तानी गर्नु पूर्व नमुनाका रूपमा केही बिल बीजकहरू परीक्षणको दायरामा ल्याउनु पर्दछ।

- आम्दानीका सबै स्रोतहरू एउटै बास्केटमा आउने प्रवन्ध मिलाउनु पर्ने, स्थायी लेखा नं र राष्ट्रिय परिचय पत्रलाई एक आपसमा अन्तरआवद्धता गराउने र कुनै पनि व्यक्तिले प्राप्त गर्ने सबै भुक्तानीहरूलाई स्थायी लेखा नम्बरमा प्रविष्ट गराउनै पर्ने प्रणालीको विकास गर्ने एवम् अनौपचारिक अर्थतन्त्रलाई क्रमशः औपचारिक अर्थतन्त्रको विकास र विस्तारमार्फत विस्थापित गर्दै जाने। व्यवसायिक रूपमा हुने कारोबारहरूमा नगद माध्यमलाई निरुत्साहित गर्दै जाने व्यवस्था मिलाउनु पर्दछ।
- वस्तु तथा सेवा सम्बन्धी सबै कारोबारलाई अनिवार्य रूपमा मूअकरको दायरामा ल्याउने र विशेष प्रोत्साहन वा छुट दिनु पर्ने भएमा एक प्रतिशतको दर लगाउने व्यवस्था मिलाउनु पर्दछ।
- राजस्व नीति, कर सम्बन्धी नीति, कर संरचना र कार्य प्रक्रियाको मूल्याङ्कनद्वारा उपयुक्त राजस्व प्रणालीको विकास र लगानीमैत्री कर नीति, आन्तरिक स्रोतको सवलीकरण करको दायरा विस्तार कर छुट तथा दोहोरो करमुक्ति सम्झौताको प्रभाव विश्लेषण, राजस्व सङ्कलनको योजना तथा प्रक्षेपण, राजस्व परिचालन कार्यको निरन्तर अनुगमन मूल्याङ्कन गर्नु पर्ने देखिन्छ।
- कर तथा गैरकर राजस्वको अन्तरसम्बन्ध, उद्योग व्यापार पर्यटन लगायतका व्यवसायको विकास र विस्तार अनुकूल हुनेगरी राजस्व नीति र कार्यक्रम सञ्चालन तथा आर्थिक विकाससँग सम्बन्धित विषयमा अन्तर्राष्ट्रिय क्षेत्रीय तथा राष्ट्रिय अर्थतन्त्रको तुलनात्मक अध्ययन गर्नु पर्ने देखिन्छ।
- राजस्व प्रणालीको दिगो विकास, राजस्व प्रशासनलाई व्यावसायिक सक्षम, सुदृढ र पारदर्शी बनाउन संगठनात्मक सुधार, समग्रमा दिगो, पारदर्शी, प्रभावकारी तथा प्रगतिशील कर प्रणालीको विकास गर्नुपर्ने देखिन्छ।
- उद्योग व्यापार पर्यटन लगायतका व्यवसायको विकास र विस्तार अनुकूल हुनेगरी राजस्व नीति र कार्यक्रम सञ्चालन गर्नु पर्ने देखिन्छ।
- गरिबी निवारणको लागि औद्योगिक विकास, औद्योगिक विकासको लागि उत्पादनशिल क्रियाकलाप अभियान सञ्चालन गर्नुपर्ने देखिन्छ।
- अनौपचारिक क्षेत्रलाई करको दायरामा ल्याउनुपर्ने। Tax Gap को अध्ययन गर्नु पर्ने देखिन्छ।
- राजस्व सम्बन्धी बौद्धिक केन्द्र (Think Tank) स्थापना गर्नु पर्ने देखिन्छ
- मालवस्तुको पैठारीमा लाग्ने कुल करको भार कम गर्दै जानुपर्ने। तयारी वस्तुभन्दा कच्चा पदार्थको पैठारी महसुल दर न्यून गरी दर समायोजन गर्नु पर्ने देखिन्छ।
- भन्सार चोरी पैठारी हुने मालवस्तुका परिचालन एवं त्यस्ता वस्तुको पैठारी महसुल कम गर्ने।
- भारतसँगको खुला सीमाना, WTO र SAFTA को अवधारणालाई अंगिकार गर्दै स्वदेशी उद्योगको लागि आवश्यक कच्चा पदार्थ र सोही कच्चा पदार्थ प्रयोग गरी तयारी वस्तुको पैठारी गर्दा १० प्रतिशत मूल्यवृद्धि हुनु पर्ने देखिन्छ।
- भन्सार कार्यालयमा प्रज्ञापन पत्र दर्तादिखि जाँचपाससम्मका लागि single window प्रक्रिया लागू गर्नुपर्ने देखिन्छ।
- मुख्य भन्सार कार्यालयहरूमा खाद्य, गुणस्तर, कृषि, वन लगायतका निकायहरूको इकाई राखी एकिकृत सेवा प्रदान गर्ने।

- मूल्याङ्कन सम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय सूचना प्राप्त गर्न नेपालले Commodity Exchange को सदस्यता लिनुपर्ने।
- मूल्याङ्कन पुनरावलोकन समितिमा निजीक्षेत्रको समेत प्रतिनिधित्व गराउनु पर्ने।
- चोरी पैठारी भएका वस्तु बजारमा खरिद बिक्री गर्न नसक्ने गरी राजस्व अनुसन्धान र आन्तरिक राजस्व विभागले संयुक्त पहल संयन्त्र बनाउनुपर्ने।
- महिला रोजगारदातालाई प्रोत्साहन गर्न २५ प्रतिशत महिला रोजगारी दिनेलाई निश्चित कर छुट दिने व्यवस्था गरिनु पर्ने।
- समयमा नै आयकर बुझाएमा रिवेट व्यवस्था मिलाउने।
- उपभोग्य वस्तु, विलासिता र चुरोट तथा मदिराजन्य वस्तुमा मूल्य अभिवृद्धि कर फरक गर्नुपर्ने।
- न्यून विजकीकरणको सामग्री न्यूनतम वर्षमा १० प्रतिशत खरिद गर्ने कार्य योजना बनाउने।
- कर छुटको सूची पुनरावलोकन गर्नुपर्ने। भन्सार छुटका प्रावधान हटाई दरबन्दीमा नै सीमित गर्नुपर्ने।
- कर तथा गैरकर राजस्वको अन्तरसम्बन्धको अध्ययन गर्नु पर्ने देखिन्छ। गैरकर राजस्व उठाउनेलाई पनि लक्ष्य तोकी अनुगमन र गैरकर प्रशासन छुट्टै महाशाखा गठन गर्ने। गैर कर उठाउने मन्त्रालय र अर्थ मन्त्रालयसँग नेटवर्किङ्ग गर्ने।
- प्रदेश र स्थानीय तहबाट लगाइएको करको अध्ययन गरी राजस्व प्रशासनमा दोहोरोपना आउन नदिने।
- SOP बनाई लागू गर्ने। अधिकृतमूलक संस्थाको विकास समूहगत जनशक्ति व्यवस्थापन गर्ने। ओ.एण्ड एम.गरेर कायम भएको भन्दा बढी दरबन्दी कुनै कार्यालयमा नखटाउने। भन्सार सम्बन्धी तालिम (३ महिना) प्राप्त नगरेका कर्मचारीलाई मुख्य भन्सार कार्यालयमा पद स्थापना नगर्ने। राजस्व प्रहरीको दरबन्दी सिर्जना गर्ने।
- राजस्व अनुसन्धान विभागको क्षमता वृद्धि गरी Economic Intelligence इकाईको रूपमा विकास गर्ने।
- Wide area network को समय सापेक्ष मूल्याङ्कन गरी वस्तु जाँचपाससँग आबद्ध बनाउने। विभिन्न उत्पादनको अन्तर्राष्ट्रिय मूल्यको जानकारीको लागि Web Site को सूचीबाट सन्दर्भ मूल्य प्रकाशन गर्ने।
- भन्सार विभागमा रहेको निरीक्षण र राजस्व अनुसन्धान विभागमा रहेको Control Room महाशाखालाई सुविधा सम्पन्न इकाई बनाउने। राजस्व अनुसन्धान इकाईहरूमा सी.सी.टी.भी. व्यवस्था गर्ने।
- मट्टितेल र ट्याक्टरमा मूल्य अभिवृद्धि कर लिने भन्सार महसुलबाट संरक्षण गर्ने।
- सुन, चाँदीको बिक्री १ के.जी.भन्दा बढीको अभिलेख राखी भन्सारमा गरगहनामा लिने शुल्क बढाउनुपर्ने।
- मदिरा बिक्री वितरण स्थलको छुटै व्यवस्था गर्ने। मदिरा तथा चुरोटको बिक्री वितरणमा तह घटाउनुपर्ने।
- कृषि पैदावार वा कृषिजन्य वस्तु खरिद बिक्री गर्नेलाई करको दायरामा ल्याउने।
- सवारी साधन ब्लुबुक भएका व्यक्तिहरूलाई निश्चित शुल्क लिई अस्थायी लाइसेन्स दिने व्यवस्था गर्ने।
- प्रत्येक सम्पत्ति हस्तान्तरणलाई करको दायरामा ल्याउनुपर्ने।
- कर दाखिलाको प्रमाण भएपछि सार्वजनिक निकायले कर चुक्ता प्रमाण माग्ने व्यवस्था अन्त्य गर्ने।
- सरकारी, सार्वजनिक निकायलाई घर बहालमा दिनेले व्यवसायिक स्थायी लेखा नम्बर लिनुपर्ने।
- स्थायी लेखा नम्बरलाई परिचयपत्र सरह मान्यता दिनुपर्ने। प्राकृतिक व्यक्तिलाई दिने स्थायी लेखा

नम्बर परिचय पत्रको आकारको बनाउने।

- सिकायत तथा करदाता दर्ता भए नभएको, गुनासो सुनाउने कार्यको लागि Call Center, hot lines वा SMS को व्यवस्था मिलाउने।
- विदेशी स्रोत भएको तर नेपालमा सेवा दिएकोलाई मूल्य अभिवृद्धि करको दायरामा ल्याउने। विदेशी कुटनीतिक नियोगलाई वैदेशिक लगानी प्रवर्द्धन सक्षम विन्दुको रूपमा विकास गर्ने। डिप्लोमेट बाहेक कूटनैतिक र अन्तर्राष्ट्रिय संस्थामा कार्यरतलाई करको दायरामा ल्याउनुपर्दछ।
- पूर्ण स्वदेशी र विदेशी लगानीमा सञ्चालित उद्योगलाई आफ्नो Trade Name प्रयोग गरी सहायक कम्पनीबाट समेत उत्पादन गर्नसक्ने व्यवस्था गर्ने।
- तयारी पोशाकको निकासी प्रवर्द्धन गर्न अमेरिकी बजारमा अन्य अल्प विकसित राष्ट्र जस्तै नेपालले पनि पहल गर्ने।
- दैनिक २००० मे.टन क्षमता भएका Limestone उद्योगलाई आई.ई.ई.मात्र गरे पुग्ने र कोइलाको किफायती प्रयोगमा आउने Traumatic को पैठारीमा प्रोत्साहन गर्ने। क्योटो प्रोटोकल अन्तर्गत Clean Development अन्तर्गत कार्वन व्यापारको अधिकतम फाइदा लिने।
- Industrial Culture बनाउने। No work no pay अवधारणा लागू गरी स्वच्छ व्यवसायीको सम्मान गर्ने।
- राष्ट्र बैङ्कमा रहेको उल्लेखनीय बचत उत्पादनमूलक क्षेत्रमा परिचालन गर्नुपर्ने। धेरै आयोजनाको सट्टा उत्पादनमूलक आयोजना छनौट गर्ने।
- High Technology र Knowledge base बाहेकका उद्योगलाई काठमाण्डौ उपत्यका बाहिर स्थापना गर्ने। व्यापारिक स्थानका शिक्षण संस्थाहरू अन्यत्र सार्नुपर्ने।
- सार्क राष्ट्रहरूलाई अंश दिनुपर्ने वाध्यात्मक व्यवस्था खारेज गर्ने। एल.सी.मात्र होइन उधारोमा सामान लिन पाउने व्यवस्था खुकुलो बनाउने।
- INGO र Donor ले परियोजना कार्यान्वयन गर्न नपाउने व्यवस्था लागू गर्ने।
- आरोहण खुला भएर पनि ५ वर्षमा आरोहण नभएका हिमालको रोयल्टीमा ५० प्रतिशत छुट दिने। ६००० मिटरसम्मको हिमाल शिखर आरोहण शुल्क पर्वतारोहण संघले नउठाई पर्यटन बोर्डबाट उठाउने।
- माल वस्तुमा MRP घोषणा गर्न लगाउने। उपभोग्य अवधि ३ महिना नभएका औषधि तथा खाद्य सामग्री आयातमा बन्देज लगाउने।
- विदेशी मुद्रा तिरी ल्याएको सामग्री तयार गरी निकासी गर्दा मूल्यवृद्धि यू.एस.डी.मा हुनुपर्ने।
- आर्थिक वर्षको सुरुवात वैशाखबाट गर्नुपर्ने।

६. निष्कर्ष

सार्वजनिक क्षेत्रमा उपलब्ध स्रोतहरूको अधिकतम प्रयोग एवम् निजी क्षेत्रमा उत्पादनमूलक लगानी प्रवर्द्धन गर्ने वातावरणको सिर्जनाबाट राजस्वमा बढी योगदान गर्नुपर्ने अवस्था एकातिर छ भने समाजमा विलासी साधनको उपयोग नियन्त्रण गरेर स्रोतको परिचालन अर्को आवश्यकता हो। यसको लागि नीतिगत सुधार, कानुनी निश्चितता, तटस्थता, अर्थतन्त्रमा बढावा दिने प्रवृत्ति र विकास तथा राजस्व प्रशासकको मनोमानीलाई कम गर्ने प्रवृत्तिको कानुनी व्यवस्था गर्नुपर्ने हुन्छ। यसैका लागि स्रोत संकलन र खर्च प्रणाली बीचको

सम्बन्ध सहज हुनुपर्छ। स्रोत संकलनका लागि अर्थतन्त्रको मेरुदन्डको रूपमा रहेको आन्तरिक राजस्वको प्रशासकले न्यायिक भावनाको प्रयोग गर्दा स्वच्छता तथा ईमान्दारितालाई पालना गरी कानुनी व्यवस्था मार्फत नै सो भावनाको पालना गर्ने पक्ष र प्रविधिको प्रयोग गरी भइरहेका क्रिप्टो, हाइपर फण्ड, अनलाइन गेमिङ्ग लगायतका अवैध कारोबार तथा अन्य प्रकृतिका कानुन बिपरीतका कार्यले पनि अर्थतन्त्रमा चुनौती थपिएको छ। यस्ता कार्यहरूलाई समय मै प्रभावकारी रूपमा नियमन, निरीक्षण, सुपरिवेक्षण तथा अनुगमन गरी वैदेशिक मुद्रा विचलन हुनबाट रोक्न कडाई गर्नुपर्ने अवस्था रहेको छ भनी त्यसको लागि समेत कर प्रशासनलाई दरिलो बनाउन समयानुकूल सुधारको आवश्यकता रहेको देखिन्छ।

राजस्व प्रशासनलाई समय अनुकूल आधुनिकीकरण गर्दै लैजानु, सुशासनको मूल्य मान्यता अनुरूप सेवा प्रदान गरेर राजस्वको दायरालाई फराकिलो र उच्च बनाई सुदृढ सार्वजनिक वित्त प्रणालीको विकास गर्नु राजस्व नीतिको मूल उद्देश्य हो। स्वेच्छिक कर सहभागिता बढाउन, गुणस्तरीय सेवा प्रदान गर्न तथा राजस्व कानुनको समय सापेक्ष परिमार्जन सुधार एवं कार्यान्वयन गरी व्यापार सहजिकरणको वातावरण निर्माण गर्दै कर प्रणालीको कार्य कुशलता तथा प्रभावकारिता अभिवृद्धि गर्नु सरकारको मूल लक्ष्य रहेपनि बक्यौता असूली र बेरुजु फछ्र्यौटका लागि विशेष अभियान सञ्चालन गरेर कानुनी कारबाहीमार्फत कर संकलनलाई प्रभावकारी बनाउन सकिएको अवस्था छैन। कर सम्बन्धी कानुनको पालना गरिरहने र पालना नगर्नेहरूकाबीचमा अर्थपूर्ण विभेद कायम गर्न सकिएको छैन। बक्यौता र बेरुजूका वढ्दो फेहरिस्तले वित्तीय सुशासनमाथि चुनौती सिर्जना गरेको अवस्था छ।

संघीय शासन प्रणालीको कार्यान्वयन सँगै विकास तथा समृद्धिको लागि आवश्यक पर्ने वित्तीय साधन स्रोतको सुनिश्चितताको लागि राजस्वको अन्तर कम गर्न आवश्यक छ। कर तिर्ने र नतिर्ने बीच विभेद कायम गरी स्वेच्छिक कर सहभागिता बढाउनु अपरिहार्य छ। राजस्व सम्बन्धी कानुनहरूको परिपालनामा सघाउ पुऱ्याई तटस्थ राजस्व परिचालन गर्ने दिशातर्फ राज्यका क्रियाकलाप उन्मुख रहँदै आए पनि सदाचार, पारदर्शिता, निष्पक्षता र जवाफदेहीताका मूल्य मान्यतालाई पूर्ण रूपमा अवलम्बन गर्दै जोखिममा आधारित अनुसन्धान, प्रविधिमा आधारित कार्यपद्धति, दक्ष एवं व्यावसायिक कर्मचारी संयन्त्रको निर्माण, सुदृढ एकिकृत सूचना प्रणालीमार्फत आधुनिक र सबल कर प्रणालीको विकासमा सरकारको अभियानले सार्थकता पाउन सकेको छैन। **समृद्धिको सार स्रोतको आधार निर्माणको** प्रभावकारिताका लागि राजनीतिक प्रतिवद्धता, प्रशासनिक कटिवद्धता, नियामक प्रभावकारिता सहितको संस्थागत क्षमता अभिवृद्धि, नागरिक शिक्षाका साथै नागरिक खबरदारीको समेत जरुरी देखिन्छ।

सन्दर्भ सामग्री

नेपाल सरकारको पन्ध्रौं योजना, योजना आयोगको सचिवालय,
अर्थ मन्त्रालय र महालेखा नियन्त्रक कार्यलयको आवधिक प्रकाशन,
महालेखा परीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदन २०७९।

कार्यसम्पादनमा आधारित वित्तीय हस्तान्तरण प्रणाली र नेपालमा यसको अभ्यास

डा. गोपि कृष्ण खनाल*

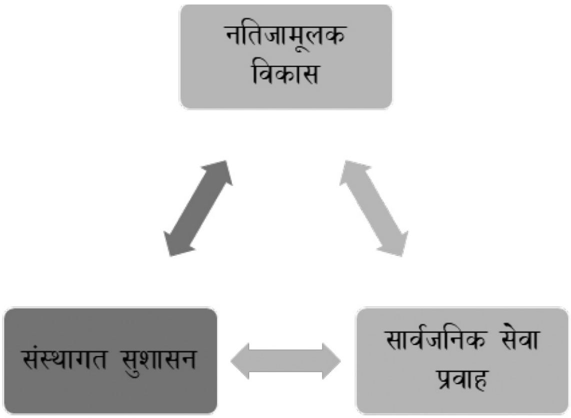
१. परिचय

वित्तीय संघीयताले तहगत सरकारहरूबीच वित्तीय शक्ति र जिम्मेवारीको बाँडफाँट गरी सबै तहको सरकारको वित्तीय सशक्तिकरणको माध्यमबाट आम नागरिकको आर्थिक सशक्तिकरण गर्दछ। यसले तहगत सरकारको खर्च जिम्मेवारीको बाँडफाँट, राजस्व अधिकार र जिम्मेवारीको बाँडफाँट, एक तहको सरकारबाट अर्को तहको सरकारमा हुने राजस्व बाँडफाँट र वित्तीय हस्तान्तरणको शर्त र परिमाणको निर्धारण र सार्वजनिक ऋणको व्यवस्थापन गर्दछ। नेपालमा संघीय सरकार, ७ वटा प्रदेश सरकार र ७५३ स्थानीय तहबीच वित्तीय शक्ति र जिम्मेवारीको वृहत् खाका नेपालको संविधानले नै तय गरेको छ। संघीय सरकारबाट प्रदेश तथा स्थानीय तहमा वित्तीय समानीकरण अनुदान, सःशर्त अनुदान, राजस्व बाँडफाँटको रकम, प्राकृतिक स्रोतको रोयल्टीको रकम, विशेष अनुदान र समपुरक अनुदान हस्तान्तरण हुने गर्दछ। प्रदेश तहबाट स्थानीय तहमा वित्तीय समानीकरण अनुदान, सःशर्त अनुदान, विशेष अनुदान, समपुरक अनुदान र राजस्व बाँडफाँटको रकम प्रवाह हुने गर्दछ। संघबाट प्रदेश तथा स्थानीय तहमा हस्तान्तरण हुने वित्तीय समानीकरण अनुदान, राजस्व बाँडफाँटको रकम र प्राकृतिक स्रोतको रोयल्टीको प्रदेशगत र प्रत्येक स्थानीय तहको हिस्सा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले निर्धारण गर्दछ। प्रदेशबाट स्थानीय तहमा प्रवाह हुने वित्तीय समानीकरण अनुदान र राजस्व बाँडफाँटमा प्रत्येक स्थानीय तहको हिस्सा पनि यसै आयोगले निर्धारण गर्दछ।

संघीय सरकारले प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई उपलब्ध गराउने वित्तीय समानीकरणको हिस्साको सिफारिस गर्दा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले सूत्रमा आधारित अनुदान, कार्य सम्पादनमा आधारित अनुदान र न्यूनतम अनुदान गरी तीन भागमा वर्गीकरण गर्ने गरेको छ। सूत्रमा आधारित अनुदान खर्च आवश्यकतामा आधारित हुने गर्दछ जुन मूलतः विकासको अवस्था, भौगोलिक क्षेत्र, राजस्व क्षमता र जनसङ्ख्याजस्ता विषयले निर्धारण गर्दछ। न्यूनतम अनुदान प्रदेश तथा स्थानीय तहको आधारभूत प्रशासकीय खर्चका लागि प्रदान गरिन्छ। कार्य सम्पादनमा आधारित अनुदान प्रदेश तथा स्थानीय तहले संस्थागत सुशासन, सेवा प्रवाह र विकासका नतिजामा गरेको योगदानको लागि प्रदान गरिन्छ। यसको उद्देश्य सकारात्मक प्रतिष्पर्धाको प्रवर्द्धन र सक्षमलाई थप प्रोत्साहन गरी नतिजामूलक विकास, सुशासन र प्रवाहकारी सेवा प्रवाहलाई प्रवर्द्धन र संस्थागत गर्नु रहेको छ।

* प्रमुख सचिव, कर्णाली प्रदेश

कार्य सम्पादन अनुदानको अपेक्षित योगदान



२. नेपालमा कार्य सम्पादन अनुदान

नेपालमा कार्यसम्पादनमा आधारित वित्तीय हस्तान्तरण प्रणालीलाई कानुनका रूपमा पहिलो पटक स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन, २०५५ मा समावेश गरिएको थियो। यस ऐनको दफा २३६ मा प्रत्येक वर्ष नेपाल सरकारले स्थानीय निकायहरूलाई तोकिएको न्यूनतम अनुदान उपलब्ध गराउनुको अतिरिक्त सम्बन्धित स्थानीय निकायको जनसङ्ख्या, विकासको स्तर, राजस्व परिचालन गर्न सक्ने सम्भाव्यता र क्षमता, वित्तीय साधनको आवश्यकता, आय-व्ययको नियमित अभिलेखन कार्य, लेखापरीक्षणको स्थिति, आर्थिक अनुशासनको स्थिति जस्ता आधारमा थप अनुदान उपलब्ध गराउन सक्ने व्यवस्था गरेको थियो। स्थानीय स्वायत्त शासन नियमावली, २०५६ को नियम २७३घ ले स्थानीय निकाय वित्तीय आयोगको सिफारिशसमेत लिई स्थानीय विकास मन्त्रालयले न्यूनतम शर्तका सूचक तथा कार्यसम्पादन मापन सूचक समेतका आधारमा स्थानीय निकायको मूल्याङ्कन गरी स्थानीय निकायलाई दिइने अनुदानमा थपघट गर्न र उत्कृष्ट कार्य गर्ने स्थानीय निकायलाई पुरस्कृत गर्न सक्ने व्यवस्था गरेको थियो। उक्त कानुनी व्यवस्थालाई कार्यान्वयन गर्न नेपाल सरकारले मिति २०६३ मंसिर ११ गतेको निर्णयबाट स्थानीय निकाय वित्तीय आयोगको कार्यक्षेत्रमा स्थानीय निकायलाई प्रदान गरिने अनुदान र राजस्व बाँडफाँटको न्यूनतम शर्त र कार्यसम्पादन मापदण्ड (Minimum Conditions and Performance Measures) तयार गरी सोको अध्ययन तथा मूल्याङ्कन गर्ने एवम् यसको आधारमा स्थानीय निकायमा जाने निःशर्त पूँजीगत अनुदान तथा अङ्क निर्धारण गर्ने विषय समावेश गरिएको थियो। सोअनुरूप जिल्ला विकास समितिका साथै नगरपालिकाहरूमा न्यूनतम शर्त तथा कार्यसम्पादन मापन र गाउँ विकास समितिहरूको न्यूनतम शर्तको मूल्याङ्कन गरी आर्थिक वर्ष २०६५/०६६ देखि जिल्ला विकास समितिमा र आर्थिक वर्ष २०६६/ ०६७ देखि नगरपलिकाहरू तथा गाउँ विकास समितिहरूमा कार्यसम्पादनमा आधारित अनुदान प्रणाली पूर्ण रूपमा कार्यान्वयनमा ल्याइएको थियो।

नेपाल सरकारले आर्थिक वर्ष २०६३/०६४ को बजेट वक्तव्य मार्फत स्थानीय स्रोत परिचालन बढाउन र प्राप्त साधनको प्रभावकारी उपयोग गर्न बढावा दिने उद्देश्यले स्थानीय निकायलाई कार्यसम्पादनको आधारमा अनुदान उपलब्ध गराउने नीति अवलम्बन गऱ्यो। स्थानीय निकाय वित्त आयोगको प्रतिवेदन, २०५७ ले

वित्तीय विकेन्द्रीकरणको सबलताका लागि स्थानीय निकायमा कार्यसम्पादन आधारित अनुदान प्रणाली लागु गर्ने सिफारिश गरेको थियो। यस सिफारिशको आधारमा नेपालमा आर्थिक वर्ष २०६१/०६२ देखि नै स्थानीय विकास मन्त्रालयले विकेन्द्रित वित्त व्यवस्था तथा विकास कार्यक्रम (DFDP) मार्फत् उक्त कार्यक्रम लागु भएका २० जिल्लामा सो कार्यक्रमबाट जिल्ला विकास समितिलाई प्रदान गर्ने अनुदानलाई कार्यसम्पादनमा आधारित बनाएको थियो। स्थानीय निकाय वित्त आयोगले आर्थिक वर्ष २०६३/०६४ मा ५५ जिल्लामा र आर्थिक वर्ष २०६४/०६५ मा सबै जिल्लामा परीक्षण मूल्याङ्कन गरेको थियो।

जिल्ला विकास समितिमा ८ वटा कार्यक्षेत्रमा ६२ वटा र नगरपालिकामा ५ वटा कार्यक्षेत्रमा ४० वटा कार्यसम्पादनका सूचकहरू रहेका थिए। कार्यसम्पादनको सूचकको अङ्कभार १०० पूर्णाङ्कको थियो। न्यूनतम शर्ततर्फ जिल्ला विकास समिति तथा नगरपालिकामा १५ वटा सूचक र गाउँ विकास समितिहरूमा १० वटा सूचक रहेका थिए। न्यूनतम शर्त तथा कार्यसम्पादन सूचकको मूल्याङ्कन स्थानीय निकाय वित्त आयोगबाट हुने गर्दथ्यो र मूल्याङ्कन नतीजाको गुण परीक्षण सम्बन्धी व्यवस्था गरिएको थियो। नेपालमा २०५९ श्रावण १ देखि स्थानीय निकाय जनप्रतिनिधिविहीन थिए। यस्तो समयमा स्थानीय निकायलाई गतिशील बनाउन तथा स्थानीय निकायमा वित्तीय सुशासन जोखिम घटाउन न्यूनतम शर्त तथा कार्यसम्पादन प्रणाली र स्थानीय शासन तथा सामुदायिक विकास कार्यक्रमको सहयोगमा सञ्चालित रूपान्तरणीय सामाजिक परिचालनको छाताभित्र क्रियाशील भएका वडा नागरिक मञ्च र नागरिक सचेतना केन्द्रहरूले उल्लेखनीय योगदान गरेका थिए।

३. कार्यसम्पादनमा आधारित वित्तीय हस्तान्तरणको अवधारणा

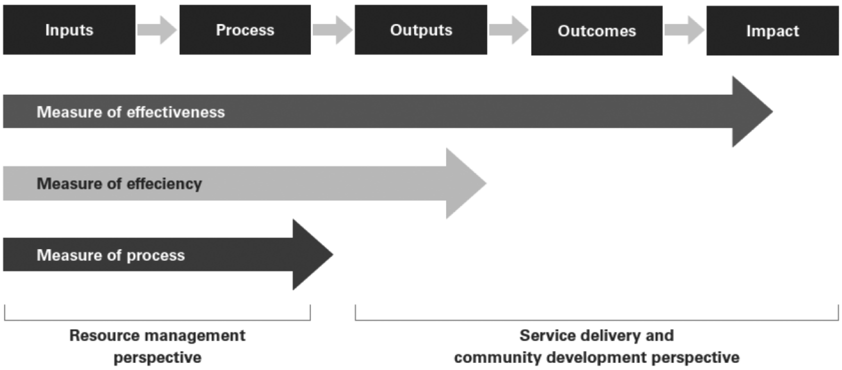
प्रदेश तथा स्थानीय तहको उपलब्ध गराइने अनुदानको परिमाणलाई उक्त निकायले हासिल गर्ने उपलब्धिमा आबद्ध गर्ने प्रणालीलाई हाम्रो सन्दर्भमा कार्यसम्पादनमा आधारित वित्तीय हस्तान्तरण प्रणाली भन्ने गरिन्छ। यस्ता उपलब्धिहरू, प्रक्रिया तथा नतीजा दुबैसँग सम्बन्धित हुन्छन्। प्रक्रियामूलक उपलब्धिले कानुनको पालना तथा वित्तीय अनुशासनलाई सुदृढ गर्छ भने नतीजामूलक उपलब्धिले उक्त निकायहरूलाई उपलब्ध गराइएको वित्तीय साधन स्रोतबाट नागरिकको जीवनमा सकारात्मक परिवर्तन ल्याउन सहयोग गर्दछ। कार्यसम्पादनमा आधारित वित्तीय हस्तान्तरणको मूल उद्देश्य प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई साधन स्रोतलाई नतीजामूलक क्षेत्रमा उपयोग गर्न प्रोत्साहन दिनु हो। यसमा असक्षमलाई सजाय गर्नेभन्दा पनि सक्षमलाई प्रोत्साहित गर्ने मनसाय राखिएको हुन्छ। साधन स्रोतको दुरूपयोग वा लापरवाही वा भ्रष्टाचारको नियन्त्रण तथा रोकथाममा महालेखापरीक्षक तथा अख्तियार दुरूपयोग अनुसन्धान आयोगजस्ता निगरानी संस्थाहरू (Oversight Agencies) को भूमिकाको बढी महत्त्व हुने गर्दछ। कार्यसम्पादनलाई मापन गर्ने प्रणालीहरू जस्तै कार्यसम्पादन मापनका सूचकहरू, वित्तीय सुशासन लेखाजोखाका सूचकहरू, व्यवस्थापन परीक्षण, संस्थागत स्वमूल्याङ्कन प्रणाली जस्ता व्यवस्थापकीय औजारहरू वित्तीय कुशलता, नतीजाको प्रवाह र संस्थागत प्रभावकारिता हासिल गर्ने विधिहरू हुन्।

कार्यसम्पादनमा आधारित वित्तीय हस्तान्तरण प्रणालीले प्रदेश प्रदेशबीच, र स्थानीय तहहरूबीच प्रभावकारी कार्यसम्पादनका लागि सकारात्मक प्रतिष्पर्धा बढाउँछ। सशर्त अनुदानमा यसलाई आबद्ध गर्नसके राष्ट्रिय मापदण्डहरू कार्यान्वयन गर्न सहयोग गर्दछ। यस प्रणालीले तल्ला तहका सरकारलाई उपलब्ध रकमको

खर्च प्रगति र उनीहरूको बजेट खर्च गर्ने क्षमता विकास गर्न मद्दत दिन्छ। यस प्रणालीले प्रदेश तथा स्थानीय तहको जनताप्रतिको उत्तरदायित्व (Downward Accountability) लाई थप घनीभूत गराउन सक्छ। यस प्रणालीले प्रदेश तथा स्थानीय तहको क्षमताको विश्लेषण गरी उनीहरूको क्षमता विकासका स्थानगत क्षेत्रहरू पहिचान गर्न सहयोग गर्दछ। कार्यसम्पादनमा आधारित अनुदान प्रणालीले वित्तीय सुशासन कायम गरी नतीजामुखी व्यवस्थापन र विकासलाई संस्थागत गर्दछ।

कार्यसम्पादनलाई अन्ततः नतीजामा आधारित बनाउनुपर्ने हुन्छ। प्रतिफल (Output) को उपलब्धिले कार्यकुशलता मात्र देखाउने गर्दछ। प्रभाव (Impact) स्तरको उपलब्धि हासिल भए मात्र दिगो नतीजा प्राप्त हुने गर्दछ। साधन स्रोतको उपयोग गर्दा प्रतिफल र परिणाममा नै सीमित नभई प्रभावको लक्ष्य हासिल गर्न सक्नुपर्छ।

नतीजा क्षेत्रको रूपरेखा



Source: Adapted from Steffensen (2010).

४. संघीयतामा कार्यसम्पादनमा आधारित वित्तीय हस्तान्तरणको अभ्यास

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ को दफा ३(२) मा आयोगले संविधान र यस ऐन बमोजिम सुझाव वा सिफारिश दिँदा वा ढाँचा तयार गर्दा प्रदेश तथा स्थानीय तहको कार्यसम्पादनलाई समेत आधार लिनेछ भनी कार्यसम्पादनमा आधारित वित्तीय हस्तान्तरण प्रणालीलाई कानुनी वैधता प्रदान गरिएको छ। संघीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयबाट जारी गरिएको स्थानीय तह संस्थागत स्वमूल्यांकन कार्यविधि, २०७७ को दफा १३ मा यस कार्यविधि बमोजिम गरिएको स्वमूल्यांकन नतीजालाई स्थानीय तहको कार्यसम्पादन सूचकको रूपमा उपयोग गर्न सकिने र स्थानीय तहलाई वित्तीय हस्तान्तरण गर्दा यस्तो नतीजालाई समेत आधार मान्न सकिने प्रावधान समावेश गरिएको छ। यस्तै प्रावधान स्थानीय तह वित्तीय सुशासन जोखिम मूल्याङ्कन कार्यविधिको दफा १३ मा समेत गरिएको छ। राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले आर्थिक वर्ष २०७६/७७ मा स्थानीय तहमा हस्तान्तरण हुने वित्तीय समानीकरण अनुदान सिफारिशमा कार्यसम्पादनलाई समेत आधार मानेको थियो। आयोगले समय समयमा सूचकहरू परिमार्जन र परिष्कृत गर्दै लगेको छ। आयोगले आर्थिक वर्ष २०७९/८० देखि लागू हुने गरी प्रदेश कार्यसम्पादन सूचकमा नतीजामूलक सूचक समेत थप गरी प्रदेश तथा स्थानीय तहका लागि सूचकहरू कार्यान्वयनमा ल्याउने निर्णय गरेको छ।

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले संघबाट प्रदेश तथा स्थानीय तहमा आर्थिक वर्ष २०७८/७९ का लागि सिफारिश गरेको वित्तीय समानीकरण अनुदानको हिस्सा (रू लाखमा)					
तह	न्यूनतम अनुदान	सुत्रमा आधारित अनुदान	कार्य सम्पादनमा आधारित अनुदान	जम्मा	कार्य सम्पादन अनुदानको हिस्सा
स्थानीय तह	२४६१५०	६६४४५६	३४९७२	९४५५७८	३.७०
प्रदेश तह	१४४८८७	४१२९२८	२१७३३	५७९५४८	३.७५

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले प्रदेश तथा स्थानीय तहका लागि वित्तीय समानीकरण अनुदानको सिफारिस गर्दा कार्यसम्पादनलाई समेत आधार मानेर व्यवस्थालाई थप व्यवस्थित गर्न प्रदेश तथा स्थानीय तहको कार्य सम्पादन मूल्याङ्कन कार्यविधि, २०७८ जारी गरेको छ। आयोगले कार्यविधिमा उल्लेखित कार्यसम्पादनका सूचकलाई प्रत्येक आर्थिक वर्षको माघ महिनाको तेस्रो हप्ताभित्र तथ्याङ्क सङ्कलन गरी मूल्याङ्कन गर्ने गर्दछ। प्रदेशको कार्यसम्पादनको नतिजाले संघीय सञ्चित कोषबाट प्रदेशलाई उपलब्ध गराईने वित्तीय समानीकरण अनुदानको कार्यसम्पादन बापत पाउने अनुदानलाई प्रभाव पार्दछ। यसैगरी स्थानीय तहको कार्य सम्पादनको नतिजाले संघीय सञ्चित कोष र प्रदेश सञ्चित कोषबाट स्थानीय तहलाई उपलब्ध गराउने वित्तिय समानीकरण अनुदानको कार्यसम्पादन वापत पाउने अनुदान रकमलाई प्रभाव पार्दछ। यस कार्यविधिमा प्रदेशका लागि ११ वटा र स्थानीय तहका लागि १७ वटा सूचकहरू रहेका छन्। सूचकमा देहायका विषयक्षेत्र समेटिएको छ।

१) प्रदेश तथा स्थानीय तहको वित्तीय सुशासन क्षेत्र
२) प्रदेश तथा स्थानीय तहको आर्थिक कार्यप्रणालीको क्षेत्र
३) प्रदेश तथा स्थानीय तहको राजस्व परिचालनको अवस्था
४) प्रदेश तथा स्थानीय तहले अपनाएको कानुन कार्यान्वयनको अवस्था
५) प्रदेश तथा स्थानीय तहले वातावरण संरक्षणमा पुर्‍याएको योगदान
६) प्रदेश तथा स्थानीय तहको विकास व्यवस्थापनको अवस्था
७) प्रदेश तथा स्थानीय तहको शासकीय प्रबन्धको अवस्था
८) प्रदेश तथा स्थानीय तहले आयोगले निर्माण गरेको विद्युतीय अनलाईन पोर्टल प्रयोग गरेको अवस्था

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले आर्थिक वर्ष २०७९/८० देखि स्थानीय तहका लागि अवलम्बन गरेका सूचकहरू देहाय बमोजिम रहेको छ।

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले आगामी आर्थिक वर्ष २०७९/८० देखि स्थानीय तहका लागि अवलम्बन गरेका सूचकहरू	
सूचक	भार प्रतिशत
१. गाउँ कार्यपालिका र नगर कार्यपालिकाले प्रत्येक वर्षको असार १० गतेभित्र आगामी आर्थिक वर्षको राजस्व र व्ययको अनुमान सम्बन्धित गाउँ सभा वा नगर सभामा पेश गरेको।	५
२. गाउँ कार्यपालिका र नगर कार्यपालिकाले आगामी आर्थिक वर्षको राजस्व र व्ययको अनुमान सम्बन्धित गाउँ सभा वा नगर सभामा पेश गरी असार मसान्तभित्र पारित गरेको।	५

३. स्थानीय तहले घर जग्गा रजिष्ट्रेशन शुल्क, मनोरञ्जन कर तथा विज्ञापन कर बापत उठेको रकममध्ये प्रदेश सरकारलाई दिनुपर्ने ४० प्रतिशत रकम मासिक रूपमा प्रदेश सञ्चित कोषमा जम्मा गरेको।	५
४. स्थानीय तहले आगामी आर्थिक वर्षका लागि आय-व्ययको प्रक्षेपण गरिएको तथ्याङ्क सहितको विवरण चालू आर्थिक वर्षको पुस मसान्तभित्र संघीय अर्थ मन्त्रालयमा पेश गरेको।	५
५. स्थानीय तहले बजेट कार्यान्वयनको वार्षिक समीक्षा गरी तत् सम्बन्धी विवरण प्रत्येक वर्षको कात्तिक मसान्तभित्र सार्वजनिक गरेको।	५
६. स्थानीय तहले आफ्नो अधिकार क्षेत्रभित्रको राजस्व परिचालन गरेको अवस्था : १) अनुमानित राजस्व प्रक्षेपण अनुसार राजस्व सङ्कलनको अवस्था (७) २) अघिल्लो आर्थिक वर्षको तुलनामा राजस्व सङ्कलनको अवस्था (६)	१३
७. स्थानीय तहको गत आर्थिक वर्षको विनियोजित रकम अनुसार खर्चको अवस्था। १) कुल विनियोजित रकममा कुल खर्चको प्रतिशत २) कुल विनियोजित पुँजीगत रकममा कुल पुँजीगत रकमको खर्चको प्रतिशत (७+८)	१५
८. गत आर्थिक वर्षभन्दा अघिल्लो आर्थिक वर्षको अन्तिम लेखापरीक्षणबाट औंल्याएको बेरुजूको अवस्था	१५
महालेखा नियन्त्रक कार्यालयले प्रयोगमा ल्याएको स्थानीय सञ्चित कोष व्यवस्थापन प्रणाली (Subnational Treasury Regulating Application, SUTRA) को प्रयोग गरी स्थानीय तहहरूले पूर्ण रूपमा गरी आवश्यक विवरण प्रविष्ट गरेको।	५
९. स्थानीय तहले आफ्नो अधिकार क्षेत्रभित्रका विषयमा स्थानीय स्तरको विकासका लागि आवधिक योजना तर्जुमा गरेको	३
१०. कक्षा १ देखि ८ सम्मको खुद विद्यार्थी भर्ना दर	३
११. कक्षा ८ को तुलनामा कक्षा ९ मा विद्यार्थी टिकाउ दर	३
सामुदायिक विद्यालयबाट कक्षा १० को परीक्षामा सहभागी कुल विद्यार्थी संख्याको तुलनामा कम्तीमा स्तरीकृत अंक (GPA) १.६ वा सोभन्दा उच्च GPA मूल प्रमाणपत्र प्राप्त गरेको विद्यार्थी प्रतिशत	३
१२. चार पटक गर्भजाँच गर्ने महिलाको अनुपात	३
१३. कुल गर्भवती महिलाको संख्यामध्ये स्वास्थ्य संस्थामा सुत्केरी हुने महिलाको अनुपात	३
१४. पूर्ण खोप [बिसिजि,पोलियो,डिपिटि-हेपाटाइसिस बि-हिब(पेन्टाभ्यालेन्ट, पि.सी.भि, दादुरा-रुवेला, जापानिज इन्सेफ्लाइटिस, कलेरा] सेवा लिएका जन्मेदेखि २४ महिनासम्म उमेर समूहका बालबालिकाको अनुपात	३
आयोगले कार्यसम्पादन सूचकको सम्बन्धमा तयार गरी प्रयोगमा ल्याएको विद्युतीय अनलाइन पोर्टल (Online Portal) मा कार्यसम्पादन सूचक सम्बन्धी विवरण तोकिएको अवधिमा प्रविष्टि (Upload) गरेको।	६
जम्मा	१००

नेपाल सरकारबाट उपलब्ध गराइने वित्तीय समानीकरण अनुदान बाँडफाँटमा प्रदेश तहका लागि आर्थिक वर्ष २०७९/८० का लागि लक्षित गरेर अवलम्वन गरिएका सूचकहरू देहाय बमोजिम रहेका छन्:

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले आगामी आर्थिक वर्ष २०७९/८० देखि प्रदेशका लागि अवलम्बन गरेका सूचकहरू	
सूचक	भार प्रतिशत
१. गत आर्थिक वर्ष भन्दा अघिल्लो आर्थिक वर्षको अन्तिम लेखापरीक्षणले औंल्याएको बेरुजुको अवस्था।	१५
२. प्रदेशले स्थानीय तहलाई प्रदेश कानुन बमोजिम आयोगले तोकेको आधार लागु गरी सशर्त अनुदान प्रदान गरेको।	१०
३. सवारी साधन कर बापत बाँडफाँट गरिएको ४० प्रतिशत रकम प्रदेश सरकारले मासिक रूपमा सम्बन्धित स्थानीय सञ्चित कोषमा जम्मा गरेको।	५
४. प्रदेशको गत आर्थिक वर्षको विनियोजत रकम अनुसार खर्चको अवस्था १) कुल विनियोजित रकममा कुल खर्चको प्रतिशत २) कुल विनियजित पुँजीगत रकममा कुल पुँजीगत रकमको खर्चको प्रतिशत(७+८)	१५
५. राजस्व सङ्कलन : (१) अनुमानित राजस्व प्रक्षेपणको तुलनामा राजस्व सङ्कलनको अवस्था (२) गत आर्थिक वर्षभन्दा अघिल्लो आर्थिक वर्षको राजस्व सङ्कलनको तुलनामा गत आर्थिक वर्षको राजस्व सङ्कलनको अवस्था(१०+१०)	२०
६. प्रदेश सरकारले स्थानीय तहलाई उपलब्ध गराउने वित्तीय समानीकरण अनुदानको अनुमानित विवरण स्थानीय तहलाई चैत मसान्तभित्र उपलब्ध गराएको।	५
७. प्रदेशले आगामी आर्थिक वर्षका लागि आय-व्ययको प्रक्षेपणको तथ्याङ्क सहितको विवरण चालु आर्थिक वर्षको पुस मसान्तभित्र संघीय अर्थ मन्त्रालयमा पेश गरेको।	५
८. प्रदेशले आफ्नो बजेट कार्यान्वयनको वार्षिक समीक्षा गरी तत् सम्बन्धी विवरण प्रत्येक वर्षको कात्तिक मसान्तभित्र सार्वजनिक गरेको ।	५
९. प्रदेश तहको वायु गुणस्तर सूचकाङ्क (Air Quality Index) ।	५
१०. प्रदेश तहमा व्यवस्थित वनले ढाकेको क्षेत्रफलमा भएको वृद्धि प्रतिशत	५
११. आयोगले कार्य सम्पादन सूचकका सम्बन्धमा तयार गरी प्रयोगमा ल्याएको विद्युतीय अनलाइन पोर्टल (Online Portal) मा कार्य सम्पादन सूचक सम्बन्धी विवरण तोकिएको अवधिमा प्रविष्टि (Upload) गरेको ।	१०
जम्मा	१००

५. निष्कर्ष

कार्यसम्पादनमा आधारित अनुदान प्रणालीले प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई सार्वजनिक सेवा प्रवाह, संस्थागत सुशासन र नतिजामूलक विकासको लागि प्रोत्साहन दिने गर्दछ। नेपालले संघीयतापूर्वको समयमा न्यूनतम शर्त र कार्यसम्पादन मापनलाई व्यवस्थितरूपमा संस्थागत गरेको थियो। नेपालको उक्त अभ्यासलाई अन्य देशहरूले अनुकरण गरी निरन्तरता दिएका छन्। संघीय शासन प्रणालीमा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले यसलाई सानो स्तरमै भने पनि शुरुवात गरेको छ र यसलाई परिमार्जित गर्दै लगेको छ। आगामि दिनमा यसको दायरालाई फराकिलो बनाउँदै लानुपर्ने देखिन्छ। हाल सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय मातहतको प्रदेश तथा स्थानीय शासन कार्यक्रमको नवप्रवर्तन साझेदारी कोषको रकमलाई समेत कार्यसम्पादनमा आवद्ध गरी स्थानीय तहलाई सःशर्त अनुदान प्रवाह गरेको छ। उक्त मन्त्रालयले नवप्रवर्तनमा आधारित स्थानीय आर्थिक विकास कार्यक्रमको रकमलाई समेत स्थानीय आर्थिक विकास सूचकाङ्कको नतिजामा आवद्ध गर्न लागेको छ। अन्य विषयगत मन्त्रालयले समेत उक्त मन्त्रालयका उक्त अभ्यासलाई अनुकरण गर्न सके सःशर्त अनुदानको समेत प्रभावकारिता बढ्नेछ।

सन्दर्भ सामग्री

Kitchen, H. (2019). Local public finance and economics : An international perspective. Edmonton-Canada: Palgrave.

नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान. (२०७७). नेपालमा संघीय शासन प्रणाली. ललितपुरः नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान.

नेपाल कानुन किताब व्यवस्था समिति. (२०७२). नेपालको संविधान. काठमाडौंः नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान.

संविधानसभा राज्यको पुनर्संरचना र राज्यशक्तिको बाँडफाँट समिति अवधारणापत्र र प्रारम्भिक मस्यौदासम्बन्धी प्रतिवेदन, २०६६, सिंहदरबार काठमाडौं,

Placek, M., Ochrana, F., Pucek, M. J., & Nemec, J. (2020). Fiscal decentralization reform. Cham-Switzerland: Springer .

OECD. (2019). Fiscal decentralization and inclusive growth in Asia . OECD.

Rozell, M. J., & Wilcox, C. (2019). Federalism: A very short introduction. New York: Oxford University Press.

Forum of Federation. (2020). The forum of federations handbook of federal countries 2020. Canada: Palgrave.

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग. (२०७८). प्रदेश तथा स्थानीय तहको कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन कार्यविधि, २०७८. काठमाण्डौः राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग

समृद्धिको मार्गमा सुशासनको भूमिका

शारदा प्रसाद त्रिताल *

१. विषय प्रवेश

"अवको विकासको कार्यसूची सुशासन, विकास र समृद्धि रहेकोछ"[१]। यस वाक्यले सरकारले करिब सात दशकपछि आएर वास्तविकताको बोध प्रस्तुत गरेको भन्ने देखाएको छ। यद्यपि आठौं र नवौं योजना अवधिमा पनि सुशासन अभिवृद्धिको लागि कार्यक्रमहरू नराखिएको होइन। तर कार्यान्वयन पक्ष शून्य रह्यो। यस वास्तविकतामा आधारित भएर अगाडि बढेको खण्डमा सुशासन अभिवृद्धि गर्दै देशको विकास र समृद्धि हासिल गर्न सम्भव हुन्छ। अर्थात सुशासनलाई अग्र भागमा राखेर प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्न सके मात्र देशले समृद्धि हासिल गर्न सक्छ भन्ने वास्तविकतालाई पन्ध्रौं योजनाले आत्मसात गरेको छ तर कार्यान्वयन पक्ष भने करिब आधा समय वितिसक्दा पनि खास उपलब्धिमूलक नदेखिएको सन्दर्भले पूर्ववत अवस्था नै दोहोरिने सम्भावना पनि देखिएको छ।

नीति, कानुन, संयन्त्र र साधनस्रोत भएर मात्र देशको विकास हुन सक्तैन भन्ने उत्कृष्ट उदाहरण हो नेपाल। देशको विकास र समृद्धिको उचाइमा पुग्नको लागि सुशासन आवश्यक तत्व हो भन्ने कुराको महसुस भए मात्र सीमित साधनस्रोतबाट पनि उच्चतम लक्ष्य हासिल गर्न सकिन्छ भन्ने अनेकौं उदाहरणहरू छन्। सिंगापुर, मलेसिया, गणतन्त्र कोरिया लगायतका देशहरू र नेपाल सँगसँगै विश्व मानचित्रमा उदाएका देश हुन्। अहिले नेपाललाई तुलना गर्न पनि लाज लाग्ने अवस्था छ।

विगतमा पञ्चायत व्यवस्थाको कारण विकास हुन सकेन भन्ने थियो। यद्यपि साधनस्रोतको उपलब्धताको सीमितताका वावजूद आधारभूत पूर्वाधारहरू पञ्चायत कालमा पनि निर्माण गरिएको थियो। २०४६ सालको जनआन्दोलनको परिणाम स्वरुप स्थापित बहुदलीय शासन व्यवस्थामा निर्वाचित पहिलो सरकारको शुरुका तीन वर्षमा नीति, कानुन र संयन्त्रगत व्यवस्थामा धेरै ठूलो सुधार भयो। २०५१ सालमा भएको मध्यावधि निर्वाचनपछि भने सुशासनको पाटो अत्यन्त कमजोर हुँदै आयो र त्यसको प्रभाव अहिलेसम्म कायम रहेको अवस्था छ।

नीति, कानुन, संयन्त्र र साधनस्रोतको सही उपयोग गर्न सुशासनको आवश्यकता पर्छ। सुशासन कायम गर्न विधिको शासन मुख्य विषय हो। विधिको शासनमा केन्द्रित हुन सकेमा पारदर्शिता, सहभागिता, जवाफदेहिता, स्वच्छता र निष्पक्षता जस्ता तत्वहरू स्वत: क्रियाशील हुन्छन्। सुशासनका लागि, नीति कानुन र संयन्त्रको निर्माण वस्तुगत आधारमा हुनु आवश्यक हुन्छ। साधनस्रोतको पारदर्शी र जवाफदेहिपूर्ण तरिकाले परिचालन गर्न सकेको खण्डमा मात्र सुशासन कायम भएको मान्न सकिन्छ। नेपालमा नीति, कानुन र संयन्त्रहरूको

* पूर्व सचिव, नेपाल सरकार
१. पन्ध्रौं योजना पृष्ठ १८

निर्माण नै वस्तुनिष्ट हुन नसकेको र निर्माण भएका व्यवस्थाहरूको सही किसिमले कार्यान्वयन हुन नसकेको कारणले देशको विकास हुन सकेन।

प्रस्तुत सन्दर्भमा यस लेखमा देशले अंगीकार गरेको वर्तमान नीति जुन पन्ध्रौं योजनामा उल्लेख छ यसको कार्यान्वयनमा सुशासनको भूमिका कसरी प्रभावकारी बनाउन सकिन्छ भन्ने सम्बन्धमा चर्चा गरिनेछ।

२. समृद्धिको मार्गचित्र

सरकारले पन्ध्रौं योजनामा पहिलो पटक दीर्घकालीन सोचसहितको पञ्चवर्षीय विकास रणनीति अघि सारेको छ। वि सं २०७९ सम्ममा अति कम विकसित देशबाट विकासशिल देशमा स्तरोन्नति गर्ने र वि सं २०८७ सम्ममा दिगो विकासका लक्ष्य हासिल गर्दै उच्च मध्यम आयस्तर भएको मुलुकमा स्तरोन्नति हुने गरी दीर्घकालीन सोच अघि सारेको छ। वि सं २१०० सम्ममा समुन्नत राष्ट्रको स्तरमा पुर्याउन २५ वर्ष अवधिको दीर्घकालीन सोचको निर्माण गरेकोछ। यस अनुसार "समृद्ध नेपाल सुखी नेपाली" भन्ने नाराका साथ समुन्नत स्वाधीन र समाजवाद उन्मुख अर्थतन्त्र सहितको समान अवसर प्राप्त स्वस्थ शिक्षित मर्यादित र उच्च जीवनस्तर भएका सुखी नागरिक बसोबास गर्ने मुलुकका रुपमा नेपाललाई पुर्याउने सोच रहेको छ।

योजनाले दीर्घकालीन राष्ट्रिय लक्ष्यको रुपमा देहायका विषयहरूलाई समावेश गरेको छ[२]-

१ समृद्धि	२ सुख
१.१ सर्बसुलभ आधुनिक पूर्वाधार एवम् अन्तरआबद्धता	२.१ परिष्कृत तथा मर्यादित जीवन
१.२ मानवपुँजी निर्माण तथा सम्भावनाको पूर्ण उपयोग	२.२ सुरक्षित सभ्य र न्यायपूर्ण समाज
१.३ उच्च र दिगो उत्पादन तथा उत्पादकत्व	२.३ स्वस्थ र सन्तुलित पर्यावरण
१.४ उच्च र समतामूलक राष्ट्रिय आय	२.४ सुशासन
	२.५ सबल लोकतन्त्र
	२.६ राष्ट्रिय एकता सुरक्षा र सम्मान

योजनाले दीर्घकालीन राष्ट्रिय रणनीतिको रुपमा देहायका विषयलाई समेटेको छ[३]-

(क) तीव्र, दिगो र रोजगारमूलक आर्थिक वृद्धि गर्ने,

(ख) सुलभ तथा गुणस्तरीय स्वास्थ्य सेवा र शिक्षाको सुनिश्चित गर्ने,

(ग) आन्तरिक तथा अन्तरदेशीय अन्तरआवद्धता एवं दिगो शहर, बस्ती विकास गर्ने,

(घ) उत्पादन र उत्पादकत्व अभिवृद्धि गर्ने,

(ङ) पूर्ण, दिगो र उत्पादनशील सामाजिक सुरक्षा तथा संरक्षण गर्ने,

(च) गरिबी निवारण र आर्थिक, सामाजिक समानता सहितको न्यायपूर्ण समाज निर्माण गर्ने

(छ) प्राकृतिक स्रोतको संरक्षण र परिचालन तथा उत्थानशीलता विकास गर्ने, र

(ज) सार्वजिनक सेवाको सुदृढीकरण, प्रादेशिक सन्तुलन र राष्ट्रिय एकता सम्बर्द्धन गर्ने।

---

२. पन्ध्रौं योजना पृष्ठ १९

३. पन्ध्रौं योजना पृष्ठ २०

उपर्युक्त रणनीतिको कार्यान्वयन गर्न रुपान्तरणका प्रमुख सम्वाहकका रुपमा देहायका विषयहरूलाई समेटिएको छ[४] -

(क) गुणस्तरीय एकीकृत यातायात प्रणाली, सूचना प्रविधि तथा सञ्चार पूर्वाधार र बृहत सञ्जालीकरण,

(ख) गुणस्तरीय मानव पुँजी निर्माण, उद्यमशील कार्यसंस्कृति विकास र सम्भावनाको पूर्ण उपयोग,

(ग) जल विद्युत उत्पादन वृद्धि र हरित अर्थतन्त्र प्रवर्द्धन,

(घ) उत्पादन, उत्पादकत्व र प्रतिस्पर्धात्मक क्षमता अभिवृद्धि,

(ङ) गुणस्तरीय पर्यटन सेवाको विकास र विस्तार,

(च) आधुनिक, दिगो र व्यवस्थित शहरीकरण, आवास र बस्ती विकास,

(छ) प्रादेशिक र स्थानीय अर्थतन्त्रको विकास र सुदृढीकरण तथा औपचारिक क्षेत्रको विकास,

(ज) सामाजिक संरक्षण र सुरक्षाको प्रत्याभूति, र

(झ) शासकीय सुधार र सुशासन अभिवृद्धि।

दीर्घकालीन सोचका लक्ष्य हासिल गर्ने सन्दर्भमा रुपान्तरणका सम्वाहक क्षेत्रको समुचित परिचालन गर्न देहायका प्रमुख सहयोगी क्षेत्रहरूको आँकलन गरिएको छ[५] -

(क) संविधान, लोकतन्त्र र विकास प्रतिको राजनीतिक प्रतिबद्धता,

(ख) जनसाङ्ख्कि लाभ र नागरिक सचेतना,

(ग) भौगोलिक अवस्थिति र प्राकृतिक विविधता तथा सम्पन्नता,

(घ) सामाजिक-सांस्कृतिक विविधता तथा मौलिक पहिचान,

(ङ) सामाजिक पुँजी र विश्वभर फैलिएका नेपाली समुदाय,

(च) स्वच्छ र नविकरणीय उर्जा,

(छ) मित्र राष्ट्र र अन्तर्राष्ट्रिय समुदायको सद्भाव, र

(ज) संघीय शासन प्रणाली र वित्तीय संघीयता।

उक्त योजनाले शासकीय सुधार र सुशासन अभिवृद्धिका सम्बन्धमा देहाय बमोजिमको सोच, लक्ष्य र उद्देश्य राखेको छ[६] -

(क) शासकीय सुधार

सोच : पारदर्शी, जवाफदेही, सदाचारयुक्त र आधुनिक प्रविधिमा आधारित विधिको शासन,

लक्ष्य : समग्र शासन व्यवस्थामाथि नागरिकको विश्वास अभिवृद्धि गर्दै विधिको शासन सुदृढ बनाउने,

उद्देश्य : सार्वजनिक निकायका काम कारवाहीलाई पारदर्शी, जवाफदेही, सदाचारयुक्त र प्रविधिमैत्री बनाई जनसहभागिता र जनविश्वासमा अभिवृद्धि गर्नु।

---

४. पन्ध्रौं योजना पृष्ठ २०

५. पन्ध्रौं योजना पृष्ठ २०

६. पन्ध्रौं योजना पृष्ठ ३०४- ३१३

(ख) प्रशासकीय सुशासन

सोच : परिणाममुखी र जनसेवी सार्वजनिक प्रशासन तथा विकास व्यवस्थापन,

लक्ष्य : जवाफदेही, व्यावसायिक र सक्षम सार्वजनिक प्रशासनबाट सार्वजनिक सेवाप्रतिको जनविश्वास अभिवृद्धि गर्ने र विकासलाई नतिजामुखी बनाउने।

उद्देश्य :

(१) सार्वजनिक प्रशासनलाई संघीय संरचना अनुरुप सबल, सक्षम र सुदृढ बनाई दक्ष, सेवामुखी र व्यावसायिक बनाउनु,

(२) सार्वजनिक सेवालाई भरपर्दो, सुलभ, गुणस्तरीय र पहुँचयोग्य बनाई विकास प्रक्रियालाई प्रभावकारी बनाउनु,

(३) सेवा प्रवाह र शासन प्रणालीमा बहुपक्षीय साझेदारीको विकास गर्नु।

(ग) भ्रष्टाचार नियन्त्रण

सोच : सदाचारयुक्त समाज निर्माण,

लक्ष्य : भ्रष्टाचारजन्य कार्य नियन्त्रण गरी मर्यादित एवं स्वच्छ समाज निर्माण गर्ने,

उद्देश्य : भ्रष्टाचारजन्य कार्य नियन्त्रण गरी सुशासनको अनुभूति दिलाउनु।

३. समृद्धिका लागि सुशासनका आधारहरू

सुशासन कायम गर्ने सन्दर्भमा विभिन्न आधारहरूको चर्चा र प्रयोग गर्ने गरिएको पाइन्छ। विधिको शासन वा कानुनको शासन, पारदर्शिता, जवाफदेहिता, सदाचारिता, सहभागिता, स्वच्छता, निष्पक्षता, भ्रष्टाचारजन्य कार्यको नियन्त्रण जस्ता तत्वहरूलाई सुशासनका प्रमुख अवयवको रुपमा लिने गरिन्छ। यी सबैको आधार भने विधिको शासन नै हो जसले अन्य तत्वहरूलाई मजबुत बनाउँछ।

सुशासनको अभिवृद्धिका लागि संविधान, कानुन, नीति तथा संयन्त्रहरूको निर्माण वस्तुनिष्ट आधारमा हुनु पर्ने हुन्छ। तिनको कार्यान्वयन प्रभावकारी रुपमा हुनु पर्ने हुन्छ। कार्यान्वयनको क्रममा देखिएका समस्या तथा कमी कमजोरीहरूलाई सुधार गर्दै जाने गरेमा मात्र कार्यान्वयन प्रभावकारी हुन्छ। राज्य संयन्त्रहरू नियन्त्रण र सन्तुलनको मूलभूत मान्यता अनुरुप परिचालित र व्यवस्थित हुनु पर्ने हुन्छ। राष्ट्रिय सम्पत्ति तथा सम्पदाहरूको समुचित प्रयोग गरे गराएको हुनुपर्छ। भ्रष्टाचारजन्य कार्यहरूको समयमै रोकथाम गर्न गराउन सक्नुपर्ने हुन्छ। भ्रष्टाचार भइहालेमा सम्बद्ध निकायले कानुन अनुसारको कारवाही गर्न गराउन सक्ने वातावरण बनाउनु पर्ने हुन्छ।

जनप्रतिनिधिमूलक संस्थाहरू सक्रिय रुपमा क्रियाशील हुनुपर्छ भन्ने मान्यता राखिन्छ। यस्ता संस्थाहरू अध्ययन अनुसन्धानका आधारमा निर्णयमा पुग्ने र सुधारोन्मुख हुनुपर्ने मान्यता रहेको छ।

४. सुशासनका चुनौतीहरू

देशमा सुशासन कायम गर्ने सम्बन्धमा संविधान, कानुन, नीति र संयन्त्रहरूमा अनेकौं कमी कमजोरीहरू देखिएका छन्। संविधान आफैं सुशासनको मार्गमा सहज दस्तावेजको रुपमा स्थापित हुन सकिरहेको अवस्था छैन। निर्मित कतिपय कानुनहरू सुशासनको मान्यता विपरीत पनि देखिएका छन्। धेरैजसो नीति र कानुनको निर्माण र संशोधनमा स्वार्थ समूह र विचौलियाहरूको प्रभाव अत्याधिक रहेको अवस्था छ। यसरी बनेका कानुनहरूबाट सुशासन कायम हुन सक्तैन।

देशको समृद्धिलाई मार्ग दर्शन गर्ने प्रमुख औजार देशको आर्थिक नीति हो। आर्थिक नीतिलाई अन्य राष्ट्रिय नीतिहरूको आधारशिला मानिन्छ। सरकारको आर्थिक नीति र यसका विभिन्न क्षेत्रगत अवयवहरू (Sectoral Components) ले देशको समग्र विकासको आधार निर्धारण गर्न सहयोग पुर्याउँछन्। आर्थिक नीतिलाई आधार मानेर कृषि नीति बन्छ, उद्योग तथा बाणिज्य नीति बन्छ, रोजगार नीति बन्छ। जुन कार्यको लागि आम्दानी र खर्चको आवश्यकता पर्छ त्यसलाई सम्बोधन गर्ने मुख्य हतियार आर्थिक नीति हो। सीमित स्रोत साधनको प्रयोगद्वारा असीमित आवश्यकताको परिपूर्ति गर्न आर्थिक नीतिले मार्ग दर्शन गर्छ। आर्थिक नीतिले आर्थिक सुशासनमा महत्त्वपूर्ण भूमिका खेलेको हुन्छ। समग्रमा भन्ने हो भने देशको शासकीय प्रबन्धलाई दिशा निर्देश गर्ने मुख्य अस्त्र (Instrument) नै आर्थिक नीति हो। तर नेपालको आर्थिक नीति तहसनहस भएको अवस्था छ। दलगत स्वार्थ र दीर्घकालीन सोच विनाको विद्यमान आर्थिक नीतिले समृद्धिको लक्ष्य हासिल गर्न सम्भव छैन।

यस्ता चुनौतीहरूको सामना गर्न राजनीतिक तह प्रतिबद्ध देखिन सकेको छैन। राजनीति आफैं भ्रष्ट देखिएको छ। संविधान यस्तो कमजोर परिवेशमा बनाइएको छ कि देखिएका कमी कमजोरी सुधार गर्न सक्ने अवस्था अत्यन्त कठिन छ। संघीय व्यवस्था भए पनि प्रदेश र स्थानीय तहलाई कमजोर बनाइएको छ। यिनमा समसामयिक सुधार गर्ने आधार संविधानले खुला गर्न सकेको छैन।

प्रशासनयन्त्र लगायतका राज्य संयन्त्रहरू दलगत राजनीतिको छायामा परेर कमजोर बनेका छन्। निष्पक्षता र स्वच्छता जस्ता गुणहरू राज्य संयन्त्रका पदाधिकारी एवं कर्मचारीमा ज्यादै कम देखिने गरेका छन्। भ्रष्टाचार अत्यधिक बढेको कुरा विभिन्न राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय अध्ययनहरूबाट पुष्टि भइरहेको छ। भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा प्रभावकारिता ल्याउन वर्तमान संविधानका प्रावधान र भ्रष्टाचार नियन्त्रण सम्बन्धी कानुन पर्याप्त छैनन्। यिनमा सुधार गर्न वर्तमान राजनीतिक नेतृत्व अग्रसर हुन सक्ने सम्भावना पनि देखिइरहेको छैन।

सुशासनको अभिवृद्धि गर्न आवश्यक अग्रसरता लिनुपर्ने संसद र संसदीय समितिहरू अत्यन्त कमजोर देखिएका छन्। त्यहाँ अध्ययन अनुसन्धानको संस्कृति प्रभावकारी हुन सकिरहेको छैन। लामो समयदेखि कतिपय महत्त्वपूर्ण विधेयकहरू संसदमा विचाराधिन भएर रहेका छन्। तिनलाई समयमा पारित गर्ने तर्फ संसद र तिनका समितिहरू बेखबर जस्ता देखिएका छन्। कतिपय विधेयकहरूमा समावेश गरिएका प्रावधानहरूको कारण राष्ट्रिय सम्पत्तिको हानिनोक्सानी भइरहेको देखिन्छ। उदाहरणको लागि नेपाल ट्रष्ट ऐन सम्बन्धी विधेयक र भूमी सम्बन्धी ऐनको आठौं संशोधन विधेयकलाई लिन सकिन्छ। यी विधेयक मार्फत पारित भएका प्रावधानहरूको कारण ठूलो मात्रामा सार्वजनिक सम्पत्तिको हिनामिना भइरहेको छ। सांसदहरूले समयमा ध्यान नपुर्याउँदाको परिणाम हो यो। यस्ता अनेकौं अरु उदाहरणहरू पनि छन्। संसद र यिनका समितिहरूबाट सरकारका काम कारवाहीमा प्रभावकारी निगरानी हुन सकेको देखिएको छैन।

निर्मित कानुनको उल्लंघन भएका कैयौं विषयमा संसदीय समितिले प्रश्न उठाउन सकेको देखिंदैन। भ्रष्टाचार अत्यधिक बढेको सन्दर्भमा संसदीय समितिहरूको क्रियाशिलता आवश्यक मानिन्छ। तर यस्ता कार्यमा संसदीय समितिहरू अत्यन्त कमजोर देखिएका छन्।

यी र यस्ता अनेकौं चुनौतीहरूको कारण सुशासन कायम गर्ने कार्य अत्यन्तै जटील मोडमा पुगेको देखिन्छ। फलस्वरुप योजनाले अघि सारेका समृद्धिका दीर्घकालीन रणनीतिक लक्ष्यहरू पुरा हुन कठीन हुन सक्ने देखिएको छ।

५. सुधारका सम्भावनाहरू

चुनौतीहरू जतिसुकै जटील भए पनि तिनको सामना गर्नुको विकल्प छैन। योजनाले लिएका लक्ष्यहरू पुरा गर्न राजनीतिक नेतृत्वले ठोस प्रतिबद्धतासहित अग्रसरता लिनुपर्छ। यसको लागि सर्बप्रथम वर्तमान संविधानको मर्म अनुसार सहमति र सहकार्यको संस्कृतिको विकास गर्नु आवश्यक छ। किनभने वर्तमान संविधानले एउटै दलको बहुमत प्राप्त सरकार बन्ने सम्भावनालाई रोकेको छ। यस अवस्थामा उच्च राजनीतिक सहमति कायम गरेर संविधानमा देखिएका कमी कमजोरी संविधान संशोधन मार्फत सुधार गर्न पनि सकिन्छ। तर अहिलेको राजनीतिक नेतृत्वमा यो स्तरको सहमति कायम गर्ने र सबैलाई सहमतिमा ल्याउने क्षमता प्रदर्शन गर्ने सम्भावना कम छ।

यस्तो अवस्थामा संविधानमा विद्ममान प्रावधानमा टेकेर सुशासन कायम गर्दै समृद्धिका लक्ष्यहरू पुरा गर्ने गरी सहमति कायम गर्नु उचित हुने देखिन्छ। प्रशासनयन्त्रमा दलगत राजनीतिको अन्त्य गरी योग्य र इमानदार कर्मचारीको साथ लिएर भइरहेका कानुनहरूको इमानदार प्रयोग गरेर सुशासनको अवस्थामा सुधार ल्याउन सकिन्छ।संवैधानिक निकायहरूमा हुने हस्तक्षेप कम गरी ती निकायहरूलाई आफ्नो क्षेत्रमा स्वतन्त्र भएर काम गर्ने वातावरण निर्माण गर्न सकिन्छ। सुशासनसँग सम्बन्धित कानुनहरूमा समसामयिक सुधार गरी प्रभावकारिता ल्याउन सकिन्छ। देशको आर्थिक नीतिलाई समृद्धिका मार्ग अनुरुप सुधार गर्दै सुशासन कायम गर्न सकिन्छ। नीति र कानुन निर्माण तथा प्रशासनिक व्यवस्थापनमा माफिया र विचौलियाहरूको पहुँचलाई रोकी जनताको हित हुने प्रावधानको व्यवस्था गर्न सकिन्छ।

संसदीय समितिहरूलाई स्वतन्त्र रुपमा काम गर्ने वातावरण निर्माण गरी सुशासनका मार्गमा तिनलाई क्रियाशील बनाउन सकिन्छ। संसदमा विचाराधिन महत्त्वपूर्ण विधेयकहरू पारित गराई कार्यान्वयनमा ल्याउन सकिन्छ।

भ्रष्टाचार नियन्त्रण सम्बन्धी दुई विधेयकमा भएका कमी कमजोरी हटाउन हाल राष्ट्रिय सभामा विचाराधिन ती विधेयक फिर्ता लिएर तिनमा समयोचित सुधारसहित पुन पेश गरी पारित गराउन सकिन्छ। भ्रष्टाचारको रोकथाम गर्न प्रधानमन्त्रीको प्रत्यक्ष नेतृत्वमा एक संयन्त्रको व्यवस्था गरी सदाचार नीति र कानुनको व्यवस्था गरी प्रभावकारिता ल्याउन सकिन्छ। आर्थिक अनुशासनलाई प्रभावकारी बनाउन र विकास निर्माणको कार्यलाई गतिशिल बनाउन प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषदको कार्यालयलाई प्रभावकारी बनाउन सकिन्छ। यस कार्यमा स्वयम् प्रधानमन्त्री सक्रिय हुनु वाञ्छनीय देखिन्छ। प्रजातान्त्रिक व्यवस्था भएका मुलुकहरूमा प्रधानमन्त्रीको कार्यालय सक्रिय हुँदा ती देशको सर्बाङ्गीण विकास र सुशासन अभिवृद्धि भएका प्रशस्त उदाहरणहरू देखिएका छन्।

६. उपसंहार

भाषण वा वक्तव्य वा निर्वाचनका घोषणापत्रमा उल्लेख गरेको आधारमा सुशासन कायम गर्न सकिंदैन भन्ने कुरा विगत तीन दशकको अनुभवले देखाइसकेको छ। संविधान, कानुन, नीति वा योजनाका दस्तावेज वा कार्यक्रममा लेख्तैमा पनि सुशासन अभिवृद्धि हुने रहेनछ। सुशासन कायम गर्न राजनीतिक नेतृत्वमा अठोट र प्रतिबद्धता आवश्यक देखिएको छ। प्रशासनयन्त्र लगायत राज्य संयन्त्रका अन्य पदाधिकारीहरूमा इमान्दारिता र उपयुक्त क्रियाशिलताको आवश्यकता हुने देखिएको छ। प्रजातान्त्रिक व्यवस्थामा जनप्रतिनिधिको संस्था मानिने संसद र यिनका समितिहरू प्रभावकारी र प्रभावशाली हुनु आवश्यक देखिएको छ।

समृद्धिको सबैभन्दा ठूलो वाधा भ्रष्टाचार देखिएको हुँदा यसको रोकथाम र नियन्त्रणको लागि सम्बद्ध कानुनहरूमा समयोचित सुधार, सम्बद्ध संस्थाहरूको सबलिकरण र विधिको शासनको पूर्ण परिपालनामा निर्ममतापूर्वक कदम चाल्नै पर्छ अन्यथा स्थिति नियन्त्रण बाहिर जान सक्ने पनि हुन सक्छ।

सन्दर्भ सामग्री

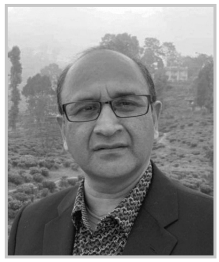
नेपाल सरकार (२०७२) नेपालको संविधान, कानुन किताब व्यवस्था समिति, काठमाण्डौ।

नेपाल सरकार (२०६४) सुशासन (व्यवस्थापन तथा सञ्चालन) ऐन, कानुन किताब व्यवस्था समिति, काठमाण्डौ।

नेपाल सरकार (२०७६) पन्ध्रौं योजना, राष्ट्रिय योजना आयोग।

त्रिताल (२०६८) सुशासन : प्रशासन, व्यवस्थापन र विकास, सोपान पत्रिका काठमाण्डौ।

राजस्व बौद्धिक केन्द्रको आवश्यकता



महेश प्रसाद दहाल*

राजस्व नीति तर्जुमा, राजस्व प्रशासन सुधार / राजस्व व्यवस्थापनको कार्यलाई सवल, सक्षम तथा प्रभावकारी बनाउन विश्वका कतिपय देशहरूले आफ्नो अनुकूल परामर्श संयन्त्र (Advisory Mechanism) / वौद्धिक केन्द्र (Think Tank) बनाई उपयुक्त एबं प्रभावकारी राजस्व नीति तर्जुमा गर्न सघाइरहेको पाइन्छ । यस लेखमा नेपालको राजस्व परामर्श सम्बन्धी व्यवस्था, राजस्व वौद्धिक केन्द्रको आवश्यकता र अन्य देशहरूको अभ्यास बारेमा चर्चा परिचर्चा गर्ने प्रयास गरिएको छ ।

राजस्व परामर्शमा नेपालको अभ्यास

नेपालको संविधानको धारा ११९ को उपधारा ३ मा नेपाल सरकारका अर्थ मन्त्रीले प्रत्येक आर्थिक वर्षको राजस्व र व्ययको अनुमान हरेक वर्षको जेठ १५ गते संघीय संसदमा पेश गर्नुपर्ने अनिवार्य व्यवस्था गरेको छ । यसको लागि सम्बन्धित सरोकारवालाहरूसंग राजस्व नीति तर्जुमाका सन्दर्भमा छलफल गरी बजेट वक्तव्यमा समावेश गर्नुपर्ने राजस्व नीति सम्बन्धी विषयको अतिरिक्त कर कानुन, करका दरमा गर्नुपर्ने परिवर्तन, राजस्व प्रशासनको संगठनात्मक संरचना र कार्य प्रकियामा गर्नुपर्ने सुधार जस्ता विषयमा राय एवं सुझाव संकलन गर्ने अभ्यास रहिआएको पाइन्छ ।

नेपालले वि. स. २००८ सालमा पहिलो बजेट ल्याउंदा नै भन्सार लक्षित ट्यारिफ वोर्ड (Tariff Board) बनाई परामर्श कार्यको थालनी गरेको थियो । यसैक्रममा २०५६ सालदेखि विज्ञसहितको संलग्नतामा अस्थायी प्रकृतिको राजस्व परामर्श समिति बनाई बजेट पूर्व राय सुझाव लिने कार्यले निरन्तरता पाएको थियो ।

जिल्लास्तरमा पनि राजस्व परामर्श गर्ने अभिप्रायले २०५८ सालमा भद्रपुर, विराटनगर, धरान, जनकपुर, वीरगञ्ज, हेटौडा, नारायणगढ, भक्तपुर, ललितपुर, पोखरा, भैरहवा, नेपालगञ्ज, धनगढी र महेन्द्रनगर जस्ता व्यापारिक क्षेत्रमा राजस्व परामर्श समन्वय समिति गठन गरिएको थियो । यसैक्रममा २०६० सालमा अर्थ मन्त्रालयमा राजस्व परामर्शसम्बन्धी अलग्गै महाशाखा तोकी सोही महाशाखालाई राजस्व परामर्श समितिको कार्य जिम्मेवारी पनि दिने कार्य भएको थियो । यसरी प्रत्येक वर्ष वजेट पूर्व अस्थायी रुपमा राजस्व परामर्श समिति गठन गरी छलफल एवं सम्वादद्वारा राय संकलन गर्ने र अर्थ मन्त्रालयमा सिफारिश सहितको प्रतिवेदन पेश गर्ने विगतको अभ्यास रहंदै आएको थियो ।

राजस्व परामर्शको कार्यलाई थप व्यवस्थित, प्रभावकारी र संस्थागत गर्न स्थायी प्रकृतिको संरचनात्मक व्यवस्था मिलाउने उद्देश्यले नेपाल सरकार मन्त्रिपरिषद्बाट विकास समिति ऐन, २०१३ अन्तर्गत २०७६ साल माघ २० गते नेपाल राजस्व परामर्श विकास समिति गठन आदेश जारी गरी २०७७ साल भाद्र १ गते नेपाल राजस्व परामर्श समिति (Nepal Revenue Advisory Board) स्थापना भएको थियो । करीव २

* पूर्व सचिव, नेपाल सरकार ।

बर्षको सफल सञ्चालन पछि नेपाल सरकारले २०७९ असोजमा उक्त गठन आदेश खारेज गरी नेपाल राजस्व परामर्श समिति पनि विघटन गरेको थियो ।

तत्कालीन नेपाल राजस्व परामर्श समितिले सरकारको राजस्व नीति, करको संगठन र संरचना एवं कार्य प्रकृयाको मूल्याङ्कन, व्यवसाय मैत्री र लगानी मैत्री वातावरण सिर्जना हुनेगरी कर प्रणालीको विकास, अन्तर्राष्ट्रिय कर, कर छुट तथा दोहोरो करमुक्ति सम्झौताको अध्ययन एवं विश्लेषण, नयाँ कर, खारेज गर्नुपर्ने कर र करका दरहरूमा गर्नुपर्ने परिवर्तन र वर्तमान राजस्वसम्बन्धी ऐन कानुनको प्रभावकारी कार्यान्वयन भए नभएको विषयमा अध्ययन विश्लेषण गरी नेपाल सरकारमा राय सुझावसहितको प्रतिवेदन पेश गर्ने मुख्य जिम्मेवारी पाएको थियो ।

त्यसैगरी तीन तहको सरकारका करको अध्ययन विश्लेषण गरी दोहोरोपना आँउन नदिन सुझाव दिने, विगतमा भएका राजस्वसम्बन्धी अध्ययन अनुसन्धान कार्यको विश्लेषण गरी सुझाव पेश गर्ने र नेपाल सरकारको राजस्व सम्बन्धी वौद्धिक केन्द्र (Revenue Think Tank) को कार्य गर्ने जस्ता विशिष्ट कार्य जिम्मेवारी समेत यस समितिलाई दिइएको थियो । यिनै जिम्मेवारी अनुरुप कार्य गर्दै समितिलाई राजस्वसम्बन्धी विषयमा सार्वजनिक-निजी क्षेत्रको सम्वाद मञ्च (Public- Private Revenue Dialogue Forum) को रुपमा स्थापित गर्दै लाने नीति लिइएको थियो ।

देशको समग्र आर्थिक वृद्धि र विकासका लागि आवश्यक पर्ने साधन एवं स्रोतको दिगो व्यवस्थापनका लागि प्रभावकारी राजस्व प्रणाली स्थापना गर्न योगदान पुर्‍याउने समितिको सोच रहेको थियो भने देशको राजस्व परिचालन तथा व्यवस्थापनको क्षेत्रमा नेपाल सरकारलाई उपयुक्त एवं समय सापेक्ष सुझाव दिने तथा सिफारिश गर्ने समितिको उद्देश्य रहेको थियो । त्यसैगरी राजस्वसम्बन्धी विषयको अध्ययन, अनुसन्धान र विश्लेषण गरी तथ्यपरक राय सुझाव संकलन गर्ने, अध्ययन एवं विश्लेषण कार्यमा विज्ञहरूको नियमित परिचालन गर्ने, सरकार र निजी क्षेत्रबीच राजस्वको नियमित सम्वादको लागि उपयुक्त मञ्चको रुपमा कार्य गर्ने, राजस्वको वौद्धिक मञ्च (Revenue Think Tank) र राजस्व तथा करसम्बन्धी विषयमा सरकारको सल्लाहकारी एवं परामर्शदात्री संस्थाको रुपमा समितिलाई स्थापित गर्ने समितिको रणनीति थियो ।

राजस्व व्यवस्थापनका प्रमुख समस्या एवं चुनौतीहरू

नेपालमा राजस्व नीतिको प्रभावकारीता र नतिजामुखी व्यवस्थापनका क्षेत्रमा करको आधार र दायरा बढाउने, राजस्व प्रशासनको प्रभावकारिता वृद्धि गरी कर र गैर कर राजस्व असूली बढाउने, कर संकलन र भुक्तानीको प्रणाली सरल, पारदर्शी, वैज्ञानिक र समय सापेक्ष बनाउने, राजस्व नीतिलाई लगानी र व्यवसाय मैत्री बनाउने, राजस्व संकलन गर्ने राजस्व प्रशासन र कर भुक्तानी गर्ने निजी क्षेत्रका व्यापारी, व्यवसायी एवं करदाता बीच विश्वासको वातावरणा सृजना गर्ने, राजस्व प्रशासनको निरन्तर सुधार गर्दै कर प्रशासन र करको क्षेत्रमा कार्यरत निकायहरू र जनशक्तिको क्षमता एवं दक्षता अभिवृद्धि गर्ने चुनौतिहरू देखिएका छन्।

त्यसैगरी बढ्दो व्यापार घाटाले राजस्व र अर्थतन्त्रमा परेको नकारात्मक प्रभावलाई न्यूनीकरण गर्ने, आयातमा आधारित राजस्वलाई आन्तरिक उत्पादन, उपभोग एवं निर्यातमुखी वनाउने, उत्पादन र उत्पादकत्व वृद्धि, रोजगारी सिर्जना र निर्यात प्रवर्द्धन हुने गरी राजस्वका दर समय सापेक्ष निर्धारण गर्ने, नेपाल-भारत

खुल्ला सिमानाको कारण बढ्दो गैर कानुनी व्यापारलाई न्यूनीकरण गर्ने र नियन्त्रण गर्ने, कर प्रशासन र राजस्व व्यवस्थापनको कार्य झन्झटिलो र बोझिलो हुनु, अनौपचारिक अर्थतन्त्रलाई औपचारिक वनाउने कार्य अपेक्षाकृत रुपमा हुन नसक्नु, बैंक लगानीको व्याजदर बढी भएबाट व्यापार व्यवसाय तथा उद्योग धन्दामा लगानी न्यून हुनु तथा लगानीका अवसरप्रति निजी क्षेत्र आकर्षित नहुनु, बनेका कर तथा राजस्व नीतिले निरन्तरता पाउन नसक्नु, वैदेशिक लगानीको सुरक्षा हुने र प्रतिफल लैजान पाउने व्यवस्था प्रति लगानीकर्ता पूर्णतः विश्वस्त हुनु नसक्नु, व्यवसाय सञ्चालन लागत (Doing Business Cost) वर्षैपिच्छे घट्नुको सट्टा बढ्दै जाने र कोभिड १९ को कारण एवं रुस-युक्रेन युद्धबाट अर्थतन्त्रमा देखापरेको नकारात्मक असरलाई न्यूनीकरण तथा विश्वब्यापी मन्दीका संकेतहरूलाई समयमा नै मध्यनजर गरी अर्थतन्त्रलाई चलायमान बनाई आर्थिक वृद्धि र विकासका प्रयासलाई निरन्तरता दिने जस्ता कार्यहरू नेपालको राजस्व प्रणालीमा चुनौतीको रुपमा विद्यमान छन् ।

उल्लिखित समस्या एबं चुनौतीलाई नीतिगत, कानुनी, प्रक्रियागत एवं व्यवहारगत सुधारका एजेण्डा सहित अघि बढाउन पारदर्शी, जवाफदेही एवं निजी क्षेत्रमैत्री राजस्व प्रशासनको विकासद्वारा उपयुक्त समाधानका उपायहरू खोज्नपर्ने देखिन्छ ।

अतः राजस्व व्यवस्थापनमा देखिएका उपरोक्त प्रमुख समस्या एबं चुनौतीहरूलाई समाधान गर्न र सरकारको राजस्व नीति, करसम्बन्धी नीति, कर संरचना र कार्य प्रक्रियाको सामयिक मूल्याङ्कन गरी उपयुक्त राजस्व प्रणाली विकास गर्न आवश्यक अध्ययन, अनुसन्धान र विश्लेषण गर्न गराउन एक राजस्वको वौद्धिक केन्द्रको आवश्यकता देखिएको छ ।यस्तो केन्द्रलाई विघटित नेपाल राजस्व परामर्श समितिलाई दिइएकै प्रमुख काम, कर्तव्य, अधिकार र जिम्मेवारी दिइनु उपयुक्त हुने देखिन्छ ।

राजस्व बौद्धिक केन्द्रसम्बन्धी केही अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यास

विश्वका कतिपय देशहरूमा राजस्व परामर्श वोर्ड (Revenue Advisory Board), राजस्व नीति आयोग (Revenue Policy Commission, राजस्व प्राधिकरण (Revenue Authority) र राजस्व प्रतिष्ठान (Revenue Institute) आदि नाममा राजस्वको परामर्श, बौद्धिक केन्द्र एवं नियामक संयन्त्रहरू क्रियाशील छन् ।

अफ्रिकी राष्ट्रहरू (तान्जानिया, लाइवेरिया, केन्या र सेरालियोन) मा ऐनबाट छुट्टै स्वतन्त्र निकायको रुपमा राजस्व प्राधिकरण स्थापना भई कार्यकारी हैसियतमा नीति निर्माण गर्ने, नियम बनाउने, राजस्व प्रशासन गर्ने र कर एवं गैरकर राजस्वको व्यवस्थापनको कार्य गरिरहेको पाइन्छ ।

संयुक्त राज्य अमेरिकाका विभिन्न राज्यहरूमा पनि राजस्व सुधारको लागि राज्यस्तरीय राजस्व परामर्श संयन्त्रहरू स्थापना भई कार्य गरिरहेको पाइन्छ । त्यसैगरी दक्षिण एशियाली राष्ट्रहरूमा पनि कार्यकारी अधिकारसहित यस्ता निकायहरू सञ्चालनमा रहेको पाइन्छ । माल्दिभ्समा Maldives Inland Revenue Authority, बंगलादेशमा National Board of Revenue र पाकिस्तानमा Federal Board of Revenue राजस्व नीति निर्माण, कर प्रशासन र राजस्व नीति कार्यान्वयनको जिम्मेवारी सहित सञ्चालनमा छन् ।

भारतमा भने समग्र Policy Think Tank को प्रमुख निकायको रुपमा नीति आयोग (Niti Aayog) छ भने तीन तहका सरकार (युनियन, प्रान्त र नगरपालिका) वीच राजस्वको बाँडफाँड र प्रान्तीय कर तथा म्यूनिसिपल वित्त अधिकारको सिफारिश गर्ने गरी वित्त आयोग (Fiscal Commission) गठन हुने व्यवस्था छ ।

यिनीहरूको सुझाव सरकारको वृहत्तर राजस्व एवं कर नीतिमा समेत मुखरित हुने गर्दछ । त्यसैगरी वित्त मन्त्रालय अन्तर्गत स्वायत्त निकायको रुपमा रहेको National Institute for Public Finance and Policy (NIPFP) सार्वजनिक वित्त नीति निर्माणमा योगदान दिने र वित्त मामिलामा अध्ययन तथा अनुसन्धान गर्ने भारत कै सबभन्दा ठूलो Think Tank को रुपमा कार्यरत निकाय हो । भारतमा संघीय तहमा Central Board of Indirect Taxes and Customs(CBIC) र Central Board of Direct Taxes (CBDT) जस्ता निकायहरू पनि राजस्व नीति निर्माणमा सहयोगी संस्थाको रुपमा रहेका छन् । यी सबै निकायहरूको सहकार्य एवं समन्वयमा संघीय वित्त मन्त्रालयले राजस्व नीति, यसको कार्यान्वयन र कर सुधारका थप कार्यहरू अघि बढाएको पाइन्छ ।

राजस्व बौद्धिक केन्द्रको आवश्यकता

नेपालमा राजस्व सम्बन्धी अध्ययन र अनुसन्धान गर्ने तथा नीतिगत तहको तथ्यांक एवं सूचनाको संकलन, विश्लेषण र अभिलेखन गर्ने एकल निकायको अभाव खडकिएको छ । नेपाल राजस्व परामर्श समिति यस्तो अभाव परिपुर्ति गर्न स्थापित गरिएको निकाय थियो । तर संस्थागत स्वरुप लिन नपाउँदै यसको बिघटन गरियो ।

अबको आवश्यकता राजस्वको बौद्धिक केन्द्र (Revenue Think Tank) को रुपमा राजस्व नीति अनुसन्धान प्रतिष्ठान (Revenue Policy Research Institute) को स्थापना र विकास गरी राजस्व सम्बद्ध सबै खालका अध्ययन, अनुसन्धान, छलफल, सम्वाद, अन्तरक्रिया एवं विज्ञ परिचालन गराउन हो । यसको लागि नेपाल सरकारले आवश्यक पर्ने स्रोत, साधन, क्षमता र पुर्वाधार उपलव्ध गराउनु पर्छ । राज्यका अन्य नीतिगत पृष्ठपोषण गर्ने निकायहरू जस्तैः अर्थ मन्त्रालय, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग, राष्ट्रिय योजना आयोग, राष्ट्रिय नीति प्रतिष्ठान, विश्वविद्यालयहरू, विषय विज्ञ र निजीक्षेत्रका बौद्धिक संस्थाहरूसँग यस प्रतिष्ठानले सहकार्य र साझेदारी गरेर आफ्नो भूमिका स्थापित गर्ने गराउने कार्यमा राज्यद्वारा सहजीकरण हुन जरुरी छ ।देशको समग्र राजस्व व्यवस्थापनको प्रभावकारिता र नीतिगत सुधारका लागि Revenue Think Tank को रुपमा रहने यस्तो प्रतिष्ठानले सम्बद्ध सरकारी निकायहरूको अतिरिक्त निजीक्षेत्र, राजस्व विज्ञ, प्राज्ञिक क्षेत्रसँग पनि छलफल एवं परामर्श गर्नुपर्ने हुन्छ ।

त्यसैगरी राजस्व नीति अनुसन्धान प्रतिष्ठान अन्तर्गत एक राष्ट्रियस्तरको राजस्व स्रोत केन्द्र (Revenue Resources Center) को स्थापना गरी राजस्वका सबै पक्षको तथ्यांक र सूचना एकै स्थानबाट पाइने गरी देशकै Nodal Institution को रुपमा विकास गरिनुपर्छ ।

निष्कर्ष

समयसापेक्ष राजस्व नीति, व्यवहारिक करका दर, कर प्रशासनमा निरन्तर सुधार, कर प्रकृयामा सरलीकरण, लगानी र व्यवसाय मैत्री राजस्व प्रणाली, निजी क्षेत्रलाई विश्वासमा लिने वातावरण र सेवा प्रवाहमा पारदर्शिता एवं चुस्तता जस्ता विषय असल कर नीतिका लागि आधार स्तम्भ हुन् । उपयुक्त, समयसापेक्ष, लगानी मैत्री, व्यवसायी मैत्री र दिगो राजस्व नीति तर्जुमा गरी कर प्रशासनलाई विद्युतीय प्रविधिसंग पूर्णतः आवद्ध गर्दै कर प्रशासनको लागत घटाउने एवं आर्थिक वृद्धि र समृद्धिमा सघाउ पुऱ्याउने कार्यमा सहभागितामूलक छलफल र अन्तरक्रियाद्वारा नेपाल सरकारलाई सल्लाहकारी र विज्ञ निकायको रुपमा निरन्तर राय सुझाव

एवं सिफारिशहरू गर्ने कार्यमा राजस्व नीति अनुसन्धान प्रतिष्ठान पूर्णतः क्रियाशील हुनुपर्दछ । राजस्व परामर्श समितिले बिगत लामो समयदेखि थालनी गरेका नीतिगत सुधारका कार्यहरूलाई संस्थागत गर्दै देशको राजस्व व्यवस्थापन र समग्र अर्थतन्त्रलाई अघि बढाउन पृष्ठपोषण गर्ने महत्त्वपूर्ण भूमिका निर्वाहमा यस्तो प्रतिष्ठानका प्रयासहरू परिलक्षित हुनुपर्दछ। त्यसैगरी कर र राजस्व सम्बन्धी अध्ययन, अनुसन्धान, छलफल तथा अन्तर्क्रिया गर्ने देशकै प्रमुख निकायको रुपमा राजस्व नीति अनुसन्धान प्रतिष्ठानलाई स्थापित गराउनु पर्छ । यसले गरेका अध्ययन र अनुसन्धानका सिफारिशहरू तथा छलफल र अन्तरक्रियाबाट प्राप्त सुझावलाई सरकार र नीजि क्षेत्रले अपनत्व ग्रहण गर्ने तथा नीतिको रुपमा आई सकेपछि सो नीतिको कार्यान्वयनका लागि तत्परता एवं प्रतिवद्धता देखाउने हो भने मात्र यस प्रकारका संस्थाको औचित्य रहन्छ।

सन्दर्भ सामग्री

आर्थिक वर्ष २०७८/७९ को राजस्व नीति र कर सुधार सम्बन्धी प्रतिवेदन २०७८, नेपाल राजस्व परामर्श समिति, काठमाण्डौ, नेपाल ।

आर्थिक वर्ष २०७९/८० को राजस्व नीति र कर सुधार सम्बन्धी प्रतिवेदन २०७८, नेपाल राजस्व परामर्श समिति, काठमाण्डौ, नेपाल ।

राजस्व परामर्श समितिका सुझाव तथा सिफारिशहरूको संगालो (२०५६-२०७८), नेपाल राजस्व परामर्श समिति, काठमाण्डौ, नेपाल ।

राजस्व नीति दर्पण, असार २०७९, बर्ष १, अंक १, नेपाल राजस्व परामर्श समिति, काठमाण्डौ, नेपाल।

nipfp.org.in, the official website of National Institute for Public Finance and Policy (NIPFP), India

mof.org.in, the official website of Ministry of Finance, Government of India.

taxfoundation.org, the official website of Tax Foundation, USA.

नेपालमा वित्तीय संघीयताः अभ्यास र अनुभव

सुरेश प्रधान*

१.पृष्ठभूमि

नेपालमा संघीय संरचना लागू भएपछि तीनै तहका सरकार संघ, प्रदेश र स्थानीय तहलाई आ आफ्नो कार्यक्षेत्र भित्र नीति, योजना, कार्यक्रम, आयोजना तथा बजेट तर्जुमा गर्न सक्ने आर्थिक अधिकार दिईएको छ। वित्तीय संघीयता कार्यान्वयनको दृष्टिकोणले नेपालको संविधान, राष्ट्रिय प्राकृतिक श्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन तथा स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन महत्त्वपूर्ण रहेको देखिन्छ । यी कानुनहरूले तहगत सरकारको कार्यहरू तथा आर्थिक कार्य प्रणाली निश्चित गरेको छ । सरकारको कार्यक्षेत्र भित्रको कार्य सम्पादनको लागि आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व कानुन र सार्वजनिक खरिद कानुनले मुख्य रूपमा वित्तीय व्यवस्थापनको कार्य सम्पादनको लागि आधार सिर्जना गरेको छ । यही कानुनले तीनै तहका सरकारहरूको सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनको चक्रको रूपमा रहेको नीति तथा योजना तर्जुमा, बजेट तर्जुमा र स्वीकृती, बजेट कार्यान्वयन (निकासा, खर्च, खरिद व्यवस्थापन आदि), लेखाङ्कन तथा प्रतिवेदन, बाह्य निकायले गर्ने लेखापरीक्षण र जाँच, र मूल्याङ्कन तथा नीतिको पुनरावलोकनको कार्य निर्देशित गरेको छ। नेपालमा संघीयता लागू भए पछि वित्तीय संघीयताको सन्दर्भमा भएको वित्तीय व्यवस्थापन चक्रका अवयवहरूको कार्यान्वयन स्थिति तथा उपलब्धिहरूको आँकलन गर्ने प्रयास यस लेखमा गरिएको छ ।

२. वित्तीय संघीयता र अन्तर तह सम्बन्ध

संविधानले सरकारका तहगत कार्यहरू तोकेको भएता पनि सम्पूर्ण आर्थिक व्यवस्थापनको क्षेत्रमा संघको नेतृत्वदायी भूमिका रहेको छ । जसमा संघले साझा सूचीका विषयमा र आर्थिक अधिकारका अन्य क्षेत्रमा प्रदेशलाई समेत लागू हुने गरी आवश्यक नीति, मापदण्ड र कानुन बनाउने तथा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले आ—आफ्नो तहको बजेट बनाउने र प्रदेश र स्थानीय तहले बजेट पेश गर्ने समय संघीय कानुन बमोजिम हुने प्रावधान रहेको छ । हाल सो व्यवस्था अनुसार नै संघले जेष्ठ १५ गते, प्रदेशले असार १ गते तथा स्थानीय तहले असार १० गते भित्र बजेट पेश गर्ने अभ्यास भईरहेको हुँदा एक तहको बजेट अर्को तहको बजेट निर्माणको लागि आवश्यक हुने व्यवस्था गरिएको छ । यस्तै संविधानले राजस्व स्रोतको बाँडफाँड सम्बन्धमा पनि तहगत रूपमा कार्यक्षेत्र तोकिएको छ । नेपाल सरकारले संकलन गरेको राजस्व संघ, प्रदेश र स्थानीय तहलाई न्यायोचित वितरण गर्ने प्रावधानले पनि सरकारको तहगत सम्बन्ध स्पष्ट गरेको छ । राजस्वको वाँडफाँट गर्ने जिम्मेवारी तीनै तहको सरकारको अधिकार भएनुसार सबै सरकारले विभाज्य कोषको स्थापना गरी तहगत रूपमा राजस्वको वाँडफाँट गर्ने प्रणाली स्थापित गरेको छ । त्यस्तै वित्तीय

* पूर्व महालेखा नियन्त्रक, सुशासन, सार्वजनिक वित्तीय तथा खरिद विज्ञ

समानिकरण, विशेष, सशर्त तथा समपूरक अनुदान तहगत रूपमा वितरण गर्ने कार्य व्यवस्था पनि स्थापित भई सकेको छ ।अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐनले वैदेशिक अनुदान र ऋण लिने, आन्तरिक ऋण लिने, सार्वजनिक खर्चको अनुमानित विवरण तयार गर्नुपर्ने, मध्यमकालिन खर्च संरचना तयार गर्ने र राजस्व तथा व्ययको अनुमान तोकिएको मितिमा संघ प्रदेश र स्थानीय तहले सम्बन्धित संसद र पालिका सभामा पेश गर्नुपर्ने व्यवस्थाले तहगत सम्बन्ध स्थापित गरेको देखिन्छ । यस्तै सो ऐनले उल्लिखित प्रणालीको अतिरिक्त प्रदेश तथा स्थानीय तहले आर्थिक नीति तथा वित्तीय नीति नेपाल सरकार अनुसार गर्नुपर्ने, तीनै तहको सरकारले संचित कोषमा रकम जम्मा गर्नुपर्ने र सो कोष अनुसार खर्च गर्नुपर्ने व्यवस्थाको साथै आय व्ययको वर्गीकरण तथा लेखाङ्कन गर्दा महालेखा नियन्त्रक कार्यालयको प्रकाशन अनुसार गर्नुपर्ने प्रावधान, नेपाल सरकारले वित्तसम्बन्धी विषयमा प्रदेश सरकार र प्रदेश सरकार मार्फत स्थानीय तहलाई निर्देशन दिन सक्ने तथा त्यस्तो निर्देशनको पालना गर्नु ती सरकारहरूको कर्तव्य हुने प्रावधानले पनि वित्तीय व्यवस्थापनको सम्बन्धमा तीन तहको सरकार बीच अन्योन्याश्रित सम्बन्ध रहेको छ । त्यस्तै प्रस्तुत ऐन कार्यान्वयनको लागि नेपाल सरकारले आवश्यक मापदण्ड बनाउन सक्ने र सो को पालना प्रदेश तथा स्थानीय तहले पालना गर्नुपर्ने प्रावधानले तीन तहको सरकारको वित्तीय व्यवस्थापन अन्तर सम्बन्धीत बनाएको देखिन्छ ।

३. वित्तीय व्यवस्थापनको कार्यान्वयन स्थिति

तहगत सरकारहरूले संघीयता लागू भएपछि वित्तीय व्यवस्थापनको श्रृङ्खलाबद्ध कार्यहरूको सम्बन्धमा भए गरेका कामहरू महालेखापरीक्षकको कार्यालको वार्षिक प्रतिवेदनहरूको साथै संचार माध्यमहरूमा भएको टिका टिप्पणीको आधारमा तपसिल बमोजिमको कार्यान्वयन तथा वित्तीय अनुशासनको स्थिति देखिन्छः

३.१. नीति तथा योजनाः प्रत्येक सरकारले आवधिक योजना अनुसार योजना, कार्यक्रम,आयोजना तर्जुमा तथा क्षेत्रगत आधारमा मध्यकालिन खर्च संरचना तयार गर्नुपर्ने प्रावधान आर्थिक कार्यविधि कानुनमा रहेको छ। संघीय सरकारको मन्त्रालय तथा मातहतका निकायहरूले उल्लिखित कार्यहरू प्रायः गरेको देखिएता पनि प्रदेश तथा स्थानीय तहमा आवधिक योजना बनाउने र सो आधारमा कार्यक्रम तथा आयोजना तयार गर्ने कार्य प्रभावकारी भएको देखिंदैन । त्यस्तै तीनै तहको सरकारलाई मध्यकालिन खर्च संरचना तयार गर्नुपर्ने प्रावधान अनिवार्य गरेको भएता पनि संघीय तहमा बाहेक स्थानीय र प्रदेश तहमा यस्तो संरचनाको उपयोग न्यून देखिन्छ । संघीय तहमा पनि आयोजना बैंकको अवधारणा अनुसार विनियोजन गर्ने कार्य भएता पनि परिणाममुखी बनाउन सकिएको छैन भने प्रदेश र स्थानीय तहमा समेत यस्तो प्रणाली लागू गर्ने कार्यमा सम्बन्धीत सरकारहरू सक्रिय हुन सकेको देखिंदैन । फलस्वरुपः आयोजनाको निर्माण राजनीतिक तहबाट हस्तक्षेप भइ हचुवाको भरमा बजेट र कार्यक्रममा समावेश गर्ने कार्यले प्रश्रय पाएको र कार्यक्रम वा आयोजनाको प्राथमिकीकरण गरी सीमित श्रोत र साधनको उपयोग गर्ने कार्यमा समेत सबै तहको सरकारहरू उदासिन देखिन्छ । वित्तीय अनुशासन कायम हुन नसक्नुका प्रमुख कारक नै यसलाई मान्न सकिन्छ ।

३.२. बजेट तर्जुमा तथा स्वीकृतीः संघीय आर्थिक कार्यविधि ऐन २०७६ को दफा ९ र दफा १० तथा कतिपय प्रदेश सरकारहरूको सो सम्बन्धी कानुनको आधारमा बजेट प्रस्ताव तथा छलफल र विनियोजन गर्ने कार्यको लागि निश्चित आधार तोकिएको छ । विशेष गरी खर्चको मापदण्ड तथा आयोजना बैंकको सूचीमा आधारित हुनुपर्ने, पूर्व दायित्वको लागि बजेट समावेश गर्ने, खर्च हुने सुनिश्चितता गरेर मात्र बजेट राख्ने, मध्यकालिन खर्च संरचनाको आधारमा प्राथमिकताको आधारमा नयाँ तथा चालु कार्यक्रम वा आयोजनाको

वर्गिकरण गर्नुपर्ने जस्ता आधारहरू पूरा गरेर मात्र बजेट तयारी र विनियोजन गर्नुपर्ने व्यवस्था भए पनि तीनै तहका सरकारहरूले औपचारिक रूपमा कार्यान्वयन गर्ने गरेको देखिदैन । यसले गर्दा तयारी बिनाको कार्यक्रम वा आयोजना बजेटमा समावेश हुने र प्राथमिकताको कार्य पनि वस्तुगत हुन सकेको देखिदैंन । यस्तै संघ तथा प्रदेश तहले आफ्नो कार्यक्षेत्र भित्र गौरवको आयोजनाहरू बजेटमा समावेश गरेको भए पनि यस्तो आयोजनाहरूको वस्तुगत आधार बिना बजेट विनियोजन गर्दा कार्यान्वयन पक्ष प्रभावित हुन पुगेको देखिन्छ । यसलाई नीतिगत विचलन र कानुनको पालना नगर्ने उत्तरदायी पदाधिकारीहरूको नीतिगत भ्रष्टाचारको रूपमा लिन सकिन्छ ।

त्यस्तै स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन २०७४ ले बजेट तथा कार्यक्रमको प्राथमिकीकरण गरी अबण्डा नराखी आय र व्ययको अनुमान पेश गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेपनि कार्यपालिकाहरूले तजबिजी निर्णयबाट खर्च गर्ने मनसाय राखी आयोजना तथा कार्यक्रम तयार नगरी बजेट विनियोजन भएको कारणले अबण्डामा बजेट राख्ने गरेको देखिन्छ (अघिल्लो वर्ष २३३ स्थानीय तहले करिब ४ अर्व ७३ करोड, १०७ स्थानीय तहले अघिल्लो वर्ष करिब ४ अर्ब ५० करोड) । यसको साथै वार्षिक योजना तथा बजेट तर्जुमा कार्यमा स्थानीयको सहभागिता सुनिश्चित नभएको र यस अभ्यासले आगामी वर्षको बजेट, कार्यक्रम, सीमा तथा छनोट सभामा पेश गरी योजना तर्जुमा हुने प्रक्रियाको कार्यान्वयन भएको देखिंदैन । एकातिर अबण्डा र स्थानीय सहभागिता बिना बजेट निर्माण गर्ने अर्कोतिर स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन अनुसार आय व्यय तथा वार्षिक योजना तथा कार्यक्रम सभामा समयमा पेश (असार १०) गरी खर्च गर्नु पर्नेमा समयमा बजेट पारीत नगरेको (२०७५।७६ मा १०५ स्थानीय तह) अवस्थाले समेत बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा कार्य कानुन बमोजिम हुन सकेको देखिदैन । यस्तो अभ्यासले कानुनी प्रावधानको बर्खिलाप काम गर्ने, आर्थिक अनुशासनमा बस्न नचाहने र दण्डहीनताको अभावले कानुनी व्यवस्थालाई नै चुनौती दिने कार्य भएको देखिन्छ ।

३.३. बजेट कार्यान्वयन तथा खर्च व्यवस्थापनः बजेट कार्यान्वयन र खर्च व्यवस्थापनले आर्थिक समृद्धिको लागि उर्जाको काम गर्दछ । खर्चसँगै आयोजना तथा कार्यक्रम कार्यान्वयन हुने हुँदा लक्षित उद्देश्य हासिल हुन गै आर्थिक विकास गर्न सम्भव हुन्छ । बजेट कार्यान्वयनको लागि हाल तीनै तहको सरकारमा विद्युतीय प्रणालीको व्यापक प्रयोग भएको देखिन्छ । जसमा संघीय तहमा मन्त्रालयगत बजेट सूचना प्रणाली, एकल खाता कोष प्रणाली तथा विद्युतीय रकम हस्तान्तरण प्रणाली अभ्यासमा रहेको छ । त्यस्तै प्रदेश तहमा प्रदेश मन्त्रालयगत बजेट सूचना प्रणाली तथा स्थानीय तहको लागि सब नेशनल ट्रेजरी रेगुलेटरी एप्लीकेशन (सुत्र) को माध्यमबाट बजेट, लेखाङ्कन तथा प्रतिवेदनको कार्य गर्ने गरिएको छ । यसबाट विशेष गरी बजेट तयारी र खर्च भईसकेपछि सो को भुक्तानी व्यवस्थापन र प्रतिवेदनको कार्यमा सुधार भएको देखिन्छ । तर मलेपको वार्षिक प्रतिवेदनमा उल्लेख भएनुसार बजेटको खर्च गर्ने तरिका र कार्यविधिमा भने सबै सरकारहरू विशेष गरी प्रदेश तथा स्थानीय तहमा खर्चको आयतन, मापदण्ड, तरिका र वित्तीय जोखिमका उदाहरणहरू तपसिल बमोजिम औंल्याएको देखिन्छ :

३.३.१. विनियोजन अनुसारको खर्च नहुने प्रवृत्तिः वार्षिक बजेट र कार्यक्रममा खर्च हुने सुनिश्चितता भए मात्र विनियोजन गर्ने स्पष्ट कानुनी व्यवस्था भए पनि विशेष गरी स्थानीय तहमा अधुरा आयोजनाहरू हुने गरेको जस्को लागि कम प्रगति हुनको कारण पहिचान गरी सुधार नगरेको (११८४ योजना कार्यान्वयन नभएको र आगामी वर्षलाई जिम्मेवारी सारेको) तथा योजना समयमा सम्पन्न हुन नसकेकोले सम्झौता

अनुसार करिब ६४ करोड भुक्तानी हुन बाँकी रहेको देखिन्छ । खर्च गर्दा पनि छुट्टा छुट्टै कोषबाट खर्च गर्नुपर्नेमा बास्केट फण्डबाट चालु तथा पूँजीगत प्रकृतिको कार्यमा खर्च गर्ने गरेको पनि देखिन्छ । श्रोतगत विनियोजनको कार्यमा यसले समस्या पैदा गरेको छ । बजेट खर्च गरे पनि बजेट खर्चमा पेश्की रकम धेरै हुने गरेको देखिन्छ (फछ्र्यौट नभएको पेश्की करिब ८ अर्ब ३२ करोड (५४ प्रतिशत म्याद नाघेको))। यस अवस्थाले पेश्की खर्चको अनुगमन फितलो भएको र कार्यालय प्रमुख तथा लेखा प्रमुखको कर्तव्य पालनामा समस्या देखिएको छ । त्यस्तै बजेटबाट खर्च लेख्दा कट्टी भएको धरौटी रकम एकीन गरी सदरस्याहा नगरेको कारणबाट संचित कोषमा अनावश्यक मौज्दात भई कोष परिचालन र व्यवस्थापनमा समस्या देखिन्छ । विनियोजन अनुसारको खर्च नहुने प्रवृत्ति एकातिर रहेकोमा स्थानीय तहहरूले विनियोजन भन्दा बढी खर्च गर्ने गरेको कारणले पालिकाको सभाले विनियोजन गरे भन्दा बढी खर्च गरी बजेटको सीमा नाघी खर्च (६८ स्थानीय तहले करिब ४१ करोड) गरेको देखिन्छ । यसले स्थानीय तहका पदाधिकारीहरूले पालिका सभालाई नै चुनौती दिने गरेको आभास हुन्छ ।

त्यस्तै विनियोजन रकम कानुन र निश्चित मापदण्डमा आधारित भइ गर्नुपर्नेमा स्थानीय र प्रदेश तहले विशेष गरी संघीय कानुनसंग बाझिने गरी कर्मचारीहरूलाई १० देखि १०० प्रतिशतसम्म मापदण्ड वेगर प्रोत्साहन भत्ता वितरण गरेको तथा कल्याण कोषको स्थापना गरी स्थानीय तहले करिब २९ करोड रकम कानुन बिना सो कोषमा स्थानान्तरण गरी खर्च गरेको देखिएको छ । त्यस्तै सेवा करार भनेको सेवाको करार भए पनि स्थानीय तथा प्रदेश तहले दरबन्दी बेगर कर्मचारी भर्ना गर्न नसकिने अर्थ मन्त्रालयको निर्देशन विपरित कर्मचारीहरूलाई सेवा करारमा भर्ना गरी तलब खर्च लेखिएको देखिन्छ । यसमा कानुनको प्रावधान समेत पालना भएको देखिंदैन (१४३ पालिकाले करिब ६८ करोड खर्च गरेको) ।

३.३.२.वितरणमुखी खर्चः प्रायः प्रदेश तथा स्थानीय तहहरूको खर्चको प्रवृत्ति वितरणमुखी देखिएको मलेपको प्रतिवेदनहरूले देखाएको छ । पूँजीगत खर्चको रकम चालु प्रकृतिको कार्यमा खर्च गर्ने प्रवृत्ति (विगतमा १३४ स्थानीय तहले करिब ३५ करोड) र वितरणमुखी खर्च (१९८ स्थानीय तहले करिब ५४ करोड) गर्ने गरेको देखिन्छ । आन्तरिक आयको परिधि भित्र रही विविध खर्च गर्नुपर्नेमा खर्चको मापदण्ड बिना मितव्ययिता अवलम्बन नगरी खर्च स्थानीय तहले खर्च गरेको (५०२ स्थानीय तहले करिब १ अर्ब ४६ करोड) देखिन्छ । त्यस्तै कानुनी व्यवस्था तथा कार्यविधि तयार नगरी स्थानीय तहले व्यक्ति तथा संस्थाहरूलाई आर्थिक सहायता तथा चन्दा पुरस्कार दिएको देखिन्छ (४९१ स्थानीय तहले करिब ८८ करोड ६६ लाख) । यस प्रवृत्तिले कानुनी भन्दा तजबिजी आधारमा बजेट खर्च गर्ने मनसायले बजेट तथा कार्यक्रम औपचारिकताको रूपमा मात्र बजेट पुस्तिकामा देखाउने अभ्यास गरेको मान्न सकिन्छ ।

३.३.३. आर्थिक वर्षको अन्तमा खर्च हुने प्रवृत्तिः तीनै तहको सरकारहरूको आर्थिक वर्षको अन्तमा खर्च गर्ने प्रवृति रहेको देखिन्छ । स्थानीय तहमा खर्च हुने प्रवृत्ति आर्थिक वर्षको अन्तिम चौमासिक र विशेष गरी असार महिनामा हुने गरेको देखिएको छ । मलेपको वार्षिक प्रतिवेदनले आर्थिक वर्ष २०७७।७८ मा पूँजीगत खर्च अन्तिम चौमासिकमा करिब ६९ प्रतिशत र असार महिनामा ४५ प्रतिशत खर्च भएको देखिन्छ। अन्तिम महिनामा हुने खर्चले निर्माण कार्यको सुपरिवेक्षण र गुणस्तर प्रभावित हुने अवस्था देखिएको छ । यसरी संघमा जस्तै पूँजीगत खर्च वर्षान्तमा गर्ने परिपाटीमा पनि सुधार भएको छैन । यसको मुख्य कारण आयोजना तयारी बिना बजेट विनियोजन गर्ने मुख्य समस्या रहेको देखिन्छ । यसबाट कामको दिगोपना र

गुणस्तरमा प्रभाव, अबण्डा रकमको कारणले सिर्जित समस्या, खर्चको निर्णय क्षमता, खरिद प्रक्रिया तथा करार प्रशासनमा विद्यमान समस्या देखिन्छ ।

३.३.४.अनुदान खर्च तथा अनुदान प्राप्ति र फिर्ताः विशेष गरी प्रदेश तथा स्थानीय सरकारले अनुदान रकम खर्च गर्ने स्पष्ट मापदण्ड तयार गरेको देखिदैन, बनाएको भए पनि प्रभावकारी देखिंदैन । स्थानीय तहहरूले अनुदान रकम विशेष गरी कृषि क्षेत्र, सामाजिक सेवा, सामान खरिद तथा सहकारी संस्थाहरूलाई बीउपुँजी लगायतका कार्यक्रममा खर्च गरेको देखिन्छ । सहकारी संस्थाहरूलाई २०७७।७८ मा करिब १ अर्ब ३५ करोड अनुदान उपलब्ध गराएकोमा सहकारीको सुशासन र आन्तरिक नियन्त्रण पक्ष ध्यानमा नराखी अनुदान दिने पद्दतिले सहकारीलाई दिएको अनुदान प्रभावकारी हुन सकेको देखिंदैन । नाफा कमाउने उद्देश्यले स्थापना भएका ३१९ संस्थाहरूलाई करिब १७ करोड २९ लाख अनुदान उपलब्ध गराएको देखिन्छ । त्यस्तै तीन तहको सरकारहरूले अनुदान दिने स्पष्ट मार्गदर्शन नहुँदा दोहोरो पर्ने र तहगत खर्च रकम पनि दोहोरो पर्ने सम्भावना देखिन्छ । त्यस्तै विनियोजन बजेट खर्च गर्नको लागि प्राप्त अनुदानहरू समेत एउटै बास्केटमा राखी खर्च गर्ने प्रवृतिले श्रोत उपयोगको प्रभावकारी कार्यान्वयन हुन सकेको देखिंदैन। तीनै तहको सरकारले खर्चको आवश्यकता पहिचान गरी विनियोजन हुने प्रणाली स्थापित हुन सकेको छैन । फलस्वरुपः हचुवा कार्यक्रम र बजेटको कारणले विनियोजन र खर्चमा तादाम्यता हुन नसकी कतिपय स्थानीय तह तथा प्रदेशहरूले संघबाट प्राप्त अनुदान खर्च नभए पछि फिर्ता गर्नुपर्नेमा समपूरक (प्रदेश १, मधेश प्रदेश), तथा विशेष अनुदान (प्रदेश १, मधेश प्रदेश, लुम्बीनी प्रदेश, कर्णाली प्रदेश) को संघको संचित कोषमा रकम फिर्ता गरेको देखिदैन (महालेखा नियन्त्रक कार्यालयको अनुसार बाँकी रहेको करिब ५ अर्ब ९२ करोड फिर्ता नभएको) । त्यस्तै स्थानीय तहले प्राकृतिक श्रोतको रकम प्रदेश सरकारमा हस्तातरण गरेको देखिएको छैन । यसरी वित्तीय संघीयताको श्रोत व्यवस्थापनमा तीनै तहको सरकारबाट कमी कमजोरी भए पनि सुधारको कार्यमा कमी देखिएको छ ।

३.३.५. सार्वजनिक खर्च र खरिद प्रकृयामा तहगत अवस्थाः सार्वजनिक खरिद कार्यमा बजेटको ठूलो अंश खर्च हुने क्षेत्र हो । तीनै तहको सरकारको लागि सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ अनुसार खरिद कार्य गर्नुपर्ने हुन्छ। तर प्रदेश तथा स्थानीय तहले आफ्नो कार्यक्षेत्र भित्र खरिद नियमावली तर्जुमा गर्न सक्ने भए पनि संघीय खरिद नियमावलीको मर्म र भावना तथा प्रावधान विपरित गर्न सकिंदैन । तर मलेपको प्रतिवेदनहरू तथा संचार माध्यममा आएको समाचार अनुसार खरिद प्रकृयाको अवस्था तपसिल बमोजिम औल्याएको देखिन्छ :

- **प्रदेश स्तरः** महालेखापरीक्षकको कार्यालयको प्रतिवेदनहरूले औल्याएको प्रमुख कैफियतहरूमा प्रदेशस्तरमा खरिद कानुनको प्रावधानको पालना खासै प्रभावकारी नभएको र कानुनी प्रावधान तथा कार्यविधि पालनामा उदासिनता देखिन्छ । जस्तै खरिद योजना तयार गर्ने नगरेको, खरिद कार्यको प्याकेज नबनाउने, कार्यसम्पादन जमानत कम अवधिको बैंक जमानत, छनौट नभएको बोलपत्रदाता नआएमा कालोसुचीमा राख्न नपठाउने, प्रगतिको आधारमा पेश्की दिनुपर्नेमा पूरै पेस्की दिने, स्वीकृत नगराई भेरिएशन आदेश दिने, पूर्व निर्धारित क्षतिपूर्ति नलिई म्याद थप गर्ने, निर्माण व्यवसायीले बीचैमा काम छोडेमा, कार्यप्रगति नगर्ने र बीचैमा काम छोडने निर्माण व्यवसायीको जमानत जफत नगर्ने तथा कालोसुचीमा राख्ने कार्य भएको देखिदैन । निर्माण व्यवसायीले पूरा नगरेको बाँकी कामको रकम असूल

उपर नगरेको, निर्माणस्थलको तयारी बेगर बोलपत्रको सूचना आव्हान गरेको कार्य पनि हुन सकेको छैन। उपभोक्ता समितिको विधि एक करोड भन्दा बढीको लागत अनुमान भएको भए पनि प्रयोग गरिएको, उपभोक्ताको सहभागिता नगराउने, योजना हस्तान्तरण गर्ने नगरेको, प्रदेशले स्थानीय तहहरूलाई दिएको सशर्त अनुदान रकम उपलब्ध गराएकोमा सो रकम प्रगति र खर्चको अनुगमन नगरेको हुँदा बजेट रकमको सदुपयोग भए नभएको अवस्था एकीन हुन नसकेको जस्ता कमी कमजोरीहरू औंल्याएको देखिन्छ ।

त्यस्तै नर्मस बेगर परामर्शदाताको लागत अनुमान तयार गरेको, बोलपत्रबाट गरिने कामको लागि टुक्रा टुक्रा गरि दरभाउ पत्र वा सोझै खरिद गर्ने गरेको तथा पेश्की फस्र्यौट नगर्ने, कार्यस्वीकार प्रतिवेदन तयार नगरेको, सम्झौता अवधि थप गर्दा मुल्य समायोजनको व्ययभार एकीन नगर्ने जस्ता खरिदसम्बन्धी कार्यहरूमा कैफियत रहेको देखिन्छ । यसरी खरिद कानुनको पालनामा कठिनाई भएको र संरचनात्मक हिसावले सुधार तथा प्रचलन गर्नुपर्ने देखिन्छ ।

- **स्थानीय स्तरः** स्थानीय तहमा पनि स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन २०७४ ले नेपाल सरकारको सार्वजनिक खरिद ऐन २०६३ लागू गर्नुपर्ने र सो अन्तर्गत बनेको नियमावली समेतको पालना हुने गरी स्थानीय तहहरूले सार्वजनिक खरिद नियमावली बनाउनु पर्ने प्रावधान रहेको छ । यस व्यवस्थाले गर्दा सरकार अनुकुल पदाधिकारीहरूको जिम्मेवारी एकिन गरी तहगत हिसावले खरिदको लागि जिम्मेवारी र जवाफदेहिता तोक्नुपर्ने , अधिकार प्रत्यायोजनको व्यवस्था गर्ने तथा खरिद रकमको सीमा तोक्नुपर्ने मुख्य प्रावधान राख्न सकिन्छ । तरपनि मुलतः संघीय सरकारको सार्वजनिक खरिद कानुनको भावना र प्रावधानको विपरित काम गर्न मिल्दैन । सो प्रावधानको आधारमा महालेखापरीक्षकको कार्यालयले स्थानीय तहले कानुनको पालना सम्बन्धमा गरेको अन्तिम लेखापरीक्षणको प्रमुख निष्कर्ष तथा कैफियतहरू तपसिल बमोजिम देखिन्छः

- **करार सम्झौता प्रशासनमा पूर्वनिर्धारीत क्षतिपूर्तिः** सार्वजनिक खरिद कानुनले निर्माण व्यवसायीहरूले सम्झौतामा उल्लिखित समयावधिमा कार्यसम्पन्न नभएमा पूर्वनिर्धारीत क्षतिपूर्ति असूल उपर गर्नुपर्ने प्रावधान भएकोमा स्थानीय तहहरूले निर्माण व्यवसायीहरूबाट समयमा करार सम्पन्न नगरेकोमा त्यस्तो दण्डको प्रावधान लागू हुन नसकी पूर्वनिर्धारीत क्षतिपूर्ति असूल उपर गरेको देखिंदैन यसले करार सम्झौता प्रशासनमा दण्डात्मक कार्य प्रभावकारी हुन सकेको देखिंदैन ।
- **प्रतिस्पर्धात्मक विधि विपरित सोझै खरिदः** सार्वजनिक खरिद ऐन २०६३ को दफा ९ मा प्रतिस्पर्धात्मक विधि प्रयोग गरी खरिद कार्य गर्नु पर्ने व्यवस्था भएकोमा मलेपको प्रतिवेदन अनुसार ५२३ स्थानीय तहहरूले प्रतिस्पर्धा नगराई निर्माण कार्य, मालसामान तथा परामर्श सेवा सोझै खरिद गरी करिब ३ अर्ब ७० करोड खर्च भएको देखिन्छ । यस्ता कार्यले सार्वजनिक खरिद कानुनले गरेको व्यवस्था अवलम्बन नगरी प्रस्पिर्धात्मक विधि पालना नगरी खरिद कानुनमा सुशासन र पारदर्शिता गर्ने प्रयास गरेको देखिएन।
- **नर्म्स् विपरित परामर्श सेवा खरिदः** सार्वजनिक खरिद कानुन अनुसार परामर्श सेवा खरिद गर्दा नर्म्स् तयार गरी लागत अनुमान तयार गर्नुपर्ने अवस्थामा गत वर्षको नर्मस, यस्तै प्रकृतिको काम गर्ने अन्य निकायको

नर्म्स् आदिलाई आधार बनाई लागत अनुमान तयार गर्नुपर्नेमा ३९५ स्थानिय तहले सम्भाव्यता अध्ययन, विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन तथा गुरु योजना बाह्य परामर्शदातालाई गराएर करिब १ अर्ब ४२ करोड खर्च गरेकोमा नर्म्स् स्वीकृत नगरेको, परामर्शदाता माथि निर्भरता बढ्दै गएको, नतिजामा अपनत्व नभएको तथा प्रतिस्पर्धात्मक नभएको, प्रतिवेदन कार्यान्वयन नभएको र भएका प्रतिवेदनको अभिलेख समेत नराखेको जस्ता कैफियतहरू देखिएका छन ।

- **निर्देशन विपरित मालसामान (सवारी साधन) खरिदः** नेपाल सरकारबाट उपलब्ध गराएको बजेटबाट सवारी साधन खरिद गर्न नपाईने प्रावधान भएकोमा स्थानीय तहले करिब ३७ करोड रकमको सवारी साधन खरिद गरेको, वित्तीय समानीकरण अनुदान रकमबाट सवारी साधन खरिद गरेकोले निर्माण कार्यमा समेत बाधा पर्न गएको देखिएको छ ।
- **उपभोक्ता समिति मार्फत निर्माण कार्य गरिएकोः** सार्वजनिक खरिद कानुन अनुसार खरिद विधिको रूपमा निर्माण कार्यमा उपभोक्ता समिति प्रयोग गर्न सकिने भएकोमा स्थानीय तहले संस्था दर्ता ऐन २०३४ अनुसार दर्ता हुनुपर्नेमा विधान सहित दर्ता नभएकोले कानुनी मान्यता दिन नमिल्ने, अस्थायी प्रकृतिको मात्र भएको देखिएको, मर्मत संभारको कार्य गर्न पनि जिम्मेवार तुल्याउन नसकिएको, समितिको आयव्यय समेत लेखापरीक्षण नभएको जस्ता कैफियतहरू देखिएका छन । ३२३ स्थानीय तहले भवन, कल्भर्ट, ओभरहेड ट्यांकी, ग्रामीण विद्युतीकरण लगायत जटिल प्रविधि समावेश भएको कार्यहरू यस्तो समिति मार्फत निर्माण गरी करिब २ अर्ब ९६ करोड खर्च गरेकोमा कानुनी व्यवस्था विपरित कार्य गरेको देखिन्छ ।
- त्यस्तै ५२ स्थानीय तहले १ करोड सम्मको काम मात्र उपभोक्ता समितिबाट गराउन सक्ने भएकोमा सो भन्दा बढी लागत भएको करिब १ अर्ब ४ करोड रकम त्यस्तो समितिबाट गराएकोले नियमको सीमा भन्दा बढी रकम गरेकोले स्थानीय तहले सो प्रावधानको पालना गरेको छैन । लागत अनुमान तयार गर्दा समेत ३४५ स्थानीय तहले स्वीकृत नर्म्स् भन्दा बढी दर र परिमाणको लागत अनुमान स्वीकृत गराई करिब ५५ करोड भन्दा बढी रकम भुक्तानी दिएको भनी सो रकम असूल उपर गर्नुपर्ने अवस्थामा देखिएको छ । त्यस्तै सो समितिको प्रयोग गर्दा अनिवार्य रूपमा जनसहभागिताको अंश राख्नुपर्नेमा १५२ स्थानीय तहले करिब १४ करोड रकम बराबरको उपभोक्ता अंश कट्टा नगरी भुक्तानी समेत गरेको देखिएको हुँदा असूल उपर गर्नुपर्ने अवस्थामा देखिन्छ ।
- यसको साथै उपभोक्ता समितिले गर्ने काममा निर्माण व्यवसायीबाट गराउन नपाउने व्यवस्था सार्वजनिक खरिद नियमावलीको नियम ९७(१०) मा भए पनि १७० स्थानीय तहले करिब १ अर्ब २१ करोड रुपैयाँको काम निर्माण व्यवसायीबाट गराएको सम्बन्धमा त्यस्तो निर्माण व्यवसायीलाई कालोसुचीमा राख्नुपर्ने कार्य समेत गरेको देखिंदैन ।
- **गैरसरकारी संस्था मार्फत सार्वजनिक निर्माणः** त्यस्तै १२३ स्थानीय तहले गैरसरकारी संस्था मार्फत सार्वजनिक निर्माण सुधारको समेत काम गरी करिब ४७ करोड १६ लाख रकम खर्च लेखेकोमा सार्वजनिक खरिद कानुनमा गैरसरकारी संस्थाबाट चेतनामुलक कार्य मात्र गराउन सक्नेमा सो विपरित निर्माण कार्यको क्षेत्रमा समेत काम गरेको देखिएको हुँदा खरिद कानुनमा नभएको व्यवस्था समेत प्रयोग गरी खर्च गर्ने यस प्रकारको अभ्यास दण्डनीय रहेको देखिन्छ ।

- यस प्रकार सार्वजनिक खरिद कानुनको पालनामा स्थानीय तहमा व्यापक अनियमितता र कैफियतहरू देखिएको छ ।
- **सार्वजनिक खरिद कानुनको पालनामा संचार जगतको टिप्पणीः** संचार जगतले सार्वजनिक खरिद कानुनको तीनै तहको सरकारले गरेको कार्यान्वयनको टिप्पणी समाचार पत्रहरूमा प्रकाशित भएका छन्। तीनै तहको सरकारहरूमा खरिद कार्यमा अनियमितताको कार्यले विकास निर्माणको कार्यमा अवरोध हुन भएको देखिएको अवस्था देखि कतिपय पदाधिकारीहरू समेत कारवाहीमा पर्ने गरेको समाचारले खरिद कार्यमा व्यापक अनियमितताको आशंका गर्नुपर्ने देखिन्छ । सञ्चार माध्यमहरूको प्रकाशित समाचारहरूले खरिद कार्यमा कानुन बमोजिम नगरी कैफियतहरू आएको प्रशस्त देखिन्छ । सो मध्ये केही समाचारहरूले यस्तै कुराहरूको सम्प्रेषण गरेको देखिन्छ । प्रदेश १ मा आयोजना निर्माणमा ढिलाई भइ गौरवको आयोजना भनिए पनि प्रदेशको ५ वर्षे कार्यकाल सकिन लाग्दा पनि सम्पन्न हुन नसकेको (हेर्नुहोस लोकान्तर डटकम) र पुलको निर्माणमा ढिलाई भए पनि करार बमोजिम काम गर्न नसक्दा पनि करार प्रशासन गर्ने पदाधिकारी तथा प्रदेशका उच्च पदाधिकारी र प्रमुख जिल्ला अधिकारीले समेत कारवाही गर्न कठिन रहेको अवस्था देखिंदा करार बमोजिम काम गराउन प्रदेश सरकारलाई कठिन भएको देखिन्छ (हेर्नुहोस लोकान्तर डट कम) । मधेश प्रदेशमा साईकल खरिदमा भ्रष्टाचार भएको भनी मुख्यमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषदको कार्यालयका सचिव सहित कर्मचारीहरूलाई अख्तियार दुरूपयोग अनुसन्धान आयोगले मुद्दा दायर गरेको छ भने सो प्रदेशका मुख्यमन्त्रीलाई समेत शंका गरिएको देखिन्छ (हेर्नुहोस फरकधार डट कम) । यस्ता घटनाहरूले कर्मचारीको साथै राजनीतिकर्मीहरूको पनि खरिद कार्यमा संलग्नता हुनसक्ने आशंकाले खरिद कार्यको अनियमिता रोक्न निकै ठूलो प्रयास गर्नुपर्ने अवस्था रहेको देखिन्छ । त्यस्तै संघीय सरकारले सञ्चालन गरेको हुलाकी सडकको तीन वर्षमा पूरा हुनुपर्ने सो सडक सात वर्षमा समेत निर्माण कार्य पूरा नहुँदै उद्घाटन भएको भनी समाचार आएको छ (हेर्नुहोस कारोवार डेली डट कम) । यसले पनि आयोजना तयारी बिना र करार प्रशासन प्रभावकारी नहुँदा निर्माण कार्य समयमा नै सम्पन्न हुन सकेको देखिंदैन ।

स्थानीय सरकारहरूको अवस्था झन गम्भीर देखिन्छ । एक प्रकाशन अनुसार बोलपत्र विधि प्रयोग गर्नुपर्नेमा उपभोक्ता समिति प्रयोग गरी सो कार्यको लागि निर्माण व्यवसायी प्रयोग गरी खरिद विधिको गलत प्रयोग गरेको आधारमा अख्तियार दुरूपयोग अनुसन्धान आयोगले विशेष अदालतमा मुद्दा दायर गरेको छ (हेर्नुहोस द हिमालयन टाईम्स) । बिराटनगर महानगरपालिकामा एक पूर्वउपमेयर सहीत अन्य कर्मचारीहरूले उपभोक्ता समितिबाट काम गराउँदा बढी बिल बनाई भुक्तानी गरेको भनी अख्तियार दुरूपयोग अनुसन्धान आयोगले असूल उपरको लागि मुद्दा दायर गरेको छ (हेर्नुहोस द हिमालयन टाईम्स भाद्र ३) । त्यस्तै कैलालीमा सामान खरिद गर्दा भ्रष्टाचार गरेको भनी त्यसमा संलग्नलाई मुद्दा दायर गरिएको (हेर्नुहोस न्यूज अफ नेपाल डटकम) छ भने दाङ्गको एक पालिकाले जेसिबी खरिद गरी हाल थन्किएको र सो डोजरबाट पालिकाले आम्दानी नगरेको समाचार प्रकाशन गरेको छ (हेर्नुहोस खबर हब डट कम)। खरिद कानुन अनुसार स्थानीय पालिकाले आफै डोजर खरिद गरी भाडामा लगाउने कानुन नभएको र यस्तो कार्यले सरकारी श्रोतको हानी नोक्सानी गरेको स्पष्ट देखिन्छ । अन्य कतिपय पालिकाहरूले पनि यस्तो कार्य गर्ने गरेको समाचारहरूले स्थानीय तहमा यसरी काम गरेको विषयमा अध्ययन गरी दोषीलाई सजाय दिने र आगामी दिनहरूमा यस्तो कार्य नगर्ने गरी कानुनी व्यवस्था वा संघीय मार्गदर्शन गर्नु जरुरी छ । एकातिर

खरिदमा अनियमितताको कारणबाट कानुन विपरित भइ सरकारी खर्च बढी हुने गरेको देखिन्छ भने प्रदेश सरकारले सरकारको नियमित खर्च गर्नको लागि समेत आन्तरिक आयले नपुग्ने भए पनि तलब भत्ता बढाउने काम गरेको कानुन विपरितको काम गरेको समाचार देखिएको छ (हेर्नुहोस नेपालप्रेस डट कम) । प्रस्तुत विषय स्थानीय तहहरूमा पनि भएको महालेखापरीक्षकको प्रतिवेदनहरूले औल्याएको छ । माथि प्रस्तुत उदाहरणले सबै तहको सरकारमा खर्चको प्राथमिकता, श्रोतको उपयोगमा अनुशासनहीनताको बिम्ब प्रस्तुत गरेको देखिएको छ ।

३.४.लेखाङ्कन तथा प्रतिवेदनः खर्चको लेखाङ्कन र प्रतिवेदन सरकारको वित्तीय अनुशासन मापन गर्ने अर्को महत्त्वपूर्ण चरण हो । खर्च गर्नको लागि आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्वसम्बन्धी कानुन र सार्वजनिक खरिदसम्बन्धी कानुनले निर्धारण गरेको प्रकृया तथा प्रमाण कागजात पालना गर्नुपर्दछ । यसको लागि नेपालमा नगदमा आधारित लेखा प्रणालीको ढाँचा र निर्देशिका अनुसार लेखा राख्नुपर्दछ । तर महालेखापरीक्षकको कार्यालयको प्रतिवेदनमा उल्लिखित बेरुजुहरू मध्ये नियमित गर्ने वेरुजुहरू झण्डै ५० प्रतिशत हुने गरेको अवस्थाले लेखाङ्कन र प्रतिवेदनको कार्यहरू पनि कमजोर अवस्थामा रहेको देखिन्छ ।

यस कार्यको एक प्रमुख लेखाङ्कन प्रक्रिया जिम्मेवारी सार्ने कार्य पनि एक भएकोमा विशेष गरी स्थानीय तहले २०७७।७८ मा १६७ स्थानीय तहले करिब २ अर्ब २७ करोड घटी जिम्मेवारी सारेको देखिएकोमा लेखाङ्कन कार्यले पूर्णता पाउन सकेको देखिंदैन । यसको साथै एकल खाता कोष प्रणाली लागू भएको हुँदा बैक समायोजनको खासै समस्या भएको देखिंदैन भने स्थानीय तहका २ स्थानीय तहले बैक हिसाव मिलान गर्दा बैंकमा करिब ६८ करोड रकम घटी देखाउँदा बैंक र श्रेष्ता पनि मिलेको देखिदैन । यस्तै स्थानीय तहमा संघ र प्रदेशबाट स्थानीय तहमा अनुदान प्रवाह गरेको देखिए पनि एकमुष्ट रूपमा खर्च गर्ने अभ्यासले गर्दा लेखाङ्कन कार्यमा पनि कठिनाई भएको देखिएको छ । यसको साथै महालेखा नियन्त्रक कार्यालयको तथ्याङ्क अनुसार राजस्व परिचालनको सम्बन्धमा राजस्वको बाँडफाँट र आन्तरिक आय फरक परेको (करिब १५ अर्ब ५७ करोड) भनी प्रतिवेदन भएको देखिन्छ यसले राजस्वको लेखाङ्कनमा समस्या भइ हिसाव मिलान तथा अनुदान व्यवस्था निर्धारणमा कठिनाई भइ रहेको देखिन्छ । यसको साथै संघीय तह र स्थानीय तहमा वैदेशिक सहायता तथा सोधभर्ना हुने दाताको श्रोत रकम सरकारी श्रोतमा लेखाङ्कन गरिने भएकोले दाताको खर्च सोधभर्ना माग हुन नसकेकोले गर्दा राजस्वमा भार, निकासा रोक्का हुन सक्ने, विनियोजन गर्दाको समयमा गल्ती हुने सम्भावनाले गर्दा लेखाङ्कन र श्रोत व्यवस्थापनमा कठिनाई समेत हुने गरेको देखिन्छ ।

यसको साथै नेपालमा हाल सार्वजनिक क्षेत्र लेखामान तीनै तहको सरकारमा लागू भए पनि प्रभावकारी हुन सकेको देखिंदैन । वित्तीय प्रतिवेदनहरू लेखा ढाँचा अनुसार भए पनि वित्तीय प्रतिवेदनले समसामयिक कारोवारको यथार्थ चित्रण गर्न नसक्ने, समग्र आर्थिक अवस्था प्रतिबिम्बित गर्न नसक्ने, जमानत बसेको ऋण र प्रतिबद्धताको लेखाङ्कन नहुने, साथै सम्पति र जायजेथाको एकीकृत प्रतिवेदन तयार नहुने तथा कार्यात्मक वर्गीकरण बमोजिमको लेखाङ्कन हुन नसकेको हुँदा लेखाङ्कन र प्रतिवेदनको अवस्था उद्देश्यमुलक हुन नसकेको कुरा महालेखापरीक्षकको प्रतिवेदनहरूमा उल्लेख गरिएको छ । त्यस्तै खर्च तथा लेखाङ्कनको कार्यमा आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली लागू नगरेको कारणले कामको प्रकृति अनुसार जोखिमको क्षेत्र पहिचान गर्न आवश्यक भएको तर अधिकाँशले लागू नगरेको र कार्यान्वयन हुन सकेको देखिंदैन । यसले गर्दा तीनै तहको सरकारमा आर्थिक अनुशासन कायम गर्न पनि कठिनाई हुने गरेको देखिन्छ ।

३.५. लेखापरीक्षण तथा बाह्य छानबीनः तीनै तहको सरकारको आन्तरिक लेखापरीक्षण तथा अन्तिम लेखापरीक्षण गर्ने व्यवस्था आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व कानुनमा गरिएको छ । आन्तरिक लेखापरीक्षण संघ र प्रदेशको सम्बन्धमा क्रमशः कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालय र प्रदेश लेखा नियन्त्रण कार्यालयले गर्ने व्यवस्था रहेकोमा अन्तिम लेखापरीक्षण तीनै तहको सरकारको लागि महालेखापरीक्षकको कार्यालयले गर्ने कानुनी व्यवस्था रहेको छ । लेखापरीक्षण ऐन तथा लेखामानको आधारमा पनि लेखापरीक्षण गर्ने व्यवस्था रहेको छ । त्यस्तै सार्वजनिक खरिदको अभिलेखहरू व्यवस्थित गर्ने सार्वजनिक खरिद नियमावलीको नियम १४९ मा गरिएकोले खरिद कार्य व्यवस्थित, पारदर्शी गरी जवाफदेहिता एकीन गर्न सघाउ पुग्ने प्रावधान रहेको छ ।

यसको कार्यात्मक हिसाबले व्यवस्थापन र सञ्चालनको सम्बन्धमा आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली लागू गरी सोको पर्याप्तता सम्बन्धमा आन्तरिक लेखापरीक्षण गर्ने प्रावधान रहेको छ । तर आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली प्रभावकारी रूपमा लागू नभएकोले आन्तरिक लेखा परीक्षण प्रणाली पनि प्रभावकारी हुन सकेको छैन । अझ स्थानीय तहको आफ्नै लेखापरीक्षण यूनिटबाट गरिने आन्तरिक लेखापरीक्षण लेखापरीक्षण अधिकारीको स्वतन्त्रता र पेशागत सिपको अभावमा प्रभावकारी हुन सकेको देखिंदैन । त्यस्तै अन्तिम लेखापरीक्षणको प्रतिवेदनबाट औंल्याएको कैफियत तथा वेरुजुहरू प्रदेश तथा संघको तहमा सार्वजनिक लेखा समितिमा पर्याप्त छलफल नहुने समयमा नहुने र निर्णय कार्यान्वयन समेतको प्रभावकारीताको अभावले आर्थिक अनुशासन कायम गर्न कठिनाई भएको देखिन्छ । अझ स्थानीय तहमा लेखा समितिको संयन्त्र प्रभावकारी भएको नदेखिएकोले बेरुजु फस्यौट र कैफियतहरूको बढदो प्रवृत्तिले संकेत गरेको देखिन्छ । वित्तीय उत्तरदायित्वको अवस्था जनाउने बेरुजुको अवस्था अर्को खण्डमा प्रस्तुत गरिएको छ । वेरुजुहरूको बढदो आँकडाले समेत तीनै तहको सरकारको आर्थिक अनुशासन प्रभावकारी बनाउने कार्य निकै चुनौतीपूर्ण हुँदै गएको देखिन्छ ।

३.६. मूल्याङ्कन र नीतिको पुनरावलोकनः महालेखापरीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदनहरूमा सो कार्यालयले वर्षैपिच्छे बजेट खर्च व्यवस्थापन पूर्व स्वीकृती बेगर आयोजना निर्माण बजेट प्रणाली सुधार, विभिन्न कोषहरू सञ्चालन, मध्यकालिन खर्च संरचनामा सुधार गर्न बेरुजुहरू फछर्यौट गर्ने सिफारिशहरू गरेपनि एकै प्रकारको वेरुजुहरू अझै कायमै रहेको र बजेट खर्च हुन नसक्ने अवस्थाले सरकारहरूको यस्ता कार्यहरू मूल्याङ्कन गरी पुनरावलोकन गर्ने गरेको बिरलै अभ्यास देखिन्छ । निरन्तर एउटै प्रकृतिको कैफियत तथा बेरुजुहरू प्रतिवेदन गरिरहँदा पनि सो तर्फ सरकारहरू सचेत तथा जवाफदेहिता नहुने प्रवृत्तिले आर्थिक अनुशासनहीनतालाई झनै प्रोत्साहन हुने अवस्था देखिएको छ ।

४.वित्तीय उत्तरदायित्वको अवस्था

वित्तीय उत्तरदायित्वको अवस्था एकीन गर्न आर्थिक कारोवारको लेखाजोखा गरी सोको परिणामको व्याख्या गर्ने लेखापरीक्षणको कार्यले निर्धारण गर्दछ । आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन २०७६ ले आर्थिक कारोवारको उत्तरदायित्व निर्धारण गर्ने प्रावधान गरेको छ । यस ऐनले बेरुजुलाई असूल गर्नुपर्ने, नियमित गर्नुपर्ने र पेश्की गरी ३ वर्गमा वर्गिकरण गरेको छ । असूल उपर गर्नुपर्ने बेरुजुमा हिनामिना, मस्यौट, हानी नोक्सानी र अन्य असूल उपर गर्नुपर्ने बेरुजुको रूपमा समावेश गरिएको छ । त्यस्तै नियमित गर्नुपर्ने बेरुजुलाई अनियमित भएको प्रमाण कागजात पेश नभएको, जिम्मेवारी नसारेको र सोधभर्ना नलिएको

गरी ४ समूहमा वर्गिकरण गरेको देखिन्छ । पेश्कीलाई कर्मचारी, मोबिलाईजेशन र अन्य पेश्कीमा वर्गीकरण गरिएको छ ।

अनुसुची १

संघीयता स्थापना पछि तीनै सरकारहरुको वेरुजु स्थिति (मलेप प्रतिवेदनको आधारमा)

	आर्थिक वर्ष	2074.75 (रु लाखमा)				2075.76 (रु लाखमा)				2076.77 (रु लाखमा)				2077.78 (रु लाखमा)				चार आर्थिक वर्षको बेरुजुको प्रतिशतमा वृद्धि			
सि.नं.	वेरुजुको वर्गिकरण	संघीय	प्रदेश	स्थानीय	जम्मा	संघीय	प्रदेश	स्थानीय	जम्मा	संघीय	प्रदेश	स्थानीय	जम्मा	संघीय	प्रदेश	स्थानीय	जम्मा	संघीय	प्रदेश	स्थानीय	जम्मा
१	असूल गर्नुपर्ने	320352	211	27216	347779	174068	3802	52587	230457	202921	6364	54749	264034	२६३७४९	७०२२	५९८०९	३३०५८०	-17.669	3227.96	119.757	-4.94538
२	नियमित गर्नुपर्ने	292542	663	148160	441365	203905	38775	248113	490793	182702	48325	281799	512826	१८८०३५	५५०५०	३२८२६१	५७१३४६	-35.7238	8203.17	121.558	29.4498
	2.1.अनियमित भएको	66738	296	63254	130288	37637	12178	98242	148057	56799	21056	107518	185373	५२१७७	१६४५२	११७०६२	१८५६९१	-21.8182	5458.11	85.0666	42.5235
	2.2.प्रमाण कागजात पेश नभएको	215253	367	84244	299864	164798	26597	149460	340855	125847	27269	171665	324781	१३४२२०	३८५९६	२१०९७६	३८३७९२	-37.6455	10416.6	150.434	27.9887
	2.3.जिम्मेवारी नसारेको	0	0	417	417	-	-	298	298	39	-	2449	2488	-	-	-	-	.	.	.	.
	2.4.सोधभर्ना नलिएको	10551	0	245	10796	1470	-	113	1583	17	-	167	184	१६३८	२	२२३	१८६३	-84.4754		-8.97959	-82.7436
३	पेश्की	450486	1077	66040	517603	332634	39407	80579	452620	58298	10308	71799	140405	४२९२३	१२७३९	५१०२५	१०६६८७	-90.4718	1082.82	-22.7362	-79.3883
	3.1.कर्मचारी पेश्की	2670	2	23164	25836	760	1699	15405	17864	342	933	29296	30571	-	-	-	-	.	.	.	.
	3.2.मोबिलाईजेशन पेश्की	263699	-	-	263699	180820	33251	-	214071	12809	-	-	12809	-	-	-	-	.	.	.	.
	3.3.प्रतितपत्र पेस्की	87451	-	-	87451	105761	499	-	106260	-	-	-	0	-	-	-	-	.	.	.	.
	3.4.अन्य पेस्की	96666	1075	42876	140617	45293	3958	65178	114429	45147	9375	42503	97025	-	-	-	-	.	.	.	.
	जम्मा वेरुजु	1063380	1951	241416	1306747	710607	81984	381279	1173870	443921	64997	408347	917265	494707	74811	439095	1008613	-53.4779	3734.5	81.8831	-22.815

श्रोत : लेखकले महालेखापरीक्षकको प्रतिवेदनहरुको आधारमा आफैले गणना गरेको आधारमा तयार गरिएको

बेरुजुको यस वर्गीकरणको आधारमा संघीयता लागू भएपछिको आर्थिक वर्षहरू २०७५ देखि २०७९ सम्मको ४ वर्षको महालेखापरीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदनको आधारमा तयार गरिएको बेरुजुको अवस्था तपसिल बमोजिम प्रस्तुत गरिएको छ ।

उक्त तालिका अनुसार संघीयता पछि संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको समग्रतामा बेरुजुहरू घटेको देखिन्छ । उल्लिखित अनुसुचीमा २०७४।७५, २०७५।७६,२०७६।७७ र २०७७।७८ मा कुल बेरुजुहरू (लाखमा) क्रमशः १३०७४७४, ११७३८७०,९१७२६५ र १००८६१३ देखिएको छ । संघीयता शुरु भएको आधार वर्ष २०७४।७५ को तुलनामा आर्थिक वर्ष २०७७।७८ को बेरुजु तुलना गर्दा कुल बेरुजु करिब २३ प्रतिशतले घटेको देखिन्छ । यसको विश्लेषण गर्दा प्रदेश र स्थानीय तहको तुलनामा संघको बेरुजु क्रमशः घटदै गएको देख्न सकिन्छ । उल्लिखित चार वर्षहरूमा संघको कुल बेरुजु क्रमशः रु. १०६३३८०,७१०६०७,४४३९२१ र ४९४७०७ भइ घटदो क्रममा रहेको छ । संघको बेरुजु घटदो प्रवृत्ति भए पनि प्रदेश र स्थानीय तहको उल्लिखित चार वर्षहरूको बेरुजुहरू भने बढने प्रवृत्ति रहेको देखिन्छ। जसमा प्रदेशको सो वर्षहरूमा कुल बेरुजु (लाख) क्रमशः १९५१,८१९८४, ६४९९७ र ७४८११ रहेको छ । तर स्थानीय तहको बेरुजुहरू (लाखमा) उल्लिखित वर्षहरूमा क्रमशः २४१४१६, ३८१२७९, ४०८३४७ र ४३९०९५ भइ आधार वर्ष २०७४।७५ को तुलनामा अध्ययन गरिएको अन्तिम वर्ष २०७७।७८ मा झण्डै दोबर वृद्धि भएको देखिन्छ । माथिको विश्लेषणले संघको बेरुजु घटदो क्रम देखिएको, प्रदेश तर्फको बढदो क्रम भए पनि स्थानीय तहको अत्यधिक मात्रामा बेरुजुहरू बढदै गएको छ। यसले गर्दा तुलनात्मक रूपमा प्रदेश र स्थानीय तहमा वित्तीय उत्तरदायित्वको हिसावले आर्थिक अनुशासनहीनतामा अधिक वृद्धि भएको देखिन्छ ।

यस्तै बेरुजुको प्रकार अनुसार अध्ययन गर्दा असूल गर्ने बेरुजुहरू मध्ये संघको (३२०३५२, २७२१४,२०२९३१ तथा २६३७२९) रहेकाले घटदो क्रममा देखिएको छ । प्रदेशको यस्तो बेरुजुहरू (२११,३८०२, ६३६४ र ७०२२) भएकोले प्रदेशस्तरमा बढदो क्रममा रहेको छ । स्थानीय तहको यस्तो बेरुजु क्रमशः (२७२१६, ५२५८७,५४७४९,५९८०९) रहेको देखिन्छ । यस आँकडाले स्थानीय तहमा असूल उपर गर्ने बेरुजुहरू आधार वर्षको तुलनामा दोब्बर भन्दा बढीले वृद्धि भएको देखिएको छ । त्यस्तै चारवर्षमा नियमित गर्ने बेरुजुहरू संघको (२९२५४२, २०३९०५, १८२७०२ र १८८०३५) समग्रमा घटदो क्रममा देखिएको छ । त्यस्तो बेरुजु चारवर्षमा प्रदेशको (६६३, ३८७७५, ४८३२५ र ५५०५०) भई क्रमशः बढदो क्रममा रहेको छ भने चारवर्षमा स्थानीय तहको (१४८१६०,२४८११३, २८१७९९ र ३२८२६१) रहेको देखिएकोले आधार वर्षको तुलनामा झण्डै अढाई गुणाले वृद्धि भएको देखिन्छ । यसको साथै पेस्की बेरुजु संघको (४५०४८६, ३३२६३४, ५८२९८ र ४२९२३) भएको हुँदा घटदो प्रवृत्ति देखिएको छ भने प्रदेशको यस्तो वेरुजुहरू (१०७७, ३९४०७, १०३०८ र १२७३९) भई बढदो प्रवृत्ति देखिएको छ । स्थानीय तहको पेश्की बेरुजु (६६०४०, ८०५७९, ७१७७९ र ५१०२५) रहेकोले सामान्य वृद्धिको प्रवृत्ति देखिन्छ ।

नियमित गर्नुपर्ने बेरुजुहरू मध्ये अनियमित भएको र प्रमाण कागजात पेश नभएको बेरुजु संघीय तहको ४ वर्षको अवधिमा घटदो अवस्था देखिन्छ । प्रदेश तहको सामान्य वृद्धिको प्रवृत्तिमा रहेको देखिन्छ भने स्थानीय तहको नियमित गर्नुपर्ने (६३२५४, ९८२४२, १०७५१८ र ११७०६२) र प्रमाण कागजात पेश गर्नुपर्ने बेरुजुहरू (८४२४४, १४९४६०, १७१६६५,२१०९७६) रहेको देखिन्छ । जुन आधार वर्षको तुलनामा नियमित गर्नुपर्ने झण्डै दोब्बर र प्रमाण कागजातसम्बन्धी बेरुजुहरू झण्डै तेब्बर वृद्धि भएको देखिन्छ । कर्मचारी पेश्की पनि स्थानीय तहमा निकै वृद्धि भएकोले प्रणालीबाट काम गर्ने प्रवृत्ति नरहेको संकेत गर्दछ भने बढदो उपभोक्ता समिति र सोझै खरिदको प्रयोग गर्दा पेश्की दिने कार्य नहुने भएकोले यस्तो खरिदमा स्थानीय तहको पेश्की देखिंदैन । तर अन्य पेश्कीको रकमको अंश भने ठूलो नै देखिन्छ।

उल्लिखित प्रवृत्तिको विश्लेषणबाट प्रदेश तहमा र स्थानीय तहमा खर्च गर्ने कार्यमा अनुशासनहीनताको कार्यमा निकै वृद्धि भएको देखिन्छ । उल्लिखित आँकडाहरूले प्रदेश सरकार तथा स्थानीय सरकारहरूको वित्तीय उत्तरदायित्वको पालनाको अवस्था निकै चिन्ताजनक रहेको देखिएको छ । यसले गर्दा आर्थिक अनुशासन पालना गराउन ती सरकारहरूमा अनुत्तरदायी प्रवृत्ति हाबी भएको र उदासिन रहेको सहजै अनुमान गर्न सकिन्छ ।

५.महालेखापरीक्षकको प्रतिवेदनमा औल्याईएका वेरुजुको फर्छ्योटमा स्थानीय तह र प्रदेश तहको भूमिका

संघीयता पछि प्रदेश र स्थानीय तहको आ आफ्नो बजेट कार्यक्रम र खर्च विधिको साथै संचित कोषको व्यवस्था रहेकोले सबै स्थानीय र प्रदेश सरकारहरूले नेपालको संविधान बमोजिम महालेखापरीक्षकको कार्यालयबाट अन्तिम लेखापरीक्षण गराउनुपर्ने व्यवस्था रहेको छ । वित्तीय उत्तरदायित्व वहन गरे नगरेको मापन गर्ने यस्तो लेखापरीक्षणको भूमिका महत्त्वपूर्ण रहन्छ । अन्तिम लेखापरीक्षण गर्दा नियमित र गत विगतको बक्यौता रकमको पनि लेखापरीक्षण गरिन्छ । यस आधारमा गरिएको लेखापरीक्षण स्थानीय र प्रदेश तहको सरकारहरूले आफ्नो कार्यक्षेत्र भित्र आफैले फर्छ्योट गर्नुपर्दछ । किनभने महालेखापरीक्षकको

कार्यालयले ७५३ स्थानीय र ७ प्रदेश तहको अन्तिम लेखापरीक्षण गरी सकेपछि सम्बन्धीत सरकारहरूमा प्रतिवेदनहरू प्रस्तुत गरिन्छ । सो प्रतिवेदन उपर ती सरकारहरूले फछ्र्योट गर्नुपर्दछ । अतः बेरुजु फस्र्यौट र सम्परीक्षणको अवस्था ध्यान दिनु आवश्यक छ ।

लेखापरीक्षण ऐन २०७५ को दफा २० मा पालिकाहरूले महालेखापरीक्षकको कार्यालयबाट लेखापरीक्षण गराउनु पर्ने र प्रत्येक सरकारलाई अलग अलग लेखापरीक्षण प्रतिवेदन जारी गर्नुपर्ने र सो उपर पालिकाहरूले सम्बन्धित गाँउसभा वा नगरसभामा पेश गरी छलफल गराउनु पर्ने व्यवस्था रहेको छ । महालेखापरीक्षकको कार्यालयको २०७९ को प्रतिवेदनले अधिकाश स्थानीय तहहरूले यससम्बन्धी कानुन निर्माण गर्न बाँकी रहेकोले गाँउ वा नगरसभामा प्रतिवेदन प्रस्तुत गरी सो सम्बन्धमा छलफल र बेरुजु असूल उपर फस्र्यौट एवं नियमित गर्ने कार्यविधि अस्पष्टता रहेको प्रतिवेदन गरेको छ । त्यस्तै स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन २०७४ को दफा २२ मा सभाले कार्यप्रणाली व्यवस्थित गर्न नियमावली बनाई कुनै सदस्यको संयोजकत्वमा लेखासमिति लगायतका समिति गठन गरी सो समितिले अन्तिम लेखापरीक्षण प्रतिवेदन उपर बेरुजु फछ्र्योट र कार्यपालिकालाई निर्देशन दिने तथा आर्थिक अनुशासन पालनामा प्रभावकारिता ल्याउनु पर्ने कुरा व्यवहारमा उत्रन सकेको देखिंदैन । स्थानीय तहहरूले कार्यविधि सहीतको कानुन नबनाएको कारणले अस्पष्टता भए पनि कतिपय स्थानीय तहहरूले पालिका सभामा पेश गरी छलफल गराएको र नियमित पनि गरेको देखिएको छ । बेरुजु असूली वा फछ्र्योट गराउने जिम्मा पालिकाको प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतको हुने व्यवस्था उल्लिखित ऐनमा गरिएको छ । २०७९ मा स्थानीय तहले बढी भुक्तानी गरेको, अग्रीम कर कट्टी नगरेको संघीय संचित कोषमा दाखिला नगरेको लगायतका वेरुजुहरू नियमित र असूल उपर गरेको देखिन्छ । यो वर्ष स्थानीय तहबाट कूल १ अर्ब ३४ करोड रकम असूल भएको प्रतिवेदन गरिएको छ । २०७७।७८ मा ७४४ स्थानीय तहको मात्र लेखापरीक्षण भएको छ । २०७९ को वार्षिक प्रतिवेदनमा स्थानीय तहको कूल वेरुजु मध्ये असूल उपर गर्नुपर्ने ५ अर्ब ६१ करोड, नियमित गर्नुपर्ने ३० अर्ब ८० करोड तथा म्याद नाघेको पेश्की ४ अर्ब ८० करोड बाँकी रहेका देखिएको छ । मधेश प्रदेशको ८ तथा कर्णाली प्रदेशको १ गरी ९ स्थानीय तहको लेखापरीक्षण हुन सकेको छैन । प्रादेशिक हिसाबमा विगत ४ वर्षको बेरुजु अध्ययन गर्दा मधेश प्रदेश र कर्णाली प्रदेशमा अन्य प्रदेशहरूको तुलनामा बेरुजु बढी हुने प्रवृत्ति देखिएको छ । यस अवस्थाले प्रदेश तथा स्थानीय तहमा वित्तीय अनुशासन तथा पारदर्शिता र सुशासन कायम गर्न खासै भूमिका निर्वाह गर्न सकेको देखिंदैन ।

६.वित्तीय संघीयताको हालसम्मको उपलब्धिहरू

माथिका खण्डहरूमा वित्तीय संघीयताको सम्बन्धमा कैफियत देखिएता पनि बितेका वर्षहरूमा यस सम्बन्धमा ठोस आधारहरू पनि सिर्जना भएको देखिन्छ । विशेष गरी बजेट कार्यक्रम निर्माण तथा आयव्यय प्रस्तुतीको कानुनी आधार संविधान बमोजिम स्थापित भएको छ । तीनै तहको सरकारले आफ्नो कार्यक्षेत्र र कार्यविभाजन बमोजिम योजना तथा बजेट तर्जुमा, कार्यक्रम निर्माण, आयव्यय प्रस्तुती र संविधानमा उल्लिखित समय अवधिमा आ आफ्नो सरकारले बजेट र आयव्यय पेश हुने प्रणालीको अभ्यास हुन सकेको छ । यसको साथै तीनै तहको सरकारको ७६१ संचित कोष स्थापना भइ आफ्नो कार्यक्षेत्र भित्रको आय र व्ययको हिसाब किताब राख्ने प्रणाली स्थापना भई वित्तीय संघीयताको कार्यात्मक स्वायत्तता (आय र व्ययको परिचालन) को वास्तविक कार्यान्वयन हुन सकेको छ। यसको साथै जनताको बसोबासस्थलको वास्तविक

समस्या र आवश्यकताको आधारमा योजना, कार्यक्रम तथा विकास आयोजना तर्जुमा गर्ने प्रणाली माथिबाट तल (टप टू बटम) को प्रणालीको सट्टा तलबाट माथि (बटम टू अप) योजना प्रकृया लागू हुने प्रणाली स्थापना गर्ने कानुनी आधार सिर्जना भएको र अभ्यास गर्ने क्रममा रहेको छ । यसको साथै कराधार तथा करारोपणको अधिकार स्थापित भइ स्थानीय र प्रदेश अनुकुल राजस्व र आयका श्रोतहरू पहिचान गर्न सकिने अवसर सिर्जना भएकोले समग्रमा राज्यको आयश्रोत बढाउन सक्ने आधार सिर्जना हुन सक्ने देखिन्छ । खर्च प्रणाली र श्रोत परिचालन तथा खरिद प्रणालीलाई पनि स्थानीयकरण गर्न र कार्यक्षेत्र अनुकुल बजेट खर्च र कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्न सहज र सुगम भएको छ। यसको साथै निर्वाचित पदाधिकारीहरूको काम कारवाही स्थानीय आधारमा नजिकबाट पहिचान र अनुगमन हुन सक्ने भएकोले वित्तीय अनुशासनको मूल्याङ्कन गर्न सहज भइ वित्तीय उत्तरदायित्व र जवाफदेहिताको पालना प्रभावकारी बनाउन सकिने अवस्था सिर्जना भएको छ । २०७८ सालको स्थानीय तहको निर्वाचनमा साविकका पदाधिकारीहरू पुनः निर्वाचित हुन नसकेको र साविकका पदाधिकारीहरू कम निर्वाचन भएको अवस्थाले पनि नागरिकहरूले निजहरूको काम कारवाही र आर्थिक हैसियत नियालेको कुरा अनुमान गर्न सकिन्छ । यसबाट वास्तविक रूपमा जनउत्तरदायी वित्तीय उत्तरदायित्व प्रणाली स्थापना गर्ने बलियो आधार सिर्जना गरेको छ । त्यस्तै वित्तीय संघीयता प्रणालीको कानुनी र व्यवस्थापकीय कार्यक्षेत्र एकीन भएकोले सञ्चालन स्वायत्तताको भावनालाई सञ्चालन नीति र कार्यक्रममा समावेश गरी कार्यान्वयन गर्ने आधार प्रदान गरेको छ ।

७ सुधारका पक्षहरू

वित्तीय संघीयताको हालसम्मको कमी कमजोरीलाई संबोधन गरी सुधार गर्न तपसिलका पक्षहरूमा ध्यान दिनु आवश्यक देखिन्छः

७.१. कार्यक्षेत्रमा दोहोरोपना र अन्तरनिहीत समन्वयः वित्तीय संघीयता कार्यान्वयनको लागि सरकारहरू बीच कार्यक्षेत्र निर्धारण गरी कार्य र कार्यक्रमहरू तयार गर्नको लागि सबै काम कर्तव्य निश्चित हुनु आवश्यक छ । यसको लागि संवैधानिक व्यवस्था बमोजिम अन्तरसरकारसमन्वय परिषद तथा वित्त परिषदको माध्यमबाट साझा अधिकारको कार्यक्षेत्र तथा वित्तीय व्यवस्थापनका विषयहरू स्पष्ट गरी, कार्यविभजान निक्र्यौल गर्ने तथा सो को कानुनी सुधारको लागि संविधानको अनुसुचीहरू परिवर्तन गर्नु आवश्यक छ । सोही आधारमा श्रोत तथा अनुदानको विवरणको कार्य निश्चित गरिनु आवश्यक छ ।

७.२.अधिकारक्षेत्र अनुरूप कानुन निर्माण र निर्देशिका तथा मार्गदर्शनः संविधान बमोजिम प्रदेश र स्थानीय तहका कानुन बमोजिम कार्यहरू सञ्चालन र व्यवस्थापन गर्नको लागि उपयुक्त निर्देशिका तथा मार्गदर्शन बनाई कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्न सहज गराउन अधिकार क्षेत्र अनुरूप समन्वयात्मक ढंगले कानुन बनाई कार्यान्वयन गरिनु आवश्यक छ ।

७.३. अनुदानको उपयोगः अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐनको भावना अनुसार विशेष गरी स्थानीय र प्रदेश तहको सरकारले अनुदानको प्रकार अनुसार खर्च गर्ने गरी आर्थिक अनुशासन गराउन पहल गर्नुपर्दछ , नगरेमा खर्च गर्ने गराउनेबाट असूल उपर गर्ने कार्यको कानुनी व्यवस्था गर्नुपर्दछ । यसको साथै सम्बन्धित निकायको अनुदान रोक्का गर्ने कार्य कडाईका साथ लागू गर्दै अनुदान उपयोगको मार्गदर्शन तय गरी खर्च गर्ने प्रकृया निश्चित गरिनुपर्दछ ।

७.४.योजना तथा बजेट निर्माण प्रकृयाः स्थलगत आधारमा नागरिकहरूको वास्तविक आवश्यकता योजना र बजेटमा प्रतिबिम्बित गरी नागरिकको सरकार बनाउन राजनीतिक प्रकृतिको रूपमा योजना, बजेट र कार्यक्रम निर्माण हुनु आवश्यक छ । यसको लागि प्रदेशले आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन र नियमावली तथा स्थानीय तहले स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐनको आधारमा आयोजना छनौट तथा बजेट प्रक्रिया पूरा गर्न बस्ती गाँउटोलबाट नै आयोजना र कार्यक्रमहरू छनौट गर्ने कानुनी प्रक्रिया (ड्यू प्रोसेस) गर्नुपर्ने र सो आधारमा स्थानगत आधारमा प्राथमिकता तोकी कार्यान्वयन गराउनको लागि छलफल मात्र हैन सम्बन्धीत टोल वा बस्तीका नागरिकहरूको अनुमोदन गरेर मात्र योजना छनौट र बजेट निर्माण हुने निर्देशिका तयार गरी लागू गर्नुपर्दछ । यसो नगर्ने वडा सदस्य र वडा अध्यक्षहरू पदबाट स्वतः मुक्त हुने प्रावधान स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐनमा गर्नुपर्दछ ।

७.५. आर्थिक अनुशासनः स्थानीय तहमा निर्वाचित पदाधिकारीहरू र कर्मचारीहरूबीच काम कर्तव्य र जिम्मेवारीहरू स्पष्ट गर्न निर्वाचित पदाधिकारी तथा कर्मचारीहरूलाई प्रशिक्षण दिनु पर्दछ । संघ र प्रदेश तहमा आर्थिक कार्यविधि कानुनमा उल्लेख भएनुसार बजेट प्रस्ताव तथा विनियोजन प्रस्ताव नगर्नेलाई जिम्मेवार र जवाफदेही बनाई निर्वाचित पदाधिकारीहरूलाई समेत दण्ड हुने व्यवस्था गर्नु आवश्यक छ । प्रत्येक स्थानीय तथा प्रदेश तहको लागि आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली प्रभावकारी बनाउनु पर्दछ । यस्तो नियन्त्रण प्रणालीको लागि स्थानीय तहमा कार्यकारी समिति मातहत रहने गरी छुट्टै आन्तरिक लेखापरीक्षण शाखा स्थापना गरी आन्तरिक लेखापरीक्षण प्रतिवेदन दिने कार्यप्रणाली स्थापना गर्न सकिएमा आलेप गर्ने पदाधिकारीहरू स्वतन्त्र र पेशागत बनाउन सकिन्छ । त्यस्तै अन्तिम लेखापरीक्षणको बेरुजु फछ्र्योट गर्न स्थानीय तहमा लेखासमिति गठन गरी पालिका सभामा नियमित छलफल हुने व्यवस्था गर्नुपर्दछ । समितिमा लेखासम्बन्धी जानकारी भएको र निर्वाचित पदाधिकारीको पार्टी भन्दा विपक्षी पार्टीको सदस्यलाई सभापति हुने व्यवस्था गरी जाँच र नियन्त्रणको संयन्त्र स्थापित गरिनु आवश्यक छ । यसको साथै राष्ट्रिय प्राकृतिक श्रोत तथा वित्त आयोगले आर्थिक अनुशासन (बेरुजु र अनियमितता) लाई अनुदान वितरण गर्ने कार्यमा भार प्रदान गरी यस्तो चरम आर्थिक अनुशासनहीनताको कार्यमा रोक लगाई सीमित साधन र श्रोतको प्रभावकारी उपयोग गराउन अबिलम्ब काम गर्नु अपरिहार्य छ ।

७.६.दण्डहीनताः आर्थिक अनुशासनमा सुधार गर्नको लागि दण्डहीनताको अवस्थालाई संबोधन गर्नु अति आवश्यक छ । यसको लागि आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व कानुनमा संशोधन गरी निर्वाचित पदाधिकारीहरूको निर्देशन वा दबाबमा काम गरेको अवस्थामा निजहरूलाई पनि दण्ड हुने व्यवस्था गर्नुपर्ने र मुद्दा चलाउन सकिने व्यवस्था गरिनु पर्दछ । निर्वाचन ऐनमा संशोधन गरी दण्ड पाउने यस्तो पदाधिकारीहरूलाई निर्वाचन लगायत सार्वजनिक पदमा नियुक्ती वा मनोनयन हुन नपाउने प्रावधान कडाईका साथ लागू गर्नुपर्दछ । वित्तीय व्यवस्थापनको प्रत्येक चरणहरूमा कानुन विपरित हुने कार्यको लागि तयार गर्ने, पेश गर्ने, सिफारिश गर्ने तथा स्वीकृती दिने पदाधिकारीहरूलाई संलग्नताको आधारमा कैद तथा बिगो र बिगो बमोजिमको जरिवाना हुने व्यवस्था आर्थिक कार्यविधि तथा खरिद कानुनमा गर्नु अपरिहार्य छ ।

७.७. क्षमता विकास र कर्मचारी प्रशासनः वित्तीय संघीयताको लागि कर्मचारीहरूको क्षमता विकास गर्नु अपरिहार्य छ । यसको लागि संघको निजामती सेवा ऐन अबिलम्ब जारी गरी सो आधारमा प्रदेश लोकसेवा आयोगले प्रदेश र स्थानीय तहको लागि आवश्यक दरबन्दीमा कर्मचारीहरू पदपूर्ति गर्नुपर्दछ । प्रदेश

सुशासन केन्द्रलाई कर्मचारीहरूको प्रशिक्षणको लागि जिम्मेवार बनाई पेशागत रूपमा सञ्चालन हुने व्यवस्था गर्नुपर्दछ । सो केन्द्रको प्रमुख प्रतिस्पर्धात्मक आधारमा नियुक्ती हुने तथा सो केन्द्रको आफ्नै पेशागत कर्मचारी हुने व्यवस्था गरी सो केन्द्रको सञ्चालन निर्देशिका अनुसार कार्य गर्ने वातावरण सिर्जना गर्नु आवश्यक छ । प्रदेश र स्थानीय तहमा खरिद र खर्च कार्यमा प्रचलित कानुन अनुसार काम गर्न राजनीतिक दबाबको आधारमा काम गर्न कर्मचारीहरूलाई कठिनाई भइ रहेको सम्बन्धमा सेवा शर्तसम्बन्धमा संरक्षण र बचाउको प्रावधानहरूको साथै पदोन्नतिको लागि उचित व्यवस्थापन गर्नुका साथै वृत्ति विकासको लागि स्थानीय तहको कर्मचारीहरूलाई प्रदेश भरी सरुवा हुन सक्ने प्रणाली लागू गर्ने र आर्थिक प्रशासन समुहको कर्मचारीहरूलाई वित्तीय अनुशासनको दृष्टिकोणले साविक बमोजिम महालेखा नियन्त्रक कार्यालयबाट नै सरुवा हुने व्यवस्था गरी प्रदेश लेखा नियन्त्रक कार्यालयले परिचालन हुने गरी संघीय निजामती सेवामा संशोधन गरिनु आवश्यक छ ।

७.८. बजेट प्रणाली, कोष र खर्च व्यवस्थापन र मापदण्ड, लेखाङ्कन र प्रतिवेदनः यस क्षेत्रको सुधारको लागि आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ अनुसार प्रदेश तथा स्थानीय तहले पनि सो ऐनको मर्म भावना र प्रावधान बमोजिम बजेट प्रस्ताव र विनियोजन गर्ने आधार अनुसार आयोजना बैंकको सूची अनिवार्य गर्ने, खर्च मापदण्ड समेत तयार गरी बजेट प्रस्ताव र विनियोजन गर्ने, मध्यकालिन खर्च संरचना अनिवार्य गरी खर्चको प्राथमिकता यथार्थ बनाउनु पर्दछ । खर्चको मापदण्डलाई जिल्ला सामग्री तथा ज्याला दररेट समिति, कार्यकारी मन्त्रालय र अर्थ मन्त्रालय, स्थानीय सरकार तथा प्रदेश आर्थिक मामिला तथा योजना मन्त्रालयको समन्वयमा वास्तविक बनाउनु पर्दछ । यसको साथै वित्तीय व्यवस्थापनको क्षेत्रमा हाल शुरु गरिएको विद्युतीय प्रणालीहरू मन्त्रालयगत बजेट सूचना प्रणाली, एकल खाता कोष प्रणाली, कम्प्युटरकृत लेखा प्रणाली, विद्युतीय कोष हस्तान्तरण, प्रदेश मन्त्रालयगत बजेट सूचना प्रणाली, सब नेशलन टेजरी रेगुलेटरी एप्लीकेशन (SuTRA) जस्ता सफ्टवेयरहरूलाई अन्तरसम्बन्धीत र एकीकृत गरी सञ्चालन गर्ने गरिएमा बजेट, निकासा, खर्च, लेखाङ्कन, प्रतिवेदन, भुक्तानीको कार्य आधुनिक भइ वित्तीय व्यवस्थापनको प्रमुख कार्यहरू बढी व्यवस्थित र प्रभावकारी बनाउन सकिन्छ । यसको साथै सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले eProcurement को लागि सञ्चालन गरेको www.bolpatra.com को उपयोग गरी खरिद प्रकृया बढी पारदर्शी बनाउन सकिन्छ । त्यस्तै नेपाल सार्वजनिक क्षेत्र लेखामान अनुसार लेखा प्रतिवेदनहरू तयार गर्ने प्रणाली प्रभावकारी रूपमा लागू गर्ने तथा अनलाईन लेखापरीक्षण प्रणाली लागू गरिएमा पनि वित्तीय उत्तरदायित्वका अधिकाश कैफियतहरू संबोधन गर्न सकिन्छ ।

७.९. खरिद व्यवस्थापन : तीनै तहको सरकारहरूमा खरिद सम्बन्धमा नै बढी बेरुजु र कैफियतहरू देखिएकोले खरिद व्यवस्थापनमा सुधारको लागि स्थानीय तहमा बजेट र कार्यक्रमको समयमा नै वार्षिक खरिद योजना तयार गर्नुपर्ने प्रावधान गरी स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ मा श्रावण १५ गते पेश गर्ने प्रावधान संशोधन गर्नुपर्दछ । संघ, प्रदेश र स्थानीय तहमा खरिदसम्बन्धी पूर्वतयारीका कार्यहरू खरिद आवश्यकता, अभिलेख अध्ययन, बजार अध्ययन, प्राविधिक विवरण, प्याकेज निर्धारण, लागत अनुमान, खरिद विधि, खरिद सम्झौताको छनौट आदि पूरा गरेर मात्र वार्षिक खरिद योजना तयार गर्ने, बहुवर्षिय आयोजनाको लागि खरिद गुरु खरिद योजना अनिवार्य गरी सो आधारमा मात्र वार्षिक खरिद योजना तयार गर्ने, खरिद सम्बन्धी सबै कार्यहरूको लागि खरिद इकाईलाई जिम्मेवारी तुल्याई खरिद कार्य सञ्चालन गरिनु पनि उत्तीकै आवश्यक छ । विद्युतीय खरिद कार्यलाई अनिवार्य गराउनुपर्दछ । त्यस्तै खरिद सम्झौताको प्रशासनको

लागि करार सम्झौता पछि नाम नै तोकेर खरिद प्रशासक तोकी कार्यान्वयन गराउने र सम्झौता अनुसार काम गराउने जिम्मेवारी निजलाई दिएमा खरिद सम्झौता प्रशासन प्रभावकारी हुन गै आयोजनाहरू समय र तोकिएको बजेटमा सम्पन्न गर्न गराउन सकिन्छ ।

७.१०. अनुगमन तथा सुपरिवेक्षणः वित्तीय संघीयता कार्यान्वयनको सन्दर्भमा अनुगमन तथा सुपरिवेक्षणको कार्य प्रभावकारी बनाउनको लागि संघको आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ को दफा २३ बमोजिम बजेट तथा कार्यक्रमको मासिक र त्रैमासिक मूल्याङ्कन क्रमशः सचिव र मन्त्रीले गर्ने व्यवस्था तीनै तहको सरकारले प्रभावकारी बनाई प्रत्येक बैठकको समिक्षा प्रकाशित गरी जिम्मेवारी पूरा नगर्ने पदाधिकारीहरूलाई सो ऐनको दफा ५३ र ५७ बमोजिमको दण्ड दिने र यसरी दण्ड दिएको भए सो को सूचना संचार माध्यममा प्रेस विज्ञप्ती र समाचार मार्फत खुलासा गर्नुपर्दछ । यसको साथै सार्वजनिक खरिद ऐन २०६३ को दफा ६१ (क) बमोजिम खरिद कारवाही कानुन सम्मत नगर्ने र जिम्मेवारी पूरा नगर्ने पदाधिकारीहरूलाई विभागीय कारवाही लगायतका अन्य कानुन बमोजिमको दण्ड दिने व्यवस्था प्रभावकारी बनाउनु पर्दछ । प्रदेश तथा स्थानीय तहको लागि पनि सो अनुसारको कानुनी व्यवस्था लागू गर्नुपर्दछ । तीनै तहको सरकारले आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली निकायगत रूपमा तयार गरी सरकारको तह अनुसारको सचिवले मासिक रूपमा बैठक बस्दा लेखाजोखा गरी कार्यसम्पादन नगर्ने पदाधिकारीहरू उपर कारवाही गर्ने प्रणाली प्रभावकारी बनाउनु पर्दछ ।

८. निष्कर्ष

वित्तीय संघीयताको सफल कार्यान्वयनको लागि सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनको अवयवहरूको कुशल र प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्नुपर्दछ । संचार माध्यमहरू तथा महालेखापरीक्षकको कार्यालयको साथै अन्य वित्तीय प्रशासनसँग सम्बन्धित निकायहरूको प्रतिवेदन, प्रकाशन र सूचना अनुसार संघको तुलनामा प्रदेश र स्थानीय तहमा वित्तीय अनुशासन सोचनीय तरिकाले ह्रास भएको र नागरिक नजिकको सरकारको रूपमा हेरिएको प्रदेश र स्थानीय सरकारहरू भ्रष्टाचारमा लिप्त रहेको बिम्ब आउने गरेको देखिन्छ । यसमा पनि राजनीतिक पदाधिकारीहरूको संलग्नता भएको भनिएको सूचनाले यसलाई झन भ्रष्टाचारको विकेन्द्रीकरणको रूपमा पनि चर्चा हुने गरेको देखिन्छ । त्यसैले सरकारका पदाधिकारीको साथै राजनीतिक पदाधिकारीहरूले पनि यसमा गम्भीर भइ माथि उल्लिखित कमी कमजोरी हटाई सुधारका उपायहरू अवलम्बन गरिएमा निकै हदसम्म वित्तीय संघीयतालाई प्रभावकारी बनाउन सकिन्छ ।

९. सन्दर्भ सामग्री

The Theory of Fiscal Federalism and Its Features. (2018, September 04). Grades Fixer. Retrieved August 20, 2022, from https://gradesfixer.com/free-essay-examples/the-theory-of-fiscal-federalism/

The Himalayan Times, Vernacular Daily, 2079/03/28

The Himalayan Times, Vernacular Daily, 2078/12/18

Pradhan, Suresh, सार्वजनिक खरिद पत्रिका, An Empirical Review of Public Procurement System Reform in Nepal, सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालय, वर्ष ६, अंक १, असार २०७४

Naim Kapucu ,fiscal federalism-public finance retrieved August २०, २०२२ from https://www.britannica.com/topic/fiscal-federalism

Melamchi Water Supply Development Board (2019), Lessons Learned from Implementation of the Melamchi Water Supply Project (Phase 1), Workshop Proceedings 2 July 2019, Ambassador Hotel, Kathmandu.

Kowet, C.T. & Ozumba, A.O.U. , The Relationship between Procurement Strategies and Sustainability Outcomes: A Systematic Literature Review, World Academy of Science, Engineering and Technology International Journal of Economics and Management Engineering Vol:13, No:8, 2019

प्रतिस्पर्धा प्रबद्र्धन तथा बजार संरक्षण ऐन २०६३, www.lawcommission.gov.np, नेपाल कानुन आयोग काठमाडौं

वार्षिक प्रतिवेदन २०७८, सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालय, ताहाचल, काठमाडौं

https://www.newsofnepal.com/2022/08/14/520504

https://www.nepalpress.com/2022/08/19/224817/

https://www.khabarhub.com/2022/19/423729/

https://www.karobardaily.com/news/197133

https://farakdhar.com/story/93786

नेपाल सरकार, अर्थ मन्त्रालय, बजेट तर्जुमा दिग्दर्शन २०७५ (आठौं संस्करण), सिंहदरबार, काठमाडौं

www.oag.gov.np, मलेपको वार्षिक प्रतिवेदन २०७८, महालेखापरीक्षकको कार्यालय, अनाम नगर ,काठमाडौं

www.oag.gov.np, मलेपको वार्षिक प्रतिवेदन २०७९, महालेखापरीक्षकको कार्यालय, अनाम नगर ,काठमाडौं

www.oag.gov.np, मलेपको वार्षिक प्रतिवेदन २०७७, महालेखापरीक्षकको कार्यालय, अनाम नगर ,काठमाडौं

www.oag.gov.np, मलेपको वार्षिक प्रतिवेदन २०७५, महालेखापरीक्षकको कार्यालय, अनाम नगर ,काठमाडौं

www.lawcommission.gov.np, अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन २०७४, नेपाल कानुन आयोग, काठमाडौं

www.lawcommission.gov.np, आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन २०७६, नेपाल कानुन आयोग, काठमाडौं

www.lawcommission.gov.np, आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व नियमावली २०७७, नेपाल कानुन आयोग, काठमाडौं

www.lawcommission.gov.np, सार्वजनिक खरिद ऐन २०६३, नेपाल कानुन आयोग काठमाडौं

www.lawcommission.gov.np, सार्वजनिक खरिद नियमावली २०६४, नेपाल कानुन आयोग, काठमाडौं

www.lawcommission.gov.np, स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन २०७४, नेपाल कानुन आयोग, काठमाडौं

www.lawcommission.gov.np, राष्ट्रिय प्राकृतिक श्रोत तथा वित्त आयोग ऐन २०७४, नेपाल कानुन आयोग, काठमाडौं

नेपालमा अनुगमन तथा मूल्याङ्कन व्यवस्था र सुधारका क्षेत्रहरू

गोपीनाथ मैनाली *

विषय प्रवेश

घोषित नीति तथा कार्यक्रमहरूलाई प्रभावकारी रूपमा कार्यान्वयनमा लैजानु अनुगमन तथा मूल्याङ्कनले महत्त्वपूर्ण भूमिका खेल्दछ । अनुगमन तथा मूल्याङ्कनको आशय नै आयोजना, कार्यक्रम तथा नीति कार्यान्वयनका क्रममा तथ्याङ्क सङ्कलन र विश्लेषण गरी कार्यान्वयनलाई सहयोग पुऱ्याउनु हो । अनुगमनले समस्या समाधान गर्न अनुपोषण गर्दछ भने मूल्याङ्कन लक्षित उद्देश्यका सन्दर्भमा गरिने लेखाजोखा हो, जसबाट नीति निर्माता एवम् निर्णयकर्ताले शिक्षा लिने गर्दछन् । तर यी दुबै परिपूरक रूपमा रहन्छन् र नीति, कार्यक्रम र आयोजना कार्यान्वयनका सन्दर्भमा जवाफदेहिता प्रवर्द्धन, निर्णय निर्माणमा आधार र भविष्यका लागि व्यावहारिक शिक्षा दिने गर्दछन् ।

अनुगमन तथा मूल्याङ्कन विकास व्यवस्थापनको अभिन्न अङ्ग र प्रक्रिया हो । यसैले यसलाई व्यवस्थापनबाट अलग राखेर हेरिनु हुँदैन । यो त्यस्तो संयन्त्र र प्रक्रिया हो जसले के भइरहेको छ, के हुन सकेन र त्यसको कारण के हो भन्ने विषयमा व्यवस्थापनलाई सूचना दिने गर्दछ (M & E is defined as a tools & process to input what works, what does not and the reason why).

सबल अनुगमन तथा मूल्याङ्कन प्रणाली विकास कार्यक्रम सम्बन्धी नीति—निर्णय र उपलब्धी जवाफदेहिताको पूर्वशर्तका रूपमा रहन्छ । यसले योजना/आयोजना तर्जुमा तथा कार्यान्वयनका सन्दर्भमा लगातार विश्वसनीय सूचना उत्पादन, विश्लेषण र प्रवाह गरी विकासको उपलब्धी विस्तार एवं दिगो पार्न व्यवस्थापन/नीति निर्मातालाई सहयोग पुऱ्याउँदछ । अल्पविकसित मुलुकका नीति—कार्यक्रमहरू अपेक्षित सफल हुन नसक्नुमा भरपर्दो सूचना आधार निर्माण नहुनु र भएको सूचना—तथ्याङ्कलाई पनि उचित रूपमा उपयोग नगरिनुलाई प्रमुख कमजोरीका रूपमा औंल्याउने गरिन्छ । त्यसैले Evidence Based Decision Making का लागि विकास साझेदारहरूले निकै महत्त्व दिन थालेका छन् ।

राष्ट्रिय योजना आयोगले अनुगमन तथा मूल्याङ्कनलाई यसरी परिभाषा गरेको छः

अनुगमन भनेको "कुनै कार्यक्रम कार्यान्वयनका लागि निर्धारित लगानी/साधन, कार्यान्वयन कार्यतालिका, लक्षित प्रतिफल र यस सम्बन्धी अन्य कार्यहरूको प्रवाह तथा कार्यान्वयन योजना अनुरूप ठीकसँग भइरहेका छन्, छैनन् भनी कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्ने प्रत्येक तहको व्यवस्थापनद्वारा निरन्तर र आवधिक रूपमा निगरानी राख्ने कार्य हो।

* पूर्व सचिव, नेपाल सरकार

मूल्याङ्कन भनेको "कुनै आयोजना/कार्यक्रमको निर्धारित उद्देश्यको सन्दर्भमा त्यसका कार्यहरू कति सान्दर्भिक, सक्षम, लाभदायी र प्रभावकारी देखिएका छन् भन्ने कुराको व्यवस्थित र उद्देश्यपूर्ण तरिकाले लेखाजोखा गर्ने कार्य हो।"

अनुगमन र मूल्याङ्कनमा भिन्नता

सामान्यतः अनुगमन र मूल्याङ्कनलाई समअर्थी र परिपूरकका रूपमा लिने गरिन्छ । दुबैको काम विकास व्यवस्थापनलाई प्रभावकारी पार्न व्यवस्थापनलाई सहयोग र शिक्षा दिनु हो ।

अनुगमन व्यवस्थापनभित्रको आन्तरिक क्रियाकलाप हो । यो आयोजना कार्यान्वयनका क्रममा अपनाउने निरन्तर प्रक्रिया हो जसले क्रियाकलापलाई लागत, समय तालिका, कार्यविधिलाई उद्देश्यगत उपलब्धीसँग लेखाजोखा गरेर लैजान्छ । यसले व्यवस्थापनलाई कार्यान्वयनका क्रममा रहेका समस्या पहिचान र समस्या तथा जोखिमलाई संबोधन गरी सफलतातर्फ लाग्न सक्षम बनाउँछ । अनुगमनको उद्देश्य नै क्रियाकलापको स्तर सुधार गरी कार्यान्वयनलाई प्रभावकारी पार्नु हो । त्यसैले अनुगमन निरन्तर रूपमा तथ्याङ्क सङ्कलन गरी प्रवाह र उपयोग गर्ने गरिन्छ (Monitoring involves the regular collection of a programme on service. It tends, the ropes, to result in a regular flow of information on the progress being made towards the intended outcomes. Monitoring in dudes the making of inputs, activities and outputs and includes both the programme/service process)

अनुगमनलाई कार्यान्वयन तहको प्रगतिको अवलोकनका रूपमा पनि लिन सकिन्छ जसले साधन (Input), क्रियाकलाप (Activities), नतिजा (Output) र कार्यान्वयनको बाह्य सम्बन्ध (External Factors) जस्ता पक्षहरूलाई समावेश गर्दछ । राष्ट्रिय योजना र कार्यक्रमका सन्दर्भमा अनुगमनले यी कुराहरूको उत्तर खोज्ने गर्दछ ।

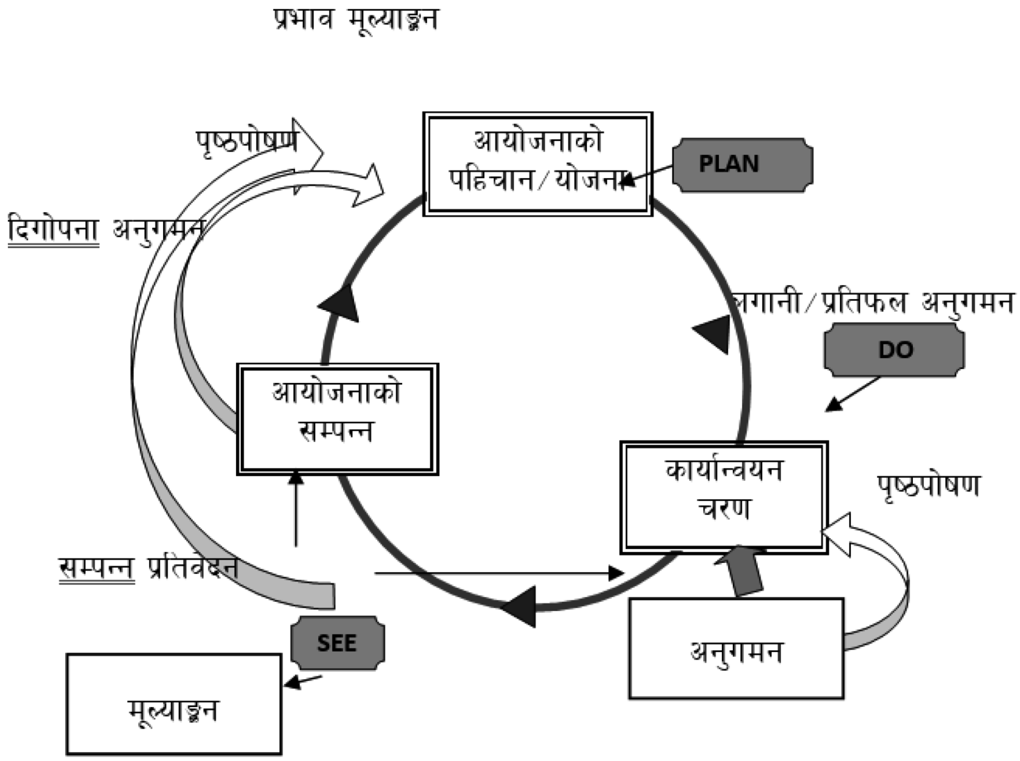
- परियोजना र कार्यक्रमहरू राष्ट्रिय विकास प्राथमिकतामा के कति योगदान दिइरहेका छन् ?
- कार्यक्रम उपयुक्त वर्गमा लक्षित गरेर लगिएको छ—छैन ?
- स्थापित लक्ष्यहरू कत्तिको सान्दर्भिक र वैध छन् ?
- क्रियाकलाप सञ्चालनको अवस्था (जनशक्ति, साधन प्रवाह, कानुन पालना, संस्थागत क्षमता आदि) कस्तो छ ?
- परियोजना/कार्यक्रमको वातावरण कस्तो छ ?

अनुगमनलाई व्यवस्थापनभित्र नियमित र नियोजित रूपबाट अपनाइन्छ तर यसलाई अपनाउन निश्चित आधार वा पूर्वशर्त आवश्यक पर्दछ । जसलाई प्रभावकारी अनुगमनका आधारका रूपमा पनि लिन सकिन्छ । ती आधारहरूलाई तीन वर्गमा राख्न सकिन्छः

- आधार तथ्याङ्क (Baseline Data)
- उपलब्धि मापन सूचक (Indicators of performance & result)
- संयन्त्र र कार्यविधि (Mechanism & procedures)

अनुगमन कार्यक्रम/परियोजनाको सम्पूर्ण अवधिभर नै चलिरहन्छ । तर कार्यक्रम/आयोजना चक्रका चरणमा यसको प्रक्रिया र उद्देश्य फरक हुनसक्छ । आयोजना डिजायन वा योजनाका समयमा विगतका आयोजना/कार्यक्रमको अवस्था विश्लेषणबाट आगामी आयोजना कसरी तय गर्ने भन्ने विषयमा निर्णयमा पुग्न अनुगमन गरिन्छ भने आयोजना कार्यान्वयन चरणमा यसको उद्देश्य र क्रियाकलापबीच तार्किक सम्बन्ध स्थापना गरी प्रभावकारी कार्यान्वयनका लागि सघाउनु यसको उद्देश्य हुन्छ । कार्यक्रम सम्पन्न हुने समयमा गरिएको अनुगमनले अर्को योजनाका लागि कार्यक्रमपूर्व अनुगमनको काम गर्दछ ।

आयोजना चक्र (Project Cycle) मा अनुगमन तथा मूल्याङ्कन



स्रोतः SMES M&E Training Manual

अनुगमनका प्रकारः अनुगमनलाई सामान्यत तीन प्रकारले वर्गीकरण गर्न सकिन्छ ।

- कार्यविधि अनुगमन (Process Monitoring): कार्यक्रम/क्रियाकलाप सञ्चालनमा स्वीकृत कार्यविधि, नियम कानुन, मापदण्डको प्रयोग र परिपालनका आधारमा सुपरिवेक्षण, अवलोकन र प्रतिवेदन गर्ने कार्य नै कार्यविधि अनुगामन हो । यसले कार्यान्वयनको वैधताको समीक्षा गर्दछ । स्वीकृत ढाँचा अवलम्बन र कार्यविधि परिपालन नगरिएमा त्यसको सुधारका लागि व्यवस्थापनलाई सुझाव दिने काम यस अन्तर्गत गरिन्छ । यो निकै सरल ढाँचा पनि हो । यस प्रकारको अनुगमनका लागि खास क्षमता र सीपको आवश्यकता पनि पर्दैन । नेपालमा पाचौं पञ्चवर्षीय योजनासम्म यस तरिकालाई धेरै अवलम्बन

गरिएको थियो । अहिले पनि अन्य अनुगमनका तरिकाको पूर्वशर्तका रूपमा यसलाई लिदै आइएको पाइन्छ । जस्तो कि आयोजना सञ्चालन गर्दा स्वीकृत ढाचामा वार्षिक कार्यक्रम स्वीकृत गरिएको छ छैन, वार्षिक खरिद योजना र अनुगमन योजना प्रस्तुत गरिएको छ/छैन, कार्यक्रम साथ नतिजा सूचकहरू समावेश गरिएका छन्/छैनन्, उल्लेखित कुराहरूलाई राष्ट्रिय योजना आयोगले स्वीकृत गरेको फाराम र ढाँचामा प्रस्तुत गरिएको छ/छैन, त्यस्तै वोलपत्र आह्वान, प्राप्ति प्रक्रिया, प्रस्ताव मूल्याङ्कन, प्रतिवेदन ढाँचाजस्ता पक्षहरू परिपालनका कुराहरू कार्यविधि अनुगमनका प्रमुख आधार हुन्।

- साधन अनुगमन (Input Monitoring): यस अन्तर्गत कार्यक्रम कार्यान्वयनका क्रममा स्रोत साधन पक्षको समीक्षा गरिन्छ । कार्यक्रम अन्तर्गतका क्रियाकलाप सञ्चालनको लागि लागत पक्ष, विनियोजित बजेट, अख्तियारी, निकासा, खर्च, अन्य लजिष्टकको उपलब्धता र उपयोगको स्तर प्रमुख साधन भएकाले यी कुराहरूको लेखाजोखा गरिन्छ । साथै जनशक्ति उपयोग र समय पनि साधनका अवयव भएकाले यसलाई पनि अनुगमनको आधारका रूपमा लिइन्छ ।
- दिगोपना अनुमगन (Sustainability Monitoring): कार्यविधि र साधन प्रयोगको स्तरभन्दा माथि उठेर कार्यक्रमको समग्र वातावरणीय पक्ष जस्तो कि लाभग्राहीको संलग्नता, संस्थात्मक क्षमता, सामाजिक सहयोग र समर्थनको स्थिति, वातावरणीय अनकूलन जस्ता पक्षबाट अमुक आयोजनाको दिगोपनाको लेखाजोख गरी आवश्यक सुधारको उपाय अवलम्बन गर्न दिगोपना अनुगमनले सघाउदछ ।

अनुगमनमा संलग्न हुने पक्षका आधारमा अनुगमनलाई आन्तरिक अनुगमन, बाह्य अनुगमन र बाहय पक्ष अनुगमन भनेर वर्गीकरण गर्न सकिन्छ । प्रयातः सञ्चालन निकायले नै आयोजना/कार्यक्रमको अनुगमन गर्दछ, यो आन्तरिक अनुगमन भयो । तर सेवा (लाभ) ग्राहीहरू आफै जागरुक भएर पनि अनुगमन गर्न सक्दछन् । सेवाग्राही आफै संलग्न भएर गर्ने अनुगमन नागरिक विवेचना पद्धतिका रूपमा रहने गर्दछ, यसले सहजीकरण, सहयोग र मूल्याङ्कन एकसाथ गर्दछ । जस्तो सामाजिक परीक्षण, सार्वजनिक परीक्षण, सार्वजनिक खर्च अनुगमन । लाभग्राही र कार्यक्रम कार्यान्वयन निकाय दुबै संलग्न नभई तेस्रो पक्षहरू, विज्ञहरू संलग्न भएर गर्ने अनुगमन तेस्रो पक्ष अनुगमन हो । कार्यान्वयनकर्ता र लाभग्राहीमा रहनसक्ने आग्रह हटाउनका लागि तेस्रो पक्ष अनुगमन मूल्याङ्कन गरिन्छ । आयोजना सञ्चालक र लाभग्राहीको संयुक्त कार्य (साझेदारी) मा सहभागितात्मक अनुगमन पनि गर्ने गरिन्छ । सहभागितात्मक अनुगमनमा यी चार पक्षका आधारबाट आयोजना लाभान्वीत हुन्छ:

– सर्वसाधारण आफ्ना लागि के भइरहेको छ भन्ने जान्दछन् र कार्यान्वयन निकाय सर्वसाधारणको आवश्यकता र धारणा के रहेछ भन्ने बुझ्छन्,

– सर्वसाधारणहरू आफ्नो आयोजनामा साधन (वित्तीय, भौतिक, मानसिक र श्रम) उपलव्ध गराउछन्

– सर्वसाधारणहरू सहयोग र सहजीकरणमा प्रतिवद्ध हुन्छन्, कार्यान्वयनकर्ता समयमै कार्यसम्पन्न गर्न प्रतिवद्ध हुन्छन्,

– सर्वसाधारण ज्ञान, सीप र प्राविधिक पक्षमा जानकार हुन्छन्, जुन आयोजना सम्पन्न भएपछि सञ्चालनमा उपयोगमा आउँछ, भने कार्यान्वयन निकाय मितव्ययी, स्वच्छ र प्रभावकारी हुन, कमीकमजोरी सुधार गर्न सक्षम हुन्छन् ।

मूल्याङ्कन चालू वा सम्पन्न योजना/कार्यक्रमको आवधिक मूल्य समीक्षा हो । जसले योजनाको सान्दर्भिकता, उपलब्धि, दक्षता र प्रभावलाई कार्यक्रम/आयोजनाले अपेक्षा गरेको लक्ष्यका सापेक्षतामा लेखाजोखा गर्दछ ।

उपलब्धिलाई लागत, समय, नतिजा र लाभग्राही सन्तुष्टिसँग दाँजेर पनि हेर्ने गरिन्छ । अर्को शब्दमा भन्दा मूल्याङ्कन त्यस्तो समयवद्ध अभ्यास हो जसले सम्पन्न आयोजनाको सान्दर्भिकता, उपलब्धि र सफलतालाई व्यवस्थित एवं वस्तुगत रूपमा निर्धारण गर्दछ । मूल्याङ्कन विभिन्न समयमा गरिन्छ । कार्यक्रमको बीचतिर गरिने मूल्याङ्कन अनुगमन नै हो भने पनि हुन्छ जसले चालु कार्यक्रमको प्रभावकारिता विस्तार गर्न सहयोग पुऱ्याउँछ भने कार्यक्रम सम्पन्न भएपछि गरिने मूल्याङ्कनले योजना कुन हदसम्म प्रभावकारिता, नतिजा र दिगोपन दिन सफल भयो भनेर आगामी नीति योजनालाई शिक्षा (Input) दिने गर्दछ । अर्को शव्दमा भन्दा मूल्याङ्कनले कार्यक्रम वा आयोजनाको उद्देश्यको सापेक्षमा उपलब्धिको लेखाजोखा गर्दछ जसका प्रमुख अवयवहरू हुन्: सान्दर्भिकता (Relevance), प्रभावकारिता (Effectiveness), कार्यदक्षता (Efficiency), प्रभाव (Impact) र दिगोपना (Sustainability) ।

मूल्याङ्कन विभिन्न प्रकारका हुने गर्दछन् । सामान्यतः यसलाई तीन प्रकारले वर्गीकरण गर्न सकिन्छ:

- उपलब्धि मूल्याङ्कन (Performance evaluation)
- प्रतिफल, असर र प्रभाव मूल्याङ्कन (Output, effect & Impact evaluation)
- आर्थिक एवं दक्षता मूल्याङ्कन (Efficiency evaluation)

उपलब्धि मूल्याङ्कन अन्तर्गत योजनाको तयारी, एप्रैजल, आयोजनाको निर्दिष्टता जस्तो कि उद्देश्य, लक्ष्य, क्रियाकलाप र कार्यक्षेत्रमा निर्दिष्टता, आयोजनाको कार्यान्वयन कार्यतालीका, समयावधि, आयोजनाका लागि उपलब्ध गराइएको साधन, सेवा, सरोकारवालाको संलग्नता र सहयोगको स्तर, व्यवस्थापकीय उपलब्धि, भौतिक र वित्तिय उपलब्धिको मूल्याङ्कन गरिन्छ । प्रतिफल, असर र प्रभाव मूल्याङ्कनमा लक्षित प्रतिफल, असर र प्रभावको विवेचना गरिन्छ भने दक्षता मूल्याङ्कनमा निर्दिष्ट लक्ष्य प्राप्तिका लागि लगानी गरिएको साधन (भौतिक, आर्थिक, संस्थागत, समय) बाट कस्तो प्रतिफल प्राप्त भयो, सो को विवेचना गर्ने गरिन्छ ।

आयोजना चक्र (समय) का आधारमा पनि मूल्याङ्कनलाई वर्गीकरण गर्न सकिन्छ — जस्तो कि

- **मध्यकालीन मूल्याङ्कन** (Mid-term evaluation): कुनै आयोजना सञ्चालन भएको केही वर्षपछि गरिने मूल्याङ्कन मध्यकालीन मूल्याङ्कन हो । यो झण्डै अनुगमन जस्तै हुन्छ र बाँकी अवधिमा आयोजनालाई प्रभावकारी पार्ने, देखिएका समयमा समाधान गर्न केन्द्रित रहन्छ । यसमा मुख्यतः ती कुराहरू हेरिन्छन्:
    - संस्थाको संरचना र व्यवस्थापन दक्षताको स्तर/संस्थागत अन्तरसम्बन्ध ।
    - सेवा/वस्तु प्राप्ति प्रक्रियाको स्तर ।
    - लक्षित समूहमा सेवा/वस्तु पुऱ्याउन अपनाइएको तरिका र विधि ।
    - सेवा र वस्तुको गुणस्तर ।
    - सेवाग्राही र सरोकारवालाबाट प्राप्त प्रतिक्रिया ।
    - उपलब्धिको प्रारम्भिक सङ्केत ।
    - वातावरणीय परिवर्तनको अवस्था ।

  मध्यावधि मूल्याङ्कनमा आयोजनाको असर र प्रभाव देखिदैन तर आयोजनाको त्यसतर्फको गति कस्तो छ, यसलाई अपनाइएका कार्यविधि रणनीति कति उपयुक्त भए भनेर शिक्षा लिन सकिन्छ ।

- **आयोजना सम्पन्न मूल्याङ्कन** (Terminal evaluation): आयोजना सम्पन्न भएपछि गरिने मूल्याङ्कन हो जसमा प्रभावहरू देख्न नपाइएता पनि आयोजनाले दिने सेवा/वस्तुहरू संस्थागत भइसकेका हुन्छन् । कार्यसम्पन्न मूल्याङ्कनमा उपलब्धिको मूल्याङ्कन आयोजनाको दिगोपना, संस्थात्मकता र गुणस्तरीयता हेरिन्छ । यस चरणमा प्रतिफल मापन, विभिन्न स्रोतबाट प्राप्त हुने सूचना र लाभग्राही सर्वेक्षणको समीक्षा गरी आउँदा आयोजनाका लागि लिनुपर्ने कदमका लागि सिफारिस गरिन्छ ।

- **प्रभाव मूल्याङ्कन** (Ex-post or impact evaluation): आयोजना सम्पन्न भएको ५–१० वर्षमा प्रभाव मूल्याङ्कन गरिन्छ । किनकी कुनै आयोजनाले जनजीवनमा के कस्तो प्रभाव पार्‍यो भन्ने कुरा आंकलन गर्न उक्त आयोजना सम्पन्न भएको केही वर्ष पर्खनु आवश्यक हुन्छ । मूलतः यसले सामाजिक, आर्थिक वातावरणमा के कस्तो प्रभाव पार्‍यो भनी हेर्ने गरिन्छ । प्रायतः प्रभाव मूल्याङ्कन हेर्ने आधार (Indicators) यी हुने गर्दछन्:

    - जीवनस्तर/आय
    - आर्थिक समानता
    - रोजगारी
    - लैगिंक विभेद उन्मुलन
    - सामाजिक आर्थिक समावेशीकरण
    - संस्थागत परिवर्तन
    - व्यवहार र रहन सहनको परिवर्तन
    - वातावरणीय प्रभाव आदि ।

मूल्याङ्कन नीति औजार हो, त्यसैले व्यवस्थापनभन्दा बाहिरबाट उत्पादित सूचना नीति निर्माणका लागि आधार (learning / input) का रूपमा अपनाउने गरिन्छ। (Evaluation involves once - off, in-depth analysis of programme performance against determined objectives and anticipated outcomes. It will almost certainly use monitoring data as a input, alongside other information, to extract lesson from the project evaluation. Evaluation are often (but not always) carried out by independent evaluates)

यी दुईबीच रहने भिन्नतालाई तलको तालिकाबाट पनि उल्लेख गर्न सकिन्छ:

आधार	अनुगमन	मूल्याङ्कन
आवधिकता Periodicity	कार्यान्वयन चरणमा मात्र गरिन्छ	कार्यान्वयन र सम्पन्न भइसकेपछि पनि गरिन्छ
सम्बन्ध	लगानी र प्रतिफल समय र कार्यविधि	उपलब्धि र असर प्रभावकारिता र दिगोपना
संलग्न हुने निकाय	आन्तरिक निकाय/व्यवस्थापन	बाह्य र स्वतन्त्र निकाय/व्यक्ति

आधार	अनुगमन	मूल्याङ्कन
उद्देश्य	सहजीकरण (Right Tracking and Facilitate)	शिक्षा र पृष्ठपोषण
अभिमुखीकरण	व्यवस्थापन (Management)	नीति (Policy)
सरोकार	Is the project going all right?	Is this the right project?
प्रतिवेदन उपयोगकर्ता	Manager	Policy Makers

राष्ट्रिय योजना आयोगले अनुगमन र मूल्याङ्कनबीचको भिन्नतालाई सामान्य रूपमा मात्र औंल्याएको छ । विकास आयोजनाको अनुगमन र मूल्याङ्कन व्यवस्था र अनुगमन फाराम तथा निर्देशिका, २०६६ ले यी दुईबीचको भिन्नतालाई यसरी उल्लेख गरेको छ:

अनुगमन	मूल्याङ्कन
कार्यक्रम अवधिभर निरन्तर गरिने प्रक्रिया हो, जसलाई आयोजनाको एउटा आन्तरिक कार्यमा पनि लिन सकिन्छ ।	कार्यक्रमको सुरूमा Exante, मध्यावधिक, अन्तिम वा Ex post मूल्याङ्कन।
अनुगमन कार्य आयोजना कार्यान्वयनको अवस्थामा मात्र गरिन्छ ।	मूल्याङ्कन कार्य आयोजनाको कार्यान्वयनको अवस्थामा र आयोजना कार्यान्वयनको समाप्ति पछिका अवस्थाहरूमा पनि गरिन्छ ।
कार्यान्वयनको अवस्थामा देखिएका कमी, कमजोरीहरूलाई सुधार गर्ने संस्थागत प्रक्रिया हो ।	कार्यान्वयनको चरणमा आवश्यक सुधार गर्ने तथा कार्यान्वयनका क्रममा भएका कमी, कमजोरीबाट पाठ सिकी भविश्यका त्यस्तै योजना, कार्यक्रम र निर्णयहरूमा व्यवस्थापनले सुधार गर्ने साधन हो ।
अनुगमन कार्य आयोजनाको प्रक्रिया, लगानी र प्रतिफलसँग प्रत्यक्ष रूपमा सम्बन्धित हुन्छ ।	मूल्याङ्कन कार्य आयोजनाको पूर्व निर्धारत लक्ष्य र उपलब्धिको स्थिति तथा यसले सरोकारवालालाई पारेको असर र प्रभावको अध्ययनसँग सम्बन्धित छ ।
अनुगमन व्यवस्थापन प्रणालीको एउटा अङ्ग हो ।	मूल्याङ्कन कार्यान्वयन गरिएका कार्यबाट पाठ सिक्ने र कार्यमूखी व्यवस्थापकीय औजार हो ।
साधारणतया, अनुगमन कार्य कार्यान्वयन गर्ने निकायहरूबाट नै गरिन्छ ।	मूल्याङ्कन कार्य कार्यान्वयन गर्ने निकायभन्दा बाहिरका र स्वतन्त्र संस्थाहरूबाट गराइन्छ ।

कतिपय सन्दर्भमा र प्रक्रिया अनुगमन र मूल्याङ्कनबीच फरक भए पनि कतिपय अवस्थामा यी दुईबीच परिपूरकता रहन्छ । यी दुईबीचको अन्तरसम्बन्धले कहिलेकाही यी दुईबीच फरक भेट्टाउन पनि असजिलो देखिन्छ । अनुगमनले उपलब्ध गराउने आँकडा मूल्याङ्कनका आधार बन्ने गर्दछन् भने मूल्याङ्कनले दिएको सूचनाका आधारमा योजनाले शिक्षा लिने गर्दछ । कहिलेकाही अनुगमन मूल्याङ्कनमाथि खप्टिएको हुनसक्छ।

त्यसैले यी दुईबीचको अन्तरक्रिया हुने गर्दछ । अनुगमन तथा मूल्याङ्कन सान्दर्भिकता, कार्यउपलब्धि र सफलताबीच रणनीतिक सम्बन्ध राख्न केन्द्रित हुन्छन् । यी दुबैका साझा लक्षहरू छन्:

- निर्णय निर्माणमा प्रभावकारिता
- जवाफदेहिता प्रवर्द्धन
- शिक्षा
- क्षमता विकास ।

अनुगमनका संयन्त्रहरू

विकास योजना/कार्यक्रमलाई व्यवस्थित रूपमा अनुगमन गर्नका लागि विभिन्न साधन, संयन्त्र तथा तरिकालाई उपयोगमा ल्याइन्छ । त्यसैले यो प्रशासकीय सुपरिवेक्षणभन्दा विशेषीकृत विषय हो । सामान्यतः अनुगमनमा उपयोग गरिने संयन्त्रहरू यी हुन:

- **कार्यक्रम कार्यान्वयन कार्यतालिका (Work Plan):** कुनै योजना/कार्यक्रम अन्तर्गतका क्रियाकलाप हुन समयमा कसरी सञ्चालन गरिन्छन् भन्ने वस्तुगत खाका नै कार्यतालिका हो । आयोजनाले पूर्वानुमान गरेका लक्ष्यलाई व्यवहारमा अनुवाद गर्न प्रवाह गरिने साधन, प्रमुख क्रियाकलापको समयवद्धता, जिम्मेवार पदाधिकारी/व्यक्ति र प्राप्त गरिने नतिजाको समयवद्ध खाका तयार गर्नाले कुन काम कहिले, कसरी भइरहेको छ, भनी अनुगमनमार्फत activities tracking गर्न र क्रियाकलापहरू अपेक्षाभन्दा कति विषयान्तर (deviation) भए सो आंकलन गरी समाधान खोज्न सकिन्छ । यही उद्देश्यले सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ ले वार्षिक कार्यक्रम स्वीकृत गर्दा नै सम्बन्धित सचिवबाट कार्यक्रम कार्यान्वयन कार्यतालिका (Performance Plan) स्वीकृत गरी राष्ट्रिय योजना आयोगमा पेश गर्नुपर्ने अनिवार्य व्यवस्था गरेको छ । कार्यतालिका व्यवस्थापनको कामप्रतिको प्रतिवद्धता हो, त्यसैले यसलाई अनुगमनका संयन्त्रका रूपमा अपनाउनु व्यवहारिक रूपमा पनि उचित देखिन्छ ।
- **कार्यस्थल अवलोकन/निरिक्षण (Field visit/inspection):** अनुगमन व्यवस्थापनको नियमित प्रक्रिया हो। आयोजना व्यवस्थापनबाट भएका कामहरूको माथिल्लो निकायबाट समय—समयमा अवलोकन गरी अनुगमन गर्ने परिपाटी परम्परागत नै हो । यसबाट आयोजनाको वास्तविक वस्तुस्थितिका बारेमा निर्णयकर्ताहरू परिचित हुन्छन् ।
- **अनुगमन योजना (Evaluation Plan):** अनुगमनलाई व्यवस्थित र नियमित बनाउन कार्यक्रम स्वीकृत हुँदा नै यो यो समयमा यी पक्षमा अनुगमन गर्छु भन्ने व्यवस्थापनमा प्रतिवद्धता नै अनुगमन योजना हो। राष्ट्रिय योजना आयोगले जनजीवनमा गम्भीर प्रभाव पर्ने र प्रथम प्राथमिकताका योजनाको अनुगमनका लागि आ.व. ०६७।६८ को वार्षिक विकास कार्यक्रमदेखि यसलाई उपयोग गर्ने भएको छ ।
- **सरोकारवालासंगको छलफल (Stakeholders meeting):** सरोकारवालासँगको छलफलबाट आयोजनाले भोगिरहेको समस्या र यससँग सम्बन्धित खास सवालहरूमा सर्वमान्य धारणा निर्माण गर्न, आयोजनाप्रति लाभग्राहीको स्वामीत्त्व स्थापना गर्न र सामाजिक सहयोग परिचालन गर्न सकिन्छ । यस प्रकारको बैठक आवश्यकता अनुसार विभिन्न समय र तहमा गर्न सकिन्छ ।

- **संयुक्त समीक्षा (Joint Review):** ठूला आयोजना, विशेषगरी बाह्य सहायता संलग्न आयोजनामा आयोजना व्यवस्थापन र विकास साझेदारहरूबाट संयुक्त रूपमा समीक्षा गर्ने प्रचलन पनि प्रयोगमा ल्याउने गरिन्छ । कतिपय मन्त्रालयहरूले Joint mission review का रूपमा पनि यसलाई अपनाई रहेका छन् । साथै धेरै निकाय संलग्न कार्यक्रमको पनि क्रियाकलाप समीक्षा गरी कार्यक्रम कार्यान्वयनमा सहजता ल्याउने उपायको खोजी गर्ने गरिन्छ ।

- **प्रणालीगत प्रतिवेदन (Systemic Reporting):** कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्ने निकायले मासिक, चौमासिक, अर्धवार्षिक र वार्षिक रूपमा तालुक निकायमा प्रतिवेदन पेश गर्नुपर्ने हुन्छ । प्रतिवेदनमा भौतिक र वित्तीय उपलब्धि उल्लेख गरिन्छ जसबाट कोष प्रवाहको स्थिति, कार्यक्रम कार्यान्वयनको अवस्था र गर्नुपर्ने सुधारका विषयमा पूर्व सक्रियता (proactiveness) अपनाउन सकिन्छ ।

- कार्यसम्पन्न प्रतिवेदन (Terminal report): कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्ने निकायले कार्यक्रम सम्पन्न भइसकेपछि निर्धारित ढाँचामा गर्ने प्रतिवेदन पनि अनुगमनको संयन्त्र हो । यस प्रतिवेदनमा आयोजना/कार्यक्रमको सान्दर्भिकता उपलब्धिहरू उल्लेख गरिन्छ ।

नेपालमा अनुगमन तथा मूल्याङ्कन प्रणाली

योजनावद्ध विकासको त्यति लामो इतिहास नभएकोले स्वाभाविक रूपमा अनुगमन तथा मूल्याङ्कनको इतिहास पनि छोटो नै देखिन्छ । अनुगमन तथा मूल्याङ्कन कार्यक्रम जवाफदेहिताको आधार हो । अप्रत्यक्ष रूपमा यसको सम्बन्ध वित्तीय जवाफदेहितासँग पनि गासिने गर्दछ । यसर्थ राणा शासनको अन्त्य र आय—व्ययलाई जनसमक्ष प्रस्तुती गर्ने परम्परापछि बजेट अनुगमनको पनि कार्यविधिगत प्रयास भएको मान्नुपर्छ । किनकी चालू वर्षको बजेट समीक्षा गरेर नै अर्को वर्षको लागि बजेट अनुमोदन गरिन्छ । वि.सं. २०१३ सालमा आवधिक योजनाको शुरुवात भयो । तर पनि चौथो योजनासम्म अनुगमन तथा मूल्याङ्कनको व्यवस्थित विकास भएको पाइदैन । कार्यक्रम संचालनमा भएको खर्चको आधारमा प्रगति मापन गर्ने (Input oriented monitoring) परम्परा थियो । वि.सं २०२९ सालमा राष्ट्रिय विकास परिषद्को दोस्रो बैठकमा तत्कालीन राजा वीरेन्द्रले के को लागि काम गरेको सम्झनु पर्छ भनी उपलब्धिको कुरा उल्लेख गरेपछि अनुगमन र मूल्याङ्कनतर्फ केही ध्यान खिच्न पुगेको देखिन्छ । साथै उक्त बैठकमा विकास परिषद्को अध्यक्षता गरिरहेका राजाबाट हरेक योजनाको मूल्याङ्कन योजना आयोगले मात्र अवश्य गर्न सक्दैन, मन्त्रालयले पनि मूल्याङ्कन गर्नुपर्ने र यसको लागि प्रत्येक मन्त्रालयमा योजना मूल्याङ्कन र कार्यान्वयन गर्ने इकाई स्थापना गर्न निर्देशन दिएपछि मात्र योजना आयोग सम्बद्ध मन्त्रालयले यसतर्फ ध्यान दिन पुगे । हचुवा ढङ्गले योजना तर्जुमा गर्ने र हचुवा ढङ्गले कार्यान्वयन गर्ने परिपाटीका कारण आवधिक योजनाहरू सफल हुन नसकेको भनि अनुगमन तथा मूल्याङ्कनलाई यसको आधारका रूपमा स्थापना गर्न खोजियो । त्यसपछि योजना आयोगका क्षेत्रीय कार्यालयहरू, विकाससँग सम्बन्धित मन्त्रालयका क्षेत्रीय निर्देशनालयलाई योजनाको आवधिक अनुगमन गरी प्रतिवेदन दिनुपर्ने व्यवस्था गरियो । केही हदमा अञ्चलाधिश कार्यालयलाई पनि योजना अनुगमन एवं समीक्षामा जिम्मेवार गराइयो ।

आ व २०३२/३३ बाट अनुगमन तथा मूल्याङ्कनमा प्रणालीगत व्यवस्थाको शुरुवात गरियो भार प्रणालीको

अवलम्बन मार्फत । यस समयमा भार प्रणालीद्वारा उपलब्धिको समीक्षा, उपलब्धि मूल्याङ्कन र प्रभाव मूल्याङ्कन गर्ने भनिएता पनि व्यवहारमा अनुगमनका लागि भारित प्रगति प्रतिवेदन र चौमासिक प्रगति समीक्षा मात्र गरियो । त्यतिखेर अनुगमनका लागि लक्ष्य—प्रगतिको तुलना ग्राफिक पाई चित्र, बार चित्र, बजेट विनियोजन र खर्चको तुलना स्थलगत अवलोकन र सुपरिवेक्षणजस्ता प्रशासकीय औजारहरूलाई महत्त्व दिइन्थ्यो । यसर्थ उपलब्धिमूलक अनुगमन प्रणाली अवलम्बन गर्ने भनिएता पनि व्यवहारमा अपनाउन सकिएन । वि.सं. २०३८ सालबाट कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयमार्फत खर्च र निकासाको जिल्लागत अनुगमन गर्न थालियो । विकेन्द्रीकरण ऐन, २०३८ र विकेन्द्रीकरण ऐन, २०४२ अनुसार जिल्लागत रूपमा प्रगति समीक्षा र प्रतिवेदन गर्ने कार्यसमेत यस समयदेखि हुन थाल्यो । वि.सं. २०४२ सालबाट विकास क्रियाकलापमा कार्यक्रम बजेट लागु गर्ने प्रयासपछि कार्यक्रम बजेट अनुगमन प्रणालीको शुरुवात भयो ।

वि.सं. २०४६ को राजनैतिक परिवर्तनपछि योजना प्रणालीमा परिवर्तन हुनु स्वाभाविक थियो । वि.सं २०४७ मा गठित सरकारले अनुगमन तथा मूल्याङ्कन कार्यदल गठन गरी उक्त कार्यदलले दिएको सुझावका आधारमा आ.व. ०४९।५० देखि नतिजा केन्द्रीत अनुगमन प्रणालीको शुरुवात गरियो । जसका लागि यी चार फाराम प्रयोगमा ल्याइयो:

- वार्षिक कार्यक्रम फाराम
- वार्षिक प्रगति फाराम
- समस्या प्रतिवेदन फाराम
- आयोजना कार्यान्वयन स्थिति फाराम

नवौं योजनामा सार्वजनिक खर्चलाई व्यवस्थित गर्ने कार्यलाई प्राथमिता दिइयो । साथै अनुगमन तथा मूल्याङ्कनलाई सुदृढीकरण गर्न राष्ट्रिय योजना आयोगको केन्द्रीय अनुगमन तथा मूल्याङ्कन महाशाखामा कम्पुटरमा आधारित आयोजना उपलब्धि सूचना प्रणाली (PPIS) स्थापना गरियो । यसै योजनामा विशेष प्राथमिकता प्राप्त आयोजनाहरूको चौमासिक रूपमा अनुगमन गर्ने, आयोजनाको मूल्याङ्कन गरी निष्कर्षलाई पृष्ठपोषणका रूपमा लिन नौवटा सम्पन्न आयोजनाको प्रभावकारिता अध्ययन, गैरसरकारी संघ संस्थाको क्रियाकलापको अनुगमन महिला तथा समाज कल्याण मन्त्रालयले गरी राष्ट्रिय योजना आयोगमा प्रतिवेदन गर्ने र अन्तराष्ट्रिय गैरसरकारी संस्थाहरूको अनुगमन मूल्याङ्कनका लागि महिला मन्त्रालय, राष्ट्रिय योजना आयोग र समाज कल्याण परिषदको संयुक्त टोली गठन गरी निरिक्षण गर्ने विशेष व्यवस्था समेत गरियो । यी व्यवस्थाहरू नेपालको विकास प्रयासमा महत्त्वपूर्ण मान्न सकिन्छन् ।

विगतका योजनामा अनुगमन तथा मूल्याङ्कनलाई कार्यक्रम विशेषमा सीमित राखिएकोमा दशौं पञ्चवर्षीय योजनादेखि केही आधारभूत परिवर्तनको शुरुवात गरियो । दशौं योजनाको एक मात्र उद्देश्य गरिबी न्यूनीकरण थियो । त्यसैले अनुगमन तथा मूल्याङ्नलाई पनि गरिबी निवारोन्मुखतामा हेरिएमा मात्र नीति तथा कार्यक्रमको सफलता र सान्दर्भिकता मूल्याङ्कन गर्न सकिन्छ भन्ने मान्यता यस योजनाले राख्यो । यस योजनादेखि गरिबीको मापनका आधारहरू पनि व्यापक बनाइयो । विगतका योजनामा गरिबीलाई आयका आधारमा मात्र मापन गरिदै आएकोमा अब आय गरिबी (Income poverty), मानवीय गरिबी (Human Poverty) र सामाजिक वञ्चितीका कारण सिर्जित गरिबी (Social Deprivation) का आयामबाट गरिबीको मापन गरिने अवधारणा आवलम्बन गरियो । यसर्थ यस योजनाले गरिबी न्यूनीकरण रणनीतिको अवधारणा अनुरूप

गरिबी न्यूनीकरणका लागि सञ्चालित कार्यक्रमको प्रभावकारी अनुगमनको सुनिश्चितताका लागि यी दुई परिपूरक ढाँचा पनि अवलम्बन गर्न पुग्यो।

- सबै प्रमुख प्राथमिकता (Core priority) का कार्यक्रम र क्रियाकलाप एवं बजेट अनुगमन ।
- प्रमुख मानव विकास सूचक र गरिबी न्यूनीकरणको प्रगति झल्काउने मूल्याङ्कन ।

विगतका आवधिक योजनामा विकास क्रियाकलापको अनुगमनमा खर्च र भौतिक उपलब्धिको अनुमगन गरिन्थ्यो। यस योजनदेखि साधन, स्रोत र समयको दुरुपयोग हुने सम्भावनालाई न्यून पार्न कार्यसम्पादनमा आधारित निकासा प्रणाली लागु गरियो र उपलब्धि र खर्चबीच आवद्धता कायम गर्ने प्रयास गरियो । दशौ योजना भन्नु नै गरिबी न्यूनीकरण रणनीति (Poverty reduction Strategy) भएकोले यसले विकास आयोजनाको प्रगतिका सन्दर्भमा मात्र अनुगमनलाई सीमित नराखी अनुगमन तथा मूल्याङ्कनलाई यी तीन पक्षमा रणनीति केन्द्रीत गरी यसको कार्यक्षेत्र व्यापक पारियो ।

- कार्यान्वयन तहमा कार्यक्रम तथा आयोजनाको प्रगति अनुगमन ।
- गरिबी अनुगमनमा परेको प्रभावको अनुगमन र मूल्याङ्कन ।
- नीतिगत पक्षको मूल्याङ्कन ।

कार्यक्रम कार्यान्वयनको अनुगमनलाई प्रभावकारी पार्न भौतिक उपलब्धि र गुणस्तरसँग त्यसमा लागेको लागत र समयको तुलनात्मक अनुगमन र मूल्याङ्कन गर्ने र प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्रमा विनियोजित रकम र खर्चको अनुगमन (Expeniture Tracking) काम भयो भने गरिबी अनुगमन प्रणालीको विकास गर्न गरिबी अनुगमन र विश्लेषण व्यवस्था (PMAS) र जिल्ला गरिबी अनुगमन र विश्लेषण व्यवस्था (DPNAS) को व्यवस्था, राष्ट्रिय योजना आयोगमा गरिबी अनुगमन शाखाको स्थापना गरियो । गरिबी अनुगमनलाई प्रभावकारी पार्न र यस अनुगमनबाट प्राप्त सूचनालाई नीति सुधारमा उपयोग गर्न यसका प्रमुख अवयवहरू (Core components of Poverty monitoring) निर्धारण गरियो जसमा गरिबी न्यूनीकरण रणनीति कार्यान्वयन अनुगमन, सहभागीतात्मक खर्च व्यवस्थापन, कार्यसम्पादन स्तर अनुगमन र मूल्याङ्कन, सहभागीतात्मक अनुगमन, सहभागीतात्मक गरी मूल्याङ्कन र गरिबीको जोखीमपनाको अनुगमन गर्ने संस्थात्मक ढाचा तयार पारियो । साथै राष्ट्रिय योजना आयोगबाट गरिबी निवारण रणनीति र विभिन्न नीतिगत पक्षले गरिबी निवारणमा पारेको प्रभावका सन्दर्भमा मूल्याङ्कन गरी सोको निष्कर्षका आधारमा सुधारका उपाय अवलम्बन गर्ने रणनीति लिइयो ।

यसै योजनादेखि अनुगमन तथा मूल्याङ्कन प्रभावकारी पार्न कार्यक्रम र भौतिक प्रगतिको उपलब्धि देखाउने सूचक निर्माण, कार्यक्रम कार्यान्वयन र कार्यक्रम अनुगमन निकायबीच कार्यात्मक सम्बन्ध विस्तारका लागि सूचना प्रविधिको प्रयोग, नीति सोच (Policy Matrix) र तार्किक खाका (Logical Framework) को प्रयोग, मध्यकालीन खर्च संरचनालाई संस्थागत गराउने कार्य, तालीम तथा क्षमता विकासका कार्यहरू भए । साथै तीनवर्षीय अन्तरिम योजना (२०६४/६५—२०६६/६७) बाट केही मन्त्रालयहरूमा नतिजाका लागि विकास व्यवस्थापन (Managing for Development result : MfDR) को अवधारणा अनुरूप समग्र विकास व्यवस्थापनलाई नतिजामूलक सोचको खाकामा अपनाउने कार्यको थालनी भयो । यस कार्यलाई सहयोग पुऱ्याउन त्रिवर्षीय योजना (२०६७/६८—२०६९/७०) मा नतिजामूलक अनुगमन तथा मूल्याङ्कन निर्देशिका, २०६७ लागु गरिएको छ । निर्देशिकाले आयोजनाको विभिन्न तहमा गरिने अनुगमन मूल्याङ्कन र

क्रियाकलापहरूबीचको तार्किक सम्बन्ध, तेस्रो पक्ष मूल्याङ्कनजस्ता पक्षलाई समेत विस्तृत रूपमा उल्लेख गरेको छ । नतिजामूलक अनुगमनलाई तलको ढाचामा समग्र नतिजा शृङ्खलामा लिन आवश्यक हुन्छ ।

<table>
<tr><th colspan="5">नतिजा शृङ्खला (Result Chain)</th></tr>
<tr><th colspan="2">कार्यान्वन (Implementation)</th><th colspan="3">नतिजा (Result)</th></tr>
<tr><th>साधन (Input)</th><th>क्रियाकलाप (Activities)</th><th>प्रतिफल (Output)</th><th>असर (Outcome)</th><th>प्रभाव (Impact)</th></tr>
<tr><td>वित्तीय तथा भौतिक साधन</td><td>काम र क्रियाकलापहरू जसले साधनलाई प्रतिफलमा बदल्छ</td><td>उत्पादन (वस्तु तथा सेवा)</td><td>तत्काल सेवाग्राहीमा देखिने असर</td><td>समामा देखिने दीर्घकालीन सुधार</td></tr>
<tr><td>योजना</td><td colspan="4"></td></tr>
<tr><td>कार्यान्वयन</td><td colspan="4"></td></tr>
</table>

स्रोतः Managing For Development Result

अनुगमन तथा मूल्याङ्नका लागि भएका संस्थागत व्यवस्थाहरू

अनुगमन तथा मूल्याङ्कन प्रणालीलाई व्यवस्थित र कार्यमूलक बनाउन कार्याक्रम कार्यान्वयनमा पर्नसक्ने वाधा अड्चन फुकाउन, नीति, कार्यक्रम र कार्यगत तहमा समन्वय स्थापना गर्न विभिन्न संरचना र संयन्त्रहरूको व्यवस्था गरिएका छन् ।

(१) राष्ट्रिय योजना आयोगः राष्ट्रिय योजना आयोग गठन आदेश, २०७४ अनुसार आयोगलाई योजना तथा नीतिको तर्जुमा, समन्वय, अनुगमन तथा मूल्याङ्कन र अध्ययन तथा अनुसन्धानको जिम्मेवारी दिइएको छ । आदेश अनुसार अनुगमन तथा मूल्याङ्कनका लागि आयोगलाई दिइएको कार्यभूमिका यस प्रकार छः

- मुलुकको विकास सम्बन्धी नीति, कार्यक्रम तथा आयोजनाको कार्यान्वयन, प्रतिफल तथा प्रभावको विश्वसनीय तथा प्रभावकारी अनुगमन तथा मूल्याङ्कन प्रणालीको विकास गर्ने तथा त्यसलाई नेपाल सरकारका विभिन्न निकायहरूमा लागु गरी संस्थागत गराउने,
- मूल्याङ्कनका लागि आवश्यक मापदण्ड र प्रक्रिया निर्धारण गरी विषय क्षेत्रगत नीतिहरू र प्राथमिकता प्राप्त कार्यक्रम तथा आयोजनाहरूको प्रभाव मूल्याङ्कन गर्ने, गराउने र त्यसको आधारमा नीति तथा कार्यान्वयनको तहमा गर्नुपर्ने सुधार गराउने,
- अनुगमन तथा मूल्याङ्कनको विषयमा सरकारी, सार्वजनिक, स्वतन्त्र मूल्याङ्कनकर्ता तथा विषयगत, पेशागत संघ संस्था, नागरिक समाज र विकासका साझेदारबीच सञ्जाल विकास र यस सम्बन्धी अनुभवको आदान प्रदान गरी विशेषज्ञता विकास गर्ने गराउने,
- संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको विकास सम्बन्धी नीति तथा योजना तर्जुमा र कार्यान्वयनमा समन्वय, सहयोग र सहजीकरण गर्ने ।

(२) राष्ट्रिय विकास समस्या समाधान समिति: राष्ट्रिय विकास समस्या समाधान समिति उच्च तहमा गठित प्रधानमन्त्रीको अध्यक्षतामा मन्त्रीहरू, प्रदेश मुख्यमन्त्रीहरू, आयोगका सदस्यहरू रहेको समिति हो । यस समितिको बैठक प्रत्येक चार महिनामा र आवश्यकतानुसार बीच–बीचमा जुनसुकै बेला बस्नसक्ने प्रावधान छ । यस बैठकमा विभिन्न मन्त्रालयअन्तर्गतका आयोजनाहरूको कार्यान्वयन प्रगति समीक्षा गरिनुका साथै मन्त्रालयस्तरीय विकास समस्या समाधान समिति (मविससस) को बैठकबाट समाधान हुन नसकेका समस्याहरू, अन्तर–मन्त्रालय समन्वय सम्बन्धी विषय, नीतिगत एवं कानुनी विषयवस्तुहरू आदि प्रस्तुत गरी त्यस सम्बन्धमा देखिएका समस्याहरूको समाधान पहिल्याउने प्रयास गरिन्छ ।

(३) मन्त्रालयस्तरीय विकास समस्या समाधान समिति: प्रत्येक मन्त्रालयमा सम्बन्धित मन्त्री/ राज्यमन्त्रीको अध्यक्षतामा गठित यस समितिको बैठक प्रत्येक दुई महिनामा र आवश्यकता अनुसार बीच–बीचमा जुनसुकै बखत बस्नसक्ने प्रावधान छ । प्रत्येक दुई महिनामा बस्ने बैठकमा मन्त्रालयअन्तर्गत सञ्चालित आयोजनाहरूको कार्यान्वयनमा देखापरेका समस्याहरूको विवरण प्रस्तुत गरी समाधानको प्रयास गरिन्छ भने प्रत्येक चार महिनामा बस्ने बैठकमा समस्याहरूका साथै आयोजनाहरूको कार्यान्वयन प्रगति विवरणसमेत प्रस्तुत गरी छलफल गर्नुका साथै देखापरेका समस्याहरूको समाधानका उपायहरू पहिल्याउने प्रयास गरिन्छ ।

(४) अनुगमन तथा मूल्याङ्कन महाशाखा: अनुगमन तथा मूल्याङ्कन सम्बन्धी केन्द्रीय निकायका रूपमा काम गर्न राष्ट्रिय योजना आयोगअन्तर्गत केन्द्रीय अनुगमन तथा मूल्याङ्कन महाशाखा स्थापना गरिएको छ । उक्त केन्द्रीय अनुगमन तथा मूल्याङ्कन महाशाखाको नाम दशौं योजनादेखि परिवर्तन गरी गरिबी अनुगमन महाशाखा नामकरण गरिएको छ । यस निकायका कार्यहरू निम्नानुसार छन:

- विभिन्न विषय क्षेत्र (Sector) का आयोजना/कार्यक्रम कार्यान्वयन तथा सञ्चालन को अनुगमन तथा मूल्याङ्कनका सूचाङ्क (Indicator) तथा सो सम्बन्धी फारामहरू निर्धारण गरी लागू गर्ने ।
- आयोजनाको विभिन्न चरणमा गर्नुपर्ने अनुगमन तथा मूल्याङ्कन कार्यविधि निर्धारण गर्ने, सो बमोजिम मन्त्रालय र मातहत निकायहरूबाट कार्य गर्न लगाउने ।
- आयोजनामा गरिएको कामको प्रगति सङ्कलन गर्ने र लेखाजोखा गर्ने।
- आवश्यकताअनुसार केन्द्रीय महाशाखाले सोझै अनुगमन एवं मूल्याङ्कन गरी आयोजनाहरूको यथार्थ स्थितिको विवरण लिने ।
- आयोजना कार्यान्वयन, सञ्चालन मा देखापरेका समस्या समाधान गर्न सम्बन्धित निकायसँग सम्पर्क गरी कार्य सम्पादन गराउने ।
- राष्ट्रिय विकास समस्या समाधान समितिमा पेस गर्नुपर्ने विषयमा पेस गरी निर्णयानुसार कार्य सम्पादन गर्ने ।
- अनुगमन तथा मूल्याङ्कन प्रणालीको विकास तथा सञ्चालनका लागि दक्ष जनशक्ति उपलब्ध गर्न तालिम अध्ययन आदिको व्यवस्था गर्ने ।
- अनुगमन तथा मूल्याङ्कनका लागि उपकरण, विषयका विशेषज्ञ तथा संस्थाहरूको सेवा आवश्यकताअनुसार उपलब्ध गर्ने ।

(५) मन्त्रालयहरूका अनुगमन तथा मूल्याङ्कन महाशाखा/शाखाः विकास कार्यक्रम सञ्चालन गर्ने मन्त्रालयहरूमा अनुगमन तथा मूल्याङ्कन सम्बन्धी कार्य सञ्चालन गर्न छुट्टै अनुगमन तथा मूल्याङ्कन महाशाखा/शाखाहरू स्थापना गरिएका छन् । मन्त्रालयका अनुगमन एवं मूल्याङ्कन महाशाखा/शाखाहरू वा यसको काम गर्ने

महाशाखा/शाखाका कार्यहरू:

- मन्त्रालयअन्तर्गत निकायबाट आ–आफ्नो आयोजना कार्यको नियमित अनुगमन गर्न लगाई अद्यावधिक अभिलेख राख्ने ।
- मन्त्रालयअन्तर्गतका आयोजनाहरूको नियमित अनुगमन एवं मूल्याङ्कन गर्ने र देखापरेका समस्याबारे मन्त्रालयमा पेस गरी यथासमयमा समाधान गराउने ।
- मन्त्रालयस्तर विकास समस्या समाधान समितिमा पेस गर्नुपर्ने भएमा पेस गरी निर्णयानुसार कार्य सम्पादन गर्ने ।
- राष्ट्रिय विकास समस्या समाधान समिति अथवा केन्द्रीय अनुगमन तथा मूल्याङ्कन महाशाखाबाट कारबाही गर्नुपर्ने विषयहरू उक्त महाशाखामा पठाउने ।
- आयोजना कार्यान्वयनको प्रगति सङ्कलन गरी अद्यावधिक राख्ने र केन्द्रीय अनुगमन तथा मूल्याङ्कन महाशाखालाई उपलब्ध गराउने ।
- केन्द्रीय अनुगमन तथा मूल्याङ्कन महाशाखाबाट निर्धारित कार्यविधिअनुसार अनुगमन तथा मूल्याङ्कन कार्य सञ्चालन गराउने र नियमित प्रगति प्रतिवेदन पेस गर्ने
- केन्द्रीय अनुगमन तथा मूल्याङ्कन महाशाखाबाट निर्धारित अन्य कार्यसम्पादन गर्ने ।

(६) दिगो विकास लक्ष्य अनुगमन समिति: सन् २०३० सम्मका लागि अन्तराष्ट्रिय तहमा निर्धारण गरिएको दिगो विकास लक्ष्यलाई नेपालले पनि कार्यान्वयन गर्ने प्रतिवद्धता जनाएअनुरूप उक्त विकास मार्गचित्रमा समावेश गरिएका १७ लक्ष्यहरू राष्ट्रिय विकास कार्यक्रममा समावेश गरी लागू गर्दै आएको छ । तहगत सरकार, समुदायिक तथा निजी क्षेत्र पनि यसको कार्यान्वयनका पात्रहरू हुन् । सरकारले तर्जुमा गर्ने बार्षिक विकास कार्यक्रमहरू दिगो विकास लक्ष्यसँग कार्यक्रम कोडिङ गरिदै आएको छ । ती कार्यक्रमहरूको अनुगमनका लागि राष्ट्रिय योजना आयोगका सदस्यहरूको संयोजकत्त्वमा समिति गठन गरिन्छ । यसले नीति प्राथमिकता र दिगो विकास लक्ष्यको कार्यान्वयन आवद्धता एवम् सहजीकरण गर्दै आएको छ ।

केही वर्ष अघिसम्म आयोगका उपाध्यक्षको संयोजकत्त्वमा अनुगमन र मूल्याङ्कन सुपरिवेक्षण समिति गठन गरी प्रत्येक तहमा गरिने अनुगमन र मूल्याङ्कन कार्यलाई व्यवस्थित गर्न, सुपरिवेक्षण गर्न र आवश्यक मार्गदर्शन गरिने व्यवस्था थियो, अहिलेको गठन आदेशले त्यसलाई निरन्तरता दिएको छैन ।

उल्लेखित संरचनागत व्यवस्थाका अलावा राष्ट्रिय योजना आयोगका सम्बन्धित विषय क्षेत्र हेर्ने सदस्य तथा महाशाखा प्रमुखहरूको संयोजन गर्ने गरी नीति तथा कार्यक्रम समन्वय र सहजीकरणका कार्यहरू हुँदै आएका छन् । आ व २०६६/६८ बाट जनजीवनमा प्रत्यक्ष असर पर्ने र छानिएका ठूला आयोजनाहरूको अनुगमन गर्न प्रधानमन्त्री कार्यालयमा छुट्टै संयन्त्रको पनि व्यवस्था गरिएको छ । राष्ट्रिय सतकर्ता केन्द्रले पनि केही आयोजनाहरूको प्राविधिक पक्षको अनुगमन र परीक्षण गरी अनुगमन कार्यलाई सघाउदै आएको छ ।

अनुगमन तथा मूल्याङ्कनलाई प्रभावकारी पार्न छुट्टै कानुनी व्यवस्था गर्न आवश्यक भएकोले संघीय संसदमा विधेयक प्रस्तुत भएको छ । तर लामो समयदेखि यो विचाराधीन छ । आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय

उत्तरदायित्त्व ऐन, २०७६ ले वार्षिक विकास कार्यक्रम र बजेटको कार्यान्वयनमा अनुगमनको जिम्मेवारी सम्बन्धित मन्त्री एवम् संवैधानिक निकाय प्रमुखलाई दिएको छ । तर विस्तृत छैन, फराकिलो कार्यक्षेत्र सहितको कानुनी व्यवस्था आवश्यक छ । मुलुक संघीय शासन पद्धतिको कार्यान्वयनमा गएपछि तीनै तहका योजना प्रणालीमा अनुगमन र मूल्याङ्कनको प्रणाली विकास गर्न पनि छुट्टै कानुनको आवश्यकता खट्किएको छ । चालू पन्ध्रौ योजनाले पनि नतिजामूलक अनुगमन र तहगत समन्वयलाई महत्त्व दिएको छ ।

अनुगमन तथा मूल्याङ्कनमा रहेको कमी कमजोरीहरू

नेपालमा योजनावद्ध विकासको शुरुवात देखि नै कार्यक्रम कार्यान्वयनको प्रभावकारिता प्रवर्द्धन र आगामी योजनाका लागि शिक्षा लिनका लागि कुनै न कुनै रूपमा अनुगमन तथा मूल्याङ्कन कार्यलाई अपनाउदै आएको पाइन्छ । पाँचौ योजना अवधिदेखि भने यसलाई उच्च महत्त्वका लिने गरिएको छ भने दशौं योजनाका समयमा यसको कार्यक्षेत्र, कार्यप्रणाली र संस्थात्मक व्यवस्थाको विस्तार एवं सवलीकरणमा जोड दिइयो । यी प्रयासका परिणाम स्वरूप अनुगमन तथा मूल्याङ्कन कार्यले संस्थागत स्वरूप पाएको छ भने अझै केही सुधारका संभावना पनि विद्यमान देखिन्छन् ।

- अनुगमन तथा मूल्याङ्कन कार्यलाई यसका पात्रहरूले आन्तरिकीकरण गर्न सकेका छैनन् । निकाय र पात्रहरू बीच कार्यात्मक सहसम्बन्ध र तथ्याङ्क/सूचना प्रवाह (Data communication) को स्वचालित प्रणाली स्थापित छैन । त्यसैले भएका प्रयासहरू प्रणालीवद्धभन्दा पनि पटके (Event based) देखिएका छन् ।
- अनुगमन तथा मूल्याङ्कनको कार्य नितान्त प्राविधिक चरित्रको हुन्छ । तर यी कार्यमा संलग्न हुने निकाय/पदाधिकारीहरूको क्षमता र सशक्तीकरणस्तर कमजोर छ । सीप तथा क्षमता प्राप्त कर्मचारीहरूको Turnover पनि निकै छ ।
- अनुगमन तथा मूल्याङ्कन निरन्तरको प्रक्रिया हो । यसका लागि साधन र स्रोत आवश्यक पर्दछ । तर साधन स्रोतको अभावमा यसलाई औपचारिक पर्यवेक्षणका रूपमा मात्र लिने गरिएको छ । कार्यक्रमको अभिन्न अङ्ग भएकाले कार्यक्रममा विनियोजित साधनको निश्चित प्रतिशत विनियोजन यस कार्यका लागि व्यवस्था गर्ने भन्ने विषयले बेला बेलामा महत्त्व पाए पनि यसलाई औपचारिक कार्यसूचीमा राख्ने काम भने हुन सकेको छैन।
- दशौं योजनादेखि अनुगमन तथा मूल्याङ्कनलाई प्रभावकारी पार्नका लागि महत्त्वपूर्ण आधारका रूपमा आयोजना व्यवस्थापन सूचना प्रणाली स्थापना गरियो तर यसलाई क्रियाशील पार्ने र उपयोग गर्ने काम भएको छैन । अन्य व्यवस्थापन सूचना प्रणालीसंग अनुगमन तथा मूल्याङ्कन महाशाखाको कार्यात्मक सम्बन्ध स्थापना भएको छैन । स्थापित सूचना प्रणालीको उपयोग पनि प्रणालीले गर्न सकेको छैन ।
- विकास आयोजनाहरूको स्थिति समीक्षा र समस्यालाई तत्काल संबोधन गर्न व्यवस्था गरिएको राष्ट्रिय समस्या समाधान समिति (NDAC) र मन्त्रालयस्तरीय समस्या समाधान समिति (MDAC) को बैठक नियमित रूपमा हुन सकेको छैन । प्रजातन्त्रको पुनर्स्थापना पछि गठन भएको गिरिजाप्रसाद कोइराला सरकारको समयमा मात्र NDAC को बैठकले केही सक्रियता देखाएको थियो । त्यसपछि राजनैतिक अस्थिरताको समयमा यसको बैठक बस्नै सकेन । लोकतन्त्रको स्थापनापछि गठन भएका सरकारले पनि NDAC र MDAC को बैठकलाई नियमित रूपमा अपनाउने र कार्यक्रम कार्यान्वयनमा

प्रभावकारिताका उपाय खोजी गर्ने कार्य हुन सकेको छैन । साथै प्रदेश तथा स्थानीय तहमा यस प्रकारको समस्या सामाधान समितिको क्रियाशीलता छैन ।

– नवौ योजनादेखि गैर सरकारी संस्था र अन्तराष्ट्रिय गैरसरकारी संस्थाका क्रियाकलापको अनुगमन र प्रतिवेदन गर्ने संस्थात्मक व्यवस्था गरिए पनि त्यसले निरन्तरता पाउन सकेको छैन । परिणामतः कार्यक्रममा दोहोरोपना, कमजोर पारदर्शिता मात्र देखिएको होइन कि स्रोत साधनको प्राथमिकता क्षेत्रमा प्रयोग गर्न समेत सकिएको छैन । नेपालको नाममा परिचालित साधनमा ७२ प्रतिशतसम्म सञ्चालन खर्च र धेरै न्यून मात्र कार्यक्रम खर्चमा लगानी गर्ने स्थितिसमेत देखिएको छ । राजनैतिक तरलता र सङ्क्रमणको बहानामा पनि यस्ता संस्थाहरू गैरप्राथमिकतामा केन्द्रीत भएका छन् ।

– अनुगमन तथा मूल्याङ्कनमा विभिन्न निकायहरू संलग्न रहन्छन् । नीतिगत अनुगमनमा राष्ट्रिय योजना आयोगको नेतृत्त्वदायी भूमिका रहन्छ, वित्तीय पक्षको सुपरिवेक्षण र खर्चको अनुगमनमा अर्थ मन्त्रालय र महालेखा नियन्त्रक कार्यालयको भूमिका रहन्छ । गत २०६१ सालबाट राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्रले प्राविधिक पक्षको अनुगमन र परीक्षणको जिम्मेवारी निर्वाह सीमित रूपमा भए पनि गर्दै आएको छ । यी निकायहरूबीच सूचना साझेदारीको पनि समस्या देखिएको छ । कार्यक्षेत्रगत द्वन्द्व पनि देखिएको छ । जस्तो कि आ. व. २०६५/६६ मा अर्थ मन्त्रालयले विभिन्न समयमा गरी झण्डै रु २ अर्व ३६ करोड कार्यक्रम स्वीकृत वेगर नै सिधै निकासा दियो । राष्ट्रिय योजना आयोगबाट स्थापित आधार र प्रक्रिया अवलम्बन नगरिएका कार्यक्रमहरूको अनुगमन आयोगबाट हुनसक्ने नै भएन । त्यस्तै राष्ट्रिय योजना आयोगले नीतिगत पक्षको अनुगमन तथा मूल्याङ्कन गर्ने कार्यलाई प्राथमिकतामा राखेको देखिदैन। विषयगत मन्त्रालयहरू जसले कार्याक्रम कार्यान्वयनको भूमिका निर्वाह गर्दछन, अनुगमनप्रति उनीहरूको त्यति उत्साह देखिने गरेको छैन । सहायता परिचालन र समन्वय (Aid Harminization) मा अर्थ मन्त्रालय र राष्ट्रिय योजना आयोगको पहिल्यैदेखि नैं कार्यक्षेत्रगत विवाद रहँदै आएको छ ।

– विकास आयोजनालाई नतिजामूलक सोचका आधारमा कार्यान्वयन गर्न साधन विनियोजन, प्राथमिकीकरण, कार्यक्रम स्वीकृति र कार्यान्वयनका मापदण्डहरू निर्धारण गरिनु पर्दछ, नतिजमूलक अनुगमन सूचकले त्यसपछि मात्र कार्य गर्नसक्छ । यी अवयवबीच अन्तरसम्बन्ध स्थापित छैन । समय समयमा भएका प्रयास पनि परीक्षण र वौद्धिक विलाशनभन्दा माथि उठ्न सकेको देखिएको छैन ।

– पछिल्ला समयमा आएर मूल्याङ्कन कार्यलाई कम महत्त्व दिइएको जस्तो देखिन्छ । आयोजनाहरूको प्रभाव मूल्याङ्कन, कार्यविधि र दिगोपनाको मूल्याङ्कन एवं अवलम्बन गरिएका नीति र कार्यनीतिको समग्र मूल्याङ्कन गर्ने कार्यले प्राथमिकता पाएको छैन ।

– हाम्रा विकास कार्यक्रम संग सम्बन्धित संस्थाहरूको ज्ञान आधार (Knowledge base) साह्रै कमजोर छ। खास आयोजनाहरूको कार्यान्वयनका साथै कार्यमूलक अनुसन्धान र अध्ययनको पक्षलाई पनि एकिकृत गरेर लैजाने कार्यले प्राथमिकता नपाएकाले गतिशील समाजमा कस्ता योजना तथा कार्यक्रम वास्तविक अर्थमा आवश्यक र उपयुक्त हुन, त्यसमा आन्तरिक, बाह्य तथा वातावरणीय पक्षको समर्थन र अनुकूलनको स्थिति कस्तो रहन्छ भन्न सकिने अवस्था देखिएको छैन । यसले भविष्यका योजनाहरूले अरु जोखिम वहन गर्नुपर्ने स्थिति देखिएको छ ।

– तहगत सरकारमा अनुगमन प्रणाली विकास र अन्तरसम्बन्ध विकास भएको छैन । संघ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय र अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७ प्रशासनिक तहमा समन्वय गर्नसक्छ तर योजना

तथा कार्यक्रमको समन्वय गर्ने अनुगमन संयन्त्र राष्ट्रिय योजना आयोग हो । यसको क्रियाशीलता र टेक्नोपोलिटिकल एविलिटी देखिएको छैन ।

- अनुगमनलाई निकै सतही रूपमा लिने प्रवृत्ति छ । मन्त्रालयका मन्त्री, मन्त्रीको सचिवालय, उच्च पदस्थ व्यक्तिहरूबाट अनुगमनका नाममा अवलोकन र निरिक्षण हुने गरेको छ । उनीहरूबाट हुने गरेको भ्रमणबाट आयोजना लाभान्वीत छैन, भ्रमणको प्रतिवेदन समेत दिने गरिदैन । यसलाई व्यवस्थित गर्न राष्ट्रिय योजना आयोगले जारी गरेको हाते पुस्तिका (निर्देशिका) पनि अभ्यासमा छैन ।
- सबैभन्दा ठूलो समस्या तहगत सरकारका योजना निकाय/डेस्कहरूमा संस्थात्मक सम्झना र योजना शिक्षा एवम् क्षमताको अभाव छ ।

अनुगमन तथा मूल्याङ्कनलाई प्रभावकारी पार्न केही सुझावहरू

- योजना निकाय तथा मन्त्रालयहरूमा सवल तथ्याङ्क आधार विकास गरी स्वचालित रूपमा तथ्याङ्क सञ्चार प्रणाली विकास गर्ने । यसका लागि अनुसन्धान र विकासलाई कार्यक्रमकै अभिन्न भागका रूपमा अपनाउने ।
- अनुगमन तथा मूल्याङ्कन महाशाखा, शाखाहरूको क्षमता विकास र सवलीकरण गर्ने ।
- आयोजना खर्चको निश्चित प्रतिशत अनुगमन तथा मूल्याङ्कनमा विनियोजन गर्ने ।
- अनुगमन तथा मूल्याङ्कनबाट दिइएका निर्देशनहरू अनिवार्य रूपमा पालन गर्नुपर्ने कानुनी आधार स्थापना गर्ने।
- अनुगमन तथा मूल्याङ्कन विभिन्न निकायबाट हुन्छ । जस्तो वित्तीय पक्षमा अर्थ मन्त्रालय, भौतिक उपलब्धिमा विषयगत मन्त्रालय, सरोकारवाला, तेस्रो पक्ष, विकास साझेदार आदि । तर यसको नेतृत्त्व राष्ट्रिय योजना आयोगले लिने ।
- नीतिप्रतिवद्धता अनुरूप बजेट तथा कार्यक्रम सञ्चालन भए नभएको वित्त अनुगमन (Budget Tagging) गर्ने।
- नीति, योजना तथा कार्यक्रमको अनुगमनका लागि
- कार्यक्रम वा आयोजनाबाट उत्पादन हुने नतिजाका तहहरू अनुसार अनुगमन मूल्याङ्कनको भूमिका निर्धारण गर्ने। जस्तो कि:
  - साधन तह (Input) को अनुगमन (वित्त, लजिष्टिक, कर्मचारी आदि) को क्रियाकलाप सञ्चालनको समयमा निरन्तर अनुगमन गर्नुपर्दछ । यसको जिम्मेवारी कार्यसञ्चालन मन्त्रालयको हो ।
  - क्रियाकलाप तह (Activity) (Tasks transforming inputs to outputs) (यो क्रमागत रूपमा कार्यसञ्चालन तहबाट अनुगमन गरिनु पर्दछ । यो पनि कार्यसञ्चालन निकायबाट गर्नुपर्ने अनुगमन हो ।
  - प्रतिफल तह (output) । यो तत्काल देखिने उपलब्धि हो । तालुक निकायबाट अनुगमन, मूल्याङ्कन गर्नु पर्दछ।
  - असर (Output) । यो मध्यम अवधिमा देखिन्छ (Intermediate effects on target groups and systems) । राष्ट्रिय योजना आयोगले यसको मूल्याङ्कन गर्नु पर्दछ ।
  - प्रभाव (Impact) । यो दीर्घकालमा मात्र आर्थिक सामाजिक क्षेत्रमा देखिने परिवर्तन हो । यसको तेस्रो पक्षबाट मूल्याङ्कन गरिनु पर्दछ ।

- नीति तथा लक्ष्यको मूल्याङ्कन (Policy evaluation) राष्ट्रिय योजना आयोगको नेतृत्त्वमा अर्थ मन्त्रालय समेतको संलग्नतामा गर्नुपर्दछ ।
- रूपान्तरणकारी र राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाको सघन अनुगमन तथा मूल्याङ्कन प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषदको कार्यालयको नेतृत्त्वमा गर्नु पर्दछ ।
- सेवा प्रवाहको अनुगमन तथा मूल्याङ्कन प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषदको कार्यालयले गर्नुपर्दछ ।

- अगैससबाट सञ्चालित कार्यक्रमको व्यवस्थित अनुगमन गरी राष्ट्रिय योजना आयोगमा प्रतिवेदन लिने प्रणालीको विकास गर्ने ।
- कार्यक्रम/परियोजनाको उपलब्धिलाई पदाधिकारीको कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनको अभिन्न भागका रूपमा अपनाउने।
- राष्ट्रिय तथा मन्त्रालयस्तरमा रहेका समस्या समाधान समितिहरूको नियमित बैठक गरी कार्यक्रम कार्यान्वयनको समीक्षा गरी आइपरेका समस्याको समाधान खोज्ने परिपाटी विकास गर्ने ।
- योजनाको मध्यावधि मूल्याङ्कन, कार्यसम्पन्न मूल्याङ्कन र प्रभाव मूल्याङ्कन गर्ने परिपाटी संस्थागत गर्ने ।
- अनुगमनलाई वोझिलो र वौद्धिक नबनाई सरल र छरितो बनाउने ।
- अनुगमन तथा मूल्याङ्कनको प्रतिवेदन वार्षिक रूपमा प्रकाशित गरी छलफल र सार्वजनिक गर्ने प्रणाली विकास गर्ने ।

उपसंहार

विकास योजनालाई कार्यरूपमा लैजाने सन्दर्भमा अनुगमन तथा मूल्याङ्कनको महत्त्वपूर्ण भूमिका रहन्छ । यसलाई केवल विकासको उपलब्धि र कार्य प्रभावकारिताका सन्दर्भमा मात्र हेरिनु पनि हुदैन । किनकी यसले मौद्रिक मूल्य सार्थकता (Value for money), कार्यक्रमको वैधता, सान्दर्भिकता, दिगोपना जस्ता पक्षमा समेत महत्त्व राख्दछ । साथै यसलाई केवल कार्यक्रम कार्यान्वयनको चरणमा मात्र पनि हेरिनु हुदैन, यो योजना व्यवस्थापनका सबै तह र चरणमा उत्तिकै महत्त्वपूर्ण छ । तर यो प्राविधिक कार्य भएकाले यसलाई त्यत्तिकै अपनाउन भने सकिदैन, क्षमता, सीप र सूचना यसका आधार हुन् । यसर्थ अनुगमन तथा मूल्याङ्कनलाई अन्तरसम्बन्धित विषयका रूपमा विकासका सबै तहका पात्रहरूले उही अर्थवत्ता र महत्त्वमा अवलम्बन गर्नु आवश्यक छ । अन्यथा हामीले अपेक्षा गरे अनुरूपको नतिजा र उपलब्धि पाउन र विकासलाई वास्तविक रूपमा संस्थागत गर्न सकिदैन ।

सन्दर्भ सामग्री

पन्ध्रौ योजना (२०७६/७७–२०८०/८१), राष्ट्रिय योजना आयोग, २०७६

राष्ट्रिय योजना आयोगको गठन आदेश, २०७४

विकास आयोजनाको अनुगमन तथा मूल्याङ्कन व्यवस्था र अनुगमन फाराम निर्देशिका, २०६६, राष्ट्रिय योजना आयोगको सचिवालय, काठमाडौं ।

नतिजामूलक अनुगमन तथा मूल्याङ्कन निर्देशिका, २०६७, राष्ट्रिय योजना आयोगको सचिवालय, काठमाडौं ।

Progrss Report on, Poverty Reduction, NPC, 2004, Kathmandu

दशौं पञ्चवर्षीय योजना, राष्ट्रिय योजना आयोगकमो सचिवालय, २०५९, काठमाडौं ।

विकास आयोजनाको अनुगमन फाराम निर्देशिका र लजिकल फ्रेमवर्क नमूना, राष्ट्रिय योजना आयोगको सचिवालय, २०५७, काठमाडौं ।

आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्त्व ऐन, २०७६

गोपीनाथ मैनाली, राज्य सञ्चालनका आधारहरू (परिमार्जित छैठौं संस्करण, २०८९), सोपान मासिक, २०६६

....................नेपालमा योजना र बजेट, सोपान मासिक, २०६८

.....................विकास, व्यवस्थापन र व्यावसायिकता (परमार्जित दोस्रो संस्करण), ऐश्वर्य प्रकाशन, २०७५

नेपालका सार्वजनिक संस्थानको अवस्था, समस्या तथा चुनौतीहरू र सुधारका उपायहरू

याम कुमारी खतिवडा*

विषय प्रवेश

विश्व परिवेशमा नै सन् १९३० को आर्थिक मन्दी पछि वस्तु तथा सेवाको उत्पादन र वितरणमा र दोश्रो विश्वयुद्धबाट ध्वस्त भएका संरचनाको निर्माणमा राज्यको सहभागिताको आवश्यकताको महसुस भएसँगै राज्यको लोककल्याणकारी भूमिका निर्वाह र सामाजिक न्यायको दृष्टिकोणले सार्वजनिक संस्थानहरू स्थापना हुन थालेका हुन्। त्यसैगरी, बजारमा प्रतिस्पर्धी वातावरण सिर्जना, नियन्त्रण र सन्तुलन कायम गर्ने सार्वजनिक संस्थानहरूको महत्त्वपूर्ण भूमिका रहेको हुन्छ। नेपालमा पनि वि.सं. १९९० को दशकदेखि सार्वजनिक संस्थानको स्थापना भएको हो। पहिलो सार्वजनिक संस्थानको रुपमा विराटनगर जुटमिल वि.सं. १९९३ मा स्थापना भएको थियो। प्रथम पञ्चवर्षीय योजना (२०१३-२०१८) को अवधिमा सार्वजनिक संस्थानको स्थापनाले तीव्ररुप लिएको थियो। सातौं पञ्चवर्षीय योजना वि.सं. (२०४२-२०४७) सम्म सार्वजनिक संस्थानको संख्या ६२ पुगेको थियो। सन् १९८० को दशकमा विश्वव्यापीरुपमा आएको निजीकरणको लहरसँगै पुनः नेपालमा पनि वि.सं. २०४९ सालमा निजीकरण ऐन तर्जुमा भइ सोही ऐन अन्तर्गत ३० वटा सार्वजनिक संस्थानलाई निजीकरण गरिएको थियो। सार्वजनिक संस्थानलाई क्षेत्रगतरुपमा औद्योगिक क्षेत्र, व्यापारिक क्षेत्र, सेवा क्षेत्र, सामाजिक क्षेत्र, जनोपयोगी क्षेत्र, वित्तीय क्षेत्र र विकास समिति गरी सात प्रकारमा विभाजन गरिएको छ भने स्वामित्व संरचनाको हिसाबले नेपाल सरकारको पूर्ण स्वामित्वमा रहेका २१ र अधिकांश स्वामित्वमा रहेका २३ वटा संस्थानहरू छन्।

सार्वजनिक संस्थान सञ्चालन र कार्य सम्पादनको अवस्था

अति आवश्यक वस्तु तथा सेवाको उत्पादन र वितरण, पुँजी निर्माण, कुल गार्हस्थ उत्पादनमा योगदान, आयात प्रतिस्थापन, निर्यात प्रवर्द्धन, बैङ्क तथा वित्तीय क्षेत्रको विकास एवं स्रोत परिचालन, बजार सन्तुलन र नियन्त्रण, राजस्व वृद्धि, रोजगारी सिर्जना, आपतकालीन, माहामारी तथा विपद्को अवस्थाको सम्बोधन गर्ने सार्वजनिक संस्थानको भूमिका महत्त्वपूर्ण रहेको छ। यद्यपि नेपालमा सार्वजनिक संस्थानले आफ्नो उद्देश्य अनुरुप अपेक्षित उपलब्धी हासिल गर्न सकेका छैनन्। हाल ४४ वटा सार्वजनिक संस्थानहरू रहेका छन्। जसमध्ये २२ वटा नाफामा र १९ वटा नोक्सानमा सञ्चालित छन् भने केही उद्योगहरू उत्पादनको हिसाबले पूर्णरुपमा बन्द अवस्थामा छन्। लगभग ५० प्रतिशत (४४ वटामा १९ वटा) संस्थानहरू नोक्सानमा र बाँकी बन्द अवस्थामा रहेकाले पनि वर्षेनी सरकारको शेयर र ऋण लगानी बढ्दै गएबाट सार्वजनिक संस्थानको प्रभावकारिता र औचित्यमाथि प्रश्न चिन्ह उठ्ने गरेको छ।

* पूर्व सचिव, नेपाल सरकार

आ.व. २०७८ असारसम्म नेपाल सरकारको शेयर लगानी र ऋण लगानी आ.व. २०७७/७८ को तुलनामा क्रमशः ९ प्रतिशत र ९.४२ प्रतिशतले वृद्दि भई यस आ.व.मा शेयर लगानी रु. ३ खर्ब १४ अर्ब ६५ करोड ७ लाख र ऋण लगानी रु. २ खर्ब ५२ अर्ब ६३ करोड ७९ लाख गरी कुल रु. ५ खर्ब ६७ अर्ब २८ करोड ८६ लाख पुगेको छ। त्यसैगरी नाफामा सञ्चालनमा रहेका संस्थानबाट नेपाल सरकारले आ.व. २०७६/७७ मा रु. १४ अर्ब ९ करोड ९५ लाख लांभाश प्राप्त गरेकोमा आ.व. २०७७/७८ मा यस्तो लांभाश ५२.३३ प्रतिशतले घटेर रु. ६ अर्ब ७२ करोड १४ लाख भएको छ। आर्थिक वर्ष २०७७/७८ मा सञ्चित नाफा आ.व. २०७६/७७ को तुलनामा ३.३५% ले वृद्धि भई रु. १ खर्ब १३ अर्ब ५६ करोड ५९ लाख पुगेकोछ। सञ्चित नोक्सानी ३६.३६ % ले कमी आई रु. २१ अर्ब ७८ करोड ६६ लाख भएको छ।

आ.व. २०७७/७८ मा संकलन भएको संघीय सरकारको कुल आयकरमा सार्वजनिक संस्थाबाट ६.४९ प्रतिशत योगदान रहेको छ। नाफामा रहेको उद्योगको आ.व. २०७६/७७ मा एकीकृत खुद नाफा रु. ४८ अर्ब २९ करोड ८२ लाख रहेकोमा आ.व. २०७७/७८ मा यो नाफा २६ अर्ब ३५ करोड ८८ लाख भइ ४०.४३% ले घटेको छ। यस्ता संस्थानहरूको प्रशासनिक खर्चमा २.३८ प्रतिशतले वृद्धि भएको छ। यसरी नाफामा सञ्चालित संस्थानहरूले वस्तु तथा सेवा उत्पादन, वितरण, कूल गार्हस्थ उत्पादन, राजस्व संकलन, रोजगारी सिर्जना गर्न महत्त्वपूर्ण भूमिका खेलेको भएपनि लगभग ५० प्रतिशत संस्थानहरू घाटामा र केही पूर्णरुपमा बन्द भएबाट सरकारले वर्षेनी प्रशासनिक र अन्य अनुत्पादन क्षेत्रमा खर्च गर्नु परेबाट यस्ता संस्थानहरू सरकारका लागि बोझको रुपमा रहेका छन्।

सार्वजनिक संस्थानको व्यवस्थापन र सञ्चालनमा देखिएका समस्या र चुनौतिहरू

सरकारले सार्वजनिक संस्थान स्थापनाको उद्देश्यअनुरुप प्रतिफल हासिल गर्न यस्ता संस्थानहरूको उत्पादन तथा उत्पादकत्व अभिवृद्धि गर्ने र व्यवसायिक क्षमता बढाई कार्यसम्पादनमा सुधार ल्याउन समयानुकूल नीतिगत, संस्थागत र व्यवस्थापकीय सुधारहरू गर्दै आएको छ। रुग्ण अवस्थामा रहेका संस्थानहरूको क्षमता वृद्धि गर्ने र बन्द अवस्थामा रहेकालाई कसरी र कस्तो विधि र प्रकृयाबाट उपयुक्त तरिकाले व्यवस्थापन गर्न सकिन्छ भनेर प्रशस्तै अध्ययन भई सुझाव सहितका प्रतिवेदनहरू तयार भएका छन। यद्यपि यस्ता सुझावहरू कार्यान्वयनमा ल्याउन सकिएको छैन। सार्वजनिक संस्थानको सञ्चालन र व्यवस्थापनमा विभिन्न समस्या एवं चुनौतीहरू देखिएका छन्, जसलाई देहायबमोजिम प्रस्तुत गरिएको छः-

- सार्वजनिक संस्थानको स्थापना एवं सञ्चालन गर्दा निर्देशित सामान्य सिद्धान्त अनुसार सञ्चालन तथा व्यवस्थापन गर्नु (व्यवसायिकता, सार्वजनिकता र स्वायतत्ता),
- वित्तीय कार्यकुशतला एवं कार्यदक्षतामा सुधार ल्याई प्रतिस्पर्धी बनाउनु,
- विश्वव्यापी रुपमा आएको निजीकरणको लहरसँगै सार्वजनिक संस्थानको औचित्य र प्रभावकारिताका सम्बन्धमा बहस सुरु हुनु,
- सार्वजनिक संस्थानको क्षमतामा रहेको gap (capacity gap), विश्वव्यापिकरण र खुला बजारले ल्याएको प्रतिस्पर्धी वातावरणसँग सामना गर्न नसक्नु,
- दक्ष जनशक्ति, व्यवसायिक दक्षता र कार्यशैलीको अभाव, प्रविधिको न्यून प्रयोग, वित्तीय अभाव,

जनताको अपेक्षा र उपलब्ध गराइको वस्तु तथा सेवा बीचको gap आदि,

- व्यवस्थापकीय कमजोरी, पारदर्शीता, सुशासन र जवाफदेहीता,
- नाफामा रहेका संस्थानहरूलाई थप प्रतिस्पर्धी बनाई कुल गार्हस्थ उत्पादनमा वृद्धि गर्न आन्तरिक वस्तुको उत्पादन र उत्पादकत्व अभिवृद्धि गर्दै आयात प्रतिस्थापन र निर्यात प्रवर्द्धन गर्नु,
- राजनीतिक हस्तक्षेपः- कार्यसम्पादनमा पूर्ण रुपमा स्वतन्त्रता र Autonomy प्राप्त नहुँदा गलत निर्णय हुनु, प्रमुख कार्यकारी/महाप्रबन्धकको नियुक्तिमा योग्यता, क्षमता, दक्षता र विज्ञतालाई प्राथमिकता नदिनु,
- नीतिगत र संस्थागत समस्याः- कतिपय रुग्ण र बन्द अवस्थामा रहेका संस्थानहरूलाई उपयुक्त विधि र प्रकृयाबाट व्यवस्थित गर्न निजीकरण ऐनमा देखिएका कमीकमजोरीहरू (सार्वजनिक संस्थानहरू फरक-फरक कानुनबाट स्थापना भएका छन्), संस्थानहरूलाई नियमन र प्रशासन गर्ने एकीकृत कानुन र संरचनात्मक व्यवस्थाको अभाव, अर्थ मन्त्रालयमा रहेको निजीकरण इकाई निस्कृय रहनु र अनुगमन र मूल्याङ्कन प्रणालीमा समस्या देखिनु,
- रुग्ण र बन्द अवस्थामा रहेका संस्थानहरूको व्यवस्थापन तथा सञ्चालनका लागि सम्भाव्यता अध्ययन गरी उपयुक्त विधि र प्रकृयाबाट सञ्चालन गर्ने वा पूर्ण रुपमा बन्द गर्ने छुटै Competent Authority नभएको,
- निजीकरण प्रतिको बुझाई र यस अगाडि गरिएको निजीकरणको Modality ले गर्दा निजीकरण प्रति नकरात्मक धारणा रहँदा निर्णय प्रकृयामा कठिनाइ सिर्जना भएको,
- कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन वैज्ञानिक नभएको साथै कार्यसम्पादनको परिणाम अनुसार कार्यकारी अधिकृत/बोर्ड वा पदाधिकारीलाई पुरस्कार र दण्डको व्यवस्था गर्न नसकिएको आदि।

सार्वजनिक संस्थानको प्रभावकारी सञ्चालन र व्यवस्थापनका लागि गर्नुपर्ने सुधार तथा मार्गचित्र

माथि उल्लिखित समस्या तथा चुनौतिहरूलाई सम्बोधन गर्न कुनै एउटै मात्र विकल्प र उपाय पर्याप्त नभएकोले यस्ता संस्थानहरूको सञ्चालनको अवस्था र प्रकृति अनुसार उपयुक्त विधि र प्रकृयाबाट सञ्चालन तथा व्यवस्थापन गर्नुपर्ने देखिन्छ। संस्थान सुधार सम्बन्धी भएका अध्ययन र सुझावहरूलाई क्रमशः कार्यान्वयन गर्दै जानुपर्ने देखिन्छ। समग्रमा सार्वजनिक संस्थानहरूको सुधार र प्रभावकारी ढंगबाट सञ्चालनका लागि देहायबमोजिम उपायहरू प्रस्तुत गरिएको छः-

१. **विद्यमान सार्वजनिक संस्थानहरूको प्राथमिकिकरण र वर्गीकरण गरिनु पर्नेः-** संस्थानको कार्यप्रकृतिको आधारमा र संस्थानको कार्यसम्पादन र वित्तीय प्रगतिको आधारमा विद्यमान संस्थानहरूको वर्गीकरण गर्नुपर्ने देखिन्छ। कार्यप्रकृतिको आधारमा कस्तो संस्थान सरकारले सञ्चालन गर्ने वा निजीक्षेत्रले नै सञ्चालन गर्दा पनि हुने वा सार्वजनिक निजी साझेदारीमा वा सहकारीमार्फत गराउने स्पष्ट हुनुपर्ने देखिन्छ भने अर्कोतर्फ कार्यसम्पादन वा वित्तीय प्रगतिको आधारमा वर्गीकरण गरिनु पर्दछ। नाफामा गएका, रुग्ण अवस्थामा रहेका, पूर्णरुपमा बन्द भएका, रुग्ण उद्योगको लागि पनि पूर्ण रुग्ण, रुग्ण र रुग्णोन्मुख उद्योगका रूपमा वर्गीकरण गरी छुटाछुटै किसिमले सम्बोधन गर्नुपर्दछ। रुग्ण उद्योगको प्रकृति हेरी यस्ता उद्योगको बिस्तार, पुनर्संरचना वा विविधिकरणको लागि सहुलियत वा विशेष प्याकेज उपलब्ध गराउनु पर्दछ।

२. **कानुनी र संस्थागत व्यवस्थाः-** सार्वजनिक संस्थानहरूको नियमन, अनुगमन, संस्थानका कार्यकारी र बोर्ड आदि सम्बन्धी व्यवस्था गर्ने एउटा छुटै एकीकृत कानुनी व्यवस्था हुनुपर्ने देखिन्छ। निजीकरण ऐनलाई आवश्यक परिमार्जन गरी प्रभावकारी ढंगले कार्यान्वयनमा ल्याइनु पर्ने जस अन्तर्गत एउटा शक्तिशाली संस्थागत संरचनाको स्थापना गर्नुपर्ने जसले सार्वजनिक संस्थानको उद्देश्य अनुरूपको कार्यसम्पादन गर्न मद्दत पुग्दछ साथै रुग्ण उद्योगको अध्ययन विश्लेषण गरी तिनको व्यवस्थापनका लागि सिफारिश गर्न एउटा छुट्टै संयन्त्र गठन हुनुपर्ने देखिन्छ।

३. **रुग्ण संस्थानका लागि एउटा छुट्टै रुग्ण उद्योग पुनःसञ्चालन कोषको स्थापना गरिनु पर्नेः-**रुग्ण संस्थानको वित्तीय र व्यवस्थापकीय विश्लेषणका आधारमा सञ्चालनको सम्भाव्यता अध्ययन गरी पुर्नउत्थान र पुनःसञ्चालनका लागि पुनः लगानी, सहुलियतपूर्ण ऋण जस्ता विशेष प्याकेजको व्यवस्था गर्नुपर्ने।

४. **संस्थानको पुनःसञ्चालन तथा पुनर्संरचनाः-** रुग्ण अवस्थामा रहेका उद्योगहरू पुनः सञ्चालन हुन सक्ने उद्योगहरूमा आवश्यक सुधार गरी सञ्चालनमा ल्याउने, कुनै पनि हालतमा सोही रूपमा पुन सञ्चालन हुन नसक्ने उद्योगहरूलाई बन्द वा खारेजी गरी यसका भौतिक संरचना, जग्गा जमिन, मेशिनरी, पार्टपुर्जाहरूको अन्य उत्पादनमुलक क्षेत्र र प्रयोजनका लागि प्रयोग गर्नुपर्ने। कतिपय रुग्ण उद्योगहरूलाई रणनीतिक साझेदारीमा सञ्चालन गर्नुपर्ने अथवा निजीकरणको उपयुक्त विधि र प्रकृया अपनाई व्यवस्थापन गर्नुपर्ने देखिन्छ। पुँजी पुनर्संरचना, पुँजी वृद्धि, नोक्सान write off, Interest Capitalization, ऋणलाई Equity मा परिणत गर्ने, समान प्रकृतिका संस्थानहरू एक आपसमा Merge गरेर सञ्चालनमा ल्याउन सकिन्छ।

५. **व्यवस्थापकीय सुधारः-** प्रत्येक संस्थानका कार्यकारीको नियुक्ति प्रतिस्पर्धाको आधारमा व्यवसायिक ज्ञान, कार्यशैली र दक्षता भएको व्यक्तिलाई निष्पक्ष तरिकाले मापदण्ड तयार गरी नियुक्ति गरिनुपर्दछ। तालुक मन्त्रालयसँग कार्यसम्पादन सम्झौता गरी कार्यसम्पादनका आधारमा कार्यकारीलाई पुरस्कृत तथा दण्ड गर्ने व्यवस्था गरिनुपर्दछ। व्यवसायिक योजना र कार्यबोझको आधारमा संगठन तथा व्यवस्थापन सर्वेक्षण (O&M) गरी कर्मचारीको संख्या आवश्यक मात्रामा मात्र राख्ने (Right size), VRS र CRS को माध्यमबाट अनावश्यक कर्मचारीलाई बिदाई गरी दक्ष, सक्षम जनशक्ति प्रतिस्पर्धाबाट लिने व्यवस्था गर्नुपर्ने, लेखापरीक्षण समयमै गर्नुपर्ने, बेरुजू फछ्र्यौटलाई कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनको एउटा महत्त्वपूर्ण आधार बनाउनुपर्ने, प्रतिस्पर्धी क्षमताको विकास गर्न सूचना प्रविधिको अधिकतम् प्रयोग गर्नुपर्ने, विद्युतीय माध्यमबाट छिटो, छरितो गुणस्तरीय र प्रभावकारी ढंगले सेवा प्रवाहमा जोड दिनुपर्ने।

६. Public Private Partnership तथा Strategic Partnership:- स्वदेशी एवं विदेशी निजी लगानीकर्तालाई लगानी गर्न प्रोत्साहन गर्न सकिन्छ। यस्ता संस्थानहरूको पुनर्निर्माणका लागि आफ्नो हितलाई केन्द्रमा राखी विकासका साझेदार तथा सहयोगलाई समेत परिचालन गर्न सकिन्छ।

७. **प्रभावकारी अनुगमन तथा मूल्याङ्कनः-** सूचकको आधारमा नतिजामूलक अनुगमन तथा मूल्याङ्कन प्रणाली अवलम्बन गरी आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली चुस्त र प्रभावकारी बनाउने, लेखा परीक्षण प्रभावकारी ढंगबाट समयमै सम्पन्न गर्ने व्यवस्था मिलाउनु पर्ने।

८. वित्तीय अनुशासन, व्यावसायिकता, आर्थिक अनियमितताको अन्त्य गरिनुपर्ने।

९. कर्मचारीको कार्यसंस्कृतिमा सुधार गरी संस्थागत सुशासन कायम राख्नुपर्ने, Corporate Governance, work Culture को विकास गर्नुपर्ने।

१०. व्यवहार र प्रवृत्तिमा परिवर्तन हुन पनि त्यतिकै जरुरी छ।

निष्कर्ष

सार्वजनिक संस्थानहरूले जनताका अति आवश्यक वस्तु तथा सेवाको उत्पादन तथा प्रवाह, बजार सन्तुलन कायम गर्ने, आवश्यकता अनुसार नियन्त्रण गरी प्रतिस्पर्धी वातावरण सिर्जना गर्ने, देशको कुल गार्हस्थ उत्पादन र राजस्व संकलन, रोजगारी सिर्जनामा महत्त्वपूर्ण भूमिका खेलेका छन्। त्यसैगरी, राज्यको कल्याणकारी भूमिका निर्वाह गर्न आपतकालीन अवस्थामा, माहामारी तथा विपद्को अवस्थाको सम्बोधन गर्न सार्वजनिक संस्थानको भूमिका अपरिहार्य रहेको छ। नाफामा सञ्चालित संस्थानहरूलाई अझै innovative र creative बनाई अझै राम्रो बनाउने, संस्थानहरूलाई कार्यसम्पादन वा वित्तीय प्रगतिको आधारमा वर्गीकरण गरी र रुग्णोन्मुख, रुग्ण, पूर्णरुग्ण र बन्द भएका उद्योगको छुटाछुटै किसिमले सम्बोधन गर्नुपर्दछ। रुग्ण उद्योगको प्रकृति हेरी यस्ता उद्योगको बिस्तार, पुनर्संरचना वा विविधिकरणको लागि सहुलियत वा विशेष प्याकेज उपलब्ध गराउनु पर्दछ। कतिपय बन्द अवस्थामा सञ्चालित संस्थानको कार्यसम्पादन अझै राम्रो बनाउने, रुग्ण संस्थानको वित्तीय र व्यवस्थापकीय विश्लेषणका आधारमा सञ्चालनको सम्भाव्यता अध्ययन गरी पुनःउत्थान र पुनःसञ्चालनका लागि पुनः लगानी, सहुलियतपूर्ण ऋणजस्ता विशेष प्याकेजको व्यवस्था गरी revive गर्न सकेमा सार्वजनिक संस्थानबाट आफ्नो उद्देश्य अनुसार आर्थिक विकासमा योगदान पुग्ने विश्वास गर्न सकिन्छ।

सन्दर्भ सामग्री

पन्ध्रौं योजना (आ.व. २०७६/७७-२०८०/८१) नेपाल सरकार, राष्ट्रिय योजना आयोग।

आर्थिक वर्ष २०७९/८० को बजेट वक्तव्य, नेपाल सरकार, अर्थ मन्त्रालय।

सार्वजनिक संस्थानको वार्षिक स्थिति समिक्षा,२०७८, नेपाल सरकार, अर्थ मन्त्रालय।

सार्वजनिक संस्थान सम्बन्धी गरिएका अध्ययन प्रतिवेदनहरू।

तालिम केन्द्र सुधारका क्षेत्रहरू

सुमन दाहाल*

पृष्ठभूमि

तालिम प्रदान गर्नु भनेको व्यक्तिको पेशागत जिम्मेवारी पुरा गर्नका लागि उसलाई चाहिने क्षमता विकास गर्नु हो। उसलाई विषयवस्तुको ज्ञान दिलाउनुका साथै त्यो ज्ञानको उपयोग गर्न सक्ने सीप सिकाउनु नै वास्तवमा तालिम हो। भनिन्छ, तालिमले एउटा व्यक्तिलाई सक्षम पेशाकर्मीमा रुपान्तरण गर्दछ। उसलाई ज्ञान, सीपका अतिरिक्त धारणामा पनि सकारात्मकता थप्ने काम तालिमले गर्दछ। सेवाप्रवेशको समयमा कोरा व्यक्ति सेवामा प्रवेश गर्नुपुर्व तालिम लिएर सेवामा काम गर्न सक्ने हुन्छ भने सेवारत व्यक्तिलाई समसामयिक विषयमा ज्ञान सीप थप्नका लागि साथै उपल्लो पदको लागि तयार गर्नका लागि सेवाकालीन र अन्य पुनर्ताजगी तालिमहरू प्रदान गरिन्छन।

सार्वजनिक वित्त प्रशासनको क्षमता विकास भन्नाले विशेषत राजस्व, लेखा, लेखापरीक्षणमा काम गर्ने कर्मचारीहरूको क्षमता विकास भन्ने जनाउँछ। राजस्व भित्र पनि कर राजस्व र गैर कर राजस्व पर्दछन। कर राजस्व भित्र पनि प्रत्यक्ष र अप्रत्यक्ष कर पर्दछ। यसरी हेर्दा अर्थ मन्त्रालय अन्तर्गतका राजस्व संकलनका निकायहरूका अतिरिक्त गैर कर संकलनमा संलग्न हुने अन्य विषयगत मन्त्रालय तथा तिनका निकायहरू पनि यस प्रशासनको दायरा पर्दछन। अर्थ मन्त्रालय अन्तर्गतकै पनि प्रत्यक्ष कर राजस्व र अप्रत्यक्ष कर राजस्व प्रशासनको लागि अझ भनौं आन्तरिक राजस्व विभाग अन्तर्गत र भन्सार विभाग अन्तर्गतको प्रशासन सञ्चालन गर्न बेग्लाबेग्लै क्षमता जरूरी हुन्छ। त्यसैगरी आर्थिक प्रशासनमा काम गर्ने लेखा समूहका अतिरिक्त लेखापरीक्षणको काममा खटिने कर्मचारीहरू पनि यसको दायरामा पर्दछन। यसरी हेर्दा हालको राजस्व प्रशासनको क्षमतामा निखारता ल्याउन साथै सम्पुर्ण मुलुकको लेखापालन र त्यसको लेखापरीक्षणको गुणस्तर वृद्धिका लागि चाहिने क्षमता विकासको काम गर्न हामीले औपचारिकरूपमा खडा गरेको निकाय भनेको सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन तालिम केन्द्र मात्र हो।

सन् १९८० अर्थात विक्रम संवत् २०३७ सालमा स्थापना भएको, हालको सार्वजनिक वित्तिय व्यवस्थापन तालिम केन्द्रको नाममा २०७५ सालमा रूपान्तरण हुनु अघि यो केन्द्र राजस्व प्रशासन तालिम केन्द्रको नामले परिचित थियो। यो तालिम केन्द्रमा नेपाल सरकारको सहसचिवस्तरको प्रमुख रहने गरी पाँचवटा शाखाहरू रहेका छन। तिमध्ये दुइवटा शाखाले योजना तथा अनुसन्धानका काम गर्ने, दुइवटाले प्रशिक्षणको काम गर्ने र बाँकी एकवटाले प्रदेश र पालिकाको लागि प्रशिक्षणको काम गर्ने गरी जम्मा आठ जना उपसचिवस्तरको कर्मचारीको जिम्मेवारी तोकिएको छ। अन्य अधिकृत र सहायक कर्मचारीहरू समेत जम्मा

* सहसचिव, अर्थ मन्त्रालय

३७ जनाको दरबन्दी रहेको छ। अर्थ मन्त्रालय अन्तर्गतको नियमित प्रकृतिको यो संस्थाले नेपालको सम्पूर्ण अझ भनौं तीनै तहको सार्वजनिक वित्त प्रशासनको क्षमता विकासको लागि काम गर्नु परेको छ। जिम्मेवारीमा छ। त्यसैले त्यसअनुरूप गर्न सक्ने अवस्था र क्षमता सिर्जना गर्नु परेको छ।

छिमेकी मुलुक भारतमा भएको तालिम केन्द्रको व्यवस्था

सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनको क्षेत्रमा तालिम तथा क्षमता विकासका लागि अन्य मुलुकमा के रहेछ भनेर मैले भारतको सरसर्ती अध्ययन गर्दा निम्नानुसारको विवरण थाहा पाएको थिएँ। भारतमा प्रत्यक्ष कर, अप्रत्यक्ष कर र लेखापालन एवम लेखापरीक्षणका लागि छुट्टा छुट्टै तीनवटा राष्ट्रिय स्तरका एकाडेमीहरू रहेका छन्। तिनको छोटो परिचय निम्नानुसार रहेको छः

(१) **राष्ट्रिय प्रत्यक्ष कर एकाडेमी (National Academy of Direct Tax)**: — यो एकाडेमी सन् १९७० मा स्थापना भएको हो। महाराष्ट्रको नागपुरमा रहेको यसको प्रधान कार्यालयको अतिरिक्त बैंगलोर, कलकत्ता, हैदरावाद, लखनउ, मुम्बई, चेन्नई, चण्डीगढ, अहमदावाद, हाजिरवाग र भोपाल गरी १० वटा क्षेत्रियस्तरका तालिम केन्द्रहरू र विभिन्न स्थानमा ४६ वटा मन्त्रालयगत स्टाफ तालिम युनिटहरू रहेका छन्। प्रधान कार्यालयमा विशेष सचिवस्तरको प्रमुख महानिर्देशकको कमाण्डमा तीनजना सहसचिवस्तरका अतिरिक्त महानिर्देशकहरू, आठवटा अतिरिक्त निर्देशक र १३ वटा उपनिर्देशकहरू प्रशिक्षण कार्यमा सहभागी हुने गरी दरबन्दी व्यवस्था गरिएको छ। स्थापनाकालमा यसले राजस्व सेवाका कर्मचारीलाई मात्र तालिम दिँदै आएकोमा पछिल्लो समय यसले प्रहरी सेवाका अतिरिक्त परराष्ट्र, हुलाक, रेल्वे, अनुसन्धान, लेखापरीक्षण तथा लेखापालनका कर्मचारीहरूलाई पनि प्रत्यक्ष कर सम्बन्धी क्षमता विकास तथा अनुसन्धानात्मक कार्यहरू गर्दै आएको छ। यसले ओइसिडी लगायत अन्य अन्तरराष्ट्रिय संस्थाहरूसँग पनि तालिमका लागि सहकार्य गर्दै आएको छ भने दक्षिण एसियाका मुलुकहरूबाट समेत यस तालिम केन्द्रमा तालिम लिन आउने गर्दछन्।प्रत्यक्ष करका लागि मात्र भारत सरकारले यत्रो ठुलो संरचनामार्फत तालिम कार्यक्रम सञ्चालन गरिरहँदा नेपालमा पनि सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन तालिम केन्द्र अन्तर्गत नै भए पनि कम्तिमा एउटा छुट्टै तालिम एकाई बनाउन उपयुक्त हुन्छ।

(२) **राष्ट्रिय सीमा शुल्क, अप्रत्यक्ष कर एवँ नार्कोटिक्स एकाडेमी (National Academy of Customs, Indirect Taxes & Narcotics, NACIN):** — सन १९५५ मा फरिदावाद, हरियानामा स्थापना भएको यो एकाडेमी अन्तर्गत दिल्ली, मुम्बई, कलकत्ता र चेन्नई गरी ४ वटा जोनल र विभिन्न १४ स्थानहरूमा रिजनल तालिम केन्द्रहरू सञ्चालनमा छन्। यसले अप्रत्यक्ष करका अतिरिक्त भन्सार तथा लागुऔषध रोकथाम नियन्त्रण विषयको समेत तालिम प्रदान गर्दछ। यसले राजस्व सेवाका यस विषयमा काम गर्ने कर्मचारीहरूलाई सेवाप्रवेश, सेवाकालीनका अतिरिक्त विभिन्न अवधिका लामा छोटा पुनर्ताजगी तालिमहरू प्रदान गर्दछ। यो तालिम केन्द्र विश्व भन्सार संगठनले यस एसिया प्रसान्त क्षेत्रका लागि तोकेको विशिष्टिकृत तालिम केन्द्र पनि हो। यसमा हाम्रो नेपालका भन्सार प्रशासनमा काम गर्ने धेरै कर्मचारीहरूले तालिम लिएका छन्।

(३) **राष्ट्रिय लेखापरीक्षण तथा लेखा एकाडेमी (National Academy of Audit & Accounts):** — भारतको सिमलामा सन् १९५० मा स्थापना भएको यस एकाडेमीले वित्तिय उत्तरदायित्व तथा अनुशासन कायम गराउनका लागि लेखा तथा लेखापरीक्षण सेवाका कर्मचारीहरूका लागि अनुसन्धान तथा तालिमहरू प्रदान गर्दै आएको छ। सहसचिवस्तरको महानिर्देशकको नेतृत्वमा चारजना निर्देशक र अन्य कर्मचारीहरू यसमा कार्यरत रहेका छन्।

(४) भारतको केन्द्रिय सरकारले माथि उल्लेख गरिएका तीनवटा राष्ट्रिय स्तरका एकाडेमीहरू र तिनका दर्जनौं क्षेत्रिय तालिम केन्द्रहरू सञ्चालन गरिरहँदा भारतका प्रदेश सरकारहरूले पनि प्रदेशस्तरीय विभिन्न तालिम केन्द्रहरू सञ्चालन गरिरहेका छन्। प्रदेशस्तरका ति तालिम केन्द्रहरू राजस्व प्रशासनका अतिरिक्त जग्गा प्रशासन लगायतको समेत तालिम दिने गरी स्थापना भएका छन्।

सुधारका लागि तत्काल गर्नुपर्ने केही कामहरू

विक्रम संवत २०७९ भदौ महिनामा मैले सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन तालिम केन्द्रमा प्रमुखको रूपमा ज्यादै छोटो समय कार्य गर्ने अवसर पाइरहँदा अनुभूत गरेका केही महत्त्वपूर्ण विषयहरूलाई यहाँ सुधारका लागि तत्काल गर्नुपर्ने केही कामहरूका रूपमा समावेश गरेको छु। सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन तालिम केन्द्रलाई सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन विषयको सक्षम सिकाई केन्द्र (Competent Learning Center) का रूपमा विकास गर्न महत्त्वपूर्ण कामहरूको सूची यहाँ पस्केको छु। मेरो अनुभव र त्यहाँ कार्यरत कर्मचारीहरूको स्पष्टरूपमा पाएको पृष्ठपोषण साथै यसै क्षेत्रका केही मुर्धन्य विषयविज्ञहरूको विचार समेत समेटेर यो सूची तयार पारिएको छ।

नीतिगत एवम संरचनागत सुधार

१. तालिम केन्द्रले आफ्ना प्रशिक्षण तथा अध्ययन अनुसन्धानका लागि गर्ने तमाम गतिविधिहरू साथै उदाहरणका लागि प्रमाणपत्र जारी गर्ने देखि लिएर सेसन प्लान मोड्युल निर्माणको काम समेतका लागि एउटा दिग्दर्शनका भरमा केन्द्र चलाइरहेको अवस्था छ। त्यसमा पनि अन्य समान उद्देश्यका स्वदेशी तथा विदेशी तालिम केन्द्रहरूसँग सहकार्य तथा सहयोग आदान-प्रदान गर्ने लगायतका कामका लागि पनि कुनै स्पष्ट कानुनी दस्तावेज छैन। त्यसैगरी, प्रदेश र पालिकातहमा रहेका सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनसँग सम्बन्धित कर्मचारीहरूको क्षमता विकास गर्न पाउने अधिकारको विषय पनि स्पष्ट कानुनको अभावमा त्यसै थन्किइरहेको छ। त्यसैले यिनै र यस्ता अन्य तमाम विषयहरूको संबोधन हुने गरी **तालिम केन्द्रको एउटा छुट्टै कानुन** चाहिन्छ। ऐन निर्माण गर्न समय लाग्छ भने वित्तिय उत्तरदायित्व ऐन वा प्रशासकीय कार्यविधि नियमित गर्ने ऐनमा टेकेर तत्काल **नियमावली बनाउनु पर्छ।**

२. तालिम केन्द्रले सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनमा संलग्न तीनै तहका सबै पदाधिकारी कर्मचारीहरूको क्षमता विकास गर्नुपर्छ। राजस्व, लेखा र लेखापरीक्षण बाहेकका पनि जो परियोजनाका प्रमुखहरू हुन्छन, तिनिहरूलाई पनि बजेट चक्रको बारेमा ज्ञान सीप दिने जिम्मेवारी यो तालिम केन्द्र कै हो। मेडिकल डाक्टर, पशु चिकित्सक, कृषिका प्रमुखहरू जस्ता प्राविधिकहरूलाई पनि बजेट तर्जुमा, कार्यान्वयन र खर्चको अभिलेखन एवम् कारोबारको लेखापरीक्षण लगायतका विषयमा सिकाउने

जिम्मेवारी पनि प्रत्यक्ष परोक्ष यस केन्द्रको रहेको छ। **Specialist लाई Generalist को तालिम दिनुपर्छ।** यी सबै विषयहरू एकै वर्षमा सबैलाई उपलब्ध गराउन नसकिने भएकोले कम्तिमा ३।४ वर्षमा सक्ने गरी योजना तथा रणनीति तर्जुमा गरी काम गर्नुपर्छ। अन्य विषयगत तालिम केन्द्रहरूसँग पनि सहकार्य गर्नुपर्छ। अर्थ मन्त्रालय अन्तर्गतका अन्य सबै विभागहरूको रणनैतिक योजना छ तर तालिम केन्द्रको छैन। तसर्थ तत्कालै एउटा टीम निर्माण गरी **तालिम केन्द्रको आवधिक रणनैतिक योजना तर्जुमा** गरी कार्यान्वयन गर्नुपर्छ।

३. तालिम केन्द्रको संगठन संरचनामा प्रशासनिक शाखा, प्रशाखाको विन्यास स्पष्टरूपमा भएको छैन। त्यसलाई कम्तिमा नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान स्टाफ कलेज जावलाखेलको संगठन संरचना हेरेर सामाञ्जस्यता कायम गर्नुपर्छ। अनुसन्धान शाखाहरूको विकास गर्नुपर्छ। जनरल खालको भएर पनि स्टाफ कलेजमा जम्मा १०० कर्मचारी मात्र छन् भने यो विशिष्ट तालिम केन्द्रमा ३७ कर्मचारी छन्। यसको अर्थ यो तालिम केन्द्र पनि सानो क्षमताको रहेनछ। तर स्टाफ कलेजमा ५ वटा विशिष्ट श्रेणी सहित १५ वटा विभिन्न केन्द्रहरू गठन गरेको छ भने यसमा कुनै पनि त्यस्ता **अध्ययन अनुसन्धान केन्द्र बनाइएको छैन**। हामीले पनि यो तालिम केन्द्रमा पनि केहि विशिष्ठिकृत केन्द्रहरू गठन गर्नुपर्छ। ति केन्द्र भनेको भएकै कर्मचारीहरूको समूह बनाई थप जिम्मेवारी दिने विषय हो, जसले विशेष विषयमा काम गर्छ। समग्रमा तत्कालै तालिम केन्द्रको **शाखाहरू विन्यास गरी काम बाँडफाँट** गरी जिम्मेवारी तोक्नुपर्छ। यसको लागि अहिले भएकै संरचनालाई काम बाँडफाँट गरेर अगाडी बढने र O & M भए पछि सोही बमोजिम मिलाउनु पर्छ।

व्यवस्थापकीय सुधार

४. तालिम केन्द्रको नयाँभवनमा छात्रावासको लागि पुर्वाधार र आवश्यक फर्निचर समेत व्यवस्था भइसकेको भएता पनि त्यसको उपयोग गरी छात्रावास सञ्चालनमा ल्याइएको छैन। अधिकाँश प्रशिक्षार्थीहरूले छात्रावासको माग गरेका छन्। तत्कालै वार्डेन लगायतको व्यवस्था गरी **छात्रावास सञ्चालन**मा ल्याउन सकिएमा प्रशिक्षार्थीहरूले ठूलो राहत महसुस गर्नेछन्।

भवनमा ७ वटा तालिम हलहरू रहेका छन। वर्षैभरी ति हलहरू पुर्णरूपमा भरिने गरी तालिम कार्यक्रमहरू सञ्चालन गरिदैंनन्। वरिपरीका सरकारी तथा गैरसरकारी निकायहरूले पनि ति हलहरू उपयोगका लागि मागिरहेको अवस्था पनि छ। ति **हलहरूको अधिकतम उपयोगका लागि एउटा कार्यविधि** निर्माण गरी हलहरूको पूर्णक्षमतामा उपयोग गर्नुपर्छ।

केन्द्रको भवन नयाँ र ठुलो छ तर त्यसको **कार्यवातावरणका लागि आवश्यक साजसज्जा** गर्न सकिएको छैन। पुराना कार्यक्रमका झलकहरूका तस्विरहरू राख्ने, Indoor Plant राख्ने, विभिन्न सिकाई सम्बन्धी Quotation राख्ने लगायतका कामहरू गर्नुपर्छ।

कार्यालय भवन ज्यादै ठुलो भएकोले त्यसको स्याहार गर्न लगायतका लागि हाल रहेको **कार्यालय सञ्चालन बजेट ज्यादै न्यून** रहेकोले थप उपलब्ध गराउनुपर्छ।

चमेना गृहको व्यवसायिक सञ्चालन भएको छैन। त्यसैले चमेना गृह सञ्चालनका लागि आउट सोर्सिङ गरिनुपर्छ। अर्थ मन्त्रालय वा स्टाफ कलेजको चमेना गृहसँग सल्लाह गरेर उपाय निकाल्न सकिन्छ।

५. विषयगत विज्ञहरूको **रोष्टर तर्जुमा** गर्नुपर्छ। सेसन प्लान र मोड्युल निर्माणमा तिनलाई सहभागी गराउनुपर्छ।

प्रदेश मन्त्रालयहरू र जिल्लाका आन्तरिक राजस्व कार्यालय, भन्सार कार्यालय, कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयसँगको समन्वयमा **स्थलगत तालिमहरू सञ्चालन** गर्नुपर्छ। यसको पनि वार्षिक क्यालेण्डर तयार गरी काम गर्नुपर्छ।

तालिम कार्यक्रमका लागि आउने प्रशिक्षकहरूलाई सेसन पश्चात लगत्तै पारिश्रमिक भुक्तानी गर्ने गरिएको छैन। त्यसले गर्दा प्रशिक्षकहरूको गुनासो छ। त्यसैले संयोजकले पेश्की लिएर वा मोवाइल भुक्तानी विधि अपनाएर **सेसन पश्चात तत्कालै पारिश्रमिक** उपलव्ध गराउनु पर्छ।

६. सेवा प्रवेश होस वा पुनर्ताजगी र सेवाकालीन तालिममै पनि हामीले सिकाउने एउटै विषय जुन पटक पटक Repeat भइरहने खालको विषय छ भने त्यसलाई सानो Video Clip बनाई वेभसाइटमा राख्ने, सामाजिक सञ्जालमा राख्ने गर्नुपर्छ। यसबाट एकैपटक सयौं इच्छुकहरूले लाभ लिन सक्दछन्।

तीन तीन महिनामा तालिम केन्द्रका गतिविधि समेटिएको **वित्त वुलेटिन प्रकाशन** गर्नुपर्छ। यसको लागि सम्पादन समूह निर्माण गरी काम गर्ने, बढीमा १०० प्रति छाप्ने र वेभसाइटमा अपलोड गर्नुपर्छ।

७. **अर्थमन्त्रालयका महाशाखाहरूको संस्थागत क्षमता विकास**का लागि शाखा/महाशाखाकै कार्यविवरण र त्यहाँ कार्यरत कर्मचारीको क्षमता र सीपको बीचमा सामाञ्जस्यता कायम गर्न निरन्तर सिकाई जरूरी छ। प्रत्येक महाशाखाका हरेक अधिकृतस्तरका कर्मचारीहरूको कार्यविवरण र कार्य फछ्र्यौट गर्ने विधि यकिन गरी सोही बमोजिमको क्षमता विकासका कामहरूमा समेत तालिम केन्द्रले सहजीकरण र समन्वय गर्नुपर्छ।

८. सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनका विषयहरूमा तालिम केन्द्रले विभिन्न **सरोकारवालाहरू सँग छलफल तथा अन्तरक्रिया कार्यक्रम (Talk Program / Policy Dialogue series / Symposium)** गर्नुपर्छ। यसका लागि तालिम केन्द्रले Forum Create गरिदिनुपर्छ। महिनाको कम्तिमा एक पटक हाइ-टि सहितको २ घण्टे कार्यक्रम गर्नुपर्छ। यसले एउटा बहसको सिर्जना गर्छ भने Economic Specific talking Forum बन्दछ।

९. तालिम केन्द्रका सरोकारवाला निकायहरू भनेका अर्थ मन्त्रालय, आन्तरिक राजस्व विभाग, भन्सार विभाग, महालेखा नियन्त्रकको कार्यालय, महालेखापरीक्षकको कार्यालय, सम्पत्ति सुद्धिकरण विभाग, प्रदेशका मुख्यमन्त्री कार्यालय र राजस्व अनुसन्धान विभागहरू हुन। यिनिहरूसँग तालिम प्रमुख सहितको टीमले **सरोकारवालासँग नियमित भेटघाट र छलफल** गरिरहनुपर्छ। कामको प्रभावकारीता अभिवृद्धिका लागि यो अनिवार्य छ।

तालिम केन्द्र सुधारका लागि सबैजसो तालिम प्रमुखहरूले केही न केही सोच राखेर काम गर्न थालेको पाइयो। तर ति कामहरू टुँग्याउन नपाउँदै उनिहरू सरूवा भएर हिंडे पछि त्यसै रोकिएको रहेछ। कम्तिमा वर्षमा १ पटक **पुर्व प्रमुखहरूको भेला वा वैठक** राखी सुझावहरू लिने कार्यको थालनी तत्कालै गर्नुपर्छ।

निष्कर्ष

नेपालको सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन सुधारका लागि चाल्नुपर्ने कदमहरू मध्ये संरचनात्मक सुधारहरू लगायतका थुप्रै विषयका अतिरिक्त जनशक्ति विकासको पाटो सबैभन्दा मुख्य हो। जनशक्ति विकास बिनाको सुधार न त अपेक्षित प्रतिफलदायी हुन्छ न त दीगो हुन्छ। हुन त हाम्रो राजस्व प्रशासन तालिम केन्द्रको पनि स्थापना भएको ४२ वर्ष बितिसकेको छ। यसको स्थापना बेलैमा भएको हो र यसले हिजोका दिन सम्म राम्रो सेवा प्रदान गरेकै हो।

तर हाल आएर यसले धेरै चुनौति भोग्नुपरेको छ। विज्ञान र विकासको रकेट समानको वृद्धिको कारणले ल्याएको चुनौति सामना गर्न सक्ने जनशक्ति विकास गर्नुपरेको छ। त्यसमा पनि एकातर्फ जनशक्तिको संख्या एवम विविधतामा अत्यधिक बढोत्तरी भएको छ भने अर्को तर्फ शासन प्रणाली नै संघीय प्रणालीमा रूपान्तरण भएको कारण तीन तहको सार्वजनिक वित्तिय उत्तरदायित्व र वित्तिय अनुशासन कायम गर्न सक्ने जनशक्ति विकास गर्नुपरेको छ।

तसर्थ, विद्यमान तालिम केन्द्रलाई अझ कानुनीरूपमै स्वायत्त प्रदान गर्दै यस अन्तर्गत प्रत्यक्ष कर, अप्रत्यक्ष कर र लेखा एवम लेखापरीक्षण विषयमा तालिम तथा अनुसन्धानका लागि तीनवटा विशिष्टिकृत तालिम केन्द्र र आवश्यकता अनुसार तिनका शाखाहरू विस्तार गरी प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्नु आजको आवश्यकता हो। गैर कर प्रशासनसँग सम्बन्धित कर्मचारीका लागि विषयगत मन्त्रालयहरू र तिनका तालिम केन्द्रहरूसँग यस तालिम केन्द्रले कार्यगत एकता तथा सम्झौता गरी कार्य गर्नुपर्दछ।

सन्दर्भ सामग्री

https://naaa.gov.in/en-IN/index.html
https://www.nacin.gov.in/hindi
https://www.nadt.gov.in/BannerPage.aspx
https://pfmtc.gov.np/en

नेपालको आप्रवासन स्थिति, आचार-सम्मत भर्ना (Ethical Recruitment) सिद्धान्त र अभ्यास

झक्क प्रसाद आचार्य*

१. पृष्ठभूमि

विश्वव्यापीकरणको वर्तमान समयमा आफ्नो देशको सीमाभन्दा बाहिर विभिन्न पेशा व्यवसाय वा अन्य विविध क्षेत्रमा रहेका नागरिकलाई आप्रवासीको रुपमा लिइन्छ। आप्रवासनको आयामभित्र श्रम आप्रवासनमा औपचारिक र अनौपचारिक तरिका अपनाई अस्थायी रूपमा वयस्क जनशक्ति भारत लगायतका मूल रूपमा (केही अपवादबाहेक) विश्वका विकासोन्मुख दक्षिणी गोलार्द्ध (ग्लोबल साउथ) मुलुकमा श्रमिकका रूपमा गई विप्रेषण परिवारलाई पठाउँने, केही वर्षपछि आफ्नै समाजमा फर्कन्छ र आफूले आर्जन गरेको अर्थ, अनुभव, सीप र दक्षता सबै आफ्नो समाजलाई फर्काई समाजको बृहत्तर हितमा लगानी गर्ने एउटा वर्ग रहेको छ। अर्को, स्थायी रूपमै मुलुक छोडेर बसाइँ सरि क्रमशः डायस्पोरामा रूपान्तरण हुन्छ। उसो त राजनीतिक र अन्य कारणले आफ्नो थातथलो छोड्नुपर्ने समस्याका कारण बाहिरिएका शरणार्थी समेत बृहत् आप्रवासनमा समाबेश हुन्छन्। विश्वव्यापी आप्रवासनको प्रवृत्ति हेर्दा विश्वको कुल जनसंख्याको करिब ३.८ प्रतिशत जनसंख्या आफ्नो देश बाहिर छन्। यस क्रममा आप्रवासीहरूको मानव अधिकार, श्रम कानुनबमोजिम मर्यादित काम र रोजगारीका स्थापित मूल्य र मान्यता आत्मसात गर्नु जरुरी छ। आप्रवासनमा रहेका श्रमिकले पठाएको रेमिटान्सबाट देशको आर्थिक सामाजिक विकासमा महत्त्वपूर्ण योगदान रहेको छ।

२. विश्व परिदृष्य र नेपालको आप्रवासनको स्थिति

संयुक्त राष्ट्रसंघमा तीन दशकदेखि विकासको बहसले पश्चिमा दातृ मुलुक र अन्य भूगोलबीच विभाजित मनस्थितिका कारण समग्र आप्रवासन बहसलाई पेचिलो बनाएको छ। सहस्राब्दी विकास लक्ष्यको बहस हुँदै अहिले दिगो विकास लक्ष्य (एसडीजी) र विकासोन्मुख राष्ट्रको रुपमा स्तरोन्नति लगायत राष्ट्रिय नीति तथा कार्यक्रमका बहसले समाजका सीमान्त वर्गका आम नागरिकलाई अपेक्षित रुपमा सम्बोधन गर्न सकेको छैन। विकास र समृद्धिका विश्वमञ्चहरूमा हुने बहस र काठमाडौं—नियन्त्रित योजनाहरूभन्दा घरआँगन, सडक, गल्ली र पाखाहरूमा उपलब्ध हुने श्रम दलालहरूको दिल्ली, बम्बई, पन्जाब, सिमला, कश्मीर लगायततिर जाने रेलका टिकटसहित भारी ऋणसँगै आउने असमान सम्झौताका श्रम करारपत्रहरूले बढी अर्थ राख्छन्। यो दक्षिण एसियासहित श्रम निर्यात गरेर अर्थतन्त्र थेग्ने अधिकांश मुलुकको साझा नियति बनेको छ।

पछिल्लो समयमा सबैको सरोकारको विषय आप्रवासन र विकासबीचको सम्बन्ध हो। आप्रवासीका उद्‌गम मुलुकको कमजोर आर्थिक स्थिति र विकास योजनाका असफलताका विविध पक्षलाई ध्यानमा राखी

---

* सहसचिव, श्रम, रोजगार तथा सामाजिक सुरक्षा मन्त्रालय

बेरोजगारीको समस्या र त्यसले सृजना गर्न सक्ने सम्भावित राजनीतिक र सामाजिक अशान्ति, उथलपुथललाई साम्य पार्नका लागि युवा जनशक्तिको व्यवस्थापन गर्नुपर्ने बाध्यता अल्पविकसित मुलुकमा रह्यो। अर्कोतिर नीतिगत भ्रष्टाचारले ती मुलुकको राष्ट्रिय अर्थतन्त्र धराशायी हुनबाट जोगाउन र राज्यले दैनिक खर्च धान्न पनि नेपालजस्ता मुलुकहरूलाई असमान सम्झौता गरी श्रम निर्यातमार्फत विदेशी मुद्रा सञ्चितिको विकल्प पनि नभएको स्थिति छ।

मुलुकको अर्थतन्त्र खस्किँदै जानु, आन्तरिक रोजगारीका अवसर राजनीतिक नारामा मात्र सीमित हुनु, छिमेकी मुलुकहरूको आर्थिक पक्ष सबल हुनुले विश्वमानचित्रमा नेपालजस्ता मुलुकहरूको लागि श्रम निर्यातको विकल्प रहेन। गन्तव्य मुलुकको विकासको लक्ष्यलाई गति दिन सस्ता, जति शोषण गरेर पनि चुपचाप काम गर्न तयार श्रमिकहरूको आवश्यकता अपरिहार्य भयो। श्रम आप्रवासनका प्रमुख गन्तव्य मुलुकहरूका सन्दर्भमा विश्वमानचित्रमा मध्यपूर्व, मलेसिया र दक्षिण कोरियाजस्ता विकासोन्मुख भनिएका मुलुकहरू नै छन्। संरचनागत विकास, सामाजिक चेतना, सांस्कृतिक रूपान्तरण र आर्थिक समृद्धिको दृष्टिकोणबाट विश्लेषण गर्दा नेपालसहित दक्षिण एसियाका श्रम आप्रवासी उद्गम मुलुकहरूका तुलनामा ती गन्तव्य मुलुकको अवस्था विकसित मुलुकसंग तुलनायोग्य छ।

नेपालमा आ.व. २०४४/०४५ देखि वैदेशिक रोजगारी बढ्न थालेको हो। आ.व. २०५४/०५५ सम्म वार्षिक रुपमा श्रम स्वीकृति लिएर वैदेशिक रोजगारीमा जाने श्रमिकको संख्या दशहजार भन्दा कम रहेकोमा आ.व. २०७८/०७९ मा आइपुग्दा संस्थागत, व्यक्तिगत र पुनः श्रम स्वीकृति गरी कुल ६३००८९ जना वैदेशिक रोजगारीमा गएको देखिन्छ। चालू आर्थिक वर्षको ६ महिनाको अवधिमा सबै प्रकारका श्रम स्वीकृति समेत ३९९३४६ जना वैदेशिक रोजगारीमा गएका छन्। नेपाल सरकारले हालसम्म ११ देशसँग द्विपक्षीय श्रम सम्झौता गरेको छ। करिब १७८ देशमा नेपालीको लागि खुला गरिएको छ। नेपाली श्रमिकले आर्जन गरेको करिब ६० प्रतिशत मात्र रेमिटान्स औपचारिक माध्यमबाट आउने एक तथ्याङ्कले देखाएको छ। आर्थिक वर्ष २०७६।०७७ र २०७७।०७८ मा कोभिड-१९ को विश्वव्यापी प्रभावको कारण वैदेशिक रोजगारीमा जाने श्रमिकको संख्या उल्लेखनीय रुपमा घटेको देखिन्छ। विगत १० वर्षको रेमिटान्स आप्रवाहको स्थिति यस प्रकार रहेको छ।

आप्रवासन र विप्रेषण आप्रवाह (रु.अर्बमा)

विवरण	वैदेशिक रोजगारमा गएका कामदारको संख्या	विप्रेषण आप्रवाह (रु. अर्बमा)	कूल गार्हस्थ उत्पादन	GDP को तुलनामा %
२०६९/७०	६१२०६७	४३४.६	१९४९.३	२२.३
२०७०/७१	६८४७२२	५४३.३	२२३२.	२४.३४
२०७१/७२	६६५५५६	६१७.३	२४२३.६	२५.४७
२०७२/७३	६४०९८१	६६५.१	२६०८.२	२५.५
२०७३/७४	६४२८५९	६९५.५	३०७७.१	२२.६
२०७४/७५	६१२६८५	७५५.१	३४५५.९	२१.८५

विवरण	वैदेशिक रोजगारमा गएका कामदारको संख्या	विप्रेषण आप्रवाह (रु. अर्बमा)	कूल गार्हस्थ उत्पादन	GDP को तुलनामा %
२०७५/७६	५०८८२८	८७९.४	३८५८.९	२२.७९
२०७६/७७	३६८३७३	८७५.	३८८८.७	२२.५
२०७७/७८	१६६६८९	९६१.१	४२७७.३	२२.४७
२०७८/७९	६३००८९	१००७.३	४८५१.६	२०.७९
२०७९/८० पहिलो पाँच महिना	३००३४६	४८०.५		

३. आचारसम्मत भर्ना (Ethical Recruitment): आइरिस सिद्धान्त, मापदण्ड र प्रमाणीकरण

सामान्य अर्थमा आचारसम्मत भर्ना (Ethical Recruitment) भनेको श्रमिकलाई कानुन सम्मत रुपमा भर्ना गर्नु हो। साथै, उनीहरूको मर्यादा र मानवअधिकारको निष्पक्ष र पारदर्शी ढंगमा सम्मान गर्नु हो। आइरिस मापदण्डले व्यवहारमा आचारसम्मत भर्नाको व्याख्या गर्दछ। यो मापदण्डमा अन्तर्राष्ट्रिय मानवअधिकार संयन्त्रहरू, आइएलओ महासन्धि र मापदण्ड, निष्पक्ष भर्नाका लागि आइएलओको सामान्य सिद्धान्त र सञ्चालन निर्देशिका, व्यापार र मानव अधिकारको संयुक्त राष्ट्रसंघको निर्देशक सिद्धान्तका साथसाथै विश्व रोजगार परिसंघको आचारसंहिता एवम् भर्ना लिने उद्योगका उन्नत आचारसंहिता र असल अभ्यासहरूलाई समेटिएको छ। आचारसम्मत भर्नाका सामान्य सिद्धान्त, कानुन र श्रमको आधारभूत सिद्धान्त र अधिकारमा श्रमिक भर्ना गराउने पक्षले आप्रवासी श्रमिकको भर्नासँग सम्बन्धित सबै प्रचलित कानुन, नियम, आप्रवासीसम्बन्धी बहुपक्षीय तथा द्विपक्षीय सहमति, श्रमिकको आफ्नो मुलुक/ बाटोमा पर्ने मुलुक र काममा जाने गन्तव्य मुलुकको आप्रवासी श्रमिकको भर्ना सम्बन्धी कानुन लगायत आप्रवासी श्रमिकहरूको बसाई तथा अध्यागमनसँग सम्बन्धित विषयहरू पालना गरेको हुनुपर्छ। यो सिद्धान्तले मूलतः मानव बेचबिखन, जबर्जस्ती श्रम र बालश्रममा रोक लगाउने लगायत स्वतन्त्रतापूर्वक सङ्गठित हुने र सामाजिक सौदाबाजी गर्ने तथा समानताका आधारमा बराबरीको सम्मान दिन र भेदभाव गर्न नपाइने जस्ता श्रमको अधिकार र आधारभूत सिद्धान्तसम्बन्धी आइएलओ घोषणा पत्रले मान्यता दिएका विषयहरूलाई समेटेको छ भने नैतिक र व्यवसायिक संहिताको सम्मान समेत गरेको छ।

नैतिकता र व्यवसायिक संहिताको सम्मान अन्तर्गत कानुनको सम्मान र आइरिस सिद्धान्त अनुकूलको जिम्मेवारी पूरा गर्ने सन्दर्भमा श्रमिकको भर्ना लिने पक्षले त्यस्तो व्यवस्थापन प्रणाली कायम गरेको हुनुपर्छ। जसमा भर्ना सम्बन्धी गतिविधिहरू आइरिस सिद्धान्तअनुरुप सञ्चालन गरिएको तथा आप्रवासी श्रमिकलाई लगनशीलताका साथ मर्यादित र सम्मानित व्यवहार गरेको, निरुत्साहित वा कुनै पनि खालको दबाव वा अपमानजनक र अमानवीय व्यवहारबाट मुक्त राखेको कुरा सुनिश्चित गरिएको होस। उल्लिखित प्रमुख दुई सामान्य सिद्धान्तको आधारमा देहायका ५ वटा सिद्धान्तहरू प्रतिपादन गरिएका छन्:

(१) आप्रवासी श्रमिकबाट भर्ना शुल्क तथा सम्बन्ध लागत उठाउन रोकः
श्रमिक भर्ना गर्ने पक्षले आप्रवासी श्रमिकसँग प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्ष, आंशिक वा पूर्ण कुनै पनि रुपमा

स्थायी वा अस्थायी काम वा रोजगारी दिलाएबापत भर्ना शुल्क र यससँग सम्बन्धित अन्य कुनै पनि लागत लिन पाउने छैन।

(२) हिडडुलको स्वतन्त्रताको सिद्धान्त:

श्रमिकको भर्ना गर्ने पक्षले आप्रवासी श्रमिक वा निजको परिवारसँग रोजगारी दिलाउने शर्तमा नगद जम्मा गर्न वा अन्य जमानत उपलब्ध गराउन आग्रह गर्ने छैन। साथै, अन्य कुनै कागजात वा कुनै व्यक्तिगत सामग्री आफूसँग राख्न खोस्न वा नष्ट गर्न पाउने छैन र कुनै कारण देखाएर हिंडडुलमा रोक लगाउन पाउने छैन।

(३) रोजगारीको सेवा शर्तको पारदर्शीताप्रति सम्मानः

श्रमिकको भर्ना लिने पक्षले आप्रवासी श्रमिकहरूलाई रोजगारी दिलाउनुपूर्व निजले बुझ्ने भाषामा लिखित पत्र उपलब्ध गराउनु पर्छ। त्यसमा रोजगारीमा सेवा शर्तको विस्तृत विवरण कम्तीमा पनि कामको प्रकृति, तलबमान र भुक्तानीका तरिका, काम गर्ने समय, लामो बिदा र अन्य छुट्टी, कानुनबमोजिम भुक्तानीमा कटौती गरिने रकम, राष्ट्रिय कानुन अनुसार रोजगारीबाट प्राप्त हुने लाभ समावेश भएको हुनुपर्छ। श्रमिकको भर्ना लिने पक्षले श्रमिकहरूबाट लिइएको सहमति कुनै दबावमा नपारी लिएको हो भन्ने कुरा सुनिश्चित गर्नु पर्छ।

(४) गोपनियता तथा विवरण(तथ्याङ्क) सुरक्षाको सम्मान:

श्रमिकको भर्ना लिने पक्षले आप्रवासी श्रमिकको नियुक्तिमा विचार गर्नुपर्ने वा आवश्यक पर्ने वा सहज हुने बाहेकका कामको दक्षता र सीप पुष्टि गर्नका लागि आवश्यक नपर्ने खालका व्यक्तिगत विवरण कुनै पनि फायल वा अभिलेखमा राख्न पाइदैन। श्रमिकको भर्ना लिने पक्षले सङ्कलन प्राप्त उपयोग हस्तान्तरण गरेका वा संरक्षणमा राखेका सबै व्यक्तिगत विवरणलाई गोप्य अभिलेखका रुपमा लिनुपर्नेछ र कानुनले खोजेको अवस्थामा बाहेक निज श्रमिक वा निजको प्रतिनिधिको लिखित सुसूचित सहमति बिना तेस्रो पक्षलाई उपलब्ध गराउन पाइँदैन।

(५) समाधानका उपायमा पहुँचको सम्मान:

श्रमिक भर्ना लिने पक्षले आप्रवासी श्रमिकले कुनै आक्षेप लाग्ने, प्रतिशोध लिने वा कामबाट हटाउने त्रास बिना नै समस्याहरूको समाधानका उपायहरूमा प्रभावकारी ढंगले पहुँच पाउने कुरा निश्चित गर्नुपर्छ। यस अन्तरगत श्रमिक भर्ना लिने पक्ष वा रोजगारदाताको आन्तरिक सुनुवाई प्रक्रिया तथा आफ्नो र काम गरिरहेको मुलुकको भर्ना सम्बन्धी गतिविधिहरूसँग सम्बन्धित कानुनले दिएका उपचारहरू पर्दछन्।

४. आइरिस कसरी अगाडि बढ्छ ?

सन् २०१८ डिसेम्बरदेखि आइरिस प्रमाणीकरण थालिएपछि आइरिसले केही छानिएका मुलुकमा बिस्तारै

नमूना परीक्षणलाई अगाडि बढाइएको छ। यस अन्तर्गत फिलिपिन्स तथा क्यानडामा दुई प्रान्त अल्वर्टा र सस्काचेवानमा आइरिसले पहिलो 'सरकारदेखि सरकारसम्म' नमूना आयोजना शुरु गरेको छ। पहिलो चरणमा आइरिसले भर्नामा प्रतिवद्धताकासाथ संलग्न पक्षलाई उसको क्षमता अभिवृद्धि गरी आइरिस मापदण्डका आवश्यकता पूरा गर्न आफ्नो सहयोग केन्द्रित गर्ने र प्रमाणीकरणको उद्देश्यले आइरिसले ती संस्थाहरूको मूल्याङ्कन गर्छ।

५. आचार सम्मत भर्ना र नेपालको अभ्यास

नेपाल सरकारले पनि आइरिस सिद्धान्तमा आधारित आचारसम्मत भर्ना (Fair Recruitment) अवलम्बनमा प्रतिबद्धता जनाएको छ। विशेष गरी वैदेशिक रोजगारीलाई सुरक्षित, मर्यादित र भरपर्दो तथा गन्तव्य देशमा श्रमिकको हक अधिकारको सुनिश्चिततालाई जोड दिएको छ। समाजको सीमान्त वर्गले छनौट रहेको वैदेशिक रोजगारमा जाने व्यक्तिको सम्पूर्ण खर्च रोजगारदाता संस्थाले व्यहोर्नु पर्ने, भर्ना प्रक्रियाका सम्पूर्ण चरणहरूको बारेमा श्रमिकलाई सूचनाको पहुँच हुनुपर्ने, निःशुल्क भिसा र टिकट सहित शून्य लागतमा पठाउने, श्रमिकले स्वतन्त्र ढंगले हिडडुल गर्न पाउने अधिकारको सुनिश्चिता, रोजगारीका सेवाशर्तको पारदर्शिताप्रति सम्मान, श्रमिकको व्यक्तिगत विवरणको व्यवस्थापन र विदेशमा रहेका श्रमिकका समस्याको समाधान तथा समाधानमा पहुँच समेत कायम गर्ने सवालमा नेपालको तयारी र क्षमताको अभाव रहेको छ। रोजगारीमा जाने श्रमिकको प्रवाह, खुला सीमाना तथा नियमन क्षमता केही मननीय सवाल रहेका छन्।

नेपाल सरकारले दक्षिण कोरिया, मलेसिया तथा अन्य देशहरूसँग श्रम सम्झौता गर्दा शून्य लागतमा श्रमिक पठाउने नीति सुरुवात गरेको छ। प्रचलित कानुनबमोजिम श्रमिक पठाउँदा लाग्ने कुनै पनि शुल्क लिन नपाउने व्यवस्था कार्यान्वयनमा ल्याइएको छ। तर इजाजतपत्रवाला संस्थाको कार्यसञ्चालन खर्च व्यवस्थापन, विदेशी कम्पनीबाट माग ल्याउँदा अवैधानिक रुपमा बुझाउनु पर्ने रकम लगायतका विषयले यसको प्रभावकारी कार्यान्वयनमा प्रभाव पारेको छ। मूलतः पहुँचवाला व्यक्ति र परिवारका केही सदस्यहरू यसबाट लाभान्वित भएका छन्। शून्य लागतमा श्रमिक पठाउने सवालमा केही प्रगति भएको छ। यस कार्यको नियमन तथा सहजीकरणको लागि वैदेशिक रोजगार नीति, ऐन, नियमावली, विविध कार्यविधि, निर्देशिका, मापदण्ड तथा द्विपक्षीय श्रम सम्झौताहरू कार्यान्वयनमा रहेका छन्। साथै, संस्थागत व्यवस्था, अनलाइन प्रणालीको विकास र यससँग सम्बन्धित न्यायिक निरुपणको संयन्त्र समेत स्थापना गरिएको छ।

नेपाल सरकारले आचारसम्मत (Ethical Recruitment) को कार्यलाई कानुनी रुपमा सबल प्रविधिमैत्री बनाउनको लागि मौजुदा ऐन तथा नियमावलीमा सुधार, श्रम स्वीकृति सम्बन्धी सबै कामलाई सूचना प्रविधिमा आधारित र सबै रोजगारदाताहरूको समेत प्रणालीमा पहुँच, पूर्व प्रस्थान अभिमुखीकरण तालिम अनिवार्य, ३९ जिल्लाका आप्रवासन सूचना केन्द्रमार्फत आप्रवासन सम्बन्धी सूचना प्रवाह सेवा, थप देशहरूसँग श्रम सम्झौता र वैदेशिक रोजगारीबाट फर्केका श्रमिकको समाजमा पुनःएकीकरण सम्बन्धी कार्यलाई प्राथमिकताकासाथ अगाडि बढाएको छ।

६. आचारसम्मत भर्ना (Ethical Recruitment) प्रक्रियाको आवश्यकता

आचारसम्मत भर्ना (Ethical Recruitment) प्रक्रियाबाट कामदारको हकमा मर्यादित काम र तलबमा पहुँच,

पारदर्शिता, अनावश्यक खर्च कटौती,रोजगार करारपत्रबमोजिमको कार्य वातावरण,न्यायमा पहुँच,असुरक्षाको अन्त हुनेछ। रोजगारदाताको हकमा आवश्यकतानुसार दक्ष कामदार आपूर्ति, संस्थाको उत्पादकत्व र कामदारमा सन्तुष्टि, कार्यसम्पादनमा सहजता र संस्थाको व्यवसायिकतामा अभिवृद्धि तथा सरकारको हकमा श्रम बजार चलायमान हुने, नीतिगत स्पष्टता कायम हुने, कामदारहरूको संरक्षण हुने र आप्रवासी कामदारको आर्थिक योगदान हुने विप्रेषण आप्रवाहमा बढोत्तरी हुने सैद्धान्तिक र व्यवहारिक पक्ष रहेका छन्।

७. आप्रवासनको व्यवस्थापनमा देखिएका समस्या

राजनीतिक नेतृत्व वैदेशिक रोजगारीको बदलिँदो स्वरूप र आयामभन्दा धेरै टाढा छ वा समग्र श्रम आप्रवासनलाई नजिकबाट बुझ्न नसकेको आभास भएको छ। यो नियतिलाई सम्बोधन गर्न आम नागरिक अब सचेत मात्र होइन, गम्भीर हुन जरुरी छ। राजनीतिक नेतृत्व समस्याका गहिराईमा पुगेर यसको निक्यौल गर्ने चरणमा नपुग्दै नयाँ कोर्ष लिने प्रवृत्तिले साकार रुप लिन सकेको छैन।

आप्रवासन लगायतका वैदेशिक रोजगारको चरणमा पूर्व प्रस्थानदेखि रोजगारीबाट फिर्ता भई समाजमा पुनःएकीकरण हुने चरणसम्म वलग्रेती समस्या रहेका छन्। रोजगारीका क्रममा हुने विभिन्न प्रकारका ठगीबाट पीडित हुने, विदेशमा मृत्यु हुने मृतकको लास नेपाल ल्याउने समस्या, अंगभङ्ग र कोमामा विभिन्न अस्पतालमा रहेका बिरामीहरूको उपचार, विविध कारणले बेपता भएका श्रमिकहरूको खोजी र उद्धार तथा भिसाको म्याद समाप्त हुदा पनि लुकेर बस्ने प्रवृत्ति, नेपाल सरकारले श्रम अनुमति प्रतिबन्ध लगाएका देशमा अवैधानिक तरीकाले घरेलु श्रमिकको रुपमा जाने महिला कामदारहरू आप्रवासनमा बिना कुनै जानकारी रहने र कुनै समस्या परेको अवस्थामा मात्र नेपाल सरकार र कुटनीतिक निकायको सम्पर्कमा आउने आदि समस्या रहेका छन्।

८. आगामी कार्यदिशा

सुरक्षित आप्रवासन र आचारसम्मत भर्ना नीतिको लागि सबै सरोकारवालाहरूको समन्वय र सहकार्यमा श्रम, रोजगार तथा सामाजिक सुरक्षा मन्त्रालयको भावी नीति देहायका विषयमा केन्द्रित हुनु पर्नेछः-

- मौजुदा कानुनी तथा नीतिगत क्षेत्रको सवलीकरण
- श्रम सम्बद्ध सबै प्रकारका सेवा प्रवाहको लागि विद्युतीय शासन प्रणालीको स्तरोन्नति गर्नुपर्ने,
- सेवा प्रवाहलाई विकेन्द्रित गरी स्थानीय तहसम्म पुऱ्याउने,
- सबै प्रकारका समस्याको तत्काल न्यायको अनुभूति हुने गरी न्यायमा पहुँच स्थापित गर्ने,
- श्रमिकहरूको स्वास्थ्य र सुरक्षा व्यवस्थालाई अनुकुल बनाउन नियमित रुपमा कार्यस्थल अनुगमन तथा बसोबासस्थलको अनुगमन गरी सुधारका लागि पहल गर्ने,
- अनौपचारिक स्वरोजगार वैदेशिक रोजगारमा रहेका श्रमिक र वैदेशिक रोजगारीमा स्वरोजगारमा रहेका श्रमिकलाई योगदानमा आधारित सामाजिक सुरक्षामा आबद्ध गराउने,
- श्रम गन्तव्य मुलकमा रहेका श्रमिकको हक हित सम्बर्द्धन र प्रवर्द्धन तथा नवीन सुरक्षित गन्तव्य मुलुकको खोजी गर्न परराष्ट्र मन्त्रालयको समन्वय र सहकार्यमा श्रम कुटनीति प्रभावकारी बनाउने,

- Whole of the Government and whole of the society को अवधारणा अनुसार आप्रवासनको क्षेत्रमा आबद्ध सबै सरोकारवालाको फोरम विकास गरी नीतिगत तथा विविध विषयमा छलफल सहकार्य र सहजीकरणका गतिविधि सञ्चालन गर्ने,
- दक्ष र सीपयुक्त मानव स्रोत विकासको लागि तालिम र सो को प्रमाणीकरणको क्षेत्रमा संस्थागत संरचना विकास र प्रबर्द्धन गर्ने,
- कोभिड-१९ प्रकृतिका विपद् तथा संकटको पूर्वानुमान तथा सो को सामना गर्न आवश्यक योजना तयार गरी कार्यान्वयन गर्ने,
- विप्रेषण औपचारिक माध्यमबाट भित्र्याउन आवश्यक नीतिगत तथा प्रक्रियागत सुधार गर्ने,
- सबै प्रकारका सेवा, सुविधा र सूचनामा श्रमिकको पहुँच स्थापित गर्ने,
- श्रम आप्रवासन सम्बन्धी खण्डीकृत तथ्याङ्क सङ्कलन, अभिलेख व्यवस्थापन र सो को विश्लेषण गरी नीति निर्माणमा उपयोग गर्ने।

९. निश्कर्ष

नेपालमा आन्तरिक रोजगारीका न्यून अवसरको कारण वार्षिक वैदेशिक रोजगारीमा जाने संख्या बढ्दो छ। वैदशिक रोजगारीलाई सुरक्षित, मर्यादित, भरपर्दो र व्यवस्थित बनाउन विभिन्न नीतिगत, कानुनी र संस्थागत व्यवस्था छन्। समाजको सीमान्त वर्गको आकर्षण रहेको यस क्षेत्रमा देखिएका विकृति बिसंगतिको न्यूनीकरण गरी श्रम क्षेत्रलाई सुशासनयुक्त बनाउन अन्तर्राष्ट्रिय रुपमा अभ्यासमा रहेको आचारसम्मत भर्ना नीति नेपालको लागि सान्दर्भिक रहेको छ। यसको व्यवहारिक कार्यान्वयनमा नेपाल सरकार, सम्बद्ध सबै सरोकारवाला निकायहरू र अन्तर्राष्ट्रिय संघ संस्थाहरूको समन्वय, सहकार्य, साझेदारी र सहजीकरणको आवश्यकता रहेको छ।

सन्दर्भ सामग्री

कानुन किताव व्यवस्था समिति, नेपालको संविधान
वार्षिक प्रतिवेदन २०७८।०७९, श्रम रोजगार तथा सामाजिक सुरक्षा मन्त्रालय, सिंहदरवार काठमाण्डौ।
देशको बर्तमान आर्थिक तथा वित्तीय स्थिति, २०७९।८० को पाँच महिनाको तथ्याङ्कमा आधारित।
वैदेशिक रोजगार ऐन, २०६४ तथा वैदेशिक रोजगार नियमावली, २०६४
ILO, न्यायोचित भर्ना प्रक्रियाका सिद्धान्त र कार्यविधि
www.dofe.gov.np
iris@iom.int
www.google.org

सार्वजनिक नीति निर्माण र प्रक्रिया
(policy formulation and process)

सुशील ढकाल*

१. सार्वजनिक नीति निर्माण

सार्वजनिक नीति निर्माण कुनै अध्ययन सृजना, उत्पत्ति, कार्यान्वयन, कानुन नियमको कार्यान्वयन, लगानी प्राथमिकता, कुनै कार्यहरू वा कुनै विशेष प्रकारको चासो मुद्दा वा सवालहरूमा सरकार र सरकारको तहले गर्ने कार्य हो । Public policy formulation is the study on a specific public issue or a course of action on creating or implementing of laws, regulations, funding priorities or other actions by government or level of government, Local, State or federal government.

१.१ नीति के हो ?

नीति शब्द र यसको बुझाइले नीतिलाई मार्गदर्शक, सञ्चालक, आचरण, आचार, पद्धति, कुनै तथ्य विवरण आदिले नीतिलाई बुझ्ने गरिन्छ । विस्तृत रूपमा भन्दा सरकारले लिने लक्ष्य, उद्देश्य र त्यसको विवरण पनि एक नीति हो। Policy is generally means what government does or doesn't on a course of governmental activities.

१.१.१. नीतिका प्रकारहरू:

नीतिलाई यसको कथन, नीतिले सम्बोधन गरेका विषयहरू, नीति समस्या निर्धारण एवं नीतिको लक्ष्य उद्देश्य र कार्यहरू अनुसार यसको वर्गीकरण गरेर हेरिन्छ । यसको प्रकारमा :-

- नियामक नीतिहरू (Regulatory policy)
- वितरणकारी नीतिहरू (Distributive Policy)
- पूनर्वितरणकारी नीति (Redistributive Policy)
- कडा नीति (Hard Policy)
- नरम/लचिलो नीति (Soft Policy)
- सारभूत नीति (Substantive Policy)
- स्थापक/प्रतिस्थापक नीति (Constituent Policy)

२. सार्वजनिक नीति निर्माणका चक्रहरू (Steps of policy making goals)

सार्वजनिक नीतिलाई सहि रूपमा निर्माण गर्न, त्यसको विविध पक्षमा गहन विस्तृत र सर्वपक्षीय अध्ययन भई नीतिको शुरुवात गरिनु पर्छ । कतिपय नीतिमा विषय अभिवृद्धि Value add गरे हुन्छ भने कतिपय नीति नयाँ नै बनाउनु पर्ने हुन्छ र कतिपय नीति परिवर्तन गर्नुपर्ने हुन्छ र यसमा कसरी सहि नीति मार्ग पत्ता लगाउने भन्ने विषय नीति निर्माणका चक्रहरूले धेरै हदसम्म निर्धारण गर्छन् । यसमा विशेष गरी निम्न चरणहरू पर्छन् ।

* सहसचिव, राष्ट्रिय योजना आयोग

२.१ विषयवस्तु तथा तथ्य निर्धारण **(Agenda Setting)**

यसमा तथ्य, समस्या, चुनौती, असर, प्रभाव जस्ता तमाम विषयहरू निर्धारण भई एजेन्डा निर्धारण (Agenda Setting) गरिन्छ । यस्ता एजेन्डाहरू निम्न प्रकारका हुन्छन् वा हुन सक्छन्।

- प्रणालीबाट आएकाहरू (Systematic Agenda)
- संस्थाबाट आएकाहरू (Institutional Agenda)
- स्वविवेकीय र तथ्यात्मकबाट आएकाहरू (Discretionary Agenda)
- निर्णय गरेर वा विकल्प छनौट गरेर आएकाहरू (Decision Agenda)
- समसामयिक मामिलाहरू (Recent/current issues)
- राष्ट्रिय अन्तर्राष्ट्रिय मामिलाहरू (National & International perspectives)

२.२ नीति चक्रमा निर्धारण गरिने विषय र तहहरू (Consideration on policy formulation & it's steps)

नीति निर्माण गर्दा नीतिले केही चरण र तहहरू पार पर्छ र ती तह र चरणहरूमाः-

नीतिको निर्माण तथा तह(Policy formulation & it's steps): नीति विकल्प र यसको लक्ष्य, उद्देश्य, पद्धति तरीका र सरकारले छनौट गर्ने विषयहरू आदिलाई केही व्यापक छलफल,गहन अध्ययन वा यसका समग्र आर्थिक-सामाजिक पक्षमा हेरी नीति निर्माण गर्ने गरिन्छ । नीतिहरूको छनौट (Policy Choices) इच्छित, अनिच्छित कुराहरू र विस्तृतीकरण गर्दै संक्षेपीकरण पनि गरिन्छ ।

निर्णय र तह (Decision making) यसमा निर्णय वा नीतिको निर्णय हुन्छ । निर्णय गर्ने सिद्धान्तहरू (Decision making theories) को यस तहमा विशेष प्रभाव रहेको हुन्छ । निर्णय गर्दा अपनाइने तथ्यहरू र तत्वहरूको यसमा अनुसरण गरिन्छ ।

नीति कार्यान्वयन (Policy Implementation & it's steps) नीतिलाई कार्यान्वयनयोग्य बनाउन यसलाई नीतिगत, प्रक्रियागत, संस्थागत र सर्वपक्षीय रूपमा कार्यान्वयनमा लगिन्छ । सरकारले राम्रा, नराम्रा, इच्छित अनिच्छित विषयहरूमा कसरी नीतिहरूको कार्यान्वयन गरिन्छ यसमा उल्लेख भएको हुन्छ । कार्यान्वयनका तह र प्रक्रिया पनि उल्लेख भएको हुन्छ ।

नीति मूल्याङ्कन **(Policy Evaluation & it's steps)** सरकार र सरकारका अङ्गहरू र नीति कार्यान्वयनमा संलग्न, असंलग्न भएकाहरू र नीतिले प्रभाव पारेको, नपारेका सबै वर्ग र तहबाट नीतिको समग्र मूल्याङ्कन गरिन्छ । यसले नीति उत्पादन, नीति प्रभाव, नीति असर र भविष्यमा गर्नुपर्ने सुधार वा **Value Add** का विषयमा उल्लेख गर्ने गर्छ ।

- **यी तह (Steps) हरूलाई निम्न रूपमा उल्लेख गर्न सकिन्छ ।**
  - समस्या वा नीति कथन (Policy Statement or Problem definition)
  - विषय निर्धारण (Agenda Setting)
  - नीति विकास (Policy Development)
  - नीति अनुसरण (Policy Adoption)
  - नीति कार्यान्वयन (Policy Implementation)
  - नीति मूल्याङ्कन (Policy Evaluation)

३. नीति निर्माणमा अपनाइने नविन प्रविधिहरू(Technologies in policy formulation):-

नीति निर्माणका लागि प्रक्रियागत, चरणगत र प्रणालीगत एवं विविध शैली र विषयहरू रहेका हुन्छन् । यी विषयहरू मध्ये सूचना प्रविधि(IT) वा सूचना सञ्चार प्रविधि(ICT) र ज्ञानको (Knowledge & its sharing) उपयोग पनि अहम् रूपमा रहेको हुन्छन् ।

नीति निर्माणमा सूचना प्रविधिको प्रयोग (Role of Informational Technologies or informational Communication technologies in policy formulation):-

प्रविधिले संसारमा निकै परिवर्तन र सहजिकरण गरे/गराएको छ । यस क्रममा सूचना प्रविधि (IT), सूचना सञ्चार प्रविधि (ICTs), व्यवस्थापन सूचना प्रणालीहरू (MIS) को प्रयोग व्यापक रूपमा गरिन्छ । हिजो आज यसलाई Systematic model of policy formulation अर्थात् नीति निर्माणमा प्रणालीको प्रयोगको रूपमा लिन थालिएको छ । कम्प्युटर र यसका सफ्टवेरहरूलाई Networking गर्दै संजालीकरण गर्दै प्रविधि र पद्धतिहरू अपनाइएको छ । यसमा निम्न कुराहरू पर्छनः

- नीति निर्माण तहमा यी प्रविधिको उपयोगिता (Applicability of these models on policy formulation)
- सूचना प्रविधिबाट सूचना, सूचकहरू संकलन (Role of IT in information gathering)
- विश्लेषण र निर्णयमा IT प्रयोग (Role & use of IT in public Participation)
- जनसहभागिता गराउन IT प्रयोग (Role & use of IT in public participation)
- पारदर्शिता र विश्वशनियतिको लागि IT प्रयोग (role and use of IT in Ensuring Transparency and reliability)

नीति निर्माणमा **IT** को प्रयोगले सरकारका नीति वा सार्वजनिक नीतिलाई बढी भन्दा बढी दक्ष**,** प्रभावकारी र लाभ लागत वा लागत प्रभावकारीता (**Cost effectiveness**) बनाउने लक्ष्य राखेको हुन्छ ।

४. सार्वजनिक नीति निर्माणका विविध पक्षहरूः

सार्वजनिक नीतिले सार्वजनिक प्रशासनले के कार्यान्वयन गर्छ गराउँछ सँग सम्बन्ध राख्छ । सन् १९६० को दशकमा सार्वजनिक नीतिले राजनीतिक शास्त्र (Political Science) सँग सोझै सम्बन्ध राख्दै यसको उत्पत्ति नै यही राजनीतिशास्त्रबाट भएको मानिन्थ्यो । यसलाई यसरी पनि बुझिन्छ, Form its beginnings, in sort Public Policy has been an effort to apply political Science to public affairs.

सार्वजनिक नीतिलाई यसको विधामा हेरेर पनि बुझिन्छ जस अनुसार सार्वजनिक नीतिको विधाले निम्न कुरा समेट्छः-

- सारभूत पक्ष (Substantive)
- प्रक्रियात्मक विषय (Processes)
- वर्णनात्मक (Descriptive)
- उद्देश्यमूलक रहने (Objectives)

सार्वजनिक नीतिका प्रमुख विशेषताहरूः

- यो उद्देश्य वा लक्ष्यमूलक हुन्छ ।
- यसमा क्रियाकलापको शृङ्खला रहेको हुन्छ ।
- यो यथार्थ वा वास्तविकपरक हुन्छ ।
- यो सकरात्मक/नकरात्मक भविष्यपरक पनि हुन्छ ।
- यो कानुन सम्मत र अख्तियार प्राप्त पनि हुन्छ ।

नीति निर्माणको सिद्धान्त वा पद्धतिः Approaches to Policy making

यसमा विभिन्न किसिमका पद्धतिहरू पर्छन् । जसको अध्ययन सूक्ष्म रूपमा विश्लेषण गरेर नीति निर्माण गर्ने गरिन्छ । यी विधिहरूमाः-

- जनमतको सिद्धान्तः The Populist Theory
- अभिवृद्धिको सिद्धान्त: The incremental theory
- विवेकशीलताको सिद्धान्तः The rational theory
- सीमित विवेकशीलताको सिद्धान्तः The limited rationalist theory
- मिश्रित लेखाजोखाः The mixed accounting theory
- निर्णय प्रक्रिया अवरोधको सिद्धान्तः The constraint theory of decision making

५. सार्वजनिक नीति निर्माण र कानुन

सार्वजनिक नीतिहरू निर्माण गरिन्छ । यी नीतिहरू विभिन्न स्तरमा निर्माण भएका हुन्छन्,

- संसदद्वारा बनाइएका वा पारित राजनीतिक वा सामान्य खालका नीतिहरू,
- मन्त्रिमण्डलबाट पारित नीतिहरू,
- प्रशासकीय नीतिहरूः सार्वजनिक प्रशासन र प्रशासकीय शासन वा देशमा लागु गरिने नीतिहरू
- प्राविधिक खालका नीतिहरू

नेपालमा सार्वजनिक नीति निर्माण र कानुनमा रूपान्तरण

सार्वजनिक नीतिहरूको सार्वजनिक उद्देश्य रहेको हुन्छ । यी नीतिहरू निर्माण भएपछि कानुनमा रूपान्तरण पनि गर्नुपर्ने हुन्छ । कतिपय नीतिहरू कानुनमै रूपान्तरण गराएर कार्यान्वयन गर्नुपर्ने हुन्छन् । कतिपय नीतिहरू मार्गदर्शनका रूपमा रहेका हुन्छन् । कानुन तर्जुमा दिग्दर्शनले नीतिहरूमध्ये कानुनमै रूपान्तरण गर्नुपर्ने नीतिहरू बारे उल्लेख गरेको छ ।

कानुनमै रूपान्तरण गर्नु पर्ने नीति

कतिपय नीतिलाई कार्यान्वयनमा ल्याउन कानुन निर्माण गर्नुपर्ने हुन्छ । कानुन तर्जुमा दिग्दर्शनले यस्ता नीतिहरूबारे उल्लेख गरेको छ । यस्ता नीतिहरूको कार्यान्वयन कानुन तर्जुमा गरी गरिन्छ ।(श्रोतः कानुन तर्जुमा दिग्दर्शन)

नीति, कानुनको उदगम श्रोत

राज्य सञ्चालनका क्रममा विविध प्रकारका मानवीय व्यवहारलाई नियमन, नियन्त्रण अनिवार्य गर्न गराउन, प्रोत्साहन दिन, हतोत्साहित गर्न वा देश विकासको लागि राज्य वा सरकारले नीति निर्माण गरी नीतिलाई कानुनमा रूपान्तरण गर्छ । त्यसैले- **"कानुन नीतिको दर्पण हो भने नीति कानुन निर्माणको पूर्वाधार हो ।"** (श्रोतः कानुन तर्जुमा दिग्दर्शन)

कानुनमा रूपान्तरण गरिरहनु नपर्ने नीतिहरूः

सामान्य प्रकृतिका कुनै हक अधिकार र दायित्व सृजना गर्ने उद्देश्य नराखेको नीतिलाई कानुनमा रूपान्तरण नगरी पनि सरकारले कार्यान्वयनमा ल्याउन सक्छ । जस्तैः- वैदेशिक सहायता नीति, परराष्ट्र नीति, वाणिज्य नीति, कृषि नीति आदि। (श्रोतः कानुन तर्जुमा दिग्दर्शन)

६ सार्वजनिक नीति निर्माणका श्रोतहरूः

राज्यले आम सरोकार, जनसरोकार, राष्ट्रिय-अन्तर्राष्ट्रिय चासोहरू र राष्ट्रहितलाई प्रवर्द्धन गर्दै राष्ट्रिय आवश्यकता पदपूर्ति गर्न लिनुपर्ने नीतिगत स्थापकहरू (Policy Stances) हरूमा आधारित भई सार्वजनिक नीति निर्माण भईरहेको हुन्छ । यस्ता श्रोतलाई निम्न रूपमा हेर्न सकिन्छ :-

- आर्थिक पक्ष
- सामाजिक पक्ष
- राजनीतिक पक्ष
- वातावरणीय पक्ष
- आन्तरिक पक्ष
- बाह्य पक्ष
- विविध पक्ष

सार्वजनिक नीतिका तहहरूः (Categories of Public Policy)

सार्वजनिक नीति निर्माण, नीति के हो, कसरी नीति आउँछ, बनाईन्छ वा विकास गरिन्छ भन्ने कुरा बुझ्न यसलाइ विभिन्न तह वा चरणमा विभाजन गरी यस्ता प्रत्येक तहको पहिचान र विश्लेषण गर्न आवश्यक हुन्छ।

- नीतिगत माग/चासो/मुद्दाहरू (Policy demand/Issues, Agendas)
- नीति निर्णयहरू (Policy Decision)
- नीति कथनहरू (Policy Statements)
- नीति उपलब्धि वा उपायहरू (Policy Output)
- नीति प्रभावहरू (Policy Outcomes

नीति निर्माणका चरणहरू

माथि नीति तहमा उल्लिखित नीति मागदेखि नीति प्रभावसम्मका नीति तहलाई नीति चरणका रूपमा पनि बुझ्न सकिन्छ ।

नीति प्रक्रियाः Policy Process

नीति निर्माण प्रक्रिया र चरणहरू एवं यसका सर्व पक्षीय अवस्थाहरूलाई नीति प्रक्रियाले समेटेको हुन्छ । यसमा निम्न प्रक्रिया रहेका हुन्छन् तथा यसका पक्षलाई पनि समेट्नु पर्छ ।

सैद्धान्तिक प्रक्रियाः

यसमा नीति निर्माण गर्ने सिद्धान्तहरू (Theoretical Principle) मान्यता/पद्धति (Approaches) र विधिहरू (Methods) लाई हेरेर नीति निर्माण हुन्छन् ।

नीति प्रकार वा यसका चासोहरू / मुद्दाहरू (**Typology of Policy issues)**

नीतिको प्रकार वा यसका चासो मुद्दा र समेट्नुपर्ने विषयहरू अनुसार यो प्रक्रिया निर्धारण हुन्छ । यसका

प्रकारका निम्न पर्छन्:

- वितरणकारी नीति: Distributive Policy/Issue
- पुर्न वितरणकारी नीतिः Redistributive Policy/Issue
- नियमनकारी नीतिः Regulatory Policy /Issue
- स्थापक नीतिः Constituent Policy/Issue
- द्वन्द समाधान नीति : Conflict Policy/Issue
- सौदावाजी नीतिः Bargaining Policy/Issue

नीति, पद्धति वा नीति निर्माणका विधि वा प्रक्रियाहरूः **Policy approaches & models**

यसमा कुनै सिद्धान्त वा कुन विधि अपनाइन्छ त्यस अनुसार नीति निर्माण गरिन्छ वा भएको मानिन्छ । यसमा निम्न विधि पर्छन ।

- प्रणाली विधिः System Approaches
- निर्णय निर्माण विधिः Decision making Approach
- बढोत्तरी /अभिवृद्धि विधिः Incremental Method
- आपशी समायोजन विधिः Mutual Adjustment Method
- संवेदनशील वा चेतनशील मूल्याङ्कनः Critical Evaluation

नीति निर्माणको सिद्धान्त वा पद्धतिः **Approaches to Policy making**

यसमा विभिन्न किसिमका पद्धतिहरू पर्छन् । जसको अध्ययन सूक्ष्म रूपमा विश्लेषण गरेर नीति निर्माण गर्ने गरिन्छ । यी विधिहरूमाः-

- जनमतको सिद्धान्तः The Populist Theory
- अभिवृद्धिको सिद्धान्त: The incremental theory
- विवेकशीलताको सिद्धान्तः The rational theory
- सीमित विवेकशीलताको सिद्धान्तः The limited rationalist theory
- मिश्रित लेखाजोखाः The mixed accounting theory
- निर्णय प्रक्रिया अवरोधको सिद्धान्तः The constraint theory of decision making

नेपालमा नीति निर्माण

नेपालमा नीति निर्माण र सार्वजनिक नीतिहरू निर्माण गर्ने समस्याहरू विभिन्न रहेका छन । नीतिको उद्देश्य, स्तर, व्यापकता (coverage) र कानुनको रूपान्तरण गर्नुपर्ने र गर्नु नपर्ने नीतिहरूको आधारजस्ता विषयहरूमा केन्द्रित भई नीति निर्माण हुने गर्छ । नीतिको प्रकार अनुसार यसको प्रकृया र निर्माण गर्ने संस्थाको निर्धारण हुने गर्छ ।

नीति निर्माणमा संलग्न हुन निकाय, संस्थाहरूः Agencies to be involved in policy making

सार्वजनिक नीति निर्माणको शक्ति, संरचना र नीति निर्माणको प्रक्रियाः Structure of power and policy making process

सार्वजनिक नीति निर्माण एक गहन विस्तृत र गाह्रो विषय पनि हो । जसको निर्माण गर्न सरकार निजी क्षेत्र, गैह्र सरकारी क्षेत्र र संस्थाहरू एवं राष्ट्रिय अन्तर्राष्ट्रिय सबै क्षेत्र निकायहरू समावेश भएको हुन्छन्। संविधान र राष्ट्रिय कानुनले नीति निर्माण, संरचना र मार्गदर्शन गरेको हुन्छ र यसमा निम्न कुराहरू पर्दछन्ः

- सरकारको शक्ति वा अधिकार
- संवैधानिक मार्ग दर्शनहरू
- संरचनागत व्यवहार

सारांश

हरेक वर्ग, क्षेत्र, देश समाजको नीतिहरू प्राचीन आधुनिक र नवआधुनिक समिश्रणबाट तयार भएको हुन्छ। नेपालमा नीति निर्माणका क्रममा सर्वपक्षीय संलग्नता र सहकार्यमा नीतिहरू निर्माण र परिमार्जन गरिन्छ । तर नीति अचलहरू policy stance वा नीति स्थापकबारे स्पष्टता नभएको वा यसमा कमी रहेको अवस्था छ। सङ्घीय सरकार, प्रदेश सरकार र स्थानीय सरकारहरूले तयार गर्ने नीतिहरूले नीतिहरूको Over existence अर्थात् बढ्दो दोहोरोपन र विरोधाभासको अवस्था आउन दिनु हुँदैन ।जे भए पनि व्यवस्था प्रणाली सुधार र भविष्यपरकता यसले समेटेको हुन्छ । समय र सन्दर्भलाई भित्र्याउने वा हटाउने उपायको रूपमा नीतिलाई लिइन्छ । जसले राम्रो नीति वा नीति स्थिरता Policy stance लिंदै समय सन्दर्भलाई मिलाएर समायोजन गर्दै नीति departure गर्न सक्छ।

सन्दर्भ सामग्री

Public Policy books by RK SAPRU
नेपालको संविधान
कानुन तर्जुमा दिग्दर्शन
विभिन्न सरकारी निकायका website
अन्य दैनिक प्रकाशन हुने online पत्रिकाहरू
विभिन्न सरकारी अर्ध सरकारी र अन्य संस्थाहरूको website
अन्य पत्र पत्रिकामा प्रकाशित यो लेखको लेखकका अन्य प्रकाशित लेखहरू ।

नेपालमा सरकारी कोषको वित्तीय व्यवस्थापन प्रणालीको समीक्षा

घनश्याम पराजुली*

परिचय

सामान्यतया कोष लेखा प्रणाली नाफा नकमाउने संस्था तथा सरकारी निकायले कुनै खास प्रयोजनका लागि प्राप्त भएको रकम सोही प्रयोजनमा खर्च भएको देखाउन प्रयोग गर्दछन। यो प्रणालीले प्राप्त भएको कोषको उपयोगको अवस्था देखाउँछ। दातृ निकाय वा अन्य निकायबाट प्राप्त रकमको उपयोगको अवस्था देखाउन यो प्रणाली प्रयोगमा ल्याइन्छ। यस्तै यो प्रणालीले नाफाको अवस्था (Profitability) भन्दा जवाफदेहिताको अवस्था (Accountability) लाई चित्रण गर्दछ। यसमा नाफा आर्जनको अवस्थाभन्दा खर्चको अवस्थालाई जोड दिइएको हुन्छ। यसका लागि उपलब्ध भएको कोष अनुसारको हिसाब प्रस्तुत गरिन्छ। हरेक कोषमा प्राप्त रकम, उपयोग रकम र बाँकी रकमको अवस्था प्रस्तुत गरिन्छ। संस्थाको नियमित कृयाकलापसँग सम्बन्धित र खास प्रयोजनलाई प्राप्त भएको स्रोत देखिने गरी वित्तीय विवरणमा प्रस्तुतीकरण गरिन्छ। संस्थाले विभिन्न प्रयोजनका लागि विभिन्न निकायबाट स्रोत प्राप्त गरेको अवस्थामा प्रयोजनगत तथा निकायगत कोषको प्राप्ति र उपयोगको अवस्था प्रस्तुत गर्नु पर्दछ।

कोषका किसिम

संस्थाको वित्तीय विवरण प्रस्तुतीकरण गर्दा कोषलाई सामान्यतया निम्न रूपमा वर्गीकरण गर्ने प्रचलन रहेको पाइन्छ।

क. अवरोधसहितको कोष (Restricted Fund): यस अन्तर्गत कोष प्राप्त गर्ने निकायले कोष प्रवाह गर्ने निकायले तोकेका शर्तहरू पालना गरी खर्च गर्नु पर्दछ। शर्तहरू पालना गरी खर्च नगरेमा कोष प्रवाह गर्ने निकायलाई बाँकी रकम फिर्ता गर्नु पर्ने हुन्छ। यो खास प्रयोजन (Particular purpose) मा मात्र उपयोग गर्न पाइन्छ। कोष उपयोग गर्न नसकेमा फिर्ता गर्नु पर्दछ।

ख. अवरोधरहित कोष (Unrestricted Fund): यस अन्तर्गत कोष उपलब्ध गराउनेले कुनै शर्त राखेको हुन्न। कोष प्राप्त गर्ने निकायले आफ्नो कार्यविधि अनुसार खर्च गर्न सक्छ। प्राप्त रकम संस्थाको आयको रूपमा प्रस्तुत गरिन्छ। यसको प्रयोग संस्थाको सामान्य प्रयोजन (General or any purpose) मा उपयोग गर्न सकिन्छ।

कोषको संकलन एवम् उपयोग गर्दा कानुनले गरेको व्यवस्था वा कोष उपलब्ध गराउनेसँग भएको सम्झौताका शर्त अनुसार कोषको अवस्था प्रस्तुत गर्नु पर्दछ।

* नायब महालेखापरीक्षक, महालेखापरीक्षकको कार्यालय

कोषका लागि लेखामान

कोषको लेखाङ्कन गर्दा निकायले अन्य नाफामूलक निकाय सरहको लेखामान प्रयोग गर्ने भए पनि प्रयोग गर्ने ढाँचामा केही अन्तर रहेको हुन्छ। नाफामूलक संस्थाले नाफा नोक्सान हिसाब तयार गरे पनि गैर नाफामूलक संस्थाले प्राप्ति र भुक्तानी हिसाबका अतिरिक्त आय व्यय हिसाब एवम् वासलात तयार गर्दछन्। प्राप्ति र भुक्तानी हिसाब तयार गर्दा संस्थाले पाएका सबै प्रकारका रकमहरू आय खण्डमा देखाइन्छ भने गरिएका भुक्तानीहरू भुक्तानी खण्डमा देखाइन्छ। कोषको अवस्थालाई प्रस्तुतीकरण गर्दा अवरोधरहित वा आंशिक अवरोध भएका वा पूर्णरूपमा अवरोध रहेका रकम भनी उल्लेख गरिन्छ।

लेखामान बोर्ड नेपालले गैर नाफामूलक संस्थाहरूका लागि जारी गरेको लेखामान (NAS for NPOs) मा गैर नाफामूलक संस्थाले वित्तीय विवरण तयार गर्दा कोषको जवाफदेहिता सम्बन्धी विवरण (Fund Accountability Statement) समेत तयार गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छ। लेखामानले प्रस्ताव गरेको वासलात अन्तर्गतको प्रकरण २२ मा संचित कोष र जगेडा सम्बन्धी व्यवस्था गरेको छ। संस्थाको सामान्य कारोबार संचालन गर्न प्राप्त भएका साधन स्रोतलाई अवरोधरहित वा सामान्य कोष मानिएको छ। यसै गरी संस्थालाई अवरोधरहित रूपमा प्राप्त भए पनि भविष्यमा मात्र परिचालन गर्न पाउने कोषलाई विशेष कोष (Designated Fund) मानेको र यसलाई अवरोधरहित कोषको रूपमा लेखाङ्कन गर्नु पर्दछ। यस्ता अवरोधरहित कोषलाई संस्थाको आफ्नै पूँजी मानी वित्तीय विवरणमा अवरोधसहितको कोषबाट अलग गरी प्रस्तुत गरिन्छ। त्यसै गरी सम्पन्न भइसकेका कृयाकलापमा कुनै बचत भएको र कोष उपलब्ध गराउनेबाट स्वीकृति प्राप्त भएमा सो रकमसमेत अवरोधरहित कोषमा समावेश गर्नु पर्दछ।

संस्थाले खास प्रयोजनमा मात्र प्रयोग गर्न पाउने गरी स्रोत प्राप्त गरेको हुन सक्छ। कोष उपलब्ध गराउने सरकारी वा अन्य दातृ निकायले सम्झौता वा घोषणा गरी शर्त राखेर दिएको वा संस्था स्वयमले स्रोत संकलन गर्दा वा पत्रपत्रिका वा अन्य संचार माध्याममा खास प्रयोजनमा मात्र प्रयोग गर्ने भनी घोषणा गरी संकलन गरेका स्रोतलाई अवरोधसहितको कोष मानी वित्तीय विवरणमा अलगै प्रस्तुत गर्नु पर्ने व्यवस्था गरेको छ। यस प्रयोजनमा प्राप्त भएको स्रोतलाई सोझै आयमा लेखाङ्कन गर्न नपाइने व्यवस्था छ।

संस्थाले दान (Endowment) को रूपमा प्राप्त गरेको रकमलाई संस्थाको कोषमा समावेश गर्नु पर्दछ। तर यस्तो रकम संस्थाले सामान्य प्रयोजनमा खर्च गर्न नपाउन सक्छ। यस्तो दानबाट प्राप्त भएको आयलाई अवरोधसहितको कार्य वा अन्य प्रयोजनमा खर्च गर्नुपर्दछ। दानको रूपमा दिएको रकम सरकार वा दाताले संस्थाको आयमा परिणत गरिदिएको अवस्थामा यस्तो दानकोष अवरोधरहित वा अवरोधसहितको आयमा परिणत हुन्छ। दानकोष रकमको अवस्था परिवर्तन भएमा सोही अनुसार लेखाङ्कन पनि परिवर्तन गर्नु पर्दछ।

नेपाल लेखामानको प्रकरण २८ मा अवरोधरहित वा अवरोधसहितको रकमलाई आय पहिचान गरी मापन गर्नु पर्ने व्यवस्था रहेको छ। संस्थाले अवरोध. रहित वा अवरोधसहितको आयलाई अलग गरी प्रचलित मूल्यमा मापन गरी लेखाङ्कन गर्नु पर्दछ। अवरोधसहितका योगदानहरू बिना शर्त वा निस्वार्थ भावले प्रदान गरिएका हुँदैनन। यसका लागि सम्झौता वा समझदारी भएको हुन्छ जस अनुसार रकम प्राप्त गर्न खास शर्तहरू पूरा गरेको हुनु पर्दछ। यस्ता शर्तहरू पूरा गरेपछि मात्र यस्तो रकम प्राप्त हुन्छ। यस्ता शर्तहरू पूरा

नगरेसम्म प्राप्त रकमलाई आयमा देखाउन मिल्दैन। शर्तहरू पूरा गरेपछि मात्र त्यसमा भएको खर्चलाई आयव्यय विवरणमा आयमा देखाउन मिल्छ। शर्त पूरा गर्न लागेको लागत मात्र संस्थाको आय तथा व्ययमा पहिचान गरी प्रस्तुत गर्नु पर्दछ। अवरोधसहितका रकम प्राप्त भएपछि संस्थाले वासलातमा अवरोधसहित कोष (Restricted Fund) मा देखाउनु पर्दछ। कुनै खास अवधिमा शर्त पूरा गर्न लागेको खर्चलाई अवरोधसहित कोषबाट घटाई आयव्यय हिसाबमा देखाउनु पर्दछ। शर्त पूरा भएपछि सो रकम आय एवम् व्ययमा देखाइने भएकाले संस्थाको आय व्यय विवरणमा शून्य असर देखाउँछ। यसका साथै शर्त पूरा गरी बाँकी रहेको बचत रकमलाई रकम उपलब्ध गराउनेको सहमति भएमा आयमा पहिचान गरिन्छ।

संस्थाले कुनै शर्त पूरा गर्नु नपर्ने गरी प्राप्त गरेको रकम अन्य कारोबार सरह संस्थाको आयमा देखाइन्छ। यसका लागि आय पहिचान गर्ने आधार पूरा गरेको हुनु पर्दछ। दान वा अनुदानको रूपमा प्राप्त रकम आयमा देखाउनु पर्छ र यस्तो रकम जिन्सीको रूपमा प्राप्त भएको भए प्रचलित मूल्यमा मापन गर्नु पर्दछ। त्यस्तै शर्तसहित प्राप्त भएका अनुदानलाई शर्त पूरा भएपछि मात्र आयमा देखाउनु पर्दछ।

संस्थाले आफ्नो वित्तीय विवरणमा अवरोधसहितको तथा अवरोधरहितको रकम प्रस्तुतीकरण गर्दा यस सम्बन्धी लेखा नीतिको खुलासा गर्नु पर्दछ। यस क्रममा पूरा गर्नुपर्ने शर्तहरू एवम् पूरा गर्न नसकेका शर्तहरू उल्लेख गर्नुपर्दछ। लेखामान बोर्डले सिफारिश गरेको गैर नाफामूलक संस्थाले तयार गर्नुपर्ने नमूना वित्तीय विवरणको ढाँचामा तयार गर्नु पर्ने ७ वटा विवरणमध्ये पाँचौं विवरण कोषको जवाफदेहिता सम्बन्धी विवरण (Fund Accountability Statement) रहेको छ। यस विवरणमा संस्थाले आयोजना अनुसार कोषको शुरु मौज्दात, यस अवधिमा प्राप्त कोष, खर्च नभई फिर्ता कोष रकम तथा उपलब्ध कोष रकम, कृयाकलाप अनुसारको खर्च रकम, विगत वर्षको वास्तविक रकम, यस वर्षको बजेट रकम र प्रतिवेदन अवधिमा प्राप्त रकम खुलाई तयार गर्नु पर्दछ। कोषमा उपलब्ध रकममा खर्च कटाई बाँकी रकममध्ये नगद मौज्दात, बैङ्क मौज्दात, पेश्की र आसामी साहु समेत प्रस्तुत गर्नु पर्दछ।

कोषको वित्तीय विवरण

कोष उपयोग गर्ने संस्थाले अन्य संस्था सरह लेखामान प्रयोग गरी एकीकृत वित्तीय विवरण प्रस्तुत गर्नु पर्दछ। वित्तीय विवरण प्रस्तुत गर्दा संस्था रहेको देशको कानुनी व्यवस्था अनुसार गर्नुपर्दछ। संस्थाको प्रकृति अनुसार लेखाङ्कन विधि फरक हुन सक्छ। सानो कारोबार गर्ने संस्थाले नगदमा आधारित विधि अवलम्बन गर्न सक्दछन् भने कारोबार धेरै भएमा प्रोदभावी लेखा प्रणाली अवलम्बन गर्नु पर्दछ। वित्तीय विवरण तयार गर्दा अन्तर्राष्ट्रिय रूपमा मान्यता प्राप्त लेखामान (IFRS) प्रयोग गर्नु पर्दछ। उदाहरणको लागि अमेरिकामा स्थापना भएका संस्थाले त्यहाँको लेखामान (FASB) पालना गर्नु पर्दछ। बेलायत सरकारले वार्षिक रूपमा सबै सरकारी कोषहरूको एकीकृत विवरण (Whole of Government Accounts) तयार गर्दा अन्तर्राष्ट्रिय लेखामान (IFRS) को पालना गर्नु पर्दछ।

वित्तीय विवरण प्रस्तुत गर्दा वित्तीय विवरणको रूपमा मान्यता दिइएका सबै विवरण तयार गर्नुपर्दछ। अवरोधसहितका कोषको लेखाङ्कन गर्दा आय पहिचान गर्दा प्रतिबन्धित कोष विधि (Restricted Fund Method) अवलम्बन गर्नु पर्दछ। जसमा आम्दानी प्राप्त हुँदा नै आय पहिचान नगरी खर्च नभए (until

expended) सम्म आयमा देखाउन (deferred from revenue) मिल्दैन। यसका लागि कोषको प्राप्ति खर्च र बाँकी मौज्दातको रूपमा प्रस्तुतीकरण गरिन्छ। वासलातमा यस्तो रकमलाई खुद सम्पत्तिमा नदेखाई कोष मौज्दातमा देखाउनु पर्दछ।

संस्थाले कोष लेखा प्रणाली अवलम्बन गरी वित्तीय विवरण प्रस्तुत गर्दा कार्य सञ्चालनसम्बन्धी विवरण (Statement of Operations) मा हरेक कोषको आम्दानी र खर्चको अलग अलग विवरण देखाउनु पर्दछ। यसरी अलग अलग देखाएको कोषको विवरणको कुल जम्मा संस्थाको कोषको रकम बराबर हुनु पर्दछ। यसरी छुट्टा छुट्टै प्रस्तुतीकरण गर्दा संस्थाका सरोकारवालाहरूले कोषका कारोबारहरूमा रहेका उतार चढाव विश्लेषण गर्न सक्दछन्।

अवरोधसहितका कोषको वित्तीय विवरण तयार गर्दा सामान्यतया वासलात (Statement of Financial Position), कोषमा भएको परिवर्तन र सञ्चालनको विवरण (Statement of Operations and Changes in Fund Balances) र नगद प्रवाहको विवरण (Statement of Cash Flow) तयार गरिन्छ। नेपालमा कोषको वित्तीय विवरण तयार गर्ने ढाँचा निम्न रहेको छः

१ सञ्चित कोषको वित्तीय विवरणः महालेखा नियन्त्रक कार्यालयले सञ्चित कोषको प्राप्ति र भुक्तानीको एकीकृत आर्थिक विवरणका लागि म. ले. प. फा. नं. २७०, संघ र प्रदेश सरकारको कोषको प्राप्ति र भुक्तानीको एकीकृत वार्षिक प्रतिवेदन (**NPSAS** अनुरूप) का लागि म. ले. प. फा. नं. २७१, स्थानीय सरकारको कोष प्राप्ति र भुक्तानीको एकीकृत वार्षिक प्रतिवेदन (**NPSAS** अनुरूप) का लागि म. ले. प. फा. नं. २७२ र सरकारी कोषको हिसाब मिलान विवरणका लागि म. ले. प. फा. नं. २७३ स्वीकृत गराई मिति २०७६।४।१ बाट कार्यान्वयनमा ल्याएको छ।

२ आकस्मिक कोषको वित्तीय विवरणः आकस्मिक कोष नियमावली, २०३१ अनुसार आकस्मिक कोषको सञ्चालन अर्थ मन्त्रालयबाट हुन्छ र यसको सञ्चालन र रकमको निकासा सम्बन्धी स्रेस्ता र हिसाब सो नियमावलीको अनुसूचीमा तोकिएको ढाँचामा आकस्मिक कामको विवरण, विनियोजनको नाम र संख्या, पेश्कि माग गरेको रकम, पेश्कि दिइएको रकम, थप पेश्कि मागिएको रकम, थप दिइएको रकम, जम्मा पेश्कि रकम, आकस्मिक काम पूरा भएको मिति, आकस्मिक काम पछिको बचत रकम, पुरक विनियोजन ऐनले स्वीकृत गरेको थप खर्च, पेश्कि सोधभर्ना रकम, पेश्कि माग गर्ने अधिकारीको नाम, दर्जा र कार्यालय, कैफियत खुलेको आकस्मिक कोषको स्रेस्ता राखी अर्थ सचिव वा निजले तोकेको अन्य कुनै अधिकृतले दस्तखत गरी राख्ने व्यवस्था छ।

३ कार्यसञ्चालन कोषको वित्तीय विवरणः कार्य सञ्चालन कोष नियमावली, २०५२ बमोजिम मन्त्रालयले तोकिदिएको अधिकारीले कोषको वार्षिक हिसाब महालेखा नियन्त्रक समक्ष पेश गर्दा सो नियमावलीको अनुसूचीमा तोकिएको ढाँचामा नेपाल सरकारबाट कोषका निमित्त प्रदान भएको जम्मा, साालतमामको अन्तमा बाँकी रहेको रकम (बैङ्क नगद), सालतमामको अन्तमा बाँकी जिन्सी मालसमानको मूल्य र बाँकी रहेको बचत वा नोक्सान खुलाई लेखा प्रमुखले पेस गर्ने र कार्यालय प्रमुखले सदर गर्नुपर्ने व्यवस्था छ।

सरकारी कोषका किसिम

सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ ले सरकारी कोषलाई सङ्घीय सञ्चित कोष, प्रदेश सञ्चित कोष वा स्थानीय सञ्चित कोष र प्रचलित कानुन बमोजिम स्थापना भएका अन्य सरकारी कोष भनी परिभाषित गरेको छ। नेपालमा सरकारी कोषमा सामान्यतया वार्षिक बजेट विनियोजनबाट रकम प्राप्त गर्ने कोषहरू, उत्पादन वा सेवाको विक्रीबाट भएको आर्जनबाट बनेका कोषहरू, थप रकम र शुल्क लगाई खडा गरिएका कोषहरू तथा सरोकारवालाहरूको योगदानबाट बनेका कोषहरू समावेश गरेको पाइन्छ। कोष स्थापना वा गठनको आधारमा संविधानमा उल्लेख भएका कोषहरू, कानुन अनुसार स्थापना वा गठन भएका कोषहरू एवम् नेपाल सरकारको निर्णयबाट स्थापना वा गठन भएका कोषहरू भनी विभाजन गर्न सकिन्छ। यसै गरी नेपालमा ऐनबाट स्वायत्त संस्थाको रूपमा कर्मचारी सञ्चय कोष, नागरिक लगानी कोष, सामाजिक सुरक्षा कोष, सैनिक कल्याणकारी कोष, प्रहरी कल्याण कोष, गरिबी निवारण कोष, निक्षेप विमा तथा कर्जा सुरक्षण कोष, नगर विकास कोष, निवृत्तिभरण कोष, पशुपति क्षेत्र विकास कोष, राष्ट्रिय प्रकृति संरक्षण कोष, लुम्बिनी विकास कोष जस्ता कोषहरू स्थापना गरिएको छ भने बीमा ऐन, २०७९ ले बीमा विकास कोष र बीमित हित संरक्षण कोष, कम्पनी ऐन, २०६३ ले लगानीकर्ता संरक्षण कोष, सहकारी ऐन, २०७४ ले बचत तथा कर्जा सुरक्षण कोष, संरक्षित पूँजी फिर्ता कोष, जगेडा कोष, सहकारी शिक्षा कोष, शेयर लाभांश कोष, कर्मचारी बोनस कोष, सहकारी विकास कोष, घाटापूर्ति कोष, सामुदायिक विकास कोष, स्थिरीकरण कोष, जोखिम व्यवस्थापन कोष तथा बोनस ऐन, २०३० ले कल्याणकारी कोष जस्ता कोषको व्यवस्था गरेको पाइन्छ। बेलायतमा ६ प्रकारका कोषहरू (Consolidated Fund, Trading Fund, National Loans Fund, Exchange Equalization Account, National Insurance Fund, Contingencies Fund) प्रचलनमा रहेका छन्। नेपालमा हाल कायम रहेका कोषहरू निम्न रहेका छन्:

१ संविधानमा उल्लेख भएका कोषः नेपालको संविधानमा उल्लेख भएका कोषहरू निम्न रहेका छन्।

क संघीय सञ्चित कोषः नेपालको संविधानको धारा ११६ देखि ११८ सम्म संघीय सञ्चित कोषको व्यवस्था गरिएको छ र यसलाई आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ को दफा ३ तथा आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व नियमावली, २०७७ को नियम ३ देखि ९ सम्मले थप स्पष्टता गरेको छ। गुठी रकम बाहेक नेपाल सरकारलाई प्राप्त हुने सबै प्रकारका राजस्व, राजस्वको धितोमा लिइएका सबै कर्जा, ऐनको अधिकार अन्तर्गत दिइएको जुनसुकै ऋण असुल हुँदा प्राप्त भएको सबै धन र नेपाल सरकारलाई प्राप्त हुने अन्य जुनसुकै रकम संघीय ऐनद्वारा अर्को कुनै व्यवस्था नगरिएमा एक सरकारी कोषमा आम्दानी बाँधिन्छ जसलाई संघीय सञ्चित कोष भनिने व्यवस्था रहेको छ। संघीय सञ्चित कोष वा संघीय सरकारी कोषबाट संघीय सञ्चित कोषमाथि व्ययभार भएको रकम, संघीय विनियोजन ऐन बमोजिम खर्च हुने रकम, विनियोजन विधेयक विचाराधीन रहेको अवस्थामा पेश्कीको रूपमा संघीय ऐन बमोजिम खर्च हुने रकम, वा विशेष अवस्थामा व्ययको विवरण मात्र भएको संघीय उधारो खर्च ऐन बमोजिम व्यय हुने रकम बाहेक संघीय सञ्चित कोष वा अन्य कुनै संघीय सरकारी कोषबाट कुनै रकम झिक्न नसकिने व्यवस्था रहेको छ। यसै गरी राष्ट्रपति र उपराष्ट्रपतिको पारिश्रमिक तथा सुविधाको रकम, नेपालको प्रधान न्यायाधीश, सर्वोच्च अदालतका न्यायाधीश र न्यायपरिषदका सदस्यलाई दिइने पारिश्रमिक तथा सुविधाको रकम, प्रतिनिधि सभाका सभामुख र उपसभामुख, राष्ट्रिय सभाका अध्यक्ष र उपाध्यक्षलाई दिइने पारिश्रमिक तथा सुविधाको

रकम, संवैधानिक निकायका प्रमुख र पदाधिकारीलाई दिइने पारिश्रमिक तथा सुविधाको रकम, प्रदेश प्रमुखको पारिश्रमिक तथा सुविधाको रकम, राष्ट्रपति वा उपराष्ट्रपतिको कार्यालय, सर्वोच्च अदालत, न्यायपरिषद, संवैधानिक निकाय र प्रदेश प्रमुखको कार्यालयको प्रशासनिक व्यय, नेपाल सरकारको दायित्वको ऋण सम्बन्धी व्ययभार, नेपाल सरकारको विरुद्ध अदालतबाट भएको फैसला वा आदेश अनुसार तिर्नु पर्ने रकम, र संघीय कानुन बमोजिम संघीय सञ्चित कोषमाथि व्ययभार हुने रकम संघीय सञ्चित कोषमाथि व्ययभार हुने र त्यस्तो व्ययका लागि संघीय संसदको स्वीकृति आवश्यक नपर्ने व्यवस्था गरिएको छ।

संघीय सञ्चित कोषको प्रयोग सालबसाली रूपमा जारी हुने संघीय विनियोजन ऐन, संघीय पेश्की खर्च ऐन, संघीय पूरक विनियोजन ऐन तथा अन्य प्रचलित संघीय कानुन बमोजिम हुन्छ। नेपालको संविधान, आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन र अन्य प्रचलित कानुनको अधीनमा रही संघीय सञ्चित कोषको संचालन महालेखा नियन्त्रक कार्यालयले गर्दछ। संघीय सञ्चित कोषको लेखा अद्यावधिक रूपमा राख्ने तथा त्यस्को वार्षिक वित्तीय विवरण तयार गर्ने जिम्मेवारी महालेखा नियन्त्रक कार्यालयको हुन्छ। संघीय सञ्चित कोष तथा अन्य सरकारी कोषको सञ्चालनको लागि महालेखा नियन्त्रक कार्यालयले कुनै कार्यालय वा बैंकलाई जिम्मेवारी तोक्न सक्छ र यसरी तोकिएको जिम्मेवारी पालना गर्नु वा गराउनु सम्बन्धित कार्यालय वा बैंकको कर्तव्य हुन्छ। संघीय सञ्चित कोष सञ्चालन गर्न महालेखा नियन्त्रक कार्यालयले तोकिदिए बमोजिमका खाताहरू रहन्छन्। यस्ता खाता महालेखा नियन्त्रक कार्यालयले नेपाल राष्ट्र बैंकको सहमतिमा तोके बमोजिम सो बैंक वा क वर्गको कुनै बैंकमा खोलिन्छ। यस्ता खाताको सञ्चालन महालेखा नियन्त्रक कार्यालय वा सो कार्यालयले तोकिदिए बमोजिम कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयले गर्छ। यस्ता खातामा आर्थिक वर्षको अन्त्यमा बाँकी रहेको रकमको व्यवस्थापन महालेखा नियन्त्रक कार्यालयले तोकिदिए बमोजिम कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयले गर्दछ।

संघीय सञ्चित कोषको लेखा नगदमा आधारित, दोहोरो लेखा प्रणालीको सिद्धान्त र नेपाल सरकारबाट स्वीकृत लेखामान बमोजिम राखिन्छ। संघीय सञ्चित कोषको हिसाब मिलान गर्ने सिलसिलामा सम्बन्धित खातामा आर्थिक वर्षको अन्त्यमा रहेको मौज्दात रकम संघीय सञ्चित कोष मिलान खातामा स्थानान्तरण (ट्रान्सफर) गरी लेखाङ्कन गर्न सकिन्छ। संघीय विनियोजन ऐन वा संघीय पेश्की खर्च ऐन प्रारम्भ भएपछि स्वीकृत बजेट विवरणको अधीनमा रही महालेखा नियन्त्रक कार्यालयले तोकिदिए बमोजिम एकल खाता कोष प्रणाली मार्फत सम्बन्धित कार्यालयको भुक्तानी आदेशको आधारमा कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयले संघीय सञ्चित कोषबाट भुक्तानी निकासा दिने व्यवस्था रहेको छ। संघीय विनियोजन ऐन बमोजिम अन्तर—सरकारी वित्तीय हस्तान्तरण अन्तर्गत नेपाल सरकारले प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई उपलब्ध गराउने अनुदान रकम सम्बन्धित कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयमार्फत हस्तान्तरण हुन्छ। नेपाल सरकारबाट प्रदेश र स्थानीय तहमा वित्तीय हस्तान्तरण गर्दा सम्बन्धित कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयले भुक्तानी आदेश तयार तथा स्वीकृत गरी हस्तान्तरण गर्ने व्यवस्था रहेको छ।

संघीय विनियोजन ऐन बमोजिम कुनै कार्यालयको लागि विनियोजित बजेट भुक्तानी निकासा गर्ने प्रयोजनबाहेक अन्य प्रयोजनको लागि कुनै कार्यालयको नाममा खाता खोल्नु परेमा वा सरकारी कारोबार गर्न स्वीकृति प्राप्त नभएको कुनै बैंक खाता खोल्नु परेमा महालेखा नियन्त्रक कार्यालयको पूर्व स्वीकृति लिनु पर्छ। यसरी खाता खोल्न स्वीकृतिको लागि माग भई आएमा महालेखा नियन्त्रक कार्यालयले नेपालभित्रको हकमा नेपाल राष्ट्र

बैङ्कले तोकेको क वर्गको बैंकमा र विदेशस्थित नेपाली नियोगको हकमा त्यस्तो मुलुकको केन्द्रीय बैंकबाट स्वीकृति प्राप्त बैंकमा खाता खोल्ने गरी स्वीकृति दिन सक्छ। संघीय सञ्चित कोषबाट रकम भुक्तानी निकासा गर्ने प्रयोजनको लागि कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयको नाममा खोलिने एकल खाताको सञ्चालन कोष तथा लेखा नियन्त्रक कर्यालयको प्रमुख वा निजले तोकेको सोही कार्यालयको एक जना कर्मचारी र निजले तोकेको सो कार्यालयका कर्मचारीहरूमध्ये अर्को एक जना कर्मचारीको संयुक्त दस्तखतबाट गर्नु पर्छ। तर त्यसरी कर्मचारी तोक्दा आन्तरिक लेखापरीक्षणको लागि तोकिएको कर्मचारीबाट खाता सञ्चालन गर्ने गरी तोक्न नपाइने व्यवस्था रहेको छ। यस्तो खाता सञ्चालनको लागि सम्बन्धित जिल्लाको प्रमुख जिल्ला अधिकारीले खाता सञ्चालन गर्ने कर्मचारीको दस्तखत नमूना प्रमाणित गर्नु पर्छ। कार्यालयको विनियोजन, धरौटी तथा विविध रकम भुक्तानी निकासाको लागि भुक्तानी आदेश पठाउँदा वा कार्यालयको नाममा छुट्टै खाता खोलिएको भए सो खाताको सञ्चालन कार्यालय प्रमुख वा निजले तोकेको कर्मचारी र आर्थिक प्रशासन शाखाको प्रमुख वा निजले तोकेको लेखा समूहको कर्मचारीको संयुक्त दस्तखतबाट गर्नु पर्छ। यस्तो खाता सञ्चालनको लागि सम्बन्धित कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयको प्रमुखले खाता सञ्चालन गर्ने कर्मचारीको दस्तखत नमूना प्रमाणित गर्नु पर्छ। भुक्तानी आदेश वा खाता सञ्चालनको लागि लेखा समुहको दरबन्दी रिक्त भएको वा दरबन्दी नरहेको अवस्थामा कार्यालय प्रमुख वा निजले तोकेको कर्मचारी र कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयले तोकिदिएको लेखा समूहको कर्मचारीको संयुक्त दस्तखतबाट त्यस्तो खाताको सञ्चालन गर्न सकिन्छ। कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयले लेखा समूहको कर्मचारी अभाव भई सो समुहको कर्मचारी तोक्न नसकेको अवस्थामा कार्यालय प्रमुख वा निजले तोकेको कर्मचारी र कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयले तोकेको सम्बन्धित कार्यालयको अन्य कुनै कर्मचारीको संयुक्त दस्तखतबाट खाता सञ्चालन गर्नु पर्दछ। प्रदेश र स्थानीय तहको कार्यालयको लागि बैङ्क खाता खोल्ने स्वीकृति महालेखा नियन्त्रक कार्यालयले दिन्छ। त्यस्तो खाता सञ्चालनको लागि प्रदेशको हकमा प्रदेश लेखा नियन्त्रक कार्यालयको प्रमुख र स्थानीय तहको हकमा सम्बन्धित कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयको प्रमुखले खाता सञ्चालन गर्ने कर्मचारीको दस्तखत नमूना प्रमाणित गर्नु पर्छ।

नेपाल राष्ट्र बैङ्कले महालेखा नियन्त्रक कार्यालयको परामर्शमा सरकारी कारोबार गर्ने वाणिज्य बैङ्क तोक्ने व्यवस्था छ। यसरी तोकिएको बैङ्कले सरकारी कारोबार सञ्चालन गर्न आवश्यक पर्ने रकमको लागि कोषको व्यवस्था मिलाउनु पर्छ। यसरी तोकिएको बैङ्कले महालेखा नियन्त्रक कार्यालयले तोकिदिए बमोजिम एक बैङ्कबाट अर्को बैङ्क वा एक बैङ्क खाताबाट अर्को बैङ्क खातामा सरकारी रकम स्थानान्तरण गर्नु पर्छ। यसरी रकम स्थानान्तरण गरेवापत कुनै किसिमको सेवा शुल्क लिन नपाउने व्यवस्था छ। नेपाल सरकारबाट भुक्तानी हुने राष्ट्रसेवकको पारिश्रमिक, कार्यालयको पानी, बिजुली, टेलिफोन र सञ्चार महसुल जस्ता उपयोगिता (युटिलिटि) भुक्तानी, सामाजिक सुरक्षा भत्ता वा कार्यालयले भुक्तानी गर्नु पर्ने राजश्व जम्मा गर्दा प्रचलित कानुन बमोजिम अनुमति प्राप्त भुक्तानी सेवाप्रदायकले कुनै शुल्क लिने भए सो शुल्क नेपाल सरकारले व्यहोर्ने व्यवस्था रहेको छ।

कुनै व्यक्ति, फर्म, संस्था वा कम्पनीले राजश्व खातामा रकम जम्मा गर्ने प्रयोजनको लागि त्यस्तो व्यक्ति, फर्म, संस्था वा कम्पनीको खाता रहेको बैङ्कबाट राजश्व खाता रहेको बैङ्कमा रकम स्थानान्तरण गर्दा प्रचलित कानुन बमोजिमको कुनै भुक्तानी उपकरणको माध्यामबाट राजश्व रकम जम्मा गर्दा वा सरकारी कार्यालयले

भुक्तानी दिँदा भुक्तानी सेवाप्रदायकले कुनै सेवा शुल्क लिने भए त्यस्तो सेवा शुल्क रकम जम्मा गर्ने वा भुक्तानी पाउने व्यक्ति, फर्म, संस्था वा कम्पनीले व्यहोर्नु पर्छ।

संघीय सञ्चित कोष संचालन गर्न नेपाल सरकारले क-१ केन्द्रीय संचित कोष खाता, क-१.१ राजस्व, अनुदान तथा विविध प्राप्ति खाता, क-१.२ वित्तीय प्राप्ति/आम्दानी खाता, क-१.३ निकासा खर्च खाता, क-१.४ सञ्चित कोष मिलान खाता, क-२ नेपाल सरकार खर्च तथा कोष खाता, क-२.१ बजेट खर्च खाता-विजोर वर्ष र क-२.२ बजेट खर्च खाता-जोर वर्ष, क-२.३ धरौटी खाता, क-२.४ विशेष खाता (ऋण) र क-२.५ बिशेष खाता (अनुदान), क-२.६ विविध खाता, क-२.७ कार्यसञ्चालन कोष तथा अन्य खाता-सरकारी निकाय र ब-२.१० अन्य खाता-संस्थान, समिति, परिषद् तथा बोर्ड, क-२.८ मूल्यअभिबृद्धि कर कोष खाता, क-२.९ भन्सार कोष खाता लगायतका क समुहका खाताहरू प्रयोगमा ल्याएको छ। यसै गरी क-३ आकस्मिक कोष खाता, क-३.१ आकस्मिक कोष खाता, क-४ विभाज्य कोष खाता, क-४.१ संघीय विभाज्य कोष खाता, क-४.२ प्रदेश विभाज्य कोष खाता, क-४.३ स्थानीय तह विभाज्य कोष खाता, क-५ उद्धार तथा राहत कोष खाता, क-५.१ प्रधानमन्त्री राहत कोष खाता, क-५.२ प्राकृतिक प्रकोप उद्धार तथा राहत कोष खाता समेत प्रयोगमा रहेका छन।

ख प्रदेश सञ्चित कोषः नेपालको संविधानको धारा २०४ देखि २०६ सम्म प्रदेश सञ्चित कोष सम्बन्धी व्यवस्था रहेको छ। गुठी रकम बाहेक प्रदेश सरकारलाई प्राप्त हुने सबै प्रकारका राजस्व, राजस्वको धितोमा लिइएका सबै कर्जा, प्रदेश ऐनको अधिकार अन्तर्गत दिइएको जुनसुकै ऋण असुल हुँदा प्राप्त भएको सबै धन र नेपाल सरकारबाट प्राप्त हुने अनुदान एवं ऋण रकम प्रदेश ऐनद्वारा अर्को कुनै व्यवस्था नगरिएमा एक प्रदेश सरकारी कोषमा आम्दानी बाँधिन्छ जसलाई प्रदेश सञ्चित कोष नाम दिइएको छ। प्रदेश सञ्चित कोषमाथि व्ययभार भएको रकम, विनियोजन ऐन बमोजिम खर्च हुने रकम, विनियोजन विधेयक विचाराधीन रहेको अवस्थामा पेश्कीको रूपमा ऐन बमोजिम खर्च हुने रकम, वा विशेष अवस्थामा व्ययको विवरण मात्र भएको उधारो खर्च ऐनद्वारा व्यय हुने रकम मात्र प्रदेश सञ्चित कोष वा प्रदेश सरकारी कोषबाट झिक्न सकिन्छ। यसै गरी प्रदेश सभामुख र प्रदेश उपसभामुखलाई दिइने पारिश्रमिक र सुविधाका रकम, प्रदेश लोकसेवा आयोगका अध्यक्ष र सदस्यलाई दिइने पारिश्रमिक र सुविधाका रकम, प्रदेश सरकारको दायित्वको ऋण सम्बन्धी व्ययभार, प्रदेश सरकारको विरुद्ध अदालतबाट भएको फैसला वा आदेश अनुसार तिर्नु पर्ने रकम, र प्रदेश कानुनले प्रदेश सञ्चित कोषमाथि व्ययभार हुने भनी निर्धारण गरेको रकम प्रदेश सञ्चित कोषमाथि व्ययभार हुनेछ र त्यस्तो व्ययका लागि प्रदेश सभाको स्वीकृति आवश्यक नपर्ने व्यवस्था रहेको छ।

प्रदेश सञ्चित कोषको सञ्चालन गर्न ख-१ प्रदेश संचित कोष खाता, ख-१.१ राजस्व, अनुदान तथा विविध प्राप्ति खाता, ख-१.२ वित्तीय प्राप्ति/आम्दानी खाता, ख-१.३ निकासा खर्च खाता, ख-१.४ सञ्चित कोष मिलान खाता, ख-२ प्रदेश सरकार खर्च तथा कोष खाता, ख-२.१ बजेट खर्च खाता-विजोर वर्ष र ख-२.२ बजेट खर्च खाता-जोर वर्ष, ख-२.३ धरौटी खाता, ख-२.४ विशेष खाता (ऋण) र ख-२.५ बिशेष खाता (अनुदान), ख-२.६ विविध खाता, ख-२.७ कार्यसञ्चालन कोष तथा अन्य खाता-सरकारी निकाय, ख-३ प्रदेश आकस्मिक कोष खाता, ख-३.१ आकस्मिक कोष खाता, ख-३.२ प्रदेश प्रकोप व्यवस्थापन कोष खाता, ख-४ विभाज्य कोष खाता, ख-५ हिसाब मिलान खाता, ख-५.१ प्रदेश खर्च हिसाब मिलान खाता, ख-५.२ प्रदेश खर्च हिसाब मिलान खाता, ख-५.३ प्रदेश धरौटी हिसाब मिलान खाता तथा ख-५.४ प्रदेश विविध

तथा अन्य कोष हिसाब मिलान खाता लगायतका ख समुहका प्रदेश सरकार खाताहरू प्रयोग गरिएको छ।

ग स्थानीय सञ्चित कोषः नेपालको संविधानको धारा २२९ मा स्थानीय सञ्चित कोष सम्बन्धी व्यवस्था रहेको छ। स्थानीय तह अन्तर्गतका प्रत्येक गाउँपालिका र नगरपालिकामा एक स्थानीय सञ्चित कोष रहनेछ। त्यस्तो कोषमा गाउँपालिका वा नगरपालिकालाई प्राप्त हुने सबै प्रकारको राजस्व, नेपाल सरकार र प्रदेश सरकारबाट प्राप्त हुने अनुदान तथा गाउँपालिका वा नगरपालिकाले लिएको ऋण रकम र अन्य स्रोतबाट प्राप्त हुने रकम जम्मा हुन्छ। स्थानीय सञ्चित कोषबाट गर्न सकिने खर्च सम्बन्धी व्यवस्था स्थानीय कानुनमा व्यवस्था भएबमोजिम हुन्छ। स्थानीय सञ्चित कोष सञ्चालन गर्न ग-१ स्थानीय तह राजश्व खाताहरू, ग-१.१ आन्तरिक राजश्व खाता, ग-१.२ बाँडफाँटबाट प्राप्त राजश्व खाता, ग-१.३ आन्तरिक अनुदान खाता, ग-१.४ वैदेशिक सहायता अनुदान खाता, ग-१.५ वित्तीय व्यवस्था तथा ऋण खाता, ग-२ स्थानीय तह खर्च खाताहरू, ग-२.१ चालू खर्च खाता-विजोर वर्ष तथा ग-२.२ चालू खर्च खाता-जोर वर्ष, ग-२.३ पुँजीगत खर्च खाता-विजोर वर्ष तथा ग-२.४ पुँजीगत खर्च खाता-जोर वर्ष, ग-२.५ वित्तीय व्यवस्था खर्च खाता-विजोर वर्ष तथा ग-२.६ वित्तीय व्यवस्था खर्च खाता-जोर वर्ष, ग-२.७ विविध खर्च खाता, ग-३ स्थानीय तह धरौटी खाता, ग-३.१ स्थानीय तह धरौटी खाता, ग-४ स्थानीय तह कोष खाता, ग-४.१ स्थानीय तह सञ्चित कोष खाता, ग-५ स्थानीय तह कोष खाता, ग-५.१ स्थानीय तह सञ्चित कोष खाता खाता, ग-६ स्थानीय तह विभाज्य कोष खाता, ग-६.१ स्थानीय तह विभाज्य कोष खाता, ग-७ स्थानीय तह आकस्मिक कोष खाता, ग-७.१ स्थानीय तह आकस्मिक कोष खाता तथा ग-७.२ स्थानीय तह प्रकोप व्यवस्थापन कोष खाता लगायतका स्थानीय तह ग खाताहरू प्रयोगमा ल्याइएको छ।

घ संघीय आकस्मिक कोषः नेपालको संविधानको धारा १२४ मा संघीय आकस्मिक कोषको व्यवस्था रहेको छ। संघीय ऐन बमोजिम आकस्मिक कोषका नामले एउटा कोष स्थापना गर्न सकिन्छ र त्यस्तो कोषमा समय समयमा संघीय ऐन बमोजिम निर्धारण भएको रकम जम्मा गरिन्छ। यो कोष नेपाल सरकारको नियन्त्रणमा रहने र नेपाल सरकारले त्यस्तो कोषबाट आकस्मिक कार्यका लागि खर्च गर्न सक्ने तथा यस्तो खर्चको रकम संघीय ऐन बमोजिम यथाशीघ्र सोधभर्ना गरिन्छ। संघीय आकस्मिक कोषलाई व्यवस्थित गर्न संघीय आकस्मिक कोष ऐन, २०७४ तथा आकस्मिक कोष नियमावली, २०३१ कार्यान्वयनमा ल्याइएको छ। आकस्मिक कोषमा रु पच्चीस लाख जम्मा गरिएको छ। कोषमा नेपाल सरकारले रकम बृद्धि गर्न सक्छ। कोषमा जम्मा गरिएको रकम दैवी प्रकोपजस्ता आकस्मिक काममा नेपाल सरकार मन्त्रीपरिषदको स्वीकृति लिई खर्च गर्न सकिन्छ।

कोषबाट रकम खर्च गर्न माग गर्दा कामको विवरण, खर्चको आवश्यकता र चाहिएको रकम, थप खर्च माग गरिएको भए सोको कारण र चाहिने रकम, आकस्मिक काम पछि सार्न नसकिने कारण, तुरुन्त खर्च नगरेमा हुने परिणामको संकेत, कति अवधिसम्मको लागि खर्च चाहिने हो सोको संभाव्यता, कोष रकम खर्च गर्ने अधिकृत र निजको कार्यालयसमेत खुलाई अर्थ मन्त्रालयमा निकासा माग गर्नु पर्छ। निकासा माग भएअनुसार मन्त्रिपरिषदबाट पेश्कीको रूपमा दिइएको रकमको जानकारी अर्थ मन्त्रालयले महालेखा परीक्षकको कार्यालय र महालेखा नियन्त्रक कार्यालयलाई दिनु पर्छ। आकस्मिक काम समाप्त भएपछि वा काम गर्ने संभावना नभएको अवस्था भएमा पेश्की लिनेले सोको जानकारी अर्थ मन्त्रालय, महालेखा परीक्षकको कार्यालय र महालेखा नियन्त्रक कार्यालयमा तुरुन्त दिनु पर्छ। कोषबाट लिइएको पेश्की रकम खर्च गर्नु नपर्ने भएमा वा खर्च नभई बाँकी रहेमा पेश्कि माग गर्नेले काम समाप्त भएको वा काम गर्ने संभावना नभएको

मितिले ३५ दिनभित्र बाँकी रकम सञ्चित कोषमा दाखिला गरी सोको जानकारी अर्थ मन्त्रालय, महालेखापरीक्षकको कार्यालय र महालेखा नियन्त्रक कार्यालयलाई दिनु पर्छ। कोषबाट खर्च गरिएको रकम नेपालको संविधान बमोजिम प्रत्येक आर्थिक वर्षको विनियोजित रकमबाट यथाशिघ्र सोधभर्ना गरिन्छ। कोषको आर्थिक कारोबार गर्न क-३.१ आकस्मिक कोष खाता सञ्चालनमा ल्याइएको छ।

ङ प्रदेश आकस्मिक कोषः नेपालको संविधानको धारा २१२ मा प्रदेश आकस्मिक कोष सम्बन्धी व्यवस्था रहेको छ। प्रदेश ऐन बमोजिम प्रदेश आकस्मिक कोषको नामले एउटा कोष स्थापना गर्न सकिन्छ र त्यस्तो कोषमा समय समयमा प्रदेश ऐन बमोजिम निर्धारण भएको रकम जम्मा गरिन्छ। यो कोष प्रदेश सरकारको नियन्त्रणमा रहन्छ। प्रदेश सरकारले त्यस्तो कोषबाट आकस्मिक कार्यका लागि खर्च गर्न सक्ने तथा यसरी गरिएको खर्चको रकम प्रदेश ऐन बमोजिम यथाशीघ्र सोधभर्ना गरिन्छ। प्रदेश आकस्मिक कोष सञ्चालन गर्न ख—३.१ प्रदेश आकस्मिक कोष खाता तथा ख-३.२ प्रदेश प्रकोप व्यवस्थापन कोष खाता प्रयोगमा ल्याइएको छ। कोषको सञ्चालन प्रकृया सम्बन्धित प्रदेश कानुनमा उल्लेख भए बमोजिम हुन्छ।

२ कानुनले स्थापना गरेका कोषः नेपालमा सङ्घीय संसदबाट पारित ऐन अनुसार गठन भएका वा नेपाल सरकारले प्रत्यायोजित विधायन बमोजिम नियमावली अनुसार स्थापना गरेका वा कानुनले दिएको अधिकार बमोजिम नेपाल सरकारबाट स्थापना भएका कोषहरू निम्न रहेका छन्ः

क विभाज्य कोषः नेपाल सरकार, प्रदेश र स्थानीय तहबीच बाँडफाँट हुने मूल्य अभिबृद्धि कर (३३३११ देखि ३३३१७ सम्म) रकम, आन्तरिक उत्पादनबाट उठेको अन्तःशुल्क (३३३३१ देखि ३३३३४ सम्म) रकम, बाँडफाँट हुने कर, रजिष्ट्रेशन शुल्क तथा अन्य प्रशासनिक सेवा शुल्क (३३३४१ देखि ३३३४५ सम्म) रकम, बाँडफाँट हुने प्राकृतिक स्रोतको रोयल्टी (३३३६१ देखि ३३३६९ सम्म) रकम र अन्य बाँडफाँट हुने राजश्व (३३३९१) रकम संघीय विभाज्य कोषमा जम्मा गरी सत्तरी प्रतिशत नेपाल सरकारलाई, पन्ध्र प्रतिशत प्रदेशलाई र पन्ध्र प्रतिशत स्थानीय तहलाई बाँडफाँट गर्ने व्यवस्था अन्तर-सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ मा रहेको छ। यसरी बाँडफाँट गर्दा प्रदेशहरूले प्राप्त गर्ने रकम प्रदेश विभाज्य कोषमा र स्थानीय तहहरूले प्राप्त गर्ने रकम स्थानीय विभाज्य कोषमा जम्मा हुन्छ। त्यस्तै प्रदेशले लगाएको र उठाएको सवारी साधन करबाट उठेको रकम प्रदेश सरकारले प्रदेश विभाज्य कोषमा जम्मा गर्नु पर्ने व्यवस्था रहेको छ। नेपाल सरकार, प्रदेश र स्थानीय तहबीच संघीय कानुन बमोजिम प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त हुने रोयल्टीको बाँडफाँट गर्न नेपाल सरकारले संघीय विभाज्य कोष खडा गरी रोयल्टीबाट प्राप्त रकम सो कोषमा जम्मा गर्ने व्यवस्था रहेको छ। यसै गरी आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व नियमावली, २०७७ को नियम ५८ को प्रतिबन्धात्मक वाक्यांशमा प्रचलित कानुन बमोजिम प्रदेश र स्थानीय तहमा बाँडफाँट हुने राजश्व रकम विभाज्य कोषमा दाखिला गर्नु पर्ने व्यवस्था रहेको छ। यस्ता कोष दाखिला गर्न क-४.१ संघीय विभाज्य कोष खाता, क-४.२ प्रदेश विभाज्य कोष खाता र क-४.३ स्थानीय तह विभाज्य कोष खाता खोलिएको छ।

ख कार्यसञ्चालन कोषः नेपाल सरकारका सम्बन्धित मन्त्रालयले आवश्यक देखेमा आफ्नो उत्पादन वा सेवा विक्री गरी आर्जन गर्ने निकायको लागि विशेष कार्य सञ्चालन गर्न कार्य सञ्चालन कोषको स्थापना गर्न सक्ने व्यवस्था रहेको छ। यस्तो कोषमा प्रत्येक आर्थिक वर्षमा विनियोजन ऐनद्धारा छुट्टयाइएको रकम तथा प्रत्येक वर्ष सञ्चित कोषमा दाखिला हुने आम्दानीबाट नेपाल सरकारबाट तोकिए बमोजिम छुट्टयाइएको रकम जम्मा

गरिन्छ। कोषको स्थापना गर्दा सम्बन्धित मन्त्रालयले अर्थ मन्त्रालयको सहमति लिई नेपाल सरकार मन्त्रीपरिषदबाट निर्णय गराउनु पर्छ। यस्ता कोषहरूको सञ्चालन गर्दा कार्य सञ्चालन कोष ऐन, २०४३ तथा कार्य सञ्चालन कोष नियमावली, २०५२ बमोजिम गर्नु पर्दछ। कोषको सञ्चालन गर्न बैंकमा सरकारी खाता सरह खाता खोली सञ्चालन गर्नु पर्छ। कच्चा पदार्थ तथा स्पेयर पार्टस खरिद गर्नु पर्ने निकायहरूमा आम्दानीबाट कोषमा जम्मा गर्न छुट्टयाइएको रकमबाट पच्चीस प्रतिशत रकम कच्चा पदार्थ तथा स्पेयर पार्टस खरिद गर्न छुट्टयाउनु पर्छ। कोषको खाता सञ्चालन सम्बन्धित मन्त्रालयले तोकेको सम्बन्धित निकायको अधिकृतको दस्तखतबाट हुन्छ। कोषमा जम्मा रहेको रकमबाट सम्बन्धित निकायले खर्च गर्दा सार्वजनिक खरिद सम्बन्धित प्रचलित कानुनमा उल्लेख भएका प्रकृया पूरा गरी गर्नु पर्छ।

ग न्यायिक कोषः न्यायिक कोष ऐन, २०४३ अन्तर्गत फिर्ता गर्नु पर्ने कोर्ट फी, दण्ड जरीवाना, धरौटी वा जमानतको रकम फिर्ता गर्ने काम छिटो छरितो गराउन, अदालत-भवन र न्यायाधीश तथा अदालतमा कार्यरत अन्य कर्मचारीहरूको आवास-भवन बनाउन, त्यस्ता भवनहरूको विस्तार, मर्मत र स्याहार-संभार गर्न तथा न्यायसम्बन्धी अरु आवश्यक कार्यहरू गर्न आवर्ति कोष (रिभल्विङ्ग फण्ड) को रूपमा न्यायिक कोषको स्थापना गर्ने कानुनी प्रावधान भएपनि सो ऐन हालसम्म प्रारम्भ नभएकोले कोषको स्थापना हुन सकेको छैन।

घ निर्माण व्यवसायी कोषः निर्माण व्यवसाय ऐन, २०५५ ले सार्वजनिक निर्माण कार्यको गुणस्तर र निर्माण व्यवसायीहरूको कार्यक्षमतामा वृद्धि गराउन निर्माण व्यवसायीहरूलाई आवश्यक सेवा तथा सहयोग उपलब्ध गराउन निर्माण व्यवसायी कोषको स्थापना गरिएको छ।

ङ स्वास्थ्य कर कोषः नेपाल सरकारले धूम्रपान तथा सूर्तिजन्य पदार्थको नियन्त्रण तथा यसको उपभोगबाट उत्पन्न गरेको रोगको रोकथाम र उपचारको लागि स्वास्थ्य कर कोष स्थापना गरेको छ।

च सङ्घीय संसद विकास कोषः संघीय संसदको भौतिक निर्माण, सुधार, सूचना प्रविधिको विकास, पुस्तकालयको स्तरवृद्धि, पदाधिकारी, सदस्य तथा कर्मचारीको क्षमता अभिबृद्धि सम्बन्धी कार्य गर्न यस कोषको स्थापना गरिएको हो।

छ कोरोना संक्रमण रोकथाम, नियन्त्रण तथा उपचार कोषः कोरोना भाइरस (कोभिड-१९) को संक्रमणको रोकथाम, नियन्त्रण तथा उपचारसम्बन्धी कार्यमा प्रयोग गरिने औषधी, उपकरण, उपचार सामग्रीको आपूर्ति, संक्रमित व्यक्तिहरूको व्यवस्थापन गर्न आवश्यक पर्ने पूर्वाधार निर्माण, सो कार्यसँग सम्बन्धित जनशक्ति परिचालन र नेपाल सरकारको निर्णय बमोजिम राहत वितरण गर्न आवश्यक स्रोत परिचालन गर्न नेपाल सरकार, मन्त्रिपरिषद्को संवत २०७६ साल चैत्र १६ गतेको निर्णय बमोजिम यो कोष स्थापना भएको हो।

ज खेलाडी कल्याणकारी कोषः खेलाडी तथा प्रशिक्षकहरूको सामाजिक सुरक्षा बिमा आकस्मिक उद्धार, उपचार एवम् पुनःस्थापनाका लागि राष्ट्रिय खेलकुद परिषदमा खेलाडी कल्याणकारी कोषको व्यवस्था गरिएको छ।

झ आर्थिक पुनरुद्धार कोषः असहज परिस्थितिका कारण कृषि, उद्योग, व्यवसाय, जलविद्युत तथा पर्यटन

लगायत अर्थतन्त्रका उत्पादनशील क्षेत्रमा परेको प्रतिकूल असरलाई न्यूनीकरण गरी यी क्षेत्रहरूको पुनरुत्थान गर्नका लागि यी क्षेत्रहरूमा ब्याज सहुलियत प्रदान गर्न र पुनर्कर्जा सुविधा उपलब्ध गराउन नेपाल राष्ट्र बैङ्क मार्फत सञ्चालन हुने गरी नेपाल सरकारले यस कोषको स्थापना गरेको हो।

ञ अन्य कोषः नेपाल सरकारले प्रशासकीय कार्यविधि नियमित गर्ने ऐन, २०१३ अन्तरगत अर्थ, एकाउन्ट र अडिटसम्बन्धी समेत नेपाल सरकारको सबै काम सुचारु रूपले सम्पादन गर्न र विभिन्न अड्डाखानाहरूले अपनाएको सबै प्रशासकीय विषयका कार्यविधि नियमित गर्नको निमित्त नेपाल सरकारले नियम बनाउन सक्ने व्यवस्था रहेको छ। नेपाल सरकारले कार्यसञ्चालन कोष ऐन, २०५२ तथा अन्य विषयगत कानुन अनुसार विभिन्न कोषहरू स्थापना गरी सञ्चालन गर्ने गरेको छ।

कोषको लेखा र लेखापरीक्षण

सरकारी कोषहरूले कानुनमा उल्लेख भए बमोजिम लेखा राखी ती लेखाको आन्तरिक र अन्तिम लेखापरीक्षण गराउनु पर्दछ। हाल सञ्चालनमा रहेका कोषहरूले राख्नु पर्ने लेखा तथा सो लेखाको लेखा परीक्षण सम्बन्धमा कोष स्थापना गर्ने कानुन वा निर्णयमा गरिएका व्यवस्था निम्न रहेका छन्ः

कोषको नाम	लेखा प्रणाली	अन्तिम लेखापरीक्षण
आकस्मिक बिमा कोष	प्रचलित कानुन	महालेखापरीक्षकको विभाग
बाल कोष	नेपाल सरकारले अपनाएको लेखा प्रणाली	महालेखापरीक्षक
एकल महिला सुरक्षा कोष	नेपाल सरकारले अपनाएको लेखा प्रणाली	महालेखापरीक्षक
औद्योगिक पुनरुत्थान कोष	नेपाल सरकारले अपनाएको लेखा प्रणाली	महालेखा परीक्षक
औंद्योगिक तथा लगानी प्रबर्द्धन कोष	नेपाल सरकारको स्वीकृत ढाँचा	महालेखापरीक्षकको कार्यालय
कसुरजन्य सम्पत्ति व्यवस्थापन कोष	प्रचलित कानुन	महालेखापरीक्षक
कार्य सञ्चालन कोष	नेपाल सरकारले अपनाएको तरिका	महालेखा परीक्षकको विभाग
खोप कोष	नेपाल सरकारले अवलम्बन गरेको लेखा प्रणाली	महालेखा परीक्षक
ग्रामीण शिक्षा कोष	उल्लेख छैन	महालेखापरीक्षक
घरेलु हिंसा पीडित सेवा कोष	नेपाल सरकारले अपनाएको तरिका	महालेखापरीक्षक
जग्गा विकास चक्र कोष	उल्लेख छैन	उल्लेख छैन
जिल्ला शिक्षा कोष	प्रचलित कानुन बमोजिमको ढाँचा	उल्लेख छैन
जेष्ठ नागरिक कल्याण कोष	नेपाल सरकारले अपनाएको तरिका	महालेखापरीक्षकको विभाग
तुइन दुर्घटनाबाट प्रभावित व्यक्तिको उद्धार तथा सहायता कोष	नेपाल सरकारको स्वीकृत लेखा प्रणाली	महालेखापरीक्षक
धनादेश सञ्चालन कोष	महालेखापरीक्षकद्धारा निर्धारित ढाँचा	महालेखापरीक्षक

कोषको नाम	लेखा प्रणाली	अन्तिम लेखापरीक्षण
स्वास्थ्य कर कोष	उल्लेख छैन	महालेखापरीक्षक
नयाँ नेपाल निर्माण कोष	समितिले तोके अनुसार	महालेखापरीक्षक वा निजले तोकेको लेखापरीक्षक
न्यायिक कोष	उल्लेख छैन	उल्लेख छैन
निजामती कर्मचारी कल्याणकारी कोष	नेपाल सरकारले अपनाएको लेखा प्रणाली	महालेखापरीक्षक वा निजले तोकेको लेखापरीक्षक
निजामती कर्मचारी योगदान कोष	नेपाल सरकारले अपनाएको ढाँचा	महालेखापरीक्षक वा निजले तोकेको लेखापरीक्षक
पत्रकार कल्याणकारी कोष	उल्लेख छैन	मान्यता प्राप्त लेखापरीक्षक
पत्रकार वृत्ति कोष	नेपाल सरकारको लेखा प्रणाली	महालेखापरीक्षक
पीडित राहत कोष नेपाल	सरकारको लेखा प्रणाली	महालेखापरीक्षक
पीडित सेवा कोष	नेपाल सरकारले अपनाएको ढाँचा	महालेखापरीक्षक
प्रधानमन्त्री दैवि प्रकोप सहायता कोष	नेपाल सरकारले अपनाएको लेखा प्रणाली	प्रचलित कानुन
प्रधानमन्त्री दैवी प्रकोप उद्धार कोष	उल्लेख छैन	उल्लेख छैन
प्रधानमन्त्री राहत कोष	उल्लेख छैन	उल्लेख छैन
प्रधानमन्त्री राष्ट्रिय प्रतिभा पुरस्कार कोष	नेपाल सरकारले अपनाएको लेखा प्रणाली	महालेखापरीक्षक
प्रधानमन्त्री सहायता कोष	प्रचलित कानुन	महालेखा परीक्षकको विभाग
प्राचिन स्मारक कोष	प्रचलित कानुन	महालेखापरीक्षकको विभाग वा सो विभागले तोकेको लेखापरीक्षक
मदिरा नियन्त्रण सेवा दस्तुर कोष	प्रचलित कानुन	महालेखापरीक्षकको विभाग
बालबालिका (विकास तथा पुनर्स्थापना) कोष	प्रचलित कानुन	महालेखापरीक्षकको विभाग
मानव अधिकार पुरस्कार कोष	नेपाल सरकारले अपनाएको तरिका	महालेखापरीक्षकको विभाग
मूल्य अभिबृद्धि कर कोष भन्सार कोष	उल्लेख छैन	उल्लेख छैन
मूल्य स्थिरीकरण कोष	प्रचलित कानुन	महालेखापरीक्षक
युवा तथा साना व्यवसायी स्वरोजगार कोष	सञ्चालक समितिले तोके अनुसार	महालेखापरीक्षकको कार्यालय
राष्ट्रियस्तरको कल्याणकारी कोष	प्रचलित कानुन	महालेखापरीक्षकको विभाग वा सो विभागले तोकेको लेखापरीक्षक
लगानीकर्ता संरक्षण कोष	उल्लेख छैन	उल्लेख छैन
लैङ्गिक हिंसा निवारण कोष	प्रचलित कानुन	महालेखापरीक्षक

कोषको नाम	लेखा प्रणाली	अन्तिम लेखापरीक्षण
वन विकास कोष	उल्लेख छैन	महालेखापरीक्षक
वातावरण संरक्षण कोष	प्रचलित कानुन	महालेखापरीक्षक
विपद् व्यवस्थापन कोष जिल्ला विपद् व्यवस्थापन कोष	उल्लेख छैन	महालेखापरीक्षक
संघीय संसद विकास कोष	उल्लेख छैन	उल्लेख छैन
स्थानीय विकास शुल्क कोष	प्रचलित कानुन	महालेखापरीक्षकको विभाग
स्वास्थ्य विमा कोष	प्रचलित कानुन	महालेखा परीक्षक
स्वास्थ्य कोष आकस्मिक स्वास्थ्य उपचार कोष	उल्लेख छैन	उल्लेख छैन
शान्ति कोष	प्रचलित कानुन	महालेखापरीक्षक
निर्माण व्यवसायी कोष	उल्लेख छैन	प्रचलित कानुन बमोजिम दर्ता भएको लेखापरीक्षक
कोरोना संक्रमण रोकथाम, नियन्त्रण तथा उपचार कोष	नेपाल सरकारले अपनाएको लेखा प्रणाली	महालेखा परीक्षक
खेलाडी कल्याणकारी कोष	उल्लेख छैन	उल्लेख छैन
आर्थिक पुनरुद्धार कोष	उल्लेख छैन	उल्लेख छैन
मृतक क्षतिपूर्ति कोष	उल्लेख छैन	उल्लेख छैन
धरहरा पुनर्निर्माण कोष	उल्लेख छैन	उल्लेख छैन
सहकारी प्रबर्द्धन कोष	उल्लेख छैन	उल्लेख छैन
भूमि व्यवस्थापन सुदृढीकरण कोष	उल्लेख छैन	उल्लेख छैन
ग्रामिण दूरसंचार कोष	उल्लेख छैन	उल्लेख छैन
जिल्ला समन्वय समिति मौज्दात कोष	उल्लेख छैन	उल्लेख छैन

कोषको आन्तरिक लेखापरीक्षण

कोष स्थापना गर्ने केही कानुन वा आदेशमा कोषको आन्तरिक लेखापरीक्षण कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयबाट हुने र नेपाल सरकारले चाहेमा कोषको आय व्ययको लेखा तथा सोसँग सम्बन्धित कागजात जुनसुकै बखत जाँच्न वा जाँच गराउन सक्ने उल्लेख गरे पनि सबै कोषहरूको आन्तरिक लेखापरीक्षण सम्बन्धमा स्पष्ट व्यवस्था गरेको छैन। आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन तथा नियमावलीमा पनि कोषको आन्तरिक लेखापरीक्षण गर्ने स्पष्ट व्यवस्था रहेको छैन। आन्तरिक लेखापरीक्षण गर्ने स्पष्ट कानुनी व्यवस्था नगरेको भए पनि कार्यालय प्रमुखले आफ्नो कार्यालयमा प्रचलित कानुन बमोजिम खडा भएको कार्यसञ्चालन वा अन्य सार्वजनिक कोषको लेखा आन्तरिक लेखापरीक्षणको लागि खटिएको आन्तरिक लेखापरीक्षकलाई उपलब्ध गराउनु पर्ने व्यवस्था आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व नियमावलीमा रहेको छ।

कोषको आर्थिक कारोबार

नेपालमा प्रचलनमा रहेका कोषहरूको समग्र आय व्ययको अवस्था देहाय बमोजिम रहेको छः-

१ महालेखा नियन्त्रक कार्यालयः महालेखा नियन्त्रक कार्यालयले आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन तथा नियमावली बमोजिम तयार गरी पेश गरेको नेपाल सरकारको आर्थिक विवरण अनुसार महालेखा नियन्त्रक कार्यालयको प्रणालीभित्र समावेश भएका कोषहरूको समष्टीगत आय व्यय विवरण निम्न रहेको छ।

(रु लाखमा)

आर्थिक वर्ष	कोष खाता संख्या	गत वर्षको जिम्मेवारी रु	यस वर्षको आम्दानी रु	जम्मा रु	खर्च रु	बाँकी रु
२०७७।७८	७	७३७८५५	१९६९६९२	२७०७५४७	१८९५६७१	८११८७६
२०७६।७७	६	८१२७१६	१५३८२९६	२३५१०१३	१६१७०७७	७३३९३५

२ महालेखापरीक्षकः नेपालको संविधान तथा लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ अनुसार महालेखापरीक्षकले लेखापरीक्षण सम्पन्न गरी पेश भएका वार्षिक प्रतिवेदन अनुसार विगत तीन वर्षमा लेखापरीक्षण गरेका कोषको संख्या तथा आय व्ययको अवस्था निम्न रहेको देखिन्छ।

रु हजारमा

वार्षिक प्रतिवेदन	कोषको संख्या	गत वर्षको मौज्दात रु	यस वर्षको आय रु	जम्मा रु	खर्च रु	बाँकी मौज्दात रु
५९ औं २०७९	५१	८२९३५९९१	२५८२२५२६८	३४११६१२५८	२३९६०००५८	१०१५६१२००
५८ औं २०७८	५१	९४८९८७९३	५३९५२८६२	१४८८५१६५५	६८२१८६३६	८०६३३०१९
५७ औं २०७७	५६	१०३७२५७५१	८८८१५४३७	१९२५४११८८	७९७००९७४	११२८४०२१४

महालेखापरीक्षकको उनन्साठिऔं वार्षिक प्रतिवेदन २०७९ मा उल्लेख भएका व्यहोरामध्ये सरकारी कोषका सम्बन्धमा देहायका व्यहोराहरू उल्लेख भएको पाइन्छ।

क संघीय सञ्चित कोष- समग्र राजस्व, अनुदान, ऋण (आन्तरिक तथा बाह्य), (सोझै भुक्तानी हुने अनुदान र ऋण समेत २०७७।७८ मा जम्मा रु १३ खर्ब १ अर्ब ४० करोड ८२ लाख प्राप्त भई चालु, पुँजीगत र वित्तीय व्यवस्थातर्फ (सोझै भुक्तानी हुने अनुदान र ऋणसमेत) रु ११ खर्ब ९६ अर्ब ६७ करोड ६० लाख खर्च भई यो वर्षको बचत रु १ खर्ब ४ अर्ब ७३ करोड २२ लाख रहेको छ। गत वर्षान्तमा ऋणात्मक देखाएको रु २ खर्ब १६ अर्ब ६९ करोड ५६ लाखमा यो वर्षको बचत समायोजन गर्दा २०७८ आषाढ मसान्तमा रु १ खर्ब ११ अर्ब ९६ करोड ३४ लाख ऋणात्मक मौज्दात देखिन्छ। नगद आधारमा लेखाङ्कन गर्दा कोषको मौज्दात ऋणात्मक हुन नसक्ने अवस्थामा गत विगत वर्षदेखि नै ऋणात्मक मौज्दात देखिएको छ।

ख राजस्व बाँडफाँट- अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को दफा ६ बमोजिम मूल्य अभिवृद्धि कर तथा आन्तरिक उत्पादनबाट उठ्ने अन्तःशुल्क रकमको ७० प्रतिशत संघीय सञ्चित कोषमा र १५ प्रतिशत प्रदेशमा र १५ प्रतिशत स्थानीय तहलाई बाँडफाँट गरिने व्यवस्था छ। महालेखा नियन्त्रक कार्यालयबाट प्राप्त प्रतिवेदनअनुसार विभाज्य कोषको वित्तीय विवरणमा बाँडफाँट हुने रकम शून्य देखाई २०७८ आषाढ मसान्तमा हिसाब मिलान गरेता पनि २०७८ आषाढ २० गतेपश्चात् उठेको मूल्य अभिवृद्धि कर र अन्तःशुल्क रु.२२ अर्ब ५८ करोड ३८ लाख संघ, प्रदेश र स्थानीय तहलाई बाँडफाँट नगरी २०७८।९।८ मा मात्र बाँडफाँट गरेको छ। तर संघीय सञ्चित कोषमा आषाढ मसान्तमा नै जम्मा भएको देखाएको छ। प्रदेश र स्थानीय तहको राजस्व सम्बन्धित आर्थिक वर्षभित्र सञ्चित कोषमा जम्मा नभएकोले सञ्चित कोषमा रु.६अर्ब ७७ करोड ५१ लाख आम्दानी न्यून हुन गएको छ वर्षान्तमा खाता बन्द गर्दा समायोजन लेखाङ्कन गरी समयमै बाँडफाँट गर्नेतर्फ आवश्यक व्यवस्था गर्नुपर्दछ।

ग रोयल्टी बाँडफाँट - अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को दफा ७ मा रोयल्टीबापत प्राप्त हुने रकम ५० प्रतिशत संघीय विभाज्य कोषमा, २५ प्रतिशत प्रदेश विभाज्य कोष र २५ प्रतिशत स्थानीय विभाज्य कोषमा जम्मा हुने व्यवस्था छ। यो वर्ष विभाज्य कोष खातामा जम्मा भएको रु.५ अर्ब ७ करोड ५० लाख २०७८ पौष १४ मा बाँडफाँट गरेको देखिन्छ। तर संघीय राजस्वको हिस्सा संघीय सञ्चित कोष क १ खातामा आषाढ मसान्तमा नै जम्मा भएको देखाएकोले हिसाब यथार्थपरक देखिएन। प्रदेश र स्थानीय तहले समेत समयमा प्राप्त गर्नुपर्ने राजस्व प्राप्त गरेको देखिएन।

घ प्राकृतिक स्रोतको बाँडफाँट - अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को अनुसूची-४ मा पर्वतारोहण, विद्युत, वन र खानी तथा खनिज रोयल्टी शीर्षकमा संघीय विभाज्य कोषमा जम्मा भएको रोयल्टी राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिसअनुसार नेपाल सरकार, प्रदेश र स्थानीय तहबीच क्रमशः ५०, २५ र २५ प्रतिशतको अनुपातमा बाँडफाँट गर्नुपर्ने व्यवस्था छ। संघीय विभाज्य कोषमा २०७६।७७ मा जम्मा भएको रोयल्टी र बाँडफाँटको स्थिति निम्नानुसार छः

(रु.लाखमा)

क्र सं	रोयल्टी शीर्षक	विभाज्य कोषमा जम्मा	बाँडफाँट भएको रोयल्टी रकम					
			नेपाल सरकार	प्रतिशत	प्रदेश सरकार	प्रतिशत	स्थानीय तह	प्रतिशत
१	पर्वतारोहण	४४,८२	३६,३८	८१.१८	४,२२	९.४१	४,२२	९.४१
२	विद्युत	२,८७,९५	१,४५,७३	५०.६२	७१,११	२४.६९	७१,११	२४.६९
३	वन	१,१९,५६	५९,७८	५०.००	२९,८९	२५	२९,८९	२५
४	खानी तथा खनिज	८५,०१	५२,१३	६१.३२	१६,४४	१९.३४	१६,४४	१९.३४
५	पानी तथा अन्य	५,७५	५,७५	१००	०	०	०	०
	जम्मा	५,४३,०९	२,९९,७७	२०.५५	१,२१,६६	२२.४०	१,२१,६६	२२.४०

संघीय विभाज्य कोषको ५ रोयल्टी शीर्षकमा २०७६।७७ मा रु.५ अर्ब ४३ करोड ९ लाख जम्मा भएकोमा नेपाल सरकारलाई रु.२ अर्ब ९९ करोड ७७ लाख (५५.०२ प्रतिशत), प्रदेश सरकारलाई र स्थानीय तह दुबैलाई समान रु.१ अर्ब २१ करोड ६६ लाखका दरले रु २ अर्ब ४३ करोड २२ लाख (८.४४० प्रतिशत) बाँडफाँट भई हस्तान्तरण भएको देखिन्छ। पर्वतारोहण, विद्युत र खानी तथा खनिज रोयल्टी शीर्षकमा आयोगको सिफारिसभन्दा फरक अनुपातमा बाँडफाँट भएको र पानी तथा अन्य रोयल्टी शीर्षकमा जम्मा भएको रोयल्टी शत प्रतिशत संघीय सञ्चित कोषमा जम्मा भएको छ। रोयल्टीसम्बन्धी अभिलेख तथा प्रतिवेदन प्रणालीमा सुधार गरी आयोगको सिफारिसबमोजिम प्राकृतिक स्रोतको बाँडफाँट तथा वितरण गर्ने व्यवस्था नेपाल सरकारले मिलाउनु पर्दछ।

ङ प्रदेश सञ्चितकोष-प्रदेश लेखा नियन्त्रक कार्यालयहरूबाट प्राप्त प्रदेशगत सञ्चित कोषको विवरणअनुसार २०७७।७८ मा रु. २ खर्ब ५१ अर्ब ३९ करोड २८ लाख आम्दानी भएकोमा रु.१ खर्ब ८९ अर्ब ५३ करोड ८५ लाख (७५।४०) प्रतिशत खर्च गरी रु. ६१ अर्ब ८५ करोड ४३ लाख बाँकी रहेको छ। खर्चमध्ये प्रदेश नं १ मा रु. २७ अर्ब ९५ करोड १२ लाख, मधेश प्रदेशमा रु. २२ अर्ब ५४ करोड ५८ लाख, बागमति प्रदेशमा रु. ३५ अर्ब ५९ करोड ४८ लाख, गण्डकी प्रदेशमा रु. २५ अर्ब ६२ करोड ३४ लाख, लुम्बिनी प्रदेशमा रु. ३२ अर्ब १० करोड ३० लाख, कर्णाली प्रदेशमा रु. २२ अर्ब ७५ करोड २० लाख र सुदूरपश्चिम प्रदेशमा रु. २२ अर्ब ९६ करोड ८३ लाख खर्च भएको छ।

च विभाज्य कोष- अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ अनुसार सवारी साधन कर बापतको रकम प्रदेश विभाज्य कोषमा जम्मा गरी सोको ६० प्रतिशत प्रदेश सञ्चित कोषमा र ४० प्रतिशत स्थानीय सञ्चित कोषमा दाखिला गर्नुपर्ने व्यवस्था छ। प्रदेश विभाज्य कोष यो वर्ष रु. १६ अर्ब ७२ करोड ६५ लाख जम्मा भएको मध्ये रु. १६ अर्ब ६१ करोड ३२ लाख बाँडफाँट गरेको र प्रदेश नं १ को आर्थिक मामिला तथा योजना मन्त्रालयले रु. ११ करोड ३३ लाख बाँडफाँट नगरी बाँकी राखेको छ। ऐनको व्यवस्था बमोजिम उक्त रकम बाँडफाँट हुनुपर्दछ।

सुधारका क्षेत्र

नेपालमा रहेका विद्यमान कोषहरूको कानुनी व्यवस्था र ती व्यवस्थाको अध्ययन गर्दा संघीय वा प्रदेश वा स्थानीय सञ्चित कोष लेखामा आधारित नभई विवरणमा आधारित रहेका, सरकारी कारोबार गर्ने बैङ्क वा नेपाल राष्ट्र बैंक र महालेखा नियन्त्रक कार्यालय वा प्रदेश लेखा नियन्त्रक कार्यालयले देखाउने कोषको विवरण फरक पर्ने गरेको, सबै रकम सञ्चित कोषमा दाखिला नहुने, आकस्मिक कोष सञ्चालनमा नरहेको, सञ्चित कोषभन्दा बाहिर विभिन्न कोष सञ्चालनमा रहेका, आर्थिक ऐन अनुसार उठाइने राजश्व रकम जस्तै मूल्य अभिबृद्धि कर तथा भन्सार राजश्व रकम सञ्चित कोषमा दाखिला नगरी अलग कोषमा जम्मा गरी सो कोषबाट खर्च हुने गरेको, कोषका खाता सरकारी कारोबार गर्ने बैंकबाट सञ्चालन नहुने, कोषमा रहेको मौज्दात रकम अधिविकर्ष गणनामा समावेश हुन नसकेको, बजेट खर्च नभएको रकम फ्रिज नगरी कोष खातामा रहने वा सार्ने, वैदेशिक सहायता सञ्चित कोषमा जम्मा नभई सोझै खर्च हुने, सार्वजनिक कोषहरूको एकिकृत विवरण तयार नहुने, विभाज्य कोषमा जम्मा गरी बाँडफाँट गर्नु पर्ने रकम विभाज्य कोषमा दाखिला

नगर्ने वा दाखिला गरेपनि बाँडफाँट नगरी राख्ने गरेको, कोष सम्बन्धी एकीकृत कानुन नभएको तथा कोषहरूको आर्थिक विवरणको ढाँचा स्वीकृत नभएको, लेखा प्रणाली नेपाल सार्वजनिक लेखमान अनुरूप हुने व्यवस्था नगरी कोष अनुसार एकरूपता नरहेको, आन्तरिक लेखा परीक्षण सम्बन्धी व्यवस्था कोष स्थापना गर्ने कानुनमा उल्लेख नभएको, अन्तिम लेखा परीक्षण नेपालको संविधान बमोजिम महालेखा परीक्षकबाट हुने व्यवस्था गर्नु पर्नेमा महालेखा परीक्षकको कार्यालय वा महालेखा परीक्षकको विभाग उल्लेख भएको, कतिपय कोषहरू (आकस्मिक बीमा कोष, स्थानीय विकास शुल्क कोष, शान्ति कोष) कानुनमा उल्लेख भए पनि सञ्चालनमा नरहेका, नेपाल सरकारको नियन्त्रणमा रहेका कोष (निर्माण व्यवसायी कोष) को लेखापरीक्षण महालेखापरीक्षकबाट नहुने, कोषको बजेट वा आय व्यय संसदमा पेश नहुने जस्ता समस्याहरू सरकारी कोषको वित्तीय व्यवस्थापन प्रणालीमा देखिएका छन्।

निष्कर्ष

नेपाल सरकारले कोषबाट खर्च गर्दा बजेट फ्रिज गर्नु नपर्ने भई अर्को वर्षमा समेत निरन्तर रूपमा खर्च गर्न सकिने वा बजेट संसदबाट स्वीकृत गराउनु नपर्ने वा बजेट निकासा लिन अर्थ मन्त्रालय धाउनु नपर्ने वा आय व्ययको सम्बन्धमा संसदमा छलफल गराउनु नपर्ने जस्ता उद्देश्यले विभिन्न कोष स्थापना गर्ने अवस्थामा नियन्त्रण गरी सरकारी कोषमा रहेका समस्याहरू समाधान गर्न अत्यवश्यक भए मात्र कोष स्थापना गर्ने र स्थापनाको उद्देश्य वा आवश्यकता पूरा भएपछि बन्द गर्ने, आन्तरिक लेखापरीक्षण कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालय वा प्रदेश लेखा नियन्त्रक कार्यालयबाट तथा अन्तिम लेखापरीक्षण महालेखा परीक्षकबाट हुने व्यवस्था गर्ने,वित्तीय विवरणको ढाँचा स्वीकृत गरी कार्यान्वयनमा ल्याउने, स्थापित कोषहरूको पुनरावलोकन गरी निस्कृय रहेका कोष बन्द गरी बाँकी रकम सञ्चित कोषमा दाखिला गर्ने, सञ्चित कोषमा दाखिला हुनुपर्ने रकमबाट कोष स्थापना गर्न बन्द गरी विनियोजन ऐन अनुसार मात्र खर्च गर्ने, कोषको वार्षिक प्रतिवेदन तथा कार्यसम्पादन अवस्था एवम् आय व्ययलाई संसदमा पेश गरी संसदीय समितिमा छलफल गरी संसदीय निगरानी बढाउने व्यवस्था मिलाउनु पर्दछ। यसै गरी कार्यान्वयनमा रहेका कोषहरूलाई व्यवस्थित गर्न कोष सम्बन्धी एकिकृत कानुनी व्यवस्था गरी सो कानुनमा सूचना प्रविधिमा आधारित लेखा प्रणाली, आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली, आन्तरिक र अन्तिम लेखा परीक्षण, लेखामान, कोषगत र एकीकृत वित्तीय विवरण तयार गर्ने व्यवस्था हुनु पर्दछ।

सन्दर्भ सामग्री

नेपाल ऐन संग्रह खण्ड १ देखि १७ सम्म र नेपाल नियम संग्रह खण्ड १ देखि १७ सम्म, कानुन किताब व्यवस्था समिति।

महालेखापरीक्षकका वार्षिक प्रतिवेदनहरू, महालेखा परीक्षकको कार्यालय।

Nepal Accounting Standard (NAS) for Not for Profit Organizations (NPOs) 2018, NAS for NPOs, Accounting Standards Board, Nepal

नेपाल सरकारको वित्तीय विवरण, महालेखा नियन्त्रक कार्यालय।

नेपालको वर्तमान जनसांख्यिक प्रवृत्ति र जनसांख्यिक लाभ

रामबन्धु सुवेदी *

१ पृष्ठभूमि

नेपालको जनगणना २०७८ को प्रारम्भिक तथ्याङ्कका अनुसार विकासका गतिविधिहरू गाउँकेन्द्रित हुँदै गर्दा पहाडका ३२ जिल्लामा जनसंख्या वृद्धिदर नकरात्मक अवस्थामा पुगेको छ भने समग्र नेपालको जनसंख्या वृद्धिदर पनि घट्दै गइरहेको छ। वैदेशिक रोजगारीमा र अध्ययनका लागि जाने दुबै क्षेत्रको संख्या कोभिडपश्चात् दोब्बर भएको छ। शिक्षा, विज्ञान तथा प्रविधि मन्त्रालयको २०७९ मङ्सिरसम्मको तथ्याङ्कअनुसार गत एक वर्षमा वैदेशिक अध्ययनका लागि एकलाख दस हजार विद्यार्थीहरूले अनुमित पत्र (No Objection Letter) लिइसकेका छन्। यी विद्यार्थीहरूले औपचारिकरूपमा नै ७० अर्ब भन्दा बढी रुपैंयाँ विदेश लगेका छन् भने यो बाहेक अनौपचारिक रूपमा अर्बौं रकम विदेशिने गरेको छ। अध्ययनका लागि जाने अधिकांश विद्यार्थीहरू फर्केर आउँदैनन्। एकातर्फ कम लगानी गरिएका अदक्ष र अवसर नपाएका मजदुरहरूले खाडीका देश र मलेशियामा खतरायुक्त श्रम गरेर वैदेशिक मुद्रा भित्र्याइरहेका छन् भने अर्कोतर्फ प्रतिव्यक्ति उच्च लगानी गरिएका सक्षम जनशक्तिहरूले सोही वैदेशिक मुद्रा रित्याइरहेका छन् जसबाट राज्यले दीर्घकालमा लाभ प्राप्त गर्ने अवस्था देखिंदैन। त्यसैगरी पछिल्ला तथ्याङ्कहरूले नेपालमा गणित र विज्ञान शिक्षण गर्ने शिक्षक लगायत साना प्राविधिक काम गर्ने दक्ष जनशक्तिको पनि तीव्र अभाव हुन थालेको छ। शिक्षाको जग झन भन्दा झन कमजोर बन्दै गइरहेका तथ्यहरू सार्वजनिक भइरहेका छन्। वर्तमान ज्ञानमा आधारित अर्थतन्त्रमा समृद्धिको साधन र साध्य पनि उच्च उत्पादकत्वयुक्त र निष्ठावान जनशक्तिको विकास र उपयोग हो तर नेपालले भने विकसित देशहरूका लागि देशको सक्षम जनशक्ति स्थायी रूपमा आपूर्ति गरिरहेको देखिन्छ। व्यक्तिगत स्वतन्त्रता र छनौटको अधिकारको कसीमा यसलाई अन्यथा मान्न नसकिएता पनि राज्यको सार्थक नीतिगत र रणनीतिगत हस्तक्षेपको अभावमा यो प्रवृत्तिको निरन्तरताले देशको भविश्य कुनै पनि दृष्टिमा सुखद देखिंदैन। जनसांख्यिक लाभ र मानव पुँजी निर्माण जस्ता विषयहरू राष्ट्रिय प्राथमिकतामा पर्न सकेका छैनन्।

२ नेपालको मूख्य जनसाँख्यिक प्रवृत्ति र जनसांख्यिक लाभ

नेपालमा विगतमा तीव्र जनसंख्या वृद्धिलाई समस्याका रूपमा लिइने गरिन्थ्यो भने तत्कालीन नीति जनसंख्या नियन्त्रणमा पूर्णत केन्द्रित थियो सोको प्रभाव नेपालको पछिल्ला तीनवटा जनगणनाका तुलनात्मक अध्ययन गर्दा स्पष्ट देख्न सकिन्छ। जनगणना २०७८ को प्रारम्भिक तथ्याङ्क अनुसार जनसांख्यिक प्रवृत्ति हेर्दा वृद्धिदर १० वर्षमा १०.१८% र वार्षिक ०.९३% प्रतिशतमा सीमित हुन पुगेको देखिन्छ। एकातर्फ जनसंख्या

* प्रदेश सचिव, आर्थिक मामिला मन्त्रालय, सुदुर पश्चिम प्रदेश

वृद्धिदर ओरालो लाग्ने र अर्कोतर्फ स्थायी रूपमा विदेशिने जनशक्ति उच्च हुँदै गर्दा आगामी दिनमा जनसंख्या संङ्कट आउने संभावना हुन्छ। जनगणनाको प्रारम्भिक तथ्याङ्क अनुसार कुल जनसंख्या २९१९२४८० र विसं २०७५ मा गरिएको श्रमशक्ति सर्वेक्षणले ६५% जनसंख्या श्रम गर्न सक्रिय देखाएकोले तीव्र विकास र समृद्धिका लागि यसको उपयोग गर्ने सही अवसर सिर्जना भएको भन्ने तथ्यहरू जनसंख्याविद् र अर्थशास्त्रीहरूको रहेको छ।

पछिल्लो जनगणनाअनुसार परिवारको आकार पनि घट्ने क्रममा रहेको देखिन्छ, अहिले ४.३२ जना प्रति परिवार रहेका छन्। त्यसैगरी जनसंख्याको भौगोलिक वितरण पनि तराई र पहाडका ठूला शहरहरू केन्द्रित हुँदै गएको देखिन्छ। तराई भेगको जनसंख्या ५३.६६% पुगेको छ जबकि २०६८ मा यो ५०.२७% थियो। यो सँगै पहाड र हिमाली भेगको जनसंख्या निरन्तर घट्दै गइरहेको छ। त्यहाँका जग्गाहरू खाली बन्दै गइरहेको देखिन्छ। विकासका पूर्वाधारहरू स्थानीय तह केन्द्रित हुँदै गर्दा जनसंख्या शहर केन्द्रित हुँदैछ भने शहरहरूले ठूलो संख्यामा अस्थायी जनसंख्याको सेवा गर्नुपर्ने भएकोले राजधानी लगायतका मूख्य शहरहरू अव्यवस्थित बन्दै गइरहेका छन्। यस्ता अवस्थाहरू सिर्जना भइरहँदा विकासमा सन्तुलन र समन्यायिकताको विषय पनि पुनर्बोध गर्नुपर्ने अवस्था देखिएको छ। हिमाली र पहाडी भेगका २७ जिल्लामा विसं २०६८ को जनगणनामा ऋणात्मक जनसंख्या वृद्धिदर भएकोमा १० वर्षपश्चात ३२ वटा जिल्लाहरूमा विस्तार भएको देखिएको छ।

विगत १० वर्षमा शहरी जनसंख्यामा ठूलो वृद्धि भएको छ। २०६८ मा १७.०७% रहेको शहरी जनसंख्या २०७८ मा ६६.०८% पुगेको छ। हुनत यो नगरपालिकालाई आधार मानेर निकालिएकोले शहरी सुविधायुक्त नभएपनि नगरवासी घोषणा भएको छ र तर पनि जनसंख्या शहरकेन्द्रित हुने क्रम बढ्दो छ। यो जनसांख्यिक लाभ लिनका लागि निकै उपयुक्त अवसर हो।

यो पछिल्लो जनगणनाले देखाएको सकरात्मक परिवर्तन परिवारमा अनुपस्थित जनसंख्यामा तीव्र वृद्धि पनि हो। सामान्यतया परिवारमा अनुपस्थितिलाई अप्रिय मानिन्छ तर उद्यमशीलता नवीनता र गतिशिलताजस्ता सामाजिक विप्रेषणहरूको निर्माणका लागि यो अत्युत्तम अवसर नै हो। पछिल्ला अनुसन्धानहरूले समृद्धिको बाधक संरचनागत भन्दा पनि व्यक्तिभित्र रहेको अज्ञानता, गतिहीनता र विचारवाद अथवा भाग्यवादलाई मान्ने गरेको सन्दर्भमा हरेक व्यक्तिलाई भित्रैबाट सक्षम बनाउन यो अवसर नै हो।

यसैगरी लैङ्गिक अनुपात वृद्धि भएको र लैङ्गिक समता समदरमा पुगेको अवस्थामा महिलाहरूको शैक्षिक स्तरमा उल्लेखनीय सुधार आएको छ। आर्थिक स्वतन्त्रतामा वृद्धि भएको छ। महिलाहरूको मानव विकास सुचकाङ्कमा पनि उल्लेखीय परिवर्तन आएको छ।यो पनि जनसांख्यिक लाभ लिनका लागि सबैभन्दा उच्चतम अवस्था हो। महिला अनुपस्थित दरमा विगत १० वर्षमा तीव्र वृद्धि भएको छ। महिलाहरू आर्थिक रूपमा सक्रिय भएको प्रमाण पनि हो यो। महिला विदेशिने दरमा ७१.०९% ले वृद्धि भई २३७४०० जना पुगेको छ भने कुल अनुपस्थित जनसंख्या २१६९४७८ पुगेको छ। यद्यपि यो सँगै वैदेशिक रोजगारीमा महिला असुरक्षाको विषय र तीव्र रूपमा वृद्धि हुँदै गरेको पारिवारिक विखण्डन र मानसिक समस्या निकै गम्भीर विषय हुन् जसको उचित संबोधन हुनु जरुरी छ।

जनसांख्यिक लाभका लागि प्रजननदर नै प्रमुख मानिन्छ। विगत चार पाँच दशक अगाडिको उच्च जन्मदरबाट विगत एक दशकदेखि नेपालमा श्रम गर्ने क्षमताभएका जनसंख्याको प्रतिशत ६५%को हाराहारीमा पुगेको

छ। सोही कारण नै तीव्र रूपमा विदेशिएका युवाहरूका बाबजुद पनि वर्तमान अवस्थामा स्वदेशमा श्रम गर्ने जनशक्ति समेत पर्याप्त रहेको छ। नेपालमा पछिल्लो दशकमा बालबालिकाको संख्यामा उल्लेख्य कमी आएको कारण वर्तमानमा उच्च रहेको सक्रिय जनशक्ति बढ्ने क्रम भने केही समयपछि विस्तारै सुस्त हुने देखिएकोले उक्त उमेर समूहबाट समयमै लाभ लिने सरकारी नीति हुनुपर्ने हुन्छ। यो नै तत्कालै लिनुपर्ने जनसांख्यिक लाभसँग जोडिएको विषय हो। एशियाका दक्षिण कोरिया, थाइल्याण्ड, सिंगापुर, मलेशियाजस्ता मुलुकले जनसांख्यिक लाभांशको स्थितिबाटै गरिबीको अवस्थाबाट विकासमा तीव्र फड्को मारेका हुन्।

नेपालले विगत १५ वर्षयता अवलम्बन गरेको समावेशीकरणले समाजमा पिंधमा परेका ठूलो जनसंख्याले अवसर प्राप्त गरेको छ। फलस्वरूप औसत आयुमा वृद्धि भएर लगभग ७२ वर्ष पुगेको छ भने मानव विकास सुचकाङ्क २०२२ मा नेपाल ०.६०२ अंकमा साथ १ सय ४३ औं स्थानमा रहेको छ। जुन विगतभन्दा केही खस्केको भन्ने युएनडीपीले देखाएको छ तर पनि वृद्धि उत्साहजक नै हो। समावेशीकरणले पिंधमा रहेका नागरिकहरूको क्षमता, आत्मविश्वास र उत्पादकत्वमा गुणात्मक परिवर्तन सिर्जना गरिदिएको छ। यो पनि जनसांख्यिक लाभ लिने ठूलो अवसर हो।

नेपालको जनसांख्यिक प्रवृत्तिको अर्को सकारात्मक प्रवृत्ति बालआश्रित अनुपात घट्नु हो। अघिल्लो दशकमा ७२.६९ रहेको बालआश्रित अनुपात चालु दशकमा ६१.२८ मा झरेको छ। अघिल्लो दशकमा १२ रहेको वृद्ध आश्रित अनुपात बढेर यो दशकमा १४.३ पुगेको छ। तथ्याङ्कका आधारमा अहिलेको औसत आश्रित अनुपात ७५.८ देखिन्छ। यसको सोझो अर्थ भनेको मुलुकका १५—५९ वर्षका हरेक १०० जना व्यक्तिले करीब ७६ जनालाई आश्रय दिनु परिरहेको छ। यो दर क्रमशः घटिरहनु झनै सकारात्मक कुरा हो। समग्रमा जनगणना २०६८ ले जनसांख्यिक लाभ लिने समय भएको स्पष्ट संकेत गरेकोमा जनगणना २०७८ को प्रवृत्ति हेर्दा अबको दशक उच्चतम विन्दुमा पुगी अब यो समय विस्तारै घट्दै जाने देखिएकोले तत्कालै राज्यले प्राथमिकता दिनुपर्ने हुन्छ।

नेपालका पछिल्ला निर्वाचनहरूमा नागरिकहरूबाट व्यक्त भएका अभिमतहरूको प्रवृत्ति हेर्दा पनि हरेक व्यक्तिका समस्यालाई बुझ्ने संबोधन गर्ने राजनीतिक प्रणालीको तीव्र आकांक्षा देखिन्छ। हरेक नागरिकहरूलाई स्वदेशभित्रै उनीहरूका आर्थिक क्षमता र संभावनाहरूको विकास गर्न राज्यले नीतिगत र कार्यक्रमगत रूपमा सम्बोधन गरोस् भन्ने नै हो। मानव पुँजी निर्माण ब्रेन सर्कुलेसन र जनसाँख्यिक लाभका विषयमा राज्यको ठोस बुझाई र नतिजामुखी कार्यक्रमको अपेक्षा नै हो।

३ प्रमुख समस्याहरूको विश्लेषण

नेपालको संविधानले दक्ष,नैतिकवान,राष्ट्रप्रेमी तथा उत्पादनशील र सार्वभौमसत्तासम्पन्न नागरिकहरूमार्फत समुन्नत राष्ट्रराज्य निर्माणको मार्गदर्शन गरेको छ। गुणस्तरीय मानव पुँजीमार्फत समृद्ध राष्ट्र निर्माणका लागि दिगो विकासका लक्ष्यहरूको अन्तराष्ट्रिय प्रतिबद्धता रहेको छ। चालु पन्ध्रौं योजनामा मानव संसाधन विकास अन्तर्गत जनसांख्यिक लाभको विषय उठान भएको छ। बजारको मागबमोजिम जनशक्ति प्रक्षेपण गर्ने, प्राविधिक सीप विकासको अवसर सबैमा पुर्‍याउने, वैदेशिक रोजगारीबाट प्राप्त ज्ञान सीपको पुँजीकरण र वैदेशिक लगानीमार्फत प्रविधि प्राप्त गर्ने लगायतका रणनीतिहरू समावेश गरिएका छन्। केही व्यवस्था गरिएको भएतापनि देशमा विद्यमान सबै प्रकारको जनशक्तिलाई उत्पादनशील पुँजीमा रूपान्तरण गर्ने राष्ट्रिय योजना र रणनीतिहरू समेत हालसम्म निर्माण हुन सकेको देखिंदैन।

जनगणना २०६८ र २०७८ को प्रवृत्ति अध्ययन गर्दा श्रममा योगदान गर्न सक्ने उमेर (१५—५९) को जनसंख्या ५७ प्रतिशत भएकोमा अबको केही वर्षमा यो संख्या अझ बढ्ने अनि निरन्तर ओरालो लाग्ने अवस्था देखिन्छ। कमाउने उमेर समूहको बाहुल्य भएको यो अवस्थालाई नै जनसांख्यिक लाभांश (पपुलेसन डिभिडेण्ड) मानिने भएकोले देशभित्रको यो मानवस्रोतलाई समृद्धिसँग जोड्नका लागि सरकारी तवरबाट दीर्घकालीन रणनीतिहरू निर्माण गर्नुपर्ने हुन्छ। विगतमा क्षेत्रगत विकास योजनाहरूमा रणनीतिहरू पनि तय गरिदै आएको देखिन्छ। यद्यपि मानवस्रोतलाई पुँजीमा रूपान्तरण गरी आन्तरिक उत्पादनमा आधारित सबल अर्थतन्त्र निर्माणको जग स्थापना गर्नुपर्नेमा अदक्ष श्रम निर्यात गरी वस्तु आयात गर्ने उल्टो गति देखिएको छ।

नेपालको अर्थतन्त्रको विगतदेखिको प्रवृत्ति नै वितरण र उपभोगमुखी रहँदै आएको छ। वि.सं. २०१९ पश्चात् तत्कालीन राजा महेन्द्रले नेपालका तत्कालीन व्यापारी र कुलीनहरूबाट उठाउने कर घटाउने नीति ल्याएकोमा यसको कारणमा अमेरिकाबाट पर्याप्त सहयोग प्राप्त हुन्छ किन कर उठाएर आफूलाई सहयोग गर्ने अभिजात्य वर्गलाई चिढ्याउनु भन्ने जवाफ दिएछन् भनी सार्वजनिक भएको छ। त्यो मानसिकता अहिले पनि उस्तै देखिन्छ। झन पछिल्लो समयमा त राजनैतिक दलहरूको अमूर्त समाजवादले राज्यसँग अथाह स्रोत अनवरत रूपमा प्राप्त हुन्छ र नागरिकहरूलाई राज्यले मन फुकाएर वितरण गर्नुपर्छ भन्ने र खुलेर सरकारी स्रोतको उपभोग गर्न पाउनुलाई हक अधिकार हो भन्ने भाष्यलाई जबरजस्त रूपमा स्थापित गर्दै लगेको देखिन्छ। यसले गर्दा राज्यका वर्तमानका सीमित स्रोतहरूको विवेकशील भई तथ्यपूर्ण विश्लेषणका आधारमा विनियोजन र खर्च गरेर समृद्धिको सुचक्र निर्माण गर्नुपर्ने मूल बाटो नै अर्थतन्त्रले छोडेको देखिन्छ। यसै कारण पछिल्लो जनसांख्यिक प्रवृत्ति जनसांख्यिक लाभ र मानव पुँजी निर्माणको विषय दलहरूको प्राथमिकतामा पर्नै सकेको देखिंदैन।

जनसांख्यिक प्रवृत्तिको अध्ययन गरी सो अनुकुल लाभ लिने राष्ट्रिय बहस र सोच राजनीतिक तहमा हुन सकेको छैन। जनसंख्या नीति, २०७१ बाहेक अन्य खासै नीतिगत व्यवस्थापन देखिंदैन। पन्ध्रौं योजना र राष्ट्रिय योजना आयोग पनि यससम्बन्धमा बेखबर जस्तै देखिएको छ। विकासका योजना र नीतिहरू व्यक्ति केन्द्रित हुँदै गइरहेका छन्। गैरआर्थिक संरचनाहरूमा तीव्र वृद्धि भइरहेका छन्। विगत तीन दशकमा नेपालको आफ्नै क्षमताले कुनै पनि गर्व गर्न लायकको आर्थिक पूर्वाधार निर्माण भएको छैन। उत्पादनशील श्रम शक्ति र युवाहरू देशमा भविष्य नदेखी सकेसम्म स्थायी रूपमा नै विदेशिएका छन्। यो दर अझै बढ्दो छ।

नेपालको शैक्षिक गुणस्तरमा तीव्र ह्रास आउँदै गइरहेको छ। कोभिडपश्चात्को सिकाई संकटमा नेपालको अवस्था निकै कमजोर देखिएको छ। नेपालका विद्यार्थीहरूको औसत सिकाई उपलब्धि उत्तीर्णाङ्कभन्दा पनि कम देखिएको छ। देश विकासको आधार STEAM EDUCATION को राष्ट्रिय क्षयीकरण अकल्पनीय छ। एसईई परीक्षामा गणित र विज्ञानका "ई" ग्रेड प्राप्त गर्ने लाखौं विद्यार्थीहरूको संख्या, शैक्षिक गुणस्तर परीक्षण केन्द्रको स्तरीकृत परीक्षाले देखाएको वास्तविक सिकाइ दक्षता र भर्खरै प्रकाशित शिक्षक सेवा आयोगको नतिजाले यो तथ्यलाई प्रमाणित गर्दछ। कोटा बमोजिम पनि गणित विज्ञानका विषयमा शिक्षकहरू उत्तीर्ण हुन सकेनन्। विश्वविद्यालय सेवा आयोगको परिणामले पनि विश्वविद्यालयको आफ्नै प्रमाणपत्रमाथि प्रश्न खडा गरेको छ। शिक्षा क्षेत्र रूपान्तरण राजनीतिक दलहरूको प्राथमिकतामा परेको देखिंदैन भने शिक्षाको विकास भौतिक पूर्वाधार केन्द्रित मात्र देखिएको छ।

त्यसैगरी नेपालका सार्वजनिक संस्थाहरूको तीव्र क्षयीकरण भइरहेको छ। राजनीतिक नेतृत्व नीति र नैतिकताविमुख र कर्मचारीतन्त्र भ्रष्टाचारमुखी तथा गैरव्यवसायिक बन्दै गइरहेको छ। सार्वजनिक संस्थाहरूमा स्वार्थसमूहहरूले कब्जा गरिरहेका छन्। भदौ २७,२०७९ को नयाँ पत्रिकाका अनुसार स्थानीय तहहरूमा २०३ जना ठेकेदारहरू निर्वाचित भएका छन् भने गत मङ्सिर ४, २०७९ मा भएको निर्वाचनपश्चात १९ जना ठेकेदारहरू संघीय संसदमा निर्वाचित भएका छन्। यसले गर्दा चाहे सार्वजनिक होस् चाहे त्यो निजी क्षेत्र योग्य व्यक्तिहरू देशमा टिकाउन सकिने अवस्था नै छैन। बेस्ट ब्रेन बिना समृद्धि र विकास असंभव छ। वैदेशिक रोजगारी होस् या वैदेशिक अध्ययन दुबै उद्देश्यले विदेशिनेको संख्यामा दोब्बर वृद्धि हुँदै गएको छ। उत्पादनशील जनशक्तिका लागि नेपालमा धकेल्ने तत्वहरू धेरै छन्। नेपालको पछिल्लो जसांख्यिक प्रवृत्तिले यही संङ्केत गरेको छ। यसले गर्दा नेपालले जनसांख्यिक लाभ उपयोग नै नगरी अवसर गुमाउने अवस्थामा देखिएको छ।

आवश्यक पूर्वाधारको अभावमा उपलब्ध जनशक्तिको उपयोग कसरी गर्ने ? हाम्रो जनशक्तिबाट हामी आफैंले लाभांश उठाउनु पर्नेमा अरूले नै उठाइरहेका छन्। एकातिर व्यवसायमूलक, व्यावहारिक तालिम र ज्ञान नभएको वा कम भएको जनशक्ति प्रशस्त हुनु र अर्कोतिर यो जनशक्तिलाई उपयोग गर्न देशभित्रै रोजगारका अवसर नहुनु विडम्बना नै हो। वैदेशिक रोजगारी दिगो समाधान होइन। विदेशमा श्रमिकको माग ह्वात्तै घट्न गए वा बन्द भए के गर्ने ? यसको चित्तबुझ्दो विश्लेषण जवाफ र तयारी राज्यसँग छैन। बेरोजगारीले सामाजिक—आर्थिक संरचना असन्तुलित बनेको छ। गाउँघरमा वृद्धवृद्धा, बालबालिका र महिलाको मात्रै उपस्थिति छ। हलो जोत्ने, घर छाउनेजस्ता जोखिमपूर्ण कामदेखि खेतीपाती, बाल—वृद्ध हेरचाह, घरधन्दा, कार्यालय सबै महिलाको जिम्मामा आइपरेको छ। काम गर्ने श्रमिकहरू विदेशिँदा खेतीयोग्य भूमि बाँझो हुनु भनेको सबैभन्दा विडम्बनापूर्ण अवस्था हो। उत्पादन कम हुने वा जग्गा बाँझो रहनेजस्ता कारणले खाद्य संकट निम्त्याउने, आयात व्यापार बढ्ने तथा समग्र आर्थिक, सामाजिक, मानवीय सूचकमा तीव्र ह्रास ल्याइदिन्छ।

अबको ३०-४० वर्षपछि वृद्धवृद्धाको संख्या बढ्दै जान्छ। एकातिर बालबालिकाको संख्या र सक्रिय जनशक्ति घट्दै जानु र अर्कोतिर सक्रिय रूपमा काम गर्न नसक्ने उमेरका मानिस बढ्दा तिनीहरूको रेखदेख कसरी गर्ने भन्ने अर्को ठूलो चुनौती निकट भविश्यमै आउँदै छ। विश्वका अधिक विकसित देशहरू हाल यही समस्याबाट गुज्रिरहेका छन्। काम गर्न सक्ने उमेरका मानिसको तुलनामा वृद्धवृद्धाको संख्या धेरै भएकाले तिनीहरूको स्याहारसम्भार गर्न अर्थतन्त्रले नधानेपछि बाहिरी देशबाट कामदार भित्र्याई त्यहाँको अर्थतन्त्रलाई टेवा दिने काम भइरहेको छ। यो चुनौतीलाई कसरी पार लगाउने भन्ने सोच र व्यवहार नीति निर्मातामा देखिँदैन। वर्तमान जनसांख्यिक प्रवृत्तिको विश्लेषण गर्दा नेपालमा आगामी दशकदेखि जनसंख्या वृद्धिदर घट्दै जाने, औसत आयुमा वृद्धि हुँदा वृद्धहरूको संख्या अझै बढ्दै जाने हुँदा आश्रित जनसंख्यामा तीव्र वृद्धि हुने तथा श्रमयोग्य जनशक्तिमा कमी आउँदै जाने देखिन्छ। यदि वर्तमानको उच्च वैदेशिक आप्रवासन नभएमा त दुई दशकसम्म श्रम शक्ति उच्च रहने संभावना छ तर तत्कालै विदेशिने दर घट्ने भन्दा पनि अझै उच्च भइरहेकोले जनसांख्यिक लाभको अवसर छिटै नै गुम्ने संभावना देखिएको छ।

४. जनसांख्यिक लाभ सिर्जनाका उपायहरू

नेपालमा इतिहासमै पहिलोपटक परनिर्भर जनस्रोत कम छ भने आर्थिक दृष्टिकोणले सक्रिय र उत्पादनशील जनस्रोत बढी भएको यो अवस्थामा उपलब्ध जनशक्तिलाई दिगो सामाजिक—आर्थिक विकासमा लगाउन

सकिएन भने यो समय फेरि फर्केर आउँदैन भन्ने तथ्य जनसंख्याविद्हरूको रहेको छ। तर सिधा रूपमा जनसांख्यिक लाभांशबाट फाइदा उठाउन सजिलो देखिए पनि सोचेजस्तो तरिकाले आफैं यो लाभांश प्राप्त हुँदैन। सरकारी पक्षको उपयुक्त नीति र प्रभावकारी कार्यान्वयनबिना यो सम्भव छैन। यसको पहिलो शर्त हो सुशासन अर्थात् कानुनी शासन, उत्तरदायित्व, जवाफदेहिता र लगानीको उपयुक्त वातावरण। राजनीतिक अस्थिरता, आर्थिक विपन्नता, अस्वस्थ राजनीतिक प्रतिस्पर्धा र भ्रष्टाचारको शिकार भएको सरकारी संयन्त्र भएसम्म नीति राम्रोसँग लागू गर्न सकिँदैन।

जनसांख्यिक लाभ प्राप्त गर्ने २ तरिकाहरू रहेका छन्। पहिलो तरिका उत्पादनशील जनशक्तिको पहिचान गरी उनीहरूलाई स्वदेशमा खुसीसाथ टिकाउने ब्रेन ड्रेन रोक्ने र ब्रेन गेन मार्फत ब्रेन सर्कुलेसन गर्ने। यसका लागि जनशक्तिलाई EMPOWER, EMPLOY AND EDUCATE गरेर विदेशमा भन्दा स्वदेशमा तुलनात्मक रूपमा उत्कृष्ट आम्दानी, काम गर्ने अवसर र सहज जीवनको लागि आधारहरूको निर्माण गर्ने नीतिगत प्राथमिकता तय गर्ने र दोस्रो तरिका देशभित्रकै जनसांख्यिक प्रवृत्ति, बसाइँसराई, जनशक्तिको उत्पादकत्व, शिक्षाको स्तर पहिचान गरी बजारको माग बमोजिम उच्च उत्पादकत्व सिर्जना गर्न सक्ने बनाउने। उपरोक्त दुबै तरिकाहरूका सन्दर्भमा पहिलो शर्त शासकीय विश्वास आर्जन गरी लगानीको उपयुक्त वातावरण निर्माण गर्ने, विदेशमा रहेका जनशक्तिलाई खुशीसाथ फर्किने गरी वातावरण सिर्जना गर्ने र दोस्रो शर्त उत्पादनशील जनस्रोतको उत्पादकत्व बढाउन सीपमूलक शिक्षा र तालिमको निःशुल्क र गुणस्तरीय पहुँचको सुनिश्चितता गरिदिनु पर्छ। यसैगरी विद्यमान मानवस्रोतको आवश्यकता र सामर्थ्यको पहिचान गरी सो को अद्यावधिक गर्ने अवसर सञ्चालन गर्न लगानी बढाउनु जरुरी छ। समयानुसार मानवस्रोतको परिवर्तनले त्यस क्षेत्रको सामाजिक, आर्थिक परिवर्तनमा सकारात्मक, नकारात्मक प्रभाव पर्छ। ती प्रभावहरू कस्ता हुन्छन् भन्ने कुरा त्यस ठाउँको जनसंख्याको संरचना, उमेर अनुसारको वितरण तथा तिनीहरूको गुणस्तर (शैक्षिक, आर्थिक, स्वास्थ्य स्थिति आदि)मा भर पर्छ।

शिक्षा, स्वास्थ्य र पोषणलाई सबैभन्दा उत्कृष्ट सामाजिक समानता कारक तत्व भएकोले यी तीन पक्षहरूमा सन्तुलित रूपमा लगानी हुनुपर्छ। उत्पादनशील मानव पुँजीको उत्पादकत्व बढाउन उत्कृष्ट स्वास्थ्य भएका जनशक्तिको खाँचो हुने भएकाले गुणस्तरीय स्वास्थ्य र पोषण सेवाको विकास र विस्तार गर्नुपर्छ। यसका लागि लगानीको पहिलो प्राथमिकता बालबालिकाको स्वास्थ्य, पोषण, पिउने पानी, सरसफाई, शिक्षा, विकास र संरक्षणमा प्राथमिकता दिनुपर्नेछ । किनकि भविष्यमा निष्क्रिय हुने जनसंख्यालाई हेरचाह गर्न सक्ने गरी तयार गर्नुपर्नेछ । अहिलेदेखि नै बुढ्यौली समाज खेपिरहेका देशको अनुभवबाट सामाजिक सुरक्षा प्रणालीको व्यवस्था गर्नुपर्नेछ । यसले बुढ्यौली उमेरमा सहयोग पुऱ्याउनेछ । अबको ५० वर्षमा प्रत्येक ३ जना सक्रिय मानिसको भागमा १ जना आश्रित (वृद्ध) मानिसलाई हेर्ने दायित्व पर्नेछ । जुन अहिले ११ जनाको भागमा १ जना परिरहेको छ । यसकारण बालबालिकामा उच्च प्राथमिकतामा राखी लगानी गर्नुपर्ने हुन्छ। यसैगरी लगानीको दोस्रो प्राथमिकता युवा र उत्पादनशील जनशक्तिमाथि हो। उत्पादनशील जनशक्तिको उत्पादकत्वमा गुणात्मक अभिवृद्धिका योजनाहरू तत्कालै पहिलो प्राथमिकतामा पर्नुपर्छ। युवाहरूलाई श्रम बजारको माग बमोजिमका विशिष्टीकृत सीप विकासका अवसरहरू मागका आधारमा निशुल्क व्यवस्था गरिदिनुपर्छ। अर्को महत्त्वपूर्ण पक्ष विद्यालय तह र विश्वविद्यालयको शिक्षाको जरैबाट पुनर्संरचना गर्नुपर्छ। विद्यालयहरू र विश्वविद्यालयहरूलाई राजनीतिक धारबाट मेरिटको धारमा संस्थागत गर्नु पहिलो आवश्यकता हो। अब STEAM र मूल्य तथा नैतिकता केन्द्रित शिक्षाको बलियो जग निर्माण गर्नुपर्छ। हालै प्रकाशित

एसईईको नतिजामा यी विषयको चिन्ताजनक अवस्था र शैक्षिक गुणस्तर परीक्षण केन्द्रको विद्यालय परीक्षणको प्रतिवेदनले सामुदायिक शिक्षाको तीव्र क्षयीकरणलाई प्रमाणित गर्दछन्। अब बिध्यालयदेखि विश्वविद्यालय तहसम्मका कक्षा कोठाहरूमा हुने सिकाई केन्द्रित भएर शैक्षिक प्राज्ञिक र नीतिगत बहसहरू हुनुपर्छ। तबमात्र जनशक्तिको माग र बजारको माग बमोजिमको शिक्षा र सीप विकासका अवसरहरू सिर्जना गर्न सकिन्छ।

त्यसैगरी प्राकृतिक, सामाजिक, सांस्कृतिक विविधता, व्यावसायिक कृषि उपजमा विशाल सम्भाव्यतामा उत्पादनशील जनस्रोतको उपयोगिता देश विकासका लागि ठूलो अवसर हो। विदेशमा काम गर्ने जनसंख्या घर फर्कंदा आफूसँग लिएर आउने सामाजिक विप्रेषण जस्तैः सीप, ज्ञान र अनुभव मुलुकका निम्ति ठूलो पुँजी हो। यस्तो जनशक्ति फर्केपछि उनीहरूसँग भएको सीप र ज्ञान पहिचान गरी सदुपयोग नगरे देश उँभो लाग्न सक्दैन। यसका लागि राष्ट्रिय मानव संसाधन प्रक्षेपण र विकास योजना निर्माण गरी सोका आधारमा आगामी ५० वर्षसम्मको दीर्घकालीन लक्ष्यकासाथ तीनै तहका सरकारहरूका कार्यक्रमहरू लक्ष्यित गर्नुपर्छ। राष्ट्रिय रूपमा उत्पादन र उत्पादकत्व वृद्धि र यसका लागि लगानीका सुक्ष्म समस्याहरूका बारेमा गम्भीर प्राविधिक बहस हुनु जरुरी हुन्छ। विदेशमा सुरक्षित भविश्य देखेकाहरू र नेपालमा संभावना नदेखेकाहरूलाई कुराले होइन तथ्यगत रूपमा विश्वास दिलाउने राजनैतिक इमान्दारिता, दूरदृष्टि, नीति, योजना र कार्यक्रमहरू आवश्यक पर्दछ।

५. ब्रेन ड्रेन, ब्रेन गेन र ब्रेन सर्कुलेसन

नेपालमा विगत शताब्दीदेखिनै सुरु भएको लाहुरे संस्कृति एक्काइसौं शताब्दीमा आइपुग्दा यसको आयतन र गहनतामा तीव्र वृद्धि हुँदै आएको छ। खासगरी विकसीत मुलुकहरूमा मानव पुँजी विकास योजनाहरूका लक्ष्यमा नेपालजस्ता देशका उत्कृष्ट ब्रेनहरू पर्ने गरेका छन्। वर्तमान ब्रेन ड्रेनको संस्कृतिलाई राज्यले चाहेर पनि तत्कालै रोक्न नसक्ने अवस्था सिर्जना भएको छ। बालबालिकाहरूलाई विदेशी भाषा राम्रो बनाउने शिक्षामा सम्पूर्ण लागनी गरी उनीहरूलाई विकसित मुलुकका स्थायी आवासीय अनुमति प्राप्त गराउने र उनीहरूको निम्तोमा घुम्न जानेलाई समृद्धि र सफलताको मानकका रूपमा नीति निर्मातादेखि हरेक नागरिकहरूको सपनाका रूपमा स्थापित भएको छ। यसै कारण ब्रेन ड्रेनलाई न त नीति निर्माता न त नागरिक कसैले पनि ठूलो चुनौतिका रूपमा लिनै तयार छैनन्। यसै कारण ब्रेन ड्रेनलाई तत्कालै रोक्न नसकिने भएकोले विगतदेखि प्रतिभा पलायन भएर विदेशिएका जनशक्तिलाई आकर्षण गर्ने तत्वहरूमा लगानी गर्नुपर्छ।

ब्रेन गेनका लागि राष्ट्रिय मानव पुँजी व्यवस्थापन नीति र योजना आवश्यक हुन्छ। अहिलेको हाम्रो जनशक्ति विकासको गुणस्तरको विश्लेषण जनशक्तिको सीपको नक्साङ्कन र उत्पादकत्वको अनुसन्धान गरी सोको विकासका लागि वर्तमान शिक्षाको विषयवस्तुमा रूपान्तरण जरुरी हुन्छ। त्यसैगरी देशको वर्तमान जनसांख्यिक प्रवृत्तिको गहन विश्लेषण गरी वर्तमान जनशक्ति पलायनका धकेल्ने तत्वहरूको पहिचान गर्नुपर्छ। सूचना प्रविधि मन्त्रालय अन्तर्गत रहेको ब्रेन गेन सेन्टरलाई राष्ट्रिय योजना आयोगले सञ्चालन गर्ने र समग्र कार्यक्रमलाई अगाडि बढाउने नीति निर्माण गर्नुपर्छ। त्यसैगरी सरकारी संस्थाहरूप्रति नागरिकहरूको भरोसा अभिवृद्धि कार्यमा पहिलो प्राथमिकता दिनु जरुरी हुन्छ। नागरिकता र पासपोर्ट बनाउँदा तथा अनुमति पत्र लिंदाको भिड र सास्ती सम्झेर कुनै पनि युवा सकेसम्म छिटो नेपाल छोड्न चाहन्छ। यो संवेदनाको

मर्म सरकार र कर्मचारीतन्त्रले बुझ्नुपर्छ। सार्वजनिक सेवामा डिजिटल रूपान्तरणको अभियान सञ्चालन गर्नुपर्छ। यस कामका लागि नै विदेशी भूमिका विज्ञको भूमिकामा विदेशमा काम गरेका नेपालीहरूलाई आमन्त्रण गर्न सकिन्छ। विश्वविद्यालयहरूलाई पूर्ण रूपमा प्राज्ञिक स्वायत्तता प्रदान गर्ने राजनीतिक संरक्षणवादको पूर्णत अन्त्य गर्ने र प्राज्ञिक मर्यादाको पुनर्जागरण गराउन सकेमा विश्वविद्यालयहरू समृद्धिका संवाहक अगुवा बन्न सक्छन्। यस बेला विश्वविद्यालयहरूमा भिजिटिङ फेलो अनुसन्धान आदि काममा विदेशी भूमिमा रहेका नेपाली विज्ञहरू जोडिन्छन्। प्राज्ञिक रूपान्तरण गरिएका विश्वविद्यालयहरूलाई सरकारी परामर्श र अनुसन्धानको काममा साझेदारी गरी विदेशी विश्वविद्यालयहरूमा रहेका विज्ञ नेपालीहरूलाई आकर्षण गर्ने वातावरण सिर्जना गर्न सकिन्छ। त्यसैगरी नार्क नास्ट जस्ता सरकारी अनुसन्धान केन्द्रहरूलाई मानित विश्वविद्यालयको मान्यता प्रदान गरी अनुसन्धानमा पूर्ण स्वायत्तता प्रदान गर्नुपर्छ । यसो गर्दा देशको नीतिसँग एकसाथ विश्वविद्यालय र ब्रेन गेन जोडिन्छ। त्यसैगरी विदेश काम गरेर फर्किएका जनशक्तिलाई उनीहरूको तत् तत् क्षेत्रमा उद्यमशीलताका लागि सक्दो सहयोग गर्ने तथा सबै इच्छुक श्रमशक्तिलाई निःशुल्क र गुणस्तरीय सीपमूलक तालिम प्रदान गर्न तथा वैदेशिक रोजगारी र श्रमको रोलमोडलका रूपमा उनीहरूलाई राज्यले उपयोग गर्ने व्यवस्था गर्नु उपयुक्त हुन्छ। अन्यथा गन्तव्य र कार्ययोजना बिना वेवसाइटमा फर्म खुला गरेर मात्र ब्रेन गेन हुन सक्दैन।

ब्रेन गेनका लागि अर्को महत्त्वपूर्ण पक्ष तीनै तहका सरकारहरूको मुख्य प्राथमिकता गुणस्तरीय शिक्षा र स्वास्थ्यका अवसरहरूको सिर्जना गर्नु हुनुपर्छ। वर्तमान ज्ञानको ट्रान्जेक्सन केन्द्रित शिक्षालाई पूर्णत अनुसन्धानमुखी, ज्ञानको निर्माणमुखी र सिर्जनात्मक बनाउनुपर्छ। यसो भएमा मात्र उद्यमशील विद्यार्थीहरू विकास हुन्छन् अन्यथा पुनः पुनः रेपिटेटिभ काम गर्ने यान्त्रिक जागिरेहरू मात्र उत्पादन भइरहने हुन्छन् ।

ब्रेन ड्रेनलाई ब्रेन सर्कुलेसनको सूचक्रमा परिणत गर्नका लागि मानव स्रोतलाई पुँजीमा रूपान्तरण गर्ने संस्थागत प्रणाली निर्माण गर्नुपर्छ। गुणस्तरीय मानव पुँजी निर्माणका मुख्य माध्यमहरूमा गुणस्तरीय र सीपमूलक शिक्षा र स्वास्थ्यमाथिको पहुँच, आर्थिक स्रोत र उत्पादनको अवसर, उद्यमशील कार्य संस्कृति, सम्भावनाहरूको उपयोग, सामाजिक न्यायको प्रत्याभूति, सुशासन, स्थिरता, सामाजिक उद्यमशीलता र नैतिक कार्य संस्कृति पर्दछन्। यस्ता चरहरूलाई नीतिगत र कार्यक्रमगत रूपमा व्यवस्थित गर्नका लागि राज्यले रणनीतिगत प्राथमिकता तय गरी कार्यान्वयन गर्नुपर्ने हुन्छ। प्रतिभा पलायन हुन नदिन मानव पुँजी निर्माणका सन्दर्भमा राज्यले लिनुपर्ने प्रमुख रणनीतिगत दृष्टिकोणहरूमा रणनीतिक प्राथमिकताको दृष्टिकोण, मानव केन्द्रित लगानीको दृष्टिकोण, परिचालन र उपयोगको दृष्टिकोण, प्रतिभा प्रोत्साहन सहित कार्यउत्प्रेरणा र मनोवलको विकासको दृष्टिकोण, रोजगारमूलक शिक्षा र उद्यमशील कार्यसंस्कृतिको विकासको दृष्टिकोण, प्रभावकारी अनुगमन र मूल्यांकनसहित निरन्तर सुधार पद्धतिको दृष्टिकोण र सहकार्य र साझेदारी प्रवर्द्धनको दृष्टिकोण निर्माण गर्ने जस्ता विषयहरू पर्दछन्।

विदेशी अनुभव भएका उच्च दक्ष जनशक्ति त्यहाँको भन्दा सहजता भयो भने मात्र यहाँ आउने भएकोले निजी क्षेत्र र विदेशी लगानी सुदृढ नभएसम्म सरकारी संस्थाहरूले मात्र थेग्न सक्दैनन्। यसका लागि लगानीका अवरोधहरू हटाउने र सहजै उद्यम गर्न सक्ने गरी सहजीकरण गरिदिनु आवश्यक हुन्छ। नेपालमा आवश्यकताभन्दा बढी घर जग्गा र सुन जस्ता अनुत्पादक क्षेत्रमा लगानी गर्दाभन्दा उद्यम स्थापना गर्दा बढी सहज र मुनाफा हुने सुनिश्चितता नभएसम्म निजी लगानी उत्पादन केन्द्रित हुनै सक्दैन। यो संरचनात्मक समस्याको शीघ्र सम्बोधन ब्रेन गेनसँग अप्रत्यक्ष रूपमा बलियोसँग गाँसिएको छ। यसै दिशामा नेपालका

तुलनात्मक लाभका क्षेत्रहरूमा विश्वसनीय र अद्यावधिक अनुसन्धान गरी उच्च नाफा हुने क्षेत्रहरूमा नेपाली डायस्पोरालाई लगानीका लागि विशेष सहुलियत प्रदान गर्नुपर्छ भने विदेशी नागरिकता लिएका नेपालीहरूको लागि पहिलो पुस्तासम्मलाई दोहोरो नागरिकताको सुविधा प्रदान गर्दा पनि ब्रेन गेनको आकर्षण गर्ने तत्वहरू शक्तिशाली हुन पुग्छन् र ब्रेन ड्रेन रोकिने ब्रेन गेन हुने र ब्रेन सर्कुलेसनको सूचक्र प्रारम्भ हुन जान्छ।

५ निष्कर्ष

नेपालको जनसांख्यिक चित्रले आगामी बीस वर्षसम्मको प्रवृत्ति स्पष्ट गरेको छ। जनसंख्याको यो गतिलाई अब तथ्यपूर्ण र बुद्धिमतापूर्वक ढंगले देशको आवश्यकताबमोजिम उपयोग र रूपान्तरण गर्नुपर्ने अवस्था छ। जनसांख्यिक लाभका विषयमा राजनैतिक बुझाई नै कमजोर रहेको र मानव पुँजी निर्माणको स्पष्ट नीति र योजना नै राज्यसँग नभएको वर्तमान परिवेशमा राज्यको पहिलो प्राथमिकता नै यही हुनुपर्छ। मानव पुँजी विकास योजना नहुने देशले विकासको गन्तव्य नै पहिचान गरेको छैन भन्दा पनि हुन्छ। भर्भराउँदा युवाहरूलाई विदेश पठाएर सीप र दक्षता विहीनहरूले शासन गर्दा नतिजा पनि त्यस्तै प्राप्त हुन्छ। यसर्थ बेस्ट ब्रेनहरूलाई यही बस्ने वातावरण र विश्वासको वातावरण सिर्जना गर्नैपर्छ। यो अवसरको पूर्ण उपयोगका लागि अब नेपालका लागि एक दशक बाँकी छ यसको लागि राष्ट्रिय मानव पुँजी प्रक्षेपण र विकास योजना तत्कालै जारी गर्नुपर्छ र सो का आधारमा क्षेत्रगत विकास योजनाहरू निर्माण गरी शीघ्र कार्यान्वयनमा जानुपर्ने हुन्छ।

सन्दर्भ सामग्री

नेपालको संविधान कानुन किताब व्यवस्था समिति

पन्ध्रौं योजना (आ.व.२०७६/७७ देखि आ.व.२०८०/८१), राष्ट्रिय योजना आयोग

डा स्वर्णीम वाग्ले के नेपाल धनी नहुँदै बुढो हुँदैछ? retrieved from https://www.setopati.com/opinion/256434

Brzozowski, Jan. (2008). Brain Drain or Brain Gain? The New Economics of Brain Drain Reconsidered. SSRN Electronic Journal. 10.2139/ssrn.1288043.

Breinbauer, Andreas.(2007).Brain Drain to Brain Circulation or What Else Happens or Should Happen to the Brains Some Aspects of Qualified Person Mobility/Migration.FIW,FIW Working Paperseries.[Online] Available at: https://www.researchgate.net/publicatio n/23752006 Brain Drain Brain Circulationo r What Else Happensor Should Happen to the Brains Some Aspects of Qualified Person Mobility Migration

https://npc.gov.np/images/category/Demographic_Dividend_ Policy_Brief_Apr_2017_final.pdf

initial summary of census 2078 Retrieved from https://censusnepal.cbs.gov.np/ Home/Details?tpid=1&dcid=0f011f13-7ef6-42dd-9f03-c7d309d4fca3

https://www.himalkhabar.com/news/2198

https://www.npc.gov.np/images/category/Demographic_Dividend_ Report_May_2017_final_for_circulation1.pdf

https://esaro.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/The%203Es%20policy% 20framework%20to%20reap%20the%20demographic%20dividend%20Empower%20employ%20educate.pdf

https://www.adb.org/sites/default/files/publication/689231/adbi-wp1237.pdf

नेपालमा सार्वजनिक संस्थानको अवस्था र सुधारका क्षेत्र

रमेश अर्याल*

सारांश

अत्यावश्यक वस्तु र सेवाको सहज र सर्वसुलभ आपूर्ति गर्दै लोककल्याणकारी राज्यको निर्माणमा महत्त्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गर्ने उद्देश्यले सार्वजनिक संस्थानको स्थापना भएको पाइन्छ। नेपालमा हाल ४४ सार्वजनिक संस्थान भएकोमा २२ संस्थान मात्र नाफामा सञ्चालन भएका छन्। नाफामा सञ्चालन भएका संस्थानहरूको पनि मुनाफाको रकम घट्दै गएको पाइन्छ। केही संस्थानले सञ्चालन खर्चको लागि समेत आयआर्जन गर्न नसक्दा नेपाल सरकारले ऋण लगानी गरी प्रशाससनिक खर्च व्यहोरेको समेत पाइन्छ। सार्वजनिक संस्थानहरूले संस्थागत सुशासनको मान्यतालाई अवलम्वन गरी व्यावसायिक र उत्तरदायी हुन नसक्दा संस्थानको कार्यसम्पादन अपेक्षित रुपमा प्रभावकारी हुन सकेको छैन। सार्वजनिक संस्थानको प्रभावकारिता अभिवृद्धि गर्न नीतिगत, प्रणालीगत, संरचनागत र व्यवस्थापकीय सुधार गर्दै व्यवस्थापकीय स्वायत्तता, नियन्त्रण र उत्तरदायित्व बीच उचित सन्तुलन ल्याउनुपर्ने देखिन्छ। यस लेखमा सार्वजनिक संस्थानको पृष्ठभूमि, उद्देश्य, संस्थान सञ्चालनको अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यास, कार्यकुशलता मापनका आधार, नेपालमा सार्वजनिक संस्थानको कार्यसम्पादन अवस्था, सार्वजनिक संस्थानमा देखापरेका समस्या र सुधारका उपायबारे चर्चा गरिएको छ।

१. पृष्ठभूमि

सन् १९३० को विश्व आर्थिक मन्दीपछि अर्थतन्त्रलाई गतिशिल बनाउन वस्तु तथा सेवाको उत्पादन र बिक्री वितरणमा सरकार आफैं संलग्न हुनुपर्ने अवस्थाको सिर्जना भई लोककल्याणकारी राज्यको अवधारणाले संसारभरी नै महत्त्व पायो। साथै, द्वितीय विश्वयुद्धबाट ध्वस्त भएका देशमा पुनःर्निर्माण र विकास आयोजना सञ्चालन गर्न सरकारको भूमिका सशक्त हुनुपर्ने परिस्थिति सिर्जना भयो। यस पृष्ठभूमिमा संसारमा सार्वजनिक संस्थानको स्थापना हुन गएको पाइन्छ।

नेपालमा पहिलो सार्वजनिक संस्थानको रुपमा वि.सं. १९९३ मा विराटनगर जुट मिलको स्थापना भएको थियो। यद्यपि पहिलो पञ्चवर्षीय योजना लागू भएपछि अर्थात वि.सं.२०१३ पछि सार्वजनिक संस्थानहरूको उत्पत्ति र विकासले गति लिदै गएपछि वि.सं. २०४७ सम्म सार्वजनिक संस्थानहरूको संख्या ६२ सम्म पुगेको थियो। संस्थानहरूको निजीकरण एवं विघटनबाट संख्या घट्न गई हाल नेपाल सरकारको पूर्ण तथा अधिकांश स्वामित्वमा ४४ वटा संस्थानहरू रहेका छन्।

* सहसचिव, सत्य निरुपण तथा मेलमिलाप आयोग

सार्वजनिक संस्थान सरकारी स्वामित्व, व्यवस्थापन र नियन्त्रणमा सञ्चालित सार्वजनिक उद्यम हुन। पूर्ण वा अधिकांश सरकारी स्वामित्व, सामाजिक एवम् व्यवसायिक उद्देश्यले स्थापित र सञ्चालित, स्वायत्त, कानुनी रुपमा स्वतन्त्र, सरकारद्वारा नियन्त्रित र जनताप्रति उत्तरदायी संस्थाका रुपमा सार्वजनिक संस्थान रहन्छन्।

२. सार्वजनिक संस्थानको उद्देश्य

सार्वजनिक संस्थान स्थापना गर्दा निश्चित उद्देश्य लिइएको हुन्छ। सार्वजनिक संस्थानको प्रमुख उद्देश्यहरू सर्वसाधारणलाई आवश्यक पर्ने वस्तु तथा सेवा सर्वसुलभ तथा सुपथ मूल्यमा उपलब्ध गराउने, वस्तु तथा सेवामा स्वस्थ्य प्रतिष्पर्धा कायम गराउने, बजारको एकाधिकार नियन्त्रण गर्ने, कृत्रिम अभावको न्यूनीकरण गर्ने, रोजगारका अवसरहरू सिर्जना गर्ने, सरकारको राजस्वलाई अभिवृद्धि गर्ने, आयात प्रतिस्थापन गर्ने तथा औद्यौगिक आधारशिला खडा गर्ने हो। साथै, नयाँ प्रविधि भित्र्याउने, निजी क्षेत्रमा हुने पुँजी तथा उद्यमशीलताको अभावलाई पुरा गरी उद्यमशिलताको विकास गर्ने, वित्तीय सेवाको पहुँच विस्तार गर्ने, भौतिक पूर्वाधारको विकास गर्ने, देशको आर्थिक तथा सामाजिक विकासमा सहयोग गर्ने लगायतका उद्देश्य सार्वजनिक संस्थान स्थापना गर्दा लिइएको हुन्छ।

३. सार्वजनिक संस्थान सञ्चालन र व्यवस्थापनमा अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यास

सार्वजनिक संस्थानको सञ्चालन र व्यवस्थापनमा देशहरू बीच एकरुपता भएको पाइदैन। विश्व बैंकले सार्वजनिक संस्थानको सञ्चालन र व्यवस्थापनका मोडेलहरू विश्वमा देहाय बमोजिम चार किसिमले भएको उल्लेख गरेको छ:

(A) The decentralized model, where ownership responsibilities are dispersed among different line ministries.

(B) The duel model, a variation of the decentralized model, where in addition to line ministries a second ministry, such as ministry of finance, may also have certain responsibilities.

(C) The advisory model, where ownership remains dispersed but an advisory or coordinating body is created to advise ministries on ownership matters.

(D) The centralized model, where ownership responsibilities are centralized in an entity or entities that may be independent or may fall within government.

विकेन्द्रीत मोडल अपनाउने देशहरू बंगलादेश, पाकिस्तान लगायत छन्। द्वैध मोडल अपनाउने देशहरू श्रीलंका, अफगानिस्तान, नेपाल, मेक्सिको, जाम्विया लगायत छन्। सल्लाहकारी मोडल अपनाउने देशहरू भारत, सेसेल्स, न्यूजिल्याण्ड, थाइल्याण्ड लगायत छन्। केन्द्रीकृत मोडल अपनाउने देशहरू भुटान, इण्डोनेसिया, फ्रान्स, नर्वे, फिनल्याण्ड, पोल्याण्ड, चीन, मलेसिया, सिङ्गापुर, भियतनाम, पेरु, मोजाम्विक, दक्षिण अफ्रिका लगायत छन्।

४. सार्वजनिक संस्थानको कार्यकुशलताका आधारहरू

सार्वजनिक संस्थानको कार्यसम्पादनको मापन गर्दा केही आधारहरू लिइएको हुन्छ। सार्वजनिक संस्थानको कार्यकुशलताका आधारहरू देहाय बमोजिम छन् :

- मुनाफा र लगानीको प्रतिफल
- निजी क्षेत्रको भन्दा बढी उत्पादकत्व
- अत्यावश्यक वस्तु तथा सेवा सहज र सुलभ मूल्यमा उपलब्धता
- रोजगारीको उपलब्धता
- प्रतिष्पर्धात्मक बजारको सिर्जना
- आर्थिक अनुशासनको अवस्था
- संस्थागत सुशासनको अवस्था
- अर्थतन्त्रमा योगदान
- नयाँ प्रविधिको प्रयोग
- सामाजिक जिम्मेवारी आदि।

५.नेपालका सार्वजनिक संस्थानको गठन तथा व्यवस्थापन

संस्थानको शेयर पुँजीमा ५० प्रतिशतभन्दा बढी सरकारको स्वामित्व भएका निकायलाई मात्र सार्वजनिक संस्थानको रुपमा परिभाषित गर्ने व्यवस्था अन्तर्गत नेपालमा अहिले औद्योगिक क्षेत्रमा १०, व्यापारिक क्षेत्रमा ४, सेवा क्षेत्रमा ११, सामाजिक क्षेत्रमा ५, जनोपयोगी क्षेत्रमा ५ र वित्तीय क्षेत्रमा ९ वटा गरी ४४ वटा सार्वजनिक संस्थान रहेका छन्।

सार्वजनिक संस्थान विभिन्न ऐनद्वारा गठन भएका छन्। ४४ सार्वजनिक संस्थानमध्ये ३३ संस्थान कम्पनी ऐन, ७ संस्थान विशेष ऐन, २ संस्थान सञ्चार संस्थान ऐन, १ संस्थान सहकारी ऐन र १ संस्थान ऐन बमोजिम स्थापना भएका छन्। यी संस्थानमध्ये उद्योग, वाणिज्य तथा आपूर्ति मन्त्रालय अन्तर्गत १४, अर्थ मन्त्रालय अन्तर्गत ९, भौतिक पूर्वाधार तथा यातायात मन्त्रालय अन्तर्गत ५, उर्जा, जलस्रोत तथा सिँचाई मन्त्रालय अन्तर्गत ३, सञ्चार तथा सूचना प्रविधि मन्त्रालय अन्तर्गत ३, संस्कृति, पर्यटन तथा नागरिक उड्डयन मन्त्रालय अन्तर्गत ३, कृषि तथा पशुपन्छी विकास मन्त्रालय अन्तर्गत २, वन तथा वातावरण मन्त्रालय अन्तर्गत २, शहरी विकास मन्त्रालय, खानेपानी मन्त्रालय र शिक्षा, विज्ञान तथा प्रविधि मन्त्रालय अन्तर्गत १/१ संस्थान रहेका छन्।

४४ वटा सर्वजनिक संस्थानमा नेपाल सरकारको पूर्ण स्वामित्वमा रहेका २१ तथा अधिकांश स्वामित्वमा रहेका संस्थान २३ छन्। तीमध्ये ४२ सार्वजनिक संस्थान मात्र सञ्चालनमा रहेका छन्। जनकपुर चुरोट कारखाना लि., बुटवल धागो कारखाना लि., नेपाल इञ्जिनियरिङ्ग कन्सल्टेन्सी सेवा केन्द्र लि., नेशनल कन्स्ट्रक्सन कम्पनी नेपाल लि. र नेपाल ओरेयण्ड म्याग्नेसाइट प्रा. लि. कानुनी रुपमा अस्तित्वमा रहे पनि ती संस्थान कुनै व्यावसायिक कारोबारमा संलग्न छैनन्। नेपाल मेटल कम्पनी लि. सञ्चालनमा आएको छैन। धौवादी फलाम कम्पनी लि. र नेपाल पूर्वाधार निर्माण कम्पनी लि. पछिल्ला समयमा स्थापना भएका सार्वजनिक संस्थान हुन्।

तालिका १ : सार्वजनिक संस्थानको शेयर संरचना

सि.नं.	संस्थानको वर्गीकरण	संस्थानहरू	शेयर संरचना	
			सरकार	संस्थान तथा निजी क्षेत्र
१	औद्योगिक	१० वटा: दुग्ध विकास संस्थान, जडिबुटी उत्पादन तथा प्रशोधन कम्पनी लि., हेटौंडा सिमेन्ट उद्योग लि., जनकपुर चुरोट कारखाना लि,. नेपाल औषधि लिमिटेड, उदयपुर सिमेन्ट उद्योग लि,. नेपाल ओरियण्ट म्याग्ना-साइट प्रा.लि., बुटवल धागो कारखाना लि., नेपाल मेटल कम्पनी लि., धौवादी फलाम कारखाना	९७.२७	२.७३
२	जनउपयोगी	५ वटा : नेपाल खानेपानी संस्थान, नेपाल विद्युत प्राधि-करण, नेपाल दूरसञ्चार कम्पनी लि., विद्युत उत्पादन कम्पनी लि., राष्ट्रिय प्रसारण ग्रीड कम्पनी	९८.६०	१.४०
३	व्यापारिक	४ वटा : कृषि सामग्री कम्पनी लि., नेपाल आयल निगम लि., नेपाल वन निगम लि, खाद्य व्यवस्था तथा व्यापार कम्पनी लि.	९६.०	४.०
४	वित्तीय	९ वटा : कृषि विकास बैङ्क लि., राष्ट्रिय बिमा संस्थान, राष्ट्रिय बिमा कम्पनी लि., राष्ट्रिय वाणिज्य बैङ्क लि., निक्षेप तथा कर्जा सुरक्षण कोष, नेपाल स्टक एक्सचेन्ज लिमिटेड, नागरिक लगानी कोष, हाइड्रोइलेक्ट्रिसिटी इन्भेष्टमेन्ट एण्ड डेभलपमेन्ट कम्पनि लि, नेपाल बैङ्क लि.	६१.५७	३८.४३
५	सामाजिक	५ वटा : सांस्कृतिक संस्थान, गोरखापत्र संस्थान,जनक शिक्षा सामग्री केन्द्र लि., नेपाल टेलिभिजन,राष्ट्रिय आवास कम्पनी लि.	१००	०
६	सेवा	११ वटा : औद्योगिक क्षेत्र व्यवस्थापन लि., नेशनल कन्स्ट्रक्सन कम्पनी नेपाल लि., नेपाल पारवहन तथा गोदाम व्यवस्था कम्पनी लि.,नेपाल इञ्जिनीयरिङ्ग कन्स-ल्टेन्सी सेवा केन्द्र लि., नेपाल वायुसेवा निगम, राष्ट्रिय उत्पादकत्व तथा आर्थिक विकास केन्द्र लि., नेपाल नागरिक उड्डयन प्राधिकरण, नेपाल पूर्वाधार निर्माण कम्पनी लि., साझा यातायात, नेपाल रेल्वे कम्पनी लि., विशाल बजार कम्पनी लिमिटेड	९९.५९	०.४१
	जम्मा	४४	९१.४७	८.५३

स्रोत : सार्वजनिक संस्थानको वार्षिक स्थिति समीक्षा, २०७९

६. नेपालमा सार्वजनिक संस्थानको कार्यसम्पादन अवस्था

सार्वजनिक संस्थानको वार्षिक प्रगति स्थिति समीक्षा २०७९ अनुसार हाल भएका ४४ सार्वजनिक संस्थानको अवस्था देहाय अनुसार छ :

- २२ संस्थान नाफामा छन् भने १९ संस्थान नोक्सानीमा रहेका छन् । बाँकीको कारोवार सून्य रहेको छ।
- सार्वजनिक संस्थानको कुल चुक्ता पुँजी रु. ३ खर्ब ४७ अर्ब ९४ करोड रहेको छ।
- आर्थिक वर्ष २०७६/७७ मा संस्थानको कुल सञ्चालन आय रु. ४ खर्ब २८ अर्ब ७१ करोड भएकोमा १.५ प्रतिशतले वृद्धि भई आर्थिक वर्ष २०७७/७८ मा रु. ४ खर्ब ३५ अर्ब १७ करोड पुगेको छ।
- खुद नाफा गत आर्थिक वर्षको तुलनामा ४५.४ प्रतिशतले कमी आई आर्थिक वर्ष २०७७/७८ मा २६ अर्ब ३६ करोड पुगेको छ। खुद नाफामा रहेका २२ संस्थानको खुद नाफा रु. ३२ अर्ब १९ करोड रहेको छ भने खुद नोक्सानीमा रहेका संस्थानको खुद नोक्सानी रु. ५ अर्ब ८३ करोड रहेको छ।
- सर्वाधिक नाफा आर्जन गर्ने ५ सार्वजनिक संस्थानमा क्रमशः नेपाल दूरसञ्चार कम्पनी लि., नेपाल विद्युत प्राधिकरण, कृषि विकास बैंक लि., राष्ट्रिय वाणिज्य बैङ्क लि. र नेपाल बैंक लि. रहेका छन्। यिनीहरूको खुद नाफा सम्पूर्ण सार्वजनिक संस्थानको खुद नाफाको ८७ प्रतिशत रहेको छ।
- सार्वजनिक संस्थानको सञ्चित नाफा आर्थिक वर्ष २०७७/७८ मा रु. १ खर्ब १३ अर्ब ५६ करोड पुगेको छ।
- सार्वजनिक संस्थानबाट प्राप्त हुने लाभांश आर्थिक वर्ष २०७७/७८ मा अघिल्लो आर्थिक वर्षको तुलनामा ५२ प्रतिशतले कमी आई रु. ६ अर्ब ७२ करोड प्राप्त भएको छ। कुल शेयर लगानीको तुलनामा लाभाशं अनुपात २.१४ प्रतिशत मात्र छ। कुल लाभांश प्राप्तिमा सबैभन्दा बढी लाभांश नेपाल दूरसञ्चार कम्पनी लि.बाट ८१.७ प्रतिशत, नेपाल आयल निगमबाट २.८ प्रतिशत र अन्य वित्तिय क्षेत्रबाट १५.५ प्रतिशत प्राप्त भएको छ।
- आर्थिक वर्ष २०७७/७८ मा शेयरधनी कोष/नेटवर्थ गत आर्थिक वर्षको तुलनामा ७.३ प्रतिशतले वृद्धि भई रु.७ खर्ब ५५ अर्ब ७३ करोड भएको छ।
- संस्थानमा कुल लगानी गत आर्थिक वर्षको तुलनामा ९.२ प्रतिशतले वृद्धि भई रु. ५ खर्ब ६७ अर्ब २९ करोड पुगेको छ। शेयर लगानी रु. ३ खर्ब १४ अर्ब ६५ करोड पुगेको छ भने ऋण लगानी रु. २ खर्ब ५२ अर्ब ६४ करोड पुगेको छ। यसरी शेयर लगानीको अंश ५५.५ प्रतिशत र ऋण लगानीको अशं ४४.५ प्रतिशत छ।
- कुल गार्हस्थ्य उत्पादनमा सार्वजनिक संस्थानको कुल सञ्चालन आयको अनुपात १०.२ प्रतिशत रहेको छ।
- आर्थिक वर्ष २०७७/७८ मा नेपाल सरकारको सञ्चितकोषमा सार्वजनिक संस्थानबाट रु. १४ अर्ब ८२ करोड आयकर दाखिला भई कुल आयकरमा ६.२ प्रतिशत योगदान रहेको छ।
- सार्वजनिक संस्थानमा रोजगारी संख्या २८ हजार रहेको छ।
- सार्वजनिक संस्थानको प्रशासकीय खर्च आर्थिक वर्ष २०७७/७८ मा रु. ३६ अर्ब ४६ करोड भई

यस्तो खर्च सञ्चालन आयको ८.३८ प्रतिशत रहन गएको छ।

- सार्वजनिक संस्थानको कोषमा व्यवस्था नगरिएको दायित्व आर्थिक वर्ष २०७७/७८ मा रु. ५९ अर्ब ३९ करोड भई २.९ प्रतिशतले वृद्धि भएको छ।
- आर्थिक वर्ष २०७७/७८ सम्म नियमित लेखापरीक्षण सम्पन्न गर्ने सार्वजनिक संस्थानको संख्या १६ रहेको छ।
- सञ्चालनमा रहेका संस्थानमध्ये ६ संस्थान नेपाल स्टक एक्सचेञ्ज लिमिटेडमा सूचीकृत छन्। २०७८ असार मसान्तको कुल बजार पुँजीकरणमा सरकारी संस्थानको बजार पुँजीकरणको हिस्सा १४.४ प्रतिशत मात्र रहेको छ।

७. निजीकरण गरिएका संस्थानको वर्तमान अवस्था

निजीकरण ऐन, २०५० बमोजिम नेपालमा हालसम्म निजीकरण गरिएका ३० सार्वजनिक संस्थानमध्ये १२ संस्थान खारेज भएका छन्। खारेज भएका १२ संस्थानमध्ये कृषि चुन उद्योग लि. को मात्र कम्पनी रजिष्ट्रारको कार्यालयमा दर्ता खारेजी भई कानुनी रूपमा अस्तित्व समाप्त भएको छ। १८ संस्थान पूर्ण वा आंशिक निजीकरण गरिएकोमा हाल १२ संस्थान सञ्चालनमा रहेका छन्। बन्द अवस्थामा रहेका संस्थान भृकुटी कागज कारखाना, हरिसिद्धी ईटा टायल कारखाना, बाँसवारी छाला जुत्ता कारखाना, चलचित्र विकास कम्पनी लिमिटेड, बालाजु कपडा उद्योग र काँचो छाला संकलन तथा बिक्री केन्द्र रहेका छन्।

निजीकरण पश्चात सञ्चालनमा रहेका केही सार्वजनिक संस्थानको कार्यसम्पादन राम्रो रहेको छ भने केहीको अपेक्षाकृत रुपमा सुधार हुन सकेको छैन। सञ्चालनमा रहेका १२ सार्वजनिक संस्थानहरूमध्ये नेपाल दूरसञ्चार कम्पनी, नेपाल बैङ्क लिमिटेड, बुटवल पावर कम्पनी, भक्तपुर ईट्टा तथा टायल कारखाना, नेपाल चिया विकास निगम, नेपाल ल्युब आयल, नेपाल ढलौट उद्योग, नेपाल विटुमिन तथा व्यारेल उद्योग र रघुपति जुट मिल्स नाफामा सञ्चालन भएका छन्। नोक्सानीमा रहेका ३ सार्वजनिक संस्थानहरू विराटनगर जुट मिल्स लि., नेपाल रोजिन एण्ड टर्पेन्टाइन प्रा.लि., र लुम्बिनी चिनी कारखाना हुन।

८. सार्वजनिक संस्थान सञ्चालनमा देखिएका समस्याहरू

सार्वजनिक संस्थानहरूको सञ्चालन र व्यवस्थापनमा विभिन्न समस्याहरू देखिएका छन्। सार्वजनिक संस्थानहरूको व्यवसायिकता र प्रतिस्पर्धात्मक क्षमता कमजोर रहेको छ। संस्थानहरूको संञ्चालन र व्यवस्थापनमा एकरुपता छैन। सार्वजनिक संस्थानहरूको ऐन बेग्लाबेग्लै भएको हुँदा सञ्चालनको आधार पनि छुट्टाछुट्टै छ। कार्य सञ्चालनका लागि निर्माण भएका विनियमावलीमा एकरुपता छैन, सञ्चालक नियुक्ति गर्ने प्रकृया देखि जनशक्ति भर्ना र सेवा सुविधाको विषयमा समेत विविधता पाइन्छ। संस्थानले उत्पादन एवं प्रवाह गर्ने वस्तु तथा सेवाको गुणस्तर र विविधिकरण जनचाहना बमोजिम नभएको गुनासो छ। कार्यप्रणालीलाई पारदर्शी र उत्तरदायी बनाउने, व्यवस्थापकीय क्षमता बढाउने, उद्यमशिलताको विकास गर्ने, मितव्ययिता अपनाउने लगायतका कार्यमा अधिकांश संस्थानको ध्यान पुगेको पाइदैन।

संस्थान सञ्चालन घाटामा भए पनि आवश्यकता भन्दा बढी सुविधा लिने प्रवृत्ति छ। सार्वजनिक संस्थानहरूको कार्यसम्पादन सम्बन्धमा निरन्तर रुपमा अनुगमन तथा मूल्याङ्कन हुन सकेको छैन। अधिकांश संस्थानले सरकारबाट लगानी भएको ऋणको साँवा तथा सोको ब्याज लामो समयसम्म पनि फिर्ता गरेका छैनन। अधिकांश संस्थानको शेयर तथा ऋण लगानी र जग्गाजमिनको अभिलेख अद्यावधिक छैन। अधिकांश

सार्वजनिक संस्थानहरूले कानुन अनुसार प्रत्येक वर्ष सम्पन्न गर्नुपर्ने लेखा परीक्षण समयमा गरेका छैनन। विना दरबन्दी ज्यालादारी, करार र अस्थायीमा कर्मचारी नियुक्ति गर्ने पछि स्थायीको लागि दबाव दिने प्रवृत्ति छ। राम्रा मान्छे होइन हाम्रा र आफ्नो मान्छेको बोलवाला र बाहुल्यता बढ्दै जादाँ सक्षम, प्रतिभावान, इमान्दार, लगनशील कर्मचारीहरू उपेक्षित अवस्थामा रहेका छन्। सार्वजनिक संस्थानमा आधिकारिक ट्रेड युनियन बाहेका अन्य ट्रेड युनियनहरूको गतिविधिले संस्थानको कार्यसम्पादनमा असर पुगेको जनगुनासो छ।

संस्थान सञ्चालनमा संस्थागत सुशासनको कमी छ। संस्थान नाफामा रहुञ्जेल अर्थ मन्त्रालयको नर्म्सलाई मिचेर सुविधा उपभोग गर्ने तर नोक्सानमा गई सञ्चालन पुँजीको अभाव भएपछि अर्थ मन्त्रालय गुहार्ने प्रवृत्ति छ। समय सुहाँउदो नयाँ नयाँ प्रविधिको प्रयोग गरी सेवा प्रदान गर्ने एवं गुणस्तरीय वस्तु उत्पादन गरी वितरणलाई प्रभावकारी बनाउनेतर्फ पर्याप्त ध्यान पुगेको छैन। सार्वजनिक संस्थानले कारोबार गर्ने वस्तु तथा सेवाको गुणस्तर अभिवृद्धि र विविधिकरण मार्फत बजार विस्तार प्रभावकारी रुपमा हुन सकेको छैन। संस्थानको कोषमा व्यवस्था नगरिएको दायित्व अस्वभाविक रुपमा बढ्दै गएको छ। निजीकरण भएका अधिकांश संस्थानको आर्थिक अवस्था झन कमजोर हुँदै गएकोले निजीकरणप्रति आम नागरिकको दृष्टिकोण सकारात्मक हुन सकेको छैन। संस्थानको सुधार गर्ने काम अर्थ मन्त्रालयको मात्रै जिम्मेवारी हो भन्ने धारणा छ।

९. सार्वजनिक संस्थान सुधारका उपाय

नेपालमा सार्वजनिक संस्थान सुधारका लागि नीतिगत, संस्थागत, प्रकृयागत र व्यवस्थापकीय रुपमा पहल गर्नुपर्ने देखिन्छ। संस्थानहरूको कार्यकुशलता अभिवृद्धि गरी प्रभावकारी रुपमा संञ्चालन, व्यवस्थापन र नियमन गर्न तथा एकरुपता ल्याउनका लागि स्पष्ट नीति, एकीकृत ऐन नियम, रणनीतिक योजना तथा व्यावसायिक कार्ययोजना तर्जुमा गरी कार्यान्वयनमा ल्याउनुपर्छ। विभिन्न ऐनद्वारा स्थापित सार्वजनिक संस्थानलाई एउटा छाता ऐनले निर्दिष्ट हुने गरी सार्वजनिक संस्थान सञ्चालन तथा व्यवस्थापन ऐन तर्जुमा गरी कार्यान्वयनमा ल्याउनुपर्छ।

संस्थानको आवश्यकता, उपादेयता र कार्यप्रकृतिका आधारमा संस्थानको पुनर्संरचना गरी समान उद्देश्य तथा एकै प्रकृतिका कार्य गर्ने विभिन्न संस्थानलाई एकापसमा गाभ्ने, गाभिने तथा प्राप्ति गर्ने व्यवस्था गर्नुपर्छ। सार्वजनिक संस्थानलाई व्यावसायिक रुपमा सक्षम, व्यवस्थित र प्रभावकारी रुपमा सञ्चालन गर्नका लागि आवश्यक पर्ने नीति निर्धारण, निर्देशन, समन्वय र सुपरीवेक्षण गर्ने निकायका रुपमा एक सक्षम नियामक निकायको स्थापना गर्नुपर्छ। यसबाट संस्थानको व्यवस्थापन, सञ्चालन तथा सरकारसँगको सम्बन्ध एकद्वार प्रणालीबाट गर्न सकिन्छ। सार्वजनिक संस्थानलाई संघीय शासन प्रणाली अनुसार संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको अपनत्व र स्वामित्व प्रवर्द्धन हुने गरी साझेदारीमा सञ्चालन गर्न विस्तृत अध्ययन गर्नुपर्छ।

सार्वजनिक संस्थानले प्रदान गर्ने सेवा, प्रतिष्पर्धात्मक क्षमता, सञ्चालन लागत एवम् संस्थानको सान्दर्भिकता विश्लेषण गरी हाल सञ्चालनमा रहेका संस्थानलाई सरकार संलग्न रहनुपर्ने, विनिवेश गर्नुपर्ने, सार्वजनिक निजी साझेदारीमा सञ्चालन गर्नुपर्ने, व्यवस्थापन करारमा दिने, पूर्णरूपमा निजी क्षेत्रलाई सञ्चालन गर्न दिने तथा खारेज गर्नुपर्ने गरी प्राथमिकता निर्धारण र वर्गीकरण गरी सोही बमोजिम व्यवस्थापन गर्नुपर्छ।

संस्थान सञ्चालक समितिमा योग्य, दक्ष, व्यवसायिक एवम् पेशाविद्हरूलाई जिम्मेवारी दिनुपर्छ। व्यावसायिक

कार्ययोजनाका आधारमा प्रतिष्पर्धा गराई संस्थानको प्रमुख कार्यकारी अधिकृतको नियुक्ति गर्ने र कार्यकारी प्रमुखसँग तालुक मन्त्रालयले कार्यसम्पादन सूचक निर्धारण गरी कार्यसम्पादन उपलब्धिको न्यूनतम मापदण्ड तोकी प्रत्येक वर्ष कार्यसम्पादन सम्झौता गर्ने, आर्थिक वर्ष समाप्त भएको एक महिनाभित्र कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन गर्ने र मूल्याङ्कनको नतिजाको आधारमा नियुक्तिले निरन्तरता पाउने वा अवकाश दिने व्यवस्था मिलाउने व्यवस्थालाई प्रभावकारी रुपमा कार्यान्वयन गर्नुपर्छ।

सार्वजनिक संस्थानलाई छरितो बनाई उत्पादकत्व र कार्यक्षमता प्रभावकारी बनाउन संस्थानको व्यावसायिक योजना, कार्यक्षेत्र र कार्यबोझको आधारमा नयाँ सङ्गठन तथा व्यवस्थापन सर्वेक्षण गरी कर्मचारीको पद तथा संख्या यकिन गरी उपयुक्त आकारमा राख्ने नीतिलाई प्रभावकारी रूपले कार्यान्वयन गर्नुपर्दछ। कर्मचारीले सम्पादन गर्नुपर्ने कार्यविवरण र कार्यसूचकहरूको निर्माण गरी कार्यसम्पादनका आधारमा कर्मचारीको मूल्याङ्कन गरी वृत्ति विकाससँग आवद्ध गर्ने नीति अवलम्बन गनुपर्छ।

सार्वजनिक संस्थानमा आर्थिक अनुशासन कायम गर्न लेखाप्रणालीलाई वैज्ञानिक, पारदर्शी र अन्तर्राष्ट्रिय लेखामानअनुरूप बनाउन सबै संस्थानमा पूर्णरूपमा नेपाल वित्तीय प्रतिवेदन मानहरू कार्यान्वयन गर्नुपर्छ। आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीलाई प्रभावकारी बनाई समयमै लेखा परीक्षण सम्पन्न गर्नुपर्ने र लेखापरीक्षणबाट देखिएका व्यहोरा कार्यान्वयन गर्ने व्यवस्था मिलाउनुपर्छ।

संस्थान सञ्चालनमा संस्थागत सुशासनको प्रवर्द्धन गर्नुपर्छ। सूचना प्रविधिको प्रयोग गरी सेवाप्रवाहलाई छिटो, छरितो, पारदर्शी र गुनासोरहित बनाउनुपर्छ। संस्थानको सञ्चालन खर्चलाई वाञ्छित सीमाभित्र राख्न उपयुक्त नियन्त्रण पद्धति अवलम्वन गर्नुपर्छ। दैनिक प्रशासनिक खर्च र तलबभत्ता जस्ता अनिवार्य दायित्वका विषयमा सरकारको भर पर्नुपर्ने अवस्थाको अन्त्य गर्नुपर्छ। सार्वजनिक संस्थानमा पदाधिकारी, उच्च व्यवस्थापक र कर्मचारीले पाउने सेवासुविधा संस्थान पिच्छे फरकफरक भएकोले सुविधाहरूमा एकरुपता कायम गरी निश्चित मापदण्ड र औचित्यका आधारमा मात्र सुविधा उपलब्ध गराउनुपर्छ र अनावश्यक समिति, उपसमिति गठन गरी भत्ता लिने प्रवृत्तिको अन्त्य गर्नुपर्छ। संस्थानमा क्रियाशील ट्रेड युनियनको भूमिका पेशागत हक हित, सामाजिक संवाद र सामूहिक सौदाबाजीतर्फ केन्द्रित हुनुपर्छ।

सरकारले सार्वजनिक संस्थानको व्यावसायिक योजनाका आधारमा आर्थिक र वित्तीय सम्भाव्यता देखिएका संस्थानमा मात्र लगानी गनुपर्छ। लगानीलाई व्यवस्थित र प्रतिफलयुक्त बनाउन सार्वजनिक संस्थान लगानी नीति तर्जुमा गरी कार्यान्वयन गर्नुपर्छ। सम्भाव्य दायित्व र नोक्सानी व्यहोर्न कोष खडा गर्नुका साथै संस्थानको जोखिम व्यहोर्ने क्षमता अभिवृद्धि गर्न पुँजी वृद्धि योजना तयार गरी कार्यान्वयन गर्ने व्यवस्था मिलाउनुपर्छ। सार्वजनिक संस्थानको स्वामित्वमा भएका जग्गा, जमीन, भवन लगायतका सम्पत्तिको उचित संरक्षण र सम्वर्द्धन गर्दै अभिलेखलाई व्यवस्थित गर्नुपर्छ। सार्वजनिक संस्थानमा सरकारले गरेको शेयर र ऋण लगानी, ब्याज तथा लाभांश प्राप्तिको लेखाङ्कनलाई नियमित भिडान गरी अद्यावधिक गर्नुपर्छ। सार्वजनिक संस्थानले सरकारलाई तिर्नुपर्ने ऋणको साँवा ब्याज समयमै भुक्तानी गर्नुपर्छ।

ठूलो कारोबार भएका केही सार्वजनिक संस्थानलाई पर्याप्त पुँजी र नवीनतम प्रविधिमार्फत प्रतिस्पर्धी बनाउन उपयुक्त विधि तय गरी रणनीतिक साझेदार भित्र्याउने वा व्यवस्थापन करारमा दिने नीति अवलम्बन गनुपर्छ। विविध कारणले सञ्चालनको सम्भावना नै नभएका, बन्द भएका एवं रुग्ण सार्वजनिक संस्थानलाई खारेजी वा बहिर्गमन सहितको कार्ययोजना तयार गरी कार्यान्वयन गर्ने व्यवस्था गर्नुपर्छ। बन्द रहेका र

खारेज गरिएका संस्थानको जग्गा, भवन, मेशिनरी र पाटपूर्जाको प्रतिफलयुक्त क्षेत्रमा उपयोग तथा कागजातहरूको सुरक्षा गर्न आवश्यक विधि र संयन्त्र बनाउनुपर्छ। सार्वजनिक संस्थानको सुधारका लागि धेरै अध्ययन भइसकेकोले अध्ययन प्रतिवेदनहरूले सुझाव दिए अनुसार कार्यान्वयन भएका र नभएका सुझावहरूको विश्लेषण गरी कार्यान्वयन नभएका उपयुक्त सुझावहरूलाई कार्यान्वयन गर्नुपर्छ।

१०. निष्कर्ष

संविधानको मर्म अनुरुप नागरिकका मौलिक हकको कार्यान्वयनका लागि वस्तु तथा सेवा सर्वसुलभ र पहुँचयोग्य बनाउदै समृद्ध नेपाल सुखी नेपालीको राष्ट्रिय आकांक्षा पुरा गर्न नेपालमा सार्वजनिक संस्थानको सान्दर्भिकता अझै पनि छ। सार्वजनिक संस्थानको सञ्चालन र व्यवस्थापनमा देखापरेका समस्याहरूलाई समाधान गर्दै संस्थानलाई अझै व्यवस्थित गरी व्यवसायिक, प्रतिष्पर्धी, वित्तीय रुपमा सक्षम र उत्तरदायी बनाउन सम्बद्ध पक्ष प्रतिबद्ध र कटिबद्ध हुनुपर्ने देखिन्छ।

सन्दर्भ सामग्री

नेपालको संविधान, २०७२, कानुन किताब व्यवस्था समिति, काठमाडौं।

सार्वजनिक संस्थानको वार्षिक स्थिति समीक्षा, २०७९, अर्थ मन्त्रालय, सिंहदरवार, काठमाडौं ।

आर्थिक वर्ष २०७९/८० को बजेट वक्तव्य, २०७९, अर्थ मन्त्रालय, काठमाडौं ।

आर्थिक सर्वेक्षण २०७८/७९, अर्थ मन्त्रालय, काठमाडौं ।

पन्ध्रौं योजना (२०७६/७७‘२०८०/८१), राष्ट्रिय योजना आयोग, काठमाडौं।

महालेखापरीक्षकको ५९ औं वार्षिक प्रतिवेदन, २०७९, महालेखापरीक्षकको कार्यालय ।

उत्तरकुमार खत्री, नेपालमा सार्वजनिक संस्थान: विद्यमान अवस्था, चुनौती र सुधारका क्षेत्रहरू, सोपान विशेषाङ्क २०७५, सोपान मासिक ।

इन्द्र बहादुर देवकोटा, सार्वजनिक संस्थान : वर्तमान अवस्था र भावी सुधार, वित्तीय दर्पण, २०७८, नेपाल वित्तीय संस्था कर्मचारी संघ, काठमाडौं ।

रमेश अर्याल, नेपालमा सार्वजनिक संस्थानको अवस्था, मिर्मिरे आर्थिक विशेषाङ्क, २०७७ असार, नेपाल राष्ट्र बैंक।

Corporate Governance of State Owned Enterprises A toolkit, 2014, World Bank Group.

मूल्य अभिवृद्धि कर फिर्ता व्यवस्थाको समीक्षा

डा. रूप खड्का*

१. भूमिका

नेपालमा मूल्य अभिवृद्धि कर कार्यान्वयन भएको २५ वर्ष पुगेको छ। वि. सं. २०५४ मङ्सिर १ गते लागू गरिएको यस करको तर्जुमा कार्य वि.सं. २०५० मा सुरु गरिएको थियो। मूल्य अभिवृद्धि करको तर्जूमा सही किसिमले गरिएमा र त्यसलाई प्रभावकारी रूपमा कार्यान्वयन गरिएमा लगानी र निकासी दुबैलाई करको भारबाट पूर्ण रूपमा मुक्त गर्न सकिने हुँदा यस करलाई आर्थिक दृष्टिकोणले सक्षम करको रूपमा लिइन्छ र त्यही मूलमान्यतालाई केन्द्र विन्दुमा राखेर नेपालमा यस करको तर्जुमा गरिएको थियो। यस लेखमा मूल्य अभिवृद्धि करको महत्त्वपूर्ण पाटोको रूपमा रहेको कर फिर्ता व्यवस्थाको तर्जुमा तथा कार्यान्वयनको स्थितिलाई समीक्षा गरिनेछ।

२. मूल्य अभिवृद्धि कर फिर्ताको अवस्था

मूल्य अभिवृद्धि कर अन्तर्गत दर्ता भएका करदाताले आफ्नो बिक्रीमा कर असुल गर्दछन्, आफ्नो कारोबार सञ्चालन गर्न आवश्यक वस्तु तथा सेवाको खरिद/पैठारीमा कर तिर्दछन् र आफूले असुल गरेको करबाट खरिद/पैठारीमा तिरेको कर कटाएर बाँकी रकम मूल्य अभिवृद्धि कर स्वरूप सरकारलाई बुझाउँदछन्। तर कहिलेकहीं तिनीहरूले बिक्रीमा असुल गरेको करभन्दा खरिद/पैठारीमा तिरेको कर बढी हुन सक्छ र त्यस्तो बढी भएको रकम सरकारबाट फिर्ता माग गर्न पाउँछन्। यसरी कर फिर्ता माग गर्ने व्यवस्था मूल्य अभिवृद्धि करको अभिन्न अंग हो र कर फिर्ता व्यवस्था सही र प्रभावकारी रूपमा तर्जुमा तथा कार्यान्वयन भएको छ छैन भन्ने आधारमा पनि मूल्य अभिवृद्धि करको मूल्याङ्कन गरिन्छ।

३. मूल्य अभिवृद्धि कर फिर्ता व्यवस्थाको तर्जुमा

मूल्य अभिवृद्धि कर अन्तर्गत कर फिर्ताको महत्त्वलाई मनन गरेर नेपालमा वि. सं. २०५० सालमा मूल्य अभिवृद्धि कर कानुन तर्जूमा गर्दा अन्तर्राष्ट्रिय असल अभ्यास अनुसारको राम्रो मूल्य अभिवृद्धि कर फिर्ता व्यवस्था तर्जूमा गरिएको थियो र त्यसलाई पछिल्ला दिनहरूमा थप परिमार्जन गरिएको थियो।

नेपालमा कर फिर्ताका सन्दर्भमा करदातालाई निकासीकर्ता तथा अन्य करदाताको रूपमा हेरिन्छ। यस प्रयोजनको लागि सुरुमा कुल कारोबारको ५० प्रतिशतभन्दा बढी निकासी गर्ने व्यक्तिलाई निकासीकर्ताको रूपमा परिभाषित गरिएको थियो भने वि. सं. २०७६ सालदेखि कुल कारोबारको ४० प्रतिशतभन्दा बढी निकासी गर्ने व्यक्तिलाई निकासीकर्ताको रूपमा लिइएको छ।

निकासीमा मूल्य अभिवृद्धि कर शून्य दरले लाग्ने हुँदा निकासीमा वास्तवमा कुनै कर संकलन हुदैन। यसैले निकासी गरिने वस्तु तथा सेवाको खरिद/पैठारीमा तिरेको कर बिक्री/निकासीमा असुल गरेको करमा समायोजन हुने सम्भावना हुदैन। यसैले निकासीमा प्रयोग गरिएका वस्तु तथा सेवामा तिरेको कर

---

* डा. खड्का कर विज्ञ हुन् ।

निकासीकर्तालाई तुरुन्त फिर्ता दिने व्यवस्था गरिएको छ।

निकासिकर्ता बाहेक अन्य करदाताको हकमा खरिद/पैठारीमा तिरेको कर बिक्रीमा असूल गरेको कर भन्दा बढी भयो भने उक्त बढी भएको रकम मूल्य अभिवृद्धि कर कानुन अन्तर्गत बुझाउनु पर्ने रकममा मिलान गर्ने र त्यसरी मिलान नभएको रकम सुरुमा आगामी महिनाको कर दायित्वसँग मिलान गर्दै जाने र यदि लगातार ६ महिनासम्म पनि मिलान हुन नसकेको रकम एक मुष्ट फिर्ता माग गर्नसक्ने व्यवस्था थियो भने वि. सं. २०७६ सालमा लगातार ४ महिनासम्म मिलान हुन नसकेको रकम एकमुष्ट फिर्ता माग गर्नसक्ने व्यवस्था गरिएको छ।

मूल्य अभिवृद्धि कर कार्यान्वयनको सुरुका वर्षहरूमा करदाता तथा कर प्रशासक दुबै यस करप्रति त्यति अभ्यस्थ भइ नसकेका हुने र कर फिर्ताको त्यति प्रयोग पनि भइ नसकेको हुँदा बिक्रीमा असुल गरेको करभन्दा खरिद/पैठारीमा तिरेको कर बढी भएमा बढी भएको रकम पछिल्ला महिनामा सार्दै जाने व्यवस्था केही हदसम्म ठिकै भएता पनि यो कर लागू गरिएको २५ वर्ष पुगिसकेको परिप्रेक्ष्यमा यस करको सिद्धान्त तथा अन्तर्राष्ट्रिय असल अभ्यास अनुसार निकासीकर्ताको झैं अन्य करदाताको हकमा पनि बढी कर कट्टी रकम तुरुन्त फिर्ता गर्ने व्यवस्था गरिनु पर्दछ।

कर फिर्ता निश्चित समयभित्र गरिसक्नु पर्ने सीमा नतोकेमा कर फिर्ता समयमै नहुन सक्ने सम्भावनालाई विचार गरेर निकासीको हकमा कर फिर्ता माग गरेको ३० दिन भित्र र अन्य करदाताको हकमा ६० दिनभित्र फिर्ता दिनु पर्ने व्यवस्था गरिएको छ। मूल्य अभिवृद्धि कर कार्यान्वयन परिपक्व भइसकेको सन्दर्भमा निकासीकर्ताको झैं अन्य करदाताको हकमा पनि बढी कर कट्टी रकम फिर्ता माग गरेको ३० दिन भित्र फिर्ता गर्ने व्यवस्था गरिनु पर्दछ।

तोकिएको समयभित्र कर फिर्ता गर्न कर प्रशासनलाई जवाफदेही बनाउनका लागि करदाताले फिर्ता माग गरेको मूल्य अभिवृद्धि कर रकम तोकिएको समयमा फिर्ता नगरिएमा फिर्ता नगरिएको रकममा सरकारले ब्याज दिनुपर्ने व्यवस्था गरिएको छ। तोकिएको समयभित्र फिर्ता नभएको रकममा सुरुमा नेपाल सरकारले दिने ब्याजको दर एक वर्षको अवधिमा भुक्तानी हुने सरकारी ऋणपत्रमा दिने ब्याज दर सरह हुने व्यवस्था गरिएको थियो भने वि. सं. २०५९ सालदेखि कानुनले तोकेको अवधिभित्र फिर्ता नभएको रकममा नेपाल सरकारले वार्षिक १५ प्रतिशतका दरले ब्याज दिनु पर्ने व्यवस्था गरिएको छ।

कर फिर्ताको लागि छुट्टै बजेट निकासी गरिनु पर्ने व्यवस्था, बजेट निकासा प्रक्रिया लामो तथा झन्झटपूर्ण हुने मात्र नभई यस किसिमको व्यवस्था अन्तर्गत बजेटको अभावका कारण कर फिर्ता समयमै हुन नसकेको विभिन्न देशको अनुभव पनि छ। यसो नहोस् भन्नको लागि नेपालमा कर फिर्तालाई बजेट शीर्षक अन्तर्गत राखेर फिर्ता दिने भन्दा पनि भन्सार विन्दुमा सङ्कलित मूल्य अभिवृद्धि कर रकम मूल्य अभिवृद्धि कर कोष खातामा दैनिक रूपमा जम्मा गरेर सोको विवरण भन्सार कार्यालयले तीन दिनभित्र नजिकको आन्तरिक राजस्व कार्यालयमा पठाउने र त्यसरी कोषमा जम्मा हुन आएको रकमबाट कर फिर्ता दिई बाँकी रहने रकम दैनिक रूपमा तोकिएको राजस्व खातामा जम्मा गर्ने व्यवस्था गरिएकोले बजेटको अभावले मूल्य अविभृद्धि कर फिर्ता दिन ढिलो हुने अवस्था रहेको छैन।

यसैगरी कर फिर्ता प्रक्रियामा विभिन्न निकायहरू संलग्न गराइएमा पनि समन्वयको अभाव भइ लामो समय लाग्न सक्छ। यसैले फिर्ता दिने कार्यमा विभिन्न निकाय संलग्न गराउनको सट्टा राजस्व प्रशासनलेनै दिने व्यवस्था गरिएकोले यस सम्बन्धमा समन्वयको अभावबाट समस्या आउन सक्ने स्थिति पनि रहेको छैन। यसका साथै कर फिर्ता दिन अगाडि संकलन भएको मूल्य अभिवृद्धि कर रकमको परिमाणको आधारमा

राजस्व संकलनको लक्ष प्राप्ति र कर अधिकृतको मूल्याङ्कनलाई प्रभाव नपार्ने हुँदा पनि कर अधिकृतलाई कर फिर्ता गर्न आनाकानी गर्ने स्थिति नआउने अपेक्षा गरिएको थियो।

सुरुमा कर फिर्ता माग गर्नको लागि छुट्टै निवेदन दिनु पर्ने व्यवस्था गरिएकोमा कर अधिकृतसँग कुनै किसिमको वार्ता नभएसम्म मूल्य अभिवृद्धि कर फिर्ताको लागि दिइने निवेदन नै आन्तरिक राजस्व कार्यालयमा दर्ता नहुन सक्ने भन्ने सम्बन्धी घटनाहरू देखा परेपछि मूल्य अभिवृद्धि कर फिर्ता सम्बन्धी छुट्टै निवेदन दिने व्यवस्थाको सट्टा वि. सं. २०६८ सालदेखि कर विवरणमै कर फिर्ता माग गर्ने व्यवस्था गरिएको थियो। यस अनुसार कर फिर्ता दाबी गर्ने करदाताले कर विवरण पेश गर्दा कर फिर्ता दाबी गर्ने महलमा कर फिर्ता माग गरेको रकम उल्लेख गरी विवरण पेश गर्नुपर्दछ र त्यस्तो विवरण प्रशोधन गरेर करदातालाई फिर्ता दिने व्यवस्था छ।

कर फिर्ता प्रक्रिया तर्जुमा गर्दा पनि यस सम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय अनुभव तथा हाम्रो आफ्नो आवश्यकता विचार गरेर उपयुक्त प्रक्रिया तय गरिएको थियो। कर फिर्ता व्यवस्थालाई एकदमै उदार बनाइयो भने त्यसलाई करदाताले दुरूपयोग गर्न सक्ने अन्तर्राष्ट्रिय अनुभव छ। उदाहरणका लागि वस्तु तथा सेवा निकासी गरेको र खरिद तथा पैठारीमा तिरेको करको प्रमाण बिनै कर फिर्ता दिने गरिएमा करदाताले कर फिर्ता व्यवस्थाको ठूलो मात्रामा दुरूपयोग गर्न सक्छन्। यतिमात्र नभई नक्कली कागजात बनाई अरबौं डलरको मूल्य अभिवृद्धि कर फिर्ता मागेका घटनाहरू यूरोप, चीन लगायतका विभिन्न देशमा नघटेका पनि होइनन्।

कर फिर्ता व्यवस्थालई जटिल बनाएमा त्यसलाई कर अधिकृतले दुरूपयोग गर्न सक्छन्। जुन देशमा पूर्ण रूपमा कर परीक्षण गरेर मात्र कर फिर्ता दिने गरिन्छ त्यस्तो अवस्थामा कर फिर्ता व्यवस्था सही तथा प्रभावकारी रूपमा लागू भएको देखिदैन। खासगरी विकासशील मुलुकहरूमा कर परीक्षण गर्नका लागि छुट्याएको जनशक्ति र साधनश्रोत सीमित हुन्छ। यसले गर्दा मूल्य अभिवृद्धि कर फिर्ता माग गरेका निवेदनहरू प्रशोधन गर्न लामो समय लाग्न सक्छ। यस्तो अवस्थामा असली निकासीकर्ताहरूलाई नगद प्रवाहसम्बन्धी समस्या सिर्जना हुन्छ जुन मूल्य अभिवृद्धि करको मूल मान्यता विपरीत हुन्छ। यदि तिनीहरूको कर फिर्ता छिटो गराउन कर अधिकृतलाई अनुचित लाभ दिलाउनु परेमा निकासीकर्ताले पाउनुपर्ने रकमभन्दा कम रकम पाउँछन्। त्यसबाट तिनीहरूमा मूल्य अभिवृद्धि करको अनावश्यक भार बढ्छ, जुन मूल्य अभिवृद्धि करको मर्म विपरीत हुन जान्छ। अर्कोतर्फ बेइमान करदाताले कर प्रशासकलाई प्रलोभनमा पारेर पाउनु नपर्ने रकम पनि फिर्ता पाउन सक्छन्। यसैगरी त्यस्तो अवस्थामा करदाता तथा कर प्रशासनको मिलोमतोमा मूल्य अभविृद्धि कर फिर्ताको दुरूपयोग हुन सक्छ। यस्तो अवस्थामा सरकारले राजस्व गुमाउने मात्र होइन कि बेइमान करदातालाई अनावश्यक लाभ प्राप्त भइ इमान्दार तथा बेइमान करदाता बीच अस्वस्थ प्रतिस्पर्धाको स्थिति सिर्जना हुन्छ।

मूल्य अभिवृद्धि कर फिर्ता व्यवस्था राम्रोसँग कार्यान्वयन भएका मुलुकहरूमा निकासीकर्तालाई कर फिर्ता दिंदा सामान्य कागजात भिडाउने र विस्तृत कर परीक्षण नगर्ने व्यवस्था गरिएको पाइन्छ। निकासीकर्ताले कर फिर्ताको माग हरेक महिना गर्न सक्छन् र हरेक महिना कर परीक्षण गर्न उचित र सम्भव समेत हुँदैन। यसको सट्टा कर फिर्ता माग गर्दा निकासीकर्तालाई सजग गराउने वातावरण सिर्जना गर्न र नतिरेको कर फिर्ता माग गर्ने अवस्था आउन नदिन निकासीकर्ताको पनि अन्य करदातासरह कर परीक्षणको लागि छनौट हुन सक्ने सम्भावना भइरहनुपर्दछ। निकासीकर्ता कर परीक्षणको लागि छनौट भएमा निजको अन्य कारोबारका साथै निकासीको पनि कर परीक्षण हुनुपर्दछ।

मूल्य अभिवृद्धि करको मूल मान्यता तथा अन्तर्राष्ट्रिय असल अभ्यासलाई समेत विचार गरेर नेपालमा निकासीकर्तालाई कर फिर्ता दिंदा सामान्य कागजात भिडाउने र विस्तृत कर परीक्षण नगर्ने व्यवस्था गरिएको

हो। यस सन्दर्भमा निकासीलाई प्रमाणित गर्नको लागि प्रज्ञापन पत्र, एल. सी. वा बिल अफ इन्ट्रि र भुक्तानीको प्रमाण हुनु पर्ने र निवेश (Inputs) मा तिरेको करलाई प्रमाणित गर्ने खरिद वीजक वा प्रज्ञापन पत्र जाँच गरेर कर फिर्ता गर्ने व्यवस्था गरिएको हो। हरेक पटक कर फिर्ता गर्दा विस्तृत कर परीक्षण गर्नु पर्दैन। ठूलो परिमाणको कर फिर्ता सामान्य कर परीक्षणको सन्दर्भमा कर परीक्षण गरिने करदाताको छनौट गर्दा जोखिमको आधारमा निकासीकर्ता पनि कर परीक्षणको लागि छानिन सक्छन्।

निकासीकर्ता बाहेक अन्य करदाताको हकमा कर फिर्तामागलाई राजस्व जोखिमका आधारमा प्रशोधन गरिनु पर्दछ। पहिलो पटक कर फिर्ता माग गर्ने करदाताको कर परीक्षण गरेर कर फिर्ता दिने सामान्य अन्तर्राष्ट्रिय प्रचलन छ। अन्य करदाताहरूमध्ये राम्रो कर अनुपालन इतिहास भएका करदाताको कर फिर्ता मागलाई कर लाग्ने कारोबारसँग सम्बन्धित वस्तु तथा सेवा खरिद/पैठारी गर्दा तिरेको करलाई प्रमाणित गर्ने खरिद वीजक वा प्रज्ञापन पत्र जाँच गरेर कर फिर्ता दिने गरिन्छ र अन्यको हकमा राजस्व जोखिमको आधारमा कर परीक्षण गरेर कर फिर्ता दिइन्छ। यस किसिमको व्यवस्था हाम्रो लागि पनि त्यतिकै सान्दर्भिक छ। कर फिर्ता व्यवस्था छिटो, छरितो तथा प्रभावकारी बनाउनका लागि कर फिर्ता मागलाई स्वचालित प्रणालिद्वारा प्रशोधन गरिनु पर्दछ। यस अन्तर्गत जोखिम मूल्याङ्कन सफ्टवेयर (Risk Assessment Software) को आधारमा कर फिर्ता मागलाई प्रशोधन गर्नु पर्दछ र राजस्व जोखिम बढी भएका मागको कर फिर्ता अगाडि र राजस्व जोखिम कम भएका मागको कर फिर्ता पछि कर परीक्षण हुने व्यवस्था गरिनु पर्दछ।

मूल्य अभिवृद्धि कर फिर्ता यस करमा दर्ता भएका करदाताका साथै कूटनीतिज्ञ, क्षेत्रीय वा अन्तर्राष्ट्रिय नियोग वा संस्था, संयुक्त राष्ट्र संघ, यसका सदस्य संस्था एवं विशिष्टीकृत एजेन्सीलाई पनि दिने व्यवस्था छ। यस अनुसार कूटनीतिज्ञ, कूटनीतिक नियोग आदिले तिरेको मूल्य अभिवृद्धिकर तत् सम्बन्धी कारोबार भएको मितिले तीन वर्षभित्र फिर्ता माग गर्न सक्ने व्यवस्था छ। यसैगरी नेपाल सरकार, अर्थ मन्त्रालयबाट कर छुटको सहमति प्राप्त दुई वा बहुपक्षीय सम्झौता बमोजिम नेपालभित्र आयोजना सञ्चालन गर्ने सिलसिलामा तिरेको मूल्य अभिवृद्धि करको रकम फिर्ता दिने व्यवस्था छ।

मूल्य अभिवृद्धि कर गन्तव्य सिद्धान्त (Destination Principle) मा आधारित कर भएकोले विदेशी पर्यटकले खरिद गरेर आफूसँगै लिने सामान सो सामान खरिद गरिएको मुलुकमा उपभोग नहुने भएकोले त्यस्तो सामानमा पर्यटकले तिरेको मूल्य अभिवृद्धि कर निजलाई फिर्ता दिने सामान्य प्रचलन छ। विदेशी पर्यटकहरूले नेपालमा खरिद गरेर विदेश लाने सामानमा तिरेको मूल्य अभिवृद्धि कर पर्यटकलाई फिर्ता दिने व्यवस्था प्रशासन गर्न गाह्रो हुन सक्ने सम्भावना भएकोले यो कर लागू गरिएको सुरुका वर्षहरूमा पर्यटकलाई कर फिर्ता दिने व्यवस्था गरिएको थिएन। तर वि.सं २०६१ सालमा नेपाल भ्रमण गरी हवाई मार्गबाट फर्कने विदेशी पर्यटकले तोकिएको रकमभन्दा बढीको कर लाग्ने वस्तु खरिद गरी आफूसँग लगेमा त्यस्तो वस्तुमा तिरेको कर फिर्ता दिने व्यवस्था गरिएको थियो। यो व्यवस्था व्यवहारमा भने अहिलेसम्म पनि लागू हुन सकेको छैन।

यसैगरी भूलबाट असुल गरिएको करको रकम पनि फिर्ता हुने प्रावधान छ। यस किसिमको करको रकम फिर्ता गर्दा करको वास्तविक भार बहन गर्ने व्यक्तिलाई मात्र फिर्ता गर्ने व्यवस्था छ।

४. मूल्य अभिवृद्धि कर फिर्ता व्यवस्थाको कार्यान्वयन

नेपालमा मूल्य अभिवृद्धि कर लागू गर्नुभन्दा अगाडि करदातामा कर फिर्ता व्यवस्था प्रति विश्वास थिएन। आ. व. २०५०/५१ तिर मूल्य अभिवृद्धि कर ऐन तर्जुमा गर्ने सन्दर्भमा निकासीकर्ता लगायत विभिन्न क्षेत्रका सम्भावित करदाताहरूसँग विभिन्न चरणमा मूल्य अभिवृद्धि कर सम्बन्धी अन्य पक्षका साथै कर फिर्ताको

बारेमा पटक-पटक छलफल गरिएको थियो। तर त्यतिखेर खास गरेर निकासीकर्ताहरूमा नेपालमा निकासीकर्तालाई मूल्य अभिवृद्धि कर फिर्ता दिने व्यवस्था लागू हुन सक्ने कुरामा विश्वास नभएकोले निकासीकर्ताहरूले उनी गलैचा लगायतका विभिन्न निकासीयोग्य वस्तुमा मूल्य अभिवृद्धि कर छुट हुनु पर्ने माग राखे र त्यसताका गलैचा नेपालको महत्त्वपूर्ण निकासीयोग्य वस्तु भएकोले नेपाल सरकारले उन, धागो, उनी गलैंचा तथा गलैचाको धागो, कताइ, रंगाइ, धुलाइ र बुनाइ लगायतका विभिन्न निकासीयोग्य वस्तुमा मूल्य अभिवृद्धि कर छुट दिने निर्णय गर्‍यो जसले अहिलेसम्म निरन्तरता पाइरहेको छ।

नेपालमा कुनै किसिमको कर फिर्ता नहुने परिप्रेक्ष्यमा मूल्य अभिवृद्धि कर फिर्ता व्यवस्था कार्यान्वयन हुने कुरामा करदाताको विश्वास नभएकोले मूल्य अभिवृद्ध कर लागू गरिएपछि खासगरी निकासीकर्ताहरूलाई कर फिर्ता माग गर्नुहोस भन्दा पनि यो कर लागू गरिएको पहिलो आर्थिक वर्ष २०५४/५५ मा कर फिर्ताको लागि कसैले माग गरेनन्। कर फिर्ता व्यवस्थाका बारेमा प्रचार प्रसार हुँदै गएपछि विस्तारै करदाताको यस व्यवस्था प्रति विश्वास जाग्दै गयो र आर्थिक वर्ष २०५५/५६ मा करिब रु. ७ करोड फिर्ता भयो, आर्थिक वर्ष २०५६/५७ मा रु. ४१ करोड फिर्ता भयो र आर्थिक वर्ष २०५७/५८ मा रु १ अर्ब ४ करोड फिर्ता भयो। विस्तारै कर फिर्ता रकम वृद्धि हुँदै गयो। उदाहरणका लागि तालिका १ मा उल्लेख गरिएअनुसार आर्थिक वर्ष २०६६/६७ मा रु. २ अर्ब २७ करोड फिर्ता भएकोमा आर्थिक वर्ष २०७४/७५८ मा रु. ४ अर्ब ६३ करोड फिर्ता भएको थियो। यसैगरी गत आर्थिक वर्ष २०७८/७९ मा जम्मा रु. १० अर्ब ५ करोड कर फिर्ता माग गरिएकोमा जम्मा रु. ४ अर्ब २२ करोड फिर्ता स्वीकृत भएको थियो।

तालिका — १: समग्र कर फिर्ताको स्थिति

(रु. अर्बमा)

आर्थिक वर्ष	कर फिर्ता दाबी गरेको रकम	कर फिर्ता स्वीकृत रकम	कर फिर्ता स्वीकृत रकम दाबी रकमको प्रतिशत	स्वीकृत रकम मूल्य अभिवृद्धि कर रकमको प्रतिशत
२०६६/६७	७.६१	२.२७	२९.८३	४.१३
२०६७/६८	१०.६१	३.३९	३१.९५	५.५
२०६८/६९	१३.५४	३.४२	२५.२६	४.८३
२०६९/७०	९.६२	५.११	५३.१२	६.१३
२०७०/७१	८.२३	६.०३	७३.२७	५.९४
२०७१/७२	६.१२	५.०९	८३.१७	४.५
२०७२/७३	५.३३	४.४९	८४.२४	३.६८
२०७३/७४	५.८५	४.८२	८२.३९	२.९९
२०७४/७५	५.६४	४.६३	८२.०९	२.२४
२०७५/७६	३.१९	२.३६	७३.९८	०.९८
२०७६/७७	६.०१	३.०९	५१.४१	१.३८
२०७७/७८	५.३१	२.६	४८.९६	०.९२
२०७८/७९	१०.०५	४.२२	४१.९९	१.२९

स्रोतः आन्तरिक राजस्व विभाग

उक्त तथ्याङ्कहरूले नेपालमा कर फिर्ता व्यवस्था राम्रोसँग लागू भएको संकेत दिदैनन्। अन्तर्राष्ट्रिय मुद्रा कोषको एउटा सर्बेक्षण अनुसार सन् २०१५ मा उच्च आय भएका मुलुकहरूमा मूल्य अभिवृद्धि कर फिर्ता कुल मूल्य अभिवृद्धि कर संकलनको ३५ प्रतिशत र न्यून आय भएका मुलुकमा ११ प्रतिशत रहेको थियो, जबकि नेपालमा आर्थिक वर्ष २०७८/७९ मा मूल्य अभिवृद्धि कर फिर्ता कुल मूल्य अभिवृद्धि कर संकलनको १.२९ प्रतिशत रहेको थियो। यसरी नेपालमा कर फिर्ताको रकम न्यून हुनमा विभिन्न कारणहरू जिम्मेवार छन्। नेपालको निकासीको मात्रा त्यति ठूलो छैन र निकासी गरिने कतिपय वस्तुहरूमा मूल्य अभिवृद्धि कर छुट दिइएकोले कर फिर्ताको ठूलो माग हुने स्थिति छैन। अर्कोतर्फ कर फिर्ता व्यवस्थालाई व्यहारमा सही र प्रभावकारी रूपमा लागू नगरिएकोले करदातामा कर फिर्ता माग नै नगर्ने प्रवृत्ति पनि देखा परेको छ। कर फिर्ता मूल्य अभिवृद्धि करको महत्त्वपूर्ण पक्ष भएकोले यसलाई सही र प्रभावकारी रूपमा लागू गर्नु पर्दछ।

करदातालाई गरिने कर फिर्तालाई निकासीकर्तालाई गरिने कर फिर्ता र मिलान हुन नसकेको कर कट्टी रकम अन्य करदातालाई दिइने फिर्तामा विभाजन गर्न सकिन्छ। तालिका - २ मा उल्लेख गरिए अनुसार निकासीकर्तालाई आर्थिक वर्ष २०५५/५६ रु. १ करोड ४६ लाख फिर्ता दिइएको थियो भने सो रकम २०६५/६६ रु. १ खर्ब ६ करोड २८ लाख र आर्थिक वर्ष २०७८/७९ रु. ३ खर्ब ३० करोड ४७ लाख पुगेको थियो। आर्थिक वर्ष २०७८/७९ मा निकासीकर्तालाई गरिएको मूल्य अभिवृद्धि कर फिर्ता त्यस आर्थिक वर्षमा गरिएको कुल कर फिर्ताको ७८.२० प्रतिशत थियो।

तालिका - २: निकासीकर्तालाई गरिएको कर फिर्ताको स्थिति

आर्थिक वर्ष	कर फिर्ता रकम (रु. लाखमा)
२०५४/५५	०
२०५५/५६	१४६
२०५६।५७	२,५२३
२०५७/५८	८,८०५
२०५८/५९	१४,६५७
२०५९/६०	१३,४७४
२०६०/६१	१८,९०५
२०६१/६२	२५,१३४
२०६२/६३	३३,९७१
२०६३/६४	३०,७१९
२०६४/६५	२१,७९०
२०६५/६६	१०,६२८
२०६६/६७	१२,०९७
२०६७/६८	१७,४०२

आर्थिक वर्ष	कर फिर्ता रकम (रु. लाखमा)
२०६८/६९	१८,४९९
२०६९/७०	२१,०४६
२०७०/७१	२३,४०६
२०७१/७२	२१,२२६
२०७२/७३	११,२४४
२०७३/७४	१३,६८२
२०७४/७५	१०,८६३
२०७५/७६	१३,३५३
२०७६/७७	२३,६२८
२०७७/७८	१९,३०२
२०७८/७९	३३,०४७

स्रोतः आन्तरिक राजस्व विभाग।

मिलान हुन नसकेको कर फिर्ताको स्थिति तालिका - ३ मा प्रस्तुत गरिएको छ। यस्तो रकम आर्थिक वर्ष २०५५/५६ रु. ४ करोड ५० लाख थियो भने आर्थिक वर्ष २०६५/६६ र आर्थिक वर्ष २०७८/७९ मा क्रमशः रु. १ खर्ब ८४ करोड ८८ लाख र रु. ६९ करोड ५६ लाख थियो। आर्थिक वर्ष २०७८/७९ मा मिलान हुन नसकेको कर फिर्ता रकम त्यस आर्थिक वर्षमा गरिएको कुल कर फिर्ताको १६.३५ प्रतिशत थियो।

तालिका - ३: मिलान हुन नसकेको कर फिर्ताको स्थिति

आर्थिक वर्ष	रकम (रु. लाखमा)
२०५४/५५	०
२०५५/५६	४५०
२०५६/५७	१,१६७
२०५७/५८	१,२१२
२०५८/५९	१,५२७
२०५९/६०	६४१
२०६०/६१	१,६०२
२०६१/६२	२,४०७
२०६२/६३	४,७८६

आर्थिक वर्ष	रकम (रु. लाखमा)
२०६३/६४	९,७३१
२०६४/६५	४,३२२
२०६५/६६	१८,४८८
२०६६/६७	८,८११
२०६७/६८	१८,३०७
२०६८/६९	२७,०२१
२०६९/७०	४२,०३३
२०७०/७१	३७,५९३
२०७१/७२	२९,६८३
२०७२/७३	३३,६६६
२०७३/७४	३४,४३३
२०७४/७५	३५,४८८
२०७५/७६	१०,२८१
२०७६/७७	७,२३४
२०७७/७८	६,४५६
२०७८/७९	६,९५६

स्रोतः आन्तरिक राजस्व विभाग।

आर्थिक वर्ष २०७८/७९ मा गरिएको कुल मूल्य अभिवृद्धि कर फिर्ताको ५.४५ प्रतिशत विदेशी कुटनीतिज्ञहरू, अन्तर्राष्ट्रिय संघ संस्थाहरू र द्विपक्षीय तथा बहुपक्षीय सम्झौता अन्तर्गत सञ्चालित आयोजनाहरूले खरिद गरेका वस्तु वा सेवामा तिरेको कर फिर्ता रकम थियो।

५. निष्कर्ष

कर फिर्ता मूल्य अभिवृद्धि करको महत्त्वपूर्ण पक्ष हो। अन्तर्राष्ट्रिय असल अभ्यास अनुसार विकासशील मुलुकहरूमा कर फिर्ता कुल मूल्य अभिवृद्धि कर राजस्वको ११ प्रतिशतको हाराहारीमा हुनु पर्दछ। नेपालमा पनि मूल्य अभिवृद्धि कर फिर्ता व्यवस्था संस्थागत हुँदैछ। तर यसको कार्यान्वयन त्यति प्रभावकारी नभएको तथ्य आर्थिक वर्ष २०७८/७९ मा कर फिर्ता कुल मूल्य अभिवृद्धि कर राजस्वको १.२९ प्रतिशत मात्र भएको तथ्यले स्पष्ट गर्दछ। यो संतोषजनक स्थिति होइन। यसैले कर फिर्ता व्यवस्थालाई सरल र सहज बनाई प्रभावकारी बनाइनु पर्दछ।

सन्दर्भ सामग्री

मूल्य अभिवृद्धि कर ऐन, २०५२ संशोधन सहित।

मूल्य अभिवृद्धि कर नियमावली, २०५३ संशोधन सहित।

रूप खड्का, भ्याट फिर्ता व्यवस्थाको स्वरूप, अन्नपूर्णपोष्ट, मार्ग २, २०७९।

Ebrill, Liam Michael Keen, Jean-Paul Bodin, and Vittoria Summers, The Modern VAT, International Monetary Fund, Washington DC, 2001.

Jenkins, Glenn P. and Rup B. Khadka, Reform of Domestic Indirect Tax Systems in Low-Income Countries: The Case of Nepal, CAER II Discussion Paper 67, September 2000, Harvard Institute for International Development, Harvard University, Cambridge.

Khadka, Rup Bahadur, VAT in Asia and the Pacific Region, International Bureau of Fiscal Documentation, Amsterdam, 1989.

Khadka, Rup Bahadur, "A Review of Japanese Sales Taxes with Special Emphasis on the Recently Enacted Consumption Tax", Seijo University Economic Papers, No. 111 and 112, March 1991, pp. 63 to 85.

Khadka, Rup Bahadur, Value Added Tax and It's Relevancy to Nepal, Kathmandu, Ratna Pustak Bhandar, 1997.

Khadka, Rup Bahadur, VAT in Nepal, New Delhi, UBS Publishers' Distributors Ltd., 2001.

Khadka, Rup (edt.), VAT: Four Years of Implementation, Inland Revenue Department and VAT Project, Kathmandu, 2001.

Khadka, Rup Bahadur, "Evolution and Structure of VAT in the SAARC Region", International VAT Monitor, Nov-Dec 2008, pp. 438-452.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), International VAT/GST Guidelines, OECD, Paris, 2017

Organisation for Economic Co-operation and Development, The Role of Digital Platforms in the Collection of VAT/GST on Online Sales Report, OECD, Paris, 2019

Organisation for Economic Co-operation and Development, Mechanisms for the Effective Collection of VAT/GST When the Supplier Is Not Located in the Jurisdiction of Taxation, OECD, Paris, 2017.

Tait, Alan A., Value Added Tax, International Practice and Problems, International Monetary Fund, Washington DC, 1988.

World Bank, Fiscal Policy for Sustainable Development Nepal – Public Expenditure Review, Washington DC, 2021.

स्थानीय आर्थिक कार्यप्रणालीः स्थापना र सुधारका पक्ष

भवनाथ दाहाल*

पृष्ठभूमि

नेपालको संविधानले स्थानीय तहलाई संवैधानिक रुपमा अहिलेको अवस्थामा स्थापना गर्नु पूर्व पनि स्थानीय निकाय थिए। वास्तवमा स्थानीय संरचनाको सुरुवात वि. सं. २००४ देखि नै भएको थियो। वि. सं. २०७२ मा स्थानीय तहको संवैधानिक अधिकार र स्वायत्तता पाउनु अघि तिनको थोरै राजनैतिक अधिकार बाहेक खासै आर्थिक अधिकार थिएन। आर्थिक अधिकारको सीमा एक सरकारी कार्यालय सरह थियो। अहिले भने स्थानीय तह वित्तीय संघीयताका मूख्य चालकका रुपमा रहेका छन्।

नेपालको संविधानमा 'स्थानीय तह' र 'स्थानीय सरकार' दुबै शब्दको प्रयोग भएको छ। संविधानका ४२ स्थानमा 'स्थानीय तह' र ७ पटक 'स्थानीय सरकार' प्रयोग भएको छ। 'स्थानीय तह' वा 'स्थानीय सरकार' जे भने पनि अधिकारमा कुनै फरक पर्दैन, स्वायत्तताको रहिरहन्छ।

नेपालको संविधानको धारा ५६(१), ५६(२), ५६(४), ५६(६), ५७(४), ५७(५), ५८, ५९(१), ५९(३), ५९(४), ५९(५), ५९(७), ६०(१) प्रतिवन्धात्मक वाक्यांश, ६०(२), ६०(३), ६०(४), ६०(५), ६०(७), ६०(८), १३७(२)(क), २१४(१), २१९, २२१(१), २२८(१), २२८(२), २२९(१), २३२(१), २३५(१), २३६, २४१(१), २४६(१), २४६(३) प्रतिवन्धात्मक वाक्यांश, २५१(१)(ज), २५१(१)(झ), ३०२(१), ३०२(२), ३०३(१), ३०३(३), ३०६(१)(ट), ३०६(१)(ढ), अनुसूची ५ (१७) र अनुसूची ५ (३५) गरी ४२ ठाउँमा स्थानीय तह प्रयोग छ भने धारा २४७, २५१(१)(क), २५१(१)(ख), २५१(१)(ग), २५१(१)(घ), २५१(१)(ङ), २५१(१)(च) गरी ७ ठाउँमा स्थानीय सरकार प्रयोग छ।

संविधानले स्थानीय तहलाई उसका कार्यप्रणाली कसरी व्यवस्थित गर्ने भन्ने पूरैजसो अधिकार दिएको छ। संघ वा प्रदेशबाट प्राप्त हुने अधिकार वा सीमा बाहेक स्थानीय तहहरूले आफ्ना कानुन बनाई लागू गर्न अनिवार्यता छ। साझा अधिकारका विषय वा समन्वयको तादम्यताले आवश्यक पर्ने बाहेक स्थानीय कानुन बनाउन संघ वा प्रदेशसंग पूर्ण स्वायत्तता रहन्छ।

नेपालको संविधानको भाग १९ ले स्थानीय तहको आर्थिक कार्यप्रणालीलाई यसै गरी स्थानीय कानुन बनाउनु पर्ने गरी स्वायत्तता दिएको मात्र होइन जिम्मेवारी पनि सुम्पेको छ।

स्थानीय सरकारको अवधारणा नै नयाँ भएकाले वित्तीय संघीयताको संवैधानिक मर्म पूरा गर्न निसन्देह लामो अवधिको संक्रमणकाल बन्दो रहेछ। विगत पाँच (५) वर्षको अनुभवले पनि त्यही देखाएको छ। तर संक्रमणको यो अवधि धेरै लामो लैजान सकिन्न, हुदैन पनि।

* वरिष्ठ चार्टड एकाउण्टेण्ट

वित्तीय संघीयतामा स्थानीय तह

संघ वा प्रदेश सरकार जस्तै प्रत्येक स्थानीय तह वित्तीय संघीयताका हिसावले समान अधिकार र जिम्मेवारी भएका अङ्ग हुन्। स्थानीय तहले पनि कर लगाउन संघ वा प्रदेश सरहका प्रकृया पूरा गर्नु पर्दछ। खर्चका लागि पनि उत्तिक्कै अधिकार र जिम्मेवारी हुन्छ। स्थानीय तहले साविकको स्थानीय निकाय जस्तो संघ वा प्रदेशतिर आशा गर्दा वित्तीय संघीयताको संवैधानिक अवधारणा कमजोर हुँदै जान्छ। नागरिक उपर कर लगाउने सन्दर्भमा पनि उत्तिक्कै सबल र सक्षम तथा खर्च गर्न पनि उत्तिक्कै जिम्मेवार हुने संवैधानिक व्यवस्था भएकाले त्यो पूरा गर्न स्थानीय तह सक्रिय रहनु पर्दछ। सम्भवतया आउँदो पाँच वर्षमा पनि लिन नसकेका अधिकार वा पूरा गर्न नसकिएका जिम्मेवारी विस्तारै संघतिर सर्न सक्नेतर्फ सचेत रहनु पर्दछ।

स्थानीय तहका वित्तीय कृयाकलापमा के के पर्ने त त्यसो भए भन्ने प्रश्न आई हाल्दछ। सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनका सञ्चालक कृयाकलाप केवल दुई छन् - प्राप्ति (राजस्व) र विनियोजन (भुक्तानी)। यी दुई कृयाकलापको योजनाबद्ध प्रकृया चार छन् - बजेट (तयारी, जनप्रतिनिधीबाट स्वीकृति, अधिकार र अख्तियारी), लेखाङ्कन (प्राप्ति, भुक्तानी, बाँकी), प्रतिवेदन (आवधिक, वार्षिक, अर्को वर्षको बजेट) र श्रोतको सुरक्षण (जिन्सी तथा सम्पतिको सुरक्षा, नगदको सुरक्षा, कराधारको सुरक्षा, दायित्वको सुरक्षा)। राष्ट्रिय स्तरको सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनमा चाँही मौद्रिक नीति, अन्तरदेशीय वित्तीय नीति र अन्तरदेशीय संरचनात्मक समन्वय पनि थपिन जान्छ। स्थानीय तहका लागि सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनका यी अवयवका लागि निम्न खालको उचित सम्बोधन संविधानले नै गरेको छः-

प्राप्ति तर्फ

- स्थानीय तहले कानुन बनाएर स्थानीय कर लगाउनु पर्दछ। कुन कुन कर तथा गैरकर लगाउने भन्ने कुरा संविधानमै किटिएको छ। कर अधिकारको सूची बाहेक अधिकारसूचीका अन्य कानुनभित्र पनि राजस्व खास गरी गैरकर रहन्छन् (सूची तल छ) भन्ने पनि बिर्सनु हुँदैन।
- स्थानीय तहले खर्चका लागि आवश्यक श्रोतको जोहो गर्न ऋण लिन पाउने संवैधानिक अधिकार छ। ऋण लिनका लागि संघीय कानुन र स्थानीय कानुन दुबै आवश्यक पर्दछ।
- स्थानीय तहले संविधान बमोजिम नै संघ वा प्रदेशबाट अनुदान प्राप्त गर्दछ। अनुदानका कार्यक्रम तर्जुमामा स्थानीय तहको सक्रियताले मात्र यस्ता कार्यक्रम स्थानीय तहमा आउँछन्। योजनाको प्रारम्भिक चरणदेखि नै स्थानीय तहले जिम्मेवारी लिन थाल्ने वित्तिकै स्थानीय स्तरका योजना र कार्यक्रममा संघ तथा प्रदेश समावेश हुन बन्द हुन्छ र वास्तविक स्वायत्तता सिर्जना हुन्छ।

खर्चतर्फ

- खर्चका लागि स्थानीय तहले संविधान बमोजिम स्थानीय कानुन तयार गरी सो कानुन अनुसार खर्च गर्नु पर्दछ।
- संविधानले तोकेको यो कानुनमा योजना तथा कार्यक्रम, बजेट निर्माण विधि, खर्च गर्ने तरिका, लेखाङ्कन तरिका र उत्तरदायित्व, प्रतिवेदनका ढाँचा र तरिका समावेश हुनु पर्दछ।

प्रतिवेदन र उत्तरदायित्वको गुणस्तरमा स्थानीय तह जति खरो उत्रन्छन् त्यत्तिकै अनुपातमा स्थानीय तहको अधिकार स्थापित हुँदै जान्छ।

प्रगति भएका काम

नयाँ अवधारणा र संरचना भए पनि सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनका हिसावले विगतको पाँच वर्षमा स्थानीय तहको प्रगति आशा लाग्दो छ। ससाना सुधार गर्दा ठूलो प्रगतिमा पुग्ने गरी पूर्वाधार बनेको छ।

नागरिक माथि कर लगाउन कानुन बनाएर मात्र लगाउनु पर्ने संवैधानिक सीमा स्थानीय तहका हकमा पनि राखिएको छ। स्थानीय तहले कर लगाउन स्थानीय कर कानुन बनाउनु पर्ने व्यवस्था संविधानको धारा १२८ मा गरेको छ। सबै ७५३ स्थानीय तहले आफ्नो सीमाभित्र कर तथा गैरकर लगाउन आर्थिक ऐन तर्जुमा गरी सभाबाट पारित गराएर कर उठाएका छन्।

२२८. कर लगाउन वा ऋण लिन नपाइनेः

(१) कानून बमोजिम बाहेक स्थानीय तहमा कुनै कर लगाउन, उठाउन र ऋण लिन पाइने छैन।

(२) स्थानीय तहले आफ्नो अधिकार क्षेत्रभित्रको विषयमा राष्ट्रिय आर्थिक नीति, वस्तु तथा सेवाको ओसार पसार, पूँजी तथा श्रम बजार, छिमेकी प्रदेश वा स्थानीय तहलाई प्रतिकूल नहुने गरी कानून बनाई कर लगाउन सक्नेछ।

भाग—१९ स्थानीय आर्थिक कार्यप्रणाली

केही ससाना अपवाद बाहेक स्थानीय तहले लगाएका करहरूमा अर्को स्थानीय तह वा प्रदेश वा संघसँग प्रतिकूल हुने गरी बनेका छैनन्। केही अपवादका कारण चाँही परिभाषा र प्रकृया आर्थिक ऐनमा नतोकिनु वा द्विविधा हुनु हो। यी अपवादको अर्को कारण हरेक व्यक्तिका लागि संघीय संरचना नयाँ र नौलो हुनु पनि हो।

स्थानीय तहका कानुन वा कानुनी कागजातको जानकारी दिन स्थानीय राजपत्रको प्रकाशनको सुरुवात गरेका छन्। आर्थिक कार्य प्रणालीको श्रोततर्फको पहिलो खुडकिलोमा पर्ने कर लगाउने उठाउने सम्बन्धी कानुनी व्यवस्था सबै स्थानीय तहमा सुरु हुन सक्नु सकारात्मक प्रगति हो।

स्थानीय तहले आफ्नो लेखा सफ्टवेयरमा राखेका छन्। लेखाङ्कन सफ्टवेयर महालेखा नियन्त्रकको कार्यालयले सहजिकरण गरेको छ। सुरुकै वर्षहरूमा कार्यक्रमगत प्राप्ति र खर्चको विवरण एकमुष्ठ वा प्रत्येक स्थानीय तहगत हेर्न, प्रयोग गर्न र विश्लेषण गर्न सकिने अवस्था छ। केन्द्रिकृत अवस्थामा ७५ जिल्लाको एकमुष्ठ रकम निकाल्न महिनौं लाग्ने अनुभवका अगाडि स्थानीय तहले प्राप्ति तथा खर्च विवरणहरू तत्काल दिन सक्ने अवस्था ठूलो प्रगतिको अवस्था हो। जनशक्ति अभावकै बीचमा एवं बैंक, विद्युत, नेटवर्क जस्ता अत्यावश्यक पूर्वाधारको सुरुवाती अवस्थामै यो प्रगतिमा पुग्न स्थानीय तहले गरेको योगदान सकारात्मक छ।

स्थानीय तहको आफ्नो श्रोतको राजस्व लगायत संघ तथा प्रदेशका समानीकरण, सशर्त, समपूरक तथा विशेष अनुदानको ठूलै अंश खर्च गर्न सकेका छन्। जनशक्ति अभाव वा जनशक्ति उपलव्ध भएकैमा पनि प्राविधिक

जनशक्तिको चरम अभावमा यो खर्च, खर्चको लेखाङ्कन, प्रगति प्रतिवेदन, लेखापरीक्षण सम्पन्न गर्न सक्नु स्थानीय तहको सक्षमताको परिचय हो।

प्राप्ति र भुक्तानीका हिसावले तथा प्रतिवेदन तयारीका हिसावले स्थानीय तहले विगत पाँच वर्षमा गरेको प्रगतिको स्तर सकारात्मक स्तरमा छ।

सुरु गर्न बाँकी काम

संविधानको सोही धारामा स्थानीय तहले ऋण लिन पनि स्थानीय कानुन बनाउनु पर्ने व्यवस्था छ। साविकको स्थानीय निकायले लिए सरह केही स्थानीय तहले नगर विकास कोषको ऋण लिएका छन्। ऋण सम्बन्धी कानुन बनाउन सकेका छैनन्। धेरै जसो स्थानीय तहलाई ऋण लिन पाइने संवैधानिक अधिकार र त्यसको प्रकृया पूरा गर्न स्थानीय कानुन चाहिन्छ भन्ने जानकारी दिन पनि बाँकी नै छ।

राजस्व कानुन

कराधारः करको श्रोत पहिचान, करदाता पहिचान, दर्ता अभिलेख, गणना, निर्धारण, विवरण, असुली, संशोधन, पुनरावेदन, सजाय

अभिलेखः सफ्टवेयर र डाटावेस

प्रतिवेदनः आवधिक, वार्षिक, करदातागत, समूहगत

स्थानीय तहले आर्थिक ऐनबाट राजस्व असुल गरिरहेका छन्। मूल कर तथा गैरकर कानुन तर्जुमा हुन बाँकी नै छ। कराधार, करारोपणको तरिका, राजस्व अधिकृतको व्यवस्था, पुनरावेदनको व्यवस्था सहितको मूल कानुन बेगर निरन्तरता रहने विषयमा वर्ष वर्षमा नयाँ नयाँ बनाउनु पर्ने हुनाले आर्थिक ऐनबाट कर लगाउँदा कराधार कमजोर रहन्छ। कर विवाद पनि सिर्जना हुन्छ। जसले सीमित जनशक्तिलाई नयाँ नयाँ कराधारका लागि सक्षम बनाउन छोडेर पूराना विषयमा अल्झन बाध्य पार्दछ। कथंकदाचित आर्थिक वर्ष सुरु नहुँदै आर्थिक ऐन पारित गर्न सकिएन भने भूतलक्षी कानुन बनाउनु पर्ने असहजता सिर्जना गर्दछ। भूतलक्षी कानुन बनाउन संवैधानिक तथा हामीकहाँ प्रचलित कानुनले त्यति सहज हुँदैन। त्यसकारण स्थानीय तहको राजस्व कानुन बनाउन ढिलो भइसकेको छ।

एकात्मक राज्य व्यवस्था हुँदा बनेका विषयगत कानुन प्रचलनमै रहेका छन्। ती कानुनका कतिपय भाग प्रदेश वा स्थानीय तहमा हस्तान्तरण हुन बाँकी छ। स्थानीय तहले त्यस्ता विषयगत कानुन बनाई सम्भाव्य राजस्वका श्रोतको कराधार सिर्जना गर्न बाँकी छ। संविधान बमोजिम स्थानीय तहले राजस्व पाउने गरी बन्न सक्ने सम्भाव्य कानुनको सूची निम्नानुसार छः

राजस्व कानुन र विषयगत कानुनको सम्भाव्य स्थानीय राजस्वको स्वरुप

अधिकार	सम्भाव्य राजस्वको स्वरुप
एफ एम सञ्चालन -अनुसूची ८(३)	अनुमति नवीकरण सेवाशुल्क, शर्त-मापदण्ड पालना नगर्दाको शुल्क जरिबाना

अधिकार	सम्भाव्य राजस्वको स्वरुप
खानी तथा खनिज -अनुसूची ९(८)	रोयल्टी, प्रदुषण नियन्त्रण शुल्क, अनुमति शुल्क, शर्त(मापदण्ड पालना नगर्दाको शुल्क जरिबाना
खेलकुद र पत्रपत्रिका - अनुसूची ९(२)	अनुमति नवीकरण सेवाशुल्क, शर्त-मापदण्ड पालना नगर्दाको शुल्क जरिबाना
घर जग्गा कर - अनुसूची ८(४)	घर जग्गा कर
घर जग्गा रजिष्ट्रेशन शुल्क - अनुसूची ८(४)	रजिस्ट्रेसन शुल्क दर्ता शुल्क
घर बहाल कर - अनुसूची ८(४)	बहाल कर
जल उपयोग - अनुसूची ९(७)	रोयल्टी, प्रदुषण नियन्त्रण शुल्क, अनुमति शुल्क, शर्त-मापदण्ड पालना नगर्दाको शुल्क जरिबाना
जलाधार - अनुसूची ८(२१)	रोयल्टी, प्रदुषण नियन्त्रण शुल्क, अनुमति शुल्क, शर्त-मापदण्ड पालना नगर्दाको शुल्क जरिबाना
दण्ड जरिबाना - अनुसूची ८(४)	अपराध सम्बन्धी विभिन्न कानुन बमोजिमको दण्ड जरिबाना
दण्ड जरिबाना - अनुसूची ९(६)	अपराध सम्बन्धी विभिन्न कानुन बमोजिमको दण्ड जरिबाना
दस्तुर - अनुसूची ८(४)	विषयगत कानुनहरू अनुसारको दस्तुर
दस्तुर - अनुसूची ९(६)	सेवा प्रवाहसम्बन्धी विभिन्न कानुनमा तोकिएका दस्तुर शुल्कहरू
पर्यटन शुल्क - अनुसूची ८(४)	पर्यटन शुल्क
पर्यटन शुल्क - अनुसूची ९(६)	पर्यटन शुल्क
पर्यावरण तथा जैविक विविधता - अनुसूची ९(७)	रोयल्टी, प्रदुषण नियन्त्रण शुल्क, अनुमति शुल्क, शर्त-मापदण्ड पालना नगर्दाको शुल्क जरिबाना
प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त रोयल्टी - अनुसूची ९(१४)	रोयल्टी
प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त रोयल्टी - अनुसूची ९(६)	रोयल्टी
प्राचीन स्मारक र संग्रहालय - अनुसूची ९(१२)	प्रवेश शुल्क, तश्विर भिडियो शुल्क
भूमि कर ९मालपोत) - अनुसूची ८(४)	भूमि कर ९मालपोत)
मनोरञ्जन कर - अनुसूची ८(४)	मनोरञ्जन कर
मालपोत संकलन - अनुसूची ८(४)	मालपोत
मेलमिलाप र मध्यस्थताको व्यवस्थापन - अनुसूची ८(११)	मिलापत्र शुल्क दस्तुरी

अधिकार	सम्भाव्य राजस्वको स्वरुप
वन जंगल- अनुसूची ९(७)	रोयल्टी, प्रदुषण नियन्त्रण शुल्क, अनुमति शुल्क, अवलोकन शुल्क, शर्त-मापदण्ड पालना नगर्दाको शुल्क जरिबाना
वन्यजन्तु - अनुसूची ९(७)	रोयल्टी, प्रदुषण नियन्त्रण शुल्क, अनुमति शुल्क, अवलोकन शुल्क, शर्त-मापदण्ड पालना नगर्दाको शुल्क जरिबाना
वातावरण - अनुसूची ९(७)	रोयल्टी, प्रदुषण नियन्त्रण शुल्क, अनुमति शुल्क, शर्त-मापदण्ड पालना नगर्दाको शुल्क जरिबाना
विज्ञापन कर - अनुसूची ८(४)	विज्ञापन कर
विद्युत - अनुसूची ९(५)	अनुमति नवीकरण सेवाशुल्क, शर्त-मापदण्ड पालना नगर्दाको शुल्क जरिबाना
विवाह र तथ्यांक - अनुसूची ९(११)	तथ्याङ्क शुल्क
व्यक्तिगत घटना - अनुसूची ९(११)	दर्ता, अद्यावधिक, प्रमाणिकरण शुल्क
व्यवसाय कर - अनुसूची ८(४)	व्यवसाय कर
सम्पत्ति कर - अनुसूची ८(४)	सम्पत्ति कर
सवारी साधन अनुमती - अनुसूची ९(१५)	अनुमति नवीकरण सेवाशुल्क, शर्त-मापदण्ड पालना नगर्दाको शुल्क जरिबाना
सवारी साधन कर - अनुसूची ८(४)	सवारी साधन कर
सहकारी - अनुसूची ८(१५)	अनुमति नवीकरण सेवाशुल्क, शर्त-मापदण्ड पालना नगर्दाको शुल्क जरिबाना
सहकारी - अनुसूची ९(१)	अनुमति नवीकरण सेवाशुल्क, शर्त-मापदण्ड पालना नगर्दाको शुल्क जरिबाना
साना जलविद्युत आयोजना र वैकल्पिक उर्जा - अनुसूची ८(१९)	अनुमति, नविकरण
सेवा शुल्क - अनुसूची ८(४)	विषयगत कानुनहरू अनुसारको शुल्क
सेवा शुल्क - अनुसूची ९(६)	सेवा प्रवाहसम्बन्धी विभिन्न कानुनमा तोकिएका दस्तुर शुल्कहरू
स्थानीय अभिलेख व्यवस्थापन - अनुसूची ८(१३)	तथ्याङ्क शुल्क
स्थानीय तथ्याङ्क र अभिलेख संकलन - अनुसूची ८(६)	तथ्याङ्क शुल्क

आर्थिक ऐनबाट लगाएको करको कराधारको अभिलेख पनि अपवाद बाहेक सुरु गराउन बाँकी छ। कुन कुन क्षेत्रमा राजस्व तिर्न पर्ने र सक्ने के कस्ता करदाता छन्। कारोवार वा कराधारको अवस्था के छ। विवरण बुझाए नबुझाएको अवस्था के छ। राजस्व असुल गर्ने अधिकारीलाई यी आधारभूत सूचना हुन्।

आफ्नो स्थानीय तहका हरेक तप्काको सूचना प्राप्त गरी डाटावेश बनाउने र त्यसको विश्लेषण नगरी वास्तविक कराधार थाहा हुदैन। कराधार नै थाहा नभई वास्तविक बजेट तर्जुमा पनि हुँदैन कर असुली पनि हुँदैन। करदाता र काराधारका हरेक विषय हेर्न मिल्ने गरी राजस्व सफ्टवेयर विकास हुन बाँकी छ।

२२९. स्थानीय सञ्चित कोषः

(१) स्थानीय तह अन्तर्गतका प्रत्येक गाउँपालिका र नगरपालिकामा एक स्थानीय सञ्चित कोष रहनेछ। त्यस्तो कोषमा गाउँपालिका वा नगरपालिकालाई प्राप्त हुने सबै प्रकारको राजस्व, नेपाल सरकार र प्रदेश सरकारबाट प्राप्त हुने अनुदान तथा गाउँपालिका वा नगरपालिकाले लिएको ऋण रकम र अन्य स्रोतबाट प्राप्त हुने रकम जम्मा हुनेछ।

(२) उपधारा (१) बमोजिमको स्थानीय सञ्चित कोषबाट गर्न सकिने खर्च सम्बन्धी व्यवस्था स्थानीय कानून बमोजिम हुनेछ।

नेपालको संविधानको धारा २२९(२) मा स्थानीय तहको खर्च सम्बन्धी व्यवस्था स्थानीय कानुन बमोजिम हुने भन्ने संवैधानिक व्यवस्था छ । यो व्यवस्था अनुसार हरेक स्थानीय तहको खर्च तथा भुक्तानीका लागि आफ्नै कानुन हुनु अनिवार्य छ। स्थानीय तहहरूले यो कानुन बनाउन सुरु गरेका छैनन्। संविधानमा स्थानीय तहलाई प्राप्त अधिकार प्रयोग नभइ खर्चका लागि आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व कानुन प्रयोग भइरहेको छ। संघ तथा प्रदेशका आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व कानुनका प्रकृयामा खासै प्रश्न नभए पनि संविधानमा भनिएको कानुन नबनेकाले खर्चको संवैधानिक प्रकृयामा प्रश्न उठ्दछ। अर्कातिर स्थानीय तहले आफ्नो अधिकार र स्वायत्तता थाहै नपाई हराउने अवस्था बन्दछ। स्थानीय तहले घाटा बजेटका लागि संविधानतः संघ र प्रदेश कानुनको पालना गर्नु पर्दछ तर आफ्ना प्राप्ति र भुक्तानीका लागि स्थानीय तहलाई नै सबल र जिम्मेवार बनाउनु पर्दछ।

सुधार गर्नुपर्ने काम

स्थानीय तह ७५३ छन्। जनशक्ति अभाव छ। संवैधानिक अधिकार धेरै छ। जनताका आकांक्षा धेरै छन्। थरीथरीका कामको बोझ उत्तिकै छ। सुगम ठाउँकै स्थानीय तहमा पनि प्राविधिक विषयका जनशक्ति पाउनै मुश्किल छ। उपलव्ध जनशक्ति स्थानीय तहतिर आकर्षण गर्न सकिएको छैन। शहरिकरण भएका नगरपालिका वा उपमहानगपालिका वा महानगरपालिकामै पनि निजीक्षेत्रकै प्राविधिक जनशक्ति उपलव्ध छैनन्। यही सीमाभित्र स्थानीय तहले सफलता प्राप्त गर्नु पर्नेछ। यो सफलताका लागि स्थानीय तहले सार्वजनिक वित्तीय क्षेत्रमा गर्नु पर्ने काम र अहिलेको अवस्थामा गर्नुपर्ने सुधार निम्नानुसार छन्ः-

राजस्व कानुन, विषयगत कानुन र एकिकृत सफ्टवेयर

सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनमा राज्यका सबै संरचनाहरूका सूचनाको एकीकरण र समग्र प्रतिवेदनको आवश्यकता पर्दछ। धेरै जसो नीति बनाउँन पनि आर्थिक तथ्याङ्कको उपलव्धता अपरिहार्य हुन्छ। विषय हेरेर यस्ता तथ्याङ्क समग्र मुलुकको स्तरमा, प्रदेश स्तरमा, जिल्ला स्तरमा, स्थानीय तह स्तरमा, वडा स्तरमा, भौगोलिक क्षेत्रको स्तरमा र कतिपय अवस्थामा घरपरिवार स्तरमा एकिकरण र विश्लेषण गर्नु पर्ने हुन्छ।

यसको अर्थ आर्थिक सूचनाहरू सबैतिर एकरुपताको हुन अनिवार्य हुन्छ। संविधानमा स्थानीय तहको अधिकार क्षेत्रमा परेता पनि सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनका कानुनहरू सबै स्थानीय तहमा एक समान चाहिन्छ।

स्थानीय तहको प्राविधिक क्षमता सुरुवाती चरणमै भएकाले सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनका कानुन तयार गर्न सक्षम निकायले सहयोग गरी स्थानीय तहलाई समक्ष बनाउनु पर्ने आवश्यकता पनि छ।

समाजका पिछडिएका समूह पनि स्थानीय तहको कृयाकलापमा समावेश भई समग्र समाजको एक समान प्रगति होस् भन्ने अवधारणा अनुसार स्थानीय तहको गठन गरिएको छ। स्थानीय तहमा आवद्ध हरेक व्यक्तिलाई त्यो अवधारणा अनुसार सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनका विषयमा सिकाउन सहयोग गर्नुपर्ने हुन्छ।

माथिका सबै विषयको लाभ लिनका लागि उपयुक्त तरिका भनेको स्थानीय तहका लागि आवश्यक पर्ने नमूना कानुन र त्यसको व्याख्यात्मक टिप्पणी तयार गरी स्थानीय तहलाई सहयोग गर्ने र त्यस्तो कानुन अनुसारको सफ्टवेयर विकास गरी लागू गर्ने हो। तत्कालै चाहिने नमूना कानुन यस्ता छन्:-

१. नमूना राजस्व कानुन :- स्थानीय तहले लगाउन पाउने करको सूची संविधानको अनुसूची ८ मा रहेको छ। ती करको कराधार पहिचान गर्ने तरिका, करदाता पहिचान गर्न तरिका, राजस्व प्रशासनको गठन र अधिकार, करदाता दर्ता, करदाताले राख्नुपर्ने अभिलेख, लेखाङ्कन र बुझाउनु पर्ने विवरणको ढाँचा तथा तरिका, राजस्व कानुनमा आउने हरेक शब्दको स्पष्ट परिभाषा, राजस्व निर्धारणको ढाचाँ, समय, गणनाको तरिका, कर तिर्ने असुल गर्ने तरिका, करदाताले बुझाएको विवरण फरक परेमा संशोधन गर्ने तरिका, करदाताको भनाइको सुनुवाइको तरिका, चित्त नबुझाउने करदाताको पुनरावेदन अधिकार, कर असुली, कर छली लगायतका विषयमा शुल्क जरिबाना र सजायको व्यवस्था सहितको नमूना कानुन आवश्यक हुन्छ।

   नमूना राजस्व कानुनलाई स्थानीय तहले कानुनको रुपमा पारित गरेपछि गर्नुपर्ने प्रशासनिक व्यवस्था, तालिम, करदाता तालिम, स्थानीय तहका पदाधिकारी तालिम, जिम्मेवारी र सजायका विषयमा पर्याप्त सहयोग पुऱ्याउनु पर्दछ।

   अहिले प्रचलित स्थानीय आर्थिक ऐनको मूलभूत ढाँचामा एकरुपता भएता पनि मूख्य भाग जति अनुसूचीमा राख्ने गरी आर्थिक ऐन बनाएको देखिन्छ। राजस्व कानुन बनिसके पछि वार्षिक रुपमा परिवर्तन भइ रहने थोरै विषयलाई आर्थिक ऐनमा समाहित गर्नु पर्ने हुन्छ। के कस्ता विषयहरू कसरी आर्थिक ऐनमा समाहित गर्ने भनेर पनि स्थानीय तहलाई बेलैमा सक्षम बनाउनु पर्दछ।

२. नमूना विषयगत कानुनः- संविधानमा स्थानीय तहलाई अधिकार दिएका विषयहरूमा नमूना कानुन बनाई राजस्व कानुन सरह नै सहयोग पुऱ्याउनु पर्दछ। यी विषयगत कानुनभित्र रहेका राजस्वका श्रोतको सम्भावना पनि क्रमशः स्थानीय तहमा हस्तान्तरण गर्नु पर्दछ।

३. राजस्व कानुन र विषयगत कानुन बमोजिमको राजस्व सफ्टवेयरः- स्पष्ट अभिलेख नराखी राजस्व तिर्न जो आउँछ उसबाट राजस्व असुल गर्ने वा कुनै सिफारिसपत्रसङ्ग जोडेर राजस्व असुल गर्ने संरचना रहेसम्म कानुनले तोकेको कराधारको कर असुल हुन सक्दैन। उल्टो ठूलो अङ्कको राजस्वमा मिलोमतोको जोखिम बढ्दछ। विभिन्न शीर्षकमा राजस्व तिर्नुपर्ने करदाताको संख्या हेर्दा अबका दिनमा

उचित सुरक्षा सहितको उच्च क्षमताका सफ्टवेयर बेगर खास राजस्व उठ्न सक्दैन। सफ्टवेयरका तथ्याङ्कको विश्लेषणबाट नयाँ-नयाँ कराधार पहिचान हुने तथा भएका कराधार संरक्षित रहन्छन्। केन्द्रिकृत अवस्थामा प्राप्त हुने सूचनाको दायराभन्दा स्थानीय तहको दायरामा प्राप्त हुने सूचना धेरै र भरपर्दा हुन्छन्। यसले समग्र अर्थतन्त्रको तश्विर अगाडि राखिदिन्छ। त्यसकारण राजस्वको आधार अक्षुण र स्थायी बनाउन राजस्व सफ्टवेयर एक विकल्प हो, सम्भवतया एकमात्र विकल्प हो।

स्थायी तवरको राजस्व कानुन वा विषयगत कानुन नबनी कुनै राजस्व सफ्टवेयर बन्न बनाउन चाँही सकिन्न। एउटै सूचना एकभन्दा बढी पटक प्रविष्ट गर्नुपर्ने सफ्टवेयरले निरन्तरता पनि पाउन्न।

स्थानीय तहले हालसम्म प्रयोग गरेका सफ्टवेयरको प्रगति र ती सफ्टवेयरप्रति उपयोगकर्ताको भरोसा देख्दा म्यानुअल काम गर्नु नपर्ने गरी उचित खालको राजस्व सफ्टवेयर बनाउन सकेमा त्यसलाई लागू गर्न कठीन हुदैन।

नेपालको संविधानको धारा २५१ को उपधारा (१) को खण्ड (ङ) ले संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकारको खर्च जिम्मेवारी पूरा गर्ने र राजस्व असुलीमा सुधार गर्नु पर्ने उपायहरूको सिफारिस गर्ने कर्तव्य र अधिकार राष्ट्रिय प्राकृतिक श्रोत तथा वित्त आयोगलाई दिएको छ। संविधानको यो व्यवस्था अनुसार राजस्व तथा खर्चका विषयमा नमूना कानुन बनाउने, तौरतरिका सिकाउने संवैधानिक जिम्मेवारी चाँही यही आयोगमा रहेको देखिन्छ। संवैधानिक जिम्मेवारी पाएको भन्दा अरु निकायले गरेको सहयोगमा निरन्तरता र उत्तरदायित्वको सीमा रहन्छ। त्यसकारणले स्थानीय तहको सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनमा राष्ट्रिय प्राकृतिक श्रोत तथा वित्त आयोगको सक्रियताले सफलता प्राप्त हुनेछ।

संघीय वा प्रदेश इकाइबाट स्थानीय तह बनाउने

आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐनमा स्थानीय तहसँग सम्बन्धित कैयन व्यवस्था भए पनि ति व्यवस्थाहरू एकरुपताका दृष्टिले ठीकै देखिन्छन्। स्थानीय तहहरूले आआफ्ना आर्थिक कार्यविधि कानुन नबनाउञ्याल तिनले संक्रमणकालीन सहयोग पुऱ्याएकै छन्। आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व नियमावलीमा चाँही संघीय कार्यक्रमका लागि स्थानीय तहलाई संघीय इकाई मानिने व्यवस्था छ। यो व्यवस्था संविधानको धारा २२९ को तरिका र सीमाभन्दा अलि फरक छ। यो व्यवस्थाले स्थानीय तहलाई साविकको स्थानीय निकाय सरहको माने जस्तो देखिन्छ। यसले संघीय कार्यक्रमहरू संचालन गर्ने सन्दर्भमा स्थानीय तहको भूमिका न्यून मात्र होइन मातहतका कार्यालय मानिदिन्छ।

नेपालको संविधानको धारा ६०(६) "नेपाल सरकारले संघीय सञ्चित कोषबाट प्रदान गर्ने सशर्त अनुदान, समपूरक अनुदान वा अन्य प्रयोजनका लागि दिने विशेष अनुदान वितरण सम्बन्धी व्यवस्था संघीय कानुन बमोजिम हुनेछ।"

संविधानमा स्थानीय तह वा राज्यका अन्य तहका सीमा किटिएरै लेखिएको छ। धारा ६० को उपधारा (६) मा स्थानीय तहले गर्न सक्ने वा गर्ने शर्तात्मक कार्यक्रम र योजनाका लागि तीन तरिका तोकेको पनि छ (सशर्त अनुदान, समपूरक अनुदान वा विशेष अनुदान। स्थानीय तहले यी अनुदानलाई स्थानीय सञ्चित कोषमा प्राप्ति जनाई स्थानीय आर्थिक कार्यविधि कानुन अनुसार खर्च गर्नुपर्ने व्यवस्था त धारा २२९ मा किटिएकै छ।

मुख्य कुरा त स्थानीय तहहरू संघ वा प्रदेशबाट प्राप्त हरेक प्रकारका बजेट तथा कार्यक्रमको कार्यक्रमगत लेखाङ्कन गर्न सक्षम छन्। संघीय वा प्रदेश कार्यक्रमका प्राप्ति वा भुक्तानीमा अहिलेकै लेखाङ्कन पद्दतिले चाहेका हरेक सूचना उही श्रम र श्रोतबाट उपलव्ध हुन्छ। एउटै सफ्टवेयरबाट सूचना आउने हुनाले अझ कम श्रम श्रोत लाग्दछ। स्थानीय तहको लेखाङ्कन प्रतिवेदनमा सम्बन्धित संघीय मन्त्रालय वा कार्यक्रम सञ्चालक कार्यालयलाई आवश्यक प्रतिवेदनमा पहुँच दिने वित्तिकै सूचना प्रवाहको अहिलेको समस्या मानिएको विषय पनि समाधान हुन्छ।

लेखाङ्कन प्रतिवेदनका लागि पहुँचको व्यवस्था गरी कार्यक्रम तोकिएर संघबाट स्थानीय तहमा जाने हरेक कार्यक्रम बजेट यही संवैधानिक व्यवस्था अनुरुप हुने प्रबन्ध गर्नुपर्दछ।

स्थानीय सञ्चित कोष

स्थानीय तहको स्वायत्तताको हालको अवधारणा र यसको संरचना हाम्रा लागि नौलो विषय हो। संविधानले स्थानीय तहलाई उसका प्राप्ति तथा भुक्तानीको हिसाव राख्न स्थानीय सञ्चित कोषको परिकल्पना गरेको विषय पनि हाम्रा लागि नौलो विषय हो। संविधानको धारा २२९ मा स्थानीय सञ्चित कोषको संरचना, सञ्चालन र नियन्त्रणको संवैधानिक व्यवस्था गरेको छ। सञ्चित कोषबाट गरिने खर्च र भुक्तानीका लागि स्थानीय कानुन बनाउनु पर्ने व्यवस्था सोही धारामा रहेको छ। स्थानीय कानुनबाट कार्यविधि बन्ने हुनाले संविधानमा दिएको सञ्चित कोषको यो व्यवस्था मूलभूत संरचनाका लागि पर्याप्त छ।

स्थानीय सञ्चित कोषको यो अवधारणालाई सञ्चालन स्तरमा आइपुग्दा भने केही अन्यौल भए जस्तो देखिन्छ। अन्यौलता चाँही यस्ता छन्ः

१. सञ्चित कोष भनेको बेग्लै बैंक खाता वा बैंक खाताहरूको समूह हो।
२. स्थानीय सञ्चित कोषमा संघीय वा प्रदेश अनुदान वा कार्यक्रम समावेश गर्नु हुँदैन। समावेश गर्दा दोहोरो वा तेहोरो खर्च लेखाङ्कन हुन जान्छ।
३. दायित्वको रुपमा प्राप्त गरेका रकम, स्थानीय तहको नियन्त्रणमा रहेका अन्य कोषको रकम तथा धरौटीको रकम सञ्चित कोषमा समावेश गर्न मिल्दैन।
४. सञ्चित कोष र खर्च सञ्चालन खाता फरक-फरक हुन्। सञ्चित कोषमा हुने नियन्त्रण र खर्च खातामा हुने नियन्त्रण फरक-फरक हुन्। सञ्चित कोषबाट खर्च खातामा रकम सारेर मात्र खर्च गर्न पाइन्छ।

यी अन्यौलताको जवाफ संविधानमै तोकिएको छ। संविधानमै तोकिएको भएर यिनलाई यहाँ अन्यौलता भनिएको हो। स्थानीय सञ्चित कोषबारे धारा २२९ मा यस्तो व्यवस्था छः

२२९. स्थानीय सञ्चित कोष

(१) स्थानीय तह अन्तर्गतका प्रत्येक गाउँपालिका र नगरपालिकामा एक स्थानीय सञ्चित कोष रहनेछ। त्यस्तो कोषमा गाउँपालिका वा नगरपालिकालाई प्राप्त हुने सबै प्रकारको राजस्व, नेपाल सरकार र प्रदेश सरकारबाट प्राप्त हुने अनुदान तथा गाउँपालिका वा नगरपालिकाले लिएको ऋण रकम र अन्य स्रोतबाट प्राप्त हुने रकम जम्मा हुनेछ।

(२) उपधारा (१) बमोजिमको स्थानीय सञ्चित कोषबाट गर्न सकिने खर्च सम्बन्धी व्यवस्था स्थानीय कानुन बमोजिम हुनेछ।

यस संवैधानिक व्यवस्था भित्रबाट हरेक प्रश्नको जवाफ खोज्नु पर्दछ र सोही बमोजिम आवश्यक कार्यविधि तर्जुमा गर्नु पर्दछ। स्थानीय सञ्चित कोषको अवधारणागत तयारी र सुधारका क्षेत्र निम्नानुसार छन्:-

१. स्थानीय तहमा एक सञ्चित कोष हुनेछ। स्थानीय तहको राजस्व, संघ प्रदेशबाट प्राप्त हुने जेसुकै रकम, स्थानीय तहले जेसुकै नाममा प्राप्त गरेका प्रत्येक प्राप्तिहरू त्यो कोषका प्राप्ति हुन्। संघीय सञ्चित कोषका लागि धारा ११६ वा प्रदेश सञ्चित कोषका लागि धारा २०४ मा जस्तो संविधानको धारा २२९(१) ले कुनै अपवाद दिएको छैन। त्यसकारण स्थानीय तहसँग प्राप्ति रकम सञ्चित कोषमा जम्मा गर्ने बाहेक विकल्प कम्तिमा संविधानले दिएको छैन। निसन्देह, प्राप्तिको प्रकार अनुसारको समूहिकरण वा उपसमूहिकरण हुन्छ तर प्रत्येक समूहको प्राप्ति स्थानीय सञ्चित कोषको प्राप्ति हो।

स्थानीय सञ्चित कोषका प्राप्तिको समूहिकरण यस्तो हुन सक्दछः

- स्थानीय तहले प्राप्त गरेको राजस्व,
- स्थानीय तहले प्राप्त गरेको ऋण वा जुनसुकै नाउँका दायित्व,
    - स्थानीय तहले लिएको ऋण वा कर्जा,
    - स्थानीय तहले लिएको धरौटी,
    - स्थानीय तहले लिएको नासो।
- स्थानीय तहले प्राप्त गरेको जुनसुकै प्रकारका संघीय वा प्रदेश अनुदान,
    - समानीकरण,
    - सशर्त,
    - समपूरक,
    - विशेष,
    - कार्यक्रम अनुदान।
- स्थानीय तहले जोसुकै व्यक्तिबाट प्राप्त गरेको अनुदान वा कार्यक्रम अनुदान वा व्यक्तिगत अनुदान।

२. सञ्चित कोषबाट हुने भुक्तानीका लागि स्थानीय कानुनको परिकल्पना संविधानले गरेको छ। संघीय वा प्रदेशका हकमा सञ्चित कोषमाथि व्ययभार हुने रकमको संवैधानिक व्यवस्था भए पनि स्थानीय तहले तिर्नु बुझाउनु पर्ने अनिवार्य दायित्व लगायतका दायित्व भुक्तानीका लागि सोही स्थानीय खर्च कानुनमा समावेश गर्ने अवधारणा संविधानले दिएको हो। स्थानीय खर्च कानुनमा निम्न व्यवस्थापन गर्नु पर्ने हुन्छः-

- ऐनमै व्यवस्था हुने हुनाले यसका लागि सभाको वार्षिक स्वीकृति आवश्यक नपर्ने खर्चहरूको भुक्तानी:
    - स्थानीय तहको अनिवार्य दायित्व,
    - स्थानीय तहले लिएको ऋणको सावाँ र ब्याज,
    - स्थानीय तहले लिएको धरौटी फिर्ता,
    - स्थानीय तहले लिएको नासो फिर्ता,

- स्थानीय तहले हाल कायम गरेका वा भविष्यमा सिर्जना गर्ने कोषहरूबाट हुने भुक्तानी।
- स्थानीय तहले सञ्चित कोषबाट भुक्तानी गर्न शर्त सीमा तोकेका रकमहरूको व्यवस्थापन,
    - हाल कायम गरेका वा भविष्यमा सिर्जना गर्ने स्थानीय कोष सिर्जना र व्यवस्थापन कार्यविधि,
    - ती कोषहरूमा बाँडफाँड भएको रकमबाट कार्यक्रम खर्च वा वार्षिक खर्च नहुने व्यवस्था।
- स्थानीय तहका कार्यक्रम खर्च वा वार्षिक खर्च वार्षिक रुपमै गाउँ सभा वा नगरसभाबाट अनुमोदन गरेर मात्र खर्च हुने व्यवस्था।

३. सञ्चित कोष भनेको समग्र वित्तीय कोष हो, बेग्लै बैंक खाता वा बैंक खाताहरूको समूह होइन। सञ्चित कोषको आवश्यकता अनुसार कानुनमा व्यवस्था गरेर जतिपनि बैंक खाता खोल्न राख्न चलाउन पाइन्छ सकिन्छ। कोषको हिसाबमा पनि समूहीकरण गरी प्रत्येक समूह (राजस्व वा शीर्षकगत राजस्व, धरौटी, खर्च खाताहरू, दायित्व खाताहरू, विषयगत कोषका खाताहरू, जनसहभागिता, अनुदान जस्ता) का लागि आवश्यकता अनुरुप बैंक खाता खोल्न सञ्चालन गर्न सकिन्छ। एक प्रकारको विशेष कोषबाट अर्को प्रकारको विशेष कोषमा कसरी रकम स्थानान्तरण गर्ने भन्ने स्थानीय कानुनमा तोकिएको हुनु पर्दछ।

४. स्थानीय सञ्चित कोषमा संघीय वा प्रदेश अनुदान वा कार्यक्रम समावेश गर्दा दोहोरो वा तेहोरो खर्च लेखाङ्कन हुन जाने समस्या वित्तीय विवरणको एकीकरणको समयमा उठ्दछ। यसको समाधान प्राप्ति र भुक्तानी दुबैतर्फ साझा अङ्क हिसाब मिलान गर्ने विश्वव्यापी लेखाङ्कन विधि हो।

५. सञ्चित कोष र खर्च सञ्चालन खाता फरक-फरक होइनन्। सञ्चित कोष सबै प्रकारका कोषको समग्र अवस्था हो भने कार्यविधि अनुरुप नियन्त्रण गरिने गरी खोलिएको खर्च खाता सञ्चित कोषको उपसमूह हो। सञ्चित कोषबाट खर्च खातामा रकम सारेर मात्र खर्च गर्ने विषय कार्यविधि हो अर्कै कोष होइन।

६. सञ्चित कोष आम्दानी कोष हो कि होइन वा नगद आधार वा प्रोदभावी हिसाब कसरी राखिने भन्ने अर्को प्रश्न पनि बेलाबेलामा सुनिन्छ। सञ्चित कोष आय खाता होइन, समग्र हिसाब हो। माथि नै भनिसकियो कि सञ्चित कोषमा जति पनि समूह वा उपसमूह र तिनीहरूका सीमा, सञ्चालन तथा नियन्त्रण कार्यविधि कानुनले तोक्ने हो। संविधानले सञ्चित कोषको हिसाब नगद आधारमा हुनुपर्ने की प्रोदभावी आधारमा हुने भन्ने कुनै सङ्केत गरेको छैन। नेपालमा प्रोदभावी आधारमा सरकारी हिसाब राख्न सक्ने अवस्थामा कार्यविधि कानुन संशोधन गर्ने वित्तिकै सञ्चित कोष र अन्तर्गतका समूहको हिसाब प्रोदभावी बनाउन सकिन्छ।

सन्दर्भ सामग्री

नेपालको संविधान

अम्बुड्सम्यानको अवधारणा र अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग

झइन्द्रप्रसाद गुरागाई*

अम्बुड्सम्यानको अवधारणा, उत्पत्ति र विकास

अम्बुड्सम्यानसम्बन्धी अवधारणाको उत्पत्ति स्वीडेनबाट भएको मानिन्छ । सुरुमा सन् १७१३ मा स्वीडेनका राजा चार्ल्स चतुर्थले राजकीय पदाधिकारीहरूमाथि निगरानी राख्नका लागि एक जना प्रतिनिधि नियुक्त गरेको र त्यसैको सफलताको परिणामस्वरुप सन् १८०९ को स्वीडेनको संविधानमा संस्थागत रुपमा नै अम्बुड्सम्यानसम्बन्धी व्यवस्था राखियो (Jain & Jain, 1979 : 657)। स्वीडेनमा १९औं सताब्दीको सुरुमै अम्बुड्सम्यानको स्थापना गरिए पनि त्यसको ११० वर्षपछि अर्थात् २०औं शताब्दीको सुरुतिर (सन् १९१९ मा) फिनल्यान्डमा यसले संस्थागत रुप लिएको मानिन्छ । त्यसपछि सन् १९५४ मा डेनमार्कमा, सन् १९६० मा नर्वेमा गरी स्क्यान्डेभियन देशहरूमा अम्बुड्सम्यान संस्थागत रुपमा फैलिँदै गएकाले अम्बुड्सम्यानलाई Scandinavian Institution पनि भन्ने गरिन्छ।

अम्बुड्सम्यानले विश्वका सबैजसो मुलुकमा कानुनी वा संवैधानिक दुबै प्रक्रियाले संस्थागत रुपमा आफ्नो प्रभावकारी स्थान बनाई प्रशासकीय न्यायका रुपमा पनि एउटा पूर्ण संयन्त्रको संरचना नै बसाइसकेको छ (पाण्डे, २०७४ : ३४६)। अम्बुड्सम्यानको अवधारणाले न्यूजील्यान्ड (१९६२), बेलायत र अमेरिका (सन् १९६७) तथा भारत लगायतका देशहरूमा विधायिकी कानुनी संस्थाका रुपमा र श्रीलंका, बंगलादेश र नेपाल लगायतका देशहरूले संवैधानिक संस्थाका रुपमा स्थापित गरेका छन् ।

खासगरी देशमा स्थापित प्रशासनिक सङ्गठनहरू आफ्नो पूर्वनिर्धारित उद्देश्य प्राप्तिका लागि कार्यरत छन् वा छैनन् ? ती निकायहरूले आफूलाई प्राप्त अधिकारको दुरुपयोग गरेका छन् वा छैनन् ? राज्यले प्रदान गरेका सेवा सुविधा वा अधिकार जनताले स्वतन्त्र रुपमा उपभोग गर्न पाएका छन् वा छैनन् ? राज्यको कल्याणकारी भावनामा आघात नपरोस्, जनताको कुनै भनाइ वा उजुरी भए त्यसको समयमै निदान होस्, अख्तियारको दुरुपयोग हुन नदिने आदि मान्यता एवं उद्देश्यले नै कुनै पनि देशको Watch Dog का रुपमा अम्बुड्सम्यानको अवधारणाको विकास हुँदै आएको पाइन्छ ।

अम्बुड्सम्यानको अवधारणा अनुसार यसको कामको प्रकृति सबैजसो मुलुकमा सार्वजनिक पद धारणा गरेका सरकारी वा सार्वजनिक अधिकारीहरूको अधिकारको दुरुपयोग (Abuse or misuse of authority) का सम्बन्धमा पीडितहरूको उजुरीमा वा आफ्नै जानकारीका आधारमा अनुसन्धान गर्नु, कारबाहीका लागि सिफारिस गर्नु र प्रतिवेदन प्रकाशन गर्नुजस्ता अनुसन्धान र सल्लाहकारी किसिमको भएको पाइन्छ, यो आदेशात्मक वा निर्देशात्मक प्रकृतिको हुँदैन । तर अनुसन्धानसँग सम्बन्धित विषयहरूका सम्बन्धमा कागजात, प्रतिवेदन पेश गर्न निर्देशन दिने एवं त्यसमा संलग्न अधिकारीहरूलाई छानबिन र अनुसन्धानका लागि समाह्वान इत्यादि जारी गर्न भने सक्दछ (पाण्डे, २०७४ : ३४७) । साथै यसले अनौपचारिक छानबिनका क्रममा सम्बन्धित

* उपसचिव, कानुन, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालय

अधिकारीहरूलाई उनीहरूको कार्यका बारेमा औचित्य प्रस्ट्याउने अवसर वा छुट पनि दिन सक्छ ।

अम्बुड्सम्यानको क्षेत्राधिकार विभिन्न देशमा विभिन्न किसिमको पाइन्छ, जस्तै- स्वीडिस अम्बुड्सम्यानले न्यायाधीश, सरकारी अधिकारी, सरकारी सेवक इत्यादिले कानुनअनुसार आ-आफ्ना कर्तव्य निर्वाह गरेका छन् कि छैनन् ? भन्ने बारेमा सुपरिवेक्षण गरी ती अधिकारीले गैरकानुनी रुपमा वा लापरवाहीपूर्वक काम गरेको पाइएमा उनीहरूका विरुद्ध अभियोग दायर गर्दछन् भने डेनमार्क र नर्वेको अम्बुड्सम्यानले न्यायाधीशभन्दा मन्त्रीउपर छानबिन अनुसन्धान गरी कारबाही चलाउने अधिकार राख्छ । न्यूजील्याण्डमा कारण र आधारविना भएका निर्णयहरू, स्वविवेकीय कार्यहरू, औचित्यहीन निर्णयहरू जस्ता गलत निर्णयहरूको आफैंले बदर गरी दण्ड सजाय गर्ने वा छुट दिनेतर्फ मात्र कारबाही गर्न संसद्मा सिफारिस गर्दछ भने फिनल्याण्डको अम्बुड्सम्यानले मन्त्रिमण्डलमाथि पनि अनुसन्धान गरी दोषी पाएमा मुद्दा चलाउन सक्छ । त्यसैगरी बेलायतमा अदालतभित्र भएका न्यायिक र प्रशासनिक अदालती कुप्रशासन सम्बन्धमा समेत संसदीय आयुक्तले छानबिन गर्न सक्दछ (पाण्डे, २०७४ : ३४९)।

अम्बुड्सम्यानको अर्थ र परिभाषा

स्वीडिस भाषाको Ritsdaugeus Justitie Ombudsman लाई सङ्क्षिप्तमा अम्बुड्सम्यान (Ombudsman) शब्दबाट चिनिन्छ । सार्वजनिक पदाधिकारीहरूले गरेका कुप्रशासन (Maladiministration) र अख्तियारको दुरुपयोग (Abuse of authority) का विरुद्ध अध्ययन गरी जनसाधारणको हक, हितको संरक्षण गर्ने सचेतक (Watch dog) का रुपमा रहेको संस्थालाई अम्बुड्सम्यान भनिन्छ । यो सरकार वा नागरिकहरूका बीचमा सरकारको अगाडि नागरिकहरूको प्रतिनिधिका रुपमा रहेको हुन्छ । अम्बुड्सम्यान एक यस्तो प्रकारको संसदीय अधिकृत हो, जसले प्रशासनिक क्रियाकलापहरू विरुद्ध नागरिकहरूद्वारा गरिएको उजुरीमाथि छानबिन गरी उजुरी सही ठहरिएमा र प्रशासकीय अधिकारीको कार्य अन्यायपूर्ण वा अनुचित देखिएमा नागरिकलाई न्यायपूर्ण उपचार दिलाउँछ ।

डोनाल्ड सी रोवटले 'अम्बुड्सम्यान यस्तो सक्षम स्थायी संस्था हो, जसले अनुचित प्रशासनिक कारबाहीका बारेमा देशका नागरिकका सिकायत वा उजुरीको सामना गर्दछ' भनेका छन् । त्यस्तै लौरी बी. हिलले 'अम्बुड्सम्यान सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले गरेको भ्रष्टाचार, अनुचित कार्य, कुप्रशासन आदिका विरुद्ध छानबिन गरी जनताको हकहितको संरक्षण गर्ने सचेतकका रुपमा रहेको संस्था हो' भनेका छन् भने मिक्याल हिडेनले 'अम्बुड्सम्यान न त कुनै अदालत हो, जसले सबुत प्रमाणको मूल्याङ्कन गरी विवादको निर्णय गरोस्, न यो यस्तै कुनै प्रशासक हो, जसले निर्णयको कार्यान्वयन गरोस्, वास्तविक अर्थमा यो कानुनको संरक्षक हो' भनेका छन् ।

इन्साइक्लोपेडिया ब्रिटानिकाले 'अम्बुड्सम्यानलाई नोकरशाहीहरूबाट भएको अख्तियारको दुरुपयोगका सम्बन्धमा नागरिकहरूद्वारा गरिएका सिकायतहरूका बारेमा अनुसन्धान गर्ने विधायिकी आयुक्त (Ombudsman legislative commissioner for investigation citizens) complains of bureaucratic abuse हो' भनी परिभाषा गरेको छ (पाण्डे, २०७४ : ३४४) ।

प्रशासकीय विकृति र विसङ्गति हटाउने एवं प्रशासकीय अधिकारीहरूले गरेको अधिकारको दुरुपयोग रोक्न अदालतभन्दा पृथक रुपमा जनताका गुनासा सुनी छिटोछरितो माध्यमबाट कार्य गर्ने एउटा स्थायी संस्था अम्बुड्सम्यान हो । यसले राजकीय शक्तिको वा अधिकारको दुरुपयोग रोक्नुका साथै जनताको काममा हुने ढिलासुस्ती र अव्यवस्थालाई समेत हटाउँछ । राज्यले जनतालाई पुऱ्याउनुपर्ने सेवामा सम्बन्धित

पदाधिकारीहरूले गल्ती, त्रुटि वा मनोमानी गरेको पाएमा निजलाई सजाय गर्न समेत पछि पर्दैन (भट्टराई, २०७३:२९०-२९१)। यसर्थ सार्वजनिक पद धारण गरेका अधिकारीहरूद्वारा गरिने ढिलासुस्ती, पक्षपात, लापरवाही, असक्षमता, अयोग्यता, स्वेच्छाचारिता, बदनियत एवं निरङ्कुशता, नीतिगत अधिकारको बदनियतपूर्वकको प्रयोग वा कुप्रशासनजस्ता अख्तियारको दुरुपयोग रोकी नागरिकलाई परेको पीरमर्काको उपचार दिने संयन्त्रका रुपमा अम्बुड्समयानको स्थापना भएको मानिन्छ ।

समग्रमा भन्नुपर्दा, कानुनी रुपमा स्थापित, कार्यात्मक रुपमा स्वशासित, प्रशासनिक पहुँचभन्दा बाहिरी, क्रियात्मक रुपमा व्यवस्थापिका र कार्यपालिका दुबैबाट स्वतन्त्र, विशेषज्ञ, सिपालु पक्षसँग सम्बद्ध, स्तरमा सर्वव्यापी चरित्र भएको संस्था नै अम्बुड्सम्यान हो भन्न सकिन्छ ।

अम्बुड्सम्यानको कार्यक्षेत्र

राज्यसंयन्त्रमा रहेका र खासगरी सार्वजनिक पद धारण गरेका व्यक्तिहरूले गरेको कामकारबाही पारदर्शी, स्पष्ट र प्रचलित कानुन बमोजिम भएको छ छैन भनी जाँच गर्ने र कानुनको उल्लङ्घन गर्नेलाई न्याय, कानुनको कठघरामा उभ्याउने एवं सजाय गर्ने गराउने अम्बुड्सम्यानको काम रहिआएको छ। यद्यपि बेग्लाबेग्लै मुलुकले यस संस्थालाई बेग्लाबेग्लै तरिकाले प्रयोग गरेका छन् तापनि प्रशासकीय संयन्त्रलाई चुस्तदुरुस्त राखी तिनीहरूलाई भ्रष्टाचार र अनुचित कार्य गर्नबाट रोक्ने कार्य संसारका सबै अम्बुड्सम्यानको कार्यक्षेत्रभित्र रहेको पाइन्छ (घिमिरे, २०६९: २५२) ।

अम्बुड्सम्यानको कार्यक्षेत्रभित्र पर्ने विषयहरू-

१) खराब प्रशासनिक क्रियाकलाप विरुद्ध परेका नागरिकका उजुरी र छानबिन गर्ने (To receive and investigate complaints from citizens against maladministration),
२) प्रशासनिक कारबाहीमा स्वच्छताको अभाव (Unfair administrative action),
३) अनावश्यक हस्तक्षेप (Undue interference),
४) सरकारी वा सार्वजनिक अधिकारीबाट भएका लापरवाही र त्रुटीहरू (Negligence and errors by government of public officials) ।

नेपालमा अम्बुड्सम्यानको अवधारणा र प्रयोग

अम्बुड्सम्यानको अवधारणाबाट प्रेरित भई नेपालले पनि २०३२ सालमा नेपालको संविधान, २०१९ मा दोस्रो संशोधन गरी अख्तियार दुरुपयोगका सम्बन्धमा छानबिन गर्ने, कारबाही चलाउने र निर्णय गर्ने समेत अधिकार प्रदान गरिएकोमा यो सिद्धान्ततः नमिलेको मात्र नभई अन्य मुलुकसँग धेरै फरक भएको जनगुनासो समेतका आधारमा नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७, नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ मा र हालको नेपालको संविधान समेतले अम्बुड्सम्यान प्रणालीको अवधारणालाई अनुसरण गर्न खोजेको छ । कानुनी व्यवस्थाका रुपमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ र भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ रहेका छन् ।

नेपालको संविधानको धारा २३९ अनुसार सार्वजनिक पद धारण गरेको कुनै व्यक्तिले भ्रष्टाचार गरी अख्तियारको दुरुपयोग गरेको सम्बन्धमा कानुनबमोजिम अनुसन्धान गरी मुद्दा दायर गर्ने संवैधानिक निकायका रुपमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको स्थापना भएको छ । नेपालको संविधान, २०१९ मा व्यवस्था गरिएको अख्तियार दुरुपयोग निवारण आयोगलाई कारबाही गरी सजायसमेत गर्न पाउने

अधिकार थियो भने हालको अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगलाई अनुसन्धान गरी मुद्दा चलाउने अधिकारमात्र प्राप्त छ, सजाय तोक्ने अधिकार प्राप्त छैन। अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको मूलभूत लक्ष्य 'भ्रष्टाचार नियन्त्रणका माध्यमद्वारा मुलुकमा कानुनी राज्य र सुशासन स्थापना गर्न योगदान पुऱ्याउनु' रहेको छ ।

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगका उद्देश्यमा- भ्रष्टाचारमुक्त राज्य संयन्त्रका माध्यमबाट कानुनी राज्य र समृद्ध मुलुक निर्माणमा सहयोग पुऱ्याउने, भ्रष्टाचार विरुद्धको कारबाहीलाई समन्वयात्मक एवं सशक्त ढङ्गले अगाडि बढाई सुशासन कायम गर्न टेवा पुऱ्याउने र मुलुकमा जनताले अनुभूत गर्ने गरी भ्रष्टाचारलाई न्यूनीकरण गर्दै सदाचार पद्धतिको निर्माण गरी राजनीतिक स्थायित्व, आर्थिक विकास र सामाजिक अनुशासन कायम गर्न सहयोग पुऱ्याउने रहेको छ ।

नेपालको संविधानको धारा २३८ अनुसार आयोगमा एक प्रमुख आयुक्त र अन्य चार जना आयुक्तहरू रहने व्यवस्था छ । अन्य आयुक्तहरू नियुक्त भएको स्थितिमा प्रमुख आयुक्त आयोगको अध्यक्ष हुन्छ । आयोगको प्रमुख आयुक्त र अन्य आयुक्तहरूको नियुक्ति संवैधानिक परिषद्को सिफारिसमा राष्ट्रपतिबाट नियुक्त हुन्छन् । आयुक्तहरू नियुक्ति भएको मितिले ६ वर्षसम्म वा आफ्नो उमेर ६५ वर्ष पूरा नभएसम्म आफ्नो पदमा बहाल रहन्छन् । प्रमुख आयुक्त वा अन्य आयुक्तहरू एक कार्यकालभन्दा बढी आयोगमा रहन नसक्ने व्यवस्था रहेको छ भने ६५ वर्षको उमेरको हद ननाघेका अन्य आयुक्तहरू प्रमुख आयुक्तको पदमा पुनः नियुक्ति हुनसक्ने देखिन्छ । संवैधानिक अन्य अङ्गहरूका आयुक्त वा सदस्यहरूलाई जस्तै उक्त आयोगका प्रमुख आयुक्त र अन्य आयुक्तलाई कार्यक्षमताको अभाव वा खराब आचरण भएको वा इमान्दारीपूर्वक आफ्नो पदीय कर्तव्यको पालना नगरेको आधारमा प्रमुख आयुक्त र अन्य आयुक्तहरूलाई व्यवस्थापिका-संसद्का सम्पूर्ण सदस्य सङ्ख्याको दुईतिहाइ बहुमतले पारित गरेको महाअभियोगको प्रस्ताव नेपालको संविधानको धारा १०१ बमोजिम स्वीकृत भएमा पद मुक्त हुन सक्नेछन् । पारिश्रमिक र सेवाका अन्य सर्तहरू संघीय कानुनबमोजिम हुने व्यवस्था रहेको छ ।

१) **अधिकारक्षेत्र (Jurisdiction)**

नेपालको संविधानको धारा २३९ र अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ को दफा ४ अनुसार देहायबमोजिमका बाहेक अन्य सबै सार्वजनिक पद धारण गरेका व्यक्तिउपर अनुसन्धान गर्ने अधिकार आयोगलाई छः-

१. नेपालको संविधानले नै छुट्टै कारबाही गर्ने व्यवस्था गरिएका पदाधिकारीहरूका विषयमा,
२. सैनिक ऐनबमोजिम कारबाही हुने अधिकारीहरूको हकमा,
३. न्यायपरिषदबाट पद मुक्त हुने न्यायाधीशहरूको हकमा,
४. पद बहाल रहेकै अवस्थाका संवैधानिक निकायका प्रमुख आयुक्त र अन्य आयुक्तहरू, अध्यक्ष र सदस्यहरू, महालेखापरीक्षक आदि पदाधिकारीहरूको हकमा,
५. संसद्को कुनै सदन वा समितिको बैठकमा भएको कारबाही वा निर्णय वा त्यस्तो बैठकमा कुनै सदस्यले बोलेको वा गरेको कुनै काम कुराको सम्बन्धमा,
६. मन्त्रिपरिषद् वा त्यसको कुनै समितिले सामूहिकरुपमा गरेको कुनै नीतिगत निर्णयको सम्बन्धमा, र
७. अदालतको न्यायिक कामकारबाहीका सम्बन्धमा ।

त्यसैगरी नेपालको संविधानको धारा १०१ ले खराब आचरणका आधारमा महाअभियोग प्रस्ताव पारित भई पदमुक्त हुने संवैधानिक पदाधिकारीहरू, न्याय परिषद्का सोही आयोगमा पदमुक्त हुने न्यायाधीशहरू र सैनिक ऐनबमोजिम कारबाही हुने व्यक्तिका हकमा निजलाई पदमुक्त भइसकेपछि कानुन बमोजिम अनुसन्धान र तहकिकात गर्न गराउन सकिने थप नयाँ व्यवस्था गरेको छ। विगतका संविधानमा जस्तो अनुचित कार्यको छानबिन गर्ने आयोगको अधिकारक्षेत्रलाई भने यो संविधानले समेटेको छैन।

उल्लिखित संवैधानिक तथा कानुनी व्यवस्थाबमोजिम सार्वजनिक पद धारण गरेका व्यक्तिहरूमा प्रधानमन्त्रीलगायतका व्यक्तिलाई आयोगले आवश्यक र उपयुक्त हुने जुनसुकै किसिमको अनुसन्धान गरी मुद्दा चलाउन वा कारबाहीका लागि सिफारिस गर्न एवं अख्तियार दुरुपयोग रोक्न आवश्यक सुझावसमेत दिन सक्दछ। तर २०५३ असोज ८ गतेअघि यस किसिमको व्यापक अधिकार क्षेत्र आयोगलाई थिएन। बालकृष्ण न्यौपाने विरुद्ध तत्कालीन श्री ५ को सरकारसमेत भएको उत्प्रेषण मुद्दा (२०५१ सालको रि.नं. २५५०, नि.मि. २०५३।०६।०८) मा सर्वोच्च अदालतबाट अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐनले व्यवस्था गरेका केही प्रावधानलाई संविधानसँग बाझिएको घोषणा गरेपछि मात्र यति व्यापक अधिकारक्षेत्र भएको हो। यसभन्दा अघि मन्त्रीहरू एवं राजनीतिक नियुक्ति हुने पदमा बहाल रहेका व्यक्तिहरूउपर अनुसन्धान गर्नका लागि प्रधानमन्त्रीलाई जानकारी दिई प्रधानमन्त्रीबाट अनुमति प्राप्त भएपछि र संसद् सदस्यको हकमा सम्बन्धित सभाका सभामुख वा अध्यक्षबाट कारबाही गर्न लेखिआएमा मात्र आयोगले सम्बन्धित व्यक्तिउपर अनुसन्धानलगायतका कारबाही गर्नसक्ने व्यवस्था थियो। अब आयोगले ती व्यक्तिउपर पनि गोप्यरुपमा अनुसन्धान तककिकात गरी कसुरदार ठहरिएमा कारबाही गर्न सक्दछ। त्यस्तै गरी आयोगले संवैधानिक निकायका रुपमा रहेका महान्यायाधिवक्ताले गरेको निर्णय वा विवेकउपर छानबिन गर्न सक्दैन। तर भ्रष्टाचारका विषयमा भने छानबिन गर्न सक्दछ भनी बद्रीबहादुर कार्की विरुद्ध अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको मुद्दा (निर्णय मिति २०५८।०२।१८) मा भनेको छ।

(२) आयोगको काम, कर्तव्य र अधिकार

नेपालको संविधानको धारा २३९ मा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको काम, कर्तव्य र अधिकार निम्नानुसार हुने व्यवस्था गरेको छः-

- आयोगले संविधानमा छुट्टै व्यवस्था भएको पदाधिकारी र अन्य कानुनले छुट्टै विशेष व्यवस्था गरेको पदाधिकारीहरू बाहेक कुनै पनि सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले भ्रष्टाचार गरी अख्तियारको दुरुपयोग गरेको सम्बन्धमा कानुन बमोजिम अनुसन्धान र तहकिकात गर्न वा गराउन सक्ने,
- संविधानको धारा १०१ बमोजिम महाभियोग प्रस्ताव पारित भई पदमुक्त हुने व्यक्ति, न्यायपरिषद्बाट पदमुक्त हुने न्यायाधीश र सैनिक ऐन बमोजिम कारबाही हुने व्यक्तिका हकमा निजलाई पदमुक्त भइसकेपछि संघीय कानुन बमोजिम आयोगले अनुसन्धान गर्न वा गराउन सक्ने,
- सार्वजनिक पद धारण गरेको कुनै व्यक्तिले कानुन बमोजिम भ्रष्टाचार मानिने कुनै काम गरेको देखिएमा त्यस्तो व्यक्ति र सो अपराधमा संलग्न अन्य व्यक्तिउपर आयोगले कानुन बमोजिम अधिकार प्राप्त अदालतमा मुद्दा दायर गर्न वा गराउन सक्ने,
- अनुसन्धान र तहकिकातबाट सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिको कामकारबाही अन्य

अधिकारी वा निकायको अधिकारक्षेत्र अन्तर्गत पर्ने प्रकृतिको देखिएमा आयोगले आवश्यक कारबाहीको लागि सम्बन्धित अधिकारी वा निकायसमक्ष लेखी पठाउन सक्ने,

- अनुसन्धान र तहकिकात गर्ने वा मुद्दा चलाउने आफ्नो काम, कर्तव्य र अधिकारमध्ये कुनै काम, कर्तव्य र अधिकार आयोगले प्रमुख आयुक्त, आयुक्त वा नेपाल सरकारको अधिकृत कर्मचारीलाई तोकिएको शर्तको अधीनमा रही प्रयोग तथा पालना गर्ने गरी प्रत्यायोजित गर्न सक्ने,
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको अन्य काम, कर्तव्य र अधिकार तथा कार्यविधि संघीय कानुन बमोजिम हुने ।

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ ले आयोगलाई कानुनी राज्यको अवधारणाअनुरुप सुशासन स्थापना गर्न र सेवामा प्रभावकारिता ल्याउनका लागि आवश्यक हुने केही सुधारात्मक कार्यहरू गर्ने थप दायित्वसमेत सुम्पेको छ, जसअन्तर्गत आयोगबाट निम्नलिखित कार्यहरू पनि सम्पादित हुने गरेका छन् :-

- विद्यमान ऐन, नियम वा प्रचलनमा त्रुटि भए सुधार गर्न सुझाव दिने वा ध्यानाकर्षण गराउने,
- दुष्परिणाम सच्याउन र हानिनोक्सानी असुलउपर गर्न गराउन सुझाव लेखी पठाउने,
- अनुसन्धान तहकिकातका क्रममा न्यायिक हिरासतमा राख्ने र धरौटी वा जमानत लिई छाड्ने,
- भ्रष्टाचारलाई रोकथाम गर्ने उद्देश्यले प्रवर्द्धनात्मक कार्यहरू गर्ने,
- भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने उद्देश्यले स्थापित राष्ट्रिय वा अन्तर्राष्ट्रिय संस्थाहरूसँग समन्वय, आपसी सम्बन्ध र सहयोग वृद्धि गर्ने,
- आवश्यकता अनुसार सम्बन्धित विषयको विशेषज्ञ वा विशिष्टीकृत सेवा प्राप्त गर्ने ।

उपर्युक्त व्यवस्थाबाट आयोग सार्वजनिक पद धारण गरेका व्यक्तिले भ्रष्टाचार वा अख्तियार दुरुपयोग गरेका सम्बन्धमा स्वतन्त्रपूर्वक अनुसन्धान र तहकिकात गरी भ्रष्टाचार गरेका सम्बन्धमा आफैं मुद्दा चलाउने एवं अख्तियार दुरुपयोगका सम्बन्धमा आवश्यक कारबाही र सजाय गर्न अख्तियारवालालाई सिफारिस गर्ने र कुनै कार्यालय, पदाधिकारी तथा संस्थाका बारेमा जानकारीमा आएको अख्तियार दुरुपयोग हुने सम्भावित कार्यहरूलाई रोक्न सुझाव दिने जस्ता कार्यहरू पनि पर्दछन्।

(३) आयोगमा परेका उजुरीहरू र छानबिन प्रक्रिया

कुनै सार्वजनिक पद धारण गरेका व्यक्तिले अख्तियार दुरुपयोग गरी भ्रष्टाचार गरेमा जुनसुकै व्यक्तिले आफूसँग भएका वा हुनसक्ने प्रमाणहरू राखी आयोग र आयोग मातहतका कार्यालयहरूमा उजुरी दिन सक्छन् । त्यस्तै गरी भ्रष्टाचार गर्ने सार्वजनिक पद धारण गरेका व्यक्तिको नाम, दर्जा र कार्यालयको साथै भ्रष्टाचार गरेको कामको पूरा विवरण, भ्रष्टाचार गरेको र उजुरीवालाले थाहा पाएको मिति, उजुरीको व्यहोरालाई पुस्ट्याइँ गर्ने प्रमाणहरूको विवरण र आफ्नो नाम गोप्य राख्न चाहेको भए त्यसको कारणसमेत खोली भ्रष्टाचारसम्बन्धी विषयमा आयोगसमक्ष उजुरी दिन सक्ने व्यवस्था छ ।

यसरी आयोगमा रीतपूर्वक दर्ता भएका उजुरीहरू अनुसन्धान हुनुपर्ने स्तरको हो वा होइन भन्ने सम्बन्धमा आयोगले प्रारम्भिक छानबिन गर्दछ । त्यसरी प्रारम्भिक छानबिन गर्दा निम्नलिखित अवस्था विद्यमान भएको उजुरीउपर विस्तृत छानबिन नगरी तामेलीमा राख्न सक्ने व्यवस्था छः-

१) ऐनको हदम्याद नाघेको उजुरी,
२) आयोगको अधिकार र कार्यक्षेत्रभित्रको विषय नभएको उजुरी,

३) अदालतमा मुद्दा परिरहेको विषयको उजुरी,
४) गोलमटोल एवं तथ्ययुक्त आधार नभएको उजुरी,
५) दुःख दिने मनसायको उजुरी र
६) सामान्य विषय समावेश भएको उजुरी।

तथ्यको अध्ययन, निरीक्षण र आयोगले प्रारम्भिक छानबिन गरी विश्लेषण गर्दा अख्तियार दुरुपयोग भएको छ भन्ने देखिन आयो भने सो उजुरीउपर विस्तृत अनुसन्धान तहकिकात गर्नका लागि आयोगले अनुसन्धान अधिकृत नियुक्त गर्दछ। यसरी आयोगद्वारा नियुक्त अनुसन्धान अधिकृतले प्रमुख आयुक्त र आयुक्तहरूको प्रत्यक्ष रेखदेख र सुझावमा आरोपित विषयहरूका बारेमा आरोपित व्यक्तिहरूको बयान वा लिखित जवाफ लिने, त्यस्तो आरोपित व्यक्तिलाई आवश्यकता अनुसार तारेखमा राख्ने एवं अन्य थप प्रमाणहरू सङ्कलन गर्ने लगायत अनुसन्धान तहकिकातका क्रममा आवश्यक देखिएका सबै कार्यहरू सम्पन्न गरी त्यसको प्रतिवेदन आयोगमा पेश गर्दछ । त्यस्तो प्रतिवेदनसहितको मिसिल अध्ययनपश्चात् अनुसन्धान पूरा नभएको देखिएमा तत्सम्बन्धमा पुनः अनुसन्धान गर्न आयोगले आदेश दिनेछ र अनुसन्धान पुरा भइआएको प्रतिवेदनमा आयोगले आरोपित कसुरको मात्रा, विवादको गम्भीर्यता, विषयको प्रकृति एवं सङ्कलित प्रमाणको प्रमाणिकता समेतलाई दृष्टिगत गरी छलफलपश्चात मुद्दा दायर गर्ने वा अन्य आवश्यक कारबाहीको लागि सम्बन्धित निकायमा सिफारिस गर्ने वा सम्बन्धित निकायको ध्यानाकर्षण गराउने वा सुझाव दिने वा केही कारबाही गरिरहन नपर्ने गरी उजुरी तामेलीमा राख्ने आदि आवश्यक निर्णय गर्न सक्दछ । आयोगको निर्णयको कार्यान्वयन सो आयोगको सचिवबाट गर्ने वा गराउने व्यवस्था छ ।

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग र इटहरी, हेटौंडा, बर्दिवास, बुटवल, पोखरा, नेपालगञ्ज, सुर्खेत र महेन्द्रनगर गरी आयोग मातहतमा ८ वटा कार्यालयहरू रहेका र ती कार्यालयहरूमा विभिन्न सेवा र समूह (निजामती, प्रहरी र अन्य सेवा) का जम्मा ९९० जना कर्मचारीहरूको दरबन्दी रहेको देखिन्छ । यसैगरी आयोगबाट नेपाल राजपत्रमा सूचना प्रकाशन गरी ताप्लेजुङ, पाँचथर, संखुवासभा, भोजपुर, सोलुखुम्बु, ओखलढुंगा, खोटाङ, दोलखा, रामेछाप, रसुवा, मनाङ, मुस्ताङ, गोरखा, लमजुङ, गुल्मी, अर्घाखाँची, हुम्ला, जुम्ला, मुगु, डोल्पा, कालिकोट, जाजरकोट, रुकुम (पश्चिम भाग), रुकुम (पूर्वी भाग), रोल्पा, सल्यान, प्युठान, बैतडी, बझाङ, बाजुरा, अछाम, डोटी र दार्चुला गरी ३३ जिल्लाका प्रमुख जिल्ला अधिकारीहरूलाई तोकिएको शर्तबमोजिम आयोगको अधिकार प्रयोग गर्न पाउने गरी अधिकार प्रत्यायोजन गरिएको छ (वार्षिक प्रतिवेदन,२०७८-०७९: १३)।

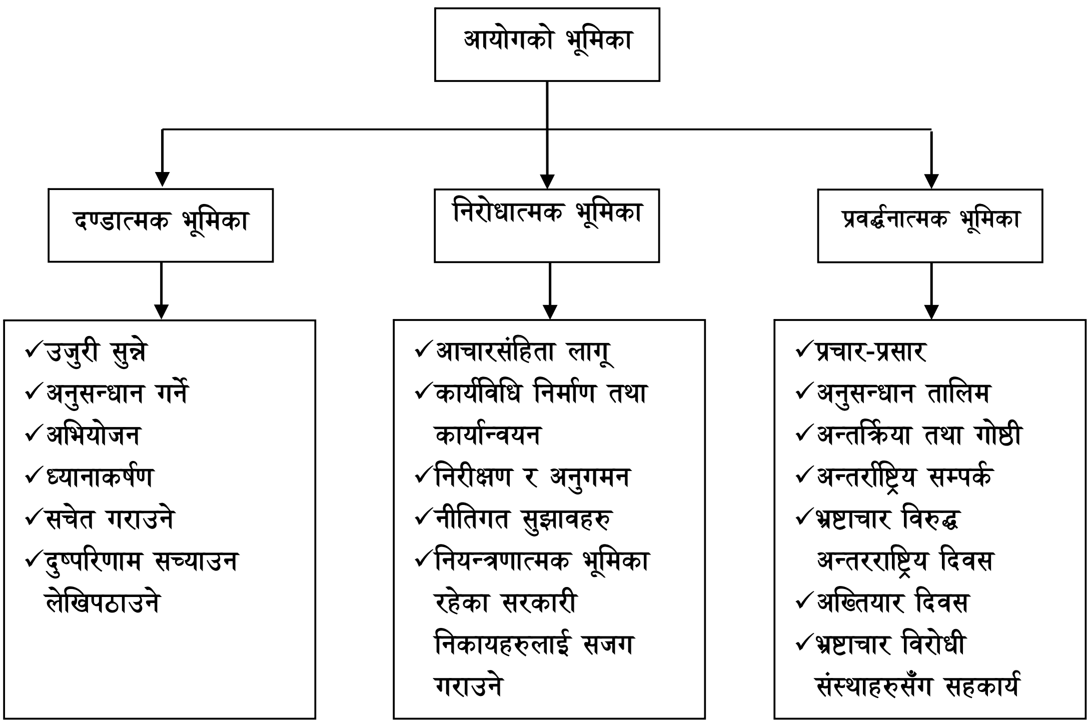
आयोगको भूमिका

नेपालमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण गरी सुशासन प्रवर्द्धन गर्नका लागि नेपालको संविधानको भाग २१, धारा २३८ मा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको व्यवस्था गरिएको र संविधानको धारा २३९ ले सार्वजनिक पद धारण गरेको कुनै व्यक्तिले भ्रष्टाचार गरी अख्तियार दुरुपयोग गरेको सम्बन्धमा आयोगले कानुनबमोजिम अनुसन्धान गरी अधिकार प्राप्त अदालतमा मुद्दा दायर गर्नसक्ने व्यवस्था गरेको छ । त्यस्तै अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८, भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ समेतका ऐन कानुनले आयोगका काम, कर्तव्य, अधिकार र कार्यविधिका सम्बन्धमा व्यवस्था गरी आयोगलाई भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि प्रवर्द्धनात्मक, निरोधात्मक र दण्डात्मक कार्य गर्ने जिम्मेवारी प्रदान गरेका छन् । भ्रष्टाचार नियन्त्रणका

दृष्टिकोणले अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले निम्नलिखित तीन किसिमले आफ्नो भूमिका निर्वाह गर्ने गरेको पाइन्छ । ती हुन् : (१) दण्डात्मक (Punitive), (२) निरोधात्मक (Preventive) र (३) प्रवर्द्धनात्मक (Promotional) भूमिका ।

पहिलो दण्डात्मक भूमिकाअन्तर्गत आयोगले सार्वजनिक पद धारण गरेको कुनै व्यक्तिले गरेको भ्रष्टाचारका सम्बन्धमा छानबिन र अनुसन्धान तहकिकात गर्दा कुनै सार्वजनिक अधिकारी दोषी हुन सक्ने अवस्था देखिएको तर निज पदमा बहाल रहँदा प्रमाण नष्ट हुन सक्ने देखिएमा पदबाट तत्काल निलम्बन गर्ने, न्यायिक हिरासतमा राख्ने र धरौटी वा जमानत लिई छाड्ने गरी अनुसन्धान कार्य अगाडि बढाउन र अनुसन्धानबाट भ्रष्टाचार गरेको देखिएमा अदालतमा मुद्दा दायर गर्ने कार्य गर्दछ ।

दोस्रो निरोधात्मक भूमिकाअन्तर्गत आयोगले आफ्नो कामकारबाहीको सिलसिलामा जानकारीमा आएका तथ्यहरूका आधारमा सम्बन्धित कार्यालय, पदाधिकारी वा सार्वजनिक संस्थालाई विभिन्न किसिमका सुझाव दिने, ध्यानाकर्षण गराउने तथा सजग गराउने गर्दछ ।



तेस्रो प्रवर्द्धनात्मक भूमिकाअन्तर्गत आयोगले भ्रष्टाचार निवारण वा नियन्त्रण गर्ने उद्देश्यले खडा भएका राष्ट्रिय वा अन्तर्राष्ट्रिय संस्थासँग आवश्यक समन्वय कायम गर्न वा त्यस्ता संस्थाहरूसँग आपसी सम्बन्ध र सहयोग वृद्धि गर्न सक्ने व्यवस्था अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ को दफा ३५(ख) मा छ । साथै सोही दफामा भ्रष्टाचार हुन नदिनका लागि निरोधात्मक उपायहरूको खोजी, अनुसन्धान र प्रक्रिया विकास तथा तत्सम्बन्धमा जानकारी अभिवद्धि गर्न आयोगले आवश्यक ठानेका अख्तियार दुरुपयोग निवारणको प्रवर्द्धनात्मक कार्यहरू गर्न सक्नेछ भन्ने व्यवस्था समेत छ ।

भूमिकाको आधारमा अम्बुड्सम्यान र आयोगबीचको फरक

अम्बुड्सम्यान	अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग
• अवधारणाको विकास र इतिहास पुरानो । स्वीडेनमा सन् १७१३ मा अवधारणा थालनी भई सन् १८०९ मा स्थायी संयन्त्रका रुपमा विकास भएको ।	• नेपालमा यो अवधारणा पछिल्लो समयमा विकास भएको हो । यसको प्रयोग नेपालको संविधान, २०१९ (दोस्रो संशोधन २०३२) पछि विकास भएको ।
• अम्बुड्सम्यानको अर्थ गुनासो भन्ने व्यक्ति वा प्रतिनिधि भन्ने हुन्छ । यो नागरिकको उजुरीउपर छानबिन गर्ने निकाय हो ।	• संवैधानिक अङ्ग, जसले भ्रष्टाचारको अध्ययन तथा अनुसन्धान गरी तोकिएको अदालतमा मुद्दा दायर गर्दछ ।
• व्यवस्थापिका, कार्यपालिका, न्यायपालिका र जनसरोकारका सबै पक्षका उजुरीउपर छानबिन, निगरानी र सिफारिस गर्ने कार्यक्षेत्र रहेको । (व्यापक कार्यक्षेत्र)	• न्यायाधीश र सैनिक बाहेकका सार्वजनिक क्षेत्रका उजुरीउपर छानबिनदेखि मुद्दा दायर गर्नेसम्मको कार्यक्षेत्र रहेको । (सीमित कार्यक्षेत्र)
• अम्बुड्सम्यान सरकार वा विधायिकाद्वारा नियुक्ति हुने ।	• संवैधानिक परिषदको सिफारिसमा राष्ट्रपतिबाट नियुक्त हुने ।
• आफ्नै सेवाका कर्मचारी हुने ।	• आफ्नो सेवाको कर्मचारी नहुने, सरकारका विभिन्न सेवा/समूहका कर्मचारी हुने ।
• सरकारी कामकारबाहीका विरुद्ध नागरिकको उजुरीउपर छानबिन गरी उपचार दिलाउन मद्दत गर्दछ । जनताको पीरमर्काको तत्काल समाधान गर्ने ।	• व्यक्तिले गरेको भ्रष्टाचारका सम्बन्धमा अनुसन्धान र तहकिकात गरी सोको आधारमा मुद्दा दायर गर्नुपर्ने देखिए सम्बन्धित अदालतमा मुद्दा दायर गर्ने ।
• प्रशासकीय अदालतका रुपमा रही जनतालाई छिटोछरितो न्याय प्रदान गर्ने ।	• संवैधानिक अङ्गका रुपमा रही सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिउपर अध्ययन तथा अनुसन्धान गर्ने ।
• अम्बुड्सम्यान अनुसन्धानकर्ता, सचेतक परीक्षणकर्ता, मध्यस्तकर्ता, सहजकर्ता, प्रतिवेदनकर्ता, सुधारक, नागरिक संरक्षक, गुनासो समाधानकर्ता तथा अनुगमनकर्तासमेत हो ।	• यसले सार्वजनिक पद धारण गर्ने व्यक्ति तथा ती व्यक्तिसँग मिली अनियमित कार्य गर्न अन्य व्यक्ति वा संस्था समेतका विरुद्ध उजुरीउपर छानबिन, अध्ययन र अनुसन्धान गर्ने कार्य गर्दछ ।

माथि उल्लेख भएबमोजिम अम्बुड्सम्यान र आयोगबीचको भूमिकामा सामान्य फरक रहे तापनि दुबैको उद्देश्य सार्वजनिक पद धारण गरेका व्यक्तिको क्रियाकलापको विरुद्धमा उजुरी सुन्ने, अध्ययन, अनुसन्धान, तहकिकात गर्ने, प्रशासनिक अन्यायका विरुद्ध जनचेतना फैलाउने तथा सुशासन कायम गर्ने र प्रतिवेदन प्रस्तुत गर्ने जस्ता कार्य गर्दछ।

निष्कर्ष:

अम्बुड्सम्यानको अवधारणासँग मेल खाने गरी अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको कार्यक्षेत्र र कार्यसंस्कृतिमा सुधार गर्दै मुलुकमा सुशासन कायम गर्ने कार्यमा क्रियाशील हुनुपर्ने देखिएको छ ।

सार्वजनिक पद धारण गरेका व्यक्तिले गरेको अख्तियारको दुरुपयोगका सम्बन्धमा नागरिकहरूको उजुरी/सिकायत सुन्ने, त्यसउपर अनुसन्धान, तहकिकात गर्ने, त्यसको निष्कर्षउपर कारबाही गराउन सम्बन्धित सक्षम अधिकारी वा संस्थासमक्ष प्रस्तुत गर्ने र आफ्ना प्रतिवेदनहरू सार्वजनिक जानकारीमा ल्याउने आदि जस्ता अधिकार प्राप्त संस्थालाई अम्बुड्सम्यान शब्दबाट अन्तर्राष्ट्रिय क्षेत्रमा पहिचान बनाएको पाइन्छ । नेपालमा यस्तै कार्याधिकार एवं क्षेत्राधिकार भएको संस्था भनेको अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग नै हो । तर अम्बुड्सम्यानको मुख्य विषयका रुपमा रहेको अनुचित कार्यको छानबिनको विषयलाई २०७२ सालमा जारी भएको नेपालको संविधानमा नराखिँदा आयोगको अधिकारक्षेत्रलाई सङ्कुचन पारेको मानिएको छ । नेपालको संविधानमा अनुचित कार्यको अनुसन्धान तथा तहकिकात गरी दोषी देखिएमा निजउपर आवश्यक कारबाही गर्ने अधिकार कुन निकायमा रहने भन्ने उल्लेख नभएकोले सुशासन प्रवर्द्धन गर्ने कार्यमा झन् अवरोध पुगेको मानिएको छ । साविकदेखि आयोगमा निहित क्षेत्राधिकारको कटौतीको कारणले दण्डहीनताको संस्कृति मौलाउन गई भ्रष्टाचार संस्थागत हुनजाने अवस्था रहन गएकोले अम्बुड्सम्यानको कार्यक्षेत्रभित्र रहेको अनुचित कार्यलाई संविधान वा संघीय कानुनमा समावेश गरी आयोगको क्षेत्राधिकारभित्र समावेश गरेमा सुशासन प्रवर्द्धन गर्नमा थप मद्दत पुग्ने नै देखिन्छ । भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने र सुशासन कायम गर्ने कार्यमा आयोग मात्र नभई कार्यपालिका, व्यवस्थापिका र न्यायपालिकाका सम्बद्ध सबैले आआफ्नो जिम्मेवारीभित्रका कार्यलाई इमान्दारिताका साथ निर्वाह गरेमा मात्र राज्यको यो महत्त्वपूर्ण जिम्मेवारी पूरा गर्न सकिन्छ। जसका लागि आयोगले अम्बुड्सम्यानको वास्तविक अवधारणाअनुसार अघि बढी सार्वजनिक पदाधिकारीहरूले गरेका कुप्रशासन र अख्तियारको दुरुपयोग रोकी जनसाधारणको हकहितको संरक्षण गर्ने सचेतक (Watch dog) का रुपमा कार्य गरेमा आयोगको भूमिका झन् बढ्नै नै देखिन्छ।

सन्दर्भ सामग्री

M.P. Jain & S.N. Jain, Principles of Administrative Law, Third Edition 1979, N.M. Tripathi Private Ltd, Bombay, India.

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ तथा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग नियमावली, २०५९, काठमाडौं, कानुन किताब व्यवस्था समिति ।

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग कार्यविधि, २०७८।

अनुसन्धानसम्बन्धी निर्देशिकाहरू र आयोगबाट प्रकाशित विभिन्न स्मारिकाहरू, काठमाडौं, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ।

घिमिरे, चेतनाथ, अम्बुड्सम्यानसम्बन्धी अवधारणाः तुलनात्मक अध्ययन, (सार्वजनिक व्यवस्थापन स्रोत सामग्री), २०६९, काठमाडौं, सोपान मासिक ।

नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ काठमाडौं, कानुन किताब व्यवस्था समिति ।

नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३, काठमाडौं, कानुन किताब व्यवस्था समिति ।

नेपालको संविधान, काठमाडौं, कानुन किताब व्यवस्था समिति (२०७२)।

पाण्डे, केशवराज, प्रशासकीय कानुन, चौथो संस्करण २०७४ ।

बत्तिसौं वार्षिक प्रतिवेदन (आ.व. २०७८/०७९), २०७९, काठमाडौं, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ।

भट्टराई, श्यामकुमार, नेपालको संवैधानिक तथा प्रशासकीय कानुन, २०७३, सोपान प्रकाशन।

भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९, काठमाडौं, कानुन किताब व्यवस्था समिति ।

नेपालमा कार्यसम्पादन सम्झौता वर्तमान अवस्था तथा भावी कार्यदिशा

रुद्र प्रसाद भट्ट*

सारांश

नेपालको संविधान, समृद्ध नेपाल सुखी नेपाली भन्ने दीर्घकालीन सोचसहितको पन्ध्रौ योजना, दिगो विकास लक्ष्यले सवल अर्थतन्त्र, सभ्य समाज र दक्ष मानव व्यवस्थापनमार्फत समृद्धि, सुशासन र सामाजिक न्यायको लक्ष्य राखिएको छ।

उक्त सोच पुरा गर्न सरकारी, निजी र नागरिक क्षेत्रको महत्त्वपूर्ण भुमिका रहन्छ । यी तीन पात्रहरूमध्ये सार्वजनिक क्षेत्रबाट सम्पादन हुने सेवा प्रवाह तथा आयोजना व्यवस्थापन नतिजामूलक, उत्तरदायी, योजनाबद्ध र समयमै सम्पन्न हुनुपर्छ भन्ने मान्यतासँगै सन् १९८० को दशकमा सार्वजनिक प्रशासनमा कार्य सम्पादन सम्झौताको अवधारणा सुरु भएको हो ।नेपालमा खासगरी निजामती सेवा ऐन, २०४९ जारीपछि उक्त अवधारणाले प्राथमिकता पाएको हो । नेपालका सेवा प्रवाह नागरिक अपेक्षा अनुरूप हुन नसकेको र आयोजनाहरू समयमा सम्पन्न नहुने, अवस्थामा सार्वजनिक व्यवस्थापनलाई नतिजामुखी र जिम्मेवार बनाउन उक्त अवधारणा प्रभावकारी बनाउनु अति जरुरी छ।

परिभाषा

कार्यसम्पादन करार वा सम्झौता भन्नाले सार्वजनिक निकायमा कार्यरत कुनै पनि कर्मचारीले आफुलाई तोकिएको कामलाई प्रष्ट रूपमा मापन र मूल्याङ्कनयोग्य बनाई सो कामको गुणस्तर, समयसीमा, लागत, परिमाण, जिम्मेवारी र जवाफदेही लगायतका पक्षमा ध्यान दिई वस्तुगत रूपमा मापनयोग्य परिसूचकहरूको निर्माण गरी यसको आधारमा समग्र कार्यसम्पादनको मूल्याङ्कन गर्ने, मूल्याङ्कनको नतिजा सार्वजनिक गर्ने र सो को आधारमा पुरस्कार-प्रोत्साहन सुविधा दिने वा दण्ड-कारवाही गर्ने गरी माथिल्लो अधिकारी र उसको निकटतम प्रमुख वा उच्चस्तरको प्रमुखका बीचमा परस्पर सहमतिका आधारमा गरिने सम्झौता वा करार हो ।

कामलाई नतिजामुखी, उत्तरदायी, योजनाबद्ध र जनमुखी बनाउने जिम्मेवारी दिने र लिने दुई पक्षबीचको जिम्मेवारी र अधिकार स्पष्ट पारिएको सम्झौता हो । नतिजामुखी व्यवस्थापकीय साधन हो ।

संगठन र कर्मचारीबीच कामको गुणस्तर, समयसीमा, लागत, परिमाण, जिम्मेवारी र जवाफदेही तथा प्रोत्साहन सुविधा समेत किटान गरी मापनयोग्य परिसूचकका आधारमा कामको मूल्याङ्कन गर्न गरिएको सम्झौता वा नतिजामूलक प्रणाली हो ।

नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापन र कार्य सम्पादन व्यवस्थापन (Performance based Management) प्राप्त गर्ने माध्यम हो ।

* बरिष्ठ प्रशिक्षक, सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन तालिम केन्द्र

यसले संगठनभित्र कर्मचारीको कार्य सम्पादन, कार्यपरिणाम, कार्य मूल्याङ्कन र कार्य पुरस्कार वा कार्य दण्डलाई जोडछ । जवाफदेहिता र परिणाममुखिताको संगम हो ।

नेपालमा सार्वजनिक प्रशासनलाई राजनीति र नागरिकले विश्वास गर्न नसकेको अवस्था, गरिवी, असमानता व्यापार घाटा, पुँजीगत खर्च न्युन भएको, सेवा प्रवाह राम्रो नभएको, कामका आधारमा पुरस्कृत र दण्ड गर्न नसकिएको अवस्थामा सार्वजनिक प्रशासनको कार्यशैलीलाई चुस्त दुरुस्त बनाएर पुनः आविष्कार गर्ने नतिजामुखी सोध हो ।

कार्यसम्पादन सम्झौताको औचित्य

नेपालमा धनी र गरिबबीचको असमानता र गरिबी आशातीत घट्न नसकेको, देशमा रोजगारी सिर्जना हुन नसकेको, सार्वजनिक सेवा नागरिक अपेक्षा अनुसार उत्साहजनक नभएको, विकास परियोजना समयभित्र पुरा हुन नसकेको, पुँजीगत खर्च नहुँदा बजारमा तरलता अभाव रहेको, समाजमा भ्रष्टाचार घट्न नसकेको, नैतिक मूल्य मान्यता कमजोर रहेको, बेरुजु रकम बढ्दै गएको, असल र खराब कर्मचारी पहिचान गर्न नसक्दा निजामती सेवा गर्भिलो हुन नसकेको, कर्मचारी राजनीतिज्ञ र नागरिकको प्रिय हुन नसकेको जस्ता सवालहरू सार्वजनिक प्रशासनले सम्बोधन गर्नुपर्ने अवस्था रहेको छ । अतः जिम्मेवारी दिने र लिनेबीच समयमा गर्नुपर्ने काम, प्राप्त हुने नतिजा, आवश्यक श्रोत तथा वातावरण सहित दुई पक्षविच सम्झौता गरी सो को आधारमा पुरस्कृत तथा दण्ड गर्न प्रणालीका लागि महत्त्वपूर्ण छ । बुँदागत रूपमा यसका औचित्यलाई निम्नानुसार उल्लेख गर्न सकिन्छ :

- सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा प्रभावकारिता ल्याउन,
- विकास परियोजना निर्धारित लक्ष्य, लागत र समयभित्र सम्पन्न गर्न,
- सार्वजनिक पदाधिकारीहरूलाई स्वच्छ, पारदर्शी, नैतिकवान, उत्तरदायी, सेवामुखी तथा कार्यमुखी बनाउन,
- राजनीतिक र प्रशासनिक पदाधिकारीहरूको सम्बन्ध प्रगाढ बनाई जन विश्वास आर्जन गर्न,
- कार्य सम्पादन क्षमता बढाउन,
- कर्मचारीलाई व्यवसायिक बनाउन,
- कार्यसम्पादनको आधारमा पुरस्कार वा दण्ड दिने अभ्यास संस्थागत गर्न,
- ढिलासुस्ती र अनियमितता न्यूनीकरण गर्न ।

कार्य सम्पादनका चरण तथा तत्वहरू

कार्यसम्पादन सम्झौताका चरणमा देहाय बमोजिम तत्व समावेश गरिन्छ

कार्यसम्पादन योजना : के काम गर्ने, कसले, कहिले गर्ने, कसरी मापन गर्ने योजना ढाँचा । कार्य सम्पादन लक्ष्यः मुख्य कार्यसम्पादन क्षेत्र तथा सूचकहरू (Key Performance Area/ Indicator) KPA's/KPI'S निश्चित गर्ने ।

कार्य सम्पादन सम्झौता : तोकिएको लक्ष्य, सूचक, भार, समय, अधिकार र कर्तव्य सहित दुईपक्ष बीच हस्ताक्षर गरी सार्वजनिकीकरण गर्ने ।

कार्यसम्पादन मापन : तोकिएका समय, आधार र विधि अनुरूप अनुगमन गरी सूचना संकलन, अभिलेखन तथा पृष्ठपोषण दिने । मुख्य कार्य सम्पादन क्षेत्र र सूचक अनुरूप उपलब्धिको अध्ययन, विश्लेषण र मूल्याङ्कन सहित सुझाव प्रदान गर्ने ।

कार्यसम्पादन पुरस्कार : प्राप्त सुझाव तथा सिकाइको आधारमा पहिलो पक्षले दोस्रो पक्षलाई पुरस्कृत गर्ने वा कारवाही गर्ने । करार निरन्तर वा अन्त गर्ने कार्यहरू पर्दछन् । प्राप्त सिकाइलाई यस्तै अन्य नीति वा कार्यक्रममा प्रयोग गर्ने ।

नेपालको अवस्था

(क) नीतिगत तथा कानुनी व्यवस्था

दशौं योजना : सुशासन र विकासको प्रशासनको सोच तालिकामा सरकारी निकायहरूको कार्य सम्पादन सुधार गर्ने। सो को लागि मन्त्रालय स्तरमा कार्य सम्पादन प्रोत्साहन कोषको स्थापना गर्ने भनिएको ।

एघारौं योजना : विकास कार्यक्रमको मूल्याङ्कनको प्रगति परिणाम (Result) लाई मुख्य आधार दिइएको । सूचकलाई मापन गर्ने प्रणाली विकास गर्ने । सुहाउँदो पहिचानको माध्यमद्वारा कर्मचारीको मूल्याङ्कन गर्ने।

निसे ऐन २०४९

- दफा १५ मा कुनै पनि निजामती कर्मचारीलाई तोकिएको विभागीय प्रमुख, कार्यालय प्रमुख वा अन्य पदमा पदस्थापन वा सरुवा गर्दा नेपाल सरकारले त्यस्तो पदमा रही गर्ने कार्यहरूको प्रशासकीय कार्यप्रकृति अनुसार कार्य विवरणको अधीनमा रही सम्बन्धित पदाधिकारीसँग कार्य सम्पादन सम्झौता गरी पदस्थापन वा सरुवा गर्न सक्नेछ ।
- दफा २८क मा कार्यसम्पादन प्रोत्साहन कोष : नेपाल सरकारले निजामती कर्मचारीको कार्यसम्पादन, कार्य परिणाम र प्राप्त नतिजाको आधारमा निजलाई प्रोत्साहन गर्न एक कार्यसम्पादन प्रोत्साहन कोषको व्यवस्था गर्न सक्नेछ ।

नियमावली २०५०

- नियम ३४(ख) अनुसार अनुसूची ८क मा विभिन्न ३० वटा विभागको महानिर्देशक र आयोजना प्रमुखसँग सचिवले कार्य सम्पादन सम्झौता गर्न सकिने। यस्तो सम्झौता सचिव र विभागीय प्रमुख, विभागीय प्रमुख र विभागस्तरीय कार्यालय प्रमुख, विभागीय प्रमुख र आयोजना प्रमुख, विभागीय प्रमुख र कार्यालय प्रमुखबीच हुने व्यवस्था रहेको ।
- कार्य सम्पादन गर्दा देहायका कुराहरू खुलाउनु पर्ने व्यवस्था रहेको छ । (क) विभाग वा आयोजना वा कार्यालयको लक्ष्य (ख) लक्ष्य हासिल गर्नको लागि आवश्यक पर्ने बजेट, जनशक्ति र अन्य साधन स्रोत (ग) लक्ष्य हासिल गर्ने समय सिमा (घ) प्राप्त हुनु पर्ने नतिजा वा अपेक्षित उपलब्धि (ङ) कार्य सम्पादन मूल्याङ्कन सूचकाङ्क (च) कार्य सम्पादन सम्झौता रद्द गर्न सकिने अवस्थाहरू (छ) आवश्यक अधिकारहरू (ज) कार्य सम्पादन सम्झौताका सर्तहरू (झ) अन्य आवश्यक कुराहरू ।
- कार्य सम्पादन सम्झौता अनुरूप कार्य भए नभएको सम्बन्धित मन्त्रालय र विभागले नियमित रूपमा अनुगमन गर्नेछ ।
- कामको वार्षिक समिक्षा गर्न सम्बन्धित मन्त्रालयको संयोजकत्वमा अर्थ मन्त्रालय, सामान्य प्रशासन मन्त्रालय, सम्बन्धित मन्त्रालय र राष्ट्रिय योजना आयोगका प्रतिनिधि रहने एक समिति हुने ।
- काबु बाहिरको परिस्थिति बाहेक सम्झौता बमोजिम उत्तम रूपमा काम सम्पन्न गर्न नसके विभागीय प्रमुख वा आयोजना प्रमुख वा कार्यालय प्रमुखलाई २ वर्षसम्म कुनै पनि प्रमुख पदको विशेष जिम्मेवारी नदिने। निश्चित समयपछि जिम्मेवारी प्राप्त गरी सन्तोषजनक कार्य गरेमा जिम्मेवारी दिने ।

- काबु बाहिरको परिस्थिति बाहेक एक पटकभन्दा बढी काम सम्पन्न गर्न नसके विभागीय सजाय हुने।
- नियम ३४ (ख) उपनियम ९ मा कार्य सम्पादन सम्झौतालाई व्यवस्थित गर्न नेपाल सरकारले आवश्यकता अनुसार निर्देशिका बनाई जारी गर्न सक्नेछ ।

सुशासन ऐन, २०६४

- नेपाल सरकारले सम्पादन गर्नुपर्ने कुनै काम निश्चित अवधिभित्र सम्पादन गरिसक्नु पर्ने वा निश्चित परिमाणको उपलब्धि हुने गरी सम्पादन गर्नु पर्ने भएमा वा नेपाल सरकारको राष्ट्रिय दृष्टिकोणले प्राथमिकता प्राप्त कुनै कार्यक्रम वा आयोजना कार्यान्वयन गर्नु परेमा कार्य सम्पादन करार गर्न सकिने।
- जिम्मेवारी पाएका पदाधिकारीले गर्नुपर्ने कामको विवरण, कार्य सम्पादन गरिसक्नु पर्ने समयावधि, कार्य सम्पादनको गुणस्तर वा परिमाण समेत उल्लेख गर्ने ।
- काबु बाहिरको कुनै परिस्थिति सृजना भएमा कारण सहितको विवरण खुलाई सम्बन्धित मन्त्रालयको सचिवलाई उपलब्ध गराउने। मनासिव कारण भए सो अवधि कटाई थप अवधिभित्र कार्य सम्पादन करार संसोधन गर्न सकिने ।
- अवधिभित्र कार्य सम्पादन नभए विभागीय कारवाही गर्नु पर्नेछ ।
- लापरवाही वा बदनियतले सरकारलाई हानी नोक्सानी भएमा वा आयोजना लागत वृद्धि भएमा त्यस्तो हानी नोक्सानी वा वृद्धि भएजतिको लागतको क्षतिपूर्ति निजबाट तोकिए बमोजिम भराउने ।

सार्वजनिक पदाधिकारीको कार्यसम्पादन करार निर्देशिका, २०७९

- सार्वजनिक पदाधिकारीलाई कामप्रति जिम्मेवार तथा उत्तरदायी बनाई कार्यसम्पादनलाई नतिजामुखी बनाउने । करार गर्ने पदाधिकारी, अवधि (सामान्यता एक आव) । दायित्व तोकिएको छ । जिम्मेवारी दिनेले स्रोतसाधन उपलब्ध, नीतिगत निर्णय गर्नुपर्ने भए गरी आवश्यक निर्देशन दिने, नियमित अनुगमन, काम नगरे सचेत गराउने । जिम्मेवार पाउनेले करार वमोजिम समयमै निर्धारित गुणस्तर र परिमाणमा गर्ने, कुनै नीतिगत निर्णय गर्नुपर्ने भए जिम्मेवारी दिनेलाई अनुरोध गर्ने ।
- निर्देशन पालना गर्ने, कार्य सम्पन्न नहुने भए समयमै कारण सहित प्रतिवेदन गर्ने । करार संशोधन हुने अवस्था, जिम्मेवारी सर्ने, कार्यसम्पादन प्रतिफल मासिक, त्रैमासिक र वार्षिक रूपमा सो अवधि समाप्त भएको पन्ध्र दिनभित्र जिम्मेवारी दिनेलाई गर्ने । कार्य सम्पादन सम्बन्धित विज्ञबाट स्वतन्त्र मूल्याङ्कन गर्ने । प्रम कार्यालयले मन्त्रालयगत समीक्षा गर्ने ।
- नतिजाको आधारमा जिम्मेवार लिने पदाधिकारीलाई पुरस्कृत, कारवाही वा सिफारिस गर्ने व्यवस्था रहेको छ । कार्य सम्पादन करार गर्ने पदाधिकारीमा र निकाय जस्तै नेपाल सरकारको पूर्ण वा आशिंक स्वामित्व भएको बोर्ड, विकास समिति, प्राधिकरण, परिषद, प्रतिष्ठान, आयोजना, केन्द्र, संस्थान, कम्पनि वा यस्तै प्रकृतिको अन्य निकायका प्रमुखले सम्बन्धित मन्त्रालयको सचिवसँग कार्यसम्पादन करार गर्ने । प्रचलित कानुनमा उल्लेख भए सोही बमोजिम गर्ने ।

आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन तथा नियमावली २०७७

- कार्य सम्पादन करार तथा पुरस्कृत गर्ने व्यवस्था । मूल्याङ्कन उत्कृष्ट (८० बढी), सन्तोषजनक ६० बढी, समान्य ५० बढी र ५० कमजोर मान्ने । उत्कृष्ट अंक प्राप्त गर्ने आयोजना वा कार्यक्रम प्रमुखलाई एक बर्षमा रु. २५ हजार पुरस्कृत र मनासिव कारण वेगर कमजोर कार्यसम्पादन हुनेलाई विभागीय कारवाही गर्न सक्ने ।

कार्यसम्पादन करार दिग्दर्शन, २०७१

कार्यसम्पादनका लागि आवश्यक शर्तहरू, मुख्य रणनीतिक क्षेत्र तथा सूचकको ढाँचा तोकेको छ ।

(ख) व्यवहारिक अभ्यास

- २०६५ सालमा नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठानका कार्यकारी निर्देशक र तत्कालीन सामान्य प्रशासन मन्त्रालयबीच पाँच बर्षे करार भयो । शुरुमा निकै उत्साह र प्रतिवद्धताका साथ दुबै पक्षबाट परस्पररूपमा सहयोग र विश्वासको वातावरण निर्माण पनि गरियो तर पछि आएर करारका शर्तमा मनोमानी ढंगले एकतर्फी संशोधन गरेको आरोपमा कार्यकारी निर्देशकले राजीनामा दिनुपर्‍यो । (कास दिग्दर्शन, २०७१)
- आव २०६५।०६६ कार्यसम्पादनमा आधारित प्रोत्साहन प्रणाली राजस्व प्रशासनका कर्मचारीको लागि भएको । राजस्व उठतीको लक्ष्यसँग कार्यसम्पादमा आधारित प्रोत्साहन प्रणाली लागु भइ सफल भएको ।
- २०७१ मा तत्कालीन स्थानीय विकास मन्त्रालयले स्थानीय विकास अधिकारी, स्थानीय विकास अधिकारीले गाविस सचिवसँग । जिशिअले प्रधानाध्यापकसँग पनि गरियो । सफल सुरुवात भएपनि निरन्तर हुन नसक्दा प्रभावकारी हुन सकेन ।
- २०७३ नेपाल विद्युत प्राधिकरणका प्रबन्ध निर्देशकसँग विद्युत चुहावट घटाउने, लोड अन्त गर्ने सम्झौता सहित चार वर्षे कार्य सम्पादन सम्झौता भएको । सम्झौता अनुरूप लोड सेडिङ अन्त, प्राधिकरणको वित्तीय अवस्थामा सुधार गरे । उर्जा मन्त्रालयका सहसचिवको नेतृत्वमा मूल्याङ्कन समिति गठन । औसतमा ९० प्रतिशत अंक प्राप्त गरी उज्यालो नेपालको युग शुरु । हरेक वर्ष मूल्याङ्कन भयो । मूल्याङ्कनको आधारमा कार्य सम्पादन करार निरन्तरता नुहँदा केही समय नागरिक क्षेत्रबाट आलोचना पनि भयो । पुन सरकारले उहाँलाई निरन्तरता दिएको छ ।
- २०७६ साउनमा तत्कालीन प्रधामन्त्री र मन्त्रीहरूबीच नेपाल सरकार कार्य विभाजन नियमावली, २०७४ अनुसार कार्य सम्पादन सम्झौता भएको । सम्झौतामा मन्त्रालयको कार्यक्षेत्रका कार्यहरू, नेपाल सरकारको आव २०७६-०७७ को नीति तथा कार्यक्रम र बजेटमा उल्लेखित कार्यहरू गर्ने भन्ने थियो । नियमित रूपमा प्रमले गर्ने अनुगमन मन्त्रालयगत विकास समस्या समाधान समितिले गर्नेछ भने मन्त्रालयबाट हुने मासिक प्रतिवेदन राष्ट्रिय बिकास समस्या समाधन समितिमा हुनेछ भन्ने थियो। उच्च तहको यो करार नयाँ असल अभ्यास थियो। ४-४ महिनामा अनुगमन नहुँदा नयाँ असल अभ्यास प्रभावकारी भएन ।
- प्रदेश मुख्यमन्त्री २०७६-०७७ मा सतप्रतिशत खर्च गर्ने गरी प्रमुख सचिवसँग सम्झौता भयो। कर्मचारीका छिटो सरुवा बढुवा र कमजोर कार्य वातावरण र उत्तरदायी प्रशासन नहुँदा सम्झौता कागजमा सीमित भएको भनी विज्ञहरू बताइरहेका छन् ।
- विद्युत प्राधिकरण, कसकोष, नालकोषमा कार्य सम्पादन करार सम्झौता गरिएको ।

कार्यसम्पादन व्यवस्थानमा अन्य मुलुकको अभ्यास

सन् ८० को दशकमा नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापनको अवधारणा सुरुसँगै ८० को उत्तरार्द्ध वा ९० को दशकको पूर्वाद्ध अष्ट्रेलिया, न्यूजीलैण्ड, क्यानडा र बेलायतमा सरकारी संगठनमा नतिजामुखी व्यवस्थापनको सुत्रमार्फत कार्यसम्पादन करार शुरु भयो ।

अष्ट्रेलियामा सन् १९८७ मा पहिलो पटक नतिजामा ध्यान दिन, थोरै खर्च गरेर धेरै काम गर्ने र परिवर्तनलाई राम्रोसँग आत्मसाथ गर्ने तीनवटा उद्देश्य हासिल गर्न Senior Executive Management Program शुरु गरेको। त्यहाँ यसको राम्रो प्रभाव रहेको देखिन्छ ।

अमेरिकाले Government Performance & Result Act 1993 मा Algore ले From red to result भन्ने funding for result शुरु भई निरन्तर छ ।

मलेसियाले सन् १९९० मा विकास नतिजाका लागि व्यवस्थापन (Managing for Development Result-MFDR) लागु गरी शासकीय तथा प्रशासकीय कार्यप्रणालीलाई बढीभन्दा बढी नतिजामुखी बनाउँदै लगेको छ ।

भारतमा कार्य सम्पादन व्यवस्थापनको आरम्भ सन् २००९ भारतको मन्त्रिपरिषद सचिवालयमा यस सम्बन्धी एक स्वतन्त्र र अधिकार सम्पन्न महाशाखा Performance Management Division स्थापना भएको छ । यसमा विश्व बैंकमा पूर्व अर्थशास्त्री डा प्रजापत त्रिवेदीको स्थापना भयो । सो महाशाखाले ४० लाखभन्दा बढी भारतीय सरकारी कर्मचारीहरू र तिनले काम गर्ने ८४ भन्दा बढी मन्त्रालय र विभागको कार्य सम्पादनलाई नतिजासँग जोडने अभिप्रायले कार्यसम्पादन अनुगमन तथा मूल्याङ्कन प्रणाली लागु भएको ।

न्यूजीलैण्ड (राजनीतिक) सन् १९८० मा राष्ट्र ऋणमा डुब्यो । निर्वाचित प्रमले आर्थिक नीति सुदृद गर्न कठोर कदम लिएर सुधार गरेको थियो । सायद यसको नतिजा आज न्यूजीलैण्ड विश्वको कम भ्रष्ट, शान्त र सुखी देशको अग्रणीसूचीमा छ ।

नेपालमा कार्यसम्पादन सम्झौताको समीक्षा

नतिजामुखी अभ्यासको रूपमा रहेको कार्य सम्पादन सम्झौताको सन्दर्भमा नेपालले नीति तथा कानुन रूपमा स्वीकार गरेको छ । नेपालमा २०७६ सालमा प्रम र मन्त्रीजस्तो गजुर तहबाट सुधार गर्न शुरुवात भयो। नेपाल विद्युत प्राधिकरणका प्रमुखसँग कार्य सम्पादनपछि उज्यालो नेपाल शुरुवात भयो । तर कार्य सम्पादन करारको सफलता वा असफलता प्राप्त नतिजामा भर पर्दछ । अपवाद बाहेक नेपालमा कार्य सम्पादन करार भएका कार्यहरू नतिजामुखी हुन सकेका छैनन् । करार निरन्तर हुन सकेको छैन । यो कर्मकाण्डी र हचुवा भएको आम विज्ञको भनाई छ।

नेपालको सार्वजनिक प्रशासनमा कार्य सम्पादन व्यवस्थापन प्रभावकारी नहुनुका कारणहरू

सुधारमुखी सोच, प्रतिवद्धता र इमान्दारिताको अभाव हुनु : नेतृत्व तहको सुधार गर्ने कार्य सम्पादनमुखी सोच भएन । देखावटी सम्झौता गर्ने । करार पालना गर्ने प्रतिवद्धता र इमान्दारिता भएन । सम्झौताको मसी नसुक्दै सरुवा गर्ने । नियुक्ति दलीय र स्वार्थ आँखाबाट निर्देशित हुनु ।

स्पष्ट नीति र योजना नहुनु : अवधारणागत हिसाबले कुन कुन संगठन वा पदमा यस्तो सम्झौता गर्ने भन्ने प्रश्न ख्याल गरिएन । वस्तुगत रूपमा मापनयोग्य सूचक बनाउन कठिन हुने र परिमाणात्मक उपलब्धिको लेखाजोखा गर्न असहज हुने संगठन र त्यसभित्रका पदमा देखावटी रूपमा एकैपटक लागु गर्ने प्रयास हुनु। कार्यसम्पादनका लागि स्पष्ट कार्य विवरण, वैज्ञानिक सूचक नहुनु । संभाव्य कर्मचारीबाट रणनीतिक तथा कार्यसम्पादन योजना माग गरी उत्कृष्ट योजना पेश गर्नेसँग सम्झौता नहुनु । ससाना सहजै प्राप्त हुने विषयगत सूचक राखिनु । करार निरन्तर नहुँदाको जिम्मेवार हुने स्पष्ट नीति नहुनु । कार्यसम्पादन गर्ने

पदाधिकारीले जिम्मेवारी पुरा नहुँदा के हुने व्यवस्था नहुनु । कार्यसम्पादनबाट प्राप्त नतिजालाई पुरस्कार र वृत्ति प्रणालीसँग आवद्ध नहुनु ।

कार्य वातावरण भएन : कार्यसम्पादन सम्झौता गरिसकेपछिको त्यसको पालना गर्नका लागि कर्मचारीलाई तदनुरूपको अधिकार, स्रोतसाधन र उसको सो पदमा स्थिरता र निरन्तरता दिने काम भएन । कार्य सम्पादनमा सहजीकरण हुने गरी जनशक्ति तथा वित्तीय स्रोत परिचालनमा स्वायत्तता र सहजीकरण नहुनु । विकास निर्माणमा निर्माण सामग्री, वातावरण मूल्याङ्कन तथा वन क्षेत्रको प्रयोग, मुआब्जा जस्ता पक्षमा बारम्बार अवरोध आइरहनु । सेवाग्राही वा सरोकारवालाको रचनात्मक सहयोग नहुनु ।

वैज्ञानिक मापन नहुनु : कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन गर्ने विधि, संयन्त्र र प्रकृया सवल, स्वतन्त्र र पारदर्शी भएन। कार्य सम्पादनको मर्म अनुरूपका कार्य सम्पादनका क्षेत्र र वैज्ञानिक सूचक नहुनु । सामान्य सूचक भएको कामको मूल्याङ्कन हचुवा हुनु वा पूर्ण अंक दिइनु । आफै सम्झौता गर्ने, आफै वा आफ्नै मानिसबाट मूल्याङ्कन गराउने प्रणाली रहनु ।

नतिजा, पुरस्कार, दण्ड र सिकाइबीच तालमेल भएन : कार्य सम्पादनपछि नतिजाका आधारमा उत्प्रेरणा हुने गरी आर्थिक प्रोत्साहन भएन । आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐनले उत्कृष्ट कार्यसम्पादन गर्नेलाई रु २५,०००।०० सम्म पुरस्कृत गर्ने व्यवस्थाले कर्मचारीलाई व्यवहारिक रूपमा उत्प्रेरित गर्न नसक्नु ।नतिजा अनुसार सरुवा, बढुवा, पुरस्कार र तक्मा प्रदान गर्ने संस्कृति विकास भएन ।

कार्यसम्पादन सुधारका उपायहरू

- राजनीतिक नेतृत्वबाट योजनाबद्ध रूपमा नतिजामुखी सोचलाइ प्राथमिकता दिने, निष्पक्ष, प्रतिवद्ध र नैतिकवान् हुनु पर्यो।
- **स्पष्ट नीति र योजना तयार गर्ने** : संगठनमा कार्यरत कर्मचारीको काम, कर्तव्य, अधिकार, जिम्मेवारी र जवाफदेहिता सहितको प्रष्ट कार्य विवरण तयार गर्ने । कामलाई नतिजासँग जोडने स्मार्ट सूचक विकास गर्ने । मुख्य कार्यसम्पादन क्षेत्र र सूचक (Key Performance Area & Indicators -KPA's or KPI's) तोक्दा दीर्घकालीन सोचका लक्ष्य, दिगो विकास लक्ष्य, सम्बन्धित मन्त्रालयको लक्ष्य, वार्षिक नीति तथा कार्यक्रम, बेरुजु न्युनीकरण जस्ता महत्त्वपूर्ण विषय समावेश गर्ने । नतिजा स्पष्ट भएको, निश्चित समय र परिमाणमा सम्पन्न गर्न सकिने केही राष्ट्रिय गौरवका आयोजना, विभाग, बोर्ड, समिति पहिचान गरी तहाँका प्रमुखसँग करार गर्ने छनौटपूर्ण नीति लिने । संभाव्य कर्मचारीबाट रणनीतिक योजना तथा कार्य सम्पादन योजना माग गरी उत्कृष्ट योजना पेश गर्नेसँग सम्झौता गरी पदस्थापना गर्ने नीति हुनुपर्ने । नतिजा, कार्यसम्पादन सम्झौता, कार्य सम्पादन मूल्याङ्कन र वृत्ति विकासबीच तालमेल गर्ने । करार अवधिभर जिम्मेवारी लिने व्यक्तिको सरुवा नगर्ने । कार्य सम्पादन गर्ने पदाधिकारी जिम्मेवार नभए के हुने स्पष्ट व्यवस्था हुनुपर्ने ।
- **अनुकुल कार्य वातावरणको सुनिश्चितता हुनुपर्छ** : हाम्रो नभई राम्रो व्यक्तिसँग कार्यसम्पादन करार गर्ने। कार्यसम्पादनसँगै कर्मचारी तथा वित्तीय स्रोत परिचालन गर्ने, कार्यगत स्वायतत्ता र सहजीकरण गरिनुपर्ने । पारदर्शी कार्यशैली सहित नेतृत्वले कसिलो समन्वय गर्ने । असामान्य परिस्थिति बाहेक कार्यसम्पादन करार सम्पन्न नहुञ्जेल कर्मचारीको स्थिरता र निरन्तरता गरिनुपर्ने । कार्यसम्पादन गर्ने पदाधिकारी मातहतका कर्मचारी सरुवा गर्दा एक महिना अघि नै खप्टिएर जाने व्यवस्था गर्नुपर्छ । कार्यसम्पादनमा आएका समस्या तत्काल समाधान गर्ने प्रतिवद्धता हुनुपर्ने । मूल्याङ्कन समितिले दिएको

सिफारिस कार्यान्वयन गर्ने इच्छाशक्ति हुनुपर्ने । विकास निर्माणका आयोजनामा निर्माण सामग्री, जग्गा प्राप्ति, वातावरणीय प्रभाव मूल्याङ्कन जस्ता विषय व्यवस्थापनमा नेतृत्व र सरोकारवालाको सक्रिय सहयोग हुने व्यवस्था गरिनुपर्ने ।

- **कार्य सम्पादनको वैज्ञानिक मापन गर्नुपर्ने** : अनुगमन, मूल्याङ्कन तथा पुनरावलोकन गर्ने विधि, प्रकृया र सयन्त्र पारदर्शी, स्वतन्त्र र सवल हुनुपर्छ । यसका लागि भारतमा जस्तो प्रम कार्यालय अन्तर्गत स्वतन्त्र विज्ञको अध्यक्षतामा राष्ट्रिय योजना आयोग, अर्थ मन्त्रालय र सम्बन्धित मन्त्रालयको सचिव र सेवाग्राहीको प्रतिनिधि सहित उच्चस्तरीय मूल्याङ्कन समिति बनाउने । उक्त समितिलाई मासिक रूपमा पृष्ठपोषण दिन सम्बन्धित मन्त्रालयको सहसचिवको संयोजकत्वमा राष्ट्रिय योजना आयोग, अर्थ मन्त्रालय सहितको अनुगमन समिति बनाउने । स्वतन्त्र समितिले त्रैमासिक रूपमा कार्यसम्पादनको मूल्याङ्कन गरी सार्वजनिक गर्ने । बार्षिक मूल्याङ्कन गरी नेपाल सरकारलाई पुरस्कार र दण्ड सहित के गर्ने स्पष्ट सुझाव सिफारिस गर्ने । कार्यसम्पादन गर्ने व्यक्तिको सिफारिस उपर चित्त नबुझे आधार र प्रमाण सहित प्रतिवेदन पुनरावलोकन गर्न मूल्याङ्कन समिति समक्ष निवेदन दिने । सुनुवाईको व्यवस्था गर्ने।
- **कार्यसम्पादनलाई पुरस्कार र सिकाईसँग आवद्ध गर्ने** : मूल्याङ्कन समितिले वार्षिक रूपमा दिएको सुझाव अनुसार करारलाई निरन्तरता, संशोधन वा समाप्त गरिनुपर्ने । सम्बन्धित सम्झौता गर्ने पदाधिकारीले खर्च गर्न सक्ने गरी कार्यसम्पादन कोषमा बजेट विनियोजन गर्ने । कार्य सम्पादन गर्ने पदाधिकारी र मातहतका कर्मचारीलाई प्रोत्साहन गर्ने रकम व्यवहारिक बनाउनु पर्छ । नतिजालाई कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनसँग जोड्ने। कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनका आधारमा सरुवा, बढुवा र तक्मा दिने व्यवस्था गर्ने। कार्यसम्पादनबाट प्राप्त सिकाइलाई अर्को सम्झौतामा लागु गरिनुपर्ने ।

निष्कर्ष

सार्वजनिक सेवा प्रवाह र विकास निर्माणलाई नतिजामुखी र उत्तरदायी बनाउन सार्वजनिक क्षेत्रमा कार्यसम्पादन प्रणालीको निकै आवश्यकता छ । यसका लागि स्पष्ट र व्यवहारिक नीति, उचित कार्यवातावरण, स्वतन्त्र र वैज्ञानिक मापन विधिका साथै कार्यसम्पादनबाट प्राप्त नतिजाको आधारमा पुरस्कार तथा दण्ड हुने व्यवस्था जरुरी छ । यसमा राजनीतिक तहको दृषिकोण, प्रतिवद्धता र नैतिकता प्रमुख पक्ष हुनुपर्छ ।

सन्दर्भ सामग्री

नेपाल सरकार (२०४९), निजामती सेवा ऐन। २०४९, काठमाडौ, नेपाल ।

नेपाल सरकार (२०५०), निजामती सेवा नियमावली, २०५०, काठमाडौ, नेपाल ।

नेपाल सरकार (२०६४), सुशासन (व्यवस्थापन तथा सञ्चालन) ऐन, २०६४, काठमाडौ, नेपाल ।

नेपाल सरकार, राष्ट्रिय योजना आयोग (२०७१), तेह्रौं योजना (२०७०।७१ देखि २०७२।७३), सिंहदरवार, काठमाडौ ।

नेपाल सरकार, सामान्य प्रशासन मन्त्रालय (तत्कालीन) (२०७१), कार्य सम्पादन करार दिग्दर्शन, २०७१, सिंहदरवार, काठमाडौं ।

Tridevi, Prajapati (2002). How to evaluate performance of government agency: A Manual for practitioners". Washington DC : The World Bank.

नेपालमा वित्तीय संघीयता कार्यान्वयनका पाँच बर्षः एक सिंहावलोकन

डा. डि. बि. क्षेत्री*

१. पृष्ठभूमि

नेपालको संविधान लागू भएपछि मुलुक एकात्मक शासन प्रणालीबाट संघीय शासन व्यवस्थामा रुपान्तरण भए पश्चात संविधानले संघ, प्रदेश र स्थानीय तह गरी तीन तहका सरकारको व्यवस्था गरेको र यसअन्तर्गत संघ, ७ प्रदेश र ७५३ स्थानीय तह गरी जम्मा ७६१ वटा सरकारको प्रावधान रहेको छ । देशले संघीय व्यवस्था अगाले पछि तिनै तहका सरकारको चुनाव सम्पन्न भई एउटा कार्यकाल पुरा गरी सकेर मुलुक दोस्रो कार्यकालको शुरुवाती अवस्था रहेको छ। संघीयता हाम्रो देशको लागि नितान्त नयाँ व्यवस्था हो भने वित्तीय संघीयता संघीयताको एउटा महत्त्वपूर्ण अंग हो। नेपालले वित्तीय संघीयता कार्यान्वयनको पाँच बर्षको कार्यकाल पुरा गरी सकेको छ। संघीयता अभ्यास नभएका मुलुकमा पनि विकेन्द्रिकरणको माध्यमबाट वित्तीय संघीयताको प्रयोग भएको हुन्छ। वित्तीय संघीयता अन्तर्गत तीनै तहका सरकारको वीचमा कामको जिम्मेवारी बाँडफाँड, राजस्व स्रोतको बाँडफाँड, अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरण र ऋण लिने विषयहरू पर्दछन। यसमा विभिन्न तहका सरकारको भूमिका, अन्तर सम्बन्ध, आर्थिक अधिकार र स्रोतको बाँडफाँड लगायतका विषयहरूको सम्बन्धमा संविधानले नै स्पष्ट व्यवस्था गरेको हुन्छ। अर्को शब्दमा वित्तीय संघीयता अन्तर्गत केन्द्र सरकारमा रहेको अधिकार, जिम्मेवारी र दायित्त्व प्रदेश तथा स्थानीय सरकारसम्म संवैधानिक एवं कानुनी व्यवस्थाअनुसार ठाडो रुपमा विकेन्द्रित गरिएको हुन्छ ।यस लेखमा नेपालमा वित्तीय संघीयतासम्बन्धी संवैधानिक र कानुनी व्यवस्थाहरूको चर्चा गर्दै विगत पाँच बर्षको अनुभव र यसको प्रयोगमा देखिएका समस्या एवं चुनौती र सुधारको मार्गचित्रको बारेमा चर्चा गरिएको छ।

२. संघीयताको ढाँचा

नेपालको संविधानको धारा २३२ मा भएको व्यवस्था अनुसार संघ, प्रदेश र स्थानीय तह बीचको सम्बन्ध सहकारिता, सहअस्तित्त्व र समन्वयको सिद्धान्तमा आधारित हुनेछ भन्ने उल्लेख छ। तसर्थ नेपालको संघीयतालाई सहकारितामा आधारित संघीयता (Cooperative Federalism) को रुपमा बुझिन्छ। संविधानको धारा २३३ मा प्रदेश–प्रदेश बीचको सम्बन्धको विषयमा उल्लिखित व्यवस्था अनुसार एक प्रदेशले अर्को प्रदेशको कानुनी व्यवस्था वा न्यायिक एवं प्रशासकीय निर्णय वा आदेशको कार्यान्वयनमा सहयोग गर्नुपर्ने, एक प्रदेशले अर्को प्रदेशसँग साझा चासो, सरोकार र हितको विषयमा सूचना आदान प्रदान गर्न, परामर्श गर्न, आफ्नो कार्य र विधायनका बारेमा आपसमा समन्वय गर्न र आपसी सहयोग विस्तार गर्न सक्ने तथा एक प्रदेशले अर्को प्रदेशको बासिन्दालाई आफ्नो प्रदेशको कानुनबमोजिम समान सुरक्षा, व्यवहार र सुविधा उपलब्ध गराउनुपर्ने व्यवस्था रहेको छ ।यसैगरी धारा २३५ मा भएको प्रावधान अनुसार संघ, प्रदेश र स्थानीय तह बीच समन्वय कायम गर्न संघीय संसदले आवश्यक कानुन बनाउने र प्रदेश, गाउँपालिका वा नगरपालिका बीच समन्वय कायम गर्न र कुनै राजनीतिक विवाद उत्पन्न भएमा प्रदेश सभाले सम्बन्धित गाउँपालिका, नगरपालिका र जिल्ला समन्वय समितिसँग समन्वय गरी त्यस्तो विवादको समाधान गर्न सक्ने व्यवस्था रहेको छ ।

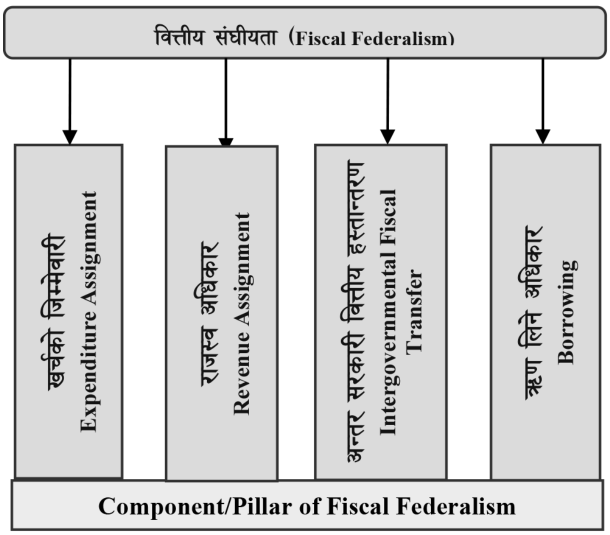
* प्रमुख कर अधिकृत, आन्तरिक राजस्व कार्यालय, बिराटनगर, मोरङ

३. वित्तीय संघीयताको अर्थ

संघीय प्रणालीमा वित्तीय संघीयता एक महत्त्वपूर्ण अंग हो जस अन्तर्गत कार्य जिम्मेवारी र वित्तीय अधिकारको कुशल व्यवस्थापन गरिन्छ। बिभिन्न तहका सरकारहरूवीच राजस्व अधिकार, खर्चको अधिकार र साधन स्रोतको न्यायपूर्ण विनियोजन नै वित्तीय संघीयता हो। सर्वप्रथम वित्तीय संघीयताको सिद्धान्तको प्रतिपादन अमेरिकी अर्थशास्त्री Richard A. Musgrave ले सन १९५९ मा गर्नुभएको र पछि आएर अर्थशास्त्री W.E. Oates ले सन १९७२ मा विकास गर्नु भएको हो। Musgrave ले वित्तीय संघीयतालाई आफ्नो सिद्धान्तमा समष्टिगत आर्थिक स्थायित्त्व (Macroeconomic stabilization), आयको पुनर्वितरण (Re-distribution of income) र स्रोतको कुशल विनियोजनमा (Efficient allocation of resources) को रुपमा व्याख्या गर्नु भएको छ। यसै गरी अर्थशास्त्री Oates को आफ्नै भनाईमा Fiscal Federalism is concerned with "understanding which functions and instruments are best centralized and which are best placed in the sphere of decentralized levels of government". अतः वित्तीय संघीयता संघीयताको एउटा महत्त्वपूर्ण विषय हो जस अन्तर्गत विभिन्न तहका सरकारहरूबीच कामको जिम्मेवारी बाँडफाँड, राजस्व अधिकारको बाँडफाँड, साधन स्रोतको बाँडफाँड, हस्तान्तरण र ऋण लिने अधिकारको कुशल व्यवस्थापन गरिन्छ। संघीयतामा प्रत्येक सरकारले आ-आफ्नो जिम्मेवारीअनुसार कार्यसम्पादन गर्न वित्तीय स्रोत साधनको व्यवस्थापन गर्नुपर्ने भएकाले वित्तीय संघीयतालाई संघीय प्रणालीको मूल खम्वाको रूपमा लिइन्छ।

४ वित्तीय संघीयताका आधार स्तम्भ

वित्तीय संघीयताका सामान्यत चारवटा आधार स्तम्भहरू हुन्छन्। (क) राजस्व अधिकार बाँडफाँड, (ख) खर्चको जिम्मेवारी बाँडफाँड, (ग) अन्तर सरकारी वित्त हस्तान्तरण र (घ) ऋण लिने अधिकार। संघीयताको अभ्यास गरिरहेका मुलुकहरूमा संविधान र कानुनबमोजिम अधिकार तथा जिम्मेवारी बाँडफाँड गर्ने गरिएको पाइन्छ भने नेपालको सन्दर्भमा संविधानले नै तीन तहका सरकारको जिम्मेवारी र अधिकार संविधानको अनुसूचीबाट स्पष्ट गरिएको छ। वित्तीय हस्तान्तरण र तीनै तहका राजस्वका स्रोतहरू पनि संविधानमा नै स्पष्ट रुपमा उल्लेख गरिएको छ। साथै ऋण लिने अधिकारको सम्बन्धमा संविधानको धारा ५९(६) को प्रावधानअनुसार वैदेशिक सहायता र ऋण लिने अधिकार नेपाल सरकारको हुने उल्लेख छ । वित्तीय संघीयताका आधार स्तम्भहरूलाई निम्न लिखित चित्रबाट प्रस्तुत गरिएको छः



५. नेपालमा तीन तहका सरकारको वित्तीय स्रोत

नेपालको संविधान तथा संघीय कानुनद्वारा संघ प्रदेश र स्थानीय तहका वित्तीय स्रोतहरू के के हुन भन्ने व्यवस्था गरिएको छ। अतः तीनै तहका सरकारको एक आर्थिक बर्षको वजेट तयार गर्दा उल्लेख गरिने वित्तीय साधन स्रोतहरूलाई देहायको तालिकामा उल्लेख गरिएको छः

संघीय सरकार	प्रदेश सरकार	स्थानीय तह
• संघको एकल अधिकार अन्तर्गत संविधानको अनुसूची ५ का राजस्व अधिकारबाट प्राप्त रकम • वैदेशिक सहायता अन्तर्गत अनुदान र ऋणको रकम • आन्तरिक ऋण	• संघीय सरकारबाट प्राप्त हुने राजस्व र रोयल्टी बाँडफाँडको रकम • संघीय सरकारबाट प्राप्त हुने चार किसिमका अनुदान रकम • प्रदेशको एकल अधिकारअन्तर्गत संविधानको अनुसूची ६ का राजस्व अधिकारबाट प्राप्त रकम • प्रदेश र स्थानीयको साझा अधिकारमा रहेको राजस्व • नेपाल सरकारको स्वीकृतिमा लिइने वैदेशिक अनुदान • आन्तरिक ऋण • नेपाल सरकारबाट लिइने ऋण	• संघीय सरकारबाट प्राप्त हुने राजस्व र रोयल्टी बाँडफाँडको रकम • संघीय सरकारबाट प्राप्त हुने चार किसिमका अनुदान रकम • प्रदेश सबकारबाट प्राप्त हुने राजस्व बाँडफाँडको रकम • प्रदेश सरकारबाट प्राप्त हुने चार किसिमका अनुदान • संविधानको अनुसूची ८ अनुसार स्थानीय सरकारको एकल अधिकारमा रहेको राजस्व • प्रदेश र स्थानीय तह दुबैको अधिकार क्षेत्रमा रहेको राजस्व • आन्तरिक ऋण • नेपाल सरकारबाट लिईने ऋण

स्रोतः नेपालको संविधान,अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ र स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४

६. कार्य जिम्मेवारीको बाँडफाँड

नेपालको संविधानको धारा ५७ को प्रावधानअनुसार राज्यशक्तिको बाँडफाँड अन्तर्गत संघको अधिकार संविधानको अनुसूची ५ मा उल्लेख भएका विषयमा निहीत रहने र उक्त अधिकारको प्रयोग संविधान र संघीय कानुनमा उल्लेख भएबमोजिम हुने व्यवस्था रहेको छ। प्रदेशको अधिकार संविधानको अनुसूची ६ मा उल्लेख भएबमोजिम हुने र त्यस्तो अधिकारको प्रयोग संविधान एवं प्रदेश कानुनमा भएको व्यवस्थाबमोजिम हुने प्रावधान रहेको छ। यसैगरी संघ र प्रदेशको साझा अधिकार संविधानको अनुसूची ७ मा भएको प्रावधानबमोजिम त्यस्तो अधिकारको प्रयोग संविधान, संघीय र प्रदेश कानुनमा भएको व्यवस्थाबमोजिम तथा स्थानीय तहको अधिकारको प्रयोग संविधानको अनुसूची ८ मा उल्लिखित व्यवस्थाअनुसार उक्त अधिकारको प्रयोग संविधान र गाउँ सभा वा नगर सभाले बनाएको कानुनबमोजिम हुने प्रावधान रहेको छ । यसै गरी संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको साझा अधिकार संविधानको अनुसूची ९ मा उल्लिखित विषयमा निहीत रहने व्यवस्था रहेको र त्यस्तो अधिकारको प्रयोग यो संविधान र संघीय कानुन, प्रदेश कानुन र गाउँ सभा वा

नगर सभाले बनाएको कानुनबमोजिम हुने प्रावधान रहेको छ । प्रदेश सभा र गाउँ सभा वा नगर सभाले कानुन बनाउँदा संघीय कानुनसँग नबाझिने गरी बनाउनु पर्ने र प्रदेश सभा, गाउँ सभा वा नगर सभाले बनाएको त्यस्तो कानुन संघीय कानुनसँग बाझिएमा बाझिएको हदसम्म आमान्य हुने प्रावधान रहेको छ। संघ, प्रदेश तथा स्थानीय तहको अधिकारको सूची वा साझा सूचीमा उल्लेख नभएको वा यो संविधानमा कुनै तहले प्रयोग गर्ने गरी नतोकिएको विषयमा संघको अधिकार हुने विषय संविधानको धारा ५८ मा अवशिष्ट अधिकारअन्तर्गत व्यवस्था गरिएको छ।

७. आर्थिक अधिकारसम्बन्धी संवैधानिक व्यवस्था

नेपालको संविधानको धारा ५९ मा भएको व्यवस्थाअनुसार आर्थिक अधिकारको प्रयोग सम्बन्धमा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नो अधिकार भित्रको आर्थिक अधिकारसम्बन्धी विषयमा कानुन बनाउने, वार्षिक बजेट बनाउने, निर्णय गर्ने, नीति तथा योजना तयार गर्ने र त्यसको कार्यान्वयन गर्ने, संघले साझा सूचीका विषयमा र आर्थिक अधिकारका अन्य क्षेत्रमा प्रदेशलाई समेत लागू हुने गरी आवश्यक नीति, मापदण्ड र कानुन बनाउन सक्ने, संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले आ–आफ्नो तहको बजेट बनाउने, संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले प्राकृतिक स्रोतको प्रयोग वा विकासबाट प्राप्त लाभको समन्यायिक वितरणको व्यवस्था गर्नु पर्ने, त्यस्तो लाभको निश्चित अंश रोयल्टी, सेवा वा वस्तुको रूपमा परियोजना प्रभावित क्षेत्र र स्थानीय समुदायलाई कानुनबमोजिम वितरण गर्नुपर्ने र संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले प्राकृतिक स्रोतको उपयोग गर्दा स्थानीय समुदायले लगानी गर्न चाहेमा लगानीको प्रकृति र आकारको आधारमा कानुनबमोजिमको अंश लगानी गर्न प्राथमिकता दिनु पर्ने प्रावधान रहेको छ। प्रदेश तथा स्थानीय तहले सोझै वैदेशिक सहायता लिन पाउने छैनन। वैदेशिक सहायता र ऋण लिने अधिकार नेपाल सरकारको हुने व्यवस्था वर्तमान संविधानले गरेको छ र त्यस्तो सहायता वा ऋण लिंदा देशको समष्टिगत आर्थिक स्थायित्त्व हुने गरी लिनुपर्ने प्रावधान रहेको छ।

८. राजस्व अधिकारको बाँडफाँड

राजस्व अधिकारको बाँडफाँड बित्तीय संघीयताको एउटा महत्त्वपूर्ण अंग हो। संविधानको धारा ६० मा राजस्व स्रोतको बाँडफाँड सम्बन्धमा गरिएको व्यवस्थाअनुसार संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नो आर्थिक अधिकारक्षेत्र भित्रको विषयमा कर लगाउन र ती स्रोतहरूबाट राजस्व उठाउन सक्ने तथा साझा सूचीभित्रको विषयमा र कुनैपनि तहको सूचीमा नपरेका विषयमा कर लगाउने र राजस्व उठाउने व्यवस्था नेपाल सरकारले निर्धारण गरेबमोजिम हुने प्रावधान रहेको छ। संविधानको अनुसूचीहरूमा भएको राज्यशक्तिको बाँडफाँड एवं अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन २०७४ र स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ ले गरेको व्यवस्था अनुसार संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले एकल रुपमा उठाउन पाउने तथा साझा रुपमा उठाउने राजस्व अधिकारहरूको प्रवन्ध गरिएको छ। संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको अधिकारमा रहेका एकल तथा साझा राजस्वका अधिकारहरू देहायबमोजिम छनः

संघको राजस्वका अधिकारहरू	प्रदेशको राजस्वका अधिकारहरू	स्थानीय तहको राजस्वका अधिकारहरू
• भन्सार महसूल • अन्तःशुल्क • मूल्य अभिवृद्धि कर • व्यक्तिगत आयकर • संस्थागत आयकर • राहदानी शुल्क • भिसा शुल्क • पर्यटन दस्तुर • जुवा, चिठ्ठा तथा क्यासिनोमा गैरकर • प्राकृतिक स्रोतमा रोयल्टी	• कृषि आयमा कर • सवारी साधन कर • मनोरञ्जन कर • विज्ञापन कर • घरजग्गा रजिष्ट्रेशन शुल्क • पर्यटन शुल्क • सेवा शुल्क दस्तुर • दण्ड, जरिवाना	• सम्पत्ति कर • सवारी साधन कर • मनोरञ्जन कर • विज्ञापन कर • घरबहाल कर • भूमिकर (मालपोत) • व्यवसाय कर • घरजग्गा रजिष्ट्रेशन शुल्क • पर्यटन शुल्क • सेवा शुल्क दस्तुर • दण्ड, जरिवाना • बहाल बिटौरी • पार्किङ्ग शुल्क • जडिबुटी कवाडी र जीवजन्तु कर

संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको राजस्वको एकल अधिकार		प्रदेश र स्थानीय साझा अधिकार	संघ, प्रदेश र स्थानीय साझा अधिकार
नेपाल सरकार • भन्सार महसूल • मूल्य अभिवृद्धि कर • व्यक्तिगत आयकर • संस्थागत आयकर • पारिश्रमिक कर • राहदानी शुल्क • भिसा शुल्क • जुवा, चिठ्ठा तथा क्यासिनोमा गैर कर • प्राकृतिक स्रोतमा रोयल्टी	**प्रदेश सरकार** • कृषि आयमा कर **स्थानीयतह** • सम्पत्ति कर • घरबहाल कर • व्यवसाय कर • भूमि कर (मालपोत) • बहाल बिटौरी • पार्किङ्ग शुल्क • जडिबुटी कवाडी र जीवजन्तु कर	• घरजग्गा रजिष्ट्रेशन शुल्क • सवारी साधन कर • मनोरञ्जन कर • विज्ञापन कर	• पर्यटन दस्तुर • सेवा शुल्क • दण्ड जरिवाना

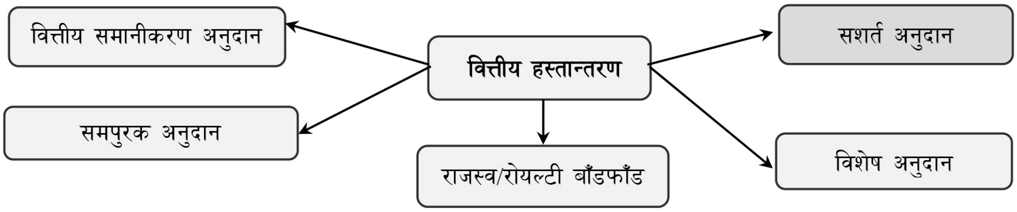
स्रोतः नेपालको संविधान, अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन २०७४ र स्थानिय सरकार सञ्चालन ऐन २०७४

९. अन्तर सरकारी वित्त हस्तान्तरण

नेपालको संविधानको धारा ६० मा उल्लिखित प्रावधानअनुसार नेपाल सरकारले वित्तीय समानीकरण अनुदान, सशर्त अनुदान, समपूरक अनुदान र विशेष अनुदान गरी चार प्रकारका अनुदानको माध्यमबाट प्रदेश तथा

स्थानीय तहमा वित्तीय हस्तान्तरण गर्ने व्यवस्था रहेको छ। संविधानको उक्त धारामा प्रदेश सरकारले पनि स्थानीय तहमा वित्तीय हस्तान्तरण गर्ने व्यवस्था गरिएको छ। यसैगरी अन्तर-सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को दफा ६ मा उल्लिखित व्यवस्थाअनुसार नेपाल सरकारले संकलन गर्ने राजस्वमध्ये मूल्य अभिवृद्धि कर र आन्तरिक उत्पादनबाट उठेको अन्त:शुल्कको बाँडफाँडसम्बन्धी व्यवस्था गरेको छ। नेपाल सरकारले संकलन गरेको राजस्व संघ, प्रदेश र स्थानीय तहलाई न्यायोचित रुपमा वितरण गर्ने व्यवस्था मिलाउने तथा प्रदेश र स्थानीय तहले प्राप्त गर्ने वित्तीय हस्तान्तरणको परिमाण राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिसमा हुने व्यवस्था वर्तमान संविधानले गरेको छ। अत: नेपालको वित्तीय हस्तान्तरणको मोडेल निम्नानुसार उल्लेख गर्न सकिन्छ।

नेपालमा अन्तर सरकारी वित्त हस्तान्तरणको मोडेल



९.१ राजस्व तथा रोयल्टी बाँडफाँड

संविधानको धारा ६० मा राजस्व स्रोतको बाँडफाँड अन्तर्गत भएको प्रावधान अनुसार संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच राजस्वको बाँडफाँड गर्दा सन्तुलित र पारदर्शी रूपमा गर्नु पर्ने, राजस्व बाँडफाँड सम्बन्धी संघीय ऐन बनाउँदा राष्ट्रिय नीति, राष्ट्रिय आवश्यकता, प्रदेश र स्थानीय तहको स्वायत्तता, प्रदेश र स्थानीय तहले जनतालाई पुऱ्याउनु पर्ने सेवा र उनीहरूलाई प्रदान गरिएको आर्थिक अधिकार, राजस्व उठाउन सक्ने क्षमता, राजस्वको सम्भाव्यता र उपयोग, विकास निर्माणमा गर्नुपर्ने सहयोग, क्षेत्रीय असन्तुलन, गरीबी र असमानताको न्यूनीकरण, वञ्चितीकरणको अन्त्य, आकस्मिक कार्य र अस्थायी आवश्यकता पूरा गर्न सहयोग गर्नु पर्ने विषयहरूमा ध्यान दिनु पर्ने संवैधानिक व्यवस्था रहेको छ ।साथै अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को दफा ६ मा मूल्य अभिवृद्धि कर तथा आन्तरिक अन्त:शुल्कको बाँडफाँड तथा प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त हने रोयल्टीको बाँडफाँडको सम्बन्धमा कानुनी व्यवस्था गरिएको छ । राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ दफा १५ ले नेपाल सरकार, प्रदेश तथा स्थानीय तहबीच र प्रदेश तथा स्थानीय तहबीच राजस्व बाँडफाँडका लागि लिनुपर्ने आधारहरूको व्यवस्था गरेको छ ।संवैधानिक एवं कानुनी व्यवस्था अनुसार उल्लिखित आधारहरू अनुरुप राजस्व बाँडफाँडको आधार र ढाँचा तयार गर्ने कार्य राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले गर्दछ र आयोगले राजस्व बाँडफाँडको लागि निर्धारण गरेको आधार एवं ढाँचा देहाय अनुसार रहेको छ ।

राजस्व बाँडफाँडका लागि लिइने आधारहरू

१. जनसंख्या र जनसांख्यिक विवरण
२. क्षेत्रफल
३. मानव विकास सूचकाङ्क
४. खर्चको आवश्यकता
५. राजस्व सङ्कलनमा गरेको प्रयास
६. पूर्वाधार विकास
७. विशेष अवस्था

स्रोत: राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिश

९.१.१ मूल्य अभिवृद्धि कर तथा आन्तरिक अन्तःशुल्कको बाँडफाँड

नेपाल सरकार,प्रदेश सरकार र स्थानीय तहबीच मूल्य अभिवृद्धि कर र आन्तरिक उत्पादनबाट उठेको अन्तःशुल्क रकम बाँडफाँडको सुत्र				
क्र.स.	राजस्व शीर्षक	संघ	प्रदेश	स्थानीय
१	मूल्य अभिवृद्धि कर	७०%	१५%	१५ %
२	अन्तःशुल्क (आन्तरिक उत्पादन)	७०%	१५%	१५ %

स्रोत: राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिश

अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को दफा ६ मा गरिएको प्रावधान अनुसार नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार र स्थानीय तहबीच मूल्य अभिवृद्धि कर र आन्तरिक उत्पादनबाट उठेको अन्तःशुल्क रकम बाँडफाँड गर्न नेपाल सरकारले एक सङ्घीय विभाज्य कोष खडा गरी त्यस्तो रकम सो कोषमा जम्मा गर्ने व्यवस्था रहेको छ ।उक्त विभाज्य कोषबाट प्रदेशहरूले प्राप्त गर्ने रकम प्रदेश विभाज्य कोष र स्थानीय तहहरूले प्राप्त गर्ने रकम स्थानीय विभाज्य कोषमा जम्मा गरिने छ ।

यसरी प्रदेश तथा स्थानीय तहबीच उपर्युक्तानुसार राजस्व बाँडफाँड गर्दा ऐनबमोजिम उक्त करहरू संघ प्रदेश र स्थानीय तहलाई क्रमश: ७०, १५ र १५ प्रतिशतको दरले बाँडफाँड हुने व्यवस्था रहेको छ।ऐनको व्यवस्था अनुसार बाँडफाँड हुने उपर्युक्तानुसारको राजस्व राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले तोकेको देहायको आधार एवं ढाँचामा प्रदेश तथा स्थानीय तहमा हस्तान्तरण हुने प्रावधान रहेको छः

संघबाट प्रदेश तथा स्थानीय तहमा जाने राजस्व बाँडफाँडको आधार एवं ढाँचा

क्र. सं.	आधार (सूचक)	आन्तरिक ढाचाँ (उपसूचकको भार %)	ढाचाँ (जम्मा भार%)
१	जनसंख्या र जनसांख्यिक विवरण		६०
	क. कुल जनसङ्ख्या,	७०	
	ख. आश्रित जनसंख्या	३०	
२	क्षेत्रफल		१५
३	मानव विकास सूचकाङ्क		५
४	खर्चको आवश्यकता		५
५	राजस्व सङ्कलनमा गरेको प्रयास		३
६	पूर्वाधार विकास		१०
	१.सडकको घनत्त्व (सडकमा पहुँच)	६०	
	२.विद्युतको सुविधा (विद्युतमा पहुँच),	१०	
	३.सूचना प्रविधिको सुविधा (सू. प्र.मा पहुँच)	१०	
	४.खानेपानीको सुविधा (खानेपानीमा पहुँच)	१०	
	५.सरसफाई (शौचालयको उपलब्धता)	१०	

क्र. सं.	आधार (सूचक)	आन्तरिक ढाचाँ (उपसूचकको भार %)	ढाचाँ (जम्मा भार%)
७	विशेष अवस्था १.अपाङ्गता भएको जनसंख्या २.आर्थिक सामाजिक असमानता।	 २० ८०	२
जम्मा:			१००%

स्रोत: अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४

९.१.२ प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त हने रोयल्टीको बाँडफाँड

रोयल्टी बाँडफाँडको सूत्र

क्र.स.	रोयल्टी शीर्षक	नेपाल सरकार	सम्बन्धित प्रदेश	सम्बन्धित स्थानीय तह
१	पर्वतारोहण	५० %	२५%	२५%
२	विद्युत	५० %	२५%	२५%
३	वन	५० %	२५%	२५%
४	खानी तथा खनिज	५० %	२५%	२५%
५	पानी तथा अन्य प्राकृतिक स्रोत	५० %	२५%	२५%

संघीय सरकारको राजस्व अधिकार अन्तर्गत रहेको रोयल्टी बाँडफाँड सम्बन्धमा नेपालको संविधनको धारा २५१ को व्यवस्था अनुसार प्राकृतिक स्रोतको उपयोग गर्दा नेपाल सरकार, प्रदेश र स्थानीय तहको लगानी तथा प्रतिफलको हिस्सा निर्धारणको आधार तयार गरी राष्ट्रिय प्राकृतिक तथा वित्त आयोगले सिफारिश गर्ने प्रावधान रहेकोछ। तीन तहका सरकारका वीचमा प्राकृतिक स्रोतको बाँडफाँड सम्बन्धी विषयमा उठ्न सक्ने संभावित विवादको विषयमा अध्ययन अनसुन्धान गरी त्यसको निवारण गर्न समन्वयात्मक रूपमा काम गर्न सुझाव दिने काम संविधानले आयोगलाई प्रदान गरेको छ।

अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को दफा ७ ले गरेको व्यवस्था अनुसार नेपाल सरकारले आयोगको सिफारिशमा प्राकृतिक स्रोतको उपयोगबाट प्रभावित हुने प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई त्यसरी प्रभावित भएको अनुपातमा समन्वायत्मक रूपमा प्राकृतिक स्रोतको रोयल्टीको बाँडफाँड गर्ने र यसरी बाँडफाँड हुने रोयल्टी नेपाल सरकारले एक संघीय विभाज्य कोष खडा गरी त्यस्तो रोयल्टी रकम सो कोषमा जम्मा गरी बार्षिक रुपमा नेपाल सरकारले वितरण गर्ने प्रावधान रहेकोछ। साथै उक्त ऐनले तोकेका आधारमा रोयल्टी बाँडफाँड को लागि नेपाल सरकारमा सिफारिश गर्दछ।

रोयल्टी बाँडफाँडका आधार
१. परिचालित प्राकृतिक स्रोतको अवस्थिति
२. प्राकृतिक स्रोतको परिचालनबाट प्रभावित क्षेत्र
३. परिचालित प्राकृतिक स्रोत उपरको निर्भरता
४. प्रतिफलबाट लाभान्वित जनसङ्ख्या
५. प्राकृतिक स्रोतमा आश्रित जनसङ्ख्या
६. प्राकृतिक स्रोतको संरक्षण र दिगो व्यवस्थापनमा सहभागिता

रोयल्टी बाँडफाँडको सूत्र				
क्र.स.	रोयल्टी शीर्षक	नेपाल सरकार	सम्बन्धित प्रदेश	सम्बन्धित स्थानीय तह
१	पर्वतारोहण	५० %	२५%	२५%
२	विद्युत	५० %	२५%	२५%
३	वन	५० %	२५%	२५%
४	खानी तथा खनिज	५० %	२५%	२५%
५	पानी तथा अन्य प्राकृतिक स्रोत	५० %	२५%	२५%

स्रोत: अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४

अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ ले गरेको व्यवस्था अनुसार पर्वतारोहण, विद्युत, वन, खानी तथा खनिज र पानी तथा अन्य प्राकृतिक स्रोत शीर्षकहरूमा संकलन हुने राजस्व तीन तहका सरकार वीच बाँडफाँडको सुत्र अनुसार संघ, प्रदेश र स्थानीय तहवीच क्रमश ५०% २५% र २५% को हिसावले वितरण हुने प्रावधान रहेकोछ।

९.२ अनुदान हस्तान्तरण

नेपालको वर्तमान संविधान अनुसार वित्तीय समानीकरण अनुदान, सशर्त अनुदान, समपूरक अनुदान र विशेष अनुदान गरी चार प्रकारका अनुदानको व्यवस्था गरेको छ ।कर राजस्वको झण्डै ८० प्रतिशत र कूल राजस्वको झण्डै ९० प्रतिशत राजस्व संघीय सरकारले संकलन गर्ने हुनाले खर्च गर्ने जिम्मेवारी अनुसार तीन तहको सरकारको वीचमा ठुलो Vertical Fiscal Imbalance रहन्छ । तसर्थ उक्त Fiscal Gap को परिपूर्तिका लागि विभिन्न अनुदानका माध्यमबाट प्रदेश तथा स्थानीय तहमा रकम हस्तान्तरण गरिन्छ। संघबाट प्रदेश र स्थानीय तहलाई वित्तीय समानीकरण अनुदान र सशर्त अनुदान उपलब्ध गराउँदा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिसमा उपलब्ध गराउने तथा नेपाल सरकारले आवश्यक कार्यविधि बनाई प्रदेश र स्थानीय तहलाई समपूरक अनुदान र विशेष अनुदान उपलब्ध गराउने संवैधानिक एवं कानुनी प्रावधान रहेको छ ।साथै प्रदेश सरकारले पनि स्थानीय तहमा वित्तीय हस्तान्तरण गर्नुपर्ने कानुनी व्यवस्था रहेको छ।

९.२.१ वित्तीय समानीकरण अनुदान

नेपालमा वित्तीय संघीयताको मुख्य Beauty भनेको वित्तीय समानीकरण अनुदान हो।मुलत यो अनुदान Fiscal Gap को पुर्ति गर्न प्रदान गरिन्छ र प्राप्त गर्ने सरकारले सो रकम बराबरको आयोजना तथा कार्यक्रम आफैले बनाएर खर्च गर्दछ।संवैधानिक एवं कानुनी व्यवस्था अनुसार राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिसमा नेपाल सरकारले प्रदेश तथा स्थानीय तहको खर्चको आवश्यकता र राजस्वको क्षमताका आधारमा वित्तीय समानीकरण अनुदान हस्तान्तरण गर्दछ। प्रदेशले प्रदेश भित्रका स्थानीय तहको खर्चको आवश्यकता र राजस्वको क्षमताको आधारमा प्रदेश कानुनबमोजिम आयोगको सिफारिशमा नेपाल सरकारबाट प्राप्त अनुदान र आफ्नो स्रोतबाट उठेको राजस्वबाट वित्तीय समानीकरण अनुदान वितरण गर्ने व्यवस्था छ।राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ को व्यवस्था अनुसार वित्तीय समानीकरण

अनुदान सिफारिस गर्दा आयोगले प्रत्येक प्रदेश तथा स्थानीय तहले प्राप्त गर्ने न्यूनतम अनुदान, कार्य सम्पादनमा आधारित वित्तीय समानीकरण अनुदान र सूत्रमा आधारित वित्तीय समानीकरण अनुदान गरी तीन प्रकारबाट सो अनुदान हस्तान्तरणको लागि सिफारिश गर्दछ।

- **न्यूनतम वित्तीय समानीकरण अनुदान**

  अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ ले गरेको प्रावधान अनुसार नेपाल सरकारबाट प्रदेश तथा स्थानीय तहमा हस्तान्तरण हुने कुल वित्तीय समानीकरण अनुदानको प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई क्रमश: २५ र २६.४ प्रतिशत रकम प्रदेश तथा स्थानीयमा हस्तान्तरण हुने र प्रदेशको हकमा जनसंख्या र क्षेत्रफललाई ५०/५० प्रतिशत भार दिई प्रत्येक प्रदेशले प्राप्त गर्ने हिस्सा निर्धारण हुने र स्थानीय तहको हकमा सम्बन्धित स्थानीय तहको जनसंख्याको आधारमा न्यूनतम अनुदानको हिस्सा निर्धारण गर्ने व्यवस्था आयोगले सिफारिश गरेको छ। न्यूनतम अनुदान सिफारिश गर्दा १० हजार भन्दा कम जनसंख्या भएका स्थानीय तहलाई कम्तिमा रु २ करोड ५० लाख नघटने गरी र सो बाहेक जनसंख्याका आधारमा वितरण गर्ने व्यवस्था आ.ब.२०७८/७९ को सिफारिशमा गरिएको छ।

- **कार्य सम्पादनमा आधारित वित्तीय समानीकरण अनुदान**

  अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को दफ ३(२) ले गरेको प्रावधान अनुसार नेपाल सरकारबाट प्रदेश तथा स्थानीय तहमा हस्तान्तरण हुने कुल वित्तीय समानीकरण मध्ये न्यूनतम अनुदानका लागि सिफारिस गरिएको रकम कट्टी गरेर बाँकी हुन आउने रकमको ५ प्रतिशत रकम कार्य सम्पादनमा आधारित वित्तीय समानीकरण अनुदानको रुपमा वितरण गरिन्छ। कार्यसम्पादन मापनको लागि प्रदेशको हकमा ११ र स्थानीय तहको हकमा १७ वटा सूचक तयार गरी "प्रदेश तथा स्थानीय तहको कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन कार्यविधि, २०७८" मा भएको प्रावधानबमोजिम आयोगको सिफारिश अनुसार यो अनुदान वितरण गरिन्छ।

- **सूत्रमा आधारित वित्तीय समानीकरण अनुदान**

  कूल वित्तीय समानीकरण अनुदानमा प्रदेश र स्थानीय तहले प्राप्त गर्ने न्यूनतम वित्तीय समानीकरण अनुदान र कार्य सम्पादनमा आधारित वित्तीय समानीकरण अनुदान घटाई बांकी हुन आउने रकम सूत्रमा आधारित वित्तीय समानीकरण अनुदानको रुपमा वितरण गरिन्छ। राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले सिफारिश गरेको सूत्रबमोजिम वितरण हुने यो अनुदान वितरणका आधारहरूमा शिक्षा, स्वास्थ्य, खानेपानी जस्ता मानव विकास सूचकाङ्क; अन्य प्रदेश वा स्थानीय तहको सन्तुलित विकासको अवस्था; आर्थिक, सामाजिक वा अन्य कुनै प्रकारको विभेदको अवस्था; पूर्वाधार विकासको अवस्था र आवश्यकता; जनतालाई पुऱ्याउनुपर्ने सेवा; राजस्वको अवस्था र उठाउन सक्ने क्षमता र खर्चको आवश्यकता रहेका छन्। संविधान र कानुनले गरेको प्रावधानअनुसार आयोगले निर्धारण गरेको देहायको आधार एवं ढाँचा अनुसार संघबाट प्रदेश तथा स्थानीय तहमा सूत्रमा आधारित वित्तीय समानीकरण अनुदान हस्तान्तरण गरिन्छ।

समानीकरण अनुदान वितरणका आधारहरू

- शिक्षा, स्वास्थ्य, खानेपानी जस्ता मानव विकास सूचकाङ्क
- अन्य प्रदेश वा स्थानीय तहको सन्तुलित विकासको अवस्था
- आर्थिक, सामाजिक वा अन्य कुनै प्रकारको विभेदको अवस्था
- पूर्वाधार विकासको अवस्था र आवश्यकता
- जनतालाई पुराउनुपर्ने सेवा
- राजस्वको अवस्था र उठाउन सक्ने क्षमता
- खर्चको आवश्यकता

वित्तीय समानीकरण अनुदान हस्तान्तरणको लागि आयोगबाट निर्धारित आधार एवं ढाँचा

क्र.सं.	सूचक/उपसूचक	उपसूचकको भार	सूचकको भार
१.	मानव विकास सूचकाङ्क		१० %
२.	आर्थिक सामाजिक असमानता		५ %
३.	पूर्वाधार विकासको अवस्था १. सडकको घनत्त्व (सडकमा पहुँच), २. विद्युतको सुविधा (विद्युतमा पहुँच), ३. सूचना प्रविधिको सुविधा (सूचना प्रविधिमा पहुँच), ३. खानेपानीको सुविधा (खानेपानीमा पहुँच), ४. सरसफाइ (शौचालयको उपलब्धता)	 ६० % १० % १० % १० % १० %	१० %
४.	राजस्वको अवस्था		५ %
५.	खर्चको आवश्यकता र राजस्व उठाउन सक्ने क्षमता		७० %
		जम्मा	१०० %

स्रोत: राष्ट्रिय प्राकृतिक तथा वित्त आयोगले सिफारिश

वित्तीय समानीकरण अनुदानको रकम साधारण खर्चमा खर्च गर्न नपाइने गरी विकास/पूंजीगत खर्चमा मात्र खर्च गर्नु पर्ने प्रणालीलाई सवै प्रदेश र स्थानीय तहले अवलम्वन गर्नु पर्दछ। यो अनुदानको खर्च नभएको रकम आफ्नै कोषमा राखी अर्को आर्थिक वर्षको वजेटमा व्यवस्था गरेर खर्च गर्न सकिने र फिर्ता गर्नु नपर्ने व्यवस्था रहेको छ। यो अनुदानको रकम अन्य अनुदानमा रकमान्तर गर्न पाइने छैन र महालेखा नियन्त्रक कार्यालयबाट ४ किस्तामा भाद्र २, कार्तिक २, माघ २ र बैसाख २ मा हस्तान्तरण गरिने र सम्बन्धित सभाले निर्णय गरी खर्च गर्न पाउने प्रावधान रहेकोछ।

९.२.२ सशर्त अनुदान:

नेपाल सरकारको अधिकारको सूचीमा रहेका कुनै आयोजना तथा कार्यक्रम प्रदेश तथा स्थानीय तहबाट कार्यान्वयन गर्न क्रियाकलाप, आयोजना तथा कार्यक्रम सहित तोकिएको कार्यक्रममा मात्र खर्च गर्नुपर्ने गरी रकम किटान गरेर उपलब्ध गराइने अनुदान नै सशर्त अनुदान हो। प्रदेश तथा स्थानीय तहले प्राप्त गर्ने सशर्त अनुदानको रकम खर्च गर्दा सम्बन्धित आयोजनाका लागि तोकिएका शर्तहरू पालना गर्नु उनीहरूको कर्तव्य हो । नेपालको संविधानको धारा २५१(१) को खण्ड (ग) र राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ को दफा १६ मा सशर्त अनुदान उपलब्ध गराउने आधारहरू उल्लेख गरिएको छ । संविधानमा भएको उक्त व्यवस्थाअनुसार राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले राष्ट्रिय नीति तथा कार्यक्रम, मानक र पूर्वाधारको अवस्था आदिको अध्ययन अनुसन्धान गरी प्रदेश र स्थानीय तहलाई सशर्त अनुदान उपलब्ध गराउन आधार तयार गर्नुपर्ने प्रावधान रहेको छ। अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को दफा (९) अनुसार नेपाल सरकारले प्रदेश तथा स्थानीय तहमा आयोगले तोकेको आधारबमोजिम प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई सशर्त अनुदान प्रदान गर्ने व्यवस्था रहेकोछ। यस्तो अनुदान प्रदान गर्दा नेपाल सरकारले योजना कार्यान्वयनका लागि आवश्यक शर्त तोक्नेछ। सम्बन्धित प्रदेश तथा स्थानीय तहले त्यस्तो शर्तको पालना गर्नु पर्नेछ। साथै प्रदेशले स्थानीय तहलाई प्रदेश कानुनबमोजिम आयोगले तोकेको आधार अनुसार सशर्त अनुदान प्रदान गर्नेछ। नेपाल सरकारद्वारा साविकमा सञ्चालनमा रहेका आफ्नो तर्फबाट सम्पादन गर्नुपर्ने र आफ्नो सवै भौगोलिक क्षेत्रमा समेट्नुपर्ने कार्यक्रम तथा आयोजनाहरू प्रदेश र स्थानीय तहमा हस्तान्तरण गरी सेवा प्रवाहमा निरन्तरता दिने यस अनुदानको ध्येय रहेकोछ।

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले गरेको सिफारिशअनुसार यो अनुदान हस्तान्तरणका आधारहरूमा नेपाल सरकारको अधिकारको सूचीमा रहेका कुनै विषय, कार्यक्रम र आयोजना प्रदेश वा स्थानीय तहबाट कार्यान्वयन गर्नुपर्ने अवस्था, राष्ट्रिय नीति तथा कार्यक्रमलाई प्रदेश तथा स्थानीय तह मार्फत् कार्यान्वयन गर्नुपर्ने अवस्था, प्रदेश तथा स्थानीय तहमा राष्ट्रिय मानक स्थापना वा कार्यान्वयन गर्नुपर्ने अवस्था, पूर्वाधारसम्बन्धी क्रमागत वा अधुरा आयोजनालाई पूर्णता दिनु पर्ने आवश्यक अवस्था, अन्तर्राष्ट्रिय आर्थिक सहायता परिचालन भएका कार्यक्रम वा आयोजना प्रदेश वा स्थानीय तहबाट कार्यान्वयन गर्नुपर्ने अवस्था, नेपाल सरकारको अनिवार्य दायित्त्व रहने खर्च भुक्तानी गर्नुपर्ने अवस्था, सन्तुलित विकासका निमित्त आवश्यक रणनीतिक महत्त्वका परियोजनाहरू रहेका छन्।

यो अनुदानको खर्चसम्बन्धी कार्यविधि अनुदान दिने तहको सरकारले जारी गर्दछ। यस अनुदान अन्तर्गतको रकम प्रदेश तथा स्थानीय तहले आफ्नो बजेटमा उल्लेख गरी खर्च गर्नुपर्ने र वर्षको अन्त्यसम्ममा खर्च हुन नसकेको रकम फिर्ता गर्नुपर्ने तथा यो अनुदानको रकम अन्य अनुदानमा रकमान्तर गर्न नपाइने व्यवस्था रहेको छ। आयोगको सिफारिशअनुसार बार्षिक बजेट तथा कार्यक्रम मार्फत सशर्त अनुदान हस्तान्तरणको व्यवस्था भईसकेपछि आर्थिक बर्षको बीचमा सशर्त अनुदानमा कार्यक्रम थप गरी रकम हस्तान्तरण गर्ने गरिएको विषयका सम्बन्धमा यस विषयका जानकारहरूबाट यो प्रवृत्ति वित्तीय संघीयताको मर्म विपरित भएको टिका टिप्पणी भएको पाईन्छ।

९.२.३ समपूरक अनुदान

समपूरक अनुदान प्रदेश तथा स्थानीय तहले सञ्चालन गर्ने भौतिक पूर्वाधार विकासका आयोजनाहरू कार्यान्वयन गर्नका लागि नेपाल सरकारले प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई प्रदान गर्दछ। यो अनुदान सम्बन्धी कार्यविधिको प्रावधानअनुसार तोकिएको आफुले व्यहोर्नुपर्ने सीमासम्मको रकम आफैं व्यवस्था गरी संघीय सरकारबाट प्राप्त हुने रकम आवश्यक प्रक्रिया पुरा गरी राष्ट्रिय योजना आयोग समक्ष माग गर्नु पर्दछ। प्रदेश तथा स्थानीय तहको आफ्नै स्रोतले मात्र नभ्याउने तर विकासका दृष्टिले महत्त्वपूर्ण विकास आयोजनाहरूको प्रस्ताव र लागत अनुमानसहित माग भएको अवस्थामा यो अनुदान प्रदान गरिन्छ। अन्तर-सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को दफा १० अनुसार नेपाल सरकारले प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई पूर्वाधार विकाससम्बन्धी कुनै योजना कार्यान्वयन गर्न समपूरक अनुदान प्रदान गर्न सक्ने र उक्त अनुदान प्रदान गर्दा देहायका कुराहरूलाई आधार बनाउने प्रावधान रहेको छः (क) योजनाको सम्भाव्यता, (ख) योजनाको लागत, (ग) योजनाबाट प्राप्त हुने प्रतिफल वा लाभ, (घ) योजना कार्यान्वयन गर्न सक्ने वित्तीय तथा भौतिक क्षमता वा जनशक्ति, (ङ) योजनाको आवश्यकता र प्राथमिकता। प्रदेशले स्थानीय तहलाई प्रदेश कानुनबमोजिम समपूरक अनुदान प्रदान गर्न सक्ने व्यवस्था रहेको छ। समपूरक अनुदान प्रदान गर्ने कार्यलाई व्यवस्थित गर्न नेपाल सरकारले कार्यविधि बनाई लागू गरेको छ । प्रदेशले स्थानीय तहलाई प्रदेश कानुनबमोजिम समपूरक अनुदान प्रदान गरिन्छ र यो अनुदान कुनै योजनाको कुल लागतको अनुपातका आधारमा प्रदान गरिन्छ।

समपूरक अनुदानसम्बन्धी कार्यविधि (तेस्रो संशोधन), २०७७ अनुसार कूल लागतको बढीमा ५० प्रतिशत सम्म प्रदान गरिने र कम्तीमा ५० प्रतिशत रकम सम्बन्धित प्रदेश तथा स्थानीय तहले छुट्टयाउनु पर्ने व्यवस्था रहेकोछ। यो अनुदानमा सञ्चालन हुने आयोजना बढीमा ३ बर्षमा सम्पन्न हुने आयोजना हुनुपर्ने र

अन्य अनुदानका कार्यक्रमसँग दोहोरिएको हुनु हुदैन। आर्थिक वर्ष भरि खर्च गर्न नसकेको रकम सम्बन्धित सञ्चित कोषमा फिर्ता हुने र हस्तान्तरण भएको रकम अन्य अनुदानमा रकमान्तर गर्न पाइने छैन। शुरुका दुई बर्ष अर्थ मन्त्रालयबाट सोझै वितरण भएको र हाल राष्ट्रिय योजना आयोगबाट आयोजना छनोट भई वितरण हुने यो अनुदानको रकम उपभोक्ता समिति मार्फत खर्च गर्न नमिल्ने व्यवस्था रहेकोछ। प्रत्येक बर्ष मंसिर मसान्त भित्र सूचना प्रकाशन हुने र पौष मसान्तभित्र तोकिएका कागजातसहित Online Application Submit गर्नु पर्दछ। यो अनुदानको अंश संघीय सरकारको कुल राजस्व संकलनको एक प्रतिशतभन्दा कम रहेको र सानो रकम सबै प्रदेश र सबै स्थानीय तहमा वितरण हुँदा सानो परिमाणमा रकम छरिएर यसको यथोचित उपलब्धिमा प्रश्न चिन्ह खडा भएको तर्क पनि आउने गरेको छ।

९.२.४ विशेष अनुदान

कुनै खास वा विशेष उद्देश्य परिपूर्तिका लागि नेपाल सरकारले प्रदेश वा स्थानीय तहमा विशेष अनुदान उपलब्ध गराउन सक्दछ। प्रदेश तथा स्थानीय तहबाट सञ्चालन हुने कुनै खास योजनाका लागि प्रदान गरिने यो अनुदान आर्थिक, सामाजिक वा साँस्कृतिक दृष्टिले पिछडिएको वर्गको लागि विशेष प्रकृतिको शिक्षा, स्वास्थ्य तथा खानेपानी लगायतका क्षेत्रमा विकास गर्न प्रदान गरिन्छ। अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को दफा ११ अनुसार नेपाल सरकारले प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई देहायको कुनै खास उद्देश्य अनुसारका योजनाको लागि विशेष अनुदान प्रदान गर्न सक्नेछ भन्ने प्रावधान रहेको छ। (क) शिक्षा, स्वास्थ्य, खानेपानी जस्ता आधारभूत सेवाको विकास र आपूर्ति गर्ने, (ख) अन्तर प्रदेश वा अन्तर स्थानीय तहको सन्तुलित विकास गर्ने, (ग) आर्थिक, सामाजिक वा अन्य कुनै प्रकारले विभेदमा परेको वर्ग वा समुदायको उत्थान वा विकास गर्ने। प्रदेशले स्थानीय तहलाई प्रदेश कानुनबमोजिम विशेष अनुदान प्रदान गर्न सक्ने व्यवस्था रहेको छ। विशेष अनुदान प्रदान गर्ने कार्यलाई व्यवस्थित गर्न नेपाल सरकारले कार्यविधि बनाई लागू गरेको छ ।

शुरुका दुई बर्ष अर्थ मन्त्रालयबाट वितरण भएको यो अनुदान हाल राष्ट्रिय योजना आयोगको सिफारिशमा वितरण हुन्छ। प्रत्येक बर्षको मंसिर मसान्त भित्र सूचना प्रकाशन हुने र पौष मसान्त भित्र तोकिएका कागजात सहित Online Application Submit गर्नु पर्ने प्रावधान रहेकोछ। यो अनुदान उपभोक्ता समिति मार्फत खर्च गर्न नमिल्ने, अन्य अनुदानका कार्यक्रमसँग दोहोरिन नहुने, आर्थिक वर्षभरि खर्च गर्न नसकेको रकम संघीय सञ्चित कोषमा फिर्ता हुने र प्रस्तावित रकम अन्य अनुदानमा रकमान्तर गर्न नपाइने व्यवस्था रहेको छ। सिद्धान्ततः यो अनुदान मागको आधारमा नभई आपूर्ति आधारमा उपलब्ध गराउने अनुदान हो तर नेपालमा विशेष अनुदानसम्बन्धी कार्यविधिअनुसार मागको आधारमा यो अनुदान हस्तान्तरण गर्ने प्रावधान रहेको छ। यो अनुदानको अंश पनि संघीय सरकारको कुल राजस्व संकलनको एक प्रतिशतभन्दा कम रहेको र सानो रकम सबै प्रदेश र सबै स्थानीय तहमा वितरण हुंदा सानो परिमाणमा रकम छरिएर यसको यथोचित उपलब्धिमा प्रश्न चिन्ह खडा भएको तर्क पनि आउने गरेको छ।

१०. नेपालमा वित्तीय हस्तान्तरणको अवस्था

तलको तालिकामा नेपालले वित्तीय संघीयता अंगाले पछिका बर्षहरूमा नेपाल सरकारबाट प्रदेश तथा स्थानीय तहमा भएको वित्तीय हस्तान्तरणको अवस्थालाई देखाईएको छ। नेपाल सरकारले बिभिन्न् प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त गर्ने रोयल्टी तलको तालिकामा समावेश भएको छैन। वित्तीय संघीयता कार्यान्वयनको पहिलो बर्ष

आ.ब.२०७४/७५ मा नेपाल सरकारको कूल बजेटको १८.५ प्रतिशत रकम वित्तीय समानीकरण अनुदान र सशर्त अनुदानको माध्यमबाट हस्तान्तरण भएको देखिन्छ। त्यस पछिका पाँच बर्षहरूमा कुल बजेटको बार्षिक औषत करिव ३२ प्रतिशतले हुने रकम राजस्व बाँडफाँड र अन्य सवै प्रकारका अनुदानको माध्यमबाट हस्तान्तरण भएको देखिन्छ। वित्तीय समानीकरण अनुदानको तुलनामा सशर्त अनुदान हस्तान्तरणको औषत बृद्धि ५ प्रतिशतले बढी देखिन्छ भने जम्मा हस्तान्तरणको औषत बृद्धि ९.२५प्रतिशत रहेको छ। वित्तीय संघीयताको कार्यान्वयनको यस अवधिमा भएको वित्तीय हस्तान्तरणमा वित्तीय समानीकरण अनुदानको तुलनामा सशर्त अनुदानमा बृद्धि हुनु राम्रो संकेत होईन।

संघीय सरकारको बिभिन्न आ.ब. को वजेट वक्तव्यमा प्रस्तावित वित्तीय हस्तान्तरणको विवरण

(रु लाखमा)

वित्तीय हस्तान्तरणको प्रकार	**आ.ब. २०७४/७५**	**आ.ब. २०७५/७६**	**आ.ब. २०७६/७७**	**आ.ब. २०७७/७८**	**आ.ब. २०७८/७९**	**आ.ब. २०७९/८०**	**पछिल्लो पाँच बर्षको औषत बृद्धि %**
राजस्व बांडफाड	-	१,१४,२४,००	१,३०,८९,५०	१,२२,१४,००	१,२६,६९,३१	१,६३,०२,९१	**१०.६७%**
वित्तीय समानिकरण अनुदान	१,५५,७८,३३	१,३५,५०,६१	१,४५,२४,५६	१,४५,२५,००	१,५२,५१,२६	१,६१,६६,३४	४.८३%
सशर्त अनुदान	७६, ४१, ४८	१,७२,९८,११	१,६८,४१,९९	१,९७,४४,७४	२,०९,३७,१६	२,४०,८९,४५	९.८२%
समपुरक अनुदान	-	५,००,००	५,००,००	९,९६,६७	१२,३७,२९	१३,५६,९०	४२.८५%
विशेष अनुदान	-	५,००,००	५,००,००	९,९६,७२	१२,४६,०१	१३,७०,५३	४३.३३%
जम्मा हस्तान्तरण	२,३२,१९ ,८१	४,३२,७२,७२	४,५४,५६,०५	४,८४,७७,१३	५,१३,४१,०३	५,९२,८६,१३	९.२५%
कूल बजेटमा वित्तीय हस्तान्तरणको अंश प्रतिशत	**१८.१५%**	**३२.९०%**	**२९.६५%**	**३२.८७%**	**३१.१६%**	**३३.०५%**	
नेपाल सरकारको कूल बजेट	१२,७८,९९,४९	१३,१५,१६,१७	१५,३२,९६,७१	१४,७४,६४,५४	१६,४७,५७,६७	१७,९३,८३,७३	

स्रोतः विभिन्न बर्षका बजेट बक्तव्य तथा वित्तीय हस्तान्तरण पुस्तिका

संविधानको धारा ६० (३) अनुसार प्रदेश र स्थानीय तहले प्राप्त गर्ने वित्तीय समानीकरण अनुदान हस्तान्तरणको परिमाण आयोगको सिफारिशमा हुने व्यवस्था गरेको छ। अर्थ मन्त्रालयबाट बजेट विनियोजन एवं वित्तीय हस्तान्तरण गर्दा आयोगको सिफारिश भन्दा देहायबमोजिम केही फरक परिमाणमा विनियोजन तथा हस्तान्तरण भएको देखिन्छ। संघीयता कार्यान्वयनको क्रममा संविधान, कानुन तथा आयोगका सिफारिश कार्यान्वयनमा ध्यान दिनु आवश्यक छ।

वित्तीय समानीकरण अनुदानसम्बन्धी सिफारिश एवं कार्यान्वयनको अवस्था

(रु लाखमा)

आर्थिक बर्ष	सरकारको तह	आयोगको सिफारिश	बजेट विनियोजन	रकम हस्तान्तरण
२०७५/७६	प्रदेश	५०,२९,८६	५०,२९,८६	५०,२९,८६
	स्थानीय तह	८५,२०,७५	८५,२०,७५	८५,२८,१९
२०७६/७७	प्रदेश	५५,२९,८६	५५,२९,८६	५५,२९,८६
	स्थानीय तह	८९,९४,७०	८९,९४,७०	८९,९१,३०
२०७७/७८	प्रदेश	५७,५७,००	५५,१९,५०	५५,१९,५०
	स्थानीय तह	९३,७४,००	९०,०५,५०	८९,९७,३३
२०७८/७९	प्रदेश	५७,९५,४८	५७,९५,४८	-
	स्थानीय तह	९४,५५,७८	९४,५५,७८	-

स्रोत: राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको तेस्रो बार्षिक प्रतिवेदन, २०७८

११. वैदेशिक सहायता र आन्तरिक ऋण

वर्तमान संविधान एवम् संघीय कानुनले गरेको व्यवस्थाअनुसार वैदेशिक सहायता ऋण तथा अनुदान लिने अधिकार नेपाल सरकारमा रहेको छ । नेपाल सरकारले यस्तो सहायता लिँदा देशको समष्टीगत आर्थिक स्थायित्त्व हुने गरी लिनु पर्दछ। नेपाल सरकारले विकास साझेदार संग वित्तीय सम्झौता गरी प्रदेश तथा स्थानीय तहबाट कार्यान्वयन हुने आयोजना वा कार्यक्रमको लागि वैदेशिक सहायता लिई अनुदानको हकमा सशर्त अनुदानको माध्यमबाट र ऋणको हकमा सहायक ऋण सम्झौता गरी सहायता परिचालनको लागि प्रदेश वा स्थानीय तहमा पठाउन सक्नेछ। प्रदेश तथा स्थानीय तहले नेपाल सरकारको पूर्व स्वीकृती विना कुनै पनि किसिमको वैदेशिक सहायता लिन वा वैदेशिक अनुदान वा सहयोगमा कुनै योजना वा कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्न वा गराउन सक्ने छैनन। अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को प्रावधान अनुसार वैदेशिक सहायताको परिचालन देहायको राष्ट्रिय आवश्यकता र प्राथमिकताका आधारमा गर्नु पर्नेछ । (क) भौतिक पूर्वाधारको निर्माण, मर्मत र जिर्णोद्धार, (ख) शिक्षा, स्वास्थ्य र मानव विकास, (ग) स्वदेशी उत्पादन र उत्पादकत्त्व बृद्धि, (घ) स्वदेशमा रोजगारी सिर्जना र क्षमता विकास, (ङ) विपद् व्यवस्थापन, (च) विज्ञान तथा प्रविधिको विकास र हस्तान्तरण, (छ) वातावरण संरक्षण र जलवायु परिवर्तन, (ज) सार्वजनिक निजी साझेदारीमा गरिने लगानी, (झ) सार्वजनिक निजी, सहकारी र सामुदायिक क्षेत्रको क्षमता नपुगेको क्षेत्र मध्ये नेपाल सरकारले वैदेशिक सहायता लिन उपयुक्त हुने भनी निर्धारण गरेका क्षेत्रहरू ।

नेपाल सरकार, प्रदेश तथा स्थानीय तहले राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिसमा आन्तरिक ऋण लिन सक्ने व्यवस्था अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ ले गरेको छ ।साथै प्रदेश तथा स्थानीय तहले आन्तरिक ऋण लिनु अघि नेपाल सरकारको सहमति लिनु पर्ने कानुनी प्रावधान रहेको छ ।

उक्त ऐनको दफा १५ ले प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई नेपाल सरकारले ऋण दिनसक्ने व्यवस्था समेत गरेको छ। नेपाल सरकार तथा प्रदेशले प्रचलित कानुनको अधिनमा रही ऋणपत्र जारी गरी आन्तरिक ऋण उठाउन सक्ने र प्रदेश तथा स्थानीय तहले आन्तरिक ऋण लिन नेपाल सरकारको सहमति माग गर्दा आन्तरिक ऋण लिन खोजिएको योजना, योजनाबाट प्राप्त हुन सक्ने प्रतिफल र उपलब्धि, ऋण भुक्तानी योजना, ऋण दिने संस्थाको विवरण सहितको प्रस्ताव अर्थ मन्त्रालय समक्ष पेश गर्नु पर्नेछ । उपर्युक्तानुसार पेश भएको प्रस्ताव कार्यान्वयन योग्य देखिएमा नेपाल सरकारले सम्बन्धित प्रदेश वा स्थानीय तहलाई आन्तरिक ऋण लिन सहमति दिन सक्ने व्यवस्था छ ।

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले गरेको तीनै तहका सरकारको ऋणको सीमा सिफारिशअनुसार नेपाल सरकारले अनुमानित गार्हस्थ उत्पादनको ५.५ प्रतिशिमा नबढ्ने गरी आन्तरिक ऋण उठाउन सक्ने, प्रदेशले नेपाल सरकारबाट प्राप्त हुने राजस्व बाँडफाँड र प्रदेश सरकारको आफ्नो आन्तरिक स्रोतबाट प्राप्त हने राजस्वको योगफलको १२ प्रतिशतमा नबढ्नेगरी आन्तरिक ऋण उठाउन सक्ने र स्थानिय तहले नेपाल सरकार र प्रदेश सरकारबाट प्राप्त हुने राजस्व बाँडफाँड र स्थानीय तहको आफ्नो आन्तरिक स्रोतबाट प्राप्त हने राजस्वको योगफलको १२ प्रतिशतमा नबढ्नेगरी आन्तरिक ऋण उठाउन सक्ने सिफारिश भएकोछ। अन्तर सकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ दफा १५ अनुसार नेपाल सरकारले सम्झौता गरी प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई ऋण दिन सक्ने प्रावधान रहेकोछ। आवश्यक कार्यविधि एवं अन्य कारणले हाल सम्म प्रदेश तथा स्थानीय तहले आन्तरिक ऋण लिने कार्य शुरु भएको छैन। प्रदेश तथा स्थानीय तहमा अन्तर्राष्ट्रिय विकास सहायता परिचालनसम्बन्धी मापदण्ड भने नेपाल सरकारले तयार गरी लागु गरी सकेको छ।

१२. निचोड: नेपालमा वित्तीय संघीयता कार्यान्वयनमा देखिएका चुनौति, समस्या एवं समाधान

मुलुकले संघीय शासन प्रणाली अंगिकार गरे पश्चात वित्तीय संघीयताको सफल कार्यान्वयन हाम्रो लागि ठुलो चुनौतिको रुपमा रहेको थियो। हाल वित्तीय संघीयता कार्यान्वयनको पाँच बर्ष व्यतित भइसकेको छ। विश्वमा संघीय शासन प्रणाली अगालेका मुलुकहरूको इतिहासको तुलनामा नेपालले यसको कार्यान्वयमा छिट्टै राम्रो सफलता प्राप्त गरेको कुरा यस क्षेत्रका राष्ट्रिय एवं अन्तर्राष्ट्रिय विज्ञहरूले विभिन्न मञ्चहरूमा व्यक्त गर्ने गरेका छन । वित्तीय संघीयताको विषय नेपालको लागि नयाँ भएको हुनाले यसको अभ्यास गर्दै जाँदा यसको सकरात्मक नतिजा तर्फ पुग्न सकिने विश्वास गर्न सकिन्छ । नेपालमा वित्तीय संघीयता कार्यान्वयनमा देखिएका चुनौति, समस्या एवं समाधानका उपायहरू देहाय अनुसार उल्लेख गर्ने प्रयास गरिएको छ।

- **स्रोत व्यवस्थापन**

  वित्तीय संघीयताको मुख्य चुनौति नै स्रोतको कुशल व्यवस्थापन हो। नेपाल सरकारको कूल बजेटको ठुलो अंश संघीय सरकारको अनिवार्य दायित्त्वहरू साधारण खर्च तथा आन्तरिक र वैदेशिक ऋणको साँवा व्याज लगायतका भुक्तानीमा हुन्छ। प्रदेश र स्थानीय तहको लागि राजस्व बाँडफाँड, वित्तीय समानीकरण अनुदान, सशर्त अनुदान, समपुरक अनुदान र विशेष अनुदानका लागि कूल बजेटको तीस प्रतिशतभन्दा बढी रकम हस्तान्तरण हुने हुनाले संघीय सरकारलाई स्रोत व्यवस्थापनको गम्भिर चुनौति रहेको छ। सङ्घीयता कार्यान्वयनको क्रममा खर्च बढ्न गएको तथा संघीयता कार्यान्वयन महंगो भयो भन्ने आवाज उठदै आएको छ। यस परिप्रेक्ष्यमा प्रदेश र स्थानीय तहको राजस्व अधिकार अन्तर्गत स्रोत परिचालनमा गम्भीर रुपमा ध्यान दिदै अनावश्यक खर्च कटौतीमा पहल हुनु अति जरुरी भएको छ।

- **राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सफारिश पूर्णत लागु नभएको अवस्था**

संविधानको धारा ६० (३) अनुसार प्रदेश र स्थानीय तहले प्राप्त गर्ने वित्तीय समानीकरण अनुदान हस्तान्तरणको परिमाण आयोगको सिफारिशमा हुने व्यवस्था भएको तर अर्थ मन्त्रालयबाट वित्तीय हस्तान्तरण गर्दा आयोगको सिफारिश, बजेट प्रस्ताव र हस्तान्तरणमा देहायबमोजिम केही फरक परिमाणमा भएको देखिन्छः

१) आ. ब. २०७५/७६ मा आयोगको सिफारिश र बजेट प्रस्ताव भन्दा रु ७ करोड ४४ लाख बढी हस्तान्तरण

२) आ. ब. २०७६/७७ मा आयोगको सिफारिश र बजेट प्रस्ताव भन्दा रु ३ करोड ४० लाख कम हस्तान्तरण

३) आ. ब. २०७७/७८ मा आयोगको सिफारिश भन्दा रु ४ अर्व ६ करोड कम वजेट प्रस्ताव र वजेट प्रस्ताव भन्दा रु ८ करोड १७ लाख कम हस्तान्तरण

संविधानको भावनाअनुरुप आयोगको सिफारिश पूर्णत लागु नभएको हुनाले आयोग र नेपाल सरकारवीच सामन्जस्यता हुनु आवश्यक देखिन्छ।

- **प्रदेश तथा स्थानीय तहमा आन्तरिक स्रोत परिचालनमा कमी**

वित्तीय संघीयताको वर्तमान व्यवस्था अनुसार प्रदेश तथा स्थानीय तहको कूल आयमा आन्तरिक आयको योगदान न्यून रहेको छ। आम्दानी भन्दा खर्चको योजनामा ध्यान दिने परिपाटीको विकास भएको, स्रोत परिचालनको लागि क्षमता विकास, प्रविधिको उपयोग र सूचना प्रणालीको विकास एवं सुदृढीकरण हुन नसकेको, राजस्व प्रक्षेपण पद्धति कमजोर रहेको, राजस्वका दर निर्धारणमा सरोकारवालासँग पर्याप्त छलफल, संवाद र गृहकार्य हुन नसकेको, कार्यकारी निर्णयबाट कर तथा जरिवाना छुट दिने गरेको अवस्था रहेको हुनाले उल्लिखित बिषयहरूमा ध्यान दिई आन्तरिक राजस्व परिचालनमा बृद्धि गर्नेतर्फ गम्भिर भएर सोच्नु जरुरी भईसकेको छ।

- **आवश्यक कानुन निर्माणमा ढिलाई**

वित्तीय संघीयता कार्यान्वयनको सन्दर्भमा आवश्यक कानुनहरू पूर्णत निर्माण हुन नसकेको अवस्था छ। प्राकृतिक स्रोत र साझा अधिकारका विषय, प्रदेश तथा स्थानीय तहले ऋण लिने सम्बन्धमा कानुन/ कार्यविधि निर्माणमा गर्ने बिषय लगायतका आवश्यक कानुनहरू निर्माणमा ढिलाई भएको हुनाले आवश्यक कानुन तथा कार्यविधि छिटो निर्माण गर्नुपर्ने अवस्था छ।

- **संविधान र कानुनका प्रावधान बाझिएको अवस्था**

संविधानको धारा ६०(३) अनुसार प्रदेश र स्थानीय तहले प्राप्त गर्ने वित्तीय हस्तान्तरणको परिमाण आयोगको सिफारिश मा हुने व्यवस्था रहेको छ तर समपूरक र विशेष अनुदान हस्तान्तरणको लागि आयोगको सिफारिश आवश्यक नपर्ने कानुनी तथा कार्यविधिको व्यवस्था रहेको छ। समपूरक र विशेष अनुदान शुरुका बर्षमा अर्थ मन्त्रालय र पछिल्ला बर्षहरूमा राष्ट्रिय योजना आयोगबाट हस्तान्तरणको लागि सिफारिश हुने व्यवस्था कार्यविधिले गरेको सन्दर्भमा संविधान र कानुनमा एकरुपता ल्याउन उपयुक्त हुने देखिन्छ।

- **Fiscal Gap Analysis**

खर्चको आवश्यकता र राजस्व क्षमताको आधारमा वित्तीय समानीकरण अनुदान वितरण गर्ने संवैधानिक व्यवस्था भएता पनि हाल सम्म प्रदेश तथा स्थानीय तहहरूको वास्तविक Fiscal Gap Analysis नभएको हुनाले सबै प्रदेश र स्थानीय तहको यथार्थ Fiscal Gap पत्ता लगाउनको लागि निश्चित क्षेत्र जस्तै शिक्षा, स्वास्थ्य, खानेपानी, बिजुली, सडक लगायतका आधारमा अध्ययन अनुसन्धान तथा विश्लेषण गरी सबै सरकारको Fiscal Gap पत्ता लगाउनु आवश्यक छ।

- **Database Management**

वित्तीय संघीयताको सफल कार्यान्वयनको लागि सबै प्रदेश र स्थानीय तहको आर्थिक तथा सामाजिक विकासको स्तर, राजस्व संकलन तथा खर्च आवश्यकता लगायतका तथ्यांक सहितको Database अति आवश्यक हुन्छ। तसर्थ तीनै तहका सरकारको उल्लिखित विषयका आवश्यक तथ्यांक सहितको Database तयार गर्न ढिला गर्नु हुदैन।

- **टुक्रे आयोजनाहरूमा रकम छरिनु**

संघबाट प्रदेश र स्थानीय तहमा र प्रदेशबाट स्थानीय तहमा सशर्त, समपुरक र विशेष अनुदान मार्फत स-साना कार्यक्रममा रकम विनियोजन हुनाले यसबाट स्रोतको प्रभावकारी उपयोग नहुने, आयोजना दोहोरो पर्ने र दीर्घकालीन विकासको लक्ष्य हासिल हुन नसक्ने हुनाले अनुदान हस्तान्तरणका वर्तमान ढाँचा एवं विधिका सम्बन्धमा अध्ययन अनुसन्धान गर्ने समय अव भइसकेको छ।

- **अनुदान हस्तान्तरणको वर्तमान मोडेल**

वित्तीय संघीयताको वर्तमान मोडेल अनुसार वित्तीय समानीकरण, सशर्त, समपुरक र विशेष अनुदान गरी चार प्रकारका अनुदानको रुपमा वित्तीय हस्तान्तरण भइरहेको परिप्रेक्ष्यमा सशर्त, समपुरक र विशेष अनुदानका सम्बन्धमा विश्लेषण गरी Revision गर्नु आवश्यक भईसकेको छ। सशर्त, समपुरक र विशेष अनुदानलाई Merge गरेर सशर्त अनुदान कायम गर्ने र सो भित्र समपुरक र विशेष अनुदानका कार्यक्रम पनि समावेश गर्ने गरी वित्तीय हस्तान्तरणको मोडेल देहायअनुसार विकास गर्न सान्दर्भिक देखिन्छः

वित्तीय हस्तान्तरण = राजस्व बाँडफाँड, वित्तीय समानीकरण अनुदान र सशर्त अनुदान

- **वित्तीय जोखिम/आर्थिक अनियमितता/बेरुजु**

वित्तीय संघीयता कार्यान्वयनको पाँच बर्षको अवधिमा प्रदेश तथा स्थानीय तहमा संस्थागत संरचना कमजोर हुनु, खर्च गर्ने क्षमता कम हुनु, आर्थिक अनियमितता र बेरुजु बढदै जानु, डोजरे विकास हावी हुनु जस्ता समस्या रहेका छन। तसर्थ क्षमता विकास र सुशासनमा जोड दिने, आर्थिक अनियमितता र बेरुजु कम गर्न प्रवर्दनात्मक र निरोधात्मक उपाय अपनाउने, प्रचलित सार्वजनिक खरिद कानुनको पालनामा जोड दिने तथा आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली विकास गर्ने लगायतका विषयहरूमा ध्यान दिनु जरुरी छ।

- **राजस्वका साझा अधिकार सम्बन्धमा**

साझा अधिकारको रुपमा रहेका पर्यटन शुल्क, बिज्ञापन कर, मनोरञ्जन करहरू प्रचलित मु.अ.कर ऐनले

प्रतिस्थापन गरेका करहरू भएको हुनाले यी राजस्व अधिकारलाई संविधान संशोधनबाट स्थानीय तहले स-सानो शुल्कको रुपमा मात्र उठाउने गरी व्यवस्था मिलाउनु सान्दर्भिक हुन्छ।

- **प्रदेशबाट स्थानीय तहलाई वित्तीय हस्तान्तरण सम्बन्धमा**

  आफ्नो एकल राजस्व अधिकार शुन्य सरह रहेका प्रदेश सरकारले संघीय सरकारबाट प्राप्त रकम एवं स्थानीय तहसंग हुने राजस्व बाँडफाँडबाट प्राप्त रकम स्थानीय तहमा स-सानो परिमाणमा हस्तान्तरण गर्दा रकम छरिएर उल्लेख्य उपलब्धि हासिल हुन सक्दैन। तसर्थ प्रदेशबाट स्थानीय तहमा कुनै एक वा दुईवटा अनुदान मात्र खास खास स्थानीय तहमा विशेष योजना तथा कार्यक्रममा हस्तान्तरण गर्ने प्रवन्ध गर्नु उपयुक्त हुन्छ।

- **संघ र प्रदेशबाट वित्तीय हस्तान्तरण भएको रकमको अनुगमन सम्बन्धमा**

  संघबाट प्रदेश र स्थानीय तहमा तथा प्रदेशबाट स्थानीय तहमा भएको वित्तीय हस्तान्तरणको उपयोग एवं प्रभावकारिताका सम्बन्धमा संघ तथा प्रदेशबाट Check, Supervision, Monitoring र Control को प्रबन्ध भएन । यस विषयमा ध्यान पुऱ्याउनु आवश्यक देखिन्छ ।

अन्य

- संविधानको धारा २३४ मा व्यवस्था गरिएको प्रधानमन्त्रीले अध्यक्षता गर्ने अन्तर प्रदेश परिषद र अन्तर-सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को दफा ३३ मा व्यवस्था भएको नेपाल सरकारका अर्थमन्त्री संयोजक रहने अन्तर सरकारी वित्त परिषदका बैठक नियमित रुपमा गरी समग्र संघीयता एवं वित्तीय संघीयताको ५ बर्षको मूल्यांकन गरी कार्यान्वयनको क्रममा देखा परेका Issue हरू छलफल गरी वित्तीय संघीयताको कार्यान्वयनमा सहजता ल्याई मुलुकको उपलब्ध साधन स्रोतको अधिकतम उपयोगमा ध्यान दिनु आवश्यक छ।
- प्रदेश सरकार तथा स्थानीय सरकारले कानुन निर्माण गर्दा एकरुपता कायम गर्ने र राजस्वका दरहरूमा पनि एकरुपता कायम गर्ने तर्फ विचार गर्नु आवश्यक छ।
- आ.ब. को बीचमा सशर्त अनुदानमा कार्यक्रम थप गरी रकम हस्तान्तरण गर्ने गरिएकोमा सो प्रचलनको अन्त्य गर्नु जरुरी छ।
- शहरी क्षेत्रका स्थानीय सरकारहरूले राजस्व परिचालनमा सुधार गर्न घर वहाल करमा जोड दिनु पर्दछ।
- राजस्व परिचालनमा प्रविधिको प्रयोग बढाउने र करका क्षेत्र पहिचान गरी करको दायरा फराकिलो बनाउने तर्फ ध्यान दिनु जरुरी छ।
- कतिपय स्थानीय तहले बजेट तोकिएको समयमा नल्याएको हुनाले समयमा बजेट पेशगर्ने प्रवन्ध मिलाउनु अपरिहार्य छ।
- वित्तीय जबाफदेहिता, पारदर्शिता एवं सेवा प्रबाहमा गुणस्तरीयता कायम गर्दै स्रोत र साधनको अधिकतम उपयोग गर्ने तर्फ सवै सजग रहनु आवश्यक छ।

सन्दर्भ सामग्री

अन्तर-सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४

स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४

आर्थिक सर्वेक्षणहरू (अर्थ मन्त्रालय)

आर्थिक वर्ष २०७९/८० को लागि समपूरक अनुदान आयोजना/कार्यक्रम छनोट समितिको प्रतिवेदन (रा.यो.आ.)

आ. व. २०७९/८० मा विशेष अनुदानबाट सञ्चालन हुने आयोजना/कार्यक्रमको लागि रकम बाँडफाँड सम्बन्धी प्रतिवेदन (रा.यो.आ.)

नेपालको संविधान, २०७२

प्रदेश तथा स्थानीय तहमा अन्तर्राष्ट्रिय विकास सहायता परिचालनसम्बन्धी मापदण्ड, २०७६

विशेष अनुदान सम्बन्धी (तेस्रो संशोधन) कार्यविधि, २०७७

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग जानकारी पुस्तिका, २०७७

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको तेस्रो बार्षिक प्रतिवेदन, २०७८

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगका सिफारिशहरू

समपूरक अनुदानसम्बन्धी कार्यविधि (तेस्रो संशोधन), २०७७

Musgrave, R.A. (1959). The Theory of Public Finance. New York, McGraw-Hill.

https://mof.gov.np/

https://www.nnrfc.gov.np/

https://www.npc.gov.np/

अनुसन्धानको सन्दर्भमा वास्तविक धनीको पहिचान

ऋषिराम पोखरेल*

सारांश

वास्तविक धनीको पहिचानले अनुसन्धानको प्रभावकारितामा महत्त्वपूर्ण भूमिका खेल्दछ। ग्राहक, कारोबार, सम्पत्ति कानुनी व्यक्ति वा कानुनी प्रबन्ध उपर प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्ष रूपमा स्वामित्व हुने, नियन्त्रण राख्ने, निर्देशन दिन वा प्रभाव पार्नसक्ने अन्तिम हिताधिकारीका रूपमा रहेको प्राकृतिक व्यक्ति नै वास्तविक धनी हो। वास्तविक धनीको पहिचान अनुसन्धानको एक महत्त्वपूर्ण आयाम हो। कुनै पनि अनुसन्धानकालागि वास्तविक धनीको पहिचानले अहम महत्त्व राख्दछ। यसका आधारमा अनुसन्धानको गुणस्तर मापन गर्न सकिन्छ । वास्तविक धनीको सही रूपमा पहिचान हुन सकेमात्र अनुसन्धानको उद्देश्य प्राप्त गर्न सकिन्छ। यसकालागि Risk and Context का आधारमा राष्ट्रको जोखिमको पहिचान गरी, अन्तर्राष्ट्रिय मापदण्ड, विधि, दृष्टिकोण र असल अभ्यासलाई समेत मध्यनजर राखी नीति, कानुन र मार्गदर्शन तयार गरी प्रभावकारी रूपमा कार्यान्वयन गर्न आवश्यक देखिन्छ। वास्तविक धनी पहिचान तथा प्रतिवेदन गर्ने, एकल दृष्टिकोण भन्दा बहुआयामिक दृष्टिकोण उपयुक्त हुन्छ । वास्तविक धनीको पहिचानले सम्पत्ति शुद्धीकरण तथा आतंकवादी क्रियाकलापमा वित्तीय लगानी निवारण लगायतका अनुसन्धान र तहकिकातको गुणस्तरमा अभिवृद्धि गर्न सहयोग पुग्ने अपेक्षा गर्न सकिन्छ ।

पृष्ठभूमि

विश्व अर्थतन्त्रको वाणिज्य र उद्यमशीलताको क्षेत्रमा कर्पोरेट साधनहरू (corporate vehicle) जस्तै कम्पनी, ट्रष्ट(गुठी), प्रतिष्ठान, साझेदारी र अन्य प्रकारका कानुनी व्यक्ति र प्रबन्धहरूको महत्त्वपूर्ण योगदान रहदै आएको देखिन्छ। कतिपय अवस्थामा कर्पोरेट साधनहरू सम्पत्ति शुद्धीकरण तथा आतंकवादी क्रियाकलापमा वित्तीय लगानी, भ्रष्ट्राचार, राजस्व छली जस्ता गैर कानुनी क्रियाकलापमा दुरूपयोग हुने गरेको पाइन्छ। अपराधिक व्यक्तिहरूले गैर कानुनी रूपमा आर्जन गरेको सम्पत्ति लुकाउन वा रूपान्तरण गर्न कानुनी व्यक्ति/प्रबन्धको प्रयोग गर्ने प्रवृति बढेको FATF को अध्ययनले देखाएको छ। सम्पत्ति शुद्धीकरण तथा आतंकवादी क्रियाकलापमा वित्तीय लगानी, कर छली, भ्रष्टाचार तथा संगठित अपराधको रोकथामकालागि कानुनी व्यक्ति/प्रबन्धको पारदर्शिताले महत्त्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गर्ने अपेक्षा गर्न सकिन्छ। FATF का सुझावहरूले सदस्य राष्ट्रहरूले कानुनी व्यक्ति/प्रबन्ध सम्बन्धी आधारभूत तथा वास्तविक धनी सम्बन्धी सत्य एवं अद्यावधिक जानकारी प्राप्त हुने तथा त्यसमा कानुन कार्यान्वयन गर्ने निकायहरूको सहज पहुँचको

* निर्देशक, सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभाग

व्यवस्था गर्नु पर्नेमा जोड दिन्छ । यसको न्यूनीकरणकालागि कानुनी व्यक्ति/प्रबन्धको वास्तविक धनीको पहिचान महत्त्वपूर्ण रहन्छ। जबसम्म वास्तविक धनीसम्म पुग्न सकिदैन तबसम्म वित्तीय अपराध न्यूनीकरणको अपेक्षा गर्न सकिदैन। वास्तविक धनीसम्म पुग्न नसकि केवल भरियालाई कारबाही गरेर अपराध न्यून हुन सक्दैन। प्रस्तुत लेखमा कानुनी व्यक्ति र कानुनी प्रबन्धका वास्तविक धनीको पहिचान, वास्तविक धनी पहिचान गर्ने विधि, दृष्टिकोण, वास्तविक धनीसम्बन्धी सूचनामा पहुँच, कानुनी व्यवस्था हालसम्म भए गरेका प्रयास, चुनौती र सुझावलाई संक्षिप्त रूपमा समेटने प्रयास गरिएको छ ।

परिचय

सम्पत्ति शुद्धीकरण (मनी लाउण्डरिङ्ग) निवारण ऐन, २०६४ का अनुसार —"वास्तविक धनी भन्नाले ग्राहक, कारोबार, सम्पत्ति कानुनी व्यक्ति वा कानुनी प्रबन्ध उपर प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्ष रूपमा स्वामित्व हुने, नियन्त्रण राख्ने, निर्देशन दिन वा प्रभाव पार्नसक्ने अन्तिम हिताधिकारी वा धनीको रूपमा रहेको प्राकृतिक व्यक्ति संझनु पर्छ" । FATF का अनुसार **Beneficial owner** refers to the natural person who ultimately own or controls a customers and or the natural person on whose behalf a transaction is being conducted. It also includes those persons who exercise ultimate effective control over a legal person or arrangement.

वास्तविक धनी केवल प्राकृतिक व्यक्तिमात्र हुन सक्दछ। जसले कम्पनी/कानुनी प्रबन्धका हरेक क्रियाकलापमा नियन्त्रण गर्ने हैसियत राख्दछ। कुनै कम्पनी/कानुनी प्रबन्धको सम्पत्ति नियन्त्रण गर्ने अन्तिम प्राकृतिक व्यक्ति वास्तविक धनी हो भने कानुनी पद धारणगर्ने व्यक्ति वा संरचना वा कर्पोरेटलाई कानुनी धनी भनिन्छ। कानुनी व्यक्ति/कानुनी प्रबन्धका आधारमा गरिएको व्यवसायिक क्रियाकलाप जुन प्राकृतिक व्यक्तिका लागि गरिएको हुन्छ वा निर्णय प्रक्रियामा जुन व्यक्तिको प्रभावकारी नियन्त्रण रहेको हुन्छ, त्यस्तो व्यक्ति नै वास्तविक धनी हो।

आपराधिक प्रकृतिको व्यक्तिले आफ्नो वास्तविक पहिचान लुकाएर विभिन्न फर्म, कम्पनीहरू तथा कानुनी प्रबन्धलाई प्रयोग गरी गैर कानुनी रूपमा आर्जन गरेको सम्पत्तिलाई कानुनी रूपमा प्राप्त गरेको भनी देखाउन त्यस्ता फर्म तथा कम्पनी र कानुनी प्रबन्ध उपर अप्रत्यक्ष रूपमा नियन्त्रण कायम गरेका हुन्छन। कामदार वा कर्मचारीका नाममा फर्म/कम्पनी दर्ता गरी कारोबार गर्ने बैंक ठगी वा राजस्व चुहावट गरी फरारहुने गरेका घटनाहरू विगतमा भएका धेरै दृष्टान्तहरू पाइन्छ।

वास्तविक धनीको पहिचान र पारदर्शिता बीच घनिष्ठ सम्बन्ध रहेको हुन्छ। यसले वास्तविक धनी सम्बन्धी सूचना घोषणा गर्ने, त्यसलाई केन्द्रिय रूपमा भण्डारण गर्ने र त्यसमा सर्वसाधारणको पहुँचलाई कसरी व्यवस्थापन गरिएको छ भन्ने कुरामा जोड दिन्छ । FATF का अनुसार "**Beneficial ownership transparency** means that the ultimate owners of an entity i.e. The natural person who controls an entity possibly through a web of different companies, trusts, foundation or other entities are disclosed through a central public registry."

व्यक्ति, कम्पनी र गुठी सम्बन्धी अभिलेखलाई वर्गीकरण गरी सूचनाको हक र गोपनियताबीच संतुलन कायम गरी त्यस्ता सूचनाहरू खुला रूपमा सरोकारवालाहरूको पहुँच अभिवृद्धि हुने गरि प्रकाशन गरिनु पर्दछ । यसबाट पारदर्शिताको अभिवृद्धि हुने अपेक्षा गर्न सकिन्छ ।

वास्तविक धनीको पहिचान

व्यावसायिक कार्यबाट अन्ततः लाभ लिने प्राकृतिक व्यक्तिको पहिचान गर्ने पद्धतिको अवलम्वन नै सामान्य अर्थमा वास्तविक धनीको पहिचान हो। वास्तविक धनीको पहिचान गर्ने दायित्व व्यवसाय वा कम्पनी दर्ता गर्ने निकाय, वित्तीय र गैर वित्तीय कारोबार गर्ने निकाय, कानुनी/वित्तीय परामर्श प्रदान गर्ने व्यवसाय र कम्पनी वा ट्रष्ट आदिमा रहन्छ। वास्तविक धनी सम्बन्धी सूचना सम्बन्धित निकायबाट प्राप्त गरी विश्लेषणका आधारमा यथार्थ रहे नरहेको यकिन गर्नु पर्दछ। कानुनी व्यक्तिको नियन्त्रणकारी स्वामित्व वा हित प्रत्यक्ष रूपमा वा अन्य निकाय वा प्रबन्धको श्रृखलामार्फत आफूसँग राख्ने प्राकृतिक व्यक्तिको पहिचान गर्ने र सम्पुष्टी गर्नु पर्दछ। यस्तो नियन्त्रण वा हित शेयर, मताधिकार, सम्पत्ति वा अन्य अधिकारमार्फत गर्न सकिन्छ। यसबाट वास्तविक धनी पहिचान गर्न नसकिए व्यक्तिगत वा आर्थिक प्रभाव, वैयक्तिक सम्बन्ध, वित्तको उपलब्धता, ऐतिहासिक वा करारीय सम्बन्ध, कम्पनीको सम्पत्तिको प्रयोग वा लाभ आदिका माध्यमबाट वास्तविक धनीको पहिचान गर्न सकिन्छ ।

वास्तविक धनीको पहिचान किन आवश्यक छ ?

- समानुपातिक, प्रभावकारी र निरुत्साहनमुखी सजायका लागि,
- यसले चाखको द्वन्द्व (conflict of interest) पहिल्याई त्यसको रोकथाम गर्न,
- सदाचारिता कायम गर्दै उत्तरदायित्वको मूल्य अभिवृद्धि गर्न,
- भ्रष्ट्राचार न्यूनीकरण गर्दै सुशासन कायम गर्न,
- वित्तीय स्वच्छता कायम गर्न,
- अपराधिक सम्पत्तिको प्रयोगलाई न्यूनिकरण गर्न,
- निर्दोष तेश्रो पक्षको संरक्षण गर्न,
- अपराधमा संलग्नलाई कानुनको दायरामा ल्याउन,
- STR/SAR/TTR को गुणस्तर अभिवृद्धि गर्न,
- जोखिमको विश्लेषण गरी त्यसको प्रभावकारी व्यवस्थापन गर्न,
- गैर कानुनी सम्पत्ति जफत गरी आपराधिक प्रवृतिलाई निरुत्साहित गर्न,
- गैरकानुनीको सम्पत्तिको छिद्र पहिचान गरी AML/CFT न्यूनीकरण गर्न,
- अपराधको नेटवर्क पहिचान गरी कमजोर बनाउँन,
- अपराधको नेटवर्क पत्तालगाई अपराधको स्रोतसम्म पुग्न र
- समग्रमा अनुसन्धानको गुणस्तर अभिवृद्धि गर्न ।

वास्तविक धनी लुकाउन प्रयोग हुन सक्ने उपकरण/विधिहरू

FATF को पारदर्शिता र वास्तविक धनी सम्बन्धी निर्देशन, २०१४ का अनुसार वास्तविक धनी लुकाउन प्रयोग हुन सक्ने उपकरण/विधिहरू निम्न छन्:-

- ❖ शेल कम्पनी स्थापना गरेर (Shell companies),
- ❖ मध्यस्थकर्ताका रूपमा काम गर्ने पेशाकर्मीको प्रयोग गरेर (Use of intermediaries in forming legal persons)
- ❖ ट्रष्ट तथा अन्य कानुनी प्रबन्धको प्रयोग गरेर (Trust and other legal arrangement),
- ❖ कम्पनीको शेयरहोल्डर तथा निर्देशकको रूपमा परिवारका सदस्य वा नातेदारलाई अनौपचारिक रूपमा नियुक्त गरेर (Informal nominee shareholders and directors-close, associates and family),
- ❖ कानुनी व्यक्तिलाई कम्पनीको निर्देशक नियुक्त गरेर (Unrestricted use of legal persons as directors),
- ❖ कम्पनीको शेयरहोल्डर तथा निर्देशकहरू नियुक्त गर्ने व्यक्तिको परिचय नखुलाएर (Formal nominee shareholders and directors-where the identity of the nominators is un disclosed),
- ❖ शेयर स्वामित्व कायम गर्न तथा हस्तान्तरण गर्न सहज पद्धति अवलम्वन गरेर (Bearer shares and bearer share warrants),
- ❖ बहुतह शेयर भएका खास गरी कानुनी व्यक्तिको नाममा शेयर भएका कम्पनीहरूको प्रयोग गरेर आदि (Complex ownership and control structures)

वास्तविक धनीको पहिचान गर्न देहाय बमोजिमको अभिलेख राख्ने व्यवस्था रहेको पाइन्छ।

व्यक्तिगत अभिलेख	**कम्पनीको अभिलेख**	**सम्बन्ध सम्बन्धी अभिलेख**
नामः	नामः	शेयर होल्डिङ
नागरिकता/पासपोर्ट नं.	ठेगाना/दर्ताभएको क्षेत्रः	मताधिकार
स्थायी लेखा नम्बरः	कम्पनी दर्ता नं./स्था.ले.नं.	शेयरहोल्डरको प्रतिशत
राष्ट्रियता/बासिन्दा व्यक्तिः	स्थापना मितिः	प्रत्यक्ष/अप्रत्यक्षः
जन्म मिति र स्थान	विघटन भएको मितिः	सम्बन्ध सुरुवात भएको मितिः
बसोबासको स्थान		सम्बन्ध अन्त भएको मितिः
सम्पर्क नम्बर		

वास्तविक धनी सम्बन्धी सूचनामा पहुँच

वास्तविक धनी सम्बन्धी सूचनामा सर्वसाधारणको पहुँच स्थापित गर्ने सन्दर्भमा वेलायतले पहिलो पटक सन् २०१६ मा वास्तविक धनीको राष्ट्रिय सार्वजनिक रजिष्टरको अवधारणा ल्याएको पाइन्छ। वेलायतमा वास्तविक धनीलाई Persons of Significant Control-PSCs भन्ने गरिन्छ ।यस सम्बन्धी सूचना कम्पनी हाउसले राख्ने र प्रकाशन गर्दछन्,जसमा सर्वसाधारण समेत खुला पहुँच हुने व्यवस्था रहेको छ।वेलायतले पारदर्शिता र गोपनियताका बीच संतुलन कायम गर्न सामान्य अभिलेख संरक्षण नियमनको व्यवस्था गरेको छ ।युरोपियन युनियनको अभिलेख सुरक्षण ऐनका आधारमा गरिन्छ। जन्म मिति, स्थायी बसोबासको ठेगाना जस्ता संवेदनशील सूचनाहरू खुला गरिदैन।कुनै व्यवसाय प्रति धम्की आई सम्बन्धित व्यक्ति/निकायको अनुरोधमा त्यस्ता सूचना छानबिन गरी खुला सूचनाबाट हटाइन्छ ।सन् २०१७ मा स्लोभाकियाले

पनि यसलाई प्रयोगमा ल्याएको देखिन्छ। आर्मेनिया, डेनमार्क, स्वीडेन, पोर्चुगल आदिले केही शुल्क लिएर सूचना प्रदान गर्ने गरेको पाइन्छ। सूचनामा पहुँच दिने सम्बन्धमा सूचनाको वर्गीकरण गरी व्यक्तिगत सम्पत्ति सम्बन्धी देशको कानुन बमोजिम सम्बेदनशिल मानिएका बाहेकका सूचनाहरूमा सर्व साधारणको पहुँच खुला गरिनु पर्दछ। वास्तविक धनीको पहिचान गर्ने व्यवस्थाको प्रभावकारिता, वास्तविक धनीको घोषणा गर्ने संयन्त्र कति सही, अद्यावधिक र पहुँचयोग्य छ भन्नेमा निर्भर गर्दछ ।नेपालमा सूचनाको हक अन्तर्गत नागरिकलाई आफूसँग सरोकार राख्ने सूचना माग गर्ने र पाउने हक रहेको छ। खुला स्रोतका रूपमा आन्तरिक राजस्व विभागको पोर्टलमा PAN Search का माध्यमबाट करदाताको दर्ता नं., नाम, ठेगाना, सम्पर्क नम्बर आदि हेर्न सकिन्छ। अन्य दर्ता गर्ने निकायहरूले दर्ता सम्बन्धी सूचनामा पहुँच दिने गरेको पाइन्छ, तथापि समग्रमा वास्तविक धनी सम्बन्धी सूचनामा सर्वसाधारणको पहुँच न्यून देखिन्छ ।

कम्पनी वा यस्तै कानुनी व्यक्तिको हकमा नियन्त्रणकारी स्वामित्व वा हित राख्ने व्यक्तिको पहिचान र सम्पुष्टि गरेर वास्तविक धनीको पहिचान गर्न सकिन्छ।नियन्त्रण वा हित शेयर मताधिकार, सम्पत्ति वा अन्य अधिकारमार्फत हुन सक्दछ।यसबाट पनि वास्तविक धनी पहिचान हुन नसके कानुनी व्यक्तिलाई नियन्त्रणमा राख्नेसँगको वैयक्तिक सम्बन्ध,ऐतिहासिक वा करारीय सम्बन्ध वा कम्पनीको सम्पत्ती प्रयोग वा लाभ लिने व्यक्तिको पहिचान गर्नु पर्दछ।यस विधिबाट वास्तविक धनीको पहिचान हुन नसके वरिष्ठ प्रशासकीय अधिकृतको रूपमा काम गर्ने कर्मचारीका सम्बन्धमा समेत विश्लेषण गरिनु पर्दछ।अप्रत्यक्ष स्वामित्व पनि रहन सक्ने भएकाले यसकालागि स्वामित्व र नियन्त्रणका बहुल तत्वहरूको विश्लेषण गर्नु पर्दछ ।

कानुनी प्रबन्धका सम्बन्धमा ट्रष्टको वास्तविक धनी पहिचान गर्दा ट्रष्टि, संरक्षक, लाभग्राही व्यक्ति वा समूह र ट्रष्टको प्रभावकारी नियन्त्रण गर्ने कार्यमा संलग्न व्यक्तिका सम्बन्धमा पहिचान गरी सम्पुष्टि गरिनु पर्दछ।

दृष्टिकोण (Approaches)

FATF का अनुसार अपराधिक उद्देश्यकालागि कानुनी संरचनाहरूको दुरूपयोग हुनबाट बचाउन वास्तविक धनी सम्बन्धी सूचना घोषणा गर्ने सम्बन्धमा देहायका दृष्टिकोण रहेको देखिन्छः-

१) केन्द्रीय दर्ता प्रणाली Central Registry Approach

दर्ता गर्ने निकायमा दर्ता हुदाँ गरिने घोषणाका आधारमा वास्तविक धनी पहिचान गरिन्छ ।जस्तै कम्पनी रजिष्ट्रारको कार्यालय,आन्तरिक राजस्व कार्यालयमा स्थायी लेखा नम्बरमा उल्लेखित अभिलेख प्राप्त गर्न सकिन्छ । यस्ता दर्ता हुने कार्यालयमा रहने सूचनामा केही मुलुकहरूले सर्वसाधारणहरूको समेत पहुँच हुने व्यवस्था गरेका छन् भने केही मूलुकहरूले अनुसन्धानकारी निकायहरूलाई मात्र पहुँच प्रदान गरेको देखिन्छ ।

२) लाइसेन्स प्रणाली The Gatekeeper or Licensed Intermediary Approach

लाइसेन्स प्रदान गर्ने निकायहरूमा उल्लेखित व्यक्तिहरूको विवरणहरूबाट पनि वास्तविक धनी सम्बन्धी सूचना प्राप्त गर्न सकिन्छ।उद्योग,खानी तथा उत्पादनको ईजाजतपत्र प्रदान गर्ने निकायहरू जस्तै उद्योग विभाग, खानी विभाग तथा आन्तरिक राजस्व विभाग आदि निकायमा रहेको सूचनाका आधारमा पनि वास्तविक धनीको पहिचान गर्न सकिन्छ। व्यवसायिक सेवा प्रदान गर्ने जस्तै

लेखापरीक्षक तथा कानुन व्यवसायीहरूले अनुरोधमा वा नियमित रूपमा प्रकाशन गर्ने सूचनाका आधारमा पनि वास्तविक धनी पहिचान गर्न सकिन्छ ।बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरू, गैर वित्तीय पेशाकर्मी तथा व्यवसायीहरूबाट पनि वास्तविक धनी सम्बन्धी सूचना प्राप्त गरी विश्लेषण गरेर वास्तविक धनीको पहिचान गर्न सकिन्छ ।

३) **कम्पनी प्रणाली Company Approach**

कम्पनीहरूले आफ्नो वेब साइटमा राखेका वा समय समयमा प्रकाशन गरेका विवरणका आधारमा पनि वास्तविक धनी सम्बन्धी सूचना प्राप्त गर्न सकिन्छ ।कम्पनीहरू स्वयंमले आफ्ना वास्तविक धनीहरूको विवरण संकलन गरी सम्बन्धित निकायमा उपलब्ध गराउँदछन्।कम्पनीबाट प्राप्त सूचना सही र अद्यावधिक नहुन सक्छ अझ शेल कम्पनी दर्ता गर्ने भ्रष्ट एवं अपराधिक व्यक्तिबाट सही सूचना प्रकाशन नहुन सक्नेतर्फ पनि त्यत्तिकै संवेदनशील हुन आवश्यक छ।

वास्तविक धनी पहिचान सम्बन्धमा भएका अन्तर्राष्ट्रिय प्रयास र असल अभ्यास

वित्तीय कारबाही कार्यदलको सिफारिस नं.२४ मा पारदर्शिता र कानुनी व्यक्ति र २५ मा पारदर्शिता र कानुनी प्रबन्धको वास्तविक धनी सम्बन्धी व्यवस्था रहेको छ जसका बारेमा तल संक्षेपमा उल्लेख गरिएको छ।

वित्तीय कारबाही कार्यदलको सिफारिस नं.२४ ले गरेका सिफारिसहरू

- देशमा भएका विभिन्न प्रकार र स्वरूपका कानुनी व्यक्तिहरूको सृजना र आधारभूत र वास्तविक स्वामित्व सम्बन्धी जानकारी प्राप्त गर्ने र अभिलेख राख्ने र यसलाई सार्वजनिक रूपमा उपलब्ध गराउने कुरामा जोड दिन्छ ।
- देशमा सृजना भएका सबै प्रकारका व्यक्तिहरूसँग सम्बन्धित ML/TF सँग सम्बन्धी जोखिमहरू मूल्याङ्कन गर्नु पर्छ।
- यसले देशभित्र सृजना गरिएका सबै कम्पनीहरूलाई देशहरूले कम्पनी रजिष्ट्रारको कार्यालयमा दर्ता गर्नुपर्ने र दर्ता गर्ने कार्यालयले कम्पनीको नाम, संस्थापना सम्बन्धी प्रमाण, कानुनी स्वरूप र स्थिति, दर्ता, कार्यालयको ठेगाना, आधारभूत नियामकीय शक्तिहरू र निर्देशकहरूको सूची सम्बन्धी अभिलेख राख्नु पर्ने र सोको जानकारी सार्वजनिक रूपमा उपलब्ध गराउनु पर्दछ ।
- कम्पनीहरूले शेयरधनीसँग रहेको शेयरको संख्या र शेयरका प्रकारहरू समावेश भएको शेयरधनी किताब राख्नुपर्ने र समय समयमा अद्यावधिक गरिएको सुनिश्चित गर्ने संयन्त्र हुनु पर्नेमा जोड दिन्छ
- कम्पनीहरू वा कम्पनी रजिष्ट्रारको कार्यालयलाई कम्पनीहरूको वास्तविक स्वामित्व सम्बन्धी जानकारी प्राप्त गर्न र अद्यावधिक राख्न मनासिव उपायहरू अपनाउनु पर्दछ ।
- सिफारिस नं. १० र २२ अनुसारका वित्तीय संस्थाहरू र गैर वित्तीय पेशाकर्मी वा व्यवसायीहरू द्वारा प्राप्त जानकारी कम्पनीहरूका वास्तविक स्वामित्व सम्बन्धी सक्षम निकायहरूसँग रहेका र कम्पनी रजिष्ट्रारको कार्यालयमा रहेका जानकारीहरूको प्रयोग गर्ने।
- वास्तविक धनी सम्बन्धी जानकारी सम्भव भएसम्म सही र अद्यावधिक हुनु पर्ने।

- ❖ वास्तविक धनी सम्बन्धी जानकारी प्रदान गर्न कुनै प्राकृतिक व्यक्ति वा गैर वित्तीय पेशाकर्मी वा व्यवसायीहरूलाई कम्पनीद्वारा अधिकार प्रदान र सक्षम निकायहरू प्रति जवाफदेही हुनुपर्ने।
- ❖ कम्पनी सम्बन्धी जानकारी र अभिलेखहरू कम्पनी खारेज भएको वा अस्तित्वमा नरहेको मितिले पाँच वर्षसम्म अनिवार्य रूपमा राख्नुपर्ने।
- ❖ धारक शेयर वा धारक शेयर बारेन्टहरू ML/TF दुरूपयोग नहुने सुनिश्चित गर्ने संयन्त्र लागू गर्ने।
- ❖ मनोनित नोमिनि शेयरहरू र नोमिनि निर्देशकहरूको ML/TF दुरूपयोग नहुने सुनिश्चित गर्ने संयन्त्र लागू गर्ने।
- ❖ सम्बद्ध पक्षहरूसँग भएका आधारभूत र वास्तविक स्वामित्व सम्बन्धी जानकारीमा सक्षम निकाय र कानुन कार्यान्वयन गर्ने निकायहरूले सहजरूपमा पाउँनु पर्ने।
- ❖ उपरोक्त व्यवस्थाहरूको पालना नगर्ने कानुनी/ प्राकृतिक व्यक्तिलाई उचित दायित्व र समानुपातिक तथा निरुत्साहनमुखी सजायको व्यवस्था गर्नुपर्ने।
- ❖ कम्पनी/कानुनी प्रबन्ध तथा त्यसका वास्तविक धनी सम्बन्धी जानकारी सिफारिस नं. ३७ र ४० का आधारमा अन्तर्राष्ट्रिय सहयोग प्रदान गर्ने।

वित्तीय कारबाही कार्यदलको सिफारिस नं. २५ ले गरेका सिफारिसहरू

- ❖ गुठीका गुठीयारहरू, सेटलर, ट्रष्टिहरू/गुठीका सञ्चालकहरू, संरक्षक, हिताधिकारी र गुठीमाथि अन्तिम प्रभावकारी नियन्त्रण राख्ने अन्य कुनै प्राकृतिक व्यक्तिको पहिचान सम्बन्धमा प्रयाप्त, सही र अद्यावधिक जानकारी प्राप्त गर्न अनिवार्य गर्ने र सोको अभिलेख उनिहरूको संलग्न हुन छाडेको मितिले कम्तिमा ५ वर्षसम्म सुरक्षित राख्नु पर्नेमा जोड दिन्छ ।
- ❖ व्यवसायिक सम्बन्ध स्थापना गर्दा वा सीमाभन्दा बढीको पटके कारोबार गर्दा ट्रष्टिहरूले आफ्नो स्थिति वा हैसियत वित्तीय संस्था र गैरवित्तीय पेशाकर्मी तथा व्यवसायीले खुलासा गरेको सुनिश्चित गर्न उपयुक्त उपाय अवलम्वन गर्ने,
- ❖ गुठीका सम्पत्तिहरूसम्बन्धी जानकारी सक्षम निकायहरूलाई प्रदानगर्नबाट ट्रष्टिहरूलाई कानुनद्वारा रोकिनु हुदैन ।
- ❖ कानुन कार्यान्वयन गर्ने निकायसँग ट्रष्टको वास्तविक स्वामित्व, बासस्थान र वित्तीय संस्थामा राखिएका सम्पत्ति सम्बन्धी सूचनाहरूमा समयमै पहुँचराख्ने अधिकार हुनु पर्दछ ।
- ❖ गुठी र अन्य कानुनी प्रबन्धहरू बारेका वास्तविक धनी सम्बन्धी जानकारी लगायतका सूचनाहरू सिफारिस नं. ३७ र ४० बमोजिम अन्तर्राष्ट्रिय सहयोग प्रदान गर्ने,
- ❖ ट्रष्टिहरू आफ्ना कर्तव्यहरू/दायित्वहरू पुरा गर्न असमर्थ भएमा समानुपातिक र निरुत्साहनमुखी सजायको व्यवस्था हुनुपर्ने ।

वित्तीय कारबाही कार्यदल को Methodologies को Immediate Outcomes 5 ले कानुनी व्यक्ति र प्रबन्धलाई सम्पत्ति शुद्धीकरण तथा आतंकवादी क्रियाकलापमा वित्तीय लगानीमा दुरूपयोग हुनबाट बचाँउनु पर्ने, सही र अद्यावधिक आधारभूत एवं वास्तविक धनी सम्बन्धी सूचना बिना रोकटोक समयमै सक्षम निकायलाई उपलब्ध गराउनुलाई यसको प्रभावकारीताको मापनको आधारका रूपमा लिएको पाइन्छ ।

वित्तीय कारबाही कार्यदल द्वारा जारी गरिएको **पारदर्शिता र वास्तविक धनी सम्बन्धी निर्देशन, २०१४** ले कानुनी व्यक्ति/प्रबन्धको दुरूपयोग रोक्न विभिन्न सिफारिस गरेको छ । वित्तीय कारबाही कार्यदलको सिफारिस नं. -२४ पारदर्शिता र कानुनी व्यक्तिको वास्तविक धनी, -२५ पारदर्शिता र कानुनी प्रबन्धको वास्तविक धनी, -१जोखिमको पहिचान र जोखिममा आधारित पद्धतिको अवलम्वन, -१०ग्राहकको पहिचान र -२२ गैर वित्तीय व्यवसाय र पेशाकर्मीको ग्राहक पहिचान र सिफारिस नं. ३७ र ४० का आधारमा अन्तर्राष्ट्रिय सहयोग आदिको कार्यान्वयनमा सदस्य राष्ट्रहरूलाई सहजिकरण प्रदान गर्दछ ।FATF का सिफारिसमा कानुनी व्यक्ति/प्रबन्धको सम्पत्तिको स्रोत र यसका गतिविधिका आधारभूत तथा वास्तविक धनी सम्बन्धी प्रयाप्त, सही र समयमै सूचना प्राप्त हुने र त्यस्तो सूचनामा अनुसन्धानकारी निकायलाई प्राप्त हुने सुनिश्चितताको अपेक्षा गरिएको देखिन्छ। यसबाट वित्तिय संस्था तथा गैर वित्तीय व्यवसायी र पेशाकर्मीलाई ग्राहकको पहिचान, वास्तविक धनीको पहिचान र ML/TF सम्बन्धी जोखिम पहिचान गरी त्यसको समाधान गर्न सहयोग पुग्दछ ।

समग्रमा वित्तीय कारबाही कार्यदलद्वारा जारी गरिएका सिफारिसहरूले देहायका विषयमा जोड दिएको देखिन्छ।

- ❖ कानुनी व्यक्ति तथा कानुनी प्रबन्धलाई अपराधिक कार्यमा प्रयोग हुन नदिने,
- ❖ कानुनी व्यक्ति तथा कानुनी प्रबन्धको वास्तविक धनीको घोषणा र अभिलेखिकरणको व्यवस्थागरी प्रयाप्त तवरले पारदर्शि तुल्याउने,
- ❖ व्यवसायिक सम्बन्ध कायम गर्ने सक्षम अधिकारीले ग्राहक पहिचानको क्रममा वास्तविक धनीको पहिचान गर्नुपर्ने अनिवार्य व्यवस्था गर्ने,
- ❖ वास्तविक धनी सम्बन्धी सत्य र अद्यावधिक गरिएका आधारभूत सूचना समयमै सार्वजनिक रूपमा उपलब्ध हुने व्यवस्था गर्ने,
- ❖ यस प्रबन्धको उल्लंघन गर्ने व्यक्ति/ निकायलाई प्रभावकारी सजाँयको व्यवस्था गर्नुपर्ने ।

सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारण ऐनमा वास्तविक धनीको पहिचान सम्बन्धी कानुनी व्यवस्था

सम्पत्ति शुद्धीकरण तथा आतंकवादी क्रियाकलापमा हुने वित्तीय लगानी न्यूनीकरण गर्ने सम्बन्धमा वास्तविक धनीको पहिचान गर्दा अभियुक्तको कार्य र मनसाय दुबै पक्षको विश्लेषण गर्नु पर्दछ । सम्पत्ति शुद्धीकरण (मनी लाउण्डरिङ्ग) निवारण ऐन, २०६४ को दफा १)३) मा गैर कानुनी स्रोत लुकाउने वा छल्ने, रूपान्तरण वा हस्तान्तरण गर्ने कार्यलाई सम्पत्ति शुद्धीकरण सम्बन्धी कार्यका रूपमा परिभाषित गरेको छ ।सोही दफाको खण्ड (ग) मा जानीजानी वा विश्वास गर्नुपर्ने मनासिव आधार हुँदाहुँदै गर्नु मनसाय तत्व हो। छानबिनको क्रममा बयान सोधपुछ तथा अन्य तथ्यहरूको छानबिन तथा विश्लेषण गरेर वास्तविक व्यक्ति रहे नरहेका सम्बन्धमा निष्कर्षमा पुग्न सकिन्छ ।

सम्पत्ति शुद्धीकरण (मनी लाउण्डरिङ्ग) निवारण ऐन २०६४ को दफा ७क ले सूचकसंस्थाले ग्राहकको पहिचान गर्नुपर्ने, ७ख मा उच्च पदस्थ व्यक्तिको पहिचान गर्नुपर्ने विशेष व्यवस्था, ७ग मा वास्तविक धनीको

पहिचान गर्नुपर्ने र ७ङ मा बृहत ग्राहक पहिचान सम्बन्धी व्यवस्था रहेको छ ।ऐनको दफा ७ग मा वास्तविक धनीको पहिचान गर्ने सन्दर्भमा देहायको व्यवस्था रहेको देखिन्छः-

- सूचक संस्थाले व्यवसायिक सम्बन्ध स्थापना गर्दा वा कारोबार गर्दा वास्तविक धनीको पहिचान तथा सम्पुष्टि गर्नको लागि आवश्यक मनासिव उपायहरू अपनाउनु पर्ने,
- सूचकसंस्थाले कुनै व्यक्तिले अन्य कुनै व्यक्तिको तर्फबाट व्यवसायिक सम्बन्ध स्थापना वा कारोबार सम्बन्धी काम कारबाही गरे वा नगरेको सम्बन्धमा यकिन गर्नुपर्ने,
- यसरी यकिन गर्दा कुनै व्यक्तिले अर्को व्यक्तिको तर्फबाट व्यवसायिक सम्बन्ध स्थापना वा कारोबार गरेको देखिएमा सूचकसंस्थाले त्यस्तो व्यक्तिको पहिचान तथा सोको सम्पुष्टिकालागि जसका तर्फबाट त्यस्तो सम्बन्ध वा कारोबार गर्न खोजिएको हो निज तथा निजको तर्फबाट काम गर्ने व्यक्तिको पहिचान तथा सम्पुष्टि गर्ने र अख्तियारनामा सहीतको कागजात लिनुपर्ने ।
- सोही ऐनको दफा ७प को खण्ड (ङ) मा नियमनकारी निकायले सूचक संस्था दर्ता गर्दा वा व्यवसायका लागि अनुमतिपत्र वा ईजाजतपत्र दिंदा र त्यस्तो संस्था संस्थापना, स्थापना, सञ्चालन, व्यवस्थापन वा काम कारबाही गर्दा प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्ष रूपमा स्वामित्व हुने, नियन्त्रण गर्ने वा सहभागी हुने वा सोको वास्तविक धनी वा हिताधिकारी व्यक्तिको वित्तीय लगायत अन्य योग्यताको उपयुक्तता मापन सम्बन्धी मापदण्ड बनाई लागू गर्ने वा गराउने काम कर्तव्य र अधिकार हुने व्यवस्था गरिएको छ ।

सम्पत्ति शुद्धीकरण तथा आतंकवादी क्रियाकलापमा वित्तीय लगानी निवारण सम्बन्धी राष्ट्रिय रणनीति तथा कार्ययोजना (२०८१-२०७६) को उद्देश्य नं. ३ मा वास्तविक धनीसँग सम्बन्धित सूचना संकलन तथा व्यवस्थापन गर्ने उद्देश्य राखिएको छ ।यसमा देहायका क्रियाकलाप गर्ने उल्लेख भएको पाइन्छः-

- कम्पनी रजिष्ट्रारको कार्यालयलाई प्रचलित कानुन बमोजिम कानुनी व्यक्तिको दर्ता/अनुमति/नविकरण/स्वामित्व परिवर्तन गर्दा गराउँदा वास्तविक धनी घोषणा गर्ने गराउने फारामको व्यवस्था गरी विवरण संकलन गर्ने प्रणालीको विकास गर्ने र संकलित सूचना व्यवस्थित तवरले विद्युतीय माध्यममा राख्ने व्यवस्था मिलाउने जिम्मेवारी तोकिएको छ ।
- प्रचलित कानुन बमोजिम कानुनी प्रबन्ध वा गैर नाफामुलक संस्था वा व्यक्तिको स्वामित्व नहुने संस्थाको दर्ता/अनुमति/नवीकरण गर्दा सेट्लर ट्रष्टि, हिताधिकारी वर्ग/क्षेत्र, उच्च व्यवस्थापनमा रहने पदाधिकारी आदिको विवरण घोषणा गर्ने र त्यस्तो अवस्था परिवर्तन भएमा समेत घोषणा गर्ने फारामको व्यवस्था गरी विवरण संकलन गर्ने प्रणालीको विकास गर्ने जिम्मेवारी गृह मन्त्रालयलाई तोकेको पाइन्छ ।
- सूचक संस्था, नियमनकारी निकाय र अन्य सक्षम निकायमा रहेका सूचना सङ्कलन गर्ने अद्यावधिक गर्ने र त्यसको एकीकृत र व्यवस्थित विवरण राख्ने व्यवस्था गर्ने,
- कर लगायत अन्य राजस्वको परीक्षण एवं निर्धारण गर्दा वास्तविक धनीको पहिचानको विशिष्ट विधि लागू गर्ने व्यवस्था गर्ने,

- ❖ कुनै पनि कसुरको विश्लेषण, अनुसन्धान तथा अभियोजन गर्दा वास्तविक धनीको पहिचानको विशिष्ट विधि लागू गर्ने व्यवस्था गर्ने।

वास्तविक धनी पहिचानका उपायहरू

वास्तविक धनी पहिचान एक कठीन कार्य हो । यसका लागि वास्तविक धनी पहिचानका पद्दति र विधिका बारेमा सामान्य जानकारी हुन आवश्यक छ। सूचना प्रविधिमा आएको परिवर्तनसंगै अपराधको प्रकृतिमा पनि परिवर्तन आएको देखिन्छ। भर्चुअल करेन्सी र अनलाइनका कारोबारीहरूको पहिचान चुनौतीपूर्ण रहेको छ। सम्पत्तिको प्रकृति अनुसार यसको वास्तविक धनीको पहिचान गर्न विधि/तरिका फरक हुन सक्दछ। वास्तविक धनीको पहिचान गर्न देहायका उपायहरूको अवलम्वन गर्नु उपयुक्त हुनेछः-

वास्तविक धनी पहिचान गर्ने विधि

वास्तविक धनीको पहिचान गर्ने एक मात्र विधि/उपाय भन्दा बहुल उपायहरूको अवलम्वन गर्नु उपयुक्त हुन्छ ।देहायका विषयमा गरिने छानबिनले वास्तविक धनीको पहिचान गर्न मद्दत गर्दछ

- ❖ व्यवसायको प्रकृति ज्ञान र आर्थिक हैसियत बीच तादात्म्यता रहे/नरहेको
- ❖ बैंक तथा वित्तीय संस्थामा एउटै व्यक्तिले खाता स्वयं हस्ताक्षर गरी धेरै व्यक्तिको खाता संचालन गरे/नगरेको,
- ❖ अर्कै व्यक्तिको नाममा घर जग्गा सवारी साधन दर्ता गरी उपभोग गरे/नगरेको,
- ❖ बहुमूल्य धातु र विदेशी तथा स्वदेशी नगदको तस्करी रोक्न सुराक परिचालनमार्फत भरियाबाट वास्तविक धनीसम्म पुग्ने ,
- ❖ कम्पनी/फर्महरूले कानुनी स्वामित्व भएको भन्दा फरक व्यक्तिहरूको नियन्त्रण र स्वामित्व रहे/नरहेको,
- ❖ कारोबार/आम्दानीको तुलनामा बैंकिङ कारोबारका बीच तादात्म्यता रहे/ नरहेको,
- ❖ शेयरलगानीकर्ताको आम्दानी र लगानीका बीचमा तादात्म्यता रहे/नरहेको,
- ❖ ट्रष्टको वास्तविक धनी पहिचान गर्दा ट्रष्टी, संरक्षक, लाभग्राही व्यक्ति वा समूह, ट्रष्टको प्रभावकारी नियन्त्रण गर्ने व्यक्तिको पहिचान गरेर,
- ❖ शेयर लगत र स्वामित्व परिवर्तनको विवरण अद्यावधिक रहे/नरहेको,
- ❖ देशको अर्थतन्त्र, संरचना र कानुनी प्रणाली आदिका आधारमा राष्ट्रिय जोखिमको पहिचान गर्नुपर्दछ,
- ❖ कानुनी व्यक्ति तथा कानुनी प्रबन्धको पहिचान, उद्देश्य, राष्ट्रिय अन्तर्राष्ट्रिय अन्तरसम्बन्ध, वास्तविक धनीका आधारभूत सूचना प्राप्ति र त्यसको सार्वजनिकीकरणको व्यवस्था गरेर,
- ❖ कानुनी व्यक्ति/कानुनी प्रबन्धको दर्ता/ईजाजत दिदा वास्तविक धनी घोषणा गर्ने कानुनी व्यवस्था गरी सो कानुनमा वास्तविक धनी रजिष्टर राख्ने व्यवस्था समेत गरेर,
- ❖ वास्तविक धनीको आधारभूत र अद्यावधिक विवरण व्यवसाय/कम्पनी वा संस्था दर्ता गर्ने निकाय, वित्तीय संस्था तथा गैर वित्तीय पेशाकर्मी एवं व्यवसाय, कानुनी/लेखा आदि सम्बन्धी परामर्श दिने

व्यक्ति,सम्पत्ति दर्ता/नियमन गर्ने निकाय लगायतका सम्बद्ध निकायहरूबाट संकलन गर्न सकिन्छ। सक्षम निकायहरूले त्यस्ता सूचनाहरूमा निर्वाध पहुँच पाउनुपर्ने व्यवस्था सुनिश्चित गरेर,

- ❖ कानुनी व्यक्ति/कानुनी प्रबन्धले वास्तविक धनी सम्बन्धी विवरण जस्तै सञ्चालकको संख्या, लगानीको संरचना आदि विवरण अद्यावधिक गरी सक्षम निकायले माग गरेका बखत तत्काल उपलब्ध गराउन सक्ने व्यवस्था गरेर,
- ❖ कानुनी व्यक्ति/कानुनी प्रबन्धको वास्तविक धनीका सम्बन्धमा द्विविधा भएमा वा पहिचान गर्न कठिन भएमा वास्तविक धनीको पहिचानकालागि सो कानुनी व्यक्तिको उच्च पदस्थ पदाधिकारीलाई समेत आधारको रूपमा लिएर,
- ❖ कानुनी व्यक्ति/कानुनी प्रबन्धको निश्चित प्रतिशत वा सो भन्दा बढी स्वामित्व रहेका प्राकृतिक व्यक्तिलाई वास्तविक धनी मानी आवश्यक कारबाही गर्ने पद्धति अवलम्वन गरेर,
- ❖ थ्रेसहोल्ड जोखिम र सन्दर्भ (Risk and Context) का आधारमा तय गरेर,
- ❖ कानुनी व्यक्ति/कानुनी प्रबन्धको संचालक वा उच्च पदस्थ पदाधिकारीलाई महत्त्वपूर्ण निर्णयमा अप्रत्यक्ष तर प्रभावकारी नियन्त्रण गर्ने प्राकृतिक व्यक्तिसँग गरिएको औपचारिक/अनौपचारिक सम्झौताको विश्लेषण गरेर,
- ❖ कानुनी व्यक्ति/कानुनी प्रबन्धका संचालक वा उच्च पदस्थ व्यक्तिसँगको पारिवारिक सम्बन्ध तथा व्यक्तिगत सम्बन्ध भएका व्यक्तिसँगको प्रत्यक्ष/अप्रत्यक्ष आर्थिक लेनदेन तथा निर्णय प्रक्रियामा संलग्नता आदिको विश्लेषण गरेर,
- ❖ दर्ता गर्ने निकायले दर्ताका बखत त्यस्तो कानुनी व्यक्तिको आधारभूत सूचना सक्षम निकायलाई प्रदान गर्नकालागि कुनै प्राकृतिक व्यक्ति वा कानुनी/लेखा वा अन्य सेवा प्रदायक व्यक्तिलाई तोक्ने पद्धति लागू गरेर,
- ❖ सम्बद्ध निकायहरू बीच समन्वय, सहकार्य र सहयोग गर्दै,सूचना प्रविधिमा आधारित सूचना व्यवस्थापन पद्धति अवलम्वन गरेर आदि ।
- ❖ वास्तविक धनीको पहिचानको स्रोतको रूपमा रहेका अन्य निकायहरूमा वित्तीय जानकारी इकाई, कानुनी कार्यान्वयन निकायहरू, अनुसन्धानकारी निकायहरू, सूचक संस्थाहरू (बैंक तथा वित्तीय संस्था तथा गैर वित्तीय पेशाकर्मी वा व्यवसायीहरू) नियामक निकायहरू र संचार माध्यम आदिबाट सूचना प्राप्त गरेर ।

कानुनी व्यक्ति/कानुनी प्रबन्धको वास्तविक धनी पहिचानका विधिहरूः

सम्पत्तिका स्वरूप तथा उपकरणका आधारमा कानुनी व्यक्ति/कानुनी प्रबन्धको वास्तविक धनी पहिचानका गर्ने निकाय तथा उपायहरू देहाय बमोजिम रहेका छन्-

१) फर्म/कम्पनीसँग सम्बन्धित वास्तविक धनी पहिचान

- ❖ कम्पनी रजिष्ट्रारको कार्यालय, उद्योग विभाग, वाणिज्य विभाग, यातायात विभाग र तिनका प्रदेश र स्थानीय तहका कार्यालयहरू आदिबाट फर्म/कम्पनी दर्ता सम्बन्धी सूचना/विवरण प्राप्त गरेर,

- इजाजत प्रदान गर्ने निकायहरू उद्योग विभाग, खानी विभाग र आन्तरिक राजस्व विभाग आदि समेतबाट सूचना प्राप्त गरेर,
- आयकर/मू.अ.कर/अन्तःशुल्क आदि दर्ता गर्ने निकायहरू जस्तै आन्तरिक राजस्व कार्यालय/ करदाता सेवा कार्यालय/ कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालय तथा भन्सार विभाग आदिबाट विवरण प्राप्त गरेर,
- लेखा परीक्षकहरूबाट लेखा परीक्षण प्रतिवेदन प्राप्त गरेर,
- सम्बद्ध फर्म/कम्पनीहरूसँग रहेको आन्तरिक अभिलेख अध्ययन तथा छानबिन र कार्यरत कर्मचारीसँगको सोधपुछ तथा बयान गरेर
- खुला स्रोतका रूपमा वेब साइटमा राखिएका सूचनाहरू, विभिन्न सामाजिक संजालहरूमा गरिएका विज्ञापनहरू तथा पत्र पत्रिकाहरूमा प्रकाशित सामाग्रीहरूको अध्ययन विश्लेषण गरेर,
- कसैले व्यक्तिगत बैंक खाताबाट फर्म/कम्पनीका लागि व्यवसायिक कारोबार गर्ने गरे नगरेको वा फर्म/कम्पनीको रकम व्यक्तिगत खातामा राख्ने गरे/नगरेको,
- कानुनी स्वामित्वकर्ताहरू वास्तविक धनी, तलबी कर्मचारी वा कामदार वा एकाघर परिवार वाहेकको नातेदार रहे नरहेको
- व्यवसायको प्रकृति ज्ञान र आर्थिक हैसियत बीच तादात्म्यता रहे/नरहेको,
- कम्पनी/फर्महरूले कानुनी स्वामित्व भएको भन्दा फरक व्यक्तिहरूको नियन्त्रण र स्वामित्व रहे/ नरहेको।

२) नगद वा बैकिङ्ग कारोबारको पहिचान

- बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरू वाणिज्य बैंक, विकास बैंक, सहकारी (KYC, KYM) विदेशी मुद्रा सटही गर्ने, जीवन विमा गर्ने संस्थाहरू आदिबाट सूचना प्राप्त गरेर,
- बैंक तथा वित्तीय संस्थामा रहेको खाता कानुनी स्वामित्वकर्ता वा सम्बन्धित कर्मचारी बाहेक अन्य व्यक्तिको हस्ताक्षरबाट सञ्चालन भए नभएको,
- कारोबार/ आम्दानीको तुलनामा बैंकिङ कारोबारकाबीच तादात्म्यता रहे/ नरहेको,
- नाम एक व्यक्तिको तर हस्ताक्षर अर्के व्यक्तिको रहे नरहेको
- एउटै व्यक्तिले विभिन्न व्यक्तिको हस्ताक्षर गरी धेरै व्यक्तिको खाता संचालन गरे/नगरेको
- अन्य व्यक्तिका लागि जारी गरिएको चेक स्वयं वा निजकै कर्मचारीले बुझेको पनि हुन सक्दछ चेकको पछाडिको नाम र हस्ताक्षर भिडाउने,
- Online Banking, e-banking सेवा लिने व्यक्तिको मोबाइल नम्बर कसको नाममा दर्ता छ र कसले प्रयोग गरिरहेको छ विश्लेषण गर्ने,
- नेपाल राष्ट्र बैंक, बैंक तथा वित्तीय संस्था नियमन विभागबाट सूचना प्राप्त गरेर,
- गैर वित्तीय पेशाकर्मी र व्यवसायी क्यासिनो, लेखापरीक्षक आदि बाट सूचना प्राप्त गरेर।

३) घर/जग्गा कारोबार

- अर्को व्यक्तिका नाममा घर/जग्गा खरिद गरि उपभोग गरिरहेको हुन सक्छ
- हालैको वकसपत्र गरी प्राप्त भएको सम्पत्ति स्वयंले केही समय अघि बकसपत्र गरिदिनेको नाममा स्वयंले नै खरिद गरिदिएको हुन सक्दछ

- घर/जग्गा स्वामित्व रहेको व्यक्तिको उक्त घर/जग्गा प्राप्त गर्नसक्ने हैसियत रहे नरहेको
- घर/जग्गा कारोबार वास्तविक मूल्यमा भए नभएको पहिचान गर्न, कारोबार भएको केही समय अघि देखिका लिने दिने दुबैको बैंकिङ कारोबारको विश्लेषण गर्ने
- पुँजीगत लाभकर थोरै तिर्न न्यून मूल्याङ्कन गर्ने मात्र होइन सम्पत्तिको मूल्य बढाउन अवास्तविक बढी मूल्य राखी खरिद देखाउन पनि सक्ने हुन सक्छ । विशेष गरी सम्वद्ध फर्महरू बीच हुने कारोबारमा यसको सम्भावना बढी रहन सक्छ।

४) शेयर कारोबार

- धितोपत्र वोर्ड, स्टक एक्चेन्ज, ब्रोकर आदिबाट कारोबारको विवरण प्राप्त गरी विश्लेषण गर्ने,
- विभिन्न व्यक्तिको नाममा आई डि. लिई कारोबार गरेको हुन सक्ने,
- स्थायी लेखा नम्बर लिई कारोबार भिडान गर्ने,
- शेयर लगानीकर्ताको आम्दानी र लगानीका बीचमा तादात्म्यता रहे/नरहेको,
- Insider Trading मा संलग्न भए नभएको अध्ययन गरेर।

ङ) अन्य

- बहुमूल्य धातु तथा वस्तुहरू सम्बन्धी जानकारी यसको कारोबार गर्ने निकाय तथा बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूबाट प्राप्त गरेर,
- यातायात साधनहरूसँग सम्बन्धित विवरण यातायात व्यवस्था विभागबाट प्राप्त गरेर,
- सवारी साधन अर्कोको नाममा खरिद गरी उपभोग गरि रहेको हुनसक्ने भएकाले यातायात व्यवस्था विभागसँग विवरण माग गरी भिडान गर्ने,
- कानुनी व्यक्ति/कानुनी प्रबन्धको वास्तविक धनीका सम्बन्धमा द्विविधा भएमा वा पहिचान गर्न कठिन भएमा वास्तविक धनीको पहिचानकालागि सो कानुनी व्यक्तिको उच्च पदस्थ पदाधिकारीलाई समेत आधारको रूपमा लिने,
- कानुनी व्यक्ति/कानुनी प्रबन्धको निश्चित प्रतिशत वा सो भन्दा बढी स्वामित्व रहेका प्राकृतिक व्यक्तिलाई वास्तविक धनी मानी आवश्यक कारबाही गर्ने पद्धति अवलम्वन गर्ने
- कानुनी व्यक्ति/कानुनी प्रबन्धको सञ्चालक वा उच्च पदस्थ पदाधिकारीलाई महत्त्वपूर्ण निर्णयमा अप्रत्यक्ष तर प्रभावकारी नियन्त्रण गर्ने प्राकृतिक व्यक्तिसँग गरिएको औपचारिक/ अनौपचारिक सम्झौताको विश्लेषण गर्ने,
- कानुनी व्यक्ति/कानुनी प्रबन्धका सञ्चालक वा उच्च पदस्थ व्यक्तिसँगको पारिवारिक सम्बन्ध तथा व्यक्तिगत सम्बन्ध भएका व्यक्तिसँगको प्रत्यक्ष/अप्रत्यक्ष आर्थिक लेनदेन तथा निर्णय प्रक्रियामा संलग्नता आदिको विश्लेषण गरेर,
- ट्रष्टको वास्तविक धनी पहिचान गर्दा ट्रष्टी, संरक्षक, लाभग्राही व्यक्ति वा समूह, ट्रष्टको प्रभावकारी नियन्त्रण कसले गरेको छ,
- कानुनी प्रबन्धका सम्बन्धमा ट्रष्टको वास्तविक धनी पहिचान गर्दा ट्रष्टि, संरक्षक, लाभग्राही व्यक्ति वा समूह र ट्रष्टको प्रभावकारी नियन्त्रण गर्ने कार्यमा संलग्न व्यक्तिका सम्बन्धमा पहिचान गरी सम्पुष्टि गरेर ।

समस्या/चुनौतीहरू

- विद्यमान कानुनहरूको समय सापेक्ष रूपमा परिमार्जन हुन नसक्नु,
- वास्तविक धनी पहिचानकालागि उपयुक्त, पर्याप्त र समयबद्ध सूचनाको अभाव,
- घोषणा भएका सूचनाहरूको वैद्यताको परीक्षण गर्ने कार्यविधीको अभाव,
- सूचनाहरूमा सर्वसाधारणको न्यून पहुँच अभिवृद्धि गर्ने,
- व्यक्तिगत संवेदनशिल सूचनाको संरक्षण र पारदर्शिताकाबीच संतुलन कायम गर्ने,
- सूचना नदिने र दुरूपयोग गर्ने उपर कारबाहीको प्रभावकारिता अभिवृद्धि गर्ने,
- सूचना वस्तुगत एवं अद्यावधिक रहे नरहेको अनुगमनको अवस्था सुदृढ गर्ने,
- साधन, स्रोत, दक्ष जनशक्ति र प्राथमिकताको अभाव,
- सम्बद्ध निकायहरू बीचको आन्तरिक एवं अन्तर्राष्ट्रिय सहयोग र समन्वय कमजोर रहेको,
- एकिकृत सूचना प्रणालीको अभाव ।

सुझावहरू

नेपालमा वास्तविक धनीको पहिचान सम्बन्धी केही कानुनी र संस्थागत व्यवस्था रहेको भएता पनि वास्तविक धनी सम्बन्धी सूचनाको प्राप्ति र त्यसको सम्पूष्टि गर्ने आधार र त्यस्ता सूचनामा सर्वसाधारणको पहुँचका दृष्टिकोणले अझै धेरै सुधार गर्नुपर्ने देखिन्छ। वास्तविक धनीको पहिचानलाई थप सुदृढ गर्न देहायका कदम चाल्नु उपयुक्त हुनेछ ।

- कानुनी व्यक्ति/कानुनी प्रबन्धको रूपमा रहने corporate vehicles को स्थापना गर्दा नै वास्तविक धनीको विषयमा प्रयाप्त सूचना संकलन गर्ने पद्धतिको अवलम्वन गर्नुपर्ने,
- सूचक संस्था, नियमनकारी निकाय र अन्य सक्षम निकायमा रहेका सूचना सङ्कलन गर्ने अद्याबधिक गर्ने र त्यसको एकिकृत र व्यवस्थित विवरण सूचना प्रविधिमा आधारित पोर्टल बनाई राख्ने व्यवस्था गर्ने,
- वास्तविक धनी सम्बन्धी सूचना विद्युतीय माध्यमबाट संकलन र भण्डारण गरी राष्ट्रिय एवं अन्तर्राष्ट्रिय सक्षम निकायहरूलाई माग गरेकै बखत उपलब्ध गराउन सक्ने गरी राख्नु पर्ने,
- व्यक्तिगत संवेदनशिल सूचनाको संरक्षण र पारदर्शिताकाबीच संतुलन कायम गर्न सूचनाको वर्गीकरण गरी सार्वजनिक गर्दै त्यसमा सर्वसाधारणको पहुँच अभिवृद्धि गर्नुपर्ने,
- विद्यमान कानुनहरूको समयसापेक्ष रूपमा परिमार्जन र प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्ने,
- सम्वद्ध निकायहरू बीचको आन्तरिक एवं अन्तर्राष्ट्रिय सहयोग, समन्वय, र सहकार्यलाई थप सुदृढ बनाउने,
- वित्तीय अपराधको अनुसन्धान गर्दा वास्तविक धनीको पहिचान गर्ने विशिष्ट विधिको अवलम्वन गर्ने,
- एकिकृत सूचना प्रणालीको विकास गरी प्रभावकारी रूपमा कार्यान्वयन गर्ने,
- संस्थागत क्षमता अभिवृद्धि गर्न साधन स्रोत र जनशक्तिको व्यवस्था गर्ने,

निश्कर्ष

कानुनी व्यक्ति/प्रबन्धको दुरूपयोग रोक्ने कार्य चुनौतिपूर्ण छ। वित्तीय कारबाही कार्यदलको प्रतिवेदनमा उल्लेखित असल अभ्यास तथा पारस्परिक मूल्याङ्कनबाट कानुनी व्यक्ति तथा प्रबन्धको वास्तविक धनी पहिचान तथा प्रतिवेदन गर्ने, एकल दृष्टिकोण भन्दा वहुआयामिक दृष्टिकोण उपयुक्त हुने निष्कर्ष रहेको पाइन्छ ।सम्पत्ति शुद्धीकरण तथा आतंकवादी क्रियाकलापमा वित्तीय लगानी मुक्त समाजको सिर्जना गर्न, वास्तविक धनीको पहिचान र यसमा सर्वसाधारणको पहुँच अभिवृद्धि गर्दै पारदर्शिताको प्रवर्द्धन गर्न उल्लेखित सुझावहरूको प्रभावकारी रूपमा कार्यान्वयन अपरिहार्य छ। वास्तविक धनीको पहिचानले सम्पत्ति शुद्धीकरण तथा आतंकवादी क्रियाकलापमा वित्तीय लगानी निवारणका लागि अनुसन्धान र तहकिकातको गुणस्तरमा अभिवृद्धि गर्न सहयोग गर्ने भएकाले यसकालागि राजनीतिक प्रतिबद्धता, प्रशासनिक कटिबद्धताका साथै सम्बद्ध निकायहरूको क्षमता अभिवृद्धि र अन्तर्राष्ट्रिय सहयोग र समन्वयमा जोड दिनु पर्दछ ।

सन्दर्भ सामग्री

सम्पत्ति शुद्धीकरण (मनी लाउण्डरिङ्ग) निवारण ऐन, २०६४।

सम्पत्ति शुद्धीकरण तथा आतंकवादी क्रियाकलापमा वित्तीय लगानी निवारण सम्बन्धी राष्ट्रिय रणनीति तथा कार्ययोजना (२०८१-२०७६), प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रीपरिषदको कार्यालय, काठमाडौं।

सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारण प्रणालीमा वास्तविक धनी पहिचानका मूलभुत पक्षहरू-किसन सिंह वस्नेत, सम्पत्ति (Anti Money Laundering Journal) वर्ष ७ अंक ७ असार २०७६ , सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभाग, पुल्चोक ललितपुर।

राजस्व चुहावट तथा विदेशी विनिमय अपचलनको अनुसन्धानको क्रममा वास्तविक धनी पहिचानको विशिष्ट विधि, राजस्व अनुसन्धान विभाग, ललितपुर।

सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभाग वास्तविक धनीको पहिचान सम्बन्धी सामान्य मार्गदर्शन, २०७९।

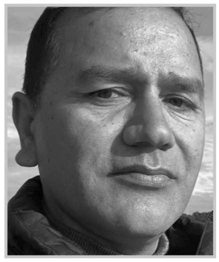
National Risk Assessment Report on ML &TF, 2020(Assessment Period2015-18) June 2020.

The FATF Recommendation, February 2012, FATF.

Enhancing Government Effectiveness and Transparency: The fight against corruption, Beneficial Ownership Transparency.

FATF Guidance, Transparency and beneficial Ownership, October, 2014.

निर्यात व्यापारमा दिगोपन र विविधीकरणको आवश्यकता



पुण्यविक्रम खड्का*

पृष्ठभूमि

वस्तु तथा सेवाको एक देशबाट अर्को देश अर्थात विदेशमा गरिने बिक्री विनिमय वा ओसारपसारलाई वैदेशिक व्यापार भनिन्छ। वैदेशिक व्यापारलाई आयात र निर्यात वा आन्तरिक तथा बाह्य व्यापारका रुपमा पनि परिभाषित गर्न सकिन्छ। नेपालमा आवश्यक पर्ने वस्तु तथा सेवाको खरिद गरी विदेशबाट पैठारी गर्नु आयात व्यापार हो भने नेपालमा वस्तु तथा सेवा उत्पादन गरी विभिन्न मुलुकमा निकासी गर्नु निर्यात व्यापार हो। देशको आर्थिक विकासमा वैदेशिक व्यापारको योगदान महत्त्वपूर्ण हुने नै भयो। यसको मापन कुल गार्हस्थ उत्पादनमा कुल व्यापारको अंश के कति रहेको छ भन्ने कुरामा निर्भर रहेको हुन्छ। नेपाल सरकार, अर्थ मन्त्रालयबाट प्रकाशित आर्थिक सर्वेक्षण, २०७८/७९ मा विश्व व्यापारको अवस्थाका बारेमा तथ्यहरू उल्लेख भएबमोजिम सन् २०२० को कोभिड-१९ को कारण विश्व व्यापारमा संकुचन आएको र कोभिड-१९को खोपको उपलब्धतासँगै सन् २०२१ मा १०.१ प्रतिशतले वृद्धि भएको थियो। सन् २०२२ मा विकसित र उदीयमान तथा विकासशील अर्थतन्त्रको निकासी र पैठारीमा उच्च संकुचन हुने प्रक्षेपण रहेको छ। नेपालको वर्तमान वैदेशिक व्यापारको आकारलाई विश्लेषण गर्दा उक्त प्रक्षेपण सही साबित हुने देखिएको छ।

विकसित मुलुकहरूमा पनि वस्तु तथा सेवाको बाह्य क्षेत्रबाट हुने आपूर्तिको अंश कुनै न कुनै परिमाणमा भएको देखिन्छ। त्यसैले स्वदेशी उत्पादनमा आत्मनिर्भरता बढाउन आवश्यक पर्ने औद्योगिक कच्चा पदार्थ नै किन नहोस विदेशबाट आयात हुने गरेको स्थिति विकसित मुलुकको अर्थतन्त्रका तथ्यहरूबाट समेत जानकारी प्राप्त हुने विषय यहाँ उल्लेख गरिरहनु परेन। नेपालले पनि आत्मनिर्भर अर्थतन्त्रको विकासका नाराहरू लामो समयदेखि दिदै आएको छ। तर त्यो असंभव र यथार्थ दुबै भएकोले स्वदेशी उत्पादन कम हुनुका साथै निर्यातजन्य वस्तु तथा सेवाको उत्पादन समेत कमजोर रहेको स्थितिमा निर्यात भन्दा आयात बढी भई नेपालको व्यापार घाटा हरेक वर्ष बढेर गएको तथ्याङ्कहरू देखिएको छ।

नेपाल जस्तै कमजोर आर्थिक अवस्था भएका मुलुकहरूमा रहेको प्राकृतिक श्रोत तथा साधनको उपयोग बढाउन दक्ष जनशक्ति तथा आर्थिक श्रोतको अभावले गर्दा आत्मनिर्भर अर्थतन्त्रको विकास सजिलो हुने कुरै भएन। स्वदेशी कच्चा पदार्थको उपयोगबिना गरिने औद्योगिक विकासले परनिर्भरता मात्र बढ्ने नभई निर्यातजन्य उद्योगहरूबाट प्राप्त हुने आर्थिक लाभ समेत प्राप्त गर्न सकिन्न भन्ने कुराको दृष्टान्त नेपालको निर्यात व्यापारको तथ्याङ्कले पुष्टी गरेको छ। वैदेशिक व्यापारमा निर्यात व्यापारको सानो हिस्सा कायम हुनु र सो हिस्सामा पनि हरेक वर्ष फरक फरक किसिमका वस्तु तथा सेवाको अंश रहनुले पनि नेपालको वैदेशिक व्यापारको दिगोपनामा प्रश्नहरू रहने गरेको तथा निर्यातजन्य वस्तुको गुणस्तर कायम गर्न, विविधीकरण गर्न, बजारीकरण गर्न तथा विशिष्टीकरण गर्न नसकिएको तथ्य प्रष्ट हुन्छ।

* निर्देशक, भन्सार विभाग

निर्यात प्रवर्द्धनमा राज्यका नीति तथा कार्यक्रमहरू

नेपालको संविधानको धारा ५१ मा राज्यको नीति अन्तर्गत अर्थ, उद्योग र वाणिज्यसम्बन्धी नीतिको उल्लेख भएको छ। उद्योगको विकास र विस्तारद्वारा निर्यात प्रवर्द्धन गर्दै वस्तु तथा सेवाको बजार विविधीकरण र विस्तार गर्ने, राष्ट्रिय हित अनुकूल पूर्वाधार विकासमा प्रोत्साहन एवं परिचालन गर्ने उल्लेख छ। यसैगरी मुलुकको वाणिज्य नीति, २०७२ मा निकासी प्रवर्द्धनमार्फत राष्ट्रिय अर्थतन्त्रमा वाणिज्य क्षेत्रको योगदान बढाई आर्थिक समृद्धि हासिल गर्न समावेशी र दिगो आर्थिक वृद्धि गर्ने लक्ष्य लिएको देखिन्छ। विश्व बजारमा प्रतिस्पर्धी वस्तु तथा सेवाको निकासी बढाई व्यापार घाटा कम गर्ने र क्षेत्रीय तथा विश्व बजारमा वस्तु, सेवा र बौद्धिक सम्पत्तिको पहुँच वृद्धि गर्ने उद्देश्य लिएको पाइन्छ।

निकासी पैठारी नियन्त्रण र व्यवस्थित गर्न निकासी पैठारी (नियन्त्रण) ऐन, २०१३ कार्यान्वयनमा रहेको छ। यस ऐनको प्रयोगले निकासी पैठारीमा पूर्ण बन्देज तथा परिमाणात्मक बन्देज लगाउनुका अतिरिक्त अवैध व्यापार नियन्त्रण, स्वास्थ्य तथा सामाजिक हित संरक्षण र स्वदेशी उद्योगको संरक्षण सम्बन्धी कार्यहरू सरकारी सूचना तथा आदेशका आधारमा गर्न सकिन्छ। भन्सार प्रशासनलाई व्यवस्थित, पारदर्शी एवं उत्तरदायी बनाई अन्तर्राष्ट्रिय व्यापारलाई सुरक्षित र सहज बनाउन भन्सार ऐन, २०६४ तथा भन्सार नियमावली, २०६४ को कार्यान्वयन गरिएको छ। बढ्दो व्यापार घाटालाई नियन्त्रण गर्न निर्यात प्रवर्द्धनका अतिरिक्त अनावश्यक आयात घटाउन "सेफगार्ड", "एण्टिडम्पिङ्ग" र "काउण्टरभेलिङ" ऐन, २०७६ कार्यान्वयनमा आएको छ।

आवधिक योजना तथा कार्यक्रममा आर्थिक समृद्धिका लागि निर्यात प्रवर्द्धन, आयात व्यवस्थापन र व्यापार घाटा सन्तुलनका विषयहरू समेटिएर कार्यक्रमहरू बजेट वक्तव्यमा सालबसाली आउने गरेको छ। आर्थिक वर्ष २०७९/८० को बजेट वक्तव्यमा उद्योग, वाणिज्य तथा निर्यात प्रवर्द्धनमा विशेष अभियान नै घोषणा भएको छ। **उत्पादनमा वृद्धि; मुलुकको विकास र समृद्धि:** विशेष अभियान दशक २०७९- २०८९ सञ्चालन गर्ने गरी बजेट विनियोजन नै भएको छ। उक्त बजेट वक्तव्यमा नेपाली उत्पादनको वृद्धि, रोजगारी सिर्जना र निर्यात लक्षित व्यापार अभिवृद्धिका लागि प्रधानमन्त्री नेपाली उत्पादन एवं उपभोग अभिवृद्धि कार्यक्रम प्रारम्भ गरिनेछ भनि निजीक्षेत्रले सञ्चालन गरेको **मेक इन नेपाल तथा मेड इन नेपाल** समेतलाई सहयोग गरिने प्रतिवद्वता व्यक्त गरिएको छ। स्वदेशी कच्चा पदार्थमा आधारित र उच्च मूल्य अभिवृद्धि हुने वस्तु तथा सूचना प्रविधिसम्बन्धी सेवा निर्यात गर्ने उद्यमीहरूलाई थप प्रोत्साहन गरिनेछ भन्ने बजेटको संकल्प पनि रहेकोछ। उच्च निर्यात सम्भावना भएका क्लिङ्कर सिमेन्ट स्टील फुटवेयर प्रशोधित पानी लगायतका वस्तुहरू र सूचना प्रविधिमा आधारित सेवा तथा विजिनेस प्रोसेस आउटसोर्सिङ्ग जस्ता सेवाहरू पहिचान गरी प्रवर्द्धन गरिने घोषणा गरी ८ प्रतिशतसम्म नगद अनुदान दिन सकिने व्यवस्था बजेटमा उल्लेख गरिएको छ। यसरी नै पहुँच र पूर्वाधारको विषयमा प्राथमिकता दिँदै चीनसँग भएको पारवहन सम्झौता बमोजिमका नाका तथा वन्दरगाहको उपयोग गर्ने र नेपालमा भन्सार क्षेत्रको पूर्वाधार विकासमा नेपालगन्ज एकीकृत जाँच चौकी निर्माण सम्पन्न गर्ने, भैरहवा एकीकृत जाँच चौकी निर्माण प्रारम्भ गर्ने, कञ्चनपुरको चाँदनी दोधारा, मुस्ताङको कोरला र जलेश्वरमा सुख्खा बन्दरगाह निर्माण कार्य अगाडि बढाइने कुरा समावेश गरिएको छ। साथै नेपालबाट निकासी हुने वस्तुहरूको सहज निकासीको लागि गुणस्तर परीक्षण गर्न विद्यमान प्रयोगशालाहरूलाई अन्तर्राष्ट्रियस्तरको प्रयोगशालाका रुपमा स्तरोन्नति गरिने घोषणाले निकासी प्रवर्द्धनमा अवश्य पनि सकारात्मक प्रभाव पार्न सक्नेछ।

आयात प्रतिस्थापन तथा निर्यात प्रवर्द्धनका चुनौतीहरूः

बजेटमा आयात प्रतिस्थापन तथा निर्यात प्रवर्द्धनका लागि स्वदेशमा उत्पादन, उपभोग र निर्यात समेतको प्रचुर सम्भावना भएको कृषि, उद्योग र जलविद्युत तथा सेवा क्षेत्रको प्रवर्द्धन गर्ने लक्ष्य राखिएको छ। निर्यात प्रवर्द्धनका घोषित नीति तथा कार्यक्रमहरू हरेक योजना तथा बजेटमा समावेश भएतापनि प्रतिवर्ष व्यापार घाटाको आकार बढेर गएको यथार्थलाई बिर्सनु हुदैन। विविध प्रयासका बाबजुद हरेक वर्ष व्यापार घाटा चुलिदै जानुलाई अर्थतन्त्रको चुनौतीको चाङ्ग नै मान्नु पर्ने हुन्छ।व्यापार घाटाका धेरै प्रभाव र असर हुनु स्वभाविक भएकोले यसको जड अर्थात कारण पत्ता लगाउनु अनिवार्य हुन्छ। देहायका ७ वटा प्रमुख कारणलाई चुनौतीका रुपमा उल्लेख गर्न सकिन्छः-

- बढ्दो उर्जाको माग बमोजिम वैकल्पिक उर्जाको उत्पादन हुन नसक्नु,
- आर्थिक वृद्धिका लागि पुँजीगत प्रकृतिका सामानहरूको आयात बढ्नु,
- नेपालमा विदेशी लगानी सोचे अनुरुप भित्र्याउन नसक्नु,
- उपभोग्य सामग्री तथा विलासिताका वस्तुहरूको माग बढेर जानु,
- अधिकांश निर्यातयोग्य वस्तुहरूको कच्चा पदार्थ आयातमा आधारित हुनु,
- नेपाली उत्पादन सीमित वस्तु तथा बजारमा केन्द्रित हुनु,
- भारतसँगका खुला सिमानाका कारण अवैध व्यापार नियन्त्रण हुन नसक्नु।

निर्यात व्यापारको आकार र वस्तुको विविधीकरणः

देशमा वस्तु तथा सेवाको माग र आपूर्तिको सन्तुलन स्वदेशी उत्पादन र आयातमा निर्भर हुने गर्दछ। आत्मनिर्भर अर्थतन्त्रको विकासका लागि आयात प्रतिस्थापन गर्न सक्ने उद्योगहरूको स्थापना गरी स्वदेशी उत्पादनको प्रयोग बढेमा मात्र आयात घट्ने हुनाले राष्ट्रिय लक्ष्य तथा नीतिहरू यसै दिशातर्फ केन्द्रित भएको हुनुपर्दछ।नेपालको व्यापार घाटा दिन प्रतिदिन बढ्दै गइरहेको छ।यसको प्रमुख कारण माथि उल्लेख गरिएभन्दा धेरै पनि हुन सक्छन्।यद्यपि दिगो निर्यात व्यापार र बजार विविधीकरणको क्षेत्रमा सरकार र निजीक्षेत्रबाट भइरहेको पहल र प्रयत्न पर्याप्त छ छैन् भन्ने निष्कर्षमा पुग्न यस विषयमा अध्ययन तथा विश्लेक्षण गर्नु जरुरी हुन्छ।

निर्यात व्यापारको दिगोपनको लागि प्रत्येक साल एउटै प्रकृतिका वस्तुहरूले निर्यातमा योगदान गरेका छन् वा फरक फरक वस्तु तथा सेवाको भूमिका रहेको छ भन्ने पक्षमा विश्लेषण गरी यथार्थ थाहा पाउन सकिन्छ।नेपालको उत्पादनमा निर्भर रही उपभोग गर्ने मुलुकले नेपाली उत्पादनलाई स्थायी आपूर्तिकर्ता देशको रुपमा लिन नसक्ने परिस्थिति पनि देखिन्छ।यस किसिमको आशंका पैदा हुने गरी बजारमा नेपाली वस्तुको नकारात्मक धारणा पैदा हुनुका पछाडि नेपालको वैदेशिक व्यापार नीतिमा आउने अस्थिरता र अधिकांश उत्पादनको कच्चा पदार्थ आयातमा आधारित भइ समयमा गुणस्तरको वस्तु आपूर्ति गर्न नसक्नु नै हो कि भन्नुपर्ने हुन्छ।यसले गर्दा नेपाली उत्पादनको लागि न कुनै स्थिर बजार नै छ न त कुनै वस्तु कुनै देशमा दिगो निर्यातयोग्य वस्तुको रुपमा अगाडि आएको छ।नेपाली उत्पादनको गन्तव्य नै एकिन नभएर हो वा यसले बजारको पहिचान गर्न नसकेर हो छिमेकी मुलुक बाहेक अन्य विकसित मुलुकहरूमा ठूलो परिमाणमा नेपाली उत्पादन पुऱ्याउन नसकेको वर्तमान यथार्थलाई तथ्य र तथ्याङ्कहरूको विश्लेषणका आधारमा निष्कर्ष निकाल्नु पर्ने हुन्छ।

भन्सार विभागले प्रकाशन गरेको वार्षिक तथ्याङ्कमा आधारित भइ यस विषयमा छलफल गर्न सकिन्छ। नेपालबाट निर्यात हुने केही मालवस्तुहरूको तथ्याङ्क विश्लेषणका लागि देहायको तालिकाहरू प्रस्तुत गरिएको छः-

तालिका नं. — १

विगत ५ वर्षको निर्यात व्यापारको तथ्याङ्क

सि. नं.	कुल निर्यात/ आयातकर्ता देश	निर्यात कारोबार रकम (रु हजारमा) २०७४/७५	निर्यात कारोबार रकम (रु हजारमा) २०७५/७६	निर्यात कारोबार रकम (रु हजारमा) २०७६/७७	निर्यात कारोबार रकम (रु हजारमा) २०७७/७८	निर्यात कारोबार रकम (रु हजारमा) २०७८/७९
१	कुल निर्यात	८१३५९७९६	९७१०९५२१	९७७०९१०५	१४११२४०८०	२०००३०९६२
२	भारत	४६६६१५६४	६२७३१८४०	७०१०८८८६	१०६३७२१९५	१५५२२२३०४
३	अमेरिका	९१६८४१९	१०८४८८६२	९४४४३६६	१३७९३५३४	१७९९२०५९
४	जर्मनी	३१३९८८४	३१५८८७३	२७३६८२१	३२३८६७४	४१९९२३४
५	टर्की	४६७६४७५	२९६४८५८	२१२३७८५	१५९८१०७	३७४१७०१
६	बेलायत	२८४७१६३	२६२९४७८	२०४६५८७	२४३६४१७	३१२४३१६

श्रोतः भन्सार विभाग ।

माथि प्रस्तुत गरिएको भन्सार विभागबाट प्रकाशित तथ्याङ्क अनुसार आर्थिक वर्ष २०७८/७९ मा निर्यात व्यापार विगत वर्षको तुलनामा ४१.७४ प्रतिशतले वृद्धि हुँदा पनि जम्मा २ खर्ब ३ करोड ९ लाख ६२ हजार पुगेको छ। उक्त निर्यात व्यापार कुल वैदेशिक व्यापारको करिब १० प्रतिशत मात्र भएकोले आयातको तुलनामा निर्यात व्यापार धेरै न्यून भई व्यापार घाटा बढेर गएको छ। उक्त निर्यात व्यापारमध्ये छिमेकी मुलुक भारतमा निकासी हुने वस्तुहरूको अंश ठूलो रहेको छ। आर्थिक वर्ष २०७८/७९ को तथ्याङ्कलाई हेर्दा पनि कुल निर्यात व्यापार रु. २०० अर्ब मध्ये रु. १५५ अर्ब को व्यापार भारतसँग मात्र भएको देखिन्छ। यसरी एउटा मात्र देशसँग हुने निर्यात व्यापारमा निर्भर नेपालको अर्थतन्त्रमा सुधारको अपेक्षा राख्न सकिदैन। त्यसकारण निर्यात प्रवर्द्धन र दिगोपनका लागि नेपाली उत्पादनको बजारको विविधीकरण हुन नितान्त आवश्यक रहेको देखिन्छ।

तालिका नं. - २

बजार विविधीकरणको दिशामा केन्द्रित वस्तुको विवरणः

सि. नं.	वस्तुको नाम	हार्मोनाइज्ड कोड (उपशीर्षक)	निर्यात हुने देशहरू
१	चाँदीका गरगहनाहरू	७११३११००	अष्ट्रेलिया, अमेरिका, क्यानाडा, बेल्जियम, जर्मनी, फ्रान्स, रसिया, स्वीजरल्याण्ड, साइप्रस, नेदरल्याण्ड्स आदि।
२	चिया ग्रीन	०९०२२०००	जापान, हङकङ, भारत, ताइवान, बेलायत, लिथुनिया आदि।
३	चिया कालो	०९०२४०००	अमेरिका, नामिबिया, जर्मनी, जापान, पाकिस्तान, नेदरल्याण्ड्स, रसिया, भारत आदि।

सि. नं.	वस्तुको नाम	हार्मोनाइज्ड कोड (उपशीर्षक)	निर्यात हुने देशहरू
४	ऊनी गलैचा कार्पेटस्	५७०११०००	जर्मनी, अष्ट्रेलिया, फ्रान्स, हङकङ, जापान, बेल्जियम, अष्ट्रिया, चीन, इटली, डेनमार्क, कोरिया आदि।
५	पेन्टिङ्ग (थाङका) कलाहरू	९७०१९१००	अमेरिका, ताइवान, पोल्याण्ड, थाइलैण्ड, स्पेन, स्वीजरल्याण्ड, बेल्जियम, भुटान, डेनमार्क, चीन, क्यानाडा, इटली, जापान आदि।

श्रोतः भन्सार विभाग।

माथिको तालिकामा उल्लेख गरिएका नेपालमा उत्पादित वस्तुहरूले विविध मुलुकको बजारको खोजी गरिरहेको देखिन्छ। नेपाली चियाको गुणस्तर राम्रो भएपनि यसको ब्राण्डिङ्ग गर्ने तथा माथि उल्लेख भएका मुलुक बाहेक अन्य धेरै मुलुकमा निर्यात गर्नका लागि थप प्रयासहरू हुनु जरुरी देखिन्छ। एउटा भन्दा बढी मुलुकसँग हुने निर्यात व्यापारलाई सकारात्मक रुपमा बजारीकरण भइरहेको बुझ्नुपर्ने पनि हुन्छ।

तालिका नं. - ३

बजार विविधीकरण हुन नसकेका वस्तुको विवरणः

सि. नं.	वस्तुको नाम	हार्मोनाइज्ड कोड (उपशीर्षक)	निर्यात हुने देश
१	चिज	०४०६९०००	अमेरिका
२	अलैची	०९०८३११०	भारत
३	अदुवा	०९१०११९०	भारत
४	पाम तेल	१५११९०००	भारत
५	जुटका बोराहरू	६३०९१०००	भारत

श्रोतः भन्सार विभाग।

माथिको तालिकामा उल्लेख गरिएका केही नेपालमा उत्पादित वस्तुहरूले विविध मुलुकको बजारको खोजी गर्न नसकिरहेको स्थिति हो। यस किसिमका वस्तुहरूलाई एउटा भन्दा बढी मुलुकसँग निकासी व्यापारका लागि बजारको खोज तथा अनुसन्धान र बजारीकरणमा जोड दिनु आवश्यक देखिएको छ।

तालिका नं. - ४

विगत ३ वर्षको प्रमुख १० वस्तुहरूको निकासी विवरण

आ. व. २०७६/७७	वस्तुको नाम	मूल्य रु. करोडमा	आ. व. २०७७/७८	वस्तुको नाम	मूल्य रु. करोडमा	आ. व. २०७८/७९	वस्तुको नाम	मूल्य रु. करोडमा
१.	प्रशोधित पाम तेल	१८११		भटमासको प्रशोधित तेल	५३६५		भटमासको प्रशोधित तेल	४८१२

आ. व.	वस्तुको नाम	मूल्य रु.	आ. व.	वस्तुको नाम	मूल्य रु.	आ. व.	वस्तुको नाम	मूल्य रु.
२०७६/७७		करोडमा	२०७७/७८		करोडमा	२०७८/७९		करोडमा
२.	भट्मासको प्रशोधित तेल	१२६९		सेन्थेटिक यार्न	८३६		प्रशोधित पाम तेल	४१०६
३.	सेन्थेटिक यार्न	७१९		ऊनी गलैचा कार्पेट	७२४		सेन्थेटिक यार्न	१२५७
४.	ऊनी गलैचा कार्पेट	६१५		अलैची	७०२		ऊनी गलैचा कार्पेट	९५९
५.	तयारी कपडा	४३५		तयारी कपडा	५११		तयारी कपडा	७१४
६.	अलैची	४०२		जुटका बुनेका कपडा	४२९		फलफूलको जुस	६०७
७.	फलफूलको जुस	३४३		फलफूलको जुस	४२३		जुटका बुनेका कपडा	६०५
८.	जुटका बुनेका कपडा	३१५		जमोठ कपडा	४०४		जमोठ कपडा	४९४
९.	अन्य कपडा	२८७		चिया	३८०		अलैची	४८१
१०.	चिया	२७८		अन्य कपडा	३२९		सुर्यमुखी प्रशोधित तेल	४५१

श्रोतः भन्सार विभाग।

माथि भन्सार विभागबाट प्राप्त तथ्याङ्कले ३ वर्षको प्रमुख १० वस्तुहरूको निर्यात व्यापारको स्थितिलाई देखाएको छ। कुनै आर्थिक वर्षमा एक नम्बरमा परेको वस्तु अर्को आर्थिक वर्षमा एक नम्बर वस्तु हुन नसक्नु वा सो वर्ष निर्यात भएको परिमाणभन्दा पनि कम मूल्यको वस्तु निर्यात हुनु भनेको निर्यातमा दिगोपनको अभाव देखिनु हो। माथि प्रस्तुत विवरणमा आर्थिक वर्ष २०७६/७७ मा प्रमुख निर्यात भएका १० वस्तुमध्ये प्रथम भएको प्रशोधित पाम तेल आर्थिक वर्ष २०७७/७८ मा प्रमुख १० वस्तुमा समेत नपर्नु निर्यात व्यापारमा कहिँकतै कमजोरी हुनुपर्दछ। कच्चा पदार्थको उपलब्धता नभई उत्पादननै कम भएको कारण निर्यात कम भएको वा आयातकर्ताबाट माग नै कम भएको वा गुणस्तरको कारण मागमा आएको कमीले निर्यात घटेको हुनुपर्दछ। नेपाली चिया विश्वमा लोकप्रिय छ भन्ने विश्वास नेपालीहरूमा रहेको छ। तर आर्थिक वर्ष २०७६/७७ र २०७७/७८ मा निकासी व्यापारमा प्रमुख १० वस्तुभित्र परेकोमा आर्थिक वर्ष २०७८/७९ मा यसको स्थान खस्केको देखिन्छ। यस किसिमको समस्या आउनुमा के कस्ता कारणहरू छन् पत्ता लगाउनु पर्ने विषयको उजागर भएको छ। यसैगरी तयारी कपडाको ३ वर्षको निर्यात व्यापारको विश्लेषण गर्दा प्रमुख १० वस्तुको पाँचौ स्थानमा रहेको देखिन्छ। साथै निकासी परिमाण र मूल्यका हिसाबले पनि हरेक वर्ष थोरै भएपनि बढेर गएको देखिन्छ। यस किसिमका तथ्याङ्कको विश्लेषणले निर्यात व्यापारमा सुधार, पहल र प्रयत्नका सिलसिलाहरू प्रारम्भ गर्नुपर्दछ।

निष्कर्ष

वैदेशिक व्यापारको संरचना परिवर्तन गर्ने विषय निकै चुनौतिपूर्ण मानिएको छ। आयात प्रतिस्थापन तथा निर्यात प्रवर्द्धनका लागि स्वदेशमा उत्पादन, उपभोग र निर्यात समेतको प्रचुर सम्भावना भएको कृषि, उद्योग र जलविद्युत तथा सेवा क्षेत्रको प्रवर्द्धन गर्ने लक्ष्य राखिएको छ। निर्यात प्रवर्द्धनका घोषित नीति तथा कार्यक्रमहरू हरेक योजना तथा बजेटमा समावेश भएतापनि प्रतिवर्ष व्यापार घाटाको आकार बढेर गएको यथार्थको चर्चा पनि भइ सकेको छ। कुल वैदेशिक व्यापारमा निर्यातको अंश करिब १० प्रतिशतमात्र रहनु नै विदेशी मुद्राको सञ्चितिमा दबाब बढेर जानु पनि हो। विकल्पहीन खनिजजन्य उर्जाको बढ्दो खपतमा आधारित आयात र उपभोक्ताका चाहाना अनुसार विलासिताका वस्तुहरूको माग बढेर गए अनुसार आयात धान्नै नसक्ने गरी बढिरहेको वर्तमान परिस्थितिको चित्रण माथि निर्यातजन्य व्यापारका तथ्याङ्कको प्रस्तुतिकरणमा पनि देखाइसकेको हुँदा वैदेशिक व्यापारमा रहेका चुनौतीहरूको सम्बोधन नगरी नेपाली अर्थतन्त्रमा खासै सुधार हुने र आयात प्रतिस्थापन भइ निर्यात बढेर जाने देखिदैन्। नेपालको आन्तरिक उत्पादन बढाउन विदेशी लगानी भित्र्याउने वातावरण सिर्जना गरी निर्यातजन्य उद्योगहरूको स्थापना गर्ने प्रयास उत्तम विकल्प भएपनि विदेशी लगानी नेपालले चाहे अनुसार भित्रिरहेको छैन भन्ने गरिन्छ। यसको प्रमुख कारण तीनतिर नेपालको खुला सिमाना रहेकोले प्रतिस्पर्धी बजारमा अवैध व्यापारको सम्भावनाले स्वदेशी उत्पादनको खपतमा कमी हुँदा उद्योगहरू स्थापनामा समेत कठिनाई भइरहेको विषय सुनिएको छ। अधिकांश निर्यातजन्य उद्योगहरू विदेशी कच्चा पदार्थमा आधारित भएर पनि निर्यात व्यापारमा संकुचन आउने स्थिति देखिएको छ। पछिल्लो आर्थिक वर्षको तथ्याङ्क अनुसार आयात करिब १९ खर्ब हुँदा निर्यात जम्मा २ खर्ब मात्र हुनु र सीमित मुलुकमामात्र निर्यात भइ रहनुले पनि निर्यात व्यापारको दिगोपनको आकांक्षा पूरा गर्न बजार र वस्तुको विविधिकरण अनिवार्य शर्तको रुपमा लिनु पर्दछ।

सन्दर्भ सामग्री

नेपालको संविधान

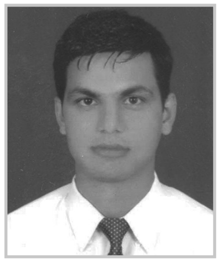
निकासी पैठारी (नियन्त्रण) ऐन, २०१३

अर्थ मन्त्रालय, आर्थिक सर्वेक्षण, २०७८/७९

अर्थ मन्त्रालय, बजेट वक्तव्य, २०७९/८०

भन्सार विभाग, वैदेशिक व्यापार तथ्याङ्क, २०७८/७९ ।

सार्वजनिक उत्तरदायित्त्व (Public Accountability)



युवराज आचार्य*

पृष्ठभूमि

लोकतान्त्रिक शासन प्रणालीमा जवाफदेहिता सर्वाधिक महत्त्वको विषय हो । राज्यको स्रोत साधन र शक्तिको प्रयोग जवाफदेहितापूर्ण ढंगले गर्न गराउन सके मात्र नतिजामूलक राज्य प्रणाली स्थापित हुन सक्छ। सीमित शासन, नतिजा प्राप्ति र पुष्ट्याइको साथै सरोकारवालालाई जवाफ दिनु जवाफदेहिता हो । आधुनिक लोकतान्त्रिक शासन प्रणालीमा नियन्त्रण र सन्तुलनका लागि समेत राज्यका अंगहरूले जवाफदेहिता निर्वाह गर्नुपर्दछ । जवाफदेहिता कमजोर भयो भने राज्य संयन्त्र नै कमजोर रहने हुन्छ । जवाफदेहितालाई राजनीतिक, प्रशासनिक, कानुनी, नैतिक, व्यावसायिक, व्यवस्थापकीय आदि प्रकारमा उल्लेख गर्न सकिन्छ।

नेपालमा कार्यकारिणी संघीय संसदप्रति जवाफदेही हुनुपर्दछ भने प्रदेश सरकार प्रदेश सभाप्रति र स्थानीय तहका कार्यकारिणी सम्बन्धित पालिकासभाहरूप्रति उत्तरदायी हुनै पर्ने संवैधानिक र कानुनी व्यवस्था छ । यसैगरी व्यवस्थापिकाका समितिहरू, महालेखा परीक्षकको कार्यालय, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, राष्ट्रिय मानव अधिकार आयोग, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग र अन्य संवैधानिक आयोगहरूले आ-आफ्नै ढंगले जवाफदेही निर्वाह गराउने व्यवस्था छ । पालिका सभाका समितिहरू, सुशासन (व्यवस्थापन तथा संञ्चालन) ऐन, २०६४ र सूचनाको हक ऐन, २०६४ लगायत सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालय, राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्र, राष्ट्रिय सूचना आयोग जस्ता विभिन्न कानुनी तथा संस्थागत व्यवस्थाहरूले पनि जवाफदेहिता निर्वाहमा सघाउ पुर्याउन भूमिका खेल्दछन् ।

जवाफदेहिताका संवैधानिक, कानुनी र संस्थागत व्यवस्थाका वाबजुत नेपालमा स्वत:स्फुर्त जवाफदेही हुने भन्दा बाध्यात्मक र औपचारिकतामा सीमित हुनु, प्रदेश र स्थानीय तहमा पद्धति स्थापित भई अपेक्षाकृत क्रियाशील हुन नसक्नु, अन्तरसरकारी सम्बन्धमा जवाफदेहिताले महत्त्व नपाउनु, संघीयतामैत्री जवाफदेही प्रणाली सुदृढ भई नसक्नु, संवैधानिक निकायले औंल्याएका कमी कमजोरीहरू सुधार गर्न कार्यकारिणी तथा प्रशासनिक क्षेत्र आवश्यकता अनुरुप सक्रिय नदेखिनु, कर्मचारी संयन्त्रमा व्यावसायिक क्षमता बृद्धि गरी जवाफदेहिता पद्धति सुदृढ हुन नसक्नु, प्राविधिक जवाफदेहिता र सार्वजनिक खरिद प्रणालीलाई जवाफदेही एवं प्रभावकारी बनाउन नसकिनु जस्ता समस्याले गर्दा हाम्रो शासकीय प्रणाली नै कमजोर हुन पुगेको छ ।

सार्वजनिक उत्तरदायित्त्व (Public Accountability): **अर्थ / परिभाषा (Meaning & Definition)**

सार्वजनिक पदमा रहेको पदाधिकारीले आफूलाई प्राप्त अधिकार, शक्ति र स्रोतको प्रयोग गरी गरिएको निर्णय वा कार्यसम्पादन सम्बन्धमा सरोकारवाला सामु जवाफ/उत्तर दिनुपर्ने दायित्व नै सार्वजनिक उत्तरदायित्व हो।

- Accountability is an assurance that an individual or organization is evaluated on its

* वरिष्ठ प्रशिक्षक, सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन तालिम केन्द्र

performance or behavior related to something for which it is responsible. The term is related to responsibility but is regarded more from the perspective of oversight.

- उत्तरदायित्त्व एकातिर जिम्मेवारी निर्वाह गर्नुपर्दछ भने अर्कोतर्फ जिम्मेवारी निर्वाह गर्ने क्रममा प्रयोग गरिएका अधिकार शक्ति र स्रोतको औचित्यता पुष्टि गर्न सरोकारवालालाई जवाफ दिनुपर्दछ । यसरी हेर्दा Accountability = Responsibility + Answerability पर्दछ ।
- Accountability को नेपाली अर्थ उत्तरदायित्व हुन्छ यसलाई जवाफदेहिताको रुपमा पनि समानान्तर रुपमा प्रयोग गरेको पाइन्छ ।

  जवाफदेहिता भित्र केन्द्रित हुने विषयहरू:
  - ➢ शक्तिको प्रयोग प्रतिको जवाफदेहिता,
  - ➢ कार्यसम्पादन र उपलब्धिप्रतिको जवाफदेहिता,
  - ➢ वित्तीय साधन प्रतिको जवाफदेहिता,
  - ➢ कार्यव्यवहार, आचरण र नैतिकता प्रतिको जवाफदेहिता उत्तरदायित्व ।

सार्वजनिक उत्तरदायित्व लोकतन्त्रको लागि Blood Stream र सुशासनको आधार स्तम्भ हो । यसको बहन जति राम्रोसँग गर्न सकिन्छ त्यत्ति नै लोकतन्त्रको सुदृढीकरण भइ सुशासनको प्रत्याभूति सुनिश्चित हुन्छ ।

लोकतन्त्र र सुशासनका लागि सार्वजनिक उत्तरदायित्व

लोकतन्त्रको प्राण र सुशासनको आधारस्तम्भको रुपमा सार्वजनिक उत्तरदायित्वलाई लिइन्छ । यसले लोकतन्त्रको सुदृढीकरण गर्दछ र सुशासन कायम गर्न महत्त्वपूर्ण योगदान गर्दछ । सार्वजनिक उत्तरदायित्वको प्रभावकारी व्यवस्था लोकतन्त्र र सुशासनको पूर्वशर्तको रुपमा रहेको हुन्छ। सार्वजनिक उत्तरदायित्व कायम गर्न सकेमा देहायानुसारका उपलब्धि हासिल गर्न सकिन्छ

- ➢ कार्यसम्पादनमा प्रभावकारिता र दक्षता अभिवृद्धि गर्छ ।
- ➢ शक्ति र स्रोतसाधनको प्रभावकारी र न्यायोचित परिचालन सुनिश्चित दुरुपयोग हुन पाउदैन ।
- ➢ कार्यसम्पादनमा जनसहभागिता सुनिश्चित हुन्छ ।
- ➢ कानुनी शासनको प्रवर्द्धन र आचरणहरूको पूर्ण पालना हुन्छ ।
- ➢ भ्रष्टाचार र अनियमितता रोक्छ ।
- ➢ सार्वजनिक सेवा प्रवाहलाई प्रभावकारी बनाउछ ।
- ➢ नतिजामुखी राज्य प्रणालीको स्थापनामा महत्त्वपूर्ण योगदान पुर्याउछ ।

यसरी हेर्दा सार्वजनिक उत्तरदायित्व बिना लोकतन्त्र र सुशासन परिकल्पना पनि गर्न सकिदैन ।

सार्वजनिक उत्तरदायित्वको अवधारणा विश्वव्यापी रुपमा लोकप्रिय भएर आउनुका कारणहरू:

- ➢ लोकतन्त्रको विकास र लोकतान्त्रिक समाजप्रतिको बढ्दो लोकप्रियता
- ➢ विश्वव्यापीकरणको लहर र सो प्रतिको अन्तर्राष्ट्रिय प्रतिवद्धता
- ➢ सूचना र प्रविधिको क्षेत्रमा भएको क्रान्तिकारी विकास
- ➢ वहुराष्ट्रिय सरकारको सक्रियता (UNO, IMF, WB, WHO तथा Multinational Companies etc)
- ➢ विकास सहायताको भूमिका र यसमा व्यक्त भएका प्रतिवद्धताहरू ।

सार्वजनिक उत्तरदायित्वको महत्त्व

- लोकतन्त्रको र सुशासनको प्रत्याभूत गर्ने,
- शक्ति, अधिकार र स्रोतको दुरुपयोग रोक्न, कुशलतम र मितव्ययी परिचालन गर्न,
- भ्रष्ट्राचार, अनियमितता र विकृत्तिहरूको अन्त्य गर्न,
- सार्वजनिक प्रशासनप्रति नागरिकको विश्वास र स्वामित्व बढाउन,
- जनसहभागिता सुनिश्चित गर्न,
- सार्वजनिक पदाधिकारी र कर्मचारीको सदाचारिता, इमान्दारिता र नैतिकता प्रवर्द्धन गर्न,
- नतिजामुखी राज्य प्रशासन संयन्त्रको सुचिश्चता गर्न .

समग्रमा, सार्वजनिक उत्तरदायित्वले पारदर्शिता, जनसहभागिता, कानुनी राज्यको प्रर्वद्धन, कार्यसम्पादनमा सुधार, अनियमितता र भ्रष्ट्राचारको नियन्त्रण भई सबल, सक्षम र सुशासनयुक्त राज्यसंयन्त्रको स्थापना र विकास हुन्छ ।

सार्वजनिक उत्तरदायित्वका किसिमहरू

- **राजनीतिक उत्तरदायित्वः** राजनैतिक नेतृत्व लिने पदाधिकारीहरूको नियमितता र जनताप्रतिको उत्तरदायित्व प्रवर्द्धनमा महत्त्वपूर्ण भूमिका रहेको र राज्यसंचालनलाई नै उत्तरदायी रहनमा महत्त्वपूर्ण भूमिका खेल्ने ।
- **प्रशासनिक उत्तरदायित्व:** उच्च व्यवस्थापकहरूको राजनीतिक नेतृत्वप्रति र पदसोपानक्रममा तल्लो पदकाले माथिल्लो पदाधिकारीहरू सुपरिवेक्षक प्रति निर्वाह गर्नुपर्ने उत्तरदायित्व
- **वित्तीय उत्तदायित्व:** वित्तीय स्रोत, साधनको प्रयोग र त्यसबाट प्राप्त नतिजाप्रति, आर्थिक ऐन नियमको पालना, लेखा परीक्षण प्रतिवेदनप्रतिको उत्तरदायित्व ।
- **कानुनी उत्तरदायित्वः** संविधान र ऐन, नियम र कानुनी राज्य प्रतिको उत्तरदायित्व .
- **व्यवसायिक उत्तरदायित्वः** व्यवसायी र पेशागत मूल्य, मान्यता, आचरण र व्यवहार, आचारसंहिता प्रतिको उत्तरदायित्व,
- **नागरिक उत्तरदायित्वः** आम जनताप्रतिको प्रत्यक्ष उत्तरदायित्व,
- **कार्यक्रमप्रतिको उत्तरदायित्व:** कार्यक्रम र त्यसबाट प्राप्त समग्र उपलब्धीप्रतिको उत्तरदायित्व,
- **व्यवस्थापकीय उत्तरदायित्वः** साधनस्रोतको सुलभ प्रयोगप्रतिको उत्तरदायित्व ।
- **नैतिक उत्तरदायित्वः** असल आचारण, नैतिकता सदाचार र नैतिक मूल्य र मान्यताको पालनाप्रतिको उत्तरदायित्व ।
- **आन्तरिक उत्तरदायित्वः** आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीप्रतिको उत्तरदायित्व ।
- **बाह्य उत्तरदायित्वः** अन्य संगठन र Oversights Agency प्रतिको उत्तरदायित्व ।

Accountability, Responsibility & Authority

उत्तरदायित्व र जवाफदेहितालाई समान रुपमा उपयोग गरिन्छ । यि दुइवटा शब्द एउटै हुन् तर जिम्मेवारी र जवाफदेहिता एक अर्काका नजिक भएपनि यि दुईबीच फरक छ ।

<u>Accountability उत्तरदायित्व / जवाफदेहिता</u>

उत्तरदायित्वले व्यक्तिलाई प्राप्त अधिकार, शक्ति र स्रोतको प्रयोग गरी गरिएको निर्णय वा कार्यसम्पादन सम्बन्धमा सरोकारवालालाई जवाफ दिनुपर्ने दायित्वलाई इंगित गर्दछ ।

<u>Responsibility जिम्मेवारी</u>

जिम्मेवारीले व्यक्तिको अधिकार तथा कर्तव्यलाई इंगित गर्दछ ।

Responsibility + Answerability = Accountability

जिम्मेवारी प्रत्यायोजन गर्न सकिन्छ तथा उत्तरदायित्व प्रत्यायोजन हुन सक्दैन ।

सिद्धान्ततः, जिम्मेवारी माथिल्लो पदाधिकारीबाट तल्लो ओहदामा रहेको व्यक्तिमा सरेर जान्छ भने उत्तरदायित्व तलबाट माथि तर्फ चढ्छ । तर वर्तमान समयमा भने यस मान्यतामा परिवर्तन हुँदै सार्वजनिक पदाधिकारीले आफ्नो संगठनको प्रभुत्वलाई मात्र जवाफ दिएर नपुग्ने र Taxpayer जनताप्रति पनि उत्तर/ जवाफ दिनुपर्छ भन्ने मान्यताको विकास भएको छ।

कार्यजिम्मेवारी कर्मचारीहरूबीच आपसमा बाँडफाँड गर्न सकिन्छ तर उत्तरदायित्व बाँडफाँड गर्न मिल्दैन ।

Authority अधिकार

निर्णय लिने शक्तिलाई अधिकार भनिन्छ । संगठनात्मक उद्देश्य प्राप्त गर्ने दिशामा कुनै निर्णय लिने वा कार्य गर्ने वा कार्य गर्न आदेश दिने शक्ति नै अधिकार हो । यो पदसंग सम्बन्धित हुन्छ र अरुलाई प्रत्यायोजन गर्न सकिन्छ ।

- माथिल्लो तहमा बढी र तल्लो तहमा कम हुँदै जान्छ ।
- अधिकार र जिम्मेवारी एक अर्कामा अत्यन्तै अन्योन्याश्रित छन् र यी दुबै संगसगै र सन्तुलित रुपमा जानुपर्दछ । त्यसै जिम्मेवारी बिना अधिकार मात्र दिइएमा वा बढी अधिकार दिइएमा त्यो दुरुपयोग हुनसक्छ ।

सार्वजनिक उत्तरदायित्वका सिद्धान्तहरू

सार्वजनिक काममा संलग्न हुनेहरूलाई उत्तरदायी बनाउन र प्रभावकारी नियन्त्रण कायम गर्न केही मापदण्डहरू विकसित गरिएका छन् । जुन निम्नानुसार उल्लेख गर्न सकिन्छः

- पूर्व सावधानीको सिद्धान्त
- अधिकार, कर्तव्य र उत्तरदायित्वबीचको सामञ्जस्यताको सिद्धान्त
- कार्यसम्पादनको सार्वजनिकीकरणको सिद्धान्त
- जिम्मेवार व्यक्तिले उत्तरदायी हुने सिद्धान्त
- संगठित जवाफदेहिताको सिद्धान्त
- पूर्ण जवाफदेहिताको सिद्धान्त
- जवाफ प्रमाणीकरणको सिद्धान्त
- The Principles of clear roles and responsibilities
- The Principles of clear performance expectations
- The Principles of balance expectations and capacities
- The Principles of credible reporting

यी सिद्धान्तहरूले सार्वजनिक उत्तरदायित्वलाई प्रबर्द्धन गर्न सघाउ पुर्याउछन् ।

Policies for Promoting Public Accountability

- Responsibility and authority is predetermined and clear,

- ➢ Guidance and Support is provided,
- ➢ The way that Responsibility and Authority is exercised is monitored and assessed,
- ➢ Action can be taken for positive and negative behavior.

सार्वजनिक उत्तरदायित्वको बदलिदो अवधारणा (Changing concept of Public Accountability)

उत्तरदायित्वको परम्परागत अवधारणामा हालका दिनमा व्यापक परिवर्तन आएको छ । व्यवस्थापनको अवधारणामा आएको परिवर्तन जस्तै NPM, NPS, Good governance, NPG र यसका आधारहरू Co-production and co-construction, सूचना र प्रविधिमा आएको क्रान्तिकारी परिवर्तन, शासन प्रणालीमा भएको निरन्तर सुधार, लोकतन्त्रजस्ता पक्षहरूले उत्तरदायित्वमा व्यापक परिवर्तन आएको छ। समावेशीकरण, नागरिक सचेतना र अपेक्षा आदिमा भएको निरन्तर सुधारले सार्वजनिक उत्तरदायित्वको अवधारणामा क्रमिक र निरन्तर परिवर्तन भइरहेको पाइन्छ । जुन यस प्रकार छन्ः

- ➢ **प्रत्यक्ष उत्तरदायित्वः** अप्रत्यक्ष वा घुमाउरो होइन अब सार्वजनिक पदाधिकारीहरू जनताप्रति सिधै उत्तरदायित्व बन्नु पर्दछ ।अब पदाधिकारीहरूले नागरिकसंग साक्षात्कार गर्ने र उनीहरूकै संलग्नतामा निर्णय गर्ने प्रशासकीय संयन्त्रको व्यवस्था गर्न थालिएको छ । जस्तैः सार्वजनिक सुनुवाई, जनलेखापरीक्षण आदि ।
- ➢ **Multiple Accountability**: अब सार्वजनिक पदमा रहनेहरू कार्यसंग सरोकार राख्ने सबैप्रति बहुउत्तरदायित्व निर्वाह गर्नुपर्दछ ।
- ➢ **Accountable for Performance**: सार्वजनिक पदमा रहेको पदाधिकारीले आफूलाई प्राप्त अधिकार, शक्ति र स्रोतको प्रयोग गरी गरिएको निर्णय वा कार्यसम्पादन सम्बन्धमा सरोकारवाला सामु जवाफ/उत्तर दिनुपर्ने हुन्छ।
- ➢ **Accountability in Partnering Arrangement**: **Accountability in** Public Policy **Partnerships** develops a new model of accountability based on principal-agent theory. This model provides a firm normative.
- ➢ **Reciprocal Accountability**: **Reciprocal Accountability** is a condition and accompanying process through which two or more eco-partners are required to explain their actions.
- ➢ **Accountability with increased discretion and flexibility**: This study explores the implications of different approaches to performance management for inspection work and regulatory outcomes.
- ➢ **Open Governance and e-governance Initiatives**: It defined **good governance** as “participatory; consensus oriented; accountable; transparent; responsive; effective and efficient; equitable and inclusive.

सार्वजनिक उत्तरदायित्वले कानुनी प्रक्रियालाई भन्दा नतिजालाई केन्द्रित गर्नुपर्दछ भन्ने अवधारणा ।

सार्वजनिक उत्तरदायित्व प्रवर्द्धनमा आवश्यक पूर्वशर्तः

- स्पष्ट नीतिगत तथा कानुनी व्यवस्था ।
- स्वतन्त्र, निश्पक्ष र सक्षम Oversights Agency हरूको व्यवस्था ।
- प्रतिवद्ध राजनैतिक नेतृत्व ।

- राजनैतिक स्थिरता ।
- प्रशासनिक उच्च नेतृत्त्वको कटिवद्धता ।
- उच्च लोकतान्त्रिक अभ्यास र लोकतान्त्रिक संस्थाहरूको सबलता ।
- प्रभावकारी आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली ।
- हरेक संगठन र पदको स्पष्ट कार्यविवरण र सो अनुरुप वस्तुनिष्ठ मूल्यांकनको संयन्त्र।
- नतिजाको आधारमा पुरस्कार र दण्डको व्यवस्था ।
- स्वतन्त्र निश्पक्ष र सक्षम न्यायपालिका ।
- निश्पक्ष र आवधिक निर्वाचन ।
- सरोकारवालाहरूको प्रभावकारी व्यवस्थापन र सचेतना।
- नागरिक र सामाजिक दवाव ।
- सुधारमुखी सोच ।

Michael E. Lowe ले प्रभावकारी उत्तरदायित्वका लागि आवश्यक हुन्छ भनेका छन्:

- राजनैतिक इच्छाशक्ति र प्रतिबद्धता,
- प्रशासनिक उच्च नेतृत्वको कटिबद्धता,
- स्पष्ट र परिभाषित अधिकार र जिम्मेवारी,
- मापनयोग्य कार्यसम्पादन मापदण्डहरू,
- सहभागितामूलक र पारदर्शी निर्णय प्रक्रिया,
- प्रभावकारी वित्तीय नियन्त्रण र अनुशासन,
- निश्पक्ष प्रतिस्पर्धी र प्रभावकारी सार्वजनिक खरिद प्रक्रिया,
- भ्रष्टाचार नियन्त्रणको सबल संस्थागत संयन्त्र,
- सूचनाको सहज उपलब्धता र पहुँच,
- स्वतन्त्र एवं प्रभावकारी खोज पत्रकारिता,
- अधिकारको स्पष्ट र पर्याप्त हस्तान्तरण,
- संसदीय कारवाहीको प्रत्यक्ष प्रशारण ।

A Compliance mechanism of public accountability

Compliance Mechanism

	औपचारिक	अनौपचारिक
बाह्य	➢ संसद संसदीय समिति ➢ कार्यकारिणी निकाय ➢ न्यायिक तथा अर्धन्यायिक निकाय	➢ सार्वजनिक सुनुवाई ➢ स्वार्थ समूह ➢ जनमत तथा खोज सञ्चार
आन्तरिक	➢ आचारसंहिता ➢ नीतिनियम ➢ पदसोपान ➢ कार्यसम्पादन मूल्यांकन	➢ संगठनात्मक संस्कृति ➢ व्यवसायिक नैतिकता ➢ सहकर्मी समूह

उत्तरदायित्वलाई उल्लिखित आधारहरूमा छुट्टाछुट्टै सूचकहरू तयार गरी प्रयोग गर्दा प्रभावकारी हुने र सोको पालना के कति भयो समेत स्पष्ट हुन्छ ।

उत्तरदायित्व प्रवर्द्धनसम्बन्धी रहेको व्यवस्था गरिएका प्रयासहरू

- **संवैधानिक व्यवस्था**
  - प्रधानमन्त्री र मन्त्रीहरू संसदप्रति
  - मुख्यमन्त्री र मन्त्रीहरू प्रदेशसभा प्रति
  - संवैधानिक निकायका प्रमुख र पदाधिकारीहरू संघीय संसदप्रति
  - राज्यका निर्देशक सिद्धान्त तथा नीतिहरू
  - प्रशासनलाई जनउत्तरदायी बनाउने राजनीतिक तथा शासन व्यवस्था सम्बन्धी नीति
  - सबै सुरक्षा निकायलाई जनउत्तरदायी बनाउने राष्ट्रिय सुरक्षा नीति
  - मौलिक हक र सोको प्रत्याभूति
  - तीन तहको शासन प्रणाली
  - शक्ति पृथकीकरण र नियन्त्रण
  - संवैधानिक निकायहरू

ऐन तथा नियमहरू

- **आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ नियमावली, २०७७:** सार्वजनिक पदाधिकारीको काम, कर्तव्य, अधिकार र उत्तरदायित्वको व्यवस्था । आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको व्यवस्था ।
- **सुशासन (व्य तथा सं) ऐन, २०६४ नियमावली २०६५:** सार्वजनिक प्रशासनलाई सेवा प्रदायक संयन्त्रको रुपमा रुपान्तरण गर्ने ।
- **सूचनाको हक ऐन, २०६४ नियमावली, २०६५:** सार्वजनिक महत्त्वको कुनै पनि बिषयको सूचना माग्ने र पाउने अधिकार ।
- **भ्रष्टाचार निवारण ऐन २०५९:** भ्रष्टाचारको नियन्त्रण र सदाचारको प्रवर्द्धन गर्ने विविध प्रावधानहरू रहेका ।
- **लेखापरीक्षण ऐन २०७५:** सरकारी आर्थिक कारोवारको नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता, प्रभावकारीता र औचित्यता समेतका आधारमा लेखापरीक्षण गर्ने ।
- **नेपाल सरकार (कार्यविभाजन) नियमावली:** नेपाल सरकारका मन्त्रालय सचिवालय आयोगहरूको कार्य विभाजनको स्पष्ट व्यवस्था ।
- **नेपाल सरकार (कार्य सम्पादन) नियमावली:** नेपाल सरकारका उच्च पदाधिकारीहरूको कार्य विभाजन र कार्यसम्पादनको स्पष्ट व्यवस्था ।

संगठनात्मक व्यवस्था

- प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभा । संघीय संसद, समितिहरू
- मन्त्रिपरिषद र यसका समितिहरू
- मुख्यमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषदको कार्यालय, मन्त्रालय, सचिवालय

- PPMO, NVC, PNPC
- सवैधानिक अंगहरू CIAA, OAG, NHRC, NIC आदि ।

कार्यगत व्यवस्था

- नागरिक बडापत्रः क्षतिपूर्ति सहितको नागरिक बडापत्र नमूनाको रुपमा कार्यान्वयन ।
- गुनासो व्यवस्थापन परिपालना संयन्त्रको व्यवस्था ।
- प्रवक्ता एवं सूचना अधिकारीको व्यवस्था
- आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली, लेखापरीक्षण, व्यवस्थापन परीक्षण आदि ।
- सार्वजनिक सुनुवाई, Social Audit आदि जस्ता व्यवस्थाहरू ।
- नागरिक समाज, स्वतन्त्र सञ्चार समूह, जवाफदेही निगरानी समिति आदि ।

नेपालमा सार्वजनिक उत्तरदायित्व प्रवर्द्धनमा देखिएका समस्याहरू

जवाफदेहिताका संवैधानिक, कानुनी र संस्थागत व्यवस्थाका बाबजुद नेपालमा स्वत:स्फूर्त जवाफदेही हुने भन्दा बाध्यात्मक र औपचारिकतामा सीमित हुनु, प्रदेश र स्थानीय तहमा पद्धति स्थापित भई अपेक्षाकृत क्रियाशील हुन नसक्नु, अन्तरसरकारी सम्बन्धमा जवाफदेहिताले महत्त्व नपाउनु, संघीयतामैत्री जवाफदेही प्रणाली सुदृढ भई नसक्नु, संवैधानिक निकायले औंल्याएका कमी कमजोरीहरू सुधार गर्न कार्यकारिणी तथा प्रशासनिक क्षेत्र आवश्यकता अनुरुप सक्रिय नदेखिनु, कर्मचारी संयन्त्रमा व्यावसायिक क्षमता वृद्धि गरी जवाफदेहिता पद्धति सुदृढ हुन नसक्नु, प्राविधिक जवाफदेहिता र सार्वजनिक खरिद प्रणालीलाई जवाफदेही एवं प्रभावकारी बनाउन नसकिनु जस्ता समस्याले गर्दा हाम्रो शासकीय प्रणाली नै कमजोर हुन पुगेको छ ।

- **राजनीतिक समस्याहरू**
  - ➢ प्रतिवद्ध राजनैतिक नेतृत्व भएन,
  - ➢ राजनैतिक अस्थिरता र प्रशासनमाथि व्यापक हस्तक्षेप,
  - ➢ संसद र संसदीय समिति दलगत स्वार्थभन्दा माथि जान सकेन,
  - ➢ राजनीति र प्रशासनबीच स्पष्ट कार्य र जिम्मेवारी बाँडफाँड भएन,
  - ➢ उत्तरदायित्व लिने संस्कृतिको अभाव रह्यो,
  - ➢ अपराधको राजनीतिकरण र राजनीतिको अपराधीकरण ।
- **प्रशासनिक समस्या**
  - ➢ कटिवद्ध प्रशासनिक नेतृत्व भएन,
  - ➢ स्पष्ट काम, कर्तव्य र अधिकार र सोको वस्तुनिष्ठ मूल्याङ्कन भएन,
  - ➢ प्रक्रियामुखी भयो, व्यावसायिक हुन सकेन,
  - ➢ कर्मचारीको उत्तरदायित्व स्पष्ट भएन, घुमाउरो उत्तरदायित्व भयो,
  - ➢ स्रोत, साधन, अधिकार र उत्तरदायित्वबीच स्पष्ट तालमेल भएन ।
- **अन्य समस्याहरू**
  - ➢ नैतिकता र ईमान्दारिता स्वखलन हुँदै गयो ।
  - ➢ उत्तरदायित्व स्पष्ट भएन, घुमाउरो उत्तरदायित्व भयो ।
  - ➢ जिम्मेवारहीन संस्कृति बढेर गयो ।

- पुरस्कार र दण्ड प्रणाली वस्तुनिष्ठ भएन ।
- स्वत:स्फूर्त जवाफदेही हुने भन्दा बाध्यात्मक र औपचारिकतामा सीमित भयो ।
- प्रदेश र स्थानीय तहमा पद्धति स्थापित भई अपेक्षाकृत क्रियाशील हुन सकेन ।
- अन्तरसरकारी सम्बन्धमा जवाफदेहिताले महत्त्व नपाउनु, संघीयतामैत्री जवाफदेही प्रणाली सुदृढ भई सकेन ।
- संवैधानिक निकायले औंल्याएका कमी कमजोरीहरू सुधार गर्न कार्यकारिणी तथा प्रशासनिक क्षेत्र आवश्यकता अनुरुप सक्रियता देखाउन सकेन ।
- कर्मचारी संयन्त्रमा व्यावसायिक क्षमता बृद्धि गरी जवाफदेहिता पद्धति सुदृढ हुन सकेन ।
- प्राविधिक जवाफदेहिता र सार्वजनिक खरिद प्रणालीलाई जवाफदेही एवं प्रभावकारी बनाउन सकिएन आदि ।

सुधारका उपायहरू

लोकतान्त्रिक शासन प्रणालीमा जवाफदेहिता सर्वाधिक महत्त्वको विषय हो । लोकतन्त्र र सुशासनको प्रत्याभूत गर्ने र राज्यको स्रोत, साधन र शक्तिको प्रयोग जवाफदेहितापूर्ण ढंगले गर्न गराउन सके मात्र नतिजामूलक राज्य प्रणाली स्थापित हुन सक्छ । सीमित शासन, नतिजा प्राप्ति र पुष्ट्याइँको साथै सरोकारवालालाई जवाफ दिनु जवाफदेहिता हो । आधुनिक लोकतान्त्रिक शासन प्रणालीमा नियन्त्रण र सन्तुलनका लागि समेत राज्यका अंगहरूले जवाफदेहिता निर्वाह गर्नुपर्दछ । जवाफदेहिता कमजोर भयो भने राज्य संयन्त्र नै कमजोर रहने हुन्छ । अत: सार्वजनिक उत्तरदायित्व अभिवृद्धिका लागि निम्न उपायहरू अपनाउनुपर्ने हुन्छ:

- स्पष्ट र कार्यान्वयन नीतिगत व्यवस्था कायम गर्ने,
- राजनीतिक प्रतिवद्धता सुनिश्चित गर्ने,
- प्रशासनिक मूल्य मान्यता स्थापित गर्ने,
- पारदर्शी र जनसहभागिता सुनिश्चितता,
- कार्यविवरण र कार्यसम्पादनका स्पष्ट मापदण्ड, जवाफदेहितालाई सूचकमा समाविष्ट गर्ने,
- प्रतिवद्ध राजनैतिक नेतृत्व र राजनैतिक स्थिरताको सुनिश्चिततामा जोड,
- प्रशासनिक उच्च नेतृत्वको कटिवद्धता सुनिश्चित गर्ने,
- उच्च लोकतान्त्रिक अभ्यास र लोकतान्त्रिक संस्थाहरूको सबलता,
- प्रभावकारी आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली,
- हरेक संगठन र पदको स्पष्ट कार्यविवरण र सो अनुरुप वस्तुनिष्ठ मूल्यांकनको संयन्त्र,
- नतिजाको आधारमा पुरस्कार र दण्डको व्यवस्था,
- स्वतन्त्र, निश्पक्ष र सक्षम न्यायपालिका,
- निश्पक्ष र आवधिक निर्वाचन,
- सरोकारवालाहरूको प्रभावकारी व्यवस्थापन र सचेतना,
- नागरिक र सामाजिक दबाव,
- स्वत:स्फूर्त जवाफदेही हुने प्रणालीको विकास गर्ने,
- प्रदेश र स्थानीय तहमा जवाफदेहिता पद्धतिको स्थापना गर्ने,

- ➢ संघीयतामैत्री जवाफदेही प्रणाली सुदृढ गर्ने,
- ➢ संवैधानिक निकायले औंल्याएका कमी कमजोरीहरू सुधार गर्न कार्यकारिणी तथा प्रशासनिक क्षेत्रले आवश्यकता अनुरुप सक्रियता देखाउने,
- ➢ कर्मचारी संयन्त्रमा व्यावसायिक क्षमता वृद्धि गरी जवाफदेहिता पद्धति सुदृढ गर्ने,
- ➢ प्राविधिक जवाफदेहिता र सार्वजनिक खरिद प्रणालीलाई जवाफदेही एवं प्रभावकारी बनाउने ।

निश्कर्ष,

भनिन्छ, समाज अनुसारको शासन र शासन अनुसारको प्रशासन हुन्छ ।समाजका हरेक सार्वजनिक क्रियाकलापहरू पारदर्शी र लोकतान्त्रिक हुनुपर्दछ अनि त्यहाँ जवाफदेहिताको सुनिश्चितता भयो भने मात्र नतिजामुखी राज्य प्रणालीको स्थापना हुन्छ ।

सार्वजनिक उत्तरदायित्वका सबै राजनीतिक, प्रशासनिक, व्यवस्थापकीय, कानुनी, नैतिक, कार्यक्रमगत आदि सबै आयामहरूमा सुधार हुन सके मात्र सार्वजनिक जवाफदेहिता सुनिश्चित हुन सक्छ ।सर्वप्रथम राजनैतिक उत्तरदायित्वको सबल संयन्त्र निर्माण गर्ने र सोको कार्यान्वयनलाई प्रभावकारी बनाउने, उच्च राजनैतिक नेतृत्वले जवाफदेहिता बहनमा Role model को भूमिका निर्वाह गर्ने, प्रशासनिक उत्तरदायित्वको संयन्त्रलाई प्रभावकारी बनाउन आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीलाई सबल बनाउने, हरेक तहमा प्रत्यक्ष उत्तरदायित्वको अवधारणा लागु गर्ने, कर्मचारीको कार्यसम्पादनलाई वस्तुनिष्ठ मूल्यांकन गरी ३६० डिग्री का.स.मू.को अवधारणा लागु गर्ने र क्षतिपूर्ति सहितको नागरिक बडापत्र लागु गर्न सक्नुपर्दछ ।

उत्तरदायित्व सम्बन्धी कानुनको समसामयिक सुधार र प्रत्यक्ष उत्तरदायित्व लिनुपर्ने कानुनी व्यवस्थाको सुनिश्चितता गरी सोको प्रभावकारी कार्यान्वयनमा जोड दिइनुपर्दछ । सार्वजनिक पदमा रहने हरेक पदाधिकारीको नैतिकता र आचरण उच्च हुनुपर्दछ । 'सार्वजनिक पद राष्ट्रसेवाको अवसर हो' भन्ने मूल मर्मलाई केन्द्रविन्दुमा राखिनुपर्दछ ।

विज्ञता र व्यावसायिकतामा जोड दिई हरेक क्षेत्रमा Right man in right place को अवधारणा लागु गर्ने, सार्वजनिक पदमा रहेको पदाधिकारीले आफूलाई प्राप्त अधिकार, शक्ति र स्रोतको प्रयोग गरी गरिएको निर्णय वा कार्यसम्पादन सम्बन्धमा सरोकारवाला सामु जवाफ/उत्तर दिनुपर्ने व्यवस्था सुनिश्चित गर्दै माथि प्रस्तुत गरिएका सुझाबहरू कडाईका साथ पालना गर्न सकेमात्र सार्वजनिक उत्तरदायित्व प्रवर्द्धन भई सुशासन, विकास र समृद्धिको आकांक्षा पुरा भई लोकतन्त्र समेत बलियो हुन्छ ।

सन्दर्भ सामग्री

- विभिन्न संवैधानिक अंगका प्रतिवेदनहरू
- विभिन्न विज्ञहरूका लेख रचना, कार्यपत्र प्रस्तुतीकरणहरू ।
- Public Sector Modernisation: Modernising Accountability and Control, April 2005, Organisation for Economic Co-operation and Development, available at https://www.oecd.org/dataoecd/56/42/34904246.pdf
- ऐश्वर्या प्रकाशन, शासन प्रणाली, उमेश प्रसाद मैनाली ।

वित्तीय संघीयता र कर विवाद

उद्धवराज न्यौपाने*

विषय प्रवेश

वित्तीय संघीयता दुईवटा शब्द वित्त (Finance) र संघीयता (Federalism) मिलेर बनेको छ। वित्त (Finance) भन्नाले राजस्व (Revenue) उठाउने, ऋण (Loan) लिने दिने र खर्च (Expenditure) गर्ने सम्बन्धी कार्यलाई बुझिन्छ भने संघीयताले तहगत सरकारकाबीच शक्ति, अधिकार, श्रोत साधन र जिम्मेवारीको बाँडफाँड बुझिन्छ। यस प्रकारको यी दुबै शब्दको आधारमा तहगत सरकारका बीच वित्तीय अधिकारको संवैधानिक र कानुनी बाँडफाँडलाई वित्तीय संघीयता (Financial Federalism) भनिन्छ। तहगत सरकारका बीचमा राजस्व उठाउने, ऋण लिने र खर्च गर्ने सम्बन्धी कार्यको व्यवस्थापन वित्तीय संघीयता हो। नेपालको संविधानको भाग ५ धारा ५६ मा संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र नेपालको मूल संरचना संघ, प्रदेश र स्थानीय तह गरी तीन तहको हुने र राज्य शक्तिको प्रयोग संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले यस संविधान तथा कानुन बमोजिम गर्नेछ भनि उल्लेख छ। त्यसैगरी संविधानको धारा ५९ मा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नो अधिकार क्षेत्रभित्रको आर्थिक अधिकार सम्बन्धी विषयमा कानुन बनाउने, वार्षिक बजेट बनाउने, निर्णय गर्ने, नीति तथा योजना तयार गर्ने र त्यसको कार्यान्वयन गर्ने छन् भनी उल्लेख गरिएको छ।

वित्तीय संघीयताका खम्बाहरू (Pillars of Financial Federalism)

वित्तीय संघीयतका मुख्यतया खर्च, राजस्व, वित्तीय हस्तान्तरण र ऋण/सापटी गरी चार खम्बा अर्थात पिलर रहेका हुन्छन्।

१. खर्च सम्बन्धी कार्य (Expenditure Assignment)

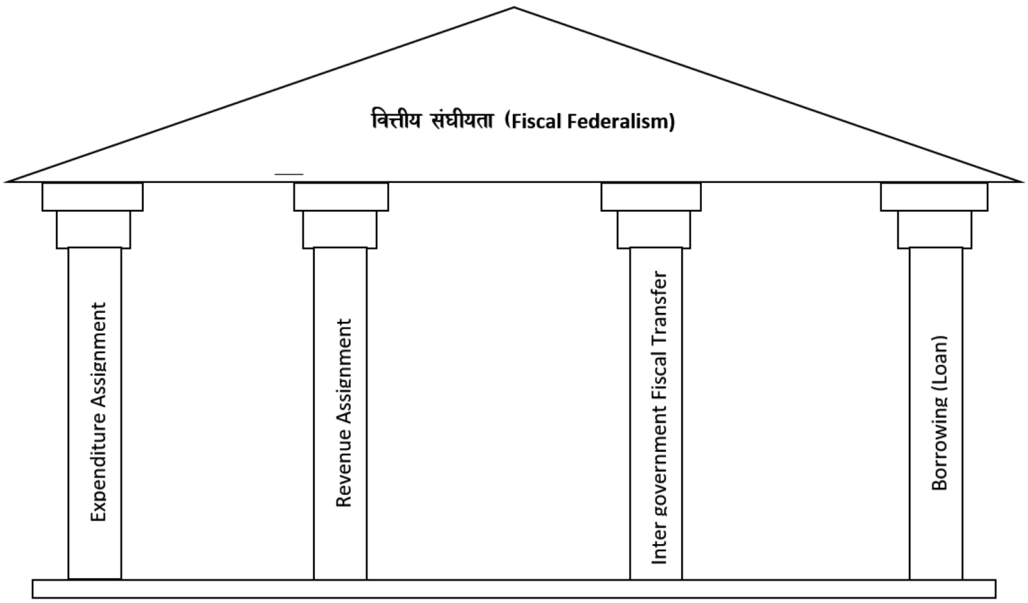
वित्तीय संघीयताको एक प्रमुख क्षेत्र अर्थात् कार्य खर्च व्यवस्थापन हो। यस अन्तर्गत कुन तहले के काम गर्ने, कुन तहबाट नागरिकले के कस्ता सेवा पाउने, सेवा/विकासको मापदण्ड के हुने, क्षेत्र के हुने र सहकार्य र समन्वयको ढाँचा के कस्ता हुने आदि जस्ता कुराहरू पर्दछन्।

२. राजस्वसम्बन्धी कार्य (Revenue Assignment)

खर्च व्यवस्थापनमा लाग्ने श्रोतको व्यवस्थापन राजस्व (Revenue) बाट हुने हुनाले वित्तीय संघीयतामा राजस्वले इन्धन (Fuel) को कार्य गर्दछ। यस अन्तर्गत कुन तहको सरकारले के कस्ता प्रकारका करहरू

* प्रमुख कर अधिकृत, आन्तरिक राजस्व कार्यालय कृष्णनगर, कपिलवस्तु

लगाउने साझा सूचीका करहरू के कसरी बाँडफाँट गर्ने, सञ्चित कोषको व्यवस्थापन गर्ने आदि जस्ता कुराहरू पर्दछन्। कर, दस्तुर, सेवा शुल्क, दण्ड जरिबाना आदि जस्ता कुराहरू समेत राजस्व व्यवस्थापनको क्षेत्रमा पर्दछन्।



३. अन्तर सरकारी वित्तीय हस्तान्तरण (**Inter government Fiscal Transfer**)

एक तहको सरकारबाट अर्को तहको सरकारलाई राजस्व बाँडफाँट तथा अनुदान उपलब्ध गराउने कार्य नै अन्तर सरकारी वित्तीय हस्तान्तरण हो। राजस्व बाँडफाँट अन्तर्गत संघीय सरकारले उठाउने मूल्य अभिवृद्धि कर (VAT) तथा आन्तरिक उत्पादनमा संकलन भएको अन्तःशुल्कको ७० प्रतिशत संघ, १५ प्रतिशत प्रदेश र १५ प्रतिशत स्थानीय तहमा बाँडफाँट हुने व्यवस्था अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ ले गरेको छ। त्यसैगरी रोयल्टीको ५० प्रतिशत संघ, २५-२५ प्रतिशत प्रदेश र स्थानीय तहमा बाँडफाँट हुने व्यवस्था छ। संघले प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई र प्रदेशले स्थानीय तहलाई सर्शत अनुदान, समपूरक अनुदान, विशेष अनुदान र वित्तीय समानीकरण अनुदान उपलब्ध गराउनु पर्ने व्यवस्था छ। सवारी साधन कर र घर जग्गा रजिष्ट्रेशन दस्तुर आदि करहरू प्रदेश र स्थानीय तहका बीचमा बाँडफाँट हुने गर्दछन्।

४. ऋण/सापटी (**Borrowing**)

तीनै तहका सरकारले बजेट अनुमान गर्दा अनुमानित आयभन्दा व्यय बढी हुने अवस्थामा नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार र स्थानीय सरकारले घाटा बजेट ल्याउन सक्ने र घाटा पूर्तिका लागि कानुन बमोजिम ऋण लिन सक्ने व्यवस्था छ। घाटा बजेटको पूर्ति आन्तरिक तथा बाह्य ऋण/सहयोग गरी दुई श्रोतबाट पूर्ति हुने गर्दछ। संविधानको अनुसूची -५ मा उल्लेख भए अनुसार विदेशी अनुदान र ऋण लिनेसम्बन्धी कार्य

संघीय सरकारको क्षेत्रभित्र पर्ने भए पनि आन्तरिक ऋण परिचालन भने तीनै तहका सरकारले गर्न सक्दछन्। आन्तरिक ऋण प्राकृतिक श्रोत तथा वित्त आयोगले सिफारिस गरेको सीमाभित्र रही लिन सक्ने व्यवस्था छ। प्रदेश र स्थानीय तहले आन्तरिक ऋण लिनु अघि नेपाल सरकारको सहमति लिनु पर्ने व्यवस्था छ। नेपाल सरकारले प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई ऋण दिन सक्ने व्यवस्था समेत रहेको छ।

चालु आ.व. २०७९/०८० को लागि तीनै तहको सरकारले लिनसक्ने कुल आन्तरिक ऋण आ.व. २०७९/०८० को अनुमानित गार्हस्थ उत्पादनको ५.५ प्रतिशतमा नबढ्ने गरी नेपाल सरकारले परिचालन गर्ने र प्रदेश तथा स्थानीय तहले राजस्व बाँडफाँटबाट प्राप्त रकम र आफ्नो आन्तरिक श्रोतबाट प्राप्त हुने राजस्वको १२ प्रतिशतमा नबढ्ने गरी आन्तरिक ऋण उठाउन सक्नेछन्।

संघीयतामा कार्य जिम्मेवारीको बाँडफाँट र कानुनी आधार

तीनै तहका सरकारका बीचमा कुन काम कसले गर्ने र के कुन श्रोतको उपयोग के कसरी गर्ने भन्ने सवालमा निम्न कानुनी आधारहरू रहेका छन् र यिनै कानुनी आधारमा नै जिम्मेवारी तथा श्रोत व्यवस्थापन गर्नुपर्दछ।

- ✓ नेपालको संविधान
- ✓ अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४
- ✓ आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ र नियमावली, २०७७
- ✓ सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ र नियमावली, २०६४
- ✓ स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४
- ✓ संघ, प्रदेश र स्थानीय तहका आर्थिक ऐन र विनियोजन ऐन
- ✓ कार्य विस्तृतीकरण प्रतिवेदन
- ✓ आयोजनाको वर्गीकरण मापदण्ड
- ✓ विषयगत क्षेत्रका ऐनहरू
- ✓ संघ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७

राजस्व अधिकारको बाँडफाँट

संघ (अनुसूची-५)	प्रदेश (अनुसूची-६)	स्थानीय तह (अनुसूची-८)
भन्सार महसुल	घर जग्गा रजिष्ट्रेशन शुल्क	सम्पत्ति कर
अन्तःशुल्क	सवारी साधन कर	घर बहाल कर
मूल्य अभिवृद्धि कर	मनोरञ्जन कर	घर जग्गा रजिष्ट्रेशन शुल्क
संस्थागत आय कर	विज्ञापन कर	सवारी साधन कर
पारिश्रमिक कर	कृषिमा आय कर	मनोरञ्जन कर
राहदानी शुल्क	पर्यटन शुल्क	विज्ञापन कर
भिसा शुल्क	सेवा शुल्क दस्तुर	व्यवसाय कर
सेवा शुल्क दस्तुर	दण्ड जरिबाना	पर्यटन शुल्क
दण्ड जरिबाना	प्राकृतिक श्रोतको रोयल्टी	दण्ड जरिबाना
जुवा चिठ्ठा क्यासिनो		प्राकृतिक श्रोतको रोयल्टी
प्राकृतिक श्रोतको रोयल्टी		

नेपालको संविधान तथा अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ अनुसार भन्सार महसुल, अन्तःशुल्क, मूल्य अभिवृद्धि कर, संस्थागत आयकर, पारिश्रमिक कर, राहदानी शुल्क, भिसा शुल्क, र जुवा चिठ्ठा क्यासिनो संघको एकल अधिकारको सूचीमा रहेका छन। प्रदेशको एकल अधिकारको सूचीमा कृषि आयमा कर रहेको छ। सम्पत्ति कर, घर बहाल कर, भूमिकर (मालपोत) स्थानीय तहको एकल अधिकारको सूचीमा रहेका छन। पर्यटन शुल्क र प्राकृतिक श्रोतको रोयल्टी तीनै तहको सरकारको साझा सूचीमा रहेका छन। प्रदेशले लगाउन सक्ने अधिकांश कर तथा शुल्कहरू स्थानीय तहसँग साझा अधिकारको सूचीमा रहेका छन। कृषि आयमा कर बाहेक प्रदेशले उठाउने कर भनेको सवारी साधन कर मात्र हो। अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ अनुसार प्रदेशले सवारी साधन कर उठाउँदा स्थानीय तहले लगाएको कर समेत उठाउने र उठाउने प्रदेशले ६० प्रतिशत र स्थानीय तहले ४० प्रतिशत पाउने गरी राजस्व बाँडफाँटको व्यवस्था छ। स्थानीय तहले उठाउने घर जग्गा रजिष्ट्रेशन शुल्क र मनोरञ्जन करको दर प्रदेशले लगाउने र स्थानीय तहले उठाउने तथा विज्ञापन करको दर स्थानीय तहले लगाउने र उठाउने व्यवस्था छ। यसरी उठाएको घर जग्गा रजिष्ट्रेशन शुल्क, मनोरञ्जन कर र विज्ञापन करबाट उठेको रकम मध्ये ६० प्रतिशत रकम स्थानीय सञ्चित कोषमा राखि ४० प्रतिशत रकम प्रदेश सञ्चित कोषमा जम्मा गर्नुपर्ने व्यवस्था छ। साझा अधिकारमा रहेका बाहेक अन्य कर तथा शुल्कहरू जे जुन तहको अधिकारमा छ उसैले लगाउने र उठाउने व्यवस्था गरिएको छ।

संविधान तथा अन्य प्रचलित कानुन बमोजिम एकल अधिकारमा भएको कर लगाउने र उठाउने एउटै तह भएकोमा कर विवाद नरहेपनि एकभन्दा बढी सरकारको साझा अधिकारको सूचीमा रहेका कर तथा शुल्कहरू लगाउने, उठाउने र राजस्व बाँडफाँटको विषयमा भने ती तहका सरकारका बीच कहिलेकाँही विवाद आएको देखिन्छ। घर बहाल करका विषयमा संघीय सरकार र स्थानीय तहबीच विवाद भइ उक्त विवाद अदालतसम्म गएको अवस्था छ। संविधानले प्रष्ट रुपमा घर बहाल करलाई स्थानीय तहको अधिकारको सूचीमा राखेपनि व्यवसायिक रुपमा लगाएको घर बहाल करको रकम संघले संस्थागत आयकरको नाममा उठाउँदै आएको छ। स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ को दफा ५७ अनुसार जग्गा तथा पोखरी बहाल लगायत सबै किसिमको बहाल (भाडा) लाई स्थानीय तहले कर लगाउने व्यवस्था गरेको छ। आयकर ऐन, २०५८ मा (आर्थिक ऐन २०७५ द्वारा संशोधित) को दफा ८८ को उपदफा (१) को प्रतिबन्धात्मक खण्डको ५(ख) मा प्राकृतिक व्यक्तिले घर बहाल बापत प्राप्त गरेको रकममा कर कट्टी गर्नु नपर्ने भनेको र सो बाहेकका अन्य भाडा भुक्तानीमा १० प्रतिशतका दरले अग्रिम करकट्टी गर्नुपर्ने व्यवस्था छ। यस प्रकार स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ र आयकर ऐन, २०५८ को बीचमा भाडा (बहाल) करमा कहाँ तिर्ने भन्ने कुरामा विवाद रहदै आएको छ। यी दुई कानुनहरू बाझिएको अवस्थामा दुबै कानुन स्वीकार गरी लागु गराउँदा करदाता दोहोरो मारमा पर्न जान्छन्। यस विवादलाई अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐनमा संशोधन गरी विवाद निरुपण गर्नुपर्ने देखिन्छ।

व्यवहारिक कठिनाई

घर बहाल कर स्थानीय तहमा बुझाउने व्यवस्थाले गर्दा व्यवसायीहरूलाई कर तिर्न आन्तरिक राजस्व कार्यालय र बहाल कर तिर्न सम्बन्धित स्थानीय निकायमा महिनै पिच्छे जानुपर्ने भएकोले करदातालाई कर तिर्न थप झन्झटिलो भएको छ। ठूला व्यापारिक घरानाहरूको व्यवसाय वा कर्पोरेट क्षेत्रका बैंक वित्तीय

संस्था तथा नेपाल टेलिकम र एनसेल जस्ता सेवा प्रदायक संस्थाहरूको बि. टि. एस. टावर राखि सेवा प्रदान गर्ने लगायतको कारोबार प्रायः नेपालभर हुने भएकोले सबैजसो स्थानीय निकायको कर सम्बन्धी कानुन अध्ययन गरी महिनैपिच्छे घर बहाल कर तिर्न सबै स्थानीय तहमा जानुपर्ने अवस्था सिर्जना भएको छ, जसबाट कर सहभागिता लागत (compliance Cost) बढ्न गएको छ।

स्थानीय तहबाट घर बहाल करका विषयमा राम्रो नियमन हुन नसक्दा संघीय सरकारको महत्त्वपूर्ण श्रोतको रुपमा रहेको घर बहाल कर असुलीमा हालका दिनमा गिरावट आएको छ। संघीय सरकारले नाफा नोक्सान हिसाब, खर्च विवरण तथा वासलातमा रहेको अभिलेख हेरेर कडाई गरेर उठाउने गरेको घर बहाल कर स्थानीय तहमा आवश्यक जनशक्ति, अभिलेख तथा आधुनिक सूचना प्रणालीको प्रयोगको अभावमा कर असुलीमा गिरावट आएको हो। घर बहाल कर स्थानीय तहका कार्यालयमा बुझाउनु पर्ने र स्थानीय तहका पदाधिकारी राजनीतिक व्यक्ति भएको कारणले पनि आफूलाई मत दिएर बिजय गराउने मतदाताहरूसँग कडाइ गरेर घर बहाल कर असूली गर्न जनप्रतिनिधिहरू उत्साहित देखिंदैनन्।

घर बहाल करमा अबको विकल्प

नेपालको संविधानले स्थानीय तहलाई घर बहाल कर लगाउने र उठाउने अधिकार दिइसकेको अवस्थामा प्राकृतिक व्यक्तिले तिर्नुपर्ने घर बहाल कर स्थानीय तहमा तिर्नुपर्ने नै हुन्छ। यसका लागि संघीय सरकारसँग भएका अभिलेख, अनुभव, श्रोत तथा जनशक्ति लगाएर स्थानीय तहलाई घर बहाल कर उठाउन सहजीकरण गर्न सकिन्छ। प्राकृतिक व्यक्ति बाहेक अन्य भाडा भुक्तानीमा कर लिने व्यवस्था हटाउन स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ र अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐनमा संशोधन गरी संघीय सरकारले विवाद समाधानको लागि सहजीकरण गर्नुपर्दछ।

घर बहाल कर संकलनको अर्को विकल्पमा घर जग्गा रजिष्ट्रेशन शुल्कको अन्तरिम प्रशासन गरी संघीय सरकारले तोकेको मालपोत कार्यालयले संकलन गरी प्रदेश र स्थानीय तहमा बाँडफाँट गरेजस्तै संघीय आर्थिक ऐनमार्फत अन्तरिम प्रशासनको रुपमा संघीय सरकारले तोकेको कार्यालय (जस्तै आन्तरिक राजस्व कार्यालय/करदाता सेवा कार्यालय) बाट संकलन गरी संघ तथा स्थानीय सरकारका बीचमा बाँडफाँट गर्नेगरी पनि व्यवस्थापन गर्न सकिन्छ।

माथि उल्लेखित दुई विकल्पमध्ये करदाताको कर सहभागिता लागत घटाउन र सबै प्रकारको बहाल (भाडा) करको विवाद समाधानका लागि सालबसाली आउने आर्थिक ऐन मार्फत नेपाल सरकारले तोकेको कार्यालयले बहाल कर लगाउने र उठाउने व्यवस्था गर्ने। उठेको रकमबाट उठाउने तहले ६० प्रतिशत र स्थानीय तहले ४० प्रतिशत राजस्व प्राप्त गर्ने व्यवस्था गर्ने उचित हुने देखिन्छ। छिमेकी राष्ट्र भारतमा पनि विभिन्न तहका सरकारले लगाउने करको दोहोरोपनबाट दिक्क भएर त्यसको बदला केन्द्र सरकारले लगाएको वस्तु तथा सेवा कर (GST) मार्फत कर उठाएर बाँडफाँट गर्ने व्यवस्थालाई प्रभावकारी मानिएको छ। स्थानीय तहलाई पनि स्रोत साधन परिचालन नगरी स्वतः रुपमा अहिले प्राप्त भइरहेको हाराहारीमा घर बहाल कर रकम प्राप्त हुनसक्ने अवस्था देखिन्छ।

कृषिमा आयमा कर

नेपालको संविधानको अनुसूची -६ मा उल्लेख भएको प्रदेशले लगाउन सक्ने एक मात्र एकल अधिकारको सूचीमा कृषि आयमा कर पर्दछ। कृषि आयमा प्रदेशले प्रदेश कानुन बमोजिम कर लगाउन सक्दछन्। अहिलेसम्म बागमति प्रदेश, गण्डकी प्रदेश, लुम्बिनी प्रदेश र सुदूरपश्चिम प्रदेशले एउटा निश्चित सीमा (५-१० लाख) सम्म कृषि आयमा कर नलाग्ने र सो भन्दामाथि १% देखी ५% सम्म स्वघोषणा गरेको कृषि आयमा कर लाग्ने व्यवस्था गरिएको छ। लुम्बिनी प्रदेशले प्रदेश आर्थिक ऐन, २०७९ मा कृषि आयमा कर लगाउने भनेपनि के कसरी कर असुल गर्ने भन्ने कुरा कार्यविधि अनुसार हुने भनेको छ। बागमती र गण्डकी प्रदेशले कृषि ज्ञान केन्द्रले संकलन गर्ने गरी तोकेका छन् भने सुदूरपश्चिम प्रदेशले स्थानीय तहमार्फत् उठाउने र उठाउने स्थानीय तहले ४० प्रतिशत र प्रदेशले ६० प्रतिशत पाउने गरी प्रदेश आर्थिक ऐन, २०७९ मा व्यवस्था गरेको छ।प्रदेश नं.१, मधेश प्रदेश र कर्णाली प्रदेशले अहिले सम्म कृषि आयमा कर लगाएका छैनन्। प्रदेशको एकल अधिकारको सूचीमा रहेको एकमात्र कृषि आयमा कर लगाउने कार्य नाममात्रको देखिन्छ।

कृषि आयमा कर लगाउने अधिकार प्रदेशलाई दिइएको भए पनि संस्थागत आयकरको अधिकार संघलाई रहेको छ। कृषि व्यवसाय गरी प्राप्त आय जस्तैः पोल्ट्री व्यवसाय, माछापालन, फलफूल खेती, रबर खेती, रेशम किरा पालन, पशुपालन आदि जस्ता व्यवसायिक रुपमा सञ्चालन गरेका व्यवसायीहरूले अहिले सम्म संघलाई संस्थागत आयकरको नाममा कर तिर्दै आएका छन्। संविधानको भावना अनुकूल अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐनमा संस्थागत आयकरमा (कृषि आय बाहेक) भनेर संशोधन गर्न जरुरी देखिन्छ।यसबाट प्रदेशको एकमात्र एकल अधिकारमा रहेको कृषि आयको दायरा विस्तार हुन गई प्रदेशहरू आत्मनिर्भरतातर्फ उन्मुख हुन सक्दछन्।

ढुंगा, गिट्टी, बालुवा, दहत्तर, बहत्तर शुल्क

प्रदेश तथा स्थानीय तहको कर तथा शुल्कको विवादको विषय ढुंगा, गिट्टी, बालुवा, दहत्तर, बहत्तर शुल्क पनि एक हो। नेपालको संविधानले खानी उत्खननलाई संघको अधिकारमा, खानी अन्वेषण र व्यवस्थापनलाई प्रदेशको अधिकारमा र खानी तथा खनिज पदार्थको संरक्षणलाई स्थानीय तहको अधिकारको सूचीमा राखेको छ। खानी तथा खनिजलाई तीनवटै तहको साझा अधिकारको सूचीमा राखिएको छ। हाल सातवटा प्रदेशले प्रदेश आर्थिक ऐनमार्फत ढुंगा, गिट्टी, बालुवा, माटो, दहत्तर, बहत्तर शुल्कको दररेट तोक्ने गरेको र उक्त कर उठाउने अधिकार स्थानीय तहलाई दिएको छ।स्थानीय तहले उक्त शुल्कबाट उठेको ६० प्रतिशत रकम स्थानीय सञ्चित कोषमा र ४० प्रतिशत रकम प्रदेश सञ्चित कोषमा जम्मा गर्ने गरी प्रदेश आर्थिक ऐनमा उल्लेख छ। प्रदेश सरकारले सालबसाली प्रदेश आर्थिक ऐन अनुसार धेरैजसो स्थानीय तहले ४० प्रतिशतले हुन आउने रकम प्रदेश सञ्चित कोषमा जम्मा गर्ने गरेका छैनन्।

प्रदेश सरकारले बनाएको कानुन अनुसार ४० प्रतिशत कर नतिर्नुको कारण भने स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ मा भएको केही नेपाल ऐन संशोधन गर्ने ऐन, २०७५ ले दफा ६२(क) मा गरेको संशोधन हो। उक्त दफामा गाउँपालिका तथा नगरपालिकाले आफ्नो क्षेत्रभित्र वातावरणीय प्रभाव मूल्याङ्कन तथा

प्रारम्भिक वातावरणीय परीक्षणबाट तोकिएको परिमाणमा स्लेट, ढुंगा, गिट्टी बालुवा एवं माटोजन्य वस्तु, सार्वजनिक तथा ऐलानी जग्गामा रहेका काठ, दाउरा, जराजुरी, दहत्तर, बहत्तर आदि बिक्री गर्न सक्ने र बिक्री बापतको रकम गाउँपालिका तथा नगरपालिकाको सञ्चित कोषमा जम्मा गर्नु पर्नेछ भन्ने कानुनी व्यवस्थाले गर्दा भएको हो। ढुंगा, गिट्टी, बालुवा, दहत्तर, बहत्तर बाँडफाँट विषयमा प्रदेश कानुन र स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन बाझिएको अवस्था छ। स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन संघीय कानुन भएकोले प्रदेश कानुन र संघीय कानुन बाझिएको अवस्थामा संघ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७ को दफा ५ (३) मा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले कानुन बनाउँदा प्रदेशले संघीय कानुन प्रतिकूल नहुने गरी र स्थानीय तहले प्रदेश कानुन प्रतिकूल नहुने गरी कानुन बनाउनुपर्नेछ भन्ने उल्लेख भएकोले संघीय सरकारले यस सम्बन्धमा स्पष्ट कानुन बनाउन जरुरी छ। कार्य विस्तृतीकरण प्रतिवेदनमा खानी तथा खनिज पदार्थको अन्वेषण सम्बन्धी प्रादेशिक नीति, कानुन, मापदण्ड, योजना, कार्यान्वयन र नियमन गर्नुका साथै सो सम्बन्धी सर्वेक्षण, अन्वेषण, उत्खनन् र व्यवस्थापन प्रदेशको एकल अधिकारमा राखिएबाट अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐनमार्फत् यसलाई प्रदेशले कानुन बनाउने र स्थानीय तहले उठाउने र उठाउने तहले ६० प्रतिशत र प्रदेशले ४० प्रतिशत बाँडफाँट हुनेगरी व्यवस्था गरी विवाद समाधान गरिनु पर्दछ। नदीजन्य पदार्थको करारोपण लगायतका अधिकार स्थानीय तहलाई दिँदा नदीहरू विभिन्न स्थानीय तहको सीमामा पर्ने भएका र स्थानीय तह पिच्छे फरक-फरक दररेट हुन सक्ने भएकोले सो सम्बन्धी कानुनी अधिकार प्रदेशमा राख्न र उठाउने अधिकार स्थानीय तहलाई दिन आवश्यक देखिन्छ। यस बाहेक पनि तीन तहका सरकारका बीचमा समय समयमा कर सम्बन्धी फाट्टफुट्ट विवादहरू बेला बेलामा भएका छन्। यसलाई पनि संघीय सरकारले अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन मार्फत सम्बोधन गर्न जरुरी छ।

उपसंहार

संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र नेपाललाई संघ, प्रदेश र स्थानीय तह गरी तीन तहको सरकारको संरचनामा विभाजन गरिएको छ। सबै तहको सरकारलाई शक्ति, अधिकार, श्रोत साधन र जिम्मेवारीको बाँडफाँट संविधानबाट गरिएको छ। नेपालको संविधानले सहकारीतामूलक संघीयता अवलम्बन गरी संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीचको सम्बन्धमा सहकारीता, सह-अस्तित्व र समन्वयको सिद्धान्तमा आधारित गरेकाले संघ, प्रदेश, स्थानीय तहबीचको समन्वय कायम गर्न संघले अभिभावकत्व ग्रहण गरी आयकर ऐन तथा अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन लगायतका ऐन कानुनहरू समयानुकुल संशोधन गरी विवाद समाधानतर्फ जानु उचित देखिन्छ।

सन्दर्भ सामग्री

नेपालको संविधान।
अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४।
स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४।
सातवटै प्रदेशको आर्थिक ऐनहरू, २०७९।
कार्य विस्तृतीकरण प्रतिवेदन।
संघ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७।

योगदानमा आधारित सामाजिक सुरक्षा कार्यक्रम र कोष व्यवस्थापनको वर्तमान अवस्था

रोहित रेग्मी*

मानिसको जन्मदेखि मृत्युपर्यन्त जीवनचक्रमा आइपर्ने विभिन्न किसिमका जोखिमहरूको न्यूनीकरणका लागि राज्यद्वारा संरक्षित र सञ्चालित प्रणाली नै सामाजिक सुरक्षा हो । मानव अधिकारको विश्वव्यापी घोषणापत्र, १९४८ को धारा २२ ले सामाजको सदस्यको रुपमा हरेक व्यक्तिको सामाजिक सुरक्षाको हक सुनिश्चित गरेर सामाजिक सुरक्षालाई मानव अधिकारको विषयका रुपमा पहिचान गरेको छ । तसर्थ सामाजिक सुरक्षा व्यक्ति वा नागरिकको अधिकार हो भने राज्यको कर्तव्य हो ।

हिन्दु धर्ममा विभिन्न सामाजिक संस्कारहरू छन् जसमा सामाजिक रुपमा एक अर्कालाई सहयोग गर्ने गरिन्छ। या त मर्दा पर्दा मानो चामल वा भेटी वा यस्तै अन्य कुनै नामबाट मृतकको परिवारमा समाजका अन्य सदस्यहरूले पुऱ्याउने सहयोग होस् वा धर्मकर्मको नाममा गरिने दान दक्षिणा नै किन नहोस यि सबै कुनै न कुनै रुपमा सामाजिक सुरक्षाको अवधारणासँग नै नजिक रहेको पाइन्छ । महिलालाई देवीको रुपमा पूजा गर्ने विषय होस् वा वृद्धवृद्धा वा जेष्ठ नागरिकलाई गर्ने सम्मान वा सत्कार गर्ने विषय सबै सामाजिक सुरक्षाकै अवधारणागत विषय समेत हुन । यसरी पूर्वीय दर्शन वा सनातन हिन्दु दर्शनमा नै सामाजिक सुरक्षाको अवधारणा विद्यमान भएतापनि औपचारिक प्रारम्भ भने सन् १८८९ मा जर्मनीबाट बृद्धावस्था बीमामार्फत् भएको मानिन्छ । सन् १९२९ को विश्वव्यापी महामन्दीका कारण असुरक्षित रहेको अमेरिकी नागरिको भविश्यको सुरक्षाका लागि सन् १९३५ मा प्रेसिडेन्ट रुजवेल्टले Social Security Act पारित गरी अमेरिकामा औपचारिक रुपमा सामाजिक सुरक्षाको प्रारम्भ गरेका हुन् । त्यसपछि विश्व जगतमा बिस्तारै फैलिदै गएको सामाजिक सुरक्षा कार्यक्रम नेपालमा समेत प्रारम्भ भइसकेको छ ।

नेपालमा तत्कालीन राणा प्रधानमन्त्री जुद्ध शम्सेरको पालामा वि. सं. १९९१ मा सैनिक द्रव्य कोषको स्थापना भएसंगै सामाजिक सुरक्षाको औपचारिक प्रारम्भ भएको मान्न सकिन्छ । तथापी सैनिक द्रव्य कोष समग्र सामाजिक सुरक्षा अवधारणा अनुरुप सञ्चालित भएको नभइकन जागिरबाट अवकाश भएर जाने सैनिकहरूको बाटो खर्चको जोहो गर्ने मूल उद्देश्यकासाथ अवकाश कोषको रुपमा स्थापित भएको पाइन्छ। वि.सं. २००१ देखि निजामती कर्मचारीहरूको समेत प्रोभिडेन्ट फण्ड बापतको रकम संकलन गर्ने कार्य यही कोषबाट भएको हो । यही सैनिक द्रव्य कोष प्रोभिडेन्ट फण्ड हुदै वि.सं. २०१९ मा कर्मचारी सञ्चय कोष ऐन, २०१९ जारी भए पछि कर्मचारी सञ्चय कोषका नाममा सञ्चालनमा रहदै आएको छ । वि.सं. २०४७ देखि स्वेच्छिक बचतको सिद्धान्तमा आधारित रहेर नागरिक लगानी कोष सञ्चालनमा आयो भने हाल सरकारी स्तरबाट सञ्चालित यी दुई अवकाश कोषहरूका अतिरिक्त आन्तरिक राजस्व विभागबाट स्वीकृत प्राप्त गरी निजी स्तरमा करिब ५० वटा भन्दा बढी अवकाश कोषहरू सञ्चालनमा रहेका छन् । विभिन्न किसिमका अवकाश कोषहरू सञ्चालनमा रहेकै अवस्थामा सामाजिक सुरक्षा कोष पनि प्रारम्भ भएकोले कतिपयमा यो पनि अवकाश कोष नै पो हो कि भन्ने किसिमको भ्रम रहने गरेको समेत पाइन्छ । वास्तवमा अवकाश कोष र सामाजिक सुरक्षा कोषमा ठूलो भिन्नता रहने गरेको छ ।

* उप निर्देशक, सामाजिक सुरक्षा कोष

यसरी नेपालमा योगदानमा आधारित अवकाश बचतको प्रारम्भ वि.सं. १९९१ बाट भएको हो भने करमा आधारित सामाजिक सुरक्षा कार्यक्रम वि.सं. २०५१ बाट प्रारम्भ भएको र वास्तवमै जीवनचक्रमा आइपर्ने जोखिमा आयको सुरक्षा गर्ने गरी अन्तर्राष्ट्रिय श्रम संगठनले परिकल्पना गरेको परिपूर्ण सामाजिक सुरक्षा कार्यक्रम भने योगदानमा आधारित सामाजिक सुरक्षाका नाममा सामाजिक सुरक्षा कोष मार्फत २०७५ साल मङ्सिर ११ गते घोषणा गरी २०७६ साल श्रावणबाट प्रारम्भ भएको हो । तर राज्यले प्रत्येक नागरिकको रोजगारीजन्य आयबाट हुने आम्दानीको निश्चित सीमासम्मको रकममा एक प्रतिशतका दरले सामाजिक सुरक्षा करका नाममा कर लगाउने व्यवस्था भने वि.सं. २०६७ सालबाट नै भएको र सोही प्रयोजनका लागि सामाजिक सुरक्षा कोषको स्थापना भएको देखिन्छ ।

नेपालमा सञ्चालित सरकारी कोषहरू र तिनको कार्यक्षेत्रः

नेपालमा कर्मचारी सञ्चय कोष र नागरिक लगानी कोष गरी दुई वटा सरकारीस्तरमा सञ्चालित अवकाश कोषहरू हुँदाहुँदै सामाजिक सुरक्षा कोष स्थापना गर्न जरुरी नै थिएन भन्ने किसिमको चर्चा समेत गर्ने गरिन्छ भने अर्कोतिर यि कोषहरूका बीचमा कार्यक्षेत्रका सवालमा द्विविधा समेत उत्पन्न हुने गरेको छ । के वास्तवमै सामाजिक सुरक्षा कोष अन्य दुई सरकारी कोष जस्तै हो त? होईन । सामाजिक सुरक्षा कोष र अरु दुईवटा कोषको नामको अन्तिममा कोष भन्ने शब्द रहनु सिवाय कुनै समानता छैन । कर्मचारी सञ्चय कोष अनिवार्य बचतको सिद्धान्तमा आधारित रहेर सञ्चालित अवकाश कोष हो भने नागरिक लगानी कोष स्वेच्छिक बचतको सिद्धान्तमा आधारित अवकाश कोष हो । तर सामाजिक सुरक्षा कोष आयको सुरक्षा अर्थात् योगदानकर्ताको पारिवारमा आयको निरन्तरताको सुनिश्चितता गर्ने सिद्धान्तमा आधारित रहेर सञ्चालित कोष हो । यिनै कोषहरूका विषयमा रहेका द्विविधा साथै केही भ्रमको निराकरण गरी वास्तविकता उजागर गरी सामाजिक सुरक्षा प्रणालीको स्थायित्वको लागि सुझाब प्रस्तुत गर्नु यो आलेखको प्रमुख उद्देश्य हो ।

१. कर्मचारी सञ्चय कोष र यसको कार्यक्षेत्रः

कर्मचारी सञ्चय कोषमा सरकारी सेवामा रहेका कर्मचारीहरूले कानुन बमोजिम निजको तलवबाट १० प्रतिशत रकम कट्टा गरी त्यतिनै रकम सरकारी कोषबाट थप गरी कर्मचारीका नाममा २० प्रतिशत रकम अनिवार्य रुपमा सञ्चय कोष बापत जागिर अवधिमा जम्मा हुन्छ । यसमा कर्मचारीले न त म जम्मा गर्दिन भन्न नै पाउछ न त २० प्रतिशत भन्दा कम वा बेसी नै जम्मा गर्छु भन्न नै पाउँछ । सञ्चय कोष बापतको रकम जागिरमा हुँदा जम्मा गर्नै पर्दछ भने जागिरबाट अवकाश हुँदा एकमुष्ठ लिएर जान पाइन्छ तर यस किसिमको रकमलाई अवकाश नहुँदै म एकमुष्ठ निकाल्छु भन्न भने पाइदैन । तसर्थ कर्मचारी सञ्चय कोष सरकारी सेवाका कर्मचारीले सेवाबाट अवकाश नहुन्जेलसम्म अनिवार्य जम्मा गर्न पर्ने अनिवार्य बचतको सिद्धान्तमा आधारित अवकाश कोष हो ।

योगदानमा आधारित निवृत्तिभरण ऐन, २०७५ को व्यवस्था अनुरुप निवृत्तिभरण कोष स्थापना नहुन्जेल सम्म २०७६ साल असार मसान्त पश्चात नियुक्त निजामती कर्मचारीको निवृत्तिभरण बापतको रकम जम्मा गरी सोही ऐन बमोजिम अवकाश पछिको निवृत्तिभरण समेत वितरण गर्ने गरी अन्तर्राष्ट्रिय श्रम संगठनले परिभाषित गरेको वृद्धावस्था सुरक्षा योजना समेत सञ्चालन गरी दीर्घकालीन दायित्व सहितको सामाजिक सुरक्षा कार्यक्रम कर्मचारी सञ्चय कोषले जिम्मा लिएको देखिन्छ । योगदानमा आधारित निवृत्तिभरण ऐन, २०७५ को व्यवस्था अनुरुपकै निवृत्तिभरण रकम ६ प्रतिशत सरकारबाट र ६ प्रतिशत कर्मचारीबाट कट्टा गरी वितरण गर्न सम्भव छ त भन्ने किसिमको बहस पनि यदाकदा सुन्न पाइन्छ । यसको जवाफ त ऐन बमोजिम २० वर्ष पछि निवृत्तिभरण वितरण सुरु हुने र २०७६ साल श्रावण बाट प्रारम्भ भएको हुँदा त्यसपछिको २० वर्ष अर्थात् विक्रम संवत २०९६ पछि मात्र खोज्न उपयुक्त होला । तर बीमाङ्कीय मूल्याङ्कनका आधारमा

बनाइएका सामाजिक सुरक्षा योजनाहरूमाथि त स्थायित्वको प्रश्न सधै खडा रहन्छ भने बीमाङ्कीय मूल्याङ्कन बिनै कानुनी व्यवस्थाका आधारमा सिर्जित दीर्घकालीन दायित्व माथिको प्रश्न अस्वभाविक मान्न सकिन्न । यस किसिमका प्रश्नलाई योजना सञ्चालन गर्ने संस्थाले संस्थाप्रतिको जिम्बेवारीपूर्ण पृष्ठपोषणका रुपमा लिनु नै उपयुक्त होला ।

यसरी मुलभूत रुपमा अवकाश कोषका रुपमा रहेको सञ्चय कोषले आफ्नो मूल ऐनको कार्यका अतिरिक्त निवृत्तिभरण कोष स्थापना नभइसकेको अवस्थामा सरकारबाट अतिरिक्त र अन्तरिम जिम्मेवारी स्वरुप प्रदान गरेको सामाजिक सुरक्षाको सन्दर्भमा ILO Convention 102 ले न्यूनतम मापदण्डका रुपमा सिफारिस गरेका नौ वटा विषय मध्येको एउटा विषय वृद्धावस्था सुरक्षा योजना सञ्चालन गरिरहेको छ । यसका अतिरिक्त सञ्चयकर्ता बिरामी हुँदाको एक लाखसम्मको र घातक रोग लागेमा दश लाख सम्मको उपचार खर्च व्यहोर्दै केही हदसम्म औषधि उपचार सुरक्षा योजना पनि सञ्चय कोषले प्रदान गर्दै आएको छ ।

यसर्थ, कर्मचारी सञ्चय कोषको कार्यक्षेत्र निजामती, सेना, प्रहरी लगायतको सरकारी क्षेत्र हो र त्यसमा पनि यो अवकाश कोष हो । परिपूर्ण सामाजिक सुरक्षा प्रदायक संस्था नहुँदा नहुँदै पनि निजामती कर्मचारीको निवृत्तिभरण प्रदान गरी वृद्धावस्था सुरक्षा योजना सञ्चालन गर्ने अतिरिक्त जिम्मेवारी समेत कर्मचारी सञ्चय कोषलाई प्राप्त छ । यसर्थ सरकारी सेवामा रहेका कर्मचारीहरूको अवकाश कोष र निजामती कर्मचारीको निवृत्तिभरण कोष सञ्चालन गर्ने स्पष्ट कार्यक्षेत्र कर्मचारी सञ्चय कोषको रहेको छ जुन कार्यक्षेत्र सामाजिक सुरक्षा कोष र नागरिक लगानी कोष दुबैको नभएको हुँदा अन्य कोषसँग सञ्चय कोषको कार्यक्षेत्रको विषयमा द्विविधा राख्नु पर्ने विषय नै होइन ।

२. नागरिक लगानी कोष र यसको कार्यक्षेत्रः

नागरिक लगानी कोष नेपालमा वि.सं. २०४७ मा प्रजातन्त्र पुनःस्थापना पश्चात नागरिकहरूमा छरिएर रहेको सानो सानो बचत रकमलाई एकत्रित गरी ठूलो लगानीको श्रोत व्यावस्थापन गर्ने मूल ध्येयका साथ नागरिक लगानी कोष ऐन, २०४७ कार्यान्वयनमा आई सोही ऐन अनुरुप स्थापना भएको हो। नागरिक लगानी कोष स्वेच्छिक बचतको सिद्धान्तमा आधारित रहेर सञ्चालनमा रहेको अवकाश कोष हो । यसको कार्यक्षेत्र सरकारी सेवा वा निजी क्षेत्रमा रहेका व्यक्तिहरूले अवकाश बचतका रुपमा आफ्नो इच्छा अनुसार जम्मा गर्न चाहेको रकम संकलन गर्ने हो । मुलभूत रुपमा यसरी संकलित अवकाश बचत धितोपत्रहरूको दोश्रो बजारमा लगानी गरी नागरिकको प्रतिफल सुनिश्चित गर्नाका साथै Secondary Market को प्रवर्द्धन गर्ने उद्देश्यले नागरिक लगानी कोष स्थापना भएको हो । नागरिकहरूमा छरिएको स-सानो रकमलाई एकत्रित गरी लगानी गर्ने उद्देश्यसाथ स्थापित भएकैले यसको नाम लागरिक लगानी कोष रहन गएको भएता पनि कार्यान्वयनमा आउँदा कर छुटको सुविधा उपयोग गर्ने स्वेच्छिक बचतको सिद्धान्तमा आधारित अवकाश कोषका रुपमा मात्रै केन्द्रित रहेको र लगानी विविधिकरण र दोश्रो बजारको प्रवर्द्धनमा भने यथेष्ठ ध्यान पुऱ्याउन नसकेको भन्ने किसिमले आलोचना समेत हुने गरेको छ । यही परिवेशमा नागरिक लगानी कोषले केही समय अघि मात्र पुँजी बजारको स्थायित्वमा सहयोग पुऱ्याउने गरी नागरिक स्टक डिलर कम्पनी स्थापना गरी आफ्नो स्थापनाको उद्देश्य अनुरुप नागरिकको लगानीमा नै केन्द्रित हुन प्रयास गर्दैछ । यसका अलवा नागरिक पेन्सन योजनाका नाममा वृद्धाबस्था सुरक्षा योजना समेत सञ्चालन गर्न थालेको छ ।

३. सामाजिक सुरक्षा कोष र यसको कार्यक्षेत्रः

एकातिर कर्मचारी सञ्चय कोष र नागरिक लगानी कोष परिपूर्ण सामाजिक सुरक्षा प्रदायक संस्था नरही अवकाश कोषको रुपमा सञ्चालित रहेको र अर्कातिर संविधानको धारा ३४ ले सबै श्रमिकलाई योगदानमा

आधारित सामाजिक सुरक्षाको हकलाई मौलिक हककै रुपमा स्थापित गरी श्रम ऐन, २०७४ र योगदानमा आधारित सामाजिक सुरक्षा ऐन, २०७४ ले पनि ILO ले परिकल्पना गरेका सबै किसिमको सामाजिक सुरक्षा एकत्रित रुपमा प्रदान गर्ने छुट्टै संस्थाको रुपमा सामाजिक सुरक्षा कोषको परिकल्पना गरेको हुँदा सामाजिक सुरक्षा कोषको स्थापना भएको हो । सामाजिक सुरक्षा कोष विशुद्ध सामाजिक सुरक्षा प्रदायक संस्था हो । यो कुनै अवकाश कोष होइन । अवकाश कोषको उद्देश्य अवकाश पछि कर्मचारीले रित्तै घर फर्कनु नपरोस् भन्ने हुन्छ तर सामाजिक सुरक्षा कोषमा योगदान गर्ने योगदानकर्ताको जीवनमा आई पर्ने सबै किसिमको आर्थिक असहजता वा जोखिममा आयको निरन्तरता रहोस् भन्ने उद्देश्य सामाजिक सुरक्षा कोषको रहेको हुन्छ।

योगदानकर्ता र निजको पति वा पत्नी बिरामी हुँदाको एक लाख सम्मको उपचार खर्च र योगदानकर्तालाई घातक रोग लागेमा दश लाख सम्मको उपचार खर्च सामाजिक सुरक्षा कोषले व्यहोर्दछ । यदि योगदानकर्ता बिरामी परी उपचारकै क्रममा अस्पताल बस्नु परेमा वा डाक्टरको सिफारिसमा बेड रेस्टमा लामो समय सम्म रहनु परेमा निजको रोजगारदाताले १२ दिनभन्दा बढी बिरामी बिदा नदिने हुँदा यस्तो अवस्थामा योगदानकर्ताको परिवारमा आयको निरन्तरता नहुन सक्ने हुँदा यस्तो अवस्थामा सामाजिक सुरक्षा कोषले बढीमा वार्षिक १३ हप्ता सम्मको बिदा वापतको रकम भुक्तानी गर्दछ । यसरी एउटा योगदानकर्ता बिरामी हुँदा सामाजिक सुरक्षा कोषले आयको निरन्तरताको सुनिश्चितता गर्ने प्रबन्ध मिलाएको छ ।

यसैगरी मातृत्व सुरक्षाको लागि श्रम ऐन बमोजिम महिला योगदानकर्ताको प्रसुती बिदा १४ हप्ताको हुन सक्ने तर सो १४ हप्ता अर्थात् ९८ दिनमध्ये रोजगारदाता न्यूनतम् ६० दिन सम्मको तलव भुक्तानी गर्न बाध्य भए पनि अधिकतम ३८ दिन बेतलवी बिदामा परी आयको निरन्तरता नहुन सक्ने भएको हुँदा सो ३८ दिनको बिदा बापतको रकम सामाजिक सुरक्षा कोषले व्यहोरी आयको निरन्तरता गराउने प्रबन्ध कोषले मिलाएको छ । यसरी हेर्दा सामान्य लाग्ने अवस्थामा समेत आयको निरन्तरताको लागि सामाजिक सुरक्षा कोष संवेदनशील रहेको छ । यसका अतिरिक्त सामाजिक सुरक्षा कोषले शिशु स्याहारका लागि प्रति शिशु नेपाल सरकारले तोकेको न्यूनतम पारिश्रमिक बराबरको रकम (हाल रु. १५०००।) भुक्तानी गर्ने गरेको छ ।यसरी मातृत्व सुरक्षाको लागि हरेक सामान्य र असामान्य परिस्थितिमा पनि सामाजिक सुरक्षा कोषले आफूलाई योगदानकर्तासँगै उभ्याउने गरेको छ।

योगदानकर्ताको दुर्घटना हुँदा उपाचारमा ठूलो धनराशि सकिने र आयको निरन्तरता त परै जावस भएको जायजेथा समेत सकिने अवस्थाको अन्त्यको लागि जस्तोसुकै खालको दुर्घटना भए पनि वार्षिक ७ लाख सम्मको उपचार खर्च कोषले व्यहोर्दछ । यसका अतिरिक्त कामका सिलसिलामा हुने दुर्घटनाको त सामाजिक सुरक्षा कोषले सम्पूर्ण उपचार खर्च व्यहोरी आयको निरन्तरताको सुनिश्चिचता गरेको छ ।

यदि कामका सिलसिलामा हुने दुर्घटनाको कारणले योगदानकर्ता कामै गर्न नसक्ने गरी स्थायी रूपमा पूर्ण अशक्त भएमा निजको तलबको ६० प्रतिशत रकम आजीवन अशक्तता वृत्ति प्रदान गर्ने र आंशिक अशक्तताको अवस्थामा अशक्तताको प्रतिशतका आधारमा मासिक भुक्तानी गर्ने गर्दछ । यदि कामका सिलसिलामा भएको दुर्घटनाको उपचारकै क्रममा लामो समय लागि काममा फर्कन धेरै समय लागेमा त्यस्तो अवस्थामा समेत श्रमिकको आयको निरन्तरताका लागि सामाजिक सुरक्षा कोषले निज काममा नफर्केसम्म निजको तलबको ६० प्रतिशत रकम मासिक रुपमा भुक्तानी गरी अशक्त अवस्थामा आयको निरन्तरताको सुनिश्चितता गरेको छ ।

अर्कोतिर सामाजिक सुरक्षा कोषले कुनै योगदानकर्ताको योगदानरत अवस्थामै जुनसुकै कारणले मृत्यु भएमा

निजको वृद्धावस्था सुरक्षा योजनाको रकम प्रतिफलसहित फिर्ता हुनाको साथै अन्तिम संस्कार खर्च बापत एकमुष्ठ रु. २५०००। परिवारलाई प्रदान गर्दछ । यसपछि पनि सामाजिक सुरक्षा कोषले मृतक योगदानकर्ताको अठार वर्षभन्दा कम उमेरका सन्ततिको अध्ययनको निरन्तरताका लागि शैक्षिक वृत्ति बापत निजको पारिश्रमिकको ४० प्रतिशत रकम मासिक रुपमा सन्तति एक्काईस वर्ष नपुगेसम्म प्रदान गर्दछ भने निजको पति, पत्नी वा अविवाहित योगदानकर्ताको हकमा बाबु आमाले मृतकको पारिश्रमिकको ६० प्रतिशत रकम मासिक रुपमा आश्रित पेन्सन बापत बाचुञ्जेल प्रदान गर्दछ । जसले गर्दा कोही योगदानकर्ताको मृत्यु भएमा निजको परिवारमा आयको निरन्तरताको सुनिश्चितता हुन्छ । वैकल्पिक रोजगारीबाट आयको निरन्तरता हुने अवस्थामा वा अर्को विवाह गरेमा पती, पत्नी वा बाबु आमाले प्राप्त गर्ने सुविधा अन्यत्रबाट आयको निरन्तरता रहे सम्म स्थगित रहन्छ ।

यसैगरी योगदानकर्ताको उमेर ६० वर्ष पुगेपछि निजको योगदानका आधारमा निवृत्तिभरण योजनामा जम्मा भएको सावाँ र व्याज वा प्रतिफल सहितको रकमलाई १६० ले भाग गरी आउने भागफल बराबरको रकम मासिक निवृत्तिभरण निर्धारण गरी बाचुञ्जेल सामाजिक सुरक्षा कोषले प्रदान गर्दछ । यसरी निर्धारित पेन्सनमा तीन तीन वर्षमा बीमाङ्की मूल्याङ्कनका आधारमा मुद्रास्फीति समायोजन गर्दै जाने कुरा कानुनमा नै स्पष्ट छ। यस किसिमको निवृत्तिभरण लिन प्रारम्भ गरेको व्यक्तिको १५ वर्ष नपुगी मृत्यु भएमा निजको निवृत्तिभरण रकमको आधा रकम निजको पती वा पत्नीले आजीवन निवृत्तिभरण पाउने व्यवस्था छ । यसरी बुढेसकालमा कमाउन नसक्दाको अवस्थामा आयको निरन्तरताको लागि कोषको निवृत्तिभरण सुविधा योजना रहेको छ ।

योगदानकर्ताले एउटा रोजगारी त्यागी अर्को रोजगारी प्रारम्भ नगरेको अवस्थामा वा कुनै पनि कारणले बेरोजगार रहेको अवस्थामा आयको निरन्तरताका लागि सहयोग पुगोस् भनेर सामाजिक सुरक्षा कोषले अवकाश हुँदा अवकाश योजना अन्तर्गतको रकम भुक्तानी गर्ने व्यवस्था मिलाएको छ । वास्तवमा सामाजिक सुरक्षा कोषले कार्यविधिको दोश्रो संशोधन गरी ल्याएको अवकाश योजना अवकाश बचत योजना मात्र नभएर बेरोजगार सुरक्षा योजनाको प्रारम्भिक योजना हो भनेर बुझ्न पनि सकिन्छ ।

यसरी माथि उल्लेख गरे बमोजिमका मानिसको जीवनमा आउन सक्ने बिरामी अवस्था, मातृत्व अवस्था, दुर्घटनाको अवस्था, अशक्त हुँदाको अवस्था, मृत्यु हुँदाको अवस्था, बुढेसकालमा कमाउन नसक्दाको अवस्था र बेरोजगार हुँदाको अवस्था गरी ILO Convention 102 ले उल्लेख गरेका सबै किसिमका ९ वटै अवस्थामा कुनै न कुनै रुपमा सामाजिक सुरक्षा कोषले आयको निरन्तरताको सुनिश्चितता गरेको छ । यस किसिमको परिपूर्ण सामाजिक सुरक्षा कुनै पनि अवकाश कोषले सञ्चालन गर्न सक्दैन र गरेको छैन । कर्मचारी सञ्चय कोष र नागरिक लगानी कोष पनि अवकाश कोष नै रहेको हुँदा सामाजिक सुरक्षा कोषसँगको तुलना सान्दर्भिक हुनै सक्दैन । औपचारिक क्षेत्रबाट सुरु भएको सामाजिक सुरक्षा कार्यक्रम सामाजिक सुरक्षा कोषमार्फत अनौपचारिक क्षेत्रका श्रमिक र स्वरोजगारमा रहेका व्यक्तिहरूका लागि छुट्टै कार्यविधि र विदेशमा श्रममा रहनु भएका नेपाली दाजुभाई दिदीबहिनीहरूका लागि वैदेशिक क्षेत्रको सामाजिक सुरक्षा सञ्चालन कार्यविधि गरी दुई वटा कार्यविधिहरू भर्खरै ल्याएको र केही समयपछि कार्यान्वयनमा जाने अवस्था छ । यसै गरी सार्वजनिक सेवाका अस्थायी र करारमा रहेका कर्मचारीहरूलाई समेत सामाजिक सुरक्षा कोषमा आबद्ध गर्ने विषय नेपाल सरकारले बजेट वक्तव्यमार्फत् गरी सकेको छ । यसरी हाल सामाजिक सुरक्षा कोषको कार्य क्षेत्र श्रम ऐन, २०७४ लागू हुने सबै औपचारिक क्षेत्रका श्रमिकहरू, अनौपचारिक क्षेत्रका श्रमिक, स्वरोजगारमा रहेका व्यक्तिहरू, विदेशमा रहेका नेपालीहरू र सरकारी सेवाका अस्थायी र करारमा रहेका व्यक्तिहरू रहेको छ ।

निष्कर्ष तथा सुझाव

सामाजिक सुरक्षा कोष, कर्मचारी सञ्चय कोष र नागरिक लगानी कोषको सैद्धान्तिक आधार, स्थापनाको उद्देश्य, सञ्चालित कार्य र कार्यक्षेत्र बिल्कुल फरक-फरक भएता पनि यिनीहरूका बीचमा केही समानताहरू पनि छन् । तीनवटै कोष सरकारीस्तरमा सञ्चालित रहेका छन । अझ नागरिक लगानी कोषको शेयर निष्कासन गरी बजारमा बिक्रि वितरण हुने गरेको भए पनि कर्मचारी सञ्चय कोष र सामाजिक सुरक्षा कोष भने पूर्ण रुपमा सञ्चयकर्तामा नै आधारित रहेका र कुनै शेयर निस्कासित नभएका संस्थाहरू हुन । सामाजिक सुरक्षा कोषले सम्पूर्ण प्रतिफल योगदानकर्तामा नै वितरण गर्दछ भने कर्मचारी सञ्चय कोष र नागरिक लगानी कोष अवकाश कोष भएको हुँदा मुनाफा आर्जन गरी मुनाफा वितरण गर्न सक्दछन् ।

सरकारी सेवाको अवकाश बचत कर्मचारी सञ्चय कोषले सञ्चालन गरेको छ भने केही न्यून मात्रामा सामाजिक सुरक्षाका कार्यक्रमहरू पनि सञ्चालन गरेको भए पनि निजी क्षेत्रको तुलनामा कम कार्यक्रमहरू रहेका छन्। यस हिसाबले सरकारी सेवामा रहेका कर्मचारीहरू सामाजिक सुरक्षाको दृष्टिकोणबाट ठगिएका छन् । सरकारी सेवाका कर्मचारीहरूले न त दम्पतीको उपचार खर्च पाउँछन् न त दुर्घटना हुँदाको कुनै उपचार पाउँछन् । चाहे अशक्त हुँदाको सुविधा होस् चाहे मृत्यु हुँदा नै किन नहोस् सरकारी सेवाका कर्मचारीहरू निजी क्षेत्रको तुलनामा सामाजिक सुरक्षाका कार्यक्रमबाट बञ्चित रहेका छन् ।

सरकारी सेवामा वृद्धावस्था सुरक्षा र औषधि उपचार बाहेकका अरू सुविधा खासै नरहेको अवस्थामा सरकारी सेवालाई प्रभावकारी र आकर्षक बनाउन निकट भविश्यमा सरकारी सेवालाई पनि निजी क्षेत्रकै सरहका सामाजिक सुरक्षा प्रदान गर्ने गरी कर्मचारी सञ्चय कोष र सामाजिक सुरक्षा कोष र निवृत्तिभरण कोषसम्बन्धी ऐनलाई एउटै छाता ऐनबाट प्रतिस्थापन गरी निजी क्षेत्र सरहको सामाजिक सुरक्षा प्रदान गर्ने गरी एउटै बृहत सामाजिक सुरक्षा प्रदायक संस्था निर्माण गर्नु उपयुक्त हुनेछ। यसका साथै, नागरिक लगानी कोषलाई समेत कानुन परिमार्जन गरी सामाजिक सुरक्षा प्रदायक संस्थाले संकलन गरेको योगदान रकमको लगानी गर्ने जिम्मा दिनु उपयुक्त हुनेछ। जसले गर्दा सबै नागरिकहरूले एकै प्रकारको सामाजिक सुरक्षा प्राप्त गर्ने, कार्यक्रमहरूमा दोहोरोपनाको समस्या नरहने र बलियो सामाजिक सुरक्षा प्रदायक संस्थाको उपस्थिति रहनुका साथै रकम परिचालन र संकलन गर्ने कार्यमा छुट्टा-छुटै संस्थाको विशेषज्ञता हासिल हुन गई सामाजिक सुरक्षा प्रभावकारी हुने निश्चित छ।

सन्दर्भ सामग्री

Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952 (No. 102), ILO

कर्मचारी सञ्चय कोष ऐन, २०१९, कानुन किताब व्यवस्था समिति, ववरमहल, काठमाण्डौ

नागरिक लगानी कोष ऐन, २०४७, कानुन किताब व्यवस्था समिति, ववरमहल, काठमाण्डौ

श्रम ऐन, २०७४, कानुन किताब व्यवस्था समिति, ववरमहल, काठमाण्डौ

योगदानमा आधारित सामाजिक सुरक्षा ऐन,२०७४, कानुन किताब व्यवस्था समिति, ववरमहल, काठमाण्डौ

सामाजिक सुरक्षा योजना सञ्चालन कार्यविधि, २०७५, सामाजिक सुरक्षा कोष, ववरमहल, काठमाण्डौ ।

कोष पत्रिका, ६१ औं वार्षिक विशेषाङ्क, २०७९, अङ्क ८९, कर्मचारी सञ्चय कोष, पुल्चोक, ललितपुर।

https://www.ssf.gov.np

https://www.epf.org.np

https://www.nlk.org.np

ब्याजदर निर्धारणमा अर्थशास्त्रीय दृष्टिकोण

रामबहादुर के.सी.*

विषय प्रवेश

नेपालको संविधानले सार्वजनिक, निजी र सहकारी क्षेत्रको सहभागिता तथा विकासमार्फत उपलब्ध साधन र स्रोतको अधिकतम परिचालनद्वारा तीव्र आर्थिक वृद्धि हासिल गर्दै दिगो आर्थिक विकास, उपलब्धिहरूको न्यायोचित वितरण, असमानताको अन्त्य र शोषणरहित समाजको निर्माण गर्न अर्थतन्त्रलाई आत्मनिर्भर, स्वतन्त्र तथा उन्नतिशील बनाउँदै समाजवाद उन्मुख स्वतन्त्र र समृद्ध अर्थतन्त्रको विकास गर्ने आर्थिक उद्देश्य लिएको छ । पन्ध्रौ आवधिक योजनाले मूल्य स्थिरतामार्फत् समष्टिगत आर्थिक स्थायित्वको सोंच राखेको छ ।सरकारको वित्त तथा मौद्रिक नीतिहरू सो उद्देश्य र सोंच हासिल गर्ने दिशामा छन् । तथापि, नेपाल सरकारले बाह्य ऋणको आकार घटाउने र आन्तरिक ऋणको मात्रा क्रमशः बढाउने नीतिसमेत लिनु, तरलता अभाव, बजारको माग र आपूर्तिबाट ब्याजदर निर्धारण नहुँदा ब्याजदरमा हुने उतारचढावले आन्तरिक लगानी, उत्पादन, रोजगारीमा प्रत्यक्ष/अप्रत्यक्ष प्रभाव परी नेपालको अर्थतन्त्रमा समष्टिगत आर्थिक स्थायित्व हासिल गर्न ठूलो चुनौती देखा परेको छ ।

ब्याज र ब्याजदर

बैंक वा वित्तीय संस्थामा नगद निक्षेप जम्मा गर्दा ब्यक्ति वा संस्थालाई सो पुँजी त्याग गरेबापत पुरस्कार स्वरूप ब्याज प्रदान गरिन्छ । पुँजीको प्रयोग गरेवापत प्राप्त हुने प्रतिफल ब्याज हो । मुद्राको माग र मुद्राको आपूर्ति अन्तर्क्रियाबाट निर्धारण हुने दर ब्याजदर (Interest Rate) हो ।ब्याजदरले बचतमा हुने ब्याज र Cost of borrowing समेतलाई जनाउँछ । ब्याजदरमा सम्पूर्ण अर्थतन्त्रलाई प्रत्यक्ष र अप्रत्यक्ष प्रभाव पार्न सक्ने प्रभावशाली शक्ति हुन्छ ।अर्थतन्त्रमा यदि मुद्राको माग उच्च छ भने ब्याजदर पनि उच्च हुन्छ र माग न्यून रहेको समयमा ब्याजदर न्यून रहन्छ ।ब्याजदरलाई एक महत्त्वपूर्ण समष्टिगत आर्थिक परिसूचकको रूपमा लिइन्छ ।

ब्याजदर निर्धारणका सिद्धान्तहरू

विकसित तथा विकासोन्मुख सबै मुलुकहरूमा ब्याजदर निर्धारणमा देहायका सिद्धान्तहरू रहेका छन्

(१) **शास्त्रीय सिद्धान्त (Classical Theory of Interest Rate):** यस सिद्धान्तअनुसार लगानीको माग तथा बचतका मात्राको परस्पर अन्तर्क्रियाद्वारा नै ब्याजदरको निर्धारण हुन्छ । बजारमा पुँजीको माग बढ्दै जाँदा ब्याजदर पनि बढ्छ भने पुँजीको माग घट्दा ब्याजदर पनि घट्न जान्छ । अर्कातर्फ ब्याजदर घट्दा बचत निरुत्साहित हुन्छ र बचत गर्ने प्रवृत्तिमा कमी आई बचतको मात्रा कम हुन्छ

* कर अधिकृत, आन्तरिक राजस्व कार्यालय ललितपुर १

अनि पुनः ब्याजदरमा वृद्धि भई सन्तुलन कायम हुन्छ । यही प्रक्रियाबाट ब्याजदरको निर्धारण भइरहन्छ ।

(२) **ऋणयोग्य कोष सिद्धान्त (Loanable Fund Theory of Interest Rate):** यस सिद्धान्तअनुसार ऋणयोग्य कोषको माग र आपूर्तिबाट ब्याजको निर्धारण हुन्छ । ऋणयोग्य कोषको माग वस्तु तथा सेवा उत्पादनका लागि गरिएको लगानी, उपभोग र बचतका लागि गरिने माग पनि समावेश हुन्छन् । ऋणयोग्य कोषको आपूर्तितर्फ खर्चयोग्य आय (Disposable Income)बाट भएको बचत तथा पूर्वसञ्चित रकम, बैंकले सृजना गरेको साख र बेलगानी (Disinvestment) का रकमहरू समावेश हुन्छन् । यदि बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूमा ऋणयोग्य कोषको मात्रा वृद्धि भएमा ब्याजदर घट्छ भने यस्ता कोषको माग बढ्न गएमा ब्याजदर बढ्न जान्छ । यस सिद्धान्तले अर्थतन्त्रको वास्तविक क्षेत्रको निर्धारण गर्दछ भन्ने मान्यता राखेको हुन्छ ।

(३) **तरलता प्रियताको सिद्धान्त (Liquidity Preference Theory of Interest Rate):** जे.एम.किन्सद्वारा प्रतिपादित यस सिद्धान्तअनुसार निर्दिष्ट ब्याजदर मुद्राबजारले निर्धारण गर्दछ। मुद्राको माग र मुद्राको पूर्तिको अन्तरक्रियाबाट ब्याजदर तय हुन्छ । यस सिद्धान्तलाई मौद्रिक सिद्धान्त (Monetary Theory) समेत भनिन्छ । मुद्राको पूर्ति केन्द्रीय बैंकको मौद्रिक नीतिले निर्धारण गर्दछ जसलाई Exogenous Variable को रूपमा लिइने हुँदा Money Supply स्थिर रहन्छ । मुद्राको माग सर्वसाधारणले राख्ने मुद्रामा भर पर्दछ। सर्वसाधारणले कति मुद्रा आफूले राख्दछन् भन्ने व्यवहारले ब्याजदर निर्धारण गर्दछ । अर्थशास्त्री प्रोफेसर जे.एम. किन्सका अनुसार सर्वसाधारणले निम्न उद्देश्यका लागि मुद्राको माग गर्दछन्

१. **लेनदेनको उद्देश्य (Transaction Motive):** सर्वसाधारणले आफ्नो योजना अनुसार नियमित खर्च गर्नका लागि केही मुद्रा आफूसँग राखेका हुन्छन् । यो व्यक्तिको आम्दानीसँग सकारात्मक सम्बन्ध रहेको हुन्छ । लेनदेन मुद्राको मागलाई आयस्तर, भुक्तानी प्रणाली, लेनदेनमा संगठनात्मक संरचना, सर्वसाधारणको खर्च गर्ने बानी वा बैंकिङ्ग बानी र ब्याजदर जस्ता तत्वहरूले प्रत्यक्ष रूपमा प्रभाव पार्ने तत्वहरू हुन् ।

२. **सावधानी/सुरक्षाको उद्देश्य (**Precautionary **Motive) :** कतिपय खर्चहरू यस्ता हुने गर्दछन् जसलाई अप्रत्यक्ष रूपमा सर्वसाधारणले खर्च गरिरहेका हुन्छन् । यस्ता अप्रत्यक्ष खर्चहरू पूर्ति गर्नका लागि सर्वसाधारणले Precautionary motive of money demand लिने गर्दछन् । यो व्यक्तिको आम्दानीसँग सकारात्मक सम्बन्ध रहेको हुन्छ ।

३. **सट्टेबाजीको उद्देश्य (Speculative Motive) :** सर्वसाधारणले भविष्यमा आम्दानी गर्नका लागि वर्तमानमा आफ्नो आम्दानीको केही रकम लगानी गर्नका लागि राखेका हुन्छन् । यसलाई Speculative motive of money demand भनिन्छ । यो व्यक्तिको आम्दानीसँग नकारात्मक सम्बन्ध रहेको हुन्छ ।

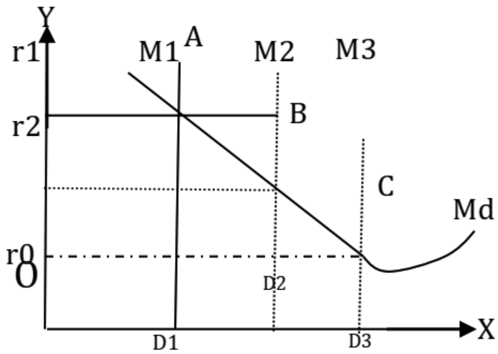
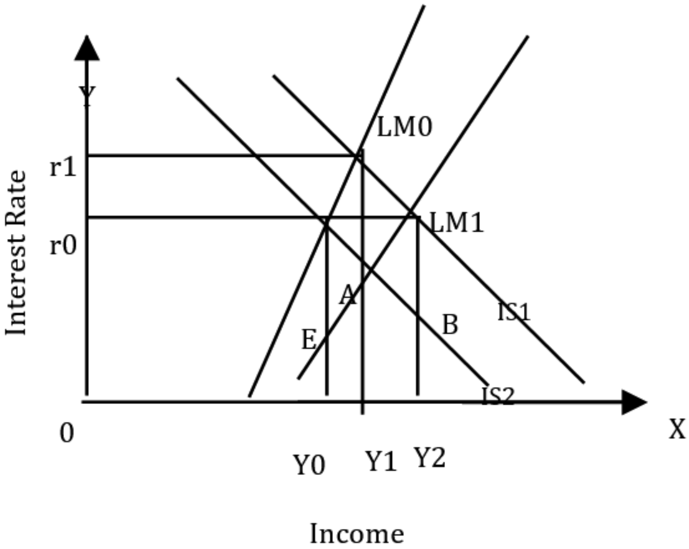


Figure (1): Money demand and Supply

माथिको चित्रमा ब्याजदर निर्धारणको लागि किन्सियन सिद्धान्त अनुसार रेखा चित्रमा X-अक्षमा मुद्राको माग र पूर्ति प्रस्तुत गरिएको छ भने Y-अक्षमा ब्याजदर निर्धारण गरिएको छ । यहाँ मुद्राको माग बक्ररेखा तलतिर झुकेको छ जुन न्यूनतम विन्दु C मा सन्तुलन कायम भई मुद्राको माग बक्र पूर्ण लोचदार छ । यसको अर्थ ब्याजदर अत्यन्त न्यून छ । ब्याजदर r0 भएको अवस्थामा सर्वसाधारणले आफूसँग भएको मुद्रा आफैले नै राख्ने गर्दछन् । जसले गर्दा बैंकिङ्ग प्रणालीमा मुद्राको अभाव हुन गई तरलता संकट उत्पन्न हुने गर्दछ । यो सिद्धान्त अनुसार मुद्राको पूर्ति केन्द्रीय बैंकको मौद्रिक नीतिमार्फत् निर्धारण गरिन्छ । तसर्थ यदि मुद्राको पूर्ति M1 छ भने बजारमा मुद्राको सन्तुलन विन्दु A मा कायम भई r1 ब्याजदर निर्धारण गर्दछ । त्यस्तै केन्द्रीय बैंकले मुद्राको पूर्ति बढाएर M2 बनायो भने ब्याजदर घटेर r2 हुन जान्छ । यसको अर्थ मुद्राको पूर्ति बढ्यो भने ब्याजदर घट्न जान्छ तर यदि अर्थतन्त्रमा तरलताको संकट छ भने जतिसुकै मुद्राको पूर्ति गरे पनि ब्याजदर घट्दैन । किनकि सर्वसाधारणले सबै मुद्रा आफूले होल्ड गरेका हुन्छन् । चित्रमा मुद्राको पूर्ति बढाएर M3 बनाउँदा ब्याजदर घटेर r0 सम्म घटाउन सकिन्छ । सोपश्चात् अर्थतन्त्रमा Liquidity Trap को अवस्था देखा पर्दछ ।

(४) **आधुनिक सिद्धान्त (Modern Theory of Interest Rate or IS-LM Theory):** अर्थशास्त्री जे. आर. हिक्स तथा ए.एच. ह्यान्सनले प्रतिपादन गरेको सिद्धान्तलाई ब्याजको आधुनिक सिद्धान्त भनिन्छ । यस सिद्धान्तले अर्थतन्त्रको वास्तविक क्षेत्र र मौद्रिक क्षेत्र दुबैको अन्तरक्रियाबाट ब्याजदर निर्धारण हुने गर्दछ भन्ने मान्यता राख्दछ । वास्तविक क्षेत्रको सन्तुलन लगानी बचत(Investment Saving) र मौद्रिक क्षेत्रको सन्तुलन तरलता व्यवस्थापन(Liquidity Management) बाट हुन्छ । यस सिद्धान्त अनुसार ब्याजका निर्धारक तत्त्वहरूमा बचत फलन, लगानी फलन, तरलताप्रियता र मुद्राको आपूर्ति पर्दछन्। जब वाञ्छित नगद मौज्दात परिमाण तथा मुद्राको परिमाण पुँजीको सीमान्त उत्पादन क्षमता (Marginal Efficiency of Capital) तथा ब्याजदर र अन्तमा लगानीको परिमाण र सामान्य वा वाञ्छित बचत परिमाण बराबर हुन्छन् तब सन्तुलन कायम हुन्छ।



Fig(2): IS-LM Theory of Interest Rate

माथिको चित्रमा ब्याजदरको आधुनिक सिद्धान्त अनुसार ब्याजदर निर्धारण गर्दा X-अक्षमा आम्दानी र Y-अक्षमा ब्याजदर राखिएको छ । यसमा वास्तविक क्षेत्र र मौद्रिक क्षेत्र दुबैको सन्तुलनबाट ब्याजदर निर्धारण गरिएको छ । उल्लेखित चित्रमा विन्दु E मा वास्तविक क्षेत्र र मौद्रिक क्षेत्र दुबैको सन्तुलन रहेका छन् । r0 ब्याजदर र y0 आम्दानी निर्धारण गरिएको छ । यसले ब्याजदर निर्धारण मौद्रिक क्षेत्र र वास्तविक क्षेत्रको संयुक्त रूपलाई देखाउँदछ । यदि कुनै कारणले वास्तविक क्षेत्र वा मौद्रिक क्षेत्रमा परिवर्तन भयो भने यसले सन्तुलित ब्याजदरमा समेत परिवर्तन ल्याउँदछ । सरकारी खर्चमा वृद्धि भयो भने IS Curve लाई बाँया तर्फ Rightward Shift भएर चित्रमा देखाए जस्तो IS1 मा पुग्दछ । त्यसैगरी मौद्रिक क्षेत्र अन्तर्गत Money Supply वृद्धि भयो भने यसले LM Curve लाई दायाँ तर्फ सिफ्ट गर्दछ । LM0 बाट LM1 मा पुग्दछ र ब्याजदर कम हुन्छ । कुनै कारणले वास्तविक क्षेत्र र मौद्रिक क्षेत्रमा परिवर्तन भएमा ब्याजदरको सन्तुलनमा समेत परिवर्तन हुने गर्दछ ।

नेपालको बैंकिङ्ग क्षेत्र र सहकारीमा ब्याजदर निर्धारण गर्ने प्रकृयाः संरचना र प्रवृत्ति

स्वायत्त र नियामकीय निकाय नेपाल राष्ट्र बैंकको पछिल्लो प्रतिवेदन अनुसार नेपालमा २८ वाणिज्य बैंक, १७ विकास बैंक, त्यतिनै मात्रामा वित्त कम्पनी, ६५ लघु वित्त वित्तीय संस्था र १ पूर्वाधार विकास बैंक रहेका छन् । नेपालको अर्थतन्त्रमा ८५ प्रतिशतभन्दा बढी बजार हिस्सा वाणिज्य बैंकहरूले कभरेज गर्ने हुनाले ब्याजदर निर्धारणमा यी बैंकहरूको मूल्य नेतृत्व (Price Leadership) रहने गरेको छ । ब्याजदर निर्धारण अर्थशास्त्रमा उल्लेखित सिद्धान्तहरूको आधारमा रहेर निर्धारण गर्ने भन्दा पनि निक्षेप वापत ब्याज भुक्तानी तथा कर्जा उपलब्ध वापतको ब्याज प्राप्तिमा ब्याजदर निर्धारण गर्ने अधिकार सम्बन्धित विद्यमान कानुनी र नीतिगत व्यवस्थाले सम्बन्धित संस्थाको (बैंक) संचालक समितिलाई प्रदान गरेको छ । नेपालको बैंकिङ्ग क्षेत्रको ब्याजदर निर्धारण कार्य सैद्धान्तिक रूपमा अर्थतन्त्रका समष्टिगत परिसूचक राष्ट्रिय आम्दानी

(GDP) को वृद्धि Broad Based Money Supply (M2) जस अन्तर्गतको NFA र NDA मा आएको परिवर्तन, पुँजी बजारको अवस्था, सरकारको पुँजीगत खर्चको अवस्था, विप्रेषणको आप्रवाह, लगानीको वातावरण आदिले Demand and Supply of Loanable Fund लाई प्रभाव पार्ने हुँदा त्यसैका Intersection Point ले समग्र बैंकिङ्ग क्षेत्रको Macro Level मा सैद्धान्तिक रूपमा ब्याजदर निर्धारण हुने मान्यता राख्न सकिन्छ । साथै, सहकारी ऐन, २०७४ अनुसार सहकारी संस्थाहरूमा सन्दर्भ ब्याजदर अवलम्बन गरिए पनि यसको पूर्ण कार्यान्वयन नभएको अवस्था छ ।

केन्द्रीय बैंकले गर्ने मौद्रिक उपकरणको प्रयोग जसमा परिमाणात्मक र परिणात्मक Tools को प्रयोग, ब्याजदर करिडोर, स्प्रेड दरको व्यवस्था, केन्द्रीय बैंकले गर्ने खुल्ला बजार कारोबार, सरकारले उठाउने आन्तरिक ऋण आदिले समेत वाणिज्य बैंकको Macro Level मा ब्याजदर निर्धारणलाई असर पुर्याएको हुन्छ। बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूको ब्याजदर फरक पर्नुका कारणहरूः

(१) बैंकको Pricing Effectiveness र आधार ब्याजदरसँगै प्रभावकारी र प्रतिस्पर्धी हुन नसक्नु,

(२) अनिवार्य नगद मौज्दात र वैधानिक तरलता अनुपात उच्च तहमा कायम राख्न नसक्नु,

(३) संचालन खर्च बैंकहरू पिच्छे फरक फरक रहनु,

(४) बजारमा मुद्राको माग र आपूर्तिको आधारमा भन्दा पनि वाणिज्य बैंकहरूबीचमा ब्याजदर सम्बन्धमा हुने भद्र सहमति(Gentlemen Agreement),

(५) बैंकको बजारमा रहेको गुडविल तथा अन्य कारणले कोषको लागत(Cost of Fund) फरक पर्दा आधार दर फरक परी प्रिमियम (Premium) जोडेर गरिने कर्जा र लगानीको ब्याजदरसमेत फरक पर्नु

उल्लिखित आधार र कारणबाट नेपालको बैंकिङ्ग क्षेत्रको कर्जाको ब्याजदर प्रवृत्ति हेर्ने हो भने एकै प्रकृतिको कर्जामा समेत ब्याजदरको अन्तर निकै फराकिलो रहने गरेको देखिन्छ । बैंक तथा वित्तीय संस्थाले आधार ब्याजदर सार्वजनिक गरी आफ्ना सेवाग्राहीलाई उक्त दरमा प्रिमियम थप गरी कर्जा प्रवाह गर्ने व्यवस्था रहेका कारण सेवाग्राही पिच्छे स्पष्ट आधारबिना पनि ब्याजदर तलमाथि गर्न सकिने अवस्था विद्यमान देखिन्छ।

पछिल्लो तीन आर्थिक वर्षको ब्याजदर संरचना र प्रवृत्ति

पछिल्लो तीन आर्थिक वर्षको ब्याजदर संरचना र प्रवृत्ति देहाय अनुसार रहेको छः

शिर्षक	२०७७ आषाढ	२०७८ आषाढ	२०७९ आषाढ
वाणिज्य बैंकहरूले निक्षेपमा दिने औषत ब्याजदरः	६.०१	४.६५	७.४१
वाणिज्य बैंकहरूले कर्जामा लिने औषत ब्याजदरः	१०.११	८.४३	११.६२
आधार ब्याजदरः	८.५	६.८६	९.५४
भारित औषत अन्तर बैंक ब्याजदरः	०.३५	४.१२	६.९९
ट्रेजरी बिल्स भारित औषतः			

शिर्षक	२०७७ आषाढ	२०७८ आषाढ	२०७९ आषाढ
(१) ९१ दिनको (२) ३६५ दिनको	१.२७ २.२६	४.५५ ४.१६	१०.६६ १०.१९
अनिवार्य नगद मौज्दात(CRR)	३	३	३
बैंकदर/नीतिगत दर(Bank Rate/Policy Rate/SLF)	५	५	७
मुद्रास्फीति दर(Inflation Rate)	६.२	३.६	६.३

उल्लिखित तालिकाको उपरोक्त तथ्यांकको आधारमा विश्लेषणः

(१) बचत निक्षेपमा खासै ब्याज वृद्धि नगरी आवधिक निक्षेपमा ब्याज बढाउने गरेको, स्प्रेड दर औषतमा ४ प्रतिशत भन्दा माथि नै रहेको तथा कर्जामा लिने औषत ब्याजदर डबल डिजिटभन्दा माथि पुगेको,

(२) अन्तरबैंक ब्याजदर औषतमा ५ प्रतिशतभन्दा बढी हुन नदिने नीतिगत व्यवस्था,

(३) निक्षेप आकर्षण गर्न बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूले पछिल्ला दिनहरूमा सर्त सहितका दीर्घकालीन दायित्वसमेत स्वीकार गर्ने गरेको,

(४) ट्रेजरी बिल्सको भारित औषतमा धेरै अन्तर नरहेकोले तरलता माग अधिक रहेको,

(५) अनिवार्य नगद मौज्दात दरमा परिवर्तन भएको नदेखिएको तर यस आ.व.मा ४ प्रतिशत पुगेको छ,

(६) नीतिगत दर पछिल्लो वर्षमा क्रमशः वृद्धि भएको,

(७) मुद्रास्फीति क्रमशः वृद्धि भईरहेको । यसले निक्षेपमा प्रदान गरिने ब्याजदर निकै नै कम हो भन्ने तर्कसमेत देखा पर्दै गएको,

उपर्युक्त आधारबाट हेर्दा कल निक्षेप तथा अन्तर बैंक ब्याजदरको अवस्था बजारमा निकै नै छोटो अवधिमा उतारचढाव हुने गरेको देखिएको छ ।

नेपालको अर्थतन्त्रमा ब्याजदर निर्धारणमा छिटो छिटो उतार चढाव आउनुका प्रमुख कारणहरू

(१) मुलुकमा वास्तविक क्षेत्रको विकास र विस्तार हुन नसक्दा लगानीको वातावरण बन्न नसकी कहिले अधिक तरलता र कहिले तरलतामा संकुचनको अवस्था सृजना हुनु, बैंक तथा वित्तीय संस्थाले उत्पादनशील क्षेत्र र दीर्घकालीन लगानीका क्षेत्र पहिचान नगरी घरजग्गा, सेयर, सवारी साधनलगायतमा कर्जा लगानी गर्नु, कुनै सामान्य धक्काले ऋणी तथा परियोजनाको नगद प्रवाहमा समस्या आउनासाथ ब्याजदर असन्तुलन हुने अवस्था बन्नु,

(२) बैंक तथा वित्तीय संस्थाले निक्षेपको ब्याजदर मुद्रास्फीतिको दरसंगको तुलनामा न्यून प्रदान गर्दा सर्वसाधारणमा निक्षेप आकर्षण कम रहनु,

(३) कर्जा निक्षेप अनुपात बाध्यात्मक रूपमा ९० प्रतिशत कायम गर्न बैंक तथा वित्तीय संस्थाले अघि सारेका रणनीतिक कदमहरूको असर पर्नु,

(४) केन्द्रीय बैंकबाट प्रदान गरिएको पुनर्कर्जा सुबिधालाई वास्तविक प्रयोजनमा उपयोग नगर्नु,

(५) बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूले ऋणको गुणस्तर र दिगोपनाभन्दा अल्प अवधिमा धेरै नाफा आर्जन गर्नेतर्फ अग्रसर हुनु,

(६) बैंक तथा वित्तीय संस्थाले अनुत्पादक क्षेत्रमा गरेको लगानी समस्याग्रस्त हुनबाट जोगाउन पहिले धितो सुरक्षण राखिएको सम्पत्तिको पुनःमूल्यांकन गरी कर्जा प्रवाह गर्ने प्रवृत्तिको विकास हुनु,

(७) कोभिड १९ को समय पश्चात् वैदेशिक रोजगारीमा जाने श्रमिकको संख्या न्यून हुँदा विप्रेषण आयमा कमी आउनु,

(८) केन्द्रीय बैंकको नियामकीय क्षेत्र र दायराभन्दा बाहिर निक्षेप र कर्जाको कारोबार गर्ने संस्थाको उपस्थितिमा वृद्धि हुनु,

(९) केन्द्रीय बैंकले परिवर्तन गर्ने नीतिगत दरको कारण मुद्राको आपूर्तिमा प्रभाव पर्नु,

(१०) सरकारको पुँजीगत खर्चको आकार वृद्धि हुन नसक्नु,

(११) बैंक तथा वित्तीय संस्थामा संस्थागत सुशासनको पक्ष कमजोर र जसरी पनि नाफा आर्जन गर्नै पर्छ भन्ने मानसिकताको विकास रहनु,

(१२) वित्त नीति र मौद्रिक नीतिबीच चुस्त नीतिगत एवं संस्थागत समन्वयको पक्ष कमजोर हुनु,

नेपालको अर्थतन्त्रमा ब्याजदर निर्धारणमा आउने उतार चढाव हटाई स्थिर र दिगो बनाउने उपायहरूः

देहायका उपायहरू अवलम्बन गरी ब्याजदर निर्धारणमा आउने उतारचढाव हट्ने, स्थिर र दिगो ब्याजदर निर्धारण गर्न सकिन्छः

(१) नीतिगत पक्षमा सुधार गर्ने

वास्तविक क्षेत्र, उत्पादनमूलक क्षेत्रमा कर्जा प्रवाह गर्न गरिएको नीतिगत र संस्थागत व्यवस्थाको पूर्ण कार्यान्वयन गर्न वित्त नीति र मौद्रिक नीतिबीचमा चुस्त समन्वय कायम गर्ने । राष्ट्र बैंकको स्वायत्तताप्रति सबै राजनीतिक दलहरूबीचमा मतैक्यता कायम गर्ने । केन्द्रीय बैंकले नीतिगत हस्तक्षेप गर्दा सरोकारवाला पक्षहरूसँग चुस्त समन्वय, सञ्चार र पैरवी गरी जनताको ईच्छा र आकांक्षा अनुरूप समष्टिगत आर्थिक स्थायित्व हासिल हुने गरी हस्तक्षेप गर्ने । बैंक तथा वित्तीय संस्थासम्बन्धी कानुन संशोधन गरी यदि ऋण प्रवाह तोकिएको शिर्षक अनुसारको क्षेत्रमा उपभोग नगरी अन्य क्षेत्रमा प्रवाह (Debt Shifting) गरेमा नियामकीय निकायले कारवाही गर्न पाउने व्यवस्था गर्ने,

(२) केन्द्रीय बैंकको संस्थागत क्षमता विकास र नियमन पक्षमा सुधार गर्ने

डिजिटल प्रविधिको बहुउपयोग र सो को सुरक्षासमेत हुने गरी अन्तर्राष्ट्रिय असल अभ्याससमेत अनुसरण गरी मुलुकको विशिष्ट परिवेश अनुसार अवलम्बन गर्ने । मौद्रिक नीति र अन्य निर्देशनहरूबाट भएका नीतिगत व्यवस्थाहरूको कडाईका साथमा नियमन गर्ने । विद्यमान नीति, कानुन बमोजिम भए गरेको नपाईएमा कडा कारबाही गर्ने । जस्तैः चालु पुँजी कर्जाको गुणस्तर कार्यान्वयन, सीडी रेसियो ९० प्रतिशत कायम, पुनर्कर्जा सुविधाको कर्जा प्रवाह, उत्पादनमूलक क्षेत्रमा प्रवाह हुने कर्जाको प्रवाह । साथै, जनशक्तिमा अन्तर्राष्ट्रियस्तरको प्रतिस्पर्धा क्षमता वृद्धि गर्न स्वदेशी तथा विदेशी तालिम प्रदान गर्ने योजना तर्जुमा गर्ने । केन्द्रीय बैंकलाई पूर्ण डिजिटलाईजेशन गर्ने ।

(३) ब्याजदर दिगो र स्थिर बनाउन अवलम्बन गर्नुपर्ने Core कार्यहरू

मुद्राको पूर्ति पक्षलाई असर गर्ने तत्वहरू जस्तै अनिवार्य नगद मौज्दात, वैधानिक तरलता अनुपात र

तरलता अनुपात दर निर्धारणमा अल्पकालमा न्यून मात्रामा कम गर्ने, स्प्रिड दर र सीडी रेसियो कम गर्ने, निक्षेपमा नियमविपरीत बढी ब्याज दिने बैंक तथा वित्तीय संस्थालाई कारबाही गर्ने, कर्जा नवीकरण शुल्क न्यून, मुद्राको माग र आपूर्तिले बजारमा ब्याजदर निर्धारण गर्न बजारलाई खुला छोड्ने, केन्द्रीय बैंकले आफ्ना नियमन सम्बन्धी निर्देशनहरूलाई पनि छिटो छिटो परिवर्तन, बैंकको ब्याजदर आकर्षक नभइकन बैंकमा निक्षेप आउँदैन । निक्षेप तथा कर्जाको ब्याजदरको कुरा नितान्त माग र आपूर्तिकै खेल हो । बैंकहरूले आफ्नो लागतको पुनरावलोकन अर्थात् रिभ्यू गर्ने, कर्जा प्रवाहमा विविधिकरण र उत्पादनमूलक क्षेत्रको ब्याजदरमा विविधिकरण गरी अत्यन्त न्यून बनाउने, बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरू भनेको विश्वासका आधारमा चल्ने संस्था भएकाले निक्षेपकर्ता र कर्जा उपभोगकर्ता दुबैको विश्वास उचो र चिरस्थायी बनाउन अर्थशास्त्रीय दृष्टिकोण अवलम्बन गर्ने।

(४) थप नियामकीय संस्थाको स्थापना गर्ने

(१) गैह्र बैंकिङ्ग वित्तीय क्षेत्रबाट प्रवाह हुने कर्जाको नियमन गर्नेः कर्मचारी सञ्चय कोष, नागरिक लगानी कोष लगायतका वित्तीय संस्थाहरूले प्रवाह गर्ने कर्जाको नियमन गरी अनुत्पादक क्षेत्रहरू जस्तै घरजग्गा, सवारी साधन खरिद जस्ता क्षेत्रमा हुने कर्जाको नियमन गर्न स्वायत्त र शक्तिशाली नियामकीय निकाय स्थापना गर्ने । यी संस्थाहरूबाट संकलन हुने निक्षेप र कर्जाको ब्याजदर निर्धारण सरोकारवाला पक्षको मुद्राको माग र पूर्तिको आधारबाट हुने व्यवस्था गर्ने,

(२) सहकारी संस्थाको निक्षेप तथा कर्जा प्रवाहको ब्याजदर सन्दर्भ मूल्यका आधारमा लागु गर्ने कानुनी व्यवस्था रहेको छ । तर सो को कार्यान्वयन अवस्था अत्यन्त कमजोर छ । यसको नियमन गर्न दोस्रो तह (Second Tire) स्वायत्त नियामकीय निकाय स्थापना गर्ने,

(५) समष्टिगत आर्थिक स्थायित्व सम्बन्धमा नियमित शोध, खोज, अध्ययन र अनुसन्धान गर्ने

अर्थतन्त्रका परिसूचकहरूको आधारमा मूल्य स्थिरता, वित्तीय क्षेत्र स्थायित्व र बाह्य क्षेत्र सन्तुलन कायम गर्न सदैव अध्ययन र अनुसन्धान केन्द्रीय बैंकले गर्ने । मुद्दति निक्षेपमा ब्याजदर बढाउँदा समेत बैंकिङ्ग प्रणालीमा निक्षेप वृद्धि हुन नसक्नुको विषय गम्भीर छ । ब्याजदर निर्धारण सम्बन्धमा छिमेकी मुलुकको दरसमेतलाई सुक्ष्म रूपमा नोटिसमा लिने । छिमेकी मुलुकमा निक्षेपमा ब्याजदर उच्च रहेको अवस्थामा नेपालबाट पुँजी पलायन हुन सक्ने आँकलनलाई समेत ध्यान दिएर नेपालको निक्षेपको ब्याजदर निर्धारण हुने गरी नीतिगत हस्तक्षेप नीति अंगिकार गर्न खोज र अनुसन्धान गर्ने । विदेशी बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूमा नेपालीहरूले रकम जम्मा गरेको समाचार आइरहन्छ । यस सम्बन्धमा को कसले विदेशी बैंकमा रकम जम्मा गरेका छन् एकिन गरी सो रकम नेपालमा ल्याउन सुक्ष्म अध्ययन र अनुसन्धान गर्ने । विप्रेषण आय औपचारिक माध्यमबाट प्राप्त गर्न डिजिटल भुक्तानीको विकाससँगै सुक्ष्म सुपरिवेक्षण, नियमित र निरन्तर निगरानी र अनुसन्धान गर्ने ।

(६) अर्थशास्त्रीय सिद्धान्तको आधारमै ब्याजदर निर्धारण गर्ने

शास्त्रीय सिद्धान्त, किन्सको मौद्रिक सिद्धान्त र जे. आर. हिक्स तथा ए.एच. ह्यान्सनको ब्याजदर निर्धारणको आधुनिक सिद्धान्तकै आधारमा बजारबाट मुद्राको माग र पूर्तिको अन्तरक्रियाबाट नै ब्याजदर निर्धारण गर्न केन्द्रीय बैंकले नीतिगत सहजीकरण गर्ने । वाणिज्य बैंकहरूमा हुने भद्र सहमति संस्कारको अन्त्य गर्ने ।

(७) राजनीतिक तथा शासकीय स्थायित्व कायम गर्ने

राजनीतिक र शासकीय स्थायित्वले नेपाल सरकारको संस्थाको नेतृत्व र नीतिगत स्थिरता कायम गर्न सहयोग गर्दछ । यसले लगानीकर्तामा लगानी गर्ने निर्णयमा सहजता, मनोबल र उत्प्रेरणा उचो बनाउने गर्दछ । संस्थाहरू बलियो र कानुनहरू प्रणाली सम्मत रूपमा संचालन हुँदा मुलुकमा सुशासन कायम हुने, अनौपचारिक अर्थतन्त्र औपचारिकीकरण हुने, हुन्डी कारोबारमा हतोत्साही बनी विप्रेषण आय औपचारिक माध्यमबाट प्राप्त हुने गर्दछ । प्रत्यक्ष वैदेशिक लगानी वृद्धि र आन्तरिक उत्पादनमूलक क्षेत्रमा निजी क्षेत्रको आकर्षणमा समेत वृद्धि हुन्छ । बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूले तोकिएको क्षेत्रमा मात्र कर्जा प्रवाह गर्ने, उत्पादनमूलक क्षेत्रको योगदान वृद्धि हुने हुन्छ । राजनीतिक तथा शासकीय स्थायित्वले मुलुकमा पुँजीगत खर्चको आकार वृद्धि, गुणस्तर सुधार हुने र यसले अर्थतन्त्रमा Multiplier Effect पर्ने हुँदा ब्याजदर स्थिरतामा समेत महत्त्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गर्दछ ।

(८) निजी क्षेत्रले निजी क्षेत्रलाई नै लगाएको आरोपको शीघ्र व्यवस्थापन गर्ने

बैंकहरूले हाल लिँदै आएको चर्को ब्याजदरलाई उनीहरूले बैंकिङ कालो बजारीको उपमा दिएका छन्। माग लिएर आन्दोलित उद्योगपति, व्यापारी तथा व्यवसायीहरू नेपाल राष्ट्र बैंकका प्रदेशस्थित कार्यालयमा धर्नारत पनि रहे । यसले अर्थतन्त्रमा शुभ संकेत पक्कै पनि दिएको छैन । यस प्रकारको समस्या समाधान गर्न नियामकीय निकाय, बैंक तथा वित्तीय संस्थाका प्रतिनिधि र आन्दोलनरत पक्षबीच चुस्त सैद्धान्तिक आधार, विश्व अर्थतन्त्रको वर्तमान प्रवृत्ति, मुलुकमा लगानी, बचत, उत्पादन र उपभोगको अवस्थाले मुद्राको माग र पूर्तिको अवस्थासमेतलाई ध्यान दिई वार्ताका माध्यमबाट ब्याजदर सम्बन्धमा सन्तुलनमा पुग्ने । तथापि वार्ता र संवादका आधारमा ब्याजदर निर्धारण गर्ने कार्यको थालनी वस्तुनिष्ठ, आधारसम्मत र वैज्ञानिक संबोधन अर्थशास्त्रीय दृष्टिकोणबाट कदापि राम्रो होइन ।

(९) संस्थागत सुशासन र समावेशी अवधारणा अवलम्बन गर्ने

अधिक तरलताको समयमा निक्षेपकर्तालाई अत्यन्त न्यून ब्याज प्रदान गरी शोषण गर्ने र तरलता संकटको समयमा ऋणीहरूमा ब्याजदर बढाउन दवाव सृजना गर्ने र जसरी हुन्छ बैंकको नाफामा कमी आउन नदिने व्यवस्थाले सर्वसाधारणप्रति जवाफदेहिता र उत्तरदायित्व बहन नगरी संस्थागत सुशासनको पक्ष कमजोर रहेको देखाउँछ । यसका लागि बैंक तथा वित्तीय संस्थाले अनावश्यक र गैरप्रतिफलमूलक क्षेत्रमा लगानी गर्नुभन्दा उत्पादनशील कर्जालाई प्रोत्साहित गर्दै ब्याजभन्दा साँवा असुलीमा नै केन्द्रीत हुने र संस्थागत सुशासन कायम गर्नु आवश्यक छ । साथै, निजी बैंक तथा वित्तीय संस्थाको जनशक्ति योजना समानुपातिक समावेशी अवधारणा अनुसार हुने व्यवस्था अवलम्बन गर्ने ।

निष्कर्ष

बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूले सर्वसाधारण तथा विभिन्न संस्थाहरूबाट चल्ती, बचत, मुद्दती र कल निक्षेप लिने गर्दछन् । चल्ती निक्षेपबाहेक अन्य निक्षेपमा तोकेअनुसारको ब्याज प्रदान गर्दछन् । विद्यमान नीतिगत तथा कानुनी व्यवस्था बमोजिम कर्जामा लिने र निक्षेपमा दिइने ब्याज निर्धारण गर्ने अधिकार सम्बन्धित संस्थाको

सञ्चालक समितिलाई नै प्रदान गरिएको छ। अर्थतन्त्रको एक महत्त्वपूर्ण परिसूचकको रूपमा रहेको ब्याजदर निर्धारण गर्दा विश्व अर्थतन्त्रको अवस्था, निक्षेप र उत्पादनमूलक क्षेत्रमा कर्जा प्रवाह आकर्षणमा वृद्धि हुने गरी बैंकको ट्रेजरी फङ्सनलाई प्रभावकारी र सशक्त बनाउने गरी बैंकको सबै उत्पादन(Product) को मूल्य गहनशिलतालाई निरन्तर परीक्षणका साथ व्यवसायमा पार्न सक्ने प्रभावको विश्लेषण एवं अर्थतन्त्रमा प्रतिस्पर्धात्मक वातावरण तयार हुने गरी लचक दरको निर्धारण गर्न आवश्यक छ ।

सन्दर्भ सामग्री

नेपालको संविधान, कानुन किताब व्यवस्था समिति ।

पन्ध्रौ योजना, राष्ट्रिय योजना आयोगको सचिवालय, सिंहदरबार ।

बजेट बक्तव्य, आर्थिक सर्वेक्षण (विभिन्न आर्थिक वर्ष), अर्थ मन्त्रालय ।

महत, डा. रामशरण, लोकतन्त्रको पक्षमा नेपाली अर्थ/राजनीतिका चरण र चुनौती ।

अर्याल, जितेन्द्र प्रकाश, (२०६८), सुक्ष्म अर्थशास्त्र, न्यू हिरा बुक्स इन्टरप्राइजेज, किर्तीपुर ।

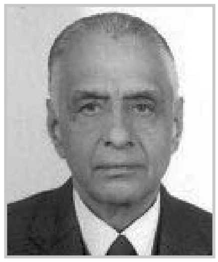
Mahat, Dr. Ram Sharan, Trials, Tremors and Hope, The Political Economy of Contemporary Nepal, Adarsh Enterprises,

Mohan, Rakesh, Growth with Financial Stability, Central Banking in an Emerging Market, Oxford collected essays,

Salvatore, Dominik(2003), Microeconomics, Theory and Applications, New York, Oxfor University Press,

Dwivedi, D.N. (2001), Macroeconomics, Theory and Policy, Tata McGraw Hill, New Delhi

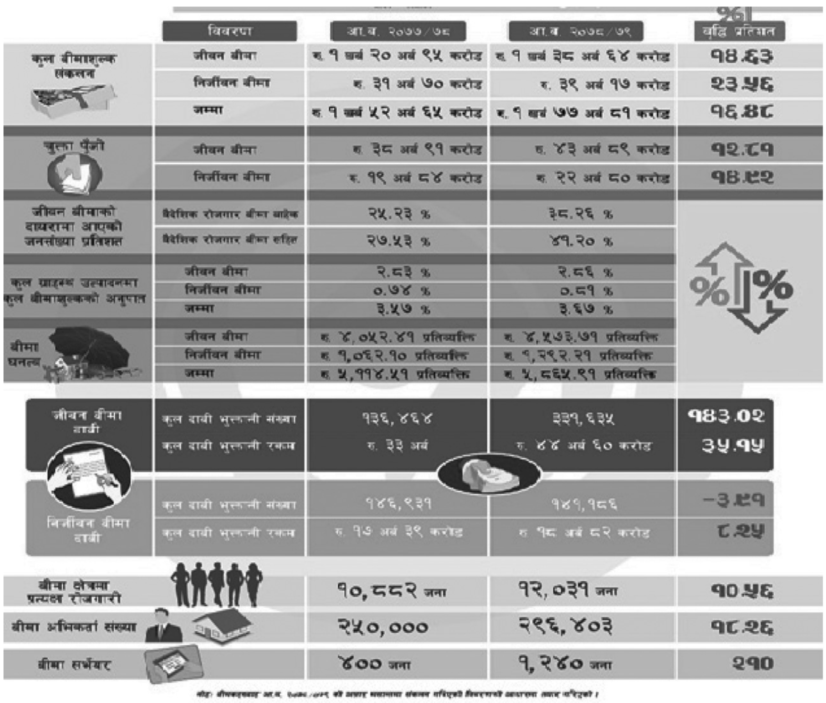
नेपालको बीमा व्यवसाय



भोज राज शर्मा*

देशको अर्थतन्त्रको समग्र विकासको लागि विकसित मुलुकहरूमा बीमाको अहम् भूमिका रहेता पनि नेपालमा अझै सम्म बीमाले वाञ्छित रूपमा गति लिन सकिरहेको देखिदैन । नेपालमा बीमाको कुरा गर्दा सत्तरी वर्षको इतिहास रहेको कुरा गरिन्छ तर विदेशी बीमकहरूले यहाँ आफ्नो प्रधान कार्यलयको लागी बीमा शुल्क आर्जन गर्ने र २००४ सालमा स्थापना भएको नेपाल इन्स्योरेन्स एण्ड ट्रान्स्पोर्ट कम्पनीले आफ्नो मातृ संस्था नेपाल बैंकको मात्र सीमित बीमा गर्ने भएको हुँदा नेपालमा पूर्ण रूपले बीमाको काम गर्ने गरी वि.सं. २०२४/२५ मा राष्ट्रिय बीमा संस्थानको स्थापना भएपछि मात्र बीमाको इतिहास रचिएको मान्नु पर्दछ। पञ्चायत कालमै २०४८ सालमा एनएलजी इन्स्योरेन्स कम्पनीको रूपमा निजी क्षेत्रको प्रवेश भए पनि २०४६/४७ को नेपाल सरकारको आर्थिक उदारीकरणको नीति पछि भटाभट निजीक्षेत्रमा बीमा कम्पनीहरू स्थापना भइ नेपालको बीमा बजार विस्तार हुन पुगेको हो ।

नेपालको हालको बीमा बजारको झलकः



	विवरण	आ.व. २०७७/७८	आ.व. २०७८/७९	वृद्धि प्रतिशत
कुल बीमाशुल्क संकलन	जीवन बीमा	रु.१ खर्ब २० अर्ब ९५ करोड	रु.१ खर्ब ३८ अर्ब ६४ करोड	१४.६३
	निर्जीवन बीमा	रु. ३१ अर्ब ७० करोड	रु. ३९ अर्ब १७ करोड	२३.५६
	जम्मा	रु.१ खर्ब ५२ अर्ब ६५ करोड	रु.१ खर्ब ७७ अर्ब ८१ करोड	१६.४८
चुक्ता पूँजी	जीवन बीमा	रु. ३८ अर्ब ९१ करोड	रु. ४३ अर्ब ८९ करोड	१२.८१
	निर्जीवन बीमा	रु. १९ अर्ब ८४ करोड	रु. २२ अर्ब ८० करोड	१४.९२
जीवन बीमाको दायरामा आएको जनसंख्या प्रतिशत	वैदेशिक रोजगार बीमा बाहेक	२५.२३ %	३८.२६ %	
	वैदेशिक रोजगार बीमा सहित	२७.५३ %	४१.२० %	
कुल ग्राहस्थ उत्पादनमा कुल बीमाशुल्कको अनुपात	जीवन बीमा	२.८३ %	२.८६ %	
	निर्जीवन बीमा	०.७४ %	०.८१ %	
	जम्मा	३.५७ %	३.६७ %	
बीमा घनत्व	जीवन बीमा	रु. ४,०५२.४१ प्रतिव्यक्ति	रु. ४,५७३.७१ प्रतिव्यक्ति	
	निर्जीवन बीमा	रु. १,०६२.१० प्रतिव्यक्ति	रु. १,२९२.२१ प्रतिव्यक्ति	
	जम्मा	रु. ५,११४.५१ प्रतिव्यक्ति	रु. ५,८६५.९१ प्रतिव्यक्ति	
जीवन बीमा दाबी	कुल दाबी भुक्तानी संख्या	१२६,४६४	३२१,६३५	१४३.०२
	कुल दाबी भुक्तानी रकम	रु. ३३ अर्ब	रु. ४४ अर्ब ६० करोड	३५.१५
निर्जीवन बीमा दाबी	कुल दाबी भुक्तानी संख्या	१४६,९३१	१४१,१८६	−३.४१
	कुल दाबी भुक्तानी रकम	रु. १७ अर्ब ३९ करोड	रु. १८ अर्ब ८२ करोड	८.२५
बीमा क्षेत्रमा प्रत्यक्ष रोजगारी		१०,८८२ जना	१२,०३१ जना	१०.५६
बीमा अभिकर्ता संख्या		२५०,०००	२९६,४०३	१८.२६
बीमा सर्भेयर		४०० जना	१,२४० जना	२१०

स्रोतः नेपाल बीमा प्राधिकरणको वेभ साईट

* प्रमुख कार्यकारी अधिकृत, इन्स्योरेन्स इन्स्टिच्युट नेपाल

हालसालै बीमकहरूको एक आपसमा गाभ्ने गाभिने तथा प्राप्ति (Merger And Acquisition) को प्रकृया सुरु भइ सकेको हुँदा निकट भविश्यमा बीमक संख्याहरू हेरफेर हुने क्रममा रहेका छन् ।

नेपालमा पुनर्बीमा

जसरी सुरु बिमितहरूले आफूसँग भएको जोखिमको भार बीमा कम्पनीहरूको काँधमा सारी आफ्नो आर्थिक सुरक्षण गर्दछन्, त्यसरी नै बीमा कम्पनीहरूलाई पनि आफ्नो पुँजी तथा कोषको संरचनाले थाम्न नसक्ने आफूले बिमितहरूबाट सकारेका जोखिमहरूलाई पुनर्बीमा कम्पनीहरूमा सार्नु पर्दछ । यसै क्रममा नेपालका बीमा कम्पनीहरूले भारत लगायत विश्वका अन्य मुलुकहरूमा पुनर्बीमा कम्पनीहरूसँग आफ्नो जोखिमहरूको व्यवस्थापन गर्ने गर्दथे जसबाट अर्बौं रुपैयाँको पुनर्बीमा शुल्क बाहिरिने गर्दथ्यो । २०७१ सालमा नेपाल बीमा कम्पनीको स्थापना तथा तत्पश्चात् निजी क्षेत्रमा हिमालयन रिइन्सुरेन्स कम्पनीको स्थापना भएपछि नेपालमा बीमा कम्पनीहरूबाट विदेशी पूनर्बीमकहरूलाई जाने केही हदसम्मको रकम नेपालमा नै रहन पुगेको छ । स्वदेशमा पुँजी निर्माण गर्ने क्रममा महत्त्वपूर्ण योगदान रहन जाने कुरा विकसित देशहरूमा पुनर्बीमा कम्पनीहरूबाट अदृष्य निकासीको रूपमा ठूलो धनराशी निर्माण गरी देश विकासको काममा महत्त्वपूर्ण लगानी भइरहेको परिदृष्यबाट प्रष्ट हुन आउदछ । यसो त पुनर्बीमा कम्पनीहरूले पनि आफूले सकारेको पुनर्बीमा व्यवसायहरूमा आफूले थेग्न सक्ने भन्दा बढी जोखिमको विदेशमा पुनः पुनर्बीमा Retro-cession गर्नु नै पर्दछ तर पुनर्बीमकहरूको ठूलो शेयर पुँजी र कोषहरूको संरचनाको कारण उनीहरूको धारण शक्ति बीमकको तुलनामा धेरै हुने हुदाँ न्यून रूपमा मात्र पुन पुनर्बीमा हुने गर्दछन् । फेरी पुनर्बीमकहरूले आफ्नो धारण शक्तिले धान्न सक्ने गरी बाहिर देशबाट पनि पुनर्बीमा उपलब्ध (Reinsurance Inward) गर्न सक्ने हुँदा परन्तुमा आफ्नो क्षमता वृद्धि गर्दै पुनर्बीमकहरूले विदेशी पुनर्बीमाबाट बढीभन्दा बढी प्रिमियम भित्राउँदै जानसक्ने हुँदा पुनर्बीमा प्रिमियमको रूपमा बाहिरिने र भित्रिने रकमले आयात निर्यात सन्तुलन कार्यमा महत्त्वपूर्ण भूमिका खेल्न सक्दछ । हाल नेपालमा स्थापित २(दुई) वटा पुनर्बीमा कम्पनीहरूको सूचाङ्कहरू निम्न बमोजिम रहेको छन्-

पुनर्बीमा कम्पनीहरूका सूचाङ्क

आ.व. २०७८/७९ मा पुनर्बीमा व्यवसायको विवरण

विवरण	जम्मा
बीमकले (प्रडक्ट) अनुसार नेपाली जीवन बीमकहरुबाट आर्जन गरेको कुल बीमा शुल्क रु.	१,११९,५२७,८४३।६२
बीमकले (प्रडक्ट) अनुसार नेपाली निर्जीवन बीमकहरुबाट आर्जन गरेको कुल बीमा शुल्क रु.	७,९९६,२०५,१३४।०५
बीमकले (प्रडक्ट) अनुसार विदेशी बीमक/पुनर्वीमकहरुबाट आर्जन गरेको कुल बीमा शुल्क रु.	७२१,३१६,९५२।८९
बीमकले (प्रडक्ट) अनुसार सबै बीमक/पुनर्बीमकहरुबाट आर्जन गरेको कुल बीमा शुल्क रु.	**९,८३७,०४९,९३०।५६**

श्रोत: बजार संकलन

बीमाको नियमन

बीमामा संकलन भएका प्रिमियम बापतको धनराशी दाबी पर्दा बीमकहरूलाई भुक्तान गर्नुपर्ने खास गरी जीवन बीमामा दाबी नपरेपनि तोकिएको समयावधिमा बिमितलाई बोनस रकम समेत थप गरी भुक्तान गर्नुपर्ने हुँदा बिमकहरू त्यस्ता धनराशीको संरक्षक हुने भएकोले बीमा व्यवसायमा शसक्त नियमनको जरुरी पर्दछ । संसारमा सबै देशहरू बीमा व्यवसायको नियमन गर्न बीमा नियमनकारी निकाय तोकिएको हुन्छन् । बीमाको नियमन प्रथमत उपभोक्ता (बीमा लेख लिने बिमितहरू) को सुरक्षणका साथसाथै बीमा कम्पनीहरूको प्राविधिक र आर्थिक सबलता सुनिश्चित गर्नका लागि बनेको हुन्छ । नेपालमा नेपाल बीमा प्राधिकरण (तत्कालीन बीमा समिति) बाट बीमा नियमन गर्ने व्यवस्था रहेको छ । बीमा नियमनको विश्वव्यापी एकरूपता कायम गर्न र नियमनको व्यवस्थाहरूको मार्गदर्शन गर्न International Association of Insurance Supervisors -IAIS) अन्तर्राष्ट्रिय बीमा नियमनकारी निकायहरूको छाता संगठनको रूपमा फ्रान्सको बासल भन्ने ठाउँमा स्थापित भएको छ, जसको संस्थापक सदस्यको रूपमा बीमा समिति (हाल नेपाल बीमा प्राधिकरण) पनि रहेको छ ।

नेपालमा पहिलो पटक बीमा ऐन, २०२५ र तत्पश्चात् २०४९ सालमा नयाँ बीमा ऐन पारित भयो । झण्डै ३० वर्षसम्म कार्यान्वयन रहेको बीमा ऐन, २०४९ ले बीमा नियमनको सबै कुरा समेट्न नसकेको हुँदा बीमा ऐन, २०७९ पारित भइ मिति २०७९/०८/२१ देखि लागू गरिएको छ । नयाँ बीमा ऐन अनुसार नेपालको नियमनकारी निकाय बीमा समितिलाई नेपाल बीमा प्राधिकरणमा परिवर्तन गरी सो संस्थालाई बढी सक्षम र स्वायत्तता प्रदान गरेको छ । नेपाल बीमा प्राधिकरणको मुख्य काम निम्न बमोजिम रहेको छः-
(क) बीमा व्यवसायको नियमन गर्ने ।
(ख) बीमा व्यवसायलाई नियन्त्रित गर्ने ।
(ग) बीमा व्यवसायको सुपरिवेक्षण गर्ने ।
(घ) बीमा व्यवसाय प्रवर्द्धन गर्ने ।
बीमा प्राधिकरणले बीमा ऐन अन्तर्गत आवश्यकता अनुसार निर्देशिकाहरू जारी गरी बीमकहरूको नियमन गरेको हुन्छ । साथै नेपाल बीमा प्राधिकरणले नेपाल सरकारको सल्लाहकारको रूपमा कार्य गर्ने र राष्ट्रिय बीमा नीति तर्जुमा गरी नेपाल सरकार सक्षम सिफारिस पनि गर्दछ । प्राधिकरणले जीवन निर्जीवन बीमा कम्पनीहरू पुनर्बीमा कम्पनीको संस्थापना तथा कार्य गर्ने इजाजत दिनुका साथै बीमा मध्यस्थकर्ताहरू - बीमा अभिकर्ता, बीमा सर्भेयर तेश्रो पक्ष सहजकर्ता आदिको नियमन गर्ने व्यवस्था रहेको छ ।

न्यून आय भएका तथा ग्रामिण क्षेत्रमा रहेका न्यून आय भएका वर्गहरूको लागि बीमाको संरक्षण गर्न छुट्टै लघु बीमा (Micro Insurance) को आवश्यकतालाई दृष्टिगत गरी बीमा ऐन, २०७९ ले त्यस्तो व्यवसाय गर्ने बीमा कम्पनीहरूको स्थापना तथा नियमनको पनि व्यवस्था गरेको छ । साथै, बीमकहरूको एक आपसमा गाभ्ने र गाभिने (Merger Acquisition) को व्यवस्था पनि पहिले निर्देशिकाबाट भएकोमा हाल ऐनमा नै समावेश गरिएको छ । बीमा ग्राहकहरूको हितको लागि प्राधिकरणले बीमा दाबीसम्बन्धी उजुरी सुन्ने र निर्णय गर्ने अर्ध-न्यायिक संस्थाको रूपमा पनि काम गर्ने व्यवस्था रहेको छ ।

नेपाल बीमा प्राधिकरणले बीमा सूचना केन्द्रको स्थापना र बीमा क्षेत्रमा दक्ष जनशक्ति उत्पादन गर्न, बीमा

शिक्षा प्रवर्द्धन गर्न तथा बीमा तालिमसम्बन्धी अध्ययन अनुसन्धान गर्नको लागि बीमा सम्बन्धी प्रतिष्ठान (इन्स्टिच्युट) स्थापना गर्नसक्ने व्यवस्था भएअनुसार विगतमा बीमा नियमनकारी निकाय र बीमा कम्पनीहरूको संयुक्त लगानीमा स्थापना गरेको इन्स्योरेन्स इन्स्टिच्युट नेपालबाट पेशागत तालिम तथा परीक्षाहरूको अलावा स्नातकोतर तहको पठनपाठन र परिक्षा सञ्चालन गर्न पहल गरिएको अवस्था रहेको छ । उपरोक्त अनुसार बीमा क्षेत्रको विकासको लागि नियमन नियन्त्रण सुपरिवेक्षण तथा बीमाको विकास लागि स्वायत्त रूपमा आवश्यक सम्पूर्ण कार्य गरी बीमाको विस्तार तथा बीमा ग्राहकहरूको हकहित सुरक्षण सुनिश्चित गरी देशको आर्थिक विकासमा महत्त्वपूर्ण योगदान गर्न नयाँ ऐनले नेपाल बीमा प्राधिकरणलाई सम्पूर्ण जिम्मेवारी दिएको देखिन्छ ।

उपसंहार

नेपालको बीमा क्षेत्रले विगत एक दशकदेखि विकासको गतिमा केही द्रुतता हासिल गरेपनि विकसित देश तथा अन्य विकासोन्मुख देशहरूको तुलनामा अझै द्रुततररूपमा फड्का मार्न जरुरी देखिन्छ । बीमामा कार्यरत कर्मचारीहरूको क्षमतामा वृद्धि गर्नु, बीमा कम्पनीको काममा अझ कडाइका साथ नियमन सुपरिवेक्षण गर्नुपर्ने आवश्यकता टड्कारो रूपमा देखा परेको छ । नयाँ बीमा ऐन, २०७९ ले बीमा प्राधिकरणलाई अझ बढी स्वायत्तता दिएबाट सो कार्यमा प्राधिकरण सशक्त रूपमा यस दिशामा कार्य गर्नसक्ने देखिन्छ ।

बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूमा सूचना प्रविधि (डिजिटलाइजेशन) को प्रयोगले उनीहरूको कार्यशैली चुस्त दुरुस्त भइ ग्राहकहरूले छिटोछरितो र सुलभ सेवाहरू उपलब्ध गर्न सकेका छन् भने बीमा क्षेत्रमा आजसम्म पनि यस्तो प्रविधिको उपयोग हुन सकेको छैन । अतः सूचना प्रविधिको माध्यमबाट नै बीमा ग्राहकहरूमा सेवा पुग्न सके बीमा क्षेत्रले पनि बीमा शुल्क संकलनमा तीव्र फड्को मार्न सक्नेछ । हालै मात्र यसतर्फ नियमनकारी निकायको ध्यानाकर्षण भइसकेको छ । बीमामा दक्ष कर्मचारीहरू तयार गर्ने विषयमा पनि नियमनकारी निकायबाट सबै बीमकहरूले आफ्नो कर्मचारी खर्चको निश्चित प्रतिशत रकम तालिममा खर्च गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छ ।

बीमा क्षेत्रमा संकलित बीमा प्रिमियम तथा बीमकहरूको कोषराशीलाई नियमनकारी निकायको नियमअनुरूप बैंक तथा वित्तिय संस्थाहरू, आवास, शेयर, देशको पूर्वाधार विकासका आयोजनाहरूमा लगानी गर्दै आएका छन् । भविष्यमा बीमा क्षेत्रको वृद्धि भएसँगै बीमकहरूले देशको अर्थतन्त्रको विस्तार तथा विकासमा अझ महत्त्वपूर्ण भूमिका खेल्नसक्ने छन् भन्नेमा अत्युक्ति नहोला ।

सन्दर्भ सामग्री

बीमा ऐन, २०४९
बीमा ऐन, २०७९
नेपाल बीमा प्राधिकरणको वेभ साईट

English Section

Fiscal Risk: Disclosure and Mitigation

Shreekrishna Nepal*

Executive Summary

Fiscal risk is primarily associated with economic structure of a country. Risks, in general, are factors that possibly cause deviation of fiscal outcomes from initial estimates or forecasts. In fact, these factors are potential shocks that have a significant impact on macro fiscal management. These could be macroeconomic risks, SNGs and SOEs related risks. Likewise, specific fiscal risks posed by the realization of contingent liabilities or other unforeseen shocks would have an impact to the fiscal front. Effects of such socks, due to uncertainty, are not initially incorporated in the government's fiscal framework. It is obvious that avoidance of brutal facts wouldn't stop likelihood of risks, that is why, a robust mechanism to disclose and manage fiscal risks is essential that helps the government to maintain fiscal policy resilience. Anticipation of risks during the budget process and having all time operational mechanism in place can be effective to respond risks in case uncertain future economic and fiscal shocks occur, and equally in case residual risks materialize.

Key Words: Budget forecast, contingent liability, deviation, debt-to-GDP, Fiscal risk, PPP, Public debt, SNGs, SOEs

1. Introduction

Risk is simply a future uncertainty of possible deviation of a plan, forecast or an expectation. In other words, it is a chance to differentiate actual achievement from what is being estimated. Risk could be hazardous, and could lead to unwanted, unfavorable results.

Fiscal risk is associated with public finance outcomes of a country. It arises due to significant deviations in the actual performance compared to official forecasts. OECD outlines it as a "Potential deviation from the government forecast" whereas IMF considers it as "deviations of fiscal outcomes from what was expected at the time of budget or other forecast." Similarly, "a better definition of fiscal risk is the possibility of large or systematic deviations of fiscal outcomes from their expected values"[1]

In general, Budget estimates are supposed to be credible because it follows a rational process and goes through comprehensive exercise. However, in many cases negative externalities and economic headwinds arise in between the fiscal year and forecast goes far behind to the actual performance. In few cases, budget estimates are overwhelmingly ruled by political interests and experts consider it unrealistic from day one of its implementation. It is witnessed that ambitions guided by the sentiments and emotions are not going to be delivered. Fiscal outturns often differs because some countries have

* Joint Secretary, Office of the Prime Minister and Council of Ministers

1. Ugo Panizza The Graduate Institute, Geneva & CEPR December 2020

structural constraints that limit to achieve ambitious targets. Inherent risks are difficult to overcome as they contribute to exacerbating its impacts. There could be a debate on how ambitious targets to be set? in what extent deviations could be manageable, what are the areas governments should not take risk, what are the fundamentals that guides the entire process? How to maintain macro fiscal prudence? And how to create accountability loop in setting the budget targets. Detailed study is needed to get in depth insight of these questions. Meanwhile, in this article, I would be highlighting on broader aspects of fiscal risks.

Fiscal risk is primarily associated with structural issues. How strong are the key sectors and drivers of the economy? How deeply backward and forward linkages are established. Other factors such as underlying growth dynamics, size of economy and markets, and economies of scale are crucial. Similarly, likelihood of risk depends on how public sector is structured, how treasury and cash management functions are being carried out, existence and size of extra budgetary funds, investment structures in the State-Owned Enterprises (SOEs), more importantly, the size and quality of fiscal transfers to the Sub National Governments (SNGs). Likewise, public finance structure, that entails sources of revenues and grants, sector allocations, functional allocations, fiscal deficit and the stock of public debt are considered as major risk areas if not properly managed.

Composition of the external sector is another aspect we should sufficiently take into consideration. That includes trade volume, its composition, level of diversification, export base, volume of trade deficit, external debt obligation and debt servicing cost, regional and global market access arrangements. Environmental and climate change risks could anytime create huge fiscal burden to the government. Similarly, political instability has been a predominant factor of weak financial governance in many cases.

Risks are found to be high in the economies having dependent on a dominant source (e.g. remittance in Nepal), overall concentration to a sector leads to overly dependence and everything goes wrong if something adverse happens to the sector.

Similarly, volatility of exchange rate of a major transaction currency (e.g., US dollars in Nepali context) and rise of global commodity prices (oil and food for instance) could accelerate exposure of fiscal risk in the short and medium term.

For the disaster-prone countries, likelihood of natural disasters is very high which might not have been estimated during the budget process, could severely dis-balance the fiscal front.

Scope of the government is a major determinant of fiscal risk exposure. Fundamentally, governments are responsible to every concern of the people as a last resort. Similarly, welfare states have wider fiscal implications. As the size of government and scope of its responsibilities have grown over time, so has the range of risks to which it is exposed.

Several studies are carried out and ideas are consolidated in a way that countries need to have an institutional arrangement to identify risks on a regular basis, take seriously as it shows early symptoms, work on necessary adjustment, provide flexibility on adopting adjustment measures to the authority to stop transmission of shocks from lead sector to other sub-sectors. Country to country practices are different based on the sources to offset fiscal risk, at least initiate to manage on time.

2. What Are The Sources

Sources of fiscal risk are different in the countries, economies, and contexts. Nonetheless, by and large, it can be categorized as follows:

Risk Types	Possible areas of risk
Macroeconomic risks	Economic downturn, increase in the fiscal deficit, cyclical and structural changes in the economy, downside risks from uncertainties of long COVID, global economic shocks, higher inflation, financial sector crisis, imposition of import barriers by the trading partners, weak fiscal framework, supply shocks, change in global trade terms, reduction of remittance flow, a huge gap in outturn Vs forecasts
Government policy risks	Expansion of mandatory benefits in between the fiscal year, changes in tax policies, the launch of a new social assistance scheme
Contingent liability risks	Realization of explicit and implicit liabilities, claims against the govt guarantee to SOEs, stimulus and buffer needs in responding to financial sector crisis, Public Private Partnership (PPP) obligation, indemnities, expenditure needs caused by natural disasters, and compensations.
Revenue risks	change in government policy and legislation, revenue base erosion, contraction in economic activities
Expenditure risks	Steep increase in payroll, health insurance claims, compensation decisions, creating new spending units, subsidy in lending, interruption of aid flow, virement of budget from high priority projects to other activities, outstanding payments at the end of FY, burden of pension schemes
Debt risks	Public debt trajectory, higher borrowing, higher interest rate in borrowing, exchange rate effect, debt service cost, commitment and disbursement mismatch
SNGs risks	Accumulation of liabilities, creation of cost units, expansion of organizations, subsidy announcements, topping up in social security schemes
SOE risks	Poor financial performance, weak operating performance, contingent liabilities arising from off balance sheet operations, default in servicing the govt loans, increase of non-performing assets

Sustainability risk	Social expenditure, unfunded social protection schemes, demographic change, fiscal package, incentives,
Balance sheet risks	Sudden change in govt assets and liabilities, value change that affects government's financial position

3. How To Manage

The best way to respond risks is to manage them before it materializes. First and foremost step is to have a better understanding of risk exposure. More specifically, need to identify and measure risk drivers and assess its adverse impact to the fiscal framework. Countries have to have transparent disclosure and risk reporting mechanisms. Overall efforts should be focused on improving the resilience of the public finance management system. State-owned enterprises could create contingent liability to the government, there needs to have SOE's health check mechanism on regular basis. Fiscal risk to be examined by an external oversight would be more effective. Major decisions having fiscal implications should be made either by the parliament itself or by a competent agency. Formulation of credible fiscal policy by reinforcing macroeconomic fundamentals is critical. Fiscal stress testing is another tool to manage shocks and externalities. Having provision of reserves for unforeseen events could offset fiscal pressures if unanticipated events occur. The best way to manage risk is to anticipate it during the fiscal policy formulation process. Finance Ministry needs to develop the framework and internationalize it to whole of the government. External oversight by an independent agency and by supreme audit institutions are common practices adopted across the governments. Agencies should develop different shock scenarios and prepare mitigation measures as per their magnitudes. In fact, there is no option to improve risk management capacity by the country.

4. Institutional Arrangements

Countries have different practices in adopting institutional arrangements. It is essential to allocate clear roles and responsibilities to the competent agency. Common practice is to designate a single government entity which would have access to all information related to fiscal risk. As it is an integral part of fiscal management, better to locate such unit in the Finance Ministry. However, line ministries are also responsible to implement fiscal policies and to monitor fiscal risks in the respective sector. Similarly, a specialized agency should be operational for debt management and to prepare medium and long term public debt mobilization strategy. It should analyze debt sustainability and conduct debt stress testing on regular basis. Any decisions having fiscal implications taken by the line ministries and SOEs need to get in principal concurrence from the Finance Ministry. Ministries should have realistic spending plan consistent with the annual program and budget.

Supreme Audit Institution is another agency to examine, and report forecast deviations and associated fiscal risks. It usually has the statutory responsibility of reporting contingent liability, SOE financial performance, use of extra budgetary funds and provide audit opinion on SNGs budget implementation status. Some countries have separate risk management unit in the finance ministry. Likewise, PPP unit is also responsible to work on associated fiscal risks. Strong legislation mandatory to all levels of the government needs to be enacted and effectively implemented to mitigate SNGs risks. Nonetheless, it is always noteworthy to systematically incorporate potential risks in the budget process. Practices of

contingency appropriation of the budget and earmark contingency fund to potential risk (e.g., disaster) are widely applied in several countries. Country needs to adopt accounting standards and frameworks to disclose fiscal risks. There are practices to present fiscal risk statement to the parliament along with annual budget estimate.

Resource committee remains responsible for recommending fiscal framework along with growth targets. Similarly, fiscal risk steering committee is formed to identify, disclose and manage fiscal risks.

Despite of having above arrangements its functionality depends on political will and mandates. Politics would have concern on political cost vs economic benefits in making such disclosures.

5. A Quick Glance To Nepali Context

Nepal has been maintaining reasonable macroeconomic stability and Nepal's fiscal front has long been in a manageable level. However, absorptive capacity of capital expenditure remains below the average in the recent years. In addition to that bunching of the expenditure in the last month of the fiscal year creates excessive pressure in cash management and could possibly compromise quality of expenditure. As the country is compelled to move into the third year of the pandemic the uncertainties of near-term outlook remain high, and the importance to identifying the potential fiscal risks and adopting the necessary mitigation measures has remained ever more critical.

Nepal is a Least Developed Country having small size of the economy. It always has pressures on public expenditure to provide basic services and managing investment for infrastructure. If we compare the data of the last five years; macroeconomic forecasts and Budget estimates are hardly met, and mostly remain below the targets. Nepal is relying on internal revenue, foreign aid and internal loan to manage resources for public expenditure. Growing aspirations of the people after the promulgation of the new constitution has exacerbated fiscal pressure. Moreover, sluggish economic growth, steep increase in the debt stock in the recent years and low revenue collection performance (mainly in this FY) are triggering fiscal stress that is possibly inviting fiscal risks in the near and medium term. Mounting trade deficit has posed external sector pressure. Despite, there have been several PFM reforms initiated in the last two decades as the country has adopted international good practices to make PFM system more credible.

Some of the challenges arising amidst pandemic are plummet in revenue collection, wider budget deficit and high borrowing cost. Surprisingly in this FY, interest rate on internal borrowing tends to exceed the GDP growth rate, if that unfortunately happens it would have an adverse effect on debt sustainability. This situation could worsen in view of tightening financial condition. Sufficient precaution is required in keeping public debt on sustainable trajectory. We should not let primary budget deficit to surpass a limit. Situation is urging to work on exploring future revenue potentials, launch economic recovery programs, expand size of the economy so as to reduce gross public debt in compared to GDP. In contrast, if efforts wouldn't pay off both debt and debt service cost tend to increase, and country perhaps would have limited choices to overcome upcoming challenges. It is to underscore that remittance flow which is not under control has significant contribution on foreign exchange reserves to finance for imports and collection of import base revenue.

It has been five years of federalism implementation, in general, sub national governments' fiscal per-

formance shows mix results. Along with the transition to federalism, size of public sector is expanding, political and bureaucratic positions are increasing at all levels. Sub-national government risk seems substantial if things continue in a business-as-usual way. As we see in the budget books volume of conditional grants are increasing over the years, in contrast, ownership from the SNGs on such projects is very low. Quality of expenditure is under question mark due to weak planning capacity and low allocation efficiency. They have multiyear contracts without having realistic Medium Term Budgetary Framework (MTBF) in place. Internal revenue mobilization capacity has not been strengthened. They have been creating agencies as a replica of the federal government, mostly duplication in the functions. It is being experienced in our context that political transition exacerbates governance weaknesses.

Another critical aspect is implementation of social health insurance scheme initiated to achieve universal health coverage targets and reduce out of pocket expenditure. It could be a source of risk due to adverse selection in enrollment and serious governance issues in claim settlement. It does not have fund raising and management strategies in place. As it is a state sponsored social security plan, it could create major fiscal pressure as it expands.

It is worth noting that SOE risk is also high. Government has issued guarantees to the SOEs, there are several sovereign backed foreign loans invested in the projects implemented through SOEs. Similarly, SOEs are creating huge obligations in the process of carrying out their businesses.

Social spending is being increased over the years, education has highest allocation and health sector has higher uptake due to COVID-19 pandemic response activities. Social assistance schemes are fully dependent on public purse. They are scattered through several programs. Due to weak record management, it is always difficult to reach out to the target segment of the society who really needs support.

Public debt is increasing in the recent years. In fact, debt to GDP ratio has almost doubled in the last five years. Foreign aid policy directs to be selective, take economic rate of return as a qualifier in mobilizing public debt. In this vein, sufficient transparency is required for the best use of public debt.

Higher expenditure need and shortfall of revenue may eventually force the government to go for additional borrowing, that in turn will push up the debt-to-GDP ratio. The high debt-to-GDP ratio may obviously limit the capacity to applying deficit financing instruments in the coming years.

This reference would still be relevant that 'Operational risk assessment of public financial management reform in Nepal: a review of challenges and Opportunities (ODI 2013)' specifically mentions that main problem can be broken down into four more tangible areas: (a) ineffective oversight and scrutiny; (b) a dysfunctional budget process; (c) weak capital project implementation; and (d) flawed central finance institutions. There have been several Public Finance Management reforms initiated in the last two decades. The pertinent question is in what extent PFM reform initiatives are contributing to reducing fiscal risks in Nepal. Separate research is needed to examine the effect of reforms largely to the fiscal front.

Nepal has detailed legal provisions on fiscal framework in the financial procedure and fiscal responsibility act and regulation. National planning commission is responsible to prepare Medium Term Expenditure Framework (article 6), Provision of resource committee and its formation with specific projec-

tion requirements (artcle7, regulation 12,13), provision to provide budget ceilings to the line ministries 9 article 8), provision of commitment management (article 12), deficit budget (article 15), authority to Ministry of Finance on budget control and to enforce ministries to surrender (article 21), provision of internal control and final audit (article 31,35), locus of fiscal responsibility (article 50), formation of sector ministry budget committee (regulation 14), contingent liability (regulation 20), contractual obligation details 921), macroeconomic forecast (regulation 23), public debt accounting (regulation 77), asset accounting (regulation 78), SOE financial status report (regulation 80), fiscal responsibility of different positions and mandatory to obtain concurrence from MOF in financial affairs(regulation 134)

Despite these challenges proactive action of the Ministry of Finance to identify such risks on time would be crucial. It is noteworthy to recall the conclusion of PEFA assessment report 2008, as it concludes in a way that 'systems are well designed but unevenly implemented'. In this view, Nepal to prioritize preventing risks to materialize. If it stalls, there would be less space to adopt in the case above risks appear.

6. Conclusion

Countries have to have transparent disclosure and risk reporting mechanisms. Before that, effective identification of risk on time is more important. The responsibility could be fixed to an agency, however, it is a shared responsibility of all the public sectors. Complete disclosure of explicit and implicit obligations during the budget process is a starting point. It is to note that risk mitigation would have cost implications, countries should go for cost effective measures. Having legal, institutional and administrative arrangements in place makes it as a regular process. Common practice of preparing fiscal risk statement includes macroeconomic, public debt, contingent liability, PPP, SOEs and SNGs related risks.

In fact, Risk is high in bad times[2], mainly during the economic slump. A comprehensive analysis of fiscal policy is essential before it comes into implementation. Unfunded and unsustainable programs may push the country over a fiscal cliff. Significant efforts will be required across the entire public sector to prevent these risks from materializing – and to mitigate those that do[3]. Bunching of contingent liabilities during crisis period has witnessed in many cases. Apparently, Government is supposed to be an insurer of the last resort, by and large, no option to take a lead by the government to contain fiscal risks as per the changing economic dynamism, so as to safeguard the economy at large.

7. References

Budget Speeches of the Government of Nepal, Ministry of Finance

Fiscal Risk and its Drivers- An Empirical Analysis, Ugo Panizza, The Graduate Institute, Geneva & CEPR, December 2020

Fiscal Risks Sources, Disclosure, and Management, IMF, 2009

---

2. *Fiscal Risk and its Drivers- An Empirical Analysis, Ugo Panizza, The Graduate Institute, Geneva & CEPR, December 2020*
3. *2021 MEDIUM TERM BUDGET POLICY STATEMENT South Africa*

OECD Best Practices for Managing Fiscal Risks Lessons from case studies of selected OECD countries and next steps post COVID-19, 2020

Managing Fiscal Risks –IMF Toolkit and Lessons from International Experience THE SIXTH TOKYO FISCAL FORUM DECEMBER 4, 2020

MALDIVES FISCAL RISK STATEMENT 2021, Ministry of Finance

Operational risk assessment of public financial management reform in Nepal: a review of challenges and opportunities, Philipp Krause, Stephanie Sweet, Edward Hedger, and Bhola Chalise August 2013

Rwanda Fiscal Risk Statement FY 2021/22, Ministry of Finance and Economic Planning

A fiscal risk toolkit, Fiscal risk matrix- The World Bank

Managing fiscal risks: government response to the 2017 Fiscal risks report, UK

Water is a Component of Trade under WTO Framework: Focusing also Nepalese Domain in Brief

Arjun Kumar Khadka, PhD*

Abstracts

Water is public good, a unique resource, which is treated as human right and a part of the common global agenda in recent days. Basically, water is a part of daily life and an essential element for human beings, and considered "life blood of planet".

Life on earth cannot be sustained without water because water is associated with life and soul, and gentleness and quietness, which is a precious gift of nature. All creatures need water for different purposes such as drinking, irrigation, and farming. In practice, water is essential to life, and an inherent component of the ecological chain on which all life and life sustaining systems depend.

Water is more frequently used to produce export goods through WTO framework, which increases trade between nations. Global water-use efficiency can be increased by including water scarcity as a factor in trade decisions. International trade in commodities implies long distance transfers of water in virtual form, where virtual water is understood as the volume of water that has been used to produce a commodity and that is thus virtually embedded in it.

In the context of Nepal, water is not scarce, its uneven distribution and inefficient management have increased water insufficiency. To address these challenges water trade shall be good option. Water trades are, however, need to carefully regulate through water administration to minimize negative impacts on third parties and the environment, so, there needs to be a regulatory framework in this areas as WTO framework.

1. Introduction

In current situation, growing pressure on the world's water resources has major impacts on our social and economic well-being. Even as the planet's endowment of water is expected to remain constant, human appropriation of water is already at 50 percent by some measures and, is expected to increase further.[1] Pressures on water resources are likely to deteriorate in response to population growth, shifting toward more meat-based diets, climate change, and other challenges. Moreover, the World's water is increasingly becoming degraded in quality raising the cost of treatment and threatening human, ecosystem and health.

*** Joint- Secretary (Legal), Ministry of Finance, Singha Durbar, Kathmandu, Nepal. The Opinions expressed are personal and cannot be attributed to the Ministry. Khadka.arjun@gmail.com**

1 S. L. Postel & P. R. Ehrlich, *et al*., "Human Appropriation of Renewable Fresh Water." Philadelphia: *Science New Series*, Vol. 271, No. 5250, American Association for the Advancement of Science, 1996, pp. 785-788.

The availability and access to water have been highlighted as among the most critical natural resources. But, growing awareness of the threat of global water scarcity is well highlighted in the theme of "World Water Day" in every year coping with water scarcity, which has underscored also the need for increased integration and cooperation to ensure sustainable, efficient and equitable management of scare water resources, both at the international and local levels.[2] Considering such value the world water vision adopted in 2000 by the World Water Council stated that water must be treated as an economic good and introduced the idea of moving towards full-cost pricing of water services for all human uses.[3]

At present, water is fast becoming a pure commodity subject to the rules of pricing, markets and international trade. The international financial and trade institutions have played a significant role in this regard, amongst other things by putting increasing pressure on developing member countries to adopt a market approach to water resources under restructuring programs.

This has been reflected on the one hand by the accelerating involvement of the private sector in water management especially through privatization of services supported by international financial institutions.[4] Likewise, water exports and imports relate to agricultural products, it is within the World Trade Origination (WTO), framework that the link between the emerging discourse on virtual water trade as a means to achieve more sustainable water use and the international trade rules appears. Indeed, trade in virtual water can be discussed in relation to several aspects on the WTO work program that is negotiated in international trade.

On the other hand, right to water is emerging as human right after 1980s, especially through Resolution 64/292, the United Nations General Assembly explicitly recognized the human right to water and sanitation and acknowledged that clean drinking water and sanitation are essential to the realization of all human rights.

In fact, water trade and right to water both are rising concerns in the national and international regimes. Here in this article, particularly explains water trade under WTO framework, water relates to basic commodity, and also water price and price without water including challenges are examined, and an attempt for concluded the core theme.

2. WTO Framework and Nepalese Domain

WTO is the 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 in producing good and services , exporters and importers in conducting their business. Sequentially, there are several ways of looking at the WTO.[5] It is an organization for trade opening. It is a forum for governments to negotiate trade agreements. It is a place for them to settle various trade disputes including water, environment, and natural resources. It operates a system of trade rules. Essentially, the WTO is a place where number of governments tries to sort the trade problems, they face with each other.[6]The WTO's creation on 1 January 1995 marked

2 See http://www.worldwaterday.org/ (Accessed on 10 December 2021).

3 World Water Council, World Water Vision(London Earthscan, 2000) at 2.

4 The Second World Water Forum held in The Hague in March 2000 gave particular emphasized to the need to mobilize new financial resources to solve water problem, and called for greater involvement by the private sector.

5 The Legal Texts the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, London: Cambridge University Press, 2014.

6 *Ibid.*

the biggest reform of international trade since the end of the Second World War. Whereas the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) mainly dealt with trade in goods, the WTO and its agreement also cover trade in service and intellectual property. The birth of WTO also created new producers for the settlement of disputes in international trade regime including water trade.

Likewise, Nepal became the 147th WTO member on 23 April 2004, and the first Least Developed Countries (LDC) to join the WTO through the full working party negotiation process[7] After becoming the party of WTO, Nepal incorporates many WTO' rules through legal provision. For example, Nepal enacted laws like Safeguard, Anti-dumping and Countervailing Act, Intellectual Property Act, and trade related laws.

3. WTO Rules about Trade in Various Domains

International trade in goods is regulated under GATT/WTO framework. Applicability of the agreement rests on the determination of whether water is a good or product. Whether or not water is a good is a question that arises in view of its unique and essential functions which set it apart from any other product. It appears clear that water becomes a good when it is transformed from its natural state, bottled and put into commerce. This is also the case when drinks containing water are sold in market. The trade in bottled water and drinks containing water in that it concerns a definite amount of freshwater traded as a separate product is therefore the most easily recognized application of water as a tradable commodity subject to the rules governing international trade.

An indication that member states treat exports and imports of bottled water like any other good can be given the existence of notifications on technical or sanitary regulations and standards concerning bottled water in the framework of the Agreement on Technical Barriers to Trade (TBT). For example, bottled water exported by Canada to the United States has been expressly recognized as a tradable commodity under the North American Agreement on Free Trade (NAFTA). Thus, bottled water and other drinks containing water are covered by international trade regimes as a commodity.

The inclusion of water under the GATT Tariff list is often cited as evidence of its applicability to all forms of water. Products are identified for tariff purpose under the GATT by Harmonizing Commodity Description and Coding System (HS), which is developed and maintained by the World Custom Organization. It subsumes water in several forms. In particular, Tariff Heading 2201.90.0000 comprises water including natural or artificial mineral water and aerated waters containing added sugar or other sweetening matter or flavored and other non-alcoholic beverages, not including fruit or vegetable juices of Heading 20.09 ice and snow. Explanatory note A adds ordinary water of all kinds (other than sea water)[8]. The inclusion of water in the Tariff heading has been interpreted by some to imply that not only water that has been transformed from its natural state.

The core purpose of the GATT is the liberalization of international trade through the elimination of trade restrictions. The cornerstone principles are couched in articles I, II and XI of the Agreement. Under Article I, the most- favored nation principle dictates that all WTO member states must be treated

7 *Ibid.*

8 World Customs Organization Commodity Description and Coding System: Explanatory Notes (3rd ed. 2002).

on an equal footing and grant each other equal treatment of like products originating or destined for the territories of all other members. This principle applied to trade in water would mean that countries are prevented from discriminating between importers and exporters.

4. Globally, Water is treated as Basic Commodity

Many international efforts have made to promote the conservation and efficient management of water use. In particular, the Dublin and Rio Conferences in 1992 were significant in terms of perceiving water as an integral part of the ecosystem, a natural resource and a social and economic good, and in promoting integrated water resources management. The 1st and 2nd World Water Forums in Marrakech (1992) and The Hague (2000) respectively highlighted the role of water, basic human needs (commodity), preserving ecosystems, and managing water wisely (Biswas, 2007a, p. 10) and a similar pattern was also highlighted in the more recent World Water Forums.

In 2000, the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), the Covenant's supervisory body, adopted a General Comment on the right to health that provides a normative interpretation of the right to health as enshrined in Article 12 of the Covenant. This General Comment interprets the right to health as an inclusive right that extends not only to timely and appropriate healthcare, but also to those factors that determine good health including water, which is familiarized basic commodity.

In Nepal, Essential Commodity Protection Act, 1955 defines 'Essential Commodities' for people for their daily life.[9]This means that telephone, Ropeway, Sewerage pipeline and source of drinking water developed by the government of Nepal or any other institution, should be developed with the permission of the government of Nepal or other institutions including weather and water resources related stations. The Act further stresses that essential commodities should be supplied at any cost and no one allowed to strike or other relating obstacles.[10]

There was a dispute between *Republic of Korea & Canada- in 1996*, regarding bottled water contains in WTO.[11] The Republic of Korea and Canada, both countries have disputed on fresh bottled water container. In the dispute, Canada claimed that Korean regulation of the shelf-life and physical treatment (disinfection) of bottled water was inconsistent with GATT Article III and XI, SPS Article 2 and 5 and Technical Barriers to Trade (TBT), Article 2.[12] However, at the dispute Settlement Body (DSB) meeting on 24 April 1996 AD, both countries reached a mutually satisfactory solution, and the parties to the dispute announced that they reached a settlement.

These above mentioned things show that WTO and its related agencies are involved on water related trade for dispute settlement. This is also a symbol for trade water under WTO frame.

5. Water Trade: Debate (Water Trade against Water without Trade)

Globally, water became an important item of the international agenda because it is an essential good for all, and a direct link between the livelihood and wellbeing of humankind. Water scarcity, however,

9 Essential Commodity Protection Act, 1955, Section 2.
10 *Ibid,* Section 3.
11 World Trade Organization (WTO), (Korea- Measures concerning Bottled Water). https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds20_e.htm. (Accessed on 6 November 2020).
12 *Ibid.*

is increasing in many countries. Thus, water scarcity is hard for coping livelihood and wellbeing of human life. For example, a number of factors impact on the demand or scarcity, such as urbanization, an increasing population, industrialization and economic development. To manage all these things, commercial sales or water trade or pricing of water, is one of the true solutions, but, there are different opinions in this regard. The cause is that water is treated as a human right, it should be provided without cost. In fact, this is a crucial issue because without water pricing, the scarcity is difficult to manage. Water pricing, therefore, is important for equitable water distribution for everyone.

Economic equity versus equalization on the one hand, some people say that water is so important that it should be free and not trade. On the other hand, it is so important that it is worth paying for all. We have a duty to collect charges from all those receiving our services, we cannot reduce or abate charges on grounds of age, ill-health, low income or on any other such socio-economic criteria (Jeffrey Phillips, Welsh Water-AMA, 1993). Since privatization, water pricing policy has been gradually moving towards 'economic equity' - the principle that users of a utility service should pay, as possible, the costs they individually impose on the system (the 'benefit principle'). In contrast, the principle of social equity underpinning earlier water policy implied that users should be charged according to their ability to pay (as 'ability-to-pay principle').

Furthermore, the two reasons support the pricing of water. For example, the Human Development Report 2006 (UNDP, 2006) highlights the widely held view that each person needs a huge amount of water each day for their basic needs—to drink, cook and wash sufficiently to avoid disease transmission (the figure mentioned is 20 liters', but actually its requires about 60 liters'). However, in many dry places such as East Africa, people get less than 5 liters' a day—in some cases, less than 1 liters a day, enough for just three glasses of drinking water and nothing left for other needs (Black, 2009). Such inadequate water resources make life difficult. For this reason, water pricing is a helpful tool for fair distribution and to regulate the water supply.

In the context of Nepal, Water Resources Act, expedient to make arrangements for the rational utilization, conservation, management and development of the water or resources that are available in Nepal in the form of surface water, underground water. Similarly, Nepal Water Supply Corporation (NWSC), Kathmandu Upatyaka Khanepani Limited (KUKL) has charged for water as service fee. This is also a symbol of Water Trade in Nepalese domain.

WTO' enhanced for trade through various methods, and panel settlement. But debates question was arisen whether water is a good or product [13] a good is a question that arises in view of its unique and essential functions which set it apart from any other product. It appears clear that water becomes a good or material when it is transformed from its natural State, bottled, and put into commerce.[14] Thus, Water Trade is emerging areas under WTO framework.

6. Emerging Challenges

Water Trade is challenge of the world, is neither homogenous, nor constant or consistent over time. They often vary very significantly from one region to another, even within a single country, from one season to another, and also from one year to another. Solutions to trade in water challenge depend not

only on water availability, but also on many other factors, among which are the processes through which water is managed, competence and capacities of the institutions that manage them, prevailing socio-political conditions that dictate water planning, development and management processes and practices, appropriateness and implementation statuses of the existing legal frameworks, availability of investment funds, social and environmental conditions of the countries concerned, levels of available and practical technology, national, regional and international perceptions, modes of governance including issues like political interferences, transparency, corruption, governance educational and development conditions**,** and status, quality and relevance of research that are being conducted on the national**,** sub national and local water challenges. Globally, Water trade became a common topic and a significant item on the political agenda since many years back. The reason is that water resources are very limited, but demand has increased.

Despite significant progress being recorded in the extension of basic water supply services across the world and Trade in Water a large section of the population is still suffering from waterborne diseases caused mainly by impure drinking water. In Nepal, the disparity between urban and rural areas in the availability of water service, lack of coordination in the activities of various agencies and maintenance of quality and sustainability of the service are observed as major challenges. Basically, the following challenges are still on Water trade in the context of Nepal;

- Lack of fair water trade' policy to regulate private water suppliers,
- Unclear policy for water trade,
- Lack of collaboration water trade and water managing system,
- Lack of efficiency and equity consideration on water issues,
- Lack of strengthening internal capacities and reliance also on internal sources,
- Less strategic national interest and economic efficiency due to ad hock leadership,
- Relating things.

7. Conclusion

Water Trade includes two basic parameters that there are increasingly inseparable. Theses related to first is quantity, which is the availability of the resources over time and especially when it's actual use is required and second is quality, understood as the nature of the resources in relation to the uses to which it is going to be put.

Basically, water is traded directly or as part of the production of traded goods. Water Trade is indeed viewed as one means of addressing the increasing threat of global water scarcity. That water can and should be treated like any other good under the international trade rules only strengthens the commoditization of water resources which were have witnessed over the past two decades. In turn, the legal treatment of water under the international trade rules becomes one additional means through which water can be more easily treated as an economic and tradeable food at the national level including when drinking water is concerned, and reflects the growing influence of the international economic on water policies.

Despite significant progress recorded in the extension of basic water supply booming across the country as trade, but a large chunk of the population still suffer from water borne diseases caused by impure

drinking water. Thus, the plan has been formulated with the objectives to increase the access of water supply, and to continue raising the quality of drinking water through fair trade. Moreover, global water-use efficiency can be increased by including water scarcity as a factor into trade decisions. However, increased trade in water-intensive products possibly has a number of downsides, like for instance increased water dependencies.

At last, water trade is a direct linkage between the livelihood and well-being of human beings. In practice, several nations can benefit, thus it ultimately contributes towards nation-building and prosperity by enhancing the health status of the common mass and economic productivity through water trade.

References

Akhtar, R. (ed.). *New World Environment Series IV, Environmental Pollution and Health Problems,* Delhi, Ashish Publishing House, 1990.

Asian Development Bank (ADB). *Water for All: The Water Policy of the Asian Development Bank.* Manila, 2001. pp.1.

Biswas, A.K. "Water Policies in the Developing World." *International Journal of Water Resources Development* 17, No. 4, 2001.

Biswas, A.K. and C. Tortajada, (eds). *Appraising the Concept of Sustainable Development: Water Management and Related Environmental Challenges*. Oxford, UK: Oxford University Press, 2004.

Black's Law Dictionary, The publishers Editorial Staff, St. Paul, Minn Wes Publishing Co., 1990.

Global Water Partnership. *Integrated Water Resources Management Toolbox, Version 2*. Stockholm: GWP Secretariat, 2003.

Khadka, Arjun Kumar , The Emergence of Water as a 'Human Right' on the World Stage: Challenges and Opportunities, *International Journal of Water Resources Development,* 26:1, 37-49, Published Routledge, Taylor and Francis Groups, London. (This article could be accessed through: http://dx.doi.org/10.1080/07900620903391838), 2010.

Khadka, Arjun Kumar, *Drinking Water needs to be treated as Human Rights in Nepal*, Published Department of Commerce and Supplies, Kathmandu, Nepal, 2014.

The *Constitution of Nepal,* Nepal Law Book Management Committee, Babar Mahal, Kathmandu.

The World Commission on Environment and Development, Our Common Future (Brund land Report), 1987.

Tortajada, C., O. Varis, and A. K. Biswas, (ed.). *Integrated Water Resources Management in South and* Water *Resources Management in South and Southeast Asia*. Oxford, UK: Oxford University Press, 2004.

UNCED (United Nations Conference on Environment and Development) Forest Principles, 1992.

UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage, 1972.

Miscellaneous.

Foreign Direct Investment in Nepal: An Overview

Kamala Kharel *

Background

The resources available within the country alone are not enough to accelerate the development process. On the path to economic prosperity, a country can make the best use of external resources in addition to internal ones. Along with the wave of economic liberalization and globalization, attracting foreign investment has been given significant attention globally. Over the recent decades, the host countries are engaged in a significant race to draw in foreign investment with the objective of crowding in foreign resources, regardless of the level of the economy i.e. developed, developing, or least developed. In the context of Nepal, revenue resources are insufficient to meet spending needs. Furthermore, foreign aid is not being observed in comparison with active commitments. The economy is largely dependent on remittance sources. Additionally, there is a gap in technological know-how and expertise. Therefore, in order to achieve desirable growth, it has become inevitable to attract foreign investment for the successful graduation from LDC to a developing country by 2026; multifarious activities have to be done particularly to develop economic strength. These call for sufficient capital and new technology. Foreign investment can be a vital tool for achieving all of these goals. This article intends to focus on the international scenario of foreign investment, the existing system and investment situation of Nepal, and future considerations.

Introduction

Foreign investment, in general, pertains to the trans-border flow of private capital in the form of investment. Foreign investment is the package of resources that may involve capital, technology, technology transfer, knowledge, skill, business practice, business process, formula, and so on. It is the investment in a domestic company from a foreign investor for a specific purpose. Foreign investment introduces innovation & modern technology in the country which helps to generate employment, increase efficiency and minimize operating costs. Furthermore, it helps to reduce the risk of trade concentration through the diversification of goods, services, and markets. Foreign investment is crucial to fill the investment gap and increase production and productivity in the country. In fact, foreign investment doesn't flow in uncertain and risky environments. In order to attract foreign investment, certain prerequisites must be fulfilled. The list of preconditions could be long. As per experience, the basic requirements include a politically stable environment, sound legal framework, robust institutional mechanism, ease of doing business, efficient regulation and government facilitation, a reasonable rate

* Senior Instructor, Public Finance Management Training Center

of return, predictable repatriation mechanism, and transparent taxation provision. Moreover, areas of comparative advantage, protection and promotion of the investment, market size, and access in the market, provision of infrastructure, connectivity with neighboring countries for greater opportunity, availability of skilled workforce, and labor market flexibility are equally important aspects in terms of attracting foreign investment.

Foreign Direct Investment and Foreign Portfolio investment are the major routes of foreign investment. Foreign investment, especially foreign direct investment not only fosters domestic investment resources, but it also offers foreign currency and can assist in alleviating balance-of-payment constraints. FDI can be used in diverse sectors such as developing infrastructure, setting up manufacturing, increasing production and productivity and transferring technologies, and so on. Whereas, the FPI is generally known as a passive investment. The investors do not involve in day-to-day operations for the portfolio investment. The volatility of FPI is also much higher than FDI because the investor can take back the investment even in simple economic turbulence. FDI is considered a more stable and reliable source than FPI. So as per the need and priority, countries can make an appropriate combination of both. Despite the relentless efforts made by the Government of Nepal in introducing legal and regulatory arrangements, Nepal's FDI flow status remains low compared to the regional and sub-regional levels. Hence, lets us highlight the FDI scenario at the global and regional level.

Global and Regional Context

(US$ Billion)

Year	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Percent Change 2021
World	2,045.4	1,632.6	1,448.3	1,480.6	963.1	1,582.3	64.3
Developed economies	1,384.8	937.7	753.3	764.5	319.2	745.7	133.6
Developing economies	660.6	695.0	695.0	716.2	643.9	836.6	29.9
Asia	478.1	501.4	496.9	511.6	518.9	619.0	19.3
China	133.7	136.3	138.3	141.2	149.3	181.0	21.2
Hong Kong-China	117.4	110.7	104.2	73.7	134.7	140.7	4.4
Singapore	67.5	82.5	73.9	106.3	75.4	99.1	31.4
South Asia	50.9	46.6	49.9	57.6	69.6	51.0	-26.8

Source: UNCTAD (2022)

Nepali Context

Nepal formally began to attract foreign investment after the implementation of FITTA, 1982. Moreover, the component of foreign investment is highlighted especially from the eighth periodic plan and being continued in the subsequent periodic plans. Foreign investment is regarded as an important source of financing in recent decades. Nepal continues to face an investment gap to finance for accelerating economic growth. Meanwhile, COVID-19 has posed another complexity to a country's resources envelope. In this scenario, it is difficult to achieve the development objectives without having ease of investable capital. So to deal with this complexity, Nepal needs to rigorously improve the existing

mechanism of foreign investment so as to make it an attractive investment destination.

Nepal is allowing investment in the form of foreign capital and technology. Some of them include loans for the industry in foreign currency, machinery, and equipment as lease finance, investment in shares, bonds, debenture, and equity. Similarly, the technical transfer includes patents, goodwill, trademark, formula, process, know-how sharing, marketing services, and franchises.

Policy Provisions

As per Nepal's constitution, foreign capital and technology investment would be encouraged and mobilized for infrastructure development in the areas of export promotion and import substitution (Article 51 (Gha) 10). The prevailing Fifteenth Periodic Plan is formulated with three objectives along with five strategies to mobilize foreign investment in infrastructure-related projects and technological sectors. In addition, the government of Nepal has introduced Foreign Investment Policy 2015 with the objective of making the economy more dynamic and competitive by attracting foreign investment, technology, knowledge, and skills in the priority sectors. This policy has recognized some profitable areas of investment such as hydropower, manufacturing, tourism, agriculture, minerals, etc. This policy has envisioned the changing context of investment along with portfolio investment, non- resident Nepali's investment, debt instruments in domestic foreign currencies, and so on. According to the Budget Speech of FY 2022/2023, the limit of foreign investment would be reviewed and adjusted to 20 million from 50 million, laws and procedures would be reformed and bilateral as well as a double taxation agreement would be signed with potential countries to attract foreign investment. Besides these, other sectoral policies are also arranged to attract foreign policies such as National Intellectual Property Policy, 2017, Industrial Policy, and Public Private Policy.

Legal Arrangements

Nepal has formulated and implemented many laws to govern FDI. These are Foreign Investment and Technology Transfer Act (FITTA) 2019, Foreign Exchange (Regulation) Act 1962, Industrial Enterprises Act 2020 & Regulation 2020, Company Act 2017, Labor Act 2017, Investment Board Act 2011, Privatization Act 1992, Arbitration Act 2099, Income Tax Act 2002 and so on. Through this provision, Nepal encourages joint ventures operation with Nepali investors as well as a hundred percent foreign-owned enterprises. In a similar vein, these governing legal frameworks will support in regulating and facilitating foreign investment. However, there is an urgent need to amend a few of the current legal provisions because some valid concerns of the investors are yet to be addressed.

Institutional Arrangements,

In short, the following are the institutional arrangements to regulate, facilitate and promote foreign investment.

- Ministry of Industry Commerce and Supplies: The Ministry creates a conducive environment for foreign investment promotion into the country. Furthermore, it regulates and facilitates domestic, bilateral, and regional trade safeguards intellectual property rights, develops infrastructure,

formulates policies and programs, and collaborates with government ministries and agencies, the private sector, and international donor communities.

- Investment Board of Nepal: Board approves FDI projects of NRs. 6 billion and above and creates an environment to mobilize domestic and foreign investment.
- The Department of Industry is responsible to implement the policy, act, and regulations for the promotion of domestic and foreign industry and business.
- One Stop Service Center (OSSC): Facilitates foreign and domestic investment with approval of less than or equal NRs. 6 billion.
- Foreign Investment Promotion Board, Nepal Rastra Bank, Immigration Department, and other various entities also facilitate investment with diverse roles and responsibilities.

Regional and Global Efforts

Regional and global initiatives have been taken for technical and economic cooperation as well as to obtain access to regional and global markets. For this, Nepal has become a member of SAFTA, BIMSTEC, MIGA, UNCTAD, UNESCAP, WTO, etc. Furthermore, Nepal has also signed bilateral, multilateral treaties and agreements regarding trade and transit to facilitate FDI. Some of them include: the Nepal India Rail Service Agreement 2004, the Treaty of Trade and Treaty of Transit with India, the Transit and Transport Agreement 2016 with China, the Bilateral Investment Promotion and Protection Agreement (BIPPA) signed with four countries, Double tax Avoidance Agreement (DTAA) signed with eleven countries, a bilateral agreement under Belt and Road Initiative Framework, United Nation Convention on Law of Sea (UNCLOS) 1985.

Nepal as an Emerging Destination

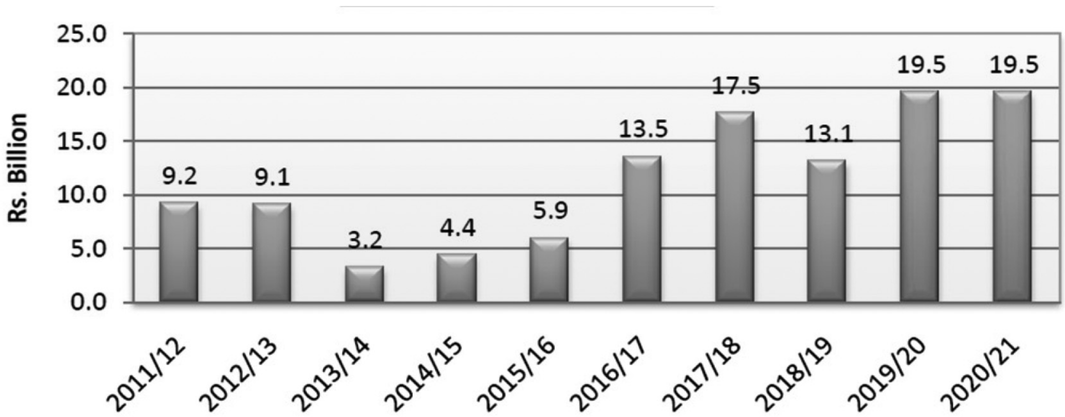
Nepal has the potential to become an emerging destination for foreign investors in South Asia despite of the small size of the economy. Nepal is located between two giant and emerging economies (i.e. India and China) having the largest size of the population. Nepal also offers numerous advantages, including reasonably cheap labor force available due to its demographic dividend, basic infrastructure, and gradually improving business climate (Nepal is ranked 94 among 190 economies in 2020 and was ranked 110 in 2019), strengthened institutional arrangement (e.g., One Stop Service Center), and legal frameworks based on good practices. Besides, many other facilities exist, including a nominal threshold of investment (recently Rs 20 million) without any upper limit, full permission for repatriation, competitive tax provisions, and competent bureaucracy. Another crucial fact is that Nepal will graduate from the LDC status by 2026 and aim to become a middle-income country by 2030, which definitely expands the potential of a competitive rate of return on investment. At the end of the fifteen-periodic plan, 260 billion are expected to be invested from foreign investment. Similarly, according to the report of NPC's "Nepal Needs Assessment, Costing and Financing Strategy for Sustainable Development Goals", Nepal requires Rs. 2025 billion annually to meet SDG targets. Moreover, Nepal has initiated the GRID (Green Resilient and Inclusive Development) agenda recently which calls for additional funding that will rightly balance the environment, development, and economy. Besides this, Nepal lacks modern technology and technical expertise which is why investors would have the space to fully

utilize the technology they already have developed. Nepal is a country with abundant natural resources and a rich cultural legacy and a welcoming atmosphere. In this backdrop, Nepal can be recognized as a land of opportunities where the national economy and investors can be mutually benefited.

Current Situation of FDI

According to the data, foreign investment has not increased significantly over the past five years. Also, Foreign Direct Investment is observed to be less than one percent of GDP in this fiscal year. Nepal Rastra Bank's survey report on "Foreign Direct Investment in Nepal (2020/2021) published in September 2022, shows that the amount of foreign direct investment in Nepal remained identical to last year's figure of Rs. 19.5 billion. Figure 1 shows the Net FDI inflows in Nepal.

Figure 1: Net FDI Inflows



Source: NRB 2021

Despite the nominal inflow of FDI into Nepal, there is a significant gap between commitment and actual realization. According to the NRB survey report, actual net FDI inflow stood at 36.5% compared to approved FDI over the last 25 years. Based on the facts, we can conclude that Nepal is unable to attract the expected level of foreign investment. This continuous gap implies that there must be some shortcomings within our systems and procedures. Indeed, this should now be a subject of discussion, and necessary to have a serious review as to why we are lagging behind in this aspect. Otherwise, we will doubtlessly fall further behind. Further, in terms of sector-wide FDI stock, the industrial sector has the highest FDI stock of Rs 137988.4 Million (60.5% of total FDI stock) in 2021, followed by the Service sector (39.4% of total FDI stock). Whereas, FDI stock in the agriculture sector is dismal (0.1% of total stock). It implies that the agriculture sector is not a preferred sector for investors. Even in the industrial sector, energy accounts for half of the total investment. Still, we need to strive to draw the interest of investors and the emphasis should be given to identify areas for import substitution and export promotion. Adding on, Nepal received foreign investment from 55 countries in 2021 as mentioned in the survey report. In terms of country-wise data, India has the highest FDI stock in Nepal with 33.3 % followed by China (14.5%), Ireland (7.2%), Singapore (6.8%), and Saints Kitts and Navis

(6.4%). The remaining countries have only nominal investments. We must examine the prospects and challenges to bring investment from other developed and developing economies. Dividend repatriation is another important concern of foreign investors. Dividend repatriation from foreign investment was approved for 26.1 Billion in 2020/2021. The information and telecommunication sector received more than half of the approval followed by the manufacturing and electricity sectors. It may be exceptional that the dividend repatriation exceeds the foreign investment. While exploring Nepal's foreign direct investment inflow in SAARC countries, our stock has been comparatively low in the last five years. Despite the contraction this year, India has maintained its lead among SAARC countries with 44.7 Billion USD FDI followed by Bangladesh (2.9 Billion USD), Pakistan (2.1 Billion USD), Sri Lanka (0.6 Billion USD), Maldives (0.4 Billion USD), Nepal (USD 0.2 Billion) and Afghanistan (0.02 Billion USD). Nepal is only in a better position than Bhutan and Afghanistan.

To conclude the facts, it would not be an exaggeration to say Nepal is in the infant stage of attracting and mobilizing FDI. But there is no need to be worried. We have still enough time to strive for creating a more conducive environment for the investment.

Existing Problems

Despite Nepal's liberal foreign investment policy to create an investment-friendly environment in the country, Nepal hasn't been successful in drawing a sizable quantity of investment. Data have shown that there is a huge gap between commitment and realization of FDI. Behind this problem, many reasons exist. Some of them are enlisted as follows:

- Legal and structural bottlenecks, procedural drains, and dilemmas in approval, renewal, dividend repatriation, and exit process. There are a few examples: one of the investment decisions was canceled and returned back after failing to register intellectual property. Another investment with a significant amount was returned due to the failure to obtain permission to open a limestone mine. Also, some of the branded companies are facing the problem of pirated goods due to the lack of proper regulation.
- Another vital aspect is the frequent changes in the government. This could also be a reason to lose the confidence of the investor since it could lead to policy and legal uncertainty.
- Similarly, infrastructure development, labor competency, land acquisition to establish industry, coordination among entities and regional and global relations all play a significant role to attract investment. Nepal still lacks skilled labor regardless of its availability. 'Cheap labor is becoming less important in investment decisions these days. The country can no longer rely only on low labor costs; it also needs to develop high-quality, productive labor and sustain its comparative advantages' (NRB: working paper no 1: 2004)

Looking Ahead

First and foremost, the government needs to address the frequently raised concerns of the investors to create an investment-friendly climate. Legal, procedural, and structural bottlenecks should be removed

through amendment and improvement in the policy, law, and structure continuously and constantly. A wide range of incentive packages (such as financial and fiscal incentives) should be declared to attract foreign investment in the priority areas. Basic requirements for the investment climate should be fulfilled such as adequate infrastructure development, national treatment of overseas investment, good governance, contemporary justice to the investor, automation, and digitization between agencies and government. Rational competent bureaucracy can win the mind and touch the heart of new foreign investors. So bureaucracy needs to be more constructive along with the change in its mindsets. In addition to these fundamental requirements; country's sovereign credit rating, hedging facility, research and development, public-private dynamic dialogue, digitization, and economic diplomacy for the economic interest of a country are equally important. In a similar vein, profiles of potential investment projects should be created, rosters of prospective investors should be developed, investment threshold should be reviewed as per the sector and level of the industry, and so on.

In a nutshell, foreign investment is the major source of external financing. Over the past two decades, foreign investment has raised dramatically around the world. Nepal has adopted liberal policies and laws to attract foreign investment. But, Nepal remains in a lower position in SAARC countries except for Afghanistan and Bhutan. Considering the facts, Nepal should take innovative and dynamic steps to substantially improve the investment climate and offer a complete package of policy, provisions, and incentives.

References

Constitution of Nepal

Fifteen Periodic Plan of Government of Nepal, Nepal Planning Commission

Budget Speech – 2079/80 of Government of Nepal, Ministry of Finance

Nepal Needs Assessment, Costing and Financing Strategy for Sustainable Development Goals' of National Planning Commission

A Survey Report on Foreign Direct Investment in Nepal of Nepal Rastra Bank, Kathmandu, Nepal, 2022

NRB working paper no. 1: April 2004 on Attracting Foreign Direct Investment: Experiences and Challenges

Foreign Investment Policy 2015, Government of Nepal.

Foreign Investment in Nepal A Synopsis 2022, Government of Nepal, Ministry of Industry, Commerce and Supply

World Investment Report, 2022, UNCTAD

An Empirical Analysis of Reporting Behavior of Nepalese Value Added Taxpayers.

Dr. Maharaj Koirala *

ABSTRACT

The paper intends to analyze the behavior of the taxpayers, and estimate the likelihood of filing zero and credit tax returns vis-à-vis debit return by classifying taxpayers into five different categories. The multinomial logistic regression model is applied to analyze the reporting behavior of the taxpayers. The results showed that the probability of taxpayers of all IROs across the country to file zero return is found to be 16 times more than that of the taxpayers of LTO and MLTO. Moreover, the probability of those taxpayers to file credit return is found to be 2 times more than that of large and middle-level taxpayers. The probability of filing credit return by the month-basis taxpayer is found to be 62% more than that of the four-month basis taxpayers. Both male and female taxpayers have lower probability to file zero return but similar probability of filing credit returns compared with entities. The probability of the taxpayers who were registered after the merger of the then Value Added Tax Department and Income Tax Department to file zero and credit return are found to be increasing over the years compared with the taxpayers being registered prior to the merger. The probability of filing zero return by the producer and manufacturers of different goods is similar to the probability of referent group (telecommunication, insurance, aviation, and other service sector business houses). However, the probability of filing credit return by those taxpayers is found to be 2.8 times more than that of referent group. Likewise, the probability of filing zero return by the importers and exporters is found to be 83% more than that of the referent group and the probability of filing credit return by those taxpayers is found to be 5 times more than that of referent group. The probability of filing zero return by the taxpayers who are engaged in wholesale and retail business is found to be lower than that of the referent group but the probability of filing credit return by those taxpayers is found to be 3 times more than that of referent group. The probability of filing zero return by the contractor and consultancy service providers is found to be 50% more than that of the referent group and the probability of filing credit return by those taxpayers is found to be 17% more than that of referent group. The probability of filing zero return by the tourism service providers is found to be lower than that of the referent group but the probability of filing credit return by those taxpayers is found to be 50% more than that of referent group.

Keywords: Debit Return, Credit Return, Zero Return, Compliance Risk,

* Former Under Secretary, Government of Nepal

1 Introduction

Value Added Tax (VAT), as its name posits, is a tax to be levied on the added value of taxable goods and services. In its operational modality, it is chargeable on the transaction value of the taxable supplies made by a duly registered taxpayer. In order to tax on the value addition of the taxpayers being active in supply chain from import or production down to the retail level and to avoid tax on the tax amount, the registered taxpayers set off input taxes paid on the purchase from the output taxes collected from the supply of the taxable goods and services. In essence, it is imposed on consumption. Albeit, the tax incidence lies on the final consumer of the goods and services, yet tax liabilities are calculated to the registered businessmen. The VAT registrants are supposed to be *de jure* taxpayers whereas consumers are *de facto* taxpayers (Koirala M. , Study on the implementation of public policy: A case of value added tax policy in Nepal, 2021, p. 69). It was proposed for the first time by Dr. Wilhelm von Siemens for Germany in 1919 as an improved turnover tax (Due & Friedlaender, 1997) but introduced by France in 1948 in the manufacturing level with no credit system on capital goods but later converted to consumption-type VAT by 1954 (Ebrill, Keen, Bodin, & Summers, 2001, p. 4) and extended to the retail level in 1968 (Khadka, 1989, p. 9). The Government of Nepal introduced VAT on 16 November 1997 by replacing the Sales Tax, Hotel Tax, Contract Tax, and Entertainment Tax.

Value Added Tax Act, 2052 (1996), Value Added Tax Regulation, 2053 (1997), and the Finance Bills are also important legal instruments of VAT policy. All legal instruments and operating systems are designed in line with the principles of Self Assessment Tax System. Tax return is a medium of tax assessment by the taxpayer. Section 18 of the Value Added Tax Act 2052 (1996) laid down the legal provisions for the self assessment. As per the laws, the registered taxpayers are required to submit their tax returns within 25 days after elapse of tax period. VAT registrants ought to file tax returns with a true and fair picture of taxable transaction and pay tax liability (Koirala M. , 2022, p. 182).

Section 17 of the Act provides taxpayers for claiming of input taxes paid on the commercial purchase or import of taxable goods and services and hence taxpayers assess their tax liability for a tax period by deducting input taxes from the output tax collected from the disposal of taxable goods and services. While assessing tax liability through tax return, if output tax is higher than input tax, the resulting tax is due on government and hence such a tax return is termed as debit return[1]; and if output tax is lower than input tax, the resulting tax is due on taxpayer and such a tax return is termed as credit return[2]; and if a taxpayer does not have commercial transaction and do not have claimed input tax credit, such a tax return is termed as a zero return[3]. The number of debit return and the amount of debit tax are proxy parameters of assessing reporting behavior of taxpayers. The higher the number of debit returns and the bigger the amount of debit amount, the better the status of VAT compliance. As per IRD Annual Report 2078/79 (2021/22), there were 22.87% debit tax returns, 45.71% credit tax returns, and 31.0% zero tax returns in Fiscal Year (FY) 2078/79 (2021/22). It has been a serious matter of concern for the tax administration that the numbers of debit returns are hovering around one-fifth of the total returns with total Rs. 15.65 billion, credit returns around half of the total returns with Rs. 71.27 billion, zero returns around one-third of the total VAT returns. By the end of FY 2078/79 (2021/22), the tax due on

1 Tax returns with tax due on government
2 Tax return with tax due on taxpayer
3 Tax return with zero transaction and tax

taxpayers is reported to be Rs. 71.27 billion (Inland Revenue Department, 2022, p. 24). The research question is why the most of the VAT registrants have filed zero and credit returns?

The objectives of the paper are to (a) analyze the behavior of the taxpayers, and (b) estimate the likelihood of filing zero and credit tax returns by classifying them into different categories.

The paper is divided into six segments. The introduction segment is followed by a brief review of VAT implementation. The third segment includes methodological aspects and fourth segment deals with results, fifth segment deals with the analysis of results and the last segment concludes the paper.

2. Implementation Review

VAT is predicated upon the principles of Self Assessment Tax System (SATS). It trusts in taxpayers and honors the integrity of taxpayers' behavior. Universal tax compliance is neither possible, nor tax administration can reach out to all taxpayers that eventually affects on the compliance behavior of the taxpayers. It is a trust and verify mechanism in which the government first trusts taxpayers that they comply with tax policies and report their taxable transactions and tax liability truly and fairly within the statutory period and then the government verifies those reported transactions and tax liability with its own and with third-party information through tax audit and investigation programs. Those who file tax returns with accurate and complete transactions and assess tax liabilities truly and fairly are supposed to be compliant taxpayers; those who file tax returns with inaccurate and incomplete transactions and tax liabilities are supposed to be tax swindlers.

The Inland Revenue Department (IRD) is responsible to administer VAT policy, among other tax policies. As per Annual Report 2075/76 (2018/19) of the IRD, there were 213276 taxpayers (including proprietorship firms and legally incorporated entities) being registered for VAT under 59 front-line offices. The organization structure of tax offices were of four types with different scopes, and jurisdiction (Inland Revenue Department, 2019, p. 109). There were 19 Taxpayer Service Offices (TSOs), 38 Inland Revenue Offices (IROs) (including 21 IROs outside the valley, 4 IROs inside Kathmandu valley except for Kathmandu district, and 13 IROs in Kathmandu district), 1 Middle Level Taxpayer Office (MLTO), and 1 Large Taxpayer Office (LTO) across the country. The TSOs were established under the jurisdiction of respective IROs to extend services to the taxpayers of far-off regions under the jurisdiction of IROs; they were not mandated to administer tax audits, investigations, and other enforcement-related activities. The scope of audit, investigation, and enforcement activities were rested on the IROs within the specified jurisdiction.

Essentially, the tax officials assign tax period for the taxpayers at the time of registration. The laws have classified tax periods into month-basis and four-month basis. Those who are assigned with month-basis tax period file tax return for each month and those who are assigned with four-month basis tax period file tax return for every four month transaction starting with the first month of the fiscal year.

From the institutional development perspective, there are five critical phases in tax administration First phase cover from 16 Nov 1997 and 15 July 2001 in that period Value Added Tax was introduced; computerized operating procedures were designed; functional based and officer-oriented organization were established. Second phase covers between 16 July 2001 and 15 July 2006 in that period the then Value Added Tax Department and Tax Department were merged and formed Inland Revenue Department in to integrate VAT, Income Tax, and Excise taxes in order to reduce compliance and administrative costs; and to modernize tax administration. In this period new Income Tax Act 2058, Income Tax Regulation 2059, Excise Act 2058, Excise Regulation 2059 were designed. Third phase covers

between 16 July 2006 and 15 July 2011 in that phase the IRD introduced e-based tax filing and returns processing system; established Large Taxpayer Office (LTO) and IROs in Kathmandu; introduced Performance-based Incentive System (PBIS) in order to ease taxpayers to submit tax returns, expand tax base, tax collection, and incentivize tax officials. Fourth phase covers between 16 July 2011 and 15 July 2016 in that phase 13 TSOs in Kathmandu district, and 13 TSO under IROs outside Kathmandu valley were established with the objectives of expanding outreach to the taxpayers and of extending quality services to the taxpayers through TSOs and of enhancing enforcement quality through IROs and LTO. Fifth phase covers between 16 July 2016 and 15 July 2019 in that period the Kathmandu-based TSOs were upgraded into IROs with added mandates; and some new TSOs were established under the IROs outside and inside Kathmandu valley. The reporting behavior of the taxpayers being registered during the above mentioned phases may or may not be different from others.

The taxpayers have been registered based on the basis of Standard International Trade Classification (SITC) in order to identify and classify the nature of business. The nature of business and the corresponding SITC codes are depicted by Table 1

Table 1 : Business Nature and Classified SITC

Business Nature		Standard International Trade Code (SITC)
1.	Production	• From SITC 0100 to 0999 except 0381, 0385, 0395, 0397
2.	Import and Export	• SITC 2150, 2158, and 2162
3.	Sales and Distribution	• SITC 0381, 0385, 0395, 0397, • From SITC 1000 to 1999, and • From 2100 to 2299 except 2150, 2158, and 2162
4.	Contract and Consultancy Service	• From SITC 2000 to 2099
5.	Tourism related Services	• From SITC 2300 to 2399
6.	Telecommunication, Insurance, Aviation, and other Services	• From SITC 2400 to 3499

Table 1 depicts that the producers and manufacturing firms or organizations were registered under SITC code from 0100 to 0999 except SITC code 0381, 0385, 0395, and 0397. The importer and exporters were assigned with code 2150, 2158, and 2162. The traders being engaged in sales and distribution were assigned with code 0381,0385,0395,0397, from 1000 to 1999, and from 2100 to 2299 except 2150, 2158, and 2162. The contractors and consultancy service providers were assigned with code from 2000 to 2099. The tourism related service providers were assigned with code from 2300 to 2399. The telecommunication, insurance, aviation, and other service providers were assigned with code from 2400 to 3499. The IRD has been maintaining VAT collection record based on the nature of business.

3. Methodology

The purpose of the study was to study reporting behavior of the VAT registrants and to predict the likelihood of filing zero and credit returns vis-à-vis debit returns from the taxpayers. Logistic regression model, we can predict the probability of occurring outcome variable (Y) given known values of predictor variable (X_1 or Xs). However, it does not predict the value of outcome variable (Y) from the predictor variable (X_1 or Xs). In the logistic regression, the observed and predicted values are used to assess the fit of the model. It is measured by estimating the log-likelihood:

$$\mathrm{P}\ (\mathrm{Y}) = \frac{1}{e^{-(\ b0+b1X1i+b2X2i+\cdots bnXni)}}$$

in which b_0 is the Y intercept, b_1 quatifies the relationship between the predictor and outcome, X_1 , X_2 … Xn are the value of predictor variables. Results of the analysis are in the form of an odds ratio. The odds ratio indicates the changes in odds resulting from a unit change in the predictor. The odds of an event occurring are defined as the probability of an event occurring divided by the probability of that event not occurring (Field, 2013). It is often considered a suitable tool because it does not assume normality, linearity, or homoscedasticity. As the objectives of the research, there were more than two categorical dependent variables, and multiple categorical independent variables, multinomial logistic regression model can be the best tool to estimate the maximum likelihood of filing zero and credit returns.

The research was done using secondary data of VAT returns. The IRD VAT Statistic Report of 2076 Month Asar (15 July 2019) states that there were 214,191 active taxpayers. Out of them, 117,404 taxpayers have filed tax returns on time and 59,591 taxpayers were non-filers. The VAT returns data of all filers were derived from the IRD archival. Taxpayer's individual data included taxpayer's name, PAN number, Name of the tax offices taxpayers registered (in terms of IROs outside valley, IROs inside valley except Kathmandu, IROs in Kathmandu district, and LTO and MLTO categories), filling period (in terms of month-basis and four-month basis); gender classification of the firm (in terms of male, female, and entity), date of registration, nature of business (in terms of their SITC code), transactions and tax liabilities. The data were derived in excel sheet and coded into dependent and independent variables. The dependent variable: y = 0, if tax return is zero; y = 1, if tax return is credit return; and y = 2, if tax return is debit return. The independent variables were constructed into five categories, viz, office group (X1) including four sub-catetories, filing period (X2) including two sub-categories, gender (X3) including three sub-categories, registration period (X4) including four sub-categories, and nature of business (X5) including six sub-categories. The independent variables are constructed with the review of VAT policy, laws, processes, operating systems, nature of business, and mandates of IROs. The code and categories of the five independent variables together with their description are as follows:

Table 2: Code and Categories of Independent Variables for Policy Analysis

Office group	X1	i	IROs outside valleys,
		ii	IROs inside valley except Kathmandu,
		iii	IROs in Kathmandu,
		iv	LTO and MLTO
Filing Period	X2	i	Monthly basis
		ii	Trimester basis (Four-monthly)
Gender	X3	i	Male
		ii	Female
		ii	Entity (other than male and female)
Registration Period	X4	i	Between 16 July 2016 and 15 July 2018
		ii	Between 16 July 2011 and 15 July 2016
		ii	Between 16 July 2006 and 15 July 2011
		iv	Between 16 July 2001 and 15 July 2006
		v	Between 16 Nov 1997 and 15 July 2001
Nature of business	X5	i	Production
		ii	Import and exports
		iii	Sales and distribution
		iv	Contract and consultancy
		v	Tourism
		vi	Telecommunication, Insurance, Aviation, and other Service sectors

The reclassified data were loaded in SPSS software in order to run multinomial logistic regression model to predict the odds ratio of reporting behavior VAT registrants.

There are two sets of logistic regression coefficients. The first set of coefficients is for " 0 = Zero Returns" and the second set of coefficients is for "1 = Credit Returns". Table 7.14 shows the detail.

4. Analysis and Interpretation of Results

The code and categories of the five independent variables together with their description are demonstrated in the following table 1:

Table 1 : Case Processing Summary

		N	Marginal Percentage
TAX RETURNS	0 = Zero Returns	35609	30.3%
	1 = Credit Returns	53093	45.2%
	2 = Debit Returns	28702	24.4%
OFFICE GROUP	1 = IROs outside valley	62722	53.4%
	2 = IROs inside valley except Kathmandu	13457	11.5%
	3 = IROs in Kathmandu	40434	34.4%
	4 = LTO and MLTO	791	.7%
FILING PERIOD	1 = Monthly basis	116310	99.1%
	2 = Trimester basis	1094	.9%
GENDER	1 = Male	60385	51.4%
	2 = Female	11796	10.0%
	3 = Entity	45223	38.5%
REGISTRATION GROUP	1 = Between 16 July 2016 and 15 July 2019	42523	36.2%
	2 = Between 16 July 2011 and 15 July 2016	40399	34.4%
	3 = Between 16 July 2006 and 15 July 2011	19097	16.3%
	4 = Between 16 July 2001 and 15 July 2006	8171	7.0%
	5 = Between 16 Nov 1997 and 15 July 2001	7214	6.1%
BUSINESS NATURE	1 = Production	15543	13.2%
	2 = Import and Export	8625	7.3%
	3 = Sales and Distribution	56494	48.1%
	4 = Contract and Consultancy	18399	15.7%
	5 = Tourism	3220	2.7%
	6 = Telecommunication, Insurance, Aviation, and other Services	15123	12.9%
Valid		117404	100.0%
Missing		0	
Total		117404	
Subpopulation		434[a]	

a. The dependent variable has only one value observed in 52 (12.0%) subpopulations.

Table 1 shows the case processing summary that depicts the frequencies and marginal percentage of the tax returns. There were 117404 VAT returns in total for the period of 2076 Asar (16 June to 15 July 2019), of which zero returns were 30.3%, credit returns were 45.2%, and debit returns were 24.4%. Around 98.1% tax returns were from monthly-basis taxpayers, and 0.9% were from the trimester-basis taxpayers. The tax returns from the male taxpayer were 60385 (51.4%), from female taxpayers 11796 (10.0%); and from legal entities were 45223 (38.5%).

The organization structure of tax administration is based on segmentation of taxpayers, their nature of business, and geographical location. Until FY 2017/18, there were 59 front-line tax offices in different names (e.g., Large Taxpayer Office, Middle-level Taxpayer Office, Inland Revenue Office, and Taxpayer Service Office), scopes, and jurisdictions. The numbers of VAT returns submitted by the taxpayers who were registered in IROs outside valleys were 62722 (53.4%); in IROs inside valley except Kathmandu district were 13457 (11.5%), in IROs in Kathmandu district were 40434 (34.4%), and in Large Taxpayer Office (LTO) and Middle-level Taxpayer Office (MLTO) were 797 (0.7%) in numbers.

The taxpayers were classified into 5 groups with the consideration of critical landmark period in the tax administration. The VAT returns from the taxpayers who were registered between 16 Nov 1997 and 15 July 2001 were 7214 (6.1%); between 16 July 2001 and 15 July 2006 were 8171 (7.0%); between 16 July 2006 and 15 July 2011 were 19097 (16.3%); between 16 July 2011 and 15 July 2016 were 40399 (34.4%); and between 16 July 2016 and 15 July 2019 were 42523 (36.2%).

The taxpayers have been registered based on the basis of Standard International Trade Classification (SITC) in order to identify and classify the nature of business. The government has been maintaining VAT collection record based on the nature of business. There are six major categories. The number of VAT returns from the taxpayers who were engaged in production sector were 15543 (13.2%); import and export business were 8625 (7.3%); sales and distribution sector were 56494 (48.1%); contract and consultancy business were 18399 (15.7%); tourism related service were 3220 (2.7%); and in the telecom, insurance, aviation and other services were 15123 (12.9%).

4.1 Probability Zero VAT Return

The multinomial logistic regression model showed the probability of filing zero VAT returns from the taxpayers as follows:

$$\textit{Log odds} \left[\frac{P}{1-P} \right] = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \ldots \beta_n X_n + \varepsilon$$

First set of logit regression (Zero Returns): - 2.654 + 2.819OFF_GROUP1 + 2.693OFF_GROUP2 + 2.817OFF_GROUP3 - 0.085FILE_PER1 - 0.254GENDER1 - 0.236GENDER2 + 0.308REG_PER1 + 0.163REG_PER2 + 0.391REG_PER3 + 0.275REG_PER4 - 0.037BUSINESS_NATURE1 + 0.605BUSINESS_NATURE2 - 0.113BUSINESS_NATURE3 + 0.404BUSINESS_NATURE4 - 0.594BUSINESS_NATURE5

The Logits (Log odds) are the B coefficients of the regression equation convey the change in the average value of dependent variable (Y) from one unit of change in independent variable (X). The odds ratio, as denoted by EXP (B), estimates the change in the odds of an event occurring from a unit change in the predictor variable.

Table 2: Parameter Estimates of Multinomial Regression of Tax Returns									
TAX RETURNS[a]		B	Std. Error	Wald	df	Sig.	Exp(B)	95% Confidence Interval for Exp(B)	
							Lower Bound	Upper Bound	
0	Intercept	-2.654	.193	188.191	1	.000			
	[OFF_GROUP=1]	2.819	.177	252.499	1	.000	16.757	11.836	23.724
	[OFF_GROUP=2]	2.693	.178	228.311	1	.000	14.778	10.421	20.958
	[OFF_GROUP=3]	2.817	.177	252.519	1	.000	16.720	11.813	23.666
	[OFF_GROUP=4]	0[b]	.	.	0	.	.	.	.
	[FILE_PER=1]	-.085	.074	1.301	1	.254	.919	.795	1.063
	[FILE_PER=2]	0[b]	.	.	0	.	.	.	.
	[GENDER=1]	-.254	.019	174.428	1	.000	.776	.747	.806
	[GENDER=2]	-.236	.031	59.026	1	.000	.789	.743	.839
	[GENDER=3]	0[b]	.	.	0	.	.	.	.
	[REG_PER=1]	.308	.034	82.195	1	.000	1.361	1.273	1.454
	[REG_PER=2]	.163	.034	23.169	1	.000	1.177	1.102	1.258
	[REG_PER=3]	.391	.036	117.780	1	.000	1.478	1.377	1.586
	[REG_PER=4]	.275	.041	43.968	1	.000	1.316	1.214	1.428
	[REG_PER=5]	0[b]	.	.	0	.	.	.	.
	[BUSINESS_NATURE=1]	-.037	.031	1.408	1	.235	.964	.908	1.024
	[BUSINESS_NATURE=2]	.605	.039	235.383	1	.000	1.832	1.696	1.979
	[BUSINESS_NATURE=3]	-.113	.025	20.232	1	.000	.894	.851	.938
	[BUSINESS_NATURE=4]	.404	.027	225.703	1	.000	1.498	1.421	1.579
	[BUSINESS_NATURE=5]	-.594	.051	136.701	1	.000	.552	.500	.610
	[BUSINESS_NATURE=6]	0[b]	.	.	0	.	.	.	.
a. The reference category is: 2.									
b. This parameter is set to zero because it is redundant.									

4.1.1 Probability of Filing Zero VAT Returns in Different Groups Offices

Table 2 shows the parameter estimates of zero returns given multiple predictor variables. While analyzing the probability of filing zero returns, with a submission of a VAT returns by the taxpayers being registered in the IROs outside the Kathmandu valley (OFF_GROUP1) the probability of being zero return will be 16.757 times visa vis a return being filed in the LTO and MLTO (OFF_GROUP4) (B= 2.819, Wald statistic = 252.449, p= 00, $e^{2.819}$.= 16.757

With B= 2.693, Wald statistic = 228.311, p= 00, $e^{2.693}$.= 14.778, the probability of getting zero return by the IROs inside the valley except the IROs in Kathmandu district (OFF_GROUP2) is around 14 time higher than that of LTO and MLTO (OFF_GROUP4).

Likewise with B= 2.817, Wald statistic = 252.519, p= 00, $e^{2.817}$.= 16.720, the probability of getting zero return by the IROs in Kathmandu district (OFF_GROUP3) is around 16 time higher than that of LTO and MLTO (OFF_GROUP4).

4.1.2 Probability of Filing Zero VAT Returns by Monthly-base Taxpayers

Filing period is not statistically significant for filing of zero returns. However, the probability of filing zero return by the monthly-basis taxpayers (FILE_PER1) is less than that of trimester-basis taxpayer (FILE_PER2) (B= -.085, Wald statistic = 1.301, *p*= .254, $e^{-.085}$.= 0.795).

4.1.3 Probability of Filing Zero VAT Returns by Different Gender

The genders are statistically significant but negative, indicating that both male (GENDER1) and female (GENDER2) are less likely to submit Zero Returns compared with entity (GENDER3). The male (GENDER1) and the female (GENDER2) have less likelihood of filing zero returns visa vis entity (GENDER3) as male $e^{-.254}$.= 0.776 and female $e^{-.236}$.= 0.789.

4.1.4 Probability of Filing Zero VAT Returns by the Taxpayers being Registered in Different Time Period

The maximum likelihood of submitting zero returns by the taxpayers being registered in period between 16 July 2016 and 15 July 2019 (REG_PER1) is 1.361 times more than that of the taxpayers being registered before 15 July 2001(REG_PER5) (B = .308, Wald statistic = 82.195, *p* = .00, $e^{.308}$.= 1.361). Likewise, the maximum likelihood of submitting zero returns by the taxpayers being registered in period between 16 July 2011 and 15 July 2016 (REG_PER2) have 17.7% more vis-a-vis the taxpayer being registered before 15 July 2001 (B = .163, Wald statistic = 23.169, *p* = .00, $e^{.163}$.= 1.177). The maximum likelihood of submitting zero returns by the taxpayers being registered in period between 16 July 2006 and 15 July 2011 (REG_PER3) is 47.8% more compared with the taxpayer being registered before 15 July 2001 (B = .391, Wald statistic = 117.780, *p* = .00, $e^{.391}$.= 1.478). Likewise, the maximum likelihood of submitting zero returns by the taxpayers being registered in period between 16 July 2001 and 15 July 2006 (REG_PER4) is 31.6% vis-a-vis the taxpayer being registered before 15 July 2001(B = .275, Wald statistic = 43.968, *p* = .00, $e^{.275}$.= 1.316).

4.1.5 Probability of Filing Zero VAT Returns by the Taxpayers in Different Nature of Business

For the purpose of research, the NepaleseVAT registrants are grouped into six categories. The comparison of probability of filing of zero returns by the producer and manufacturers of different goods (BUSINESS_NATURE1) with the reference category, telecommunication, insurance, aviation, and other services (BUSINESS_NATURE6) is statistically insignificant (because p > .05), but other categories of the businesses are significant. The maximum likelihood of submitting zero returns by the producer is lower than that of reference category (B = -.037, Wald statistic = 1.408, *p* = .235, $e^{-.037}$ = 0.964). The B coefficient and EXP (B) of importer and exporter indicate that the maximum likelihood of submitting zero returns by them is 83.2% more than that of the the telecommunication, insurance, aviation, and other services sector business houses (B = .605, Wald statistic = 235.383, *p* = .00, $e^{.605}$ = 1.832). The maximum likelihood of submitting zero returns by the wholesaler and retailer (BUSINESS_NATURE3) is less than that of reference category (BUSINESS_NATURE6) (B = -.113, Wald statistic = 20.232, *p* = .00, $e^{-.113}$ = 0.894). Likewise, the maximum likelihood of submitting zero returns by the contractors and consultancy service providers (BUSINESS_NATURE4) is 49.8% more than that of the reference category (BUSINESS_NATURE6) (B = .404, Wald statistic = 225.703, *p* = .00,

$e^{.404} = 1.498$). Likewise, the maximum likelihood of submitting zero returns by the tourism sector businessmen (BUSINESS_NATURE5) is only less than that of the reference category (BUSINESS_NATURE6) (B = -.594, Wald statistic = 136.701, p = .00, $e^{-.594} = 0.552$).

4.2 Probability Credit VAT Return

The multinomial logistic regression model showed the probability of filing credit VAT returns from the taxpayers as follows:

Second set of $\textit{Log odds}\ [\frac{P}{1-P}] = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \ldots \beta_n X_n + \varepsilon$

Second set of logit regression (Credit Returns): - 1.938 + 0.705OFF_GROUP1 + 0.504OFF_GROUP2 + 0.669OFF_GROUP3 - 0.482FILE_PER1 - 0.042GENDER1 - 0.022GENDER2 + 0.74REG_PER1 + 0.496REG_PER2 + 0.257REG_PER3 + 0.051REG_PER4 + 1.035BUSINESS_NATURE1 +1.63BUSINESS_NATURE2 + 1.197BUSINESS_NATURE3 + 0.156BUSINESS_NATURE4 + 0.407BUSINESS_NATURE5

Table 3: Parameter Estimates of Multinomial Regression of Tax Returns

TAX RETURNS[a]		B	Std. Error	Wald	df	Sig.	Exp(B) Lower Bound	95% Confidence Interval for Exp(B)	
								Upper Bound	
1	Intercept	-1.938	.114	288.384	1	.000			
	[OFF_GROUP=1]	.705	.077	83.019	1	.000	2.023	1.739	2.355
	[OFF_GROUP=2]	.504	.079	40.319	1	.000	1.655	1.417	1.933
	[OFF_GROUP=3]	.669	.077	75.310	1	.000	1.953	1.679	2.272
	[OFF_GROUP=4]	0[b]	.	.	0	.	.	.	.
	[FILE_PER=1]	.482	.081	35.731	1	.000	1.619	1.382	1.896
	[FILE_PER=2]	0[b]	.	.	0	.	.	.	.
	[GENDER=1]	.042	.018	5.342	1	.021	1.043	1.006	1.081
	[GENDER=2]	-.022	.028	.598	1	.439	.979	.926	1.034
	[GENDER=3]	0[b]	.	.	0	.	.	.	.
	[REG_PER=1]	.740	.032	527.740	1	.000	2.096	1.968	2.233
	[REG_PER=2]	.496	.032	239.889	1	.000	1.642	1.542	1.748
	[REG_PER=3]	.257	.035	54.456	1	.000	1.293	1.208	1.384
	[REG_PER=4]	.051	.041	1.555	1	.212	1.052	.971	1.139
	[REG_PER=5]	0[b]	.	.	0	.	.	.	.
	[BUSINESS_NATURE=1]	1.035	.031	1142.638	1	.000	2.815	2.651	2.989
	[BUSINESS_NATURE=2]	1.630	.039	1734.169	1	.000	5.104	4.727	5.511
	[BUSINESS_NATURE=3]	1.197	.026	2120.929	1	.000	3.310	3.145	3.483
	[BUSINESS_NATURE=4]	.156	.031	25.747	1	.000	1.169	1.101	1.242
	[BUSINESS_NATURE=5]	.407	.047	75.395	1	.000	1.502	1.370	1.646
	[BUSINESS_NATURE=6]	0[b]	.	.	0	.	.	.	.

a. The reference category is: 2.

b. This parameter is set to zero because it is redundant.

4.2.1 Probability of Filing Credit VAT Returns in Different Groups Offices

Table 3 shows the parameter estimates of credit returns given multiple predictor variables. While analyzing the probability of filing credit returns, with a submission of VAT returns by the taxpayers being registered in the IROs outside Kathmandu valley (OFF_GROUP1), the probability of being credit return 2 times higher than that of returns from the taxpayers being registered in the reference office category, LTO and MLTO (OFF_GROUP4) (B= 0.705, Wald statistic = 83.019, p = 00, e^{705}.= 2.023). With B= 0.504, Wald statistic = 40.319, p = 00, $e^{.504}$.= 1.655, the probability of getting credit return by the IROs inside the valley except the IROs in Kathmandu district (OFF_GROUP2) is around 1.65 time higher than that of LTO and MLTO (OFF_GROUP4). Likewise with B = 0.669, Wald statistic = 75.310, p = 00, $e^{2.817}$.= 1.953, the probability of getting credit return by the IROs in Kathmandu district (OFF_GROUP3) is around 1.95 time higher than that of LTO and MLTO (OFF_GROUP4).

4.2.2 Probability of Filing Credit VAT Returns by Monthly-base Taxpayers

Filing period is statistically significant for filing of credit returns. The probability of filing credit return by the monthly-basis taxpayers (FILE_PER1) is higher than that of trimester-basis taxpayer (FILE_PER2) (B = 0.482, Wald statistic = 35.731, p = .00, $e^{-.482}$.= 1.619).

4.2.3 Probability of Filing Credit VAT Returns by Different Gender

The genders are statistically insignificant to file credit returns. However, both male (GENDER1) and female (GENDER2) are more of less similar behavior to file credit return vis-à-vis entity (GENDER3) as male $e^{.042}$.= 1.043 and female $e^{-.022}$.= 0.979.

4.2.4 Probability of Filing Credit VAT Returns by the Taxpayers being Registered in Different Time Period

The maximum likelihood of submitting credit returns by the taxpayers being registered in period between 16 July 2016 and 15 July 2019 (REG_PER1) is 2 times more than that of the taxpayers being registered before 15 July 2001(REG_PER5) (B = .740, Wald statistic = 527.740, p = .00, $e^{.740}$.= 2.096). Likewise, the maximum likelihood of submitting credit returns by the taxpayers being registered in period between 16 July 2011 and 15 July 2016 (REG_PER2) is 1.64 times more vis-a-vis the taxpayer being registered before 15 July 2001 (B = .496, Wald statistic = 239.889, p = .00, $e^{.496}$.= 1.642). The maximum likelihood of submitting credit returns by the taxpayers being registered in period between 16 July 2006 and 15 July 2011 (REG_PER3) is around 2 times more compared with the taxpayer being registered before 15 July 2001 (B = .257, Wald statistic = 54.456, p = .00, $e^{.257}$.= 2.293). Likewise, the maximum likelihood of submitting credit returns by the taxpayers being registered in period between 16 July 2001 and 15 July 2006 (REG_PER4) is more or less similar with the taxpayer being registered before 15 July 2001(B = .051, Wald statistic = 1.555, p = .00, $e^{.051}$.= 1.052).

4.2.5 Probability of Filing Zero VAT Returns by the Taxpayers in Different Nature of Business

The probabilities of filing credit returns by different natures of business are statistically significant. The maximum likelihood of submitting credit returns by the producer and manufacturers of different goods (BUSINESS_NATURE1) vis-à-vis the reference category, telecommunication, insurance, aviation, and other services (BUSINESS_NATURE6) two times higher (B = 1.035, Wald statistic = 1142.638,

$p = .00$, $e^{-.037} = 2.815$). The importer and exporter have around 5 times higher likelihood of submitting credit returns than that of the telecommunication, insurance, aviation, and other services sector business houses (B = 1.630, Wald statistic = 1734.169, $p = .00$, $e^{1.630} = 5.104$). The maximum likelihood of submitting credit returns by the wholesaler and retailer (BUSINESS_NATURE3) 3 times more than that of the reference category (BUSINESS_NATURE6) (B = 1.197, Wald statistic = 2120.929, $p = .00$, $e^{1.197} = 3.310$). Likewise, the maximum likelihood of submitting credit returns by the contractors and consultancy service providers (BUSINESS_NATURE4) is around 17% more than that of the reference category (BUSINESS_NATURE6) (B = .156, Wald statistic = 25.747, $p = .00$, $e^{.156} = 1.169$). Likewise, the maximum likelihood of submitting credit returns by the tourism sector businessmen (BUSINESS_NATURE5) is 1.5 times higher than that of the reference category (BUSINESS_NATURE6) (B = 0.407, Wald statistic = 75.395, $p = .00$, $e^{-.594} = 1.502$).

5. Analysis of Results

The paper aims at analyzing the behavior of NepaleseVAT registrants and at estimating the most likelihood of filing zero and credit returns vis-a -vis debit returns by the taxpayers base on the five constructed predictor variables, viz, (1) office group, including four categories of tax offices; (2) filing period, including monthly-basis and four-monthly basis (trimester); (3) gender of the owner of the business, including male, female, and entity; (4) registration period of the taxpayer, including period between 17 Nov. 1997 and 15 July 2001, between 16 July 2001 and 15 July 2006, between 16 July 2006 and 15 July 2011, between 16 July 2011 and 15 July 2016, and between 16 July 20166 and 15 July 2019; and (5) nature of business, including producer, import and exporter, trader, contract and consultancy business, tourism sector business, and telecom, insurance, aviation, and other service sector. The multinomial logistic regression model showed that the different reporting behavior of the taxpayers across the country. The probability of taxpayers of all IROs across the country to file zero return is found to be 16 times more than that of the taxpayers of LTO and MLTO (see Table 2). Moreover, the probability of those taxpayers to file credit return is found to be 2 times more than that of large and middle-level taxpayers (see Table 3). It shows that the IROs have been consuming up scarce human, financial, and technological resources serving redundant taxpayers. It is advisable to prioritize and speed up deregistration of zero-return filers.

With reference to the filing period, the probability of filing zero return by the month-base taxpayer is more or less similar to the four-month-base taxpayers. However, the probability of filing credit return by the month-basis taxpayer is found to be 62% more than that of the four-month basis taxpayers.

As with gender perspective, both male and female taxpayers have lower probability to file zero return but similar probability of filing credit returns compared with entities.

The probability of the taxpayer who were registered after the merger of the then Value Added Tax Department and Income Tax Department to file zero return is found to be increasing over the years compared with the taxpayers being registered prior to the merger. The taxpayers who were registered between 16 July 2001 and 15 July 2006 have around 32% higher probability vis-à-vis the taxpayer being registered prior to the merger (or REG_PER 5). However, the probability of filing credit return is found to be similar. The probability of filing zero return by the taxpayers being registered between 16 July 2006 and 15 July 2011 is found be 48% more than that of the taxpayers being registered prior

to the merger. The probability of filing credit return by those taxpayers is found to be 29% more than that of referent group. The probability of filing zero return by the taxpayers being registered between 16 July 2011 and 15 July 2016 is found be 18 % more than that of the taxpayers being registered prior to the merger. The probability of filing credit return by those taxpayers is found to be 64% more than that of referent group. The probability of filing zero return by the taxpayers being registered between 16 July 2016 and 15 July 2019 is found be 36 % more than that of the taxpayers being registered prior to the merger. The probability of filing credit return by those taxpayers is found to be 2 times more than that of referent group. It has been challenging for the tax administration to halt and reverse the tendency of filing zero and credit return from the taxpayers and to increase the numbers of debit returns.

The probability of filing zero return by the producer and manufacturers of different goods is similar to the probability of referent group (telecommunication, insurance, aviation, and other service sector business houses). However, the probability of filing credit return by those taxpayers is found to be 2.8 times more than that of referent group. The tax administration needs to find the causes of credit returns from the producers and manufacturers. Likewise, the probability of filing zero return by the importers and exporters is found to be 83% more than that of the referent group and the probability of filing credit return by those taxpayers is found to be 5 times more than that of referent group. Legally, it is logical that the exporter can submit credit return because of zero rate is applicable for export transaction, but it is not justifiable to submit credit returns by the most of the importers for long period of time. The tax administration needs to find the causes of credit returns from the importers. Likewise, the probability of filing zero return by the taxpayers who are engaged in wholesale and retail business is found to be lower than that of the referent group but the probability of filing credit return by those taxpayers is found to be 3 times more than that of referent group. The tax administration needs to find the causes of credit returns from the traders. Likewise, the probability of filing zero return by the contractor and consultancy service providers is found to be 50% more than that of the referent group and the probability of filing credit return by those taxpayers is found to be 17% more than that of referent group. Legally, it is logical that the contractors can submit credit return for some period, but it is not justifiable to submit credit returns by the consultancy service providers for long period of time. The tax administration needs to find the causes of credit returns from those groups. Likewise, the probability of filing zero return by the tourism service providers is found to be lower than that of the referent group but the probability of filing credit return by those taxpayers is found to be 50% more than that of referent group. It is not justifiable to submit credit returns by the hoteliers for long period of time with some exception for initial construction and renovation of the hotel and restaurants. The tax administration needs to find the causes of credit returns from the tourism sector businessmen.

The tax administration has identified different non-compliance issues, i.e., non registration of taxable persons; registration of business for wicked interest; registration of business in the fake name; late-filing of tax returns; stop-filing of tax returns; never-filing of tax returns; non issuance of tax invoices on the taxable supply; under-invoicing of taxable supply; invoicing but not recording in the sale book; fake invoicing and non-recording of taxable transactions; excess claim of input taxes; use fake invoices to claim tax credit and tax refund; under-payment of tax liabilities; and non-payment of tax liabilities resulting in huge amount of tax arrears (Inland Revenue Department, 2018, p. 16). Moreover, a huge

number of non-filers, credit returns, and zero returns (Koirala M., 2018; Subedi, 2017; Koirala K., 2011); over and under invoicing in the customs valuation and misreporting of domestic sales as export; carousal fraud in refund are some examples of non-compliance on the part of taxpayers (Koirala M. , 2021, p. 83). Such a non-compliance may help hide taxable transaction and evade tax.

6. Conclusion

The Pearson chi-square statistic (chi-square value = 3644.922, df = 836, p = .00) is significant. The large chi-square values indicate a poor fit for the model. But in this case, the data are large; the above chi-square value is not big enough to render it poor fit. Nagelkerkes' R^2 value 0.119 indicated a average relationship between the predictors and outcome variables. The reporting behavior of the VAT registrants is found to be poor as there have been extremely high tendency of filing zero return and credit returns vis-à-vis debit returns. The reporting behavior is analyzed from five different perspectives. The perspectives were constructed into the predictor variables. It is advisable to the tax administration that she needs to review its registration and deregistration policy and to register tax potential taxable person and to register redundant taxpayers. The easy process of registration, frequent policy amnesty targeting to the non-registered taxable person to motivate them to get registered for VAT, and multiple registration thresholds have increased numbers of redundant taxpayers. The burdensome deregistration processes and less priority of the tax officials and taxpayers to undertake deregistration audit have resulted in large numbers of redundant taxpayers in the tax system that have been used up scarce resource that could otherwise be used for enforcement activities. The administration also needs to review its enforcement policy and practices so that the existing ritual and negotiated audit practices could be abandoned and risk-based and result-oriented enforcement activities can be institutionalized.

Bibliography

Due, J. F., & Friedlaender, A. F. (1997). *Government Finance: Economics of the Public Sector* (First Indian ed.). Delhi, India: Laxman Chand Arya, A.I.T.B.S. Publishers & Distributors.

Ebrill, L., Keen, M., Bodin, J., & Summers, V. (2001). *The Modern VAT.* Washington D.C. USA: International Monetary Fund.

Field, A. (2013). *Discovering Statistics Using IBM SPSS Statistics* (4th ed.). Thousand Oaks, California: SAGE Publication Ltd.

Inland Revenue Department. (2018). *Annual Report 2074/75 (2017/18)*. Kathmandu, Nepal: Inland Revenue Department.

Inland Revenue Department. (2019). *Annual Report 2075/76 (2018/19)*. Kathmandu, Nepal: Inland Revenue Department, .

Inland Revenue Department. (2022). *Annual Report 2078/79(2021/22).* Kathmandu, Nepal: Inland Revenue Department.

Khadka, R. (1989). In *VAT in Asia and Pacific Region* (p. 9). Amsterdam, The Netherland: International Bureau of Fiscal Documentation.

Koirala, K. (2011). Value Added Tax (VAT) in Nepal:A critical assessment of its performance. *The Journal of Nepalese Business Studies, 7(1)*, 63-69.

Koirala, M. (2018). Taxation: Theories and practices in Nepalese context. In *Seventh National Tax Day Souvenir Journal.* Kathmandu, Nepal: Inland Revenue Department.

Koirala, M. (2021). *Study on the implementation of public policy: A case of value added tax policy in Nepal.* Unpublished Ph.D. Desertation Report submitted to the Faculty of Management, Tribhuvan University, Kathmandu, Nepal.

Koirala, M. (2022). Filing behavior of Nepalese value added taxpayers: An empirical analysis. In *National Tax Day 2079 Smarika* (pp. 182-189). Kathmandu, Nepal: Inland Revenue Department, Government of Nepal.

Subedi, S. R. (2017). *Performance of Value Added Tax in Nepal.* Kathmandu, Nepal: Jamuna Subba.

Ukraine Invasion: Examining the Economic Future.

Adarsha Subedi *

ABSTRACT:

After the start of the invasion of Ukraine by Russia at the beginning of year, there has been a significant downturn in the world economy. This event has affected countless lives and economies all across the world. With Russia controlling the world oil market exporting 5 million barrels of crude oil a day and along with Ukraine having power over supply of food grains, iron and copper it has created a negative supply shock with increases in prices of the goods. As a result of the invasion oil prices are up to $114 from previous price of $80. Countries have imposed sanctions on Russian export, but are failing to substitute Russian oil supply. Like other countries, Nepal is facing burdens of the invasion at a household level with increase in prices of goods, food products, oils and gas. The foreign trade deficit in Nepal has forced policymakers to ban some luxury items. With this invasion, the world has been shifted into a different trajectory with estimated growth down from 3.6% to 2.6% for the world.

Keywords: Russia, Ukraine, invasion, economy, sanctions.

Background.

The invasion of Ukraine by Russia started on 24th February 2022 and is persisting for nearly a year now. Russia had occupied major cities like Kharkiv, Mariupol, Kherson Makarov, and Chernihiv while other number of cities including Donbas, Odesa, Lutsk are under heavy attack. Donetsk and Luhansk, areas recognized as part of Ukraine internationally, have declared themselves independent states and Russia immediately endorsed the so-called declaration of independence. Many sanctions have been levied by countries on Russia to stop their advancement in Ukrainian territory which has forced Russia to retreat from some regions yet the invasion is causing a lot of complications in and around the world.

Ukraine and Russia have had a challenging relationship for a few years even before the annexation of Crimea by Russia in 2014. After the dissolution of the Soviet Union in 1991 Russia and Ukraine had made close ties with each other. In the years following many of the eastern bloc countries joined NATO partly in response to regional territorial threats involving Russia such as the 1993 Russian constitutional crisis, the War in Abkhazia (1992–1993), and the First Chechen War (1994–1996) (Wikipedia, 2022).

* Bachelors in Economics, Final Year, Kathmandu University School of Arts

Ukraine sought the same in 2008 by inquiring to be a member of NATO and open to the western world. This was opposed by the Russian government. The first armed conflict started when the pro-Russian government was overthrown in Ukraine in favor of a more democratic government. This led to the annexation of Crimea and the war in Donbas. The current invasion ignited with Ukraine pushing for NATO membership. Russia is justifying its invasion as an attempt to de-nazify Ukraine.

The invasion is having serious implications in Ukraine and around the world. As the invasion continued the effects grow larger. Many people have lost their lives in the process. According to the Ukrainian government, 23 thousand people are estimated to be killed including soldiers and civilians. More than 10 million citizens have been displaced from their homes and over 4 million refugees left their homes in Ukraine and headed toward other countries (UNHCR, 2022). Most of them have fled to Poland and other European countries. This is creating refugee problems and population mismanagement in other countries. Host countries are scrambling to make new areas to provide housing and food to the victim of the invasion who has left the country. Other than the refugee problem, there are bigger consequences the world may be forced to face if the invasion continues. The looming threat of a nuclear disaster: Russia is very well equipped with nuclear weapons which it can use anytime and there are a lot of nuclear plants in and around Ukraine. Amid an invasion, the power plants might not be looked after properly and can cause radiation leaks. We can hear news of power being shut on Chornobyl nuclear plant which can have serious effects. There is also the danger of Russia using nuclear weapons if the sanctions upon them get too tight or their plan starts failing. Adding to that the use of weapons, gun fires, and burning buildings are all adding to climate change which is already worsening.

Along with the problem mentioned above, many economic implications can be felt around the world. We can see the following effects of the Russia-Ukraine fallout on the economy:

Economic Stagnation.

The main economic effect of the invasion must be the economic stagnation the world will face. The supply chain of a large number of goods around the world will be disrupted. Russia and Ukraine both are large suppliers of food and raw materials to the entire world. Russia and Ukraine together account for roughly 29% of the global wheat export market (Tan, 2022). According to Alan Holland, CEO and founder of sourcing Technology Company Keelvar, Ukraine is considered the “breadbasket of Europe,” and an invasion would result in the food supply chain getting “hit hard” causing food shortages and rise to inflation.

Wheat and corn prices were already soaring. Wheat futures traded in Chicago have jumped about 12% since the start of this year, while corn futures spiked 14.5% in the same period (Tan, 2022). Oil is also seeing inflationary prices. The price of oil has gone from $70-80 a barrel to as high as $114 a barrel (Egan, 2022). Russia also controls about 10% of global copper reserves and is a major producer of nickel and platinum (Tan, 2022). These goods may follow suit in increasing inflation.

The world economy is yet to bounce back from the effects of covid-19 pandemic and it looks like it will be a while before the economy reaches normal levels. The increase in global inflation will have the

most impact on import-based countries. They will have to pay more for the similar amount of goods they import currently. those countries will have to dive deep into foreign reserves to sustain themselves or cut their imports heavily. UNCTAD has lowered its world growth rate projection to 2.6% from 3.6% due to the current invasion and monetary tightening (UNCTAD, 2022). World Bank too has similar projections of the global growth slumping from 5.7 percent in 2021 to 2.9 percent in 2022, whilst the projected growth rate was to be 4.1% (World Bank, 2022)

Deep recessions in Russia.

Russia before the invasion of Ukraine was one of the leading economies of the world. It was the 11th largest economy with a 4.3% growth rate in the last quarter of 2021 (Juniano and Millard, 2022). Russia acted as the main supplier of many global products like food and energy. Russia exported $31.6 billion of precious metals, $12.5 billion of fertilizers, $11.7 billion worth of wood, Cereals worth $9.1 billion, and many other goods (Workman, 2022).

But now the Russian economy is sinking by the heavy attack of sanctions imposed by America, European Union and other countries. Her growth rate is projected to fall by 1.5% by 2022 and 2.6% by 2023 if the invasion continues (World Bank, 2022). The inflation is also up by 20%. Sanctions toward Russia include freezing all their assets and targeting state-owned banks and wealthy Russian individuals with ties to the government. These sanctions mean they have not been able to do business internationally and also not been able to use their assets outside the homeland. Russia has only been able to use the revenue earned from current exports and the foreign reserve stored abroad. Due to the depleting balance of payments Russia was heading towards default for the first time since 1917. They prevented the default by paying debts using their foreign reserves abroad.

Russia already has a deficit in non-energy current account hence, the decision of other countries to ban Russian oil into their country will severely damage the economy of Russia. But this decision has not fully affected Russia as countries heavily dependent on Russia still buy oil from them. Russia has received 62 billion euros from selling oil, gas, and coal in the two months since the invasion began (Harvey, 2022). Russia's stronghold over the supply of oil has benefitted them even while the sanctions are ongoing.

Even though exports from Russia have been reduced by the war and sanctions, the country's dominance as a source of gas has meant cutting off supplies and has only increased prices, which were already high because of tight supply as global economies recovered from the Covid-19 pandemic. Crude oil shipments from Russia to foreign ports fell by 30% in the first three weeks of April, compared with rates in January and February, before the invasion, according to the CREA data (World Bank, 2022).

Germany was the biggest importer in the last two months, despite repeated avowals by the government that halting dependence on Russian oil was a priority. The country paid about €9bn for imports during the period (Harvey, 2022). Italy and the Netherlands were also big importers, with about €6.8bn and €5.6bn respectively, but as those countries operate major ports, which take in products for refining and use in the chemical industries as well as for domestic consumption, many of those imports were prob-

ably used elsewhere. Not only European countries but China and India are involved in buying their oil resources from Russia. The experts are expecting the outputs of Russia to fall significantly however they maintain the position that the rising energy revenues from their allies can keep them afloat.

Depleted Ukraine's economy.

Ukraine's economy will suffer a bad fallout from the invasion. The future is still not clear but assumptions can be made. All their resources now are dedicated to defending their country. Russian Invasion is expected to Shrink Ukraine's Economy by 45.1 Percent in 2022, although the magnitude of the contraction will depend on the duration and intensity of the war (World Bank, 2022).

Emerging markets and developing countries in the Europe and Central Asia region are expected to bear the brunt according to the World Bank's latest economic update. The region's economy is now forecast to shrink by 4.1 percent this year, compared with the pre-war forecast of 3 percent growth, as the negative economic shocks from the invasion compound into the ongoing impacts of the COVID-19 pandemic (World Bank, 2022). This would be the second contraction in as many years, and twice as large as the pandemic-induced contraction in 2020.

Ukraine needs massive financial support immediately as it struggles to keep its economy going and the government running to support Ukrainian citizens who are suffering and coping with an extreme situation. The invasion has given birth to energy crisis too. Ukraine has total generating capacity of about 52 GW energy. . Of this total, about 10 GW had been lost – chiefly the 6 GW nuclear power plant at Zaporizhzhia captured by the Russians, but also the nearby thermal power plant also at Zaporizhzhia and plants taken by the Russians at Uglegorsk and Lugansk. Only one power plant had been put out of action by direct Russian attacks, the 1.2 GW facility at Ladyzhynska which is not repaired yet (Hambling, 2022). Ukrainian president Volodymyr Zelenskyy announced in a meeting with EU Commissioner for Energy that 40% of Ukraine's energy infrastructure has been seriously damaged since Russia launched its "special military operation" in February (Eruygur, 2022). Currently, more than 10 million Ukrainians are without electricity and the weather turning sharply colder from November and the night-time temperature in many parts of Ukraine can hit lows of -10C (14F) and even -20C causing heat problems for the citizens of Ukraine (Sabbagh, 2022). President Zelenskyy has stated the need for 7 billion a month to make up for economic losses (Jiminez, 2022). Ukraine has been offered support by other nations but mostly comes in the form of military aid.

Russian oil ban and repercussions in other countries.

The sanctions imposed not only affect Russia but also negatively impact the countries imposing the sanctions. Especially the Europe region and its economy will be more vulnerable to these sanctions. As already mentioned mainly Eastern Europe is facing huge impacts. The European Union does a lot of business with Russia. Several large European countries like Germany and Italy are heavily dependent on Russian gas. They are still reliant on Russian gas. Due to the Russian stronghold on the oil market, these countries are facing even higher prices on the import of gases with limited supply.

Germany's economy is now expected to expand by only 2.1 percent this year, down from 3.8 percent previously, while Italy's growth will be 2.3% compared to an earlier forecast of 3.8 percent (Pandey, 2022). They have a direct pipeline connection with Russia for the supply of gas. Thus, substituting will take a substantial amount of time. EU is stepping up efforts to rapidly diversify its basket of energy providers and is reaching out to other gas exporters such as the US, Norway, Qatar, Azerbaijan, Algeria, Egypt, Turkey, Japan, and South Korea. European countries may have to divert more ships of Liquid Nitrogen Gas (LNG) in their direction, coming from the US. Although LNG is regarded as the cleanest of the fossil fuels, it is a fossil fuel nonetheless and therefore contributes to irreversible climate damage. While this may fill a gap in the short term, experts say there is not enough LNG to meet all of Europe’s energy needs (Campbell, 2022).

Germany is specifically looking to import LNG from Qatar and buy gas from other European nations. Europe’s biggest economy may also build two of its LNG terminals domestically. Italy is looking into increasing gas supplies from Algeria. Algeria, which has a pipeline connection to Spain and Italy with a large LNG terminal at Skikda, boosted oil and gas output last year by 5 percent. This pipeline to Italy could even have spare capacity that could be used to increase supply to Europe as a whole.

Controversially, there are suggestions of reactivating the old coal mines with much concern from the climate activists. Even though using coal will only be a very short-term solution. Countries are also trying to ramp up their renewable source of energy as soon as possible because it is climate friendly and not dependent on resources and technology outsourcing. Germany has started focusing on its solar and wind projects to reduce its dependency on Russian fuels. Nuclear power is also a clear possibility. Nuclear generation rose by 6 percent in 2021 compared with 2020 and has been the largest contributor to electricity generation in Europe since 2014 (Harvey, 2022). The setback at the moment is that numerous nuclear power plants have reached the end of their life cycles and it is expensive to rebuild them. Their operational lifetime is only around 40 years.

On the other hand, United State of America is trying to buy non-Russian natural gas from other parts of the world to keep up with demand, along with using their reserves. The USA had tapped into its reserves which can only be invoked by the president to offset the increasing oil prices. American President Joe Biden announced that the United States would release more than 180 million barrels of oil from its strategic petroleum reserve over the next six months, the US president hailed it as a historic move that would lower fuel prices in the US. Much like the US, Europe, Japan, and others are expected to join in releasing more from their reserves, adding about 30 to 50 million barrels to the world market over the six months (Roberts, 2022).

Russia is the world’s third largest oil producer, exporting 5 million barrels of crude a day, or about 12 percent of the global market, according to the International Energy Agency (IEA). About 60 percent of Russian oil goes to Europe and 20 percent goes to China (IEA, 2022). The agency also has estimated that sanctions and private-sector decisions not to buy from Russia will take 2.85 million barrels of Russian oil per day off the world market. Robert McNally, president of the Washington-based consultancy Rapidan Energy Group suggests the reduction in supply will be even higher at about 3 million barrels a day (Roberts, 2022). For their part, the 13 OPEC nations, after cutting output in response to the pan-

demic slowdown, are sticking with their hard-fought 2021 agreement that calls for increasing supply by four hundred thousand barrels a month.

Fractionalized Globalization.

A quarrel between two countries does not bode well for international relationships between any other countries. Globalization is the word used to describe the growing interdependence of the world's economies, cultures, and populations, brought about by cross-border trade in goods and services, technology, and flows of investment, people, and information. Countries have built economic partnerships to facilitate these movements over many centuries. Globalization has three main dimensions: Economic, Political, and Cultural Globalization. Disagreement in political globalization slowly creeps into other dimensions of globalization as well. This starts fractions between countries of different ideas and political views. The fraction is evident in the current invasion of Ukraine, where pro-democratic countries take their stance against invasion, and countries like Bulgaria aligned themselves with Russia. Not only political, economically too fractions can be identified as China and India are buying their oil from Russia still while other nations have placed sanctions on it. The small crack seen at present is a risk that may create a big fracture in the future. This activity will turn back the progress made by globalization.

Impact in Nepal

Nepal still being far from all the action is bearing heavy burdens of the invasion. Nepal is mostly reliant on imported products from foreign countries. Goods and services of almost 41.5 percent of total GDP are imported by Nepal to sustain the economy (WITS, 2017). The top imports of Nepal are refined petroleum, petroleum gas, broadcasting equipment, and food products, (OEC, 2021). Now with the invasion, the inflation of baskets of goods has been increasing rapidly. The cost of importing goods has increased a lot. Without the invasion angle, Nepal already faced the problem of limited foreign reserves. Nepal does not have enough foreign reserves to sustain itself for even a year. The invasion is just adding to its problems. The policymakers have come up with a solution to ban the import of all kinds of readymade liquor, readymade cigarettes and tobacco products, and snacks like potato chips, for consumption until foreign exchange recuperates. The government has temporarily banned the import of diamonds, mobile sets that are worth more than $600, and color televisions over 32 inches. Likewise, imports of liquor items, jeeps, cars, and vans [except ambulances and vehicles that carry dead bodies], motorcycles above 250 cc, all kinds of toys, and playing cards have also been banned. Central Bank has also slashed the daily import quota of gold to 10kg (TKP, 2022). Nepal needs to focus on more work like import substitution and attracting foreign tourists to increase foreign reserves to improve its economic position.

Through this invasion, we can see the global level effect on the lives of people and economies of the countries. The longer the invasion lasts the bigger the damages need to be fixed. The faster the conflict stops, the sooner we can start the recovery. The greatest harm economically, infrastructural, and human loss-wise is likely to be felt by Russia and Ukraine. But their echo has been felt around the world in the form of economic stagnation, refugee problems, and energy cuts. Thus, there are many future outlooks we can work on to make everything normal but the first effort starts with negotiations and ceasing the invasion.

References

Campbell. M. (2022), What are Europe's energy alternatives now that Russian gas is off the cards? Euronews.green

Egan. M (2022), Oil briefly tumbles below $100 a barrel. That's good news for gas prices, CNN.

Eruygur. B. (2022), Ukrainians face power outages in multiple regions due to Russian attacks, Anadolu Agency.

Hambling. D. (2022), Blacking Out: Will Russian Strikes Cut Off Ukraine's Power Supply?, Forbes.

Harvey. F. (2022), Russia doubles fossil fuel revenues since the invasion of Ukraine Began, The Guardian.

IEA (2022), Russian supplies to global energy markets, IEA, Paris https://www.iea.org/reports/russian-supplies-to-global-energy-markets

Jimenez. J. (2022), Ukraine needs up to $7 billion in support per month, Zelensky says, NYTimes.

Juniano. P. S & Millard. S. (2022), What is the Economic Impact of the Russia-Ukraine Conflict? National Institute of Economic and Social Research UK.

OEC. (2021), Observatory of Economic Complexity Country Data.

Pandey. A. (2022), IMF slashes global growth outlook amid Ukraine war, Deutsche Welle.

Roberts. W. (2022), Why Biden's release of US oil reserves won't end pain at the pump, AL JAZEERA.

Sabbagh. D. (2022), Kyiv facing 'sharp deterioration' in electric supply after Russian strikes, The Guardian.

Tan. W. (2022), How a Russian invasion of Ukraine, the 'breadbasket of Europe,' could hit supply chains, CNBC.

TKP (2022), Nepal bans imports of luxury goods amid dwindling forex reserves, The Kathmandu Post.

UNCTAD (2022), Ukraine war cuts global growth prospects by 1%.

UNHCR (2022), Ukraine Refugee Situation.

Wikipedia (2022), Russo-Ukrainian War.

WITS. (2017), Trade Summary for Nepal. World Integrated Trade Solution.

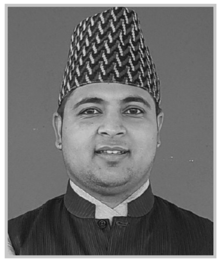
World Bank (2022), Russian Invasion to Shrink Ukraine Economy by 45 Percent this Year.

World Bank (2022), Stagflation Risk Rises Amid Sharp Slowdown in Growth. World Bank Press Release.

Workman. D (2022), Russia's Top 10 Exports, World's Top Exports.

Food Imports in Nepal: Issues and Possible Remedies

Prajjwal Dhungana *



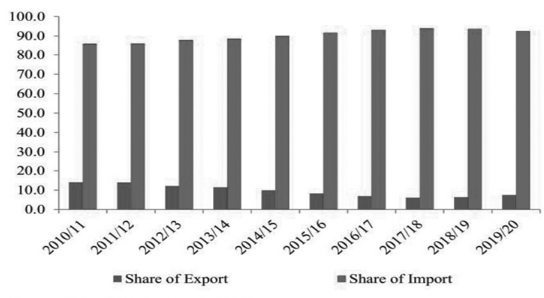
ABSTRACT

Nepal once was an exporter of cereals to other countries. But with time the trade deficit has been increasing in most of the goods and commodities. Particularly food products comprise the largest share of imports in Nepal. Also, Nepal depends on India for the majority of food products in comparison to other nations. The present context of food imports in Nepal is unbalanced and highly dependent on few trading partners. This situation indicates a near food crisis in the country. In order to mitigate such a situation, Nepal should bring reforms in agriculture, change its spending behavior, diversify the trade and specialize and trade on the goods it is good at. It is of crucial importance to invest and strengthen the foundation of the nation in the agriculture sector to achieve the imagined happy and prosperous Nepal.

Keywords: *Food imports, Agriculture, Dependence, Diversify, Specialize*

Introduction

Nepal is a landlocked country in the transition phase of graduating from a Least Developed to a Developing Nation. It is bordered by two rising economies in the globe namely India and China. Throughout history, Nepal has been involved in international trade activities with these nations particularly India as well as other countries all around the globe. Nepal has a comparative advantage over very few goods such as Large Cardamom, Ginger, Tea, Medicinal and Aromatic Plants, Leather, etc. In order to fulfill the day-to-day requirements of different goods and services, it relies heavily on imports.



Source: Nepal Rastra Bank. 2021

* Prajjwal Dhungana is an undergraduate student (Senior) of Economics at Kathmandu University School of Arts. He is currently exploring different fields of economics with policy implications.

Graph 1: Share of Export and Import in Nepal.

Table 1 shows the trend of export and import in Nepal in the last decade. It can be found that the share of export though minimum has decreased over time. In contrast, the share of imports has been increasing persistently over the years. In 2019/20, import comprises around 90 percent of total trade while the export is only around 10 percent. According to the Annual Report of NRB 2020/21, the ratio of export to imports in 2020/21 stood at 9.2 percent.

Throughout history, Nepal has been known as an agricultural country. It is an irony that Nepal is becoming a country dependent on food imports to meet its domestic demand. According to Prasain(2020), there has been a 65% jump in the import of key agricultural products between 2015/16 to 2019/2020. We have been exporting rice from India, soybeans from the United States, garlic from China, chilies from Vietnamese, and lentils from Tanzania. It is a disappointment that we are required to import major staple foods making Nepal a highly dependent country. This article provides the status of food imports in Nepal, problems, and possible mitigation measures.

Historical Perspective

It has to be noted that Nepal was the exporter of many agricultural commodities particularly cereals in history. Table 1 provides a quantitative analysis of the evolution of production, consumption, and trade of cereals in Nepal over three decades.

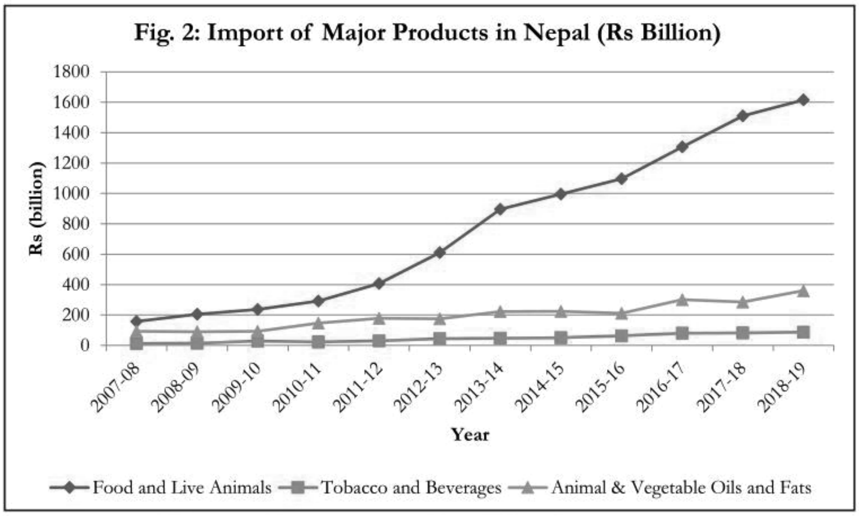
Table 2: Production, availability and consumption of cereals in Nepal
('000 Mt;, annual average in five yearly period, except 2001 and 2002)

Year	Production	Import	Export	Net import as % of availability	Consumption	Per capita Consumption (Kg)
1971-75	2809	4	166	-6.5	2029	157.8
1976-80	2812	14	60	-1.7	2272	159.3
1981-85	3186	50	45	0.1	2701	169.9
1986-90	4083	41	10	0.7	3422	192.0
1990-95	4478	45	2	0.9	3805	190.6
1996-00	5361	89	23	1.3	4198	187.7
2001	5733	55	12	0.7	4662	193.8
2002	5839	38	10	0.5	4773	193.9

Source: Pyakuryal, B., YB Thapa and D. Roy. 2005. Trade Liberalization and Food Security in Nepal. MTIT Discussion Paper No 88. IFPRI, Washington DC. Table 3, page 6.

Table 1: Evolution of production, consumption, and trade of cereals in Nepal. ('000 Mt)

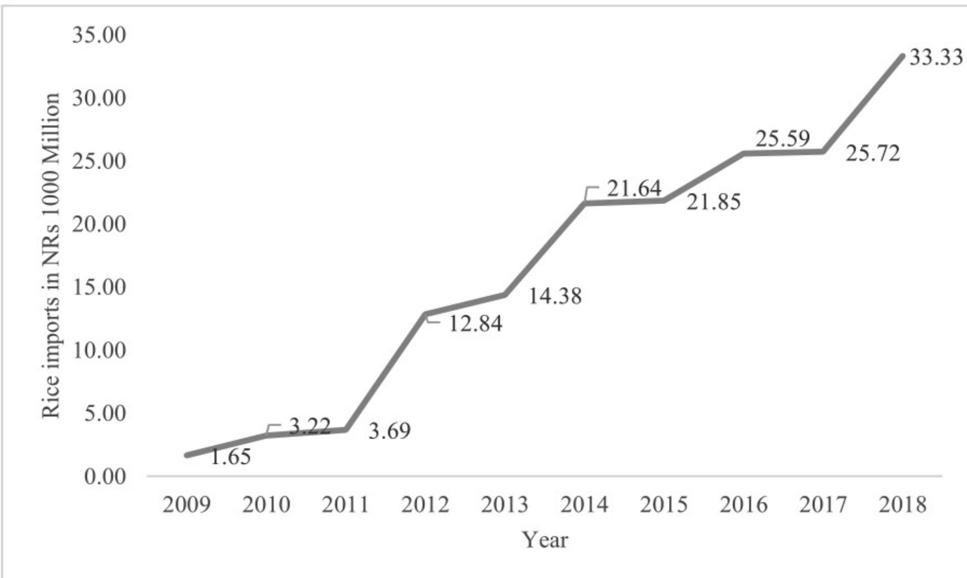
Although the production of cereals has increased over time, the amount of export has decreased while import has increased significantly. The net import which was -6.5% in 1971-75 increased to 0.5% in 2002.



Data source: Economic Survey (2019/20. p.72 Annex)

Graph 2: Import of Major Products in Nepal(In Billion Rs.)

According to Graph 2, the imports of food products and livestock have grown exponentially over the last decade in the context of Nepal. For comparison, the imports of other products such as Tobacco and Beverages and Animal and Vegetable Oils and Fats have been taken as reference. The imports of these products have been steady over the years. This shows a higher dependency of Nepal on food products relative to other commodities.



Graph 3: Import of Rice in Nepal.

Graph 3 shows the forever-increasing upward trend in the import of Rice in Nepal from 2009 to 2018. Clearly with population growth, we have been dependent on other countries for the fulfillment of staple food requirements as well.

Data source: Calculated based on data available on 'World Integrated Trade Solutions' (https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/NPL/Year/2017/TradeFlow/EXPIMP/Partner/all/Product/16-24_FoodProd).

Graph 4: Import of Food Products by Country (%).

(Blue: South Asia, Orange: India, and Grey: Other nations*, Source: World Integrated Trade Solutions)*

Graph 4 presents the historical analysis of the import of food products by countries in Nepal. It is found that Nepal has been highly dependent on India in the context of food imports. Although the share of food imports has diversified among other South Asian nations as well as other countries in today's age, the diversification is quite nominal where India alone accounts for around two-third percentage of food imports.

From the above historical perspective, it can be inferred that the status of food imports in Nepal has become quite unstable over the years. In short, in case of an economic blockade by India, the entire country may experience famine and mass starvation.

Present Status

Let us discuss the present status of food imports in Nepal with the help of Table 2. In order to put the import data in perspective, we are using export data as well in this context. In 2019/2020, 33.65 billion rupees worth of Paddy/Rice was imported in front of mere export of 9 million rupees. Similarly, there was an import of maize equivalent to 14.75 billion rupees, wheat of 7.91 billion, and other food grains of 571 million rupees in contrast to very nominal export. Thus, we are importing cereals for 57 billion rupees. In addition, Nepal imported wheat flour and other related goods equivalent to 1.38 billion rupees.

Similarly, in 2019/2020 11.38 billion rupees of spices were imported into Nepal. Similarly, 77 million rupees worth of tea and 119 million of coffee were imported in the same year. In context to fat and oil, there was an import of 50.25 billion rupees. Moreover, there was an import of 4.28 billion rupees worth of sugar and sugar products in the same year.

Nepalese people imported Nuts and Fruits worth 21 billion rupees alone. In context to Vegetables and pulses, there was an import of 33 billion rupees. In the same way, dairy and related products accounted for 2.26 billion rupees of import. In context to meat and fish, there was an import of 1.93 billion rupees. Interestingly tobacco and related products worth 3.28 billion were also imported in the year 2019/2020.

Table 2: Present Status of Exports and Imports of Agricultural Commodities (In 10 million)

Goods	2018/19		2019/20		By mid-March			
					2019/20		2020/21	
	Import	Export	Import	Export	Import	Export	Import	Export
Live animals	409.9	1.0	95.6	0.9	95.6	0.9	110.6	0.0
Meat	16.0	21.8	6.0	4.2	5.9	3.8	1.9	0.5
Fish and sea creature	189.4	0.1	176.5	0.0	162.7	0.0	117.5	0.0
Readymade fish meat	10.5	0.0	10.8	0.0	9.0	0.0	4.3	0.0
Dairy products and livestock food products	196.5	26.9	226.0	3.8	174.1	1.6	136.4	11.0
Live plants and flowers	20.9	0.5	26.9	0.5	21.4	0.5	17.5	0.5
Vegetables and pulses	2866.5	143.3	3305.7	107.3	2339.4	101.5	2500.2	42.7
Nuts and fruits	1810.6	0.9	2074.6	0.9	1690.3	0.7	1231.4	1.3
Tea	11.8	320.4	7.7	278.3	7.2	186.6	12.2	300.2
Coffee	9.8	10.0	11.9	5.8	10.6	5.2	7.6	5.5
Spices	1142.4	504.4	1137.8	468.2	769.1	380.4	600.1	553.1
Paddy/Rice	3259.5	0.4	3365.1	0.9	2390.6	0.9	3515.3	0.0
Maize	1294.7	0.0	1475.3	0.0	1183.2	0.0	1112.7	0.0
Wheat	580.7	0.0	790.8	0.0	469.5	0.0	785.9	0.0
Other food grains	45.4	2.1	57.2	0.8	39.1	0.7	55.6	0.1
wheat flour and Others	168.4	5.2	137.5	6.4	110.5	3.8	120.0	5.0
Feed of livestock	1664.6	345.9	1512.6	319.5	1141.7	230.5	1472.4	290.6
Tobacco and its products	289.7	16.3	328.4	11.6	234.1	9.3	189.9	6.6
Leather	6.9	52.0	6.3	17.8	5.9	15.8	3.9	7.8
Fat and oil	3712.0	1295.2	5024.8	3119.7	3736.0	2469.5	4202.6	2412.6
Sugar	92.6	0.2	245.7	0.0	176.4	0.0	800.5	0.0
Sugar products	220.1	11.3	181.8	9.2	140.0	8.2	144.5	1.1
Silk	45.8	0.0	41.3	0.1	32.3	0.0	29.8	0.0
wool	412.5	1.9	314.1	0.7	268.0	0.6	225.8	1.4
Cotton	786.6	0.4	683.4	0.1	560.4	0.1	707.3	0.2
Jute and other Fibres	316.5	331.0	290.4	351.2	266.0	259.2	388.0	324.0
Other agriculture goods	3713.5	944.5	3754.3	811.6	2822.3	618.5	2787.2	665.6
Total	**23293.6**	**4035.7**	**25288.7**	**5519.5**	**18861.3**	**4298.4**	**21281.2**	**4629.8**

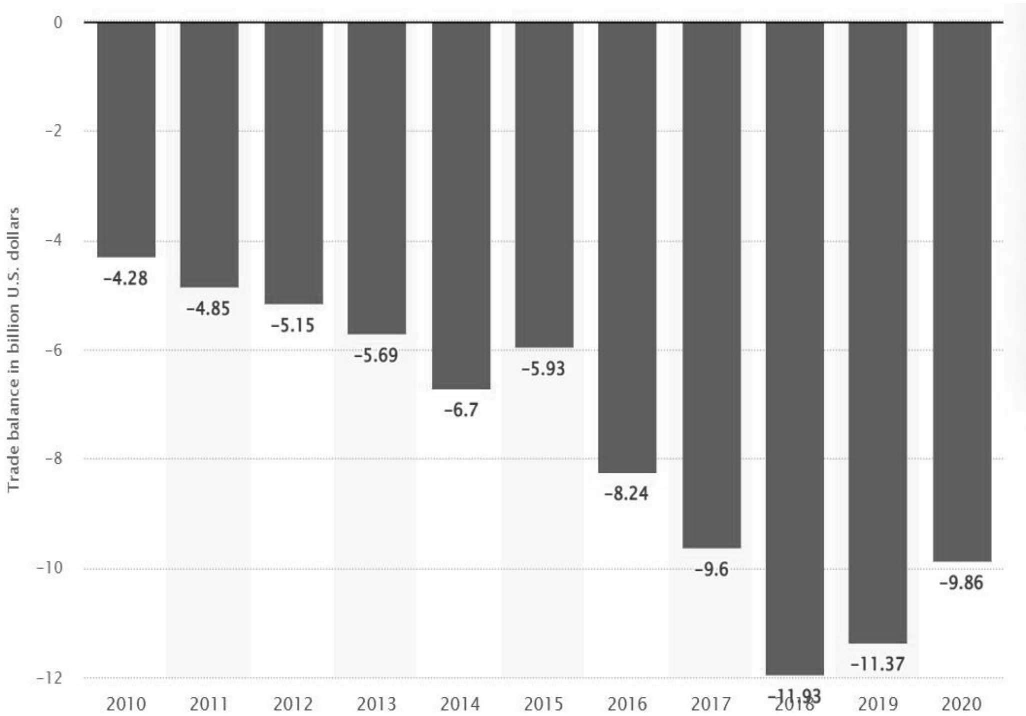
Source: Calculated from the statistics of Department of Customs, 2021

Issues

After studying the history and present context of food imports in Nepal, it is of paramount importance to understand the issues revolving around the food trade in the country. The following threats are found while evaluating the historical and present context of food imports in Nepal.

a. Rising trade deficit

The problem of rising trade deficit has been prominent in today's context. The rising trade deficit of Nepal may ruin the internal resources of the country and make it poorer, unequal more unstable in the coming years. Graph 4 presents the increasing trade deficit in the country. For example, the trade deficit in the year 2020 was -9.86 billion US dollars. Similarly, the ratio of trade deficit to GDP stood at 32.8 percent in 2020/21 compared to 28.1 percent in the previous year according to the annual report of NRB 2021/22.



Graph 5: Trade deficit in Nepal. (Source: Statista 2020)

b. Uneven increase in food imports

From Graph 2, it was explicit that the proportion of food imports has grown exponentially in recent years. It suggests that a higher share of income has been spent on fulfilling the daily requirements of food in the country which is short-term and does not provide a return. Trade deficit as a result of the import of capital goods is completely reasonable since it contributes to the future economic base of the country but the unnecessary increasing trend of food imports suggests the lack of investment expenditure in the country.

c. An unhealthy dependence on India

Graph 3 portrays the uneven dependence on India in the context of fulfilling daily requirements of food. The dependence is parasitic and may result in uneven consequences in the future. A slight change in the food ecosystem of India will be mirrored in Nepal as well which is quite unhealthy and hazardous.

d. Near food crisis

Preceding factors such as rising trade deficit, high food expenses, and unhealthy dependence on India suggest a near food crisis in Nepal. In absence of investment one day, no income may be able to support the increasing food imports. Similarly, poor international relations with India may destroy food security in Nepal. An economic blockade may result in mass starvation and chronic famine in Nepal. Moreover, food insecurity in India can be translated into food instability in Nepal disrupting other economic activities in the country.

Remedies

The remedies to these threats are discussed below:

a. Reforms in agriculture

The only solution to decrease rising trade deficits, especially in the context of food is to initiate reforms in agriculture. Modernizing the field of agriculture through the introduction of various new technologies to the inclusion of people of all communities is vital to bring reforms in agriculture. Plans and programs to increase agricultural productivity are a must for making Nepal a country independent in food.

b. Change in behavior

The rising food imports suggest that the food behavior of Nepalese has gotten worse. People instead of consuming local commodities are seeking foreign products which are expensive. Moreover, Nepalese people have become complacent in starting new enterprises and ventures. Thus, there should be a drastic shift in the behavior of people and food products should be substituted for sustainable investment products. In this way, we can reduce the over-dependence on other countries for food.

c. Diversification of trade

Instead of importing the majority of products from India, we have to look for strategies in order to diversify the trade with many countries. In today's time of trade liberalization where trade with any number of countries is possible, we need not depend only on India. This will reduce our risk of food insecurity in case anything happens on the side of India and also improve our relations with other countries with whom we are willing to trade.

d. Specialization

In today's age of science and technology, the country should work on the specialization of niches. Nepal has been known for some special products from tourism, hospitality services, and physical products as well. Government as well private sector should look for promoting these and gaining a comparative advantage over these products. Further, there may have come a time to develop other areas of expertise with changing world as well such as Information Technology, yoga, Ayurveda, etc where Nepal can excel given its landlocked status.

Conclusion

Agriculture has been a lifeline to the Nepalese Economy for a long time in history. It is difficult to imagine the successful transition of the country to a higher level of development without proper advancement of agriculture. However, rising food imports have been a major concern for Nepal. It has lost its independence in major agricultural products and is entrenched in various issues such as heavy reliance on India, and less production due to the unavailability of inputs such as fertilizer. This

situation, if persists for a long time can destroy the economic and social health of the country and may even lead the country to an unforeseen food crisis. Thus it is right time to bring reforms in agriculture as well as the consumption habits of individual Nepalese so as to combat rising food imports and develop independence in agriculture.

References

1. Adhikari, J. & Shrestha, M. & Paudel, D. (2021). Nepal's growing dependency on food imports: A threat to national sovereignty and ways forward. Public Policy Review. 1. 68-86.
2. Prasain, S. (2020). Nepal’s overall imports have gone down but agriculture import continues to expand, hitting a record Rs 250 billion. The Kathmandu Post. https://kathmandupost.com/national/2020/07/27/nepal-s-overall-imports-have-gone-down-but-agriculture-import-continue-to-expand-hitting-record-rs-250-billion
3. MoF – Ministry of Finance (2020). Economic Survey 2020, Kathmandu: Government of Nepal
4. MoF – Ministry of Finance (2021). Economic Survey 2021, Kathmandu: Government of Nepal
5. Pyakuryal, B., Roy, D., & Thapa, Y. (2010). Trade liberalization and food security in Nepal. *Food Policy*, *35*(1), 20–31. https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2009.09.001