ISSN 2661-6394

# RAJASWA

# राजस्व

## The Nepalese Journal of Public Finance Management


| वर्ष ४२ | अङ्क २ | २०७८ पुष |
|---|---|---|
| Year 42 | Volume 2 | 2022 January |


नेपाल सरकार

अर्थ मन्त्रालय

सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन तालिम केन्द्र

हरिहरभवन, ललितपुर

**सम्पादक मण्डल**

दीर्घराज मैनाली

चण्डी प्रसाद घिमिरे

युवराज आचार्य

ओम प्रसाद रिजाल

निरञ्जन ज्ञवाली

**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 विभिन्न किसिमका तालिम कार्यक्रम र अन्य गतिविधिहरू यिनै उद्देश्य प्राप्तितर्फ परिलक्षित रहेका छन्।

सार्वजनिक वित्तको क्षेत्रमा कार्यरत जनशक्तिको लागि सेवाप्रवेश, सेवाकालिन, 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 महत्वपूर्ण अभिलेखहरू संग्रह गरी सुरक्षित रूपमा राखेर अभिलेख केन्द्र **(Documentation Centre)** को रूपमा विकास गर्ने र सक्षम, प्रशिक्षित र उत्प्रेरित प्रशिक्षकको माध्यमबाट तालिम कार्यक्रमको प्रभावकारिता अभिवृद्धि गर्ने रणनीतिक लक्ष्यहरूका साथ तालिम केन्द्रले आफ्ना क्रियाकलापहरू सञ्चालन गर्दै आएको छ।

यस केन्द्रको स्थापना कालदेखि नै प्रकाशन हुँदै आएको "राजस्व पत्रिका" को प्रकाशन कार्यलाई निरन्तरता प्रदान गर्दै सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनका समसामयिक विषयहरूलाई समेटेर प्रकाशित "राजस्व पत्रिका" को २०७८ पुष अंक सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनका बहुआयामिक विषयहरूमा अभिरुची राख्नु हुने सबै पाठकवर्गको लागि उपयोगी हुने अपेक्षा र विश्वास गरिएको छ।

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

धन्यवाद !

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

# लेखकवर्गहरूमा अनुरोध

- 'राजस्व' पत्रिका पुस र असार महिनामा गरी सामान्यतया वर्षमा दुई अंक प्रकाशित हुन्छ । प्रत्येकअंकमालागि लेख रचना, पठाउँदा क्रमशः मंसिर र जेठ मसान्तभित्र सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन तालिम केन्द्रमा प्राप्त भइसक्ने गरी पठाउनु पर्नेछ ।

- 'राजस्व' पत्रिकामा राजस्व, सार्वजनिक वित्त, आर्थिक, प्रशासनिक, व्यवस्थापन, विकास, उद्योगएवं वाणिज्य र समसामयिक विषयहरूमा लेखिएका मौलिक तथा अनुसन्धानात्मक लेख रचनालाई प्राथमिकता दिइनेछ ।

- अन्यत्र प्रकाशनका लागि नदिइएका लेख रचनामात्र यस पत्रिकामा प्रकाशनार्थ उपलब्ध गराई दिनुहुन र प्रकाशन नभएमा वा नहुने जानकारी पाएपछि मात्र अन्यत्र प्रकाशनार्थ दिनु हुन अनुरोध गरिन्छ । अस्वीकृत लेख रचना फिर्ता हुने छैन ।

- लेख रचना **A4** आकारमा नेपालीमा **युनिकोड कालिमाटी फन्ट (११ प्वाइन्ट)** र अंग्रेजीमा **Times New Roman(12 pts)** फन्टमा कम्प्युटर टाइप गरी सोको सफ्टकपी यस केन्द्रमा उपलब्ध गराउनु पर्ने वा इमेल मार्फत **info@pfmtc.gov.np** मा पठाउन सकिने छ । लेख रचना पठाउँदा आफ्नो संक्षिप्त परिचय (वायोडाटा) सहित सम्पर्क नम्बर, ठेगाना, इमेल र पासपोर्ट साइजको फोटोसमेत उपलब्ध गराइ दिनु हुन अनुरोध छ ।

- लेख रचनामा व्यक्त गरिएका विचार एवं धारणा लेखकका स्वतन्त्र एवं निजी अभिव्यक्ति भएकोलेयस सम्बन्धमा लेखक स्वयम् जिम्मेवार हुनु हुनेछ । यसको लागि यस तालिम केन्द्र र सम्पादकमण्डल जवाफदेही हुने छैन ।

- "राजस्व पत्रिका" मा प्रकाशित लेख रचनाका लागि पारिश्रमिकको व्यवस्था गरिएको छ।

**–सम्पादक मण्डल**

# विषयसूची

## नेपाली खण्ड

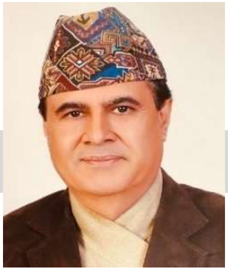

| | | |
|---|---|---|
| आर्थिक वक्रहरु र आर्थिक अवस्था मापनमा यसको महत्व | डा. राजन खनाल | १ |
| संघ प्रदेश र स्थानीय तहहरुबीच योजना, बजेट र राजस्वको अन्तरसम्बन्ध | डा. दामोदर रेग्मी | १७ |
| स्थानीय करः अवधारणा, औचित्य र नेपालमा यसको अभ्यास | गोपीनाथ मैनाली | २८ |
| नेपालको पूँजीगत खर्चको प्रवृत्ति र यसको अन्तर्य | झक्कप्रसाद आचार्य | ४४ |
| भ्रष्टाचार र सार्वजनिक प्रशासनः नेपालको सन्दर्भ | डा. नारायणप्रसाद रेग्मी | ५४ |
| परिपालना लेखापरीक्षणका सैद्धान्तिक पक्ष | घनश्याम पराजुली | ६७ |
| सार्वजनिक क्षेत्रमा पुँजीगत खर्चको अवस्थाः समीक्षा र विश्लेषण | नवराज ढुङ्गाना | ७९ |
| नेपालको कर प्रशासन र विद्युतीय रूपान्तरण | अर्जुन प्रसाद भट्टराई | ८९ |
| बजेट कार्यान्वयनको समीक्षा एवं चुनौतीहरू | नारायण अधिकारी | ९८ |
| द्वन्द्व, शान्ति र विकासबीच अन्तरसम्बन्धः एक चर्चा | गम्भीर बहादुर हाडा | १०७ |
| नेपालमा सार्वजनिक संस्थानको अवस्था र सुधारका क्षेत्र | इन्द्रबहादुर देवकोटा | १२१ |
| उपभोक्ता समितिमार्फत गरिने खरिद अभ्यासको समिक्षा | भुवन प्रसाद काफ्ले | १३३ |
| नेपालमा जनमुखी कार्यसम्पादन मूल्यांकनको औचित्य र भावी कार्यदिशा | रुद्र प्रसाद भट्ट | १३८ |
| नयाँ सार्वजनिक शासनः सार्वजनिक व्यवस्थापनको नविन अवधारणा | तोमनाथ उप्रेती | १४८ |
| अन्तर्राष्ट्रिय कर र नेपालको सन्दर्भ | विमल सापकोटा | १५९ |
| सरकारी खरिद सेवा कार्यालयको अवधारणा तथा औचित्य | प्रकाश पुडासैनी | १६८ |
| गरिबीः अवस्था, व्यवस्था र निराकरणका उपायहरू | युवराज आचार्य | १७४ |
| संघीय ईकाइहरूमा बढ्दो भ्रष्टाचार र मर्यादित सार्वजनिक प्रशासनको अपेक्षा | भुवन पाण्डे | १८५ |
| सार्वजनिक संस्थानमा संस्थागत सुशासन | कमला खरेल | १९१ |
| नेपालमा वित्तीय संघीयताको व्यवस्था र अवस्था | विष्णुहरि बराल | २०१ |
| नेपालको संघीय शासन प्रणालीमा वित्त व्यवस्थापनका चुनौती र समाधानका उपाय | कृष्णमणि पराजुली | २१२ |
| नेपालमा धितोपत्र बजारको विकास र अर्थतन्त्रमा योगदान | सागर ढुङ्गेल | २२२ |
| मुद्रास्फीति (Inflation) | तीर्थ बस्नेत | २२९ |
| ॐ रहस्य र ध्यान | लक्ष्मण आचार्य | २३९ |

## English Section


| | | |
|---|---|---|
| Change in the Civil Service: Reasons, Resistance and Remedies | Lal Shankar Ghimire | २४७ |
| A Review of Fiscal Federalism in Nepal: Expenditure Autonomy and Resource Adequacy Perspective | Dhani Ram Sharma | २५३ |
| Nepal Financial Reporting Standards (NFRS), A Key Contributor to a Sound Public Financial System | Madan Krishna Sharma | २६० |
| Public Audit, Social Audit and Governance | Ajaya Kumar Sapkota | २६५ |
| Operation of Corruption in Nepal Especially Asset Declaration | Gorakh Shahi | २७९ |
| Training, Lecturing, Consulting and their Areas | Dr. Suman Kumar Regmi | २८६ |
| Accelerating the Application of Financial Inclusion: The Trend Analysis in the Nepalese Initiatives | Mr. Baburam Bhul | २९४ |

# नेपाली खण्ड

# आर्थिक वक्रहरु र आर्थिक अवस्था मापनमा यसको महत्व



डा. राजन खनाल*

## सार

कुनै पनि देशको आर्थिक विकासले सो मुलुकको समृद्धिको अवस्थालाई संकेत गरेको हुन्छ । हरेक मुलुकको लागि सो मुलुकको अर्थतन्त्रको अवस्था मापन गरिरहनु एउटा नियमित तर महत्वपूर्ण कामको रूपमा रहेको हुन्छ । अर्थतन्त्रका उपसमूहहरु बीच निरन्तर क्रिया र प्रतिक्रिया भइरहेको हुन्छ । ती उपसमूह बीचको सम्बन्ध विश्लेषण गर्ने सम्बन्धमा अर्थशास्त्रीहरुले विभिन्न समयमा नवीन अवधारणाहरुको विकास गरेका छन्। अर्थतन्त्रका उपक्षेत्रहरु बीचको सम्बन्धमा मापनमा आर्थिक वक्र रेखा (Economic Curve) को प्रयोग गरिदैं आएको छ। आर्थिक वक्रले अर्थतन्त्रको एउटा पक्ष र अर्को पक्ष बीच कस्तो ज्यामितीय सम्बन्ध बनाउँछ भनेर विश्लेषण गरेको हुन्छ।यो लेखमा अर्थतन्त्रको अवस्थाको विश्लेषणमा धेरै प्रयोग हुने केही महत्वपूर्ण आर्थिक वक्र (Economic Curve)लाई प्रस्तुत गरिएको छ । यसका साथै नेपालको वर्तमान आर्थिक अवस्थामा यी आर्थिक वक्र सम्बन्धलाई हामीले विश्लेषण गर्दै कसरी सही बाटोमा ल्याउनु आवश्यक छ भन्ने विषयमा पनि चर्चा गरिनेछ ।

*शब्द कुञ्जि:आर्थिक वक्र, अर्थतन्त्र,ज्यामितीय रेखा, करका दर, मुद्रास्फिति, व्यापार घाटा, आर्थिक असमानता, प्रतिव्यक्ति आम्दानी, भुक्तानी सन्तुलन।*

## प्रवेश

कुनै पनि मुलुकको अर्थतन्त्र कुन बाटोमा हिडिरहेको छ भनेर समय समयमा त्यसको मूल्याङ्कन एवं परीक्षण गर्ने गरिन्छ । समग्र अर्थतन्त्रमा अर्थतन्त्रका उपसमूहमा रहेका पक्षहरु बीच एकआपसमा कसरी प्रभावित हुन्छन भनेर अर्थशास्त्रीहरुले निरन्तर रूपमा अध्ययन एवं अनुसन्धान गरी कुनै मान्यतालाई स्थापित गरेका छन् । यस सन्दर्भमा अर्थशास्त्रीहरुद्वारा विकास गरिएका आर्थिक वक्र (Economic Curve)लाई ज्यामितिय आधारमा विश्लेषण गरी मुलुकको आर्थिक अवस्था मापन गर्ने महत्वपूर्ण औजारको रूपमा लिदैं समय समयमा अर्थतन्त्रका आपसी विषयहरु बीचको अवस्था आंकलन गर्ने गरिन्छ। अर्थशास्त्रीहरुबाट लामो समयको

*कार्यकारी निर्देशक, नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान

अध्ययन र अनुसन्धानबाट प्रतिपादन भएका केही महत्वपूर्ण आर्थिक वक्रहरुका विषयमा यो लेखमा चर्चा गर्न खोजिएको छ। हरेक मुलुकका राजनीतिक प्रणाली, सरकार, नीति निर्माताहरु, स्वतन्त्र विज्ञहरु, नियामक निकायहरुले यी आर्थिक वक्रका आधारभूत मान्यताहरुलाई लिएर आफ्नो मुलुकको अर्थ व्यवस्थाका विविध पक्षमा के कस्तो नीति निर्माण गर्ने र कसरी अर्थतन्त्रलाई जीवन्त राख्ने भन्ने सन्दर्भमा एउटा अवधारणा बनाउन सक्छन्।अहिले नेपालको समग्र अर्थतन्त्रलाई विश्लेषण गर्दा यी आर्थिक वक्र सम्बन्धहरूले कसरी काम गरिरहेका छन्? सो विषयमा पनि यो लेखमा केही छलफल गर्ने प्रयास गरिएको छ ।हुनतः अर्थशास्त्रमा अर्थतन्त्रका पक्षहरु बीचको समबन्ध विश्लेषणका लागि धेरै वक्ररेखाहरुको प्रतिपादन भएका छन् । ती सबै वक्ररेखाको चर्चा यो लेखमा सम्भव छैन। अर्थतन्त्रको सम्बन्धमा प्रभावित पार्ने र आर्थिक नीति निर्माण गर्ने सन्दर्भमा चर्चामा आउने केही महत्वपूर्ण आर्थिक वक्र (Economic Curve) को मात्र यहाँ छलफल गर्ने प्रयास गरिनेछ ।

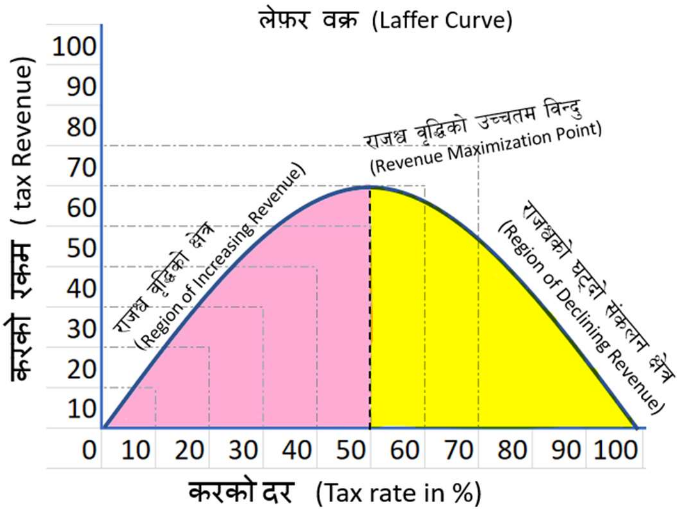
प्रसिद्ध वेलायती अर्थशास्त्री अल्फ्रेडमार्शल (AlfredMarshall) भन्छन कि “अर्थशास्त्र भनेको आम मानिसको दैनिक क्रियाकलापको अध्ययन हो, जसले समाजमा बस्नको लागि केही कार्य गरिरहेका हुन्छन् । आफ्नो जीवनलाई सरल र सहज बनाउने प्रयत्नका लागि काम गरिरहेका हुन्छन् । यसका लागि उसले विभिन्न साधनहरुको अधिकतम् उपयोगमा जोड दिइरहेको हुन्छ । मार्शल ठिकै भन्छन्-"व्यक्ति व्यक्ति मिलेर समाज बन्दछ र त्यो समाजमा आफ्नो सहज जीवन जिउने उपायस्वरूप व्यक्ति निरन्तर रुपमा कम लगानीमा बढी प्रतिफल प्राप्त गरि खुशी हुन खोजिरहेको हुन्छ ।" यहाँनेर अर्थशास्त्रले व्यक्ति (Individual) र समाज (Society) लाई सँगसँगै लिएर अगाडी बढ्न खोजेको देखिन्छ । व्यक्ति, घर, परिवार, समाज र सिंगो राष्ट्रको उन्नतिको लागि कुनै पनि मुलुकले अवलम्बन गर्ने आर्थिक नीतिको महत्व र प्रभाव यस सन्दर्भमा महत्वपूर्ण हुन्छ । यसैले अर्थतन्त्रको कुनै पक्षको तीव्र विकासले अर्थतन्त्रको अर्को त्यस्तै महत्वपूर्ण पक्षमा सकारात्मक (Positive Relation) प्रभावपार्दछ कि नकारात्मक प्रभाव (Negative Relation) पार्दछ भनेर निरन्तर अध्ययन गरिरहनु पर्दछ । अर्थशास्त्रीहरुले यस्तो सम्बन्धको अध्ययन गरेर एउटा निष्कर्ष निकाल्दै अर्थतन्त्रका उपसमूह बीचको वक्रिय सम्बन्धलाई ज्यामितीयस्वरुपमा प्रस्तुत गरेका छन्। यो लेखमा आर्थिक क्षेत्रमा धेरै प्रयोग हुने र मुलुकले निरन्तर रुपमा नियालिरहनु पर्ने केही अन्तर सम्बन्धित पक्षका वक्र रेखा सम्बन्धलाई प्रस्तुत गर्न खोजिएको छ । अहिलेको नेपालको आर्थिक अवस्थाको विश्लेषणमा पनि आर्थिक वक्रको चर्चा गर्नु सान्दर्भिक नै भएकोले यो लेख तयार गर्ने प्रयत्न गरिएको हो ।

## १) लेफ़र वक्र (The Laffer Curve)

अमेरिकी अर्थशास्त्री Arthur Betz Laffer (1940) ले यो वक्रको अवधारणाका विकास गरेका हुन्। सन् १९७४ मा विकास गरिएको यो अवधारणाले करको दर र त्यसबाट राजस्व परिचालनमा पर्ने प्रभावको विषयमा व्याख्या गरेका छन् । यसको मूल मन्यता नै करको दरमा गरिने वृद्धि र त्यो वृद्धिबाट कुल संकलन हुने राजस्व रकमको हिस्सा बीचको सम्बन्धलाई यो वक्र रेखाले स्थापित गर्न खोजेको छ ।

चित्र -१

लेफ़र वक्र (Laffer Curve)




## लेफ़र वक्रको मुख्य मान्यता

- कुनै पनि मुलुकमा करको दर वृद्धि गर्दा त्यसबाट सधैं राजस्व संकलनमा वृद्धि हुन्छ भन्ने हुँदैन।
- निश्चित सीमासम्म गरिएको करको दरले मात्र अर्थतन्त्रलाई चलायमान बनाउँछ ।
- अत्याधिक रूपमा करको दर वृद्धि गरियो भने त्यसले अर्थतन्त्रको उत्पादन र उत्पादकत्वमा नकारात्मक प्रभाव पार्दछ ।
- ‘0’ (शून्य) दरमा कर लगाउनु भनेको कर नै संकलननगर्नु हो भने १००%(शत प्रतिशत) करको दर लगाउनु भनेको पनि कर संकलननगर्नु नै हो भन्ने हुन्छ ।
- करको दरमा एउटा हदसम्म गरिएको वृद्धिले राजस्वको कुल संकलनमा वृद्धि हुन्छ तर हदभन्दा माथि दर कायम गरियो भने त्यो रकम कम हुँदै जान्छ ।
- करको दर वृद्धि गर्दा निश्चित सीमा ( Region of Increasing Revenue) सम्म मात्र राजस्व वृद्धि हुने सम्भावित (Potential Area) क्षेत्र सम्म मात्र त्यसले अर्थतन्त्रलाई र करदातालाई सकारात्मक प्रभाव पार्दछ । दर वृद्धि बढी भयो भने त्यसलाई अर्थतन्त्र र स्वयम् करदाताले पनि स्वीकार गर्दैनन् ।यो अवस्थामा राजस्वको घट्दो संकलनको क्षेत्रमा प्रवेश (Region of Decreasing Revenue) हुन्छ ।
- लेफरका अनुसार सरकारी खर्च र बजारमा मागको सिर्जनाको लागि प्रयत्न नगर्ने तर कर संकलनको चिन्ता मात्र गर्दा त्यसले उत्पादन सम्बन्धलाई कमजोर बनाउँछ, जसको नतिजा अर्थतन्त्रलाई सक्रिय राखिरहनसकिदैन । धेरै करारोपणका लागि करको दरमा मात्र वृद्धि गर्ने कारणले उत्पादनमा नाफा कम हुन्छ, करबाट बचत हुने रकम लगानी हुन पाउंदैन र त्यसले लगानी र उत्पादन दुवै खुम्चन पुग्दछ । करको दर बढी भयो भने त्यसका कारण व्यक्तिमा श्रम र उत्पादन प्रति उदासीनता उत्पन्न हुन्छ । यसले अर्थतन्त्रको स्वभाविक गतिशिलतामा नकारात्मक प्रभाव पार्दछ ।

**लेफरको योगदान**

Arthur Laffer संयुक्त राज्य अमेरिकाका प्रसिद्ध अर्थशास्त्री थिए । अमेरिकी अर्थतन्त्रलाई प्रभावकारी बनाउने सन्दर्भमा सन् १९७० मा त्यहाँको कर प्रणालीमा सुधार गर्ने सम्बन्धमा प्रयासहरु भइरहेका थिए । अमेरिकाका ३८औं राष्ट्रपति Gerald Ford (Gerald Rudolph Ford . Jr.) थिए, जो सन् १९७३-१९७४ उपराष्ट्रपति पनि थिए । त्यसैगरी Ronald Regan अमेरिकी राष्ट्रपतिको रुपमा सन् १९८१-१९८३ कार्यरत थिए, जो निकै लोकप्रिय Hollywood कलाकार पनि थिए । यी दुवै राष्ट्रपतिको कार्यकालमा अमेरिकी चुनावको मुख्य विषय नै करका दरमा कटौती गर्नु थियो । यी दुवैको नजिक रहेर Lafferले काम गर्ने अवसर पाएका थिए। Regan को कार्यकालमा त Laffer ले उनको आर्थिक सल्लाहकारको रुपमा (Regan's Economic Policy Advisor) पनि कार्य गरेका थिए । Laffer राजनीतिक अर्थशास्त्री (Political Economist) भएकाले उनले अर्थतन्त्रमा देखिएका विषयलाई राजनीतिक रुपमा कसरी सम्बोधन गर्न सकिन्छ भनेर चिन्तन गरेको पाइन्छ । तत्कालीन समयमा करको दर वृद्धि हुँदा आम करदातामा देखिने असहमति र राज्यलाई खर्च गर्नका लागि आवश्यक रकमका लागि कर वृद्धिको प्रस्ताव गर्नुपर्ने अवस्था बीच एउटा द्वन्दको स्थिति थियो । Laffer ले यहि पृष्ठभूमीमा करको दर वृद्धिले एउटा हदसम्म मात्र करको दायरा बढ्ने तर निश्चित सीमाभन्दा बढी दर कायम गरेमा त्यो दरले करको दायरा घट्दै जाने निष्कर्ष निकाले । Laffer ले सन् १९७४ मा करको दर र दरबाट प्राप्त हुन सक्ने करको रकम बीचको सम्बन्धलाई आर्थिक वक्रीय रेखा मार्फत प्रमाणित गरे ।यो एउटा करको दरको प्रस्तावका लागि महत्वपूर्ण अध्ययन बनेर अगाडी आयो । राजस्व वा करको दर परिवर्तनले कि त राजस्व रकम बढ्छ कि त घट्छ। अत्याधिक रुपमा करको दर कायम गर्नु र अत्यन्तै न्यून दर कायम गर्नु दुवै कर नलगाउनु जस्तै हो। '0' दर र १००% को दर दुवै कर नलगाउनु जस्तै हो भन्ने Laffer Curve ले स्थापित गऱ्यो । करको दर र सो दरबाट प्राप्त हुने राजस्वबीच Inverted U shape निर्माण हुने देखियो । अमेरिकी राजनीतिक अर्थतन्त्रमा Laffer को भूमिका निकै प्रशंसनीय रह्यो । पछिल्लो अमेरिकी राष्ट्रपति (45th President) डोनाल्ड ट्रम्पबाट समेत Laffer लाई Presidential Medal Freedom बाट सन् २०१९ मा सम्मान समेत गरिएको थियो । अमेरिकाले पछिल्लो समयमा आन्तरिक करका दरहरूमा निकै कटौती गऱ्यो भने वाह्य व्यापारका दरमा चाहिनेभन्दा बढी वृद्धि पनि गऱ्यो । खासगरी मुलुकभित्रको लगानी प्रोत्साहन गर्न भनि करका दरमा कटौती गरिएको थियो । अमेरिकी राजनीतिमा अझ त्यो पनि चुनावको समयमा करको विषयमा पनि व्यापक छलफल हुने गरेको छ भने आम करदाता पनि करको दरका विषयमा सरकारको धारणा र घोषणापत्रलाई निकै चासोका साथ हेर्ने गर्दछन् । सरकारले करको दर बढाउने वा घटाउने कुरा चुनावी मुद्धाको महत्वपूर्ण विषय बन्ने गरेको छ । यहि अवस्थामा Laffer को यो अवधारणाले अमेरिकी कर नीतिका लागि एउटा उपलब्धि भयो भन्न सकिन्छ भने उनले प्रतिपादन गरेको यो आर्थिक वक्र सम्बन्ध धेरै मुलुकहरुका लागि एउटा महत्वपूर्ण आधार समेत बन्न गयो ।

## २) फिलिप्स वक्र

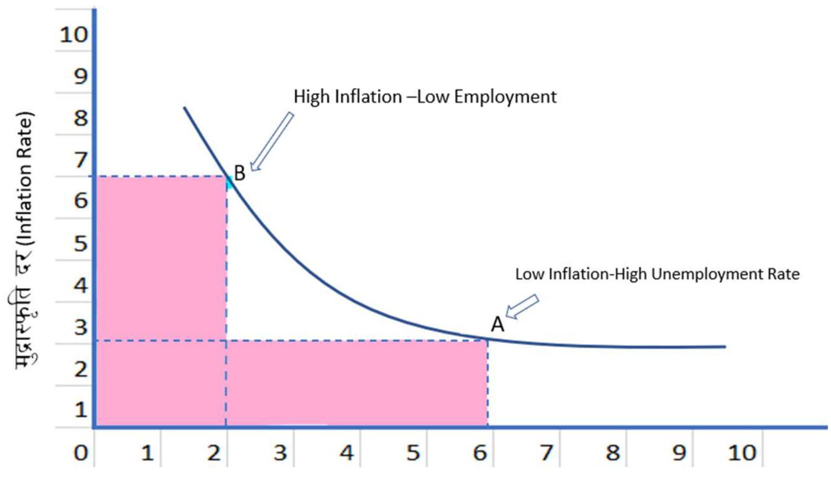
सन् १९५८ मा Alban William Housego 'A.W' Bill Phillips द्वारा प्रतिपादन गरिएको बेरोजगारी र मुद्रास्फिति बीचको सम्बन्धको यो आर्थिक वक्र रेखाले एउटा महत्वपूर्ण पक्षलाई उजागर गरेको छ । न्युजिल्यान्डमा जन्मिएका Phillips मूलतः London School of Economics मा रहेर यो अवधारणाको विकास गरेका थिए ।

Phillips Curve ले मुद्रास्फ्रितिदर (Inflation Rate) र बेरोजगारीको दर (Unemployment Rate) का बीचमा विपरित सम्बन्ध (Inverse Relationship) लाई स्थापित गराउँदछ ।Phillip द्वारा प्रतिपादित आर्थिक वक्रलाई एकपटक हेरौं।

**फिलिप्स वक्रका मुख्य मान्यता**

- मुलुकमा रोजगारी सिर्जना गर्नु आर्थिक विकास र आर्थिक वृद्धिको महत्वपूर्ण पक्ष हो । तर बेरोजगारी दर र मुलुकको मुद्रास्फ्रिति दर बीच नकारात्मक सम्बन्ध हुने भएकोले सो कुरा Phillips Curve ले स्थापित गरेको छ ।
- यी दुइ बीचको नकारात्मक सम्बन्ध (Negative Relationship) रहने भएकोले यी दुईलाई कसरी सन्तुलनमा राख्ने भन्ने नीति निर्माणका लागि आधार तय गर्न सजिलो हुन्छ ।
- सीमित मात्रामा मुद्रास्फ्रिति (Inflation) बढ्यो भने त्यसले बजारमा माग पनि बढ्छ, उत्पादन पनि बढ्छ र उत्पादन बढ्दा रोजगारी पनि सिर्जना हुन्छ ।
- निश्चित सीमासम्मको मुद्रास्फ्रिति समग्र अर्थतन्त्रको विकासका लागि आवश्यक हुन्छ । तर मुद्रास्फ्रिति घट्यो भने यसले अर्थतन्त्रका लागि महत्वपूर्ण रहेका माग, उत्पादन र रोजगारी सिर्जनामा नकारात्मक प्रभाव पार्दछ ।

चित्र-२
फिलिप्स वक्र (Phillips Curve)




## फिलिप्सको योगदान

Phillips ले अर्थतन्त्रलाई सक्रिय बनाउने बेरोजगारी दर र मुद्रास्फ्रितिका दुइवटा महत्वपूर्ण पक्षहरुको आपसी विपरित सम्बन्धका विषयमा अर्थशास्त्रीय विश्लेषण गर्दै यिनको सम्बन्धलाई वक्रिय रेखा मार्फत प्रमाणित गरे । मुद्रास्फ्रितिलाईसधै नकारात्मक रुपमा व्याख्या गरिए पनि उनले यसको आवश्यकता स्थापित गरे । आर्थिक वृद्धि, उत्पादन, माग आपूर्ति र मूल्य बीचको गतिशीलताका लागि मुद्रास्फ्रितिको निश्चित सीमासम्मको वृद्धि

आवश्यक मानियो । मुलुकका आम नागरिकको आम्दानी बढाउने भनेकैस्वरोजगारी सिर्जना भएकोले यसका लागि पनि धान्न सक्ने सीमासम्मको वा अर्थतन्त्रको धान्न सक्ने सीमा सम्मको मुद्रास्फ्रिति आवश्यक छ भन्ने Phillips को तर्क अगाडी आयो । अर्थतन्त्रको आकारलाई अझ फराकिलो बनाउन पनि मुद्रास्फ्रितिलाई सहयोग पुऱ्याउने देखियो । फराकिलो बनेको अर्थतन्त्रको आकारभित्र नै रोजगारीको सम्भावना लुकेको हुन्छ भन्ने कुरा स्थापित भयो।

Phillips ले सन् १९५६ मा The Relation Between Unemployment and The Rate of Change of Money, Wage Rates in The United Kingdom भन्ने अनुसन्धान गरेपछि प्रकाशित भएपछि बेलायती कम्पनीमा मुद्राको रुपमा प्राप्त हुने ज्याला र रोजगारीको अवस्थाका विषयमा विश्लेषण गर्दै यो वक्रलाई विस्तार गरेका थिए ।

Philips Curve को असफलताः

सधै र सबै अवस्थमा मुद्रास्फ्रिति (Inflation) र बेरोजगारी (Unemployment) को विपरित सम्बन्ध हुन्छ भन्ने कुरालाई सन् १९७० मा देखिएको Stagflation को अवस्थाले देखायो । अर्थतन्त्रमा कमजोर आर्थिक वृद्धि, उच्च बेरोजगारी र मूल्य वृद्धि सँगसँगै देखिने अवस्थालाई हामी Stagflation भनेर बुझ्दछौं। Stagflation को अवस्थामा मुद्रास्फृति (Inflation) पनि बढ्दछ ।यस्तो अवस्थामा Phillips Curve ले देखाएको अवस्थालाई स्थापित गर्न सकिदैन । Stagflation को अवस्था सन् १९७० मा अनुभव गरिएको

## योगदान

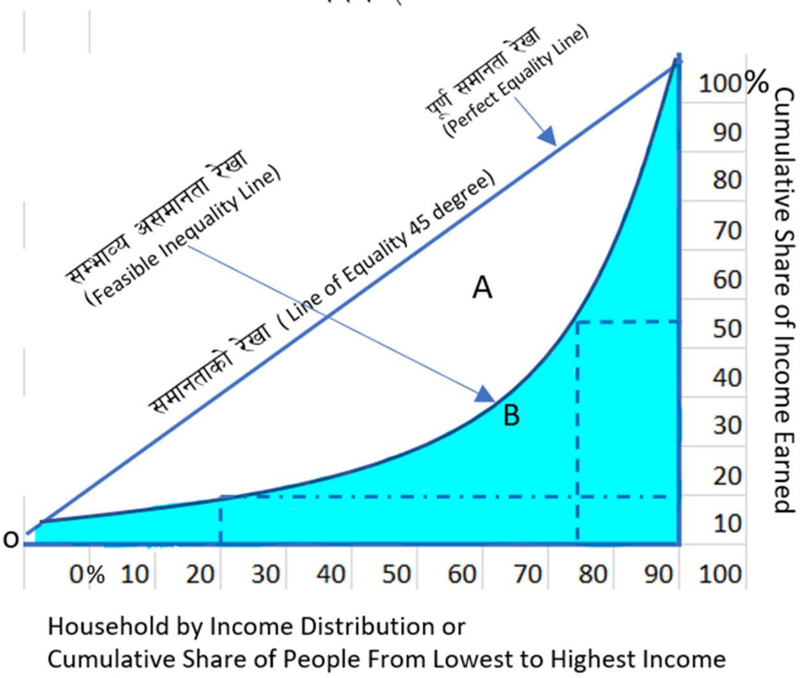
Phillips Curve ले प्रतिपादन गरेको आर्थिक वक्रले कुनै पनि मुलुकमा बेरोजगारीको अवस्था दर र मुद्रास्फ्रिति बीचको औचित्य पूर्ण सम्बन्धको आवश्यकता औंल्यायो । बेरोजगारी वृद्धिको अवस्था र मुलुकको मुद्रास्फ्रितिको अवस्था बीच नकारात्मक सम्बन्ध हुने भएकोले केही मात्रामा भएपनि मुद्रास्फ्रिति हुनु आवश्यक हुने नवीन अवधारणा Phillips ले सार्वजनिक गरे । धेरै सन्दर्भहरुमा मुद्रास्फ्रितिलाई अर्थतन्त्रमा नकारात्मक रुपमा लिइन्छ। अझ गरिबीको रेखामुनी रहेका आम जनताको लागि यो एउटा पीडाको विषय हुन्छ । तर गरिबी निवारणको मुख्य अस्त्र भनेकै रोजगारी सिर्जना गर्ने हो । रोजगारी सिर्जनाले व्यक्तिको प्रतिव्यक्ति आय बढ्छ । बढेको आयले व्यक्तिको खर्च गर्नसक्ने क्षमता समेत वृद्धि हुन्छ । आय बढेपछि त्यसको निश्चित हिस्सा आम्दानी र उपभोग बापत मुलुकलाई करको रुपमा योगदान समेत गर्न सक्ने अवस्था सिर्जना हुन्छ । तर आर्थिक वृद्धिले बजारमा थप माग सिर्जना गर्न सक्ने क्षमता हुनुपर्ने हुन्छ । मागले उत्पादनमा दबाव सिर्जना हुन्छ । थप उत्पादनले व्यक्तिले रोजगारी प्राप्त गर्दछन् । यी आर्थिक गतिविधिको श्रृङ्खला कायम गर्न पनि अर्थतन्त्रले विस्तारको आकार ग्रहण गर्ने सम्मको मुद्रास्फ्रिति आवश्यक हुन्छ भन्ने नयाँ तर प्रभावशाली मान्यतालाई Phillips ले स्थापित गरे जुन हरेक मुलुकका अर्थशास्त्रीहरू, अर्थनीतिका विज्ञहरु एवं मौद्रिक निकायहरुको लागि एउटा महत्वपूर्ण विचारको रुपमा अगाडी आएको प्रतित हुन्छ ।

### ३) लोरेन्ज वक्र र गिनी गुणाङ्क (Lorenz Curve and Gini Coefficient)

Max Otto Lorenz अमेरिकी अर्थशास्त्री (सन् १८७६-१९५९) थिए । उनले सन् १९०५ मा Lorenz Curve (लोरेन्ज वक्र) को विकास गरेका हुन । Wisconsin- Madison, University मा आफ्नो अनुसन्धान अध्ययनको सिलसिलामा उनले लोरेन्ज वक्रको परिकल्पना गरेका थिए ।

यो वक्रलाई यसरी प्रस्तुत गरिएको छ -

चित्र- ३




## मान्यता

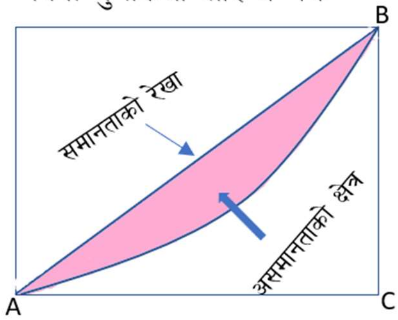
- यो एउटा व्यक्तिहरुको आम्दानी (Income) त्यसबाट सिर्जना हुने असमानता (Inequality) देखाउने रेखाचित्र (Graphical) को प्रस्तुतिको ढाँचा हो ।
- मुलुकका थोरै व्यक्तिमा बढी आम्दानी र धेरै व्यक्तिमा कम आम्दानीको हिस्सा भयो भने त्यहाँ आय असमानताको अवस्था हुन्छ भन्ने मान्यता यसले स्पष्ट गर्दछ ।
- अर्थ व्यवस्थामा आयको वास्तविक चित्रण देखाउन यसको उपयोग गरिन्छ ।
- समाजमा आय र आर्थिक वितरण (Income & Economic Distribution) को मापनका लागि यो ज्यामितीय विधि उपयुक्त हुन्छ ।
- समाज वा मुलुकका आय विषमताको शिकार भएमा आय असमानता हटाउनु र आयको पुनः वितरणका लागि कर लगाउने वा वित्तीय हस्तान्तरण गर्ने वा सम्पत्तिको पुनःवितरणको नीति लिन यसले सहयोग पुऱ्याउँदछ ।

## गिनी गुणाङ्क आय असमानता देखाउने अर्को प्रयासः

सन् १९१२ मा इटालियन तथ्याङ्कशास्त्री, जनसंख्याविद एवं समाजशास्त्री कोराडोगिनी (Corrado Gini, 1884-1965) ले गिनी गुणाङ्कको अवधारणालाई अगाडी ल्याए । यो गुणाङ्कले आय असमानतालाई कसरी मापन गर्ने र त्यो असमानतालाई हटाउन के कस्तो रणनीति निर्माण गर्ने भन्ने नीति तय गर्न सजिलो बनायो । पछिल्लो समय गिनी गुणाङ्कको प्रयोग विश्व बैंक र संयुक्त राष्ट्र संघीय विकास कार्यक्रमले पनि आफ्ना अध्ययन अनुसन्धानमा प्रयोग गर्दै आइरहेका छन् । त्यसैले Lorenz Curve को सन्दर्भमा गिनी गुणाङ्कलाई एउटा महत्वपूर्ण पक्षको रुपमा राखेर विश्लेषण गर्न सकिन्छ । गिनिले अर्थ व्यवस्थामा आयको वास्तविक वितरण देखाउन सहयोग पुऱ्याउदँछ । त्यसका लागि तल को चित्र हेरौं:

चित्र-४

गिनी गुणांकमा लोरेन्ज वक्र




### मान्यता

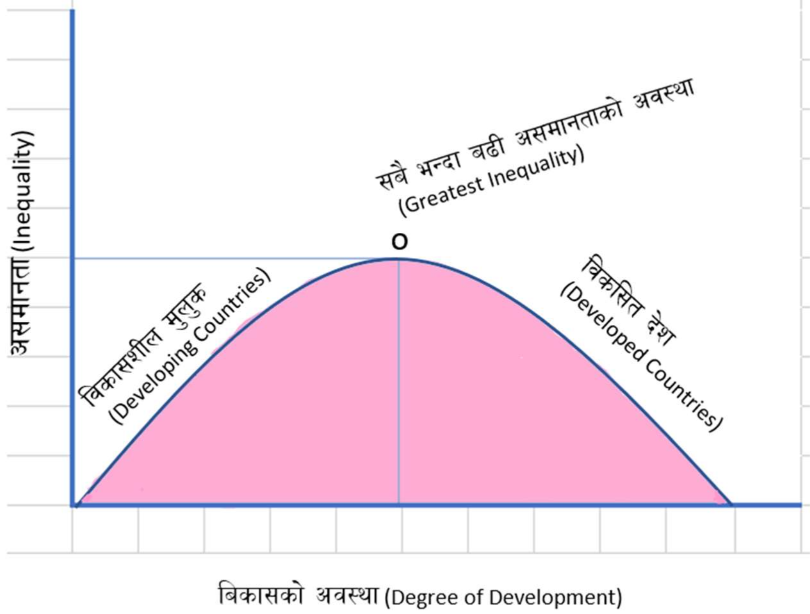
- गिनी गुणाङ्क एउटा आय अवस्थाको निश्चित क्षेत्र देखाउने विधि हो जहाँ पूर्ण समानता (Perfect Equality) कहाँहुन्छ भन्न सकिन्छ। लोरेन्जले पूर्ण समानता (Perfect Equality) र पूर्ण असमानता (Perfect Inequality) बीच रेखा खिच्न सकिन्छ भनेका छन् । गिनी गुणाङ्कको भार यदि शून्य (Zero) मान्ने हो भने त्यो अवस्था पूर्ण समानताको अवस्था हो भने त्यसको भार एक (One) मान्ने हो भने त्यो पूर्ण असमानताको अवस्था हो।
- त्यसैले गिनी गुणाङ्क ० देखि १ को बीचको अवस्थामा प्रस्तुत गरिन्छ ।
- यदि गुणाङ्क बढी भयो भने (The higher the coefficient) त्यहाँ बढी असमानता हुन्छ। यसलाई एकल अङ्कमा व्यक्त गरिन्छ । त्यसैले न्यूनतम ० (or 0%) देखि बढीमा १ (or 100%) मा प्रस्तुत गरिन्छ।
- माथिको चित्र अनुसारः

$$\text{गिनीगुणाङ्क} = \frac{ACA \text{ कोक्षेत्रफल}}{ACB \text{कोक्षेत्रफल}}$$

गिनिले अर्थव्यवस्थामा आयको वास्तविक अवस्था, समानता र असमानताको अवस्था, समाजमा आयको आर्थिक वितरण (Economic Distribution) एवं आर्थिक विषमता (Economic Inequality) लाई ज्यामितीय ढाँचामा (Geometrical Method) प्रस्तुत गरी यथार्थ चित्रण गराउने विषयलाई स्पष्ट गरेको छ ।

## ४) कुजनेट्स वक्र (Kuznets Curve)

चित्र-५
कुजनेट्स वक्र (Kuznets's Curve)




Simon Kuznets एक अमेरिकी अर्थशास्त्री एवं तथ्याङ्कशास्त्री थिए । उनको जन्म रुसमा भएकोले उनलाई रसियन अमेरिकन अर्थशास्त्री भनेर पनि चिनिन्छ । उनलाई राष्ट्रिय आयलाई लेखाङ्कन गर्ने मापदण्ड निर्माताको रुपमा पनि परिचय गराइन्छ । कुजनेट्सलाई "The Standard for National IncomeAccounting" तयार गरि कूल राष्ट्रिय उत्पादनलाई सही रुपमा गणना गर्ने आधार तयार गर्ने पहिलो व्यक्तिको रुपमा समेत चिनिन्छ। उनले अर्थशास्त्रका क्षेत्रमा गरेको योगदानको लागि सन् १९७१ को अर्थशास्त्रतर्फको नोबल पुरस्कार समेत प्राप्त गरेका थिए ।कुजनेट्सले कुनै मुलुकको विकासको अवस्था, असमानता र विकास बीचको अन्तर समबन्धलाई ज्यामितीय रेखा मार्फत प्रस्तुत गरेका छन् ।

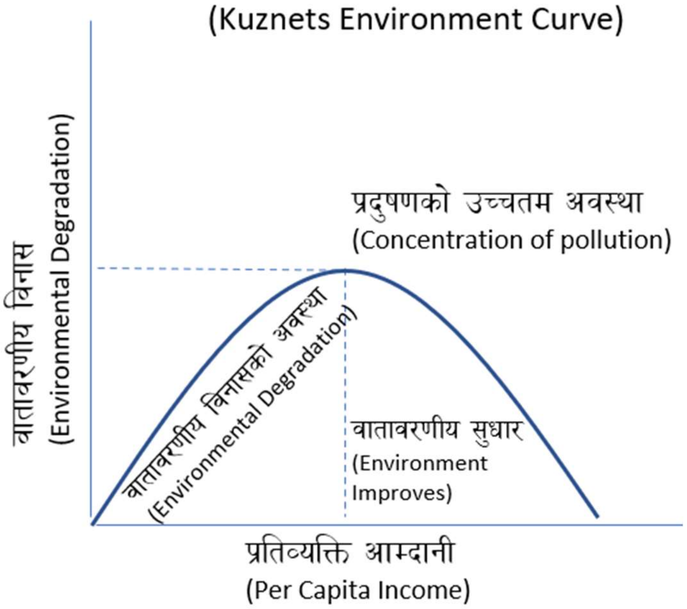
## योगदान

कुजनेट्स वक्रले मुलुकको अर्थ व्यवस्थाको समृद्धिले प्रतिव्यक्ति आय बढ्न जान्छ भनेका छन्। व्यक्तिको आम्दानी बढ्ने क्रमसँगै आर्थिक विषमता पनि बढ्दै जान्छ । तर जब बढेको आम्दानीले असमानता बढ्दै जान्छ, त्यो वृद्धिदर एउटा सीमामा पुगेपछि फेरी असमानता घट्छ । कुजनेट्सले अर्को अवधारणा पनि स्पष्ट गरेका छन् । प्रतिव्यक्ति आम्दानी बढ्दा त्यसले कुन हदसम्म वातावरणमा खराब प्रभाव पर्दछ र एउटा निश्चित आयवृद्धि पछि वातावरणमा पर्ने नकारात्मक प्रभाव घट्छ भन्ने विषयमा वक्रिय रेखामार्फत स्पष्ट गरेका छन्। विकासोन्मुख मुलुक र विकसित मुलुकमा वातावरणीय प्रभाव कस्तो हुन्छ भन्ने सन्दर्भमा पनि कुजनेट्सले आफ्नो गरेका छन् ।

चित्र-६

कुजनेट्सको वातावरणीय वक्र

(Kuznets Environment Curve)




- कुजनेट्सले वक्र रेखामार्फत के पनि परिकल्पना गरेका छन् भने जव आर्थिक वृद्धि हुन्छ त्यसले मुलुकमा आर्थिक असमानता बढ्छ । तर लगातार यो वृद्धि बढ्दै गएपछि क्रमशः आयको वितरणमा फैलावट आउँछ । आयको वितरण विभिन्न ढँगबाटविकेन्द्रित हुँदै जान्छ। यसले एकै ठाउँमा केन्द्रित रहेको आय पुनः वितरण र हस्तान्तरणमार्फत आय असमानता घट्दै जान्छ । यो अनुमान Simon Kuznets ले सन् १९५० र १९६० को दशकमा बाहिर ल्याएका थिए ।

- कुजनेट्स के कुरा स्पष्ट गर्दछन् भने कुनै पनि मुलुक जब औद्योगिकरणमा प्रवेश गर्दछ त्यस्तो अवस्थामा ग्रामीण कृषि अर्थतन्त्रमा परिवर्तन देखा पर्दछ । त्यसपछि मुलुकको अर्थतन्त्र ग्रामीण अर्थतन्त्रबाट शहरमा केन्द्रित हुन पुग्दछ ।

- आर्थिक वृद्धिले आन्तरिक बसाई-सराई मार्फत राम्रो रोजगारीको खोजीमा मानिसहरु परिचालित हुन्छन् । त्यसले ग्रामीण र शहरी क्षेत्रका व्यक्तिहरु बीच यो समयमा आयमा असमानता आउँछ । साथै गाउँको जनसंख्या घट्छ भने शहरी क्षेत्रको जनसंख्या बढ्न जान्छ। कृषिमा काम गर्नेहरुको भन्दा औद्योगिक क्षेत्र वा अन्य क्षेत्रमा काम गर्नेहरुको आम्दानीमा छिटो वृद्धि हुन्छ। यसले निश्चित समयसम्म आय वृद्धि भएपनि र आर्थिक वृद्धि भए पनि आय-असमानता भने बढ्न जान्छ ।

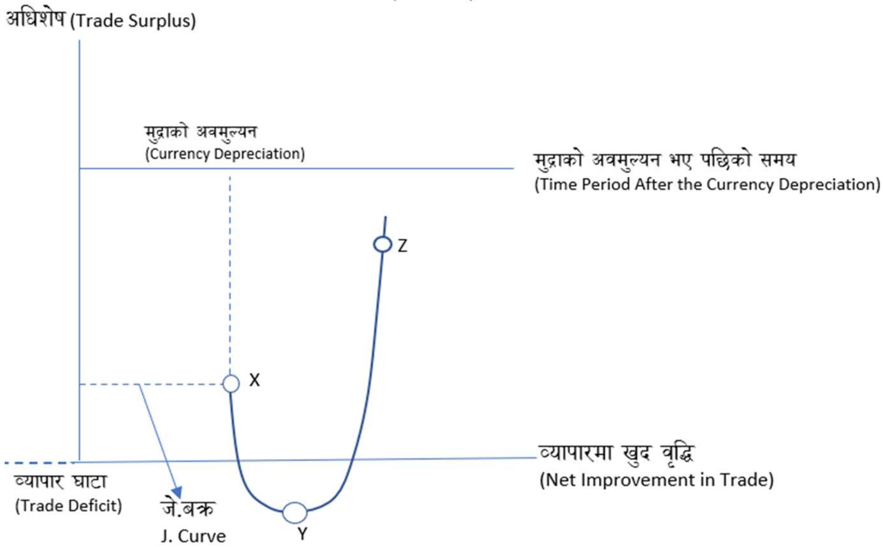
### ५) जेम्स वक्र (J. Curve)

**कुजनेट्स वक्रका सम्बन्धमा प्रश्न**

पूर्वी एशियाका केही देशहरु सन् १९६५ १९९० मा चमत्कारिक रुपमा आर्थिक वृद्धि भयो-। निरन्तरको आर्थिक वृद्धिलाई East Asian Miracleको संज्ञा दिइयो ।जापानदक्षिण कोरिया ,, हङकङ ,ताइवान , थाइल्याण्ड र मलेसिया जस्ता आठ मुलुकको आर्थिक वृद्धि नि ,इण्डोनेशिया ,सिङ्गापुररन्तर भइरह्यो। यो आर्थिक वृद्धिले ती देशको उत्पादन वृद्धि र निर्यात वृद्धि छिटो छिटो मात्र भएन उनीहरुका देशका जनताको मृत्युदर घट्दै गयो भने गरिबीको रेखामुनी रहेको जनसंख्या पनि घट्यो । यस सन्दर्भमा पूर्वी एशियाको यो आर्थिक वृद्धिको चमत्कारले कुजनेट्सद्वारा प्रतिपादन गरेको वक्र सम्बन्धमा चुनौती दियो । कुजनेट्स वक्र सम्बन्धमा व्याख्या गरिए जस्तो आर्थिक वृद्धि र आय असमानताको सम्बन्ध माथि प्रश्न पनि गरियो । पूर्वी एशियाको आर्थिक वृद्धिको वक्रिय सम्बन्धलाई कुजनेट्सद्वारा प्रतिपादित अवधारणामा व्याख्या गर्न सकिएन। तथापि यो अवस्था सधैं र सबै अवस्थामा नहुने भएकाले यो घटनालाई उपवाद्को रुपमा लिदैं कुजनेट्स वक्र रेखाको सान्दर्भिकतालाई सबैले स्वीकार गरे ।

जेम्स वक्र (J. Curve)James C. Daviesको नामबाट परिचित भयो । James C. Davies ले यो अवधारणा सन् १९६२ मा बाहिर ल्याएका थिए । अमेरिकी समाजशास्त्री Jamesको नामबाट J- Curve को नामकरण गरिएको देखिन्छ । सामाजिक र राजनीतिक अशान्तिको मुख्य कारण आर्थिक विकास हो भन्ने धारणा राख्ने James आफै राजनीतिक विज्ञानका प्राध्यापक पनि थिए तथापि यहाँ उनको आर्थिक सिद्धान्तको चर्चा मात्र गरिनेछ। James ले व्यापार घाटा एवं व्यापार वृद्धि र सो सँगै मुद्राको अवमूल्ययनलाई जेम्स वक्र (J.Curve)मा प्रस्तुत गरेका छन् ।

चित्र -७
जेम्स बक्र (J. Curve)

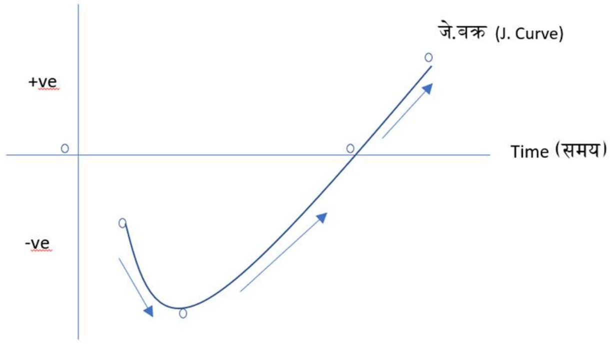


## मान्यता

- J. Curve त्यस्तो अर्थशास्त्रीय अवधारणा हो, जसमा व्यापार घाटाले शुरुको समयमा मुद्राको अवमूल्यन भई व्यापार बढाउछन्। तर व्यापारको परिमाण कसरी बढेको छ, त्यसलाई नियमन गर्दा त्यसपछि निर्यात व्यापार भने वृद्धि हुन्छ भन्ने कुरालाई व्याख्या गर्दछ । मुद्राको अवमूल्यन हुँदा मुलुकमा वस्तु सस्तो हुने र अन्य मुलुकले त्यस्ता वस्तुको माग गर्ने भएकोले निश्चित समय पछि निर्यात बढ्ने अवस्था आउँछ । मुद्रा अवमूल्यनले आयात पनि बढ्न दिदैन। मुलुकभित्र आयात हुने वस्तु मुद्रा अवमूल्यनले महँगो पर्न गई त्यस्ता वस्तुको माग कमजोर हुन पुग्दछ । यसले व्यापार संकुचनको अवस्था आई व्यापार अधिशेषतर्फ जाने अवस्था आउँछ ।मुद्रा संकुचनले केही समय व्यापार स्थिर रहेपनि बिस्तारै व्यापार घाटाबाट व्यापार अधिशेष हुन पुग्दछ । यस्तो अवस्थामा J- Curve बन्दछ ।
- मुद्राको अवमूल्यन भनेको मुलुकमा आयात हुने वस्तु महँगो हुने हो । यस्तो अवस्थामा के अनुमान गर्न सकिन्छ भने त्यसले व्यापारमा शुरुमा सामान्य परिवर्तन देखिने भए पनि यसले धेरै घाटाको सिर्जना गर्दछ र थोरै मात्र व्यापार अधिशेष हुन अवस्था देखिन्छ ।
- मुलुकका प्रतिष्पर्धात्मक मूल्य कायम हुने वस्तुहरुको निर्यात राम्रो भइ रहनको लागि मुद्रा अवमूल्यन भएको समयमा निकै रणनीतिक सोच राख्नु आवश्यक हुन्छ। विदेशी बिक्रेताहरुले सस्तो पाएका कारण वस्तुको माग गरेको अवस्थामा मुद्राको अवमूल्यनको मात्र भूमिका हुँदा मुद्रा अवमूल्यनको अवस्था अन्त्य भई वा हट्न गएको बेलामा पुनःनिर्यात खुम्चन सक्छ । यसका लागि कुल मूल्य कायम गर्दा प्रतिस्पर्धा कायम गरिरहन सकिन्छ? भनेर पनि नीति निर्माताले नियाली रहनुपर्ने हुन्छ । यस्तो गर्न सकिएमा मुद्रा अवमूल्यन भन्दा अघिको ठूलो आकारको व्यापार घाटालाई सानो आकारमा ल्याउन सकिन्छ ।
- मुद्राको पुनः मूल्याङ्कन भयो वा मुद्राको मूल्य बढ्यो तर हामीले निर्यात हुने वस्तुको प्रतिस्पर्धालाई विचार गरेनौं भने पुनः त्यो अवस्थामा जेम्स वक्र (J. Curve) को उदय हुन्छ।
- जेम्स वक्र भुक्तानी सन्तुलन (Balance of Payment) सँग सम्बन्धित हुन्छ र यसले व्यापारको आयात निर्यातको अवस्थालाई प्रस्तुत गर्दछ । व्यापार असन्तुलनले स्वदेशी मुद्राको अवमूल्याङ्कन हुनुपर्ने अवस्थाको माग गर्दछ । त्यसरी अवमूल्यन हुँदा स्वदेशी वस्तु विदेशमा निर्यात हुन सहज हुन्छ भन्न सकिन्छ । जस्तो :

$$\text{भुक्तानीसन्तुलन}(BOP) = \text{निर्यात}(Export) - \text{आयात}\ (Import)$$

चित्र - ८



- व्यापारमा असन्तुलनले मुद्राको अवमूल्यनको अवस्था आउँछ ।मुद्राको अवमूल्यनबाट व्यापारमा वस्तुको मूल्यमा (Price Effect) र वस्तुको परिमाण (Quantity Effect) मा प्रभाव पार्दछ । यसैले व्यापारलाई सन्तुलनमा राख्न मुद्राको मूल्य, त्यसबाट वस्तु तथा सेवाको मूल्यमा पर्ने प्रभाव र वस्तुको आयात निर्यातमा त्यसको परिमाणमा पर्ने भएकोले जेम्स वक्रले मुलुकको भुक्तानी सन्तुलन राख्नका लागि लिनु पर्ने नीतिगत बाटो तय गर्न सहयोग पुऱ्याउँदछ ।

## नेपालको सन्दर्भमा आर्थिक वक्रहरुको महत्व

यो लेखमा हामीले करको दरको विषयमा लेफ़र वक्र, मुद्रा स्फृति र बेरोजगारीको सम्बन्धका विषयमा फिलिप्स वक्र , व्यक्तिको आम्दानी र असमानता देखाउने लरेन्ज वक्र, व्यक्तिको आम्दानी र विकासको अवस्था देखाउने कोराड़ोगिनिकोगिनी गुणाङ्क, प्रतिव्यक्ति आम्दानी र वातावरणीय विकासको सम्बन्ध देखाउने कुजनेट्सको वातावरणीय वक्र, व्यापार घाटा र मुद्रा अवमूल्यनको सम्बन्ध देखाउने जेम्स वक्रलाई यहाँ चर्चा गरिएको छ । यी विषय अहिले हाम्रो अर्थतन्त्रको विश्लेषण गर्ने सन्दर्भमा सान्दर्भिक भएकोले आर्थिक नीति निर्माण गर्ने नीति निर्माताहरु, राजस्व परिचालन गर्ने निकायहरु, मौद्रिक नीति परिचालन गर्ने नियामक निकायहरुका लागि चिन्तन गर्ने विषयहरु हुन् । मुलुकको अर्थतन्त्रलाई नजिकबाट नियाल्नेहरुले के कुरामा विचार गर्न जरुरी छ भने अर्थतन्त्र सधै चलायमान हुन्छ र यो सम्वेदनशील पनि हुन्छ । अर्थतन्त्रको राजनीतिक विश्लेषण सधै गहिरिएर गर्नुपर्ने हुन्छ । अर्कोतर्फ अर्थतन्त्रको एउटा पक्षलाई अर्को कुनै पक्षले कसरी प्रभावित गर्दछ भन्ने विषयमा अर्थतन्त्रको परिचालनमा संलग्न हुने राजनीतिक नेतृत्व, नियामक निकायहरु, मौद्रिक नीति सञ्चालक संस्थाले यसको मापन गरिरहनु पर्दछ । अहिले नेपालको सन्दर्भमा यी वक्रहरुको सम्बन्धको विश्लेषण किन आवश्यक छ ? यस विषयमा एकछिन चिन्तन गरौं।

- लेफ़र वक्रले सधैं करको दर र सो दरबाट प्राप्त हुने राजस्व रकम बीचको ज्यामितीय सम्बन्धलाई स्पष्ट गर्दछ ।मुलुकमा प्राप्त हुने आम्दानीको मुख्य श्रोतको रुपमा रहेको कर राजस्वको वृद्धि केवल त्यसको दररेटमा मात्र वृद्धि गरेर हुँदैन । दररेट वृद्धिबाट हुने थप राजस्व एउटा निश्चित सीमासम्म मात्र सकारात्मक हुन्छ । बढी दररेट भयो भने करदाताहरु कर तिर्न आकर्षित हुँदैनन् । यसले उत्पादन र उत्पादकत्व र उद्यमशीलतामा पनि गम्भिर असर पार्दछ । साथै, यसले मुलुकको सार्वजनिक आम्दानीमा कमि आई सम्पत्तिको पुनः वितरणमा कठिनाई उत्पन्न हुन्छ । मुलुकमा कति मात्रामा करको दर तय गर्दा कति राजस्व उठ्छ भनेर निरन्तर त्यसको विश्लेषण गरिरहनु पर्दछ । कुनै वस्तु वा सेवामा लाग्ने कर एवं व्यक्तिको आम्दानीमा लाग्ने करको दरलाई बढी भन्दा बढी राजस्व परिचालन गर्न शून्य दर र सतप्रतिशत दर दुवै हानिकारक हुन्छ । करका दर निर्धारणका विषयमा करको दर वृद्धि भन्दा दायरा वृद्धि गर्दा राज्यले प्राप्त गर्ने राजस्व रकम दिगो र फराकिलो हुन्छ । लेफ़रबाट हामीले सिक्न सक्ने कुरा के हो भने करका दर वृद्धि गरेर भन्दा त्यसको कार्यान्वयन महत्वपूर्ण हुन्छ भन्ने नै हो । नेपाल पनि विश्व व्यापार संगठन र क्षेत्रीय व्यापार संगठनको सदस्य भइसकेको सन्दर्भमा वस्तु तथा सेवाको आयात निर्यातमा लाग्ने करका दरहरु निकै कम भएका छन् भने मुलुकमा लगानी प्रवर्द्धन र रोजगारी सिर्जनाका लागि व्यक्तिले तिर्ने आयकरका दर पनि निश्चित सीमा भन्दा वृद्धि गर्न सकिने अवस्था छैन ।

अझ आयकर भनेको संस्थागत मुनाफा र व्यक्तिले गर्ने आयसँग सम्बन्धित भएकोले रोजगारीको वृद्धि र संस्थागत मुनाफालाई हेरेर मात्र यसको दर तोक्नु पर्ने हुन्छ । अहिलेको प्रगतिशील कर प्रणालीलाई पनि यसै सन्दर्भमा विश्लेषण गरिनु पर्दछ । लेफ़र वक्रले हामीलाई के सिकाउँदछ भने मुलुकको आर्थिक वृद्धिमा, व्यक्तिको रोजगारी सिर्जनामा, लगानीमा, थप बचतमा हाम्रा कर सम्बन्धी नीतिहरु अगाडी आउन पर्दछ। करको दर मात्र वृद्धि गर्ने प्रयास गरियो भने त्यसले अर्थतन्त्रलाई अझै पछाडी धकेल्छ । लक्ष्य अनुसारको आम्दानी पनि हुँदैन, त्यसबाट पुनःवितरण पनि प्रभावकारी हुन सक्दैन । हाम्रो जस्तो मुलुकमा अर्थतन्त्रले त्यति विकसित रुपलिइसकेको छैन । अहिले पनि अर्थतन्त्रमा अनौपचारिक स्वरुपहरु देख्न पाइन्छ । यस्तो अवस्थामा अनौपचारिक अर्थतन्त्रलाई औपचारिक अर्थतन्त्रमा ल्याउन सके करको दरमा वृद्धि नगरी दायराबाटै कर राजस्व बढाउन सकिन्छ । लेफ़रले पनि करको दरको वृद्धिलाई एउटा सीमासम्म मात्र गरिनुपर्ने भनाई व्यक्त गरेका छन्।

- फिलिप्सले प्रतिपादन गरेको फिलिप्स वक्र पनि हाम्रो जस्तो विकासोन्मुख अर्थतन्त्रमा निकै महत्वपूर्ण मानिन्छ । व्यक्तिहरुले कुनै वस्तुको उपभोग त्यसबेला गर्न प्रयत्न गर्छन् जुनबेला ती वस्तु सस्तो रुपमा बजारमा उपलब्ध हुन्छन् । व्यक्तिको आम्दानीले उसको उपयोगमा असर पारिरहेको हुन्छ । अर्थतन्त्रको आकार वृद्धि हुन वस्तुको माग, उत्पादन र उपभोगले प्रभाव पारिरहेको हुन्छ । फिलिप्स के भन्छन भने कुनै वस्तु खरिद वा उपभोग त्यस बेला सम्भव छ जुनबेला व्यक्तिको आय वा रोजगारीले त्यसलाई साथ दिन्छ । कुनै वस्तुको मूल्य वृद्धि नभैकन त्यसले अर्थतन्त्रको विस्तार हुँदैन । मूल्य बढ्दा त्यसले समग्रमा मुद्रास्फ्रितिलाई बढाउँछ । एकातिर मूल्य बढ्छ भने अर्को तिर त्यसले रोजगारीमा सकारात्मक असर पार्दछ। हामीलाई मुद्रास्फ्रिति पनि बढ्नु हुदैन र थप रोजगारी पनि सिर्जना हुनु पर्दछ । तर मुद्रास्फ्रिति र बेरोजगारी दरबीचविपरित सम्बन्ध रहेको देखिन्छ। एकातिरमुद्रास्फ्रिति दर अर्थतन्त्र र रोजगारी वृद्धिका लागि केही हदसम्म आवश्यक भएपनि त्यसले निम्न आय भएका र बेरोजगार वर्गलाई गम्भिर असर पुऱ्याउदँछ । यसैले फिलिप्सवक्रबाट हामीले सिक्नुपर्ने भनेको मुद्रास्फ्रितिलाई निश्चित सीमा भित्र राख्दै सामान्य रुपमा वृद्धि हुने मुद्रास्फ्रितिको लाभ रोजगारी सिर्जनामा केन्द्रित गराउन सक्नु पर्दछ । यसका लागि अर्थतन्त्रको सक्रिय परिचालनका लागि सरकार, सरकारद्वारा प्रतिपादित वित्त नीति एवं केन्द्रीय बैंकले व्यवस्थापन गर्ने मौद्रिक नीति बीच तालमेल हुनु जरूरी हुन्छ । नेपालले बिगत लामो समयदेखि नै मुद्रास्फ्रितिको मार पनि खेप्दै आएको छ भने स्वदेश भित्रै सिर्जना हुनुपर्ने रोजगारीको अवसर पनि प्राप्त गर्न सकेको छैन । फिलिप्सवक्रबाट हामीले सिक्नु पर्ने भनेकै यी दुई विषयको विपरित सम्बन्धमा कसरी कार्य गर्न सकिन्छ भन्ने नै हो ।

- माथि प्रस्तुत गरिएका आर्थिक वक्रमध्येको अर्को निकै महत्वपूर्ण वक्र लोरेन्ज वक्र हो। यो वक्रले व्यक्तिको आम्दानी र त्यसको वितरणलाई देखाउने भएकोले हाम्रो जस्तो मुलुकमा यसले निकै महत्व राख्दछ । निश्चित व्यक्तिहरु मात्र धनी हुने र ठूलो संख्याका व्यक्तिहरुको आय कम हुँदा आय असमानताको खाडल बढ्न गएको देखिन्छ । नेपालको सन्दर्भमा कुरा गर्दा यस्तो आय असमानताको खाडल झनै बढ्दै गएको देखिन्छ ।थोरै व्यक्तिको हातमा आयको ठूलो हिस्सा केन्द्रित हुँदा आय असमानता बढ्न गएको कुरा अध्ययनहरुले पनि देखाएका छन् । मुलुकको वास्तविक आय अवस्था र

त्यसको वितरणबारे यो वक्रले स्पष्ट गर्ने भएकोले सरकारले आफ्नो पुनः वितरणकारी नीतिलाई अगाडी ल्याउनु पर्ने तर्फ यसले संकेत गर्दछ । आय विषमताको गहनतायसले मापन गर्ने हुँदा त्यसलाई कसरी पुनः वितरण गर्न सकिन्छ भनेर विश्लेषण गर्न यो वक्रले मद्दत गर्दछ । गरिबी निवारणका प्रयासहरुमा नेपालले केही समयदेखि प्रयास गरेपनिबिगतको भूकम्प, बाढी, पहिरो, आर्थिक नाकाबन्दी एवं पछिल्लो समयको कोभिडको प्रकोपबाट यस्तो गरिबी अझै बढ्न गएको अनुमान गरिएको छ भने त्यसबाट आय असमानता पनि फराकिलो हुँदै गएको अनुमान छ। यस्तो अवस्थामा हामीले लिनेनीतिगत बाटोका लागि लोरेन्ज वक्रको विश्लेषणले सहयोग पुऱ्याउदँछ । सन् १९१२ मा कोराड़ोगिनिले विकास गरेको गिनी गुणाङ्क वा गिनी सूचकले पनि यस्तो आय असमानता मापन गर्ने विधि तय गरेकोले हाम्रो मुलुकको आय असमानता वा आयको वितरण यो प्रणालीबाट हेर्न सकिन्छ । असमानता रहेका क्षेत्र र सोको कारण विश्लेषण गरी असमानता कम गर्ने नीति तय गर्न गिनी सूचकलाई महत्वपूर्ण आधारका रुपमा उपयोग गर्न सकिन्छ ।

- मुलुकको आर्थिक समृद्धि र विकाससँगै व्यक्तिको प्रतिव्यक्ति आय बढ्न जाने तर त्यस्तो आर्थिक विकासले वातावरणीय विनास समेत निम्त्याउने विषयलाई कुजनेट्ले वक्रिय रेखा मार्फत स्पष्ट गरेका छन् । तर उनी के पनि भन्छन् भने यस्तो विकास र समृद्धिले विकासको निश्चित लक्ष्य प्राप्त गरेपछि वातावरणमा सुधार आउने अपेक्षा गरिएको छ ।विश्व वातावरणीय ह्रास प्रति अहिले विकसित मुलुकहरुको चासो र संवेदनशीलतालाई यहि सदर्भमा हेर्न सकिन्छ। नेपालले पनि विकास र समृद्धिसँगै वातावरणीय पक्षमा समयमा नै चासो दिनुपर्ने विषय यहाँनेर कुजनेट्सबाट अभिव्यक्ति धारणाबाट सिक्न सकिन्छ ।कुजनेट्सको अर्को महत्वपूर्ण अध्ययन के हो भने मुलुकको आर्थिक विकाससँगै राज्यको पुनः वितरण क्षमता पनि वृद्धि हुने र यसले आर्थिक असमानता कम गर्न सहयोग पुग्न जानेछ । कुनै मुलुकले आर्थिक विकास, वातावरण संरक्षण र सोबाट आर्थिक असमानता घटाउन समेत सहयोग पुग्ने भएकोले राज्यले लिने विकास एवं समृद्धिको नीतिमा यी विषयमा ध्यान दिनुपर्ने हुन्छ । हामीले कुजनेट्सबाट सिक्ने पाठ पनि यही हो ।

- जेम्सको नामबाट परिचित जेम्स वक्रले व्यापार घाटा र व्यापार अधिवेश एवं मुद्रा अवमूल्यन बीचको सम्बन्धका विषयमा स्पष्ट गर्दछ । जेम्स वक्र त्यस्तो अवस्था हो जहाँ व्यापार घाटालाई निश्चित समयमा मुद्रा अवमूल्यनबाट सम्बोधन गर्न सकिन्छ र विस्तारै व्यापार घाटा कम हुने प्रक्रियाको अन्त्य भई व्यापार वृद्धि हुन पुग्दछ । विदेशी मुद्राको अवमूल्यनलेवाह्य मुलुकका वस्तु तथा सेवा स्वदेशमा आयात हुने अवस्था आउँछ भने त्यस्तो अवस्थामा स्वदेशी वस्तु महँगो भई विदेशमा जाने सम्भावना कम हुन्छ । तर स्वदेशी मुद्राको अवमूल्यनले हाम्रा वस्तु तथा सेवाको निर्यात बढ्न सक्छ र व्यापार घाटा विस्तारै कम हुँदै जान्छ । जेम्सले यसमा समयको महत्वलाई पनि ख्याल राख्नु पर्ने विषय उठाएका छन् । नेपलाको सन्दर्भमा निरन्तर रुपमा व्यापार घाट बढ्दै गएको अवस्था छ । नेपालको मुद्रा विदेशी मुद्राको तुलनामा निरन्तर अवमूल्यन पनि भएको छ । तर पनि हाम्रा वस्तु र सेवाको निकासी प्रभावकारी हुन सकेको छैन ।समय पनि लामो भएको छ तर पनि व्यापार घाटामा सुधार भएको छैन । यो अवस्था किन आउँछ, त्यसमा हामीले थप काम गर्नुपर्ने हुन्छ । हाम्रा वस्तु तथा सेवाको

उत्पादन लागत, व्यावसायिक लागत, परिवहन प्रणाली, हामीले जस्तै वस्तु तथा सेवाको उत्पादन निकासी गर्ने मुलुकमा हुन्छ कि हुँदैन, हुन्छ भने त्यसको मूल्य हाम्रो भन्दा सस्तो छ कि छैन ? यी धेरै प्रश्नहरुको उत्तर खोज्नु पर्दछ। यसमा तुलनात्मक लाभको हिसाबले व्यापारलाई हेर्ने अर्को महत्वपूर्ण विषय पनि छदैंछ । जेम्स वक्रले अगाडी सारेको व्यापार घाटा, व्यापार अधिशेष, मुद्राको अवमूल्यन, अवमूल्यन पछिको निश्चित समय पछिको व्यापारको अवस्थालाई हाम्रो अर्थतन्त्रमा पनि गहन अध्ययन गरी हाम्रो व्यापार नीति बनाउनु पर्ने देखिन्छ ।

अर्थतन्त्र निकै जटिल र संवेदनशील विषय हो । कुनै पनि मुलुकको सक्षमता मापन गर्ने पछिल्लो समयको महत्वपूर्ण आधार भनेकै त्यो मुलुकको आर्थिक अवस्था कस्तो छ भन्ने नै हो । अर्थतन्त्रका स्थापित मान्यताले सधैं र सबै अवस्थामा एउटै नतिजा दिंदैनन् । मुलुकमा अर्थतन्त्र सञ्चलनका लागि अर्थतन्त्रसँग सम्बन्ध राख्ने अन्य पक्षहरुबीच कस्तो सम्बन्ध छ र त्यसले समग्र अर्थतन्त्रको विकासमा के प्रभाव पार्दछ भनेर अध्ययन, अनुसन्धान एवं विश्लेषण भइरहनु पर्दछ । सरोकारवाला सबै चनाखो भइरहनु पर्दछ । नीतिहरुमा बहस र छलफल गरी आवश्यक रणनीति बनाउन अग्रसर लिइराखु पर्दछ।

**सन्दर्भ सामाग्री**


१) C.S. Nagpal, Anmol's Dictionary of Economics, Anmol Publications Pvt. Ltd, New Delhi

२) शर्मा, निलम कुमार, विष्ट, बाल गोबिन्द, सार्वजनिक अर्थशास्त्र , पैरवी प्रकाशन , काठमाडौं।

३) जोशी, प्र, श्याम, सार्वजनिक अर्थशास्त्र, तलेजु प्रकाशन, काठमाडौं ।

४) खनाल, बासुदेव, सरकारी वित्त र वित्तीय प्रणाली, एम. के. पब्लिकेसन एण्ड डिस्ट्रीब्युटर्स, काठमाडौं ।

५) Musgrave, Richard A, Musgrave Peggy B., Public Finance in Theory and Practice, Fifth Edition, Tata McGraw Hill Education Private Limited, New Delhi.

६) Bhatia, H.L., Public Finance, 26thEdition, Vikas Publishing House Pvt. Ltd, New Delhi.

७) Froyen, Richard T., Macroeconomics, Theory & Practice Seventh Edition, Pearson's Education, Delhi India.

८) Shapiro, Edward, Macroeconomic Analysis, Fifth Education Galgotia Publications (P.) Ltd, New Delhi.

# संघ प्रदेश र स्थानीय तहहरूबीच योजना, बजेट र राजस्वको अन्तर सम्बन्ध

डा. दामोदर रेग्मी*

## सारांश

संघीयता उच्चतम प्रजातान्त्रिक आचरणलेयुक्त शासन प्रणाली हो । राज्यसत्ताको अधिकारको प्रयोग राज्यका बहु सरकारहरूबीच विनियोजन गरी शासकीय क्रियाकलापमा बढीभन्दा बढी जनतालाई संलग्न गराउने राजनीतिक प्रक्रिया संघीयताको मूल आदर्श हो । नेपालको संविधान २०७२ को कार्यान्वयनपश्चात् नेपाल एकात्मक राज्यप्रणालीको परम्परागत स्वरुपबाट परिमार्जित हुँदै संघीय लोकतान्त्रिक राज्यमा रुपान्तरण हुन पुगेको छ। नेपालको सविधानको अनुसार संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र नेपालको मूल संरचना संघ, प्रदेश र स्थानीय तह गरी तीन तहको हुने व्यवस्था छ । तीन तहमा रहने वित्तीय अन्तरसम्बन्ध, योजना र बजेटबीचको अन्तर सम्बन्धले सुशासन, विकास र समृध्दि प्राप्तिमा साझा प्रयास परिचालनको आवश्यकता रहन्छ ।

## पृष्ठभूमि

संघीयताको सफल कार्यान्वयन गर्न वित्तीय संघीयता आवश्यक शर्त हुने गर्दछ । संघीयता भन्नु नै राज्य सञ्चालन र निर्णय प्रक्रियालाई समाजको तल्लो तह वा जनताको आधारभूत तहसम्म पुर्याउनु हो । यसैले तल्लो तह खासगरि स्थानीय तहको प्रभावकारी स्रोत परिचालनले वित्तीय संघीयताको प्रभावकारितामा सहयोग पुग्न जान्छ । यसको अतिरिक्त संघीयताको सफल कार्यान्वयन गर्न सबै तहका सरकारहरूबीच स्वस्थ, पारदर्शी तथा सन्तुलित वित्तीय व्यवस्था आवश्यक छ । अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन अन्तर्गत संघीय इकाइहरूबीच वित्त हस्तान्तरण, खर्च, ऋण, अनुदान, बजेट, राजस्व व्यवस्थापन, वित्तीय सुशासन लगायतका आर्थिक विषयहरू पर्दछन् । संविधानको परिधीभित्र रही राजस्वसम्बन्धी कानूनको निर्माण, करको दर तथा दायरा निर्धारण, राजस्व परिचालन, राजस्व परिचालन सम्बन्धी क्षमता विकास तथा राजस्वको उचित

* सचिव, नेपाल सरकार

व्यवस्थापन लगायतका विषयहरू र सम्बन्धित सरकारले आफूलाई प्राप्त भएको कार्यहरू सम्पन्न गरी जनताको माझ सुशासनको अनुभूति दिलाउनको लागि आफूलाई वित्त हस्तान्तरणको माध्यमबाट प्राप्त हुने स्रोतसाधन, आफ्नै राजस्व परिचालनबाट प्राप्त हुने रकम मात्र नभएर आन्तरिक तथा वैदेशिक ऋण लिन सक्ने वा परिचालन गर्न सक्ने विषयहरू मुख्य रूपमा अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापनको क्षेत्रअन्तर्गत पर्ने विषयहरू हुन् । तीनै तहका सरकारको व्यवस्थाले तत् तत् सरकारले आफ्नो योजना बजेट तर्जुमा गर्ने, पारित गर्ने र कार्यान्वयन गर्ने दायित्त्व पनि तत् तत् तहको कार्यक्षेत्रभित्र पर्न गएको छ ।

## साझा लक्ष्य प्राप्तिको लागि योजनाहरूबीचमा अन्तरसम्बन्ध

योजना समग्र आर्थिक सामाजिक विकासको उद्देश्य पूरा गर्न निश्चित अवधिभित्र हासिल गर्न लिइने लक्ष्य, नीति, रणनीति तथा कार्यक्रम र त्यस्ता कार्यक्रमलाई कार्यान्वयन गर्नका लागि चाहिने स्रोतसाधनको व्यवस्था र सोबाट प्राप्त हुने नतिजा सहितको मार्गदर्शक दस्तावेज हो। योजनाहरू आवधिक प्रकृतिका हुन्छन् । दीर्घकालीन उद्देश्य प्राप्तिका लागि दीर्घकालीन सोच सहितको दीर्घकालीन योजना तर्जुमा गरिन्छ जसको अवधि सामान्यतयाः १५ देखि २५ वर्षसम्मको हुन्छ । मध्यमकालीन योजना ३ देखि ७ वर्षसम्मको हुन्छ । दीर्घकालीन योजनाको अवधारणा र लक्ष्य अनुरूप मध्यम अवधिमा उपलब्ध हुन सक्ने स्रोतसाधनको अनुमान गरी उक्त अवधिको आर्थिक सामाजिक लक्ष्य एवम् उद्देश्य हासिल गर्नको लागि मध्यमकालीन विकास योजना तयार गर्ने गरिन्छ । वार्षिक योजना एक आर्थिक वर्षको अवधिका लागि तर्जुमा गरी कार्यान्वयन गरिन्छ । यो योजना मध्यमकालीन योजनामा उल्लिखित उद्देश्य एवम् लक्ष्य हासिल गर्न तर्जुमा गरिन्छ । एक वर्षको अवधिमा उपलब्ध हुन सक्ने स्रोतसाधनको अनुमान गरी वार्षिक योजना तर्जुमा गर्ने प्रचलन छ । बजेट वार्षिक योजनाको कार्यान्वयनको लागि आवश्यक नीति र स्रोत सहितको वार्षिक कार्ययोजना हो । वार्षिक योजना वा बजेट तर्जुमा गर्दा मध्यमकालीन खर्च संरचनासँग पनि तादत्म्यता रहनु आवश्यक हुन्छ । मध्यमकालीन खर्च संरचना तयार गर्दा बजेटको कार्यान्वयनबाट तीन वर्षमा प्राप्त हुने प्रतिफलको पनि अनुमान गरिन्छ । यसको पहिलो वर्षमा आगामी आर्थिक वर्षको वार्षिक बजेटलाई समावेश गरिन्छ र पछिल्लो दुई वर्षको बजेट प्रक्षेपण गरिन्छ । पहिलो वर्ष बजेट कार्यान्वयन भएपछि नयाँ मध्यमकालीन खर्च संरचना तयार गरिन्छ । यसबाट मध्यमकालीन खर्च संरचनाले बजेट तर्जुमा प्रक्रियालाई बढी यथार्थपरक र वस्तुनिष्ठ बनाउन महत्त्वपूर्ण भूमिका खेल्दछ। दीर्घकालीन सोच अनुरूप आवधिक योजना, आवधिक योजना अनुरूप मध्यमकालीन खर्च संरचना तयार गर्नुपर्ने र मध्यमकालीन खर्च संरचना अनुरूप वार्षिक विकास कार्यक्रम तर्जुमा गर्नु आवश्यक हुन्छ । वार्षिक विकास कार्यक्रमले बजेट कार्यान्वयनबाट प्रतिफल हासिल गर्न तथा मध्यमकालीन खर्च संरचना र आवधिक योजनाको नतिजा हासिल गर्न सहयोग पुग्दछ । यसको लागि आवधिक योजना र मध्यमकालीन खर्च संरचनाले स्रोतको सुचिश्चितता र प्राथमिकता प्रदान गर्दछ ।

देश संघीय सरचनामा रहेको सन्दर्भमा कार्यक्षेत्रका दृष्टिले राष्ट्रिय आवधिक योजना, प्रादेशिक आवधिक योजना र स्थानीय तहको आवधिक योजनाको आवश्यकता रहन्छ । राष्ट्रिय स्तरमा आर्थिक सामाजिक नीति, बृहत्तर प्रभाव पार्ने आयोजना, अन्तर प्रदेशलाई जोड्ने आयोजना लगायतका विषयहरू समेटेर नेपाल सरकारले राष्ट्रिय आवधिक विकास योजना तर्जुमा गर्दछ । यस योजनाको आधारमा प्रदेश सरकार र स्थानीय तहले आ–

आफ्नो आवधिक विकास योजना गर्नुपर्दछ । प्रदेशस्तरका आर्थिक सामाजिक नीति, प्रदेशस्तरका आयोजना, आ– आफ्ना प्रदेशभित्रका दुई वा सोभन्दा बढी स्थानीय तहलाई समेट्ने विकास आयोजना इत्यादि विषय समेटेर प्रदेश सरकारले प्रादेशिक आवधिक विकास योजना तर्जुमा गर्नुपर्दछ । प्रदेश र स्थानीय तहले योजना तर्जुमा गर्दा राष्ट्रिय योजनासँग तादात्म्यता कायम गर्नुपर्दछ ।स्थानीय तहका आर्थिक सामाजिक नीति र स्थानीय स्तरका आयोजना लगायतका विषय स्थानीय तहको आवधिक योजनाका अन्तवस्तुहरू हुन् । स्थानीय तहले योजना तर्जुमा गर्दा राष्ट्रिय योजना र आ– आफ्नो प्रदेश सरकारको आवधिक योजनासँग तादात्म्यता कायम गर्नु पर्दछ ।योजनाहरूबीचको यो अन्तरसम्बन्धले संघीय, प्रादेशिक र स्थानीय क्षेत्रगत सन्तुलन कायम गर्नमा सहयोग गर्दछ ।

योजना वा  बजेटलाई विविध उदीयमान अवधारणाको आयामबाट हेरिने नवीन परिपाटीको सन्दर्भमा तयार गर्ने योजनालाई लैंगिक आयाम, वातावरणीय आयाम, गरीवमुखी योजना वा  बजेटको आयाम र सामाजिक न्यायको आयाममा रहेर तर्जुमा गरिनु पर्दछ । नेपालले दिगो विकास लक्ष्यको अवधारणा अनुरूप विकास प्रक्रियामा यसको आबद्धता कायम गर्दै आएको सन्दर्भमा योजना बनाउँदा यसको आन्तरिकिकरण तथा सामन्जस्यता सामयिक आवश्यकता हो । योजनालाई आपूर्तिमा आधारित हुन नदिन र मागमा आधारित बनाउन सरोकारवालाहरूको अर्थपूर्ण सहभागिताको सुनिश्चितता योजना तर्जुमाको अर्को अपरिहार्य पक्ष हो । यसले योजनाप्रति सम्बद्ध सरोकारवालाहरूमा अपनत्त्व भाव जगाइ योजनाको दिगोपना कायम गर्नमा सहयोग गर्दछ ।

हाम्रो जस्तो स्रोतसाधनको अभाव रहेको, विकासको चाहना र आवश्यकता अत्यधिक रहेको देशमा सीमित स्रोतसाधनलाई अधिकतम प्रतिफल प्राप्त गर्ने क्षेत्रमा लगानी गर्नुपर्ने हुन्छ । शिक्षा, स्वास्थ्य, खानेपानी, सुरक्षा, भौतिक पूर्वाधार निर्माणका साथै कृषि क्षेत्रको विकास, रोजगारीको सिर्जना, गरिबी निवारण, सन्तुलित र समावेशी विकासजस्ता विषय राज्यको दायित्त्वभित्र पर्दछन् । यसका लागि योजनाबद्ध विकास र यसका विभिन्न तह र पक्षहरूबीच प्रभावकारी अन्तरसम्बन्धको अति नै आवश्यक हुने गर्दछ ।

## मध्यमकालीन खर्च संरचनाः बजेट र योजनाको सम्बन्ध सेतु

मध्यमकालीन खर्च संरचना सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनको एक महत्वपूर्ण औजार जसलाई अंग्रेजीमा मिडियम टर्म एक्सपेन्डिचर फ्रेमवर्क अर्थात एमटीईएफ भनिन्छ । यसले सरकारको वार्षिक बजेटलाई आवधिक योजनासँग र बजेटलाई कार्य सम्पादनसँग जोड्ने गर्दछ यसर्थ मध्यमकालीन खर्च संरचना बजेट र आवधिक योजनावीचको सम्बन्ध सेतु पनि हो । उपलब्ध सीमित साधन स्रोतलाई राज्य सञ्चालन र विकासका विभिन्न क्षेत्रमा बाँडफाँड गर्ने तीन वर्षीय चक्रिय खर्च संरचना हो । यो आम्दानी र खर्चको अग्रीम योजना हो । यस विधि अन्तरगत खर्चको आम्दानी र खर्चको तीन वर्षे प्रक्षेपण गर्ने गरिन्छ । यो सरकारी खर्च व्यवस्थापन गर्न प्रयोग गरिने एउटा नयाँ अवधारणा पनि हो । सरकारले गर्ने सबै खर्चलाई एउटै थलोमा राखेर प्राथमिकताका आधारमा बाँडफाँड गरी खर्चको उपलब्धि बढाउनु यसको प्रमुख उद्देश्य हो । त्यसैगरी सरकारी खर्चमा पारदर्शिता बढाउनु, खर्च गर्ने निकायलाई जिम्मेवार र जवाफदेही बनाउनु तथा सरकारी

खर्चमा वित्तीय अनुशासन कायम गराउनु यसका अन्य उद्देश्यहरू हुन् । बजेट सुधारका उपायहरू अवलम्बन गर्ने सम्बन्धमा मध्यमकालीन खर्च संरचनाको अवधारणा आएको हो ।

मध्यमकालीन खर्च संरचना निर्दिष्ट लक्ष्य प्राप्तिका लागि तर्जुमा भएको आवधिक योजना र सो लक्ष्य प्राप्तिलाई वार्षिक वित्त नीतिमार्फत सम्बोधन गर्ने क्रममा ल्याइएको बजेटलाई जोड्ने सेतुको कार्य गर्ने संयन्त्र हो । यो नीतिगत परिवर्तन एवम् खर्चको पुनर्वितरणलाई निर्देशित गर्न स्रोत योजनाको मध्यमकालीन गन्तव्यको दिशानिर्देश गर्न राष्ट्रिय, क्षेत्रगत एवम् मन्त्रालयगत / विभागीय तहमा स्रोतको अनुमानयोग्यता बढाउने संयन्त्र हो । यसले सरकारसँग उपलब्ध सीमित साधन स्रोतको आँकलन गर्ने र त्यसलाई योजनाको प्राथमिकताको क्षेत्रमा मध्यम अवधिको लागि बाँडफाँडको रूपरेखा तयार गर्ने गर्दछ ।साथै बजेट तर्जुमा गर्दा परम्परागत, अल्पकालीन र साँघुरो सोचबाट ग्रसित हुन सक्ने कमजोरीलाई न्यूनीकरण गरी सीमित स्रोतलाई नीतिगत प्राथमिकताको आधारमा अधिकतम उपलब्धि हासिल हुने गरी बाँडफाँड गर्न प्रोत्साहित गर्दछ । नेपालमा मध्यकालीन खर्च संरचनाको प्रयोग आ.व. २०५९/६० देखि हुन थालेको हो ।

मध्यमकालीन खर्च संरचना अन्तर्गत सरकारका क्षेत्रगत प्राथमिकता , नीति तथा कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्नको लागि आवश्यक पर्ने खर्च र सोको पूर्तिको लागि अन्तरिक आय, आन्तरिक ऋण, वैदेशिक अनुदान तथा ऋण, आन्तरिक ऋणको त्रिवर्षीय अनुमान गरी समष्टिगत खाका निर्धारण गरिन्छ । यसको अतिरिक्त संघीय खर्च विनियोजन र संघीय संरचनामा नेपाल सरकारले प्रदेश र स्थानीय तहको सरकारलाई उपलब्ध गराउनु पर्ने अनुदान र राजस्व बाँडफाँड सहितको मध्यमकालीन खर्च अनुमानको खाका तयार गरिन्छ । यसरी निर्धारण भएको स्रोतभित्र रहेर मन्त्रालय एवम् निकायले नीति तथा कार्यक्रम कार्यान्वयनको क्रममा लाग्ने खर्च रकमको अनुमान गर्दछन् ।

मध्यमकालीन खर्च संरचना तयार गर्दा एकातर्फ तीन वर्षको बजेटको सामान्य पूर्वानुमान सुरुमै गरिन्छ भने बजेटको कार्यान्वयनबाट तीन वर्षमा प्राप्त हुने प्रतिफलको पनि अनुमान गरिन्छ । यस क्रममा पहिलो वर्षमा आगामी आर्थिक वर्षको वार्षिक बजेटलाई समावेश हुन्छ र तत्पश्चातका दुई वर्षको लागि बजेटको प्रक्षेपण गरिन्छ । पहिलो वर्ष बजेट कार्यान्वयन भएपछि पुन अर्को मध्यमकालीन खर्च संरचना तयार गर्नु पर्ने हुन्छ । यसरी नयाँ मध्यमकालीन खर्च संरचना तयार गर्दा जसमा अघिल्लो वर्षको बजेटको प्रगति समीक्षाको आधारमा उक्त समयमा गरिएको दुई वर्षको तत्कालीन प्रक्षेपणलाई परिमार्जन गर्नुपर्ने भएमा परिमार्जन गरी आगामी थप एक वर्षको बजेट प्रक्षेपण गरिन्छ । यसरी चक्रीय हिसाबले प्रत्येक वर्ष तीन वर्षको बजेटको आँकलन गर्ने उद्देश्य मध्यमकालीन खर्च संरचनाले लिएको हुन्छ । मध्यमकालीन खर्च संरचनाले देशको विकासको आवश्यकता, आयोजना कार्यान्वयनको अवस्था, राजस्व र वैदेशिक सहायताको अनुमानसमेतका आधारमा प्रत्येक वर्ष परिमार्जन गरिनुपर्ने विषयलाइ निरन्तर रूपमा समेटिरहने र तदनुरूप वार्षिक बजेट तर्जुमामा पृष्ठपोषण दिइरहेको हुन्छ । मध्यमकालीन खर्च संरचनाको मूल उद्देश्य नै बजेट तर्जुमा प्रक्रियालाई बढी यथार्थपरक र वस्तुनिष्ठ बनाउनु, आगामी दिनमा पर्ने दायित्त्वको पूर्वानुमान गर्नु र स्रोतको सुनिश्चितताको लागि आवश्यक पर्ने स्रोतको खोजीमा सम्बद्ध सरोकारवालाहरूलाई अभिप्रेरित गराइ राख्नु हो ।

संघीय संरचनाका सबै तहले मध्यमकालीन खर्च संरचना तर्जुमा गर्नुपर्ने अनिवार्यता रहेको छ । नेपालको संविधानले तीनै तहको आर्थिक कार्यप्रणालीमा व्यवस्था भए अनुरूप राजस्व र व्ययको अनुमान सहित वार्षिक बजेट ल्याउनु पर्ने व्यवस्था गरेको छ । यसैगरि अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ ले नेपाल सरकार तथा प्रदेश र स्थानीय तहले अनिवार्य रूपमा मध्यमकालीन खर्च संरचना तयार गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छ । अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को दफा १७ मा नेपाल सरकार, प्रदेश तथा स्थानीय तहले आगामी तीन आर्थिक वर्षमा हुने खर्चको प्रक्षेपणसहितको मध्यमकालीन खर्च संरचना तयार गरी संघीय संसद्, प्रदेश सभा र गाउँ वा नगर सभामा पेश गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छ । उक्त ऐनको दफा २२(१ख) मा अर्थमन्त्रीले राजस्व र व्ययको अनुमान प्रस्तुत गर्दा मध्यमकालीन खर्च संरचनालाई पनि संलग्न गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको र दफा २२(२) ले प्रदेश तथा स्थानीय तहले ऐन प्रारम्भ भएको तीन वर्षसम्म मध्यमकालीन खर्च संरचना आ– आफ्नो प्राथमिकता र आवश्यकताको आधारमा तय गर्न सक्ने व्यवस्था गरेको छ ।

अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को दफा १७ (२) मा मध्यमकालीन खर्च संरचना तर्जुमा गर्दा निम्न लिखित विषयवस्तु समेट्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छः

क) प्रस्तावित योजनाको उद्देश्य,
ख) प्रस्तावित योजनाको लागि संभाव्यता अध्ययन गर्न वा खर्च छुट्याउन आवश्यक रहेको कुराको पुष्टयाँई,
ग) प्रस्तावित योजना कार्यान्वयन हुन सक्ने आर्थिक वर्ष र त्यसपछिका दुई आर्थिक वर्षमा प्राप्त हुन सक्ने प्रतिफल र उपलब्धि,
घ) प्रस्तावित योजना लागू गर्न आवश्यक पर्ने खर्चको विवरण,
ङ) खर्च व्यहोर्ने स्रोत र खर्च गरिएको रकमबाट प्राप्त हुन सक्ने प्रतिफल र उपलब्धिको प्रक्षेपण,
च) प्रस्तावित योजनाको मध्यम अवधिको खर्चको रणनीति र त्यसको वार्षिक खर्चसँगको तादाम्यता,
छ) सँचालित योजना भए गत आर्थिक वर्षमा छुट्याइएको खर्च अनुसार लक्ष हासिल भए नभएको यथार्थ विवरण ।

आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ ले मध्यमकालीन खर्च संरचना तयार गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छ । यस अनुसार आवधिक योजनाको आधारमा प्रत्येक आर्थिक वर्षमा तीन वर्ष अवधिको मध्यमकालीन खर्च संरचनाको खाका तयार गर्नुपर्ने , प्रत्येक मन्त्रालयले आवधिक योजना र क्षेत्रगत नीति तथा योजनाको आधारमा आगामी तीन आर्थिक वर्षमा हुने खर्चको प्रक्षेपणसहितको मन्त्रालयगत मध्यमकालीन खर्च संरचना तयार गरी पठाउनु पर्ने जस्ता व्यवस्थाहरू रहेका छन्। मध्यमकालीन खर्च संरचनामा आगामी तीन वर्षको समष्टिगत वित्त खाका, बजेट तथा कार्यक्रमको खाका र नतिजाको खाकाको साथै प्रस्तावित आयोजना वा कार्यक्रमको क्रियाकलापगत विवरण, क्रियाकलापको अनुमानित प्रति इकाई लागत, आयोजना वा कार्यक्रम सञ्चालनमा लाग्ने अनुमानित समय तथा सोबाट प्राप्त हुन सक्ने प्रतिफलसमेत खुलाई प्रत्येक आयोजना वा कार्यक्रमको प्राथमिकीकरण गर्नुपर्ने व्यवस्थासमेत आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ ले गरेको छ ।

संघीय संरचनामा तीन तहका सरकारहरूबीच वित्त हस्तान्तरण र राजस्वको बाँडफाँड हुने कारणले सबै तहका सरकारका बजेटहरूमा अन्तर सम्बन्ध कायम रहनु स्वभाविकै हो ।यसको अतिरिक्त प्रदेश र स्थानीय तहको आन्तरिक आयको क्षमता र खर्चको आवश्यकताको आधारमा दिइने अनुदानहरू पूर्वानुमानयोग्य हुनु आवश्यक छ । संघको वित्त हस्तान्तरणको नीति र राजस्व संकलनको अवस्थाबाट प्रदेश र स्थानीय तहका बजेटहरू प्रभावित हुने गर्दछन् ।प्रदेश र स्थानीय तह वैदेशिक सहायता वा आन्तरिक ऋण लिने अवस्थामा छन् छैनन भन्ने विषयमा संघको सरोकार रहन सक्दछ । यस पृष्ठभूमिमा संघीय संरचनाका सबै तहहरूको सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन पारदर्शी प्रभावकारी र परिणाममुखी बजेटको माग गर्दछ । यसका लागि तीनै तहको बजेट र मध्यकालीन खर्च संरचना अन्तर सम्बन्धित रहनु आवश्यक हुन्छ। सरकारको नीति तथा कार्यक्रम कार्यान्वयनका लागि लाग्ने खर्चको अनुमान गरी विकासको आवश्यकता र प्राथमिकताका आधारमा कार्यप्रणालीलाई अगाडि बढाई आर्थिक पारदर्शिता र आर्थिक स्थायित्त्व कायम गर्ने माध्यम बजेट हो। आर्थिक अनुशासन र वित्तीय सुशासन अहिलेको सामयिक आवश्यकता हो । यसको लागि पनि मध्यकालीन खर्च संरचनाले असल सम्बन्ध सेतुको भूमिका निर्वाह गर्न सक्दछ ।

## बजेटको विनियोजन कुशलता सहितको अन्तरसम्बन्ध

बजेट भनेको सरकारको आम्दानी र खर्चको विवरण सहित सार्वजनिक रूपमा घोषणा गरिने कार्यक्रमहरूको सङ्गालो हो । बजेट विगत वर्षको आर्थिक अवस्थाको यथार्थ चित्रण र अभिलेखन, चालु आर्थिक वर्षको आर्थिक स्थितिको प्रवृत्ति चित्रण र आगामी आर्थिक वर्षको आर्थिक कार्ययोजनाहरूको प्रक्षेपण समावेश भएको एकीकृत दस्तावेज हो । यो सरकारको राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक घोषणापत्र र कार्यनीतिपत्र पनि हो । बजेट सरकारको वित्तिय नीतिहरूको एकीकृत स्वरुप हो।यो सामान्यतया एक आर्थिक वर्षका निमित्त तर्जुमा गरीएको राजस्व र व्ययको अनुमानित विवरण हो । यसको प्रावधान संविधान वा कानूनव्दारा व्यवस्थित गरिएको हुन्छ । बजेट विधायिकाद्वारा अनुमोदन गरिन्छ। बजेट आर्थिक क्षेत्रको एउटा व्यवस्थापकीय आयाम पनि हो जसको तर्जुमा कार्यपालिकाले गर्दछ यसको स्वीकृति व्यवस्थापिकावाट हुने गर्दछ र यसले देशको सामाजिक आर्थिक परिवर्तन गर्ने लक्ष्य राखेको हुन्छ । बजेट निर्माण प्रक्रियामा विभिन्न चरणहरू रहेका हुन्छन् जसलाइ बजेट चक्र भन्ने गरिन्छ । बजेट चक्रमा तर्जुमा, स्वीकृति, कार्यान्वयन र मूल्याङ्कन पर्दछन् ।

बजेट सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनको एउटा महत्त्वपूर्ण आयाम पनि हो । प्रभावकारी वित्त व्यवस्थापनले आम्दानीका श्रोतहरूको भरपूर उपयोग गर्ने, वितरणमा प्रभावकारिता ल्याउने र प्रभावकारी खर्च गर्न सक्ने क्षमतामा वृद्धि ल्याउनुको अतिरिक्त वित्तीय जोखिमहरूको पूर्वानुमान गरी जोखिमहरूबाट निम्तिन सक्ने नकारात्मक प्रभावहरूको न्यूनीकरण गर्नमा सहयोग पुर्याउँदछ। यसै सन्दर्भमा बजेट प्रभावकारिताको विषय सामयिक बन्ने गर्दछ । बजेटको प्रभावकारिताको चर्चा गर्दा दुइवटा शव्दावलीहरू प्रयोगमा आउने गर्दछन् । विनियोजन दक्षता वा विनियोजन कुशलता र खर्चमा दक्षता वा कुशलता ।

सार्वजनिक खर्च र वित्तीय उत्तरदायित्व अवधारणा अन्तरगत सार्वजनिक वित्तिय व्यवस्थापनको समग्र अवस्थाको मापनका लागि ७ आधार स्तम्भ, ३१ वटा सूचकहरू र ९४ उपसूचकहरू निर्माण भएका छन्

जसमा आधार स्तम्भ न ४ मा नीतिमा आधारित वित्तीय रणनीति र बजेट प्रणाली सम्बन्धी प्रावधानहरू रहेका छन् । यसका सूचकहरूमा समष्टीगत आर्थिक तथा वित्तीय प्रक्षेपण ( समष्टीगत आर्थिक प्रक्षेपण, वित्तीय प्रक्षेपण र समष्टीगत वित्तीय संवेदनशीलता विश्लेषण), वित्तीय रणनीति (नीतिगत प्रस्तावहरूको वित्तीय प्रभाव, वित्तीय रणनीति परिपालना, वित्तीय उपलब्धीहरूको प्रतिवेदन), खर्चको बजेट तर्जुमामा मध्यकालीन अवधारणा ( मध्यकालीन खर्च अनुमान, मध्यकालीन खर्चको सिलिंग, रणनीतिक योजना र मध्यकालीन बजेट बीच सामन्जस्यता, बजेट र अघिल्लो वर्षको अनुमान बीच सन्तुलन), बजेट तर्जुमा प्रक्रिया, बजेट तालिका, बजेट तर्जुमा निर्देशिका, व्यवस्थापिका समक्ष बजेट प्रस्तुतीकरण), व्यवस्थापिकाद्वारा प्रस्तावित बजेटको निगरानी र परिनिरीक्षण (बजेट निगरानी र परिनिरीक्षणको क्षेत्र, बजेट निगरानी र परिनिरीक्षणको लागि व्यवस्थापकीय प्रक्रिया, बजेट स्वीकृतिको समय, कार्यकारीव्दारा बजेट संशोधनको लागि नियमको व्यवस्था) रहेका छन् । मध्यमकालीन खर्च संरचना तयार गर्दा तीन वर्षको बजेटको सामान्य पूर्वानुमान सुरुमै गरिन्छ र बजेटको कार्यान्वयनबाट तीन वर्षमा प्राप्त हुने प्रतिफलको पनि अनुमान गरिन्छ । यस क्रममा पहिलो वर्षमा आगामी आर्थिक वर्षको वार्षिक बजेट र तत्पश्चात्का दुई वर्षको लागि बजेटको प्रक्षेपण गरिन्छ । नयाँ मध्यमकालीन खर्च संरचना तयार गर्दा जसमा अघिल्लो वर्षको बजेटको प्रगति समीक्षाको आधारमा उक्त समयमा गरिएको दुई वर्षको तत्कालीन प्रक्षेपणलाई परिमार्जन गर्नु पर्ने भएमा परिमार्जन गरी आगामी थप एक वर्षको बजेट प्रक्षेपण गरिन्छ । मध्यमकालीन खर्च संरचनाले देशको विकासको आवश्यकता, आयोजना कार्यान्वयनको अवस्था, राजस्व र वैदेशिक सहायताको अनुमान समेतका आधारमा प्रत्येक वर्ष परिमार्जन गरिनुपर्ने विषयलाइ निरन्तर रूपमा समेटिरहने र तदनुरूप वार्षिक बजेट तर्जुमामा पृष्ठपोषण दिइरहेको हुन्छ । मध्यमकालीन खर्च संरचनाको मूल उद्देश्य नै बजेट तर्जुमा प्रक्रियालाई बढी यथार्थपरक र वस्तुनिष्ठ बनाउनु, आगामी दिनमा पर्ने दायित्त्वको पूर्वानुमान गर्नु र स्रोतको सुनिश्चितताको लागि आवश्यक पर्ने स्रोतको खोजीमा सम्बद्ध सरोकारवालाहरूलाई अभिप्रेरित गराइ राख्नु हो । मध्यमकालीन खर्च संरचनाको नियमित तयारी र यसको सही अनुसरणले बजेटको विनियोजन कुशलता कायम गर्नमा सहयोग गर्दछ ।

बजेट तर्जुमाको क्रममा स्रोत अनुमान, सीमा निर्धारण र राजस्व परामर्श समितिको प्रभावकारी भूमिकाले बजेटको विनियोजन कुशलतामा सहजीकरण गर्दछ । यसको आधारमा मन्त्रालयहरूले बजेटको सीमा र बजेट तर्जुमाको लागि मार्गदर्शनको सही अनुसरण हुनु आवश्यक हुन्छ । मन्त्रालयहरूले चालू तथा पूँजीगत खर्च र वित्तीय व्यवस्थाको लागि बजेट प्रस्ताव गर्दा त्यस्तो खर्च सिर्जना गर्ने आधार र कारण सहितको पुष्ट्याइँ, आवश्यक नीति, कानून, सन्धि, सम्झौतामा उल्लिखित विवरण, खर्च मापदण्ड तथा सामाजिक कार्यक्रमको लागि सङ्गठनको उद्देश्य अनुरूप राज्यको प्राथमिकता, लक्ष्य तथा प्रतिफल प्राप्त हुने विवरणसहितको पुष्ट्याइँ, नयाँ योजना तथा कार्यक्रमको लागि बजेट प्रस्ताव गर्दा पूँजीगत प्रकृतिको भए स्वीकृत सम्भाव्यता अध्ययन प्रतिवेदनको आधारमा आगामी वर्ष खर्च हुन सक्ने रकमको प्राविधिक र आर्थिक पुष्ट्याइँ, सम्भाव्यता अध्ययन भई स्वीकृत भइसकेका तथा क्रमागत रूपमा कार्यान्वयनमा रहेका आयोजनाको हकमा क्रमागत आयोजना स्वीकृतिको विवरण, खरिद योजनासहित आयोजना तथा कार्यक्रमको प्रस्ताव गरिदिनाले विनियोजन यथार्थपरक बन्न पुग्दछ ।बजेट तर्जुमाको यो चरणले बजेट विनियोजनलाई मागपक्ष र आपूर्तिपक्षको चाहनासँग सामन्जस्यता कायम गर्न सहयोग गर्दछ ।

बजेट तर्जुमा गर्दा संविधानले प्रत्याभूति गरेका मौलिक हकहरू, राज्यका निर्देशक सिद्धान्त, नीति तथा दायित्त्व, विभिन्न क्षेत्रगत नीतिहरू, संघ, प्रदेश र स्थानीय तहका आवधिक योजनाहरू, देशले अन्तर्राष्ट्रिय तहमा जनाएका प्रतिबद्धताहरूलाई सम्बोधन गर्नु आवश्यक हुन्छ । आवधिक योजनाहरूले निर्धारण गरेको सोच, उद्देश्य, रणनीति, कार्यनीति, नतिजा खाका तथा कार्यक्रमलाई आधार बनाई विकास आयोजना तथा कार्यकम प्रस्ताव गर्नु आवश्यक हुन्छ ।यसले नीतिगत निरन्तरता दिनमा सहयोग गर्दछ । निर्माणाधीन तथा अधुरा र मर्मत सम्भार गरी सञ्चालन गर्न सकिने आयोजना तथा कार्यक्रमहरूलाई बजेट छुट्याइसकेपछि मात्र नयाँ आयोजनामा रकम विनियोजन गर्ने परिपाटीले आयोजनाहरू अलपत्र बन्न पाउदैनन् । बहुवर्षीय आयोजनाहरू र स्रोत सुनिश्चितताको आवश्यक पर्ने आयोजनाहरूले यो मर्यादा र मध्यमकालीन खर्च संरचनाको दायराको अनुसरण गर्नु आवश्यक हुन्छ । आयोजना तथा कार्यक्रम छनौट गर्दा महिला, दलित, पिछडिएको समुदायलाई प्रत्यक्ष लाभ पुग्ने एवम् रोजगारमूलक कार्यक्रमहरूमा प्राथमिकताका दिने, रोजगारी अभिवृद्धि गर्ने, उत्पादन वृद्धि गर्ने तथा क्षमता अभिवृद्धिका कार्यक्रम तथा आयोजनाहरूलाई प्राथमिकता दिने, गरिबी न्यूनीकरण, सुशासन प्रबर्द्धन, वातावरण संरक्षण, लैंगिक समानता तथा समावेशी विकासमा सहयोग पुर्याउने आयोजना तथा कार्यक्रमहरू छनौट गर्नु आवश्यक हुन्छ । प्रस्तावित बजेटलाइ लैंगिक उत्तरदायी बजेट, गरिबी न्यूनीकरण उन्मुख बजेट, जलवायु परिवर्तन बजेटका लागि निर्धारित सूचकको प्रयोगले तत् क्षेत्रमा बजेटको योगदान र प्रभाकारिता मापनमा सहयोग पुर्याउँदछ ।

संघीय संरचनामा तीनै तहका बजेटहरूवीच अन्तरआबद्धता र समन्वय बजेट तर्जुमा प्रक्रियाको अर्को महत्वपूर्ण विषय हो । तीनै तहबीच समानीकरण, सशर्त, समपूरक र विशेष गरि चार प्रकारका अनुदानहरूको समन्यायिक वितरण र राजस्व तथा रोयल्टी बाँडफाँडको वित्तीय अन्तरसम्बन्ध रहेको हुन्छ । यो वित्तीय अन्तरसम्बन्ध स्रोतहरूको हस्तान्तरणसँग मात्र सम्बन्धित छैन विनियोजन दक्षता वृद्धिमा पनि अन्तरसम्बन्धको माग गर्दछ ।

बजेटको प्रभावकारी विनियोजनले बजेटको कार्यान्वयनमा प्रभावकारिता ल्याउँछ र यसको नतीजा मापनमा समेत सहयोग गर्दछ । बजेटको विनियोजन कुशलताको लागि संविधान आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्त्व ऐनका प्राबधानहरूको अनुसरण, अपनाउनु पर्ने प्रक्रियाहरूमा पारदर्शिताको आवश्यकता रहन्छ।

## राजस्व बाँडफाँड र विभाज्य कोष

वित्तीय संघीयतामा सबै तहका सरकारहरूको बीचमा स्रोतहरूको बाँडफाँड हुने गर्दछ । वित्तीय संघीयताले माथिल्लो तहको सरकारसँग रहेको वित्तीय स्रोतलाई वित्त हस्तान्तरण, विभिन्न अनुदानहरूको उपलब्धता, राजस्वको बाँडफाँड र आन्तरिक राजस्व संकलनको अधिकारको सुनिश्चितता गरेको हुन्छ । स्रोतको हस्तान्तरणले मूलतः वित्तीय समानताको अवधारणा लिएको हुन्छ । वित्त हस्तान्तरणले निम्न सिद्धान्त अनुरूप वित्त हस्तान्तरण हुनु पर्ने मान्यता राख्दछः समतामूलक वितरणको सिद्धान्त , आवश्यकताको सिद्धान्त, समान अवसरको सिद्धान्त, निष्पक्षताको सिद्धान्त, स्वच्छताको सिद्धान्त, सामर्थ्यताको सिद्धान्त र पूर्वानुमानको सिद्धान्त।

वित्तीय समतालाई प्रबर्द्धनको लागि सरकारी वित्तहरूको हस्तान्तरण गर्ने गरिन्छ जसमा अनुदानहरूको हस्तान्तरण र राजस्व बाँडफाँड पर्ने गर्दछ । नेपाल सरकारले प्रदेश तथा स्थानीय तहको खर्चको आवश्यकता र राजस्वको क्षमताको आधारमा राष्ट्रिय प्राकृतिक श्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिसमा प्रदेश र स्थानीय तहलाई वित्तीय समानीकरण अनुदान दिने गर्दछ । यसै गरी प्रदेशले नेपाल सरकारबाट प्राप्त अनुदान र उठेको राजस्वलाई प्रदेशभित्रका स्थानीय तहको खर्चको आवश्यकता र राजस्वको क्षमताको आधारमा वित्तीय समानीकरण अनुदान दिने गर्दछ। नेपाल सरकारले प्रदेश वा स्थानीय तहलाई कुनै योजना कार्यान्वयन गर्नका लागि आवश्यक शर्त तोकि अनुदान दिने गर्दछ । यसै अनुरूप प्रदेशले पनि प्रदेश कानून बमोजिम स्थानीय तहलाई सशर्त अनुदान दिने गर्दछ ।

नेपालको संविधानको धारा ६० ले राजस्व संकलन र परिचालनको अधिकार संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको हुने व्यवस्था गरेको छ । संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नो आर्थिक अधिकारक्षेत्रभित्रको विषयमा कर लगाउन र ती स्रोतहरूबाट राजस्व उठाउन सक्ने व्यवस्था गरेको छ तथा साझा सूचीभित्रको विषयमा र कुनै पनि तहको सूचीमा नपरेका विषयमा भने कर लगाउने र राजस्व उठाउने व्यवस्था नेपाल सरकारले निर्धारण गरे बमोजिम हुने व्यवस्था छ। नेपाल सरकारले संकलन गरेको राजस्व संघ, प्रदेश र स्थानीय तहलाई न्यायोचित वितरण गर्ने व्यवस्था मिलाउनु पर्ने र संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच राजस्वको बाँडफाँड गर्दा सन्तुलित र पारदर्शी रूपमा गर्नुपर्ने व्यवस्था संविधानको अर्को राम्रो पक्षको रूपमा रहेको छ । यी प्राबधानहरूले संघीय संरचनाका हरेक तहमा श्रोतको सुनिश्चितता हुन पुगेको छ ।

आन्तरिक मूल्य अभिवृद्धि कर र अन्तःशुल्क संकलन गर्ने जिम्मा संघीय सरकारको अधिकार क्षेत्र परेको भएता पनि यी करहरू र प्राकृतिक श्रोतको रोयल्टी तीनै तहका सरकारहरूबीच बाँडफाँड हुने गर्दछ ।

तीनै तहका सरकारहरूले गर्ने सबै प्रकारका आम्दानीहरू सम्बन्धित सञ्चित कोषमा जम्मा हुनुपर्ने व्यवस्था संविधानको भाग १० संघीय आर्थिक प्रणाली, भाग १६ को प्रदेश आर्थिक प्रणाली र भाग १९ को स्थानीय आर्थिक प्रणालीमा जम्मा गरिनु पर्ने व्यवस्था रहेको छ । अन्तर– सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ ले बाँडफाँड हुनुपर्ने राजस्व सिधै सञ्चित कोषमा जम्मा नभै सुरुमा सम्बन्धित विभाज्य कोषमा जम्मा हुने र तत्पश्चात तोकिएको दर र सूत्रको सीमाभित्र रही सम्बन्धित तहको सञ्चित कोषमा हस्तान्तरित हुने गर्दछ । मूल्य अभिवृद्धि कर र आन्तरिक उत्पादनबाट उठेको अन्तःशुल्क र संघीय कानून बमोजिम प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त हुने रोयल्टी तीनै तहमा बाँडफाँड हुने गर्दछ । मूल्य अभिवृद्धि कर र आन्तरिक उत्पादनबाट उठेको अन्तःशुल्कको ७० प्रतिशत संघमा र बाँकी पन्ध्र पन्ध्र प्रतिशत प्रदेश र स्थानीय तहहरूमा बाँडफाँड हुने गर्दछ । यसै गरि संघीय कानून बमोजिम प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त हुने रोयल्टीको ५० प्रतिशत संघमा र बाँकी पच्चीस पच्चीस प्रतिशत सम्बन्धित प्रदेश र स्थानीय सम्बन्धित तहमा बाँडफाँड हुने गर्दछ ।

यसका लागि नेपाल सरकार, प्रदेश र स्थानीय तहबीच मूल्य अभिवृद्धि कर र आन्तरिक उत्पादनबाट उठेको अन्तःशुल्क रकम बाँडफाँड गर्न नेपाल सरकारले एक संघीय विभाज्य कोष खडा गरी त्यस्तो रकम सो कोषमा जम्मा हुने गर्दछ ।

यसरी संघीय विभाज्य कोषमा जम्मा भएको रकममध्ये सत्तरी प्रतिशत नेपाल सरकारलाई, पन्ध्र प्रतिशत प्रदेशलाई र पन्ध्र प्रतिशत स्थानीय तहलाई बाँडफाँड हुने गर्दछ । नेपाल सरकार, प्रदेश र स्थानीय तहबीच बाँडफाँड गरिने रकममध्ये नेपाल सरकारले प्राप्त गर्ने रकम संघीय सञ्चित कोषमा दाखिला गरिने र प्रदेशहरू तथा स्थानीय तहहरूलाई प्राप्त हुने रकम नेपाल सरकारले प्रदेश विभाज्य कोष र स्थानीय विभाज्य कोष खडा गरी त्यस्तो कोषमा सो रकम जम्मा हुने गर्दछ ।
प्रदेश विभाज्य कोष र स्थानीय विभाज्य कोषमा जम्मा भएको रकम संविधान र अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४को अधीनमा रही राष्ट्रिय प्रकृतिक स्रोत तथा आयोगले निर्धारण गरेको आधार र ढाँचा बमोजिम प्रत्येक प्रदेश र स्थानीय तहलाई बाँडफाँड हुने गर्दछ । बाँडफाँडबाट प्रत्येक प्रदेशले प्राप्त गर्ने रकम सम्बन्धित प्रदेश सञ्चित कोषमा र प्रत्येक स्थानीय तहले प्राप्त गर्ने रकम सम्बन्धित स्थानीय सञ्चित कोषमा जम्मा हुने गरी मासिक रूपमा उपलब्ध हुने गर्दछ । यसरी बाँडफाँड हुने रकम आर्थिक वर्षको अन्तिम महिनामा हिसाब मिलान हुने गर्दछ ।

नेपाल सरकार, प्रदेश र स्थानीय तहबीच संघीय कानून बमोजिम प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त हुने रोयल्टीको बाँडफाँड गर्न नेपाल सरकारले एक संघीय विभाज्य कोष खडा गरी त्यस्तो रोयल्टीबाट प्राप्त रकम सो कोषमा जम्मा गर्दछ ।

संघीय विभाज्य कोषमा रहेको रोयल्टीको बाँडफाँड नेपाल सरकारले वार्षिक रूपमा गर्ने गर्दछ । यसरी संघीय विभाज्य कोषमा जम्मा भएको रकममध्ये नेपाल सरकारले प्राप्त गर्ने ५० प्रतिशत रकम संघीय सञ्चित कोषमा, प्रदेशले प्राप्त गर्ने २५ प्रतिशत रकम सम्बन्धित प्रदेश सञ्चित कोषमा र स्थानीय तहले प्राप्त गर्ने २५ प्रतिशत रकम सम्बन्धित स्थानीय सञ्चित कोषमा जम्मा हुने गरी उपलब्ध हुने गर्दछ । यसरी बाँडफाँड हुने रोयल्टीको शीर्षकहरूमा पर्वतारोहण, विद्युत, वन, खानी तथा खनिज पानी तथा अन्य प्राकृतिक स्रोत आदि पर्दछन् ।

नेपाल सरकार, प्रदेश र स्थानीय तहलाई गरिने प्राकृतिक श्रोतको रोयल्टीको बाँडफाँड राष्ट्रिय प्राकृतिक श्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिसमा नेपाल सरकारले प्रत्येक पाँच वर्षमा पुनरावलोकन गरी नेपाल राजपत्रमा सूचना प्रकाशन गरी हेरफेर गर्न सक्ने व्यवस्था रहेको छ ।

## उपसंहार

संघीय संरचनाका तीन तहहरू संघ, प्रदेश र स्थानीय तहहरूबीचको योजना, बजेट र राजस्वका अन्तरसम्बन्धहरूले वित्तीय समता प्रबर्द्धन गर्ने तथा स्थानीय र प्रादेशिक आवश्यकता पूरा गर्दै राष्ट्रिय आवश्यकता पूरा गर्नमा सहयोग पुर्याउँछ ।

## सन्दर्भ सामग्री


- रेग्मी, दामोदर (२०७५), संघीय शासन प्रणाली, सुशासन र विकास, काठमाडौः ऐश्वर्य प्रकाशन
- रेग्मी, दामोदर (२०७५), नेपालमा संघीयताका अवसर र चुनौतीहरू, काठमाडौः ऐश्वर्य प्रकाशन

- रेग्मी, दामोदर (२०७७), प्रशासनमा व्यावसायिकता र सदाचारिता, काठमाडौः ज्ञानज्योति बुक्स एण्ड पब्लिकेशन
- रेग्मी, दामोदर (२०७७), शासकीय प्रबन्ध प्रशासन र व्यवस्थापन, काठमाडौः अक्षरांक प्रकाशन
- रेग्मी, दामोदर (२०७७), शासन प्रणाली र सार्वजनिक मामिलाको व्यवस्थापन, काठमाडौः अक्षरांक प्रकाशन
- रेग्मी, दामोदर (२०७८), अर्थ वित्त र राजस्व प्रशासन, काठमाडौः अक्षरांक प्रकाशन
- नेपालको संविधान २०७२, कानून किताब व्यवस्था समिति
- अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४, कानून किताब व्यवस्था समिति
- आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६, कानून किताब व्यवस्था समिति
- Anwar Shah, "Fiscal Decentralization and Macroeconomic Management," International Tax and Public Finance 13, 4 (2006): 437–62.
- Jha Prakash Chandra Theory of Fiscal Federalism: An Analysis Amity University 2012 Online at http://mpra.ub.uni-muenchen.de/41769/ MPRA Paper No. 41769, posted 15. October 2013 03:38 UTC
- www.mof.gov.np
- www.npc.gov.np

# स्थानीय कर : अवधारणा, औचित्य र नेपालमा यसको अभ्यास

गोपीनाथ मैनाली*

## अवधारणा

नागरिकले सरकारलाई राज्यइच्छा निर्माण गर्ने शक्ति (मत) र राज्यइच्छलाई कार्यान्वयन गर्ने सामर्थ्य (कर) दिएका हुन्छन् । करारोपण र मतदान राज्य र नागरिकबीच सम्बन्धको आधार हो । मतदानका समयमा नागरिकहरू गर्वको अनुभव गर्दछन् भने कर तिर्ने समयमा दुःखको अनुभव । पहिलो कार्य अधिकारको उपयोग हो भने दोश्रो कर्त्तव्यको निर्वाह । कर जनताले सरकारलाई अनिवार्य रूपमा दिनुपर्ने अंशदान हो । प्रारम्भमा राज्यले सामाजिक सुरक्षा दिएवापत जनताले व्यहोर्नु पर्ने लागत अवधारणमा सीमित भएपनि आधुनिक राज्य व्यवस्थामा करले आय वितरण, सामाजिक न्याय, आर्थिक स्थीरता र आर्थिक विकासजस्ता उद्देश्य राख्दछ ।

सापेक्षिक रूपमा स्थानीय कर वित्त शास्त्रको नयाँ विषय हो । कर लगाउँने अधिकार राज्यमा मात्र हुन्छ तर स्थानीय नागरिक निकायहरू राज्यका सार्वभौम अधिकार प्रयोग गर्ने हैसियतमा हुन्छन् भन्ने मान्यतापछि मात्र आएको हो । विकसित मुलुकहरूमा स्थानीय करभन्दा पनि नगरपालिका कर (Municipal Tax) का रूपमा यसले प्रवेश पाएको देखिन्छ । यो करभन्दा पनि प्रशासनिक दस्तुर र स्थानीय सेवाशुल्क (गैरकर) यसका उपकरण थिए । राज्यले वृहद रूपमा नागरिक दायित्त्व पूरा गर्नुपर्ने हुन्छ, जसका लागि करजस्तो अनिवार्य शुल्क लगाइन्छ तर म्युनिसिपालिटीहरूले सरसफाइ, अग्नि नियन्त्रण, पार्क व्यवस्थापन, शिक्षा, पुस्तकालयजस्ता सामान्य स्थानीय सेवा दिए पुग्छ भन्ने मान्यता राखिन्थ्यो । यही मान्यताका कारण म्यूनिसिपालिटीहरू सामान्य शुल्क तथा दस्तुर संकलन गर्दथे । यो करको निकै साँघुरो व्याख्या थियो ।

## स्थानीय करको विकास क्रम

कर प्रणालीको इतिहास खोतल्दै जाँदा तीन हजार बर्षअघि राज्यको स्वरूप एथेन्स नगरराज्यले लगाएको करसम्म पुग्न सकिन्छ । तर ती नगर भएपनि राष्ट्र राज्यका आदिम स्वरूप थिए । त्यसैले एथेन्स

*नीति विश्लेषण, विकास, व्यवस्थापन र आर्थिक विधामा सुपरिचित श्री मैनाली नेपाल सरकारका पूर्व सचिव हुन्।

नगरराज्यको कर स्थानीय कर थिएन । केन्द्रीय राज्यभन्दा मातहत शासकीय इकाइहरूले कर लगाउँने अधिकार सन् १६१९ तिर औपनिवेशिक अमेरिकाको भर्जिनिया राज्यमा लगाइएको व्यक्तिगत कर (Poll Tax) लाई लिन सकिन्छ । अमेरिकी स्वतन्त्रताको घोषणापछि बनेको संयुक्तराज्य अमेरिकाको सङ्घीय संविधान १७८९ले राज्यहरूलाई करको अधिकार दिएको थियो । ती करहरू विशेषतः सम्पत्तिमा आधारित थिए ।

सामान्यतः कर लगाउँनु र त्यसको प्रतिफल खोज्नुबीचको प्रत्यक्ष सम्बन्ध (quid pro quo) स्थापना राख्दैन, वित्त शास्त्रअनुसार कर तिर्नु र प्रतिफल पाउनुको स्पष्ट जवाफ करदाताले पाउँदैनन् । तर स्थानीय करले कर र विनियोजनबीचको सम्बन्ध (Tax-Benefit Relation) खोज्ने गर्दछ, मतदान गर्दा मात्र होइन, कर तिर्दा पनि गर्ववोध हुने आधार दिन्छ । नजिकका नागरिक निकायहरू टाढाका नागारिक निकायभन्दा सापेक्षिक रूपमा लागतप्रभावी र जवाफदेही हुन्छन् भन्ने मान्यतासाथ कर विकेन्द्रीकरणको अवधारणा विकास भएको हो । स्थानीय सेवा प्रभावकारिताको खोजीसाथ स्थानीय करले मान्यता पाएको हो । स्थानीय वित्तको विकेसेलियन सिद्धान्त अनुसार सार्वजनिक आय र खर्च व्यवस्थापन गर्ने निर्णयबीच नजिकको सम्बन्ध स्थापना गरिदा नागरिक इच्छाहरू सजिलै पूरा हुन्छन् । अधिकार प्रत्यायोजन, विकेन्द्रीकरण, स्थानीय स्वायत्तता र सङ्घीय शासन प्रणालीसम्म आइपुग्दा स्थानीय कर (वित्तीय विकेन्द्रीकरण) ले व्यवस्थित अभ्यास पाइसकेको छ।

विकेन्द्रीकरण शासकीय सुधारको पछिल्लो रणनीति हो । वित्तबिनाको विकेन्दीकरणको कुनै अर्थ रहँदैन भन्ने अवधारणाले बल पाएपछि वित्तीय अधिकार हस्तान्तरण गर्ने कार्यसूचीले महत्त्व पाएको छ । साथै वित्तीय स्वाधीनता स्थानीय स्वायत्तताको आधार भएकाले कानूनबाट नै शासकीय इकाइ वा केन्द्रीय शासनका स्थानीय संरचनाहरूलाई कर लगाउँने अधिकार दिन थालिएको छ । सामान्यतः स्थानीय करका यी स्वरूपहरू शासकीय इकाइ वा राज्यसंचनाहरूलाई हस्तान्तरण गरेको पाइन्छः

- स्वामित्त्व हस्तान्तरण शुल्क (StampTax)
- सम्पत्ति स्वामित्त्व कर (Land ValueTax)
- भूमि हस्तान्तरण कर (Land Value TransferTax)
- कृषि भूमि कर (Agriculture LandTax)
- आवास कर (HouseTax)
- सवारी इजाजत कर (Vehicle LicenseTax)
- सवारी शुल्क (VehicleTax)
- मनोरञ्जन कर (AmusementTax)
- पेशा व्यवसाय कर (BusinessTax)
- सम्पत्ति कर (PropertyTax)
- सेवा शुल्क (Service Charge)

सङ्घीयता जस्तो शक्ति विकेन्द्रीकरणको उपल्लो स्वरूपमा राज्यका सार्वभौम अधिकार पनि उदार रूपमा नै शासकीय तहहरूबीच विभाजन गरिन्छ । शासकीय इकाइहरूबीचको वित्तीय सम्बन्धको कार्यमूलक अभ्यास

भने सङ्घीयताको संस्कृति र परिपक्वताको स्तरले निर्धारण गर्दछ । सङ्घीयताको लामो अभ्यास गरेका संयुक्तराज्य अमेरिका र स्वीस महासङ्घमा शासकीय इकाइहरूबीचको वित्तीय सम्बन्ध परिपक्व छ भने सङ्घीयताको अभ्यास छोटो भएका मुलुकहरूमा वित्तीय सम्बन्ध सम्झौतामूलक छ र अभ्यासको क्रममा परिष्कार गर्दैछन् ।

## स्थानीय करका सिद्धान्त

वित्तशास्त्री रिचर्ड बर्डले साधन परिचालनमा कार्यकुशलता, साधनको जवाफदेहिता, स्थानीय निकायलाई साधनको पर्याप्तता र कराधारको स्थानीयकरणलाई स्थानीय करका चार सैद्धान्तिक आधार मानेका छन् । विस्तृत रूपमा स्थानीय कर (करको विकेन्द्रीकरण) का सिद्धान्तलाई देहायबमोजिम उल्लेख गर्न सकिन्छ:

- **स्वायत्तताको सिद्धान्त:** स्थानीय तहको स्वयत्तताको पूर्वशर्तका रूपमा वित्तीय स्वायत्ततालाई लिने गरिन्छ । वित्तीय साधनमाथि केन्द्रीय सरकारको नियन्त्रण रहेमा स्थानीय सरकारलाई दिइएको जिम्मेवारी दक्षतापूर्वक सम्पादन गर्न सक्ने स्थिति रहदैन। नियन्त्रणले मुखापेक्षी बन्नुपर्ने अवस्थाको सिर्जना गर्दछ। यदि स्थानीय तहको करलाई स्थानीय सरकारले नै तोक्ने, उठाउने र विनियोजन गर्न पाउने गरी राज्यद्वारा अधिकार निक्षेपण गरिएको छ भने स्थानीय सरकारहरूले स्थानीय सरोकारका विषयमा निर्णय गर्ने अधिकारको स्वाधीन प्रयोग गर्न पाउँछन् । जसले राजकीय क्रियाकलापमा स्थानीय जनतालाई सहभागी बनाउने आधार पनि फराकिलो पार्ने गर्दछ ।

- **जनचेतना र जवाफदेहिताको सिद्धान्त:**लोकतन्त्रको आधार जवाफदेहिता हो । परम्परागत शासन व्यवस्थामा जवाफदेहिताको सीमित मात्रामा उपयोग गरिन्थ्यो । यसको परीक्षण गर्ने विधि निर्वाचन, तरिका अप्रत्यक्ष र अवधि निश्चित थियो । तर आजभोलि विकेन्द्रीकरण र स्थानीय स्वायत्त शासनको रणनीतिका कारण यसमा व्यापक परिवर्तन आएको छ र जनतालाई सशक्तिकृत बनाई उनीहरूको तर्फबाट प्रयोग गरिएको साधन र श्रोतको सदुपयोग भएको छ कि छैन भन्ने विषयमा जनताप्रति जवाफदेहिता निर्वाह गरिनुपर्ने विषयले महत्त्व पाएको छ । केन्द्र सरकार पनि जवाफदेही हुनुपर्दछ नै तर संस्थाहरू नागरिकबाट टाढा हुने क्रमसँगै जवाफदेहिता पनि पातलो हुँदैजान्छ । स्थानीय सरोकारका विषयहरू नजिकका नागरिक निकायबाट सम्पादन गरिदा जवाफदेहीता बढ्न जान्छ । स्थानीय तहबाट कर लगाउँदा के कार्यमा खर्च गरिन्छ, कसरी खर्च गरिन्छ, प्रक्रियागत उपयुक्तता छ कि छैनजस्ता सवालमा सचेत हुन र निगरानी राख्न पाउने हुँदा राज्यले उठाउने कर अधिकारमध्ये केहि स्थानीय तहको कार्यक्षेत्रमा हस्तान्तरण गर्ने गरिन्छ । यसले साधन परिचालन र विनियोजन कुशलता बढाउने मात्र नभै नागरिक संस्था र नागरिकहरूको सम्बन्धको आधार पनि फराकिलो पार्दछ ।

- **साधन परिचालन र विनियोजनको प्रभावकारिताको सिद्धान्त:** वित्तीय विषयमा निर्णय गर्ने परिपाटी जति नागरिक र करदाताको नजीक भयो त्यति नै वित्तीय प्रणाली प्रभावकारी हुन्छ । कर प्रशासन र करदाता, केन्द्रीय कोष र साधन विनियोजनस्थल, नीति निर्माता र कार्यस्थलबीचको दूरी बढ्ने क्रमसँगै साधन परिचालनको प्रभावकारिता पनि घट्दै जान्छ, वित्तीय प्रणाली महङ्गो हुन्छ र परिणामस्वरूप अपेक्षित

नतीजा प्राप्तीमा अवरोध हुन्छ । यसर्थ साधन परिचालन र विनियोजन सम्वन्धी निर्णय स्थानीय तहबाटै गरिनुपर्ने आवश्यकताको उजागर भएको छ । सबैजसो बहुलवादी लोकतान्त्रिक मुलुकहरूले सामान्य प्रकारको करलाई स्थानीय तहको कार्य क्षेत्रमा पार्ने गरेका छन् ।

- **कराधार स्थानीयकरणको सिद्धान्तः** कराधारको स्थानीयकरण भन्नाले करको भारको त्यही भौगोलिक क्षेत्रमा रहनु हो भन्ने बुझिन्छ । कतिपय करको भार विस्तृत हुन्छ भने कतिपयको सानो दायरामा सीमित हुन्छ । कुनै आर्थिक क्रियाकलापको लाभ तथा प्रभाव त्यही क्षेत्रमा रहन्छ भने त्यही कर लगाउँनु पर्छ भन्ने मान्यता नै करको स्थानीयकरण हो । हित सिद्धान्त अनुसार कर लगाउँने निकायको दायित्त्व आफ्ना करदाताको हित प्रवर्द्धन गर्नु हो । यसो भन्दैमा कर र सेवा बीच "quid pro quo"वा प्रत्यक्ष एक– एक अनुपातको सम्बन्ध नै हुनुपर्छ भन्ने होइन, न यस प्रकारको संबन्ध संभव नै छ ।करदाता (जनता) र कर निकाय (राज्य) बीच Principal Agent को सम्बन्ध रहेको हुँदा करदाताको हित अधिकतम गर्नु कर निकायको दायित्त्व हो । केन्द्रले नै स्थानीय कर उठाउने र खर्चिने प्रक्रियाले स्थानीय करदाताको प्रत्यक्ष प्रभाव साधनको बितरण सम्बन्धी निर्णयमा नरहने हुँदा यसको प्रभावकारी उपयोग पनि नहुने संभावना रहन जान्छ । त्यस्तै स्थानीय नागरिकको चाहना र आवश्यकतामाथि पनि यसले संबोधन नगरेको हुन सक्दछ । यसर्थ करको भार र करको प्रभाव र हित एउटै वर्गमाथि पर्नु साधन परिचालनका दृष्टिमा राम्रो मानिन्छ । अन्य क्षेत्रका करदाताले करको दायित्त्व बोक्नु पनि राम्रो मानिन्न । त्यसैले करको आधार स्थानीयकरण गरिनु पर्दछ भन्ने विषयले महत्त्व पाएको छ ।

- **कर विकेन्द्रीकरण सिद्धान्त**: आधुनिक लोकतान्त्रिक प्रणालीमा राज्यका अङ्गहरूबीच क्षमता र सामीप्यताको आधारमा कार्यक्षेत्रको बाँडफाँड गरिन्छ ।करदाताको सबैभन्दा नजीकको निकायले कर लगाउँदा खर्चको प्रभावकारिता र करको सहभागिता दुवै बढ्दछ । किनकि आफ्नो नजीकमा रहेर खर्च गर्दा स्थानीय आवश्यकताको पूर्ण संबोधन हुने, अनियमितता नियन्त्रित हुने र यसबाट राज्य प्रणालीको वैधता पनि फराकिलो हुने संभावन बढ्दछ । जनतालाई आफूले तिरेको राशी आफ्नै लागि खर्च गरिन्छ भन्ने भावनाको विकास पनि हुन पुग्दछ ।

- **हित सन्तुलनको सिद्धान्तः** जर्मनीमा विशेष महत्त्व दिइने यस सिद्धान्तले स्थानीय करको भार कुनै सीमित व्यक्ति वा क्षेत्रमा मात्र सीमित नराखी स्थानीय निकायका समस्त जनताका हितमा पर्नुपर्दछ भन्ने रहेको छ । यसले स्थानीय कल्याणकारिता र सामाजिक न्यायको वकालत गर्दछ ।

- **कर भार स्थानीयकरणको सिद्धान्तः** स्थानीय करको फाइदा मात्र होइन भार पनि त्यहीका बासिन्दालाई पर्नु पर्दछ भन्ने मान्यता यस सिद्धान्तले राख्दछ । भार एक ठाउमा पर्नु र फाइदा अन्यत्र हुनु करारोपणमा राम्रो मानिदैन । किनकि करमार्फत नागरिक र नागरिक निकायको हक र दायित्त्वको सिर्जना हुने गर्दछ ।

उल्लेखित मुख्य सिद्धान्तहरू बाहेक करको लोकतान्त्रिकरण हुने, करको, सहभागिता बढ्ने, कर प्रशासन र करदाताबीचको दूरी कम हुने, साधनमाथि प्रत्यक्ष नियन्त्रण हुने र साधन प्रयोगको अतिरिक्त क्षेत्रको विकाससमेत हुने कारणले स्थानीय संरचनालाई सीमित रूपमा भए पनि कर लगाउँने राज्यको सार्वभौम शक्तिको प्रयोग गर्न दिने कार्यसूचिले महत्त्व पाएको हो ।

## स्थानीय करको औचित्य

जर्मन विकेन्द्रीकरणविद होर्स्ट चिम्मरस्यानले स्थानीय करपछिका तीन औचित्य उल्लेख गरेका छन् । करको सामान्य औचित्यलाई विवेकशील अवधारणा (Rational Approach) भनेका छन् जसले वित्तीय दक्षता, विनियोजन, आर्थिक स्थीरीकरण र बृद्धि र सामाजिक न्याय कायम गर्दछ। विवेकशीलताको अवधारणा सवै शासकीय तहले परिचालन गर्ने करमा रहन्छ।

तर स्थानीय करमा सामान्य विवेकशीलताका अतिरिक्त तहगत समानता (Vertical Jurisdiction Framework) र समतलीय समानता (Horizontal Jurisdiction Framework) का भावना पनि समेटिएका हुन्छन् । समतलीय समानताको औचित्यअन्तर्गत अनुभूति सहजता, परिवर्तनशीलता, स्थानीय आर्थिक स्रोत संकलन, चाहनाको सन्तुलन, व्यापार चक्रमा न्यून प्रभाव र आर्थिक बृद्धिमा सामानुपातिक प्रतिक्रिया पर्दछन् । त्यस्तै समतलीय अवधारणामा अनावश्यक स्थानान्तरण नियन्त्रण र कराधारको अन्तरतह वितरण पर्दछन् । यसर्थ स्थानीय कर लगाउँनुका पछि समष्टिगतका साथसाथै र स्थानीय आशयहरू पनि हुन्छन् ।

करको विकेन्द्रीकरण वा स्थानीय करको अभ्यासले लोककल्याणकारिता मात्र अभिबृद्धि गर्न होइन, यसले स्थानीय तहको आर्थिक विकास र बृद्धि, राजस्व परिचालन, क्षमता विकास, जवाफदेहिता प्रवर्द्धन र स्थानीय शासकीय सभागिताको स्तर पनि बढाउँछ ।

शासकीय तहहरूबीच कार्यको बाडँफाँड भएपछि वित्तीय साधनमाथिको अधिकार पनि बाँडफाँड गरिनु स्वाभिविक हो । स्थानीय तहको स्वायत्तताको माग जुन रूपमा बढ्दैछ साधनमाथिको नियन्त्रण पनि सोही अनुपातमा विभाजन नभएमा न स्थानीय तहले जिम्मेवारी पूरा गर्नसक्छ न केन्द्र र स्थानीय तहबीचको सम्बन्ध नै जनउत्तरदायी हुन्छ । वित्तीय स्वायत्तताबिनाको विकेन्द्रीकरण नाम मात्रको हुनजान्छ । सामान्यतः स्थानीय कर यी कारणले आवश्यक मानिन्छ र कानूनद्वारा नै कर दर निर्धारण, साधन संकलन र विनियोजन गर्न पाउने गरी शक्ति प्रदान गरिन्छः

- स्थानीय तहका लागि आवश्यक साधन जुटाउन,
- साधन संकलन र विनियोजनबीच प्रत्यक्ष सम्बन्ध स्थापना गर्न,
- नागरिक/करदाता र कर संकलनको बीचको दूरी घटाउन,
- कर सहभागिता बढाउन र कर लागत घटाउन,
- अनुदान दिनुभन्दा कर परिचालन अधिकारले साधनप्रतिको स्वामित्त्व विस्तार गर्छ,
- स्थानीय तहलाई जनउत्तरदायी बनाउन र नागरिक समर्थन प्राप्त गर्न,
- साधनको नियन्त्रणभन्दा मूल्य सिर्जनामा महत्त्व दिन,

- स्थानीय नागरिकहरूको प्रत्यक्ष संलग्नतामा अतिरिक्त साधन परिचालनको आधार सिर्जना हुने भएकोले । जस्तो कि नागरिक समूह, उपभोक्ता र स्वयंसेवी समूह परिचालनले आयोजना लागत घट्ने र आयोजनाप्रति नागरिक स्वामीत्त्वभाव बढाउन,
- अर्थव्यवस्था कम खर्चिलो र लागतप्रभावी बनाउन ।

## सवल स्थानीय करका गुणहरू

स्थानीय करका सैद्धान्तिक आधार र यसका औचित्यको उल्लेखपश्चात् यसमा के कस्ता सवल आधार हुनुपर्दछ भन्नेतर्फ उल्लेख गर्नु उचित हुन्छ । स्थानीय सरकार वा निकायले कर लगाउँने अधिकार मात्र हुँदैन, यसका केही आधार शर्तहरू पनि हुनुपर्दछ । जस्तो किः

- कराधार स्थीर हुनुपर्दछ ता कि स्थानीय तहले करको दरलाई मात्र तलमाथि गरी कर परिचालन गर्न सकोस् ।
- स्थानीय तहको कार्यजिम्मेवारी सम्पादन गर्न साधनको पर्याप्तता हुनेगरी कर अधिकार हस्तान्तरण हुनुपर्छ ।
- कर परिणाम अनुमानयोग्य र स्थीर हुनेगरी खर्च व्यवस्थापन गर्नसक्ने हुनुपर्छ ।
- जवाफदेहिता निर्वाहको स्वचालित प्रक्रिया हुनुपर्दछ ।
- करदाताको स्वीकार्यता रहनु पर्छ । त्यसको पुष्टि करपरिचालन स्वच्छता र विनियोजन कुशलतामा देखिनु पर्दछ ।
- कर प्रशासनको क्षमता हुनु पर्छ । स्थानीय तहको क्षमता बाहिरको कर परिचालन अधिकार हुनुहुँदैन । जस्तो कि सम्पत्ति कर असुल गर्न स्वयम् केन्द्र पनि सक्षम नभएको अवस्थामा स्थानीय तहलाई हस्तान्तरण गर्नुको खासै अर्थ रहदैन । नेपालमा निकै थोरै स्थानीय तहमात्र सम्पत्ति कर असुल गर्नेतर्फ क्षमता विकास गर्दैछन् ।

## नेपालमा स्थानीय कर

वि.सं. २०२२ बाट नै विकेन्द्रीकरणका सीमित प्रयासहरू भएका थिए । सुरुवात दिनमा एकात्मक केन्द्रीकृत सरकारको स्थानीय शाखाका हैसियतमा मात्र स्थानीय पञ्चायतहरू परिचालित थिए । त्यसैले केन्द्रले तोकिदिएको दरअनुरूप मालपोत संकलन र सिफारिस दस्तुर बाहेक कर तथा शुल्कहरू संकलन गर्ने अधिकार थिएन । पञ्चायतहरू स्थानीय पटुवारी र मुखिया प्रथामा सीमित थिए ।

तीसको दशकमा विकेन्द्रकरण ऐन जारी जिल्ला गरी नगर तथा गाउँ पञ्चायतलाई जिल्लास्तरीय योजना बनाउने र कार्यान्वयन गर्ने अधिकार दिइयो । विशेषतः जिल्लास्तरीय वार्षिक योजना जिल्ला पञ्चायतबाट पारित गर्ने र केन्द्रबाट विषयगत शाखालाई पठाइएका बजेट सीमाहरू उक्त वार्षिक योजनाका वित्तीय आधार हुने प्रणाली बसाइयो । जिल्लास्थित विकासे कार्यालयहरू जिल्ला पञ्चायतका शाखाका रूपमा रहन्थे । साथै नगरपञ्चायतहरूले आफ्नो इलाकामा सञ्चालन हुने सवारी यातायातमा यातायात शुल्क, नगरपञ्चायतमा खपत हुने गरी आयात भएकामा सामानमा एक प्रतिशत चुङ्गीकर (Octroi Tax) कर लगाउँने, बहाल कर, बहाल कर र जिल्ला पञ्चायतहरूले खानी तथा दहत्तरबहत्तर कर लगाउँने अधिकारको सीमित अभ्यास गरे ।

लोकतन्त्र स्थापनापछि २०४८ सालमा नगरपालिका, गाउँ विकास समिति र जिल्ला विकास समिति ऐन जारी गरी नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ अनुरूप योजना प्रणाली र स्रोत संकलनलाई केही फराकिलो बनाउने काम भयो ।

स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन, २०५५ नेपालमा विकेन्द्रीकरणको कोशेढुङ्गाका रूपमा रहन्छ । यसले पहिलो त विकेन्द्रीकरण र स्थानीय स्वायत्त शासनको विस्तृत परिभाषा गऱ्यो । ऐनअनुसार स्थानीय स्वायत्त शासन भनेको विकेन्द्रीकरणको माध्यमद्वारा सार्वभौमसत्ता सम्पन्न जनतालाई शासन प्रक्रियामा अधिकाधिक मात्रामा सम्मिलित हुने अवसर जुटाई प्रजातन्त्रका लाभहरूको उपभोग गर्नसक्ने व्यवस्था गर्नु हो भने यसकालागि साधनको परिचालन र विकास व्यवस्थापन गर्ने अधिकार आवश्यक शर्तका रूपमा रहेको ऐनले नै स्वीकारेको थियो। ऐनले नै स्थानीय निकायलाई प्रभावकारी र सक्षम बनाउन आवश्यक पर्ने अधिकार, जिम्मेबारी र श्रोत साधनको निक्षेपण गर्ने सिद्धान्तलाई आत्मसाथ गऱ्यो ।

स्थानीय निकायलाई यस अगिका ऐनले पनि सीमित रूपमा कर तथा शुल्क उठाउने अधिकार नदिएको होइन तर यस ऐनका प्रावधानहरू विगतका ऐनहरूभन्दा विस्तृत र उदार पनि भएकाले स्थानीय निकायलाई स्थानीय सरकारको रूपमा लैजान खोजेको आभास पाइन्थ्यो । ऐनले स्थानीय निकायको कर लगाउँने तथा शुल्क लिने राज्यको सार्वभौम अधिकारलाई स्थानीय निकायसम्म विस्तार गरी यी निकायको स्वाधीन अस्तित्त्वलाई स्थापित गरेको थियो । अनुदान बाहेक स्थानीय निकायलाई यी तीन तरिकाबाट साधनमाथिको अधिकार दिएको थियोः

- कर लगाउँने अधिकार दिएर,
- कर विभाजन गरेर र
- ऋण लिन र दिन सक्ने हैसियत प्रदान गरेर ।

यी तीनै प्रकारका अधिकारहरू राज्यका नैसर्गिक अधिकार पनि हुन् । गा.वि.स., न.पा. तथा जि.वि.स. प्रत्येकलाई यो अधिकार प्रदान गरिएता पनि यसको क्षेत्र तथा दायरा भने फरक थियो ।

गा.वि.स.को कर लगाउँने अधिकार र क्षेत्रः गा.वि.स.ले आफ्नो क्षेत्रमा तोकिएको दरमा नबढ्ने गरी परिषद्‌बाट पारित भए अनुरूप यी करहरू लगाउँन सक्दथ्योः

- घर जग्गा करः घरको आकार प्रकार र बनौट अनुरूप वार्षिक घर जग्गा कर
- मालपोत वा भूमि कर:वार्षिक रूपमा
- हाट, बजार, पसल करः पटके वा वार्षिक रूपमा
- सवारी साघन करः पटके वा वार्षिक रूपमा
- मनोरञ्जन कर
- बहाल बिटौरी कर
- बिज्ञापन कर
- पेशा व्यवसाय कर

- व्यावसायिक भिडियो कर
- प्राकृतिक श्रोत उपयोग कर
- तोकिएको अन्य कर

साथै गाविसले आफूले उपलब्ध गराएको सेवाको उपभोग गरेबापत सरसफाइ शुल्क, पर्यटन क्षेत्र प्रवेश शुल्क, पार्क, पिकनिक उद्यान शुल्क, जादु सर्कस शुल्क र कसैको रकम उठाए बापतको रकमबाट सेवा शुल्क लिन पाउने व्यवस्था थियो । त्यस्तै गाविसले गाउँ परिषद्ले तोकेको दरमा आफ्नो क्षेत्र भित्र टीभी, भिडीओ र अन्य उपकरणको लाइसेन्स तथा नवीकरण दस्तुर, सिफारिस दस्तुर लिन सक्दथे । गाविसहरूले आफनो क्षेत्रभित्रको सरकारी पर्ती जग्गाको माटो, सार्बजनिक पोखरी, बगैंचा, सम्पत्ति, माछामुडा र घासदाउरा आदि बिक्री गर्न सक्ने व्यवस्था थियो ।

गाउँ परिषद्बाट स्वीकृत भएबमोजिम आफ्नो सम्पत्तिलाई धितोमा राखेर वा सरकारको जमानीमा बैंक तथा अन्य कुनै संस्थाबाट ऋण लिन सक्ने उदार व्यवस्था गरिएको थियो । ऋण स्थानीय कर नभएता पनि यसले कर लगाउँन र आय आर्जन गर्नसक्ने क्षमतालाई प्रभाव पार्ने हैसियत राख्ने हुँदा यसलाई पनि करको श्रेणीमा राखीएको थियो ।

क्षेत्रगत नीतिले पनि स्थानीय स्वयात्त शासनलाई स्वीकारेका थिए । जस्तो कि जलश्रोत नीति, २०५८ अनुसार कुनै कम्पनीले कुनै गाविसको क्षेत्रमा उत्पादन र प्रशारण गर्दा सरकारलाई दिने रोयल्टी (सलामी दस्तुर) को दश प्रतिशत स्थानीय गाबिसलाई दिनुपर्थ्यो । तर यस सम्वन्धि प्रावधानलाई स्पष्ट रूपमा ऐनमा भने समावेश गरिएन ।

## नगरपालिकाको कर अधिकार

गाविसको तुलनामा नगरपालिको कार्यक्षेत्र र अधिकार निकै विस्तृत भएकाले गाविसले लगाउँन पाउने उल्लिखित कर सम्बन्धी अधिकारका अतिरिक्त श्रोत परिचालन, राजस्व बाँडफाँड, ऋण लगानी, दण्ड जरिवाना, दान दातव्य, पार्किंग शुल्क र नक्सा तथा भूमि विकास योजनाको दस्तुरबाट आय आर्जन गर्नसक्ने अधिकार दिएको थियो । आ.व २०५०/५१ को आर्थिक ऐनबाट सम्पत्ति करजस्तो वृहद आधार भएको करलाई समेतलाई नगर पालिकाको क्षेत्राधिकारमा राखेको पाइन्छ । उक्त ऐनले १६ वटा नगरपालिकामा सम्पत्ति कर ऐन, २०४७ को दफा २७ अनुसार करदाताहरूको सम्पत्तिको विवरण सम्वन्धित कर कार्यालयबाट लिई करको दर तोकेपछि संस्थागत कर बाहेक अन्य सम्पत्तिको करमा ७५ प्रतिशत स्थानीय नगरपालिकाले लिई बाँकी हिस्सा श्री ५ को सरकारको हुने व्यवस्था गरिएको थियो । तर अधिकांश नगरपालिकाहरू सजिलो कर र दस्तुर मात्र लिन चाहने मनोवृत्तिले गर्दा सम्पत्ति कर असुलीमा अन्य मुलुकमा जस्तो सफलता देखिन सकेन । स्थानीय नपाहरूसँग आफ्नो इलाकाको पूर्ण विवरण नभएको र कर कार्यालयहरूबाट पनि यथोचित सहयोग र समझदारी नहुँदा यसको प्रयोग प्रभावकारी भएन ।

वि.सं. २०५५ सम्म चुङ्गीकर जस्तो गैरजवाफदेही र स्थानीय करभार नभएको अप्रगतिशील करले नपाहरूको आयको उल्लेख्य हिस्सा (८५ प्रतिशतसम्म) ओगट्दै आएकोमा व्यापारी, प्रवुद्ध वर्ग र करदाताहरूको

विरोधका कारण यो करलाई खारेज गरियो तर यसैको अर्को स्वरूपमा भन्सार प्रवेश बिन्दुमा नै स्थानीय विकास शुल्क लगाउँन थालियो । स्थानीय जनताबाट विरोधको सामना गर्नु नपर्ने र कर जवाफदेहिता पनि वहन गर्नु नपर्ने भएकाले नपाहरूको रुचि सम्पत्ति कर, बहाल कर, पेशा व्यवसाय कर आदिमा भन्दा चुङ्गी करमा रहेको थियो ।

## जिल्ला विकास समितिको कर तथा शुल्क लगाउँने अधिकार

- **कर:** जिविसले आफ्नो क्षेत्रमा जिल्ला परिषद्बाट पारित दरमा नबढाई उसले निर्माण गरेको वा उसलाई हस्तान्तरण भै आएको सडक, पुल, सिचाई,कुलो, पोखरी आदिमा कर लगाउँन सक्थे । त्यस्तै उन, खोटो, वनकस, कवाडी सामान, बालुवा, स्लेट, निषेधित जनावर बाहेक अन्यको हाड, सिंग, प्वाख आदिमा कर लगाउँन पाउने व्यवस्था थियो । तर यस्तो करबाट भएको आम्दानीको ३५– ५० प्रतिशत संबन्धित गाविस र नपालाई दिनु पर्दथ्यो । यसले कर विभाजनको प्रक्रियातर्फ संकेत गर्दथ्यो ।

- **सेवा शुल्क तथा दस्तुर:** जिविसबाट पारित दरमा नबढ्ने गरी आफूले निर्माण गरेको वा जिम्मामा रहेको अतिथि गृह, पुस्तकालय, सभागृह, धर्मशाला, कुलो, पैनी, बाँधमा र अन्य तोकिए बमोजिमको सेवा शुल्क लिन पाउथे । त्यस्तै परिषद्बाट पारित दरमा नबढाइ जल बिहार, नौका, तुइन, पानीघाट, आदिको दर्ता तथा नवीकरण एवम् अन्य सिफारिसमा दसतुर लिनसक्थे । त्यसैगरी आफ्नो क्षेत्रभित्रको नदीनालाको बालुवा, गिटी, ढुंगा, स्लेट, माटो, दहत्तर बहत्तर आदिको बिक्री गरी प्राप्त आम्दानीको ३५– ५० प्रतिशत सम्बन्धित नपा र गाविसलाई दिई बाँकी आफूले खर्च गर्न पर्दथ्यो ।

यसर्थ स्थानीय स्वयात्त शासन ऐनद्वारा करको अधिकार नै निक्षेपण गरेर, करको विभाजन गरेर वा सेवा शुल्क र दस्तुर आदिको अधिकार उपयोग गरेर स्थानीय निकायहरूले स्थानीय जिम्मेवारी पूरा गर्न साधन जुटाउने गरेका थिए । स्थानीय निकाय वित्तीय आयोगको प्रतिवेदन, २०५७ ले स्थानीय निकायलाई कर लगाउँने अधिकार दिँदा मूलतः चार कुरामा ध्यान दिनुपर्ने सिफारिस गरेको थियो:

- आन्तरिक बजारको कुशलता
- स्थानीय निकाय र जनताबीच कर भारमा समानता
- प्रशासनिक खर्च र सजिलोपना
- पर्याप्तता

तर भर्खरै बिकेन्द्रीकरणले गति लिन थालेको समाजमा यी कुराहरूमा न केन्द्रको तत्परता देखियो नत स्थानीय निकाय नै यस्ता विषयमा ध्यान दिन सक्षम भइसकेका थिए ।

स्थानीय आर्थिक स्वायत्तताका लागि करका श्रोतलाई चार भागमा बाँड्न सकिन्छ:

(१) स्थानीय निकायले आफैले कराधार र दर निर्धारण गर्न सक्ने
(२) स्थानीय निकायले दर मात्र आफैले तोक्ने
(३) स्थानीय निकायले कराधार मात्र पहिचान गर्ने र

(४) स्थानीय निकायले आफ्नो र केन्द्रको लागि करधार निर्धारण गर्ने ।

आफैले कराधार र दर निर्धारण गर्ने र केन्द्र र आफूलाई कराधार निर्धारण गर्ने कुरा स्वायत्तताका लागि आवस्यक थियो तर स्थानीय स्वायत्त शासनको अभ्यासको स्तरका आधारमा यी विषयहरू व्यवहारमा पाउन प्रतीक्षा गर्नुपर्ने देखिन्थ्यो । किनकि स्थानीय निकायको माग र क्षमता एवं केन्द्रको मनोबृत्ति दुवै यस अनुकूल थिएन । खानी ऐन, वन ऐन लगायत कतिपय कानूनले स्थानीय निकायको स्वयत्ततालाई स्वीकारेका थिएनन् ।

## राजस्व बाँडफाँड सम्बन्धी व्यवस्था

स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन २०५५ र नियमावली २०५६ अनुसार स्थानीय निकाय र जिविसबीच राजस्व बाँडफाँड हुने व्यवस्था गरिएको थियो । जसअनुरूप जिविसले पाउने राजस्व हिस्साहरू:

- घर जग्गा रजिष्ट्रेशनबाट उठेको राजस्वको निश्चि प्रतिशत (५देखि ९० प्रतिशत सम्म)
- खानी रोयल्टीको ५० प्रतिशत
- वन क्षेत्रबाट उठेको रोयल्टीको रकमको ५० प्रतिशत
- विद्युत उत्पादन गृहबाट उठेको रोयल्टीको १० प्रतिशत
- पर्यटक प्रवेश दस्तुरको ३० प्रतिशत

उक्त ऐनले स्थानीय निकायहरूबीच पनि राजस्वको विभाजन गर्ने व्यवस्था गरेको थियो । जसअनुसार गा.वि.स.र न.पा. हरूले मालपोत रकमको २५ प्रतिशत रकम जिविसलाई पठाउनु पर्थ्यो भने जिविसले पनि ढुंगा, गिटी, बालुवा बिक्रीबापतप्राप्त रकमको ३५ देखि ५० प्रतिशत रकम सम्बन्धित नपा र गाविसलाई पठाउनु पर्दथ्यो । साथै केबुलकार सञ्चालनबाट उठेको रकमको २५ प्रतिशत रकम गाविसलाई दिनुपर्थ्यो । यसबाट स्थानीय निकायहरूबीचको आर्थिक सम्बन्धलाई सहज र कार्यप्रणाली पारस्परिक बनाउन खोजिएको देखिन्छ भने सरकार र स्थानीय निकायबीचको आर्थिक सम्बन्धलाई पनि मजबुत बनाउन खोजिएको देखिन्थ्यो ।

## अनुदान व्यवस्था

स्थानीय निकायहरू आर्थिक रूपमा सुदृढ र सक्षम नभइसकेसम्म केन्द्रबाट अनुदान दिने परम्पराअनुरूप केन्द्रबाट विभिन्न अनुदान दिने व्यवस्था गरिएको थियो । यसबाट स्थानीय निकायको आर्थिक श्रोत बृद्धि गर्ने मात्र अभिप्राय थिएन, सरकारको नियन्त्रण र निर्देशन दिने भूमिकालाई पनि सुदृढ बनाउन खोजिएको देखिन्थ्यो ।

अनुदानका विभिन्न स्वरूपहरू थिए। जस्तोः

(क) सशर्त अनुदान (अनुदानको उपयोग निश्चित कार्य र प्रक्रियामा लगाउँनु पर्ने बन्धन सहितको अनुदान),

(ख) निशर्त अनुदान (सरकारले अनुदान मात्र दिने र स्थानीय निकायले आफ्नो आवश्यकता र प्रक्रियाअनुरूप खर्च गर्नेसक्ने)

(ग) प्रशासन अनुदान (सरकारले आफूले उपलब्ध गराएका कर्मचारी वा स्थानीय निकायका कर्मचारीलाई सेवा सञ्चालन गरेबापत दिने अनुदान),

(घ) विकास अनुदान (स्थानीय निकायले आफ्नो कार्यक्षेत्रमा विभिन्न विकास निर्माण सम्बन्धि कार्यकालागि निश्चित क्राइटेरियामा आधारित भएर वा नभइकनै दिने अनुदान)

(ङ) कार्यक्रम अनुदान (केन्द्रले तोकेको कार्यक्रम सञ्चालनका लागत व्यहोर्ने अनुदान),

(च) पटके अनुदान (पटके आधारमा दिने अनुदान),

(छ) विशेष अनुदान

(ज) बारुण यन्त्र अनुदान आदि ।

यसरी जाने अनुदानमा कूल राष्ट्रिय बजेटको २ प्रतिशत जिविसमा, ०.५ प्रतिशत नगरपालिकामा र १.५ प्रतिशत जति गाविसमा गएको देखिन्छ । केन्द्रबाट जिविस तथा नपामा अनुदान जाने केही व्यवस्थित प्रक्रिया भएपनि गाविसमा भने २०५० बाट मात्र अनुदान दिन सुरु गरिएको थियो । दिइएको अनुदानको २५ प्रतिशत मानव संसाधन विकासमा र बाँकी विकास निर्माणमा लगाउन पाइन्थ्यो ।

स्थानीय निकायलाई दिने गरिएको अनुदानमा यी कमजोरी थिए:

- अनुदान निर्धारणको स्पष्ट आधार थिएन,
- अनुदान उपलब्ध गराउदा मुद्रास्फीतिजस्ता पक्षहरूलाई नसमेटी अगिल्लो वर्षलाई आधार मान्ने प्रचलनले वास्तविक अनुदान घट्दै गएको हुनसक्थ्यो,
- अनुदानको अधिकांश हिस्सा प्रशासनिक अनुदानमा थियो । विकास र प्रशासनिक अनुदानको अनुपात कायम गरिएको थिएन,
- अनुदान सम्बन्धी नीतिको अभाव थियो,
- श्रोत र क्षमतासँग आबद्ध गरिएका अनुदान (जस्तो नपाहरूको कार्यक्रम लागत सहभागिता) बाट सम्पन्न र केहि स्थानीय निकाय मात्र लाभान्वित थिए,
- पटके अनुदान र विशेष अनुदान राजनैतिक आग्रहका साथ वितरण हुँदा यसले क्षमता र समानताको सिद्धान्तलाई उपेक्षा गर्दथ्यो,
- अनुदानसँगै स्थानीय निकायको स्वायत्तता हनन हुने संभावना रहन्थ्यो ।

## संघीयतापछि कर स्थानीय कर

नेपालको संविधान, २०७२ ले स्थानीय तहको कार्यभूमिका र राज्यको संरचनाका विषयमा उल्लेख गरेको छ । संविधानको आशयलाई मूर्तरूप दिन बनेको स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ र अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ ले शासकीय इकाइहरूलाई कार्यजिम्मेवारीका साथ राजस्व अधिकार दिएको छ । सिद्धान्ततः सङ्घीयता उच्चस्तरको विकेन्द्रीकरणको स्वरूप हो, जसको अभ्यासबाट स्थानीय सरकारहरू स्थानीय स्वायत्त शासनको अवस्थामा पुग्न सक्छन् । स्थानीय स्वायत्तताका लागि वित्त व्यवस्थापन, नियन्त्रण र निर्णय गर्नसक्ने स्वतन्त्र अधिकार आवश्यक हुन्छ । संविधानका अनुसूचीले दिएको अधिकारका आधारमा शासकीय इकाइहरू आफ्नो कार्यक्षेत्रमा करको दर तोक्न, करका क्षेत्रहरू पहिचान गर्न, राजस्व संकलन गर्न, बजेट बनाउन र खर्च व्यवस्थापन गर्न स्वायत्त छन् ।

तर संविधानको धारा २३२ अनुसार शासकीय तहहरूबीच सहकारिता, समन्वय र सहअस्तित्त्वको सम्बन्ध कायम गर्न खोजिएको छ । यसले स्वयात्तताभन्दा सहशासन र सहकारितामूलक व्यवस्थापन जान तहहरूलाई मार्गदर्शन गरेको छ ।

वित्तशास्त्री रिचर्ड एम वर्डले स्थानीय वित्तीय सङ्घीयता (तहहरूबीच वित्तीय सम्बन्ध) का यी सवाल औंल्याएका छन्:

- खर्च जिम्मेवारीको प्रश्न: कुन कुरा कसले गर्ने ?
- राजस्व जिम्मेवारीको प्रश्न: कुन निकायले कुन कर लगाउँने ?
- तहहरूबीच वित्तीय असन्तुलनको प्रश्न: उपराष्ट्रिय तहहरूमा राजस्व र खर्चको असन्तुलनलाई कसरी संवोधन गर्ने ?
- समतलीय वित्तीय असन्तुलनको प्रश्न: समान तहका सरकारको वित्तीय असन्तुलन संबोधनका लागि के कस्ता वित्तीय प्रयास र क्षमता आवश्यक छ ?
- पूँजी बजारको पहुँचको प्रश्नः उपराष्ट्रिय तहहरूको ऋण व्यवस्थापन कसरी गर्ने ?

सङ्घीयता व्यवस्थापनमा यी पाँचै प्रश्न महत्त्वपूर्ण हुने भएता पनि यहाँ राजस्व परिचालन र अन्य प्राप्ति व्यवस्थालाई मात्र उल्लेख गरिन्छ ।

## राजस्व अधिकार र स्थानीय तह

यो वित्तीय सङ्घीयता दोस्रो स्तम्भ हो । तर कुन तहलाई कस्तो र कति राजस्व अधिकार निक्षेपण गर्ने भन्ने सर्वस्वीकार्य ढाँचा छैन । राजस्वको प्रकार, आयतन र राजस्व परिचालन जिम्मेवारीको विषय मुलुकले अवलम्बन गरेको सङ्घीयता, कार्यसंस्कृति, ऐतिहासिक पक्ष एवम् शासकीय क्षमताका आधारमा निर्धारण हुने गरेको देखिन्छ । तर हिक्सले राजस्व अधिकारका सन्दर्भमा तीन कुरा महत्त्वपूर्ण हुने धारणा राखेका छन्:

- राजस्वको अधिकार तलमाथि गर्न सकिने वा स्वविवेकीय हुनु हुँदैन, निश्चित हुनुपर्दछ,
- प्रशासनिक रूपमा संकलन गर्न सकिने हुनुपर्दछ,
- कराधारको स्थानीयताको सिद्धान्तलाई महत्त्व दिइएको हुनुपर्दछ ।

सङ्घीयता लागु भएका मुलुकहरूमा शासकीय तहहरूबीच कानूनद्वारा नै राजस्व अधिकार निक्षेपण गरिएको हुन्छ । यसरी अधिकार निक्षेपण गर्दा कराधार, सेवा तथा वस्तु उत्पादन तथा उपयोगको स्थानीयता वा फैलावट, प्रशासनिक सक्षमता र सेवा प्रवाहको आवश्यकता जस्ता पक्षलाई ध्यानमा राखिन्छ । स्थानीय वित्त स्थानीय करका सिद्धान्तबाट व्यवस्थित हुनुपर्ने मान्यता राखिन्छ ।

नेपालको संविधानले सङ्घ, प्रदेश तथा स्थानीय तहबीच राज्यशक्तिको बाँडफाँड गर्नुका साथै आआफ्ना कार्यक्षेत्रमा सम्पादन गर्नुपर्ने कार्यका लागि तीनै तहले राजस्वको अधिकार पनि प्राप्त गरेका छन् । संविधानको धारा ५९ को उपधारा (१) मा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नो अधिकार क्षेत्रभित्रको आर्थिक अधिकारसम्बन्धी विषयमा कानून बनाउने, वार्षिक बजेट बनाउने, निर्णय गर्ने, नीति तथा योजना तयार पार्ने र

त्यसको कार्यान्वयन व्यवस्था गर्ने कुरा उल्लेख छ । उपधारा (२) मा संघले साझा सूचीका विषयमा र आर्थिक अधिकारका अन्य क्षेत्रमा प्रदेशलाई समेत लागु हुने गरी आवश्यक नीति, मापदण्ड र कानून बनाउन सक्ने अधिकार व्यवस्था गरेको छ ।

संविधानको अनुसूची ८ र अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को दफा ३ बमोजिम स्थानीय तहको राजस्व अधिकार क्षेत्र यस प्रकार रहेको छ ।

| कर राजस्व | गैरकर राजस्व |
|---|---|
| सम्पत्ति कर | घरजग्गा रजिष्ट्रेशन शुल्क |
| घर बहाल कर | पर्यटन शुल्क |
| भूमि कर (मालपोत) | सेवा शुल्क दस्तुर |
| सवारी साधन कर | दण्ड जरिवाना |
| व्यवसाय कर | |
| विज्ञापन कर | |
| वातावरण कर | |

स्थानीय तहको राजस्व अधिकारका सम्बन्धमा स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ को दफा ११ को उपदफा (१) अनुसार गाउँपालिका तथा नगरपालिकाको एकल अधिकार संविधानको अनुसूची ८ अनुसार हुने व्यवस्था छ । ऐनको फदा ११ उपदफा (२) को खण्ड (घ) अनुसार संघीय तथा प्रदेश कानूनको अधिनमा रही सम्पत्ति कर, घर बहाल कर, घरजग्गा रजिष्ट्रेशन शुल्क, सवारी साधन कर, सेवा शुल्क दस्तुर, पर्यटन शुल्क, विज्ञापन कर, व्यवसाय कर, मालापोत, मनोरञ्जन कर, वातावरण कर सम्बन्धी नीति, कानून, मापदण्ड, कार्यान्वयन र नियमनसम्बन्धी काम पनि गाउँपालिका तथा नगरपालिकाको काम, कर्त्तव्य अधिकारमा पर्ने व्यवस्था गरिएको छ । स्थानीय तहभित्र सञ्चालन हुने अन्य त्रियाकलापमा समेत कर, सेवा शुल्क तथा दस्तुर लगाउँन सकिने व्यवस्था गरिएको छ ।

संविधानको अनुसूची ९ मा उल्लेख भएका अधिकार क्षेत्रअन्तर्गतका सेवाशुल्क, दस्तुर, जरिवाना तथा पर्यटन शुल्क सम्बन्धी राजस्व अधिकारहरू सङ्घ, प्रदेश तथा स्थानीय तहका साझा अधिकार क्षेत्रका विषय हुन् । यी गैरकर राजस्वहरू तीनै तहले आआफ्नो कार्यक्षेत्रमा संकलन गर्न सक्नेछन् तर संकलन तथा प्रशासन व्यवस्था आपसी सहमतिमा पनि गर्न सकिन्छ । राजस्वको साझा कार्यक्षेत्र व्यवस्थापनमा सङ्घको अभिभावकीय भूमिका देखिन्छ ।

**कर, शुल्क वा दस्तुर लगाउँन नपाउने विशेष व्यवस्था**

राजस्व अधिकारका दोहोरोपनका कारण कतिपय करहरू दोहोरो रूपमा लाग्न गै आर्थिक क्रियाकलाप, वस्तु तथा सेवा आपूर्तिमा पर्नसक्ने वाधा र अर्थतन्त्रमा नकारात्मक प्रभाव पर्नसक्ने संभावनाका कारण नेपालको संविधान तथा अन्य कानूनहरूमा कर लगाउँन र व्यापार सहजीकरण गर्न विशेष व्यवस्थाहरू गरिएका छन् ।

- संविधानको धारा ११५ (१) बाहेक संघीय सरकारले कुनै कर लगाउँन नपाउने,
- संविधानको धारा २०३ (१) बाहेक प्रदेश सरकारले कुनै कर लगाउँन नपाउने,
- संविधानको धारा २२८ (१) बाहेक स्थानीय तहले कर लगाउँन नपाउने,

- संविधानको धारा २२८ (२) अनुसार स्थानीय तहले आफ्नो तहमा कर लगाउँदा राष्ट्रिय नीति, वस्तु तथा सेवाको ओसारपसार, पूँजी तथा श्रम बजार, छिमेकी प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई प्रतिकूल नहुने गरी मात्र लगाउँन पाउने,
- धारा २३६ ले प्रदेश वा स्थानीय तहले एकअर्का प्रदेश तथा स्थानीय तहका अधिकार, कार्यक्षेत्रलाई प्रतिकूल प्रभाव पर्ने गरी, भेदभाव हुने गरी कर लगाउँन पाउदैनन,
- स्थानीय तह सञ्चालन ऐन, २०७४ को दफा ६३ अनुसार स्थानीय तहले कुटनैतिक नियोग वा कुटनीतिज्ञलाई प्रचलित कानून बमोजिम कर नलाग्ने विषयमा कर लगाउँन पाउने छैनन्,
- वैदेशिक सहायताबाट सञ्चालित परियोजनामा स्थानीय तहले शुल्क कर दस्तुर लगाउँन नपाइने,
- सरकारी स्वामित्त्वका प्रतिष्ठान, समितका परियोजनामा स्थानीय कर, शुल्क दस्तुर लिन नपाइने,
- स्थानीय तहले तोकेको अवधिभित्र सामूहिक अवास तथा संयुक्त अवासअन्तर्गत निर्मित तर बिक्री भइनसकेका मौज्दातमा कर नलाग्ने,
- स्वीकृति लिई निर्माण भएका संयुक्त आवास, सामूहिक आवासमा रहेका वाग बगैचा, पार्किङ र सडक क्षेत्रमा सम्पत्ति कर लगाउँन नपाइने ।

## राजस्व बाँडफाँड

अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरण ऐन, २०७४ ले आन्तरिक अन्तशुल्क तथा मूल्य अभिवृद्धि करबाट संकलित राजस्वको ७० प्रतिशत सङ्घलाई र बाँकी १५/१५ प्रतिशत स्थानीय र प्रदेश तहलाई बाँडफाँड गर्ने व्यवस्था गरेको छ । त्यसैगरी अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को दफा ६ (क) बमोजिम प्रदेश र स्थानीय तहको दोहोरो अधिकारमा रहेका सवारी साधन कर प्रदेशले उठाउने र ६० प्रतिशत आफूले राखी ४० प्रतिशत प्रदेशभित्रका स्थानीय तहलाई बाँडफाँड गर्ने व्यवस्था छ । मनोरञ्जन कर तथा घरजग्गा करको दर प्रदेशले तोक्ने र स्थानीय तहले संकलन गर्ने व्यवस्था छ । विज्ञापन करको दर स्थानीय तहले तोक्ने र उठाउने व्यवस्था छ र यसरी संकलित राजस्वको ६० प्रतिशत स्थानीय तहले राखी ४० प्रतिशत सम्बन्धित प्रदेशमा पठाउने व्यवस्था छ । प्रदेश तथा स्थानीय तहले संकलन गरेको कुनैपनि करको अंश सङ्घीय सरकारमा जाने व्यवस्था गरिएको छैन । स्थानीय र प्रदेश सरकारको दोहोरो अधिकारमा रहेका करहरूको संकलन र बाँडफाँड प्रणालीलाई यस प्रकार देखाउन सकिन्छ ।

| सवारी साधन कर | मनोरञ्जन कर |
|---|---|
| नीति बनाउने र दर तोक्ने: प्रदेश<br>कर उठाउने: प्रदेश | नीति बनाउने र दर तोक्ने: प्रदेश<br>कर उठाउने: स्थानीय |
| **घरजग्गा राजिष्ट्रेशन शुल्क** | **विज्ञापन कर** |
| नीति बनाउने र दर तोक्ने: प्रदेश<br>शुल्क उठाउने: स्थानीय | नीति बनाउने र दर तोक्ने: स्थानीय<br>कर उठाउने: स्थानीय |
| रिक्सा,टांगा, अटोरिक्सा, विद्युतीय रिक्सामा स्थानीय तहले नै कर लगाउँने र उठाउने । | |
| दुई तहको अधिकार क्षेत्रमा परेका कर तथा शुल्क उठाउने तहले ६० प्रतिशत राखी ४० प्रतिशत वाडँफाँड गर्ने । | |

(राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको प्रथम वार्षिक प्रतिवेदन, २०७६)

हालसम्म घरजग्गा राजिष्ट्रेशन शुल्क सङ्घीय सरकारले नै संकलन गरी प्रदेश तथा स्थानीय तहमा ४०:६० को अनुपातमा वितरण गरिदै आएको छ भने सङ्घीय सरकारअन्तर्गत मालपोत तथा भूमिसुधार कार्यालयको संगठनात्मक सुदृढीकरणका लागि केही रकम हस्तान्तरण गर्न प्रदेश सरकारहरूलाई राष्ट्रिय विकास परिषदको बैठकबाट अनुरोध भएबमोजिम केही प्रदेश सरकारले ०.२५ देखि ०.५० प्रतिशतसम्म भूमि व्यवस्था तथा अभिलेख विभागमा हस्तान्तरण गर्दै आएका छन् ।

अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को अनुसूची ७ अनुसार प्राकृतिक स्रोत अन्तर्गत पर्वतारोहण रोयल्टी, विद्युत रोयल्टी, वन रोयल्टी र खानी तथा खनिज रोयल्टी बाँडफाँड गर्दा सङ्घलाई ५०, प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई २५/२५ प्रतिशत वितरण गर्ने प्रावधान छ । चारै प्रकारका प्राकृतिक स्रोतको क्षेत्रगत बाँडफाँडको आधार तथा ढाँचा आयोगले निर्धारण गरेको छ । तर हालसम्म रोयल्टी बाँडफाँडले व्यवस्थित स्वरूप पाइसकेको छैन । कतिपय क्षेत्रमा नेपाल सरकारले गरेको निर्णय संविधान र सङ्घीयताको मर्मअनुरूप समायोजन भइनसक्दा पनि समस्या आएका छन् । जस्तो कि २७ हिमशृङ्खलाको रोयल्टी नेपाल पर्वतारोहण सङ्घले संकलन गरी स्थानीय तहमा उसैले विभाजन गर्ने र केही प्रतिशत प्रशासनिक खर्चको रूपमा उसले उपयोग गर्ने व्यवस्थाले रोयल्टी विभाज्य कोषमा जम्मा भै बाँडफाँड हुनुपर्ने विषय उल्लङ्घन भएको छ । गैरसरकारी संस्थालाई प्रकृतिक स्रोतको राजस्व अधिकार दिदा त्यसबाट संवैधानिक व्यवस्था र मर्मको प्रतिकूल हुन जान्छ । त्यस्तै वन र वनजन्य सम्पादनको उपयोगमा स्थानीय तहले पाउने रोयल्टी पनि व्यवस्थित भैसकेको छैन । विगतको व्यवस्था अनुसार स्थानीय समुदायले पाउदै आएको हिस्सा अहिलेपनि सिधै उनीहरूले पाउनुपर्ने मागदावी छ । यस सम्बन्धमा प्रचलित कानूनहरू संवैधानिक मर्म र सङ्घीयताको भावनाअनुरूप परिमार्जन भइसकेका छैनन्।

## उपसंहार

सङ्घीयता अभ्यास भएका मुलुकहरूमा स्थानीय कर र राजस्वको अधिकार स्वायत्तता र शासकीय तहहरूबीचको सम्बन्धका आधार पनि हुन् । स्थानीय तहलाई निरोपित जिम्मेवारी पूरा गर्न यसले महत्त्वपूर्ण आधार दिएको हुन्छ भने स्थानीय कार्यजिम्मेवारी एवम् जवाफदेहिताको निर्वाह पनि यसले गराउँछ । नेपालमा स्थानीय कर सम्बन्धी प्रावधानहरू तुलनात्मक रूपमा विश्लेषण गर्न स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन, २०५५ र अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ का प्रावधानहरूलाई आधार लिनुपर्ने हुन्छ । स्थानीय स्वायत्त शासन र विकेन्द्रीकरणको अवधारणालाई स्थानीय स्वायत्त शासन ऐनले जति विस्तृत रूपमा व्याख्या गरेको थियो, स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐनले त्यति विस्तृत व्यवस्था नगरेको हो कि भन्ने सन्देह रहन्छ । त्यस्तै कर तथा राजस्वका अधिकारका सम्बन्धमा पनि विगतका तुलनामा अनुदानका विस्तृत आधार रहे पनि कर अधिकार केही साँघुरो हो कि भन्ने भ्रम रहन सक्छ । संवैधानिक रूपमा नै स्थानीय तहलाई विधायिकी तथा कार्यकारी अधिकार निक्षेपण गरेको सन्दर्भमा अधिकार क्षेत्र कमजोर भयो भन्ने भन्दा पनि अभ्यास व्यवस्थित भइसकेको छैन भन्ने स्थिति रहन्छ । साथै स्थानीय तहहरू आफूलाई प्राप्त राजस्व अधिकारको व्यवस्थित अभ्यास गर्न उद्यत भैसकेका छैनन् । आफ्नो बजेटमा असी प्रतिशतभन्दा बढी वित्तीय हस्तान्तरण र विभाज्य कोषको हिस्सा रहेको देखिन्छ, आन्तरिक राजस्व परिचालन एकदमै कम रहेकमो छ । यसपछि

दुई प्रमुख कारणहरू हुन सक्छन् । पहिलो, आफ्ना निर्वाचकप्रति अप्रिय हुन नचाहने प्रवृत्ति र दोस्रो संघबाट प्राप्त वित्तीय समानीकरण लगायतका अनुदान र विभाज्य कोषको रकम नै पर्याप्त भएर साधन परिचालनमा तत्परता नदेखाएको हुनसक्छ । तेस्रो कारण, नेपालको संविधानले द्वैध सङ्घीयता नभै सहशासकीय पद्धति अवलम्वन गर्न निर्देश गरेकोले पनि वित्तीय स्वयात्ततताका उपयोग न्यून भएको हुनसक्छ । चौथो, स्थानीय तहमा प्रणाली निर्माण पनि भैसकेको छैन । जे होस्, संघीय शासन पद्धति नेपालको लागि नितान्त नौलो भएकाले अभ्यासको क्रममा यो परिमार्जन हुँदै जाने छ भन्न सकिन्छ ।

**सन्दर्भ**


- गोपीनाथ मैनाली, स्थानीय कर अवधारण र आवश्यकता, प्रशासन अंक ८०, २०५४
- गोपीनाथ मैनाली, विकास, व्यवस्थापन र व्यावसायिकता, ऐश्वर्य प्रकाशन, २०७४
- गोपीनाथ मैनाली, वित्तीय सङ्घीयता कर्यान्वयनका दुई वर्ष, नयाँ पत्रिका, फाल्गुण, १४, २०७६
- H. Zimmerman, History of Local Taxation in Germany, Journal of Tax Revenue, 2019, 5(1)
- Richar Bird, Taxation and Decentralization, Economic Premise, The Bank, November, 2010
- Ricahrd M Bird, Francois Villancoart, Perspective on Fiscal Federlaism, Worldbank Institute, 2006
- Ashesh Shrestha and Jai Vinaik, Fiscal Federalism in Nepal, Sambriddhi Foundation, 2019
- अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४
- स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४
- स्थानीय निकाय वित्तीय आयोगको प्रतिवेदन, २०५७
- स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन, २०५५
- नगरपालिकाहरूका लागि कार्य सञ्चालन निर्देशिका, नविप्रके र युडिएलई, २०४८

# नेपालको पुँजीगत खर्चको प्रवृत्ति र यसको अन्तर्य

झक्कप्रसाद आचार्य*

## १. विषयप्रवेश

देशको समग्र विकास प्रक्रियालाई गतिशिल तथा नतिजामुखी बनाउन बजेटको प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्नुपर्छ। बजेट अर्थतन्त्रलाई गतिशिल बनाउन तथा सामाजिक आर्थिक रूपान्तरणको औजार हो। जसले गरिबी निवारण तथा रोजगारी सिर्जनामा प्रत्यक्षरूपमा सहयोग पुग्ने अपेक्षा गरिएको हुन्छ। सामान्यतया बजेटलाई चालु, पुँजीगत र वित्तीय व्यवस्था गरि तीन प्रकारले तर्जुमा र कार्यान्वयन गरिन्छ। आर्थिक विकास र समृद्धिको संवाहकको रूपमा रहेको बजेट प्रणालीको मर्म र भावनालाई सार्थक बनाउन पुँजीगत खर्चको भूमिका बढी हुन्छ। पुँजी निर्माण, रोजगारी सिर्जना, आर्थिक सामाजिक विकासको माध्यमबाट गरिबी निवारण र अन्तर्राष्ट्रिय मञ्चमा गरिएका प्रतिवद्धताको कार्यान्वयन गर्ने कार्यमा उक्त देशले गरेको पुँजीगत खर्चको विनियोजन र सोको गुणस्तरीय कार्यान्वयनमा निर्भर गर्छ। नेपालको बजेट विनियोजनको प्रणालीको सिंहावलोकन गर्दा कुल बजेटको करिब एकचौथाई मात्र विनियोजन हुने र त्यसको करिब ७० प्रतिशतसम्म प्रवृत्ति रहेको छ। चालु खर्चको अंशमा भएको दुईतिहाइ बजेटले संसारको कुनै पनि देश समृद्ध भएको छैन र हुन पनि सक्दैन। तसर्थ अल्पविकसित तथा विकासोन्मुख देशहरूले अब पुँजीगत खर्च कसरी बढाउने र समृद्धि हासिल गर्ने भन्ने विषयमा ध्यान केन्द्रित गरी बहस गर्नु जरुरी छ। यो दुष्चक्रबाट बाहिरिन नीति निर्माता र कार्यान्वयन तहमा क्रियाशिल सबैको ध्यान जानु जरुरी छ। महालेखा नियन्त्रक कार्यालयबाट प्रकाशित तथ्यांक अनुसार चालु आर्थिक वर्षको मंसिर मसान्तसम्मको कुल पुँजीगत खर्च करिब ७ प्रतिशत हुनु र आर्थिक वर्षको करिब ६ महिना अवधि ब्यतित भइसकेको सन्दर्भमा झनसोचनिय विषय भएको छ।

## २. बजेटको संरचना

चालु, पुँजीगत र वित्तीय व्यवस्था रहेका छन्। चालु खर्चमा सालवसाली रूपमा गरिने उपभोग खर्च,कार्यसञ्चालनको लागि आवश्यक खर्च, सरकारी निकायले सार्वजनिक हितका लागि प्रदान गर्ने वा त्यस्तो सेवा प्रदान गर्ने निकायलाई दिइने सञ्चालन अनुदान, ऋणको ब्याजको भुक्तानी खर्च, आयोजना निर्माण सञ्चालन हुनु पूर्वको ब्याज खर्चबाहेक फिर्ता खर्चजस्ता खर्चहरू पर्दछन्। पुँजीगत खर्चमा पुँजीगत प्रकृतिका

*सहसचिव, नेपाल सरकार

स्थिर सम्पत्तिहरू, फर्निचर तथा फिक्चर्स, सवारी साधन, मेसिनरी औजार ,उपकरण रणनीतिक महत्त्व वा आपतकालिन समयको लागि गरिएको मौज्दात, जग्गा, भवन खरिद, सार्वजनिक उपयोगको सम्पत्तिहरू सडक, नहर, विद्युत गृह, वन वृक्षारोपण, खानी उत्खननको कार्य स्तरोन्नति पुँजीगत कामका लागि गरिने अध्ययन अनुसन्धान तथा परामर्श सेवा, आयोजना चरणमा गरिने ब्याज, बिमा, भाडा, भरौट, भन्सार कर आदि खर्च पूँजीगत खर्चको वापत दिइने मुआब्जाजस्ता खर्चहरू पर्छन्।

## ३. नेपालमा पुँजीगत खर्च र यसको आवश्यकता

नेपाल राष्ट्र बैंकको एक अध्ययन अनुसार सरकारले एक रुपैया पुँजीगत खर्च गर्दा त्यसले अर्थतन्त्रमा कम्तिमा तीन रुपैयाकोउत्पादकत्त्व दिन्छ। किनभने सरकारले जति पुँजीगत खर्च गर्छ त्यसको दोब्बर निजीक्षेत्रले लगानी गर्छ। सरकार खर्च गर्न नसक्ने दलदलमा भासिदा मुलुकमा आर्थक क्रियाकलापहरू संकुचित बन्दै गएका छन्। रोजगारीका नयाँ अवसरहरू सिर्जना हुन सकेका छैनन्।सरकारले खर्च गर्न नसकेका कारण मुलकमा आर्थिक गतिविधिहरू खुम्चिन गई जनताको जीवनस्तर कठिन बन्दै गएको छ।

आन्तरिक र वाह्य ऋण प्राप्ति, शेयर तथा ऋण लगानीको सावा फिर्ता र शेयर तथा ऋण लगानी, वैदेशिक संस्थामा शेयर तथा ऋण लगानी र सावा भुक्तानी खर्चहरू वित्तीय व्यवस्थामा पर्छ।वास्तवमा पुँजीगत खर्च घुमीफिरि अधिकांश चालु खर्चमा नै पर्छ।यसले अप्रत्यक्ष रूपमा आर्थिक विकासलाई केहि हदसम्म मद्धतगर्छ।देशको कुल गार्हस्थ उत्पादनको गणनामा चालु खर्चको पनि समान महत्त्व हुन्छ। सरकार आफैले स्वरोजगारी दिने र स्वरोजगार बनाउन अनुदान दिने नीति लिने हो भने देश कहिल्यै विकासको पथमा हिड्नसक्दैन।सरकारले धेरै श्रमिकलाई प्रत्यक्ष परोक्ष रोजगारी दिने उद्योग निजी क्षेत्रबाट सञ्चालन गर्ने वातावरण बनाउनुपर्छ। सरकारको दायित्त्व नागरिकलाई श्रम बेच्न पाउने अवसर सिर्जना गर्ने हो, निरन्तर रूपमा अनुदान दिएर स्वरोजगार वा लघु उद्यमी बनाउने होइन।

नेपालको पूर्वाधारको आवश्यकता पूरा गर्न पुँजीगत खर्च कुल गार्हस्थ उत्पादनको ८ देखि १२ प्रतिशत हुनुपर्ने अनुसन्धानले देखाएको छ। अर्थ मन्त्रालबाट प्रकाशित तथ्यांक अनुसार पछिल्लो दश वर्षको औषत पुँजीगत खर्च करिब ७० प्रतिशत छ। यसबाट नेपालको वित्त अनुशासन, विनियोजन दक्षता र कार्यान्वयन क्षमतामा प्रश्न खडा भएको छ। पुँजीगत खर्च भनेको सम्पत्ती जोहो मात्र होइन थप सम्पत्ति आर्जनको माध्यम पनि हो।यसले अर्थतन्त्रमा पुँजी निर्माण, उत्पादन, आर्थिक बृद्धि र रोजगारीका अवसर बढाउँछ र गरिबी घटाउँछ। अर्कोतीर पछिल्लो समयमा नेपाली अर्थतन्त्रको चुनौतीकै रूपमा देखिएको वैदेशिक सहायताको घट्दो उपयोग क्षमता र यस किसिमबाट खर्च गर्न नसक्ने रोगलाई पहिचान र निराकरण समयमै गर्न नसकिएमा देशले अपेक्षित लाभ लिन सक्ने देखिदैन।

## ४. नेपालमा पुँजीगत खर्चको प्रवृत्ति

### संघ सरकार

नेपालमा पुँजीगत खर्चको प्रवृत्तिलाई दुई कोणवाट हेर्नु जरुरी छ। पहिलो, पुँजीगत खर्च किन हुन सक्दैन। दोस्रो, भएको खर्च कहाँ कसरी भएको छ। आय, वचत, उत्पादन र रोजगारीमासकारात्मक प्रभाव नपार्ने

प्रकृतिका खर्च गरी पुँजीगत खर्चको हिस्सा बढ्दै गएको गौरव गर्नुको कुनै औचित्य छैन। नेपाल सरकारको विगत पाँच वर्षको बजेट विनियोजन र खर्चको प्रवृत्ति हेर्दा करिब ८० प्रतिशतको हाराहारीमा देखिन्छ।

चालु आर्थिक वर्ष २०७८/७९ को पौष मसान्तसम्मको कुल खर्च करिब ३३ प्रतिशत छ। यहि हिसाबले बाँकी अवधिको खर्च हुदै जाने हो भने ७० प्रतिशतभन्दा बढि हुने अनुमान छ। तर नेपालको समग्र बजेट खर्चको प्रवृत्ति विश्लेषण गर्दा आर्थिक वर्षको अन्तिम महिनामा ठूलो रकम खर्च भएको देखिन्छ। अर्थ मन्त्रालयबाट प्राप्त तथ्यांक अनुसार आर्थिक वर्ष २०७२/७३ मा ४९ प्रतिशत पुँजीगत खर्च भएको छ। आर्थिक वर्ष २०७३/७४ देखि आर्थिक वर्ष २०७७/७७ सम्म क्रमशः ४१ प्रतिशत, ३९ प्रतिशत, ३६ प्रतिशत, ३४.३३ प्रतिशत र ३९.८४ प्रतिशत खर्च भएको छ।

आर्थिक बृद्धि समृद्धि र समुन्नतिको वाहकको रूपमा हुने पुँजीगत खर्चको स्थिति विगत वर्षहरूदेखि नै दयनीय देखिन्छ। तालिका १ अनुसार आर्थिक वर्ष २०७४/७५ मा करिब ८० प्रतिशत भएको देखिन्छ भने तत्पश्चात् उत्साहजनक पुँजीगत खर्च भएको देखिदैन।कुल बजेटमा पुँजीगततर्फ विनियोजनको हिस्सा हेर्दा करिब २३ प्रतिशत मात्र छ। राजनीतिक स्थिरताको यस अवधिमा समेत पुँजीगत खर्चले अपेक्षित गति लिन नसकेको अवस्थामा आगामी निर्वाचन वर्षहरूमा अपेक्षित खर्च बढ्ने सम्भावना कम हुँदै गएको छ।

**संघीय सरकारको विगत पाँच वर्षको बजेट र खर्चको स्थिति**

तालिका- १

| आर्थिक वर्ष | | २०७४।७५ | २०७५।७६ | २०७६।७७ | २०७७।७८ | २०७८।७९ |
|---|---|---|---|---|---|---|
| कुल बजेट | | १२७८९९४८५५ | १३१५१६१७०० | १५३२९६७१०० | १४७४६४५४०० | १६३२८२९२०० |
| चालु | विनियोजन | ८०३५३१४५४ | ८४५४४७५०० | ९५७१०१४०० | ९४८९४०६०० | १०६५२९३९०० |
| | खर्च | ६९६९१९५५४ | ७१६४१७५८४ | ७८४१४८९४९.५ | ८४६२१७३०९.३ | ४३५८९२१९१.१ |
| पुँजीगत | विनियोजन | ३३५१७५९७० | ३१३९९८२०० | ४०८००५९०० | ३५२९१७५०० | ३७८०९७७०० |
| | प्रतिशत | २६.२१ | २३.८८ | २६.६२ | २३.९३ | २३.१६ |
| | खर्च | २७०७१३६७२ | २४१५६२५१८ | १८९०८४६८८ | २२८८३६०९३ | ५५२८६६७९ |
| प्रतिशत | | ८०.७७ | ७६.९३ | ४६.३४ | ६४.८४ | १४.६२ |
| वित्तीय | विनियोजन | १४०२८७४३१ | १५५७१६००० | १६७८५९८०० | १७२७८७३०० | १८९४३७६०० |
| | खर्च | ११९६४६६०१ | १५२४७६९९३ | ११७९०१६४६.३ | १२१६२२५६१.४ | ५२३१०१७७.४९ |
| कुल खर्च | | १०८७२७९८२७ | ११९०४५७०९५ | १०९११३५२८४ | ११९६६७५९६३ | ५४३४८९०४८ |
| प्रतिशत | | ८५.०१ | ८४.४४ | ७१.१८ | ८१.१५ | ३३.२९ |

*स्रोतः TSA Report*

## प्रदेश सरकार

नेपाल संघीय संरचनामा गएपछि सातवटा प्रदेश कायम भएका छन्।राष्ट्रिय चुनावसँगै सबै प्रादेशिक सभाका चुनावहरू सम्पन्न भई सरकारहरू गठन भए। प्रादेशिक संरचना निर्माण, कानून र जनशक्तिको अभावका वाबजुद प्रदेश सरकारले समयमा बजेट तर्जुमा र कार्यान्वयनका कामहरू सम्पन गर्न सफल भए। संघीय सरकार र प्रदेश सरकारको बजेट संरचना हेर्दा प्रदेशको बजेटमा पुँजीगत बजेटको हिस्सा ५० प्रतिशतभन्दा बढि रहेको देखिन्छ। तर खर्चको अवस्था भने दयनीय नै छ। सातै वटा प्रदेशको विगत दुई आर्थिक वर्ष र चालु आर्थिक वर्षको बजेट र ६ महिनाको खर्चको अवस्थासमेत तालिकामा प्रस्तुत गरिएको छ।

***प्रदेश १***

तालिकाः २

| प्रदेश १ | | २०७६/७७ | २०७७/७८ | २०७८/७९ |
|---|---|---|---|---|
| कुल बजेट | | ४३६४८९१० | ४०८५९९४७ | ३२४३९२०० |
| बजेटविनियोजन | चालु | २००३९९७६ | १८९३४९४३ | १७३८५६५८ |
| | पुँजीगत | २३६०८९३४ | २१९२५००४ | १५०५३५४२ |
| | प्रतिशत | ५४.०९ | ५३.६६ | ४६.४१ |
| | वित्तीय | ८०००० | ४०००० | ३०००० |
| बजेटखर्च | चालु | ७०२८०६३.९ | १२०८५२१२ | ५७४०३६६ |
| | पुँजीगत | १०६६७१७३.४ | १५८६६०४९.०३ | ३५८७६६०.४६ |
| | प्रतिशत | ४५.१८ | ७२.३७ | २३.८३ |
| | वित्तीय | ० | ० | ० |
| | जम्मा खर्च | १७६९५२३७.३ | २७९५१२६०.८ | ९३२८०२६.४५ |
| खर्च प्रतिशत | | ४०.५४ | ६८.४१ | २८.७६ |

***मधेश प्रदेश***

तालिकाः ३

| आर्थिकवर्ष | | २०७६/७७ | २०७७/७८ | २०७८/७९ |
|---|---|---|---|---|
| कुल बजेट | | ३८८८०८४२ | ३३४००९८९ | ३३७९१४३० |
| विनियोजनबजेट | चालु | १९६१५३७८ | १५४२२६९८ | १५७३३३४७ |
| | पुँजीगत | १९२६५४६४ | १७९७८२९१ | १८०५८०८३ |
| | वित्तीय | २००००० | १६०००० | ० |
| खर्च | चालु | ५२६९९३९.९ | ८६४०७४०.२ | २६४४०९३.७ |
| | पुँजीगत | १९३०३४०.३८ | १३९०५०६२.९९ | १४३४२३८.९२ |
| | प्रतिशत | १०.०२ | ७७.३४ | ७.९४ |
| | वित्तीय | ० | ० | ० |
| कुल खर्च | | ७२००२८०.२५ | २२५४५८०३.२ | ४०७८३३२.५९ |
| प्रतिशत | | १८.५२ | ६७.५० | १२.०७ |

*वागमती प्रदेश*

तालिकाः ४

| आर्थिकवर्ष | | २०७६/७७ | २०७७/७८ | २०७८/७९ |
|---|---|---|---|---|
| कुल बजेट | | ४७३०७८८६ | ५१४२७४९४ | ५५७२०९२७ |
| विनियोजनबजेट | चालु | २४४६७९९० | २६२८७३३५ | २६०१६६२३ |
| | पुंजीगत | २२८३९८९६ | २५१४०१५९ | २९७०४३०४ |
| | प्रतिशत | ४८.२८ | ४८.८८ | ५३.३१ |
| | वित्तीय | ३००००० | ० | २०००००० |
| खर्च | चालु | ७५२१४४४.४ | १४१८६६०३ | ५३७३३१६.९ |
| | पुंजीगत | ६४७२६०५.५३ | २०००८२३८.७८ | ३४५७१३५.३९ |
| | प्रतिशत | २८.३४ | ७९.५९ | ११.६४ |
| | वित्तीय | ० | १४००००० | १०००००० |
| कुल खर्च | | १३९९४०५० | ३५५९४८४१ | ९८३०४५२ |
| प्रतिशत | | २९.५८ | ६९.२१ | १७.६४ |

*गण्डकी प्रदेश*

तालिकाः ५

| आर्थिकवर्ष | | २०७६/७७ | २०७७/७८ | २०७८/७९ |
|---|---|---|---|---|
| कुल बजेट | | ३३८३५४२३ | ३४३४२१६० | २९८१६७०० |
| विनियोजनबजेट | चालु | १२६४७३७२ | १४३४२६८४ | १३०८२०६७ |
| | पुंजीगत | २११८८०५१ | १९९९९४७६ | १६७३४६३३ |
| | प्रतिशत | ६२.६२ | ५८.२४ | ५६.१३ |
| | वित्तीय | ० | ५००००० | २४०००० |
| खर्च | चालु | ३९६००१९.१ | ८०२७८६४.४ | २५५७४६८.७ |
| | पुंजीगत | ७३४७५६६.२२ | १७५९५५५४.२१ | २६५८३२४.४ |
| | प्रतिशत | ३४.६८ | ८७.९८ | १५.८९ |
| | वित्तीय | ० | ० | ० |
| कुल खर्च | | ११३०७५८५.३ | २५६२३४१८.६ | ५२१५७९३.०८ |
| प्रतिशत | | ३३.४२ | ७४.६१ | १७.४९ |

*लुम्बिनी प्रदेश*

तालिकाः ६

| आर्थिकवर्ष | | २०७६/७७ | २०७७/७८ | २०७८/७९ |
|---|---|---|---|---|
| कुल बजेट | | ३६४१६८०० | ३६३५२५०० | ४०९५९७०० |
| विनियोजनबजेट | चालु | १७८४०३२१ | १७७३२५४८ | १८४८८१०६ |
| | पुँजीगत | १८५७६४७९ | १८६१९९५२ | २२४७१५९४ |
| | प्रतिशत | ५१.०१ | ५१.२२ | ५४.८६ |
| | वित्तीय | ० | ० | ० |
| खर्च | चालु | ७७५२४७०.५ | १३५९८८१३ | ३६३९३६४.७ |
| | पुँजीगत | ८१११००४.५ | १८५०४२२९.२२ | ३२३४१०३.०२ |
| | प्रतिशत | ४३.६६ | ९९.३८ | १४.३९ |
| | वित्तीय | ० | ० | ० |
| कुल खर्च | | १५८६३४७५ | ३२१०३०४२.१ | ६८७३४६७.७४ |
| प्रतिशत | | ४३.५६ | ८८.३१ | १६.७८ |

*कर्णाली प्रदेश*

तालिकाः ७

| आर्थिकवर्ष | | २०७६/७७ | २०७७/७८ | २०७८/७९ |
|---|---|---|---|---|
| कुल बजेट | | ३४८५३४२५ | ३३७४१३५३ | ३६५४६६३६ |
| विनियोजनबजेट | चालु | १३५५९६५३ | १४६७२२३२ | १४८९२७२३ |
| | पुँजीगत | २१२९३७७२ | १९०६९१२१ | २१६५३९१३ |
| | प्रतिशत | ६१.१० | ५६.५२ | ५९.२५ |
| | वित्तीय | ० | ० | ० |
| खर्च | चालु | ३६८३३४१.८ | ८४७१५०४ | २३४९५७६ |
| | पुँजीगत | २८५३४६७.५९ | १३६४०९५२.५८ | १५५०३५८.१९ |
| | प्रतिशत | १३.४० | ७१.५३ | ७.१६ |
| | वित्तीय | ० | ० | ० |
| कुल खर्च | | ६५३६८०९.४२ | २२११२४५६.६ | ३८९९३४.१९ |
| प्रतिशत | | १८.७६ | ६५.५४ | १०.६७ |

*सुदूरपश्चिम प्रदेश*

तालिकाः ८

| आर्थिक वर्ष | | २०७६/७७ | २०७७/७८ | २०७८/७९ |
|---|---|---|---|---|
| कुल बजेट | | २९१८४५५२ | ३३०८१३४८ | ३००३९४५५ |
| विनियोजनबजेट | चालु | १६११७३५३ | १६३२२८६० | १२३८५४०३ |
| | पुँजीगत | १३०६७१९९ | १६७५८४८८ | १७६५४०५२ |
| | प्रतिशत | ४४.७७ | ५०.६६ | ५८.७७ |
| | वित्तीय | ४००००० | ३००००० | ३००००० |
| खर्च | चालु | ५१९५०६८.१ | १०३६६२९८ | २६०५६३२ |
| | पुँजीगत | ३४९४२१०.७५ | १२६०१९७६.२३ | १७८४५२३.९१ |
| | प्रतिशत | २६.७४ | ७५.२० | १०.११ |
| | वित्तीय | ० | ० | ० |
| कुल खर्च | | ८६८९२७८.८४ | २२९६८२७४.३ | ४३९०१५५.९५ |
| प्रतिशत | | २९.७७ | ६९.४३ | १४.६१ |

*स्रोतःTSA Report*

सातवटा प्रदेशहरूको उल्लिखित बजेट विनियोजन तथा खर्चको स्थिति विश्लेषण गर्दा पुँजीगत खर्च पहिलो आर्थिक वर्ष २०७६/७७ मा करिब ४० प्रतिशतको हाराहारीमा र आर्थिक वर्ष २०७७/७८ मा ७० देखि ८० प्रतिशत खर्च भएको देखिन्छ। तर प्रदेशहरूको खर्चको प्रवृत्ति हेर्दा पुँजी निर्माणको क्षेत्रमा भन्दा सवारी साधन खरिद र भौतिक संरचना निर्माणमा खर्च भएको छ।सिंहदरवारको अधिकारलाई संविधानतः तल्लो तहसम्म विकेन्द्रित गर्दा सन्तुलित विकासको अभियानलाई पूरा गर्ने सन्दर्भमा अब प्रदेश सरकारहरूको खर्चलाई उत्पादनमुखी र रोजगारी सिर्जनाको क्षेत्रमा केन्द्रित गर्दै जानुपर्ने हुन्छ।

## ५. बजेट खर्चलाई प्रभावकारी बनाउन गरिएका नीतिगत प्रयासः

नेपालमा साविकमा असार महिनाभित्र बजेट ल्याउने र सो को कार्यान्वयनको केहि तयारी गर्नुपर्ने कारण अपेक्षित रूपमा बजेट खर्च हुन सकेन। यहि विषयलाई दृष्टिगत गरी नेपालको संविधानको धारा ११९ को उपधारा ३ मा नेपाल सरकारको अर्थमन्त्रीले राजस्व र व्ययको अनुमान प्रत्येक वर्ष जेठ महिनाको पन्ध्र गते संघीय संसदमा पेश गर्ने व्यवस्थाको सुनिश्चित गरेको छ।अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को दफा २१ को उपदफा २ बमोजिम प्रदेश अर्थमन्त्रीले प्रत्येक वर्ष असार महिनाको एक गत्तेभित्र आगामी

आर्थिक वर्षको राजस्व र व्ययको अनुमान प्रदेश सभामा पेशगर्नुपर्नेछ। गाउँ कार्यपालिका र नगर कार्यपालिकाले राजस्व र व्ययको अनुमान  प्रत्येक वर्षको असार महिनाको दश गतेभित्र आगामी आर्थिक वर्षको गाउँ र नगर सभामा पेश गर्नुपर्ने बाध्यकारी कानुनी व्यवस्था गरेको छ। कानूनी व्यवस्था अनुसार सबै तहबाट समयमा बजेट तर्जुमा, कार्यान्वयन, अनुगमन तथा मूल्याङ्कनका कार्यहरू हुँदै आएका छन्। मौजुदा कानूनीअड्चनहरूलाई सरोकारवालाको माग र आवश्यकता अनुसार परिमार्जन तथा संशोधन भएको छ।

प्रधानमन्त्रीको अध्यक्षतामा राष्ट्रिय विकास समस्या समाधान समिति छ। प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषदको कार्यालयमा राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाहरूको प्रत्यक्ष निगरानी गर्ने प्रयोजनको लागि वाररुमकोव्यबस्था गरिएको छ। मन्त्रालयस्तरीय विकास समस्या समाधान समिति र संयुक्त अनुगमन संयन्त्र पनि रहेको छ। पुँजीगत खर्च बढाउन केन्द्र र प्रदेशमा समेत राष्ट्रिय गौरवका आयोजना, बहुवर्षिय ठेक्का प्रणाली, स्रोत सुनिश्चता, सहलगानी तथा समपुरक प्रकृतिका मोडलहरू अवलम्बन गरिएका छन्। जग्गा अधिग्रहण, वनको समस्यालाई एकिकृत रूपमा सम्बोधनका प्रयासहरू पनि भएका छन्।

## ६. किन हुँदैन पुँजीगत खर्च ?

साविकमा असार महिनामा बजेट संसदमा पेश हुने र छलफल भई बजेट संसदबाट अनुमोदन हुने कारण पुँजीगत खर्च नभएको बहसका आधारमा संविधानमै जेठ पन्ध्रमा बजेट मिति तोकियो। समृद्ध,समावेशी र आधुनिक नेपाल निर्माणको अभियानलाई साकार पार्न वित्तीय अनुशासन कायम गरी पुँजीगत खर्चको हिस्सा बढाउनुको विकल्प छैन। संघीय सरकारको विगत ५ वर्षको कुल बजेटमा पुँजीगत खर्चतर्फको विनियोजन हेर्दा करिब २३ प्रतिशत देखिन्छ भने खर्चको स्थिति विनियोजनको औषत ७० प्रतिशत छ।

देशको भू-बनोट, विकासको स्तर, मानव विकास सूचकांक र अन्य आर्थिक तथा सामाजिक परिसूचकको आधारमा नेपाल विविधता भएको देश हो। सबै क्षेत्रमा विकासका कार्यहरूलाई समान परिवेशमा सञ्चालन गर्न केहि विषमता छ।तथापि विकास प्रशासनको लामो इतिहासमा हामी धेरै पटक र धेरै ठाउँमा चुकेका छौं।

बिगत दुई वर्षदेखि कोभिड-१९ को संक्रमणले पुँजीगत खर्चलाई प्रत्यक्ष रूपमा प्रभावित गरेको छ। नेपालमा पुँजीगत खर्च अपेक्षित रूपमा हुन नसक्नुको पहिलो कारण राजनीतिक अस्थिरता हो। दोस्रो कारणकेन्द्रिकृत शासन प्रणालीर योजनाको छनौट नै सरोकारवालाहरूको जानकारी र स्वामित्त्वबिना हुनु हो।अन्यमामध्यकालिन खर्च संरचना र आवधिक योजनाको नतिजा खाकाको आधारमा बजेट तर्जुमा नहनु, अन्तर निकाय समन्वयको अभाव हुनु, निर्माण सामग्रीको अभाव, सार्वजनिक खरिद ऐनका प्रावधानहरूको पालनामा कठिनाई, अदालत र निगरानी संयन्त्रमा उजुरी परी काम समयमा सम्पन्न गर्ने वाताबरण नहुनु, विकास विरोधी सामाजिक संस्कृति बन्नु, स्थानीय उपभोक्ताको असहयोग, कमजोर सुशासन, अध्ययन रेखाङ्कन नभएको आयोजनाहरूमा ठूलो अंशमा बजेट विनियोजन गर्ने तर खर्च नहुने प्रवृति, जग्गा प्राप्ति र वनक्षेत्रका आयोजनाहरूमा देखिने समस्याको द्रुतमार्गबाट समाधान नखोज्ने प्रबृति हुनु, ठूला आयोजनामा लामो समयसम्म प्रमुख पद नै रिक्त रहनु,  कर्मचारीतन्त्रले जोखिम र उत्तरदायित्त्व लिएर काम नगर्ने प्रवृत्ति बढ्दै जानु, निर्माण

व्यवसायीहरूको राजनीतिक संरक्षणमा काम गर्ने, आयोजनामा उचित कारणबिना पटक पटक म्याद थप गर्ने र निर्माण व्यबसायीले जिम्मेवार हुनु नपर्ने,मोविलाइजेशनपेश्कि लिएर काम नगर्ने, विकास साझेदारको सहयोगमा सञ्चालित कतिपय परियोजनामा उनीहरूकै खरिद प्रक्रियाका कारण तालमेल नमिलेर जटिलता देखिने, अनुगमन र मूल्याङ्कन प्रभावकारी हुन नसक्नु, राष्ट्रिय विकास समाधान समिति र केन्द्रीय अनुगमन महाशाखाको प्रभावकारितनहुन, खर्च हुन नसक्ने बजेट समर्पण समयमा  नहुनु, आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व सम्बन्धी ऐन र नियमावली कार्यान्वयनमा आउदा पनि बजेट विनियोजन र खर्च प्रणालीमा खासै सुधार नहुनु, सार्वजनिक खरिद गर्दा जति समय लागे पनि त्यसलाई प्रक्रिया पुऱ्याएर नै गर्नु पर्ने, कर्मचारी र निर्माण व्यवसायी दुवैको क्षमता विकास अपेक्षित रूपमा हुन नसक्नु, राष्ट्रिय गौरवतथा रूपान्तरणकारी योजनाहरूमा बजेटको ठूलो अंश विनियोजन हुने तर कार्यान्वयनको कुनै तयारी नहुने कारणले नेपालमा बजेट प्रणालीमा पुँजीगत खर्चको सवाल सदैव पेचिलो र सबैको बहसको विषय हुँदै गएको र भाबी दिनमा पनि यसले निरन्तरता पाउने देखिन्छ।

## ७. अव के गर्ने ?

पुँजीगत खर्च अपेक्षित रूपमा नहुनुमाकेहि कारणहरू मात्र होइन अब प्रणालीगत रूपमै सुधारको जरुरी छ। बजेट निर्माणका ठोस आधारबिना अनुमानका आधारमा बनाउने प्रवृतिले बजेटलाई राजनीतिक दस्तावेजको व्यवहार गर्न सकिने अवस्था रहेन।

संघीयताले खर्चका केन्द्रहरू बढेका छन्। गुणस्तरीय खर्च हुन नसकेको विषय महालेखापरीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदनमा समेत समाबेश छ।तोकिएको समयमा बजेट ल्याउने र मातहतमा अख्तियारी पठाउने, आवधिक योजना,  मध्यकालिन खर्च संरचना र आयोजना बैकलगायतका दस्तावेजमा आधारित बजेट तर्जुमा र कार्यान्वयन गर्ने, नयाँ प्रविधिको प्रयोग गर्ने,  असारे विकासलाई निरुत्साहित गर्न वित्तीय अनुशासनमा रही बहुवर्षिय आयोजना बनाउने, सहभागितामूलक बजेट तर्जुमा प्रणाली अवलम्बन गर्ने, सहज जग्गा प्राप्तिको लागि भूमि व्यवस्थापन नीति अवलम्बन तथा जग्गा प्राप्ति विस्तृत आयोजना प्रतिवेदनजस्तापूर्वतयारी नगरी ठेक्का आव्हान गर्ने प्रवृत्तिलाई निरुत्साहन गर्ने, भू-उपयोग नीतिलाई विकासमैत्री बनाउनु पर्ने, खरिद प्रक्रियालाई सरलीकरण गरी सम्भावित अनियमितता अन्त गर्ने, अनुगमनको सशक्त संयन्त्र बनाउने, सार्वजनिक खरिद प्रक्रियालाई पारदर्शी, जवाफदेही र मितव्ययी बनाउनु जरुरी छ।खरिद प्रक्रियालाई प्रविधिमैत्री र सरल र शीघ्र परिणाममुखी बनाउने, राष्ट्रिय प्रणालीको प्रयोग गरी सहायता सम्झौता गर्ने, , तोकिएको समयमा कार्यसम्पन्न गर्ने ठेकेदारलाई प्रदर्शनीय प्रभाव पर्नेगरी पुरस्कृत गर्ने, आयोजना वर्गीकरणको वैज्ञानिक तथा वस्तुगत आधार तय गर्ने, विकास सहायतामा सञ्चालित आयोजनाहरूमा सरोकारवालाहरूको सहभागिता नहुने प्रवृत्ति, राजनीतिको माखे साङ्लोको उल्झनबाट विकास प्रशासन मुक्त भई पुँजीगत खर्च बढाउन आवश्यक छ। किनभने पुँजीगत खर्च एकांकी होइन, समग्र प्रणाली सुधारको दृष्टिकोणवाटहेर्नुपर्छ।प्रधानमन्त्री कार्यालयमा विकास खर्च समन्वय महाशाखा राख्ने, आयोजना प्रमुख र कर्मचारीहरूको कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनसँग आवद्ध गर्ने तथा दण्ड पुरस्कारको शैली अवलम्बन गर्ने, निर्माण व्यवसायीहरूको क्षमता अभिबृद्धि गर्ने,  काम नगर्ने ठेकेदारको सोहि स्थानमा फोटो राख्ने र राजनीति नेतृत्त्वबाट दूरीमा राख्ने गरी आचारसंहिता बनाउने, अनुगमन मूल्यांकनबाट प्राप्त पृष्ठपोषणको आधारमा निर्देशन मात्र होइन पृष्ठपोषणलाई समग्र मूल्याङ्कनको आधार बनाउनुपर्छ।

वार्षिक रूपमा आवधिक योजना, मध्यकालिन खर्च संरचना र सरकारको नीति तथा कार्यक्रम अनुसार योजना छनौट गरी बजेट विनियोजन गर्ने र खर्च गर्ने प्रणालीको विपरित अर्थ मन्त्रालयले स्रोत सुनिश्चततानगरेकोले खर्च हुन नसकेको समाचार विभिन्न मिडियाबाट प्रकाशन भएका छन्। यस्ता बहाना बनाउने र स्रोतको व्यवस्थापनमा गैरजिम्मेवारी देखाउने प्रवृत्तिलाई निरुत्साहन गर्नु जरुरी छ। अब स्पष्ट कानूनी आधार र मापदण्डमा रहेर मात्र राष्ट्रिय गौरवका आयोजना र रूपान्तरणकारी आयोजना छनौट गरी नाम अनुसारको नतिजा दिने कार्यमा विकास प्रशासनको दक्षता अभिवृद्धि गर्नुपर्छ।

प्रतिनिधि सभाको अर्थ समितिले आवश्यकतानुसार छलफल गराउने, प्रत्येक दुई महिनामा अर्थ मन्त्रालयले विषयगत मन्त्रालयका विभागीय मन्त्रि र सचिवहरूसँग छलफल आयोजना गरी कार्यसम्पादनमा देखिएका समस्याहरूको निकास खाज्ने, तोकिएको समयभित्र बजेट कार्यान्वयनको समीक्षा, योजना आयोगको वार्षिक समीक्षामा औंल्याएका सुझावहरूको कार्यान्वयनमा तदारुकता देखाउने र राष्ट्रिय विकास समस्या समाधान समितिको बैठकलाई समग्र विकास प्रशासनलाई गतिशिल बनाउने संयन्त्रको रूपमा उपयोग गरिनुपर्छ।

## ८. निष्कर्ष

बचत, आय, उत्पादन र रोजगारी सिर्जना गरी विकास र समृद्धिको मार्ग तय गर्ने अभियानमा पुँजीगत खर्चको अहम् भूमिका छ। नेपालको कुल बजेट विनियोजनमा संघीय सरकारको कुल बजेटमा करिब २३ प्रतिशत बजेट विनियोजन हुने र सो को करिब ७० प्रतिशत मात्र खर्च भएको तथ्यांकलेदेखाउँछ। प्रदेश सरकारको बजेटको आकार संघको तुलनामा सानो छ। तथापि कुल बजेटमा पुँजीगत खर्चमा विनियोजन करिब ५० प्रतिशतभन्दा माथि छ भने खर्च आर्थिक वर्ष २०७६/७६ मा न्यून भएता पनि तत्पश्चात् बढ्दै गएको छ। संघ र प्रदेशको पुँजीगत खर्च कम हुनुको कारणहरू साझा प्रकृतिका छन्। प्रदेशमा हाल जनशक्ति प्रमुख समस्याको रूपमा रहेको छ। अरु समस्याहरू एउटै रहेका छन्। संघीयताको मर्म र भावना अनुसार विकासमूलक गतिविधिहरू सञ्चालन गर्ने सन्दर्भमा अब केन्द्रिय प्रवृत्तिबाट प्रदेश पनि अछुतो हुन सक्ने देखिदैन। बजेट तर्जुमा होस् वा कार्यान्वयनमा केहिसंरचनागत र केहि प्रवृत्तिगत समस्याहरू क्रमशः साझा बन्दै गएको पृष्ठभमिमासंघियता माथि प्रश्नचिन्ह खडा भएको छ। तसर्थ समयमै आम राजनीतिक नेतृत्त्व, विकास अभियान्ता, विकास साझेदार, नीति निर्माता, योजना आयोगर आम सरोकारवालाको सार्थक प्रतिवद्धता, इमान्दारिता, समन्वय र सहकार्यको आवश्यकता रहेको छ।

**सन्दर्भ सामग्री**


- नेपाल सरकार तथा प्रदेश सरकारका बार्षिक बजेट वक्तब्यहरू
- TSA Report, महालेखा नियन्त्रक कार्यालय
- सार्वजनिक खरिद ऐन तथा नियमावली
- सार्वजनिक खर्च पुनरावलोकनको प्रतिबेदन
- नेपाल राष्ट्र बैंक, वार्षिक प्रतिवेदन
- महालेखा परीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदन

# भ्रष्टाचार र सार्वजनिक प्रशासनः नेपालको सन्दर्भ

डा. नारायणप्रसाद रेग्मी*

## सारांश (Abstract)

सार्वजनिक प्रशासनमा भ्रष्टाचार ठूलो समस्याका रूपमा देखा परेको छ। सार्वजनिक सेवा प्रवाह प्रकृयामा सार्वजनिक प्रशासनको केन्द्रीय भूमिका रहेको हुन्छ। साधनस्रोत माथिको निर्णयको अधिकारमा हुने वैधानिक अग्राधिकारले सार्वजनिक प्रशासनमा अधिकारको दुरुपयोग हुने सम्भावना प्रवल हुने गर्दछ। सार्वजनिक प्रशासनमा हुने भ्रष्टाचारका कारण पूँजी व्यक्ति वा निश्चित समूहमा केन्द्रिकृत हुने हुनाले राज्यले आधारभूत आवश्यकतामा पर्याप्त लगानी गर्न सक्दैन। परिणामस्वरूप मुलुकको शासन प्रणाली नै प्रभावित भई सुशासन र विकास कार्यसमेत प्रत्यक्ष्य रूपमा प्रभावित हुन्छ। सार्वजनिक प्रशासनको संरचनात्मक ढाँचा, यसले अवलम्बन गरेको व्यवस्थापकीय पद्धति, राजनीतिसँगको यसको सम्बन्ध र नागरिक समाजसँगको सामाजिक अन्तरकृयाजस्ता पक्षहरूबाट सार्वजनिक प्रशासनमा हुने भ्रष्टाचार निर्धारित हुने गर्दछ। उल्लिखित सन्दर्भमा नेपालमा सार्वजनिक प्रशासनमा विद्यमान भ्रष्टाचारको प्रकृति, यसका कारण र प्रभावका साथै भ्रष्टाचार निवारणका सम्भाव्यका उपायहरूकाबारे लेखाजोखा गर्नु यस आलेखको उद्देश्य रहेको छ।

## १) पृष्ठभूमि (Background)

भ्रष्टाचार मानिसको व्यक्तिगत व्यवहारसँग सम्बन्धित हुने गर्दछ। भ्रष्टाचारकाबारे गरिएका विभिन्न अध्ययनहरूले आधुनिक राज्यको स्थापना पूर्व पनि व्यक्तिगत मामिलामा समेत भ्रष्टाचार हुने गरेको उल्लेख गरेका छन्। राज्य र शासन प्रणालीको विकासक्रमसँगै प्रारम्भमा सार्वजनिक अधिकारको प्रयोगमा भ्रष्टाचारले प्रवेश पाएकोमा विस्तारै सरकार र जनता हुँदै सार्वजनिक प्रशासनको प्रणालीमा समेत भ्रष्टाचारलाई महत्त्वपूर्ण विषयका रूपमा लिने गरिएको छ। अहिले विश्व समुदायले भ्रष्टाचाररहित शासन व्यवस्थालाई केन्द्रमा राखि सुशासनको सामूहिक अभियान संचालन गरेको छ भने हरेक राष्ट्रले भ्रष्टाचार विरूद्धका राष्ट्रिय नीतिहरू

* सहसचिव, नेपाल सरकार

सार्वजनिक गरी त्यसको प्रभावकारी कार्यान्वयनको संकल्प गरेका छन्। प्रायजसो देशहरूले भ्रष्टाचार निवारणका लागि अपनाएका नीति मध्ये सरकारको आकार घटाउने (Downsizing Government), अधिकारको निक्षेपण (Devolution of Power), नागरिक सशक्तिकरण (Citizen Empowerment), भ्रष्टाचार विरूद्ध शून्य सहनशीलता (Zero Tolerance against Corruption) सहभागितात्मक लोकतन्त्र (Participatory Democracy) मुख्य हुन्। यस्ता नीतिहरूको अवलम्बनले पनि भ्रष्टाचार निवारणमा अपेक्षित नतिजा हासिल हुन सकेको छैन। कम विकसित देशमा भ्रष्टाचारको स्वरूप र प्रकृतिमा व्यापकता छ भने विकसित देशहरू समेत कुनै न कुनै रूपमा भ्रष्टाचारको समस्याबाट प्रभावित नै छन्।

भ्रष्टाचार र सुशासनबीच प्रत्यक्ष सम्बन्ध हुने गर्दछ। बढ्दो भ्रष्टाचारले सुशासनलाई कमजोर बनाउँछ भने सुशासनको स्थापनाले भ्रष्टाचार निवारणमा सहयोग पुग्दछ। विधिको शासन, निर्णयमा पारदर्शिता, सहभागितामूलक कार्य संस्कृति, मितव्ययिता र अधिकारको विवेकसम्मत प्रयोगले सुशासन स्थापनामा टेवा पुग्दछ। सार्वजनिक स्रोतसाधनमाथि सरकारले गर्ने निर्णय र कार्यान्वयन दुवैको वैधानिक संयन्त्र सार्वजनिक प्रशासन भएकोले सार्वजनिक प्रशासनमा हुने सुशासनको स्तरले भ्रष्टाचार प्रभावित हुने गर्दछ। विश्वव्यापीरूपमा नै सार्वजनिक प्रशासनको सुधारमार्फत भ्रष्टाचार निवारणको नीति लिईएको छ। सार्वजनिक प्रशासनको सुधारले सार्वजनिक सेवाको गुणस्तर बढाउनुका साथै नागरिक सहभागितालाई प्रवर्द्धन गर्दछ। विधिको शासन, निर्णयमा पारदर्शिता, उत्तरदायी र जवाफदेही संयन्त्रको स्थापना, सहभागितात्मक शासन प्रणाली, अधिकारको विकेन्द्रीकरण र विविधताको व्यवस्थापनजस्ता उपायलम्वनबाट प्रशासनमा सुशासन कायम गर्न सकिन्छ।

## २) भ्रष्टाचारको अवधारणात्मक ढाँचा (Conceptual Framework of Corruption)

शाब्दिक अर्थमा खराब आचरणको प्रदर्शन वा स्थापित मूल्य, मान्यता तथा परिभाषित आचरण र मर्यादाको उलंघनको अवस्था भ्रष्टाचार हो। भ्रष्टाचारको सर्वमान्य परिभाषा नभए पनि प्रकृति र स्वरूपलाई मुख्य आधार मानि भ्रष्टाचारलाई परिभाषित गरिएको पाईन्छ। यसरी गरिएको भ्रष्टाचारको ब्याख्यामा दुरुपयोगलाई केन्द्रमा राखिएको देखिन्छ। व्यक्तिगत लाभको सिर्जनाका लागि आफूलाई प्राप्त अधिकारको दुरुपयोग[†] वा पदको दुरुपयोग[‡] नै भ्रष्टाचार हो। यो सार्वजनकि शक्तिको अवैधानिक प्रयोग हो[§]। ईयान सिनियरले भनेका छनः आफ्नो लाभका लागि तेस्रो पक्षलाई प्रभावित गर्ने मनसायले गोप्य तवरले सेवा र वस्तुहरू प्रदान गर्नु भ्रष्टाचार हो[**]। भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ मा विभिन्न कसुरहरू उल्लेख गरिएका छन् र ति कसुर गर्नुलाई भ्रष्टाचार मानिएको छ। त्यस्ता कसुर अन्तरगत रिसवत लिनुदिनु, बिना मूल्य वा कम मूल्यमा वस्तु वा सेवा लिनु,दान दातव्य उपहार चन्दा लिनु, राजस्व चुहावट गर्नु, गैरकानूनी लाभ लिनु, वा दिनु, गलत लिखत तयार गर्नु, लगायतका कृयाकलाप पर्दछन्। त्यसै गरी सार्वजनिक सम्पत्तिको हानि नोक्सानी, गैरकानूनी दबाव, गलत

---

[†] विश्व बैंक, २०१४

[‡] Cetin et al., 2019

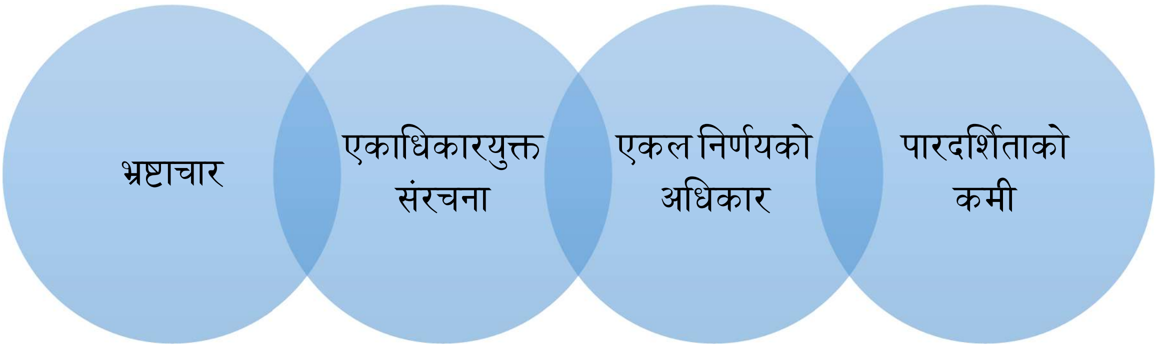
[§] स्टफेन मोरिस,१९९१

[**] ईयान सिनियर, २००६

प्रतिवेदन, गैरकानूनी रूपमा सम्पत्ति आर्जन गर्नुलाई भ्रष्टाचार मानिएको छ[††]। यसबाट के स्पष्ट हुन्छ भने वैधानिक रूपमा अधिकार प्राप्त गरेको व्यक्तिले आफूलाई प्राप्त अधिकारको दुरुपयोग गरी व्यक्तिगतलाभका लागि गर्ने स्रोतको दुरुपयोग, अधिकारको अवैधानिक प्रयोग, पक्षपातपूर्ण व्यवहार वा स्थापित मूल्य मान्यतालाई अनुचित तथा अबैधानिक रूपमा उलंघन गर्नु नै भ्रष्टाचार हो।

रोबर्ट क्लिटगार्डले स्रोतमाथिको एकाधिकारले भ्रष्टाचार हुने बताएका छन्। उनका अनुसार व्यक्तिगत लाभको दृढ ईच्छा, सार्वजनिक स्रोतमाथिको एकाधिकार र व्यक्तिगत ईच्छामा आधारित प्रणालीको विकास भ्रष्टाचारको मुख्य कारण हुन्। रोवर्ट क्लिटगार्डले ब्याख्या गरेको भ्रष्टाचारको ढाँचा यस प्रकार छ[‡‡]।

यस ढाँचाका अनुसार एकाधिकारयुक्त संरचना भएको अवस्थामा प्रतिष्पर्धा प्रवर्द्धन हुँदैन। प्रतिष्पर्धा नहुँदा सार्वजनिक निकायहरूमा स्रोत, साधन र अधिकारको दुरुपयोग हुने सम्भावना उच्च हुन्छ। यस प्रकारको




संरचनामा समूहिक निर्णय प्रकृयाको अभ्यास हुन पाउँदैन र अपारदर्शी तरिकाले निर्णयहरू हुने गर्दछन्। फलस्वरूप सार्वजनिक निकायमा आवद्ध पदाधिकारीहरूले व्यक्तिगत लाभ प्राप्तिको प्रयोजनका लागि आफूलाई प्राप्त अधिकारको दुरुपयोग गर्ने गर्दछन्। भ्रष्टाचार न्यूनिकरण गर्न अधिकारको विकेन्द्रिकरण र विभाजन गर्नुपर्ने, सामूहिक निर्णय प्रकृया अबलम्वन गर्ने, निर्णय प्रकृयालाई सहभागितात्मक र पारदर्शी बनाउनुका साथै मूल्यमा आधारित कार्यसंस्कृतिको विकास गर्नु पर्छ।

## ३) सार्वजनिक प्रशासनमा भ्रष्टाचार हुनुका कारण र प्रभाव (Causes and Consequences of Corruption in Public Admimistration)

हरेक देशको सार्वजनिक प्रशासनमा कुनै न कुनै किसिमको भ्रष्टाचार रहेको हुन्छ। सार्वजनिक प्रशासनमा भ्रष्टाचार हुनका पछाडि विभिन्न कारणहरू छन् र यसको प्रभाव बहुआयामिक छ। सार्वजनकि स्रोत र साधनमाथिको निर्णयको वैधानिक अधिकार रहनु र सार्वजनिक प्रशासकमा हुने यस्तो अधिकारलाई व्यक्तिगत

[††] नेपाल सरकार, २०५९

[‡‡] रोबर्ट क्लिटगार्ड, १९८८

लाभका लागि प्रयोग गर्ने प्रवृत्ति राख्नु मुख्य कारणका रूपमा रहेको पाईन्छ। यसका साथै कुनै पनि मुलुकको आर्थिक विकास, लगानीको ढाँचा, विधिको शासनको अवस्था, राजनीतिक उत्तरदायित्व, राजनीतिक संस्थाहरूको विकास, शासन व्यवस्था लगायतका पक्षहरूले भ्रष्टाचारलाई निर्धारण गर्ने गर्दछन्। सार्वजनिक प्रशासनमा भ्रष्टाचार हुनमा व्यक्तिगत, संस्थागत, राजनीतिक र समाजिक कारणहरू जिम्मेवार रहेका हुन्छन्[§§]। लाई देहाय अनुसार उल्लेख गर्न सकिन्छ।

### ३.१ व्यक्तिगत तत्त्व **(Individual Factor)**

भ्रष्टाचार केहि हदसम्म मनोवैज्ञानिक हुने गर्दछ। व्यक्तिको स्वभाव, प्रवृत्ति तथा अधिकार र स्रोतप्रतिको उसमा निहित धारणाले भ्रष्टाचारलाई निर्धारण गर्दछ। अधिकांश मानिसहरू आयमा हुने असमानताका कारण व्यक्तिगत लाभ प्राप्तिको चाहनालाई तिब्र बनाउँछन् र अतिरिक्त लाभप्रति आकर्षित हुन्छन्। त्यसैगरी मानिसले ग्रहण र अवलम्बन गरेको सांस्कृतिक मूल्य खास गरी सम्पत्तिप्रतिको धारणाले भ्रष्टाचारजन्य कृयाकलापप्रति आकर्षित गर्दछ। भ्रष्टाचारप्रति प्रतिबद्ध व्यक्तिहरूको धारणामा यस्ता कृयाकलापहरू सामान्य लाग्दछन् जसले गर्दा उनिहरूको मनोबलसमेत बढ्न जान्छ। आत्मकेन्द्रित सोच भएका मानिसहरू सामाजिक लाभभन्दा व्यक्तिगत लाभलाई बढी प्राथमिकता दिन्छन् र आफ्नो तथा आफ्नो परिवारको समृद्धि खोज्ने गर्दछन्।

त्यसैगरी कम मेहनत वा कडा परिश्रमबिना अधिक कमाउने चाहना, माथिल्लो दर्जाले प्रयोग गरिरहेको अधिकारको मोह राख्ने कर्मचारीहरूपनि भ्रष्टाचारमा संलग्न हुने गर्दछन्। पद र अधिकारको दुरुपयोग गरी आफ्नो परिवार, नातेदार वा साथिभाइलाई कृपा गर्ने, संरक्षण गर्ने प्रवृत्तिले भ्रष्टाचार हुने गर्दछ। नैतिक मूल्यको अनुपालनाप्रति कमजोर प्रतिवद्धता भएका मानिसहरू पनि भ्रष्टाचारमा संलग्न हुने गर्दछन्। नैतिक मूल्यको पालना नहुने समाजमा कानून र नियमको पनि पालना हुँदैन। सार्वजनिक पदाधिकारीले नैतिक मूल्यको पालना नगरे नागरिकले समेत पालना गर्दैनन्। राज्यको राजनीतिक संरचना र दर्शन जुनसुकै भए पनि नागरिकको तहमा इमान्दारिता नभएमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण हुन सक्दैन।

### ३.२ संरचनात्मक तत्त्व (**Structural Factor)**

भ्रष्टाचार हुनमा प्रशासनिक संरचनाको पनि महत्त्वपूर्ण भूमिका रहेको हुन्छ। स्रोतसाधनको प्रयोगको निर्णय र त्यसको कार्यान्वयन समाजका अन्य संरचनाभन्दा कर्मचारीतन्त्रबाट बढी प्रभावित हुने गर्दछ। कर्मचारीतन्त्रले अपनाएको परम्परा, मूल्य, मान्यता र निष्ठाबाट अभिप्रेरित भएको अवस्थामा भ्रष्टाचार कम हुने गर्दछ। त्यसैगरी कर्मचारीतन्त्र र राजनीतिको अन्तरसम्बन्ध, सामाजिक संरचनाको प्रभाव र सार्वजनिक प्रशासनको व्यावसायिकताको स्तरले पनि प्रभाबित गर्दछ। त्यसैगरी केन्द्रिकृत संरचना पनि भ्रष्टाचार बढ्नुको अर्को कारण हो। केन्द्रिकृत र तहगत संरचनाले निर्णयको केन्द्रीकरण र व्यक्तिगत एकाधिकारको अवस्था सृजना गर्दछ। सार्वजनकि प्रशासनमा विद्यमान अधिकारको साझेदारीको ढाँचा, संगठनभित्रै अधिकारको वितरण, सम्बन्धको परिभाषा र निर्णय निर्माणका विधिहरूले समेत भ्रष्टाचारलाई प्रभावित गर्ने गर्दछन्। कर्मचारीतन्त्रको

---

§§ सेटिन र साथिहरू २०१९

राजनीतिकरण हुँदा प्रतिभावान र सीपयुक्त सार्वजनिक प्रशासकहरू भूमिकाबिहिन हुन्छन्। नातावाद र कृपाबाद हावि हुन्छ। यस्तो अवस्थामा गलत प्रवृत्तिका मानिसहरूको उच्च राजनैतिक सम्बन्ध हुन्छ। यसको फाइदा लिंदै उनिहरू भ्रष्टाचारमा संलग्न हुने गर्दछन्। निपूर्ण र सीपयुक्त मानिसहरू भूमिकाविहिन भई प्रणाली बाहिर रहन जान्छन्। त्यसैगरी सार्वजनिक प्रशासनको संरचनाले अपनाउने कागजी कामले पनि भ्रष्टाचारलाई प्रभावित गर्दछ। साना साना कामको लागि पनि कागजी प्रकृया अपनाउँदा भ्रष्टाचारको वातावरण निर्माण हुने गर्दछ। सार्वजनिक प्रशासनमा अवकाश पछिका योजना हुने गर्दछन् जसका कारण बजारको तुलनामा तत्काल प्राप्त हुने पारिश्रमिक न्यून हुन्छ। न्यून पारिश्रमिकले पनि भ्रष्टाचारको उत्प्रेरकको भूमिका निर्वाह गरेको हुन्छ। विधिको शासनप्रतिको सकारात्मक बुझाई र त्यसप्रतिको ईमान्दार प्रतिबद्धता भएमा प्रशासनिक कामकारबाहीहरूमा निष्पक्षता हुन जान्छ। तर यसको अलावा नियम भनेको त शासित हुनेलाई हो भन्ने धारणाको विकासले विधिको उलंघन हुन्छ।

### ३.३ राजनैतिक तत्त्व (Political Factor)

अधिकांश भ्रष्टाचारहरू राजनीतिबाट निर्देशित हुने गरेका छन्। राजनीतिक संरक्षण पाएको अवस्थामा मानिसहरू स्रोतमाथि आधिपत्य जमाउने प्रयत्न गर्नुका साथै अधिकारको वितरणमाथि नियन्त्रणसमेत गर्दछन्। भ्रष्टाचारलाई प्रभाव पार्ने राजनीतिक तत्त्वहरू मध्ये प्रजातन्त्रको संस्कृति प्रमुख हो। प्रजातन्त्रको आधारभूत नियम भनेकै सार्वजनकि निर्णयबाट प्रभावित हुनेहरूलाई निर्णय प्रकृयामा प्रत्यक्षरूपमा संलग्न गराउनु हो। यस आधारभूत नियमको उलंघनले पनि भ्रष्टाचार हुने गर्दछ। सार्वजनिक प्रशासनमा सहभागितात्मक निर्णय, व्यक्तिको अधिकारप्रतिको सम्मान, पारदर्शिता र उत्तरदायि कार्यप्रणाली, सामूहिक नेतृत्त्व र समभाव जस्ता प्रजातान्त्रिक संस्कारको कमी हुँदा भ्रष्टाचारजन्य कृयाकलाप बढ्ने गर्दछन्। त्यसै गरी नागरिकको राजनीतिक चेतनाको स्तरले पनि भ्रष्टाचारलाई निर्धारण गर्दछ। शक्ति प्राप्तिका लागि केही राजनीतिक नेतृत्त्वले गरेको बेइमानी र राजनीतिक शक्तिको दुरुपयोग गरी लिएको व्यक्तिगत लाभप्रति प्रश्न गर्न नसक्ने समाजमा बढी भ्रष्टाचार हुने गर्दछ। राज्यको शक्ति एउटै व्यक्तिमा केन्द्रित भएको अवस्थामा पनि भ्रष्टाचार बढ्ने गर्दछ। राजनीतिक नेतृत्त्व नै भ्रष्टाचारमा संलग्न हुँदा कर्मचारीतन्त्रलाई भ्रष्टाचारबाट टाढा राख्न सकिंदैन। त्यसै गरी राजनीतिक दलहरूको वित्तीय प्रणालीले भ्रष्टाचारलाई प्रभाव पार्दछ। गैर कानूनी रूपमा आर्थिक स्रोत जुटाउने (चन्दा, दान दातव्य ऋण सापटी जस्ता माध्यमबाट) तथा आवधिक निर्वाचनमा हुने गरेको आर्थिक स्रोतको अत्यधिक प्रयोगले पनि भ्रष्टाचार वढाउँछ। प्रशासन र राजनीतिको अन्तरसम्बन्ध, राजनीतिक संरचना र तिनको कार्यप्रणाली, राजनीतिक नेतृत्त्वमा भएको प्रवृत्ति र दृष्टिकोण, राजनीतिक सल र नागरिकवीचको अन्तरकृयाको ढाँचा जस्ता पक्षबाट पनि भ्रष्टाचार प्रभावित हुने गर्दछ।

### ३.४ सामाजिक तत्त्व (Social Factor)

भ्रष्टाचार सामाजिक अपराध हो जसले सामाजिक प्रणालीमाथि सोझै असर पार्दछ। सामाजिक पक्षकै कारण भ्रष्टाचार हुने गर्दछ भने यसको प्रभाव समेत सामाजिक पक्षमै बढी पर्ने गर्दछ। शिक्षाको स्तर र भ्रष्टाचारवीच पनि अन्तरसम्बन्ध रहेको हुन्छ। कमजोर शैक्षिक अवस्था भएको अवस्थामा परिवार तथा सामाजिक सम्बन्धहरू प्रभावित हुने गर्दछन्। यस्तो अवस्थामा मानिसहरू कडा परिश्रम र मेहनत भन्द पनि छोटो

बाटोबाट आर्फ्नो स्तर वृद्धिको सपना देख्छन् र भ्रष्टाचारजन्य कृयाकलापमा संलग्न हुने गर्दछन्। त्यसैगरी शहरीकरण र औद्योगीकरणबाट पनि भ्रष्टाचार बढ्न सक्छ। तिब्र बसाइसराई खास गरी गाउँबाट शहरमा हुने वासस्थानको परिवर्तनले अव्यवस्थित बसाइसराईलाई प्रश्रय गर्दछ। अव्यवस्थित बसाइसराईबाट हुने शहरीकरणले सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा चाप वढ्ने हुनाले भ्रष्टाचारको सम्भावना प्रवल हुन्छ। बलियो नागरिक समाजको उपस्थिति नभएको अवस्थामा पनि भ्रष्टाचार बढ्ने गर्दछ। कमजोर नागरिक समाजले सार्वजनिक प्रशासनउपर स्वस्थ र दक्षतापूर्वक नियन्त्रण गर्न सक्दैन। कमजोर नागरिक समाज भएको समाजमा असंगठित र नाफामूलक समूहले राजनीतिक निर्णयमा समेत प्रभाव पार्दछन् जसले भ्रष्टाचार मौलाउँछ। त्यसैगरी राष्ट्रिय अर्थतन्त्रमा राज्यको भूमिकाले पनि भ्रष्टाचार प्रभावित हुने गर्दछ। प्रतिष्पर्धी वातावरण नहुनु, सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा राज्यको एकाधिकार रहनु, निजी क्षेत्रउपर राज्यको प्रभुत्त्व हुनु, अधिकांश वस्तु र सेवा राज्यले आफैं प्रवाह गर्नु, प्रतिष्पर्धी निजी क्षेत्रको अभाब हुनु, नियमनकारी निकाय धेरै हुनु, सार्वजनिक प्रशासन अधिकारमुखी हुनु र उत्तरदायी संयन्त्रको अभावका साथै सामाजिक कार्य प्रणालीमा पारदर्शिताको कमी भएको अवस्थामा पनि भ्रष्टाचार बढ्ने गर्दछ।

सार्वजनिक प्रशासनमा भ्रष्टाचारले नकारात्मक प्रभाव पार्दछ। भ्रष्टाचारका कारण सार्वजनिक प्रशासन अप्रभावकारी, अविश्वसनीय हुन जान्छ। सुशासन कमजोर हुन्छ, सेवा प्रवाहको स्थायित्त्व र गुणस्तर प्रभाबित हुन्छ। इमान्दार र दक्ष कर्मचारीले सेवा छोड्ने सम्भावना हुन्छ वा निष्कृय हुने गर्दछन् जसले गर्दा गतिशील नेतृत्त्वको प्राप्ति हुँदैन। सार्वजनिक प्रशासनभित्रै भ्रष्टाचार कायम रहेको अवस्थामा विधिको शासनप्रति नकारात्मक धारणाको विकास हुन जान्छ। भ्रष्टाचार विरूद्धमा नागरिकलाई विश्वस्त तुल्याउन सकिदैंन र फलस्वरूप सरकारले नागरिकको विश्वास गुमाउन पुग्दछ। त्यसैगरी सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा कर्मचारीले लिने अतिरिक्त लाभ वा घुसले सार्वजनिक सेवा महंगो हुन जान्छ। नागरिकको लागि यो महंगो सावित हुन पुग्दछ । सार्वजनिक सेवा कम गुणस्तरको र उच्च मूल्य पर्न जान्छ जसबाट नागरिक असन्तुष्टि बढ्न जान्छ । यसले प्रणालीमाथि नै विश्वास गर्ने आधारमा कमी ल्याउने गर्दछ र द्वन्दको अवस्थासमेत उत्पन्न हुन जान्छ । विकास कार्य प्रभावित हुँदा नागरिकको समृद्धि प्राप्तिमा कठिनाई हुन्छ, स्वदेशी तथा वैदेशिक लगानी प्रभावित हुन्छ, गरिबी र असमानता बढ्छ र सामाजिक न्याय प्रणालीसमेत प्रभावित हुन जान्छ।

त्यसैगरी आर्थिक वृद्धि कम हुन्छ, सामाजिक विकासको दक्षता घट्छ, मानव पूँजीको संरचना प्रभावित हुन्छ, आयमा असमानता वढ्छ, कर (राजस्व) चुहावट हुन्छ, शिक्षा, स्वास्थ्य लगायत आधारभूत आवश्यकता प्राप्तिमा असहज अवस्था उत्पन्न हुन्छ जसले गर्दा गरिबी, अपांग, महिला अलपसंख्यक जस्ता समुदायको जीवनस्तर थप जटील बन्न जान्छ। समग्रमा मुलुकमा गरिबी वढाउन भ्रष्टाचारको ठूलो भूमिका रहेको हुन्छ।

## ४. नेपालको सन्दर्भ (Context of Nepal)

ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेशनले सन् २०२१ मा प्रकाशन गरेको भ्रष्टाचार अवधारणा सूचकाङ्क (Corruption Perception Index, CPI) अनुसार नेपाल ३३ अंक प्राप्त गरी १८० देशमध्ये ११७ औं स्थानमा रहेको

छ[***]।सन् २०२० मा पनि नेपाल ११७औं स्थानमै रहेको थियो।आर्थिक वर्ष २०७७/७८ मा भ्रष्टाचारजन्य कृयाकलाप विरूद्ध १४ हजार भन्दा बढी उजुरी परेको अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको प्रतिवेदनमा उल्लेख छ[†††]।यसबाट के स्पष्ट हुन्छ भने विभिन्न प्रयासका वावजुद नेपालमा भ्रष्टाचारजन्य गतिविधिहरू वढ्दो क्रममा रहेका छन् । केन्द्रिकृत शासनबाट सिर्जित भ्रष्टाचार लगायत अन्य समस्याहरू सम्बोधन गर्ने उद्देश्यले संघीयता मार्फत अधिकारको हस्तान्तरण गरी सरकारलाई जनताको नजिक पुगाउँदा समेत भ्रष्टाचारमा कमी नहुनु निश्चय नै चिन्ताको विषय हो।

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले वि.सं. २०७६ मा गरेको "स्थानीय तहमा हुने भ्रष्टाचार सम्वन्धी अध्ययन" ले ५५ प्रतिशत नगद भ्रष्टाचार र ३०.३ प्रतिशत नीतिगत भ्रष्टाचार हुने गरेको तथ्य औंल्याएको छ।उक्त अध्ययनका अनुसार स्थानीय कर्मचारीको मिलेमतोमा भ्रष्टाचार हुने गरेको छ भने मुख्य नेतृत्व नै भ्रष्टाचारमा संलग्न रहने गरेको पाईएको छ । उक्त अध्ययनका सहभागिहरूले स्थानीय तहमा काममा ढीलाई, सार्वजनिक सम्पत्तिको दुरुपयोग, अधिकारको दुरुपयोग, सार्वजनिक कोषको गैरकानुनी प्रयोग, समयमा कार्यालय नआउने र राम्रो प्रतिकृया नदिने तथा सार्वजनिक कामका लागि अनावश्यक कागजात माग्ने जस्ता भ्रष्टाचारजन्य कृयाकलाप रहेको प्रतिकृया दिएका छन्।त्यसैगरी भ्रष्टाचार विरूद्ध कारवाही नहुनु, राजनैतिक संरक्षण रहनु, नातावाद, कृपावाद कायम रहनु, उपभोक्ता समितिको बाहुल्यता रहनु र अनुगमनको कमीका कारण भ्रष्टाचार बढीरहेको अध्ययनको निष्कर्ष छ[‡‡‡]।

त्यसै गरी वि.सं २०७५ मा अख्तियर दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगबाटै भएको अर्को अनुसन्धान "नेपालमा भ्रष्टाचार र सुशासनको अवस्था सम्बन्धी अध्ययन" सार्वजनिक सेवा प्रवाह र सुशासनको सन्दर्भमा ३२ प्रतिशत नागरिक मात्र सन्तुष्ट रहेको देखाएको छ । उक्त अध्ययनका अनुसार सार्वजनिक सेवा प्राप्तिका क्रममा कर्चारीहरूले अतिरिक्त दस्तुर (घुस) लिनका लागि काममा ढीलाई गर्ने गरेका, कर्मचारीहरू कार्यालयमा पूरा समय काम गर्ने नगरेका, कर्मचारीहरूले आफ्नो कामप्रति जिम्मेवारी वहन गर्ने नगरेको पाईएको छ । यसका साथै, कर्मचारीको प्रवृत्ति कार्यप्रकृयालाई जटिल बनाउने तथा समयमा काम सम्पन्न नगर्ने रहेको देखाएको छ । मालपोत कार्यालय, नगर तथा गाउँ कार्यपालिकाको कार्यालय, जिल्ला प्रशासन कार्यालय र आन्तरिक राजस्व कार्यालयहरूमा सेवा प्राप्त गर्दा अतिरिक्त दस्तुर (घुस) बुझाउनु पर्ने कुरा अध्ययनमा सहभागीहरूले बताएका छन्[§§§]।यसले के देखाउँछ भने नेपालको सार्वजनिक प्रशासनमा भ्रष्टाचारजन्य कृयाकलापहरू बढ्दो रूपमा रहेका कारण सुशासन स्थापना गर्न सकिएको छैन र नागरिकहरू सार्वजनिक सेवा प्रवाहप्रति असन्तुष्ट रहेका छन् ।

[***] ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेशनल, सन् २०२१
[†††] अख्तियार दुरूपयोग अनुसन्धान आयोग, २०७८
[‡‡‡] अख्तियार दुरूपयोग अनुसन्धान आयोग, २०७६
[§§§] अख्तियार दुरूपयोग अनुसन्धान आयोग, २०७५

नेपालले भ्रष्टाचार विरूद्ध शून्य सहनशीलताको नीति लिएको छ। राज्यका कानूनहरूले भ्रष्टाचार र यसका विभिन्न स्वरूपहरूलाई अपराधका रूपमा लिएका छन्। भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ र यी ऐनसँग सम्बन्धित नियमावलीहरूले भ्रष्टाचार विरूद्ध विभिन्न कानूनी व्यवस्था गरेका छन्। यसका साथै सूचना ऐन, विशेष अदालत ऐन, सम्पत्ति शुद्धिकरण तथा संगठित अपराध निवारण ऐन, सुशासन (व्यवस्थापन तथा संचालन) ऐनले भ्रष्टाचार विरूद्ध कानूनी व्यवस्था गरेका छन्। सन् २०११ मा नेपाल भ्रष्टाचार विरूद्धको संयुक्त राष्ट्र संघीय महासन्धिको सदस्य राष्ट्र बनेपश्चात् भ्रष्टाचार निवारण राष्ट्रिय कार्ययोजना तर्जुमा गरी कार्यान्वयन समेत भई रहेको छ।

त्यसै गरी सार्वजनिक पदाधिकारीले गर्ने भ्रष्टाचार विरूद्धको अनुसन्धान तहकिकात गर्ने भूमिकासहित अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको व्यवस्था गरिएको छ। भ्रष्टाचारजन्य कसुरहरू हेर्ने गरी विशेष अदालतको व्यवस्था गरिएको छ। परियोजनाहरूको प्राविधिक परीक्षण र कानूनी तथा प्राविधिक पक्षको अनुपालनाको अनुगमनको जिम्मेवारीसहित राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्र स्थापना भई कार्यरत छ। महालेखा परीक्षकको कार्यालयलाई सार्वजनिक निकायको लेखापरीक्षणको संवैधानिक अधिकार दिईएको छ। संसदको सार्वजनिक लेखा समितिले पनि सार्वजनिक स्रोतसाधनको दुरुपयोग माथि निगरानी राख्ने गरेको छ। राजस्व चुहावट नियन्त्रण र वैदेशिक मुद्राको अपचलनमाथि नियन्त्रण गर्न राजस्व अनुसन्धान विभागको स्थापना गरिएको छ। वित्तीय अपराध र मनि लाउन्डरिंगको लागि सम्पत्ति शुद्धिकरण विभागको व्यवस्था गरिएको छ। यी सबै सार्वजनिक संरचनाहरू भ्रष्टाचारको नियन्त्रण र सदाचारको प्रवर्द्धनका लागि स्थापना गरिएका हुन्।

उच्च तहका सार्वजनिक प्रशासकका साथै राजनीतिक नेतृत्त्वले समेत भ्रष्टाचार निवारण गर्ने प्रतिवद्धता बारम्बार व्यक्त गर्ने गरेको भए तापनि व्यवहारमा यसको नतिजा देखिएको छैन। अन्तराष्ट्रिय मापदण्डमा आधारित कानूनी संरचना र उक्त कानूनले निर्देशित संस्थागत संरचनाको पर्याप्त व्यवस्था भए पनि तिनको प्रभावकारीता परिणाममा आईसकेको छैन। भ्रष्टाचार बिरूद्ध आमसंचारका माध्यम, नागरिक समाज, समाजिक संजालमार्फत तिब्र असन्तुष्टि, खवरदारी र संगठित आवाज पनि उठ्ने गरेका छन् तथापी, भ्रष्टाचार अपेक्षित रूपमा घटेको पाइँदैन ।

सार्वजनिक प्रशासनले मुलुकमा सुशासन स्थापना गर्ने महत्त्वपूर्ण जिम्मेवारी पाएको हुन्छ। यस्तो गहन भूमिका पाएको निकाय आफै भ्रष्टाचार संलग्न हुँदा मुलकको समृद्धिको बाटो स्वभावैले प्रभावित हुने गर्दछ। अन्य कम विकसित मुलुकमा जस्तै नेपालको सार्वजनिक प्रशासनमा विद्यमान भ्रष्टाचारजन्य कृयाकलापहरूको विश्लेषण गर्दा अधिकांश भ्रष्टाचारहरू आर्थिक पक्षबाट प्रेरित भएको देखिन्छन्। न्यून पारिश्रमिक,आयमा भएको असमानता, छड्के बाटोको प्रयोग गरी धनी बन्ने लालसा, सम्पत्तिप्रतिको आशक्ति, बजारको दबाव जस्ता कारणहरू आर्थिक प्रेरक हुन्। तल्लोस्तरका कर्मचारी यही आर्थिक प्रलोभनकै कारण सानो रकममा पनि कारवाहिमा पर्ने गरेका छन्। ठूला आर्थिक घोटाला र नीतिगत भ्रष्टाचारमा भने उच्च राजनैतिक र कर्मचारी नेतृत्त्वसमेत संलग्न हुने गरेको पाइन्छ। यसो हुनुमा हामीले अवलम्बन गरेको राजनीतिक प्रणाली खास गरी खर्चिलो निर्वाचन, सामाजिक-सांस्कृतिक मूल्य प्रणाली, प्रशासन र राजनीतिबीचको शंकामा आधारित सम्बन्ध

जस्ता कारणहरू जिम्मेवार छन्। त्यसै गरी विशेष प्रकृतिका काम र जिम्मेवारी पाएका कार्यालयमा भ्रष्टाचार बढी हुने गरेको छ। त्यस्ता कार्यालयमा निहित अधिकार, स्रोतसाधन तथा सार्वजनिक सम्बन्ध जस्ता कारण भ्रष्टाचार हुने गर्दछ। यस्ता प्रकृतिका कार्यालयहरूमा अधिकारको दुरुपयोगमार्फत अतिरिक्त लाभ प्राप्त गर्ने प्रयोजनका लागि कर्मचारी सरूवा हुन चाहन्छन्।

भ्रष्टाचारसँग सम्बन्धित विभिन्न सर्वेक्षणहरूले नेपालमा भ्रष्टाचार बढ्नुमा सरकारको भ्रष्टाचार विरोधी प्रयास पर्याप्त नहुनु, सार्वजनिक क्षेत्रमा सम्पत्ति र अधिकारको दुरुपयोग रहनु, सार्वजनिक पदाधिकारीमाथि हुने कारबाहीमा कमी हुनु, व्यापार-व्यवसायमा घुसखोरी कायम रहनु, सूचनामा नागरिकको पहुँचमा कमी हुनु जस्ता कारणहरू रहेको उल्लेख गरेका छन्****। त्यसैगरी कर्मचारीतन्त्रको कमजोर आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली, कर्मचारीहरूको सम्पत्तिप्रतिको मोहको मनोविज्ञान, राजनीतिक हस्तक्षेप, कमजोर नागरिक समाज, प्रशासनमा स्वार्थ समूहको बाह्य हस्तक्षेपका कारण पनि भ्रष्टाचार बढीरहेको छ। कर्मचारीतन्त्रको आन्तरिक व्यवस्थापन प्रणाली पनि भ्रष्टाचार हुनुमा जिम्मेवार छ। कर्मचारीतन्त्रको परम्परागत मूल्यप्रणाली, तहगत संरचना, केन्द्रिकृत निर्णय प्रकृया, अधिकारमुखी र आत्मकेन्द्रित प्रवृत्ति तथा कमजोर बाह्य सम्बन्धका कारण पनि भ्रष्टाचार हुने गरेको छ। यस्तो अवस्थाको सिर्जना हुनुमा केही खास कारणहरू जिम्मेवार छन् जसलाई यसप्रकार उल्लेख गर्न सकिन्छ।

**क) नियम कानूनको कमजोर कार्यान्वयन (Weak Implementation of legal framework)**

भ्रष्टाचार विरूद्धका कानूनी व्यवस्था र तिनको अभ्यासमा ठूलो अन्तर छ। दण्डहीनता, कमजोर न्यायिक निरूपणले विधिको शासनलाई कमजोर तुल्याएको छ। विधिको प्रकृयाको उलंघन, गलत अभ्यास, सार्वजनिक खरिदमा अनियमितता, घुसको लेनदेनजस्ता कार्यहरू नियन्त्रण गर्न दण्डात्मक व्यवस्था कमजोर छ। स्वार्थको द्वन्दलाई सम्बोधन गर्ने कानूनको अभाव छ जसका कारण भ्रष्टाचार विरूद्ध हुने दण्डले मानिसको मनोविज्ञानमा प्रभाव पारेको छैन।

**ख) कमजोर संस्थागत सक्षमता (weak institutional efficiency)**

संवैधानिक वैधता र अधिकारका वावजुद भ्रष्टाचारजन्य कृयाकलापलाई दण्डित गर्ने निकायहरूको अनुसन्धानमा दक्षता छैन। यस्ता निकायहरूको सवै ठाउँमा उपस्थिति छैन। जनशक्तिको अभाव छ र भएका जनशक्तिमा समेत सूचना तथा प्रमाणको बिश्लेषण, कार्यमूलक अनुसन्धान जस्ता आधारभूत सीपको कमी छ। यस्ता संस्थाले गर्ने गरेको छानविनमाथि नागरिक विश्वासको कमी छ। कतिपय अवस्थामा भ्रष्टाचारजन्य कृयाकलापविरूद्ध भएका अनुसन्धानमाथि नै प्रश्न उठ्ने गरेको छ।

**ग) राजनीतिक संरक्षण (Political Patronage)**

भ्रष्टाचार विरूद्ध राजनीतिक नेतृत्वको इमान्दार प्रतिबद्धतामा कमी छ। बोली र व्यवहारमा पृथकता भएका कारण नेतृत्वको प्रतिवद्धताले सकारात्मक प्रभाव पार्न सकेको छैन। अझ कतिपय अवस्थामा राजनीतिक नेतृत्व

**** ट्रान्सपरेन्सी नेपाल, २०७८

आफै भ्रष्टाचारमा संलग्न भएको पाईएको छ। भ्रष्टाचार गर्ने मानिसलाई दिईने दण्ड सजायमा राजनीतिक आबद्धताका आधारमा हस्तक्षेप हुने गरेको छ जसले दण्डहीनतालाई प्रश्रय दिएको छ।

**घ) अपारदर्शी न्यायीक प्रणाली (lack of transparency in judiciary)**

भ्रष्टाचार विरूद्धको अनुसन्धानपश्चात् हुने मुद्दामा निष्पक्ष र पारदर्शी न्यायीक निरूपण हुने गरेको छैन। कतिपय निर्दोष मानिसहरूलाई कडा सजाय मिलेको छ भने दोषिहरूले उन्मुक्ति पाएका छन। अनुसन्धानका प्रकृयामा हुने गरेका कमजोरीका आधारमा हुने न्यायीक निर्णयले दोषि नै लाभान्वित हुने गरेको गुनासो प्राप्त हुने गरेको छ। यसो हुँदा भ्रष्टाचारजन्य कृयाकलापमा संलग्न मानिसको मनोबल थप बलियो हुन जान्छ र पुनः यस्तो कृयाकलाप गर्ने गर्दछन्।

**ङ) कमजोर सामाजिक-सांस्कृतिक दबाव (weak socio-cultural pressure)**

भ्रष्टाचारका सम्बन्धमा नेपालको सामाजिक-सांस्कृतिक संरचनाले उल्लेख्य दवाव दिन सकेको छैन। भ्रष्टाचारमा संलग्न मानिसहरू सामाजिक सांस्कृतिक कार्यमा सहजै सहभागी हुन्छन्, सामाजिक अस्विकार्यता नहुने हुनाले उनिहरूको सामाजिक मर्यादा पनि गिर्दैन र सामाजिक प्रतिष्ठामा समेत उल्लेख्य गिरावट हुँदैन। भ्रष्टाचारमा संलग्न मानिसले चुकाउनु पर्ने सामाजिक मूल्य न्यून भएका कारण उनिहरूले मनोवैज्ञानिक दवाव सहन गर्नु पर्दैन। त्यसैगरी सामाजिक र सांस्कृतिक संरचनाहरूले समेत स्रोत नखुलेको सम्पत्तिलाई दान दातव्यको रूपमा सहजै स्वीकार गर्दछन् जसका कारण पनि अनुचित लाभ लिनेहरूले यसैका माध्यमबाट समेत सामाजिक र सास्कृतिक पहिचानलाई उच्च बनाउँछन्। यस्तो कारणले पनि अनौपचारिक रूपमा भ्रष्टाचारलाई टेवा पुगि रहेको हुन्छ।

सार्वजनिक प्रशासनमा हुने भ्रष्टाचारलाई न्यून गर्न मुख्यगरी दुईवटा उपाय अवलम्बन गर्न सकिन्छ। पहिलो, भ्रष्टाचारमा संलग्न हुनेले ठूलो मूल्य (Cost of Corruption) चुकाउने व्यवस्था गर्नु पर्छ। दण्ड, जरिवाना र सजायको दायरामा वृद्धि, सामाजिक बहिष्कार, सार्वजनिक सेवाको प्राप्तिमा बन्चितिकरण जस्ता विधि अवलम्वन गरेर भ्रष्टाचारको मूल्य बढाउन सकिन्छ। भ्रष्टाचारको आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक र मनोवैज्ञानिक मूल्य उच्च भएको अवस्थामा यस्तो कार्य दुरूत्साहित हुन जान्छ। दोस्रो, भ्रष्टाचार विरूद्धको राजनीतिक ईच्छा शक्ति उच्च बनाउनु पर्दछ। प्रजातान्त्रिक राजनीतिक संरचना, राजनीतिक दलभित्र सुशासन र सदाचारको प्रवर्द्धन, भ्रष्टाचारविरूद्धको राजनीतिक शून्य सहनशीलताका साथै राजनीतिक नेतृत्त्व छनौटमा पारदर्शिता जस्ता विधि मार्फत भ्रष्टाचारविरूद्धको राजनीतिक इच्छाशक्तिमा वृद्धि गर्न सकिन्छ। सुसन रोज एकरम्यान (१९९९) ले सार्वजनिक प्रशासनमा हुने भ्रष्टाचारलाई न्यूनिकरण गर्न देहायका रणनीति अबलम्बन गर्नु पर्ने सुझाब दिएका छन्।

१. प्रशासकमा निहित शक्ति र अधिकारलाई सिमित गर्ने,
२. प्रशासकले गर्ने भ्रष्टाचारको मूल्य बढाउने
३. कर्मचारीले लाभ लिन सक्ने सम्भावना क्षेत्रमा प्रत्यक्ष्य निगरानी र नियन्त्रण गर्ने
४. कर्मचारीको वार्गेनिंग र सौदावाजीको शक्ति कटौती गर्ने।

भ्रष्टाचार आफैमा बहुआयामिक हुने भएकोले कुनै एउटा नीति वा उपायले मात्र यसको निवारण गर्न सकिदैंन। यस विरूद्ध अपनाईने रणनीतिहरू र तिनको प्राथमिकीकरण कार्य भ्रष्टाचारको स्तर र सुशासनको गुणस्तरबाट निर्देशित हुन्छ। केट्‌ल (२०००) ले सार्वजनिक प्रशासनमा हुने भ्रष्टाचारमा कमी ल्याउन देहायका उपाय अबलम्बन गर्नु पर्ने सुझाव दिएका छन्।

१. सार्वजनिक निकायको दक्षता वढाउनु पर्दछ। यसले प्रभावकारिता वृद्धि मार्फत सार्वजनिक प्रशासनको उपलब्धि प्राप्तिमा समेत सहयोग गर्दछ।
२. सार्वजनिक प्रशासनमा प्रतिष्पर्धि वातावरण तयार गर्नु पर्दछ। यसले प्रभावकारी र दक्षता वढाउँछ।
३. तहगत संरचनालाई ध्यान राख्दै अधिकारको हस्तान्तरण वा प्रत्यायोजन गर्नु पर्दछ।
४. सबै सामाजिक कर्तालाई राजनीतिक निर्णय प्रकृयामा सामेल गरिनु पर्दछ। यसले पारदर्शिता र सहभागिता वढाउँछ।
५. सार्वजनिक प्रशासनमा उत्तरदायित्व र परिणामकेन्द्रित प्रणालीको विकास गरिनु पर्दछ।
६. परिवर्तित सन्दर्भ, उदारीकरण र निजीक्षेत्रको विकास तथा संघीयताको मर्म अनुरूप सर्वजनिक प्रशासनको भूमिका, अधिकार र कार्यक्षेत्रको पुनरावलोकन गर्नु पर्छ।

नेपाल सरकारले सुशासन स्थापनाको सन्दर्भमा अपनाएको भ्रष्टाचार विरूद्धको शून्य सहनशीलताको नीतिका वाबजुद भ्रष्टाचार संस्थागत रूपमा मौलाउनु र खास गरी सार्वजनिक प्रशासनको क्षेत्रमै व्यापक भ्रष्टाचार भएको भनि उजुरी र गुनासो प्राप्त हुनुले भ्रष्टाचार निवारणमा कृयाशील विद्यमान संरचना र रणनीतिहरूको प्रभावकारितामा प्रश्न उठेको छ। संघीय प्रणाली आफैंमा सुशासनको महत्त्वपूर्ण विधि भए तापनि यसको अबलम्वन पश्चात पनि नेपालमा भ्रष्टाचारमा कमी नहुनुले हालका प्रयासहरूमा पुनर्विचार गर्नु पर्ने अवस्थाको सृजना भएको छ। संघीय सरकार केन्द्रीय योजना र अनुदान नियमनमा रमाएको छ। प्रदेश सरकार नागरिकको संरक्षण गर्न नसक्दा आलोचित छ। स्थानीय सरकार सार्वजनिक स्रोतसाधनको सदुपयोग गर्न तथा सामाजिक विकास र आर्थिक वृद्धिवीच सन्तुलन ल्याउन सकिरहेका छैनन्। यस्तो अवस्थामा हुने संस्थागत भ्रष्टाचारमा सार्वजनिक प्रशासन प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्ष रूपमा संलग्न भईरहेको छ। नेपालको विद्यमान भ्रष्टाचारको प्रकृति र व्याप्त समस्यालाई हेर्दा सार्वजनिक प्रशासनमा हुने भ्रष्टाचारको रोकथाम, नियन्त्रण र उपचारका लागि निम्न कदम चाल्नु पर्ने देखिन्छ।

**क) आन्तरिक व्यवस्थापनमा सुधार (Reform in Internal Manageent)**: समाजको व्यवस्थापन र विकासमा कर्मचारीतन्त्रको उल्लेख्य र केन्द्रीय भूमिका रहेको हुन्छ। मुलुकको आर्थिक वृद्धि र विकासका साथै सुशासन स्थापनामा समेत कर्मचारीतन्त्रको अग्रणी भूमिका हुने भएकोले यसले अवलम्बन गरेको व्यवस्थापकीय पद्धतिले ठूलो अर्थ राख्दछ। कर्मचारीतन्त्रको आन्तरिक सुशासनमार्फत मुलुकमा सुशासन कायम गर्न सकिन्छ। उत्तरआधुनिक व्यवस्थापन पद्धतिको अवलम्बनमार्फत सार्वजनिक प्रशासनभित्र आन्तरिक लोकतन्त्रको विकास, अधिकारको विकेन्द्रिकरण, स्रोतसाधन वितरणमा पारदर्शिताको प्रवर्धन, विविधताको व्यवस्थापन प्रतिभाको उपयोग तथा अधिकार र कर्तव्यको पुनर्व्याख्या गरिनु पर्दछ।

**ख) संस्थागत सक्षमता (Insitutional Efficiency)**: भ्रष्टाचार विरूद्ध अनुसन्धान, सजाय र दण्ड प्रदान गर्ने उद्देस्यले स्थापित विद्यमान संरचनाको दक्षता विकास गरिनु पर्दछ। यस्ता निकायको जिम्मेवारी र भूमिका अनुरूपका सीपयुक्त जनशक्तिको प्राप्ति, पर्याप्त स्रोत साधनको व्यवस्था, भ्रष्टाचार विरूद्ध हुने अनुसन्धान प्रणालीको वैज्ञानिकिकरण, सार्वजनिक कार्यहरूको नियमित निगरानीमा सूचना प्रविधिको प्रयोग, नागरिक समाजसँगको सहकार्य जस्ता विधिहरूको प्रयोग गरी संस्थागत क्षमता विकास गर्न सकिन्छ।

**ग) कर्मचारीको मनोविज्ञानमा परिवर्तन (Change in Psychology of Personnel)**: अधिकांश भ्रष्टाचारजन्य कृयाकलाप आर्थिक पक्षसँग सम्वन्धित हुने भएकोले कर्मचारीको धनप्रतिको धारणा वदल्न जरूरी छ। त्यसैगरी भ्रष्टाचारप्रतिको डर र सदाचार प्रतिको मोह हुनुका साथै नैतिक मूल्यमा आधारित जीवन पद्धतिको अवलम्बन गर्ने सादगी व्यवहार भएका कर्मचारीको विकासका लागि आध्यात्मिक प्रशिक्षण, कानूनी तथा नैतिक कार्यशाला, निरन्तर तालिम, सांस्कृतिक जागरणमार्फत सकारात्मक चिन्तनको विकास गरिनु पर्दछ।

**४) राजनीतिक तथा प्रशासनिक नेतृत्त्वको शुद्धिकरण (Purification of Political and Bureaucratic Leadership)**: प्रायजसो सुधार कार्यहरू नेतृत्त्वबाटै हुने भएकोले प्रशासनिक तथा राजनीतिक नेतृत्त्वले शुद्धिकरणको अभियान चलाउनु पर्दछ। नेतृत्त्वको शुद्धिकरणले तहगत प्रणालीमा रहेर काम गर्ने मानिसहरूमा प्रत्यक्ष दवाव पर्न जान्छ। यसबाट भ्रष्टाचार गर्नेहरूले संरक्षण प्राप्त गर्ने सम्भावना कम हुने भएकोले यस्तो कार्य गर्ने मनोबल घट्न जान्छ। पारदर्शी र उत्तरदायी नेतृत्त्व चयन, प्रजातान्त्रिक संस्कृतिको विकास, सामूहिक कार्य प्रणालीको अवलम्बन, सम्पतिको स्व-घोषणा, पैतृक सम्पत्तिको हकाधिकारको पुनर्व्याख्या जस्ता उपायबाट नेतृत्त्वको शुद्धिकरण गर्न सकिन्छ।

**५) सामाजिक र सांस्कृतिक दवाव (Socio-Cultural Pressure)**: भ्रष्टाचार विरूद्धको उच्च सामाजिक र सांस्कृतिक दवावको अवस्था सृजना गर्नु जरूरी छ। यसका लागि भ्रष्टाचारमा संलग्न मानिसको सामाजिक बहिष्करण, सांस्कृतिक सहभागितामा रोक, सार्वजनिक सेवा प्राप्तिमा बंचितीकरण, संगठित र प्रभावकारी नागरिक हस्तक्षेप, निरन्तर खवरदारी र स्थानीय सरकारको दक्षता विकास जस्ता उपायहरूको अवलम्वन गर्न सकिन्छ।

## ५) निष्कर्ष (Conclusion)

भ्रष्टाचार सामाजिक विकृतिका रूपमा राष्ट्रिय तथा अन्तराष्ट्रिय स्तरमा व्याप्त छ। विश्वव्यापीकरणका कारण भएको आर्थिक एकिकरण, पूँजी परिचालनको ढाँचा, वस्तु र सेवाको विश्वब्यापी प्रवाहले भ्रष्टाचारलाई अन्तराष्ट्रिय समस्या बनाएका छन्। सार्वजनिक स्रोतसाधनमाथिको निर्णयको वैधानिक अधिकार रहनुले सार्वजनिक सेवा प्रवाह प्रकृया सार्वजनिक प्रशासनको केन्द्रीय भूमिका रहेको हुन्छ। सार्वजनिक प्रशासनमा हुने भ्रष्टाचारले सुशासन र विकास प्रत्यक्ष रूपमा प्रभावित हुन्छ। सार्वजनिक प्रशासनमा हुने भ्रष्टाचार सार्वजनिक प्रशासनको संरचना, यसको व्यवस्थापकीय पद्धति, राजनीतिसँगको यसको सम्बन्ध र सामाजिक अन्तरकृयाको

ढाँचाबाट प्रभावित हुने गर्दछ। नेपालको सार्वजनिक प्रशासनमा विद्यमान भ्रष्टाचारको प्रकृति आर्थिक पक्षबाट अभिप्रेरित छ। भ्रष्टाचारमा राजनीतिक संरक्षण छ, नीतिगत भ्रष्टाचार राजनीति र प्रशासनको मिलेमतोमा हुने गरेको छ। भ्रष्टाचार विरूद्धको लडाईंमा सामूहिक ऐक्यबद्धताको अभाव छ र संस्थागत दक्षता न्यून छ। भ्रष्टाचार विरूद्धको कानूनी व्यवस्थाको कार्यान्वयन कमजोर छ र दण्डहीनताका कारण भ्रष्टाचारजन्य कृयाकलापहरू बढ्दोरूपमा रहेका छन्। सार्वजनिक प्रशासनभित्रको सुशासनले कर्मचारीतन्त्रका साथै समाजकै रूपान्तरणमा योगदान गर्ने भएकोले सार्वजनिक प्रशासनभित्र सुशासन कायम गर्नु अपरिहार्य छ। कर्मचारीतन्त्रको आन्तरिक व्यवस्थापकीय प्रणालीमा सुधार, कर्मचारीको मनोविज्ञानमा परिवर्तन, भ्रष्टाचार विरूद्ध कृयाशील निकायहरूको संस्थागत दक्षता, राजनीतिक तथा प्रशासनिक नेतृत्त्वको शुद्धिकरण र सामाजिक सांस्कृतिक दबाव मार्फत सार्वजनिक प्रशासनमा सुशासन कायम गर्न सकिन्छ। सार्वजनिक निकाय र समाजको पारस्परिक योगदान र सहकार्यबाट सार्वजनिक प्रशासनमा हुने भ्रष्टाचार निवारणमा सहयोग पुग्दछ।

**References**


- Ackerman, S. R. (1999). *Corruption and Government: Causes, Consequence and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press
- Cetin, S., Turan, E., Hamsioglu, O.(2019) *The Phenomenon of Corruption in Public Admistration*. Retrieved from www.researchgate.com
- Graycer, A. (2015). *Corruption: Classification and Analysis*. Policy and Society 34(2) 87-96.
- Kettl, D. F. (2000). *The Global Public Manageent Revolution*, Washington D.C.: Brookings Institution Press
- Klittgaard, R. E. (1988). *Controlling Corruption*. Barkeley: University of California Press.
- Morris, S. D. (1991). *Corruption and Politics in Contemporary Mexico*. Tuscaloobn: University of Alabama Press
- Senior, I. (2006). *Corruption-The Worlds Big C*. London: Institute of Economic Affairs
- Shrestha, R. (2011). *Governance and Institutional Risks and Challenges in Nepal.* Manila, Philippines: Asian Development Bank
- Transparency International (2021). Corruption Perception Index. Retrieved from https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/nzl
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग (२०७५)। *नेपालमा भ्रष्टाचार र सुशासनको अवस्थासम्वन्धी अध्ययन,* टंगाल काठमाडौंः अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग।
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग (२०७६) । *स्थानीय तहमा हुने भ्रष्टाचार सम्वन्धी अध्ययन* टंगाल काठमाडौंः अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग (२०७८)। *आयोगको एकतिसौं बार्षिक प्रतिवेदन २०७७/७८,* टंगाल काठमाडौंः अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग
- ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेशनल नेपाल (२०७८) *वार्षिक प्रतिवेदन २०७७-७८* काठमाडौंः ट्रानस्परेन्सी इन्टरनेशनल नेपाल।
- नेपाल सरकार (२०५९)। भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९। काठमाडौंः कानून किताव व्यवस्था समिति।

# परिपालना लेखापरीक्षणका सैद्धान्तिक पक्ष

घनश्याम पराजुली*

## कार्यकारी सारांश

विश्वमा एकल नेतृत्वको महालेखापरीक्षक (West minister model or Parliamentary model) वा सामुहिक नेतृत्व (Board model) वा न्यायिक अधिकार (Court or Jurisdictional power) अनुसारका सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्था सम्बन्धित देशको कानूनले स्थापना गरी कानूनी अधिकार प्रदान गरेको पाइन्छ। सम्बन्धित देशको कानूनले जुन प्रकारको संस्था स्थापना गरेको भए पनि संस्थाले वित्तीय लेखापरीक्षण, कार्यमूलक लेखा परीक्षण र परिपालना लेखापरीक्षण गरी तीन किसिमका लेखापरीक्षण गरी प्रतिवेदन पेश गर्ने अधिकार रहेको हुन्छ। यसरी गरिने लेखापरीक्षणहरूमध्ये परिपालना लेखापरीक्षण अलगै गर्ने वा वित्तीय लेखापरीक्षणसँगै गर्ने वा कार्यमूलक लेखापरीक्षणसँगै गर्ने प्रचलन रहेको पाइन्छ। परिपालना लेखापरीक्षण जुन रूपमा गरे पनि लेखापरीक्षण गराउने निकाय, परीक्षणका आधार, परीक्षण गर्ने विषयवस्तु, सम्बद्ध पक्ष, प्रदान गर्ने आश्वस्तताको तह एवम् प्रतिवेदन प्रणाली, अवलम्बन गर्नु पर्ने सिद्धान्त र लेखापरीक्षण प्रकृयालाई व्यवस्थित गरेको हुनुपर्दछ। यसप्रकारले यस लेखापरीक्षणलाई व्यवस्थित गर्न नसकिएमा लेखापरीक्षकको राय वा निष्कर्षलाई सम्बन्धित सरोकारवालाले विश्वास नगर्न सक्दछन। नेपालका महालेखापरीक्षकले पनि यस्तो लेखापरीक्षणलाई व्यवस्थित गर्न प्रयास गरिरहेको छ। प्रस्तुत लेखले परिपालना लेखापरीक्षणका सैद्धान्तिक पक्षहरूलाई विश्लेषण गर्ने प्रयास गरेको छ।

## अर्थ र परिभाषा

परिपालनाको लेखापरीक्षण लेखापरीक्षण संस्थालाई दिइएको अधिकार प्रयोग गर्ने अभिन्न अंगको रूपमा रहेको हुन्छ। देशको विधायिकाले राज्यले आय व्ययको व्यवस्थापन गरी नागरिकको हक सुनिश्चित गर्नको लागि सार्वजनिक कोष परिचालन सम्बन्धी विभिन्न कानून निर्माण वा निर्णयहरू गरेको हुन्छ। यस्ता कानून वा निर्णय कार्यान्वयन गर्ने अधिकार तथा जिम्मेवारी विभिन्न सार्वजनिक क्षेत्रका निकायलाई प्रदान गरिएको हुन्छ। यस्ता निकायहरूले आफ्ना काम कारवाहीप्रति पारदर्शि हुनुपर्ने, नागरिकप्रति जवाफदेही हुनुपर्ने र असल शासन प्रणाली अवलम्बन गरेको हुनु पर्दछ। यस्ता निकायहरूले सार्वजनिक साधन स्रोतको उपयोग गर्दा पारदर्शिता प्रबर्द्धन गरे नगरेको, नागरिकप्रति जवाफदेही भए नभएको मूल्याङ्कन गर्ने औजार परिपालना लेखापरीक्षण हो।

---

*नायब महालेखापरीक्षक, महालेखापरीक्षकको कार्यालय

सार्वजनिक कोषको उपयोगमा पारदर्शिता, नागरिक हकको कार्यान्वयन, तोकिएका काम कर्तव्य र अधिकारको कार्यान्वयनबाट देखिएका व्यहोरा, लक्ष्य अनुसार कार्यान्वयन नगरेको अवस्थामा त्यस्का लागि जिम्मेवार पक्ष, कानूनमा रहेका कमी कमजोरीहरू स्वतन्त्र रूपमा पहिचान गरी प्रतिवेदन गर्ने कार्य परिपालना लेखापरीक्षणले गर्दछ। परिपालना लेखापरीक्षणले राज्यका सबै तहका सरकारका क्रियाकलापका साथै कानून वा निर्णयसँग सम्बन्धित सबै नीजि तथा गैर सरकारी निकायहरूले कानून वा निर्णयको पालना गरे नगरेको समेत परीक्षण गरी प्रतिवेदन गर्दछ।

**INTOSAI** ले यसलाई *"an independent assessment of whether a given subject matter is in compliance with applicable authorities (laws, rules, Acts of parliament etc.) indentified as criteria"* भनी परिभाषित गरेको पाइन्छ।

## उद्देश्य र योगदान

परिपालना लेखापरीक्षण अन्तर्गत कृयाकलापहरू, वित्तीय कारोबार र सूचनाहरू कानूनअनुसार भए नभएको *(assessing whether activities, financial transactions and information comply with the legislation and authorities that govern the audited entity)* परीक्षण गरिन्छ। जसअनुसार यस लेखापरीक्षणको मुख्य उद्देश्य परीक्षण गरिएको विषयसँग सम्बन्धित कानून वा निर्णयपालना भए नभएको सम्बन्धमा स्वतन्त्र जाँच गरी प्रतिवेदन *(To provide the intended user(s) with information on whether the audited public entities follow parliamentary decisions, laws, legislative acts, policy, established codes and agreed upon terms)* गर्ने रहेको छ। यस्तो लेखापरीक्षण नियमितता *(adherence to formal criteria such as relevant laws, regulations and agreements)* र औचित्यता *(observance of the general principles governing sound financial management and the conduct of public officials)* गरी दुई पक्षबाट गरिन्छ।

परिपालना लेखापरीक्षणमा लेखापरीक्षण गरिएको विषयसँग सम्बन्धित समग्र पक्षको परीक्षण गरी उचित वा सीमित आश्वस्तता प्रदान गर्ने गरी प्रतिवेदन जारी गरिएको हुन्छ। यस्तो परीक्षणमा प्रमाणित गर्ने वा प्रत्यक्ष प्रतिवेदन वा दुवै *(attestation or direct reporting engagement or both at once)* प्रयोग गरिएको हुन्छ। लेखापरीक्षण प्रतिवेदन संक्षिप्त वा विस्तृत वा संक्षिप्त राय वा वर्णनात्मक रूपमा उल्लेख गरिएको हुन सक्छ।

यस लेखापरीक्षणले पारदर्शिता, जवाफदेहिता र सुशासन प्रबर्द्धन गर्न मुख्य भूमिका खेलेको हुन्छ।यसले सार्वजनिक क्षेत्रका निकायहरूलाई जिम्मेवार बनाउने, निकायहरूलाई तोकिएका जिम्मेवारीहरू पालना गराउन उत्प्रेरित गर्ने, परिपालना नगरेका विषयमा प्रतिवेदन जारी गर्ने, सरोकारवालाहरूका अपेक्षा पूरा गर्न प्रयत्नशील रहने तथा स्वतन्त्र र निष्पक्ष सूचनाका लागि विश्वसनीय सूचनाको स्रोत बन्ने जस्ता भूमिका खेलेको हुन्छ।

## निकाय, विषयवस्तु र आधार

परिपालना लेखापरीक्षणका लागि राज्यले स्थापना गरेका निकाय (Authorities) हरू अत्यावश्यक रहेका हुन्छन्। यस्ता निकाय अन्तर्गत कानून, कार्यविधि, बजेट, नीति तथा कार्यक्रम, आचार संहिता, कार्य सञ्चालनका सामान्य सिद्धान्तहरू *(rules, laws, regulations, budget resolutions, policies and established codes, agreed*

*terms or general principles governing sound public sector financial management and the conduct of public officials)* समेत पर्दछन्। यस्ता निकायहरूको संरचना केन्द्रीयस्तरदेखि स्थानीयस्तरसम्म फैलिएका हुनसक्छन्। यस्ता निकायहरूको संरचनाका आधारमा लेखापरीक्षण गरिने विषयवस्तुको पहिचान गरिएको हुन्छ। परिपालना लेखापरीक्षणले केन्द्रीय तहदेखि स्थानीय तहसम्मको कार्यान्वयन अवस्थाको जाँच गर्दछ।

सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाले गर्ने परिपालना लेखापरीक्षण गर्ने विषयवस्तु (Subject matter) सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थालाई कानूनी अधिकार दिने कानूनमा उल्लेख गरिएको वा विधायिकाले अनुरोध गर्न सक्ने वा सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थालाई छनौट गर्ने स्वविवेकीय अधिकार दिइएको हुनसक्छ। लेखापरीक्षण गर्ने विषयवस्तुमा निकायका खास सूचना वा कारोबार वा कृयाकलाप *(Information, operations, condition, transactions, or activity in an entity or entities)* पर्दछन। लेखापरीक्षण गरिने विषयवस्तु छनौट लेखापरीक्षण गर्ने संस्थाको कानूनी अधिकार (mandate), राज्यले स्थापना गरेका निकाय (authorities) र लेखापरीक्षणको क्षेत्र (scope) मा निर्भर रहेको हुन्छ। यस्तो विषय सामान्य (general) वा विशेष (specific) प्रकृतिको, सजिलै मापन गर्न सकिने (quantative or objective) वा विश्लेषणात्मक विधि अवलम्बन हुने (qualitative or subjective) हुन सक्छ। यस्तो विषयवस्तु निकायका कृयाकलाप, वित्तीय कारोबार वा सूचना (Activities, Financial transactions, Informations) को रूपमा हुन सक्छ।

राज्यले स्थापना गरेका निकायले कार्यान्वयन गरेका विषयवस्तुहरूको परीक्षण गर्न लेखापरीक्षकले मूल्याङ्कनका आधार (Criteria) छनौट गरी ती आधार प्रयोग गरी विषयवस्तुको कार्यान्वयन अवस्थाको मूल्याङ्कन वा मापन *(standards against which the performance of the entity in relation to compliance can be assessed)* गरिन्छ। लेखापरीक्षण गर्ने विषयवस्तु र सोका लागि आधार छनौट गर्दा सान्दर्भिक, विश्वसनीय, पूर्ण, वस्तुपरक, सबैले बुझ्न सक्ने, तुलनायोग्य, सर्वस्वीकार्य र उपलब्ध हुन सक्ने *(relevant, reliable, complete,objective, neutral, useful, understandable, comparable, acceptable, available)* जस्ता पक्षमा जोड दिइएको हुन्छ। लेखापरीक्षणका लागि आधार छनौट गर्दा निकायका मुख्य कानूनी संरचना वा सहायक कानून वा सम्झौता विचार गरिन्छ। यस्ता आधारहरू राज्यको संविधान वा विधायिकाले पारित गरेका कानून वा सरकारका निर्णय वा नियामक निकायले जारी गरेका मार्गदर्शन जस्ता संरचना (Hierarchy) बाट छनौट गरिने र आधारका सम्बन्धमा कुनै विवाद भएमा कानूनका संरचना अर्थात उच्च तहबाट तल्लो तहका कानूनअनुसार व्याख्या गरिन्छ। लेखापरीक्षण गर्दा स्पष्ट आधार किटान नगरिएमा लेखापरीक्षकले निकालेका निष्कर्ष वा राय उपर टिका टिप्पणी हुने, गलत व्याख्या हुने, गलत बुझाई हुने समस्या देखा पर्न सक्दछन्। लेखापरीक्षणका आधार छनौट गर्दा निकायसँग सम्बन्धित (regularity) छनौट गरिन्छ तर निकायसँग सम्बन्धित आधारहरू नभएका सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापन तथा सार्वजनिक पदमा रहने पदाधिकारीको आचरणसँग सम्बन्धित राष्ट्रिय वा अन्तर्राष्ट्रिय असल अभ्यासमा आधारित सर्वमान्य सिद्धान्त वा कानूनका मान्य सिद्धान्त (propriety) समेत विचार गरी छनौट गरिन्छ।

लेखापरीक्षकले लेखापरीक्षण गरिने विषयवस्तुको जाँच गरी विषयवस्तुसम्बन्धी सूचनाहरू *(Subject matter information)* तयार गर्दछ। यस्ता सूचनाहरू स्वीकृत गरिएका आधारहरू प्रयोग गरी लेखापरीक्षण गरिने

विषयवस्तुको मूल्याङ्कन *(outcome of evaluating or measuring the subject matter that results from applying the criteria to the subject matter)* गरी तयार गरिन्छ।

## त्रिपक्षीय सम्बन्ध

सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाले गर्ने लेखापरीक्षणमा तीन पक्ष रहेका हुन्छन। परिपालना लेखापरीक्षणका पक्षहरू निम्न रहेका छन:

१. **लेखापरीक्षक (Auditor):** लेखापरीक्षकले आफ्ना बहुसरोकारवालाका अपेक्षा पूरा गर्ने गरी लेखापरीक्षणका निष्कर्ष निकाल्नको लागि सक्षम प्रभावकारी र उपयुक्त प्रमाण संकलन गर्नु पर्दछ।यसका लागि लेखापरीक्षणको विषयवस्तु छनौट गरिएको आधार अनुकुल भए नभएको मूल्याङ्कन गर्दछ।

२. **जिम्मेवार पक्ष (Responsible Party):** यस अन्तर्गत सरकारको नीति तथा कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्न कार्यपालिका अन्तर्गत स्थापना भएका निकाय एवम् तिनका जिम्मेवार पदाधिकारीहरू पर्दछन्। यस्ता पक्षले विधायिकाले दिएको अधिकारक्षेत्र अन्तर्गत सार्वजनिक कोषको व्यवस्थापन गरेका हुन्छन्। परिपालना लेखापरीक्षणमा लेखापरीक्षण गरिने विषयवस्तुवा विषयवस्तुका सूचनामा यिनीहरू जिम्मेवार रहेका हुन्छन्।

३. **उपयोगकर्ता (Intended user):** यस अन्तरगततत्यस्ता व्यक्ति वा संगठन (the persons for whom the auditors prepare the report) हरू पर्दछन जसका लागि लेखापरीक्षकले प्रतिवेदन तयार गरेको हुन्छ।लेखापरीक्षकका मुख्य उपयोगकर्तामा जनताका प्रतिनिधिको रूपमा निर्वाचित विधायक पर्दछन।विधायिकाले लेखापरीक्षकले जिम्मेवार पक्षको परीक्षण गरी पेश गरेको प्रतिवेदन उपर छानवीन गरी कार्यान्वयन गर्न लगाउँछन्।

## आश्वस्तताको तह

परिपालना लेखापरीक्षण कार्य आश्वस्तता प्रदान गर्ने कार्य (assurance engagement) भएकाले लेखापरीक्षकले प्रतिवेदनका उपयोगकर्ताको आवश्यकता अनुसार आश्वस्तताको तह छनौट गर्नुपर्दछ।लेखापरीक्षकले लेखापरीक्षण गरी जारी गरेको प्रतिवेदनमा गलत राय वा निष्कर्ष नहुने गरी वा सकेसम्म कम गल्ती हुने गरी तयार गरेको हुनु पर्दछ।लेखापरीक्षकले लेखापरीक्षण गरिने विषयवस्तु उपर दिने रायमध्ये आश्वस्तता नदिने (no assurance) वा सीमित आश्वस्तता दिने (limited assurance) वा उचित आश्वस्तता दिने (reasonable assurance) वा पूर्ण आश्वस्तता (absolute assurance) गरी चार तहमा दिने प्रचलन भए पनि पूर्ण आश्वस्तता दिन नसक्ने भएकाले सोभन्दा तल्लोतहको आश्वस्तता अर्थात उचित आश्वस्तता दिने प्रयास गर्नुपर्दछ।लेखापरीक्षकलेआश्वस्तताको तहलाई उच्च बनाउन धेरै कार्यविधि अवलम्बन गर्नुपर्ने वा धेरै साधन स्रोत उपयोग गरी बढीभन्दा बढी प्रमाण संकलन गर्नु पर्दछ।तर लेखापरीक्षकको कार्यलाई लेखापरीक्षण गर्ने निकायलाई प्राप्त कानूनी अधिकार वा छनौट गरिएको विषयवस्तुको स्वरूप वा लेखापरीक्षण गरिने निकायमा रहेका अन्तरनिहित जोखिम (inherent limitation) वा संभावित उपयोगकर्ताको आवश्यकताले असर गर्ने भएकाले लेखापरीक्षकले सबै पक्ष विचार गरी लेखापरीक्षण गर्न संभव नहुने भएकाले पूर्ण आश्वस्तता दिन असंभव नै देखिन्छ। लेखापरीक्षकले प्रतिवेदनका उपयोगकर्तालाई विश्वसनीय हुने गरी कार्यसम्पादन गरी

प्रतिवेदन जारी गर्नु पर्दछ। सामान्यतया लेखापरीक्षकले जारी गरेको प्रतिवेदनमा निष्कर्ष निकाल्न गरेको प्रयासबाट निम्न मध्ये कुनै एक तहको आश्वस्तता प्रदान गरेको हुन्छ:

१. **उचित आश्वस्तता (Reasonable Assurance):** यस अन्तर्गत निर्धारित आधारहरूको परीक्षण गर्दा सारभुतरूपमा सबै आधारहरूको परिपालना भए वा नभएको निष्कर्ष वा राय *(Direct reporting- the subject matter is or is not compliant in all material respect with applicable criteria; Attestation engagement-the subject matter information is/is not in accordance with the applicable criteria)* प्रदान गरिन्छ। यसका लागि लेखापरीक्षकले लेखापरीक्षण जोखिमलाई सर्वस्वीकार्य हुने गरी न्यून तहमा ल्याउने गरी विस्तृत कार्यविधिहरू अवलम्बन गरीअधिकतम लेखापरीक्षण प्रमाण संकलन गरी कार्यसम्पादन गर्दछ। लेखापरीक्षकले राय प्रदान गर्दा सकारात्मक (positive manner) रूपमा (high but not absolute) गरेको हुन्छ।

२. **सीमित आश्वस्तता (Limited Assurance):** यस अन्तर्गत आधारहरूको परिपालना भएको विश्वस्त हुने आधार नभएको निष्कर्ष वा राय *(Direct reporting-conveys that nothing has come to the auditor's attention that the findings are not in compliance with the audit criteria; Attestation engagement-whether or not, based on the procedures performed, anything has come to her/his attention to cause the auditor to believe that the subject matter is not in compliance, in all material respects, with the applicable criteria)* प्रदान गरिन्छ। लेखापरीक्षकले सीमित लेखापरीक्षण कार्यविधि अवलम्बन जस्तै सोधपुछ वा विश्लेषण गरी कम लेखापरीक्षण प्रमाण संकलन गरी नकारात्मक तरिकाले राय प्रदान गरेको हुन्छ।

लेखापरीक्षकले उचित आश्वस्तता प्रदान गर्न सीमित आश्वस्ततामा भन्दा बढी प्रमाण संकलन गरी विश्लेषण गर्नु पर्दछ। तर सीमित आश्वस्ततामा कम प्रमाण संकलन गर्ने भएकाले आश्वस्तताको तह पनि कम हुने र लेखापरीक्षकले बढीभन्दा बढी पेशागत विवेक प्रयोग गर्नु पर्दछ।

## आश्वस्तताको किसिम

परिपालना लेखापरीक्षण गरी लेखापरीक्षकले निम्नानुसारमध्ये कुनै एक प्रणालीबाट प्रतिवेदन जारी गर्ने प्रचलन रहेको छ। प्रतिवेदन प्रणाली छनौट गर्दा लेखापरीक्षण गरिने विषयवस्तुको छनौट, विषयवस्तुको सूचना तयारी एवम् मापन वा मूल्याङ्कनमा जिम्मेवारी वहनको अवस्थाले प्रभाव पारेको हुन्छ।

१. **प्रत्यक्ष प्रतिवेदन (Direct ReportingEngagement):** यस्तो लेखापरीक्षणमा लेखापरीक्षकले पूर्व निर्धारित आधार अनुसार विषयवस्तुका प्रमाणको मापन वा मूल्याङ्कन (measures or evaluates the subject matter evidence against the criteria) गर्दछ। विषयवस्तु सम्बन्धी सूचनाहरू तयार गर्न (producing the subject matter information) लेखापरीक्षक जिम्मेवार हुन्छ। जोखिम एवम् सारभूतताको आधारमा लेखापरीक्षकले विषयवस्तु र आधार छनौट गर्दछ। विषयवस्तुको प्रमाणको मूल्याङ्कनबाट लेखापरीक्षकले निष्कर्ष निकालेको हुन्छ। लेखापरीक्षकको निष्कर्ष लेखापरीक्षण नतिजा वा खास लेखापरीक्षण प्रश्नको जवाफ वा सुझाव वा रायको रूपमा रहेको हुन्छ। यस अनुसार जारी भएको प्रतिवेदनमा शीर्षक, लेखापरीक्षणमानको अवलम्बन, कार्यकारी सारांश, विषयवस्तुको विवरण र क्षेत्र, लेखापरीक्षणका आधार, प्रयोग गरिएका विधि, प्राप्त नतिजा, निष्कर्ष वा राय, लेखापरीक्षण गराउने निकायको जवाफ र सुझावहरू समावेश

गरिएको हुन्छ। यस प्रणालीमा लेखापरीक्षकले लेखापरीक्षण गरिने विषयवस्तुका सूचनाहरू तयार गर्ने भएकाले विषयवस्तुका बारेमा निष्कर्ष निकाल्दा जोखिमका मोडेलहरूलाई समेत विशेष ध्यान दिनु पर्दछ। यस्तो प्रतिवेदन उचित आश्वस्तता वा सीमित आश्वस्तताको रूपमा हुन सक्ने भएपनि उचित आश्वस्तता दिने गरी प्रत्यक्ष प्रतिवेदन (Direct Reporting with reasonable assurance) बढी प्रचलित रहेको छ।

२. **प्रमाणीकरण हुने प्रतिवेदन (Attestation Engagement):** यस्तो लेखापरीक्षणमा जिम्मेवार पक्ष (Responsible Party or Entity) ले स्वीकृत आधार अनुसार विषयवस्तुको मापन गरी विषयवस्तु सम्बन्धी सूचनाहरू तयार गर्ने जिम्मेवारी लिएको हुन्छ। लेखापरीक्षकले जिम्मेवार पक्षले तयार गरेका विषयवस्तु सम्बन्धी सूचनाको आधारमा पर्याप्त र उपयुक्त प्रमाण संकलन गरी निष्कर्ष वा राय (Attest the assertions) तयार गर्दछ। यसमा लेखापरीक्षकको निष्कर्ष लेखापरीक्षण नतिजा वा निष्कर्ष वा सुझाव वा रायको रूपमा रहेको हुन्छ। यस अनुसार जारी भएको प्रतिवेदनमा शीर्षक, प्रापक, विषयवस्तुको सूचनाको विवरण, लेखापरीक्षणको सीमा र हद, लेखापरीक्षक र जिम्मेवार पक्षको जिम्मेवारी, लेखापरीक्षणका आधार, प्रयोग गरिएका मान एवम् आश्वस्तताको तह, कार्यसम्पादनमा प्रयोग गरिएका विधिको सारांश, निष्कर्ष वा राय, लेखापरीक्षण गराउने निकायको प्रतिकृया, प्रतिवेदन मिति र हस्ताक्षर समावेश हुन्छ। यस अनुसारको प्रतिवेदन जारी गर्दा लेखापरीक्षकले लेखापरीक्षण गरिने विषयवस्तुमा रहेका अन्तर्निहित जोखिम (Inherent risk, IR), नियन्त्रण प्रणालीको अनुपयुक्तता वा कार्यान्वयनमा रहेका नियन्त्रण जोखिम (Control risk, CR) र लेखापरीक्षकले अवलम्बन गरेका लेखापरीक्षणका कार्यविधिले पहिचान गर्न नसकेका जोखिम (Detection risk, DR) हरूलाई ध्यान दिनु पर्ने हुन्छ।

## सम्पादन गर्ने अवधारणा

सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरूले गर्ने लेखापरीक्षण किसिमहरूमा वित्तीय लेखापरीक्षण, कार्यमूलक लेखापरीक्षण र परिपालना लेखापरीक्षण गरी तीन वटा रहेका छन्। वातावरणीय, सूचना प्रविधि, सार्वजनिक ऋण जस्ता विशेष प्रकृतिका लेखापरीक्षण समेत प्रचलनमा रहेका भए पनि यी लेखापरीक्षणहरू समेत उपरोक्त तीन किसिम अन्तरगत नै सम्पादन गरिन्छ। सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थालाई लेखापरीक्षण गर्न सम्बन्धित देशको कानूनले प्रदान गरेको कानूनी अधिकारअनुसार लेखापरीक्षणका किसिम फरक फरक हुन सक्दछन्। परिपालना लेखापरीक्षण अलग लेखापरीक्षण नभई वित्तीय वा कार्यमूलक लेखापरीक्षणको अंग भन्ने मान्यता रहेको भएपनि परिपालना लेखापरीक्षण निम्न किसिमले सम्पादन गर्ने गरेको पाइन्छ।

१. **अलगै (Separately) सम्पादन गर्ने:** यस अवधारणामा परिपालना लेखापरीक्षणलाई वित्तीय वा कार्यमूलक लेखापरीक्षणभन्दा अलग रूपमा सम्पादन गरिन्छ। यसका लागि अलग रूपमा योजना तर्जुमा, कार्यान्वयन र प्रतिवेदन जारी गरिन्छ। लेखापरीक्षणका लागि विषय छनौट लगायतका कार्यान्वयन प्रकृया संस्थालाई प्राप्त अधिकार एवम् साधन स्रोतमा निर्भर रहेको हुन्छ। यसरी अलग लेखापरीक्षण गर्न ईन्टोसाई सन् २०१० मा अलग लेखापरीक्षणमान (Compliance Audit Guidelines For Audits performed separately from the Audit of Financial Statements, ISSAI 4100) जारी गरेको थियो। यस किसिमले लेखापरीक्षण गरेको अवस्थामा प्रतिवेदन जारी गर्दा *... we conducted our audit(s) in accordance with (standards),*

*which are based (or consistent with) ISSAI 100 Fundamental Principles of Public Sector Auditing and ISSAI 400 Compliance Audit Principles of the International Standards of Supreme Audit Institutions.* भनी उल्लेख गरिन्छ भने अन्य लेखापरीक्षणसँग सँयुक्त रूपमा गर्दा *... we conducted our audit(s) in accordance with (standards), which are based (or consistent with) ISSAI 100 Fundamental Principles of Public Sector Auditing(and the principles of ISSAI 200 Financial Audit Principles/ISSAI 300 Performance Auditing Principles/ISSAI 400 Compliance Audit Principles) of the International Standards of Supreme Audit Institutions.* उल्लेख गरिएको हुन्छ। आईडिआई, भारत तथा अफ्रोसाई-ई लगायतले परिपालना लेखापरीक्षण अलग गर्न अलग मार्गदर्शन स्वीकृत गरी लागु गरेको पाइन्छ।

२. **कार्यमूलक लेखापरीक्षणसँग मिसाएर (Combination with performance audit) सम्पादन गर्ने:** यस अवधारणामा परिपालना लेखापरीक्षणलाई कार्यमूलक लेखापरीक्षणको अभिन्न अंगको रूपमा सम्पादन गरिन्छ। लेखापरीक्षण गर्दा मितव्ययिता, कार्यदक्षता र प्रभावकारिताको पक्षबाट विश्लेषण गरिन्छ। यस प्रकारले लेखापरीक्षण गर्दा लेखापरीक्षकले कस्तो प्रकारले लेखापरीक्षण गर्ने र कुन लेखापरीक्षण मान प्रयोग गर्ने सम्बन्धमा पेशागत विवेक प्रयोग गर्नु पर्दछ।

३. **वित्तीय लेखापरीक्षण सँगै (In relation with the audit of financial statements) गर्ने:** यस अवधारणा अनुसार परिपालना लेखापरीक्षण गर्दा वित्तीय लेखापरीक्षणसँगै गर्ने गरिन्छ। सरकारलेकानून तर्जुमा गर्दा राज्यले आम्दानी वा खर्च गरी राज्यका दायित्व पूरा गर्ने गरेको सन्दर्भमा परिपालना लेखापरीक्षणले लेखापरीक्षण गराउने निकायको आय वा व्ययमा प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्ष रूपमा प्रभाव पारेको परीक्षण गर्नु पर्दछ। त्यसैले वित्तीय एवम् परिपालना लेखापरीक्षण एक अर्कामा परिपूरक हुन्छन् र यी दुईलाई अलग गर्न नसकिने मान्यता राख्ने गरेको पाइन्छ। वित्तीय लेखापरीक्षणले वित्तीय विवरणसँग प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्ष रूपले लागु हुने वित्तीय प्रतिवेदनका संरचना वा कानूनको पालनाको जाँच गरी प्रतिवेदन जारी गर्ने भएकाले लेखापरीक्षणका आधारहरू यी दुवै लेखापरीक्षणमा एउटै हुन सक्दछन्। वित्तीय लेखापरीक्षणमा वित्तीय विवरणमा प्रत्यक्ष र सारभूत रूपमा प्रभाव पार्ने कानूनको परीक्षण गरिन्छ भने परिपालना लेखापरीक्षणले लेखापरीक्षण गरिने विषयसँग सम्बन्धित कानूनको पालना जाँच गर्ने भएकाले यी दुईलाई अलग गर्न नसकिने मान्यता रहने गरेको पाइन्छ। यसरी यी दुई लेखापरीक्षणलाई एकैसाथ गर्दा अन्तर्राष्ट्रिय लेखापरीक्षण मान (ISSAI 2000-2899 र ISSAI 4000-4899) पालना गर्नु पर्दछ। युरोपियन युनियन तथा बंगलादेशले परिपालना लेखापरीक्षण र वित्तीय लेखापरीक्षणसँगै गर्ने गरी लेखापरीक्षण मार्गदर्शन स्वीकृत गरी लागु गरेको देखिन्छ।

यस प्रकार परिपालना लेखापरीक्षणलाई अलग वा अरु लेखापरीक्षणसँग आबद्ध गरी लेखापरीक्षण गर्ने प्रचलन रहेकाले अलग हो या अरुको अभिन्न अंग हो भन्ने विषयमा पक्ष वा विपक्षमा धेरै तर्क हुने गरेका छन। यसै सन्दर्भमा ईन्टोसाईले सन् २०१० मा परिपालना लेखापरीक्षणमान जारी गर्दा तीनवटा अलग अलग लेखापरीक्षण मानहरू *(Compliance Audit Guidelines-General Introduction, ISSAI 4000, Compliance Audit Guidelines for Audits performed separately from the Audit of Financial Statements, ISSAI 4100, Compliance Audit Guidelines-Compliance Audit Related to the Audit of Financial Statements, ISSAI 4200)* समेत जारी गरेको थियो।

## लेखापरीक्षण मान

सार्वजनिक क्षेत्रको लेखापरीक्षणको विश्वसनियता, गुणस्तर र व्यवसायिकता (Credibility, quality & professionalism) कायम गर्न लेखापरीक्षणमान र मार्गदर्शनहरू अत्यावश्यक रहेका हुन्छन। यस्ले सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाले सम्पादन गर्ने लेखापरीक्षणलाई राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रियस्तरमा प्रभावकारी बनाउन सहयोग गर्दछ। यसले लेखापरीक्षणका सिद्धान्त वा पूर्वशर्तको व्यवस्था गरी लेखापरीक्षणलाई सहयोग गरे पनि देशको कानून वा लेखापरीक्षण संस्थाको कानुनी अधिकारलाई असर गर्दैन।

सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरूको अन्तर्राष्ट्रिय संगठनले सर्वप्रथम सन् २००१ मा सरकारी लेखापरीक्षण मान अन्तर्गतको प्रतिवेदन मानमा समावेश गरी प्रकाशन गरेको पाइन्छ। त्यस्तै सन् २०१० मा परिपालना लेखापरीक्षणमान(ISSAI 4000-4200) स्वीकृत गरी लागु गरेको पाइन्छ। सन् २०१३ मा परिपालना लेखापरीक्षणका लागि अलग मान (Fundamental Principles of Compliance Auditing, ISSAI 400) जारी गरेको र यस मान अनुकुल हुने गरी पूरानो मान (ISSAI 4000) लाई परिमार्जन गरी नयाँ मान (Compliance Audit Standards) जारी भएको छ। ईन्टोसाईले INTOSAI Framework of Professional Pronouncement, IFPP) को स्थापना गरेपछि पहिले जारी भएका मानमा केही भाषिक परिमार्जन गरी निरन्तरता दिएको पाइन्छ। हाल परिपालना लेखापरीक्षणका लागि लेखापरीक्षणका आधारभुत सिद्धान्त (ISSAI 100) अनुकुल हुने गरी दुईवटा लेखापरीक्षणमान (ISSAI 400, ISSAI 4000) र एक मार्गदर्शन *(Guidance on Authorities and criteria to be considered while examining the regularity and propriety aspects in Compliance Audit, GUID 4900)*कायम रहेका छन। यी मानहरूको कार्यान्वयनमा सहयोग गर्न IDI ले *Compliance Audit ISSAI Implementation Handbook* को विकास गरेको छ।

## सामान्य सिद्वान्त वा पूर्वशर्त

लेखापरीक्षकले परिपालना लेखापरीक्षण सुरु गर्नु अघि वा लेखापरीक्षणका सबै प्रकृयाहरूमा केही पूर्वशर्तहरूको अवलम्बन गर्नुपर्ने हुन्छ। यस्ता शर्तहरूले लेखापरीक्षणलाई उचित मार्गदर्शन दिई व्यवस्थित गर्ने र लेखापरीक्षणमा निष्पक्षता र विश्वसनियता प्रबर्द्धन गर्दछ। लेखापरीक्षणमा अनिवार्य रूपमा अवलम्बन गर्नु पर्ने मुख्य ८ वटा पूर्वशर्तहरू निम्न रहेका छन्:

१. **वस्तुपरकता र आचरण (Objectivity and Ethics):** लेखापरीक्षणमा निष्पक्षता र इमान्दारिताप्रबर्द्धन गर्न लेखापरीक्षकले स्वतन्त्रता र आचरण सम्बन्धी व्यवस्थाको पालना गर्नुपर्दछ।

२. **लेखापरीक्षण जोखिम (Audit Risk):** लेखापरीक्षणका नतिजा वा निष्कर्ष वा राय प्रस्तुत गलत प्रस्तुती नहुने गरी वा गलत प्रस्तुतीकोसंभावनान्युनतम मात्रामा कायम राख्न लेखापरीक्षकले जोखिमहरूको मूल्याङ्कन गर्नुपर्दछ। यसका लागि लेखापरीक्षण जोखिमका अवयवहरू (Inherent Risk, Control Risk, Detection Risk) लाई विशेष ध्यान दिनुपर्दछ।

३. **जालसाजीको जोखिम (Risk of Fraud):** लेखापरीक्षण गरिने निकायमा जालसाजीको जोखिम आउन नदिने वा नियन्त्रण गर्न आवश्यक नियन्त्रण प्रणाली विकास गरी लागु गर्ने जिम्मेवारी ती निकायको

व्यवस्थापनमा रहेको भए पनि लेखापरीक्षकले लेखापरीक्षणका समग्र प्रकृयाहरूमा जालसाजीको जोखिम (Fraud Risk, FR) पहिचान गर्न यसप्रकारका जोखिमको लेखाजोखाका नतिजाको अभिलेख राख्नुपर्दछ।

४. **महत्त्वपूर्ण क्षेत्रको छनौट (Selection of areas significant for the intended users):** लेखापरीक्षणका सरोकारवालाले महशुस गर्ने गरी लेखापरीक्षणका नतिजा र निष्कर्ष वस्तुपरक बनाउन लेखापरीक्षण गरिने विषयवस्तु छनौट गरी सोको परीक्षण गर्न लेखापरीक्षक सजग रहनुपर्दछ। लेखापरीक्षण गर्न विषयवस्तु छनौट गर्ने स्वविवेकीय अधिकार सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थालाई भएको अवस्थामा सरोकारवालाहरूका अपेक्षा पूरा गर्ने वा महत्त्वपूर्ण हुने खालका क्षेत्रहरू पहिचान गर्नुपर्दछ।

५. **पेशागत विवेक र जिज्ञाशु दिमाग (Professional judgement and scepticism):** लेखापरीक्षकले लेखापरीक्षणका समग्र प्रकृयाहरूमापेशागत विवेक प्रयोग गर्नुपर्दछ। लेखापरीक्षकले जिज्ञाशु दिमागको अभ्यास गर्दा पारदर्शी र निष्पक्ष व्यवहार कायम गर्नुपर्दछ।

६. **गुणस्तर नियन्त्रण (Quality control):** लेखापरीक्षण संस्थाले लेखापरीक्षणमान वा कानून बमोजिम लेखापरीक्षण भएको भनी आश्वस्त पार्न लेखापरीक्षणमा समग्र गुणस्तर कायम गर्ने जिम्मेवारी लिनुपर्दछ। लेखापरीक्षण संस्थाले लेखापरीक्षण गर्न आवश्यक पेशागत क्षमता लेखापरीक्षण टोलीमा भएको सुनिश्चित गर्नुपर्दछ। लेखापरीक्षक क्षमता कम भएमा विज्ञको सेवा वा सल्लाह लिनुपर्दछ।

७. **अभिलेखीकरण (Documentation):** लेखापरीक्षकले कार्यसम्पादनको क्रममा संकलन गरेका उचित एवम् उपयुक्त प्रमाण तथा लेखापरीक्षकको राय वा प्रतिवेदन वा निष्कर्षलाई प्रमाणित गर्न आवश्यक कागजातहरूको अभिलेख प्रतिवेदन जारी गर्नु अघि नै तयार वा अद्यावधिक गर्नुपर्दछ।

८. **सञ्चार (Communication):** लेखापरीक्षकले लेखापरीक्षणका समग्र प्रकृयामा लेखापरीक्षण गराउने निकाय र जिम्मेवार पदाधिकारीसँग प्रभावकारी रूपमा सूचनाहरू आदान प्रदान गरी सारभुतरूपमा महत्त्वपूर्ण विषयहरू वा गैर कानूनी कार्य वा जालसाजी भएको फेला पारेमा अधिकारप्राप्त तहलाई जानकारी दिनुपर्दछ।

## लेखापरीक्षण प्रकृया वा चरण

परिपालना लेखापरीक्षण गर्दा निम्न चरणहरू पूरा गरेको हुनु पर्दछ।

१. **लेखापरीक्षण योजना तर्जुमा र स्वीकृति:** सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाले लेखापरीक्षण योजना तयार गर्दा लेखापरीक्षण प्रतिवेदनका संभावित उपयोगकर्ता एवम् जिम्मेवार पक्षको पहिचान गर्ने, लेखापरीक्षण गर्ने विषयवस्तु र ती विषयवस्तुका लागि उपयुक्त आधार निर्धारण गर्ने, लेखापरीक्षणले दिने आश्वस्तताको तह किटान गर्ने, सारभूतताको सीमा किटान गर्ने, लेखापरीक्षण गरिने निकाय तथा सो निकायको आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली र नियन्त्रण वातावरणको जानकारी लिई जोखिम पहिचान गरी लेखापरीक्षणको कार्यविधि, प्रतिवेदन जारी तथा कार्यसम्पन्न गर्न आवश्यक साधन स्रोत तथा कार्यतालिका खुलेको लेखापरीक्षण रणनीति र लेखापरीक्षण योजना तयार गर्ने कार्यहरू पर्दछन्।

२. **लेखापरीक्षण कार्यान्वयन:** यस अन्तर्गत लेखापरीक्षण योजनालाई कार्यान्वयनमा लाने कार्य गरिन्छ। यसप्रकृयामा लेखापरीक्षणबाट दिइने आश्वस्तताको तह अनुसार उचित (sufficient) र पर्याप्त (Appropriate) लेखापरीक्षण प्रमाण संकलन तथा मूल्याङ्कन गर्ने कार्य गरिन्छ। लेखापरीक्षकले प्रमाण

संकलन गर्दा अवलोकन, निरीक्षण, सोधपुछ, बाह्य समर्थन, पुन कार्यसम्पादन, पुन गणना,सारभुत जाँच, मुख्य नियन्त्रणको जाँच तथा विश्लेषणात्मक कार्यविधि अवलम्बन गर्न सक्छ। त्यस्तै लेखापरीक्षण गर्नु पर्ने कारोबारहरू धेरै भएमा सबै प्रकारका कारोबारलाई समेट्ने गरी नमूना छनौट गरी उचित र पर्याप्त प्रमाण संकलन गर्न सक्छ। लेखापरीक्षकलेसंकलन गरेको प्रमाणको गुणस्तरलाई यसको सान्दर्भिकता र विश्वसनियता (Relevance & Reliability) ले प्रमाणको संख्यालाई यसको पर्याप्तता (Sufficiency) ले मापन गर्दछ।

३. **लेखापरीक्षण प्रतिवेदन जारी :** यस अन्तर्गत लेखापरीक्षण कार्यान्वयनबाट संकलन भएका प्रमाणलाई पूर्व निर्धारित लेखापरीक्षणका आधारसँग तुलना गरी सबै पक्ष समेटिएको, वस्तुपरक, समयसापेक्ष लेखापरीक्षणका निष्कर्ष निकाली प्रतिवेदन जारी गरिन्छ। लेखापरीक्षणका निष्कर्षहरू लेखापरीक्षकको राय वा निष्कर्ष वा खास प्रश्नको जवाफ वा सुझावको रूपमा उल्लेख गर्नु पर्दछ। यस्तो प्रतिवेदन पूर्णता वा वस्तुपरकता वा समयसापेक्षता वा यथार्थता जस्ता सिद्धान्तमा आधारित हुनु पर्दछ।

४. **अनुगमन चरण:** यस अन्तर्गत लेखापरीक्षकबाट जारी भएको प्रतिवेदनको कार्यान्वयन अवस्थाको मूल्याङ्कन गरी पालना नभएका विषयहरूको प्रतिवेदन गर्ने कार्य गरिन्छ। यसबाट लेखापरीक्षण गराउने निकायले गरेका सुधारात्मक कार्यको जानकारी दिई लेखापरीक्षकलाई भविष्यमा गर्नुपर्ने सुधारका उपायहरूको जानकारी प्राप्त हुन्छ।

## नेपालमा परिपालना लेखापरीक्षणको विकासक्रम

नेपालमा संवत २००४ सालको नेपाल सरकार वैधानिक कानूनको धारा ६२ मा व्यवस्था भएको प्रधान जाँचकी तथा नेपाल अन्तरीम शासन विधान, २००७ को धारा ६० मा व्यवस्था भएको नियन्त्रक-महालेखापरीक्षकको भर्ना गर्ने व्यवस्था लागु नभए पनि नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०१५ को धारा ६१ मा भएको व्यवस्था अनुसार संवत २०१६ साल आषाढ १५ मा महालेखापरीक्षकको नियुक्ति भएपछि नेपालमा सरकारी क्षेत्रमा लेखापरीक्षण सम्बन्धी व्यवस्था लागु भएको पाइन्छ। नेपालको संविधान, २०१९ मा भएको तेस्रो संशोधनले महालेखापरीक्षकलाई नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता, प्रभावकारिता र औचित्य समेत विचार गरी लेखापरीक्षण गर्ने अधिकार दिएको पाइन्छ। यसप्रकार नेपालको संविधान, २०१९ ले महालेखापरीक्षकलाई बृहत रूपमा लेखापरीक्षण गर्ने अधिकार दिएकोमा त्यसपछि जारी भएका संविधानले निरन्तरता दिएको पाइन्छ।

लेखापरीक्षण ऐन, २०१८ को दफा ५ ले महालेखापरीक्षकले लेखापरीक्षण गर्दा विचार गर्नु पर्ने गरी ७ वटा विषय र दफा ६ मा औचित्यको दृष्टिकोणबाट परीक्षण गर्ने दुई विषयहरू उल्लेख गरेकोले ती बुँदाहरू वित्तीय लेखापरीक्षण, कार्यमूलक लेखापरीक्षण र परिपालना लेखापरीक्षण सम्बन्धी व्यवस्था भएको पाइन्छ। त्यस्तै लेखापरीक्षण ऐन, २०१८ लाई २०३९ सालमा चौथो संशोधन गरी महालेखापरीक्षकलाई नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता, प्रभावकारिता र औचित्यसमेत विचार गरी लेखापरीक्षण गर्ने व्यवस्थासमेत परीक्षण गर्ने ९ विषयहरू थप गरी महालेखापरीक्षकले लेखापरीक्षण गर्दा विचार गर्ने गरी १६ विषय कायम गरेको पाइन्छ। महालेखा परीक्षकले लेखापरीक्षण गर्ने बुँदाहरूलाई निरन्तरता दिँदै लेखापरीक्षण ऐन, २०४८ ले १९

विषय तथा लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ ले ३१ विषय कायम गरेको पाइन्छ। यस प्रकार महालेखापरीक्षकले लेखापरीक्षण गर्नुपर्ने विषयहरू कानूनमा नै उल्लेख भएको पाइन्छ।

## कानूनी अधिकार

नेपालको संविधानको धारा २४१ ले महालेखापरीक्षकलाई नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता, प्रभावकारिता र औचित्य समेत विचार गरी लेखापरीक्षण गर्ने काम, कर्तव्य र अधिकार तोकेको छ। लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ ले वित्तीय तथा विविध विषयको लेखापरीक्षण, सामयिक लेखापरीक्षण, अनुदान तथा सहायताको लेखापरीक्षण, लेखापरीक्षण गर्ने विषय, औचित्यको दृष्टिकोणबाट परीक्षण गर्ने कुराहरू, पूर्ण स्वामित्व भएको संगठित संस्थाको लेखापरीक्षण, संगठित संस्थाको लेखापरीक्षण, स्थानीय तहको लेखापरीक्षण लगायतको व्यवस्था गरेको छ।

## लेखापरीक्षण गर्ने विषयवस्तु

लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ मा महालेखापरीक्षकले नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता, प्रभावकारिता र औचित्य समेत विचार गरी आवश्यकता अनुसार ३१ विषयको लेखापरीक्षण गर्ने व्यवस्था रहेको छ। यस्ता विषयमध्ये परिपालना लेखापरीक्षण गर्नुपर्ने विषयहरूमा कारोबारको लेखा तोकिएको ढाँचा अनुरूप राखे नराखेको तथा निर्दिष्ट समयमा प्रतिवेदन गरे, नगरेको,संवैधानिक निकाय, मन्त्रालय, विभाग र सो सरहका केन्द्रीय तहका कार्यालयले मातहतका कार्यालयको तथा प्रदेशका मन्त्रालय र प्रदेश तहका अन्य कार्यालयले मातहतका कार्यालयको विनियोजन, राजस्व, धरौटी लगायतका सम्पूर्ण आर्थिक कारोबारको केन्द्रीय लेखा राखी केन्द्रीय विवरण तयार पारे नपारेको, सम्बन्धित सरकारी निकायले समयमा बजेट निकासा गरे, नगरेको,खर्च गर्न अधिकार प्राप्त अधिकारीको स्वीकृति भए, नभएको,सरकारी सम्पत्तिको प्रचलित कानून बमोजिम अभिलेख राखे, नराखेको,सरकारी ऋण तथा लगानी र त्यसबाट प्राप्त हुनुपर्ने वा तिर्नु बुझाउनु पर्ने र बुझाइएको साँवा, ब्याज, लाभांश लगायतको लेखा राख्ने व्यवस्था अनुरूप लेखा राखे, नराखेको,खर्च गर्दा दुरूपयोग हुन नपाउने गरी पर्याप्त कानूनी व्यवस्था भए, नभएको, तत्सम्बन्धी नियमन तथा नियन्त्रण व्यवस्थाहरूको अनुशरण गरे, नगरेको,आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको प्रभावकारी व्यवस्थाकोअनुशरण गरे, नगरेको, राजस्व तथा सरकारी कोषमा जम्मा हुनुपर्ने रकम कानून बमोजिम निर्धारण, असुली, दाखिला गरे, नगरेको,धरौटी सम्बन्धी प्रचलित कानूनको पालना गरे, नगरेको,औद्योगिक तथा व्यावसायिक सेवाहरूको आम्दानी खर्चको लेखा, त्यसको जिन्सी, नगद मौज्दात तथा आर्थिक कारोबार सम्बन्धी व्यवस्था र तत्सम्बन्धीकानूनको पालना गरे, नगरेको,कार्यालयको निर्दिष्ट उद्देश्य तथा नीति अनुरूप योजना, बजेट तथा कार्यक्रम कार्यान्वयन गरे, नगरेको, निकासा अनुसार खर्च गरेको भए तापनि बेमनासिब तरिकाले वा राष्ट्रिय धनको हानि नोक्सानी हुने गरी खर्च भए भएको,चल, अचल राष्ट्रिय धनको अनुदान वा राजश्वकोअभिहस्ताङ्कन वा खानी, जंगल, जलशक्ति आदिको सुविधा प्रदान सम्बन्धमा पट्टा, अनुमतिपत्र, लाइसेन्स, अधिकार र कुनै अन्य प्रकारबाट राजश्व वा चल, अचल राष्ट्रिय धनत्याग गर्ने गरी गरिएका सबै निकासा,सार्वजनिक निर्माण, मर्मत सम्भार, खरिद तथा आपूर्ति, परामर्श सेवा सम्बन्धी ठेक्का र सम्झौता, सेवा प्रवाह, सार्वजनिक खर्च, राजश्व परिचालन लगायत विविध आर्थिक कारोबारका विषयबस्तु तथा महालेखापरीक्षकले आफ्नो कार्य क्षेत्रभित्रको कुनै पदाधिकारीले वित्तीय जवाफदेहिता बहन गरे, नगरेको रहेका छ।

## लेखापरीक्षण मान

इन्टोसाईले ISSAI अनुरूप हुने गरी आफ्नै लेखापरीक्षणमान विकास गर्न सक्ने वा ISSAI लाई नै अवलम्बन गर्न सक्ने अधिकार सम्बन्धित देशको लेखापरीक्षण संस्थालाई दिए अनुसार महालेखापरीक्षकको कार्यालयले ISSAI लाई अवलम्बन गरी नेपाल सरकारी लेखापरीक्षणमान (Nepal Government Auditing Standards, NGAS) नामाकरण गरी लागु गरेको छ। कार्यालयले कार्यान्वयनमा ल्याएको नेपाल सरकारी लेखापरीक्षणमान अन्तर्गतको परिपालना लेखापरीक्षण मानलाई कार्यान्वयन गर्न अलग मार्गदर्शनको मस्यौदा (Compliance Audit Manual) तयार भएको छ। यो मार्गदर्शनले परिपालना लेखापरीक्षणका प्रकृयामा स्पष्टता ल्याउने प्रयास गरेको छ।

## निष्कर्ष

लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ ले महालेखापरीक्षकले लेखापरीक्षण गर्ने निकायको नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता, प्रभावकारिता र औचित्यसमेत विचार गरी वित्तीय लेखापरीक्षणको अतिरिक्त छनौटको आधारमा सूचना प्रविधि, कार्यमूलक, लैङ्गिक, विधि विज्ञान, वातावरणीय जस्ता विविध विषयको लेखापरीक्षण गरी प्रतिवेदन जारी गर्ने अधिकार दिएकोमा परिपालना लेखापरीक्षण गर्ने र प्रतिवेदन जारी गर्ने अधिकार उल्लेख नभएकाले यो अधिकार समेत थप हुनु पर्दछ। महालेखापरीक्षकलाई समग्रमा सबै प्रकारका लेखापरीक्षण गर्ने अधिकार दिइएकोले वित्तीय, कार्यमूलक र परिपालना लेखापरीक्षणलाई अलग अलग रूपमा गर्ने व्यवस्था मिलाउनु पर्दछ। महालेखापरीक्षकबाट स्वीकृत भएका परिपालना लेखापरीक्षणमानको प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्न आवश्यक मार्गदर्शन स्वीकृत गरी मार्गदर्शन अनुसार लेखापरीक्षण गर्न कार्यालयका जनशक्तिको क्षमता विकास गर्नु पर्दछ।

## सन्दर्भ सामग्री


- www.issai.org, Compliance Audit Principles, ISSAI 400
- www.issai.org, Compliance Audit Standards, ISSAI 4000
- www.idi.no
- www.oagnep.gov.np
- www.lawcommission.gov.np

# सार्वजनिक क्षेत्रमा पुँजीगत खर्चको अवस्थाः समीक्षा र विश्लेषण

नवराज ढुङ्गाना*

## १. विषय प्रवेश :

सार्वजनिक क्षेत्रमा पुँजीगत खर्चको अवस्थाले विकासको गति, राष्ट्रिय अर्थतन्त्रको गतिशिलता, विकासका लक्ष्यहरूको प्राप्तिजस्ता महत्त्वपूर्ण पक्षसँग सरोकार राख्दछ। पुँजीगत खर्चलाई संकुचित अर्थमाः आर्थिक मुद्राको रूपमा वहस गरिन्छ तर यो आर्थिक, राजनीतिक, सामाजिक विकास र उन्नतिको आधार हो। सामान्यतः सार्वजनिक खर्च मध्ये पूँजी निर्माण, विकास सम्बन्धी क्रियाकलाप/परियोजना, पूर्वाधार तथा संरचनामा हुने लगानीका लागि गरिने खर्च रकमलाई पुँजीगत खर्च भन्ने गरिन्छ। यसलाई अर्थतन्त्रका तत्कालीन समस्याको समाधान निकाल्दै दिर्घकालीन लक्ष्य प्राप्तीका लागि परिचालन गर्ने गरिन्छ। अर्थतन्त्रलाई गतिशिल बनाउनु, रोजगारीको सिर्जना गर्नु, कर/राजस्व संकलनको आधार तय गर्नु, अर्थ व्यवस्थामा मुद्राको प्रवाह र तरलता व्यवस्थापनजस्ता पक्ष पुँजीगत खर्च तत्कालिन सरोकार हुन भने संरचना निर्माण, पूर्वाधार विकास, शिक्षा, स्वास्थ्यजस्ता आधारभूत क्षेत्रको विकास मार्फत समृद्ध, समतामुलक राष्ट्रको निर्माण गर्नु यसको दिर्घकालिन लक्ष्य हो। High Capital expenditure ले सरकार सार्वजनिक पूर्वाधारको तिव्रतम निर्माणमार्फत उच्च आर्थिक विकास हासिल गर्न प्रयत्नशिल रहेको, आर्थिक विकासका मुख्य आधारशिला (Road, Highway, जलस्रोत विकास, Airport, सिंचाई, Railway लगायतमा) पूर्वाधार निर्माणमा केन्द्रीत रहेको, मानवीय विकासको सबै आयाममा संवेदनशिल रहेको पक्षलाई संकेत गर्दछ।

नेपालको सन्दर्भमा सार्वजनिक क्षेत्रमा गरिने पुँजीगत खर्च अपेक्षाकृत हुन सकेको पाइदैन। पुँजीगत खर्च अपेक्षित हुन नसक्दा एकातिर अर्थ व्यवस्थामा अल्पकालिन र दीर्घकालिन समस्याहरू सिर्जना हुने गरेका छन् भने अर्कोतर्फ विकासका लक्ष्यहरू समयमै प्राप्त नहुँदा राष्ट्रिय विकासको गति धीमा हुन पुगेको छ। पुँजीगत खर्च गर्न नसक्दा आन्तरिक स्रोत तथा विदेशी लगानी, सहयोग, ऋण समेतबाट लक्षित लाभ प्राप्त हुन सकेको छैन। आन्तरिक र वाह्य स्रोत प्रभावकारी परिचालन हुन नसक्दा आर्थिक क्रियाकलापमा संकुचन हुने, आर्थिक वृद्धिको गति सुस्त हुने, आर्थिक विकास कमजोर देखिने तथा समग्र अर्थ व्यवस्थाको विश्वासनियता

---

*सह-महालेखा नियन्त्रक, महालेखा नियन्त्रक कार्यालय

कमजोर हुन्छ। यसले कुनै पनि मूलुकमा आर्थिक विकास/समृद्धि सुस्त हुने, राजनितिक प्रणाली र राज्यको संरचनात्मक पक्ष Transition मा रहेको मुलुकमा नागरिकमा निरास बढ्ने, राज्यप्रतिअविश्वास पैदा हुने, राज्यको लोकतान्त्रिकरणको प्रक्रियामा जटिलता उत्पन्न हुने जोखिम सिर्जना हुन सक्छन्।

## २. प्रभावकारी पुँजीगत खर्चको पूर्व शर्त/आधारहरू :

सार्वजनिक खर्चमा पुँजीगत खर्चको अंशले देशको विकास र समृद्धिको लय, ताल र गतिलाई प्रतिबिम्वित गर्दछ। सार्वजनिक विनियोजनमा अधिक पुँजीगत विनियोजनले अर्थ व्यस्थालाई सकारात्मक दिशा दिई अर्थतन्त्रलाई गतिशिल र जोखिम रहित बनाउछन् भन्ने अर्थशास्त्रीय मान्यता छ। साथै विनियोजन बमोजिम खर्च गर्न नसकिने अवस्थाले अर्थ व्यवस्थालाई गतिहिन, अविश्वसनिय, जोखिमयुक्त बनाउँदछ। उल्लिखित अवस्थामा अर्थतन्त्रमा पुँजीगत खर्चलाई लक्ष्यबमोजिम गर्नु अर्थतन्त्र व्यवस्थाको प्रारम्भिक सफलता हो। यसका लागि खर्च प्रणाली, बजेट व्यवस्थापन, यसको संरचनात्मक पक्षमा अवलम्वन गर्नुपर्ने पूर्व शर्तहरू छन् जसलाई यसरी प्रस्तुत गर्न सकिन्छ।

**क. नीतिगत पक्षको सु-स्पष्टता हुनुपर्छ :**

- अर्थतन्त्रको संरचनात्मक पक्षलाई गतिशिल बनाउने नीतिगत व्यवस्था अपरिहार्य हुन्छ। निजीकरण र समाजवाद उन्मूख अर्थ व्यवस्थालाई गति दिनका लागि पुँजीगत खर्च गर्ने Mechanism Market oriented र राज्यको भूमिका स्पष्ट हुनु पर्दछ ।
- पुँजीगत खर्चको नतिजामूखीव्यस्थाका लागि efficiency बनाउने व्यवस्थापकिय रणनीतिका अलवा खर्चलाई पारदर्शी र उत्तरदायी बनाउन नीतिगत र कानूनी मार्गदर्शन जरूरी हुन्छ ।
- Budgeting for Result को मान्यता अनुसार नतिजामा केन्द्रीत हुने, राजनीतिक लक्ष्यसँग खर्चको तादम्यता मिलाउने र लोकप्रियताको आशक्तिबाट टाढा रहने अर्थशास्त्रिय नीति कार्यान्वयनमा रहनु पर्छ ।

**ख. प्रणालीको सबलता विकासमा ध्यास दिनुपर्छ :**

- खर्चको व्यवस्थापकिय पक्षका लागि अर्थ प्रणाली सबल, सक्षम र गतिशिल हुनुपर्छ ।
- अर्थ प्रणाली सार्वजनिक क्षेत्रसँग Integrated, नतिजाको नियन्त्रण (quality control) तथा सबल मूल्याङ्कन प्रणालीमा आधारित हुनु पर्छ ।

**ग. अर्थतन्त्रको कार्यकुशलता वृद्धि/ नतिजामा आवद्धताका लागि रणनैतिक योजना आवश्यक हुन्छ :**

- मुख्य क्षेत्र (High value work) मा खर्चलाई केन्द्रीत गर्न आवश्यक छ । रणनीति र त्यसमा आधारित विकास परियोजना कार्यान्वयनमा हुनुपर्दछ ।
- प्रविधिको प्रयोग र अवलम्वनलाई proactively आत्मसात गर्नुपर्दछ - e-bidding, EFT, email, e-approval जस्ता नविनतमप्रविधी र प्रणाली अवलम्वन ।
- रणनैतिक सुधार मार्णत प्रणालीको विश्वासनियता कायम गर्न प्रयत्नशिलहुनुपर्दछ - (one stop, nonstop services for strategic area)

- साझेदारी/समन्वय विकासमा स्वचालित संयन्त्र क्रियाशिल हुनुपर्दछ - सबै क्षेत्र/तहको समन्वयमा सबैलाई राष्ट्रिय लक्ष्यमा परिचालन गर्ने सु-स्पष्ट खाका तय हुनु पर्दछ।

**घ. स्रोत विनियोजनका मान्यताहरूको परिपालना हुनुपर्छ :**

- पुँजीगत खर्च विनियोजन एकिकृत बजेट प्रणालीमा आवद्ध हुनु पर्दछ। संचालन हुने परियोजनाको खाका, स्रोतको व्यवस्थापन, वैदेशिक सहयोग/सहायता/ऋणबाट संचालन हुने परियोजना संचालन modality र स्रोतको सुनिश्चितता सु-स्पष्ट हुनु पर्दछ।
- पुँजीगत खर्च मध्यकालिन बजेट खर्च प्रणालीमा आवद्ध रहनु पर्छ । Cash Flow लाई सुनिश्चित गर्ने तथा पुँजीगत खर्चलाई अनुगमानयोग्य बनाई स्रोतको कमी, शोधभर्नामा जटिलता, जस्ता समस्यारहित बनाउनु पर्दछ ।
- स्रोत विनियोजनाका निर्णयहरू सैद्धान्तिक मान्यतामा आधारित हुनु पर्दछ । अपूर्ण तथा तयारी नगरिएका, तत्काल कार्यान्वयन नहुने आयोजनाको विनियोजन, पछिल्ला वर्षहरूमा दायित्त्व सिर्जना हुने परियोजनालाई स्रोत विनियोजन गर्दा पुँजीगत खर्च नतिजामुखी नहुने हुन्छ ।
- सरकारले स्रोत विनियोजनको सु-स्पष्ट नीति कार्यान्वयन गर्नुपर्दछ । के-कस्ता परियोजनामा रकम विनियोजन गर्ने, के-कस्ता परियोजनामा सरकार आफैले संचालन गर्ने, सा.नि.सा. (PPP) लाई कसरी संचालन गर्ने तथा निजि जिम्मेवारीमा कस्ता परियोजना दिने विषय सु-स्पष्ट हुनु पर्दछ।
- राजनीति अर्थ प्रणालीको नेतृत्त्वदायीदावी संयन्त्र हो भने प्राविधिक उपयुक्तता परियोजना सफलताको आधार स्तम्भ । तसर्थ स्रोत विनियोजनको अवस्थामा राजनीतिक प्राथमिकता (Political Priority) र प्राविधिक सम्भाव्यता (Technical feasibility) को उपयुक्त संयोजन हुन आवश्यक छ ।

**ङ. प्राथमिकता तय र परियोजना छनौट वस्तुगत हुनु पर्दछ :**

- परियोजनाको तय, छनौट र विश्लेषणका आधारमा स्रोतको विनियोजनको प्राथमिकता तय हुनु पर्दछ।
- सबै परियोजना छनौटमा लाभ-लागत विश्लेषण, त्यसबाट सिर्जना हुने उपलब्धी र अवसरको समिक्षा, जोखिम पक्षको पहिचान हुन आवश्यक छ । प्रविधि - लाभ-लागत - प्रक्रिया/ परियोजना छनौट विधिमा सन्तुलन आवश्यक छ ।
- Public investment agency र बजेट विनियोजन गर्ने निकायका बिचमा व्यवस्थित र दरिलो सम्बन्ध विकास हुनु पर्दछ ।
- प्राथमिकता तय गर्दा Social / economic value र राजनीतिक प्राथमिकताको उच्च समायोजन/तालमेल आवश्यक हुन्छ ।

च. प्राणालीको सवलता र उत्तरदायित्त्वको व्यवस्था अपरिहार्य हुन्छ :

- पुँजीगत गर्ने खर्च निकायलाई खर्च र नतिजा प्रति जिम्मेवार बनाई उत्तरदायी प्रणालीको विकास गर्नु पर्ने हुन्छ ।
- लगानी/पुँजीगत खर्च विनियोजन सम्बन्धमा वैज्ञानिक र सर्व स्वीकृत मान्यताको अवलम्बन हुन आवश्यक हुन्छ।
- पुँजीगत खर्च सम्बन्धमा परियोजना तहका समस्या समाधानमा राजनीतिक र प्रशासनिक अधिकारको विकेन्द्रीकरण आवश्यक हुन्छ ।
- खर्च गर्ने निकायमा जनशक्ति, खर्चका पूर्वाधार, संगठनात्मक क्षमता विकास अपरिहार्य हुन्छ ।
- खर्चसँग जोडिएका कानूनी विवाद, अन्यौलता, समस्या, दुविधा, द्वन्द जस्ता पक्षको सामाधानFast trackबाट गर्ने स्वचालित प्रणाली विकास हुनु पर्दछ ।

## ३. नेपालमा पुँजीगत खर्चको अवस्थाः

नेपालमा पुँजीगत खर्च अपेक्षा र लक्ष्य अनुसार हुन नसकेको देखिन्छ। पुँजीगत खर्चलाई लक्ष्य बमोजिम परिचालन गर्न नसक्दा देश विकासको गति सुस्त भएको, नागरिकका बढ्दा अपेक्षा संबोधन गर्न नसकिएको, राजनीतिक प्रणाली र नेतृत्वले आफ्नो प्रतिवद्धता अनुसार नतिजा निकाल्न नसकेको, कर्मचारी तन्त्रप्रति राजनीतिक भरोसा र नागरिक विश्वास कमजोर बनेको छ। अर्थतन्त्रमा तत्कालिन र दीर्घकालिन समस्याहरू देखिँदै गएको, आर्थिक परिसूचकहरूमा सकरात्मक र दिगोपना कायम हुन नसकेको यथार्थता हाम्रो सामु छ। विकासविद, प्रशासक, राजनीतिक नेतृत्त्व, नागरिक समाज विकास, साझेदारी, नीतीक्षेत्रलगायत सबैले पुँजीगत खर्च सम्बन्धमा गहिरो चासो व्यक्त गरिरहेका छन्।

**पुँजीगत खर्चको विवरण**

रू. दश हजारमा

| आ.व. | २०१५/१६ | २०१६/१७ | २०१७/१८ | २०१८/१९ | २०१९/२० | २०२०/२१ |
|---|---|---|---|---|---|---|
| पुँजीगत बजेट | २०८८६५.३६ | ३११९३७.१५ | ३३५१६६.११ | ३१४००३.०० | ४०८०३७.७६ | ३५३७४०८.०० |
| पुँजीगत खर्च | १२३२५१.४५ | २०८७४८.३४ | २७०७१३.६७ | २४१५६२.५१ | १८९०८४.७० | २२८८३६१.०० |
| खर्च प्रतिशत (बजेटको तुलनामा) | ५९.०१ | ६६.९२ | ८०.७७ | ७६.९३ | ४६.३४ | ६४.६९ |

*स्रोत : म.ले.नि.का.*

उल्लिखित तथ्याङ्कको अध्ययन गर्दा

- नेपालमा पुँजीगत खर्च अपेक्षा गरे बमोजिम हुन सकेको छैन। पुँजीगत खर्चको तलुनात्मक अध्ययन गर्दा खर्चलाई अनुमानयोग्य र सुधार उन्मूख बनाउन सकिएको छैन। खर्च कहिले बढ्ने र कहिले घट्ने अवस्था विद्यमान रहेको छ।
- पुँजीगत खर्च लक्ष्य हासिल नहुँदा हाम्रो खर्च गर्ने क्षमता सुधार गर्नपर्ने आवश्यकता वोध भएको छ।

- पुँजीगत खर्चको तथ्याङ्कले विनियोजन दक्षता र विनियोजन प्रणालीमा सुधारको आवश्यकता देखिएको छ।
- पुँजीगत खर्चका लागि संवैधानिक प्रावधान बमोजिम Early Budget को प्रयत्नले अपेक्षित नतिजा दिन सकेको देखिएको छैन।

## ४. पुँजीगत खर्च सम्बन्धी समस्या :

नेपालमा पुँजीगत खर्च लक्ष्य अनुरूप नहुनुमा बहु आयामिक समस्याहरू छन् । अर्थतन्त्रको संरचनात्मक पक्ष, खर्च सम्बन्धी कानूनी व्यवस्था, खर्च गर्ने निकायको संस्थागत सवलता, खर्च सम्बन्धी वातावरणीय अवस्था तथा योजना प्रणालीले प्रत्यक्ष प्रभाव परेका छन् : जसलाई देहाय बमोजिम प्रस्तुत गर्न सकिन्छ।

**क. बजेट जिनियोजन सम्बन्धी समस्या :**

- बजेट विनियोजन/ योजना प्रणाली/ खर्च प्रणाली अन्तर सम्बन्धित हुन्छन्। यी सबै पक्षको अन्तर सम्बन्धलाई वस्तुगत विश्लेषण नगरी बजेट विनियोजन हुँदा खर्चको लक्ष्य प्राप्त हुन सकेको छैन।
- रकम विनियोजन गर्दा खर्च गर्ने समय र अवस्थाको विश्लेषण हुनु पर्छ। खर्च गर्न नसक्ने गरी आ.व. को मध्य/अन्तर विनियोजन गर्ने/ रकमान्तर गर्ने अवस्थामा लक्ष्य अनुरूप खर्च नहुन सक्छ।
- पूर्ण तयारी भै कार्यान्वयन गर्न योग्य क्षेत्र तथा परियोजनामा बजेट विनियोजन हुनु पर्नेमा पूर्ण तयारी नभएका क्षेत्र/ परियोजना विनियोजन हुँदा खर्चमा न्यूनता देखिएको छ।
- विनियोजनका अवस्थामा - राजनीतिक पहुँच र प्रशासनिक मिलेमतोमा बजेट विनियोजन हुँदा खर्च नतिजामुखी नुहुन सक्छ।
- सुरूवातमा खर्च नहुने क्षेत्रमा रकम छुट्टाउने / बल गर्ने र अन्त्यमा अन्य क्षेत्रमा रकमान्तर गर्दा आयोजना कार्यान्वयन ढिला हुन्छ। जसले पुँजीगत खर्चमा नकरात्मक प्रभाव पारेको छ।

**ख. आयोजना/ परियोजना सम्बन्धी समस्या :**

- आयोजनाको वस्तुगत मूल्याङ्कन नगरी विनियोजित रकम खर्च नहुने हुन्छ। आयोजना छनौटका आधारहरू वस्तुगत हुनुपर्ने हुन्छ।
- आयोजना छनौट त्रुटीपूर्ण हुँदा खर्चमा कमी आउछ। जस्तै, सम्भाव्यता अध्ययन, कार्यान्वयनको कार्य योजना, कार्यान्वयनका समस्याको विश्लेषणपश्चात मात्र आयोजना छनौट गर्न उपयुक्त  हुनेमा कतिपय आयोजना छनौट त्रुटीपूर्ण देखिएका छन्।
- कार्य वातावरणबाट सिर्जित जटिलताको विषयमा संवेदनशिल हुनुपर्ने हुन्छ। आयोजनाका लागि आवश्यक जग्गा प्राप्ति, मुआब्जा, क्षतिपुर्ति, वन क्षेत्र, संस्कृति क्षेत्र, आदि पक्षले महत्त्वपूर्ण भूमिका खेल्दछन् । उल्लिखित पक्ष र वातावरणको विश्लेषण गरी आयोजना छनौट हुनु पर्नेमा त्यसलाई पूर्णतयाः कार्यान्वयन गर्न सकिएको छैन।

- आयोजनाको प्राविधिक पक्ष जस्तै Drawing, Design, DPR त्रुटीपूर्ण हुँदा आयोजना कार्यान्वयनमा समस्या देखिएका छन्।
- प्राथमिकता प्राप्त आयोजनाको संचालनकादौरानमा सिर्जना हुने जोखिमको व्यवस्थापन गर्न नसक्दा आयोजनाको कार्य सम्पादन ढिला, सुस्त र न्यून नतिजा प्राप्त हुने गर्दछ तथा कार्य रोकिनेसमेत हुने गरेको छ।

**ग. नीतिगत तथा कानूनी सवाल र समस्याहरू :**

- सार्वजनिक खरिद सम्बन्धी कानून जटिल, खरिद कार्यान्वयनका लागि लामो समय माग गर्ने, (औपचारिक प्रकृतिको), प्रक्रियामुखी छ। खरिद सम्बन्धमा समय पुऱ्याउँदा, प्रक्रिया मिलाउँदा र औपचारिक बनाउदा लामो समय व्यतित हुन्छ।
- प्रचलनमा रहेका कानूनहरूमा तालमेल/ तादम्यतानहुँदाविरोधाभाष सिर्जना हुन्छ। जस्तै सार्वजनिक निर्माणका सन्दर्भमा जग्गा प्राप्ती ऐन, वन ऐन, राष्ट्रिय निकुञ्ज ऐन, वातावरण सम्बन्धी ऐनमा एकरूपता पाइएको छैन ।

**घ. खर्च प्रभावकारिताका कार्य वातावरणको समस्याहरू :**

- पुँजीगत खर्च सरकारको एकल प्रयासबाट मात्र सम्भव हुँदैन। खर्चका लागि सरकार बाहिरका पात्रको (निर्धारण व्यवसायी/नागरिक सहभागिता) भूमिका ज्यादा हुन्छ। खर्च प्रणालीले सरकार बाहिरका Actorका समस्या बुझ्ने, तिनलाई जिम्मेवार बनाउने, कामप्रतिजवाफदेहिता सिर्जना गर्ने, प्रणालीको विकास अपेक्षित रूपमा गर्न नसकेको अवस्थामा पुँजीगत खर्चमा कमी आउँछ।
- पुँजीगत खर्चको लागि मुख्य खर्च हुने समय जेष्ठ र असार हो। तर सो समयमा नागरिक सहभागिता कृषि क्षेत्रमा हुने र मौसम समेत प्रतिकुल हुने स्थिति छ। तसर्थ आ.व. अवैज्ञानिक नहुँदा पुँजीगत खर्च अपेक्षित हुन सकेको छैन।
- परियोजना कार्यान्वयनका लागि अति आवश्यक पर्ने निर्माण सामाग्रीको उपलब्धता सहज हुन नसक्नु र सामाग्रीको गुणस्तरियता, उत्खनन्, भण्डारण, ढुवानी/सहज आपुर्तिमा सिर्जना हुने अवरोधले निर्माण कार्य प्रभावित बन्ने गरेका छन्।
- पुँजीगत खर्चसँग जोडिने कार्यक्रम/बजेटको तालमेल मिलाउन नसकिदा पुँजीगत खर्च कार्यान्वयन जटिलता आउछ। पुँजीगत खर्च स्वीकृति र कार्यक्रम खर्च स्वीकृतिमा क्रमशः अर्थ मन्त्रालय र राष्ट्रिय योजना आयोगको सहभागिता मुख्य हुनु र यी निकायको समन्वय फितलो हुँदा योजना प्रभावित बन्दछन्।
- आयोजना सम्पन्न गर्ने मिति/ समयका सन्दर्भमा अति महत्त्वकांक्षी हुनु / सम्पन्न नहुने अवस्थामा पनि छोटो अवधि तोक्ने प्रणालीले निर्धारित समयमा आयोजना सम्पन्न नहुने हुन्छ। जसले आयोजनालाई Chronic बनाउँछ। म्याद थप, लागत अनुमान, संशोधन, variation जस्ता प्रशासनिक पक्ष जटिल दुँदै जाँदा पुँजीगत खर्चमा विभिन्न कानुनी जटिलता, प्रक्रियागतअस्पष्ठता सिर्जना भै कार्य सम्पादनमा कठिन हुन्छ।

**ङ. संगठनात्मक समस्याहरू :**

- पुँजीगत खर्चमा संलग्न हुने निकायमा हुने जनशक्ति न्यूनता, उपलब्ध जनशक्तिहरूमा प्राविधिक क्षमता कमी हुँदा परामर्शदातामा भर पर्नुपर्ने अवस्था हुन्छ। परामर्श प्रतिवेदन प्राप्त गर्ने प्रक्रिया जटिल/ कठिन/ लामो हुँदा समयमा कार्य प्रारम्भ नहुनु।
- स्तरीय प्रयोगशाला/ पूर्वाधार अनुसन्धान निकाय/ सरकारी निर्माण प्रयोगशाला नहुँदा आयोजनामा गुणस्तर परिक्षणको कार्य स्वचालित हुन सकेको छैन। अनुसन्धानमा लामो समय व्यतित हुँदा कार्य विलम्ब भै खर्च प्रभावित हुन्छ।
- एउटा आयोजना कार्यान्वयनमा बहु निकाय सरोकारबाट समस्या सिर्जना भएका छन्। जस्तै, बहु मापदण्डको कार्यान्वयन गर्नुपर्ने, बहु जिम्मेवारी, फरक कानून कार्यान्वयन गर्नु पर्ने अवस्था तर ती निकायका बिचमा समन्वय फितलो हुँदा परियोजना कार्यान्वयनमा आउन ढिला भएका छन् ।

**च. योजना कार्यान्वयन (क्षमता) सम्बन्धी समस्याहरू :**

- निर्माण व्यवसायीको योग्यता, क्षमता र उसले गर्नु पर्ने कार्य, जिम्मवारीलाई वस्तुगत रूपमा आवद्ध गर्न नसकिनु। व्यवसायी overloaded हुँदा पनि धेरै ठेक्काको लागि लालाहित हुँदा कार्य सम्पादन समयमा हुन सक्दैन।ठेकेदारको क्षमता आँकलन नहुनु, व्यवहार अध्ययन नहुँदा खर्च कम हुन्छ।
- आयोजनालाई छोटो समयमा सम्पन्न गर्ने प्रविधि, इन्जिनियरिङ ज्ञान, दक्षता, क्षमता र अनुभव नहँदा परियोजना कार्यान्वयनको गति धीमा हुन्छ।
- आयोजना कार्यान्वयनमा देखिने सुस्त गति, अवरोध र सिर्जित समस्यालाई समाधान गर्न आयोजनास्थलमा नै नियमित निगरानी गर्ने र समाधान गर्ने स्वचालित संयन्त्र नहुँदा सामान्य समस्या सामाधानमा पनि लामो समय व्यतित हुन्छ।

**छ. उत्तरदायित्त्व, पारदर्शिताको अवलम्बन सम्बन्धी समस्याहरू :**

- एउटै परियोजनाको ३/४ पटक समयावधी थप गर्ने, लागत अनुमान संशोधन गर्ने, कार्य सम्पादनमा variation गर्ने जस्ता कार्यको चक्र चलिरहँदा कार्य सम्पादन समयमा नै सम्पन्न गर्न नसकिने र यस्ता कार्यहरू निरन्तर चलिरहनु तर तीनका कारण र जिम्मेवार पक्षलाई उत्तरदायी बनाउनु नसक्नुले समस्या सिर्जना गरेका छन्।
- कार्य सम्पादनका लागि व्यवसायी, कर्मचारी, नीति निर्माता, जिम्मेवारी प्राप्त व्यक्तिलाई पुरस्कृत, दण्डित र नतिजा प्रति जवाफदेही बनाउन नसकिनु।
- परियोजनामा आर्थिक अनियमितता, भ्रष्टचार लगायतका विषय सार्वजनिक हुनु।
- मुआव्जा, क्षतिपुर्ति, विवाद ठेक्का सम्झौता तोड्ने, दायीत्त्वबाट उन्मुक्ति लिने कार्य पारदर्शि र एकरूपता पूर्ण हुन नसक्नु।

- ठेक्कामा निश्चित व्यक्तिको हाली मुहाली हुनु र सरकारी निर्देशनमा अटेरी हुँदा कारवाही हुन नसक्नु।
- आयोजनाको स्पेशिफिकेन, लागत अनुमान वस्तुगत हुन नसक्दा सिर्जित अपारदर्शिता, अनियमितताले खर्चलाई ढिलो बनाउँछ। लागत अनुमान वस्तुगत नहुँदा हुने चलखेलले आयोजना कार्यान्वयन हुन सक्दैन।
- ठेक्का तोड्ने र दायित्त्व उन्मुक्तिको लागि चलखेलका लागि अग्रसर हुनु र ती क्रियाकलापलाई समयमा नै नियन्त्रण गर्न नसक्दा समस्या जटिल हुँदै गएका छन्।

**ज. जनशक्ति सम्बन्धी समस्याहरू :**

- Project तहमा कार्यान्वयनको लागि आवश्यक जनशक्तिको कमी हुनु।
- कर्मचारीमा जोखिम बहन गर्ने क्षमता/ वातावरण नहुनु।

**झ. आयोजनामा हुने स्वार्थ समूहको चासो संबोधनलेसिर्जित समस्याहरूः**

- पूर्व-पश्चिम मध्य पहाडी लोकमार्गको १२०० कि.मी.कोवरिपरी बन्ने आँकलन छ। तर विभिन्न समूहको चासो सम्बोधन गर्दा १७७६ कि.मी. पुगेको छ। जसले आयोजना कार्यान्वयन ढिला भयो।
- बाहिरी चक्रपथको निर्माणमा प्राविधिक विवरण, लम्बाई, स्तरको छिनोफानोमा विवाद हुँदा खर्च हुन सकेन।

## ५. पुँजीगत खर्च नतिजामुखी बनाउनका लागि अबलम्वन गर्नु पर्ने उपायहरू :

पुँजीगत खर्चलाई नतिजामुखी बनाउनका लागि बहुक्षेत्रमा सुधार गर्नुपर्ने देखिएको छ। अर्थतन्त्रको स्वरूप र अवस्था, प्रशासनिक संयन्त्र, खर्च अवस्थामा सिर्जित वातावरणीय परिवेशले सार्वजनिक क्षेत्रको खर्चलाई प्रभावित बनाउँदछ। नीतिगत/कानूनी व्यवस्थामा सुधार, संस्थागत/संरचनागत सवलता, प्रणालीको सक्षमता, प्रक्रियाको सरलता, विधि/पद्धतीकोअवलम्वन, सोच/व्यवहारमा रूपान्तरण आवश्यक देखिएको छ। यसका लागि गर्नुपर्ने प्रयासलाई यसरी प्रस्तुत गर्न सकिन्छ।

**क. विनियोजन प्रणालीमा सुधार :**

- विनियोजनमा खर्चको सम्भाव्यता आँकलन गर्ने प्रणालीको अनुसरण गर्नु पर्दछ। खर्च हुन नसक्ने गरी/ नहुने अवस्था/ जटिलता सिर्जना हुने अवस्थामा विनियोजनमा संवेदनशिल हुनु पर्दछ।
- खर्चका लागि समयको उपलब्धता र खर्च गर्ने अवस्थालाई विनियोजनसँग आवद्ध गराउनु पर्दछ। कम समयको उपलब्धता/ आ.व.को अन्त्यमा गरिने रकमान्तरबाट अपेक्षित खर्च नहुने समस्यालाई सम्बोधन हुन्छ।
- विनियोजनमा राजनीतिक नेतृत्त्वको निर्णय प्रशासनिक सुझाव र प्राविधिक पक्षमा आधारित हुनु पर्छ। खर्च गर्ने समय, विनियोजन, परियोजनाको आवश्यकता भावनात्मक भन्दा वस्तुगत पक्ष प्रभावशाली हुन्छन्।

- पूर्व तयारी पूरा भै कार्यान्वयनयोग्य योजनामा मात्र स्रोत विनियोजनमा गर्नुपर्ने हुन्छ।

**ख. आयोजना/ परियोजना प्रणालीमा सुधार गर्ने :**

- आयोजनाको अवस्थाका आधारमा बजेटमा आवद्ध गर्ने। खर्च हुन नसक्ने/ पूर्व तयारी पूर्ण नभएका आयोजनालाई कार्यान्वयन गर्नु पर्ने आयोजनामा छनौट नगर्ने।
- आयोजना बैंकको व्यवस्थालाई कार्यान्वयनमा लैजाने। आयोजना बैंकबाट सबैभन्दा योग्य र संचालन हुन सक्ने तथा नतिजामुखी आयोजनालाई कार्यान्वयनमा लैजाने व्यवस्थामा कडाई गर्ने।
- आयोजना संचालनका कार्य स्थल र कार्य वातावरणका समस्या तत्काल सामाधान गर्न व्यवस्था मिलाउने।
- आयोजना संचालनमा आउँदा सिर्जना हुने जोखिमको व्यवस्थापन गर्न विशेष संयन्त्रको व्यवस्था गर्ने।

**ग. नीतिगत/ कानूनी सुधार :**

- सार्वजनिक खर्चसँग सरोकार राख्ने कानूनलाई पुँजीगत खर्च मैत्री बनाउने/ जस अन्तर्गत समय, प्रक्रिया, विधी मात्र नभएर नतिजा, पारदर्शिता, गुणस्तर, उत्तरदायित्व जस्ता पक्षलाई समेत महत्त्व दिने।
- परस्परमा बाझिएका कानूनीप्रवन्धलाई सुधार गर्ने।

**घ. पुँजीगत खर्चका सन्दर्भमा देखिने सरोकारवाला क्षेत्रका समस्याको संबोधन गर्ने :**

- निजि क्षेत्रको संलग्नतालाई जिम्मेवार बनाउने। निजि क्षेत्रलाई उपलब्ध गराउन सक्ने incentive र जिम्मेवार नबन्दा हुने सजायलाई वस्तुगत र पारदर्शी बनाउने।
- पुँजीगत खर्चको मुख्य समय जेष्ठ र असार हो। सो समयमा नागरिक सहभागिताका हिसाबले त्रुटीपूर्ण देखियो। आ.व.लाई वैज्ञानिक बनाउन पहल गर्ने।
- निर्माण सामाग्रीको निर्वाध उपलब्धताको सुनिस्चितता कायम गर्ने। सार्वजनिक निर्माणका लागि सामाग्री उपलब्धतामा सरकारले विशेष व्यवस्था गर्ने।
- आयोजना संचालनमा दाताका कठिन, जटिल शर्त स्वीकार नगरी स्थानीयता र राष्ट्रिय चासोमा केन्द्रीत हुने।

**ङ. संगठनात्मक सवालको संबोधन :**

- प्राविधिक जनशक्तिको उपलब्धता, क्षमता र दक्षता प्रवर्द्धनमा विशेष जोड दिनुपर्ने देखिन्छ।
- स्तरीय प्रयोगशाला निर्माण तथा आयोजना परिक्षण कार्यमा विशेष ध्यान दिनुपर्ने।
- आयोजना संचालनमा देखिने संस्थागत द्विविधा र जटिलता संवोधन गरी आयोजनाको संचालनकोमूख्य निकायलाई जिम्मेवार बनाउने।
- सरकारका बहु-तह र राज्यका बहु-क्षेत्रका निकाय/संगठनकाबिचमा उपयुक्त संयोजन गर्ने।

च. संस्थागत सुशासनमा सुधार गर्ने :

- खर्च सम्बन्धी क्रियाकलापमा पारदर्शिता र उत्तरदायित्त्वलाई विशेष महत्त्व दिनुपर्ने।
- ठेक्का तोड्ने, variation कायम गर्ने, सम्झौताको अटेरी गर्ने जस्ता समयस्यालाईकानूनको दायरामा ल्याई कठोर कारवाही गर्ने
- ठूला आयोजनामा हुने अति नियमन तथा बहु सरोकारवालबाट हुने अनुगमनमा तादम्यता कायम गर्ने संयन्त्र बनाई एकै पटक अनुगमन गर्दा नतिजामुखी हुने देखिएकोले त्यस सम्बन्धमा पहल गर्ने।

छ. अन्य सुधारहरू :

- सार्वजनिक निर्माणका क्षेत्रमा आवद्ध व्यवसायीको क्षमता, विगतको performance को समेत मूल्यांकन गर्ने।
- सार्वजनिक क्षेत्रका विकास निर्माणमा नागरिक सहभागिता र निगरानीलाई प्रोत्साहन गर्ने।
- सार्वजनिक निर्माणमा हुन सक्ने मिलेमतोलाई निगरानी गर्ने प्रणालीलाई सवल बनाउने।

## निष्कर्षः

पुँजीगत खर्च नेपाली समाज, अर्थतन्त्र, राजनीति, प्रशासनको केन्द्रीय सवाल र मुख्य चुनौतीका रूपमा देखा परेको छ। पुँजीगत खर्च लक्ष्य अनुरूप हुन नसक्दा आर्थिक उपलब्धी प्राप्त गर्ने, सामाजिक रूपान्तरण हासिल गर्ने, प्रशासकिय सवालतालाई व्यवहारमा पुष्टि गर्दै राजनीतिक नेतृत्त्वको vision लाई नागरिक जीवनमा अनुभूति गराउने प्रयत्नलाई सार्थक बनाउन सकिएको छैन। यसका लागि माथि उल्लिखित क्षेत्रमा गहन अध्ययन, विश्लेषण गर्नुपर्ने देखिन्छ। सारमा - हामीले अवलम्वन गरेका नीतिगत/कानूनी मार्गदर्शन, अवलम्बन गरेका अभ्यास, प्रयोग गरेका प्रणाली, परिचालन गरेका संयन्त्रहरूमा सुधारको आवश्यकता बोध भएको छ। यसका लागि राज्यका सबै तह, सबै क्षेत्र, विकास साझेदार, नागरिक समाज तथा प्रशासनको साझा प्रयास अपरिहार्य छ।

**References:**


1. The Causes and Impact of decline in Public Capital spendingby Jan-Egbert Sturm, centre of Economic Research - Zurich
2. Managing public Expenditure - World Bank Group
3. राजस्वका विभिन्न अंकहरू
4. www.fcgo.gov.np
5. Capital Management and Budgeting in the public sector Srithongrung, Ermasova, Yusuf

# नेपालको कर प्रशासन र विद्युतीय रूपान्तरण

अर्जुन प्रसाद भट्टराई*

नेपालमा कर प्रशासनको इतिहास लामो छैन । आधुनिक समयको सुरुवात सँगै वि.स. २००८ सालमा बजेट प्रणालीको सुरुवात भयो । स्रोतको खोजी तथा कानूनी आधार तयार गर्ने क्रममा २०१६ सालमा आर्थिक ऐनको माध्यमबाट कर प्रशासन संचालनको सुरुवात गरियो । आ.व. २०१९ मा आयकर ऐन लागु गरियो भने आ.व.२०३१ मा अझ सुधारिएको आयकर ऐन कार्यान्वयन गरियो । कर सम्बन्धी कानूनलाई आधुनिक र समयसापेक्ष बनाउदै २०५८ सालमा आयकर ऐन लागु गरियो । आधुनिक र बैज्ञानिक कर प्रणालीको रूपमा मूल्य अभिबृद्धि कर ऐन, २०५२ ल्याई २०५४ देखि कार्यान्वयन छ ।

उदारीकरण तथा विश्वव्यापीकरणको परिवर्तनसँगै व्यापारव्यवसायको कारोवार पनि विकास र बिस्तार भएको छ । विश्वमा भइरहेको परिवर्तनलाई सम्बोधन गर्दै कराधारको संरक्षणको लागि समयसापेक्ष नीति, कानून र प्रणालीमा सुधार र परिवर्तन हुँदै आएको छ । कराधारको संरक्षण गर्ने र नयाँ नयाँ व्यापार व्यावसायलाई आवश्यक नयाँ विधि र प्रणालीको माध्यमबाट करको दायरामा ल्याउने र आवश्यकता अनुसार परिमार्जन गदै जाने कार्य भैरहेको छ ।

राज्यलाई प्राप्त हुने श्रोतको समग्र पहिचान गरी राजस्व संकलन गर्नु, कर प्रशासनलाई समय र आवश्यकता अनुसार आधुनिकिकरण गर्दै लैजानु मूलभूत उद्देश्य रहेको छ ।राजस्व परिचालनलाई फराकिलो र उच्च बनाई सुदृढ सार्वजनिक वित्त प्रणालीको विकास गर्नको लागि पनि सूचना प्रविधिको प्रयोग अपरिहार्य रहेको छ । स्वेच्छिक कर सहभागिता बढाउन, गुणस्तरीय सेवा प्रदान गर्न तथा कर कानूनको समयसापेक्ष परिमार्जन, सुधार एवं कार्यान्वयन सुनिश्चित गरी व्यापार सहजिकरणको वातावरण निर्माण गर्दै कर प्रणालीको कार्य कुशलता तथा प्रभावकारिता अभिबृद्धि ल्याउन डिजिटल प्रणाली अनिवार्य भइसकेको छ ।

*उपमहानिर्देशक, आन्तरिक राजस्व विभाग

## १. आन्तरिक राजस्व प्रशासन र डिजिटल प्रविधिको प्रयोग

कर प्रशासन स्वेच्छिक कर सहभागितामा आधारित छ । करदाता दर्ता हुने, कारोवारको लेखा राख्ने, करको दायित्त्व सिर्जना गर्ने, कर विवरण पेश गर्ने र कर भुक्तानी गर्ने सम्पूर्ण जिम्मेवारी करदातालाई दिई कर प्रशासनले विद्युतीय प्रणालीबाट सहजीकरणको भूमिका निर्वाह गर्ने गरी कर कानूनको निर्माण गरिएको छ । करदातालाई कर तिर्ने वातावरणको लागि कर कानूनमा व्यापक रूपमा परिवर्तन गरी Self-Assessment को व्यवस्था गरिएको छ । डिजिटल प्रणालीको प्रयोगबाट Online विवरण पेश गर्ने भुक्तानीको लागि E-Payment बाट गर्न सकिने गरी व्यवस्था मिलाइएको छ । करदातालाई कर सहभागितामा सहज गर्नको लागि करदाता शिक्षालाई व्यापक रूपमा विस्तार गरिएको छ । कर सूचनालाई प्रभावकारी बनाउनको लागि Website, FAQ मार्फत  सूचनाहरू संप्रेषण गरिएको छ । कर चुहावट नियन्त्रण गरी कर सहभागिता अभिबृद्धि गर्नको लागि कर परीक्षण तथा अनुसन्धानको कार्यलाई गुणस्तरयुक्त र प्रभावकारी बनाउने आधारहरू तयार गर्न विद्युतीय प्रणालीको अबलम्बन  गरिएको छ । विभिन्न विधिहरू प्रयोग गरिएको छ । करदाताको जानकारीको लागि टोल फ्रि नम्बर, विभिन्न जानकारीमूलक सूचना भएको वेव साइट IRD Apps जस्ता Tools कार्यान्वयन गरिएको छ ।

- करदाताको दर्तालाई विद्युतीय प्रणालीमा आबद्ध गर्नको लागि वि.स. २०५८ सालदेखि स्थाई लेखा नम्बरको दर्तालाई विद्युतीय प्रणालीमा आबद्ध गरियो । राजस्व प्रशासनमा विद्युतीय प्रयोगलाई बढाउदै जाने नीति अनुरूप राजस्व दाखिलालाई विद्युतीय प्रणालीमा आबद्ध हुने गरी RAS (Revenue Assessment System) प्रणाली लागु गरियो । करदाताले भुक्तानी गरेको राजस्व रकम सोहि करदाताको स्थाई लेखा नम्बरमा जम्मा हुने प्रणालीको विकास गरियो । मु.अ.करको भुक्तानी, कर तथा किस्ता रकम भुक्तानी, अग्रिम कर कट्टी भुक्तानी लगायतका कर भुक्तानीहरूलाई एकिकृतरूपमा विद्युतीय प्रणालीबाट हेर्न सकिने गरि प्रणालीको विकास गरिएको ।
- नेपालमा मूल्य अभिबृद्धि कर २०५४ साल मंसिर १ गते सुरु भएको हो । मूल्य अभिबृद्धि कर पूर्णतया विद्युतीय सूचना प्रणालीमा आधारित कर हो । यस प्रणालीको सुरुवातसँगै विवरण बुझाउने र रकम भुक्तानी गर्ने कार्य विद्युतीय प्रणालीबाट शूरू गरिएको हो । करदाताले विवरण बुझाए नबुझाएको थाहा पाउने, डेबिट विवरण, नन् फाईलर विबरण, क्रेडिट विवरण, शून्य विवरण जस्ता कार्य विद्युतीय प्रणालीबाट प्राप्त हुने गरी यो करलाई  विद्युतीय प्रणालीमा आबद्ध गरी मु.अ.कर लागु भएको हो ।
- विद्युतीय माध्यमबाट आन्तरिक अनुगमन प्रणालीलाई व्यवस्थित र प्रभावकारी बनाउनको लागि EIMS प्रणालीको माध्यमबाट विद्युतीय सूचना प्रणालीको माध्यमबाट अनुगमन गर्न सकिने गरी विकास गरिएको छ । कार्यालयको लागि तोकिएको लक्ष्य तथा प्रगति online  बाट प्रविष्टि गर्न सकिने र सो प्रगति बारेमा तुरुन्त थाहा पाउन सकिने गरी चुस्त दुरुस्त बनाइएको छ । कार्यालयहरू बीचको कार्य सम्पादनलाई ग्रेडिङबाट तुलनायोग्य बनाइएको छ । कार्यालय स्थलको प्रत्यक्ष निरिक्षण गर्न सकिने गरी IP Camera व्यवस्था गरी विभागबाट नै अनुगमन गर्न सकिने व्यवस्था बनाइएको छ ।
- करको आन्तरिक कार्य प्रणालीलाई विद्युतीय प्रणालीको माध्यमबाट संचालन गरी निष्पक्ष पारदर्शि, सरल र छरितो बनाउदै लैजाने क्रममा कर परीक्षण छनौटका आधारलाई विद्युतीय प्रणाली Risk Engine को माध्यमबाट छनौटको प्रणाली विकास गरिएको छ ।

- करदाताले पेश गर्नुपर्ने आय विवरण, किस्ता विवरण, अग्रिम कर कट्टीको विवरणहरू लगायत पेश गर्नुपर्ने सम्पुर्ण विवरणहरू विद्युतीय माध्यमबाट पेश गर्न सकिने व्यवस्था मिलाइएको छ ।
- अन्तःशुल्क प्रशासनलाई समयसापेक्ष सुधार गर्दै विद्युतीय प्रणालीका आबद्ध गर्दै लगिएको छ । अन्तःशुल्कको दर्ता तथा नविकरण गर्ने, रकम दाखिला गर्ने, विवरण पेश गर्ने र स्टिकरको व्यवस्थापनलाई व्यवस्थित बनाउदै विद्युतीय माध्यमबाट माग गर्ने, स्विकृति दिने, निकासी दिने लगायत सम्पूर्ण प्रशासन गर्न सकिने गरी आबद्ध गरिएको छ ।
- करदाताले पेश गने विवरणहरू यथार्थ होस् भन्नाका लागि खरिद, बिक्रि, साहु, असामी लगायतका विवरणहरू विद्युतीय माध्यमबाट भिडान तथा बिश्लेषणको लागि Mixmatch Software तयार गरी लागु गरिएको छ ।
- कर प्रशासनको कार्य प्रणालीलाई थप प्रभावकारी बनाउनको लागि अन्य निकायसँगको विद्युतीय संजालको बिस्तार गर्दै जाने सिलसिलामा कम्पनी रजिष्ट्रारको कार्यालयमा कम्पनी दर्ता स्थायी लेखा नम्वर रिजर्भ हुने व्यवस्था गरिएको छ। त्यसै गरी भन्सारमा हुने आयात निर्यातको तथ्यांक पाउन सकिने गरी आसिंकुडाको तथ्यांकहरू विद्युतीय माध्यमबाट प्राप्त गर्ने व्यवस्था मिलाइएको छ ।

## २. विद्युतीय सूचना प्रविधिको माध्यमबाट सुधार गर्न सकिने विषयहरू

- विना दर्ता कारोवार गर्ने, दर्ता भएर पनि बिलविजक जारी नगर्ने, बिलविजक जारी गरे पनि कारोवार मूल्यमा जारी नगर्ने, नक्कली बिलबिजक जारी गर्ने, समयमा विवरण नबुझाउने, शून्य विवरण बुझाउने, क्रेडिट विवरण बुझाउने, विवरण पेश गर्ने तर कर नतिर्ने, कर बक्यौता राख्ने लगायतका कर कानूनको अवज्ञा गर्नेहरूलाई विद्युतीय संजाल निर्माण गरी विद्युतीय सूचनाको माध्यमबाट नियन्त्रण गर्ने।
- राजस्वका दृष्टिकोणले जोखिमपूर्ण मानिएका करदाता तथा क्षेत्रको पहिचान र विश्लेषण गरी करपरीक्षण, अनुसन्धान गर्ने कार्यलाई सूचना प्रविधिको प्रयोगलाई बढावा दिई सूचना संजालको बिस्तार गरी Database तयार बनाउने ।
- स्रोतमा करकट्टी गर्ने तर समयमै राजस्व खातामा जम्मा नगर्ने प्रवृत्ति न्यून गर्नका लागि स्रोतमा करकट्टी गर्ने निकायको नियमित अनुगमन गर्ने, अनिवार्य रूपमा विद्युतीय माध्यमबाट मात्र अग्रीम कर कट्टी तथा दाखिला गर्ने परिपाटि विकास गर्ने ।
- अन्तःशुल्क सम्बन्धी कार्यलाई आधुनिकीकरण गरी सम्पूर्ण क्रियाकलापलाई विद्युतीय प्रणालीमा आबद्ध गरी प्रभावकारी रूपमा कार्यान्वयन गर्ने ।
- बक्यौताको लगत अद्यावधिक गरी बक्यौता बाँकी भएका करदातालाई भुक्तानी गर्न लगाई कर कानूनको पालनामा ध्यान दिने र बक्यौता भुक्तानी नगर्ने करदाताको बक्यौता असुलीको लागि स्वचालितरुपमा सूचना संप्रेषण हुने व्यवस्था गर्ने ।
- कानूनी कारवाही गर्ने कार्यलाई विद्युतीय संजालको प्रयोग गरी नियमन गर्ने कार्य गर्ने, कार्यालयले थाहा पाउने गरी कार्यान्वयन गर्ने ।
- कर अन्तर विश्लेषण (Tax Gap Analysis) गरि सम्भावनाका क्षेत्र पहिचानको लागि विशेषज्ञको सहयोग लिई आवश्यक सूचक तयार गरी विद्युतीय प्रणालीको प्रयोगबाट विश्लेषण गर्ने प्रणालीको विकास गर्ने ।

- कर परीक्षण तथा अनुसन्धानलाई जोखिममा आधारित गराई गुणस्तर अभिबृद्धि गर्नको लागि तालिम तथा क्षमता अभिबृद्धि गर्दै विद्युतीय प्रणालीको उपयोग बढाउदै जाने।
- राजस्व प्रशासनसँग प्रत्यक्ष वा परोक्ष संलग्न विभिन्न निकायहरू जस्तै भन्सार विभाग, राजस्व अनुसन्धान विभाग, सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभाग, उद्योग तथा वाणिज्यसँग सम्बन्धित निकायहरू, कम्पनी रजिष्ट्रारको कार्यालय आदिसँग समन्वय कायम गरी करको दायित्त्वबाट उम्किन नपाउने वातावरणको सिर्जना गर्न विद्युतीय संजालको निर्माण गरी कार्यान्वयन गर्ने।
- कर प्रशानबाट प्रदान गरिने सेवालाई विद्युतीय प्रणालीबाट छिटोछरितो बनाउन कम्प्युटर प्रणालीको क्षमता विस्तार गरी कर सम्बन्धी सबै कार्य विद्युतीय सूचना प्रणालीको माध्यमबाट हुने व्यवस्था मिलाउने ।
- करदातालाई कर सम्बन्धी विषयमा समयसमयमा जानकारी दिन करदाताको इमेल तथा मोवाइलमा कर सम्बन्धी सूचनाहरू सम्प्रेषण गर्ने तथा निजी क्षेत्रको सहयोगमा विद्युतीय सूचना सम्प्रेषण गर्ने कार्यलाई प्रभावकारीरूपमा संचालन गर्ने ।
- कार्यालयमा सेवा लिन आउदा बढी लागत तथा समय लाग्ने भएमा त्यस्ता स्थानमा घुम्ती सेवामार्फत सेवाप्रवाह गरी कर सहभागिता लागतलाई विद्युतीय प्रणालीमा पूर्णरूपमा आबद्ध गर्ने ।
- आयकरको कराधार विस्तार गर्नका लागि मुलुकको विकास नीतिमा टेवा पुऱ्याउने, रोजगारी बढाउने, पिछडिएको क्षेत्रकोऔद्योगिक विकास गर्ने उद्देश्यले e-information center कार्यान्वयनमा ल्याउने ।
- सबै क्षेत्रको सहयोग र समन्वयबाट अनौपचारिक आर्थिक क्रियाकलापहरूलाई करको दायरामा ल्याउनको लागि विद्युतीय विधिको विकासर संजाल निर्माण गर्ने ।
- मुलुक संघीयतामा गइसकेको अवस्थामा संविधानले संघ, प्रदेश र स्थानीय तहका सरकारलाई दिएको कर उठाउने र बाँडफाँडको विषयमा अनिवार्य रूपम विद्युतीय स्वचालित विधि अपनाउने ।
- कर प्रणालीको सुधारको लागि देखिएका समस्याहरूको समाधानको लागि सबै क्षेत्रको सहयोग, सहकार्य र समन्वयबाट राष्ट्रिय परिचय पत्रसँग विद्युतीय विधिमार्फत कर सम्बन्धी सूचना संजाल निर्माण गर्ने ।
- विद्युतीय प्रणालीको उपयोगलाई अझ बढी बढाउदै कोष तथा लेखा नियन्त्रकको कार्यालयको भुक्तानी विधि TSA लगायत अन्य सम्बद्ध निकायहरूसँगको संजाल बिस्तार गर्ने ।
- कारोवारलाई वास्तबिक समयमा थाहा पाउनेगरी Online Billing प्रणालीको विकास गर्ने ।

## ३. डिजिटल अर्थतन्त्र र कराधारको संरक्षण

सूचना प्रविधिको माध्यमबाट वस्तु तथा सेवाको कारोवार गरिने क्रियाकलापलाई प्रविधिको माध्यमबाट गरिने विधिलाई डिजिटल कारोवार भनिन्छ । आर्थिक क्रियाकलाप व्यवसायिक व्यवहार तथा बैंकिङ कारोवारलाई सहजरूपमा आधुनिक विधिबाट गर्न सकिने माध्यम भनेको डिजिटल प्रविधि हो । उत्पादन र उपभोगबीचमा जोड्ने सूचना प्रविधिको प्रयोग नै डिजिटल हो । विश्वमा डिजिटल प्रविधिको चमत्कारिक विकास र प्रयोग बढ्दै गएको छ । भौतिक उपस्थितिबिना डिजिटल प्रविधिबाट गरिने आर्थिक क्रियाकलापहरूलाई कराधारको संरक्षण गरी राज्यलाई राजस्व प्रासीको सुनिश्चितता गर्नुपर्ने भएको छ । डिजिटल प्रविधिले ल्याएको

परिवर्तनको अपार र चमत्कारिक विकास बिस्तारबाट भइरहेको आर्थिक क्रियाकलापलाई करको दायरामा ल्याई राजस्वका स्रोत सुनिश्चित गर्नु आजको आवश्यकता हो । बढ्दै भएको अन्तरदेशिय कारोवार, नयाँ नयाँ प्रविधिको प्रयोगबाट व्यापार गर्ने, क्रस बोर्डर कारोवार गर्ने, वस्तु तथा सेवाको कार्यलाई डिजिटल विधिको माध्यमबाट गरिने भएकोले कराधारको संरक्षण गर्नुपर्ने देखिन्छ । डिजिटल प्रविधिको आधारमा गरिने ई कमर्श, ई बैकिङ लगायतका विषयमा नयाँ नयाँ स्वरूपमा विकास र बिस्तार गरी करको दायरामा ल्याउनुपर्ने चुनौति देखा परेको छ ।

नेपालमा पनि डिजिटल प्रविधिको माध्यमबाट कारोवार गर्ने कार्य तीव्र गतिमा बढ्दै गएको छ । नेपालमा वस्तुको खरिद बिक्री तथा सेवा प्रदान गर्ने कार्य डिजिटल माध्यमबाट गर्ने प्रवृत्ति बढ्दै गईरहेको छ । कोभिड १९ को कारणले गर्दा डिजिटल कारोवार गर्ने प्रवृत्तिमा तीब्ररूपमा विकास हुँदै गएको पाइन्छ । डिजिटल प्रवृत्तिबाट गरिने कारोवारलाई करको दायरामा ल्याई कराधारको संरक्षण गर्नेतर्फकदम चाल्नु पर्ने आन्तरिक राजस्व विभागको महत्त्वपूर्ण जिम्वेवारी देखिन्छ । डिजिटल प्रविधिबाट गरिने कारोवारलाई लेखा राख्ने, तथ्यांक प्राप्ती र प्रशोधन हुने, अभिलेख राख्ने,प्रतिवेदन गर्ने, विश्लेषण र परीक्षण गर्ने कार्य चुनौतिपूर्ण हुँदै गएको छ ।

## ४. विश्वमा डिजिटल कर

हाल संसारको कारोवार हेर्ने हो भने सन् २०१६ सम्ममा १५.५, सन् २०२० मा २२.५ र २०२५ सम्ममा २४.३ प्रतिशत पुग्ने अनुमान गरिएको छ । डिजिटल प्रविधिको प्रयोगबाट संसारमा नयाँ नयाँ परिवर्तन र अवसरहरूको समेत सिर्जना हुँदै गएको छ । वस्तुको लागत, वस्तुको सेवा, गुणस्तर,तथा परिमाणमा समेत बढोत्तरी गर्न सकिने गरी डिजिटल प्रविधिको विकास भएको छ ।

विश्वका कतिपय देशहरूले डिजिटल प्रविधिबाट गरिने कारोवारको कराधारको संरक्षण गरी डिजिटल कर लगाउन सुरु भइसकेको छ ।अन्तराष्ट्रिय डिजिटल व्यापारलाई नियमन गर्नको लागि OCED ले Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) action plan प्रयोगमा ल्याई सकेको छ । देशहरूबीचमा हुने डिजिटल कारोवारको कराधार संरक्षण गर्नको लागि Pillar One र Pillar Two ल्याई कार्यान्वयन गर्ने बाटो खोलीदिएको छ । त्यसैगरी २०२४ सम्ममा डिजिटल कारोवारको विभिन्न प्रावधान प्रयोग गर्ने नीति लिएको छ ।

- भारतले सन्२०१६ देखि equiligation levy को आधारमा कर लगाउन सुरु भइसकेको छ । भारतले गैर बासिन्दाले गरेको डिजिटल विज्ञापनमा ६ प्रतिशतले करको सुरुवात गरेको हो । भारतले सन् २०२० देखि गैर बासिन्दा निकायले वस्तु तथा सेवामा गरेको विद्युतीय कारोवारमा थ्रेस होल्ड तोकी २ प्रतिशतले कर लगाउन सुरु गरेको छ । भारतमा अग्रिम करकट्टीको तरिकाबाट कर संकलन गर्ने विधि अपनाएको छ । भारतमा डिजिटल प्लेटफर्म र अनलाइन प्लेटफर्मको प्रयोगबाट आधारमा कर लिने माध्यम बनाएको छ । अन्तराष्ट्रियरूपमा विशेष गरी गैर बासिन्दा कम्पनी बहुराष्ट्रिय कम्पनी र क्रस बोर्डर र उल्लेखनीय डिजिटल कारोवारको आधारमा कर लगाउन सुरु भएको छ ।
- फ्रान्सले GAFA करको सुरुवात गरिसकेको छ । उक्त करमा विवाद समेत भएकोले पुनर्विचारको चरणमा रहेको छ ।

- कतिपय देशले अग्रिम करकट्टीकोरूपमा डिजिटल सर्भिस करको रूपमा लागु गरिसकेका छन् भने कतिपय देशहरूमा डिजिटल करलाई थ्रेसहोल्ड कायम गरी उल्लेखनीय रकममा मात्र कर लगाउने प्रचलन सुरु गरेका छन् ।
- विकशित देशहरूमा सर्च ईन्जिन, सोसल मिडिया प्लेटफर्म र अनलाइन विज्ञापन र आफ्नो देशको उपभोक्ता तथा प्रयोगको आधारमा कर लगाउन थालनी गरेको देखिन्छ । कतिपय देशहरूले प्रयोगकर्ताको योगदानको आधारमा कर लगाउने व्यवस्था गरेका छन् ।

## ५. नेपालमा डिजिटल कारोवारको अवस्था

नेपालमा कोभिडको संक्रमणपछि डिजिटल कारोवारमा बृद्धि भएको छ । नेपालको पूँजीबजारको शेयर बजार अनलाइन प्रणालीमा चलेको छ । अनलाइन कारोवार गर्नेको सख्या ठूलो भइसकेको छ । अन्तराष्ट्रियरूपमा अनलाइन गर्ने कम्पनीहरूले नेपालमा अनलाइन कारोवार गर्न सुरुगरिसकेका छन् । बैंकिङ क्षेत्रबाट हुने अनलाइन प्रणाली व्यापक हुँदै गएको छ । दैनिक प्रयोग हुने सामानदेखि ठूला सामग्रीसम्म अनलाइन प्रणालीबाट खरिद बिक्री गर्न थालिएको छ । दैनिक खाना र खाजादेखि उपभोग्य अन्य सामानहरू समेत अनलाईन विधिबाट खरिद गर्ने प्रणालीले व्यापकता पाउँदै गएको छ ।

सरकारी कार्यहरूको भुक्तानी अनलाइन विधिबाट गर्ने प्रणाली विकास भइसकेको छ । बिजुली, खानेपानी, टेलिफोन लगायतका सेवाहरूको शुल्क भुक्तानी अनलाइन विधिबाट गर्ने प्रणाली विकास भइसकेको छ । स्कुल कलेजका फिदेखि बिदेशी कलेजका फिसम्म अनलाइन विधिको माध्यमबाट भुक्तानी गर्ने प्रणाली विकास भइसकेको छ । टिकट, ट्राभल,ट्रेकिङलगायतका विभिन्न बुकिङहरू अनलाइनबाट भुक्तानी गरिन्छ । यसरी हरेक ठाउँमा डिजिटल प्रणालीले स्थान लिदै आएको छ । यस विषयलाई मध्यनजर राखी कराधारको संरक्षण गरी राज्यलाई आउनुपर्ने राजस्वको आधार संरक्षण गरी राजस्व संकलन गर्नु एउटा चुनौतिकोरूपमा देखा परेको छ । डिजिटल प्रणालीले ल्याएको चुनौति तथा अवसरलाई विश्लेषण गर्दै कर कानून तथा नीतिहरूमा परिवर्तन गर्दैकरधारको संरक्षण गनुपर्ने देखिन्छ । नेपालमा डिजिटल प्रविधिको प्रयोगबाट Online Business e-Banking e-Commerce जस्ता कारोवारलाई करको दायरामा ल्याउनको लागि नीतिगत, प्रणालीगत, कानूनी व्यवस्थागर्दै कराधारको संरक्षण गर्दै जानुपर्दछ ।

डिजिटल अर्थतन्त्रलाई हाल ३ वर्गमा बाढिएको पाईन्छ ।

१. आर्थिक क्रियाकलाप (Economic Activities)
२. व्यवसायिक कारोवार (Commercial Transaction)
३. व्यवसायिक अन्तरकृया (Professional Interaction)

डिजिटल प्रविधिको प्रयोगबाट आय आर्जन गर्न सकिने गरी विभिन्न विधि प्रयोग भइसकेका छन् । यो Revenue Generation को आधारमा कारोवार गरिन्छ । विभिन्न विधि र प्रणालीको उपयोगबाट Revenue Generation गरिन्छ र त्यसैको आधारमा मात्र यसबाट कर लिने प्रणाली विकास गर्नु पर्दछ । अहिले मुलत Revenue Generation को आधारमा कर लिने प्रणालीको विकास गरिएको छ न कि आम्दानी र खर्चको

आधारमा राजस्व उत्पादनको अवस्थामा करकट्टिको माध्यमबाट कर लिने गरिन्छ । त्यसले यसलाई Digital Service Tax का रूपमा पनि बुझ्न सकिन्छ । हाल Digital विधिबाट निम्न अनुसार Revenue Generation गरिन्छ र त्यसलाई कर लगाउने प्रणालीको विकास जरुरी छ ।

- Advertising based Revenue
- Selling of goods throw digital connection
- Subscription based Revenue
- Selling of data and customized research
- Licensing content and technology
- Hidden fees and loss leaders
- Selling of Service throw digital connection
- Digital content purchases or Rental

## ६. विद्युतिय कारोवारका सिमाहरू

उपरोक्त विधिमा कर लगाउनको लागि केही चुनौतीहरू छन् । हाम्रो क्षमता, सीप, साधनश्रोत आदिको सिमितताले गर्दा पनि अपेक्षित रूपमा तिर्न सक्ने अवस्था छैन । हाम्रो सीमालाई बुँदागत रूपमा निम्न अनुसार लिन सकिन्छ ।

- सिपको कमी
- अन्तराष्ट्रिय कर प्रणाली सम्बन्धी ज्ञानको कमी
- वास्तविक कारोवारको लागि उपयुक्त सूचनाको अभाव
- सीमित साधनश्रोत र पूर्वाधार
- तथ्यांक उपलब्धताको अभाव
- राष्ट्रिय उपयुक्त प्रविधि संजालको अभाव
- प्रविधिमा आधारित कारोवार अनुगमन प्रणालीको कमी
- विभिन्न निकायवीचको समन्वयको अभाव
- सरकारी तथ्यहरू तथा सूचना संजालको अभाव

माथि उल्लेख भएका सीमाहरूलाई मध्यनजर राख्दै आउदा दिनमा कराधारको संरक्षणको लागि निम्न अनुसारको कार्य गर्दै जानुपर्ने देखिन्छ ।

- डिजिटल भुक्तानीलाई व्यवस्थित गर्न उपयुक्त कानूनी प्रबन्ध तथा प्रणालीको विकास गरी कराधारको संरक्षण गर्नुपर्ने देखिन्छ ।
- आयकर ऐन,मू.अ.कर ऐन तथा अन्तःशूल्क ऐनमा डिजिटल कारोवार तथा भुक्तानीलाई व्यवस्थित गर्ने नीति तथा प्रणालीको प्रष्ट व्यवस्था गर्दै जानु पर्दछ ।
- डिजिटल पोर्टलबाट हुने भुक्तानी, सेवा शुल्क के कति लगाउन सकिन्छ कसरी प्राप्त गर्न सकिन्छ सो बारेमा प्रकृयागतरूपमा स्पष्ट गरी कराधारको संरक्षणमा गर्नुपर्ने देखिन्छ ।

- विदेशी अनलाइन पोर्टल तथा प्लेट फर्महरूको भौतिक उपस्थिति नहुने तर कारोवार हुने भएकोले कराधारको संरक्षणको लागि अध्ययन गरी अन्तराष्ट्रिय प्रचलन र व्यवस्था अनुरूप कानूनी व्यवस्था गरी कराधारको संरक्षण गर्नुपर्ने देखिन्छ ।
- डिजिटल कारोवारमा लाग्ने डिजिटल सर्भिस करको दर प्रकृया छिटोभन्दा छिटो कार्यान्वयनमा लैजानुपर्ने देखिन्छ ।
- डिजिटल कारोवारको अनुगमन र नियमन गर्ने डिजिटल प्रणालीको विकास गरी कराधारको संरक्षण गर्नुपर्ने देखिन्छ ।
- डिजिटल प्लेटफर्म,सोसल मिडियाको माध्यमबाट हुने व्यापारलाई नियमन गर्ने प्रणालीको विकास र बिस्तार गरी अन्तराष्ट्रिय प्रचलन र अभ्यासहरूलाई प्रयोगमा ल्याई स्वचालित कर प्राप्तहुने प्रणालीको विकास गर्नुपर्ने देखिन्छ ।
- उदारीकरण र खुला बजार नीतिका कारण अन्तरदेशिय डिजिटल कारोवारलाई व्यवस्थित गरी करका दर भुक्तानी तरिका स्पष्ट गरी कराधारको संरक्षण गर्नुपर्ने देखिन्छ ।
- क्रस बोर्डर कारोवारहरू, टुर प्याकेज, ट्राभलिङ, ईबुकिङ, भुक्तानीलाई व्यबस्थित गरी करको दायरामा ल्याउनु पर्ने देखिन्छ ।
- डिजिटल प्रविधिको वास्तविक बजार मूल्य कायम हुने मूल्यांकन विधि तय गरी भुक्तानीलाई व्यवस्थित गर्नुपर्दछ ।
- अन्तराष्ट्रिय क्षेत्रमा डिजिटल प्लेटफर्मको प्रयोगबाट प्रदान गरिने हुने सर्भिस, विज्ञ सेवा,कन्सल्टेन्सी सेवा,आदिलाई करको दायरामा ल्याई कराधार फराकिलो बनाउनुपर्ने देखिन्छ ।
- विभिन्न सरकारी निकायहरूको बीचमा समन्वय गर्दै नेपाल राष्ट्र बैंक, राजस्व प्रशासन लगायत सरोकार राख्ने निकायहरूको बीचमा प्रभावकारी समन्वय कायम गरी कारोवारलाई व्यवस्थित बनाउदै जानुपर्ने देखिन्छ ।
- डिजिटल सेवा प्रदायकहरूसँगको सहकार्यमा कराधारको संरक्षण र सम्बर्द्धन गर्दै सुदृढ कर प्रणालीको विकास गर्दै जानुपर्ने देखिन्छ ।

अन्त्यमा,

डिजिटल प्रणालीको विकास बिस्तार गर्दै यसको सुरक्षामा पनि त्यतिकै ध्यान दिनु पर्ने जरुरी छ । विद्युतीय माध्यमबाट सुशासनको अवधारणालाई मुर्तरूप दिन यो एक सशक्त माध्यम बन्न सक्दछ । डिजिटल प्रणालीको माध्यमबाट सूचनाहरूको Collection गर्ने, Processing गर्ने, Classifiaction गर्ने, Analysis गर्ने, Reporting गर्ने, Review गर्ने कार्यलाई उपयोग गर्न सकिन्छ । यी उद्देश्य पूरा गर्नको लागि आन्तरिक राजस्व विभागले समयसापेक्ष राजस्व नीतिको तर्जुमा र कार्यान्वयन गर्दै जानु पर्दछ ।रणनीतिक योजनाको कार्यन्वयन एवंवार्षिक कार्ययोजना तथा सुधारका योजनामार्फत यो उद्देश्य पूरा गर्नमा केन्द्रीत हुनु पर्दछ। हाल वढ्दै गएको Digital अर्थतन्त्रलाई दृष्टिगत गरी Digital विधिबाट हुने कारोवारको कराधारको संरक्षण गरी काररोपणको लागि आवश्यक कार्य तत्काल गर्नुपर्ने देखिन्छ। कर प्रशासनबाट गरिने कार्यलाई स्वचालित बनाउन Digital प्रविधिको प्रयोगलाई तिव्र बनाउनु पर्दछ ।करदाता सेवालाई Digital प्रविधिमा रूपान्तरण

बनाउदै लैजानु पर्दछ । कर प्रशासनको कार्यलाई सुशासनको आधारभूत मूल्य र मान्यता अनुरूप पारदर्शि, जवाफदेहि,उत्तरदायी र आमजनताको सहभागितामा संचालन गर्ने अवधारणा अवलम्बन गरी डिजिटल प्रणालीको माध्यमबाट पूरा गर्नुपर्ने देखिन्छ । आधुनिक डिजिटल प्रविधिको प्रयोग गरी करदातालाई सहज, सरल, छिटो छरितो सेवा प्रदान गर्दै कराधारको संरक्षणमा ध्यान दिदै राजस्व प्रशासनमा सुधार गर्नु आजको आवश्यकता रहेको छ ।

## सन्दर्भ सामाग्री


- आयकर ऐन, २०५८ तथा आयकर नियमावली, २०५९, कानून किताव व्यवस्था समिति, काठमाडौं ।
- मूल्य अभिबृद्धि कर ऐन, २०५२ तथा मूल्य अभिबृद्धि कर नियमावली, २०५३
- अन्तशुल्क ऐन, २०५८ तथा अन्तशुल्क नियमावली, २०५९
- आन्तरिक राजस्व विभागको वार्षिक प्रतिवेदन, राजस्व पत्रिका
- कर बुलेटिन, अर्थ बुलेटिन
- विभिन्न लेख तथा पत्र पत्रिका

# बजेट कार्यान्वयनको समीक्षा एवं चुनौतीहरू

नारायण अधिकारी*

## १. बजेटको परिचय

सामान्यतया बजेटलाई आय र व्ययको विवरण भनिएता पनि बजेट गत आर्थिक वर्षको आर्थिक गतिविधिहरूको अभिलेख, चालु आर्थिक वर्षका आर्थिक गतिविधिहरूको चित्रण र आगामी वर्षका गतिविधिहरूको प्रक्षेपित अनुमानको दस्तावेज हो । आवधिक योजनाहरू कार्यान्वयन गर्ने माध्यमको रूपमा यसलाई चित्रण गर्नुको साथै राज्यले अंगीकार गरेका नीति तथा कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्नेतथा राज्यको लोककल्याणकारी भूमिका सुदृढ बनाउने उपकरणको रूपमा समेत यसलाई लिन सकिन्छ।

सरकारले प्रत्येक आर्थिक वर्ष संसद समक्षराजस्व र व्ययको अनुमान पेश गर्छ। कुन कुन क्षेत्रबाट के कति राजस्व प्राप्ति हुन सक्छ त्यसको आंकलन गर्ने र सोही आधारमा कुन कुन क्षेत्रमा कति खर्च गर्ने विषय बजेटमा समावेश भएको हुन्छ।

## २. बजेटका उद्देश्यहरू

आर्थिक वर्ष २०७८/७९ को बजेटका मुख्य उद्देश्यहरू देहायबमोजिम रहेका छन्।

१. विद्यमानबहुआयामिक गरिबी न्यूनीकरण गर्ने।
२. अर्थतन्त्रको पुनरुत्थान गरी उच्च दरको आर्थिक बृद्धि दर हासिल गर्ने।
३. संविधानले परिकल्पना गरे अनुरूप समावेशि र समाजबाद उन्मुख अर्थतन्त्र निर्माण गर्ने।

यी मुख्य उद्देश्यका अतिरिक्त कोरोनाको कहरबाट थलिएको अर्थतन्त्रको उत्थान गर्ने, उत्पादन र उत्पादकत्त्वबृद्धि गरी उच्च आर्थिक बृद्धि हासिल गर्ने, आन्तरिक र बाह्य लगानी प्रवर्धन गर्ने, आर्थिक क्रियाकलापको बिस्तार गर्ने, आयबृद्धि गर्ने, बिदेशबाट फर्किएका र देशमै रहेका बेरोजगार युवाहरूलाई

*पूर्व सहसचिव, नेपाल सरकार।

स्वदेशमै रोजगारीका अवसर सिर्जना गर्ने, गरिबी घटाउने, सबै नेपालीलाई गुणस्तरीयस्वास्थ्य, शिक्षा लगायत सामाजिक सेवा उपलब्ध गराउने उद्देश्यका साथ आ.व. २०७८/७९ को बजेट तर्जुमा गरी कार्यान्वयनमा आएको छ।

## ३. बजेटको संरचना

माथिका उद्देश्यहरू पूर्ति गर्न निम्न बमोजिमको बजेटको संरचना रहेको छ।

**आम्दानीका श्रोतहरू-**

(रू लाखमा)

| | |
|---|---|
| राजस्वबाट | १०,५०,८२,०६ |
| बैदेशिक अनुदानबाट | ५९,९१,९९ |
| बैदेशिक ऋणबाट | २,८३,०८,८७ |
| आन्तरिक ऋणबाट | २,३९,००,०० |
| जम्मा | १६,३२,८२,९२ |

**खर्चका संरचना-**

| | |
|---|---|
| चालु खर्च | १०,६५,२९,३९ |
| पुँजीगत खर्च | ३,७८,०९,७६ |
| वित्तीय व्यवस्था खर्च | १,८९,४३,७६ |
| जम्मा | १६,३२,८२,९१ |

सार्वजनिक खर्चमा चालु खर्च, पुँजीगत खर्च र वित्तीय व्यवस्था खर्च पर्दछन्।

**चालु खर्च-** सालबसाली रूपमा गरिने उपभोग खर्च, कार्य सञ्चालनका लागि आवश्यक खर्च, सरकारी निकायले सार्वजनिक हितका लागि प्रदान गर्ने सेवा तथा त्यस्तो सेवा प्रदान गर्ने निकायलाई दिइने सञ्चालन अनुदान, पुँजीगत अनुदान, ऋणको व्याज भुक्तानी खर्च, आयोजना निर्माण सञ्चालन हुनुपूर्वको व्याज खर्चबाहेक फिर्ता खर्चजस्ता खर्चहरू चालु खर्चअन्तर्गत पर्दछन्।

**पुँजीगत खर्च-** स्थिर सम्पत्तिहरू प्राप्त गर्न भएको खर्च, रणनीतिक महत्त्व वा आपतकालीन समयका लागि व्यवस्था गरिएको मौज्दात, जग्गा खरिद, भवन खरिद, सार्वजनिक उपभोगको सम्पत्तिहरू पुँजीगत कार्यका लागि गरिने अध्ययन, अनुसन्धान तथा प्राविधिक परामर्श सेवा, आयोजना निर्माण चरणमा गरिने व्याज, बीमा, भाडा, भरौट, भन्सार कर आदि खर्च, पुँजीगत खर्चको क्षतिवापत दिइने मुआब्जाजस्ता खर्चहरू पुँजीगत बजेटमा पर्दछन्।

**वित्तीय व्यवस्था खर्च-** आन्तरिक तथा बाह्य ऋण प्राप्ति, शेयर तथा ऋण लगानीको साँवा फिर्ता र शेयर तथा ऋण लगानी, वैदेशिक संस्थामा शेयर तथा ऋण लगानी, ऋणको साँवा भुक्तानी वित्तीय व्यवस्थाअन्तर्गत पर्दछन्।

## ४. बजेटको अर्धवार्षिक कार्यान्वयन अवस्था

चालु आर्थिक वर्षमा १० खरब ५० अरब ८२ करोड राजस्व उठाउने लक्ष्य राखिएकोमा ६ महिनाको अवधि अर्थात पौष मसान्तसम्म जम्मा रू ५ खरब ४२ अरब ५ करोड राजस्व उठेको अवस्था छ, जुन वार्षिक लक्ष्यको ४५.९१ प्रतिशत हुन आउँछ। यसै गरी चालु खर्चतर्फ रू ४ खरब ६ अरब ४९ करोड ८२ लाख, पुंजीगत खर्चतर्फ रू ५० अरब ८० करोड ९८ लाख ,र वित्तीय व्यवस्थातर्फ रु ४९ अरब ४७ करोड ४८ लाख गरि जम्मा रू ५ खरब ६ अरब ७८ करोड २८ लाख खर्च भएको छ। जुन कूल वार्षिक बजेटको ३१.०४ % हुन आउँछ।

तिन आर्थिक वर्षको ६ महिना अवधिको राजस्व तथा खर्चको अवस्थालाई तलको तालिकामा प्रस्तुत गरीएको छ।

**राजस्व तर्फ-**

| आ.व | वार्षिक लक्ष्यको तुलनामा प्रगति प्रतिशत |
|---|---|
| २०७६/०७७ | ३८.९५ |
| २०७७/०७८ | ४१.७३ |
| २०७८/०७९ | ४५.९१ |

**खर्चतर्फ-**

आ.व वार्षिक लक्ष्यको तुलनामा प्रगति प्रतिशत

| आ.व | चालु | पुँजीगत | वित्तीय व्यवस्था |
|---|---|---|---|
| २०७६/०७७ | ३२.३५ | १४.८९ | २२.४४ |
| २०७७/०७८ | ३६.०८ | १४.४० | १३.०६ |
| २०७८/०७९ | ३८.१३ | १३.४४ | २६.१२ |

<u>मुख्य मुख्य मन्त्रालयको पुष मसान्त सम्मको पुँजीगत बजेट खर्चको अवस्था</u>

| सि. नं. | मन्त्रालय | विनियोजन(रू हजारमा) | खर्च (रू हजारमा) | खर्च प्रतिशत |
|---|---|---|---|---|
| १. | भौतिक पूर्वाधार तथा यातायात व्यवस्था | १४६२९३७४३ | २२०२७५६९ | १५.०६ |
| २. | उर्जा, जलश्रोत तथा सिंचाई | ३७९३७९०० | ५९११५३० | १५.५८ |
| ३. | शहरी विकास | २८९००५०० | ५०६७९४१ | १७.५३ |
| ४. | खानेपानी | २२९४२३०० | २७६२६७५ | १२.०४ |
| ५. | संघीयमामीला तथा सामान्य प्रशासन | १२४५६२०० | १२८३९८७ | १०.३१ |
| ६. | स्वास्थ्य तथा जनसंख्या | १४७१८२०० | २२७९१६० | १५.४९ |
| ७. | गृह | ९२६७९८१ | २९८०४८९ | ३२.१६ |
| ८. | रक्षा | ७५५५००५ | १०५४२७५ | १३.९५ |

| | | | |
|---|---|---|---|
| ९. अर्थ | ४२६१८३८४ | ३१६०४४ | ०.७४ |
| १०. उद्योग, वाणिज्य तथा आपूर्ति | ५६४६५०० | ६००९८२ | १०.६४ |
| ११. संस्कृति, पर्यटन तथा नागरिक उड्डयन | २२४६१०० | २७३३८४ | १२.१७ |
| १२. वन तथा वातावरण | ४३०५८०० | ३७३४६१ | ८.६७ |
| १३. संचार तथा सूचना प्रविधि | १९६३६०० | १९२५७१ | ९.८१ |
| १४. कृषि तथा पशुपन्छि | ३६८४९०३ | ३३९८५८ | ९.२२ |
| १५. परराष्ट्र | १४७५५२८ | ७७०५२ | ५.२२ |
| १६. भूमि व्यवस्था तथा गरिबी निवारण | १४८७९०५ | २८६४४४ | १९.२५ |

माथिको तथ्यांकले राजस्व असूलीको गति सन्तोषजनक रहेको छ र वार्षिक लक्ष्य पूरा हुने विषयमा ढुक्क हुन सकिन्छ। खर्चको सम्बन्धमा चालु खर्च प्रत्येक आर्थिक वर्ष क्रमशः बृद्धि हुँदै गएको छ भने पुँजीगत खर्च क्रमशः घट्दो क्रममा छ।त्यस्तै वित्तीयव्यवस्था अन्तर्गतको खर्च भने गत आर्थिक वर्ष कम रहेता पनि यस वर्षको अनुपात सन्तोषजनक नै रहेको छ।चालु खर्च विशेषत कर्मचारीको तलब भत्ता, सामाजिक सुरक्षा लगायत अन्य प्रशासनिक क्षेत्रमा ठूलो हिस्सा खर्च हुने भएकाले लक्ष्य अनुसार खर्च हुने कुरामा कुनै सन्देह रहँदैन। पुँजीगत खर्चको प्रवृत्ति र यसका सङ्केतलाई हेर्दा यस अवधिमा १३ प्रतिशत मात्र खर्च हुनु अवश्य पनि राम्रो परिणाम होइन। पुँजीगत खर्च आर्थिक वर्षको अन्त्यतिर बढी खर्च हुने गरेको पाइन्छ । विगत केही वर्षको पुँजीगत खर्चको प्रवृत्तिलाई हेर्दा पुँजीगत खर्च वार्षिक सरदर ७२ प्रतिशत भएको देखिन्छ । बढी खर्च भएको वर्षमा लगभग ८० प्रतिशत र कम भएको वर्षमा लगभग ६० प्रतिशत खर्च भएको देखिन्छ । यसले पुँजीगत खर्च गर्न सक्ने क्षमतामा वृद्धि गर्नुपर्ने अवस्थाको सङ्केत गर्दछ । मोटामोटी रूपमा हेर्दा २०६२।०६३ को राजनैतिक परिवर्तन पछिका सरकारहरूले ल्याएका कुनै पनि बजेटका पुँजीगत खर्चका प्रगति लक्ष्यअनुरूप हुन सकेको छैन। बिगत लामो समयदेखि मुलुकले भोग्दै आएको यो समस्या देश विकासका लागि व्यवधान खडा गर्ने गम्भीर चुनौतिकै रूपमा देखापर्नुका साथै अर्थतन्त्रमा बहुआयामिक नकारात्मक असरहरू देखिन थालेका छन्।

जहाँसम्म पुँजीगत खर्चको विषय छ, यसले अर्थतन्त्रलाई चलायमान गर्न ठूलो भूमिका खेल्ने भएकाले यस किसिमको खर्चको विषयमा सबैको चासो रहनु स्वभाविकै हो। यस लेखमा पनि पुँजीगत खर्चलाई लक्षित गरिएको छ।

## ५. पुँजीगत खर्चले पार्ने प्रभाव

बजेटको सफल कार्यान्वयन जनअपेक्षाको सम्बोधन गर्ने एउटा महत्त्वपूर्ण संयन्त्र हो । बजेटको सफल कार्यान्वयनको मापनको कसी सार्वजनिक खर्च गर्नसक्ने क्षमतामा वृद्धि हो । पुँजीगत खर्चले थप पुँजी निर्माण गरी आर्थिक विकासमा सहयोग पुयाउँदछ-। यसले अर्थतन्त्रलाई गति दिन्छ। लगानी बढाउँछ। सरकारले एक खरब रूपियाँ खर्च गर्दा अर्थतन्त्रमा त्यसको चार गुणा बढी प्रभाव बिस्तार हुन्छ। लगानी प्रभाव बिस्तार भए संगै उत्पादन बढाउँछ। अर्थतन्त्र क्रियाशील भई रोजगारी सिर्जना हुन्छ। रोजगारीले आम्दानीमा बृद्धि गरी अर्थतन्त्रमा वास्तविक मागको सिर्जना गर्छ।देशमा आर्थिक बृद्धिलाई गति दिने आधारभूत खम्बाको रूपमा रहेको पुँजीगत खर्चको मात्रा न्यून रहदा खम्बा नै कमजोर बन्ने स्थिति रहन्छ। अर्थतन्त्रलाई गतिशिलबनाउने,भौतिक निर्माणलाई आधार प्रदान गर्ने तथा सामाजिक आर्थिक रूपान्तरणको

मार्गप्रशस्त हुने पनि पुँजीगत खर्चबाटै हो। हाम्रोजस्तो विकासोन्मुख मुलुकको चौतर्फि विकासको लागि तिब्रतर रूपमा पुँजीगत खर्च गर्नुपर्ने टड्कारो आवश्यकता पनि रहेको छ। पुँजीगत खर्च एवं लगानी कम हुँदा आर्थिक बृद्धि कम हुनुको साथै गरिबी न्युनीकरण, रोजगारी सिर्जना लगायतमा प्रत्यक्ष असर पुग्छ। चालु खर्च मात्रै बढ्दै जाने र पुँजीगत खर्च घट्दै जाने अवस्थाले आर्थिक असन्तुलन उच्च दरमा बढ्दै जाने अवस्था रहन्छ। राजनीतिक दलका नेताहरूले चुनावको समयमा जनताहरू समक्ष गरेका प्रतिबद्धताहरूलाई मूर्त रूप दिने माध्यम नै पुँजीगत बजेट हो। सडक, पुल, सिचाई, खानेपानी, स्वास्थ्य, जस्ता विषयहरूलाई पुँजीगत बजेटले नै समेट्छ। जब पुँजीगत बजेटनै खर्च हुन सक्दैन भने जनअपेक्षा समेत पूरा हुन पाउँदैन, रोजगारी सिर्जना हुन सक्दैन,आर्थिक विकासको दर बृद्धि हुन सक्दैन। यसले गर्दा जनप्रतिनिधिप्रति जनताको विश्वास घट्दै जान्छ।

## ६. बजेट कार्यान्वयनको क्षमता वृद्धि गर्न सरकारले गरेका प्रयासहरू

बिगतमा समयमै अख्तियारी तथा कार्यक्रम कार्यालयमा नपुगेकोले खर्च गर्न नसकिएको, सार्वजनिक खरिद ऐन तथा नियमावलीमा भएका प्राबधानले गर्दा पुँजीगत बजेट खर्च गर्न नसकिएको जस्ता समस्या बारम्बार आईरहेकोले सरकारले अर्ली बजेटको अवधारणा बमोजिम बजेटको कार्यान्वयनका लागि पर्याप्त पूर्वतयारी गर्न सकियोस् भनिसंघीय सरकारले प्रत्येक वर्ष ज्येष्ठ १५ गते, प्रदेश सरकारले आषाढ १ गते र स्थानीय सरकारले आषाढ १० गते बजेट ल्याउने गरी संवैधानिक एवं कानूनी व्यवस्था गरेकोछ। सार्वजनिक खरिद नियमावलीमा समेत निर्माण व्यावसायी, विकास प्रशासक, सार्वजनिक निकायको भावनालाई दृष्टिगत गरी १० औं पटक संसोधनसमेत गरी कार्यान्वयनमा ल्याईएको छ। यसैगरी समयमै बजेट तथा कार्यक्रम कार्यान्वयन होस् भन्ने अभिप्रायले आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन २०७६ ले विभागीय प्रमुख वा जिम्मेवार व्यक्तिले सचिवसँग र कार्यालय प्रमुख वा जिम्मेवार व्यक्तिले विभागीय प्रमुखसँग आवश्यक प्रतिफल सूचकसहित कार्य संपादन करार गर्नुपर्ने व्यवस्थासमेत गरेको छ। साथै आफ्नो कार्यालय तथा मातहतको कार्यालयको लागि स्वीकृत बजेट लक्ष्यअनुरूप खर्च नभएमा त्यसको जिम्मेवारी लेखा उत्तरदायी अधिकृतको हुनेछ भन्ने व्यवस्थासमेत गरेको छ। खर्च प्रभावकारी बनाउनको निम्ति विनियोजन ऐनमा समावेश भएको कुनै रकम र सो रकमबाट संचालन हुने कार्यक्रम दोश्रो चौमासिकसम्म खर्च नभएको वा बाँकि अवधिमा खर्च हुन नसक्ने भएमा लेखा उत्तरदायी अधिकृतले त्यस्तो रकम चैत्र १५ गतेभित्र अर्थ मन्त्रालयमा समर्पण गर्नुपर्ने बाध्यकारी व्यवस्था समेत उक्त ऐनले गरेको छ ।यसरी समर्पण भएको रकम अर्थ मन्त्रालयले अन्य स्वीकृत योजना तथा कार्यक्रममा रकमान्तर गर्न सकिने व्यवस्था गरिएको छ। राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाहरूको कार्यान्वयन समिक्षा तथा अनुगमनको कार्य प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालयबाट गर्ने व्यवस्था मिलाइएको छ। बजेट कार्यान्वयनलाई प्रभावकारी बनाउन प्रत्येक चौमासिक अवधिमा संबन्धित मन्त्रीको अध्यक्षतामा मन्त्रालयस्तरीय विकास समस्या समाधान समितिको बैठक र प्रधानमन्त्रीको अध्यक्षतामा राष्ट्रिय विकास समस्या समाधान समितिको बैठक बसी बजेट खर्च कम हुनुका कारण र समाधानका उपायहरूको बारेमा छलफल गरी आवश्यक मार्गदर्शन समेत दिने गरेको छ।

## ७. पुँजीगत बजेट खर्च हुन नसक्नाका कारण

योजनाहरूमा बजेट विनियोजन हुँदा राजनीतिक प्रभाव हावी हुनु पुँजीगत खर्च कम हुनुको मुख्य कारण हो। जुन आयोजनाको वातावरणीय प्रभाव मूल्याङ्कन भएको हुँदैन, जग्गा प्राप्तीको कार्य भएकै हुँदैन, विस्तृत सर्वेक्षण नै भएको हुँदैन त्यस्ता आयोजनाहरूमा बजेट विनियोजन गर्न लगाई आफ्ना क्षेत्रका जनताको सहानुभूति लिने परम्पराले गर्दा बजेट कार्यान्वयनमा समस्या परेको कुरा छर्लङ्ग छ। यसैगरी सार्वजनिक खरिद ऐन तथा नियमावली बमोजिम टेण्डर आह्वान गरी ठेक्का संझौता गर्ने अवस्थासम्म लाग्ने समय पनि बढी नै रहनु पुँजीगत खर्च कम हुनुको कारणको रूपमा लिन सकिन्छ। सार्वजनिक निकायहरूले खरिद योजना तयार गरी सोअनुरूप खर्च नगर्ने प्रवृत्तिले पनि पुँजीगत खर्चलाई प्रभाव पारेको हुन्छ। अर्थ मन्त्रालयले आर्थिक वर्ष सुरू हुनासाथ मन्त्रालयहरूलाई जारीगर्ने मार्गदर्शनमा पनि ठेक्का आह्वान गर्ने, संझौता गर्ने, तथा कार्यान्वयन गर्ने अवधि, एवं रकमान्तरको प्रकृयासमेतको समय किटान गरी मार्गदर्शन जारी गरेता पनि यसको सही रूपमा कार्यान्वयन हुने गरेको छैन। आर्थिक वर्ष अवधिमा खर्च नहुने रकम अर्थ मन्त्रालयलाई समर्पण नगरी त्यतिकै राख्ने प्रवृत्ति रहेको छ। यसले गर्दा खर्च हुन सक्ने योजनामा रकमको अभाव खट्किरहन्छ भने खर्च हुन नसक्ने योजनाहरूमा रकम फ्रिज भएर जान्छ। बजेट खर्च गर्ने सन्दर्भमा विभिन्न निकायबीच समन्वयको जरूरी छ तर बिडम्बना अन्तर निकायबीच समन्वयको अभाबले गर्दा सडक विभागले बाटो पीच गर्दै जान्छ भने खानेपानी तथा ढल निकास विभागले पीच भएको बाटो खन्दै ढल हाल्न सुरु गर्छ। विकास निर्माण कार्यको अनुगमनको पाटो एकदम नै कमजोर रहेको छ यसले गर्दा आयोजना कार्यान्वयनमा के कस्तो समस्या आएको छ भन्ने विषयको जानकारी तालुक निकायलाई हुन सक्दैन भने अर्को तर्फ समय समयमा अनुगमन हुने परीपाटी भएमा आयोजना कार्यान्वयन गर्ने निकायलाई समेत प्रेसर पर्न गई कार्य प्रगति पुऱ्याउनमद्धत पुग्न जान्छ। यसैगरि आयोजना कार्यान्वयनमा महत्त्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गर्ने जनशक्तिको यथेष्ठ मात्रामा पूर्ति हुन नसक्नु पनि पुँजीगत खर्च कम हुनुको मुख्य कारणको रूपमा लिन सकिन्छ। केही निर्माण व्यावसायीहरूले टेक्का संझौता गर्ने र मोबिलाईजेशन पेश्की लिई सो रकम संझौता भएको ठेक्कामा नगरी जग्गा प्लटिङ गर्ने क्षेत्रमा प्रयोग गर्ने प्रवृत्तिले पनि बजेट खर्च कम हुनेमा महत्त्वपूर्ण भूमिका खेलेको हुन्छ। सार्वजनिक खरिद ऐन तथा नियमावलीमा भएको व्यवस्था अनुसार सबैभन्दा न्यून अंक कबोल गर्ने प्रस्तावदाताको ठेक्का स्वीकृत गर्नुपर्ने प्राबधानले गर्दा स्वीकृत लागत अनुमान भन्दा ७०% सम्म कम कबोल गर्ने प्रस्तावदाताको ठेक्का अंक स्वीकृत गर्नुपर्ने बाध्यता छ। यसले गर्दा त्यस्ता निर्माण व्यावसायीले ठेक्का संझौता गरेता पनि बीचैमा ठेक्का छाड्ने प्रवृति पनि रहेको छ। बन्द, हडताल, आयोजना क्षेत्रका बासिन्दाहरूले पुऱ्याउने व्यवधान पनि कारक तत्त्वको रूपमा रहेका छन्। यसै गरी नेपालको बजेटको ईतिहासमा पहिलो पटक बजेट होलिडे करीव १० दिनसम्म कायम रहनु पनि बजेट कार्यान्वयनको चुनौतिको रूपमा रहेको छ। आ.व. २०७६/०७७ को चैत्र महिनादेखि नेपालमा प्रवेश गरेको कोरोना संक्रमणको महामारी अझै पनि विद्यमान रहेकोले बजेट कार्यान्वयनमा समस्या पुग्न गएको यथार्थतालाई नकार्न सकिदैन।

## ८. पुँजीगत खर्च प्रभावकारी बनाउन चालिनुपर्ने कदमहरू

नेपाल सरकारले पुँजीगत खर्चको प्रभावकारी व्यवस्थापनका लागि नीतिगत, संस्थागत,कार्यविधिगत र व्यवस्थापकीय रूपमा विभिन्न प्रयास गर्दै आएको भए पनि खर्चको गतिभने बढ्न सकेको छैन। विगत लामै कालखण्डदेखि सरकारले विनियोजन गरेबमोजिमको पुँजीगत खर्च नहुने रोगबाट मुलुक ग्रसित हुँदै आएको छ। तर, सतही छलफल समीक्षाबाहेक न्यून पूँजिगत खर्चका ठोस कारण पहिचान गर्न एवं सुधारका प्रयासले सार्थकता प्राप्त गर्नसकेको देखिदैन। बजेट कार्यान्वयनलाई प्रभावकारी बनाउन प्रत्येक चौमासिक अवधिमा संबन्धित मन्त्रीको अध्यक्षतामा मन्त्रालयस्तरीय विकास समस्या समाधान समितिको बैठक र प्रधानमन्त्रीको अध्यक्षतामा राष्ट्रिय विकास समस्या समाधान समितिको बैठक बसी बजेट खर्च कम हुनुका कारण र समाधानका उपायहरूको बारेमा समेत छलफल हुने गर्छ तर पनि खर्चमा ठोस सुधार हुन सकेको अवस्था छैन। पुँजीगत खर्च प्रभावकारी बनाउन निम्न उपाय अवलम्बन गर्न सकेमा यसले सार्थकता पाउने कुरामा बिश्वस्त हुन सकिन्छ।

बजेटको प्रभावकारी कार्यान्वयनको लागि बजेट तर्जुमाकै अवस्थामा विशेष ध्यान दिनु जरूरी छ। बजेटलाई राजनीतिक प्रभावमा कनिका छरे जस्तो नगरी खर्च हुन सक्ने योजनामा मात्र बजेट विनियोजन गर्ने र पूर्व तयारी नभएका आयोजनामा बजेट विनियोजन गर्ने प्रणालीलाई निरूत्साहित गर्ने, खर्च हुन सक्ने योजनामा रकम तथा जनशक्तिको अभाव हुन नदिने, ठेक्कापट्टा समयमै लगाउने, खर्च गर्ने निकायमा रहेका प्रमुखलाई जिम्मेवार बनाई पुरस्कार तथा दण्ड सजायको व्यवस्था गर्ने, सरकारको मातहतमा रहेका विभिन्न विभाग र निकाय जस्तो सडक विभाग, ढल विभाग, विद्युत प्राधिकरण, टेलिकम, पुरातत्त्व विभाग आदिका बीचमा आगामी वर्षको बजेट सुरु हुनु अगाडि नै समन्वय गर्ने वातावरणको सिर्जना गर्ने, बजेट खर्च गर्न नसक्ने निकायले समयमै अर्थ मन्त्रालयमा बजेट समर्पण गर्ने, आयोजना बैंकमा प्रविष्टि भएका योजनालाई मात्र बजेट विनियोजन गर्ने र अनुगमन तथा मूल्यांकनको कार्यलाई प्रभावकारी बनाउने साथै आयोजना क्षेत्रका बासिन्दाहरूलाई आयोजनाप्रतिको अपनत्त्व कायम गर्ने वातावरण बनाउने जस्ता कार्यलाई प्राथमिकतामा राखी कार्यान्वयन गर्न सकेमा बजेट सहज ढंगले कार्यान्वयन हुन सक्ने र आर्थिक कृयाकलापमा बिस्तार भई लक्षित आर्थिक बृद्धि प्राप्त हुन गई रोजगारीका अवसर सिर्जना हुन सक्छ। यसैगरी बजेट, नीति कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्ने कतिपय अख्तियारी ढीलो गरी प्रदेश सरकारमा हस्तान्तरण हुँदा प्रदेश सरकारको चालु आर्थिक वर्षको बजेट समयमै खर्च हुनेमा चुनौति थपिएको छ। बजेट निर्माण गर्नेदेखि खर्च गर्ने कर्मचारी र जनप्रतिनिधि सबैलाई वित्तीय अनुशासन सम्बन्धी अभिमुखिकरण कार्यक्रममा सहभागी गराउनु पर्छ। टेण्डर प्रक्रियामा जाँदा नै विशेष अध्ययन गरेर मात्र जानु पर्छ। यदि टेण्डरमा जानु अघि वस्तुनिष्ठ विश्लेषण गर्न सकिएन भने संझौता व्यवस्थापन प्रभावकारी नहुने, विभिन्न कारणले ठेकेदारले बीचैमा काम छोड्ने अवस्थाको सिर्जना हुन्छ। यसो गर्दा परियोजनाको लागत तथा समय दुबै बढ्ने अबस्था रहन्छ र सरकारलाई दोहोरो मार पर्छ। एकातिर खर्च बढ्छ भने अर्को तिर काम ढिलो सम्पन्न हुँदा परियोजनाबाट प्रतिफल पनि ढिलै आउन थाल्छ । तसर्थ ठेक्का

प्रकृयालाई जति चुस्त बनाउन सकियो त्यति नै बजेट कार्यान्वयन गर्न सजिलो पर्छ। बजेट कार्यान्वयन गर्ने अर्को पाटो भनेको राजस्वको संकलन हो। सही ढंगबाट राजस्व संकलन हुन नसकेको अवस्थामा वितरणमुखि कार्यक्रम ल्याउनु हुँदैन वा खर्च गर्न नसकिने क्षेत्रमा बजेट छुट्याउनु नै हुँदैन। बजेटमा खर्चले धान्न नसक्ने छरपष्ट कार्यक्रम ल्याउँदा कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्न श्रोतको संकलनकसरि गर्ने भन्ने पनि आफैमा चुनौतिपूर्ण हुन्छ र बजेट कार्यान्वयनमा समस्या हुन्छ। बजेटमा कार्यक्रम व्यक्तिको नाममा होइन, लक्षित वर्गको नाममा आउनु पर्छ।

## ९. उपसंहार

कोरोनाको कहरबाट थलिएको अर्थतन्त्रको उत्थान गर्ने, उत्पादन र उत्पादकत्त्वबृद्धि गरी उच्च आर्थिक बृद्धि हासिल गर्ने, आन्तरिक र बाह्य लगानी प्रवर्धन गर्ने, आर्थिक क्रियाकलापको बिस्तार गर्ने, आय बृद्धि गर्ने, विदेशबाट फर्किएका र देशमै रहेका बेरोजगार युवाहरूलाई स्वदेशमै रोजगारीका अवसर सिर्जना गर्ने, गरिबी घटाउने, सबै नेपालीलाई गुणस्तरीय स्वास्थ्य, शिक्षालगायत सामाजिक सेवा उपलब्ध गराउने उद्देश्यका साथ ल्याइएको आ.व. ०७८/७९ को बजेट कार्यान्वयनको अर्ध वार्षिक प्रगति हेर्दा निराशाजनक रहेको छ।७% आर्थिक बृद्धि गर्ने लक्ष्यका साथ ल्याइएको यो बजेट हालको कार्यान्वयनको गति हेर्दा लक्ष्य पूरा हुनेमा आशावादी हुन सकिदैन । विश्व बैंकको प्रक्षेपण अनुसार ३.९% मात्र आर्थिक बृद्धि हुने देखाएको छ। कोरोना महामारीको कारण पनि बजेट खर्च हुन नसकेको यथार्थ हो। तथापि विकास खर्च बृद्धि हुने कार्य मूलतः सरकारी कार्यशैलीमा निर्भर रहने भएकाले देश विकासका लागि सरकारी कार्य सञ्चालन प्रणालिमा पनि व्यापक सुधारको आवश्यक छ। आयोजना कार्यान्वयनको प्रगतिलाई आयोजना प्रमुख र कर्मचारीको कार्य सम्पादन मूल्यांकनसँग आबद्ध गर्ने, कर्मचारीहरूलाई ईमान्दारीका साथ दायित्त्व बोध गर्न उत्प्रेरित गर्ने एवं दण्ड र पुरस्कारको शैली अवलम्बन गर्न पनि उत्तिकै आबश्यक छ। निर्माण व्यवसायिहरू पनि पुँजीगत खर्चका महत्त्वपूर्ण अवयव हुन्। कार्यक्रम वा आयोजना जतिसुकै राम्रा भए पनि व्यवसायीहरूको सहयोग र सहकार्यबिना खर्चको प्रगति हासिल गर्न सकिदैन। अतः व्यवसायीहरूको क्षमता अभिबृद्धि र निर्माणको गुणस्तर सुधार पनि उत्तिकै आवश्यक छ। राष्ट्रिय गौरवका र ठूला आयोजनाहरूको निर्माणमा बहुवर्षिय ठेक्का व्यवस्थापन प्रणालीको अवलम्बन, समयसारिणी सहितको आयोजना कार्यान्वयन योजना र सोअनुरूपको नतिजामुखि अनुगमन र मूल्यांकन, राजनीतिक स्थिरता र शान्तिसुरक्षाको प्रत्याभुतिजस्ता कार्यहरू पनि सुधारको सूचीमा पर्न आवश्यक छ। राष्ट्रिय महत्त्वका ठूला एवं जटिल खरिद सम्झौता र कार्यान्वयनमा सार्वजनिक निकायका उच्च तहका पदाधिकारीहरूको सहभागिता र जिम्मेवारी तोकिन आबश्यक छ। खरिद सम्बन्धी दक्ष जनशक्तिको उपलब्धताको लागि छुट्टै सार्वजनिक खरिद समूह गठन गरि विशेषज्ञ सेवा लिन पनि जरूरी भइसकेको छ। आयोजनाको पूर्व तयारी राम्रोसँग हुनु पनि आधाजति काम भएको बराबर नै मानिने सन्दर्भमा परियोजना प्रस्ताव तयार नभएका,जग्गा प्राप्ति, मुआब्जा, सिमांकन जस्ता आयोजना कार्यान्वयनका पूर्वशर्त पूरा

नभएका आयोजनामा रकम विनियोजन नगर्ने नीति अवलम्वन गर्नुको साथै बजेट कार्यान्वयनमा राजनीतिक प्रतिबद्धताको पनि उत्तिकै खाँचो छ।

**सन्दर्भ सामाग्री**


- आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन,२०७६
- आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व नियमावली,२०७७
- सार्वजनिक खरिद ऐन,२०६३
- सार्वजनिक खरिद नियमावली,२०६४
- महालेखा नियन्त्रकको कार्यालयको वेभसाईट
- अर्थ सम्बन्धि अध्यादेशहरूलाई प्रतिस्थापन गर्ने विधेयकका सम्बन्धमा मा. अर्थमन्त्रीज्यूबाट संघीय संसदमा प्रस्तुत बक्तव्य, २०७८/०७९
- अनलानखवर तथा गोरखापत्रमा विभिन्न मितिमा प्रकाशित लेखहरू

# द्वन्द्व, शान्ति र विकासबीच अन्तरसम्बन्धः एक चर्चा

गम्भीर बहादुर हाडा*


## सारांश (Abstract)

द्वन्द्व व्यवस्थापन भन्नाले द्वन्द्वले व्यक्तिहरू वा समाजमा नकरात्मक प्रभाव पार्ने अवस्था आउन लाग्यो भने त्यस्तो द्वन्द्वलाई थप नकारात्मकतातिर जान नदिई, उचित प्रक्रियाको माध्यमबाट सकरात्मक बाटोमा डोऱ्याउने रणनीति, सिद्धान्त र गतिविधिको समग्र व्यवस्थापन हो । त्यसैले द्वन्द्व व्यवस्थापन भनेको द्वन्द्व समाधान होइन तर समाधानमा पुऱ्याउने दिशातर्फ डोऱ्याउने विधि हो । यो प्रक्रियामा सूचना र प्रविधिको प्रयोगको भूमिका अत्यन्तै महत्त्वपूर्ण हुन्छ । द्वन्द्वरत देशमा विभिन्न समयमा भएका द्वन्द्व व्यवस्थापनको सिकाइको निचोड के हो भने सञ्चार सिपले द्वन्द्वरत पक्षलाई सकारात्मक सोच बनाउन , सञ्चारको विषयवस्तुले समस्याको गहिराई बुझाउन र सञ्चारको शैलीले द्वन्द्वरत पक्षबीच सम्बन्ध सुधार्न अत्यन्त महत्वपूर्ण भूमिका खेलेको हुन्छ । तर सूचना र सञ्चार प्रविधिको गलतप्रयोगले द्वन्द्वलाई थप जटिल बनाउँछ र बनाएको पनि छ । सूचना प्रविधिको सहि प्रयोगले द्वन्द्वरत पक्षबीच वार्तामा तथ्य निरूपण गर्न, विकल्प खोज्न, अडान प्रष्ट पार्न, सामुहिक विश्लेषणको आधारमा निर्णय लिन सहयोग पुग्दछ ।

सामान्य अर्थमा शान्तिको अवस्था निर्माण गर्नु नै शान्ति निर्माण हो । विस्तृत रूपमा द्वन्द्वको अवस्थाबाट पार गरी शान्तिको अवस्था प्राप्ति गर्ने दिशातर्फ उन्मुख प्रक्रिया नै शान्ति निर्माण हो । अर्को शब्दमा शान्ति कायम राख्न गरिने प्रयत्न पनि यसको एक रूप हो । विकासको चरणमा शान्ति एक अनिवार्य सर्त हो । त्यसैले विकास र शान्ति निर्माणलाई एकै साथ लैजानु विकासको एक कला हो । वर्तमानबाट सुरु भई भविष्यसम्म चलिरहने प्रक्रियाबाट आर्थिक वृद्धिदर गरी मुलुकमा उपलब्ध जैविक तथा प्राकृतिक स्रोत र साधनमा हानी, नोक्सानी हुन र त्यसलाई कमि हुन नदिने, त्यसबाट अधिकतम लाभ आर्जन गर्ने उद्देश्यको विकासले शान्ति निर्माणमा अत्यन्त ठुलो भूमिका खेल्न सक्दछ । त्यस्ता स्रोत र साधनहरूको परिचालन एवं व्यवस्थापन गर्न र लक्ष्यमा अघि बढ्न शान्ति निर्माण प्रक्रियालाई पनि सँगसँगै अघि बढाउन सकिन्छ ।


---

*सह– प्राध्यापक, अर्थशास्त्र, भक्तपुर बहुमुखी क्याम्पस

शान्ति र विकास एकै सिक्काका दुईपाटा हुन । जहाँ शान्ति हुन्छ विकासको दिगोपना त्यही हुन्छ । जहाँ समतामुलक विकास हुन्छ शान्तिको स्थायित्त्व त्यही हुन्छ । शान्ति र विकासको सम्बन्धबारे यहाँ बुँदागत रूपमा प्रस्तुत गरिएको छः

- शान्तिले सरकार, नागरिक समाज, दातृनिकायदेखि अन्तर्राष्ट्रिय संगठनहरूमा समेत आत्मविश्वास (Confidence) को विकास गर्छ ।
- द्वन्द्वका चालकबाहकहरू न्यूनिकरण गरी विकासको दिशामा डोऱ्याउँछ ।

Post-Conflict समाजमा शान्ति निर्माण (Peace Building) महत्त्वपूर्ण कुरा हो । द्वन्द्वपश्चात् पुनर्निर्माणका (Reconstruction) सन्दर्भमा लडाकु र हतियारको व्यवस्थापन, सत्य निरुपण तथा मेलमिलाप आयोग गठन, शान्ति पुनस्र्थापनमुखी बजेट व्यवस्थापन, पुर्नस्थापना र समायोजनका लागि विश्वासको वातावरण, भौतिक संरचनाको पुर्ननिर्माण राज्यको पुर्नसंरचना, राज्यका निकायहरूको क्षमता अभिबृद्धि, कानूनी शासनको प्रत्याभूति जस्ता कार्यहरू हुनुपर्छ । द्वन्द्व अन्त्य गर्ने सम्झौता गर्दैमा शान्ति निर्माण भई हाल्ने होइन । यसका भौतिक र आर्थिक पुनर्निर्माण, नयाँ सरकारलाई सत्ता हस्तान्तरण, सहमति र सहकार्यका आधारमा सङ्क्रमणकालको व्यवस्थापनजस्ता कुराहरू हुनुपर्छ । विस्थापितहरू पूर्ववर्ती अवस्थामा फर्कने (Right to return) बसोबासको प्रबन्ध (Resettle) र पुनर्निर्माण (Rebuilt) महत्त्वपूर्ण पक्ष हुन् ।

## परिचय (Introduction)

द्वन्द्वको शाब्दीक अर्थ झगडा, मनमुटाव, मनोमालिन्य हो । कुनै विषय वा प्रसङ्गमा रहने फरक मतलाई कार्यस्थलमा विभिन्न रूपमा प्रस्तुत गर्ने नै द्वन्द्व हो । द्वन्द्व विशेषतः स्रोत र साधनको अपर्यप्तता वा तिनको अविवेकी वितरण, अधिकारको अस्पष्टता, सरोकारवाला व्यक्ति वा समूहको व्यक्तिगत वा सामूहिक दवावको स्थितिमा सृजना हुन्छ । अभाव, कुण्ठा, इर्ष्या जस्ता नकारात्मक अवस्थामा मूलरूपमा द्वन्द्वको सृजना हुने भए तापनि द्वन्द्व परिवर्तित संस्कार, मान्यता र विचारको उपज पनि हो । संगठनात्मक विकासको दृष्टिकोणले द्वन्द्व सृजनात्मक शक्ति हो । द्वन्द्व मूल्य र लक्ष्यबीचको वस्तुपरक असंगतताको स्थिति हो र अरुको लक्ष्य प्राप्तिमा जानाजान हस्तक्षेप गर्ने आचरण हो । तसर्थ द्वन्द्व संगठनको हकमा मात्र नभई समाजको लागि अवसम्भावी रोग हो । तथापि यस्तो रोग सकारात्मक परिस्थितिको निर्माणतर्फ केन्द्रीत हुनु पर्दछ । परिवर्तित मूल्य, मान्यता, विचार, संस्कार र पद्धतिको परिदृश्यमा व्यक्तिगत, सामूहिक तथा सांगठनिक आधिपत्य, वर्चस्व वा प्रभाव राख्ने क्रममा देखिने प्रतिद्वन्दीता नै द्वन्द्व हो । संगठन वा समाजमा मानवीय विशेषता अनुसार नै अरुको अगाडि तुलनात्मक रूपमा सबल, सक्षम, प्रभावकारी, वैभवशाली बन्ने चाहना मानिसभित्र हुर्किरहेको हुन्छ । त्यस अवस्थामा ती तत्वहरूको प्राप्तिका निमित्त एकअर्कामा विभिन्न क्रियाकलाप सञ्चालन हुनु स्वभाविक पनि हो ।

1 **Joe Kelliey**
*"Conflict is opposition or disputer between persons, groups or ideas."*

2 **S.P. Robbins**
*"Conflict consists of all kinds of opposition or antagonistic interaction. It is based on scarcity of power, resources or social position and differing values structures."*

3 **Richarcd M. Steers**
*"Conflict is the process by which a person or group feels frustrate in the pursuit of certain goals, plans or objectives."*

4 **Raiph H. Hilmann& Kenneth WE. Thomes**
*"Conflict between values or goals as the behavior of deliberately interfering with another's goal achievement."*

5 **Mary Parket Follett**
*"Conflict is a moment of interaction of desires."*

6 **Madhurman Acharya**
*"Conflict is a situation where individuals or groups having differences in views or needs are trying to satisfy their own needs by causing discomfort and hindrance to each other. It is a situation of opposition or antagonistic interaction based on scarcity of power, resources, social position and differing values structures. Most conflicts are due to different formal and informal values."*

मूलतः द्वन्द्व वैयक्तिक सोच तथा आवश्यकता तथा तिनको उपयोग एवम् प्राप्तिको बीचमा रहेको असमानताले सिर्जना गरेको अवस्था हो । तसर्थ व्यक्ति, समूह वा संगठनको आवश्यकताहरू सहि रूपमा परिपूर्ति नहुँदा द्वन्द्व सृजना हुन्छ । व्यक्ति, समूह वा संगठनका आवश्यकता तथा साधनको परिपूर्तिका निमित्त विभिन्न पक्षहरू जिम्मेवार हुन्छन् । तिनै पक्षहरू नै वास्तवमा द्वन्द्वका कारक तत्त्वहरू मानिन्छन् ।

## युद्ध

सशस्त्र वा हिंसात्मक द्वन्द्व व्यवस्थित नभएपछि पूर्ण युद्धमा प्रवेश गर्दछ । राज्यका सम्पूर्ण अङ्गहरू युद्धमा परिचालित हुन्छन् । त्यस्तो मुलुकको अर्थतन्त्र पनि War Economy मा प्रवेश गरिसकेको हुन्छ अर्थात विकासका एजेण्डाहरू एकातर्फ थन्क्याई सम्पूर्ण साधनस्रोतहरू युद्धमा लगानी गरिन्छ । हातहतियार जुटाउने विषयलाई प्राथमिकता दिइन्छ । अन्य उद्योग– व्यापार निस्तेज भएपनि हात हतियारको व्यापार फस्टाएको हुन्छ । यस अवस्थामा जनजीवन अस्तव्यस्त रहन्छ । शिक्षा, स्वास्थ्य जस्ता नभई नहुने सेवाहरू पनि असहज बन्न पुग्छन् । यस अवस्थाको उदाहरणस्वरुप २००१ को अफगानिस्तान र २००२ देखिको इराकमा घटित युद्धहरूलाई लिन सकिन्छ ।
*(स्रोतः चन्द्र घिमिरे, द्वन्द्व र द्वन्द्व व्यवस्थापन—एक सैद्धान्तिक अवलोकन, प्रशासन, वर्ष ३७, अंक १, फाल्गुण १०१, कार्तिक २०६२, श्री ५ को सरकार सामान्य प्रशासन मन्त्रालय, पेज. ९९– १००)*

समाजले द्वन्द्वलाई हेर्ने दृष्टिकोण प्रायः नकारात्मक नै भएको हुँदा द्वन्द्वले ल्याउने परिणाम पनि नकारात्मक क्षेत्रमै बढी केन्द्रित भएको पाइन्छ । जस्तैः मानसिकता तनावग्रस्त हुन्छ, तीव्र मानसिक असन्तुलन देखा पर्दछ, एक अर्कामा सहयोगको भावना हराउँदै जान्छ, आर्थिक, सामाजिक र राजनीतिक संरचनाहरूमा आघात पुग्न गई बिस्तारै तहसनहस हुँदै जान्छ । जस्तासुकै विस्फोटनका घटनाहरू हुन्छन्, विद्रोहपूर्ण क्रियाकलापहरू देखिन्छन् । सम्पूर्ण संरचना नै अस्तव्यस्त र ध्वस्त बन्न पुग्छ, यो प्रक्रिया एक व्यक्तिबाट अर्को व्यक्तिमा एक संस्थाबाट अर्को संस्थामा, एक समूहबाट अर्को समूहमा हुँदै एक समाजबाट अर्को समाजका बीच सर्दै जान्छ, अन्ततः सोच्दै नसोचेको विकराल परिणामका रूपमा परिणत पनि हुनसक्छ, तर

द्वन्द्वबाट निस्कने परिणाम सँधै नकारात्मक मात्र हैन, सकारात्मक पनि हुन्छ भन्ने कुरामा विश्वस्त हुनुपर्दछ । जस्तैः द्वन्द्वरत पक्षहरूले एक आपसको कमी कमजोरीको आत्मसमीक्षा पर्न थाल्दछन्, बिग्रदै गएको सामाजिक संरचनामा क्रमशः सुधारको अवस्था ल्याउँछ, कामको जिम्मेवारी सामूहिक रूपमा लिनुपर्ने स्थिति पैदा हुन्छ, समय र परिवेश अनुसार दोश्रो पुस्तालाई नेतृत्त्व हस्तान्तरण गर्दै जानुपर्ने हुन्छ, एक आपसमा सम्पर्क सूत्रको विकास र विस्तार गर्न थाल्छ, यी द्वन्द्वले ल्याउने सकारात्मक परिवर्तन हुन् ।

## नेपालमा सामाजिक विवाद तथा द्वन्द्व व्यवस्थापनका लागि संस्थागत व्यवस्था:

शान्ति तथा पुनर्निर्माण मन्त्रालय, स्थानीय निकायहरू, गैरसरकारी संस्थाहरू, सर्वोच्च अदालत, पुनरावेदन अदालत र जिल्ला अदालतहरू, स्थानीय शान्ति समिति, जिल्ला प्रशासन कार्यालयहरू, क्षेत्रीय प्रशासन कार्यालयहरू, सामुदायिक संस्थाहरू, जिल्ला प्रहरी कार्यालय, इलाका प्रहरी कार्यालय र वडा प्रहरी कार्यालयहरू, सामुदायिक प्रहरी, नागरिक समाज, आमा समूहहरू, पत्रकार जगत्, निजामती सेवा ऐन, २०४८ ले द्वन्द्व व्यवस्थापनको लागि ट्रेड युनियनको व्यवस्था, सुशासन ऐन, २०६४ को व्यवस्था, स्टाफ बैठकको व्यवस्था, सरकारी निर्णय प्रक्रिया सरलीकरण निर्देशिका २०६९, हेलो सरकार निर्देशिका, २०६९, नागरिक वडापत्रको व्यवस्था, निजामती सेवा पुरस्कार, संवैधानिक हक अधिकारको प्रत्याभूतिको व्यवस्था आदि जस्ता सरकारी, गैह्र सरकारी र निजीस्तरका संस्थाहरू सञ्चालन भएका छन् । त्यसैगरी विभिन्न आयोग र समिति, गुनासो सुन्ने संयन्त्रको व्यवस्था, प्रशासकीय अदालत, लोकसेवा आयोग आदिको पनि व्यवस्था गरिएको पाइन्छ । नेपालको संविधान २०७२, ले सामन्ती निरंकुश केन्द्रीकृत र एकात्मक राज्य व्यवस्थाले सिर्जना गरेको सबै प्रकारका विभेद र उत्पीडनको अन्त्य गर्दै समानतामूलक समाज निर्माण गर्ने तथा दिगो शान्ति, सुशासन, विकास र समृद्धिको आकांक्षा पूरा गर्ने संकल्प प्रस्तुत गरेको । स्थानीयसरकार संचालन ऐन, २०७४, स्थानीय प्रशासन ऐन, २०२८, मेलमिलापसम्बन्धी ऐन, २०६८, मध्यस्थता ऐन, २०५५, बेपत्ता भएको व्यक्तिको छानबिन, सत्यनिरुपण तथा मेलमिलाप आयोग अध्यादेश, २०६९, गालि र बेइज्जति ऐन, २०१६, जुवा ऐन, २०२०, मदिरा ऐन, २०३१ । यसको साथसाथै मुलुकी अपराध संहिता, २०७४, मुलुक फौजदारी कार्यविधि संहिता २०७४, मुलुकी देवानी संहिता २०७४, मुलुकी देवानी कार्यविधि संहिता २०७४, बेपत्ता भएका व्यक्तिहरूको छानबिन, सत्यनिरुपण तथा मेलमिलाप आयोग ऐन, २०७१, वर्तमान संविधानमा स्थापित न्यायिक समितिको व्यवस्था आदि जस्ता व्यवस्था गरिएका छन् ।

**द्वन्द्व संवेदनशीलता (Conflict Sensitivity) ले ३ वटा पक्षहरूलाई ध्यान दिन्छ:**

१. काम गर्ने ठाउँको परिवेश बुझ्ने (Understand the context in which you operate): आफूले काम गरिरहेको ठाउँको समग्र परिवेश कस्तो छ भन्ने कुरा बुझ्नु द्वन्द्व संवेदनशिलताको केन्द्रिय तत्त्व(Central Pillar) हो । यो बुझाईले नै द्वन्द्वतर्फ लैजाने वा शान्तितर्फ भन्ने कुराको निक्यौंल गर्छ।

२. गरिने हस्तक्षेप र परिवेशबिच अन्तरक्रियालाई बुझ्ने (Understand the interaction between your intervation and the context): हाम्रा सबै कार्यक्रमहरूले परिवेशमा प्रभाव पार्ने गर्छन् । त्यसकारण कस्ता कुराहरूले परिवेशलाई नकारात्मक प्रभाव पार्छन् र कस्ता कुराहरूले सकारात्मक त्यो कुरा बुझ्नु जरुरी छ ।

३. अन्तरक्रियाको नकारात्मक असर न्यूनिकरण गर्न काम गर्ने (Avoid negative impacts and maximize poditive impacts): जे कार्यक्रमहरू भइरहेका छन् तिनीहरूको Blind Support गर्नुको सट्टा तिनीहरूलाई थप सकारात्मक प्रभाव पार्ने बनाउने दिशातर्फ ध्यान दिनुपर्छ ।

आजभोलि शान्ति, द्वन्द्व र विकासबीचको सम्बन्धमाथि सबैको ध्यानाकर्षण भएको पाइन्छ । आज विकासलाई शान्ति प्रकृयाको र द्वन्द्व व्यवस्थापनको अभिन्न र सकारात्मक पाटोको रूपमा मात्र हेरिएको छैन विकासात्मक नीति तथा कार्यक्रमहरूले पनि क्षति वा समस्या सिर्जना गर्न सक्छन् भन्ने तर्कहरू दिन थालिएको छ । यसरी द्वन्द्वलाई मध्यनजर गर्दै गरिने विकासको अवधारणा नै द्वन्द्व संवेदनशिल विकास (Conflict Sensitive Development) हो । यो अवधारणा खासगरी सन् १९९० को दशकमा रुवान्डामा भएको नरसंहारपछि फस्टाएको हो ।

## द्वन्द्व र विकासको लागि शान्तिको आवश्यकता र महत्व

शान्ति शिक्षा समाजमा व्याप्त सबै प्रकारका द्वन्द्व हिंसा जुन असमानता, अन्याय, मानव अधिकारको उलंघनबाट भएका छन् । तिनीहरूको न्यूनीकरणका लगि अपनाइएको एउटा रणनीति हो । यसले उच्च सुझबुझ सहितको विश्व नागरिक निर्माण गर्न साथै शान्तिको सन्देश विश्वभरमा फैलाउन मद्दत गर्दछ । यस प्रकार हेर्दा शान्ति शिक्षाको अन्तिम लक्ष्यका रूपमा रहेको बुझ्न सकिन्छ ।
*(स्रोतः माधव प्रसाद पोखरेल, शान्ति शिक्षा र यसको आवश्यकता, टि आर सी बुलेटिन कात्तिक– पौष २०७४, सत्य निरूपण तथा मेलमिलाप आयोग ।)*

शान्तिको शिक्षाको सर्वस्वीकार्य त्यस्तो परिभाषा नभए, पनि विभिन्न दृष्ट्रिकोण, मूल्य,मान्यता र सन्दर्भमा यसको परिभाषा भएको पाइन्छ, जे जसरी यसलाई परिभाषित गरिएको भएपनि समयमायिक विश्वमा यसको खाँचोलाई नर्कान सकिदैन ।

1. **Webster Dictionary का अनुसारः**
   शान्ति भन्नाले *"As a state of quiet or transquity , freedom from disturbance or agitation, clam response"*भनेर परिभाषित गरेको छ ।

2. **Yajur Veda 36, 17.**
   *"May there be peace in the heavens, peace in the atmosphere, peace on the earth, let there be coolness in the water, healing in the herbs and peace radiating from the trees, Let there be harmony in the planets and in the starts, and perfection in eternal knowledge. May everything in the universe be at peace. Let peace pervade everywhere , at all times. May I experience that peace within my own heart"*

3. **प्रसिद्ध वैज्ञानिक Albert Einstein का अनुसार**
   *"Peace cannot be kept by force; it can nonly be achieved by understanding"*

4. **त्यसैगरी रोनाल्ड रेगका अनुसार**
   *"Peace is not absence of conflict; it is the ability to handle conflict by peaceful means."*

शान्ति क्षेत्रको लक्ष्य के रहेको भन्ने सन्दर्भमा Hague Appeal for Peace मा उल्लेख गरिएको पाइन्छ। जस अनुसार,

१. विश्वका समस्याको बारेमा जानकारी लिने
२. रचनात्मक ढंगबाट द्वन्द्वको व्यवस्थापन गर्न चाहिने सीप प्रदान गर्ने
३. मानव अधिकारको विश्वव्यापी मापदण्ड, लैगिक तथा जातीय समानताको बारेमा जानाकारी लिने र सोही अनुसार जीवनयापन गर्न सिकाउने ।
४. सांस्कृतिक विविधतालाई सम्मान गर्न सिकाउने
५. Respect the integrity of earth यसका साथैसन् १९९४ मा जेनेभामा भएको International Conference on Education – 44th) को घोषणापत्रमा शान्ति शिक्षाका उद्देश्यहरूलाई व्यापक रूपमा देहाय बमोजिम उल्लेख गर्ने ।
६. सबै मानवमा वैश्विक मूल्यको विकास गर्नु ,
७. जटिलता र अनिश्चितताको अवस्थामा कसरी सहज रूपमा आफुलाई ढाल्न सकिन्छ भनेर सबै नागरिकलाई तयारी अवस्थामा राख्ने र त्यस्ता जटिल अवस्थामा आफनो भूमिका निर्वाह गर्न सिकाउने ।
८. मानिस मानिसबिच रहेका विविध खाले भिन्नता र तीनहरूका मूल्यको पहिचान गर्ने। तिनलाई एक आपसमा स्वीकार गर्न सकिन्छ । सोको वातावरण तथा दक्षताको विकास गर्ने
९. राष्ट्रिय तथा अन्तराष्ट्रिय तहमा सन्तुलित र दिगो विकासका लागि व्यक्तिमा सम्भव र ऐक्यबद्धताको भावना विस्तार गर्ने ।

शान्ति शिक्षा निर्माण तथा विश्व शान्तिका लागि अनवरत रूपमा विभिन्न व्यक्ति तथा संघसंस्थाले इतिहाँसको कालखण्डमा आफनो भूमिका निर्वाह गरी आफूलाई प्रमाणित गरेर देखाइदिएका छन् । हाल शान्ति शिक्षाको प्रवर्धन र विकासमा खटिइरहेका निकायहरूको कचरा गर्दा अन्तराष्ट्रिय तथा राष्ट्रिय स्तरबाट देहायका निकायहरू क्रियाशील रहेको पाउँछौं ।

**क) अन्तराष्ट्रिय संघसंस्थाहरू**

| | |
|---|---|
| 1. United Nations Organizations | 12. Global partnership for the preventions of Armed Conflict, |
| 2. Amnesty International | 13. Global peace Foundation, |
| 3. Nobel Peace Prize | 14. Food not Bombs\ |
| 4. The lion and peace art center | 15. International Alert, |
| 5. The Carter Center | 16. The Elders |
| 6. International Peace Bureau (IPB), | 17. Nonviolent Peace force |
| 7. Pathways to peace (PTP) | 18. International Crisis group |
| 8. Hague Appeal Peace | 19. Mayors for Peace |
| 9. National Peace Foundation | 20. Human Rights Watch, |
| 10. University of Peace | 21. Flame of Peace |
| 11. The Asia foundation | 22. Control Arms Campaign etc. |

**राष्ट्रिय संघसंस्था नेपालको सन्दर्भ**

१. शान्ति तथा पुननिर्माण मन्त्रालय, सिहदरबार काडमाडौं ।
२. सत्य निरूपण तथा मेलमिलाप आयोग, बबरमहल ललितपुर
३. बेपत्ता पारिएका व्यक्तिको छानविन आयोग , नेपाल ललितपुर
४. शान्ति कोषको सचिवालय, बबरमहल काठमाडौं
५. ७५ जिल्लाका स्थानीय शान्ति समितिहरू
६. शान्तिका लागि क्रियाशिल अन्य सरकारी तथा गैरसरकारी निकायहरू
७. राहत तथा पुनस्थापना इकाइ बबरमहल काठमाडौं ।

शान्तितर्फ झुकाव भएको जनशक्ति बैलैबाट स्थापना गर्नु राष्ट्रिय हित अनुकूल हुने भएकोले यसको आधारका रूपमा शैक्षिक पाठ्यक्रममा नै निर्धारण गरी कार्यन्वयन गर्नु जरूरी देखिन्छ । विद्यालयस्तरमा यस्ता पाठ्य्क्रम निर्धारण गरी लागुगर्न सकेको खण्डमा दूरगामी महत्त्व राख्ने देखिन्छ । यसका लागि सरकारले प्रारम्भिक बाल अवस्था, माध्यमिक, उच्च माध्यमिक तथा अनौपचारिक शिक्षाको तहमा यसलाई समावेश गरी कार्यन्वयन गर्न आवश्यक छ । नेपाली सन्दर्भमा सुरक्षा निकायहरूको संगठन र त्यहाँ कार्यरत जनशक्तिहरूको कुरा गर्दा अनि विगतको ससस्त्र द्वन्द्वको घटनाहरू हेर्दा शान्ति शिक्षाको अपरिहार्यता कति रहेछ भन्ने अनुमान गर्न सकिन्छ ।अबनेपाली सेना, नेपाल प्रहरी, ससस्त्र प्रहरी निजामति सेवा तथा राज्यका निकायहरूमा भर्ना हुने जनशक्तिका लागि शैक्षिक पाठ्यक्रममा नै शान्ति शिक्षालाई समावेश गरी भविश्यमा यस्ता द्वन्द्वहरू पुनरावृति हुन नदिन काम गर्नुपर्ने बेला आएको छ । हामीलाई इतिहाँसले सिकाएको गतिलो पाठ पनि यहि हो । अब, शान्ति शिक्षालाई नेपालको शिक्षा प्रणालीमा आनिवार्य आबद्ध गरी लैजान पर्दछ।

Post-Conflict समाजमा शान्ति निर्माण (Peace Building) महत्त्वपूर्ण कुरा हो । द्वन्द्वपश्चात् पुनर्निर्माणका (Reconstruction) सन्दर्भमा लडाकु र हतियारको व्यवस्थापन, सत्य निरुपण तथा मेलमिलाप आयोग गठन, शान्ति पुनरुथापनमुखी बजेट व्यवस्थापन, पुर्नस्थापना र समायोजनका लागि विश्वासको वातावरण, भौतिक संरचनाको पुर्ननिर्माण राज्यको पुर्नसंरचना, राज्यका निकायहरूको क्षमता अभिबृद्धि, कानूनी शासनको प्रत्याभूतिजस्ता कार्यहरू हुनुपर्छ । द्वन्द्व अन्त्य गर्ने सम्झौता गर्दैमा शान्ति निर्माण भई हाल्ने होइन । यसका भौतिक र आर्थिक पुनर्निमाण, नयाँ सरकारलाई सत्ता हस्तान्तरण, सहमति र सहकार्यका आधारमा सङ्क्रमणकालको व्यवस्थापनजस्ता कुराहरू हुनुपर्छ । विस्थापितहरू पूर्ववर्ती अवस्थामा फर्कने (Right to return) बसोबासको प्रबन्ध (Resettle) र पुननिर्माण (Rebuilt) महत्त्वपूर्ण पक्ष हुन् ।

नेपालमा विस्तृत शान्ति सम्झौतापछि मुलुकमा अन्तरिम संविधान जारी हुनुका साथै गणतन्त्र कार्यान्वियन र संविधान निमार्णको ऐतिहासिक कार्य भैरहेको छ । यस क्रममा सशस्त्र द्वन्द्व र ऐतिहासिक जनआन्दोलन पश्चात गरिएको शान्ति प्रक्रियालाई सार्थक निष्कर्षमा पुऱ्याउने प्रयत्न भइरहेको छ । आन्दोलनका क्रममा जीवन उत्सर्ग गरेका शहीदहरूको सम्मान, वेपत्ता पारिएकाहरूको खोजी, द्वन्द्व पीडितहरूका लागि राहत तथा पुनः स्थापना , पुनः एकीकारण र संक्रमणकालीन न्याय प्रदान एवं द्वन्द्वका क्रममा क्षतिग्रस्त संरचनाको पुनः

निर्माण गर्ने कार्यहरू अझै पनि महत्वपुर्ण कार्य सुचिमा रहेका छन् । दिगो शान्तिको लागि निरपेक्ष गरीबी, बेरोजगारी, सामाजिक एवं क्षेत्रिय असमानता, विभेद, बञ्चितीकरणजस्ता द्वन्द्वका कारणहरूलाई सम्बोधन गर्न राष्ट्रप्रतिबद्ध रहेको छ । नागरिक राहत, क्षतिपुर्ति तथा आर्थिक सहायतासम्बन्धी कार्यविधि, २०६६ मृतकका हकदारलाई आर्थिक सहायता प्रदान गर्ने निर्देशिका, २०६५ को कार्यान्वयनका साथै शान्ति पुनिर्माण सम्बन्धी कार्यक्रमलाई प्रभावकारी रूपमा कार्यान्वयन गर्ने केन्द्रिय संयोजनकारी भूमिका निभाउन शान्ति तथा पुनर्निर्माण मन्त्रालयको गठन भएको तथा आवश्यक स्रोत परिचालनका लागि शान्ति कोष सचिवालयको गठन भइ कार्य अगाडी बढी रहेको अवस्था छ ।

द्वन्दोत्तर शान्ति तथा पुनः निर्माण विषय र अनुभव नयाँ हुन , तथ्यांक आधार कमजोर रहनु, सत्य निरुपण तथा मेलमिलाम आयोग र वेपत्ता सम्बन्धी आयोग समयमा गठन हुन नसक्नु, पहिचान तथा अधिकारका नामा माग राख्ने र वन्द हड्ताल तथा हिंसात्मक क्रियाकलापमा उत्रने प्रवृक्ति कायम रहनु, कार्यक्रम कार्यान्वयनका लागि जिल्ला स्तरमा आफ्नै संरचनाको अभाव रहनु, मानवीय तथा भौतिक क्षति तथा मागका तुलनामा विनियोजित रकम न्यून रहनु, स्थानिय विवाद लगायतका कारणले पुनर्निर्माण सम्बन्धी कार्य समयमा सम्पन्न हुन नसक्नु र विविध कारणबाट विनियोजित बजेट रकम समेत सम्पूर्ण खर्च हुन नसक्नु जस्ता समस्याहरू रहेकाले परिपुरण , पुनः स्थापना तथा पुनः एकीकरण कार्य प्रतिकुल असर परी विकास कार्यले अपेक्षित गति लिन नसकेको तितो यथार्थलाई नकार्न सकिने अवस्था छैन।

सार्वजनिक पद धारणा गर्ने अधिकारी वा अख्तियारवाला व्यक्तिले पदीय जिम्मेवारी वहन गर्ने सिलसिलामा वा सार्वजनिक विषयबारे निर्णय गर्ने प्रक्रियामा अरुको प्रभावमा पर्नु आफ्नो कर्तव्य पालनमा बेइमानी गर्नु अथवा विश्वासघात गर्नु ,साँठगाँठ राख्नु वा निहित स्वार्थको द्वन्द्व राख्नु, अरुलाई घुस खुवाउने धम्कीपूर्ण व्यवहार गर्नेजस्ता जालसाजीपूर्ण व्यवहार गरी प्रभावमा पार्नु, प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्षरुपले नाजायज ढङ्गबाट कुनै किसिमको रिसवत लिनुदिनु मञ्जुर गर्नु आदिजस्ता कार्यहरू एक जटिल विषय बनिरहेको छ । यो विषय सामाजिक सास्कृतिक, राजनैतिक र प्रशासनिकलगायत विभिन्न विधामा गाँजिएर रहेको नितान्त व्यक्तिगत स्वार्थका कारण उत्पन्न भ्रष्टाचारको एक जटिल विषय बनेको छ । यो विषय सामाजिक सास्कृतिक, राजनैतिक र प्रशासनिकलगायत विभिन्न विधामा गाजिएर रहेको नितान्त व्यक्तिगत स्वार्थका कारण उत्पन्न भ्रष्टाचारको सबैभन्दा गम्भीर समस्या हो ।

## वर्तमान पन्ध्रौं योजना २०७६-२०८१ मा शान्ति तथा सुरक्षाको व्यवस्था

**सोच**

स्वतन्त्र, अखण्ड, सुरक्षित,सर्वाभौम र शान्तिपूर्ण नेपाल

**लक्ष्य**

सार्वाङ्गीण मावनीय सुरक्षा सहितको विकास समृद्धिका लागि शान्ति सुरक्षाको पूर्ण प्रत्याभूति गर्दै राष्ट्रिय हित र स्वार्थको संरक्षण एवम सम्बर्द्धन गर्ने

उद्देश्य

१. संघ, प्रदेश र स्थानीय तहमा रहने सबै सुरक्षा निकायबीच शान्ति सुरक्षाका विषयमा सहयोग र समन्वय सुदृढ गर्दै, विश्वसनीय र भरपर्दो सुरक्षा प्रणाली विकास गर्नु
२. सामाजिक विकृति , द्वन्द्व, अपराध र हिसा नियन्त्रर्ण गर्दै दिगो शान्ति प्रवर्द्धन गर्नु
३. शान्तिमैत्री विकास प्रणाली तथा संवेदनशील विकास प्रक्रियालाई अबलम्बन गर्दै सामाजिक आर्थिक विकासका क्षेत्रगत विषयमा शान्ति सुरक्षाको विषयलाई आन्तरिकिकरण गर्नु
४. सबै सुरक्षा निकायलाई समयअनुकुल चुस्त दक्ष , व्यवसायिक र साधनस्रोत सम्पन्न तुल्याउनु
५. अन्तराष्ट्रिय सिमाना र सीमा नाकाको सुरक्षा व्यवस्था र अध्यागमन प्रणालीलाई सुदृढ गर्ने
६. विद्युतीय माध्यममा आधारित व्यक्तिगत घटना दर्ता र नागरिकको सबै प्रकारका सूचना र विवरण सहितको एकीकृत राष्ट्रिय परिचय व्यवस्थापन सूचना प्रणालीको विकास गरी राज्यवाट प्रवाह हुने सेवा सुविधालाई समेत एकीकृत सूचना प्रणालीमा आबद्ध गर्नु

सैद्धान्तिक तवरमा निहित स्वार्थको द्वन्द्वका विभिन्न चरणहरू हुन्छन् भनि औंल्याइएको छ । ती चरणहरूलाई समयमै पहिचान गरी समस्याको सानो रूप हुँदा नै त्यसलाई नियन्त्रण गर्ने प्रयास गरिएमा यो समस्या समाधान गर्न सहज हुने विश्वास गरिन्छ । निहित स्वार्थको द्वन्द्व हुन नदिने ( Avoid conflict of Interest), निहित स्वार्थको द्वन्द्व हुनसक्ने अवस्था आइपर्न नदिने, निहित स्वार्थको द्वन्द्वबारे संलग्न पदाधिकारीलाई अग्रिम सचेत गराउने, निहित स्वार्थको द्वन्द्वको व्यवस्थापन गर्ने Manage conflict of Interest, सार्वजनिक पदाधिकारीको सम्पत्ति सार्वजनिक गर्ने, सार्वजनिक पदाधिकारीको संलग्नता र पारिवारिक रुचिको अनुगमन र मूल्याङ्कन गर्ने, सार्वजनिक पदाधिकारीको जीवनशैलिको जाँच गर्ने, निहित स्वार्थको द्वन्द्वको समस्या हल गर्ने ( Resolve conflict of Interest ), आचार संहिता तयार गरी लागु गर्ने, दण्डसजायको प्रभावकारी व्यवस्था गर्ने, निहित स्वार्थको द्वन्द्वलाई प्रत्यक्ष सम्बोधन गर्ने कानूनी प्रावधान तय गर्ने आदि जस्ता उपायहरू अपनाउनु आवश्यक छ ।

## द्वन्द्व, शान्ति र विकासको कार्यक्रमहरू सञ्चालन गर्दा देखा परेका समस्या तथा चुनौतीहरू

१. शोषण र उत्पीडनको विरुद्धमा एकता बढ्दो छ, समाजका भलाद्मीहरूको मध्यस्थताबाट सामाजिक विवादहरूको समाधान गर्ने चलन रहेको छ, छुवाछुत जातिय भेदभाव, बोक्सीको आरोपमा हुने हिंसा लगायतका सामाजिक हिंसा अझै यथावत छ, अशिक्षा, गरिबी, बेरोजगारी लगायतका समस्याले समाजमा द्वन्द्व बढेको छ ।
२. कुशल राजनीतिक संस्कारको विकास हुन नसक्दा यसले सामाजिक विवाद बढाएको छ भने स्रोत साधनको प्रयोगमा हुने खाने वर्गको मात्र पहुँच हुँदा सामाजिक विवाद फराकिलो बन्दै गएको छ । त्यस्तै राजनीतिक विचारका आधारमा समाज विभाजित हुँदा सामाजिक विवाद बढेको छ भने सामाजिक विकृति, अपराधका कारण विवाद र द्वन्द्व बढाएको पाइन्छ ।
३. जातीय, भाषिक, धार्मिक कारणले समेत समाजमा विवाद सिर्जना हुने गरेको छ । यसको साथै धार्मिक सहिष्णुता, सामाजिक सद्भाव, समाजमा घट्दै गएको छ । अछुत र दलित जातिलाई नेपाली नागरिकसरह

सुविधा र सेवा सन्तोषजनक रूपमा उपलब्ध हुन सकेको छैन । पिछडिएको वर्ग र अछुत जातिलाई हेलाको दृष्टिकोणले हेर्ने गर्दछन् र अहिलेसम्म पनि धार्मिक स्थलहरूमा अछुत जातिले स्वतन्त्रपूर्वक प्रवेश गर्न पाएको छैन । अछुत जातिलाई गैर नागरिक सरह व्यवहार गर्ने गर्दछन् ।

४. राजनीतिक विचार वा धारणाका आधारमा पनि समाज विभाजित छ र सामाजिक विवाद बढेका छन् । नेपालमा राजनीतिक कारणले पनि सामाजिक द्वन्द्वको अवस्था देखिएको छ । राजनीतिक कारणले नै एउटै समाजमा बस्ने मानिसहरूमा एक अर्काप्रति वैरभाव प्रकट भएका देखिन्छन् । जातिय, भाषिक, धार्मिक कारणले पनि समाजमा विवाद सिर्जना गराएको छ ।

५. सामाजिक विकृतिहरू, सामाजिक अपराधको पक्ष, विपक्ष, संरक्षण र कारवाहीका विषयलाई लिएर समेत सामाजिक द्वन्द्व र विवाद हुने गरेका छन् । त्यस्तैः राज्यले प्रदान गर्ने, सामाजिक सेवामाथिको पहुँच र अवसरलाई लिएर पनि विवाद एवं द्वन्द्व हुने गरेको पाइन्छ । विकास कार्यक्रम माथिको पहुँच, नियन्त्रण र अनुकुलतालाई लिएर पनि विवाद हुने गरेको देखिन आउँछ ।

६. सरकारी कार्यालयहरूको स्थापना गर्नमा पनि विभिन्न व्यक्तिहरूबीच पनि सामाजिक विवाद बढ्ने गरेका छन् । त्यस्तै प्राकृतिक स्रोतहरूको उपयोगमा पनि सामाजिक विवाद र द्वन्द्वहरू सिर्जना गरेका छन् ।

७. बदलिँदो परिवेशमा जातियता, धार्मिक र भाषिक कारणले समेत समाजमा विभाजन, विवाद र द्वन्द्वको सिर्जना गरेको छ । पहिचान, पहुँच प्रतिनिधित्त्वको विषयलाई लिएर समाजमा विवाद सिर्जना भएको छ। त्यस्तैः सामाजिक विकृतिहरू, सामाजिक अपराधको पक्ष, विपक्ष संरक्षण र कारवाहीको विषयलाई लिएर समेत समाज विभाजित भएर द्वन्द्व सिर्जना गर्ने गरेको पाइन्छ । हिन्दु राज्य र हिन्दुत्त्वलाई सरकारी मान्यताबाट बञ्चित गरेपछि समाजमा विवाद देखिएको छ । संघिय प्रणालीमा जाँदा राज्यको पुनर्संरचना गर्ने विषयलाई लिएर समाजमा विवाद र द्वन्द्व चर्किएको देखिन आउँछ ।

८. सन्तुलित विकास नभएको सन्दर्भलाई लिएर समाजमा द्वन्द्व सिर्जना हुने गरेको छ । जस्तोः मधेस आन्दोलन, जनजाति आन्दोलन आदि । राज्यकातर्फबाट जनतालाई प्रदान गर्ने सार्वजनिक सेवामाथिको पहुँच र अवसरलाई लिएर समाजमा द्वन्द्व हुने गरेको छ । उत्पादनशील साधनस्रोत र विकास कार्यक्रममाथिको पहुँच नियन्त्रण र अनुकुलतालाई लिएर विवाद हुने गरेको देखिन्छ । छुवाछुत तथा जतीय विभेदलाई कानुनी रूपमा अन्त्य गरे पनि व्यवहारमा त्यसका अवशेष कायमै रहँदा समाजमा दलित र अन्य जातिबीच विवाद हुने गरेको । त्यस्तै प्राकृतिक स्रोतहरू वनको उपयोग, खानेपानी, चरनक्षेत्र र जडीबुटीजस्ता विषयको उपयोगलाई लिएर सामाजिक विवाद हुने गरेका छन् । फोहोर व्यवस्थापनको विषयलाई लिएर पनि द्वन्द्व सिर्जना भएका उदाहरण छन् । जस्तोः ओखरपौवा ल्यान्ड साइड ।

९. विवाद तथा द्वन्द्वबाट समाजमा हुने हानि नोक्सानीलाई हामीले विचार गर्दा यसबाट जिउ धनको असुरक्षा, पूर्वाधारहरूको विनाश, विकास निर्माणमा अवरोध, समाजमा भयावह र अशान्तिको वातावरण सिर्जना हुने गर्दछ । यसको साथसाथै द्वन्द्व तथा अशान्तिबाट विकृति र अपराधमा बृद्धि हुन्छ । सामाजिक मूल्य, मान्यता र प्रतिष्ठामा आँच आउने, राष्ट्रिय मान प्रतिष्ठामा आँच आउनुको साथै अन्तर्राष्ट्रिय क्षेत्रमा समेत राष्ट्रिय सम्मानको अभिबृद्धिमा अवरोध आउने गर्दछ ।

१०. असमान आर्थिक, सामाजिक अवस्था द्वन्द्वको प्रमुख कारणहरूमध्ये एक हो । आर्थिक, सामाजिक द्वन्द्वहरू निश्चित अवधिसम्म तुलनात्मकरूपले हिंसारहित देखिन्छन् । तर यस्ता द्वन्द्वका असर समाजमा सुषुप्तावस्थामा गहिरिएर रहिरहन्छन् र परिस्थिति अनुकुल देखिनासाथ हिंसात्मक द्वन्द्वमा परिणत हुन्छन्। राज्यका स्रोत, साधन र सुविधाहरू सीमित शक्तिशाली वर्गले कब्जा गर्दा समाजको विपन्न वर्गको लागि अत्यावश्यक सेवाको पहुँचमा कठिनाई पर्ने मात्र नभई उनीहरूमा अन्यायको महसुस समेत हुन्छ । मानिसमा अन्यायको महसुस भएपछि र त्यस्ता अन्याय अत्याचारको निराकरणतर्फ राज्यले ठोस काम नगर्दा मानिस हिंसात्मक विद्रोहमा उत्रन्छ।

सशस्त्र द्वन्द्वलाई न्यूनीकरणगरी शान्तिमा रूपान्तरण गर्ने विभिन्न उपायहरू गर्नुपर्दछ । सशस्त्र द्वन्द्व रूपान्तरणको एउटा प्रमुख रणनीति विगतको शत्रुतालाई बिर्सिएर भविश्यलाई दृष्टिगत गरी शान्तिपूर्ण सहअस्तित्त्व मान्यता अनुरूप पुनमिलन र जीवनको पुनः सुरुवात गरिनु पर्दछ । विगतका द्वन्द्वका पिडालाई न्यूनीकरण गर्ने, सशस्त्र द्वन्द्वले क्षदविच्छेद भएको जीवन र समाजलाई पुनव्यवस्थितगर्न सहयोग चाहिन्छ ।

## द्वन्द्व समाधानका उपायहरू

### १. निहित स्वार्थको द्वन्द्व सम्बन्धी कानून र कार्यालयगत आचारसंहिता

१. राजनैतिक तथा प्रशासनिक पदाधिकारीहरूका लागि आचारसंहिता,

२. निहित स्वार्थको द्वन्द्व नियन्त्रणका लागि विशेष कानुन, सार्वजनिक सेवा सम्बन्धी नियमहरू,

३. सार्वजनिक कर्मचारीहरूको आचरण सम्बन्धी नियम,

४. सार्वजनिक तथा निजी क्षेत्रमा आचारसंहिता अद्यावधिक गर्ने र कार्य चयन गर्ने कार्यमा भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि स्थापित निकायहरूको संलग्नता आचारसंहितामा सारभूत रुपमा सुधारका लागि थप प्रयास ।

### २. आर्थिक र राजनैतिक गतिविधि सञ्चालनमा देखिने निहित स्वार्थको व्यवस्थापन

१. सार्वजनिक सेवाका कर्मचारीहरू राजनैतिक गतिविधिमा संलग्न हुन नपाउने व्यवस्था ,

२. सार्वजनिक सेवाका कर्मचारीहरूले निजी क्षेत्रको उद्योग वा व्यवसायमा हुन नपाउने व्यवस्था,

३. कार्यरत रहेको कार्यालयमा आफू नजिकका नातेदारको जागिर भएमा सूचना दिनुपर्ने बाध्यता

४. कुनै कम्पनिका शेयरधनी सार्वजनिक सेवाका बहाल रहेको अवधिभर trustgovernance मा शेयर नामसारी गर्नुपर्ने व्यवस्था ।

### ३. दान उपहार सम्बन्धी कानूनी व्यवस्था

१. कुन हदसम्म दान उपहार लिन पाइने वा नपाइने भन्ने कानूनी बन्देज , दान उपहार लिन माथिल्लो अधिकारीलाई जानकारी गराउनुपर्ने व्यवस्था ।

**४. नैतिक निवृत जीवनको रोजगारीबाट देखिने निहित स्वार्थको द्वन्द्व**

१. सेवा निवृत्त भएको २ वर्षमा अन्य कुनै स्थानमा रोजगारी गर्न सरकारको पूर्व स्वीकृति लिनुपर्ने व्यवस्था

२. सेवा निवृत्त पछि कुन निहित स्वार्थको द्वन्द्व देखिने विषय हो भनी निर्देशित गर्ने व्यवस्था

**५. नैतिक आचरण र भ्रष्टाचारको जोखिमबारे निर्देशन र तालिम**

१. निहित स्वार्थको द्वन्द्वलाई कसरी निपटार गर्ने भन्नेबारे विस्तृत रूपमा ब्रोसर र वेभसाइटमार्फत व्यावहारिक ज्ञान दिलाउने व्यवस्था, नियम कानूनको कडाईका साथ पालना, गुनासो सुनुवाई गर्ने संयन्त्रको स्थापना र क्रियाशीलता, सामाजिक न्यायको स्थापना र विकास, सहयोग, समन्वय र आपसी सम्बन्धको विकास, असल सामाजिक सँस्कृतिको विकास, भ्रष्टाचार विरुद्ध तालिम कार्यक्रम सञ्चालन गरी कर्मचारीहरूलाई नियमित तवरमा सचेत गराउने व्यवस्था ।

**६. आचारसंहिताको परिपालना**

१. तोकिएको आचारसंहिताको पालना र सो नगरेको खण्डमा सेवाबाट हटाउन सक्ने लगायत दण्ड व्यवस्था, अख्तियार दुरुपयोग गरेमा वा आचारसंहिता पालना नगरेमा ............ रोक्का गर्ने, महत्त्वपूर्ण जिम्मेवारीको पदमा नियुक्ति नदिने, तलब सुविधा रोक्का व्यवस्था, राजनीतिक स्थिरता, शान्ति सुरक्षाको भरपर्दो व्यवस्था, स्रोत साधनको समन्यायिक वितरण, आधारभूत आवश्यकताको परिपूर्ति, रोजगारीका अवसरहरूमा अभिवृद्धि आदि ।

**७. सम्पत्ति विवरण**

१. सम्पत्ति विवरण अद्यावधिक रूपमा बुझाउने र अनुगमन गर्ने व्यवस्था, पदाधिकारीका परिवारका नाममा रहेको सम्पत्ति समेत छानविन गर्ने व्यवस्था । उपलब्ध स्रोत, साधनको समुचित वितरण र परिचालनको व्यवस्था, समाजमा न्यायपूर्ण वातावरणको सिर्जना गर्ने, विवाद तथा द्वन्द्वबाट पर्न सक्ने प्रभाव र असरको पूर्वानुमान गर्ने, आर्थिक तथा सामाजिक विकासका हरेक तहमा जनसहभागिता जुटाउने आदि व्यवस्थाहरू गर्नुपर्दछ ।

**८. ऐन नियम नीति निर्देशिकामा भएका अस्पष्टतालाई सुधार गरी सबैलाई एकै हुने खालको व्याख्या गर्नुपर्छ । देशमा विद्यमान गरिबी, बेरोजगारी तथा असमनतालाई न्यून गर्ने खालका कार्यक्रमको कार्यान्वयन गर्नुपर्छ । विद्यमान स्रोतसाधनले सबैका आवश्यकता पूरा गर्न नसकिएमा वैकल्पिक स्रोतसाधनको व्यवस्था गर्नुपर्छ । विवाद तथा द्वन्द्वको प्रकृति, विषयवस्तु, प्रकार, अवस्था, स्वरूप र विवाद तथा द्वन्द्वमा संलग्न पक्षहरूका बारेमा सही जानकारी लिनुपर्छ ।**

**९. प्रभावकारी सञ्चार संयन्त्र स्थापना तथा यथार्थ सूचना प्रवाह गरी द्वन्द्वरत पक्षलाई वार्ताको टेबुलमा ल्याउनुपर्छ । सहजकर्तामार्फत उचित सहजीकरणको व्यवस्था मिलाउनुपर्छ । विवाद तथा द्वन्द्व सम्बन्धी अध्ययन अनुसन्धान गरी उपयुक्त नीति अवलम्बन गर्नुपर्छ ।**

**सहायक ग्रन्थहरू**


- विष्णुराज उप्रेती, द्वन्द्व व्यवस्थापनका सिद्धान्त र विधिहरू: एक परिचय, इनेब्लिंग स्टेट प्रोग्राम, २०६०, काठमाडौं, प्रकाशन मिति २०६० चैत्र ।
- प्रा.डा.गोपाल शिवाकोटी, द्वन्द्व, शान्ति र विकास (Conflict, Peace and Development), पैरवी प्रकाशन, पुतलीसडक, काठमाडौं, नेपाल, प्रथम संस्करण २०६८ ।
- किरण पौडेल, वेपत्ता पारिएका व्यतिको छानविन आयोगबाट गरीने कारवाहिको सिफारिस र खुलाउनु पर्ने कुराहरू सत्यको खोजि, वर्ष १, अंक १, असार २०७६ (A journal of commission of investigation on enforced disappeared reason) बेपत्ता पारीएका व्यक्तिको छानविन आयोग, पुल्चोक ललितपुर, २०७६ असार ।
- प्रा.डा.वासुदेव काफ्ले, हेमराज ढकाल, किसान प्रसाद अधिकारी, शिक्षामा सामाजिक न्याय (Social Justice in Education), Sunlight Publication, कीर्तिपुर, पहिलो संस्करण, २०६८, भाद्र ।
- Kisan Prashad Adhikari, Social Justice Education, Shubhakamana Prakashan, Kathmandu, First Edition, 2068.
- मीन बहादुर बिष्ट, शिक्षाको सिद्धान्त, साझा प्रकाशन, पुल्चोक, छैंठौं संस्करण २०५० ।
- कमला ज्ञवाली, शिक्षामा समन्यायिक पहुँचको लागि दुर तथा खुला शिक्षा र सूचना प्रविधि, अनौपचारिक शिक्षा, वर्ष २, अंक १, २०७३, अनौपचारिक शिक्षा केन्द्र, सानोठिमी, भक्तपुर ।
- हरि बिनोद अधिकारी, सामाजिक न्याय शिक्षा र महिला मानव अधिकारका क्षेत्रमा भएका प्रयासहरू, शिक्षा (अर्धवार्षिक पत्रिका), वर्ष ३३, अंक १, संख्या ४४, २०७३, पाठ्यक्रमविकास केन्द्र, सानोठिमी, भक्तपुर ।
- हरि बिनोद अधिकारी, सामाजिक न्यायमा शिक्षा र त्यसको अनुसन्धान पक्ष, शिक्षा (अर्धवार्षिक पत्रिका), वर्ष ३०, अंक १, २०७१, पाठ्यक्रमविकास केन्द्र, सानोठिमी, भक्तपुर ।
- Hira Bishwokarma, "Social Justice and Peace in the context of Dalits, Population, Magazine, Vol. III, Population Students Society of Nepal, (PSSN), CEntral Department of Population Studies, T.U., Kirtipur, Kathmandu,Nepal.
- Harka Bahadur Sunuwar, Conflict, Induce Displacement in Nepal, Population Magazine, Vol.III.
- J.B.Rana, Impact of Armed Conflict on Women Rights, Populatoin Magazine Vol.III.
- रमेश अर्याल, सामाजिक न्याय तथा समानता, निजामती सेवा पत्रिका, वर्ष ३७, अंक १, २०७२, पुस, लोक सेवा आयोग ।
- Durga P.Bhurtel, Targeting the Poor for Equitable Society : An Overview, स्वशासन, Year 14, 2067 Asadh Vol.34, स्थानीय विकास मन्त्रालय ।
- महेस शर्मा पौडेल, मानव अधिकार, विकास र सामाजिक न्याय, अवधारणा र अन्तरसम्बन्ध, मानव अधिकार संवाहक, अंक ३, माानव अधिकार पत्रिका, वर्ष २, पुस २०७३, अंक ३, राष्टिय मानव अधिकार आयोग, हरिहरभवन, पुल्चोक, नेपाल ।
- महेस शर्मा पौडेल, मानव अधिकार, सामाजिक न्याय र विकास, विकास (VIKAS), Vol.31, २०६७, फागुन No.2. राष्टिय योजन आयोग, काठमाडौं, नेपाल ।

- प्रेम कुमार श्रेष्ठ बेपत्ता पारीएका व्यतिको छानविन आयोगको कार्य प्रकृया समस्या र चुनौतीहरू सत्यको खोजि
- कुम्रद प्रसाद शर्मा, बेपत्ता पारीएका व्यतिहरूको छानविन प्रकृया र यसका समस्याहरू सत्यको खोजि
- निराजधन घिमिरे नेपालमा द्वन्द्वका कारण दोहोरिन नदिने उपायहरू सत्यको खोजि
- टीकाभुषण घिमिरे भविष्यमा द्वन्द्व दोहोरिन नदिन पुनः स्थापकिय न्याय सत्यको खोजि
- मीना गुरुङ दिगो शान्ति विकास र समृद्धिका लागि सामाजिक मेलमिलाप र सद्भावना प्रवधन सत्यको खोजि
- हरिहर पौडेल द्धन्द पिडितको अधिकारको सन्दर्भमा परिचय पत्र व्यवस्थापन सत्यको खोजि
- चन्द्रकला उप्रेती द्वन्द्वले मलिा माथि परेको असर र सत्यको खोजि

# नेपालमा सार्वजनिक संस्थानको अवस्था र सुधारका क्षेत्र

इन्द्रबहादुर देवकोटा*

## १. पृष्ठभूमि

सार्वजनिक संस्थान विश्वमा बीसौं शताब्दीको शुरुवाततिरबाट स्थापना भएको पाइन्छ। वेलायतमा बीसौं शताव्दीकोशुरूमा हुलाक कार्यालय; सार्वजनिक उपयोगितासम्वन्धी निकाय; हतियार उत्पादन, व्यवस्थापन यन्त्रशाला; पोर्ट अफ लण्डन जस्ता निकाय बीसौं शताब्दीकोशुरुदेखि सार्वजनिक क्षेत्रमा सञ्चालित थिए। त्यस्तै, संयुक्त राज्य अमेरिकामा सन् १९३३ मा स्थापना भएको टेनिसी भ्याली अथोरिटी पनि सार्वजनिक संस्थानको रूपमा नै सञ्चालित थियो। सार्वजनिक संस्थान स्थापना गर्ने लहर सन् १९३० पछि चलेको पाइन्छ। विशेष गरी सन् १९३० को विश्व आर्थिक मन्दीको घटनाले बजार संयन्त्रले सफलतापूर्वक काम नगरेको स्पष्टता, निजी क्षेत्र सवल र सक्षम भई नसकेको अवस्था, लोक कल्याणकारी राज्यको अवधारणा र पूर्वाधार विकासको कमजोर अवस्थाले गर्दा सरकारले नै नागरिकका दैनिक जीवनयापनका वस्तु तथा सेवाको व्यवस्थापनमा अग्रसर हुनुपर्ने अवस्था एकातिर सिर्जना भयो भने अर्कोतिर द्वितीय विश्व युद्धको कारणबाट प्रभावित विश्वमा पुनः निर्माण र नागरिक जीवन एवं विकास व्यवस्थापन गर्न सरकारको भूमिका सशक्त हुनुपर्ने परिस्थति सिर्जना भयो। यिनै दुई धारका कारण विशेष गरी द्वितीय विश्वयुद्धपश्चात लोककल्याणकारी राज्य व्यवस्थाको अभ्याससँगै आमजनमानसका लागि अत्यावश्यक, सार्वजनिक र एकाधिकार रहेका वस्तु तथा सेवाको उत्पादन, वितरण र व्यवस्थापन गरी राज्यप्रति नागरिक भरोसा सिर्जना गर्ने उद्देश्यसाथ सार्वजनिक संस्थानको स्थापना गरिएको पाइन्छ। नीजि क्षेत्रको सवलीकरण तथा विकास नभएको कारण विकास गतिविधिमा न्यून उपस्थिति, राष्ट्रिय उद्योगधन्दाको विकास तथा संरक्षण गर्नुपर्ने,रणनीतिक क्षेत्रमा राज्यको

---

*उप-सचिव, अर्थ मन्त्रालय।

प्रस्तुत लेखमा व्यक्त गरिएका विचार लेखकका निजी विचार हुन। यी विचारले लेखक कार्यरत संस्थाको प्रतिनिधित्व गर्दैनन्।

उपस्थिति सशक्त र सुदृढ तुल्याउनुपर्ने अवस्था जस्ता कारणले पनि सार्वजनिक संस्थानको स्थापना गर्ने कार्यको शुरूवात भएको हो। नेपालमा पनि यसै परिवेशबाट सार्वजनिक संस्थानहरू स्थापना भई सञ्चालनमा आएका हुन्। राज्यबाट विभिन्न क्षेत्रमा सेवा प्रवाह लगायत मूल मार्गदर्शकको भूमिका खेल्नुपर्ने अवस्थाले औद्योगिक विकास, व्यापारिक गतिविधि सञ्चालन सामाजिक सेवा,जनउपयोगी क्षेत्र र वित्तीय क्षेत्र लगायतका विविध क्षेत्रमा विशिष्टिकरणर व्यावसायिकता प्रवर्द्धन गर्न तत् तत्क्षेत्रगत सार्वजनिक संस्थान स्थापना भएका छन्। विश्वव्यापी नवीन लहरका साथ आएका शासकीय व्यवस्थापनका शैली, लोकतान्त्रिक प्रणालीको अभ्यास तथा अवलम्बन र उदार आर्थिक कार्य प्रणालीका कारण राज्यको भूमिकामा परिवर्तन भए पनि नागरिक सन्तुष्टि हासिल गर्नु राज्यको मूल उद्देश्य रहेको कारण अझै सार्वजनिक संस्थानको भूमिका महत्त्वपूर्ण मानिदै आइएको छ।

## २. सार्वजनिक संस्थान

सार्वजनिक संस्थानको सर्वमान्य परिभाषा पाइदैन। सार्वजनिक संस्थान भनेपछि सरकारको संलग्नता भएकै हुन्छ। अतः देशको आर्थिक परिस्थिति, लगानीको अवस्था लगायतका विविध पक्षलाई आधार बनाई सार्वजनिक संस्थानको परिभाषा गर्ने गरेको पाइन्छ।

सामान्य अर्थमा भन्दा देशको आर्थिक, सामाजिक प्रणालीले आवश्यक ठानेका तर निजीक्षेत्र उत्सुक नभएका आर्थिक, सामाजिक गतिविधि सञ्चालन गर्ने निकाय जसको स्वामित्व एवं नियन्त्रण सरकारमा हुन्छ, त्यस्ताउद्यमशील संस्था नै सार्वजनिक संस्थान हुन् भनेर उल्लेख गर्न सकिन्छ।
अझ, स्पष्ट तवरले भन्दा "स्वामित्व र व्यवस्थापकीय नियन्त्रण सरकारमा रहेका स्वायत्त निकाय" सार्वजनिक संस्थान हुन्। यसरी सार्वजनिक स्वामित्व, व्यवस्थापन र नियन्त्रणमा सञ्चालित एवं सार्वजनिक उत्तरदायित्वयुक्तव्यवसायिक संस्था नै सार्वजनिक संस्थान हुन्।संक्षेपमा, सार्वजनिक स्वामित्व, सार्वजनिक उद्देश्य, व्यवस्थापन, नियन्त्रण, उत्तरदायित्व भएका सरकारी उद्यम (Government in Business) नै सार्वजनिक संस्थान हुन्।

सार्वजनिक संस्थानलाई Public Enterprise, State-owned Enterprises, Government Enterprises, Public Undertaking आदिका नामले पनि चिनिन्छ।

## ३. नेपालमा सार्वजनिक संस्थानको प्रादुर्भाव

द्वितीय विश्वयुद्धपछि सरकारको भूमिका लोककल्याणकारी राज्य स्थापनामा केन्द्रीत भएको सन्दर्भमा उत्पादन, वितरण र अर्थ व्यवस्था सञ्चालनका अधिकांश गतिविधि सरकारका तर्फबाट सञ्चालित भए। सरकार एक किसिमले सम्पूर्ण आर्थिक गतिविधिको एकल सञ्चालक रह्यो। यसै परिवेशमा अत्यावश्यक वस्तु तथा सेवाको आपूर्ति सुनिश्चित गर्ने, ठूला पूर्वाधार लगानीको आवश्यकता पूर्ति गर्ने, बजार सन्तुलन ल्याउने,मूल्यस्थिरता कायम राख्ने र सरकारका नीति तथा कार्यक्रमको प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्ने उद्देश्यले सरकारको स्वामित्व रहेका सार्वजनिक संस्थानहरूको स्थापना र सञ्चालन गर्ने प्रचलन विश्वभर नै चल्यो।

नेपाल पनि विश्वमा चलेको यसप्रकारको लहरबाट अछुतो रहन सकेन।अझ भनौं, नेपाल पनि विश्वमा चलेको राजनीतिक, सामाजिक, आर्थिक एवं पर्यावरणीय प्रणालीबाट अलग रहेर बस्न सक्ने अवस्था भएन।माग-पूर्तिको समग्र पद्धतिबाट बजार सञ्चालन नभएको, बजारमा प्रतिस्पर्धा नभएको, उपभोक्ता सचेत र सक्षम नभएका, पूर्वाधारको विकास नभएको र आम नागरिकलाई वस्तु तथा सेवाको सहज आपूर्ति नभएको अवस्थामा सरकार व्यवसायिक क्रियाकलापमा सहभागी हुनु पऱ्यो। नेपालको विकास पूर्वाधारको अवस्था, आन्तरिक सक्षमता, स्रोत-साधनको उपलब्धता लगायतका विविध कारणबाट विश्व समुदायसँग सहकार्य, समन्वय र पारस्परिक सहयोगसाथ अघि बढिरहेको अवस्थामा सार्वजनिक संस्थानमार्फत् सेवा प्रवाह सञ्चालन गरी नागरिकलाई राज्यप्रति विश्वास तथा भरोसा दिलाउने कार्यमा मुलुक अग्रसर भयो।

नेपालमा आमनागरिकको दैनिक जीवनयापनसँग प्रत्यक्ष सम्बन्ध रहेका अत्यावश्यक वस्तु तथा सेवा सर्वसुलभ एवं सुपथ मूल्यमा उपलब्ध गराउने, रोजगारी सिर्जना गर्ने, विकासका लागि भौतिक पूर्वाधारको आधार तयार गर्ने, आत्मनिर्भर र स्वाधीन अर्थतन्त्रको आधार तयार गर्ने, आयात प्रतिस्थापन तथा निर्यात प्रवर्द्धन गर्ने, निजीक्षेत्रको विकासका लागि वातावरण तयार गर्ने एवं समतामूलक राज्यको स्थापना गरी सामाजिक न्यायको प्रवर्द्धन गर्ने लगायतका विविध उद्देश्यसाथ वि. सं. १९९३ देखि सार्वजनिक संस्थान स्थापना र सञ्चालन गर्ने क्रम सुरु भएको पाइन्छ।

नेपालमा पहिलो सार्वजनिक संस्थानको रूपमा वि. सं. १९९३ मा विराटनगर जुट मिलको स्थापना भएको थियो। त्यस्तै, वि. सं. १९९४ मा नेपाल बैंक लिमिटेडको स्थापना भएको थियो। प्रथम पञ्चवर्षिय योजना (वि.सं.२०१३-२०१८) अवधिमा विभिन्न क्षेत्रगत सार्वजनिक संस्थानहरू स्थापना भएका थिए।

## ४. सार्वजनिक संस्थानको परिदृश्य

विश्वमा लोककल्याणकारी राज्यको भूमिकालाई प्रभावकारी बनाउन आम नागरिकका दैनिक जीवनयापनसँग प्रत्यक्ष सम्वन्ध रहेका सेवा सुविधा उपलब्ध गराउने उद्देश्यसाथ सार्वजनिक संस्थानको स्थापना गर्ने लहरसँगै तत्कालीन राजनीतिक, आर्थिक-सामाजिक एवं विश्व परिवेशअनुसार नेपालमा पनि सार्वजनिक संस्थान स्थापना गर्ने कार्य भयो।

वि. सं.१९९३ मा विराटनगर जुट मिलको स्थापनाबाट सुरु भएको सार्वजनिक संस्थान स्थापना र सञ्चालनको गति सातौं योजना अवधि (वि. सं. २०४२-२०४७) को अन्त्यसम्ममा सरकारको पूर्ण वा आंशिक स्वामित्व भएका संस्थानको संख्या ६२ सम्म पुगेको थियो। ती मध्ये आर्थिक वर्ष २०७६/७७ को अन्त्यसम्ममा ४४ वटा सार्वजनिक संस्थानहरू अस्तित्वमा रहेका छन्। अस्तित्वमा रहेका ४४ वटा सार्वजनिक संस्थानहरूमध्ये ३३ वटा सार्वजनिक संस्थानहरू मात्र सञ्चालनमा छन् भने ११ वटा संस्थान व्यवसायिक कारोबारमा संलग्न छैनन्।यी ११ सार्वजनिक संस्थानमध्ये केही बन्द अवस्थामा र केहीले कारोबार शुरु नगरेको अवस्था छ। हाल अस्तित्वमा रहेका सार्वजनिक संस्थानलाई ६ समूहमा क्षेत्रगतरूपले वर्गीकरण गरिएको छ। हाल अस्तिवमा रहेका सार्वजनिक संस्थानलाई औद्योगिक क्षेत्र, व्यापारिक क्षेत्र, सेवा क्षेत्र, सामाजिक क्षेत्र, जनउपयोगी क्षेत्र र वित्तीय क्षेत्र गरी वर्गीकरण गरिएको छ।यसै वर्गीकरणको प्रकृतिअनुसार यी संस्थानहरू नेपाल सरकारका विभिन्न ११ वटा मन्त्रालय अन्तर्गत रहेका छन्। हाल

अस्तित्वमा रहेका ४४ वटा सार्वजनिक संस्थानमध्ये २३ वटा संस्थानहरू पूर्ण रूपले सरकारी स्वामित्वमा रहेका छन् भने २१ वटा सार्वजनिक संस्थानहरू अधिकंश सरकारी स्वामित्वमा सञ्चालित छन्।

## ५. सार्वजनिक संस्थानको शेयर संरचना

नेपालमा सार्वजनिक सेवाको विस्तार गर्ने, वित्तीय स्रोतको संकलन तथा व्यवस्थापन गर्ने, पूर्वाधार विकास लगायत आर्थिक गतिविधिमा वित्तीय स्रोत परिचालन गर्ने लगायतका विविध सेवाको सुनिश्चित गरी आर्थिक विकासमा योगदान पुऱ्याउने उद्देश्य लिई सार्वजनिक संस्थानहरू स्थापना भएको पाइन्छ। हाल अस्तित्वमा रहेका ४४ वटा सार्वजनिक संस्थानहरूमा नेपाल सरकारको ९२.९६ प्रतिशत शेयर स्वामित्व रहेको छ भने अन्य संस्थान एवं निजीक्षेत्रको ७.०४ प्रतिशत शेयर स्वामित्व रहेको छ।

**तालिका १ः सार्वजनिक संस्थानको शेयर संरचना**

| सि.नं. | संस्थानकोवर्गीकरण | शेयर संरचना | | संस्थान संख्या |
|---|---|---|---|---|
| | | सरकार | संस्थाननिजीक्षेत्र/ | |
| १ | औद्योगिक क्षेत्र | ९७.२७ | २.७३ | १० |
| २ | जनउपयोगी क्षेत्र | ९८.४० | १.६० | ५ |
| ३ | व्यापारिक क्षेत्र | ९९.५४ | ०.४६ | ४ |
| ४ | वित्तीय क्षेत्र | ७०.४० | २९.५६ | ९ |
| ५ | सामाजिक क्षेत्र | १००.०० | ०.०० | ५ |
| ६ | सेवा क्षेत्र | ९९.५६ | ०.४४ | ११ |
| | **जम्मा** | ९२.९६ | ७.०४ | ४४ |

त्यस्तै, ४४ वटा सार्वजनिक संस्थानहरू विभिन्न ५ प्रकृतिका ऐनद्वारा व्यवस्थापन तथा सञ्चालन भएका छन्।कम्पनी ऐनअनुसार ३३ वटा, विशेष ऐनअनुसार ७ वटा, सञ्चार संस्थान ऐनअनुसार २ वटा, सहकारी ऐनअनुसार १ वटा र संस्थान ऐनअनुसार १ वटा संस्थान व्यवस्थापन भएका छन्।

## ६. सार्वजनिक संस्थानको वित्तीय कार्यकुशलता

हाल सञ्चालनमा रहेका सार्वजनिक संस्थानहरूको वित्तीय कार्यकुशलतालाई विश्लेषण गर्दा पछिल्लो अवधिमा सकारात्मक देखिन्छ। आर्थिक वर्ष २०७६/७७ मा अस्तित्वमा रहेका संस्थान मध्ये २४ वटा संस्थान नाफामा सञ्चालन भएका छन्। त्यस्तै, २ वटा संस्थानको कारोबार शुन्य रहेको छ भने १८ वटा संस्थान घाटामा सञ्चालित भएका छन् । सार्वजनिक संस्थानको यस अवधिको कार्यकुशलतालाई संक्षेपमा निम्नानुसार उल्लेख गर्न सकिन्छः

क. सार्वजनिक संस्थानको कुल सञ्चालन आय रू. ४ खर्व २८ अर्ब ७१ करोड ३४ लाख पुगेको छ।

ख. सार्वजनिक संस्थानमा ५ खर्ब १९ अर्ब ५५ करोड ३६ लाख कुल लगानी भएको अवस्था छ। यसमध्ये शेयर लगानी २ खर्ब ८८ अर्ब ६५ करोड ८५ लाख र ऋन लगानी २ खर्ब ३० अर्ब ८९ करोड ५१

लाख रहेको छ। समग्र लगानीमा शेयरको हिस्सा ५५.५६ प्रतिशत छ भने ऋणको हिस्सा ४४.४४ प्रतिशत रहेको छ।

ग. सार्वजनिक संस्थानमा चुक्ता पुँजी ३ खर्ब ११ अर्ब ७ करोड ९१ लाखरहेको अवस्था छ। यो चुक्ता पुँजीमा सरकारको स्वामित्व ९२.९६ प्रतिशत रहेको छ भने सार्वजनिक संस्थान एवं निजीक्षेत्रको स्वामित्व ७.०४ प्रतिशत रहेको छ।

घ. सार्वजनिक संस्थानको शेयरधनी कोष/नेटवर्थ ७ खर्ब ३ अर्ब ९० करोड ३४ लाख पुगेको छ।

ङ. यस अवधिमा सार्वजनिक संस्थानमा २८ हजार ३ सय ६४ जनाले रोजगारी पाएका छन्। यो सन् २०१७/१८ को नेपाल लेवरफोर्स सर्भेअनुसारको ७० लाख ८६ हजार रोजगारीमा ०.०४ प्रतिशत हिस्सा हुन आउँछ।

च. सार्वजनिक संस्थानले यस अवधिमा ४८ अर्ब २९ करोड ८१ लाख खुद नाफा गरेका छन्। कुल नाफामा ८५.७४ प्रतिशत ५ वटा संस्थानको योगदान रहेको छ। सरकारलाई यस अवधिमा सार्वजनिक संस्थानबाट १४ अर्ब ९ करोड लाभांश प्राप्त भएको छ।

सार्वजनिक संस्थानको शेयर लगानीको अवस्था, ऋण लगानीको अवस्था, लाभांश प्राप्तिको अवस्था,सञ्चालन आय, प्रशासकीय खर्च, खुद नाफा/नोक्सान स्थिति, सञ्चित नाफा/नोक्सान,शेयरधनी कोष/नेटवर्थ, कोषमा व्यवस्था नगरिएको दायित्व र कार्यरत जनशक्तिको अवस्थाको यस अवधिसम्मको (आर्थिक वर्ष २०७६/७७ सम्मको) स्थिति क्षेत्रगत स्थिति तालिका-२ मा रहेको छः

**तालिका २ः सार्वजनिक संस्थानको कार्यकुशलता**

**(रू. लाखमा)**

| विवरण | सार्वजनिक संस्थानका क्षेत्र | | | | | | कुल |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | औद्योगिक | जनउपयोगी | व्यापारिक | वित्तीय | सामाजिक | सेवा | |
| जिडिपीमा सञ्चालन आयको योगदान (%) | ०.१५ | २.६५ | ५.६२ | १.८९ | ०.०६ | ०.५८ | १०.९५ |
| आयकरमा योगदान रू. | १८०२ | ६९२४० | ४४४९३ | ६२२३७ | ३०९ | १५६०७ | १९३६८८ |
| रोजगारीमा योगदान (संख्या) | १९५९ | १३४०४ | १२७९ | ७४८९ | १४३८ | २७९५ | २८३६४ |
| शेयर लगानी रू. | ६१५३५ | १५३६६५८ | १२९९५८ | ४५५१६४ | ३९४४३ | ६६३९२६ | २८८६५८५ |
| ऋण लगानी रू. | ८०९१८ | २०११९४३ | ३२६५ | ९४५ | १७४०५ | १९४३६२ | २३०८९५१ |
| लाभांश प्राप्ति रू. | - | ६१७७७ | ५१५४७ | २५०९७ | - | २५७४ | १४०९९५ |
| सञ्चालन आय रू. | ६०५३६ | १०३६६०० | २१९८४४९ | ७३९०७८ | २५०९५ | २२७३७७ | ४२८७१३४ |
| प्रशासकीय खर्च रू. | ९१३४ | १३२५९० | २५७०४ | १२९७२० | १३११६ | ५१८४६ | ३५६११९ |
| खुद नाफा.नोक्सान रू/ | (९१४७) | २०६३०९ | १२९९३१ | १६७६८७ | (३०२६) | (८७७२) | ४८२९८२ |
| सञ्चित नाफा.नोक्सान रू/ | (१७४९५६) | ५०३६८७ | २१४७९१ | १५६१२५ | (३५६४४) | ९१११६ | ७५५११९ |
| शेयरधनी कोष.नेट वर्थ रू/ | (८७३१६) | २५५२५२५ | ३७०७५८ | १६३६४१६ | ८१७६८ | २४८४८८४ | ७०३९०३४ |
| कोषमा व्यवस्था नगरिएको दायित्व रू. | २४०८८ | ४६६७५८ | ६७२६ | ३६१२२ | ११९६२ | ३१४३७ | ५७७०९३ |

## ७. सार्वजनिक संस्थानको व्यवस्थापन

सार्वजनिक संस्थानहरू द्वैध सोच र नीतिबाट सञ्चालन भएका छन्। विश्वमा आएको उदारवाद र आर्थिक उदारीकरणका कारण सरकारको भूमिकामा आएको परिवर्तित कार्यशैली एवं क्षेत्रका कारण सार्वजनिक

संस्थानको क्षेत्र र भूमिका खुम्चिएको अवस्था एकातिर छ भने समकालीन विश्वमाआएका नवीन चुनौति तथा समस्याहरूलाई सम्बोधन गर्न सरकार नै अग्रसर हुनुपर्ने आवश्यकताले गर्दा सरकारका सेवा प्रवाहका बलिया संयन्त्रको रूपमा रहेका सार्वजनिक संस्थानको आवश्यकता र भूमिका एवं क्षेत्र विस्तार भएको अवस्था अर्कोतिर छ। शाककीयव्यस्थापनको नवीन अवधारणाको अभ्यासमा विकासको साझेदार एवं संवाहकको रूपमा रहेको नीजिक्षेत्रनाफामुखी चरित्रको हुने र संस्थागत सामाजिक उत्तरदायित्व पनि कमजोर रहने र जिम्मेवारी तथा उत्तरदायित्व समेत कमजोर रहने हुँदा समाजिक न्याय, सामाजिक सुरक्षा, समन्यायिक विकास र नागरिकका मौलिक हक अधिकारको सुनिश्चितता गर्न पनि परिवर्तित विश्व संरचनामा सरकार नै अग्रसर हुनुपर्ने अवस्थाले सार्वजनिक संस्थानको आवश्यकता र औचित्यतावृद्दि भएको छ। यिनै दुई धारको समायोजन गरी कुन कुन क्षेत्रमा संस्थान सञ्चालन गर्ने र कुन कुन क्षेत्र पूर्ण रूपले नीजि क्षेत्रलाई छोड्ने भनी विवेकपूर्ण तवरले यकिन गर्नु नै अहिले सार्वजनिक संस्थान व्यवस्थापन हो। त्यस्तै, अस्तित्वमा रहेका सार्वजनिक संस्थानको कार्य कुशलता अभिवृद्दि गर्ने, संस्थानको क्षमता वृद्दि गर्ने, नवीन व्यवस्थापकीय शैलीको अवलम्बन गर्ने, नवीन प्रविधिको अबलम्वन गरी प्रभावकारिता बढाई सक्षम संस्थाको रूपमा सञ्चालन गर्ने र संस्थानको समग्र कार्यशैलीमा सुधार गर्न नीतिगत, व्यवस्थापकीय, प्रविधिगत र व्यवहारगत चाँजोपाँजो मिलाउनु पनि सार्वजनिक संस्थान व्यवस्थापन हो।

सार्वजनिक संस्थानका सम्बन्धमा मूलभूत रूपमा निम्न पक्षमा स्पष्टतासाथ अगाडि बढ्नु नै अहिले सार्वजनिक संस्थान व्यवस्थापन हो।

क. बजारमा एकाधिकार कायम हुने, निजी लगानी नआउने, मुलुकको पूर्वाधार विकासका लागि अत्यन्त महत्त्वपूर्ण हुने, सुरक्षाको दृष्टिकोणबाट सम्वेदनशील र बजारमा मूल्यस्थिरता तथा स्वस्थ प्रतिष्पर्धाका लागि Bench Marking गर्ने प्रकृतिका संस्थान सरकारले सञ्चालन गर्ने।

ख. सरकारले सञ्चालन नगरी नहुने र केही हदसम्म सञ्चालन गर्दा पनि हुने संस्थानको कार्य प्रणाली, कार्य क्षमता बढाई प्रभावकारी बनाउने।

ग. परम्परागत कार्यशैली, प्रविधि र संस्कार/प्रणालीबाट सञ्चालित संस्थानलाई वर्तमान परिवेशबमोजिम नवीन प्रविधिको अवलम्न, क्षमता विकास, वस्तु तथा सेवाको विविधिकरण गरी उत्पादकत्व अभिवृद्दि गर्ने।

घ. सार्वजनिक संस्थानको उद्देश्यनाफामूखी(Businesslike ) हो कि कल्याणकारी राज्यको अवधारणाबमोजिम सेवामुखी ( State Social Responsibility) हो स्पष्ट गरी यदि नाफामुखी हो भने व्यवस्थापन स्वायत्तता ( Managerial Autonomy) दिई सञ्चालन गर्ने र सेवामुखी भए संस्थानको कार्यकुशलता नाफाघाटाबाट नहेरी सार्वजनिक सेवा र राज्यको दायित्व निर्वाहमा पुऱ्याएको योगदानबाट मापन गर्ने प्रणालीको विकास गर्ने।

ङ. नागरिकले तिरेको कर/सार्वजनिक श्रोतबाट सञ्चालन हुने सार्वजनिक संस्थानका कार्य सार्वजनिक सम्पत्ति वृद्धि गर्नमा परिचालन गर्ने।

## ८. सार्वजनिक संस्थानहरूको समस्या तथा चुनौती

हाल सञ्चालनमा रहेका सार्वजनिक संस्थानहरूका मूलभूत एवम् साझा समस्याका रूपमा संस्थानहरूको व्यवसायिकता र प्रतिस्पर्धात्मक क्षमता कमजोर रहनु,सञ्चालन र व्यवस्थापनमा एकरूपता नहुनु, कतिपय संस्थानले नियामक एवं वस्तु/सेवा प्रदायकको दोहोरो भूमिका निर्वाह गर्नु, संस्थानको नियमन, समन्वय र सुपरीवेक्षण फरक-फरक निकायबाट हुनु, बन्द भएका संस्थानको सम्पत्तिको उचित संरक्षण तथा उपयोग नहुनु, स्रोत व्यवस्था नभएको दायित्व उच्च रहनु, विश्व परिवेशमा आएका कोभिड-१९ जस्ता समस्याको प्रभावबाट कार्यप्रणालीमा उत्पन्न हुने समस्या जस्ता विविध समस्या रहेका छन्।यी समस्या सबै प्रकृतिका सार्वजनिक संस्थानका प्रतिनिधि समस्या हुन्।

सार्वजनिक संस्थानहरूले विविध प्रकृतिका चुनौतिहरू पनि सामना गरिरहेका छन्। वस्तु तथा सेवाको गुणस्तर अभिवृद्धि र विविधिकरणमार्फत् बजार विस्तार गर्ने, व्यवस्थापन सुधार गरी व्यावसायिकता र दक्षता बढाउने, कार्यरत जनशक्तिलाई प्रतिस्पर्धी र सक्षम बनाउने, संस्थान सञ्चालनमा संस्थागत सुशासन प्रवर्द्धन गर्ने, आत्मनिर्भर बन्ने, संस्थानको वित्तीय दायित्व घटाउने, वित्तीय जोखिम न्यूनीकरण गर्ने, अभिलेख व्यवस्थापन वैज्ञानिक र यथार्थपरक बनाउने, स्रोत-साधनको प्रभावकारी र विवेकशील परिचालन गर्ने, आधुनिक प्रविधि एवं कार्य संस्कृति र व्यवहार अवलम्वन गर्ने जस्ता चुनौतीहरू संस्थानहरूले व्यहोरिरहेका छन्।

## ९. सार्वजनिक संस्थानको सुधार

सार्वजनिक संस्थानहरूलाई व्यवस्थापकीय रूपले सक्षम, प्रभावकारी र प्रतिस्पर्धी बनाई आर्थिक गतिविधि एवं सेवा प्रवाहका सशक्त संयन्त्रको रूपमा विकास गर्न निरन्तर रूपमा सुधारहरू भइरहेका छन्।संस्थानको क्षमता अभिवृद्धि गर्ने, नवीन प्रविधि अवलम्वन गर्ने, व्यवस्थापनमा सक्षमता बढाउने, संस्थागत सुशासन प्रवर्द्धन गर्ने, संस्थानका गतिविधिहरूलाई पारदर्शी बनाउने, संस्थागत उत्तरदायित्व प्रवर्द्धन गर्ने, वित्तीय सुशासन कायम गर्ने लगायतका विविध पक्षमा सुधार गरी सार्वजनिक संस्थानहरूलाई सक्षम र उपादेयी संस्थाको रूपमा विकास गर्न नीतिगत, संस्थागत र कार्यप्रणालीगत सुधारहरू भइरहेका छन्।संस्थानका सुधारका लागि भइरहेका सुधारहरूलाई संक्षेपमा देहायअनुसार उल्लेख गर्न सकिन्छ।

### (क) सुधारका लागि भएका प्रयास

**अ.** सार्वजनिक संस्थानहरूको सुधारका लागि विभिन्न नीतिगत एवं संस्थागत सुधारहरू भएका छन्।आवधिक योजनाहरू, प्रशासन सुधार आयोगका प्रतिवेदनमा समावेश गरिएका नीतिगत एवं संस्थागत सुधार तथा सार्वजनिक खर्च पुनरावलोकन आयोगले गरेका नीतिगत र संरचनागत सुझावअनुसार विभिन्न सुधारहरू गरिएको छ।

**आ.** सार्वजनिक संस्थानको आर्थिक कारोबारमा पारदर्शिता र उत्तरदायित्व प्रवर्द्धनका लागि सार्वजनिक खरिद ऐन, नियमावली, सुशासन ऐन नियमावली, सूचनाको हकसम्बन्धी ऐन नियमावली, नेपाल लेखामान र लेखापरीक्षणमान मापदण्डका व्यवस्थालाई पूर्णरुपले अवलम्बन गर्ने व्यवस्था गरिएको छ।

इ. सार्वजनिक संस्थानको जनशक्तिलाई सक्षम, प्रतिस्पर्धी र दक्ष बनाई संस्थानको उत्पादकत्व अभिवृद्धि गर्न  दरबन्दी पुनरावलोकन गर्ने, खुल्ला प्रतिस्पर्धाबाट प्रतिभाशाली जनशक्ति भित्र्याउने, कार्यकारी प्रमुख/महाप्रबन्धकको नियुक्ति खुल्ला प्रतिस्पर्धाबाट गर्ने, कार्यसम्पादन सम्झौता गर्ने र कर्मचारीका हकहितको संरक्षण गर्ने नीतिगत तथा कार्यगत व्यवस्था मिलाइएको छ।

ई. आर्थिक उदारीकरणको नीतिअनुसार वस्तु/सेवा उत्पादन, मूल्य निर्धारण र बजार प्रवर्द्धन, नवीन प्रविधिको प्रयोग, बजार विस्तार, सेवा प्रवाहमा सरलीकरण, लगानी, ब्याज निर्धारण  जस्ता विविध विषयमा स्वायत्तता दिइएको छ।

उ. सार्वजनिक संस्थानको आर्थिक स्थिति सुदृढ गरी व्यवसायिक क्षमता बढाउन ऋण, शेयरको माध्यमबाट सरकारले पुँजी परिचालनमा सहयोग पुऱ्याउने, संस्थानको सम्पति संस्थाको हित अभिवृद्धि गर्न परिचालन गर्ने, व्यवसाय विविधिकरण गर्ने, सेवा विस्तार गर्ने, संस्थानहरूलाई विशेष छुट सुविधा प्रदान गर्ने लगायतका नीतिगत र कार्यगत व्यवस्थाको कार्यान्वयन गरिएको छ।

ऊ. सार्वजनिक संस्थानको प्रभावकारिता अभिवृद्धि गर्न तथा अर्थतन्त्रमा नीजिक्षेत्रको सहभागिता बढाई आर्थिक संवाहकको रूपमा परिचालन गराउन नीजिक्षेत्र इच्छुक एवं सक्षम भएका क्षेत्रका सार्वजनिक संस्थानहरूलाई विनिवेश, निजीकरण गर्ने तथा एकै प्रकृतिका संस्थानलाई एकआपसमा गाभ्ने र औचित्यहीन संस्थानलाई खारेजी गर्ने कार्यलाई अवलम्बन गरिएको छ।

ऋ. सार्वजनिक संस्थानहरुको सुधारका लागि वर्सेनि कार्यान्वयन गरिने नेपाल सरकारको बजेटमा विभिन्न नीतिगत र संरचनागत व्यवस्था गरेको पाइन्छ। यसबाट सार्वजनिक संस्थानको सुधार र व्यवस्थापनलाई प्राथमिकताम राखिएको स्पष्ट हुन्छ।

## (ख) सार्वजनिक संस्थानको सुधारका लागि सुझावहरू

सार्वजनिक संस्थानहरूको सुधारका लागि विविध प्रयासको फलस्वरूप संस्थानहरूमा नवीन प्रविधिको प्रयोग, कार्य सरलीकरण, सेवाप्रवाहमा सुधार, बजार विविधिकरण, जनशक्तिमा सुधार, व्यवहारगत सुधार, वित्तीय अनुशासन कायम गर्ने जस्ता केही सुधार भएता पनि अपेक्षाकृत रूपले सार्वजनिक संस्थानहरू सुधार हुन नसकेको जनगुनासो व्यापक रहेको अवस्था एकातिर छ भने अर्कोतिर केही सार्वजनिक संस्थानले बजारको एकाधिकारको नियन्त्रण गर्ने, वस्तु तथा सेवाको मूल्य निर्धारण एवं गुणात्मकताका लागि मापदण्डको रूपमा कार्य गरिरहेको अवस्था पनि छ। दुग्ध विकास संस्थानको दुग्धजन्य उत्पादन नागरिकले खोजी खोजी किन्ने, उदयपुर सिमेन्टको उत्पादनलाई प्राथमिकतामा राख्ने जस्ता कार्यबाट सार्वजनिक संस्थानप्रतिजनविश्वास रहेको पुष्टी हुन्छ।

सुधार प्रयासको रूपमा संस्थानको विस्तृत अध्ययन तथा विश्लेषण गरी सरकारले सञ्चालननगरिनहुने, सरकारले सञ्चालन गरे पनि हुने, सार्वजनिक-नीजि साझेदारीमा सञ्चालन गर्दा लागत तथा कार्यकुशलता प्रभावकारी हुने र विनिवेश गर्नुपर्ने संस्थानको वर्गीकरण गरी सोहीअनुसार व्यवस्थापन गर्ने ।यसरी सरकारले सञ्चालन नगरी नहुने र सरकारले सञ्चालन गर्दा पनि हुने केही सार्वजनिक संस्थानको वर्गीकरण देहायबमोजिम गर्ने र सोहीबमोजिम सञ्चालन तथा व्यवस्थापन गर्नुपर्ने देखिन्छ-

क. नाफा आर्जन गरी सञ्चालन गर्नुपर्ने सार्वजनिक संस्थान।
ख. सेवा वा वस्तुको उत्पादन लागतमात्र उठाउनुपर्ने व्यवसायिक प्रकृतिका सार्वजनिक संस्थान।
ग. सेवाको पहुँच सुनिश्चितता गर्ने, कमजोर वर्ग र क्षेत्रमा सेवा प्रदान गर्ने र अनुदान वा विशेष सहुलियत दिई सञ्चालन गर्नुपर्ने सार्वजनिक संस्थान।
घ. वित्तीय स्रोत परिचालन एवं व्यवस्थापनका साथै वित्तीय सेवा प्रवाह र वित्तीय पहुँच वृद्धि गर्ने सार्वजनिक संस्थान।
ङ. सार्वजनिक महत्वका क्षेत्रमा विशिष्टीकृत उद्देश्य हासिल गर्नकालागि स्थापित सार्वजनिक संस्थान।
च. सार्वजनिक सेवा वा वस्तुको उत्पादन, वितरण र व्यवस्थापन सम्वन्धी कार्यको नियमनकारी सार्वजनिक संस्थान।

सार्वजनिक संस्थानहरूमा विद्यमान रहेका समस्याहरू समाधान गरी चुनौतीलाई अवसरको रूपमा रूपान्तरण गर्न सार्वजनिक संस्थानबाटै आन्तरिकरूपमा सुधार गर्नुपर्छ भने त्यसका लागि पर्यावरणीयसहजीकरणगरिदिने कार्य सरकार एवम् सम्बद्ध पक्षबाट हुनुपर्दछ। हाल सञ्चालनमा रहेका सार्वजनिक संस्थानहरूले आन्तरिकरूपमा सबलीकरण गर्ने, क्षमता विस्तार गर्ने, कार्यविधि व्यवहार-संस्कारमा परिवर्तन गर्ने र देखिएका समस्यालाई विवेकशील तवरले समाधान गर्ने गर्नुपर्दछ। त्यसका लागि देहायका सुधार अघि बढाउनुपर्छः-

क. व्यवसायिकता र प्रतिस्पर्धात्मक क्षमतामा सुधार गर्न सेवाको गुणात्मकता सुधार गर्ने,विविधिकरण गर्ने, नवीन प्रविधि र ढाँचा अवलम्वन गर्ने र सोहीअनुसार आर्थिक/वित्तीय र मानवीय सक्षमता अभिवृद्धि गर्ने कार्यलाई प्राथमिकतासाथ अगाडि बढाउने।
ख. सञ्चालन र व्यवस्थापनका लागि एकरूपता ल्याउन ऐन, नियमावली, विनियमावली र कार्यविधिमा बृहत् सहभागिता अभिवृद्धि गरी सम्बद्ध मन्त्रालयमार्फत सहजीकरण गर्न पैरवी गर्ने।
ग. आन्तरिकरूपमा नियमन,सुपरीवेक्षण, अनुगमन प्रणाली सबल, सक्षम र दिगो बनाई कार्यगत गुणात्मकता बढोत्तरी गर्ने प्रणाली एवम् पद्धति बसाउने।
घ. संस्थानको स्वामित्वमा रहेका सम्पत्तिलाई वैज्ञानिक एवम् विवेकशील तवरले उच्चतम प्रतिफलयुक्त क्षेत्रमा परिचालन गर्ने।
ङ. उपलब्ध स्रोत-साधनको अधिकतम प्रतिफल हासिल गर्ने र संस्थाको नाफा अभिवृद्धि हुने क्षेत्रमा परिचालन गर्ने।
च. संस्थानमा कार्यरत जनशक्तिलाई सक्षम, प्रतिस्पर्धी र दक्ष बनाउन जनशक्ति क्षमता विकास कार्यक्रम सञ्चालन गर्ने र संस्थामा टिकाई राख्न उनीहरूको उत्प्रेरणा र मनोबल उच्च राख्ने।
छ. नेपाल सरकारबाट समय समयमा भएका नीतिगत व्यवस्था, परिपत्र, निर्देशनको कार्यान्वयन तथा परिपालना गर्ने।

सार्वजनिक संस्थानको सुधारका लागि नीतिगत तथा कार्यगतरूपमा बाह्य क्षेत्रगत सुधार पनि अपरिहार्य छन्। सरकारबाट संस्थान सुधार गर्ने, संस्थानको प्रतिफल आम नगारिकमापुऱ्याउन यस्ता संस्थानलाई सक्षम, दक्ष,व्यवसायिक र प्रतिस्पर्धी बनाउने विषयमा विविधखाले प्रयास निरन्तररूपमा भइरहेका छन्। संस्थानको सुधार एवं सुदृढीकरण गर्न संस्थान बाहिरबाट देहायका सुधार तथा प्रयास गरिनुपर्छ-

१. सार्वजनिक संस्थानलाई व्यवसायिकरूपमा सक्षम, पारदर्शी, व्यवस्थित तथा गुणस्तरीय तवरले सुसञ्चालन र व्यवस्थापन गर्नका लागि आवश्यक पर्ने नीति निर्धारण, निर्देशन, समन्वय र सुपरीवेक्षण गर्ने निकायका रूपमा "सार्वजनिक संस्थान सञ्चालन व्यवस्थापन प्राधिकरण" स्थापना गर्ने।

२. प्रत्येक सार्वजनिक संस्थानले दीर्घकालीन सोच र उद्देश्यबमोजिम व्यवसायिक सक्षमता र प्रतिस्पर्धात्मक कार्य सम्पादनका लागि आवश्यक नीति र व्यवसायिक योजना निर्माण गरी कार्यसञ्चालन गर्ने व्यवस्था गर्ने कार्यलाई अनिवार्य गर्न नीतिगत/कानूनी व्यवस्था गर्ने।

३. सार्वजनिक संस्थानले जिम्मेवार व्यवसायिक संस्थाको रूपमा कार्य गर्ने विधि, प्रकृया र संस्कार अवलम्बन गर्न कार्यविधि बनाई प्रभावकारी रूपले कार्यान्वयन गर्ने।

४. सार्वजनिक संस्थानलाई व्यवसायिक, प्रतिस्पर्धी र प्रभाकारी बनाउन स्वायतता सुनिश्चित गर्ने। यसका लागि संस्थानका योजना, लगानी, बजेट, वस्तु तथा सेवाको मूल्य निर्धारण, मानव श्रोत व्यवस्थापन, खरिद प्रणाली आदिमा बढी भन्दा बढी स्वायतता प्रदान गर्ने।भए गरेका कार्यलाई कार्यसम्पदानमाआवद्ध गरी सोहीअनुसार मूल्याङ्कन गर्ने पद्धति अवलम्वन गर्ने।

५. सार्वजनिक संस्थानको सञ्चालक समितिलाई व्यवस्थित र प्रभावकारी बनाउनुका साथै सबै संस्थानमा बढीमा ७ जना सञ्चालक सदस्य रहने र सञ्चालक सदस्यहरू विषय विज्ञ, अनुभवी र अर्थशास्त्र, व्यवस्थापन, कानून र प्राविधिक विषयमध्ये कुनै एक विषयमा अध्यक्षको हकमा स्नातकोत्तर गरी १५ वर्ष उच्च व्यवस्थापनमा कार्य गरेको र अन्य सदस्यहरू स्नातक गरी उच्च व्यवस्थापनमा कम्तिमा १० वर्ष कार्यानुभव गरेको हुनुपर्ने अनिवार्य व्यवस्था गर्ने।

६. सञ्चालक समितिका सदस्यहरूको जवाफदेहिता, उत्तरदायित्व, काम, कर्तव्य र अधिकारको स्पष्ट व्यवस्था गरी प्रत्येक वर्ष सामाजिक परीक्षण र कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन गर्ने प्रभावकारी कानुनी व्यवस्था गर्ने।

७. संस्थानको प्रभावकारिता, व्यवसायिकता र उद्यमशीलता अभिवृद्धि गर्ने एवं जोखिम न्यूनीकरण गर्ने सम्वन्धमा अध्ययन अनुसन्धान गरी सल्लाह सुझाव दिन क्षेत्रगत उपसमिति व्यवस्था गर्ने र ती समितिमा तत् तत् विषयका विषय विज्ञ, प्राध्यापक र प्रशासनिक अनुभवी व्यक्ति नियुक्त गर्ने।

८. सार्वजनिक संस्थानको वित्तीय प्रभावकारिता, कार्यकुशलता, आर्थिक अनुशासन र वित्तीय उत्तरदायित्वलाई प्रभावकारी बनाई वित्तीय सुशासन कायम गर्न प्रत्येक वर्षको लेखापरीक्षण समयमै सम्पन्न गर्नुपर्ने व्यवस्था कडाइका साथ लागू गर्ने।

९. सार्वजनिक संस्थाले गूणस्तरीय र प्रतिस्पर्धात्मक रूपमा कार्य सम्पादन गर्नका लागि संस्थानमा कार्यसम्पादन व्यवस्थापन प्रणाली अवलम्बन गर्ने।

१०. सार्वजनिक संस्थानमा सार्वजनिक स्रोत पनि परिचालन/उपयोग हुने भएकोले संस्थानले सम्पादन गरेका कामकार्वाही, वित्तीय साधनको प्राप्ति तथा परिचालन र सोको प्रतिफल समेतका विवरण नियमित रूपमा प्रकाशन गर्ने व्यवस्था गरी कामकारबाहीमा पारदर्शीता कायम गर्ने प्रणाली विकास गर्ने।

११. सार्वजनिक संस्थानले सम्पादन गरेका कामकारबाही/गतिविधि, व्यवस्थापकीय प्रणाली र अवलम्वन गरिएका संस्थागत कार्यप्रणालीका विविध पक्षमा वर्षमा कम्तिमा २ पटक निरीक्षण तथा सुपरीवेक्षण गर्ने नीतिगत/कानूनी व्यवस्था गर्ने।

१२. सार्वजनिक संस्थानमा दिइने सेवा सुविधालाई उक्त संस्थानको वर्गीकरण, कार्यक्षेत्र आदिलाई विश्लेषण गरी एकरूपता कायम गर्ने।
१३. सार्वजनिक संस्थानाले लगानी गर्ने व्यवस्था तथा प्रकृया, प्रणाली, आधार तोकी लगानी नीति तथा मापदण्ड तर्जुमा गरी कार्यान्वयन गर्ने।
१४. एकैप्रकृतिका कार्यक्षेत्र, उद्देश्य र प्रकृति भएका सार्वजनिक संस्थानहरूलाई एक अर्कामा गाभ्ने वा प्राप्ति गर्ने नीतिलाई प्रभावकारी बनाई संस्थानहरूको सञ्चालन लागत कटौति गर्ने, व्यवस्थापन चुस्त र सक्षम बनाउनुका साथै संस्थाको सक्षमता अभिवृद्धि गर्न।
१५. सञ्चालन हुने संस्थानमध्ये समान कार्यप्रकृति भएका गाभ्ने, गाभिने जस्ता नीतिगत र कार्यगत व्यवस्था गर्ने।
१६. संघीय शासन प्रणालीको अवलम्वन गरेपछि सोहीबमोजिम सार्वजनिक संस्थानको संस्थागत संरचना, कार्यक्षेत्र र भूमिका समेत पुनरावलोकन गरी सहज र प्रभावकारी बनाउने।
१७. सार्वजनिक संस्थानको नियमन, अनुगमन, सुपरिवेक्षण गर्ने तथा सबै संस्थानको सेवा-सुविधा, वृत्ति विकास र अन्य सर्वाङ्गीण पक्षमा एकरूपता कायम गर्न छाता ऐन वा नीति तर्जुमा गरी कार्यान्वयन गर्ने।
१८. सार्वजनिक संस्थानलाई छरितो, सक्षम र प्रभावकारी बनाउन संगठन तथा व्यवस्थापन सर्वेक्षण गरी संस्थानको उत्पादन र उत्पादकत्व बढोत्तरी गर्न आवश्यक योग्य, प्रतिभावान् र सक्षम जनशक्ति व्यवस्था गर्ने।
१९. संस्थानमा उच्च तहका पदाधिकारीसँग कार्यसम्पादन सम्झौता गरी नियुक्ति गर्ने र हरेक वर्षको कार्यसम्पादनस्तरबमोजिम नियुक्तिलाई निरन्तरता दिने कानूनी तथा नीतिगत व्यवस्था गर्ने।
२०. विश्वव्यापीकरण, आर्थिक उदारीकरण र प्रतिस्पर्धात्मकविश्व परिवेशका सन्दर्भमा संस्थानका निर्णय प्रकृया सरलीकरण गरिदिने र उत्तरदायित्व एवं जिम्मेवारी वहन प्रणाली सशक्त बनाउने।
२१. वित्तीय सुदृढीकरणका लागि लेखा प्रणालीको प्रभावकारिता अभिवृद्धि गर्ने, सरकारको लगानी व्यवसायिक योजनामा आबद्ध गर्ने, संस्थानमा रणनीतिक साझेदार संलग्न गराउने जस्ता पक्षमा सहजीकरण र समन्वय गरिदिने।

## १०. निष्कर्ष

बजार संयन्त्रको असफलता तथा कल्याणकारी राज्यको अवधारणाबाट शुरू गरिएका सार्वजनिक संस्थानले सरकारका नीति, कार्यक्रम तथा आयोजना कार्यान्वयन गर्ने; पूर्वाधार विकास गर्ने; सरकारको वैद्यता स्थापना गर्ने; नागरिकलाई सवलीकरण र सचेतीकरण गर्ने; समाजिक न्यायलाई प्रवर्द्धन गर्ने; मुलुकको सक्षमता अभिवृद्धि गर्ने; राष्ट्र निर्माणमा योगदान पुऱ्याउने; नागरिकको जीवनस्तरमा सुख, समृद्धि हासिल गर्न योगदान दिने; राष्ट्रिय सम्मान अभिवृद्धि गर्ने; बजारको एकाधिकारको नियन्त्रण गर्ने, वस्तु तथा सेवाको मूल्य निर्धारण एवं गुणात्मकताका लागि मापदण्डको रूपमा कार्य गर्ने लगायतका विविध कार्य गरिरहेका छन्। यी कार्य सम्पादनका लागि स्थापना भई सञ्चालनमा रहेका सार्वजनिक संस्थानहरूको आवश्यकता तथा औचित्य वर्तमानमा पनि झन बढिरहेको छ। दैनिक आवश्यकताका वस्तु तथा सेवाको प्रवाहीकरणगर्नेदेखि राष्ट्र निर्माण

र राष्ट्रिय सम्मान अभिवृद्धि गर्नेसम्मका कार्यमा संस्थानको महत्त्वपूर्ण  योगदान रहेको छ। विश्वमा आउने कोभिड-१९ जस्ता विविध प्रकृतिका संकटको समय नागरिकका घरदैलोमा सेवा प्रवाह गरी सार्वजनिक संस्थानहरूले औचित्य सावित गरेका छन्। अतः संस्थान व्यवस्थापन र सञ्चालनमा रहेका कमिकमजोरीलाई सुधार गरी वर्तमान परिवेश अनुकूल सवल, सक्षम र सशक्त संस्थाको रूपमा सञ्चालन गर्ने स्थितिको सुनिश्चितता गरी आर्थिक-सामाजिक-साँस्कृतिक मामिलाको विकास, उन्नति, प्रगतिमा नेतृत्वदायी भूमिका खेल्न सक्षम संस्थान बनाई यसको लाभांश राज्यले लिनुपर्छ। यसका लागि संस्थानको साङ्गोपाङ्गो अध्ययन गरी तत्काल सुधारका कदम चाल्नुपर्दछ।

## सन्दर्भ सूची


१. .....................(२०७२), **नेपालको संविधान**, कानून किताब व्यवस्था समिति,  काठमाडौं ।

२. .......................(२०७७), **सार्वजनिक संस्थानको वार्षिक स्थिति समीक्षा, २०७८**,  अर्थ मन्त्रालय, काठमाडौं ।

३. ......................(२०७८), **आर्थिक सर्वेक्षण,२०७७/७८**, अर्थ मन्त्रालय, काठमाडौं।

४. .......................(२०७६), **पन्ध्रौं योजना (आर्थिक वर्ष २०७६/७७-२०८०/८१)**, राष्ट्रिय योजना आयोग, काठमाडौं ।

५. .....................(.......), विभिन्न आ. व. का बजेट वक्तव्य, अर्थ मन्त्रालय, काठमाडौं।

६. देवकोटा, इन्द्रबहादुर (२०७७), वित्तीय सार्वजनिक संस्थानको कार्यकुशलता, **बैंक समाचार**, (५४औ वार्षिकोत्सव आर्थिक विशेषाङ्क, कृषि विकास बैंक लिमिटेड, काठमाडौं।

७. देवकोटा, इन्द्रबहादुर (२०७८), सार्वजनिक संस्थानः वर्तमान अवस्था र भावी सुधार, **वित्तीय दर्पण स्मारिका**, अंक १५, नेपाल वित्तीय संस्था कर्मचारी संघ राष्ट्रिय समिति, काठमाडौं।

# उपभोक्ता समितिमार्फत गरिने खरिद अभ्यासको समिक्षा

भुवन प्रसाद काफ्ले*

## विषय प्रवेश

प्रत्यक्ष लाभ प्राप्त गर्ने समुहबाट खरिद कार्य गराउने व्यवस्था उपभोक्ता समितिमार्फत गरिने खरिद कार्य हो । सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ मा "उपभोक्ता समिति" भन्नाले निर्माण कार्यबाट प्रत्यक्ष लाभ पाउने व्यक्तिहरूले कुनै निर्माण कार्यको निर्माण, सञ्चालन, मर्मत सम्भार गर्नको लागि आफूहरू मध्येबाट गठन गरेको समिति सम्झनु पर्दछ भन्ने व्यवस्था रहेको छ । सोही समितमार्फत खरिद कार्य गराउने विधि नै उपभोक्ता समितिबाट खरिद हो । नेपालको सार्वजनिक खरिद विधिका विभिन्न विधिहरू मध्ये एक प्रमुख, प्रचलित र अधिक अभ्यासमा रहेको विधि उपभोक्ता समिति वा लाभग्राही समुदायलाई सहभागी गराई गरिने खरिद हो । खरिद कानूनअनुसार एक करोड रुपैयाँसम्मको निर्माण कार्य वा सो सम्बन्धी सेवा उपभोक्ता समितिमार्फत गराउन सक्ने व्यवस्था रहेको छ । ग्रामिण स्वावलम्वन कार्यक्रम, आफ्नो गाउँ आफैं बनाउँ कार्यक्रम तथा स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन, २०५५ तथा नियमावली, २०५६ कार्यान्वयमा आएसँगै उपभोक्ता समितिबाट कार्य गराउने अभ्यास अधिकमात्रामा हुने गरेको हो । संघीयता कार्यान्वयन पश्चात् स्थानीय तथा प्रदेश सरकारको अधिकांश बजेट उपभोक्ता समितिमार्फत कार्यान्वयन हुँदै आएको छ । समितिमार्फत हुने कार्यले खरिद प्रकृयामा लाग्ने समयको बचत, लाभग्राही समुहको कामप्रति स्वामित्त्व, अपनत्त्व र उनीहरूको क्षमता विकासका साथै दीगो विकासलाई समेत टेवा प्रदान गर्दछ । त्यसैगरी अर्कोतर्फ नाम मात्रको समिति, जनसहभागिता र अपनत्त्व देखाउने दाँत मात्र, बिचौलियामार्फत कार्य, अधिक राजनीतिकरण र कामको गुणस्तर तथा मर्मत सम्भारमा प्रशस्त समस्याहरूको निरन्तरताले अपेक्षाकृत र कानूनको मनसायअनुसार परिणाम प्राप्त गर्न सकेको छैन । यसमा भएका समस्याहरूलाई न्यूनीकरण गर्दै पारदर्शी र उत्तरदायीपूर्ण कार्य गर्ने परिपाटी

* प्रमुख कोष नियन्त्रक, स्याङ्जा

बसाल्दै उपभोक्ता समितिबाट हुने खरिद कार्यमा प्रभावकारीता, विश्वसनीयता, गुणस्तर र दीगोपना कायम गर्ने तर्फ सरोकारपक्षहरू सबैको प्रयास केन्द्रित गर्नुपर्दछ ।

## वर्तमान अवस्थाको विश्लेषण

**१. कानुनी व्यवस्था:** सार्वजनिक खरिद ऐन,२०६३ तथा नियमावली, २०६४ मा सार्वजनिक खरिदको प्रमुख विधिको रुपमा स्वीकार गरी प्रक्रियागत व्यवस्था गरेको छ । त्यसैगरी विभिन्न प्रदेश तथा स्थानीय सरकारहरूबाट तर्जमा गरी कार्यान्वयनमा आएका आर्थिक तथा खरिद नियमावलीमा समेत व्यवस्था गरिएको छ । खरिद नियमावलीमा रहेका मुख्य व्यवस्थाहरू देहाय बमोजिम छन्:

१.१) एक करोड सम्मको लागत अनुमान भएको निर्माण कार्य वा सो सम्बन्धी सेवाको कार्य उपभोक्ता समितिमार्फत गराउन सकिने र लागत अनुमानमा मूल्य अभिवृद्धि कर, ओभरहेड कन्टिन्जेन्सी र जनसहभागिताको अंशसमेतको रकम समावेश हुने ।

१.२) सबै कुराहरू खुलाएर सार्वजनिक निकायले सूचना प्रकाशन गरी प्रस्ताव माग गर्न वा समुदाय आफैले प्रस्ताव वा निवेदन पेश गर्न सक्ने ।

१.३) उपभोक्ता समितिसँग सम्झौता गरेर कार्य गराउनु पर्ने।

१.४) लागत अनुमानमा रहेको मु अ कर, ओभरहेड कन्टिन्जेन्सी रकम र जनसहभागिताको अंश कट्टा गरेर मात्र भुक्तानी दिने ।

१.५) सम्झौता भएपछि एक तिहाई रकमसम्म पेश्की दिन सकिने ।

१.६) हरेक किस्ताको कामको प्राविधिक मूल्याङ्कन, बिल, भरपाई र खर्च प्रमाणित गर्ने अन्य कागजात समितिको बैठकबाट अनुमोदन गराई पेश गर्नुपर्ने ।

१.७) सामाजिक लेखापरीक्षण गर्नुपर्ने ।

१.८) निर्माण कार्यमा हेभि मेशीनहरू प्रयोग गर्न नपाईने । प्रयोग गर्न आवश्यक भएमा सार्वजनिक निकायसँग सहमति लिनुपर्ने ।

१.९) समितिले पाएको काम आँफैले सम्पन्न गर्नुपर्दछ । निर्माण व्यवसायी वा सव – कन्ट्राक्टरबाट गराउन नपाईने ।

१.१०) निर्माण कार्य सम्पन्न भएपछि सार्वजनिक निकायले सोको रेखदेख मर्मत सम्भार गर्ने जिम्मेवारीसमेत तोकी आयोजनाको स्वामित्व समितिहरूलाई नै हस्तान्तरण गर्नुपर्ने ।

१.११) समितिले प्राप्त रकम दुरुपयोग गरेको पाईएमा सम्बन्धित सार्वजनिक निकायले छानबिन गरी हिनामिना भएको रकम समितिका पदाधिकारीहरूबाट दामासाहीले सरकारी बाँकी सरह असुल उपर गर्न सक्ने ।

१.१२) सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले कार्यविधि निर्धारण गर्न सक्ने ।

**२. उपभोक्ता समितिबाट भईरहेको खरिद कार्यको अभ्यास:** विकास निर्माण, सेवा प्रवाह लगायत राज्यबाट गरिने सबै कार्यहरूमा सरोकारपक्षहरूको अर्थपूर्ण सहभागिता, साझेदारी, सहकार्यबाट गराउँदा काममा मितव्ययीता, गुणस्तरीयता, दिगोपना भई मुद्राको सार्थकतासमेत कायम हुन जान्छ भन्ने मान्यताका साथ

उपभोक्ता समितिबाट खरिद कार्य सम्पन्न गराउने अभ्यास गरिँदै आईएको छ र यसलाई राज्यले कति महत्त्व दिएको छ भन्ने देहायका बुँदाहरूबाट समेत थप प्रष्ट हुन्छः

- एक करोडसम्म लागत अनुमान भएको कार्य समितिमार्फत गराउन सक्ने कानुनी सुनिश्चितता रहेको र विशेष अवस्था जस्तो भुकम्प पछिको पुन:निर्माण, स्थानीय सरकारले निर्णय गरेर सो रकम भन्दा बढीको कार्य पनि समितिमार्फत गराउने गरिएको ।
- स्थानीय सरकारले गर्ने निर्माण कार्यको बजेटको असी प्रतिशतभन्दा बढि बजेट उपभोक्ता समितिमार्फत कार्यान्वयन गराउने गरेका ।
- प्रदेश सरकारका अधिकांश निकायले खरिद गर्नुपर्ने बजेटको पचास प्रतिशत भन्दा बढि उपभोक्ता समितिमार्फत कार्यान्वयन गराउने गरेका ।
- कानूनले बन्देज लगाएको जटिल प्राविधिक पक्ष, हेभि मेसिनहरू प्रयोग गर्ने कार्यसमेत समितिमार्फत गराउने गरिएको ।
- निर्माणसँग सम्बन्धित मालसामानहरू र मालसामान मात्र खरिद गर्नुपर्ने कार्यहरू पनि समितिमार्फत गराउने गरिएको ।
- निर्वाचित जनप्रतिनिधि र कर्मचारीसमेत समितिमार्फत कार्य गराउन बढी उत्प्रेरित हुने गरेका छन् ।
- एक करोड भन्दा बढीको लागत अनुमान भएका कार्यहरू टुक्रा पारेर वा नपारिकनै कानून विपरीत समितिमार्फत कार्य गराउने गरिएको छ ।

**३. सबल पक्षहरू:** उपभोक्ता समितमार्फत कार्य गराउँदा खरिद प्रकृयामा सहजता आई बजेट कार्यान्वयनमा प्रभावकारीता बढाउन मद्दत गरेको छ । जसका देहाय बमोजिम सबल पक्षहरू रहेका छन् :

- समितिमार्फत कार्य गराउन स्पष्ट कानुनी व्यवस्था रहेको छ ।
- राजनीतिक, सामाजिक तथा प्रशासनिक रूपमा यसलाई स्वीकार गरिएको छ ।
- खरिद प्रक्रियामा सरलता आई बजेट कार्यान्वयन दक्षता बढाएको छ ।
- जनसहभागितासहित गुणस्तरीय कार्य सम्पन्न भएका छन् ।
- आयोजनाको जानकारीसहितको होर्डिङ् वोर्ड आयोजनस्थलमा राख्ने, सामाजिक परीक्षण तथा सार्वजनिक सुनुवाई गर्नुपर्ने व्यवस्थाले पारदर्शीता, उत्तरदायित्त्व बढाउन सहयोग पुगेको छ ।
- नागरिक राज्य तथा नागरिक प्रशासनको सम्बन्ध बलियो बनाउन ठूलो भुमिका खेलेको छ ।
- आम नागरिकहरूको चेतना तथा क्षमता विकास गर्न सहयोग पुगेको छ ।
- लोकतन्त्रको सघनिकरण गर्न सघाउ पुगेको छ ।

**४) दुर्वल पक्षहरू:** उपभोक्ता समितिमार्फत कार्य गराउने व्यवस्था जुन उद्देश्य, मनासयका साथ कार्यान्वयनमा ल्याईएको थियो सो अनुसार कार्यान्वयन नभई देहायअनुसार कमजोरी रहँदा अपेक्षीत नतिजा प्राप्त गर्न सकिएको छैन :

- निर्वाचित पदाधिकारी तथा कर्मचारीको लागि खरिदको सजिलो विधिको रुपमा कानूनले बन्देज गरेका कार्यहरू समेत समितिमार्फत गराउन थालियो ।
- जनसहभागिता देखाउने दाँत मात्र भएको छ । वास्तविक जनसहभागिता हुने गरेको छैन ।

- समितिको नाममा निर्माण व्यवसायिहरूबाट नै काम गराई समितिहरूलाई विकृत गराईएको छ । सार्वजनिक निकायले पनि नाम मात्र समिति गठन गराई निर्माण व्यवसायीबाट काम गराउन प्रोत्साहित गर्दछन् भन्ने गुनासो व्याप्त रहेको छ ।
- समितिको नाममा राजनितिकरण भई वास्तविक लाभग्राहीहरूलाई जानकारी नभई समिति गठन हुने गरेको छ ।
- समिति दर्ता, उत्तरदायित्त्व, पारदर्शिता, व्यवस्थापन लगायतका विषयहरू स्पष्ट नहुँदा आर्थिक अनुशासनमा विचलन आएको छ । नैतिकता र निष्ठाका उदहारणहरू विरलै देखिन्छ ।
- खरिद ऐन, नियमअनुसारको कार्यविधि तर्जुमा गरी कार्यन्वयनमा ल्याउन सकिएको छैन ।
- सामाजिक परीक्षण, सार्वजनिक सुनुवाई नाम मात्रको र कागजमा मात्र देखिन्छ ।
- सरोकारवाला तथा लाभग्राहीको अर्थपूर्ण सहभागिता, अपनत्त्व, निर्माण पछिको सञ्चालन, मर्मत संभार र आयोजनाको दिगोपना कागज र भनाईमा मात्र सीमित हुन पुगेको छ ।
- समुदायस्तरमा दक्षता विकास गर्ने, रोजगारी सिर्जना गर्ने, स्थानीय श्रोत, साधन, श्रम र सीप प्रयोग हुनेजस्ता यस विधिका गहनाहरू भन्ने र सुन्ने मात्र भएका छन्, यसमा अपेक्षाकृत नतिजा देखिएको छैन ।

## सुधारका क्षेत्रहरू

उपभोक्ता समितिमार्फत कार्य गराउने व्यवस्था तथा अभ्यास जुन पवित्र उद्देश्यका साथ सुरु गरिएको थियो कार्यान्वयनपक्ष त्यो उद्देश्य भन्दा धेरै टाढा पुगिसकेको छ भन्ने ठम्याईमा सरोकारवाला सबै पक्षहरूको फरक मत पक्कै पनि हुने छैन । नयाँ सार्वजनिक शासनले पनि शासन, सेवा, उत्पादन, निर्माणमा सरोकारपक्षको, नागरिकको सार्थक र अर्थपूर्ण सहभागिता, सहकार्य हुनुपर्दछ, गराउनु पर्दछ भनेको समयमा उपभोक्ता समितिमार्फत कार्य गराउने विषयलाई कमजोर बनाउनेभन्दा पनि देखा परेका समस्याहरूलाई, कमजोरीहरूलाई, छिद्रहरूलाई समसामयिक सुधार गरी थप प्रभावकारी, गुणस्तरीय, विश्वसनिय र नतिजामुखी बनाई समितिहरूलाई सवल बनाउन देहाय अनुसार गर्नुपर्दछः

१) सार्वजनिक खरिद ऐन तथा नियमावलीको प्रावधान बमोजिम सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले तयार गरेको "उपभोक्ता समितिबाट सार्वजनिक निर्माण कार्य गराउने कार्यविधि" स्वीकृत गरी तीनै तहका सरकारमा प्रभावकारी रूपमा कार्यान्वयन गर्ने व्यवस्था मिलाउने ।

२) वास्तविक लाभग्राहीहरूको समिति बनाउने र समितिमार्फत मात्रै कार्य गराउने व्यवस्थाको प्रभावकारी कार्यान्वयन गरी विचौलिया तथा निर्माण व्यवसायीबाट समितिले गर्ने कार्य गराउने प्रचलन पूर्णरूपमा नियन्त्रण गर्ने ।

३) लागत अनुमान तयार गर्दा नै सञ्चालन तथा मर्मत संभारको लागि निश्चित प्रतिशत बजेट राखि कार्यान्वयन सम्पन्न भएपछि उक्त रकम एकमुष्ठ रूपमा समितिको खातामा पठाउने । समितिले कम्तिमा पांच वर्ष सम्म सञ्चालन तथा मर्मत संभारको जिम्मा लिने व्यवस्था गर्ने ।

४) हेभी मेसिनरी, जटिल प्राविधिकपक्ष भएको र सामान खरिद धेरै गर्नुपर्ने कार्यमा समितिमार्फत काम गराउन पूर्णरूपमा बन्देज लगाउने ।

५) कामको गुणस्तर, स्थानीय साधनश्रोत, सीप,श्रमको प्रयोगको अवस्था, आर्थिक हिनामिना भए नभएको, कामको जिम्मा अरुलाई दिएको नदिएको सबै विषयहरूको प्रभावकारी, नियमित र नतिजामूलक सुपरिवेक्षण, अनुगमन गर्ने र रु. दश लाखभन्दा बढिका योजनामा अनिवार्य रूपमा सार्वजनिक सुनुवाई गर्ने ।

६) कर्मचारीको संलग्नता बेगर गलत काम र आर्थिक हिनामिना हुन सक्दैन त्यसकारण गलत काम र हिनामिनामा संलग्न कर्मचारीहरू, समितिका पदाधिकारहरूलाई दण्डित गर्ने व्यवस्था र सोको प्रभावकारी कार्यान्वयनबाट सम्बन्धित सबै पक्षहरूलाई जिम्मेवार बनाउने ।

७) योजना मैले पारेको हो त्यसकारण समितिको मुख्य पदहरू मैले भनेको व्यक्तिले पाउनुपर्दछ भन्ने राजनीतिक कार्यकर्ताहरूको मनोविज्ञान रहेको र सोहीअनुसार नै हुने गरेको छ । अत: यो प्रचलन हटाउन लाभग्राहीको भेलाले छानेको व्यक्तिहरूको मात्र समिति बनाई पारदर्शि तथा उत्तरदायीपूर्ण तरिकाबाट काम गराउने ।

८) उपभोक्ता समितिले खर्च गरेको बिल भरपाईहरू कति वास्तविक, पारदर्शि, जिम्मेवारपूर्ण, प्रतिस्पर्धात्मक छन् भन्ने विषयहरूमा समितिको कारोवारको लेखापरीक्षण गर्ने व्यवस्था गर्नुपर्दछ । सुरुवातमा साना योजनाको संभव नभए पनि बीस लाखभन्दा बढीका योजनाहरूमा समितिको लेखापरीक्षण गर्ने ।

९) आर्थिक तथा अन्य कार्यहरू जिम्मेवारपूर्वक कुशलतापूर्वक गरी विश्वसनीय र नतिजामूखी गराउन सामाजिक परीक्षण तथा सार्वजनिक सुनुवाई गर्ने व्यवस्थालाई परिणाम दिने गरी अनिवार्य र प्रभावकारी बनाउने ।

## निष्कर्ष

उपभोक्ता समितिमार्फत कार्य गराउने व्यवस्थाका महत्त्वपूर्ण पक्षहरू जस्तो समिति गठन, दर्ता, नविकरण, सञ्चालन तथा व्यवस्थापन, पारदर्शीता, मर्मत संभार, जनसहभागिता, उत्तरदायीत्त्व, आर्थिक अनुशासन कायम गर्ने लगायतका विषयहरूलाई प्रभावकारी बनाउन र देखिने सुधार गर्न आवश्यक व्यवस्थाहरू कार्यविधीमा समेटेर कार्यान्वयनमा लग्नु पर्दछ । उल्लेख गरिए अनुसारका सुधार समितिहरूमा आत्मिकरण गराई कुशल कार्यान्वयनसँगै नियमित र नतिजामूलक अनुगमन तथा सुपरिवेक्षणबाट उत्तरदायीत्त्व प्रबर्द्धन गर्न सकिए समितिमार्फत गरिने कार्यले अपेक्षित नतिजा दिनेछ।

## सन्दर्भ सूची


- सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३।
- सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४।
- सार्वजनिक खरिद सम्बन्धी विभिन्न लेखहरू।

# नेपालमा जनमुखी कार्यसम्पादन मूल्यांकनको औचित्त्य र भावी कार्यदिशा

रुद्र प्रसाद भट्ट*

## परिचय

संगठनात्मक उद्देश्य हासिल गर्न कर्मचारीलाई सुम्पिएको कार्य पूरा गर्न गरेको प्रयास रसोबाट प्राप्त नतिजाको पहिचान गरी सुधारको लागि अधिकारप्राप्त पदाधिकारीबाट गरिने आवधिक मूल्यांकन प्रकृया हो । यो जनशक्ति व्यवस्थापन र वृत्ति विकासको महत्त्वपूर्ण पक्ष हो । कार्य सम्पादन मूल्यांकन (कासमू) मा मूलत संगठनको लक्ष्य प्राप्त गर्न कर्मचारीले गरेको प्रयास,प्राप्त नतिजा र कार्य सम्पादन गर्दाका सबल र कमजोर (ज्ञान, सीप, प्रवृत्ति, वातावरण आदि) पक्षहरु समावेश हुन्छन् ।

नेपालले नागरिकको सहभागिता सहितको जनमुखी कार्य सम्पादन मूल्यांकन प्रणाली अवलम्बन गर्न नसकेको हुँदा संघीयता, स्वशासन र जनमुखी प्रशासनको मान्यता आत्मसाथ गर्न सकेको छैन । तसर्थ नेपालले आगामी दिनमा परम्परागत हाकिममुखीकासमू विधिमा सुधार गरी सरकारलाई राज्यसंचालन गर्न मत दिने र कर्मचारीलाई तलव भत्ताको लागि कर तिर्ने सरोकारवाला सहितको सहभागितामा मूल्यांकन गर्ने सोच र नीतिमा परिवर्तन गर्नु उपयुक्त हुन्छ ।

*वरिष्ठ प्रशिक्षक (लेखा), सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन तालिम केन्द्र

**सैद्धान्तिक अवधारणा**

कार्य सम्पादन मूल्यांकनको सैद्धान्तिक अवधारणा निम्नानुसार छ :

<table>
<tr><td colspan="4">१ कर्मचारीले सम्पादन काम वा नतिजाको मुल्यांकन गर्ने</td></tr>
<tr><td colspan="2">२ नतिजा अति उत्तम छ</td><td colspan="2">२ नतिजा न्यून छ</td></tr>
<tr><td colspan="2">३ नतिजा उत्तम भए सबल वा सो को कारक पक्षहरू पहिचान गर्ने</td><td colspan="2">३ नतिजा न्यून भए कमजोर वा सो को कारक पक्ष पहिचान गर्ने</td></tr>
<tr><td>सक्षम, इमान्दार, निर्णय क्षमता, वातावरण अनुकूल, समन्वय गर्न सक्छ ।</td><td>प्रतिवद्ध, उत्तरदायि, निष्पक्ष छ ।</td><td>क्षमता, ज्ञान, सीप र प्रवृत्तिजन्य कस्तो समस्या हो ।</td><td>नीति/प्रकृया/संरचना वा वातावरणीयजन्य</td></tr>
<tr><td colspan="2">४ सबल पक्ष पहिचान गरी देहाय नीति अवलम्बन गर्ने</td><td colspan="2">४ कमजोर पक्ष पहिचान निम्न नीति अवलम्बन गर्ने</td></tr>
<tr><td>• राम्रो नतिजा दिने कर्मचारीलको पहिचान गर्ने ।<br>• कर्मचारीलाई माथिल्लो स्तरको जिम्मेवारी प्रदान गर्ने ।<br>• उच्चस्तरको तालिम तथा अवसर प्रदान गर्ने ।</td><td>• चुनौतीपूर्ण कार्य प्रदान गर्ने ।<br>• उपयुक्त स्थानमा जिम्मेवारी दिने ।<br>• उत्प्रेरित राख्ने ।</td><td>• कर्मचारीमा ज्ञान र सीपको अभाव भए आवश्यकतामा आधारित तालिम प्रदान गर्ने<br>• उपयुक्त उत्प्रेरणाको सिद्धान्त मार्फत कर्मचारीलाई उत्प्रेरित गर्ने<br>• व्यवहारमा सकारात्मक सोच ल्याउने ।<br>• परामर्श, सहकार्य र समन्वय बढाउने ।</td><td>• नीति, प्रकृया वा संरचनागत कारणले नतिजा नआएको हो भने सो पक्षमा सुधार गर्ने ।<br>• वातावरणजन्य कारण हो पनि अनुकूल वातावरण सिर्जना गर्ने।</td></tr>
</table>

## कार्य सम्पादन मूल्यांकनका उद्देश्यहरू

- कार्य सम्पादनको नतिजा, सबल तथा दुर्बल पक्षहरूको मूल्यांकन गर्नु
- कार्यसम्पादमा सुधार गर्नु
- संगठनको लागि भविष्यमा आवश्यक पर्ने जनशक्ति प्रक्षेपण गर्नु

- कर्मचारीलाई पुरस्कृत गर्नु
- तालिम र विकास सम्बन्धी निर्णयको लागि आधार तय गर्नु
- सरुवा, बढुवा, अवसरको व्यवस्थापन गर्नु
- उत्तराधिकारी तथा वृत्ति विकास सम्वन्धी निर्णय लिनु
- कर्मचारी सम्वन्धी नीति निर्माणको आधार प्रदान गर्नु
- कर्मचारीको कार्यसम्पादन बारे सही पृष्ठपोषण लिई सुधारका लागि पहल गर्नु
- अवकाशपछिको सीप प्रयोगको लागि क्षमता परिक्षण गर्नु ।

## नेपालमा कार्य स्मपादन मूल्यांकनको प्रयोग

| कार्य सम्पादन प्रयोग हुने क्षेत्र | प्रयोग |
|---|---|
| • कार्यसम्पादन सुधार गर्न | छैन |
| • पुरस्कृत गर्न | आंशिक |
| • तालिमको आवश्यकता पहिचान गर्न | छैन |
| • वढुवा गर्न | पूर्ण |
| • सरुवा, पदस्थापना गर्न | छैन |
| • उपयुक्तता परीक्षणः क्षमता, इमान्दारिता | छैन |
| • उत्तराधिकारी योजना | छैन |
| • नीति निर्माण (कर्मचारी र सेवा प्रवाह) | छैन |
| • नेतृत्त्व पहिचान प्रमुखको जिम्मा दिने | छैन |
| • कार्यबोझ घटाउन बढाउन | छैन |
| • स्वेच्छिक अवकाश दिने निर्णय गर्न | छैन |
| • थप सेवा सुबिधा दिन | छैन |
| • सुपरीवेक्षकको बुझाइ | छैन |
| • मानव संशाधन विकास | छैन |
| • कर्मचारीलाई पृष्ठपोषणः क्षमतास्तर कस्तो छ । | छैन |

## कार्य सम्पादन मूल्यांकनका तरिकाहरू

| परम्परागत मूल्यांकन | आधुनिक मुल्याकन |
|---|---|
| • रेटिङ विधि जस्तै अति उत्तम उत्तम सामान्य र न्यून | • नतिजाको मूल्यांकन |
| • रेटिङ जस्तै पहिलो दोस्रो र तेस्रो | • सम्पादित परिमाण हेर्ने |
| • कम्पिटिटिभ जस्तैकर्मचारीहरूबीच तुलना | • नेतृत्त्वमुल्याकन केन्द्र |
| • ग्रेडिङ जस्तै ए वि सि | • ३६० तथा ७२० डिग्री |

कर्मचारीबाट कार्य सम्पादनको लागि भएका प्रयास, प्राप्त नतिजा र कार्य सम्पादनका सबल तथा दुर्बल पक्षहरूको देहाय आधार र विधि मार्फत मूल्यांकन गरिन्छ।

## परम्परागत कार्य सम्पादन मूल्यांकन विधि

| Degree | Performance Appraised by |
|---|---|
| 90 | • Boss/appraiser (one way & top down) |
| 180 | • Boss/appraiser<br>• Self/appraisee |
| 270 | • Boss/appraiser<br>• Self/appraisee<br>• Peers/subordinates |

*(Source: enquiry@traininghand.com)*

## जनमुखी कार्य सम्पादन मूल्यांकनका विधि

कर्मचारीद्वारा सम्पादित कामको मूल्यांकन माथिल्ला हाकिमका साथसाथै कार्य सम्पादनमा प्रत्यक्ष संलग्न हुने सेवाग्राही र सरोकारवाला साथी), सहायक र स्वयं कर्मचारी बाट पनि गराई अझ (बढी वृहत, पारदर्शि, सहभागी र नागरिकमैत्री बनाउने आधुनिक विधि हो । ३६० र ७२० डिग्रीको कार्य सम्पादन मूल्यांकन जनमुखी कासूमका महत्त्वपूर्ण विधि हुन् । यस लेखमा ३६० डिग्रीको कार्य सम्पादन मूल्यांकनको बारेमा मात्र चर्चा गरिएको छ ।

| **360 degree feedback** | **Performance aapaised by** |
|---|---|
| • During World War II, by the German Military<br>• Marshall Goldsmith (1949) is a famous author, leadership professor and leading expert in business education and coaching<br>• Formally introduced in the 1950s, by the Esso Research and Engineering Company, USA<br>• In 1960 decade: Bank of America, United Airlines | • Boss/appraiser<br>• Self/appraise<br>• Peers/Subordinate<br>• Clients/customers |
| **720 Degree feedback** | |
| All round feedback process introduced by Cadbury on April 2010. | • Self/appraise<br>• Boss/appraiser<br>• Subordinate/peers<br>• Clients<br>External Professiona/Institutions |

*(Source: enquiry@traininghand.com)*

## जनमुखी कासमूका विशेषता

- कर्मचारीबाट सम्पादित कामको मूल्यांकनमासेवाग्राही । नागरिकको पनि सहभागी हुने
- जनमुखी प्रशासन रूपान्तरणको आधारस्तम्भ हो ।
- बहुपक्षीय (सेवाग्राही समेत) मूल्यांकन विधि हो ।
- आधुनिक मान्यताबाट निर्देशित छ ।
- सहभागीतामूलकमूल्यांकन प्रणाली हो ।
- सामाजिक उत्तरदायित्व वहन गर्ने औजार हो ।
- प्रशासनिक व्यवसायिकता अभिवृद्धि गर्ने माध्यम हो ।

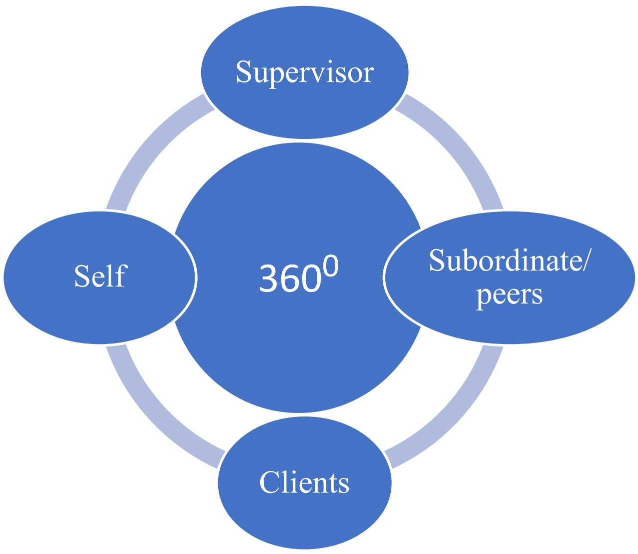
- सार्वजनिक प्रशासनप्रतिसरोकारवलाकोजनविश्वासवृहत, पारदर्शि, मापनयोग्य र निष्पक्ष बनाउने प्रकृया हो ।

## जनमुखी कार्य सम्पादन मूल्यांकनका उद्देश्य

- प्रशासनलाई नागरिकमैत्री वा जनमुखी बनाउनु,
- सामाजिक उत्तरदायित्व बढाउनु :प्रत्यक्ष
- सुपरीवेक्षकबाट मात्र कार्य सम्पादन मूल्यांकन गर्ने परम्परागत मान्यता र यथार्थमा सुधार ल्याउनु,
- कार्य सम्पादनमा प्रत्यक्ष संलग्न हुने सरोकारवालालाई महत्त्व दिई सेवा प्रवाहलाई पारदर्शि बनाउनु,
- सुपरीवेक्षकबाट हुने विभेदकारीमूल्यांकनन्यूनीकरण गर्नु,
- प्रशासनमाथि हुने राजनैतिक हस्तक्षेप न्यूनीकरण गर्नु,
- वृत्ति विकास प्रणालीलाई अझ वृहत, पारदर्शि, मापनयोग्य र निष्पक्ष बनाउनु,
- कर्मचारी र नागरिक सम्बन्ध प्रगाढ पार्नु,
- कर्मचारीलाई अनुशासन र नियन्त्रमा राखु,
- सहभागीतामूलक शासन प्रणालीको प्रवद्र्धन गर्न
- कार्य सम्पादन मूल्यांकनलाई अझ बढी पारदर्शि, सक्षम, निष्पक्ष र तटस्थ बनाउनु ।

## ३६० डिग्रीको कार्य सम्पादन मूल्यांकन

३६० डिग्रीको मूल्यांकनमा हाकिम, सरोकारवाला, समान तहका कर्मचारी, मातहतका कर्मचारी र कर्मचारी स्वयंबाट हुने मूल्यांकनविधि हो । उक्त विधिबाट तत्काल सबै कार्यालयमा कर्मचारीको मूल्यांकन गर्न कठिन हुन्छ । तसर्थ चरणगत रूपमा योजनाका साथ लागु गर्नुपर्ने देखिन्छ । सुरुमा प्रत्यक्ष सेवा प्रवाह गर्ने, कामको बढी चाप हुने र सेवाग्राहीको भिडभाड हुने केही स्थानीय तह वा मालपोत वायातायात कार्यालय आदिमा लागु गर्नु उपयुक्त हुन्छ । यस्ता कार्यालयमा नागरिकको सहभागिता गर्दा वा पृष्ठपोषण लिदा सरकारको बैधता सावित गर्न पनि सहयोग गर्छ ।



## नेपालमा ३६० डिग्रीकार्य सम्पादन मूल्यांकनको औचित्य

सुपरिवेक्षकलाई आफू मातहतका कर्मचारीबारे सवैभन्दा बढी जानकारी हुन्छ भन्ने परम्परागत र यथार्थ मान्यता हो । तसर्थ संसारभर सुपरीवेक्षकलाई मातहतका कर्मचारीको कार्य सम्पादन मूल्यांकन गर्न बढी भार दिइएको हुन्छ । त्यसपछि क्रमश पुनरावलोकनकर्तालाई थाहाँ हुन्छ भन्ने मान्यता छ । यसैगरी सुपरीवेक्षक तथा पुनरावलोकनकर्ता कहिलेकाही कर्मचारीप्रति विभेद गर्न सक्छ भनी पुनरावलोकन समितिको व्यवस्था गरिएको हुन्छ। तर सुपरीवेक्षक, पुनरावलोकनकर्ता र पुनरावलोकन समितिबाट कर्मचारीको कार्य सम्पादन मूल्यांकन गरिदा नजिकका सरोकारवाला तथा सेवाग्राहीको बेवास्ता हुने, बढीहाकिममुखी हुने र यथार्थपरक नहुने हुँदा सरोकारवाला, समान तहका कर्मचारी, मातहतका कर्मचारी र कर्मचारी स्वयंबाट समेत सामुहिक रूपमा कासमू गरी निजामती सेवालाई बढी वृहत, जनकेन्द्रित, उत्तरदायी, सेवामूखी र सहभागितामूखी मूल्यांकन विधि नै ३६० डिग्रीको कासमू हो ।

तर नेपालमा जनमुखि प्रशासनका लागि केही प्रयासहरू भएका छन् । संघीयतासँगै सहशासनको अवधारणाले महत्त्व पाए पनि सार्वजनिक क्षेत्रका कर्मचारीहरूको मूल्यांकन परम्परागत विधिबाट भैरहेको अवस्था छ । नेपालले शासकीय प्रणालीमा आएको परिवर्तनलाई आत्मसाथ गरी जनकेन्द्रित शासनमा रूपान्तरण गर्नुछ । यसको लागि स्थायी सरकारका रूपमा चिनिने कर्मचारीको कामको मूल्यांकनको विधि देहाय कारणले परिवर्तन गर्नु जरुरी छ । पहिलो कारण हो नयाँ सार्वजनिक शासन । सहशासन, सहउत्पादन, सहनिर्माण र सहव्यवस्थापन अवधारणा अनुरूप गैरनाफामूलक संस्था, नागरिक समुदाय, उपभोक्ता, सहकारी तथा परोपकारी र नागरिकको सहभागिता सुरु भएको छ । यसले सार्वजनिक सेवाको उत्पादन वितरण र मूल्यांकनमा सरकार, निजी क्षेत्रका साथै नागरिक क्षेत्रको पनि सहभागी हुनुपर्छ। कर्मचारीबाट सम्पादित काम र व्यवहारको मूल्यांकन गर्न सेवाग्राही पनि सहभागिता गराउनु जरुरी छ । दोस्रो सार्वजनिक उत्तरदायित्वको नविन धारणाले पनि सामाजिक उत्तरदायित्व (social accountability) अवधारणा विकास भएको छ । यस अवधारणाले सेवा प्रवाहको स्तरमापन गर्न सम्पादित कामको अनुगमन तथा मूल्यांकनमा प्रत्यक्ष सरोकार राख्ने व्यक्ति तथा नागरिक समाजका संस्थाहरू पनि संलग्न हुने अभ्यास विकसित देशमा पुरानो भैसकेको छ । अतः सेवा प्रवाहकर्ताको कामको यथार्थ मूल्यांकन गर्न नागरिक रिपोर्ट कार्ड, स्कोर कार्ड, सेवा सन्तुष्टि कार्ड जस्ता लोकतान्त्रिक विधिको अभ्यास भै रहेको छ । ठाडो र तेस्रो उत्तरदायित्वभन्दा प्रत्यक्ष उत्तरदायित्वको माग बढेको छ ।तेस्रो कारण नेपालले संघीय शासन प्रणालीसँगै धेरै कामहरू स्थानीय सरकारले जनतासँग निकट रहेर सम्पादन भैरहेका छन् । तसर्थ अबको कार्य सम्पादन मूल्यांकन पूर्ण हाकिममुखी र केन्द्रमुखी हुनु संघीयताको मर्म विपरित हुन्छ । चौथो सार्वजनिक प्रशासन अझ निजामती सेवाका कर्मचारीहरूका कार्य सम्पादन मुल्यांकन नै यथार्थ हुन सकेको छैन । अपवादबाहेक सबैलाई समान अंक दिने अभ्यासले समग्र वृत्ति विकास पक्षहरू कमजोर भएका छन् । हाकिमहरू अपजस नलिन खोज्दा कर्मचारीको मूल्यांकन नै गर्न नसकेको अवस्था छ । कर्मचारीको यर्थाथ मूल्यांकन नहुँदा बृत्ति विकासका पक्षहरू जस्तै बढुवा, सरुवा, तालिम, पुरस्कार र अन्य प्रोत्साहनहरू कामको आधारमा वैज्ञानिक र निष्पक्ष नभई राजनीतिक तथा उच्च प्रशासनिक नेतृत्वको निगाहा, चाकरी र लेनदेनबाट निर्देशित छ । सार्वजनिक प्रशासनप्रति नागरिकको भरोसा घट्दै गएको र विकृतिहरू मोलाउँदै गएको अवस्था छ । छैटौं हाल नागरिकको चेतनाको स्तर अभूतपूर्व बढेको छ । सूचना प्रविधिको विकासले निष्पक्ष र नियमित अभिलेख तथा प्रतिवेदन प्रणाली सहज हुँदै गएको

छ । सातौं निजामती सेवालाई निष्पक्ष र पारदर्शि बनाई नागरिक विश्वास आर्जन गर्नु छ । आठौं कर्मचारीलाई व्यवसायिक बनाउनु छ ।

## सरकारी सेवामाजनमुखीकार्य सम्पादन मूल्यांकन सम्बन्धी व्यवस्था

निजामती सेवा ऐन, २०४९ र नियमावलीले कासमू सम्बन्धी गरेका प्रमुख व्यवस्थाहरू निम्न छन्

- नेपाल सरकारले स्वीकृत गरेको संगठनको कार्य विवरणको आधारमा सम्बन्धित सचिव, विभागीय प्रमुख तथा कार्यालय प्रमुखले प्रत्येक निजामती पदको कार्य विवरण बनाई लागु गर्नुपर्ने ।
- कार्य विववरणमा पदका काम, कर्तव्य, उत्तरदायित्त्व, अधिकार र योग्यतासमेत खुलाउनु पर्ने ।
- पदस्थापना गर्दा कार्य विवरण र कामको मूल्यांकन गर्ने सूचकाङ्क समेत उपलव्ध गराउनु पर्ने।
- कार्य सम्पादन सम्झौता गर्न सक्ने ।
- बढी अंक प्राप्त गर्नेलाई तालिममा प्राथमिकता दिने
- तीन तहमा कार्य सम्पादन मूल्यांकन गर्ने ।सुपरीवेक्षक (२५ अंक), पुनरावलोकनकर्ता (१० अंक), पुनरावलोकन समिति (५ अंक)

## नेपालमा कार्य सम्पादन मूल्याङ्कनका पक्षहरू

- सम्पादित कामको समग्र परिमाण
- सम्पादित कामको समग्र लागत
- सम्पादित कामको समग्र समय
- सम्पादित कामको समग्र गुण

## नेपालमा कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनका आधारहरू

- निजामती कर्मचारीको कासमू गर्ने क्रममा सुपरीवेक्षकले देहाय आधारमा मूल्यांकन गर्ने
- बिना स्वीकृत नगराई वा विदाको आवेदन नदिइ लगातार ३० दिनभन्दा बढी अनुपस्थित भएमा चारवटा पक्षहरू (लागत, समय, परिमाण र गुण) मध्ये एउटामा अति उत्तम नदिइ बढीमा उत्तमस्तरको अंक दिने ।
- नसिहत पाएको वा ग्रेड रोका वा बढुवा रोक्का भएको वर्ष गुणस्तरमा उत्तमसम्म मात्रै अंक दिने
- पेश्की ६ महिनाभित्र फछ्र्यौट नगराएमा गुणस्तरमा उत्तमसम्म अंक दिने ।
- विभागीय, कार्यालय वा आयोजना प्रमुखले प्रथम चौमासिकअवधिभर कार्यक्रम स्वीकृत तथा रकम निकास भई वर्षभरि ५०% नतिजा प्राप्त नगरेमा परिमाणमा बढीमा उत्तमस्तरको अंक दिने ।
- कुनै कर्मचारीले अनुशासनहीन काम गरेमा गुणस्तरमा उत्तमस्तरको अंक दिने ।

**पुनरावलोकन समितिले मूल्यांकन गर्ने निजामती कर्मचारीका व्यक्तिगत गुण एवं आचरण**

| राजपत्राङ्कित प्रथम | राजपत्राङ्कित द्बितीय | राजपत्राङ्कित तृतीय |
|---|---|---|
| - नीति विश्लेषण गर्ने क्षमता<br>- छलफल तथा वार्ता गर्ने क्षमता<br>- विवेकको प्रयोग, निर्णय गर्ने क्षमता र | - विषयवस्तुको ज्ञान र सीप<br>- विवेकको प्रयोग, निर्णय गर्ने क्षमता | - विषयवस्तुको ज्ञान र सीप<br>- विवेकको प्रयोग, निर्णय गर्ने क्षमता |

| | | |
|---|---|---|
| मूल्यांकन<br>- नेतृत्त्व र संगठनात्मक क्षमता<br>- पेशागत संवेदनशीलता (इमान्दारिता, गोपनियता) | - कार्यचाप बहन गर्ने क्षमता<br>- सृजनशीलता र अग्रसरता<br>- स्रोतसाधनको प्रभावकारी उपयोग | - कार्यचाप बहन गर्ने क्षमता<br>- सृजनशीलता र अग्रसरता<br>- स्रोतसाधनको प्रभावकारी उपयोग |

## नेपाल ३६० डिग्रीको कार्य सम्पदन मूल्यांकन लागु हुन नसक्नुका कारण

- सोच हाकीममूखी छ ।
- सेवाग्राहीलाई समावेश गराउने कानून छैन । तीन तहमा मूल्यांकन हुन्छ । पुनरावलोकन समितिका सदस्यले सबै कर्मचारीको मुखसमेत देखेका हुँदैन ।
- प्रवृत्ति आफूमुखी र हाकिममुखी छ । परम्परागत छ । जोखिम र परिवर्तन पन्छाउने । सिर्जनात्मक कार्यशैलीको कमी छ ।
- पद्धति प्रकृयामुखी छ ।
- सबै पदको कार्य विवरण छैन । प्राय कार्यविवरणबिना काम लगाउने परम्परा छ ।
- कासमूका वैज्ञानिक आधार र सूचकको अभाव छ ।
- स्वचालित अभिलेख प्रणाली छैन ।
- कार्य सम्पादन मूल्यांकनपूर्ण पारदर्शि छैन ।
- प्रशासनमाथि राजनीतिक र राजनीतिकमाथि प्रशासनिक प्रभाव छ ।
- मूल्यांकन (मापन) वैज्ञानिक छैन । मापन सूचक भएन ।
- सामाजिक उत्तरदायित्वलाई कम महत्त्व दिइएको छ ।
- मूल्यांकनकर्तामा कर्तव्यबोधको कमी छ ।
- हचुवा वा चिनजानमूखी मूल्यांकनमा विश्वास गरिन्छ ।
- मापन योग्य छैन । किनकी पूरा अंक दिनुका कारणहरू खोज्ने दबाव छैन ।
- बहुउपयोगी भएन बढुवामा सिमित । तालिम, पृष्ठपोषण, सुधार, नीति तर्जुमा, सरुवा तथा पदस्थापना
- अन्तर सम्बन्धित हुन सकेन । अंकघटदा विभागीय कारबाही भएको छैन । अंक बढ्दा औचित्त्य सावित छैन ।
- सबल तथा दुर्बल पक्ष पत्ता लगाई सो अनुसार सुधार गर्ने तत्परता भएन ।
- सार्वजनिक क्षेत्रका ट्रेड युनियनको कासमू सुधारका लागि दबाव छैन ।

## जनमुखी कार्यसम्पादन मूल्यांकनका लागि चाल्नु पर्ने कदमहरू

नेपालको लागि हालको सन्दर्भमा जनमुखी कासमू भनेको सरोकारवाला व्यक्ति वा सेवाग्राही सहितको ३६० डिग्रीका कासमू हो । राजनीतिक परिवर्तनसँगै मुलुकमा आर्थिक रूपान्तर गर्न प्रशासनलाई जनमुखी बनाउनुको विकल्प छैन । हालको कासमू प्रकृयाको शल्यक्रियाबिना कर्मचारीको मूल्यांकन हुन सक्दैन । काम गर्ने र नगर्ने कर्मचारी पहिचान हुँदैन । प्रशासनमाथिको राजनीतिकरण र राजनीतिमाथिको प्रशासनिकीकरण पनि कम हुँदैन । कार्य सम्पादन मूल्यांकनमा आमूल परिवर्तन कठिन भएपनि यसले समग्र

कर्मचारीतन्त्रको साख बढ्ने देखिन्छ । कर्मचारीमाथिको अत्याधिक राजनीतिक दबाव कम हुनेछ । कर्मचारी ट्रेड युनियनको प्रभाव कम हुने र अन्तत सरकारको बैधानिकता सिद्ध हुने हुँदा देहाय बमोजिम सुधार गरिनु पर्छः

- कार्य सम्पादन मूल्याकन विधिमा सुधार गर्ने राजनीतिक नेतृत्त्वको पवित्र सोच सहित नीतिमा सुधार गरिनुपर्छ । हाकिम, साथीर सेवाग्राहीलाई कति भार निश्चित गरिनुपर्छ । सुरुवाती चरणमा सेवाग्राही र साथीहरूलाई करिब २० प्रतिशतभन्दा कम दिदा राम्रो हुने देखिन्छ ।
- ३६० डिग्रीको कार्य सम्पादन मूल्यांकन चरणबद्ध रूपमा लागु गरिनुपर्छ । प्राप्त सिकाईबाट सिक्दै सबै सार्वजनिक निकायमा लागु गर्ने गरी विज्ञहरूबाट कार्य योजना तर्जुमा गर्ने । आधारहरू तयार गर्ने ।
- कार्य सम्पादन मूल्यांकनका लागि प्रत्येक पदको स्पष्ट सूचक सहितको कार्यविवरण हुनु पर्‍यो
- कासमू राजनीतिक मुक्त हुनुपर्छ : आवश्यकता, औचित्य र महत्त्वका आधारमा हुनु पर्‍यो ।
- ट्रेड युनियनका पदाधिकारीहरूले निष्पक्ष र सकारात्मक सोचका साथ परिवर्तनलाई आत्म गरिनुपर्छ ।
- प्रशासकीय नेतृत्त्व तटस्थ, निष्पक्ष, विवेकी, नैतिकवान, तत्पर र प्रशिक्षित हुनुपर्दछ।
- सेवाग्राही शिक्षित, सशक्त र निष्पक्ष हुनुपर्छ ।
- मूल्यांकनमा संलग्न साथीसंगी नैतिकवान हुनुपर्‍यो ।
- निरन्तर, भरपर्दो र स्वचालित अभिलेख प्रणाली विकास गरी अद्यावधिक गर्ने पद्धति विकास गर्ने।
- खुला कार्य सँस्कृति हुनु पर्‍यो किन पूरा नम्बर दिइयो किन कम नम्वर दिइयो स्पष्ट छलफल गरी कर्मचारीलाई नियमित पृष्ठपोषण दिनु पर्‍यो ।
- नतिजामूलक र स्वतन्त्र अनुगमन र मूल्यांकन प्रणालीको व्यवस्था गर्नुपर्छ ।
- कार्य सम्पादन मूल्यांकनलाई बहुउपयोगी बनाउनु पर्‍यो ।
- ऐनको व्यवस्थालाई कडाइ गर्ने (अर्ध वार्षिक, बीचमा सरुवा हुँदा सो अवधिको मूल्यांकन गरेर लैजाने ।
- संरचनागत सुधारःकासमू दुई तहमा गर्ने र पुनरावलोकन समितिले उजुरी, गुनासो सुन्ने, अनुगमन र मूल्यांकन गर्ने गरी कानूनी व्यवस्था हुनुपर्‍यो ।

## निष्कर्ष

नेपालको राजनीतिक परिवर्तनसँगै आर्थिक रूपान्तरण गर्न कर्मचारी प्रशासन सबल, सक्षम,जनमुखी हुनु आवश्यक छ । निजामती सेवालगायत सार्वजनिक सेवाका कर्मचारीको कार्य सम्पादन मूल्यांकन हाकिममुखी, गोप्य र कर्मचारीमुखी भयो भनी दोष लागेको छ । यो यथार्थ पनि हो । कासमू तजविजी र एकोहोरो हुँदा संघीय शासनको अनुभूति नागरिकमा हुँदैन । तसर्थ सार्वजनिक प्रशासनको परमपरागत कार्य सम्पादन प्रणालीको शल्यक्रिया गर्दै अब निजामती सेवालगायत सरकारी कर्मचारीलाई नागरिकप्रति जवाफदेहि बनाउन जनमुखी कासमूमा जानुपर्ने हुन्छ । जनमुखी कासमूले राष्ट्रसेवक कर्मचारीलाई नागरिकप्रति उत्तरदायि बनाउँछ । कर्मचारीतन्त्रमा हुने अत्याधिक राजनीतिकरण तथा अस्वस्थ प्रतिष्प्रर्धा पनि कम हुन्छ । नागरिक र प्रशासनको सम्बन्ध अभिवृद्धि हुने देखिन्छ । यसका लागि राजनेताको रणनीतिक सोच, नैतिकता र योजनाबद्ध रूपमा पूर्वाधारको विकास गर्नु आवश्यक छ ।

## सन्दर्भ सामग्री


- सार्वजनिक शासन, उमेश प्रशासन मैनाली ।
- सार्वजनिक प्रशासनका आयामहरू, शारदा प्रसाद त्रिताल ।
- सार्वजनिकक्षेत्रकाबहुआयामिक पक्षहरू
- निजामती सेवा ऐन, २०४९ र नियमावली ।
- https://www.traininghand.com

# नयाँ सार्वजनिक शासनः सार्वजनिक व्यवस्थापनको नविन अवधारणा

तोमनाथ उप्रेती*

## सारांश

समय क्रमसँगै राज्यव्यवस्था सञ्चालनको स्वरूप, संरचना र कार्यगतशैलीका सन्दर्भमा विभिन्न अवधारणाहरू विकसित हुँदै आएका छन् । सार्वजनिक व्यवस्थापन खुला, पारदर्शिता, नागरिक संलग्नता, सुशासन, सञ्जालिकृत शासन, सह-उत्पादन, सह-निर्माण, लोकतान्त्रिक मूल्य, मान्यता अनुरूप हुनुपर्ने मान्यताको विकास हुँदै आएको छ । शासकीय प्रणालीलाई सहभागितामूलक बनाई सरकारका सबै पात्रहरूलाई शासन व्यवस्था र सरकारका क्रियाकलापप्रति अपनत्त्व दिलाउन र समान लाभ वितरणको सुनिश्चतता दिलाउन सह-शासन पद्धति आवश्यक छ । यस लेखमा नयाँ सार्वजनिक शासनको अवधारणा सह-शासन, सह-निर्माण, सह-उत्पादन, सञ्जालीकृत शासन, नेपालमा यी व्यवस्थाको प्रयोगको अवस्था समस्या र आगामी दिनमा गर्नुपर्ने कार्यको रणनीतिक खाका समावेश गरिएको छ ।


## नयाँ सार्वजनिक शासनको अवधारणा

सार्वजनिक व्यवस्थापनको विधामा विकसित भएको पछिल्लो अवधारणा जसले आधुनिक सरकारले सार्वजनिक चासोको व्यवस्थापन कसरी गर्ने र शासकीय अभ्यासलाई कसरी बढी भन्दा बढी जनमुखी, समावेशी, पारदर्शी, उत्तरदायी, नतिजामूलक, स्वच्छ, सहभागितामूलक, सञ्जालीकृत बनाउने भन्ने कुरामा जोड दिन्छ । यसले बहुसरोकारवालाहरूको संलग्नतामा शासकीय अभ्यास र कल्याणकारी सेवाहरूमा तेस्रो पक्षको उपस्थितिलाई अर्थपूर्ण सहभागिता गराउने कुरामा जोड दिन्छ । नयाँ सार्वजनिक शासन (New Public Governance) को अवधारणाको विकास एक्काइसौ शताब्दिको सुरूवातसँगै भएको मानिन्छ । सार्वजनिक सेवाको उत्पादन (Production) र वितरण (Delivery) मा व्यावसायिक कर्मचारीतन्त्रको नायकत्त्वलाई चुनौती दिदै सार्वजनिक सेवाको ढाँचा (Design) देखि वितरण (Delivery) सम्ममा नागरिक र तेस्रो पक्ष (Third Sector ) को प्रभावकारी सहभागिताको माग नयाँ सार्वजनिक शासनको अवधारणाले गर्दछ । यहाँ शासन प्रकृयामा सहभागि

---
* उप-सचिव (लेखा), नेपाल सरकार

हुने तेस्रो पक्ष भन्नाले निजी क्षेत्र, नागरिक समाज, गैरनाफामूलक संस्थाहरू, समुदायमा आधारित संस्थाहरू, गैरसरकारी संस्थाहरू, सहकारी संस्थाहरू, परोपकारी संस्थाहरू आदि  पर्दछन् । यी सबै पात्रहरूको साझेदारीमा, समन्वय, सहकार्य र सहभागिताबाट सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा गतिशिलता र प्रभावकारीता सिञ्चित हुनसक्दछ । यी सबै पात्रहरूको सञ्जालिकृत समन्वय र सहकार्यबाट राज्यव्यवस्था सञ्चालनमा कार्यकुशलता आउँदछ ।यी विविधतामूलक पात्र र सञ्जालनहरूलाई सार्वजिक व्यवस्थापनको नीति उत्पादनदेखि सेवा वितरणसम्म संलग्न  गराउनुपर्दछ भन्ने यस नयाँ चिन्तन र दर्शनको  माग हो । सरकार र यसका अन्य पात्रहरूको समन्वय, सहकार्य, साझेदारी र सञ्जालीकृतबाट सार्वजनिक सेवाको उत्पादन र वितरणमा कुशलता अभिबृद्धि हुनजान्छ । सार्वजनिक सेवाको मूल्यमा अभिबृद्धि हुनजान्छ । यस अवधारणाका मुख्य आयामहरूमा सह-उत्पादन (Co-Production), सह- निर्माण (Co-construction) सह- व्यवस्थापन (Co-management)  र सह- शासन (Co-governance) हुन् ।

विश्वव्यापीकरण, नवीनतम् प्रविधि र नयाँ कार्यशैलीको विकास सँगसँगै जनताको आवश्यकता र अपेक्षाका आधारमा सार्वजनिक व्यवस्थापनलाई त्यसतर्फ रूपान्तरण गर्न सकेमा मात्र राज्य व्यवस्थाप्रतिको जनविश्वास बढ्न सक्छ । यस परिप्रेक्ष्यमा नयाँ सार्वजनिक शासनका सिद्धान्त र मान्यताहरूलाई सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा अवलम्बन गर्न सक्नुपर्दछ । जनताप्रति राज्यको बढ्दो जिम्मेवारी र भूमिकालाई सहजरूपमा निर्वाह गर्न सोही अनुरूप सार्वजनिक व्यवस्थापन चुस्त र सक्षम हुनुपर्दछ। यसका लागि नयाँ सार्वजनिक शासनको प्रयोग बढाउदै जनताका उर्लदा ईच्छाहरूलाई सम्बोधन गर्नुपर्दछ । यसै सन्दर्भमा एक जना विद्वानको भनाई यहाँ प्रस्तुत गरिएको छ । *"If you want to walk fast, travel alone, If you want to walk far,  travel together" Victor Pestoff, (New Public Governance, 2013)* (चाडै हिँड्नु छ भने एक्लै हिँड, पर पुग्नुछ भने साथसाथ हिँड)। भन्ने मान्यतालाई अघी बढाउने हो भने नयाँ सार्वजनिक शासन  आजको युगको अपरिहार्यता सावित भएको छ । सार्वजनिक व्यवस्थापनको क्षेत्रमा मुख्यतः तीनवटा 'Regime' देखापरे । यसमा लामो समयसम्म प्रभाव जमाएको 'सार्वजनिक प्रशासन' को पुरानो अवधारणा, त्यसपछि छोटो अवधि टिकेको 'नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापन' (NPM) र हाल एक्काइसौ शताब्दिको सुरूदेखि क्रमशः प्रभाव पार्दै गएको 'नयाँ सार्वजनिक शासन (NPG) को नयाँ अवधारणा रहेका छन् ।

सार्वजनिक सेवा वितरणमा व्यावसायिक कर्मचारीहरूको आधिपत्य रहने सार्वजनिक प्रशासनको अवधारणा र नागरिकहरूलाई ग्राहकको व्यवहार गर्ने नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापनको अवधारणाले नागरिक सर्वोच्चता स्विकार्न लोकतान्त्रिक व्यवस्था मूल्य मान्यता अनुरूप काम गर्न सकेनन् । यसबाहेक बहुलवादी राज्य व्यवस्थाका बहुल विशेषताहरू, बहुल पात्रहरूसँग काम गर्ने वातावरण सिर्जना पनि गर्न सकेन । यसले नयाँ सार्वजनिक शासनको अवधारणा आएको छ । यो अवधारणा बढ्दो जटिल बहुल विखण्डित समाजमा नीति निर्माण कार्यान्वयन र सेवा वितरण गर्ने शासकीय व्यवस्थापन हो (मैनाली: २०७८) । नयाँ सार्वजनिक शासन पद्धतिमा सरकारले बहुल सरोकारवालाहरूसँग मिलेर शासकीय प्रकृयाको सिर्जना गर्ने, बृहत्तर सार्वजनिक सेवाको प्रवर्द्धन गर्ने, सेवाको वितरण गर्ने कार्य गर्दछ । यसमा सार्वजनिक सेवाको सहनिर्माण

गरिन्छ। यसमा सरकारले नागरिक, निजी र गैरनाफामूलक संस्थाहरूसँग मिलेर सार्वजनिक वस्तु तथा सेवाको उत्पादन गर्दछ । नीति निर्माण सरोकारवालाहरूको सक्रिय संलग्नतामा गरिन्छ ।

सार्वजनिक सेवाको उत्पादन र वितरणमा दूरगामी सुधार गर्न साझेदारीमा काम गर्न आवश्यक हुन्छ । सरकारले निजी क्षेत्र, नागरिक समाज, समुदायमा आधारित संस्था, सहकारी संस्थाहरू, गैरसरकारी संस्था, सार्वजनिक गैर मुनाफामुखी संस्थाहरूसँग साझेदारी गर्दै अहिले वितरण भईरहेको सार्वजनिक सेवालाई जनताको मागअनुसार पुन: "डिजाइन" र "पुनआविष्कार" गर्ने तथा वितरण प्रकृयामा अकल्पनीय सुधार गर्ने अभियान नै चलेको छ । संयुक्त अरव इमिरेट्सले विश्वस्तरको सेवा दिन 'सर्भिस फ्याक्टरी इनिसिएटिभ' लागु गरेको छ । क्यानाडाले सर्भिस क्यानाडा नाम दिएर संघीय सेवाहरू एकै ठाउँबाट दिने गरिएको छ । यी सबै कार्यहरूमा सेवाको Design गर्ने कामको प्रकृयादेखि नै सेवाग्राहीलाई संलग्न गराईएको छ । स्कटल्याण्डले 'Public Value Management' कार्यक्रम लागु गरी नयाँ सार्वजनिक शासनको सुरूवात गरेको छ । यसमा सेवाको ढाँचा निर्माण प्रकृयादेखि सेवा वितरणसम्म सेवाग्राहरूलाई संलग्न गराउने गरिन्छ । यस्तै संयुक्त अरव इमिरेट्स लगायत केहि पश्चिमा देशहकले सेवाको सहउत्पादनको अवधारणालाई कार्यान्वयन गरिरहेका छन् । सेवाग्राहीसँग अन्तरक्रिया गरेर, उनीहरूले धाउनुपर्ने केन्द्रहरूको 'Journey Mapping' गरेर विभागीय कार्यशाला तालिममा उनीहरूलाई संलग्न गराएर सेवाको नवीन आविस्कार गर्न तथा सुधार ल्याउन निकै सफल भइरहेका छन् । वेलायतले 'Customer Journey mapping' गर्ने, सेवाको Redesign गर्ने कार्यक्रम 'UK transformation program' लागु गरेको छ। अष्ट्रेलियाले 'Center link' को अवधारणा नागरिक सहभागितमा लागु गरेको छ । यी सबै कार्यहरमा नागरिकहरूको सक्रिय सहभागिताबाट सेवाको डिजाईन र वितरण गरिएको थियो ।

## सार्वजनिक सेवाको सह-उत्पादन (Co-production of public services)

सेवाग्राही उपभोक्ता तथा ग्राहकसमेतको संलग्नता, योगदान र भूमिकामा सेवाको पहिचान, उत्पादन, वितरण र बाँडफाँड गर्ने पद्धति सार्वजनिक सेवाको सह-उत्पादन हो। सरकार र यसका पात्रहरूको संयुक्त प्रयासबाट सार्वजनिक सेवाको पहिचान उत्पादन र वितरण गरी सार्वजनिक सेवाप्रवाहलाई प्रभावकारी बनाउन सकिन्छ । सन् १९८० सम्म सार्वजनिक सेवा पेशावीद्हरु कर्मचारीहरूको क्रियाकलापमा आधारित थियो । उनिहरूले आफूले गर्ने सेवा प्रवाह जनताको हितको लागि वितरण गरेको ठान्दथे । सह– उत्पादन (Co-production) सार्वजनिक वस्तु तथा सेवाको उत्पादन तथा वितरणमा सरकार र यसका अन्य पात्रहरूको संयुक्त प्रयास र साझेदारीको अनन्त यात्रासम्मको मिलन विन्दु हो। सार्वजनिक सेवाका एजेन्टहरू र नागरिकहरूको संयुक्त साझेदारीमा सार्वजनिक वस्तु तथा सेवाहरूको उत्दपादन र वितरण सह-उत्पादन (Co-production) हो ।

"Co-production means delivering public services in an equal and reciprocal relationship between professionals, people using services , their family and their neighbors"
**National Endowments for Science and Technology and the Arts ( NESTA)**

"सार्वजनिक सेवाको एजेन्ट र नागरिकहरूको संयुक्त योगदानबाट सार्वजनिक व्यवस्थापन (The mix of public service agents and citizens who contribute to the provision of public service) गरिन्छ।"                                                      **Victor Pestoff**

नेपालमा सामुदायिक विद्यालय, सामुदायिक अस्पताल, सामुदायिक वन उपभोक्ता समुदायहरूबाट हुने कार्य यसका राम्रा उदाहरण हुन् । यसबाट बाटोघाटो, पुलपुलेसा, कुलो आदि कार्यहरूमा जनअपनत्त्व सिर्जना भई कामको गुणस्तर र दिगोपनाको सुनिश्चितता हुने अवस्था रहन्छ । त्यसैगरी सरकार निजी क्षेत्र नागरिक समाज गैरसरकारी संस्थाहरूको संयुक्त साझेदारीमा जनहितका काम गर्नु पनि यसैको उपज हो ।

## सह उत्पादनका विभिन्न तत्त्वहरू (Different Elements of Co-production)

(१) नीतिको सह-योजना (Co-planning of policy): योजना निर्माणमा विमर्शमूलक सहभागिता (Deliberative participation) नीति समुदाय (Policy community) आदि यसका उदाहरण हुन् ।

(२) सेवाको सह- प्रारूप (Co-design of services) उपभोक्ता परामर्श (Consumers Consultation) सेवा प्रारूप प्रयोगशाला (Service Design Lab) आदि यसका उदाहरणहरू हुन् ।

(३) सेवाको सह-प्राथमिकीकरण (Co-prioritization of services): Community chests , participatory Budgeting आदि यसका उदाहरण हुन् ।

(४) सेवाको सह-वित्तियकरण (Co-financing of services): Fund Raising , शुल्क, कर बढाउने सम्झौता आदि ।

(५) सेवाको सह-व्यवस्थापन (Co-management of services): सामुदायिक प्रहरी, सामुदायिक विद्यालय, सामुदायिक अस्पताल आदि ।

(६) सेवाको सह-वितरण (Co-delivery of services): Nurses family partnership, meal on wheels, neighborhood watch, community policing आदि

(७) सह-मूल्याङ्कन (Co-assessment).

**Tenants inspectors, users online rating , participatory village appraisal आदि) (मैनाली: २०७८)**

## सार्वजनिक सेवामा सह-निर्माण (Co-construction of public services)

नयाँ सार्वजनिक शासनको अर्को महत्त्वपूर्ण तत्त्व सह– निर्माण (Co-construction) हो। सार्वजनिक नीति निर्माण प्रकृयामा सरकारका अन्य पात्रहरूको सक्रिय र अर्थपूर्ण उपस्थिति र साझेदारीमा नीति निर्माण गर्ने, योजना तर्जुमा गर्ने, निर्णय गर्ने, लगानी गर्ने तथा निर्णय कार्यान्वयन गरी लाभको बाँडफाँड र वितरण गर्ने कार्य सार्वजनिक सेवाको सहनिर्माण हो । अर्थात् सार्वजनिक नीति निर्माण प्रकृयामा राज्यले सरोकारवालाहरूसँग मिलेर काम गर्नु सह– निर्माण (Co-construction) हो सार्वजनिक नीति निर्माण प्रकृयामा सरोकारवालाहरूको सक्रिय उपस्थिति गराई छलफल र विमर्शको माध्यमबाट उक्त नीतिप्रति उनिहरूको

अपनत्त्व जागृत गराउँदै सहभागीतामूलक नीति निर्माण प्रकृया सह-निर्माण हो । नेपालमा पर्यटन नीति बनाउँदा होटल एसोशिएसन अफ नेपाल (HAN) ट्राभल एन्ड टुरिज्म एसोशिएसन अफ नेपाल ( TAN) हवाई नीति बनाउँदा हवाई सेवा प्रदायक कम्पनीहरूसँगको छलफल परामर्श उपस्थिति गरी सार्वजनिक सेवामा सहनिर्माणको थालनी गरिरहेको पाइन्छ ।

Enjolras ले सार्वजनिक नीतिको सफलता सरकारी सरोकारवालाहरूको क्षमतामा मात्रै निर्भर हुँदैन, राज्यको विविध खाले सरोकारवालाहरू, पात्रहरू, नागरिक समाज र व्यापारिक जगतलाई परिचालन र सहभागी बनाउने क्षमतामा निर्भर हुन्छ भन्दै नीति निर्माण प्रकृयामा सहनिर्माण (Co-construction) को पद्धति बसाल्न जोड दिएका छन् । फ्रान्समा सन् २००२ मा स्थापना गरिएको RTES भन्ने संस्थाले सार्वजनिक नीति निर्माणमा सरोकारवालाहरूको सक्रिय सहभागिता गराउने गर्दछ । फ्रान्सकै "RIPESS" भन्ने संस्थाले अन्तर्राष्ट्रिय सम्मेलनहरूमा सार्वजनिक नीतिको सहनिर्माणमा जोड दिन्छ । क्यानाडाको Voluntary Sector Initiatives (VSI) ले Voluntary तथा Community Sector को नीति निर्माण प्रकृयामा अर्थपूर्ण सहभागितामा जोड दिन्छ । क्यानाडाकै अर्को महत्त्वपूर्ण संस्था Social Economic Initiative (SEI) ले सामाजिक तथा आर्थिक योजना र सार्वजनिक नीतिमा सह-निर्माणको अभ्यास गरेको थियो । त्यसैगरी ईन्वेडरको सन् २००८ को संविधानले सार्वजनिक नीति निर्माणको लागि सहभागितामूलक पद्धती अपनाउनु पर्ने प्रावधानसहित सबै मुलुकहरूको लागि अनुकरणीय प्रावधान राखेको पाइन्छ । त्यसैगरी ब्राजीलको Porto Alegre ले अवलम्बन गरेको Participatory Budgeting लाई पनि सह-निर्माण (Co-construction) को उत्कृष्ट अभ्यासको रूपमा लिने गरिन्छ । सन् १९८८ मा निर्माण भएको ब्राजीलको संविधानमा सार्वजनिक नीति निर्माणमा नागरिकको सहभागिता गरिएको पाइन्छ । ब्राजीलको Department of Economic Policy को without doubt, there is still a long way to go before the actual co-construction of public policy, in order to avoid for the socio-economic stakeholders. The alienating separation between the design and the application of public policy' वाक्यको निचोडबाट सार्वजनिक नीति निर्माणमा सहनिर्माण पद्धति लागु गरेको र यसलाई वास्तविक रूपमा लागु गर्न कठिन भएको पुष्टि गरेको छ ।

## सार्वजनिक सेवामा सह-शासन पद्धति (Co-governances of public services)

सामान्य अर्थमा शासन पद्धतिमा दुई वा दुईभन्दा बढी तहको सरकारको उपस्थिति नै सार्वजनिक सेवामा सह-शासन पद्धति हो । विस्तृत अर्थमा सरकारी-निजी- सहकारीको सहकार्यबाट विकास व्यवस्थापन, सेवा प्रवाह, निर्णय प्रक्रियामा सबैको साथ, सहयोग र अपनत्त्व बृद्धि गर्दै जनमुखी, उत्तरदायी, पारदर्शी, व्यावसायिक र अपनत्त्वपूर्ण शासकीय प्रबन्ध नै सार्वजनिक सेवामा सह-शासन पद्धति हो ।

सहशासन शासनको सहकार्यात्मक विधिमा केन्द्रित रहन्छ । यसले सार्वजनिक सेवाको उत्पादन र वितरणमा उपभोक्ताको संलग्नताको माग गर्दछ । सेवा लिने र दिने दुवै पक्षको संलग्नताले सार्वजनिक सेवाको सम्पूर्णतको विकासमा सकारात्मक प्रभाव पार्दछ भन्ने मान्यतामा यस अवधारणाको विकास भएको हो । सेवा प्रदायक र सेवा प्रापक हरेक दृष्टिकोणले एक अर्कामा अन्तरनिर्भर हुने भएकोले पनि यिनिहरू दुवैको सहकार्य जरुरी छ र यसैबाट परस्परका ईच्छा, चासो, लक्ष्य र समस्याको उपयुक्त सम्बोधन गर्न सकिन्छ । यसले

स्रोतहरूको प्रभावकारी व्यवस्थापनका लागि समुदायमा रहेको परम्परागत प्रणालीको खोजी गर्नुपर्ने कुरामा जोड दिन्छ ।शासकीय प्रणालीलाई सहभागितामूलक बनाई सबैलाई समान लाभ वितरणको सुनिश्चितता गराउनु, साझा धारणाको निर्माण, साझा उत्तरदायित्त्व र सहकार्य सुनिश्चित गराई शासन प्रकृयाको सम्पूर्णतामा प्रभावकारिता ल्याउनु सार्वजनिक सेवामा सह-शासन पद्धतिको प्रमुख उद्देश्य हो । सहशासकीय प्रबन्धलाई निम्नानुसार Vertical र Horizontal दुवै दृष्टिकोणबाट स्पष्ट गरिएको छ ।

(क) **संघ, प्रदेश र स्थानीय तहः-** नेपालको संविधानको धारा २३२ ले संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीचको सम्बन्ध सहकारीता, सहअस्तित्त्व र समन्वयको सिद्धान्तका आधारमा हुने कुरा उल्लेख गरिएको छ ।

(ख) **सरकार, निजी क्षेत्र र गैरसरकारी क्षेत्रः-** नेपालको संविधानले तीन तहको अर्थ नीति बारेमा स्पष्ट गर्दै सरकार, सहकारी र निजी क्षेत्रको भूमिकालाई राज्य सञ्चालनको सेतुको रूपमा स्वीकार गरिएको छ । सरकारको भूमिका सहजकर्ता, नियामक, प्रवर्द्धक, समन्वयकर्ता र अनुगमनकर्ताको रूपमा रहने, निजि क्षेत्रले गर्न मिल्ने र गर्न सक्ने काम निजि क्षेत्रलाई दिनसक्ने कुरामा जोड दिएको छ । सरकारले नीति तर्जुमा, बजार व्यवस्थापन, सार्वजनिक निर्माण, सामाजिक सेवाको उपयुक्त वातावरण तयार गर्दछ भने निजी क्षेत्र आफ्नो सोच, क्षमता, पौरख गर्न निजी लगानी गर्दछ । गैरसरकारी क्षेत्रले पनि विकास निर्माण, सचेतना, वातावरण संरक्षण, मानव अधिकार संरक्षण लैङ्गिक सवाल, सीमाना संरक्षण, सचेतना आदी जस्ता क्षेत्रमा उल्लेख्य योगदान गरेका हुन्छन् । यी सबैको सार्थक साथ र सहयोगबाट मात्र शासन व्यवस्था कुशल, भरपर्दो, जनउत्तरदायी, जनअपेक्षित, परिणाममुखी, समावेशी, दिगो र सुव्यवस्थित बन्न सक्दछ ।

(ग) **विश्वब्यापी प्रबन्धः-** विश्व अहिले सूचना प्रविधिको कारणले एउटा गाउँमा रूपान्तरण भएको छ । गरिबी, भोकमरी, जलवायु परिवर्तन, साइबर क्राइम, आतङ्कवाद, लागु पदार्थ ओसारपसार, वन्यजन्तु, तस्करीजस्ता सवालहरू विश्वव्यापी साझा सवालका रूपमा रहेका छन् । विश्व समुदायको चासो चाख र प्रभाव दिनानुदिन यसतर्फ बढ्दै गएको पाइन्छ ।

विश्वव्यापी संरचना र विश्वव्यापी मुद्दामा केन्द्रित भई काम गर्नु नै विश्वव्यायी शासन हो विश्व एकआपसमा अन्तरनिर्भर र परनिर्भर बन्दै गइरहेको छ । Global Governance को एकल अर्थ वा परिभाषामा एक मत पाईदैन तर विश्वव्यापी रूपमा नीति नियम बनाई सोको कार्यान्वयन र अन्तराष्ट्रिय समस्या समाधानमा यो केन्द्रित छ ।

सहशासन पद्धतिमा निम्नानुसार निश्चित मूल्यमान्यता र विश्वासको वातावरण जरुरी छ।

- असल सम्बन्धको विकास र सहकार्य प्रणालीमार्फत समस्याको सम्बोधन,
- सहमतिजन्य असल कार्य संस्कृतिको विकास,
- भूमिका र कार्यजिम्मेवारीको स्पष्टता,
- सीप, अनुभव, नेतृत्त्व विकासको अवस्था
- प्रभावकारी सूचना प्राणली,
- दृष्टिकोणको अभ्यास,

- अन्तनिर्भरता र सहकारीमा विश्वास,
- दिगोपनको अभ्यास,
- मूल्यमान्यतायुक्त शासनमा विश्वास,
- शासकीय व्यवस्थामा बहुकर्ताको उपस्थिति आवश्यक,
- सहकारितामूलक शासन पद्धतिमा जोड,
- राजनीति र प्रशासन एक अर्काका परिपुरकका रूपमा व्याख्या गर्दै शासकीय व्यवस्थामा नागरिकको साथ संलग्नतामा जोड ।

## NPG ले वकालत गरेको सञ्चालीकृत शासन (Network Governance)

शासकीय प्रवन्धमा वहुपात्रहरूको संलग्नताबाट शासन व्यवस्था सञ्चालन गर्नु नै सञ्जालीकृत शासन (Network Governance) हो । यसमा नागरिक, समुदाय, सेवा प्रदायक निकाय र स्वयंसेवी संस्थाहरूबीच सूचना प्रविधि लगायत विभिन्न माध्यमबाट अन्तरक्रिया हुन्छ । यसले सार्वजनिक सेवाको उत्पादन, वितरण र लाभको उपयोगमा सबै क्षेत्रको साथ सहभागिता सुनिश्चित गर्दछ । यसमा नाफामूलक संस्थाहरू, स्वयंसेवी संस्थाहरू, समुदायमा आधारित संस्थाहरू र गैरसरकारी संस्थाहरू लगायतका विभिन्न क्षेत्रको संलग्नता रहने हुनाले शासकीय व्यवस्थामा उनिहरूको स्वामित्त्व र उपनत्त्व बोध हुन्छ । यस्तो शासकीय प्रबन्ध र विकासले सरोकारवालाहरूबीच समन्वय, सहकार्य र संलग्नता हुन गई सञ्जालीकृत शासन प्रणालीमा जोड दिन्छ । Co-Governance, Co-Production र Co-Construction यसको मूल अभिप्राय हो । यद्यपी यसमा उत्तरदायित्त्वको अभाव, निर्णय प्रकृयामा ढिलासुस्ती हुनसक्ने तथा फरक फरक लक्ष्यमा स्थापित संस्थाहरूको सहभागिता रहने हुँदा सामुदायिक भावनामा मतएकता नहुन सक्छ ।

## सहशासन सफलताका सिद्धान्तहरू (Principles of successful co-governance)

- सरकारका पात्रहरू र सरकारबिच हुने सहकार्यका सम्बन्धमा स्पष्ट नीतिगत, संरचनागत र पद्धतिगत बुझाई हुनुपर्दछ ।
- हरेक पात्रहरूले के प्राप्त गर्न कोशिस गरिरहेका छन् भन्ने सम्बन्धमा साझा बुझाईको विकास र व्यवस्थापन गर्नुपर्दछ।
- उपयुक्त अनुभव र क्षमता भएका व्यक्तिहरूको संलग्नताको सुनिश्चितता गर्नुपर्दछ।
- आर्थिक श्रोतसाधनको दिगोपनाको सुनिश्चितता गर्नुपर्दछ।
- कार्य सम्पादन, उपलब्धी र समस्याप्रति उत्तरदायी एवं पारदर्शी हुनुपर्दछ।
- परिस्थितिमा आउन सक्ने सम्भाव्य उतारचढावका लागि आवश्यक योजना निर्माण गर्नुपर्दछ।

## सहशासन प्रवर्द्धन गर्न अवलम्वन गर्नुपर्ने रणनीतिहरू (Strategies to promote co-governance)

- सरकारका पात्रहरूका बिचमा असल सहकार्य र सम्बन्धको विकास गर्ने,

- सहकार्यका लागि तयार हुने, एक अर्काका कुरा सुन्ने र सिक्ने, एक अर्काको धारणा बुझ्ने तथा आवश्यकता अनुसार सहभागिमा पुग्ने प्रणाली स्थापित गर्ने ।
- सहशासनका लागि अनुभवी, क्षमतावान, कुशल व्यक्तिको पहिचान गर्ने,
- सहकार्यको उद्देश्य माथीको साझा बुझाइको विकास गर्ने, सहकार्यको लागि तयार रहने, साथै त्यस्तो साझा उद्देश्यको समय समयमा परीक्षण गर्ने ।
- कसरी सहकार्य गर्ने भन्ने सम्बन्धमा योजना र प्रक्रिया निर्धारणमा समय दिने र निष्कर्षउपर सहमति हुने वातावरण बनाउने,
- जिम्मेवारी र भूमिकाको स्पष्ट किटानी गर्ने,
- आर्थिक व्यवस्थापन चुस्त, दुरुस्त र प्रभावकारी छ भन्ने बारेमा आश्वस्त तुल्याउने,
- प्राप्त उपलब्धी र प्रगतिको अद्यावधिक रूपमा सरकारका पात्रहरूलाई प्रबोधिकरण गराईरहने।

## नेपालमा नयाँ सार्वजनिक शासनको अभ्यास

नयाँ सार्वजनिक शासनले सार्वजनिक क्षेत्रको अनुसन्धान र विकासमा नयाँ दृष्टिकोण स्थापित गरेको अवस्था छ । शासकीय प्रबन्धको नयाँ ढाँचा र सामाजिक वातावरणको परिवर्तनबाट उत्पन्न भएका जल्दाबल्दा संकटहरूको प्रभावकारी समाधान गर्न सरकारको दक्षता बढाउनुपर्ने अवस्था रहेको छ । सरकारको सुधार र शासनको अभ्यासमा सकारात्मक प्रभाव पर्नुका साथै सार्वजनिक सञ्जालको विकास र विस्तारमा महत्त्वपूर्ण योगदान पुर्याएको छ । सार्वजनिक सेवाप्रवाह प्रणालीमा सरकारको एकाधिकार (monopoly) को अन्त्य गरेको छ र अन्य निकायहरूको उपस्थिति र सक्रिय सहभागिता बढाएको छ । खुला सेवा सञ्जालको स्थापना गरेको छ । सरकारको भूमिकामा परिवर्तन गरेको छ । सरकारको अवस्थापनमा प्रयोगात्मक अभ्यासको स्थापना गरेको छ । सरकारले समाजका फरक व्यक्ति सङ्गठन र साझेदारीहरूको इच्छा र चाहनाहरू सङ्गठित गर्नु र तिनको सम्बन्धलाई नियमन गर्नु प्रमुख चुनौतीको रूपमा रहेको छ । यसका अलावा नेपालमा परिबृद्धि गर्न र प्रणालीको अनुशरणलाई व्यापक र सुदृढ तुल्याउन आर्थिक, सामाजिक स्रोतसाधनको प्रभावकारी व्यवस्थापन गर्नु जरुरी रहेको छ । यी सबै चुनौती र समस्याको समाधान गर्न नयाँ सार्वजनिक शासनका मान्यतालाई शासकीय व्यवहारमा स्थापित गर्नुपर्ने अवस्था विद्यमान छ ।

नयाँ सार्वजनिक शासनका सैद्धान्तिक मान्यताहरूलाई अभ्यास र व्यवहारमा प्रयोग गर्न त्यति सहज भने देखिदैन । शासकीय अभ्यासहरू नागरिक केन्द्रित बनाउन नागरिक र सरकार दुवैको सामुहिक क्रियाशिलता र प्रतिबद्धता भने आवश्यक पर्दछ । त्यसैगरी शासकीय प्रवन्धको संरचना, त्यसको प्रणाली र उप-प्रणाली नयाँ सार्वजनिक शासनमैत्री हुनु जरुरी छ । यसका साथै शासनमा संलग्न बहुकर्ताहरूलाई सार्वजनिक सेवाको उत्पादन र वितरण प्रकृया तथा सामाजिक निर्णय प्रकृयामा सहभागितात्मक पद्धतिको अवलम्बन गर्न र प्रतिबद्ध बनाउनुपर्ने आवश्यकता रहेको छ ।

नेपालमा नयाँ सार्वजनिक शासन पद्धतिलाई हामीले जानेर नजानेर अवलम्बन गरिसकेको अवस्था छ । नयाँ सार्वजनिक शासन पद्धति अवलम्बन गर्न हामीलाई केही सु-अवसर समेत प्राप्त भएको छ। हामीले संघीय शासन पद्धतिलाई अवलम्बन गरिएको अवस्था छ। संघीय शासनका आधारभूत संरचनाहरू निर्माणका क्रममा रहनु, लोकतन्त्रप्राप्तिको नागरिकको विश्वास अभिवृद्धि भई प्रतिवद्धता वढ्दो क्रममा रहनु, सहभागितामूलक निर्णयप्रतिको बढ्दो अभ्यास र राजनीतिक रूपान्तरणसँगै शासकीय व्यवहार परिवर्तन हुनुपर्ने दवावका कारण नयाँ सार्वजानिक शासनको अभ्यासमा सहजता देखिन्छ । नयाँ सार्वजनिक शासनको मान्यताको अभ्यासबाट शासकीय व्यवहारहरू नागरिकमैत्री बनाई सार्वजनिक सेवा प्रवाह प्रणाली सुधार गर्नु अहिलेको माग र आवश्यकता दुवै हो । नयाँ सार्वजनिक शासनका मान्यतालाई अभ्यासमा लैजान सञ्जालीकृत शासनको सकारात्मक र उच्चतम प्रयोग मार्फत सार्वजनिक सेवाको गुणात्तर अभिवृद्धि ल्याउनु आवश्यक रहेको छ ।

नयाँ सार्वजनिक शासनका मान्यतालाई व्यवहारमा अभ्यासमा लैजान सार्वजनिक सेवा सञ्जाललाई स्पष्ट भूमिकासहित उत्तरदायी बनाउने चुनौती भने कायमै रहेको छ । नागरिक र सरकारको भूमिका, दायित्त्व र जिम्मेवारी बराबरी हुने कि नहुने तथा दुवैको समानान्तर भूमिकालाई कसरी व्यवस्थित र नियन्त्रीत गर्ने भन्ने पनि समस्या रहेको छ ।

नेपालमा सार्वजनिक सेवा जनताले अपेक्षा गरेअनुरूप छैनन् । सार्वजनिक सेवा सरल र सर्वसुलभ छैनन् । सार्वजनिक सेवामा जनताको समान पहुँच पुग्न सकेको छैन र लक्षित वर्गमा यथेष्ट सेवा पुग्न सकेको छैन । सेवाप्रवाहमा जनताको सहभागिता न्यून छ । सेवामा जनस्वामित्त्व स्थापित हुनसकेको छैन । सेवाप्रदायकहरू जनताप्रति उत्तरदायी हुनसकेका छैनन् । सार्वजनिक सेवा पारदर्शी छैन । सेवाको परिभाषा आवश्यकता अनुसार छैन । सेवाको गुणस्तरमा अभिवृद्धि हुनसकेको छैन। सेवाप्रवाहमा प्रतिस्पर्धीको अभाव छ। सेवा प्रवाहको सम्बन्धमा हुने त्रुटिको सम्वन्धमा नागरिक सुनुवाईको कमी छ सेवा प्रदायकको सही, मूल्याङ्कन हुन सकेको छैन । यी सबै कुराहरूलाई मध्यनजर राख्दा नयाँ सार्वजनिक शासनका मान्यतालाई व्यवहारमा आत्मसात गर्दै सेवा प्रवाहको गुणस्तर मा अभिवृद्धि गर्नु समयको माग रहेको छ ।
नेपालको सन्दर्भमा पूर्ण प्रजातन्त्रको संस्थागत विकास भइनसकेको अवस्थामा यसको अवधारणालाई आन्तरिकीकरण गर्न कठिन छ। सरकारलाई आफ्नो भूमिका घटाउन र अन्य निकायको भूमिका प्रवर्द्धनमा सहजीकरण गर्ने कार्यमा कसरी तत्पर बनाउने भन्ने अहम् सवाल रहेको छ ।

विकासको लागी उपयुक्त वातावरण बनाउन र सामाजिक संगठनहरूको क्षमता विकास अपेक्षित हुन नसकेको सन्दर्भमा विकासमा नागरिक, सामाजिक संगठन र सरकारको त्रिपक्षीय आबद्धता बढाउन चुनौतीपूर्ण रहेको छ । मुलुकको शासकीय प्रणालीको रूपान्तरण सँगै स्थापना भएका शासकीय संरचनाहरूको व्यवहारमै नयाँ सार्वजनिक शासन प्रणालीको मान्यता स्थापना र विकास गर्न बृहत् राजनीतिक सामाजिक प्रतिवद्धता र मूल्यमान्यताको परिवर्तन गर्नुपर्ने आवश्यकता रहेको छ ।

नेपालको संविधानले कानूनको शासन, सामाजिक न्याय र समानता, नागरिक समाजको अनुगमन, जनताको सूचनाको अधिकार, पारदर्शीता र जवाफदेहिता, जनसहभागिता, निष्पक्ष, सक्षम तथा स्वच्छ प्रशासनयन्त्रका

अवधारणाहरूको पूर्ण परिपालना, भ्रष्टाचार र दण्डहीनताको अन्त्य गर्दै सुशासन कायम गर्ने कार्यलाई राज्यको दायित्त्वको रूपमा उल्लेख गरेको छ । यसका लागि नयाँ सार्वजनिक शासनका सिद्धान्त र मान्यताहरूलाई आत्मसात गर्दै सरकार र यसका पात्रहरूबीचमा प्रभावकारी समन्वय, साझेदारी, सहकार्य गर्दै सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा गुणस्तर अभिवृद्धि गर्नुपर्ने टड्कारो आवश्यकता रहेको छ ।

## नेपालमा नयाँ सार्वजनिक शासनको सान्दर्भिकता

नेपालका लागि नयाँ सार्वजनिक शासनको अवधारणा नयाँ भए पनि यसका केही प्रयोगहरू भने भइसकेको छ । सामुदायिक प्रहरीको अवधारणा, सामुदायिक वन व्यवस्थापनको प्रयोग, सामुदायिक अस्पतालको प्रयोग, उपभोक्ता सामितिमार्फत विकासका योजनाहरूको कार्यान्वियन, विद्यालय व्यवस्थापन समितिको अभ्यास नयाँ सार्वजनिक शासनकै अवधारणा अनुसार अगाडि ल्याईएका नमुना हुन् । त्यसैगरी सामुदायिक व्यवस्थापनाको अवधारणा विभिन्न आयोजनाहरूमा लागु गरेको हाम्रो लामो अनुभव छ । सरकारी निकायहरूले मात्र व्यवस्थापन गरेको आयोजनाहरूभन्दा सामुदायिक व्यवस्थापनका आयोजना, कार्यक्रमहरू बढी सफल भएका देखिन्छन् । नेपालमा सामुदायिक वन व्यवस्थापनको कार्यक्रम अन्य मुलुकहरूका लागि समेत अनुकरणीय रहेको विभिन्न अध्ययन, अनुसन्धानहरूबाट देखिन्छ। त्यसैगरी स्वास्थ्य सेवातर्फ 'महिला स्वयंसेविका' कार्यक्रम निकै प्रतिफलदायी देखिन्छ । शिक्षा तर्फ अभिभावक-शिक्षक संघको व्यवस्था केही विद्यालयहरूमा गरिएको छ । यसले विद्यार्थीको बौद्धिक विकासमा अभिभावक र शिक्षक दुवैको महत्त्वपूर्ण भूमिका हुने, शैक्षिक र शिक्षण सम्बन्धी समस्यालाई सामुहिक छलफलबाट समाधान गर्ने प्रयास गरिन्छ ।

सेवाको वितरण सहकारी शैलिमा काम गरेमा सेवाको प्रभावकारिता बढ्ने मात्र होइन सेवाग्राहीको माग अनुरूपको सेवा वितरण हुन सक्दछ । नेपालको परापूर्वककालमा राजा जनकको दरबारमा विभिन्न विद्वानहरूको जमघटबाट विमर्शकारी छलफल भई शासन व्यवस्थामा जन अपनत्त्व लिइने गरिन्थ्यो । त्यसैगरी लिच्छवीकालीन "थुम प्रशासन" मा चुनिएका भद्रभलाद्मी पञ्चहरूबाट शासकीय काम हुन्थ्यो । यी सबै व्यवस्थाहरू केही हदसम्म नयाँ सार्वजनिक शासको अवधारणा सँग निकै मेल खाने देखिन्छ । पछिल्ला समयमा विकसित भएका सार्वजनिक निजि साझेदरीको अवधारणा समुदाय केन्द्रित विकास, विकासमा नागरिक सहभागिता, सहशासन, सह-निर्माण, सह-उत्पादन, सह- व्यवस्थापन सबै सार्वजनिक शासनकै अवधारणा बमोजिमका मान्यतामा विकासित अवधारणा हुन् ।

नयाँ सार्वजनिक शासनको माध्यमबाट जनताका उर्लंदा आकांक्षाहरूको सम्बोधन गर्न, लोकतन्त्रको वितरण गर्न, नीति परामर्श र विश्लेषण गर्न, जनसांख्यिक  परिवर्तनलाई सम्बोधन गर्न, प्रविधिको द्रुत्ततर परिवर्तनलाई आत्मसात गर्दै समृद्ध नेपाल र सुखी नेपालीको रणनीतिक सोच पुरा गर्न र विविधतालाई सम्बोधन गर्न सकिनेछ ।

## निष्कर्ष

नयाँ सार्वजनिक शासन (New Public Governance) शासकीय प्रणालीको अभ्यास र सुधारको उपायको क्रममा विकास भएको शासकीय मान्यता हो । शासन प्रणाली र सामाजिक संरचनाबीचमा परस्पर अन्तरसम्बन्ध र अन्तर निर्भरता हुने भएका कारण यी दुवैको सहकार्य र साझेदारीबाट परिवर्तन र रूपान्तरण संभव छ भन्ने यसको मान्यता हो । शासन प्रणालीमा नागरिकको सक्रिय सहभागिताको सुनिश्चितता गरी सह - शासनको पद्धति स्थापना गर्ने, सहकार्य र साझेदारी, सार्वजनिक सेवाको उत्पादन, वितरण र उपयोगमा सरोकारवालाको संलग्नता बढाई मूल्यवान नतिजा सिर्जना गर्ने र दोहोरो अन्तर्रक्रियामा आधारित नागरिक सरकारको सम्बन्ध प्रगाढ तुल्याई सम्पूर्ण शासन पद्धतिलाई नै पूर्ण प्रजातान्त्रिक बनाउने विषय नयाँ सार्वजनिक शासनको चासो र अध्ययनका विषयवस्तु हुन्। नेपाल संघीयतामा प्रवेश गरिसकेको सन्दर्भ र विश्वव्यापीकरण र उदारीकृत अर्थव्यवस्थाका अवधारणाहरूलाई आत्मसात गरिसकेको सन्दर्भमा नयाँ सार्वजनिक शासन राष्ट्र निर्माण र समृद्धिको गतिले औजार बन्न सक्दछ । नेपालले सन् २०३० सम्म दिगो विकासका लक्ष्यहरू हासिल गर्न, अतिकम विकसित देशबाट विकासोन्मुख राष्ट्रमा स्तरोन्नति हुन र मध्यम आयस्तर भएको राष्ट्र हुँदै उच्च आयस्तर भएको राष्ट्रमा पुग्न नयाँ सार्वजनिक शासनका मूल्य र मान्यताहरूलाई अँगाल्दै शासन प्रकृयामा साझेदारी र हातेमालो गरी अघि बढ्नु आवश्यक रहेको छ ।

### सन्दर्भ सामाग्रीहरू


- पाण्डे, ओड, बराल (२०७८), उपसचिव प्रश्नोत्तर, सामिक रिसर्च एण्ड ट्रेनिङ सेन्टर प्रा.लि., काठमाडौं
- निरौला, ढुण्डिप्रसाद (२०७६), राज्य कौशलका आधारभूत पक्षहरू, सोपान मासिक डिल्लीबजार, काठमाडौं ।
- भट्टराई, महेश (२०७७), शासकीय प्रवन्ध र विकास, सह-सचिव (प्रशासन), लिखित परीक्षा तयारीका लागि संग्रहित सामग्री ।
- मैनाली, उमेश प्रसाद (२०७८), सार्वजनिक शासन, ऐश्वर्य प्रकाशन प्रा. लि., नयाँ बानेश्वर, काठमाडौ ।
- सेवाग्रही सन्तुष्टि सर्वेक्षण वार्षिक प्रतिवेदन, २०७३, सामान्य प्रशासन मन्त्रालय (व्यवस्थापन परीक्षण शाखा)
- रेग्मी, नारायण प्रसाद (२०७४) शासकीय प्रबन्ध र विकास, गुडविल प्रकाशन, काठमाडौं ।
- Klijn, E.H. (2012), Public Management and Governance: a comparison of two paradigms to deal with modern complex problems in D. Levi Faur (ed). The handbook of governance, oxford: Oxford University Press: 201-214
- जनप्रशासन पाक्षिकका विभिन्न अङ्कहरू
- प्रशासन पत्रिकाका विभिन्न अङ्कहरू
- कामाद पत्रिकाका विभिन्न अङ्कहरू
- डा. नारायण प्रसाद रेग्मी: नयाँ सार्वजनिक शासन: अवधारणा र निजामती सेवा पत्रिका, लोक सेवा आयोग (२०७४ पौष अंक)
- राजश्व वर्ष ४२, अङ्क १, २०७८ असार, सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन तालिम केन्द्र

# अन्तर्राष्ट्रिय कर र नेपालको सन्दर्भ

विमल सापकोटा*

एकभन्दा बढी देशसँग सम्बन्धित आर्थिक गतिविधि र एक भन्दा बढी देशहरूसँग प्रत्यक्ष वा परोक्ष आर्थिक सम्बन्ध भएको व्यक्तिको राष्ट्रिय आर्थिक हिस्सा पत्ता लगाउने र उक्त हिस्सामा करारोपण गर्ने विषयलाई मूल रूपमा अन्तर्राष्ट्रिय कर (International Tax) ले समेट्दछ। साथै, कर चुहावट रोक्ने, कराधारलाई क्षयीकरण हुन नदिने, एउटै आयमा एक भन्दा बढी राष्ट्रमा दोहोरो पर्नेगरी करारोपण (Double Taxation) हुन नदिने, दुई वा दुईभन्दा बढी राष्ट्रसँग सम्बन्धित आर्थिक गतिविधिबाट हुने आयमा कुनै देशमा पनि कर नलाग्ने (Double Non Taxation) को अवस्था सिर्जना हुन नदिने जस्ता करका बहुआयामिक विषयहरूका सम्बन्धमा गरिने अध्ययन समेत अन्तर्राष्ट्रिय करको अध्ययनको सीमा भित्र पर्दछ।

कस्तो प्रकारको कर अन्तर्राष्ट्रिय करको अध्ययनको क्षेत्रभित्र पर्दछ भन्ने सवालमा प्राकृतिक व्यक्ति (Individual) र निकाय (Person/Entity) को आयमा लाग्ने आयकर (Income Tax) मात्र अन्तर्राष्ट्रिय करको अध्ययन भित्र पर्दछ। भन्सार महसूल (Custom Duty), मूल्य अभिबृद्धि कर (Value Added Tax), वस्तु तथा सेवा कर (Goods and Service Tax, GST), अन्तःशुल्क (Excise Duty) जस्ता अप्रत्यक्ष करहरू र सम्पत्ति कर (Property Tax), घर जग्गा कर (Land and Building Tax), सडक कर (Road Tax) जस्ता करहरूसमेत अन्तर्राष्ट्रिय करको अध्ययन भित्र पर्दैनन्।

कुनै पनि देशको सरकारलाई मात्र अन्तर्राष्ट्रिय संघ संस्थाहरूलाई कर लगाउने अधिकार हुँदैन। अर्को शब्दमा भन्नु पर्दा कर राष्ट्रिय रूपमा लाग्दछ। अन्तर्राष्ट्रिय रूपमा करारोपण हुन सक्दैन। यसरी विश्लेषण गर्दा अन्तर्राष्ट्रिय करको अवधारणा कसरी उत्पन्न भयो त भन्ने प्रश्न समेत सिर्जना हुन सक्दछ। त्यसैले, राष्ट्रिय करको अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध र विश्वब्यापी अध्ययन तथा समयको बहावसँगै संसार भर भएगरेका बहुआयामिक आर्थिक गतिविधिहरूका कारणले पारेको प्रभाव र त्यस्ता बहुआयामिक, सघन तथा जटिल आर्थिक गतिविधिहरूबाट आर्जन हुने आयमा गरिने करारोपण सम्बन्धी अध्ययनलाई अन्तर्राष्ट्रिय कर भनेर बुझ्नु जरुरी हुन्छ।

* निर्देशक, आन्तरिक राजस्व विभाग

अन्तर्राष्ट्रिय करको पुरानो मान्यता दोहोरो रूपमा कर लाग्ने अवस्थाबाट करदातालाई मुक्त गर्ने विषयमा मात्र केन्द्रीत थियो। एउटै आयमा दुई वा दुईभन्दा बढी देशमा दोहोरो रूपमा करारोपण हुनबाट करदातालाई कसरी बचाउने र कुनै आयमा दुवै देशमा कर नलाग्ने अवस्था सिर्जना हुन नदिने विषयहरू मात्र यसको अध्ययनको विषय बन्ने गर्दथ्यो। अब आएर वैदेशिक लगानीको विश्वव्यापी प्रवाह, इन्टरनेटको माध्यमबाट हुने आर्थिक गतिविधि (Digital Economy) मा करारोपण गर्ने विषय, सघन तथा जटिल किसिमका अन्तरदेशीय आर्थिक कारोवारमा राष्ट्रिय रूपमा करारोपण गर्ने विषय, कर सम्बन्धी ज्ञान, शिप र अनुभवको आदान प्रदानको विषय, कर प्रशासनलाई लगानीमैत्री बनाउँदै लैजाने विषय र कर प्रणालीमा व्यापक सुधार गरेर Doing Business Cost लाई न्युन गर्ने विषयहरू यस विधाले समेट्न थालेको छ।

**अन्तर्राष्ट्रिय करको सन्दर्भमा देहायका मुख्य विषयवस्तुहरूको जानकारी जरुरी हुन्छ**

## १. दोहोरो कर मुक्ति सम्झौता (Double Taxation Avoidance Agreement)

दुई वा दुइभन्दा बढी देशहरूसँग सम्बन्ध राख्ने आर्थिक कारोवारबाट सिर्जना हुने आयमा दुई वा दुईभन्दा बढी देशहरूमा नै कर लाग्ने अवस्था हुन सक्दछ। कारोवार गर्ने व्यक्ति बासिन्दा रहेको देशमा निजको आय वर्ष अनुसार गणना हुने आयमा बासिन्दाको आधारमा कर (Residence Based Tax) तिर्नुपर्ने हुन्छ भने कारोवार भएको मुलुकमा स्रोतको आधारमा कर (Source Based Tax) तिर्नुपर्ने हुन्छ। करदातालाई एउटै आयमा दोहोरो पर्ने गरी कर लाग्ने अवस्था नआओस भन्नका निम्ति देशका कर कानूनहरूमा एउटा देशमा लागेको कर अर्को देशमा क्रेडिट लिन पाउने वा खर्चको रूपमा कट्टी लिन पाउने गरी कानूनी व्यवस्थाहरू गरेको पाइन्छ। नेपालको सन्दर्भमा आयकर ऐन, २०५८ को दफा ७१ मा त्यसरी दाखिला भएको वैदेशिक कर मिलानको दावी गर्न वा कर मिलानको दावी छोडी खर्चको रूपमा कट्टी लिन पाउने व्यवस्था छ। तर कतिपय देशको कर सम्बन्धी कानूनमा भएका विविध प्रावधानहरू जस्तो स्थायी संस्थापनको परिभाषा, बासिन्दा र गैर बासिन्दा, करको दायरा, कर लगाउने पद्धति आदीले गर्दा करदातालाई दोहोरो करारोपणबाट मुक्त गर्न र लगानीको लागि उपयुक्त कर वातावरण निर्माण गर्न घरेलु कर कानूनहरू (Domestic Tax Laws) मात्र पर्याप्त नहुन सक्तछन्। यसको लागि देशहरूबिच अलग्गै दोहोरो कर मुक्ति सम्झौता (Double Taxation Avoidance Agreement) गर्नु पर्ने हुन्छ। यसलाई एक प्रकारले दुई देशहरूबिच हुने कर बाँडफाँड सम्झौता (Tax Sharing Agreement) पनि भन्न सकिन्छ। हाल संसार भर ३००० भन्दा बढी दोहोरो कर मुक्ति सम्झौताहरू कार्यान्वयनमा रहेका छन्।

दोहोरो कर मुक्ति सम्झौतामा अचल सम्पत्तिबाट प्राप्त आय, व्यवसायिक आय, लाभांश, ब्याज जस्ता आयका विभिन्न स्रोतहरूमा सम्झौता गर्ने मुलुकहरूबिचमा के कसरी कर लगाउने भन्ने प्रावधानहरू समेटिएका हुन्छन्। स्थायी संस्थापन, बासिन्दा, कर, सम्बद्ध व्यक्ति जस्ता करका सम्बन्धमा बारम्बार आइरहने र करारोपण गर्ने सन्दर्भमा प्रभाव पार्ने शब्दहरूलाई परिभाषितसमेत गरिएको हुन्छ। साथै, सूचना आदानप्रदान, करदातालाई समान व्यवहार गरिने विषय, विवाद निरूपण, दोहोरो करबाट मुक्त गर्ने लगायत अन्य प्रशासनिक विषयवस्तुहरू समेत दोहोरो कर मुक्ति सम्झौतामा समेटिएका हुन्छन्। दोहोरो कर मुक्ति सम्झौताहरू गर्दा आर्थिक सहयोग एवं विकास संगठन (Organization for Economic Cooperation and

Development, OECD) ले तर्जुमा गरेको मोडेल र संयुक्त राष्ट्रसंघले तयार पारेको मोडेललाई साभार गर्ने प्रचलन रहेको छ।

## २. जी २०/OECD BEPS परियोजना

बहुराष्ट्रिय कम्पनीहरू (Multinational Enterprises, MNEs) ले गर्न सक्ने ठूला ठूला कर योजनाहरू (Tax Planning) लाई न्युनिकरण गर्ने उद्देश्यले ठूला अर्थतन्त्र भएका राष्ट्रहरूको संगठन जी २० को अनुरोधमा OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) ले सन् २०१४ मा अगाडी ल्याएको परियोजनाको नाम जी २०/OECD BEPS परियोजना हो। करको सम्बन्धमा अन्तर्राष्ट्रिय रूपमा रहेका दुईवटा प्रमुख मान्यताहरू एउटै आयमा एक भन्दा बढी राष्ट्रमा दोहोरो रूपमा करारोपण (Double Taxation) हुनु हुँदैन र कुनै पनि आयमा कुनै पनि देशमा कर नलाग्ने अवस्था (Double Non Taxation) समेत हुनु हुँदैन भन्ने रहेका छन्। BEPS परियोजनाले मूलभूत रूपमा दोस्रो मान्यता कुनै पनि आयमा कुनै पनि देशमा कर नलाग्ने अवस्था (Double Non Taxation) हुन दिनु हुँदैन भन्ने सिद्धान्तमा आधारित रहेर आफ्ना कार्यहरू अगाडि बढाएको छ। यसको साथसाथै अन्तरदेशिय आर्थिक गतिविधिहरूमा हुने करारोपण राष्ट्रको भूगोलमा भएका गतिविधिहरूको अंश अनुसार न्यायोचित रूपमा समेत हुनुपर्ने मान्यताको समेत वकालत गर्दछ। BEPS ले Double Non Taxation को अवस्था सिर्जना हुन नदिन र सहि करारोपणको अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यासलाई विकसित गर्नको लागि १५ वटा कार्यहरू (Actions) अगाडि सारेको छ।

ति १५ वटा कार्यहरूलाई मुख्य रूपमा ३ भागमा विभाजन गरेर हेर्न सकिन्छ (i) Creating New Rules to Eliminating Double Non Taxation (ii) Addressing the Existing Issues Regarding Transfer Pricing, Treaty Shopping and PE Definitions (iii) Enhancing More Transparency. यसको अर्थ BEPS ले नयाँ राष्ट्रिय कानूनहरूको निर्माण गरी कुनै पनि राष्ट्रमा कर नलाग्ने अवस्था सिर्जना हुन नदिने, करका विद्यमान सवालहरू मूल्य हस्तान्तरण, दोहोरो कर मुक्ति सम्झौताहरूको दुरूपयोग र स्थायी संस्थापनको परिभाषा जस्ता विषयहरूलाई सम्बोधन गर्ने र करदाताहरूबाट बढी विवरणहरू प्राप्त गर्ने तथा सूचना आदानप्रदानको माध्यमबाट कर पारदर्शिता बढाउने गरी आफ्ना कार्यहरू व्यवस्थित गरेको छ।

BEPS को Inclusive Framework भित्र समेटिएका १४१ राष्ट्रहरूमा समान रूपमा अनिवार्य लागु हुने गरी ४ वटा न्युनतम मापदण्डहरू (Minimum Standards) तोकिएका छन्। ति हुन् (i) Action 5: Countering Harmful Tax Practices (ii) Action 6: Countring Tax Treaty Abuse (iii) Action 13: Transfer Pricing Documentation and Country by Country Reporting र (iv) Action 14: Improving Dispute Resolution Mechanism.

BEPS का १५ वटा कार्यहरूलाई संक्षिप्त रूपमा तल उल्लेख गरिएको छ।

१. ***Action 1: Address the tax challenges of the digital economy***

कहाँ कर भुक्तानी गर्ने र नाफाको कुन अंशमा कुन राष्ट्रमा कति आयकर तिर्ने भन्ने विषयमा शताब्दी भन्दा अघिदेखि चल्दै आएको बहस आज पनि उत्तिकै सान्दर्भिक रहेको छ। विद्युतीय कारोवारमा भएको व्यापक विस्तारले यो बहसलाई झनै सान्दर्भिक र ज्यादा पेचिलो बनाएको छ। Digital Economy मा आएको द्रुततर विस्तार र विकासलाई मध्यनजर गर्दै ठूला अर्थतन्त्र भएका मुलुकहरूको संगठन G-20 को अनुरोधमा OECD ले अघि बढाएको BEPS Project को पहिलो Action मै यो विषयलाई समेटिएको छ। इन्टरनेटमा आधारित आर्थिक कारोवार र विद्युतीय भुक्तानी प्रकृयाहरूमा आइरहने फरक पन तथा यसको विकास र विस्तारले यो Action को महत्त्व सँधै बढीरहने निश्चित छ। सूचना प्रविधिको क्षेत्रमा आएको व्यापक विकास र विस्तारको कारण बहुराष्ट्रिय कम्पनीहरूले आर्जन गरेको व्यवसायिक आयलाई करको दर न्यून भएका वा कर तिर्नु नपर्ने देशहरू (Tax Haven Countries) मा हस्तान्तरण गर्न सक्ने हुँदा G-20/OECD BEPS Project को Inclusive Framework भित्र आवद्ध १४१ सदस्य राष्ट्रहरूले BEPS को Action-1 लाई उच्च प्राथमिकतामा राखेका छन्।

बहुराष्ट्रिय कम्पनीहरू वास्तविक रूपमा जुन मुलुकमा संचालित छन् सोही मुलुकमा कर भुक्तानी गरुन् भन्ने अभिप्रायले अन्तर्राष्ट्रिय कर सम्बन्धी प्रावधानहरूलाई तदनुरूप सुधार गर्दै लैजानुपर्ने रणनीति Action-1 ले लिएको छ। Action-1 ले Emerging Digital Economy लाई कर प्रणालीले निरन्तर सम्बोधन गर्न र यस्तो प्रकारको कारोवारमा हुन सक्ने कर छलि रोक्न परियोजनाको सुरूवाती दिनहरूवाटै मुख्य तीनवटा सुझावहरू दिदै आएको छ र उक्त सुझावहरू हालका दिनहरू सम्म आइपुग्दा समेत निरन्तर रूपमा त्यत्तिकै सान्दर्भिक रहेका छन्।

सुझावहरू

- वास्तविक आर्थिक उपस्थिति (Significant Economic Presence) का आधारमा स्थायी संस्थापन (Permanent Establishment, PE) कायम गरी कर लगाउने। यस सुझावमा भौतिक उपस्थितिलाई गौण मानिएको छ। वास्तविक रूपमा आर्थिक कारोवार कुन मुलुकको सरहद भित्र भएको छ भन्ने विषयलाई महत्त्वपूर्ण मानिएको हुन्छ। र वास्तविक आर्थिक कारोवार भएको आधारमा करयोग्य आयको अंश विभाजन गर्नुपर्ने हुन्छ। यसरी अंश विभाजन गर्ने विषय त्यति सहज भने हुँदैन
- निश्चित प्रकारका Digital Transactions हरूमा Withholding Tax लगाउने। र
- Digital Transactions मा Equilization Levy को रूपमा अग्रिम कर असुल गर्ने।

पहिलो सुझाव कार्यान्वयनका लागि अन्य राष्ट्रहरूको अनुभवसमेतको अध्ययन र धेरै छलफल तथा विश्लेषण आवश्यक पर्दछ भने पछिल्ला दुईवटा सुझावहरू केही सरल भएकाले आवश्यकता अनुसार लागु गर्दै जानुपर्ने देखिन्छ।

BEPS Action-1 का सम्बन्धमा अन्तर्राष्ट्रिय समुदायले धेरै अध्ययन विश्लेषण गरी सन् २०२१ को अक्टोबर ४ मा यस विषयको नवीन अवधारणाको रूपमा दुई खम्बे योजना (Two-Pillar Plan) समेत अगाडी सारेका छन्।

२. ***Action 2: Neutralize hybrid mismatches***

एकै प्रकारको कारोवार वा वित्तीय उपकरणहरूलाई बहुराष्ट्रिय कम्पनीहरूले दुई वा दुईभन्दा बढी मुलुकहरूमा फरक फरक तरिकाले लेखांकन गर्ने परिपाटी नै Hybrid Mismatches हो। सरल उदाहरणको रूपमा लिँदा एउटै प्रकारको लगानीलाई एउटा मुलुकमा Share Capital को रूपमा लेखांकन गरी लाभांशको रूपमा रकम लैजाने र अर्को मुलुकमा Debt को रूपमा लेखांकन गरी व्याज खर्चको रूपमा रकम लैजाने गरेर फरक फरक देशको कर कानूनका व्यवस्थाहरूको गलत फाइदा उठाउन सक्ने हुँदा यसलाई न्युनिकरण गर्ने विषय Action 2 ले व्याख्या गर्दछ।

३. ***Action 3: Strengthen CFC rules***

BEPS को यो Action ले CFC (Controlled Foreign Companies) सम्बन्धी कानूनहरूलाई सक्षम बनाउन विभिन्न सुझावहरू दिएको छ। जसबाट ठूला बहुराष्ट्रिय कम्पनीहरूले कुनै मुलुकमा गरेको कारोवारबाट भएको आयलाई उक्त कम्पनीको सो मुलुकमा भएको कारोवारलाई नियन्त्रण गरिरहेको र अर्को मुलुकमा रहेको मूल कम्पनीको आयमा हस्तान्तरण गर्न नसकोस्।

४. ***Action 4: Limit deductions for interest and other financial payments***

यो Action ले बहुराष्ट्रिय कम्पनीहरूले व्याज लगायत अन्य वित्तीय लागत खर्चको रूपमा ठूलो रकम बढी कर लाग्ने राष्ट्रबाट कम करको दर भएको राष्ट्रमा हस्तान्तरण गर्नबाट रोक्ने सम्बन्धमा सुझावहरू दिएको छ। यस कार्यमा तिनीहरूले आफ्नै समूहभित्रका लगानीकर्ताको अतिरिक्त तेस्रो पार्टीसमेत परिचालन गर्न सक्दछन्।

५. ***Action 5: Counter harmful tax practices***

यो Action ले राष्ट्रहरूबिच लगानी प्रबर्द्धनलाई बढ्ता प्राथमिकता दिने हेतुले हुने हानिकारक प्रकारका कर छुटका प्रावधानहरूलाई न्यूनिकरण गर्ने सुझावहरू प्रस्तुत गर्दछ। Tax Haven वा भारी कर छुटको स्वरूपमा हुने अस्वस्थ प्रतिस्पर्धाहरू हुन नदिएर दिगो आर्थिक विश्व वातावरण निर्माण हुनुपर्छ भन्ने मान्यता अनुरूप BEPS ले कार्यहरू अघि बढाएको छ।

६. ***Action 6: Prevent tax treaty abuse***

यो Action ले विश्वमा हाल कार्यान्वयनमा रहेका ३००० भन्दा बढी Tax Treaty हरूलाई दुरूपयोग हुन नदिने उपायहरू सुझाएको छ। खासगरी पक्ष राष्ट्र भन्दा बाहिरका व्यक्तिले दुई देशहरूबिच भएको कर सम्झौताका प्रावधानहरूको दुरूपयोग गर्न सक्ने अवस्थालाई यो Action ले न्युनिकरण गर्ने प्रयास गरेको छ।

७. ***Action 7: Prevent avoidance of permanent establishment rules***

यो Action ले दोहोरो कर मुक्ति सम्झौतालगायतका द्धिपक्षीय तथा बहुपक्षीय सन्धि सम्झौताहरूले स्थायी संस्थापनका प्रावधानहरूलाई कमजोर हुनबाट बचाउने कार्य गर्दछ।

३.

८. ***Action 8: Transfer pricing rules for intangibles***

४.

९. ***Action 9: Transfer pricing rules for allocation of contractual risk.***

१०. ***Action 10: Transfer pricing rules for high-risk area, such as management fees and head office expenses***

G-20/OECD BEPS Project का यी ३ वटा Action हरूले Transfer pricing लाई नियन्त्रण गर्न Tax Jurisdictions हरूलाई विभिन्न सुझावहरू दिएका छन्। खासगरी स्वतन्त्र पक्षहरूबिच हुने स्वाभाविक कारोवार अर्थात Arm's Length Principle अनुसार नै बहुराष्ट्रिय कम्पनीहरूका अन्तरदेशीय units हरूबिच आर्थिक गतिविधिहरू हुनुपर्दछ भन्ने विषयमा यी Actions हरूले जोड दिएका छन्।

११. ***Action 11: BEPS data analysis***

यो Action परियोजनाको तथ्यांकहरू विश्लेषणसँग सम्बन्धित छ। तथ्यांकीय विश्लेषणबाट समग्र BEPS परियोजनाको Impact analysis गर्न मद्दत पुग्दछ।

१२. ***Action 12: Mandatory disclosure of aggressive tax planning arrangements***

यो Action ले कर प्रशासनहरूलाई कर चुहावट हुन सक्ने क्षेत्रका कम्पनीहरूबाट समयमै अनिवार्य रूपमा विभिन्न किसिमका विवरणहरू माग गर्न सुझाउँछ। त्यसबाट ठूला बहुराष्ट्रिय कम्पनीहरूले गर्न सक्ने कर योजना तथा कर छलीलाई समयमै निस्तेज पार्न ठूलो सहयोग पुग्दछ।

१३. ***Action 13: Country-by-country reporting***

यो Action ले कर प्रशासनहरूलाई बहुराष्ट्रिय कम्पनीहरूबाट देशअनुसारको प्रतिवेदन माग गर्न सुझाउँछ। कुन कुन मुलुकमा उक्त कम्पनीका गतिविधिहरू संचालित छन् ती सबैको विवरण माग गर्ने र कर प्रशासनहरूले त्यसलाई आदानप्रदान गरेर कम्पनीले कर छलि गर्न सक्ने क्षेत्र पत्ता लगाउन यसले सहयोग गर्दछ।

१४. ***Action 14: Treaty dispute resolution mechanisms***

यो Action ले कर प्रशासन र करदाताहरूबिचका दोहोरो कर मुक्ति सम्झौतामा भएका प्रावधानहरूका विषय वा सम्झौताका पक्ष राष्ट्रहरूबिचका विवादहरू छिटो समाधान गर्ने संयन्त्र निर्माणका विषयमा सुझावहरू दिएको छ।

१५. ***Action 15: Multilateral insturment for treaty modification***

यो Action ले यसमा आवद्ध देशहरूलाई दोहोरो कर मुक्ति सम्झौताले समेट्न नसकेका विषयहरूमा समान अवधारणा बनाएर अगाडि बढ्न सहयोग गर्दछ। यसमा हालसम्म १०० भन्दा बढी देशहरू सहभागी भइसकेका छन्।

### ३. अन्तर्राष्ट्रिय मुद्रा कोष (International Monetary Fund, IMF) ले गरेका कार्यहरु

कर प्रणाली सुधारको क्षेत्रमा IMF ले धेरै कार्यहरू गरेको छ। IMF महासन्धिको धारा ४ मा मुख्य मुख्य आर्थिक क्षेत्रहरूमा सदस्य राष्ट्रहरूको अवस्थाको अध्ययन गर्ने र सुझाव दिने कार्य पर्दछ। कर सम्बन्धी विषयहरूसमेत यसमा समेटिएको हुन्छ। IMF मुख्य कार्यालयबाट प्रत्येक वर्ष यस सम्बन्धी विषयहरू अवलोकन गर्न र सरोकारवाला निकाय तथा पदाधिकारीहरूसँग छलफल गर्न एक मिसनले भ्रमण गर्ने गर्दछ र प्रतिवेदन दिने गर्दछ। उक्त प्रतिवेदनमा उल्लेख भएका विषयहरू कर प्रशासनको लागि धेरै नै उपयोगी हुन्छन्।

४. विश्व बैंक (The World Bank), एशियाली विकास बैंक (Asian Development Bank), दक्षिण एशियाली क्षेत्रीय सहयोग संगठन (SAARC), European Union जस्ता धेरै अन्तराष्ट्रिय संघ संस्थाहरूले समेत सदस्य राष्ट्रहरूको वित्तीय प्रणालीलाई बलियो बनाउन कर प्रशासनको सबलिकरण तथा सुदृढिकरणको लागि विभिन्न कार्यहरू गर्दै आएका छन्। यसको निम्ति आर्थिक, भौतिक तथा प्राविधिक सहायताहरूसमेत उपलब्ध गराउँदै आएका छन्।

### ५. Belt and Road Initiative Tax Administration Cooperation Mechanism (BRITACOM)

१८ अप्रिल २०१९ मा चीनको उजेन शहरमा स्थापना भएको यो संस्था पूर्ण रूपमा अन्तर्राष्ट्रिय करको क्षेत्रमा काम गर्ने उद्देश्य लिएको संस्था हो। यसको प्रदान कार्यालय चीनको राजधानी बेइजिङमा रहेको छ। चीनको महत्त्वकांक्षी अन्तर्राष्ट्रिय आर्थिक विकास परियोजना (BRI) कै एक नवीन अवधारणा अनुसार स्थापना भएको यो एक स्वतन्त्र अन्तराष्ट्रिय संगठन हो। यस संगठनको एक मात्र उद्देश्य सदस्य राष्ट्रहरूबिच कर सम्बन्धी सहयोग आदानप्रदान गर्नु रहेको छ। यसले कर सम्बन्धी क्षमता विकासका कार्यक्रमहरू अधिक मात्रामा संचालन गर्दै आइरहेको छ। नेपाल पनि यो संगठनको संस्थापक सदस्य राष्ट्र हो।

## नेपालको सन्दर्भमा अन्तराष्ट्रिय कर

नेपालजस्ता विकासशिल देशहरूको आर्थिक सामाजिक उन्नयनका लागि प्रत्यक्ष वैदेशिक लगानीको ठूलो महत्त्व रहन्छ। त्यसको लागि ति राष्ट्रहरूले स्वभाविक रूपमा वैदेशिक लगानी, ठूलो रूपमा वित्त परिचालन, रोजगारी सिर्जना, राजस्व अभिबृद्धि तथा समग्र रूपमा देशको आर्थिक विकासका लागि बहुराष्ट्रिय कम्पनीहरू (Multinational Enterprises, MNEs) लाई स्वागत गरिरहेका हुन्छन्। बहुराष्ट्रिय कम्पनीहरूले गर्न सक्ने ठूला कर छलिहरूको कारणबाट विकसित तथा विकासशिल दुवै किसिमका राष्ट्रहरूको लागि अन्तर्राष्ट्रिय कर सम्बन्धी विषय चुनौतिपूर्ण हुँदै गइरहेको छ। अझ विकासशिल राष्ट्रहरूको सन्दर्भमा यो झनै चुनौतिपूर्ण रहेको छ। बहुराष्ट्रिय कम्पनीहरूले विशेषगरी विकासशिल राष्ट्रहरूको कमजोर कर संरचनाको फाइदा उठाउँदै कर दायित्त्वलाई घटाइरहेका हुन्छन्। Digital Economy को व्यापक विस्तारले पनि यसमा चुनौती थपेको छ।

नेपालको सन्दर्भमा थप कुरा गर्दा आयकर ऐन, २०५८ को परिच्छेद १३ मा अन्तर्राष्ट्रिय कर सम्बन्धमा कानूनी व्यवस्था उल्लेख गरिएको छ। ऐनको दफा ६७ देखि दफा ७१ सम्मको व्यवस्थाले कस्तो कस्तो

रकमलाई नेपालको स्रोत मानिने, विदेशी स्थायी संस्थापनलाई कर लगाउने सम्बन्धी कानूनी व्यवस्था, नियन्त्रित विदेशी निकायहरूबाट कर असुल गर्ने व्यवस्था, जल यात्रा, हवाई यातायात तथा दूर सञ्चार सेवा उपलब्ध गराउने गैर बासिन्दालाई लाग्ने कर सम्बन्धी व्यवस्था र वैदेशिक कर मिलानको कानूनी व्यवस्थाद्वारा दोहोरो कर बाट मुक्त गर्ने विषयहरू व्यवस्थित गरिएका छन्।

आयकर ऐन, २०५८ को दफा ७३ ले दोहोरो कर हटाउने र कर छली लगायत सबै प्रकारका आर्थिक अनियमितताहरूलाई नियन्त्रण गर्ने तथा कर सम्बन्धमा आपसी सहयोग आदानप्रदान गर्ने उद्देश्यले अन्तर्राष्ट्रिय सन्धिसम्झौताहरू गर्न नेपाल सरकारलाई अधिकार प्रदान गरेको छ। ऐनको दफा ३३ मा मूल्य हस्तान्तरण (Transfer Pricing) लाई न्यूनिकरण गर्ने उद्देश्यले कानूनी व्यवस्था गरिएको छ। तर, उक्त कानूनी व्यवस्थालाई आधार लिएर मूल्य हस्तान्तरण निर्देशिका (Transfer Pricing Guidelines) तर्जुमा गरी लागु गर्न धेरै ढिला भइसकेको छ।

मूल्य अभिबृद्धि कर ऐन, २०५२ को दफा ८ को उपदफा २ ले नेपाल बाहिरबाट सेवा प्राप्त गर्दा कर निर्धारण र असुलउपर गर्ने विषयमा कानूनी व्यवस्था गरेको छ।

आयकर निर्देशिका, २०६६ र मूल्य अभिबृद्धि कर निर्देशिका, २०६९ ले समेत ऐनका उपरोक्त व्यवस्थाहरूलाई थप व्याख्या गरी कार्यान्वयन तहमा सरलता ल्याउने उद्देश्यले उदाहरण सहित प्रष्ट पार्ने प्रयास गरिएको छ।

त्यस्तै, विभिन्न प्रकृतिका विदेशी कम्पनीहरूले नेपालमा गरेका आर्थिक गतिविधिहरूलाई करको दायरामा ल्याउन स्थायी संस्थापन निर्धारण गर्ने विधिहरूसमेत समेटेर स्थायी संस्थापन सम्बन्धी निर्देशिका, २०७७ समेत तयार भई आन्तरिक राजस्व विभागबाट जारी भइसकेको अवस्था छ।

आयकर ऐन, २०५८ को दफा ७३ ले प्रदान गरेको अधिकार प्रयोग गरी नेपालले हालसम्म भारत, नर्वे, थाइल्याण्ड, श्रीलंका, मौरिसस, अष्ट्रिया, पाकिस्तान, चिन, कोरिया, कतार र बंगलादेश गरी ११ मुलुकहरूबिच दोहोरो कर मुक्ति सम्झौताहरू गरेको छ। त्यस्तै सार्क राष्ट्रहरूबिच सम्पन्न भएको बहुपक्षीय सम्झौतामा समेत नेपाल आवद्ध रहेको छ।

नेपालले लामो समयदेखि OECD, IMF, विश्व बैंक, जापान सरकार र पछिल्लो समयमा आएर BRITACOM समेतले सञ्चालन गरेका अन्तर्राष्ट्रिय कर सम्बन्धी तालिम तथा सेमिनारहरूमा सहभागिता जनाइरहेको छ।

अब, अन्तर्राष्ट्रिय करको सवालमा के नेपालले हालसम्म गरेको प्रयास पर्याप्त छ? यो प्रश्नमा छलफल गर्नु ज्यादै जरुरी भएको छ। ई-कमर्शलगायतका विद्युतीय अर्थतन्त्रलाई पूर्ण रूपमा करको दायरामा ल्याउन नसक्नु, हालसम्म भएका दोहोरो कर मुक्ति सम्झौताबाट गुमेको राजस्वको तुलनामा FDI को आप्रवाह, रोजगारी सिर्जना लगायतका आर्थिक परिसूचकहरूमा सकारात्मक प्रभाव पर्न नसक्नु जस्ता यावत प्रश्नहरूबाट भन्न सकिन्छ कि हाम्रो प्रयास पर्याप्त छैन। माथि उल्लेख गरिएका विषयहरूमा नेपालको अध्ययन, छलफल र विश्लेषणलाई अहिलेको भन्दा निकै उच्च तहमा नपुऱ्याइ कर सम्बन्धमा कुनै सन्धिसम्झौता गरियो, कुनै वार्ता प्रकृया अगाडि

बढाइयो वा कर सम्बन्धी कुनै अन्तर्राष्ट्रिय उपकरणहरू (Multilateral Instruments) मा आवद्धता जनाइयो भने त्यो हाम्रो लागि निकै महंगो सावित हुन सक्तछ। त्यसैले सुधार अनिवार्य छ सुधार छिटो गर्नु जरुरी पनि छ।

यसको लागि न्युनतम शर्तको रूपमा आन्तरिक राजस्व विभागमा अन्तर्राष्ट्रिय करको निम्ति हाल विद्यमान संगठन संरचनालाई जनशक्ति र भौतिक रूपमा दरिलो बनाउनु आवश्यक रहेको छ। अन्तर्राष्ट्रिय करका विषयमा निरन्तर अध्ययन र छलफल, विश्लेषण गर्ने तथा त्यसबाट आउने निष्कर्षलाई नीतिमा रूपान्तरण गर्न सुझाव दिने उद्देश्यले आन्तरिक राजस्व विभागमा एक जुझारु समूह निर्माण हुनु पर्दछ भन्ने विषयमा धेरै अगाडिबाट चलिरहेको बहसले अहिले सार्थकता पाउन खोजेको छ। तीन जना निर्देशक/प्रमुख कर अधिकृत तहका पदाधिकारीहरू मेन्टरको रूपमा रहने गरी २१ जना शाखा अधिकृत/कर अधिकृतहरू समावेश एक समूह गठन भइसकेको छ। उक्त समूहले हाल कोर्स डिजाइन गर्नेलगायतका भावी कार्यक्रमहरू तय गर्ने कार्यहरू गरिरहेको छ। यो कार्यलाई सफल बनाई अन्तर्राष्ट्रिय करका समसामयिक विषयहरूमा गहन अध्ययन र विश्लेषण गरी अगाडी बढ्न सकियो भने मात्र अन्तर्राष्ट्रिय करको क्षेत्रमा केही गर्न सकिने अवस्था छ। यस विषयमा विश्वका अधिकांश मुलुकहरूभन्दा हामी धेरै पछाडि छौं र हामीले यस विषयमा धेरै छिटो अगाडि बढ्नु पर्ने आवश्यकता रहेको छ।

### सन्दर्भ सामाग्री


- https://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation-1/eu-tax-policy-strategy_en
- https://www.oecd.org/tax/beps/about/
- DTAA Book: Inland Revenue Development
- Gupta-Mullins-International-Taxation
- OECD Tax Challenges Arising from Digitalisation_compressed
- PE Directions 2077: Inland Revenue Department
- e-commerce study report 2017: Inland Revenue Department
- Income Tax Act, 2058
- Value Added Tax Act, 2052
- Income Tax Directions, 2066, Inland Revenue Department
- Value Added Tax Directions, 2069, Inland Revenue Department
- PE Guidelines, 2077, Inland Revenue Department

# सरकारी खरिद सेवा कार्यालयको अवधारणा तथा औचित्य

प्रकाश पुडासैनी*

## पृष्ठभूमि

सरकारको खर्च विशेष रूपमा पुजिँगत खर्च आम जनसरोकारको विषय रहि आएको छ। सरकारले सार्वजनिक निर्माण, मालसामान, परामर्श सेवा तथा अन्य सेवाजस्ता सरकारी खरिदमा वार्षिक रूपमा ठूलो रकम खर्च गर्ने गरेको छ। आर्थिक वर्ष २०७८।७९ को स्वीकृत १६ खर्व ३२ अर्ब बजेटमा करिब ४ खर्व ४६अर्ब अर्थात् कूल बजेटको २७ प्रतिशत रकम सरकारी खरिदका लागि विनियोजित भएको देखिन्छ। समयमै सरकारी कोषको रकम खर्च हुन नसक्दा वित्तीय बजारमा यसले ठूलो असर पर्न जान्छ। नेपाल सरकारका करिब चार हजारभन्दा बढी भुक्तानी कार्यालयहरूले समान प्रकृतिको खरिदहरू जस्तै सवारी साधन, मेशिनरी औजार, औषधी, स्टेशनरी तथा मसलन्द जस्ता सामान छुट्टाछुट्टै खरिद गर्नुपर्दा सो कार्य प्रभावकारी, गुणस्तरीय तथा मितव्ययी हुन सकिरहेको छैन। अधिकांश पूँजिगत खर्च विभिन्न खरिद विधि अवलम्बन गरि सम्पन्न हुन्छ। बोलपत्र विधिबाट खरिद प्रक्रिया सम्पन्न गरी सम्झौता गर्न कम्तिमा ७५ दिनसम्म लाग्ने देखिएकोले समान प्रकृतिको खरिद एउटै कार्यालयले गर्न सक्ने कार्य अधिकांश कार्यालयले लामो समय लिएर दोहोराई रहेको छन्।

सार्वजनिक खरिदमा मितव्ययिता, कार्यदक्षता, प्रभावकारिता, पारदर्शिता र प्रतिस्पर्धाको अवधारणा अनुरूप समय तथा लागतको बचत र गुणस्तरको सुनिश्चितता गरी सार्वजनिक खर्चको मूल्य सार्थकता (Value for Money) अभिबृद्धि गर्ने उद्देश्य रहेको हुन्छ। यो उद्देश्य हासिल गर्न खरिद कार्यमा संग्लन जनशक्ति सीपयुक्त हुनु अनिवार्य रहेको हुन्छ। सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को दफा ७ ले समेत यो पक्षलाई आत्मसात् गर्दै सार्वजनिक खरिद कार्य गर्दा सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले निर्धारण गरेको योग्यता भएको र खरिद कार्य सम्बन्धी ज्ञान भएको वा तालिम प्राप्त गरेको कर्मचारीबाट गराउनुपर्ने स्पष्ट व्यवस्था गरे बमोजम

---

* उपमहालेखा नियन्त्रक, महालेखा नियन्त्रक कार्यालय

सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयबाट खरिद कार्य गर्ने कर्मचारीको योग्यता मापदण्ड, २०७८ स्वीकृत गरेको छ। संस्थागत एवं व्यक्तिगत विज्ञताको अभावमा कतिपय सरकारी खरिद कार्यहरू विवादमा पर्ने घटनाहरू देखिंदै आएको छ। यसले गर्दा कर्मचारीहरूमा खरिद कार्यलाई जोखिमको रूपमा हेर्ने प्रवृत्ति समेत बढ्दै गएको छ। जसले सार्वजनिक बजेट खर्चको प्रगतिमा समेत प्रभाव पारेको छ।

## अवधारणा

सरकारी खरिद व्यवस्थापनलाई प्रभावकारी, मितव्ययी एवं गुणस्तरीय बनाउन विभिन्न प्राविधिक विज्ञ सहितको विशिष्टकृत निकाय सरकारी खरिद सेवा कार्यालय हो। यस प्रकृतिको संगठनले सामान्यतया मालसमान खरिद, परामर्श सेवा र अन्य सेवा खरिद तथा निर्माण क्षेत्रमा नियमित प्रकृतिको मर्मत संभारका लागि आवश्यक पर्ने माग संकलन गर्ने, विश्लेषण गर्ने, सूचना आह्वान गर्ने र त्यस्तो सेवा प्रवाह गर्ने बोलपत्रदातासँग संरचनात्मक सम्झौता (Framework Agreement) गर्ने कार्य गर्दछ। यस्तो संरचनात्मक सम्झौताको अधीनमा रही उपर्युक्त सेवाहरू खरिद गर्ने सरकारी निकायले आपूर्तिकर्ता वा सेवाप्रदायकबाट सिलबन्दी वा बोलपत्रमा नगई सोझै मालसमान वा सेवा खरिद गर्दछन्। यसले खरिदको विज्ञता नभएका सरकारी कार्यालयलाई पनि सहज ढंगले समयमै खरिद कार्य गर्न सहयोग पुग्ने देखिन्छ । यसबाट निश्चित उद्देश्यसहित स्थापना र संचालन भएको सरकारी कार्यालयहरू आफ्नो सेवा प्रवाहमा बढी केन्द्रित रहन सक्दछन् ।संरचनात्मक सम्झौता विधि बमोजिम आपूर्तिकर्ता वा सेवा प्रदायक एक वा एकभन्दा बढी पनि हुन सक्दछन् । सेवा लिने कार्यालयले संरचानात्मक सम्झौताको दरमा नबढ्ने गरी मालसमान वा सेवाको दरका लागि यस्तो सम्झौता गरेका वा नयाँ आपूर्तिकर्ता वा सेवाप्रदायकसँग प्रतिस्पर्धा गराउन सक्ने विधि पनि छन् । त्यस्तै सम्झौतामा भूगोल वा जिल्ला अनुसार फरक-फरक दर कायम गर्न पनि सकिन्छ।आपूर्तिकर्ता वा सेवाप्रदायक एवं मालसमान तथा सेवाको दर सम्बन्धी जानकारी, खरिद आदेश तथा भुक्तानी आदीजस्ता कार्यलाई सूचना प्रविधिको माध्यमबाट सरल र सुलभ बनाउने प्रचलन पनि रहेको पाइन्छ । विभिन्न देशमा यस्ता कार्यालयले खरिद कार्यको साथसाथै मालसामान निर्सग (Disposal) को कार्यसमेत गर्ने गरेको देखिन्छ।

नेपालमा विशिष्टिकृत निकायहरूले केन्द्रिकृत सेवा संचालन गरेको अभ्यास देखिन्छ। केन्द्रिय सेवा विभाग, अतिथि सत्कार विभाग जस्ता निकायले अति विशिष्ट एवं विशिष्ट पदाधिकारीलाई सवारी साधन उपलब्ध गराउने, सरकारी आवासहरूको वितरण, फर्निसिङ लगायत विभिन्न सुविधा भुक्तानी (Utility Payment) गर्ने गरेका थिए। शहरी विकास मन्त्रालय अन्तर्गत रहेको संघीय सचिवालय निर्माण तथा व्यवस्थापन कार्यालयले अति विशिष्ट पदाधिकारीहरूको आवास व्यवस्थापन तथा मुख्य मुख्य सामानको आपूर्ति, आवासको फर्निसिङ, मर्मत तथा संघीय सचिवालयको मर्मतसम्बन्धी कार्य गर्ने गरेको छ।

सार्वजनिक खरिद सेवासम्बन्धी केन्द्रिकृत अन्तर्राष्ट्रिय असल अभ्यास रहेको छ। सामान्य सेवा प्रशासन (General Service Administration, GSA) अमेरिकामा संघीय सरकारको मुख्य खरिद कार्य गर्ने निकाय हो। भारतमा केन्द्रीय खरिद कार्यालयको रूपमा रहेको आपूर्ति तथा निसर्ग महानिर्देशनालयले इकाई दर सम्झौता (Rate Contract, RC) गर्न सक्ने व्यवस्था छ। दक्षिण कोरियामा अर्थ तथा रणनीति मन्त्रालय अन्तर्गत

सार्वजनिक खरिद सेवा (Public Procurement Service,PPS) ले केन्द्रीय खरिद निकायको रूपमा निश्चित सिमाभन्दा माथिको वस्तु, सेवा तथा निर्माण कार्यको खरिद कार्य गर्ने गरेको देखिन्छ।

समान प्रकृतिका मालसामान,परामर्श सेवा तथा अन्य सेवा खरिदमा खरिद सेवा कार्यालयको महत्त्वपूर्ण भुमिका रहन्छ। अन्तराष्ट्रिय अभ्यासले समेत यस्तो केन्द्रीय खरिद कार्यबाट विशेषज्ञता, बजारको जानकारी, खर्च बचत, खरिदको भुक्तानी तथा खरिद कार्यमा सरलता आदी लाभ लिन सक्ने देखिन्छ।

## सार्वजनिक खरिद सेवा कार्यालयको कानूनी आधार

सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ को नियम १४५ खण्ड (क) मा सरकारी खरिद सेवा कार्यालय स्थापना गर्न सक्ने व्यवस्था छ। सो नियममा सार्वजनिक निकायलाई आपूर्तिकर्ता छनौट तथा मालसामान खरिदमा सहयोग गर्न नेपाल सरकारले केन्द्रियस्तरमा एक सरकारी खरिद सेवा कार्यालय स्थापना गर्न सक्नेछ भन्ने उल्लेख छ। सोही नियमको उपनियम (२) मा नेपाल सरकारले राजपत्रमा सूचना प्रकाशन गरी तोकेको मालसामान सार्वजनिक निकायले उक्त सेवा कार्यालयसँग समझदारी गरी सो कार्यालयले छनौट गरेको आपूर्तिकर्ताबाट खरिद गर्न सकिने व्यवस्था उल्लेख गरिएको छ।

सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ को नियम १४५ खण्ड (क) मा सरकारी खरिद सेवा कार्यालयको काम देहाय बमोजिम तोकिएको छ।

- सार्वजनिक निकायहरूबाट माससामानको प्रकार, गुणस्तर, परिमाण सम्बन्धी विवरण, मालसामान आवश्यक पर्ने समय तथा बजेट व्यवस्था सम्बन्धी विवरण सहितको खरिद माग सङ्कलन र समझदारी गर्ने।
- खरिद मागको विश्लेषण गरी मालसामानको खरिदको विवरण लागत अनुमान तथा बोलपत्र सम्बन्धी कागजात तयार गर्ने।
- बोलपत्र आव्हान गरी आपूर्तिकर्ता छनौट गर्ने ।
- आपूर्तिकर्तासँग भएको खरिद शर्त बमोजिम खरिद गर्न सम्बन्धित सार्वजनिक निकायलाई सूचना दिने।

## सार्वजनिक खरिदमा देखिएको मुख्य समस्याहरू

सार्वजनिक खरिदमा कानूनी, संस्थागत तथा व्यवहारगत समस्याहरू रहेको छन। अधिकांश सार्वजनिक निकायहरूमा खरिदसम्बन्धी ज्ञान भएको कर्मचारीको अभाव रहेको, खरिद ईकाइ कानूनी प्रक्रिया पूरा गर्न मात्र गठन भएको छ। कार्यालयहरूले खरिद गर्ने मात्रा पनि समानत देखिदैन। निर्माण कार्यबाहेकका अन्य खरिदहरू मालसामान, परामर्श सेवा, अन्य सेवामा अधिकांश कार्यालयहरू संलग्न हुनु परेको अवस्था देखिन्छ। सार्वजनिक खरिदका लागि छुट्टै कानूनी र विभिन्न संरचनात्मक व्यवस्था हुँदाहुँदै पनि सार्वजनिक खरिद सेवाका लागि विशिष्टिकृत निकायको अभावमा समय, लागत र गुणस्तरका दृष्टिले प्रभावकारी देखिएको छैन। मालसमान, परामर्श सेवा तथा अन्य सेवालगायतका सार्वजनिक खरिदमा मूख्यरूपमा देहायका समस्याहरू रहेका छन्।

- सार्वजनिक निकायहरूले छुट्टाछुट्टै गर्ने खरिदमा मालसामानको परिमाण थोरै हुने हुनाले लागत प्रभावकारिता नभएको र गुणस्तर कायम गर्न चुनौती रहेको।
- औषधि लगायत अत्यावश्यक सामग्रीको समयमै खरिद कार्य हुन नसकी सेवा प्रभावित हुने गरेको।
- एउटै प्रकृति र गुणस्तरको मालसामानको दर कार्यालय पिच्छे फरक फरक हुने गरेको।
- आधिकारिक बिक्रेताले प्रकाशित गरेको मूल्यमा पनि बोलपत्रबाट खरिद गर्दा सूचना लगायत प्रक्रियामा लाग्ने खर्च प्राप्त हुने डिस्काउन्टभन्दा बढी हुने गरेको।
- टुक्राटुक्रा गरी खरिद गर्ने प्रवृतिले आर्थिक अनुशासन कायम गर्न नसकिएको।
- धेरजसो सार्वजनिक निकायमा खरिद सम्बन्धी दक्ष जनशक्तिको अभावमा खरिद कार्य विवादित बन्ने गरेको।
- खरिद प्रक्रियामा धेरै समय लाग्ने गरेको।
- संरचनात्मक वा इकाई दर (Framework or Unit Rate) सम्झौताका लागि आवश्यक निर्देशिका, कार्यविधि र प्राविधिक मार्गदर्शन जारी नभएको।
- खरिदलाई कार्यबोझ तथा जोखिमको रूपमा लिने प्रवृति बढ्दै गएकोले विनियोजित बजेट र खर्चको समग्र प्रगति न्यून हुने गरेको।
- नेपाल सरकारका करिब चार हजार निकाय सबैले प्रत्येक वर्ष एकै प्रकृतिका मालसामान खरिदमा संग्लन हुनुपर्दा धेरै जनशक्ति र समयको लगानीको दाँजोमा खरिद कार्यमा मूल्यको सार्थकता (Value for Money) स्थापित हुन नसकेको।

## नेपाल सरकारको सार्वजनिक खरिद अन्तर्गत मालसामन तथा परामर्श सेवामा बजेटको स्थिति

नेपाल सरकारको आर्थिक वर्ष २०७८/७९ मा कुल बजेट १६ खर्व ३२ अर्वमा मालसामान तथा परामर्श सेवा खरिदमा १ खर्व ४ अर्व ६९ करोड अर्थात कुल बजेटको ६.५ प्रतिशत विनियोजन भएको छ। मेशिनरी खरिदमा १४ अर्ब ४२ करोड, मसलन्द तथा कार्यालय सामग्रीमा २ अर्ब ९३ करोड, सवारी साधन खरिदमा १ अर्ब ८६ करोड, फर्निचरमा १ अर्ब ८९ करोड, औषधीमा ४४ अर्ब ३० करोड बजेट विनियोजन भएको देखिन्छ। यी उल्लेखित मालसामान तथा परामर्श सेवा खरिद गर्न सार्वजनिक खरिद ऐन तथा नियमावली अनुसार अधिकांश भुक्तानी कार्यालयहरू संग्लन हुने गरेका छन्। एउटै प्रकृतिको मालसामान खरिदमा सबै कार्यालयले स्पेशिफिकेशन तयार गर्ने, लागत अनुमान तयार गर्ने, खरिदको सूचना प्रकाशन गर्ने, खरिद मूल्यांकन गर्ने, सम्झौता गर्ने कार्य गर्दछन्। यसबाट मालसामानको गुणस्तर समान नहुने, सूचना प्रकाशन लगायत खरिद प्रक्रियामा लाग्ने अन्य खर्चमा दोहोरोपना आईरहेको तथा ठूलो मात्रामा खरिद गर्दा प्राप्त हुन सक्ने मूल्य बचतबाट बञ्चित भईरहेको देखिन्छ।

आ.व. २०७८।७९ मा मालसामान तथा परामर्शमा विनियोजित बजेटको विवरण

| शिर्षक नम्बर | शिर्षक | बिनियोजित बजेट रकम |
|---|---|---|
| २११२२ | खाद्यान्न | १३,५६३,७००,००० |

| शिर्षक नम्बर | शिर्षक | बिनियोजित बजेट रकम |
|---|---|---|
| २२३११ | मसलन्द तथा कार्यालय सामाग्री | २,९३७,७६८,३७८ |
| २२३१२ | पशुपंक्षीहरूको आहार | १७२,०००,००० |
| २२३१९ | अन्य कार्यालय संचालन खर्च | १४४,२००,००० |
| २२४११ | सेवा र परामर्श खर्च | ३,८१३,३०९,८४० |
| २२४१२ | सूचना प्रणाली तथा सफ्टवेयर संचालन खर्च | २४१,५१३,००० |
| २२५२१ | उत्पादन सामग्री सेवा खर्च / | १,१६७,७२६,००० |
| २७२१३ | औषधी खरिद खर्च | ४४,३०१,३८०,००० |
| २८१४३ | सवारी साधन तथा मेशिनर औजार भाडा | १५०,५२८,८८० |
| ३११२१ | सवारी साधन | १,८६८,४८६,००० |
| ३११२२ | मेशिनरी तथा औजार | १४,४२६,६१३,००० |
| ३११२३ | फर्निचर तथा फिक्चर्स | १,८९१,२७४,००० |
| ३११३१ | पशुधन तथा बागवानी विकास खर्च | १६,४६४,००० |
| ३११३२ | अनुसन्धान तथा विकास सम्बन्धी खर्च | ६२५,६००,००० |
| ३११३४ | कम्प्युटर सफ्टवेयर निर्माण तथा खरीद खर्च | १,२९५,७९१,१६० |
| ३११३५ | पूँजीगत परामर्श | १८,०३७,५३२,५०० |
| ३१४४१ | करार लीज तथा लाइसेन्स खरिद प्राप्ति खर्च | ४३,३००,००० |
|  | जम्मा बजेट | १०४,६९७,१८६,७५८ |

स्रोत: महालेखा नियन्त्रक कार्यालय

## सरकारी खरिद सेवा कार्यालयको स्थापनाको औचित्य

सरकारी खरिद कार्यलाई मितव्ययि, प्रभावकारी बनाउन सरकारले निरन्तर प्रयास गरेको देखिन्छ। सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ मै यस्तो कार्यालय खोल्ने व्यवस्था गरेको छ। सरकारी खरिद सेवा कार्यालय स्थापना गर्न विभिन्न अध्ययन समितिसमेत गठन भै प्रतिवेदनसमेत पेश गरीसकेको छ। विशिष्टीकृत खरिद बाहेक समान प्रकृतिको खरिदहरू जस्तै सवारी साधन, मेशिनरी औजार, औषधी, स्टेशनरी तथा मसलन्द जस्ता खरिदमा सरकारी खरिद सेवा कार्यालयको स्थापना गर्नु महत्त्वपूर्ण सुधार हुनेछ। यस कार्यालयले समान प्रकृतिको मालसामान तथा अन्य सेवा खरिदमा आपूर्तिकर्ता वा बिक्रेता छनौट गर्न सन्दर्भ मूल्य (Reference Price) तय गरेर सरकारको खर्चमा लागत प्रभावकारिता कायम गर्न सक्ने देखिन्छ। कार्यालयहरूले खरिद गर्ने

मालसामान तथा सेवाको समान गुणस्तर र मूल्यको सुनिश्चिततासमेत कायम गर्न सकिन्छ। समयमा कार्यलयले आवश्यक मालसामान तथा सेवा खरिद गर्न सक्ने भएकोले कार्यालयको उद्देश्य प्राप्तिमा समेत उल्लेख्य सहयोग पुग्न गई सेवा प्रवाहमा प्रभावकारिता हासिल हुन्छ। विकसित तथा केही विकासशिल मुलुकहरूका खरिद सम्बन्धी असल अभ्यासले यस्तो खरिद सेवा कार्यालयको स्थापना तथा संरचनात्मक सम्झौताको कार्यान्वयनबाट २० देखि ३० प्रतिशतसम्म सार्वजनिक खरिद रकममा बचत भएको देखाएकोले नेपालमा पनि यस्तो कार्यालय स्थापनाले सोही अनुरूप खर्च बचत हुन जाने देखिन्छ। नेपाल सरकारको करिब चार हजारभन्दा बढी भुक्तानी कार्यालयहरूमा अधिकांशमा खरिद कार्यको लागि दक्ष जनशक्ति अभाव रहेको सन्दर्भमा यस्ता कार्यालय स्थापना भएमा नियमित प्रकृतिका सामान्य खरिद तुरुन्त सम्पन्न गर्न सक्दछ। समग्रमा खरिद कार्यको लागि विशिष्टिकृत कार्यालयको रूपमा रहने भएकोले यसको स्थापनाले सार्वजनिक खरिदको उद्देश्य हासिल गरी सुशासन कायम गर्न मद्दत पुग्ने देखिन्छ। यस कार्यालय स्थापनाको औचित्य देहाय बमोजिम रहन्छ।

- सरकारी खरिद कार्यलाई सहज र सरल बनाउने।
- सरकारी खरिदमा लागत प्रभावकारिता हासिल गर्न।
- गुणस्तरिय मालसामान खरिदको सुनिश्चितता कायम गर्न।
- समयमा खरिद कार्य गर्न।
- सार्वजनिका खरिदमा पारदर्शिता र सरकारी खर्चमा मूल्य सार्थकता (Value for Money) हासिल गर्न।
- सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ को नियम १४५ (क) कार्यान्वयनमा ल्याउन।

## निष्कर्ष

सार्वजनिक खरिदमा विशिष्टिकृत निकायको रूपमा सार्वजनिक खरिद सेवा कार्यालय स्थापनाबाट सार्वजनिक खरिदमा ठूलो रकम बचत गर्न सकिने तथा गुणस्तरयुक्त मालसामान तथा अन्य सेवा समयमा प्राप्त गर्न सक्ने सुनिश्चिततासमेत हुन्छ। सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ को नियम १४५ (क) ले सरकारी खरिदका लागि विशिष्टकृत निकायको रूपमा सरकारी खरिद सेवा कार्यालयको व्यवस्था गरेकोले उक्त कार्यालय यथाशक्य छिटो स्थापना गर्दा सार्वजनिक खरिदमा गुणस्तरियता, लागत प्रभावकारिता, एकरूपता कायम भई सार्वजनिक खर्चमा मूल्य सार्थकता हासिल हुन जाने देखिन्छ।

## सन्दर्भ सामाग्री


- सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ तथा नियमावली, २०६४
- महालेखापरिक्षकको ५८ औ वार्षिक प्रतिवेदन, २०७८
- आर्थिक वर्ष २०७८/०७९ को आय व्ययको विवरण
- सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयको वार्षिक प्रतिवेदन,२०७८

# गरिबीः अवस्था, व्यवस्था र निराकरणका उपायहरू

युवराज आचार्य*

**विषय प्रवेश**

गरिबी एक बहुआयामिक र बहुक्षेत्रसँग जोडिएको अवधारणा हो । साढे ६ दशक भन्दा बढिको योजनावद्ध विकासको प्रयास एवं नवौ योजनादेखि गरिबी निवारणलाई एक मात्र मूल उदेश्यको रूपमा राखी गरिएका विभिन्न प्रयासहरूका बावजुद पनि गरिबी न्युनिकरण अपेक्षित रूपमा हासिल हुन सकेको छैन । विगत २४ वर्षको अवधिमा निरपेक्ष गरिबीको रेखामुनि रहेको जनसंख्या उल्लेख्य घटेको देखिएता पनि शहरी तथा ग्रामिण क्षेत्र, विभिन्न भौगालिक क्षेत्र र सामाजिक समूहहरूको खाडल अझै पनि उच्च रहेको छ । साथै गरिबीको रेखा भर्खरै पार गरेकाहरूको संख्या पनि उल्लेख्य हुँदा कुनै नकारात्मक परिस्थितमा पनि यो पुनः गरिबीको रेखामुनी झर्न सक्ने स्थिति रहेको छ।

हाल ५० भन्दा बढि गरिब लक्षित कार्यक्रम सञ्चालन भईरहेका भएता पनि वास्तविक लक्षित वर्गमा सुनिश्चित गर्न गरिबीको उपयुक्त मापदण्ड तय गर्न सकिएको छैन । यसका साथै तीनै तहका सरकारद्वारा सञ्चालित कार्यक्रमहरूको प्रभावकारीताको कमि, कार्यक्रमहरू र निकायहरूबीच समन्वयको अभाव रहनु, क्षमता विकासका कार्यक्रमहरू पर्याप्त नहुनु एवं नीति, योजना, वजेट र कार्यक्रमबीच सामाजस्यता नहुनु जस्ता समस्याहरू विद्यमान छन् । संख्यात्मक रूपले गरिबीको तथ्यांकमा सुधार आएको देखिएता पनि आर्थिक, सामाजिक, भौगोलिक, लैङ्गिक र जातीय असमानता उच्च रहेकाले गरिबी निवारणको कार्य थप जटिल बनेको छ ।

## गरिबी (Poverty) के हो ?

गाँस, बाँस, कपास, शिक्षा, आधारभूत स्वास्थ्य, खानेपानीजस्ता आधारभूत सुविधाबाट वञ्चित रही न्यूनतम मानवोचित जीवन यापन गर्न नसक्ने अवस्था नै गरिबी हो।

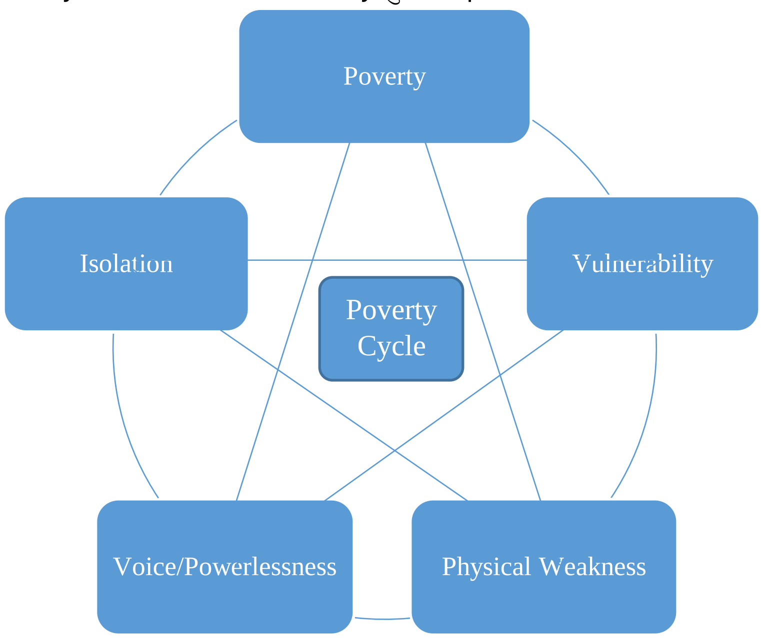
* वरिष्ठ प्रशिक्षक (लेखा), सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन तालिम केन्द्र

अभाव, भोक, रोग, बेरोजगारी, पीडाग्रस्तता तथा सामाजिक न्याय, अधिकार र अधिकार बिहिनताले मानवीय अपेक्षा र संभावनाबाट कुण्ठित रहेको अवस्था नै वास्तवमा गरिबी हो ।

- A poor is poor because he is poor.
- A country is poor because of Poor polices.
- Combination of deprivation, powerlessness, Isolation & Vulnerability.
- Capacity नहुनु नै गरिबी हो । - अमर्त्यसेन
- Poverty is about not having enough money to meet basic needs including food, clothing and shelter. However, poverty is more, much more than just not having enough money.
- The World Bank Organization describes poverty in this way: “Poverty is hunger. Poverty is lack of shelter.
- Poverty is a state or condition in which a person or community lacks the financial resources and essentials for a minimum standard of living.
- Poverty means that the income level from employment is so low that basic human needs can't be met. Poverty-stricken people and families might go without proper housing, clean water, healthy food, and medical attention. Each nation may have its own threshold that determines how many of its people are living in poverty.

## Poverty cycle

Robert Chamber ले Poverty cycle लाई यसरी देखाउन खोजेका छन् । वास्तवमा Poverty जुनसुकै कारणले पनि जन्मन सक्छ ।यो Cycle हेर्ने हो भने पनि Poverty जुन Step बाट पनि देखा पर्न सक्ने देखिन्छ ।




- नेपालको राष्ट्रिय गरिबीको रेखा रु. १९,२६१।- प्रतिव्यक्ति प्रतिवर्ष भन्दा कम भएको अवस्था ।
- WB ले दैनिक १.२५% भन्दा कम आय भएका व्यक्तिलाई Absolute Poverty भनेको छ।

## गरिबीको वर्गीकरण

### १. निरपेक्ष गरिबी

- खाने, बस्ने, लगाउने जस्ता न्यूनतम मानवीय आवश्यकताबाट बञ्चित रहेको अवस्था ।
- सामान्यतया यसलाई आर्थिक गरिबको रूपमा चिनिन्छ।
- सर्वसाधारणले बुझ्ने गरेको गरिबी ।
- खाना, नाना, छाना, स्वस्थ पिउने पानी, शिक्षा, स्वास्थ्य, सरसफाई, पोषण र सूचनाजस्ता आधारभूत आवश्यक्ता पूरा गर्ने क्षमता नभएको अवस्थालाई UN ले Absolute Poverty भनेको छ ।

### २. सापेक्ष गरिबी

- आय तथा उत्पादनशील साधनको अभाव, सीमित पहुँच र बञ्चितिकरणको अवस्था सापेक्ष गरिबी हो। यसले नागरिक, सामाजिक र साँस्कृतिक कार्यप्रणालीमा न्यून सहभागिताको स्तरलाई समेत जनाउँछ।
- निरपेक्ष गरिबीलाई निर्मूल गर्न सकिन्छ तर सापेक्ष गरिबीलाई घटाउन मात्र सकिन्छ ।
- सबै प्रकारको समाजमा गरिबी रहन सक्छ तर निरपेक्ष गरिबी नरहन सक्छ ।
- निरपेक्ष गरिबीको सूचक न्यूनतम आधारभूत आवश्यकताका सन्दर्भमा र सापेक्ष गरिबीको सूचकलाई असमानता न्यूनिकरणको सन्दर्भमा लिने गरिन्छ।

### गरिबीलाई यसरी पनि वर्गिकरण गर्न सकिन्छः

### १. आयमूलक गरिबी

- दैनिक $ १.२५ भन्दा न्यून आम्दानी भएको – UNDP/UN
- वार्षिक रु १९२६१।- दैनिक रु. ५३।- भन्दा न्यून आम्दानी भएको ।
- दैनिक २२२० क्यालोरी खाना खान नसक्ने ।
- गाँस, बाँस, कपास नाना, छाना र खाना जस्ता न्यूनतम आधारभूत आवश्यकताबाट वञ्चित रहेको अवस्था।

### २. मानविय गरिबी

- शिक्षा, स्वास्थ्य, खानेपानी, सरसफाइ, पोषणजस्ता सुविधाहरूबाट बञ्चित रही मानव विकासका सूचकमा पहुँच नपुगको अवस्था ।
- Literate Rate, Average Age, Human Development Index, Per Capita Income आदिमा कमजोर अवस्था रहेको ।

### ३. सामाजिक बञ्चितिकरण

- राज्यको श्रोत, साधन र अवसरबाट बञ्चित रहेको ।
- Right choice & Voice को अवस्थाबाट बञ्चित रहेको ।
- पहिचान, प्रतिनिधित्व र पहुँचबाट बञ्चित रहेको अवस्था ।

## गरिबीका कारणहरू

गरिबी बहुआयामिक र बहुपक्षिय अवधारणा हो । गरिबीका विभिन्न कारणहरू हुन सक्छन् । केही प्रमुख कारणहरू निम्न छन्:-

- गरिब पहिचानको उपयुक्त मापदण्ड नहुनु ।
- ठूलो मात्रा वेरोजगारीको अवस्था रहनु ।
- शिक्षा, स्वास्थ्य, खानेपानी, सरसफाइ र पोषणमा न्यून पहुँच ।
- न्यून आर्थिक वृद्धिदर रहनु ।
- जिविकोपार्जनमुखि कृषि पेशा
- सरकारका कार्यक्रमहरू लक्षित वर्गसम्म नपुग्ने, Demand based नहुँनु, Elite Capture भए, वितरण मुखि मात्र भए ।
- गरिबहरूको Culture, Attitude, Habit, Behavior स्वयम् वाधक रहनु,
- भाग्यवादी मानसिकता, नकरात्मक मूल्य मान्यताको बिद्यमानता ।
- भूमिको असमान वितरण, अधिकांश कृषकहरू भूमिहिन हुनु ।
- गरिबी न्यूनिकरण सम्वन्धी योग्य, दूरदर्शी र एकिकृत नीति नहुनु ।
- दैवी प्रकोप, महामारी आदि।
- आर्थिक अनिमियता र भ्रष्टाचार, सुशासनको कमजोर अवस्था ।
- विप्रेषणलाई उत्पादनमूलक क्षेत्रमा लगाउन नसक्नु ।
- प्राविधिक र व्यवसायिक शिक्षाको कमी, उद्यमशील भावना नहुनु ।

## गरिबीको रूपमा देखापरेका नकारात्मक प्रभावहरू

गरिबीको कारण समाजमा धेरै नकारात्मक प्रभावहरू देखा परेका छन् । केही प्रमुख नकारात्मक प्रभावहरूलाई निम्नानुसार देखाउन सकिन्छ:-

- विभेद र असमानता कायम रहेको वर्गीय खाडल बढेर गएको ।
- सामाजिक द्वन्द/विवाद र असन्तुष्टि बढेर गएको ।
- परनिर्भरता र भाग्यवादी मानसिकताको विकास भएको ।
- HDI, EVI & PCI न्यून रहेको ।
- कुलत र दुर्व्यसनी, अपराधिक मनोवृत्ति बढेर गएको ।

## मौजुदा सरकारी नीति र कार्यक्रम

गरिबी निवारणका लागि सरकारको लामो प्रयास रहको छ । वि.स. २००८ सालमा प्रस्तुत पहिलो बजेटदेखि नै गरिबी न्युनिकरणका प्रयासहरू भएका योजनाबद्ध विकासको सुरुवातदेखि नै गरिबीलाई प्राथमिकता दिएको पाइन्छ । यससँग सम्बन्धित प्रमुख नीतिगत, संस्थागत र कार्यगत व्यवस्थालाई निम्नानुसार देखाउन सकिन्छ ।

## नीतिगत तथा कानूनी व्यवस्था

### १. नेपालको संविधान

- प्रस्तावना मै आर्थिक समानता, समृद्धि, सामाजिक न्यायमा जोड साथै संघीय लोकतान्त्रिक शासन व्यवस्थाको माध्मबाट दिगो शान्ति, सुशासन, विकास र सम्बृद्धिको आकांक्षा पूरा गर्ने उल्लेख।
- आर्थिक समुन्नति र समृद्धि नेपालको राष्ट्रिय हितका आधारभूत विषय हुने उल्लेख ।
- मौलिक हकहरू — समानताको हक, सम्पत्तिको हक रोजगारीको हक शिक्षा सम्वन्धिहरू, स्वास्थ्य सम्वन्धि हक, आवासको हक, सामाजिक न्यायको हक र सामाजिक सुरक्षाको हक आदि ।
- निर्देशक सिद्धान्तहरू - आर्थिक उदेश्य — आत्मनिर्भर र समृद्ध अर्थतन्त्र बनाउने ।
- राज्यका नीतिहरू - विकास सम्वन्धी नीति लगायत अन्य नीतिहरू ।
- सामाजिक न्याय र समावेशीकरण सम्बन्धि नीति लगायत थुप्रै संवैधानिक प्रावधानहरू रहेका छन् ।

### २. कानूनहरू तथा नियमहरू

- गरिबी निवारण ऐन, २०६३ — समाजका गरिब तथा पिछडिएका वर्गको सक्रिय सहभागितामा गरीबी निवारणसम्बन्धी विभिन्न कार्यक्रम सञ्चालन गराउन र गरिबी निवारण कार्यमा संलग्न संस्थाहरूलाई अनुदान तथा आवश्यक सहयोग उपलब्ध गराई मुलुकबाट गरीबी निवारण गर्न ।
- बजेट भाषण (२०७८/७९):- आगागी वर्ष सबै जिल्लाका गरिब घरपरिवारलाई परिचयपत्र वितरण गरिने। गरिबसँग विशेश्वर कार्यक्रमको निरन्तरता । गरिब लक्षित थुप्रै कार्यक्रमहरूको निरन्तरता । भूमि व्यवस्था सहकारी तथा गरिबी निवारण मन्त्रालयको लागि रु ८ अर्ब २१ करोड विनियोजन ।
- आवधिक योजना (२०७५/७६ – २०८०/८१) "समृद्ध नेपाल, सुखी नेपाली" को आधार योजनाको रूपमा पन्ध्रौं योजना रहेको । गरिबीलाई १८.७ प्रतिशतबाट ९.५ प्रतिशतमा र बहुआयामिक गरिबी २८.६ प्रतिशतबाट ११.५ प्रतिशतमा झार्ने लक्ष्य ।
- तीनै तहका नीति तथा कार्यक्रमहरू गरिबी न्यूनिकरण गर्नेतर्फ लक्षित रहेका देखिन्छन्।

## संस्थागत व्यवस्था

### क. राष्ट्रिय योजना आयोग

विकास योजनाको तर्जुमा गरी गरिबी न्यूनिकरणमा केन्द्रित रहेको छ।

### ख. नेपाल सरकारका सबै मन्त्रालयहरू

- भूमि सहकारी तथा गरिबी निवारण मन्त्रालय:- गरिबी निवारण कोष खारेज भएपछि कोषको कार्यसमेत मन्त्रालयको समन्वयात्मक प्रयासबाट हुने गरेको ।
- महिला बालबालिका तथा सामाजिक निवारण मन्त्रालय
- यूवा तथा खेलकुल मन्त्रालय
- संवैधानिक आयोगहरू

**ग. प्रदेश सरकार र गरिबी न्यूनिकरणमा कार्यक्रम संचालन गर्ने त्यस अन्तर्गतका संरचनाहरू**

- प्रदेश योजना आयोग

**घ. स्थानीय तहहरू**

जनतासँग नजिक रहेर सेवा प्रवाह र गरिबी न्यूनिकरणमा सबै स्थानीय तहहरू जोडिएका छन्।

## कार्यक्रमगत व्यवस्था

५० वटा भन्दा बढि कार्यक्रमहरू सञ्चालन भैरहेका छन् ।केही मुख्य मुख्य कार्यक्रमहरू -

- प्र.म. कृषि आधुनिकरण परियोजना
- गरिबसँग विशेश्वर कार्यक्रम
- राष्ट्रपति महिला उत्थान कार्यक्रम
- एक गाँउ एक उत्पादन कार्यक्रम

नीतिगत, संस्थागत र कार्यक्रम व्यवस्था रहेर कार्यक्रमहरू संचालन गर्दै आएको भएता पनि Target Group को सक्रिय सहभागीतामा मागमा आधारित कार्यक्रमहरू प्रभावकारी रूपमा संचालन गर्न नसक्दा अपेक्षित उपलब्धी हासिल हुन सकेको छैन ।

नेपालले विगत दुई दशकदेखि गरिबी निवारणलाई विकास प्रयासको प्राथमिकतामा राखी कार्यक्रमहरू सञ्चालन गरिरहेको छ ।हाल ५० भन्दा बढि कार्यक्रमहरू सञ्चालन भइरहेका छन् । यी कार्यक्रमहरू वास्तविक लक्षित वर्गमा मात्र केन्द्रित हुने सुनिश्चित गर्न गरिब घर परिवार पहिचान तथा परिचयपत्र वितरण कार्यक्रम सञ्चालनमा रहेको छ । गरिबीको रेखामुनी रहेको जनसंख्या १८.७ प्रतिशत बहुआयामिक गरिबी सूचकांक २८.६ प्रतिशत र मानव विकास सूचकांक ०.५७९ रहेको छ । यद्यपि गरिबी न्यूनिकरण र आर्थिक असमानताका क्षेत्रमा अपेक्षित उपलब्धी हासिल हुन सकेको छैन ।

दिगो विकास लक्ष्य (SDGs) मा उल्लेख भए / प्रतिबद्धता जनाए अनुसार सबै ठाउँबाट सबै प्रकारका गरिबीको अन्त्य गर्नु हाम्रो लक्ष्य हो । यो लक्ष्य हासिल गर्नका लागि गरिबीका बहुआयामहरूलाई सम्बोधन गर्दै गरिबहरूको प्रतिव्यक्ति आय (PCI) बृद्धि गर्नुका साथै भौगोलिक क्षेत्र, लिङ्ग र सामाजिक समूहहरूबीच बिद्यमान रहेको आर्थिक असमानता न्यूनिकरण गर्न रूपान्तरणीय प्रयास आवश्यक देखिएको छ । त्यसैगरी गरिबी निवारण अन्तरसम्बन्धित विषय भएकाले यसका लागि State actors and Non - State actors को एकीकृत र समन्वयात्मक भूमिका अपरिहार्य छ ।

## गरिबी न्यूनिकरणका विश्वव्यापी प्रयासहरू

- सन् 1960s – Trickledown approach
- सन् 1970s – Basic needs approach
- सन् 1980s – Structural adjustment approach
- सन् 1990s – Human Development approach

- ➢ Late 1990s – Sustainable dev. (Balance development)
- ➢ सन् 2000 – Poverty Alleviation
- ➢ सन् 2010 – Right based development / inclusive development

- विश्वमा गरिबीको स्थिति हेर्ने हो भने अफ्रिकी राष्ट्रहरू धेरै गरिब छन् । भोकमरी कुपोषण अशिक्षा आदिजस्ता समस्याहरूले धेरै अफ्रिकी राष्ट्रहरू ग्रसित छन् ।त्यसैगरी धेरै एसियाली राष्ट्रहरू पनि गरिबीको चपेटामा रहेका छन् ।SAARC लाई त अझ गरिबहरूको Club समेत पनि भन्ने गरिन्छ ।
- वि. स. २००९।१० मा ७० प्रतिशत रहेकोमा वि.स. २०५४।५५ नवौं योजनाको सुरुवातमा ४२ प्रतिशत रहेको, २० वर्ष २०७४।७५ मा १० प्रतिशत मा झार्ने लक्ष्य रहेको ।
- हाल गरिबीको रेखामुनि १८.७ प्रतिशत रहेको बहुआयामिक गरिबी २८.६ प्रतिशत रहको छ भने १५ औ योजनामा ९.५ मा झार्ने र बहुआयामिक गरिबी ११.५ मा झार्ने लक्ष्य रहेको।
- कुल गरिबीको ९० प्रतिशत ग्रामिण क्षेत्रमा रहेको ।
- महिला, आदिवासी/जनजाति, अल्पसंख्यक तथा दुर्गम क्षेत्रमा बस्ने नागरिकमा गरिबीको गहनता बढिरहेको, दलित लोपोन्मूख, अतिसिमान्तकृत, सिमान्तकृत तथा कर्णालीमा गरिबीको पीडा भयावह रहेको ।
- पन्ध्रौं योजना अनुसार नेपालमा १८.7 प्रतिशत जनता गरिबीको रेखामुनि रहेको देखिन्छ जसलाई 9.5 प्रतिशतमा झार्ने योजनाको लक्ष्य रहेको र बहुआयामिक गरिबी 28.6 प्रतिशतबाट 11.4 प्रतिशतमा झार्ने लक्ष्य रहेको छ।
- Nepal's Multidimensional Poverty Index (MPI), 2021 अनुसार नेपालमा 17.4 प्रतिशत बहुआयामिक गरिबीको रेखामुनि रहेको छ। त्यसैगरी, 28 प्रतिशत ग्रामीण जनता र 12.3 प्रतिशत सहरी क्षेत्रका जनता बहुआयामिक गरिबीको रेखामुनि रहेको देखिन्छ। प्रदेशगत हिसाबले बहुआयामिक गरिबीको रेखामुनि सबैभन्दा धेरै कर्णाली प्रदेश 39.5 प्रतिशत रहेको देखिन्छ। त्यसैगरी, सुदुरपश्चिम प्रदेश 25.3 प्रतिशत, मधेश प्रदेश 24.2 प्रतिशत, लुम्बिनी प्रदेश 18.2 प्रतिशत, प्रदेश एकमा 15.9 प्रतिशत, गण्डकी प्रदेश 9.6 प्रतिशत, र बागमती प्रदेश 7 प्रतिशत रहेको देखिन्छ। नेपालको Overall Poverty 18.3 प्रतिशत र बहुआयामिक गरिबी (MPI) 17.4 प्रतिशत रहेको पनि प्रतिवेदनले देखाएको छ।
- Human Development Index, 2020 अनुसार नेपालले 0.602 अङ्क प्राप्त गरी प्रकाशित भएका 189 मुलुकहरूमा 142 औं स्थानमा रहेको थियो। त्यसैगरी 2020 को UNDP को रिपोर्ट अनुसार नेपालको Planetary pressures-adjusted HDI (PHDI) 0.595 र HDI 0.602 रही Rank 120 रहेको देखिन्छ। HDI र PHDI उच्च भएका 5 मुलुकहरूमा Ireland, Switzerland, United Kingdom, Denmark र Sweden रहेका छन्। त्यसैगरी, HDI र PHDI न्यून भएका अन्तिम 5 मुलुकहरूमा क्रमशः South Sudan, Mali, Chad, Central African Republic र Niger रहेका छन्।

## गरिबी न्यूनिकरणका लागि ठोस सुझाव

- गरिबीको वस्तुनिष्ठ र व्यवहारिक मापदण्ड निर्धारण गरी वास्तविक गरिब लक्षित कार्यक्रम संचालन गर्ने ।
- औधोगिकरणको विस्तार गरी व्यापक मात्रामा रोजगारी सृजना गर्ने ।
- उच्च, दिगो, फराकिलो र रोजगार उन्मुख आर्थिक वृद्धि र सोको न्यायोचित वितरणमा जोड दिने ।

- राज्यको लगानी शिक्षा, स्वास्थ्य, खानेपानी, सरसफाइ र पोषणमा जोड दिने, लगानी बढाउने ।
- कृषिलाई यान्त्रिकीकरण, बजारीकरण, व्यवसायीकरण, औद्योगीकरण गर्ने ।
- लक्षित वर्गको प्रत्यक्ष सहभागितामा Demand based कार्यक्रमहरू सञ्चालन गर्ने ।
- भाग्यवादी मानसिकता, नकरात्मक मूल्य मान्यता जस्ता नकारात्मक धारणाको अन्त्य गरी गरिबहरूको Culture, Attitude, habit, behavior मा परिवर्तन ल्याउने ।
- सार्वजनिक सेवा प्रवाहलाई प्रभावकारी बनाउने सेवा प्रवाहमा सुशासनको प्रत्याभति सुनिश्चित गर्ने ।
- सीपमूलक र प्राविधिक शिक्षामा जोड दिने - उद्यमशील भावनाको अभिबृद्धि गर्ने ।
- भूमिको न्यायोचित वितरण वास्तविक किसानको हक हितमा जोड दिने कार्यक्रम ल्याउने ।

## गरिबी न्यूनिकरणमा विभिन्न निकायहरूको भूमिका

गरिबी निवारण अन्तरसम्बन्धित बिषय भएकाले यसका लागि राष्ट्रिय आवश्यक्ता र प्राथमिकता, मानव अधिकारका विश्वव्यापी मूल्य, मान्यता, लोकतन्त्र, कानूनको शासन, समावेशी विकास, सुशासन, भ्रष्टाचार बिरुद्ध शून्य शहनशीलता, पारदर्शिता र जवाफदेहिताको सुनिश्चतता र उत्तम नतिजाजस्ता कुरालाई केन्द्रबिन्दुमा राखेर तीनै तहका सरकार, सहकारी क्षेत्र, सामुदायिक क्षेत्र, निजी क्षेत्र र गैरसरकारी क्षेत्र एवं विकास साझेदारहरू लगायत सबैको एकीकृत र समन्वयात्मक भूमिका आवश्यक र अपरिहार्य रहेको छ। यसका लागि बहुनिकायको भूमिकालाई निम्नानुसार देखाउन सकिन्छः-

**क. सरकारका तहहरू (State actors)**

गरिबी न्यूनिकरणका लागि तीनै तहका सरकारले निजी, गैरसरकारी क्षेत्र एवं विकास साझेदारहरू लगायत सबैलाई साथमा लिएर समन्वयात्मक ढंगले नेतृत्वदायी भूमिका निर्बाह गर्नुपर्ने हुन्छ । यसमा सरकारकै सबैभन्दा मुख्य भूमिका रहेको हुन्छ ।जसलाई मुख्य रुपमा निम्नानुसार देखाउन सकिन्छः-

**१. संघीय सरकार**

- गरीबीको वस्तुनिष्ठ र व्यवहारिक मापदण्ड निर्धारण गर्ने।
- औधोगिकरणको विस्तार गरी व्यापक मात्रामा रोजगारी सृजना गर्ने ।
- उच्च, दिगो, फराकिलो र रोजगार उन्मुख आर्थिक वृद्धि गरी सोको न्यायोचित वितरणमा जोड दिने।
- शिक्षा, स्वास्थ्य, खानेपानी, सरसफाइ र पोषणमा जोड दिने/ सामाजिक पूर्वाधारमा लगानी बढाउने।
- कृषिलाई यान्त्रिकीकरण, बजारीकरण, व्यवसायीकरण, औधोगीकीकरण गर्ने कार्यक्रम ल्याउने।
- शीपमूलक र प्राबिधिक शिक्षामा जोड दिने - उद्यमशील भावनाको अभिबृद्धि गर्ने ।
- वैदेशिक लगानी भित्राउने, पूर्वाधारहरूको विकास र विस्तारमा जोड दिने।
- भूमिको न्यायोचित वितरण गरी वास्तविक किसानको हक हितमा जोड दिने कार्यक्रम ल्याउने ।
- सामाजिक सुरक्षा र संरक्षणका कार्यक्रममा राज्यको लगानी बढाउने ।
- राष्ट्रिय आवश्यक्ता र प्राथमिकताका क्षेत्रमा विकास सहायता प्राप्त गरी सोको प्रभावकारी परिचालन गर्ने ।
- सार्वजनिक सेवा प्रवाहलाई प्रभावकारी बनाउने ।

**२. प्रदेश सरकार**

- वास्तविक गरिब लक्षित कार्यक्रम संचालन गर्ने ।
- औधोगिकरणको विस्तारमा सहयोग गरी व्यापक मात्रामा रोजगारी सृजना गर्ने ।
- उच्च, दिगो, फराकिलो र रोजगार उन्मुख आर्थिक वृद्धिमा सहयोग पुर्याउने क्रियाकलापहरूको सञ्चालनमा जोड दिने ।
- शिक्षा, स्वास्थ्य, खानेपानी, सरसफाइ र पोषणमा जोड दिने / सामाजिक पूर्वाधारका क्षेत्रमा प्रदेशले लगानी बढाउने ।
- कृषिलाई यान्त्रिकीकरण, बजारीकरण, व्यवसायीकरण गर्न जोड दिने।
- लक्षित वर्गको प्रत्यक्ष सहभागितामा Demand based कार्यक्रमहरू सञ्चालन गर्ने ।
- भाग्यवादी मानसिकता, नकारात्मक मूल्य मान्यता जस्ता नकारात्मक धारणाको अन्त्य गरी गरिबहरूको Culture, Attitude, habit, behavior मा परिवर्तन ल्याउने ।
- सार्वजनिक सेवा प्रवाहलाई प्रभावकारी बनाउने सेवा प्रवाहमा सुशासनको प्रत्याभति सुनिश्चित गर्ने ।
- शीपमूलक र प्राबिधिक शिक्षामा जोड दिने - उद्यमशील भावनाको अभिबृद्धि गर्ने ।
- सार्वजनिक सेवा प्रवाहलाई प्रभावकारी बनाउने ।

**३. स्थानीय सरकार**

- गरिबीको वस्तुनिष्ठ र व्यवहारिक मापदण्ड निर्धारण गरी आफ्नो क्षेत्रभित्र वास्तविक गरिब पहिचान गरी लक्षित कार्यक्रम संचालन गर्ने ।
- उच्च, दिगो, फराकिलो र रोजगार उन्मुख आर्थिक वृद्धि हासिल गर्न सहयोग पुर्याउने कार्यक्रम सञ्चालनमा जोड दिने ।
- स्थानीय तहको लगानी शिक्षा, स्वास्थ्य, खानेपानी, सरसफाइ र पोषणमा जोड दिने, लगानी बढाउने।
- कृषिलाई यान्त्रिकीकरण, बजारीकरण, व्यवसायीकरण गर्न प्रोत्साहित हुने कार्यक्रमहरू सञ्चालनमा ल्याउने।
- लक्षित वर्गको प्रत्यक्ष सहभागितामा Demand based कार्यक्रमहरू सञ्चालन गर्ने ।
- भाग्यवादी मानसिकता, नकरात्मक मूल्य मान्यता जस्ता नकारात्मक धारणाको अन्त्य गरी गरिबहरूको Culture, Attitude, habit, behavior मा परिवर्तन ल्याउन जोड दिने ।
- सार्वजनिक सेवा प्रवाहलाई प्रभावकारी बनाउने सेवा प्रवाहमा सुशासनको प्रत्याभति सुनिश्चित गर्ने ।
- शीपमूलक र प्राबिधिक शिक्षामा जोड दिने - उद्यमशील भावनाको अभिबृद्धि गर्ने ।
- वास्तविक किसानको हक हितमा जोड दिने कार्यक्रम ल्याउने ।
- सार्वजनिक सेवा प्रवाहलाई प्रभावकारी बनाउने ।

**ख. निजी क्षेत्र, गैरसरकारी तथा सामुदायिक क्षेत्र, सहकारी क्षेत्र एवं विकास साझेदारहरू (Non-State actors) को भूमिका:-**

**१. सहकारी क्षेत्र**

- छरिएर रहेको पूँजिको संकलन र परिचालन ।
- उद्यमशीलताको प्रबर्द्धन ।
- उत्पादन र बजारीकरणमा सहजीकरण ।
- लक्षित वर्गलाई सहुलियतपूर्ण ऋण/लगानी परिचालन ।
- सहकारी खेती, सहकारी बजार आदिको प्रबर्द्धन ।
- शीपमूलक र ब्यवसायिक तालिमको प्रबर्द्धन ।

**२. निजी क्षेत्र**

- औधिगिकीकरणको विकास र विस्तार गरी रोजगारीको प्रबर्द्धन ।
- Corporate Social Responsibility को प्रबर्द्धन
- पूर्वाधारहरूको विकास र विस्तार BOO & BOOT मार्फत ।
- उद्यमशीलताको प्रबर्द्धन ।
- उच्च, दिगो, फराकिलो र रोजगार उन्मुख आर्थिक वृद्धि हासिल गर्न सहयोग पुर्याउने ।

**३. विकास साझेदार**

- राष्ट्रिय आवश्यक्ता र प्राथमिकताका क्षेत्रमा लगानी बढाउने।
- Resources gap पुरा गर्ने साधन प्राप्त हुने।
- सबै ठाउँबाट सबै प्रकारका गरिबीको अन्त्य गर्ने प्रतिबद्धता –SDGs
- पुँजी, प्रविधि, शीप, वस्तुगत र मानवीय सहायता समेत प्रदान ।
- सहायताको प्रभावकारीताका लागि Mutual Accountability, Alignment, Harmonization, Ownership & Managing for Results जस्ता सिद्धान्तको अवलम्बनमा जोड दिने।

**सबै ठाउँबाट सबै प्रकारका गरिबीको अन्त्य गर्नु** हाम्रो लक्ष्य हो । यो एक अन्तरसम्बन्धित बिषय भएकाले यसका लागि तीनै तहका सरकार, सहकारी, सामुदायिक, निजी र गैरसरकारी क्षेत्र एवं विकास साझेदारहरू लगायत सबैको एकीकृत र समन्वयात्मक भूमिका आवश्यक र अपरिहार्य रहेको छ । सबैको एकीकृत र समन्वयात्मक भूमिकाबाट मात्र **समृद्ध नेपाल सुखी नेपालीको लक्ष्य** हासिल गर्न सकिन्छ ।

## निष्कर्ष

गरिबी धेरै कारणले जन्मिने हुन्छ । यो बहुआयामिक र बहुपक्षिय अवधारणा हो । गरिबीका कारण न्यूनतम अधारभूत आवश्यकता पुरा गर्न नसक्दा मानिसका सबै अवसरहरू समेत वञ्चित हुन पुग्छन् । यसले समाजमा विभेद र असमानता सिर्जना भई सामाजिक द्वन्द्वसमेत ल्याउने हुन्छ । गरिबीकै कारण भोकमरी र कुपोषण

बढेर जाने, आपराधिक मनोवृत्तिसमेत बढेर जाने, शिक्षा स्वास्थ्य, खानेपानी, सरसफाइ र पोषणको अभाव भई मानव विकास सूचाकांकमा न्यूनता आई अन्तर्राष्ट्रिय जगतमा समेत राष्ट्रियताको छवि धमिलिन जान्छ ।

पछिल्लो समयमा गरिबीलाई घर, परिवार, समाज र राष्ट्रबाट मात्र होइन विश्वबाट हटाउन अन्तर्राष्ट्रिय मञ्चहरूमा विभिन्न प्रतिवद्धताहरू भई त्यसको कार्यान्वयनसमेत भइरहेको देखिन्छ ।जसको लागि ठूलो स्रोतको समेत परिचालन भएको देखिन्छ । जुन हाम्रो लागि ठूलो अवसर हो ।

गरिबीका वास्तविक कारणहरू पत्ता लगाई सबै पक्षको समन्वयात्मक प्रयासबाट त्यसलाई निर्ममताका साथ हिर्काउनुको सट्टा प्रभावलाई मलम लगाउने विद्यमान अवस्था र प्रयत्नले गरिबी अपेक्षित मात्रामा नघटेको तितो यथार्थ हाम्रो सामु जगजाहेरै छ ।

अत: लगानीमैत्री वातावरणको सिर्जना गरी उद्योग धन्दाको विकास र विस्तार, कृषिलाई यान्त्रिकरण, बजारीकरण र व्यवसायीकरण गर्ने, पर्यटन, उद्योग, पूर्वाधार विकास, ICT आदिमा लगानी अभिबृद्धिमा जोड दिई उच्च, दिगो, फराकिलो र रोजगार उन्मुख आर्थिक बृद्धि र सोको न्यायोचित वितरणमा ध्यान दिने, मानव विकास सूचकांकमा सुधार ल्याउन शिक्षा, स्वास्थ्य, खानेपानी, सरसफाई र पोषणमा राज्यको लगानी बढाउने, सार्वजनिक सेवालाई प्रभावकारी बनाउने, सामाजिक सुरक्षा र संरक्षणका कार्यक्रमहरू बढाउने, शासन सञ्चालनमा सुशासनको प्रत्याभूति गराउनुका साथै वास्तविक गरिब पहिचान गरि उनीहरूकै सक्रिय सहभागितामा गरिब लक्षित कार्यक्रम सञ्चालन गर्न सकेमा मात्र गरिबी निवारणमा टेवा पुग्न सक्छ ।

दिगो विकास लक्ष्य (SDGs 2016 - 2030) मा उल्लेख भए अनुसार सबै ठाउँबाट सबै प्रकारका गरिबीको अन्त्य गर्नु हाम्रो लक्ष्य हो । यो लक्ष्य हासिल गर्नका लागि गरिबीका बहुआयामहरूलाई सम्बोधन गर्दै गरिबहरूको प्रतिव्यक्ति आय (PCI) बृद्धि गर्नुका साथै भौगोलिक क्षेत्र, लिङ्ग र सामाजिक समूहहरूबीच विद्यमान रहेको आर्थिक असमानता न्यूनिकरण गर्न रूपान्तरणीय प्रयास आवश्यक देखिएको छ । त्यसैगरी गरिबी निवारण अन्तरसम्बन्धित विषय भएकाले यसका लागि सरकारी, सहकारी, सामुदायिक, निजी र गैरसरकारी क्षेत्र एवं विकास साझेदार लगायत सबैको एकीकृत र समन्वयात्मक भूमिका अपरिहार्य रहेको छ । जसको परिणाम स्वरूप मात्र मुलुक समृद्ध बन्ने अनि मात्र “समृद्ध नेपाल, सुखी नेपाली” को आकांक्षा पूरा गर्न सकिन्छ ।

## सन्दर्भ सामाग्री


- पन्ध्रौ योजना (आ.व. २०७६/७७ - २०८०/८१), राष्ट्रिय योजना आयोग, सिंहदरवार, काठमाडौं ।
- बजेट भाषण (आ.व. २०७८/७९), अर्थ मन्त्रालय, सिंहदरवार, काठमाडौं ।
- आर्थिक सर्बेक्षण, २०७७/०७८ नेपाल सरकार अर्थ मन्त्रालय, सिंहदरवार, काठमाडौं ।
- सहसचिव तथा उपसचिव दिग्दर्शन, पाण्डे डा. टोकराज, ऐश्वर्य पब्लिकेशन प्रा.लि. ।
- विभिन्न विज्ञहरूका लेख रचना, कार्यपत्र प्रस्तुतीकरणहरू
- Nepal Multidimensional Poverty Index 2021: Report, UNICEF

# संघीय ईकाइहरूमा बढ्दो भ्रष्टाचार र मर्यादित सार्वजनिक प्रशासनको अपेक्षा

भुवन पाण्डे*


## सारांश

नेपालले संघीय शासन प्रणाली आत्मसाथ गरेको चार वर्ष व्यतित भइसकेको छ ।यस बीचमा संघीय इकाईहरूले नेपालको संविधानले प्रदान गरेको अधिकार एवं जिम्मेवारी अनुरूप कार्यसम्पादन गर्दै आएका छन । एकात्मक शासन प्रणालीबाट संघीय शासन प्रणालीमा राज्य रूपान्तरण भएसँगै जनताको नजिक सरकार पुगेको अवस्था विद्यमान छ । यसैगरी केन्द्रीयस्तरमा सीमित रहेको श्रोत, साधनसमेत सबै संघीय ईकाइहरूमा पुगेको छ । अधिकार एवं श्रोत, साधन सबै तहमा पुगेसँगै राज्यका हरेक तहमा श्रोत, साधनको दुरूपयोग हुन पुगी भ्रष्टाचार मौलाउँदै गएको विषयलाई अख्तियार दुरूपयोग अनुसन्धान आयोगको ३१औं वार्षिक प्रतिवेदन एवं विभिन्न तथ्यहरूले उजागर गर्दै आएका छन । यस परिवेशमा नैतिक मूल्य, मान्यताको प्रवर्द्धन गरी सार्वजनिक प्रशासनलाई भ्रष्टाचाररहित बनाउनु चुनौतिपूर्ण देखिन्छ । संघीय ईकाइहरूमा बढ्दो भ्रष्टाचारको विषय, यसका प्रमुख कारण एवं तीनै तहमा सुशासन कायम गरी मर्यादित, स्वच्छ र सदाचारयुक्त सार्वजनिक प्रशासन निर्माण गर्न आवश्यक पर्ने सुझावका विषयमा केन्द्रीत रहेर यो लेख तयार गरिएको छ ।


## परिचय

नेपालको संविधान, २०७२ ले संघीय ईकाइहरूको आआफ्नो अधिकार सूचीसहितको कार्य जिम्मेवारी स्पष्ट विभाजन गरेको छ । सो बमोजिम संघको अधिकार अनुसुची- ५, प्रदेशको अधिकार अनुसुची- ६, स्थानीय तहको अधिकार अनुसुची-८, संघ र प्रदेशको अधिकार अनुसुची-७ एवं संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको साझा अधिकार अनुसुची-९ मा व्यवस्था गरेको छ । यसै गरी संघीय इकाइहरूलाई संविधानको धारा ५९ अनुसार आफ्नो अधिकारभित्रको आर्थिक अधिकार सम्बन्धी विषयमा कानून बनाउने, वार्षिक बजेट बनाउने, निर्णय गर्ने, नीति तथा योजना तयार गर्ने र त्यसको कार्यान्वयन गर्न पाउने व्यवस्थासमेत नेपालको संविधानले गरेको

* उपसचिव, अख्तियार दुरूपयोग अनुसन्धान आयोग

छ । यसैगरी नेपाल सरकारले संकलन गरेको राजस्व संघ, प्रदेश र स्थानीय तहलाई न्यायोचित वितरण गर्ने व्यवस्था मिलाउने समेत संविधानमा उल्लेख रहेको छ ।

प्रचलित कानून र पदीय दायित्व विपरित आर्थिक एवं गैर आर्थिक क्रियाकलापको समष्टि नै भ्रष्टाचार हो । सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले कानून बमोजिम गर्नुपर्ने काम नगर्ने र नगर्नुपर्ने काम गरी अधिकारको दुरूपयोग गर्नु नै भ्रष्टाचार हो।

According to the World Bank (1997), corruption is the use of public office for private gain. In this sense, abusing power or authority for personal benefit is corruption.

The use of bribery to influence the actions of a public official. More generally, corruption refers ***to obtaining private gains from public office through bribes, extortion, and embezzlement of public funds***.

For the proper control of corruption, good governance is a must. South Asian countries' institutional governance, aid, and economic growth were studied by Awan and Mustafa (2015). The findings revealed that institutional superiority and individual measures of governance have a positive effect on economic growth, whereas aid has a negative effect.

कुनै पनि मुलुकको सरकारबाट त्यस देशका जनताको हित र उन्नतिका लागि गरिने नियमित, आकस्मिक र विकासात्मक गतिविधिहरूको समष्टिगत रूप नै सार्वजनिक प्रशासन हो । यो राजनीतिद्धारा निर्देशित र निजी प्रशासनभन्दा भिन्न हुन्छ । नेपालको संविधानले सार्वजनिक प्रशासनलाई स्वच्छ, सक्षम, निष्पक्ष, पारदर्शी, भ्रष्टाचारमुक्त, जनउत्तरदायी र सहभागितामूलक बनाउँदै राज्यबाट प्राप्त हुने सेवा सुविधामा जनताको समान र सहज पहुँच सुनिश्चित गरी सुशासनको प्रत्याभूति गर्ने लक्ष्य राखेको छ ।यद्यपि Transparency International को सन् २०२१ को प्रतिवेदनका आधारमा नेपाल ११७ औं स्थानमा रहनु तथा अख्तियार दुरूपयोग अनुसन्धान आयोगको ३१ औं वार्षिक प्रतिवेदनमा संघीय ईकाइका प्रायजसो कार्यालयमा विभिन्न अनियमितता भएका उजुरी पर्नु तथा पुष्टि हुनु र महालेखापरीक्षकको कार्यालयको ५८औं वार्षिक प्रतिवेदनमा समेत बजेटको करिब ५ प्रतिशत बेरुजु कायम हुनु जस्ता तथ्यले नेपालको सार्वजनिक प्रशासन स्वच्छ, पारदर्शी, जनउत्तरदायी, भ्रष्टाचाररहित एवं मर्यादित हुन नसकेको तीतो यथार्थतालाई चित्रण गर्दछ ।

## संघीय इकाईहरूमा प्रदेशगत उजुरी

आर्थिक वर्ष २०७७/०७८ मा विभिन्न विषयगत/क्षेत्रगत उजुरीहरूको संख्या हेर्दा संघीय मामिला (स्थानीय तह समेत) सँग सम्बन्धित ३२.७२ प्रतिशत, शिक्षा (स्थानीय तह समेत) क्षेत्रसँग सम्बन्धित १५.६१ प्रतिशत, भूमि प्रशासनसँग सम्बन्धित ९.०९ प्रतिशत, वन तथा वातावरणसँग सम्बन्धित ५.०१ प्रतिशत, स्वास्थ्य तथा जनसंख्यासँग सम्बन्धित ३.९३ प्रतिशत, भौतिक पूर्वाधार तथा यातायातसँग सम्बन्धित ३.७६ प्रतिशत, गृह प्रशासनसँग सम्बन्धित ३.४७ प्रतिशत, उर्जा, जलस्रोत तथा सिंचाइसँग सम्बन्धित ३.०९ प्रतिशत, अर्थ मन्त्रालयसँग सम्बन्धित २.०९ प्रतिशत, नक्कली शैक्षिक प्रमाण-पत्रसँग सम्बन्धित ५.६१ प्रतिशत, गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जनसँग सम्बन्धित ३.३८ प्रतिशत र अन्य निकाय/क्षेत्रसँग सम्बन्धित १२.२५ प्रतिशत उजुरीहरू रहेका छन्।

संघीय, प्रदेश र स्थानीय तहका  प्रदेशगत उजुरीको विवरण

| प्रदेश | संघ | प्रदेश | स्थानीय तह | कुल जम्मा | प्रतिशत |
|---|---|---|---|---|---|
| प्रदेश नं.१ | ७३८ | ३६५ | १४३३ | २५३६ | १२.५४ |
| प्रदेश नं.२ | १९१६ | २५४ | २७९५ | ४९६५ | २४.५६ |
| बागमती | ३१७९ | २४० | ११४९ | ४५६८ | २२.५९ |
| गण्डकी | ५१९ | १८७ | ७४१ | १४४७ | ७.१६ |
| लुम्बिनी | ८९० | ४७० | १४१४ | २७७४ | १३.७२ |
| कर्णाली | ४२० | ३४७ | ८४६ | १६१३ | ७.९८ |
| सुदूरपश्चिम | ३६८ | ६७७ | १२७१ | २३१६ | ११.४५ |
| प्रदेशगत जम्मा | ८०३० | २५४० | ९६४९ | २०२१९ | १०० |
| प्रतिशत | ३९.७२ | १२.५६ | ४७.७२ | १०० | |
| अन्य (गैर कानुनी सम्पत्ति, झुठा शैक्षिक प्रमाणपत्र, विश्वविद्यालय आदि) | २४०६ | | | २४०६ | |
| कुल जम्मा | १०४३६ | २५४० | ९६४९ | २२६२५ | |

## क्षेत्रगत उजुरीको विवरण

यसैगरी आयोगको ३१औं वार्षिक प्रतिवेदन अनुसार क्षेत्रगतरूपमा देहाय बमोजिमका उजुरीहरू पर्ने गरेका छन्। जसमध्ये सबैभन्दा बढी उजुरी स्थानीय तहका रहेको देखिन्छ ।

| क्र.सं. | उजुरीको क्षेत्र | आ.व.०७७।७८ मा दर्ता भएका | गत आ.व.बाट जिम्मेवारी सरेका | जम्मा संख्या | प्रतिशत |
|---|---|---|---|---|---|
| १ | संघीय मामिला (स्थानीय तह समेत) | ४८८८ | २५१६ | ७४०४ | ३२.७२ |
| २ | शिक्षा (स्थानीय तहसमेत) | २०७७ | १४५४ | ३५३१ | १५.६१ |
| ३ | भूमि प्रशासन | १२६५ | ७९२ | २०५७ | ९.०९ |
| ४ | वन तथा वातावरण | ७७१ | ३६३ | ११३४ | ५.०१ |
| ५ | स्वास्थ्य तथा जनसंख्या | ६१६ | २७४ | ८९० | ३.९३ |
| ६ | भौतिक पूर्वाधार तथा यातायात | ५२० | ३३० | ८५० | ३.७६ |
| ७ | गृह प्रशासन | ६८८ | ९६ | ७८४ | ३.४७ |
| ८ | उर्जा, जलस्रोत तथा सिंचाइ | ४५० | २४८ | ६९८ | ३.०९ |
| ९ | अर्थ | ३३१ | १४१ | ४७२ | २.०९ |
| १० | नक्कली शैक्षिक प्रमाणपत्र | ३१६ | ९५३ | १२६९ | ५.६१ |
| ११ | गैर कानुनी सम्पत्ति आर्जन | ५७० | १९४ | ७६४ | ३.३८ |
| १२ | अन्य क्षेत्र | १९३३ | ८३९ | २७७२ | १२.२५ |
| | जम्मा | १४४२५ | ८२०० | २२६२५ | १०० |

## संघीय ईकाइहरूमा भ्रष्टाचार बढ्नुका प्रमुख कारणहरू

नेपालमा भ्रष्टाचार न्यूनीकरण हुन नसक्नुको पछाडि राजनीतिक, सामाजिक, साँस्कृतिक, आर्थिक, नीतिगत, प्रशासनिक, नैतिक, व्यवहारगत एवं अन्य कारणहरू जिम्मेवार रहेका छन् । नीतिगत निर्णय गराउने बहानामा खरिदजन्य र प्रशासनिक निर्णय समेत मन्त्रिपरिषदबाट गराउने प्रवृत्ति हावी हुनु, अख्तियार दुरूपयोग अनुसन्धान आयोगको अनुचित कार्य हेर्न मिल्ने क्षेत्राधिकारको कटौती हुनु, नीति निर्माणमा Elite capture व्याप्त हुनु र स्वार्थ प्रेरित नीति निर्माण हुनुले संघीय तहहरूमा नीतिगत तहबाटै भ्रष्टाचार बढ्दै गएको देखिन्छ । यसैगरी नीति निर्माताहरूले कानूनहरू समयमै तर्जुमा नगर्ने र कानून तर्जुमा गर्दासमेत दूषित मनसायका साथ तर्जुमा गर्ने गरेको तथा धेरै जस्तो स्थानीय तहहरूमा निर्णयलाई नै कानून मान्ने प्रवृत्ति बढनुले समेत नीतिगत भ्रष्टाचारलाई पश्रय दिएको देखिन्छ । अपराधजन्य क्रियाकलाप एवं भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलापमा राजनीतिक संरक्षण हुनु, खर्चिलो निर्वाचन प्रणाली हावी हुनुका अतिरिक्त राजनीतिलाई सेवाभन्दा पेशाको रूपमा विकास गरिनुले समेत भ्रष्टाचारलाई बढावा दिएको छ ।

मानिसमा छिटै धनी हुन चाहने प्रवृत्ति, बढ्दो मँहगी र सेवा सुविधावीच तादम्यता नहुनु, मिलोमतो सँस्कृति र भागबण्डा प्रवृत्ति जस्तै : सरकारी ठेक्काहरूमा सिमित प्रतिष्पर्धा हुँदै जानु लगायतका कारणहरूले समेत भ्रष्टाचारलाई पश्रय दिइरहेका छन् । यसैगरी धनी व्यक्तिहरूको श्रोत नखोजिनु, धनि मानिसलाई समाजमा मान, मर्यादा गर्ने सामाजिक प्रवृत्ति तथा भ्रष्टाचारीलाई समाजबाट वहिष्कार नगरिने परिपाटिले भ्रष्टाचारलाई टेवा पुगेको देखिन्छ । भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलापको मौन स्वीकारोत्ती हुनु, महँगा चाडपर्व मनाउने र उपहार दिने सँस्कार हावी हुनु, भ्रष्ट्राचारीहरू जेलबाट छुट्दासमेत फूलमाला र रथयात्रा गराउने प्रवृत्ति बढ्दै जानु, सम्पत्तिको पुस्तान्तरण हुने परम्परा, समाजमा नागरिक शिक्षा र चेतनाको अभाव, बढ्दो गरिबी, वेरोजगारीको अवस्था लगायतका कारणहरूले भ्रष्टाचारलाई थप मलजल प्रदान गरेको छ ।

यसैगरी सार्वजनिक प्रशासनको क्षेत्रमा विभिन्न प्रशासनिक कारणहरूले गर्दा भ्रष्टाचार बढ्दै गएको देखिन्छ । नातावाद, कृपावाद हावी हुनु, कमजोर आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली, दबाब र प्रभावमा पारेर एवं परेर गरिने स्वीकृति एवं निर्देशन, अवसरहरूको वितरणमा असमानता, पारदर्शिता र जवाफदेहिताबाट पन्छिने एवं गोपनियतामा रमाउने संस्कृतिले सार्वजनिक प्रशासनको क्षेत्रमा भ्रष्टाचार गर्न थप टेवा पुगेको छ । सार्वजनिक निकायमा सूचना र प्रविधिको कम प्रयोग, सार्वजनिक पदाधिकारीहरूमा नैतिकता, सदाचारिता, ईमान्दारिता र व्यवसायिकताको अभाव हुनुले भ्रष्टाचारलाई पश्रय प्रदान गरेको छ । यसैगरी निजीक्षेत्रलाई भ्रष्टाचार छानविनको दायरामा ल्याउन नसक्नु, नागरिक समाजको उपस्थिति कमजोर हुनु, खोजमुलक पत्रकारीताको अभाव, Oversight agency हरू रचनात्मक नहुनु समेतले संघीय इकाईहरूमा भ्रष्टाचारको दर बढ्दै गएको देखिन्छ ।

सार्वजनिक खरिदको क्षेत्रमा समेत संघीय इकाइहरूमा भ्रष्टाचार बढ्दो रहेको छ । अनावश्यक परामर्श कार्यहरूमा रकम विनियोजन गरी खरिद गर्ने परिपाटी, सार्वजनिक खरिद ऐन तथा नियमावली विपरीत उपभोक्ता समिति मार्फत सार्वजनिक निर्माण एवं खरिद कार्य गरिनु, टुक्राएर खरिद गरिनु, E-bidding लगायत

अन्य खरिद मापदण्डको पालना नगरिनु, ठेक्का पट्टामा मिलेमतो गर्ने र सार्वजनिक कार्यालयलाई हानी नोक्सानी पुऱ्याउने प्रवृत्ति मौलाउँदै गएको छ । त्यसैगरी राजस्व हिनामिना गरी व्यक्तिगत लाभ लिनु ,योजना तर्जुमा तथा छनौटमा नै मिलेमतो गरी कमिसनका आधारमा योजना छनौट गरिनु, कामै नगरी एवं गुणस्तरीय निर्माण कार्य नगरी भुक्तानी दिने प्रवृत्ति व्याप्त हुनु, जनप्रतिनिधिहरू तथा कर्मचारीहरू आफैं डोजर लगायतका निर्माण सामाग्रीहरूको खरिद तथा निर्माण कार्यमा संलग्न हुनु लगायतका कारणले संघीय इकाईहरूमा भ्रष्टाचार बढ्दै गएको पाइन्छ ।

## स्वच्छ, मर्यादित र भ्रष्टाचाररहित सार्वजनिक प्रशासनको निर्माणका लागि अवलम्बन गर्नुपर्ने रणनीतिहरू

सार्वजनिक प्रशासन मर्यादित बन्न सकेमा मात्र यसको गरिमा नागरिकसामु उच्च हुन्छ । यसको लागि राज्य संचालनको मियोको रूपमा रहेको सार्वजनिक प्रशासन स्वच्छ, सक्षम, भ्रष्टाचाररहित र जनमैत्री हुनै पर्दछ। राजनीतिको दबाब, प्रभावबाट मुक्त रहेर सार्वजनिक प्रशासनले कानूनको अधिनमा रहि कार्य गर्नु जरुरी हुन्छ । सार्वजनिक निकायहरूमा हुने अनुचित कार्य हेर्नका लागि अख्तियार दुरूपयोग अनुसन्धान आयोगलाई क्षेत्राधिकार प्रदान गर्ने गरी संवैधानिक व्यवस्था गर्नुपर्दछ । सार्वजनिक प्रशासनमा रहेको Nepotism, Favoritism बन्द गरी अवसरहरूको समानुपातिक वितरण गर्ने गरी प्रणाली स्थापित गर्नुपर्दछ । सार्वजनिक निकायको आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली सुदृढ गर्ने, सेवा प्रवाहमा सूचना प्रविधिको उपयोग गरि Faceless Governance सञ्चालन गर्ने, आर्थिक कारोवारलाई पूर्ण रूपमा Digitalization प्रणालीमा लैजानु अपरिहार्य देखिन्छ ।

सार्वजनिक सेवाको बजारीकरण गरी नागरिकहरूलाई सुसूचित बनाउनुका अतिरिक्त नागरिकले समेत आफ्नो कर्तव्य पालनामा ध्यान दिनुपर्दछ । नागरिक समाजको भूमिकालाई रचनात्मक बनाउने, स्वतन्त्र नागरिक निगरानी समूहहरू परिचालन गर्नुपर्दछ । यसैगरी सार्वजनिक उत्तरदायित्वका औजारहरू सामाजिक परीक्षण, सार्वजनिक सुनुवाई, गुनासो सुन्ने व्यवस्था, स्थानीय भाषामा डिजिटल नागरिक वडापत्र, Citizen Score Card, जस्ता औजारहरूको प्रभावकारी परिचालन गरिनु पर्दछ । व्यवस्थापन परीक्षणलाई प्रभावकारी तुल्याई संगठन तथा व्यवस्थापनलाई चुस्त, दुरुस्त पारिनु पर्दछ । बजारमा बढ्दै गएको महँगी र राष्ट्रसेवक कर्मचारीहरूलाई प्रदान गरिने सेवा सुविधा बीच तादम्यता मिलाई कर्मचारीलाई उत्प्रेरित गर्नुपर्दछ । सार्वजनिक निकायमा कार्यरत नेतृत्व तहबाट नै रोल मोडल कार्यसंस्कृति अवलम्बन गरिनु पर्ने, सबै तहका कर्मचारीहरूको कार्यसम्पादन सम्झौता गर्ने, कामको आधारमा दण्ड, पुरस्कार प्रणालीलाई अवलम्वन गर्ने विषयलाई यथाशिघ्र कार्यान्वयनमा ल्याउनुपर्दछ । यसैगरी सार्वजनिक खर्चलाई पारदर्शी रूपमा सञ्चालन गर्न मापदण्ड बनाइ सोको प्रभावकारी कार्यान्वयनमा जोड दिने, स्थानीय नागरिकहरूको प्रत्यक्ष संलग्नता हुने गरी विकास निर्माण र सेवा प्रवाहका कार्यहरू सञ्चालन गर्नु अत्यावश्यक देखिन्छ ।

भ्रष्टाचारको क्षेत्रमा सबै तह र क्षेत्रमा हुने भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलापलाई रोक्न आवश्यक कानूनी जटिलताहरूको अन्त्य गरी निजीक्षेत्रको भ्रष्टाचारलाई अनुसन्धानको दायरामा ल्याउन सकिने अवस्थातर्फ ध्यान

दिनुका अतिरिक्त राजनीतिक क्षेत्रले भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा अग्रसरता कयम गरी सबै इकाईहरूलाई शून्य सहनशिलताको नीति अवलम्बन गराउनेतर्फ अग्रसर हुनुपर्दछ । Oversight Agency हरूले भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा रचनात्मक प्रयास जारी राखे, सूचना प्रविधि एवं सामाजिक सञ्जालहरूको सकारात्मक प्रयोग गरी भ्रष्टाचारका नियन्त्रणमा थप योगदान गर्ने, समाजमा सदाचारिता र नैतिकताका बहसहरू चलाउँदै जाने हो भने संघीय इकाईहरूको भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा थप सघाउ पुग्ने देखिन्छ । यसैगरी राष्ट्रिय सदाचार नीतिको सबै तहबाट पूर्ण परिपालना गर्ने, राष्ट्रसेवक कर्मचारीहरूले आफ्नो कामप्रति जवाफदेही, जिम्मेवारीबोध सहित उच्च नैतिकता, इमान्दारिता, सदाचार जस्ता नैतिक मूल्य, मान्यताको पालना गर्नुपर्दछ । साथै उच्च प्रशासकहरूलाई योग, ध्यान तर्फ केन्द्रीत गरी सकारात्मक सोच, राष्ट्रप्रेमतर्फ अग्रसरता प्रदान गर्ने तालिम, प्रशिक्षण कार्यक्रम संचालन गर्नु जरुरी देखिन्छ ।

## निष्कर्ष

नेपाल भ्रष्टाचार विरुद्धको संयुक्त राष्ट्रसंघीय महासन्धीको पक्ष राष्ट्र रहेको र विभिन्न समयमा अन्तराष्ट्रिय जगतमा समेत प्रतिवद्धता, समन्वय र सहकार्य गर्नुका अतिरिक्त नेपालले भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि संवैधानिक, कानूनी एवं संस्थागत व्यवस्थासमेत गरेको छ । यद्यपि सबै व्यवस्था हुँदाहुँदै पनि नेपालमा नीतिगत, संस्थागत तथा व्यक्तिगतरूपमा समेत दिनानुदिन भ्रष्टाचार भएका घटनाहरू संचार भने भइरहेका छन ।बढ्दो भ्रष्टाचारको कारणले सार्वजनिक प्रशासनसमेत जनप्रिय हुन सकिरहेको छैन । राजनीतिको दवाब र प्रभाव बाट मुक्त भई कानूनबमोजिम कार्य गर्नको लागि प्रशासकसमेतको मनोवृत्तिमा सुधार हुन सकेमा बढ्दो भ्रष्टाचार न्युनिकरण हुन जाने देखिन्छ । साथै संघीय ईकाइहरूले अख्तियार दुरूपयोग अनुसन्धान आयोगले जारी गरेको प्रवर्द्धनात्मक, निरोधात्मक, दण्डात्मक र संस्थागत क्षमता सुदृढीकरण जस्ता रणनीतिहरू सार्वजनिक प्रशासनले अवलम्बन गरेमा स्वच्छ, पारदर्शी, जनउत्तरदायी, भ्रष्टाचारमुक्त एवं सदाचारयुक्त सार्वजनिक प्रशासन निर्माण हुन गई जनतामाझ गिरेको प्रशासनको साख उचो हुन जाने निश्चित देखिन्छ ।

## सन्दर्भ सामग्री


- नेपालको संविधान, २०७२, कानून किताब व्यवस्था समिति ।
- अख्तियार दुरूपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८
- भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९
- आयोगको संस्थागत रणनीतिक योजना आ.व.२०७६/७७-२०८०/८१
- अख्तियार दुरूपयोग अनुसन्धान आयोगको ३१ औं प्रतिवेदन,२०७८
- अख्तियार दुरूपयोग अनुसन्धान आयोगका विभिन्न सूचना, परिपत्र एवं प्रेस विज्ञप्तिहरू ।
- Awan, F., & Mustafa, U. (2015). Institutional governance, aid and economic growth: A Case Study of South Asian Countries. Conference Paper presented at International Academy of Business and Economics IABE2015 Orlando, Orlando Florida, USA,doi: 10.18374/EJBR-15-1.6
- Helping Countries Combat Corruption, the Role of the World Bank, Chap.-2, Pg. 8. Sep. 1997

# सार्वजनिक संस्थानमा संस्थागत सुशासन

कमला खरेल*

## १. पृष्ठभूमि

अर्थतन्त्रमा सरकार र अन्य सरोकारवाहरुको भूमिका कस्तो हुने भन्ने विषयमा समय समयमा धेरै बहस हुने गरेको पाइन्छ। बजारले आफ्नै अदृश्य हात (Invisible Hands) मार्फत अर्थतन्त्रलाई नियमन गर्दछ वा सरकारको पनि महत्वपूर्ण भूमिका रहनुपर्दछ भन्ने विषयमा अर्थशास्त्रीहरुबीच फरक-फरक धारणाहरु रहेका छन्। एडम स्मिथदेखि आर्थिक उदारीकरणका प्रणेतासम्म आइपुग्दा सरकारको हस्तक्षेप कति हुने, सरकार संलग्न हुने वा नहुने, र असल व्यवस्था कायम गर्ने विषयमा छलफल भइरहेका हुन्छन्। आम नागरिकको दैनिक जीवनयापनका लागि आवश्यक पर्ने वस्तु तथा सेवा उपलब्ध गराउने अन्तिम दायित्व राज्यकै हुने र त्यो दायित्व पुरा गर्न सरकारको भूमिका केही न केही हुनुपर्ने कुरा सबैले स्वीकार गरेकै छन्। सरकार र निजीक्षेत्रको कार्यक्षेत्रको सीमा कोरेर अर्थतन्त्रको विकास गर्न सकिने नभए पनि वस्तु तथा सेवाको प्रत्याभूतिमा या त सरकार संलग्न हुनु पर्ने भयो या त सेवा सुविधा गुणस्तरीय रुपमा नागरिकलाई प्राप्त भएको छ भनेर आस्वस्त हुनुपर्ने भयो। त्यसकारण पनि कतिपय अवस्थामा नागरिकलालाई सर्बसुलभ रुपमा वस्तु तथा सेवा उपलब्ध गराउन राज्यले आफ्नै संयन्त्रको उपयोग गर्दछ। यदि उपर्युक्त काम गर्न निजी क्षेत्र पनि सक्षम छ भने निजी क्षेत्रमार्फत प्रतिस्पर्धात्मक वातावरण तयार गरी कम मूल्यमा गुणस्तरीय वस्तु तथा सेवा उपलब्ध गराउनु पर्ने हुन्छ। विगतमा हाम्रो जस्तो मुलुकमा सबै क्षेत्रमा निजी क्षेत्र प्रतिस्पर्धी भइनसकेको र नाफा नहुने क्षेत्रमा निजीक्षेत्र आकर्षित नहुने भएकोले सरकारले जनकल्याणका लागि सम्पूर्ण काम गर्नुपर्ने अवस्था थियो।त्यसकारण आम नागरिकलाई सर्वसुलभ रुपमा वस्तु तथा सेवा उपलब्ध गराउन, रोजगारी सिर्जना गर्न, बजारमा प्रतिस्पर्धात्मक वातावरण सिर्जना गर्न, नयाँ प्रविधि भित्र्याउन, उद्यमशिलताको विकास गर्न, उत्पादन वृद्धि गर्न, आयात प्रतिस्थापन गर्न, मुलुकको दिगो विकासको लागि सामाजिक, आर्थिक र भौतिक पूर्वाधार निर्माण गर्दै समग्र मुलुकको विकासमा योगदान गर्न सरकारबाट सार्वजनिक संस्थानको स्थापना गरी सञ्चालन गरियो।

---

* वरिष्ठ प्रशिक्षक (राजस्व), सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन तालिम केन्द्र

स्थापनाकालमा सार्वजनिक संस्थानले पुऱ्याएको सेवाबाट आम नागरिकहरु लाभान्वित नै भएका थिए। तर जव विश्वमा आएको उदारीकरण एवं विश्वव्यापीकरणको लहरसँगै नेपालमा खुला उदार र बजारमुखी अर्थतन्त्रको अवधारणा अघि सारियो तब निजी क्षेत्रलाई समेत विकासका प्रमुख क्रियाकलापमा संलग्न गराउन थालियो। यसले गर्दा कृषि, उद्योग, बाणिज्य एवं सेवा क्षेत्रमा निजी क्षेत्रको चासो बढ्न थाल्यो। निजीक्षेत्रका बैंक, वित्तीय संस्था, उद्योगधन्दा, कलकारखाना, स्कुल, कलेज, हवाई सेवा दूरसञ्चार कम्पनीहरु प्रशस्तै खुले। फलस्वरुप सार्वजनिक क्षेत्रमा पुँजी र नयाँ प्रविधि भित्रियो। यस अवस्थामा सरकारको नियन्त्रण र स्वामित्वमा सञ्चालित अधिकांश सार्वजनिक संस्थानहरुले पनि पुँजी, नयाँ प्रविधि र व्यवस्थापकीय कार्यकुशलताको माध्यमबाट न्यून लागतमा गुणस्तरीय वस्तु तथा सेवा उपलब्ध गराउनु पर्नेमा संस्थानहरुमा राजनीति हावी हुनु, कमजोर व्यवस्थापन हुनु, पुराना प्रविधिहरुबाट उत्पादन गर्दा लागत बढ्नु, संस्थागत सुशासनको अवस्था कमजोर हुनु जस्ता कारणले सार्वजनिक संस्थानहरुले निजीक्षेत्रसँग प्रतिस्पर्धा गर्न सकेनन्। यसको अतिरिक्त संस्थान सञ्चालनका लागि वर्षेनी सरकारले ठूलो धनराशी खर्च गर्दै जानुपऱ्यो । सरकारमाथि निरन्तर दायित्व बढ्दै गएपछि निजीक्षेत्र सक्षम र प्रतिस्पर्धी भएका र यस क्षेत्रले चासो समेत देखाएका, सरकारले भन्दा कुशल व्यवस्थापनमा सञ्चालन गर्न सकिने संस्थानहरु एवं एकाधिकारको खतरा नभएका संस्थानहरु निजीक्षेत्रलाई सञ्चालन गर्न दिने सोचका साथ ३० वटा सार्वजनिक संस्थानहरु निजीकरण गरियो। यसरी निजीकरण भएका संस्थानबाट मिश्रित नतिजा प्राप्त भएको देखिन्छ। एकातिर सरकारले अझपनि संस्थानमा लगानी बढाउदै लगेको अवस्था छ भने अर्कोतिर कतिपय संस्थानहरू निरन्तर घाटामा सञ्चालन भई समस्याग्रस्त अवस्थामा छन् । सरकार संलग्न भएका हुन् वा निजीक्षेत्र संलग्न भएर सञ्चालन भएका नै किन नहुन् सबै संस्थानको प्रभावकारी व्यवस्थापनमार्फत अपेक्षित प्रतिफल प्राप्त गर्न एउटा महत्वपूर्ण औजारको रुपमा संस्थागत सुशासनलाई लिने गरिएको पाइन्छ।

## २. व्यावसायिकता र जनकल्याणबीचको विरोधाभाष

सरकारले आम नागरिकको हकहित र कल्याणप्रति सदैव जिम्मेवार र जवाफदेही हुनुपर्छ। अत्यावश्यक वस्तु तथा सेवाको परिपूर्ति गर्दै दैनिक जीवनयापनलाई सहज बनाउन, संविधानद्वारा प्रदत्त हक अधिकारको सुनिश्चित गर्न, सरकारले लिएका नीतिहरुको कार्यान्वयन गर्न आजपनि सार्वजनिक संस्थान सञ्चालनको विकल्प छैन। त्यसैले सार्वजनिक संस्थानहरुले सर्वसाधारण नागरिकको जीवनयापनलाई सहज बनाउन कतिपय सन्दर्भमा व्यवसायिक मर्म भन्दा माथि रहेर पनि सर्वसुलभ मूल्यमा वस्तु तथा सेवा उपलब्ध गराउनु पर्छ तर व्यवसायिक मर्मअनुसार संस्थान सञ्चालन नगर्दा संस्थान सदैव नाफामा जान सक्ने अवस्था रहन्न। यसैले जनहित, व्यवसायिकता र उद्यमशीलता जस्ता विषयहरुलाई एकैसाथ सम्बोधन गर्नु आफैमा चुनौतीपूर्ण हुन्छ। सरकारको लगानीमा खोलिएका संस्थानहरुमा सरकारको प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्ष रुपमा केही न केही नियन्त्रण रहेको हुन्छ। सार्वजनिक संस्थानहरुलाई आफ्नो संस्थान सञ्चालन र व्यवस्थापन गर्न छुट्टै कानुन बमोजिम अधिकार प्राप्त भएता पनि सरकारी नियम निर्देशन र प्रक्रियाहरु पुरा गर्नुपर्ने हुन्छ। सरकारले निश्चित वर्ग र क्षेत्रमा सेवा दिने उद्देश्य राखेकोमा सार्वजनिक संस्थानहरुले ती क्षेत्रहरुमा पनि आफ्नो सेवा प्रवाह गर्नु पर्नेनै हुन्छ। यसले संस्थान सञ्चालनका लागि पूर्णरुपमा आफ्नो सञ्चालन स्वयत्ताको उपयोग गर्न पाउने

अवस्था हुन्न। यसरी संस्थानहरुलाई उद्यमशील एवं व्यावसायिक रुपमा निजीक्षेत्र जस्तै वस्तु तथा सेवा न्यूनतम मूल्यमा उत्पादन एवं कुशलतापूर्वक वितरण गर्न कठिन हुन्छ।

निजीक्षेत्र नाफामूलक हुने तर सार्वजनिक संस्थानहरु कल्याणकारी हुनुपर्ने विषय आफैमा विरोधाभाष जस्तो देखिन्छ। त्यसैले सार्वजनिक हित र व्यवसायबीचको तालमेल मिलाउने विषय सैद्धान्तिक रुपमा नै कठिन हुने देखिन्छ। तथापि एकाधिकार बजार सरकारले दिने र त्यो एकाधिकारको उपयोग गरेर उद्यमशीलता गरी त्यसबाट वस्तु तथा सेवाको लागत घटाउने विषयमा सार्वजनिक संस्थानहरु केन्द्रित नहुँदा यो विरोधाभाष निरन्तर रहिरहेको देखिन्छ। तर पछिल्लो समयमा देखिएका ठूला-ठूला प्राकृतिक एवं मानवीय विपत्तीको समयमा स्वतन्त्र बजार प्रणालीले काम गर्न नसक्ने भएकोले सार्वजनिक संस्थानहरुको आवश्यकता र औचित्यता फेरी स्थापित हुन गएकोछ। यसरी स्वयत्तता र नियन्त्रणबीचको सन्तुलनको विषय पनि त्यतिकै पेचिलो भएको छ।

## ३. सार्वजनिक संस्थानमा संस्थागत सुशासन

### ३.१. संस्थागत सुशासनको परिचय

कुनैपनि संस्थाका लगानीकर्ताहरूले आफ्नो लगानीको संरक्षण तथा सही प्रतिफलको सदैव अपेक्षा गर्दछन्। व्यावसायिक मूल्य मान्यताको अवलम्बनबाट मात्र सरोकारवालाहरुको हितको संरक्षण तथा प्रवर्धन सम्भव हुन्छ । व्यावसायिक सक्षमता, नैतिकता एवं सदाचारका मूल्य मान्यताको जगमा टेकेर संस्थाको व्यवस्थापन र सञ्चालनका रणनीतिहरु अवलम्बन गर्न सकेको खण्डमा मात्र संस्था दीर्घकालसम्म रहन सक्छ। सार्वजनिक उपयोगिताका (Public Utilities) वस्तु तथा सेवा उपलब्ध गराउने व्यावसायिक क्रियाकलापहरु (Business Behavior) को प्रभावकारिताका लागि निश्चित नियम कानुनको परिपालना आवश्यक हुन्छ। संस्थामा भएको लगानीको संरक्षण (Safeguard of the Invested Capital) गर्दै संस्थाले लिएको उद्देश्य पुरा गर्न नीति, नियम र निर्णय प्रक्रियामा पारदर्शिता एवं खुलासा (Transparency and Disclosure) गर्ने कार्यको पनि निकै महत्व हुने गर्दछ। यसका लागि विभिन्न संयन्त्रहरुको जरुरत पर्दछ। त्यसैले संस्थागत सुशासन यस्तो संयन्त्र हो जसको माध्यमबाट व्यावसायिक व्यवहारहरु नियन्त्रित हुने गर्दछन्। यस किसिमको नियन्त्रण र व्यवस्थापनका संयन्त्रको अभावमा संसारका ठूला व्यावसायिक संस्थाहरुमा पनि वित्तीय संकटहरु आएका उदाहरणहरू प्रसस्तै देखिन्छन्।

कुनै एक संस्थामा विभिन्न पृष्ठभूमिबाट विभिन्न किसिमका सरोकारवालाहरुको (सञ्चालक, व्यवस्थापक, शेयरहोल्डर तथा नियामकहरु) सहभागिता हुने गर्दछ। व्यक्तिगत फाइदाका लागि आफूलाई प्राप्त अधिकारको दुरुपयोग हुने खतरा हुनसक्छ । संस्थागत सुशासन यस्तो एउटा औजार (tools) हो जसले त्यस्ता संस्था सञ्चालनमा ति विभिन्न पृष्ठभूमि, फरक दृष्टिकोण र विचारधाराबाट आएका सरोकारवालाहरूबीच एकआपसमा स्वार्थ बाझिन सक्ने सम्भावनाबाट रोक्छ ।संस्थागत सुशासन सामान्य रुपमा राम्रो व्यवसाय हो भनेर पनि यहाँ अर्थ लगाउन सकिन्छ । ती सरोकारवालाहरुको अधिकार र जिम्मेवारीको बाँडफाँड गर्ने, संस्थागत मामिलाका निर्णय प्रक्रियाका लागि नियम र मापदण्ड तय गर्ने, संस्थाका नीति नियम र निर्णय प्रक्रियाको अभ्यास गर्ने कार्यको अनुगमन गर्ने, संस्थाभित्र उत्तरदायित्व र पारदर्शिता सुनिश्चित गर्ने कार्यहरु संस्थागत सुशासनका

विषयहरू हुन्। कुनै निश्चित उद्देश्य लिएर स्थापित संस्था आफ्नो व्यावसायिक सफलताका साथ सञ्चालनमा छ भने त्यो संस्थामा संस्थागत सुशासन कायम छ भन्ने बुझ्नु पर्दछ।

**३.२. संस्थागत सुशासन सम्बन्धी नियमहरू**

सार्वजनिक संस्थानहरुमा संस्थागत सुशासन कायम गर्नका लागि राष्ट्रिय एवं अन्तर्राष्ट्रिय प्रयासहरु भएका छन्। यहाँ ती मध्ये पनि विकसित मुलुकहरुले आर्थिक एवं सामाजिक हितका लागि स्थापित Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) ले केही सिद्वान्तहरु तयार गरेको छ। संस्थागत सुशासनको विषय सार्वजनिक संस्थानको सञ्चालनमा पनि मूलभूत पक्षहरु उही किसिमको हुने भएकोले सो संस्थाबाट तयार भएको प्रतिवेदन G20/OECD: Principles of Corporate Governance: OECD Report, 2015 का विषयवस्तु यहाँ प्रस्तुत गर्न सान्दर्भिक देखिएकोले ती सिद्वान्तहरुलाई यहाँ संक्षेपमा उल्लेख गरिएको छ।

१) संस्थागत सुशासनको खाका (Effective Corporate Governance Framework) तयार गर्ने जसमा संस्था सञ्चालनका लागि नियम कानूनको निर्माण गर्ने, सरोकारवालाहरुको अधिकार र जिम्वेवारीको बाँडफाँड गर्ने, स्वयं नियमनका संयन्त्रहरुको विकास गर्ने, असल व्यावसायिक अभ्यासहरु भित्र्याउने जस्ता विषय समावेश छन्।

२) सबै शेयरहोल्डरको अधिकार सुनिश्चित गर्ने तथा अधिकारको अभ्यास गर्नसक्ने वातावरण तयार गर्ने जस अन्तर्गत शेयरहोल्डरहरुले महत्वपूर्ण, सान्दर्भिक र विश्वसनिय सूचना (Material, Relevant, Reliable Information) मा पहुँच सुनिश्चित गर्ने, साधारणसभामा मतदान गरी उपयुक्त सञ्चालक सदस्यहरू छनौट गर्ने (Voting Rights in General Meeting), मुनाफाको हिस्सेदार हुने (Profit Sharing in Corporation), सबै सेयरहोल्डरलाई समान व्यवहार गर्ने, महत्वपूर्ण निर्णयमा सहभागी भई संस्थान सञ्चालन र व्यवस्थापनका विषयमा प्रश्न गर्न सक्ने अधिकारहरु सुनिश्चित गर्ने विषयहरु रहेका छन्।

३) संस्थागत लगानीकर्ताले आफ्नो नीतिको खुलासा (Disclose) गर्ने, लगानीकर्तालाई प्रोत्साहन गर्ने किसिमको सुशासनको खाका (Governance Framework) हुनुपर्ने, स्वार्थको द्वन्द्व (Conflict of Interest) रोक्न लगानीकर्ताका लागि Proxy Advisers, Rating Agencies, Analysts को प्रवन्ध गर्ने विषयहरु रहेका छन्।

४) कानूनद्वारा सरोकारवालाहरुको भूमिका तय गर्ने, व्यवस्थापनका गैरकानूनी अनैतिक अभ्यासका विषयहरू बोर्डलाई जानकारी गराउने, Insolvency Framework तयार गर्ने विषयहरु रहेका छन्।

५) पारदर्शिता कायम गर्न वित्तीय एवं गैर वित्तीय सूचनाहरु एवं मुख्य मुख्य जानकारीहरु खुलाउने (Disclose) विषयहरु रहेका छन्।

६) बोर्डको जिम्मेवारी र उत्तरदायित्वसम्बन्धी स्पष्ट व्यवस्था गर्ने, बोर्डका सदस्यले संस्थालाई रणनीतिक मार्गदर्शन (Strategic Guidance) प्रदान गर्ने तथा व्यवस्थापनका कामको प्रभावकारी अनुगमन गर्ने कार्यको स्पष्ट व्यवस्था गर्ने।

OECD ले तयार गरेका माथि प्रस्तुत गरिएका साझा सिद्वान्तहरु वास्तवमा जुनसुकै व्यावसायिक संस्थाको सुशासन कायम गर्नका लागि मार्गदर्शन हुन सक्छन्। हाम्रो सन्दर्भमा पनि यी विषयहरुको व्यवस्था र कार्यान्वयन पक्षको गहनता परीक्षण गऱ्यो भने संस्थागत सुशासनको अवस्था यकिन गर्न सहज हुने देखिन्छ।

## ३.३. नेपालको सार्वजनिक संस्थानहरुमा संस्थागत सुशासनको विद्यमान अवस्था

सरकारको लगानीमा खोलिएका सार्वजनिक संस्थानहरुले सदैव कार्यसम्पादनस्तरमा सुधार गर्न ठूलो दवाव खेपिरहेका हुन्छन्। सार्वजनिक संस्थानभित्र प्रतिस्पर्धात्मक क्षमता बढाउन, कार्यसञ्चालन दक्षता हासिल गर्न, सम्भावित वित्तीय संकटबाट सुरक्षित रहन, पारदर्शिता र उत्तरदायित्व (Better Transparency and Accountability) प्रदर्शन गर्न संस्थानसँग सबैले अपेक्षा गरेका हुन्छन्। तर जब यी विषयहरु कमजोर देखिन्छन्, तब संस्थागत सुशासन कमजोर भयो भन्ने बहस हुने गर्दछ। यस सन्दर्भमा सार्वजनिक संस्थानहरुमा संस्थागत सुशासनको अवस्था कस्तो छ भनेर समीक्षा गर्न खोजिएको छ।

नेपालमा सार्वजनिक संस्थान स्थापनाको आठ दशक पुरा भएको छ। नेपालको पहिलो सार्वजनिक संस्थानको रुपमा वि.स. १९९३ मा विराटनगर जुटमिल स्थापना भएदेखि हालसम्मको अवस्थामा संस्थान खोल्ने गतिले तिब्रता पाउने, कहिले निजिकरण गर्ने, कहिले गाभ्ने वा अलग गर्ने वा कहिले खारेज गर्ने जस्ता कार्यहरु भइरहदा संस्थान सञ्चालनमा सरकार संलग्न हुने वा नहुने सम्मका बहसहरु समयसमयमा चलिरहे । यसै क्रममा संस्थानको संख्या ६२ सम्म पुगेको र हाल सरकारको पूर्ण वा अधिकांश लगानी रहेका ४४ वटा संस्थान अद्यापि अस्तित्वमा रहेका छन् । ४४ संस्थानमध्ये २४ नाफामा सञ्चालन भएका छन् जसको आ.व. २०७६।७७ मा खुद नाफा ४८ अर्ब २९ करोड रहेको छ। यसमध्ये ५ वटा संस्थानबाट मात्र ४१ अर्ब ४१ करोड खुदा नाफा भएको देखिन्छ। प्रतिफलको यो नतिजाबाट बढी नाफा आर्जन गर्ने यी संस्थानमा अझ प्रतिफल प्राप्त गर्न सक्ने सम्भावना भएकाले सुधारका लागि विशेष योजना बनाई अगाढी बढ्नु पर्ने देखिन्छ भने अन्य संस्थानको सञ्चालनको औचित्यको बारेमा समीक्षा गर्नु पर्ने देखिन्छ । यसैगरी १८ संस्थान घाटामा सञ्चालन भएका छन् जसको खुद नोक्सान ५ अर्ब ६३ करोड रहेकोछ भने २ वटा संस्थानको कारोबार शून्य छ । सार्वजनिक संस्थानमा सरकारको कूल लगानी ५ खर्ब १९ अर्ब रहेको छ। जसमा सामाजिक, औद्योगिक र सेवा क्षेत्रको योगदानको अनुपात अत्यन्त न्यून छ।सरकारको लगानीको तुलनामा त्यसबाट प्राप्त प्रतिफल आशा गरे अनुरुप हुन सकेको छैन ।कुल गार्हस्थ उत्पादनमा सञ्चालन आयको ५ वर्षको औषत योगदान १२.१४ प्रतिशत छ।शेयर लगानीबाट प्राप्त लाभांस पनि न्यून छ।आ.व. २०७६/७७ मा ४.८८ प्रतिशत मात्र लाभांश प्राप्त भएको छ भने सामाजिक एवं औद्योगिक क्षेत्रका संस्थानबाट लाभांशनै प्राप्त नभएको स्थिति छ। एकातिर सरकारले आम नागरिकका लागि वस्तु तथा सेवा सहज रुपमा आपूर्ति गर्ने उद्देश्य लिएको र सोही अनुरुप लगानी समेत गरेको अवस्था छ भने अर्कोतिर यसका लागि वस्तु तथा सेवाको उत्पादनको एकाधिकर समेत सार्वजनिक संस्थानहरुलाई दिएको छ । लगानी र एकाधिकारको प्राप्तिबाट पनि संस्थानहरुले वस्तु तथा सेवालाई विविधिकरण गरी मुनाफा आर्जन गर्न सकेको देखिएन । संस्थानहरुले दीर्घकालमा तिर्नुपर्ने दायित्व अर्थात कोषमा व्यवस्था नगरिएको दायित्व हरेक वर्ष बढ्दै गएको छ । यस्तो दायित्व आ.व. २०७६।७७ मा ५७ अर्ब ७० करोड पुगेको छ। सम्भावित दायित्व, ऋण दायित्व र प्रशासनिक खर्च बढ्दै गएको छ । कर्मचारीको तलब भत्ता प्रशासनिक खर्चमा आदिमा मात्र आ.व. २०७६।७७ मा ३५ अर्ब ६१ करोड खर्च भएको छ। चारवटा संस्थानको २२ आर्थिक वर्षको लेखापरीक्षण नभएको र सबै संस्थानको तोकिएको समयमा लेखापरीक्षण नहुनुले समग्रमा वित्तीय अनुशासनको पक्ष कमजोर भएको पुष्टि हुन्छ। यस विषयमा सञ्चालक समिति र प्रमुख कार्यकारीले जिम्मेवार हुनुपर्नेमा सो

नभएको, संस्थान सञ्चालनम थप मार्गदर्शन प्रदान गर्न नसकेको देखिन्छ। व्यावसायिक रुपमा सक्षम व्यक्तिहरूलाई मात्र त्यस्तो जिम्मेवारी दिनुपर्नेमा पारिवारिक नाता र राजनीतिक आस्थाका आधारमा सञ्चालक र कार्यकारी नियुक्त हुने संस्कारनै बसेको छ। सार्वजनिक संस्थान सञ्चालनका लागि बेग्लाबेग्लै ऐन कानून छन्। छाता ऐन ल्याई संस्थानलाई संघीयताको सन्दर्भमा समेत व्यवस्थापन गर्ने विषय अगाडी बढेको भएपनि अहिलेसम्म अधुरो नै छ। संस्थानहरुको सञ्चालक समितिमा रहने सदस्य संख्यामा पनि एकरुपता छैन। सार्वजनिक संस्थानहरुको नियमन गर्ने एउटा उपल्लो संरचना (Apex Body) नहुदा यसको प्रभावकारी नियमन हुन सकेको छैन। कहिलेकाही भन्ने गरिन्छ "सार्वजनिक संस्थान सबैका भए तर कसैका हुन सकेनन्।" संस्थानमा गरिने ऋण लगानी शेयर लगानीको निश्चित मापदण्ड र नीति नहुँदा संस्थागत सुशासन कायम गर्न थप चुनौति सिर्जना भएको छ।

सरकारले अवलम्बन गरेको आर्थिक उदारिकरणको नीति बमोजिम निरन्तर घाटामा गएका ३० वटा सार्वजनिक संस्थानहरु निजीकरण गरिए।एकातिर निजीकरण प्रक्रिया आफैमा जटिल (Complex) विषय भएको, लामो प्रक्रिया पुरा गर्नु पर्ने हुनाले निजिकरण कार्यले गति लिन सकेन भने अर्कोतिर निजीकरण भएका संस्थानहरु पनि प्रभावकारी रुपमा सञ्चालन हुन सकेनन्।निजिकरण भएका १२ वटा संस्थानहरु बन्द नै भए, केही खारेज भए, कतिपय विवादित भए, कतिपयबाट अपेक्षित नतिजा आउन सकेन।कतिपय निजीकृत संस्थानको निजीकरण प्रक्रिया अझसम्म टुंगोमा पुगेको छैन।विनिवेश कार्यमा मार्गनिर्देशन गर्ने संस्थाको रुपमा निजिकरण समिति सो को कार्यान्वयन गर्ने निकायमा निजीकरण ईकाइ रहने व्यवस्था गरेको छ। निजीकरण समितिको नियमित बैठक राजनीतिक नेतृत्वबीच फरक-फरक दृष्टिकोण र बिचारका कारण बस्न नसक्नुले गर्दा निजीकरणका विवादित विषयलाई टुंगोमा पुऱ्याउन थप समस्या भएको छ।निजीकरणका विषयमा राजनीतिक सहमति जुट्न एवं सरोकारवालाबीच मतैक्यता हुन पनि सकेको देखिदैन। आफू सत्तामा आउँदा विनिवेश गर्न खोज्ने र सरकार बाहिर हुँदा संस्थान सुधारको मार्गचित्र कोर्ने राजनीतिक चिन्तनले पनि संस्थान सञ्चालनको स्पष्ट दृष्टिकोण बन्न सकेन। विनिवेश भएका संस्थानहरुको दायित्व फरफारक गर्न सरकारले वर्षौदेखि ठूलो रकम व्यहोरी रहेको भएपनि संस्थानको विनिवेश विघटन वा खारेजी कार्य हालसम्म अन्तिमरुपमा टुंगिन सकेको छैन।कर्मचारीलाई सुविधा दिई अवकास समेत पाइसकेका र बन्द भएका संस्थानहरु पनि अस्तित्वमा रहिरहेको अवस्था छ।

### ३.४. सार्वजनिक संस्थान सञ्चालनका सन्दर्भमा स्थापित केही भ्रमहरु

सार्वजनिक संस्थानहरुबाट संस्थागत सुशासन कायम हुन नसक्नुका कारणहरु यहाँनेर मनन गर्नु पर्ने हुन्छ। सार्वजनिक संस्थानका विषयमा यस्ता केही भ्रमहरु सिर्जना भएकाछन् जसले संस्थागत सुशासनलाई समेत कमजोर बनाएका छन्:

- सरकारको ठूलो लगानी भएकोले नोक्सान भएपनि सार्वजनिक लगानीलाई खास फरक पर्दैन र सरकार नोक्सानीमा रहदैन भन्ने मान्यता,
- सार्वजनिक संस्थानमा कार्यरत कर्मचारीहरुमा संस्थान नाफामा गए पनि नगएपनि आफूले पाउने सेवा सुविधामा खासै फरक पर्दैन भन्ने मान्यता,

- संस्थागत उद्देश्य अनुसार प्रगति भयो भएन भन्ने विषयमा सरकारबाट निरन्तर अनुगमन र मूल्याङ्कन नहुने र सञ्चालक समिति नै जिम्मेवार हुनुपर्छ भन्ने मान्यता,
- सञ्चालक सदस्यहरु संस्थाको उद्देश्य र रणनीतिलाई अगाडी बढाउन सक्षम व्यक्तिनै आवश्यक पर्दैन जे काम गर्ने हो त्यो कार्यकारी तह वा आम कर्मचारीले गर्छन। सञ्चालक सदस्यहरुले बैठक बसी विषयसूचीमा मात्र छलफल गर्ने हो भन्ने मान्यता,
- संस्थानको कार्यकारी निर्देशकहरुलाई कार्यसम्पादन कमजोर भएको कारणले वा सम्झौता गरेको प्रतिबद्धता बमोजिम कार्यसम्पादन नगरेको कारणबाट सरकार वा सञ्चालक समितिबाट हटाउदैनन् यदि हटाएमा पनि प्रक्रिया नपुगेको भनी अदालतबाट पुनर्स्थापना भइन्छ भन्ने मान्यता,
- संस्थानमा रहेको बेरुजू फछ्र्यौट गर्ने विषय सबैको हो भन्ने मान्यता र संस्थान घाटामा गएपनि आफ्नो सेवा सुविधा वृद्धि गर्नुपर्छ भन्ने कर्मचारी र सञ्चालकहरुको मान्यता।

यी माथिका मान्यताको अन्त्य नगरी संस्थागत सुशासन कायम गर्ने विषय कठिन हुने देखिन्छ।सार्वजनिक संस्थानहरुमा बढ्दै गएको आर्थिक अनियमितता, वेतिथि र भ्रष्टाचारका विषयलाई समग्रमा मूल्याङ्कन गरी सार्वजनिक संस्थानहरुको सञ्चालनमा अपनत्व लगायत विषयमा नयाँ ढंगबाट सोच्नु आवश्यक भएको छ।

## ४. सार्वजनिक संस्थानमा संस्थागत सुशासनको प्रवर्द्धन

सार्वजनिक जीवनका हरेक असहज परिस्थितिमा कतिपय आधारभूत सेवाहरु उपलब्ध गराएर सार्वजनिक संस्थानहरुले राज्यको तर्फबाट दायित्व पुरा गर्दै आएको उदाहरणहरुले सार्वजनिक संस्थानको सान्दर्भिकता रहेको छ भन्ने गरिन्छ। तर कतिपय संस्थानको प्रतिफल शून्य रहेको अवस्थामा पनि सरकारले ती संस्थानहरूमा लगानी गरिरहेको सन्दर्भमा ती संस्थानको औचित्य र प्रतिफलको आधारमा संस्थान सञ्चालनको नीतिमा समीक्षा गर्नु अपरिहार्य भएको छ। त्यसैले सार्वजनिक संस्थान सरकारले सञ्चालन गर्ने वा नगर्ने वा कसरी गर्ने भन्ने बारेमा स्पष्ट हुने र संस्थानको व्यवस्थापनको खाका तयार गर्नुपर्ने भएको छ। संस्थानको समग्र पाटोमा सुधार गर्दा सुधारका क्षेत्र धैरै हुन्छन्। यस लेखमा संस्थागत सुशासन कायम गर्ने विषयमा मात्र केन्द्रित रहेर सुधारका क्षेत्रहरु प्रस्तुत गर्ने प्रयास गरिएको छ।

- सरकारी स्वामित्वमा सञ्चालित संस्थानहरुको व्यावसायिकरणका लागि सरकारको नियन्त्रण र हस्तक्षेप गर्ने अधिकारको सीमा स्पष्ट गर्दै सरकार, सञ्चालक समिति र कार्यकारीबीचको काम, कार्यक्षेत्र र स्वयत्तता स्पष्ट गर्नु पर्दछ। नीतिगत व्यवस्था वा संस्थागत सुशासनसम्बन्धी मार्गदर्शन गर्ने काममा बाहेक अन्य तरिकाले सरकारले हस्तक्षेप नगर्ने परिपाटी व्यवहारमा लागू गर्नुपर्दछ।
- सञ्चालक समितिमा शेयरहोल्डर र सरकारबाट प्रतिनिधित्व हुने सञ्चालकहरुको व्यावसायिक योग्यता तोक्ने र योग्यता, दक्षता, विशेषज्ञता एवं नैतिकता र सदाचार बमोजिम मात्र छनौट गर्न स्पष्ट मापदण्ड बनाउने। प्रमुख कार्यकारीको नियुक्ति गर्दा व्यावसायिक कार्ययोजनाका आधारमा नियुक्ति गर्ने र व्यवस्थापनको प्रत्येक तहमा कार्यसम्पादन सम्झौता गर्ने, सोको कार्यान्वयनको प्रगति मूल्याङ्कनका

आधारमा सञ्चालक र प्रमुख कार्यकारीलाई नियुक्तिको निरन्तरता दिने नदिने सम्बन्धमा स्पष्ट व्यवस्था गर्नु पर्ने देखिन्छ।

- संस्थान सञ्चालन सम्बन्धी एकीकृत ऐन ल्याएर सो ऐनबाट संस्थानका समसामयिक सवालको सम्बोधन गर्दै संस्थान पिच्छे रहेका फरक-फरक व्यवस्था (ऐन, सञ्चालक समितिको संख्या, सेवा सुविधा आदि) भएकोले सो सम्बन्धमा उपयुक्त तरिकाबाट व्यवस्थापन गर्न आवश्यक देखिन्छ।
- सरकारी अधिकारी एवं संस्थानका सरोकारवाला निकायबीच व्यावसायिक संवाद (Professional Dialogue) गर्न एवं नियमन निकाय (Oversight Agencies) बाट पनि उत्तरदायित्व निर्वाह सम्बन्धमा नियमन गर्न प्रोत्साहन गर्नु पर्दछ। संस्थानका काममा निरन्तर सुधार गरी थप प्रभावकारिता र कुशलता हासिल गर्न नागरिक समाज, सर्वसाधारण, सञ्चार, एवं व्यावसायिक समुदायहरुका रचनात्मक सुझावहरु समेतलाई सुधारको मार्गदर्शनको रुपमा लिनु प्रभावकारी हुन्छ।
- अधिकांश संस्थानमा अहिलेपनि प्रतिवेदन गर्ने शैली पुरानै भएको, यथार्थ अवस्था देखाउन नसक्ने लेखा प्रणाली रहेको, समयमा लेखापरीक्षण समेत नगराएको अवस्था छ। अत: समयमा आन्तरिक र अन्तिम लेखापरीक्षण गराई आर्थिक अनुशासन कायम राख्न नेपाल वित्तीय प्रतिवेदन मान (Nepal Financial Reporting Standards) कार्यान्वयन गर्ने। समयमै लेखापरीक्षण नगर्ने संस्थाका सञ्चालक र प्रमुख कार्यकारीलाई जिम्मेवार बनाउन आवश्यक भएको छ।
- सञ्चालक समिति र कार्यकारी प्रमुखको सेवा सुविधमा सम्बद्ध संस्थानको आर्थिक एवं वित्तीय अवस्थालाई मापन गरी तय गर्ने। सञ्चालक सदस्यहरुको समेत पारिश्रमिक र बोर्ड भत्ता निर्धारण गर्ने र यसलाई कार्य प्रगतिसँग आवद्ध गर्न जरूरी छ।
- संस्थानहरुमा सरकारले गरेको ऋण तथा शेयर लगानी, व्याज तथा लाभांशको प्रासिको लेखाङ्कन गरी नियमित भिडान गरी विवरण अद्यावधिक गर्ने एवं सो को जानकारी लगानीकर्ता र सर्वसाधारण शेयरहोल्डरलाई समयसमयमा उपलब्ध गराई पारदर्शिता र जवाफदेहिता सुनिश्चित गर्ने, लेखाङ्कन रकममा ठूलो फरक देखिएको सन्दर्भमा यस विषयमा स्वतन्त्र समूहबाट अध्ययन समेत गराएकोमा यसका सुझावहरु समेतका आधारमा हिसाबमिलान गर्न सकिन्छ।
- समयमा प्रतिवेदन (Timely Reporting) गर्ने, राम्रो प्रतिवेदन (Better or Strong Reporting) गर्नेलाई प्रोत्साहन गर्ने एवं गलत वा हेलचेक्र्याई ( False and Negligence) गरी प्रतिवेदन गर्नेलाई कारबाही गर्ने पद्धतिको विकास गर्नुपर्ने देखिन्छ।
- प्रचलित खरिद ऐन नियमको आधारमा खरिद नियमावली, निर्देशिका र मापदण्ड बनाई सबै संस्थानहरुमा लागू गरी खरिद प्रक्रियालाई पारदर्शी र विवादरहित बनाउन जरूरी भएको छ।
- संस्थानहरुमा कोष बिनाको दायित्व (Unfunded Liability) र सम्भावित दायित्व ( Contingent Liability) वर्षेनी बढ्दै गएको सन्दर्भमा यस्तो दायित्व व्यवस्थानपको लागि छुट्टै कोष खडा गरी संस्थानको आयबाट रकम जम्मा गर्दै जान ढिलाइ भइसकेकोले सबै संस्थानमा उक्त कार्य तत्काल गर्नु पर्ने भएको छ।
- विगत लामो समय देखि कायम रहेको बेरुजू सम्बन्धमा अध्ययन गर्ने, छानबिन गर्ने, अभिलेखहरु संकलन गरी पत्राचार एवं ताकेता गरी फरफारक गर्नुपर्ने देखिन्छ। आवश्यक विवरण उपलब्ध नगराउने र

असहयोग गर्ने संस्थानहरुलाई मन्त्रालयबाट आगामी दिनमा प्रदान गर्नुपर्ने कुनै पनि सेवा उपलब्ध नगराउने विषयमा प्रतिबद्ध हुनपर्ने देखिन्छ।

- संस्थानको व्यवसायमा सुधार गर्न विभिन्न सूचकहरुको निर्माण गरी तालिका बनाई विषयगत मन्त्रालय, अर्थ मन्त्रालय र अन्य सरोकारवाला निकायहरुबाट नियमित रुपमा स्थलगत तथा अनलाइन विधिबाट अनुगमन र मूल्याङ्कन गर्ने एवं प्राप्त पृष्ठपोषणलाई सुधारको मार्गदर्शनको रुपमा उपयोग गर्ने परिपाटी बसाल्न आवश्यक देखिन्छ। यसरी सूचकहरुको निर्माण गर्दा केही महत्वपूर्ण सूचकहरू जस्तै नाफा (Profit), श्रमको उत्पादकत्व (Labor Productivity), परियोजना लागत खर्च (Project Cost Overrun), संस्थागत सुशासनको गुणस्तर (Quality of Corporate Governance), लैंगिक समता नीतिको विकास ( Development of Gender Equity Policy), मुख्य व्यावसायिक लक्ष्यको उपलब्धी ( Achievement of Core Business Target), नयाँ वस्तु तथा सेवाको उत्पादन (Number of Production of Goods and Services), लगानीको प्रतिफल ( Return on Investment), समयमा प्रतिवेदन पेश गर्ने (Timely Submission of report) कार्यको आधारमा गर्न सकिन्छ।
- सरकार आफै नीति बनाउने अनुगमन पनि आफै गर्दा निष्पक्षता, स्वतन्त्रता र स्वयत्तताको अभाव रहने र स्वार्थको द्वन्द्व (Conflict of Interest) हुने सम्भावना भएकोले तेस्रो पक्ष मूल्याङ्कन (Third Party Evaluation) प्रणालीको विकास गरी अनुगमन गर्ने परिपाटी बसाल्न आवश्यक छ।
- निजीकरण भएका संस्थानहरुको सम्झौताका शर्तहरु पालना गरे नगरेको सम्बन्धमा अनुगमन गर्ने, सम्झौताको शर्त प्रतिकूल भएर सञ्चालन भएका संस्थानको सम्पत्ति नेपाल सरकारले फिर्ता लिनु पर्दछ।

संस्थागत सुशासन कायम गर्न अन्तर्राष्ट्रिय रुपमा प्रचलित असल अभ्यासको नेपालको सन्दर्भ उपयोग गर्दै संस्थान सञ्चालनको निर्णय गर्ने निकायहरुलाई स्वतन्त्रता स्वायत्तता (Stronger, Independent and Autonomy) प्रदान गर्न आवश्यक छ। यसरी स्वायत्तता प्रदान गर्दा सदाचार (Autonomy with Integrity) को विषयलाई पनि महत्वका साथ हेरिनु पर्दछ। एकीकृत नियम, कानुनको निर्माण अधिकार र जिम्मेवारीमा स्पष्टता, कार्यसम्पादनका सूचकहरु विस्तृत रुपमा निर्माण गर्नु पर्दछ।

## ५. निष्कर्ष

राज्यको दायित्व आम जनताका आधारभूत आवश्यकताका वस्तु तथा सेवाको प्रत्याभूती गर्नु हो। अधिकभन्दा अधिक जनताले उपयोग गर्ने वस्तु तथा सेवाको लागत बढ्न गयो भने ती वस्तुको उपयोग गर्न सक्ने जनताको क्षमता कमजोर हुन्छ। त्यसैले राज्यले सम्पत्तिको पुन: वितरण गर्नका लागि हुनेसँग बढी कर लिएर नहुनेका लागि हस्तान्तरण गर्नुपर्ने हुन्छ। वस्तु तथा सेवाको लागत बढ्न गएमा व्यक्तिको बचतमा ह्रास आउँछ। त्यसैले सार्वजनिक उपयोगका वस्तुको उत्पादन माग र आपूर्तीमा सरकारको प्रवेश आवश्यक छ। त्यस्ता वस्तुको मूल्य समायोजन गरिदिन पनि सरकारको उपस्थिति आवश्यक हुन्छ। त्यसैले निजी क्षेत्र आकर्षित नहुने, निजी क्षेत्रको दक्षता नदेखिने र एकाधिकारको बजार कायम हुने क्षेत्रमा सरकारले वस्तु तथा सेवाको उत्पादन र वितरणमा संलग्न हुनु पर्दछ भनिएको छ। सार्वजनिक संस्थानहरु यही उद्देश्यबाट परिचालित छन् छैनन् भन्ने आजको मुख्य चासोको विषय हुनु पर्दछ। सार्वजनिक संस्थानको उपदेयता,

आवश्यकता र सान्दर्भिकता अझपनि कायम छ भनिरहदा समस्याहरु पनि धेरै रहेका छन् तर सुधार गर्ने प्रसस्तै अवसरहरु पनि छन्। अत: संस्थान सञ्चालनमा व्यावसायिक दक्षता र स्वायत्तता, सेवा सुविधा एवं कानुनी व्यवस्थामा एकरुपता, अधिकार र जिम्मेवारीमा स्पष्टता, संस्थागत सुशासनका लागि सहभागिता, पारदर्शीता र जवाफदेहिता, उत्पादनमा प्रतिस्पर्धा र गुणस्तरीयता एवं प्रविधिमा आधुनिकता नै संस्थान सुधारको प्रमुख विषय बन्नु पर्दछ।

## स्रोत सामाग्री


- सार्वजनिक संस्थानको वार्षिक स्थिति समीक्षा २०७८, अर्थ मन्त्रालय, सिंहदरबार काठमाडौं।
- नेपालको संविधान, २०७२
- पन्ध्रौं योजना ( आ.व. २०७६/७७ - २०८०/८१), राष्ट्रिय योजना आयोग, सिंहदरबार काठमाडौं।
- वार्षिक बजेट २०७८।०७९ अर्थ मन्त्रालय, सिंहदरबार काठमाडौं।
- OECD (2015): G20/OECD Principles of Corporate Governance
- OECD (2015): Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises
- OECD (2016): State-Owned Enterprises in Asia: National Practices for Performance Evaluation and Management

# नेपालमा वित्तीय संघीयताको व्यवस्था र अवस्था

विष्णुहरि बराल*

## विषय प्रवेश

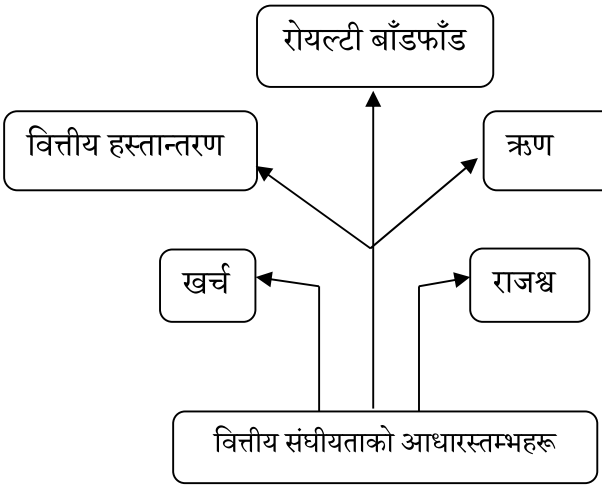
सरकारका विभिन्न तहहरूबिच वित्तीय शक्ति र जिम्मेवारीको बाँडफाँड र व्यवस्थापन नै वित्तीय संघीयता हो । यो संघीयताको महत्त्वपूर्ण पक्ष हो । संघीयताको वास्तविक कार्यान्वयन वित्तीय संघीयताको सफलीभूत अभ्यासबाट हुने गर्दछ । यस भित्र खर्चको जिम्मेवारी, राजस्व अधिकार, वित्तीय हस्तान्तरण प्रणाली, ऋण लिने अधिकार, प्राकृतिक स्रोतको रोयल्टी बाँडफाँड तथा वित्तीय अनुशासन जस्ता कुराहरू पर्दछन् । नेपालको संविधानले हरेक संघीय इकाई आफ्नो क्षेत्राधिकार भित्रको विषयमा वित्तीय शक्तिको अभ्यास र प्रयोग गर्न स्वतन्त्र र स्वायत्त रहने तथा साझा अधिकारको विषयमा एक आपसमा अनुबन्धित हुने व्यवस्था गरेको छ । यद्यपि संङ्घीय इकाईहरू बिच समूचित समन्वय र सहकार्य हुन सकेको पाईदैन । एकातिर प्रदेश तथा स्थानीय तहहरू कार्य जिम्मेवारी अनुरूप वित्तीय स्रोतसाधन हस्तान्तरण नभएको गुनासो गरिरहेका छन् भने अर्कोतिर संघीय सरकार अन्य संघीय इकाईहरूले हस्तान्तरण भएको वित्तीय स्रोतसाधनको समुचित उपयोग गर्न नसकेको आरोप लगाइरहेको छ । यस परिदृश्यमा संघीय इकाईहरू बिच समन्वय, सहकार्य र सहअस्तित्वको सिद्धान्तअनुरूपको अन्तरसम्बन्ध विकास गर्दै संघीय शासनको सफलीभूत अभ्यास गर्नु आजको आवश्यकता बन्दै गएको छ ।

## नेपालमा वित्तीय संघीयताको व्यवस्था

नेपालले अवलम्बन गरेको संघीयता सहकारितामूलक संघीयता हो । यस सन्दर्भमा वित्तीय संघीयताले पनि संघीय इकाईहरूबिच समन्वय, सहकार्य र सहअस्तित्वको सिद्धान्तलाई आत्मसात् गरेको हुनुपर्छ । नेपालको संविधानले हरेक संघीय इकाईलाई आफ्नो अधिकारभित्रको आर्थिक अधिकार सम्बन्धी विषयमा कानुन बनाउने, कर लगाउने, राजस्व उठाउने, वार्षिक बजेट बनाउने, निर्णय गर्ने, नीति तथा योजना तयार गर्ने र त्यसको कार्यान्वयन गर्ने अधिकार प्रदान गरेको छ । यसै गरी साझा सूचीमा उल्लिखित अधिकार, बजेट घाटा व्यवस्थापन तथा वित्तीय अनुशासन सम्बन्धी आवश्यक नीति, मापदण्ड र कानुन बनाउने अधिकार संघीय सरकारको क्षेत्राधिकार हुने कुरा संविधानले नै प्रत्याभूत गरेको छ । साथै, वैदेशिक सहायता र ऋण लिने

---

* उपमहालेखा नियन्त्रक, महालेखा नियन्त्रक कार्यालय




अधिकार नेपाल सरकारको मात्र हुने र प्रदेश तथा स्थानीय तहले नेपाल सरकारको सहमतिमा मात्र यस्तो वैदेशिक सहायता र ऋण लिन पाउने व्यवस्था छ । नेपाल सरकारले सङ्कलन गरेको राजस्व तथा संघीय इकाईले प्राकृतिक स्रोतको प्रयोग वा विकासबाट प्राप्त लाभको संघ, प्रदेश र स्थानीय तहलाई सम न्यायिक एवं न्यायोचित वितरण गर्नुपर्ने व्यवस्था छ ।

नेपाल सरकारले प्रदेश र स्थानीय तहलाई तथा प्रदेशले स्थानीय तहलाई खर्चको आवश्यकता र राजस्वको क्षमताको आधारमा वित्तीय समानीकरण अनुदान वितरण गर्नेछ । प्रदेश र स्थानीय तहले प्राप्त गर्ने वित्तीय हस्तान्तरणको परिमाण राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिस बमोजिम हुनेछ । नेपाल सरकारले प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई वित्तीय समानीकरण, सशर्त, समपूरक र विशेष अनुदान गरी चार किसिमका अनुदान दिने व्यवस्था रहेको छ । यस्तो अनुदान प्रदेश सरकारले स्थानीय तहलाईसमेत प्रदान गर्नुपर्ने कानूनी व्यवस्था रहेको छ । संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबिच राजस्वको बाँडफाँड गर्दा सन्तुलित र पारदर्शीरूपमा गर्नु पर्नेछ ।

संघीय इकाईहरूबिच हुने वस्तुको ढुवानी तथा सेवाको बिस्तारमा कुनै किसिमको वाधा अवरोध सिर्जना गर्न नपाइने तथा कुनै किसिमको कर, शुल्क, महसुल, दस्तुर लगाउन नपाइने व्यवस्था छ । प्रदेश तथा स्थानीय तहले कर लगाउँदा राष्ट्रिय आर्थिक नीति, वस्तु तथा सेवाको ओसारपसार, पुँजी तथा श्रम बजार, छिमेकी प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई प्रतिकूल प्रभाव नपर्ने गरी लगाउनु पर्ने व्यवस्था रहेको छ ।

प्रदेशले नेपाल सरकारबाट प्राप्त अनुदान र आफ्नो स्रोतबाट उठ्ने राजस्वलाई मातहतको स्थानीय तहको खर्चको आवश्यकता र राजस्व क्षमताको आधारमा प्रदेश कानुनबमोजिम वित्तीय समानीकरण अनुदान वितरण गर्नु अपरिहार्य छ । संघीय इकाईहरूलाई प्राप्त वित्तीय अधिकारको विश्लेषण गर्दा मुलुकभरका सबै आर्थिक क्रियाकलापमा लाग्ने, समष्टिगत आर्थिक स्थायित्व र वितरणलाई प्रभाव पार्ने तथा अन्तर्राष्ट्रिय व्यापारसँग सम्बन्धित कर संघको क्षेत्राधिकारमा रहेको छ । करको प्रभाव अन्य स्थानमा नसर्ने प्रकृतिको कर अधिकार स्थानीय तहलाई प्रदान गरिएको छ । प्रदेशलाई तुलनात्मकरूपमा कम वित्तीय अधिकार प्रदान गरिएको पाइन्छ । प्रदेशको एकल अधिकार मात्र कृषिमा आय कर हो । यसका साथै, संघीय इकाईहरूले आफूले

प्रदान गरेको सेवाको आधारमा सेवा, शुल्क तथा कानुन विपरीतको कार्यमा दण्ड, जरिवाना समेत गर्न सक्ने व्यवस्था छ । स्थानीय तह र प्रदेशको दोहोरो क्षेत्राधिकार भएको कर व्यवस्थापन गर्न एकल कर प्रशासनको अवधारणा अवलम्बन गरिएको छ । यस्तो कर व्यवस्थापन गर्न करको दर निर्धारण गर्ने तहले चालिस प्रतिशत र सङ्कलन गर्ने तहले साठी प्रतिशत पाउने गरी कर प्रशासन व्यवस्थित गरिएको छ ।

वित्तीय संघीयतालाई प्रभावकारी बनाउन विभिन्न संस्थागत संयन्त्रको समेत विकास गरिएको छ । नेपालको संविधानले नै संघीय इकाईहरूबिच राजस्वको बाँडफाँड गर्ने विस्तृत आधार र ढाँचा निर्धारण गर्न, प्रदेश तथा स्थानीय सरकारलाई प्रदान गर्ने वित्तीय समानीकरण अनुदानको परिमाण सिफारिस गर्न, संघीय इकाईहरूले लिने आन्तरिक ऋणको सीमा निर्धारण गर्न तथा संघीय इकाईहरूबिच प्राकृतिक स्रोतको रोयल्टी बाँडफाँडमा देखिएको विवादको विषयमा अध्ययन अनुसन्धान गरी सुझाव प्रदान गर्न राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको व्यवस्था गरेको छ । यसै गरी संघीय इकाईहरूबिच अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापनका विषयमा आवश्यक परामर्श तथा समन्वय गर्न तीनै तहको प्रतिनिधित्व हुने गरी अन्तर सरकारी वित्त परिषद्को व्यवस्था गरिएको छ ।

## वित्तीय संघीयताको क्षेत्र

नेपालको वित्तीय संघीयताको अवस्थालाई चित्रण गर्दा यसका आधारस्तम्भहरूमा केन्द्रित रही गर्न सकिन्छ । यसलाई वित्तीय संघीयताको क्षेत्र समेत भनेर चिनिन्छ ।

### १. राजस्व

खर्चको आवश्यकता र वित्तीय श्रोतको उपलब्धताबिचको तादम्यता कायम गर्न हरेक संघीय इकाईलाई कर र गैर करजस्ता राजस्व अधिकार प्रदान गरिएको हुन्छ । तर करको दर निर्धारण गर्दा कर र सेवाबिचको सम्बन्ध र कर तिर्न सक्ने क्षमतालाई आधार बनाउनुपर्दछ भने गैर कर राजस्व निर्धारण गर्दा वस्तु तथा सेवाको लागत तथा सञ्चालन र मर्मत खर्चलाई आधार लिनु पर्दछ । संघ, प्रदेश र स्थानीय तहलाई प्राप्त राजस्व अधिकार देहाय अनुसार रहेको छ ।

| संघको राजस्व क्षेत्र | प्रदेशको राजस्व क्षेत्र | संघ र प्रदेशको साझा | स्थानीय तहको राजस्व | प्रदेश र स्थानीय तहको साझा |
|---|---|---|---|---|
| भन्सार महसुल,<br>अन्तःशुल्क,<br>मूल्य अभिवृद्धि कर,<br>आयकर (व्यक्तिगत तथा संस्थागत),<br>पारिश्रमिक कर,<br>राहदानी शुल्क,<br>भिसा शुल्क, | घर जग्गा रजिस्ट्रेसन शुल्क,<br>सवारी साधन कर,<br>मनोरञ्जन कर,<br>विज्ञापन कर,<br>पर्यटन,<br>कृषि आयमा कर,<br>सेवा शुल्क दस्तुर, | पर्यटन दस्तुर,<br>सेवा शुल्क दस्तुर,<br>दण्ड जरिवाना,<br>जुवा चिट्टा तथा क्यासिनो कर | सम्पत्ति कर,<br>घर बहाल कर,<br>व्यवसाय कर,<br>भूमि कर,<br>बहाल विटौरी कर,<br>घर जग्गा रजिस्ट्रेसन शुल्क,<br>सवारी साधन कर, | घर जग्गा रजिस्ट्रेसन शुल्क,<br>सवारी साधन कर,<br>मनोरञ्जन कर,<br>विज्ञापन कर, |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| पर्यटन दस्तुर,<br>सेवा शुल्क दस्तुर, दण्ड जरिवाना | दण्ड जरिवाना | | मनोरञ्जन कर,<br>विज्ञापन कर, पर्यटन,<br>सेवा शुल्क दस्तुर,<br>दण्ड जरिवाना | |

**राजस्व बाँडफाँड**

| VAT/ अन्तशुल्क | | | प्राकृतिक श्रोतको रोयल्टी बाँडफाँड | | |
|---|---|---|---|---|---|
| संघ | प्रदेश | स्थानीय तह | संघ | प्रदेश | स्थानीय तह |
| ७०% | १५% | १५% | ५०% | २५% | २५% |

## दोहोरो क्षेत्राधिकार भएको एकल कर प्रशासन

सवारी साधन कर, विज्ञापन कर, मनोरञ्जन कर, घरजग्गा रजिस्ट्रेसन कर तथा ढुङ्गा, गिट्टी, बालुवामा लगाइने कर प्रदेश तथा स्थानीय तहको साझा अधिकारको विषय भएकोले यसलाई व्यवस्थित गर्न एकल कर प्रशासनको अवधारण अवलम्बन गरिएको छ । जस अन्तर्गत करको दर निर्धारण गर्ने तहले चालिस प्रतिशत र कर सङ्कलन गर्ने तहले साठी प्रतिशत राजस्व प्राप्त गर्दछन्।

## राजस्व बाँडफाँटको आधार

- जनसङ्ख्या र जनसाङ्ख्यिक वितरण
- क्षेत्रफल
- मानव विकास सुचाङ्क
- खर्चको आवश्यकता
- राजस्व सङ्कलनमा गरेको प्रयास
- पूर्वाधार विकासको अवस्था
- विशेष अवस्था

माथि उल्लिखित राजस्व प्रशासनलाई हेर्दा संघलाई बढी राजस्व अधिकार प्रदान गरिएको छ भने प्रदेशलाई तुलनात्मक कम राजस्व अधिकार प्रदान गरिएको पाइन्छ । संघलाई बढी राजस्व अधिकार दिनुको पछाडिको कारणहरू देहाय अनुसार रहेको पाउन सकिन्छ ।

- संघले ठुलो श्रोत परिचालन गर्नु पर्ने भएकाले,
- मूल्य अभिवृद्धि कर तथा अन्तःशुल्क जस्ता कतिपय श्रोत देशभरमा हुने आर्थिक क्रियाकलापसँग सम्बन्धित हुने भएकोले,
- यस्ता कर तल्लो तहमा हस्तान्तरण गर्दा कर प्रशासन बोझिलो बन्ने तथा कराधारमा विचलन आउन सक्ने भएकोले,
- अन्तर्राष्ट्रिय व्यापार सँग सम्बन्धित कर अन्य संघीय इकाईको क्षेत्राधिकारमा नरहेकोले ।

## २. खर्च व्यवस्था सहितको कार्य जिम्मेवारी

संघीय शासन व्यवस्थामा कार्य जिम्मेवारी र खर्च व्यवस्था बिच Reciprocal सम्बन्ध हुनु आवश्यक छ । सरकारको तहगत कार्य सम्पादनको लागि कसले के काम गर्ने भन्ने विषयको छिनोफानो कार्यजिम्मेवारी हो भने उक्त जिम्मेवारी निर्वाह गर्नको लागि आवश्यक पर्ने पर्याप्त स्रोतसाधनको व्यवस्थापनले मात्र उक्त जिम्मेवारीले पूर्णता प्राप्त गर्दछ । तसर्थ प्रत्येक तहका सरकारलाई निश्चित कार्य जिम्मेवारी र सो दायित्व निर्वाह गर्न आवश्यक खर्च व्यवस्था सहितको जिम्मेवारी सुम्पिनु पर्दछ । संविधानको अधिकार सूची अनुसारको कार्य सम्पादन गर्न, नेपाल सरकारले निक्षेपण गरेको कार्यहरू सम्पादन गर्न तथा संघीय कानुनले तोकेका कार्यहरू सम्पादन गर्न यो महत्त्वपूर्ण रहेको छ । नागरिकका आवश्यकताहरू असिमित छन । त्यस्ता आवश्यकताहरू मध्ये प्राथमिकिकरण गर्दै संघीय इकाईहरूले पूरा गर्दै जानुपर्ने हुन्छ । त्यसका लागि वित्तीय स्रोतसाधन पूर्वशर्त हो । संघीयता आफैमा खर्चिलो प्रणाली त हो नै नेपालको लागि संघीयता नौलो व्यवस्था पनि हो । सबै संघीय इकाईको संस्थागत क्षमताको सुदृढीकरण नहुँदा वित्तीय सुशासनमा बढ्दो जोखिम, श्रोतहरू Scatter हुने, उत्पादनमूलक र दिगो उपयोगमुखी क्षेत्रमा भन्दा पनि वितरणमुखी क्षेत्रमा खर्च हुने परिपाटीको विकास हुँदै जान्छ । तसर्थ संघीय इकाईहरू स्रोतसाधनयुक्त हुनु आवश्यक छ । यसका लागि तीनै तहले विनियोजन कुशलता, कार्यान्वयन दक्षता र वित्तीय अनुशासनमा जोड दिई संघीय प्रणालीलाई जनअपेक्षामा रूपान्तरण गर्दै सार्थक र उपयोगी बनाउनु आवश्यक छ ।

## ३.अन्तर सरकारी वित्तीय हस्तान्तरण

सबै नागरिकको आधारभूत अधिकारको सुनिश्चितताका लागि वित्तीय हस्तान्तरण गरिन्छ । नागरिकहरूले तुलनात्मक मात्रमा कर तिरेर एकनास सार्वजनिक सेवा पाउनुपर्दछ भन्ने मान्यताको साथ यस अवधारणाको विकास भएको हो । हाम्रो देश स्रोतसाधन र क्षमतामा विविधता रहेको मुलुक हो । यसरी फरक आर्थिक क्षमताको कारण संघीय इकाईहरूबाट प्रवाह गर्ने सेवामा समेत पृथकता आउन सक्दछ । हरेक तहका सरकारले यसरी प्रवाह गर्न न्यूनतम सेवा र गुणस्तरमा फरक नपार्न तथा हुनसक्ने अन्तर वा असमानता हटाउन/घटाउन अन्तर सरकार वित्तीय हस्तान्तरण गरिन्छ । यसका साथै राजस्व र खर्च जिम्मेवारीबिचको अन्तर पूर्ति गर्न, Vertical & Horizontal Fiscal Balance कायम गर्न, राष्ट्रको प्राथमिकता तथा नीतिलाई संघीय इकाईहरूबिच समन्वयात्मकरूपमा प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्न तथा नागरिकहरूको आधारभूत सेवा प्राप्त गर्ने अधिकारको सुनिश्चितता प्रदान गर्नसमेत यसको महत्त्वपूर्ण भूमिका रहेको हुन्छ । नेपालमा यस्तो वित्तीय हस्तान्तरण चार प्रकारको अनुदान तथा राजस्व बाँडफाँट मार्फत गर्ने गरिन्छ ।

## क. वित्तीय समानीकरण अनुदान

नेपाल सरकारले प्रदेश र स्थानीय तहलाई तथा प्रदेशले स्थानीय तहलाई खर्चको आवश्यकता र राजस्वको क्षमताको आधारमा वित्तीय समानीकरण अनुदान वितरण गर्नेछ । प्रदेश र स्थानीय तहले प्राप्त गर्ने वित्तीय हस्तान्तरणको परिमाण राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिस बमोजिम हुनेछ भने प्रदेशले स्थानीय तहलाई उपलब्ध गराउने अनुदान प्रदेश कानुन बमोजिम हुने व्यवस्था रहेको छ । यो त्रैमासिक

रूपमा चार किस्तामा निकासा हुने व्यवस्था छ। यस्तो अनुदान वितरण गर्दा देहायका विषयहरूलाई आधार लिइन्छ।

- मानव विकास सूचाङ्क
- सन्तुलित विकास
- विभेद र असमानताको अवस्था
- पूर्वाधार विकासको अवस्था र आवश्यकता
- जनतालाई पुऱ्याउनु पर्ने सेवा
- राजस्व अवस्था र उठाउन सक्ने क्षमता
- खर्चको आवश्यकता
- कार्यसम्पादनको अवस्था

## ख. सशर्त अनुदान

सबै तहको क्षेत्राधिकार भित्र परेका विषय तथा राष्ट्रको प्राथमिकताप्राप्त क्षेत्रमा समन्वयात्मक ढङ्गले क्रियाकलापहरू सञ्चालन गरी प्रभावकारी नतिजा हासिल गर्न सशर्त अनुदान प्रदान गरिन्छ । नेपाल सरकारले प्रदेश वा स्थानीय तह वा नेपाल सरकारको कुनै योजना कार्यान्वयन गर्न राष्ट्रिय प्राकृतिक श्रोत तथा वित्त आयोगले तोकेको आधार बमोजिम प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई निश्चित रकम नै तोकेर उपलब्ध गराइने अनुदान सशर्त अनुदान हो । साबिकमा नेपाल सरकारका निकायहरूले सम्पादन गर्दै आएका क्रियाकलापहरू प्रदेश र स्थानीय तहमा हस्तान्तरण हुने भएमा सो क्रियाकलाप र बजेट समेत हस्तान्तरण हुने व्यवस्था छ । यस्तो अनुदान प्रदान गर्दा नेपाल सरकारले योजना कार्यान्वयन गर्ने सम्बन्धमा आवश्यक सर्त तोक्नेछ र त्यस्तो सर्तको पालना गर्नु सम्बन्धित प्रदेश तथा स्थानीय तहको कर्तव्य हुनेछ । सशर्त अनुदान प्रदेशले स्थानीय तहलाई समेत उपलब्ध गराउन सक्नेछ । यस्तो अनुदान देहायको कार्यको लागि उपलब्ध गराइने व्यवस्था रहेको छ ।

- संविधानमा उल्लिखित साझा अधिकार कार्यान्वयन गर्न,
- राष्ट्रिय नीति कार्यान्वयन गर्न,
- राष्ट्रिय मानकको पालना गर्न,
- पूर्वाधारको अपर्याप्तता पूर्ति गर्न,
- नेपाल सरकारले विभिन्न समयमा गरेका राष्ट्रिय एवं अन्तर्राष्ट्रिय प्रतिबद्धता पूरा गर्न,
- कुनै आयोजना वा क्रियाकलापलाई सम्पन्न गर्न,
- नेपाल सरकारबाट सञ्चालित भई हाल प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई हस्तान्तरण भएका वहुवर्षिय योजनाहरूमा श्रोतको सुनिश्चितता प्रदान गर्न,

## ग. समपूरक अनुदान

यो मागमा आधारित अनुदान हो । प्रदेश वा स्थानीय तहले सञ्चालन गर्ने भौतिक पूर्वाधारसँग सम्बन्धित आयोजनामा अपुग हुने श्रोत परिपूर्ति गर्न लागत साझेदारी रहने गरी यस्तो अनुदान उपलब्ध गराइन्छ ।

नेपाल सरकारले प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई पूर्वाधार विकास सम्बन्धी कुनै योजना कार्यान्वयन गर्न समपूरक अनुदान प्रदान गर्न सक्ने व्यवस्था छ । प्रदेशले समेत प्रदेश कानुन बमोजिम यस्तो अनुदान स्थानीय तहलाई उपलब्ध गराउन सक्नेछ । तर चालु खर्च, ऋण भुक्तानी, कुनै राजनीतिक वा धार्मिक समूह विशेषको हित वा स्वार्थ रहेको, वातावरणमा प्रतिकुल प्रभाव पार्ने तथा प्रदेशको हकमा दश करोड भन्दा कम र स्थानीय तहको हकमा एक करोड भन्दा कम लागत भएका आयोजना/कार्यक्रममा यस्तो अनुदान प्रदान गरिने छैन । यो अनुदान कुनै योजनाको कुल लागतको अनुपातको आधारमा प्रदान गरिन्छ । यस्तो अनुदान प्रदान गर्दा देहायको कुराहरूलाई आधार लिनुपर्ने व्यवस्था रहेको छ ।

- योजनाको सम्भाव्यता,
- योजनाको लागत,
- योजनाबाट प्राप्त हुने प्रतिफल, लाभ वा दिगोपना,
- योजना कार्यान्वयन गर्न सक्ने वित्तीय तथा भौतिक क्षमता वा जनशक्ति,
- योजनाको आवश्यकता र प्राथमिकता

### घ. विशेष अनुदान

यो कल्याणकारी कार्यको लागि मागमा आधारित अनुदान हो । यस्तो अनुदान विशिष्ट प्रकृतिको कार्यको लागि सामाजिक पूर्वाधारको विकासमा उपलब्ध गराइन्छ । मूलतः यस्तो अनुदान नेपाल सरकारले देहायको कुनै उद्देश्य राखी प्रदेश वा स्थानीय तहबाट सञ्चालन गरिने कुनै खास योजनाको लागि प्रदान गर्न सक्ने व्यवस्था रहेको छ । प्रदेशले समेत स्थानीय तहलाई प्रदेश कानुन बमोजिम विशेष अनुदान प्रदान गर्न सक्नेछ ।

- शिक्षा, स्वास्थ्य, खानेपानीजस्ता आधारभूत सेवाको विकास र आपूर्ति गर्न,
- अन्तर प्रदेश र अन्तर स्थानीय तहको सन्तुलित विकास गर्न,
- आर्थिक, सामाजिक वा अन्य कुनै प्रकारले विभेदमा परेको वर्ग समुदायको उत्थान वा विकास गर्न ।

## ४. ऋण व्यवस्था

खर्च जिम्मेवारी र राजस्वको अधिकार बिच सन्तुलन कायम गर्न ऋण महत्त्वपूर्ण हुन्छ । अन्तर पुस्ता सम न्यायको दृष्टिले पनि ऋण वर्तमान पुस्ताबाट मात्र नउठाई भविष्यको पुस्तालाई व्यहोर्न लगाउनु राम्रो मानिन्छ । नेपालको संविधानले वैदेशिक सहायता र ऋण लिने अधिकार नेपाल सरकारलाई हुने र यस्तो ऋण लिँदा आर्थिक स्थायित्वलाई जोड दिनुपर्ने कुरा उल्लेख गरेको छ । यद्यपि, सबै संघीय इकाईलाई राष्ट्रिय प्राकृतिक श्रोत तथा वित्त आयोगले सिफारिस गरेको सीमाभित्र रही आन्तरिक ऋण उठाएर घाटा बजेट पूर्ति गर्ने अधिकार रहेको छ । प्रदेश तथा स्थानीय तहले वैदेशिक सहायता र ऋण लिनुपूर्व नेपाल सरकारको पूर्वस्वीकृति वा सहमति लिनुपर्नेछ । प्रदेश तथा स्थानीय तहले नेपाल सरकारबाट पनि ऋण लिन पाउने व्यवस्था रहेको छ । नेपाल सरकारबाट लिएको ऋण सम्झौतामा उल्लिखित सर्तअनुसार तिर्न नसके नेपाल सरकारले त्यस्ता स्थानीय तहले प्राप्त गर्ने अनुदानबाट कट्टा गर्ने व्यवस्था रहेको छ । यद्यपि, हालसम्म प्रदेश तथा स्थानीय तहको आन्तरिक ऋणको लागि कुनै पनि कानुनी तथा मौद्रिक औजारको तर्जुमा गरिएको छैन । यसरी स्पष्ट कार्यविधि तथा गहन विश्लेषणको अभावमा ऋण लिए ऋणको पासोमा पर्न सक्ने अवस्थासमेत

आउन सक्ने देखिन्छ । यस्तो ऋणको परिचालन पुँजी निर्माण र दीर्घकालीन लाभको क्षेत्रमा मात्र परिचालन गर्नु अपरिहार्य हुन्छ । साधारण प्रकृतिका र प्रशासनिक खर्चको लागि ऋण लिन बन्देज रहेको छ ।

## ५. वित्तीय अनुशासन

प्रदेश तथा स्थानीय तहले आर्थिक र वित्तीय नीति तर्जुमा गर्दा नेपाल सरकारको आर्थिक र वित्तीय नीति अनुसरण गर्नुपर्नेछ । नेपालको संविधानले संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको बजेट घाटा व्यवस्थापन तथा अन्य वित्तीय अनुशासन सम्बन्धी व्यवस्था संघीय कानुनअनुसार हुनेछ भन्ने व्यवस्था गरेको छ । अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ ले वित्तीय अनुशासन सम्बन्धमा देहायको व्यवस्था गरेको छ ।

- नेपाल सरकार, प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई प्राप्त हुने सबै आय आफ्नो सञ्चित कोषमा दाखिला गर्नुपर्ने ।
- नेपाल सरकार, प्रदेश तथा स्थानीय तहले सञ्चित कोषमाथि व्ययभार हुने रकम बाहेकका अन्य रकम आफ्नो बजेटमा व्यवस्था गरी सम्बन्धित व्यवस्थापिकाबाट त्यस्तो बजेट स्वीकृत भएपछि मात्र खर्च गर्नु पर्ने ।
- बजेटमा पुँजीगत खर्चको रूपमा विनियोजन भएको रकम चालु खर्चमा रकमान्तर गर्न नपाइने।
- नेपाल सरकार, प्रदेश तथा स्थानीय तहले वित्तीय व्यवस्थापन सम्बन्धी काम कारबाही पारदर्शी रूपमा गर्नुपर्ने,
- आय व्यय विवरणको लेखा प्रचलित कानुन बमोजिम लेखापरीक्षण गरी विवरण सार्वजनिक गर्नुपर्ने ।
- तीनै तहको एकीकृत आर्थिक विवरण तयार गरी सार्वजनिक गर्नु पर्ने ।
- प्रदेश तथा स्थानीय तहको लेखाङ्कन (Accounting), लेखापरीक्षण (Auditing) र प्रतिवेदन (Reporting) संघीय कानुन बमोजिम हुने । संघीय कानुनले तोकिएको अवधिभित्र विवरण पेस नगर्ने प्रदेश र स्थानीय तहलाई नेपाल सरकारले अनुदान रोक्का गर्न सक्ने ।

## वित्तीय संघीयताको वर्तमान अवस्था

वित्तीय संघीयताको अवलम्बन सँगै देशको समग्र आर्थिक, सामाजिक क्रियाकलापमा वृद्धि भई अर्थतन्त्रमा सकारात्मक प्रभाव पर्ने सम्भावनामा वृद्धि भएको छ । यसले एकातिर आर्थिक आधारलाई फराकिलो बनाएको छ भने अर्कोतिर जनताको नजिक साधन, श्रोत र वित्तीय अधिकार पुगी जनताले सरल, सहज तथा सुलभरूपमा सेवा प्राप्त गर्ने अवसर प्राप्त गरेका छन् । वित्तीय अधिकार प्रयोगमा केन्द्रको हस्तक्षेपको अन्त्य हुन पुगेको छ भने तल्लो तहका सरकारको कार्य जिम्मेवारीलाई आवश्यक पर्ने वित्तीय स्रोत साधन उपलब्ध गराई हरेक सरकारलाई नागरिकप्रति उत्तरदायी बनाएको छ । वित्तीय स्रोतसाधनको कुशल व्यवस्थापन हुनुपर्ने मान्यतालाई उजागर गरेको छ । नीति, योजना, कार्यक्रम यथार्थ परक तथा वास्तविक बन्नमा सघाउ पुऱ्याएको छ । करको दायराहरूमा फराकिलो वृद्धि भएको छ ।

माथि उल्लिखित सकारात्मक पक्ष रहे तापनि यसको व्यवहारिक अभ्यासबाट नागरिकहरूमा यसप्रति नकारात्मक भावना जागृत हुन पुगेको छ । वित्तीय सुशासनको जोखिम बढ्दै गएको छ । श्रोतहरूमा Elite Capturing हुन प्रारम्भ भएको छ । अस्वस्थ प्रतिस्पर्धाको आधारमा करको दरहरू निर्धारण गरिदा संघीयता प्रति नै नागरिकहरूको वितृष्णा पैदा हुन थालेको छ । अनावश्यक प्रशासनिक खर्च बढ्दै गएको छ ।

अनुत्पादक, टुक्रे, कस्मेटिक क्षेत्रमा खर्च गर्ने प्रवृत्तिले सार्वजनिक खर्चको उत्पादकत्त्व क्षयीकरण हुन थालेको छ । संघीयता सँगै स्रोतसाधन र जिम्मेवारी मात्र विकेन्द्रित नभई भ्रष्टाचार र आर्थिक अनियमितता समेत विकेन्द्रित हुन पुगेको जनगुनासोहरू बढ्न थालेको छ ।

सबै स्थानीय तहहरूले कानुनले तोकेको समयमा नै बजेट ल्याउन नसकेको अवस्था एकातिर छ भने सबै संघीय इकाईहरूबाट समयमा नै प्रतिवेदन प्राप्त गर्न सकिएको छैन । संघीय इकाईहरूबिच नीतिगत सामञ्जस्ययता कायम गर्न सकिएको छैन । एकल कर प्रशासन अन्तर्गत ढुङ्गा, गिट्टी, बालुवा बाट प्राप्त हुने आय कतिपय स्थानीय तहहरूले प्रदेश सरकारलाई उपलब्ध नगराएको तथ्यहरू सार्वजनिक भएका छन् । काठमाडौं महानगर र संघ सरकारबिच संस्थागत बहाल करको विषयमा विवाद देखिएको छ । प्रदेश तथा स्थानीय तहहरूलाई जिम्मेवारी अनुरूप स्रोतसाधन हस्तान्तरण हुन नसकेको यथार्थता एकातिर छ भने अर्कोतिर केही स्थानीय तहले ठुलो मात्रामा पैसा मुद्धती खातामा राखेको तथ्यहरू सार्वजनिक भएका छन् ।

संघीय सरकारको अनुमति विना नै प्रादेशिक तथा स्थानीय तहहरूको वैदेशिक दातृ निकायहरूसँग सहज पहुँच वृद्धि गर्न थालेका छन् । कानुनमा प्रादेशिक तथा स्थानीय तहहरूले ऋण लिन सक्ने अवस्था रहे तापनि हालसम्म ऋण लिन सक्ने स्पष्ट कानुनी आधार र औजारहरूको विकास गर्न नसक्दा यस्तो ऋणको अभ्यास हुन सकेको छैन । प्राकृतिक स्रोतको रोयल्टी प्रभावित स्थानीय तह तथा सम्बन्धित प्रदेशमा मात्र वितरण गर्ने प्रावधानले रोयल्टीको समन्यायिक र समानुपातिक बाँडफाँट हुन नसकेको जनगुनासोहरू सुनिन थालेको छ । स्थानीय तहहरूलाई प्रदान गरिएको सशर्त अनुदान तोकिएको क्षेत्रमा खर्च हुन नसकेको भन्ने तथ्यहरू सार्वजनिक भएका छन् भने वित्तीय समानीकरण अनुदान प्रशासनिक खर्चमा उपयोग गरिएको विषयहरू उजागर भएका छन् ।
अन्तर सरकारी वित्त परिषद् क्रियाशिल हुन सकेको छैन भने प्रदेश तथा स्थानीय तहहरूलाई प्रदान गर्ने वित्तीय समानीकरण अनुदान राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले सिफारिश गरेको परिमाण भन्दा कम हुने गरी अर्थ मन्त्रालयबाट अनुदान वितरण भएको तथ्याङ्क सार्वजनिक भएको छ । यस अवस्थामा प्रादेशिक तथा स्थानीय तहहरू स्रोतसाधनयुक्त नभई कमजोर हुने अवस्था एकातिर छ भने अर्कोतिर संवैधानिक आयोगको सिफारिशलाई सरकारले वेवास्ता गरेको पाउन सकिन्छ ।

## वित्तीय संघीयतामा देखिएका समस्याहरू

- करााधारको विश्लेषण नै नगरी जथाभाबी कर लगाउने वा कर लगाउन उदासीन हुने समस्या एकातिर छ भने राजस्वलाई सेवा तथा करदाताको कर तिर्ने क्षमताको आधारमा विश्लेषण नगरी जथाभाबी कर लगाउँदा संघीयता प्रति नै जनताको वितृष्णा पैदा भएको छ । करका दरहरू समेत Harmonization को दृष्टिकोणले भन्दा Competition को दृष्टिकोणले निर्धारण गरिँदा अस्वस्थ प्रतिस्पर्धा सिर्जना भएको छ । प्रतिष्पर्धा आफैमा राम्रो हो तर स्वस्थ प्रतिष्पर्धा हुन सकेन ।
- तीन तहको संघीय संरचना रहेकोले प्रशासनिक खर्चमा बढोत्तरी ल्याएको छ । न्यून करााधार तथा करमा दोहोरोपना छ । वित्तीय क्षमतामा विविधता भएका संघीय इकाईहरूलाई एउटै Basket मा राखी Indicators निर्धारण गर्दा वैज्ञानिक र वस्तुनिष्ठ सूचकको अभाव रहेको छ ।

- राजस्व परिचालन क्षमता कमजोर रहेको छ । प्रादेशिक तथा स्थानीय तहमा दक्ष जनशक्तिको न्यूनता, ICT प्रयोगमा उदासीनता तथा फितलो कर प्रशासनजस्ता कारणले राजस्व परिचालन क्षमता कमजोर बन्न पुगेको छ । यस्ता इकाईहरू राजस्व परिचालन क्षमता वृद्धि गर्ने भन्दा पनि केन्द्रमुखी प्रवृत्तिमा नै रुमल्लिइरहेको अवस्था छ ।
- नतिजामूलक योजना प्रणालीको विकास गर्न नसक्दा श्रोत छरिने समस्या बढ्दै गएको छ ।
- आर्थिक स्थायित्व, आयको पुनः वितरण र श्रोतको कुशल व्यवस्थापनको अभाव हुँदा वित्त व्यवस्थापन क्षमता कमजोर हुन पुगेको छ ।
- दिगो, उपयोगमुखी भन्दा वितरणमुखी, टुक्रे तथा कस्मेटिक योजनामा खर्च गर्ने पद्धतिले सार्वजनिक खर्चको उत्पादकत्त्व हासिल गर्न कठिनाइ भएको छ ।
- वित्तीय व्यवस्थापन, श्रोत परिचालन, आर्थिक कारोबार र प्रतिवेदन प्रणालीमा एकरूपता तथा तहगत समन्वय हुन सकेको छैन । कतिपयको वित्तीय विवरणसमेत तयार नहुने तथा भएकाको पनि समयमा नै प्राप्त गर्न नसकिएको अवस्था विद्यामान छ ।
- अधिकार र जिम्मेवारी हस्तान्तरणमा उदासीनता र व्यवधान सिर्जना भएको छ । यस विषयमा केन्द्रीकृत मानसिकता हाबी भएको देखिन्छ ।
- कतिपय ऐनहरू अझै पनि बाझिएको अवस्थामा रहेका छन् । जस्तैः खानी ऐन, वन ऐन । यसले नीतिगत सामाञ्जस्यता कायम गर्न कठिनाई भएको छ ।
- विनियोजन कुशलता, कार्यान्वयन दक्षता तथा वित्तीय अनुशासनको अभाव रहेको छ ।
- खर्चको लेखाङकन, प्रतिवेदन र लेखापरीक्षण समयमा नै हुन नसक्दा वित्तीय जोखिम बढ्न सक्ने संकेत दैखिदै आएको छ ।
- प्रदेश तथा स्थानीय तह समेत साना साना कार्यक्रम लिई दातृसंस्थासँग सम्पर्क गर्ने परिपाटीको बढोत्तरी हुँदै गएको छ ।
- भरपर्दो एवं विश्वसनीय तथ्याङ्क प्रणालीको अभाव रहेको छ ।
- प्राकृतिक श्रोत साधनको उपयोग र राजस्व क्षेत्राधिकार एवं बाँडफाँटमा विवाद सिर्जना भएको छ ।

## अबको बाटो

- संघीय इकाईहरूबिच जिम्मेवारी, श्रोतसाधन र क्षमताबिचको तादत्म्यता मिलाउने,
- संघीय इकाईहरूबिचको क्षेत्राधिकारमा रहेको दोहोरोपनको अन्त्य गर्दै एक अर्को तहको स्वायत्ततालाई स्वीकार गर्ने असल संस्कारको विकास गर्ने,
- श्रोत साधनको महत्तम एवं कुशल उपयोग गर्दै वित्तीय सुशासनको बढ्दो जोखिम न्यूनीकरण गर्ने,
- वित्तीय श्रोत साधनमा रहेको केन्द्रमुखी प्रवृत्तिको अन्त्य गर्दै आत्मनिर्भर अर्थतन्त्रको निर्माण गर्न प्रादेशिक तथा स्थानीय तहहरूले क्रियाशिलता बढाउने,
- बढ्दो प्रशासनिक खर्चको न्यूनीकरण गर्दै दिगो उपयोगमुखी र रूपान्तरणकारी आयोजनामा लगानी अभिवृद्धि गर्ने,

- अन्तर तह श्रोत परिचालनमा आपसी समन्वय तथा कार्यमा एकरूपता कायम गर्दै एक तहको कार्यलाई अर्को तहको कार्यको परिपूरकको रूपमा विकास गर्ने,
- अन्तर तह लागत साझेदारीमा जोड दिने,
- वित्त व्यवस्थापनमा देखिएका विभिन्न विवाद समधानको लागि प्रभावकारी संयन्त्रको विकास गर्ने,
- राजस्वलाई सेवा तथा करदाताको कर तिर्ने क्षमताको आधारमा विश्लेषण गरी राजस्वको दर निर्धारण गर्ने,
- राजस्व परिचालन क्षमतालाई सुदृढ बनाउने,
- विनियोजन कुशलता, कार्यान्वयन दक्षता तथा वित्तीय सुशासनमा जोड दिने,
- वैदेशिक सहायता र ऋण रकमलाई उत्पादनमूलक र आर्थिक स्थायित्व क्षेत्रमा खर्च गर्दै श्रोत छरिने प्रवृत्तिको अन्त्य गर्ने,
- संघीय इकाईहरूमा भरपर्दो तथा विश्वसनीय तथ्याङ्क प्रणालीको विकास गर्ने,
- तीनै तहमा जोखिमको पहिचान गर्दै आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीलाई सुदृढ बनाउने,
- वित्तीय हस्तान्तरणलाई कार्यसम्पादनमा आबद्ध गर्ने, कार्यसम्पादन सूचक नतिजामूखी बनाउने,
- तालिम, नमुना कानून, स्रोतसाधन, क्षमता जस्ता पक्षहरूबाट प्रादेशिक तथा स्थानीय तहको संस्थागत क्षमताको सुदृढीकरण गर्ने,
- प्राकृतिक श्रोत साधनको लाभ वितरणलाई सबै प्रदेश तथा स्थानीय तहमा हुने गरी सम न्यायिक बनाउने,
- एकीकृत वित्त व्यवस्थापन सूचना प्रणालीको विकास गर्दै विद्यामान प्रणालीको सुरक्षा र दिगोपनामा जोड दिने

## निष्कर्ष

संघीयताको सफल कार्यान्वयनको लागि वित्तीय संघीयता पूर्वशर्त हो । संघीय इकाईहरूको कार्यजिम्मेवारीलाई संविधानले नै धेरै हदसम्म विकेन्द्रीकरण गरेको पाईन्छ भने स्रोत साधनको विकेन्द्रीकरण कार्यजिम्मेवारी अनुरूप भएको पाईदैन । वित्तीय अधिकारलाई कानून बनाई व्यवस्थित गर्ने प्रयास गरिएको छ । संघीय इकाईहरूमा वित्तीय क्षमतामा पृथकता रहेको छ । फरक फरक वित्तीय क्षमता भएका संघीय इकाईहरूमा नागरिकको आधरभूत अधिकारको सुनिश्चितताको लागि संघीय सरकार चनाखो त हुनुपर्छ तर उनीहरूको वित्तीय स्वायत्तामाथि हस्तक्षेप गर्नुहुँदैन, बरु सबै संघीय इकाईहरू एक अर्काको परिपूरकको रूपमा स्थापित हुनु अपरिहार्य छ । प्रादेशिक तथा स्थानीय तहहरूले आफ्नो सक्षमता अभिवृद्धि गर्दै आत्मनिर्भर अर्थतन्त्रको निर्माण गर्न क्रियाशिल हुनु आवश्यक छ र मात्र वित्तीय संघीयताको वास्तविक अभ्यास भई संघीयताको सफल कार्यान्वयन हुने देखिन्छ ।

## सन्दर्भ सामाग्री


- नेपालको संविधान, काठमाण्डौ, कानुन किताब व्यवस्था समिति ।
- अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४, कानुन किताब व्यवस्थापन समिति ।

# नेपालको संघीय शासन प्रणालीमा वित्त व्यवस्थापनका चुनौती र समाधानका उपाय

कृष्णमणि पराजुली*

## सारांश

नेपाल भरखरै मात्र संघीय शासन प्रणालीमा प्रवेश गरेको हुँदा शासकीय स्वरूप, त्यसको संरचना , सञ्चालन प्रकृया जस्ता अवयवहरूमा समस्या आउनुलाई नौलो कुरा मान्न सकिदैन । पुरानो शासकीय व्यवस्थालाई फालिदिनु र नयाँ व्यवस्थाका आधारभूत मान्यताहरूले ठाउँ लिई नसकेको अवस्थामा संघीयताको कार्यान्वयनमा विभिन्न सुधारका आवश्यकता देखिन्छ ।

संघीय शासन प्रणाली अन्तर्गत विभिन्न सरकारहरू गठन भएका छन् । अहिले मुलुकभर ७ वटा प्रदेश, ७५३ वटा स्थानीय सरकार र एक केन्द्रीय सरकार गरी ७६१ वटा सरकारहरूले शासकीय तथा प्रशासकीय कार्यहरू सन्चालन गर्दै आएका छन् । यसरी फैलिएको ठूलो संरचनामा वित्तीय श्रोतको व्यवस्थापनको महत्त्वपूर्ण भूमिका रहेको हुन्छ । छोटो अवधिमा स्थापना भएका यी सरकारहरूको भरपर्दो तथा दिगो आफ्नै आन्तरिक श्रोतको अपर्याप्तताको कारणले गर्दा केन्द्र सरकारको मुख ताक्नु पर्ने अवस्था पनि देखिएको छ।

यी सरकारहरूलाई उनीहरूले सम्पादन गर्ने कार्यमा वित्तको समस्या नआओस् भन्ने उद्देश्यले संघ तथा प्रदेश सरकारले विभिन्न ४ प्रकारका अनुदान उपलब्ध गराउँदै आएका पनि छन् । जस्मा वित्तीय समानीकरण, सशर्त अनुदान, समपूरक अनुदान र विशेष अनुदान रहेका छन् । अहिलेको चुनौती भनेको सीमित वित्तीय श्रोत साधनलाई कसरी बुद्धिमत्तापूर्वक परिचालन गर्ने भन्ने नै हो । एकातिर आन्तरिक आयलाई स्थायी र दिगो बनाउनु परेको छ भने अर्कोतिर कसरी उपलब्ध साधनलाई कम खर्चमा सेवा प्रबाह तथा विकास निर्माण कार्य सञ्चालन गर्नु नै रहेको छ ।

वित्त व्यवस्थापनका चुनौतीलाई समाधान गर्ने सम्बन्धमा खास गरेर आय र व्यय बीच सन्तुलन , फजुल खर्च नियन्त्रण, बजेट तर्जुमालाई यथार्थपरक बनाउने, वित्तीय श्रोतको लगानी गर्दा लगानी र उपलब्धिको बिश्लेषण, वित्तीय व्यवस्थापन

* पूर्व उप सचिब (लेखा), नेपाल सरकार

र श्रोत परिचालनको सम्बन्धमा विभिन्न तहबीच एक आपसमा सहयोग र समन्वय , जुन प्रयोजनको लागि अनुदान प्राप्त भएको हो सोही कार्यमा खर्च गर्ने, खर्च गर्दा पूँजिगतको रकम पूँजिगतमानै र चालुको रकम चालुमा नै खर्च गर्ने, रकमान्तर गर्दा पूँजिगतबाट चालुमा नगर्ने आदि कुरामा सुधार ल्याउन सकियो भने निश्चयनै वित्त व्यवस्थापन प्रभावकारी हुने छ ।

## विषय वस्तु

प्रथम तथा द्वितीय विश्वयुद्धपूर्व अधिकांश अल्पविकसित देशहरूले प्रजातन्त्रको फल प्राप्त गर्न सकेका थिएनन् । प्रथम तथा द्वितीय विश्वयुद्धपश्चात नै गरिबीले पिछडिएका एशीयाली तथा अफ्रिकी मुलुकहरू उपनिवेशबाट स्वतन्त्र भए । अनि कुन किसिमको राजनीतिक प्रणाली अपनाउने भन्ने विषय बहसमा आयो । मुलतः अधिकांश प्रजातान्त्रिक विचारधारा र कम्युनिष्ट विचारधाराका मुलुकहरू नै थिए । एउटा खेमाको नेतृत्व संयुक्त राज्य अमेरिकाले गरेको थियो भने अर्को खेमाको नेतृत्व सोभियत संघले गरेको थियो । सोभियत संघको शासन प्रणाली एकदलीय प्रणाली भएकोले धेरै देशहरूले प्रजातान्त्रिक शासन प्रणाली अपनाए । प्रजातान्त्रिक शासन प्रणाली अपनाउनुको मुख्य कारणमा व्यक्तिगत स्वतन्त्रता, मानव अधिकार, स्वतन्त्र न्यायपालीका, कानूनको शासन, आवधिक निर्वाचन, विभिन्न दलहरूको व्यवस्था आदि नै थिए । नेपालमा पनि यसको प्रभाब परिनै रहेको थियो र जनता राजनीति प्रणाली प्रति सचेत हुँदै आएका थिए । यसैको परिणामस्वरूप २००७ मा एक दलीय निरंकुश जहानीया शासनको अन्त्य भयो । त्यसपछि मात्रै जनतामा स्वःफुर्त रूपमा नै प्रजातान्त्रिक राजनीति प्रणालीप्रति आकर्षण आएको देखिन्छ । नेपालले विभिन्न कालखण्डमा विभिन्न किसिमका शासन प्रणाली अपनाई आएकोमा २०७२ सालमा संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासन प्रणालीमा प्रवेश गरेको हो र अहिले संघीयता कार्यान्वयन भई नै रहेको अवस्था छ ।

नेपालले अवलम्बन गर्न खोजेको राजनीति प्रणाली भनेको लोकतान्त्रिक व्यवस्था नै हो । लामो संघर्ष पछि मात्र हामी संघीय शासन प्रणालीमा प्रवेश गरेका हौं । यद्यपी, संघीय शासकीय व्यवस्थाका उपलब्धि हासिल हुन सकेका छैनन् । २०७२ सालमा लागु भएको संघीय संविधान पूर्ण कार्यान्वयन हुन नसकि अझसम्म पनि एक प्रकारको संक्रमणकालमा नै रुमल्लिएको जस्तो छ । जनताले पूर्ण रूपले संघीयताको रसास्वादन गर्न पाएका छैनन् । नौलो शासकीय व्यवस्थाबाट आशा गरिएका उपलब्धि प्राप्त हुन नसकेको कारण बाट जनतामा एक प्रकारको आशंका पनि पलाउँदै आएको प्रतीत हुन्छ ।

नेपाल विभिन्न जात जाति, धर्म, सम्प्रदाय, समुदाय, भाषा, संस्कृति भएको देश हो । यी सबैको विकास गरी एउटा समृद्ध राष्ट्र बनाउनु नै राजनीतिक प्रणालीको मुख्य उद्देश्य भएको हुँदा नेपालले संघीय शासन प्रणाली अपनाएको हो । संघीयतामा सबैको आकांक्षा पूरा गरिने प्रतिबद्धता गरिएको हुन्छ । कुनै वर्ग, क्षेत्र, समुदाय नभनी सबैको विकास गर्ने उद्देश्य हुने हुँदा यसको अवलम्बन विश्वका धेरै मुलुकहरूले गर्दै आएका पनि छन् ।

## संघीयता र यसको विकास

संघीयता केन्द्रिय शासन प्रणालीको ठीक उल्टो शासन प्रणाली हो । केन्द्रिय शासन प्रणालीमा राज्यका सम्पूर्ण अधिकार केन्द्रमा नै निहीत भएका हुन्छन् । केन्द्रले दिन चाहे मात्र तलका निकायहरूलाई अधिकार प्रत्यायोजन गरिएका हुन्छन् । तल्ला निकायका अधिकार कानून द्वारा निर्धारण गरिएका हुँदैनन् । केन्द्रिय व्यवस्थामा राज्यका जतिनै शक्ति

अथवा अधिकार हुन्छन्, ती सबै केन्द्रमानै रहेका हुन्छन् । केन्द्रको ईच्छामा भर पर्ने हुँदा तल्ला निकायहरूको विकास भएको हुँदैन र विभिन्न क्षेत्रको विकास समान रूपले भएका पनि हुँदैनन् । यस प्रकारले केन्द्रीय शासन अथवा एकात्मक शासन व्यवस्थाले आशातित विकास दिन नसकेको कारणले गर्दा नेपालले राज्यको शासकीय स्वरूप संघीयतामा आधारित गरेको देखिन्छ ।

संघीयताको विकास संयुक्त राज्य अमेरीका बाट सन् १७७६ तिर भएको हो । यस प्रणालीबाट प्राप्त उपलब्धिलाई अन्य कतिपय मुलुकहरूले अनुसरण गरि आएका हुनाले नै आजभोली यसको प्रयोग बढ्दै गएको पाईन्छ । यसै क्रममा नेपालमा पनि विभिन्न जात जाति, भाषा, समुदाय आदिको समान्तर किसिमले विकास गरी राष्ट्रको चौतर्फी विकास गर्ने लक्ष सहित संघीयता लागु भएको देखिन्छ । संघीयतालाई छोटकरीमा परिभाषित गर्नुपर्दा विभिन्न राज्यहरूको स्वरूप नै संघीयता हो । संघीयता अन्तर्गत विभिन्न राज्य वा प्रदेश रहेका हुन्छन् । प्रदेश वा राज्य अन्तर्गत पनि विभिन्न तहहरूको संरचनात्मक स्वरूप निर्धारण गरिएको हुन्छ । यसरी शासकीय स्वरूपको संरचना निर्माण गर्दा केन्द्र, प्रदेश र तल्ला निकायहरू पनि स्थापना गरिएका हुन्छन् । यिनीहरूको छुट्टा छुट्टै अधिकारको संविधानमा नै व्यवस्था गरिएको हुन्छ । अधिकारको लागि मातहत कार्यालयहरूले केन्द्रको मुखताकी रहनु पर्दैन र कुन सरकारले के काम गर्ने भन्ने बारे संविधानमा नै स्पष्ट व्यवस्था गरिएको हुन्छ । यसरी नेपालको संविधानमा केन्द्र, प्रदेश र स्थानीय तह गरि तीन तहका सरकारको व्यवस्था भएको पाईन्छ र यिनीहरूको आ– आफ्नै संवैधानिक स्वायत्तता पनि छ । अहिलेको संवैधानिक संरचना अनुसार केन्द्र, ७ वटा प्रदेश र ७५३ वटा स्थानीय सरकार गरी ७६१ वटा सरकार स्थापित भएका छन् ।

## संघीयतामा अधिकारको बाँडफाँड

संघीय शासन प्रणाली अन्तर्गत माथिदेखि तलसम्म सरकारका संरचनाहरू पुगेका छन् । यसरी बिस्तार गर्नुको उद्देश्य सरकारको पहुँच पींधमा रहेका जनतासम्म पुग्न सकोस् र जनताले सहजरूपमा सेवा पाउन सक्नु नै हो । स्थानीय तहका सरकार जनताका घर दैलोसम्म पुग्न पर्ने कुरा संघीय शासन व्यवस्थामा गरिएको हुन्छ । विकास माथिबाट गरिने होईनकि तलबाट गरिनु पर्दछ भन्ने कुरा संघीय शासन प्रणालीमा अपेक्षा गरिएको हुन्छ । त्यसैले विकासको मोडल पनि तलबाट माथि जाने व्यवस्था गरिएको छ । स्थानीय जनताको सहभागिताबिना विकास निर्माण कार्यले सफलता प्राप्त गर्न नसक्ने हुँदा यस बारे तलदेखि नै जनतालाई उनीहरूकै आवश्यकता र चाहना अनुसार योजना छनौट, तर्जुमा तथा स्वीकृतीमा सहभागिता गराईएको हुन्छ । टोल, समुदाय, वडाको सहभागीता गराउँदै स्थानीय तहले बजेट तथा कार्यक्रम स्वीकृत गरेका हुन्छन् । यस बाट के बुझ्न सकिन्छ भने संघीयता अन्तर्गत तल्ला तहका जनताले पनि विकास निर्माणका काम कुरामा सजिलै सहभागिता गर्न सक्ने प्रावधान भएको देखिन्छ ।

यसैगरी स्थानीय सरकार जनताको घरदैलोमा पुग्न सक्ने व्यवस्था भएको हुँदा साना तिना काम तथा सिफारिश गर्ने कुराहरू वडा तहबाटै उपलब्ध हुन सक्दछन् । आफूले चिने जानेका स्थानीय जनप्रतिनिधि हुने भएकोले स्थानीय तहबाट लिनुपर्ने सेवा र काम सहज रूपबाट लिन सकिने भएको छ । स्थानीय तहमा नै अधिकांश जनता रहने हुँदा यिनीहरूको विकास बिना देशको विकास गर्नु भनेको कोरा कल्पना मात्र हुन जानेछ । त्यसैकारणले गर्दा नेपालको संविधानमा स्थानीय सरकारले गर्नु पर्ने काम र ती काम गर्न आवश्यक पर्ने अधिकारको व्यवस्था गरेको देखिन्छ । स्थानीय तहको अधिकार संबन्धमा संविधानको अनुसूचि ८मा स्पष्ट उल्लेख गरीएको छ । जस्मा २२ वटा अधिकारहरू छन् । ती अधिकार मध्ये नगर प्रहरी, सहकारी संस्था, रेडियो, एफ्एम, स्थानीय कर संकलन, स्थानीय सेवाको

व्यवस्थापन, आधारभूत र माध्यमिक शिक्षा, आधारभूत स्वास्थ्य र सरसफाई, स्थानीय, ग्रामिण र कृषि सडक, घर जग्गा धनी पूर्जा वितरण, ज्येष्ठ नागरिक तथा विपद व्यवस्थापन आदि छन् । यसरी स्थानीय जनताको जीवनस्तर उकास्नको लागि स्थानीय तहमा ७५३ स्थानीय सरकारहरू गठन भएका छन् र यिनीहरूले जनतालाई विकास निर्माण कार्य र सेबा उपलब्ध गराउने कार्यमा महत्त्वपूर्ण भूमिका पुऱ्याई रहेका छन् । त्यसैगरी संघका ३५ र प्रदेशका २१ वटा अधिकार उल्लेख भएका छन् ।

संघीय सरकारका ३५ वटा अधिकारमा राष्ट्रिय दृष्टिकोणबाट बढि संबेदनशील विषयहरू केन्द्रले प्रयोग गर्ने देखिएका छन् । जस्मा रक्षा, प्रतिरक्षा, हातहतियार, खरखजाना, केन्द्रिय प्रहरी, मुद्रा, बैंकिङ्, अन्तर्राष्ट्रिय सन्धि, संझौता आदि पर्दछन् र संविधानमा उल्लेख नभएको कुनै विषय तथा यो संविधान र संघीय कानूनमा नतोकिएको विषयहरू पनि संघीय सरकारको अधिकार क्षेत्रमा पर्ने कुरा उल्लेख भएको पाईन्छ । त्यसैगरी प्रदेश सरकारका अधिकारको सम्बन्धमा भने प्रदेश प्रहरी प्रशासन, रेडियो, टिभि, एफएम, प्रदेश विश्वबिद्यालय, स्वास्थ्य सेवा, प्रदेश लोकसेवा, भूमि व्यवस्थापन, खानी अन्वेषण, गुठी व्यवस्थापन आदि गरी २१ वटा अधिकार रहेका छन् ।

## संघीय शासकीय प्रणालीमा वित्त व्यवस्थापन

संकुचित अर्थमा वित्तलाई राजस्व वा आय भन्ने बुझिए पनि ब्यापक अर्थमा यसलाई आयको श्रृजना, विभिन्न प्रकारका आम्दानी, ऋण, अनुदान, लगानी, खर्च आदिको समष्टीगत प्रारूपलाई बुझ्नु पर्दछ । अर्को शब्दमा भन्नुपर्दा सरकारलाई रकमको आवश्यकता पर्दा कसरी प्राप्त गर्ने , कसरी खर्च गर्ने र कसरी यसको व्यवस्थापन गर्ने सम्बन्धी कुरा पर्दछन् । यसरी वित्त व्यवस्थापन अन्तर्गत आय गर्ने, खर्च गर्ने, योजना तथा सँगठन गर्ने, निर्देशन तथा नियन्त्रण गर्ने , वित्तको स्वीकृती तथा मूल्यांकनजस्ता विभिन्न कार्यहरू पर्दछन् ।

सरकारलाई आफ्ना कार्यहरू सम्पादन गर्नको लागि वित्त एक अनिवार्य आवश्यकता हुन्छ । शरीरको लागि जसरी रक्त संचार हुन आवश्यक छ त्यसै गरी संठनको लागि वित्त संचार हुनु पर्दछ । सँगठनले सम्पादन गर्नु पर्ने कार्यहरू धेरै हुन्छन् । तर, उपलब्ध साधन भने सीमित हुने हुँदा सँगठनलाई समस्या आईपरेको हुन्छ । यो समस्या कुनै पनि सँगठनको लागि टाउको दुखाई भएको हुन्छ । यसैको लागि वित्तीय व्यवस्थापन गर्नु पर्ने हुन्छ । त्यसैले आवश्यकता र वित्तबीच समन्वयकारी भूमिका निर्वाह गर्न वित्त व्यवस्थालाई प्रभावकारी बनाइएको पाइन्छ ।

कुनै पनि सँगठनको लागि विभिन्न प्रकारका साधनश्रोतको आवश्यकता पर्ने हुन्छ । ती साधनश्रोत मध्ये वित्तीय श्रोतले महत्त्वपूर्ण भूमिका निभाएको हुन्छ । यो यस्तो साधन हो जसले अन्य साधनको समेत परिचालनमा सहयोग गरेको हुन्छ । सीमित साधनश्रोतको बुध्दिमत्तापूर्वक प्रयोग गरि पूर्व निर्धारित लक्ष्य हासिल गर्नु पर्ने भएको कारणबाट पनि यसको उपादेयता विशेष किसिमको हुन गएको छ । जसले जे भने पनि सबैतिर ठोकिने एक मात्र साधन वित्तलाई नै लिने गरिएको छ ।

हाल नेपाल संघीयतामा प्रवेश गरी सकेको र केन्द्रिकृत शासकीय व्यवस्था भन्दा संघीयता बढि महंगो हुने आकलन गरीएको सन्दर्भमा वित्तीय साधनले झनै अर्थ राखेको हुन्छ । संघीयताको शासकीय संरचना फराकिलो हुनुको साथै तलदेखि माथिसम्म पुग्ने हुँदा एकहदसम्म खर्चिलो हुन जानु स्वभाविकै पनि हो । पींधमा रहेका जनतालाई सरकारका

तर्फ बाट पुऱ्याउनु पर्ने सेबाको लागि ७५३ स्थानीय तह स्थापना भइसकेका छन् । यति धेरै स्थानीय तह सञ्चालन गर्नको लागि ठूलै धनराशीको आवश्यकता पर्ने हुँदा नेपालजस्तो अल्पविकसित देशले संघीयता धान्न नसक्ने भनेर टिकाटिप्पणि हुन थालेको छ । लामो संघर्ष गरेर ल्याएको संघीयतालाई मूर्तरूप दिनको लागि पनि वित्तीय साधन र श्रोतको मितब्ययिता पूर्वक प्रयोग गर्नु पर्ने हुन्छ ।

सीमित साधन र श्रोतको वैधानिक किसिमबाट संकलन र उपयोग होस् भन्नको लागि नेपालको संविधान २०७२ लगायत अन्य विभिन्न आर्थिक तथा वित्तीय कानूनहरूमा व्यवस्था गरीएको पाईन्छ । संविधानको भाग – १० को संघीय आर्थिक कार्यप्रणालीको धारा ११५ को उपधारा १ मा कानून बमोजिमबाहेक कुनै कर लगाईने र उठाईने छैन भनि उल्लेख भएको छ । त्यसैगरी उपधारा २ मा संघीय कानून बमोजिम बाहेक नेपाल सरकारले कुनै ऋण लिने र जमानत दिने छैन भन्ने छ भने संघीय कोषबाट रकम खर्च गर्दा पनि कानूनसम्मत बिधिबाट नै गर्नुपर्ने व्यवस्था रहेको छ ।

स्थानीय तहलाई प्राप्त हुने मुख्य वित्तीय श्रोतहरूमा संघीय सरकारबाट प्राप्त हुने वित्तीय समानीकरण अनुदान, ससर्त अनुदान, समपूरक अनुदान र विशेष अनुदान गरी चार प्रकारका अनुदान रहेका छन् । त्यसै गरी प्राप्त हुने अन्य आयमा संघीय बिभाज्य कोष बाट प्राप्त हुने रोयल्टी, राजस्व बाँडफाँडको रकम,प्रदेश सरकार बाट प्राप्त हुने अनुदानको रकम, स्थानीय तहको आफ्नै आय र संघ सरकार बाट प्राप्त हुने ऋण तथा आफैले उठाउने आन्तरिक ऋण नै हुन् । यस किसिम बाट प्राप्त हुने आयलाई ब्यबस्थित, प्रभावकारी र कानूनी रूपबाट बैधता दिनको लागि सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ लागु भएको छ । उक्त ऐनको प्रस्तावनामा नेपाल सरकार, प्रदेश तथा स्थानीय तहको राजस्वको अधिकार, राजस्व बाँडफाँड, अनुदान, ऋण, बजेट व्यवस्थापनमा आवश्यक व्यवस्था गर्नको लागि यो ऐन बनाउनु परेको उल्लेख भएको छ । यसरी सीमित आयको दुरूपयोग हुन नदिन र ब्यबस्थित गर्नको लागि यो ऐन तर्जुमा भएको प्रष्ट हुन आउँछ । अझ यसलाई बढि ब्यबस्थित गर्न संविधानमानै राष्ट्रिय प्राकृतिक श्रोत तथा वित्त आयोगको गठन समेत भएको छ । आयोगको काम, कर्तब्य र अधिकारमा संघीय सन्चित कोषबाट प्रदेश र स्थानीय सरकारलाई प्रदान गरीने समानीकरण अनुदान सम्बन्धमा सिफारिस गर्नु पर्ने उल्लेख छ ।

वर्तमान अवस्थामा भरखर मात्र संघीयता लागु भएको र यसको सञ्चालनको लागि आवश्यक पर्ने आधारहरू निर्माणकै अवस्थामा भएका हुँदा केन्द्रबाट वित्तीय साधन लगायत कर्मचारीको व्यवस्थापन र कानूनी जटिलता को पक्ष बारे पनि संघीय सरकारले उनीहरू सक्षम नहुन्जेल सम्म सहयोग गरी नै रहनु पर्ने हुन आउँछ । हाल स्थानीय तहको नयाँ संरचना भएको हुँदा वित्तीय साधनको अहम् भूमिकालाई नकार्न सकिदैन।

हाम्रो संविधानले व्यवस्था गरे अनुसार तीन तहका सरकार मध्ये प्रत्यक्ष रूपमा पींधमा रहेका जनतासँग बसेर सेवा गर्ने भनेको नै स्थानीय सरकार हो । स्थानीय सरकारले आफ्ना आवश्यकता परिपूर्ति गर्न आफैं सक्षम हुन सकुन भन्ने धेयले संविधानले नै उनीहरूले कर संकलन गर्ने, उठाउन सक्ने र स्थानीय सभाले पारित गरेर खर्च गर्न सक्ने व्यवस्था कानूनले नै गरेको छ । स्थानीय तहले लगाउन पाउन सक्ने मुख्य करहरूमा सम्पत्ति कर, घर बहाल कर, घर जग्गा रजिष्ट्रेशन शुल्क, सवारी साधन कर, सेवा शुल्क दस्तुर, पर्यटन शुल्क, विज्ञापन कर, व्यवसाय कर, भूमिकर (मालपोत), दण्ड जरिवाना, मनोरञ्जन कर, मालपोत संकलन आदि रहेका छन् ।

त्यसैगरी प्रदेश सरकारले पनि केही कर लगाउन र उठाउन सक्ने व्यवस्था कानूनले गरेको छ । खासगरी घर जग्गा रजिष्ट्रेशन शुल्क, सवारी साधन कर, मनोरञ्जन कर, विज्ञापन कर, पर्यटन, कृषि आयमा कर, सेवा शुल्क दस्तुर, दण्ड जरिवाना सम्बन्धि कर प्रदेश सरकार अन्तर्गत पर्दछन् ।

संघ भनेको केन्द्रीय सरकार हो । अर्थात् यो सबभन्दा माथिल्लो सरकार हो । यसले महत्त्वपूर्ण कार्य सम्पादन गर्नु पर्ने हुँदा वित्तीय श्रोतको परीमाण पनि अलि ठूलै हुन्छ । यसमा राजस्व आय गर्ने भन्सार, अन्तःशुल्क, मूल्य अभिवृद्धि कर, संस्थागत आयकर, व्यक्तिगत आयकर, पारिश्रमिक कर, राहदानी शुल्क, भिसा शुल्क, पर्यटन दस्तुर, सेवा शुल्क दस्तुर, दण्ड जरिबाना जस्ता ठूला श्रोतहरू रहेका छन् ।

स्थानीय तह र प्रदेश सरकारलाई केन्द्र सरकारले अनुदानको रूपमा रकम उपलब्ध गराउने व्यवस्थालाई निम्न अनुसार उल्लेख गरीएको छः–

- वित्तीय समानीकरण अन्तर्गत नेपाल सरकारले प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई खर्चको आवश्यकता र राजस्वको क्षमताको आधारमा राष्ट्रिय प्राकृतिक श्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिशमा वितरण गर्ने व्यवस्था छ । यसरी सरकार बाट प्राप्त भएको अनुदान र आफ्नै श्रोत बाट उठेको राजस्वलाई प्रदेशले प्रदेश भित्रका स्थानीय तहलाई वित्तीय समानीकरण अनुदान वितरण गर्नु पर्ने छ । रकम वितरण गर्दा राष्ट्रिय प्राकृतिक श्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिशमा मात्र गर्नु पर्ने छ ।
- सशर्त अनुदान भन्नाले शर्त राखेर दिईएको अनुदान हो । अनुदान वितरण गर्दाकै अवस्थामा निश्चित कार्यक्रम वा कार्यमा खर्च गर्नु पर्ने भनि विभिन्न शर्त एबं आधारहरू निर्धारण गरिएका हुन्छन् । तिनीहरूमानै खर्च गर्नु पर्ने बाध्यता प्रदेश तथा स्थानीय निकायहरूमा रहेको हुन्छ । प्रदेशले स्थानीय तहलाई अनुदान वितरण गर्दा राष्ट्रिय प्राकृतिक श्रोत तथा वित्त आयोगले तय गरेका आधारबमोजिम गर्नु पर्दछ ।
- समपूरक अनुदान भनेको कुनै योजना वा कार्यक्रमको कुल लागतको अनुपातको आधारमा प्रदान गरिन्छ । लागत अनुमानको पूरै रकम नभई केही अंश मात्र दिईने हुँदा यसलाई समपूरक भनिएको हो । समपूरक अनुदान प्रदान गर्दा योजनाको संभाव्यता अध्ययन, योजनाको लागत, योजना बाट प्राप्त हुन सक्ने सम्भाबित प्रतिफल, योजना कार्यान्वयन गर्न आवश्यक पर्ने वित्तीय तथा भौतिक क्षमता वा मानव संसाधनलाई आधार बनाईएको हुन्छ । अनुदान प्रदान गर्दा योजनाको आवश्यकता र प्राथमिकता निर्धारण पनि भएको हुनु पर्दछ । यसलाई अझ ब्यबस्थित गर्नको लागि नेपाल सरकारले कार्यबिधि समेत तर्जुमा गर्नु पर्ने र उक्त कार्यबिधिको आधारमा रकम प्रदान गरीनेछ ।
- विशेष अनुदान भनेको विशेष योजनाको लागि तोकेर नै प्रदान गरीएको अनुदान हो । यसरी प्रदान गरीएको अनुदान पूर्व निर्धारित योजना वा कार्यक्रममा मात्र खर्च गर्नु पर्दछ । अन्यत्र खर्च गर्न पाईदैन । नेपाल सरकारले प्रदेश वा स्थानीय तहलाई विशेष अनुदान प्रदान गर्दा शिक्षा, स्वास्थ्य, खानेपानी जस्ता आधारभूत सेवा उपलब्ध गराउन, अन्तरप्रदेश वा अन्तरस्थानीय तहको सन्तुलित विकास गर्न, विभिन्न प्रकारले बिभेदमा परेका वर्ग वा समुदायको विकास गर्नको लागि दिएको हुन्छ । हचुवाको भरमा नदिई योजना तोकिएरै दिनु पर्ने भएकोले अनुदान रकम लक्षित कार्यक्रममा नै खर्च हुने देखिन्छ ।

नेपालको संघीय शासकीय प्रणालीले वित्तीय श्रोत व्यवस्थापन गर्ने सम्बन्धमा निकै राम्रो प्रावधान गरेको देखिन्छ । प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई वित्तको अभाव हुन नसकोस् भनी उनीहरूले नै श्रोतको निर्माण, पहिचान, करका दर, करको दायरा, कर असुली जस्ता विषयमा निर्णय गर्न सक्ने अधिकार छ । तर, कतिपय प्रदेश तथा स्थानीय तहको आयका श्रोतहरू कमजोर हुने र उनीहरूलाई दैनिक खर्च जुटाउन पनि समस्या पर्न सक्ने हुँदा संघीय सरकारले उनीहरूको लागि माथि उल्लेखित ४ प्रकारका अनुदान उपलब्ध गराएर वित्तीय संकटबाट मुक्त गराएको हुन्छ । यस दृष्टिकोणबाट हेर्दा नेपालको संघीय व्यवस्थामा प्रदेश तथा स्थानीय सरकारलाई आर्थिक संकट नहुने प्रणालीको व्यवस्था भएको देखिन्छ । तर, कानूनी रूपमा यस्तो व्यवस्था गरिएपनि व्यवहारिक कठिनाइ भने देखापरिरहेकै छन् । वित्त व्यवस्थापनको सम्बन्धमा के कस्ता समस्या छन् र तिनीहरूको समाधान बारे तलका पंक्तिमा केही उल्लेख गरीएको छः—

- वित्त व्यवस्थापन मुलतः आम्दानी र खर्चसँग सरोकार हुन्छ । उपयुक्त किसिमबाट आय गर्नु र उक्त आयलाई प्रभावकारी किसिमबाट खर्च गर्नु नै वित्त व्यवस्थापको मुख्य क्षेत्र हो । खर्चका मुख्य क्षेत्र भनेको चालुगत र पूँजिगत हुन् । चालुगत खर्चले पूजिगत खर्चलाई सहयोग मात्र गरेको हुन्छ भने पूँजिगत खर्चले परिणाम अथवा नतिजा समेत दिएको हुन्छ । हाम्रोजस्तो अल्प विकसित देशको लागि नतिजामुखी लगानीको आवश्यकता हुने हुँदा पूँजिगत खर्च बढाउन वित्त व्यवस्थापनको ठूलो भूमिका रहेको हुन्छ । संघीयतामा प्रवेश गरेपछि चालुगत खर्चमा वृद्धि हुँदै गएको हुँदा यसलाई निश्चित सीमा भित्र राखी पूँजिगत खर्चमा बृद्धि गर्न प्रभावकारी किसिमले वित्त व्यवस्थापन गर्नु पर्दछ ।
- वित्तीय व्यवस्थापनले दुर्लभ वित्तीय साधनको अधिकतम उपयोग गर्न र फजुल खर्च नियन्त्रण गर्न सहयोग पुऱ्याएको हुन्छ । तीन तहका सरकारले गरेका खर्चहरू मितब्ययी हुन सकेनन् भन्ने आलोचना भई रहेका बेलामा यसलाई नियन्त्रण गर्ने उपयुक्त माध्यम भनेको नै वित्तीय व्यवस्थापन हो ।
- बजेट तर्जुमा गर्दा कतिपय पालिकाहरूले महत्वाकांक्षी आन्तरिक आयको अनुमान गर्ने र पछि राजस्व संकलन प्रक्षेपितभन्दा निकै कम हुने गरेको छ । यस प्रकारको राजस्व असुली हुनु भनेको निश्चय नै हचुवा बजेट तर्जुमा हो । अतः आन्तरिक आयको अनुमान गर्दा गत बिगत वर्षका आंकडाहरूको बिश्लेषणात्मक अध्ययन तथा राजस्व परामर्श समितिले दिएको प्रतिवेदनको आधारमा बजेट तर्जुमा गरेमा राजस्व असुलीमा त्यति ठूलो उतार चढाव आउने देखिदैन ।
- स्थानीय तहको श्रोत अनुमान तथा बजेट सीमा निर्धारण समितिले समग्र आम्दानीको खाका तयार गर्दा आन्तरिक आय, राजस्व बाँडफाँड, अनुदान, ऋण र अन्य आयको प्रक्षेपण सन्तुलित र वास्तबिक आँकडाको आधारमा गरेको देखिदैन । यसरी शुरुको अवस्थामानै बजेट प्रक्षेपणको अवस्था हचुवा प्रकृतिको भएको अवस्थामा स्वीकृत बजेट यथार्थपरक नहुनु स्वभाविकै हुन आउँछ । यस किसिमको अवस्थामा आम्दानी र कार्यक्रममा तालमेल हुन नसकि वित्त व्यवस्थापन गर्न असहज हुन जान्छ । त्यसकारण श्रोत अनुमान तथा बजेट सीमा निर्धारण समितिले बजेटको प्रारूप तयार गर्दा बजेट यथार्थ बनाउने उद्देश्य लिई तयार गर्नु पर्ने देखिन्छ ।

- स्वीकृत कार्यक्रमको लागि विनियोजित रकम जसरी पनि खर्च गर्नु पर्दछ भन्ने मानसिकता रहेको पाईन्छ । लगानी गरिएको वित्तीय स्रोतले के कस्तो लाभ/हानी तथा उपलब्धि ल्याउँछ भन्नेतर्फ अध्ययन नहुने हुँदा वित्तीय स्रोत परिचालन उपलब्धिमूलक भएको देखिदैन । साथै उत्पादन तथा नतिजामुखी कार्यमा वित्तीय स्रोत परिचालन गर्नु भन्दा वितरणमुखी कार्यक्रममा वित्तीय स्रोत परिचालन गर्न सरकारहरू उद्यत् भएका देखिन्छन् । यसको लागि वितरणमुखी कार्यक्रम भन्दा जनतालाई सेवा तथा प्रतिफल पुऱ्याउने कार्यक्रममा स्रोत परिचालन गरिनु पर्दछ ।
- संघीय शासन प्रणालीमा वित्तीय व्यवस्थापनको ठूलो भूमिका रहेको हुन्छ । त्यसकारणले गर्दा वित्त व्यवस्थापन र त्यसको परिचालनको लागि संविधान एवं कानूनमा नै संघ , प्रदेश र स्थानीय तहलाई छुट्टा छुट्टै वित्त सम्बन्धी अधिकार दिइएको हुन्छ । नेपालको सन्दर्भमा भन्ने हो भने अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ ले नेपाल सरकारले, प्रदेशले र स्थानीय तहले लगाउन सक्ने कर तथा गैरकरहरू उल्लेख गरेका पाईन्छन् । कानूनबाटै कुन तहले के के कर लगाउन पाउने हुन् भनी तोकिनु निश्चय नै राम्रो कुरा भए पनि प्रदेश र स्थानीय तहले लगाउन सक्ने घर जग्गा रजिस्ट्रेशन शुल्क, सवारी साधन कर,मनोरन्जन कर, विज्ञापन करजस्ता करहरू दुवैले लगाउन सक्ने व्यवस्था छ । यसरी एउटै कर दुई तहले लगाउदा विवाद आउने हुँदा छुट्टाछुट्टै अधिकारको व्यवस्था गर्नु उपयुक्त हुनेछ ।
- अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ ले वित्तीय व्यवस्थापन र श्रोत परिचालनको सम्बन्धमा विभिन्न तहबीच एक आपसमा सहयोग र समन्वय गर्न सक्ने व्यवस्था छ । नेपाल सरकार, प्रदेश वा स्थानीय तहले एक आपसमा समन्वय गरी एक अर्का मार्फत् राजस्व उठाउन सक्ने व्यवस्था गर्न सकिने भएपनि हुन सकिरहेको छैन । यसमा सुधार गरिनु पर्दछ ।
- त्यसैगरी नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार र स्थानीय तहले कर सम्बन्धी दरहरू निर्धारण गर्दा एकरूपता हुने गरी कायम गर्नु पर्ने व्यवस्था छ । प्रदेश र स्थानीय तहहरूले आ आफ्नै किसिमबाट करका दरहरू निर्धारण गरेका हुँदा समस्या उब्जिएका छन् । स्थानीय तहहरूलाई कर मात्र आय को श्रोत हो भन्ने मानसिकता रहन गएकोले जनतामा करको भार बढ्न गएको छ । करका दरहरूमा एकरूपता कायम गरीनु पर्दछ । एउटै देशमा फरक फरक करका दरहरू कायम गरीनु निश्चय नै जनतालाई न्याय गरेको ठहरिदैन । कतिपय पालीकाहरूले आफ्ना सुबिधा बढाउन करका दरहरू बढाई जनतामा करको भार बढाएको भनी आलोचना भई रहेको छ । करका दर बढाउन जनताको आय र कर तिर्न सक्ने क्षमताको आधारमा लगाउनु पर्दछ ।
- वित्तीय नीति तर्जुमा गर्दा नेपाल सरकारको वित्तीय नीतिको अनुसरण गर्ने, जुन प्रयोजनको लागि अनुदान प्राप्त भएको हो सोही कार्यमा खर्च गर्ने, खर्च गर्दा पूँजिगतको रकम पूँजिगतमा नै र चालुको रकम चालुमानै खर्च गर्ने, रकमान्तर गर्दा पूँजिगत बाट चालुमा गर्न नपाईने प्रावधान भए पनि त्यसो हुन सकेको छैन । अतः यी पक्षहरूमा सुधारको खांचो देखिएको छ ।
- प्रत्येक पालीकाले आगामी आर्थिक वर्षको लागि आवश्यक हुने बजेट राजस्व परामर्श समिति र बजेट तथा श्रोत अनुमान समितिको सिफारिशमा कार्यपालिकाबाट निर्णय गराई पौष मसान्तभित्र संघीय अर्थ मन्त्रालयमा पठाउनु पर्ने कानूनी व्यवस्था भए पनि कतिपय पालिकाहरूले उल्लेखित समयमा प्रक्षेपित विवरण नपठाउने गर्दा केन्द्रबाट

पठाउनु पर्ने बजेट एकिन गर्न समस्या परेको देखिन्छ । जसबाट स्थानीय तहले बजेट तयार गर्दा बिना आधार हचुवाको भरमा तयार हुन गएको छ । यसको लागि स्थानीय तहले समयमा नै केन्द्रबाट आउने बजेटको प्रक्षेपित मागको विवरण पठाएमा सहज हुन जानेछ ।

- संघीय सरकारबाट प्राप्त हुने राजस्वको बाँडफाँडको रकम र वित्तीय समानीकरण अनुदानको रकम फागुन मसान्तभित्र तथा प्रदेश सरकारबाट प्राप्त हुने वित्तीय अनुदानको विवरण चैत्र मसान्तभित्र प्राप्त गरी तोकिएको अवधिभित्र पालिकाहरूले आ – आफ्नो बजेट तयार गरी सक्नुपर्ने व्यवस्था छ । तर संघीय सरकार र प्रदेश सरकारबाट प्राप्त हुनु पर्ने विवरण समयमा प्राप्त नहुने हुँदा बजेट तर्जुमा यथार्थ भएको पाईंदैन । संघीय सरकार र प्रादेशिक सरकारले आफूले दिने रकमको विवरण तोकिएको अवधिमा पठाइदिएमा बजेट यथार्थ हुनेछ ।
- पुरानो प्रशासकीय व्यवस्थाबाट नयाँ प्रशाासकीय प्रणालीमा प्रवेश गर्दा धेरै अवयवहरूको व्यवस्था गर्नुपर्ने हुन आउँछ । साथै पुरानो शासकीय व्यवस्थामा अभ्यस्त भएका कर्मचारीबाट आशातीत रूपमा कार्यसम्पादन हुन नसक्नु पनि केही हदसम्म उपयुक्त नै होला । कानूनको अभाव, जनशक्तिको अभाव, भौतिक साधन श्रोतको अभाव एवं चुस्त प्रशासकीय प्रणालीको विकास हुन नसक्नु जस्ता विषयहरूमा सुधार गरी वित्तीय व्यवस्थापन गरीनु पर्दछ ।

## निष्कर्ष

सरकारले सञ्चालन गर्नु पर्ने कामको लागि आवश्यक पर्ने साधन मध्ये वित्तीय साधनको महत्त्वपूर्ण भूमिका रहेको हुन्छ । सिमीत श्रोत तथा साधनको रूपमा रहेको वित्तीय साधनलाई उच्चतम प्रयोग गरी अधिकतम उपलब्धि हासिल गर्न विभिन्न उपाय अवलम्बन गरिएका पाईन्छन् । त्यसैले भन्ने गरीन्छ वित्त प्राप्त गर्न सजिलो छ तर, त्यसको समुचित प्रयोग गरेर पूर्व निर्धारित लक्ष्य प्राप्त गर्ने कार्य भने कठिन छ ।

नेपाल संघीयतामा प्रवेश गरिसकेपछि वित्त व्यवस्थापनमा चुनौती थपिंदै गएका छन् । राजस्वका श्रोतहरू अनाबश्यक रूपमा बढ्दै गएका छन् र करको दायरा फराकिलो बनाउन सकिएको छैन । वैदेशिक ऋण तथा अनुदान भित्रिए पनि त्यसलाई पूर्ण उपभोग गर्न नसकिएको अवस्था छ । अर्थतन्त्रलाई सुदृढ बनाउन पूँजिगत खर्चमा बृद्धि गर्नु पर्दछ । तर, पूँजिगत बजेट ज्यादै न्यून खर्च भएको अवस्थाले हाम्रो वित्तीय व्यवस्थापन निकै कमजोर भएको देखिन आउँछ ।

वित्तीय व्यवस्थापनलाई प्रभावकारी बनाउन केन्द्र सरकारबाट मात्र पनि संभव छैन । यसको लागि प्रदेश तथा स्थानीय सरकारको पनि त्यतिकै भूमिका रहेको हुन्छ । नेपालको संघीय प्रणालीमा तीन तहका सरकार भएका हुँदा तिनीहरूले सन्चालन गर्ने आर्थिक कार्य प्रणालीमा धेरै समस्या र आर्थिक नियन्त्रण प्रणाली कमजोर हुँदै गएको कुरा महालेखा परीक्षकको प्रतिबेदनले पनि देखाएको छ । नयाँ आर्थिक प्रणालीमा जाँदा निश्चय नै समस्या आएकै हुन्छन् र तिनीहरूको उपयुक्त वित्त व्यवस्थापनको माध्यमबाट समाधान गरिनु पर्दछ । यसको लागि श्रोतहरूको अधिकतम रूपमा उपयोग गरी खर्चमा प्रभावकारीता ल्याउनु पर्ने हुन आउँछ । बैदेशिक सहायता प्राप्त गर्ने तर खर्च गर्न नसक्ने अवस्था आउनुलाई राम्रो मान्न सकिदैन । राजस्व, आन्तरिक ऋण, बैदेशिक ऋण तथा अनुदान लगायतका आयका श्रोतहरूको

मितव्ययिता, दक्षता, प्रभावकारीता एवं पारदर्शी रूपमा खर्च गर्नु नै सार्वजनिक वित्त व्यवस्थानको उद्देश्य हो । त्यसकारण संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले बुद्धिमत्तापूर्वक उपलब्ध वित्तीय साधनको उपयुक्त किसिमबाट परिचालन गरी प्रभावकारी वित्तीय व्यवस्थापन गर्नु नै आजको आवश्यकता हो ।

## सन्दर्भ सामग्री


- नेपालको संविधान
- स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४
- राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४
- अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४
- विभिन्न आर्थिक वर्षका बजेट बक्तब्य
- राजस्व पत्रिकाका विभिन्न अंक
- म.ले.प. प्रतिवेदनहरू
- लेखापरिक्षण पत्रिका
- गोरखापत्रका विभिन्न अंक
- बजेट तर्जुमा दिग्दर्शन
- अर्थ मन्त्रालयबाट जारी भएका विभिन्न परिपत्र
- विकास पत्रिका, योजना आयोग

# नेपालमा धितोपत्र बजारको विकास र अर्थतन्त्रमा योगदान

सागर ढुङ्गेल*

नेपालमा धितोपत्र बजारको संस्थागत रूपमा विकास भएको भर्खरै दुई दशकको हाराहारि हुन लागिरहेको छ । धितोपत्र बजारको सुरुवात भने वि. सं. १९९४ सालमा नेपाल बैंक लि. को स्थापना भइ सो बैंकको ४९% शेयर सर्वसाधारणलाई दिएपश्चात नै भएको थियो तर यसले खासैगति लिएको भने थिएन । यो त केवल २-४ जना व्यक्तिको पारिवारिक हातमा मात्र सिमित थियो तर विकाशोन्मुख, विकाससिल र विकशित जुनसुकै राष्ट्रमा पनि समयको परिवर्तन सँगसँगै यसमा पनि परिवर्तन तथा विकास हुनु स्वभाविक पनि हो । यसैको क्रमसँगै नेपालमा पनि श्री ५ पृथ्वीनारायण शाहको पालाको कौषितोशाखाना, रणोद्धीपको पालाको वि. सं. १९३८ को तेजारथ अड्डा, वि.सं. १९९४ सालमा स्थपना भएको नेपाल बैंक लि., २०१३ सालमा स्थापना भएको नेपाल राष्ट्र बैंक, २०१६ सालमा  स्थापना भएको नेपाल औद्योगिक विकास निगम, २०२२ सालमा आएको राष्ट्रिय वाणिज्य बैंक, र २०२४ सालको कृषि विकास बैंक उल्लेखित सबै नै समयको परिवर्तन र सर्वसधारणको जनइच्छा बमजिम नै आएका थिए ।  यिनीहरूको बावजुत नै नेपालमा धितोपत्रको विकास भएको हो । वि. सं. २०३३ सालमा सरकारी तवरमा स्थपना भएको सेक्यूरिटीज खरिद बिक्रि केन्द्रको स्थापना बाट भने केहि मात्रामा भए पनि यसको विकासको सुरुवात भएको आभास मिल्दछ तर यसको उल्लेख भने देखिंदैन । पछि २०४१।४२ सालतिर आएर सरकारले उदारिकरण (Liberlization) र नीजीकरण (Privatization) को नीति अख्तियार गरेपछि भने नेपालमा पहिलो पटक Joint Venture Bank को रूपमा नेपाल अरव बैंक लि. आएको पाइन्छ । यसपछि भने नेपालमा Joint Venture तथा Private Bank हरू आउने लहर नै चलेको देखिन्छ । यी सबैले लिमिटेड कम्पनीको रूपमा स्थापना हुनुपर्ने भएकोले सर्वसाधारण जनतालाई शेयर बिक्रि नगरी संचालनमा रहने आधार नै नभएकोले वि.सं. २०४१।०४२ सालदेखि भने नेपालमा शेयर बजारमा Primary Market को वास्तविक सुरुवात भएको देखिन्छ । त्यसबखत सर्वसधारण जनतलाई शेयरबजारको जानकारी प्राय शून्य दरमा नै भएकोले सर्वप्रथम त्यसबखतको नेपाल अरव बैंक लि.

* dhungelsagar17@yahoo.com

को शेयर पब्लिकमा आउँदा हालको स्टक एक्सचेन्ज लि. सो बेलाको सेक्यूरिटिज खरिद बिक्रि केन्द्रले Issue Manager को काम गरेको थियो । जसको लागि सेक्यूरिटिज खरिद बिक्रि केन्द्रले गाउँ गाउँमा गएर प्राथमिक बजारको बारेमा सूचनाको प्रवाह गर्नेकाम गरेको थियो । यसको फलस्वरूप वि. सं. २०५० सालमा दोस्रो बजारको कारोबार तथा प्राथमिक बजारको विकास, संरक्षण र नियन्त्रण गर्नको लागि सरकारी तवरमा २०५० साल जेष्ठ महिनामा धितोपत्र बोर्ड र २०५० साल पौष महिनामा दोस्रो बजारको कारोबार स्थलको रूपमा धितोपत्र विनिमय बजार लि.को स्थपना भएको पाइन्छ । वि.सं. २०५० सालमा सेक्युरिटीज खरिद बिक्री केन्द्र नेपाल स्टक एक्सचेन्ज लिमिटेड (नेप्से) मा रूपान्तरण भयो । हाल धितोपत्र सम्बन्धी ऐन, २०६३ र त्यस अन्तर्गत बनेका विभिन्न नियमावली, विनियमावली अनुसार धितोपत्र बोर्ड, नेपाल स्टक एक्सचेञ्ज लिमिटेड, सिडिएस एण्ड क्लियरिङ्ग लिमिटेड, धितोपत्र दलाल, धितोपत्र व्यापारी, मर्चेन्ट बैंकरलगायत धितोपत्र बजार सम्बद्ध संस्थाहरू कार्य विशिष्टिकरणका आधारमा संचालनमा छन् ।

धितोपत्र बजारलाई नियमन गर्ने प्रमुख संस्था नेपाल धितोपत्र बोर्ड हो । जसले बजारलाई थप प्रतिस्पर्धि तथा पारदर्शी बनाउन अहम् भूमिका निर्वाह गर्दछ । धितोपत्रको विकासमा अग्रणी भूमिकामा रहेको अर्को संस्था नेपाल स्टक एक्सचेञ्ज हो । जसको उद्देश्य पुँजी बजारलाई स्वस्थ, दिगो, अनुशासित तथा परिपक्व बनाई मुलुकको आर्थिक विकासमा टेवा पुऱ्याउनुको साथै लगानीकर्ताको हित प्रवर्धन गर्दै जाने जिम्मेवारी रहेको छ । नेपाल स्टक एक्सचेञ्ज लि. ले २०५० पौष २९ गते देखि ६२ कम्पनीहरूको धितोपत्रहरू खुल्ला बोलकबोल (Open Out Cry) पद्धति मार्फत कारोबार सुरु गरेकोमा २०६४ भदौबाट कम्प्युटरकृत कारोबार प्रणालीमार्फत सदस्य दलालहरूको कार्यालय एवं उपत्यका बाहिर Remote Work Station (RWS) मार्फत कारोबार भई रहेकोमा मिति २०७५ कार्तिक २० गतेबाट अनलाईन कारोबार प्रणाली कार्यान्वयनमा ल्याई हाल उक्त अनलाईन कारोबार पद्यती मार्फत कारोबार भइरहेको छ । जसले दोश्रो बजार कारोबारमा उक्त अनलाइन कारोबार पद्यतीले आमुल परिवर्तन नै ल्याइदिएको छ । जसले गर्दा हाल सम्पूर्ण लगानीकर्ताहरूले आ– आफ्नो घरघरमा बसेर नै दोश्रो बजारमा कारोबार गरिरहेका छन । विशेषत कोभिड १९ को कारणले देशव्यापी रूपमा भएको लकडाउनको सकारात्मक प्रभाव दोश्रो बजारमा देखिएको थियो । २०७५ कार्तिक २० गतेबाट अनलाइनको माध्यमबाट दोश्रो बजारमा कारोबार गर्न सकिने भएता पनि कारोबारमा खासै गति लिन सकेको थिएन । उक्त कोभिडको असरको कारणले सम्पूर्ण लगानीकर्ताहरू घरबाट नै कारोबार गर्न बाध्य भएबाट उक्त अनलाइन कारोबारले समेत राम्रो गति लिने अवसर पाएको थियो । मिति २०७५ पौष १७ गतेबाट राफसाफ बैंकहरूसँग Integration गरी पूर्ण स्वचालित कारोबार प्रणाली मार्फत लगानीकर्ताहरूलाई Login प्रदान गरी ईन्टरनेटबाट नेपाल बाहिरबाट समेत नेप्सेको अनलाइन प्रणालीमा पहुँच पुगि उक्त अनलाईनको माध्यमबाट कारोबार भइरहेको छ । खासगरी देश बाहिरबाट हुने अनलाइन कारोबारमा अमेरिका, वेलायत, दक्षिण कोरिया, हङकङ प्रथम स्थानमा रहेका छन भने खाडी मूलुकहरू तथा कतिपय यूरोपियन मूलुकहरू समेत बाट पनि कारोबार भइरहेको पाइएको छ । अझ गैरआवासिय नेपालीहरूलाई समेत कानूनी संरचनामार्फत दोश्रो बजार कारोबारमा समेटिन सकेको खण्डमा विदेशबाट हुने दोश्रो बजार कारोबारमा उल्लेख्य मात्रामा वृद्धि हुने अपेक्षा गर्न सकिन्छ । जसले गर्दा दोश्रो बजारलाई थप

प्रतिस्पर्धा तथा प्रभाकारी बनाउन सहज हुने अनुमान गर्न सकिन्छ । दोश्रो बजारमा जति लगानीकर्तालाई आकर्षित गर्न सकिन्छ सोही अनुपातमा नै देशमा लगानीको वातावरण समेत रहि देशमा लगानी थप हुँदै जाने अपेक्षा गर्न सकिन्छ जसले अर्थतन्त्रलाई राम्रो टेवा पुग्नेछ । हाल नेपालबाट अध्ययन तथा वैदेशिक रोजगारीमा गएका नेपाली नागरिकहरूले विदेशबाट कारोबार गरिरहेको पाइन्छ । फलस्वरूप स्वदेश तथा विदेशमा रहेका नेपाली नागरिकहरूले हाल दोश्रो बजारमा अनलाइन मार्फत करिव ९० प्रतिशतको हाराहारिमा कारोबार गरिरहेको छन भने विगतको नियमति ४ हजारको दैनिक कारोबार संख्या बढेर १ लाख असी हजारको हाराहारीमा समेत पुगेको अवस्था छ । त्यस्तै करिव १० लाख लगानीकर्ताहरूले अनलाईन कारोबारमा आबद्धता भएका छन् । हाल नेप्सेले ५० सदस्य दलालमार्फत काठमाडौं उपत्यका भित्र र उपत्यका बाहिर प्रमुख सहरहरूमा ४७ वटा Remote Work Station (RWS) बाट सर्वसाधारण लगानीकर्तालाई धितोपत्र खरिदबिक्री सुबिधा उपलब्ध गराइरहेको छ । नेप्सेको आफ्नै पूर्ण स्वामीत्त्वमा दोश्रो बजार कारोबारको राफसाफ तथा फर्छ्योट कार्यको लागि सिडिएस एण्ड क्लियरिगं लि. संचालनमा रहेको छ । जसले दोश्रो बजारको कारोबारको राफसाफ तथा फर्छ्योट का साथै प्राथामिक बजारको सार्वजनिक निश्कासन तथा बाँडफाँड गर्न कोसेढुंगा सावित भएको छ । विगतको T+5 को राफसाफ प्रक्रियालाई T+3 हुँदै हाल T+2 मा राफसाफ हुन लागेको छ । विगतमा शेयर बिक्रिबापतको पैसा पाउन एकहप्ता देखि दस दिनसम्म लाग्ने गरेकोमा लगानीकर्ताको बैंक खाता लिंक गरेको अवस्थामा हाल आएर अधिकांश शेयर बिक्रिबापतको पैसा ३ देखि ४ दिनसम्ममा सम्बन्धित लगानीकर्ताको खातामा नै जानसक्ने व्यबस्था भएको छ । साथै सदस्य दलालले पनि विगतमा खरिद बापतको रकम छुट्टै जम्मा गर्नुपर्ने व्यबस्था रहेकोमा हाल खरिद तथा बिक्रि बापतको फरक रकम मात्र जम्मा गर्दा हुने भएकोले नेटिगंमा राफसाफ हुने हुँदा कारोबारको आकार अझै बढ्दै जाने अपेक्षा गर्न सकिन्छ भने सिडिएस एण्ड क्लियरिङ्ग लि. को सहायताले विभिन्न कम्पनीले प्रदान गरेको लाभांश लिन तथा Right Share भर्न बिहान देखी बेलुकीसम्म Issue Manager Company मा लाग्नुपर्ने लामको अन्त्य भएको छ । हालसम्म सिडिएस एण्ड क्लियरिगं लि. ले संचालनमा ल्याएको सि आस्वा प्रणालीमा हालसम्म करिव ४६ लाख लगानीकर्ताहरू आवद्ध भएका छन् । बजारको आकार, कारोबारको प्रकृति, कारोबार हुने वित्तीय औजार, ऐन नियम, कारोबारका लागि प्रयोग गरिएको प्रविधि, अन्य भौतिक पूर्वाधार, जनशक्ति लगायतका कारणले नेपालको पुँजी बजार विकासको प्रारम्भिक चरण पार गर्ने क्रममा रहेको छ । अर्थतन्त्रको महत्त्वपूर्ण क्षेत्र मानिने पुँजी बजार सञ्चालन गर्ने जिम्मेवारी पाएको एक मात्र निकाय नेप्से भएकोले यसले निर्वाह गर्नुपर्ने भूमिका अझ गहन छ ।

विगतमा दोस्रो बजारमा कारोबार संचालन गर्नको लागि वि.सं. २०५० मा २७ जना ब्रोकरहरूलाई नियुक्ति गरिएको थियो । सुरुका वर्षमा ६६ वटा Listed Company हरूबाट कारोबार सुरु भएको दोश्रो बजारमा हाल आएर २२४ वटा Listed Company हरूको कारोबार भइरहेको छ भने २६ वटा Mutual Fund का लगानीयोग्य स्किम रहेका छन् । सुरुका वर्षमा Nepal Stock Exchange Ltd. ले Issue Manager को रूपमा काम गरेकोमा हाल Issue Manager Company को संख्या १० को हाराहारीमा रहेको छ ।

दोश्रो बजारमा कारोबार भइरहेका कुल २२४ वटा कम्पनी मध्ये Commercial Bank को संख्या २६ नेप्सेमा सूचिकृत रहेको छन । त्यसैगरी क्रमशः विकास बैंक र वित्तीय संस्थाको संख्या १७ र २० को संख्यामा नेप्सेमा सूचिकृत रहेका छन । त्यस्तै सूचिकृत हाइड्रोपावर कम्पनीको संख्या ४५ रहेको छ भने जीवन बीमा तथा निर्जीवन बीमा को संख्या १२ तथा १८ सूचिकृत रहेका छन् । त्यस्तै उत्पादनमूलक कम्पनीको संख्या १९ तथा होटलको संख्या ५ नेप्सेमा सूचिकृत रहेका छन् । त्यस्तै ५० वटा माइक्रोफाइनान्स नेप्सेमा सूचिकृत रहेका छन् भने Trading Company को संख्या ५ तथा अन्य कम्पनी को संख्या ३ गरी जम्मा २२४ कम्पनी नेप्सेमा सूचिकृत भएका छन् । कुल बजार पूँजीकरण रु. ३३ खर्व ९४ अर्व मध्ये बाणिज्य बैंकहरूको कुल बजार पूँजीकरणमा ३७.४७ प्रतिशत भाग रहेको छ । त्यसैगरी क्रमशः विकास बैंक र वित्तीय संस्थाको ४.६३ तथा २.१७ प्रतिशत भाग रहेको छ । हाइड्रोपावरको १० प्रतिशतको हाराहारीमा बजार पूँजीकरण रहेको छ । जीवन बीमा तथा निर्जीवन बीमा को बजार पूँजीकरणको भाग ७.९८ तथा ५.९० रहेको छ । त्यस्तै उत्पादन मूलक कम्पनी को बजार पूँजीकरण ४.०२ तथा होटलको १.४९ प्रतिशत रहेको छ । त्यस्तै माइक्रोफाइनान्स कम्पनीको बजार पूँजीकरण ९.९९ प्रतिशत छ भने Trading Company को ०.४२ साथै अन्य कम्पनीको ९.२९ प्रतिशत भाग बजार पूँजीकरण रहेको छ । यसरी हेर्दा अधिकांश क्षेत्रका कम्पनीहरू नेप्सेका सूचिकृत भएतापनि हाम्रो आवश्यकता अनुसारका क्षेत्रका कम्पनीहरू नेप्सेमा सूचिकृत हुन तथा कुल बजार पूँजीकरणमा योगदान पुग्न सकेको छैन । माथिको तथ्याङ्कको आधारमा हेर्ने हो भने हालसम्म पनि बैंक तथा वित्तिय संस्थाको बाहुल्यता नै सूचिकृत कम्पनीमा रहेका छन् तथापी यसको ठाउँ वास्तविक क्षेत्रका कम्पनीले ओगट्नु आजको आपरिहार्यता हो । माथिको विवरण अनुसार करिव ५५ प्रतिशत बजार पूँजीकरणको हिस्सा बैंक तथा वित्तीय संस्थाले ओगटेको अवस्था छ । बैंक वित्तले पूँजी निर्माण नगरी पूँजी निर्माणमा सहयोग मात्र पुऱ्याउँदछन । बैंक तथा वित्तीय संस्थाको काम वास्तविक क्षेत्रका कम्पनीलाई आर्थिक रूपमा सहयोग पुऱ्याउनु हो अर्थात् ऋण उपलब्ध गराउने हो । वास्तविक क्षेत्रका कम्पनीको विकास नै आजको अपरिहार्यता पनि हो । जसले देशको अर्थतन्त्रलाई वास्तविक रूपमा छुन सक्दछ । साथै यसले नै धितोपत्रको बजार विकासलाई सहयोग पुग्दछ । साथै देशको अर्थतन्त्रको ऐनाको रूपमा धितोपत्र बजार रहन पुग्दछ ।

हाम्रा छिमेकी राष्ट्र चीन र भारतको तुलनामा हाम्रो देशको धितोपत्र बजारको विकास नगन्य रूपमा भए पनि विगत १५ वर्षको अनुभवमा यस क्षेत्रमा निकै नै प्रगति भएको पाइन्छ । आगामी दिनमा यसको विकासको संभावनाहरू पनि प्रशस्तै देखिएको छ । देशमा अविरल रूपमा बगिरहेका जल सम्पदाको मात्र समुचित रूपमा सदुपयोग गर्न सकेको खण्डमा देशको मुहार नै परिवर्तन हुने थियो । त्यस्तै पर्यटन उद्योग पनि नेपालको अर्थतन्त्रको प्रमुख स्रोतमध्येको एक हो । हामी अहिलेसम्म पनि यस्तो अवस्थामा गुज्रिरहेका छौंकि एकातिर हाम्रो जलसम्पदाहरू त्यसै नास भई खेर गइ भारततर्फ बगिरहेका छनभने अर्कोतिर भारत सरकारद्धारा उत्पादित तिनै जलसम्पदाहरूको बिजुली किनेर बाल्न बिवस भइरहेका छौं, त्यतिमात्र नभई पेट्रोलियम पदार्थहरू खरिद गर्नको लागि देशका सँगठित संस्थाहरू जस्तै नागरिक लगानी कोष, कर्मचारी संचय कोषको पैसालाई भारत सरकारलाई बुझाईरहेका छौं । यस्ता सँगठित संस्थाको पैसालाई देशमा उद्योग

धन्दा खोल्नको लागि लगाउन सकेको खण्डमा कमसेकम केहि नेपाली नागरिकहरूले रोजगारीको अवसर त पाउन सक्थे होलान् । सबैलाई थाहा नै छ, नेपालको  कुल जलविद्युत उत्पादन गर्नसक्ने क्षमता ८३००० मेघाबाट छ जसको प्राविधिक दृष्टिकोणले उत्पादन  ५० प्रतिशत मात्र भए पनि हालसम्म नगन्य मात्र उत्पादन भएको छ । तसर्थ हामीले अरु केहि नसोची  विदेशी लगानी भित्र्याउने वातावरणको सिर्जना गर्ने र देशका सँगठित संस्थामा जाम भइरहेको पैसालाई समुचित रूपमा जलविद्युत क्षेत्रमा लगानी गर्दै गएको खण्डमा नेपालको आर्थिक विकासको गतिलाइ उफ्रिदो गतिमा अगाडी बढाउन पक्कै नै सकिने थियो जुन आजको टडकारो आवश्यकता पनि हो । हाल पनि धितोपत्र बजारको माध्यमबाट पूँजीको परिचालन राम्रैसँग भएको पाइन्छ हाल देशको अर्थतन्त्रको कुल गार्हस्थ उत्पादन करिव ४३ खर्ब रहेकोमा बजार पूँजीकरणसमेत विगतमा सोही हाराहारीमा पुगेकोमा हाल बजार पूँजीकरण करिव ३३ खर्बको हाराहारिमा रहेको छ । तसर्थ आजको प्रमुख मुद्दा भनेको देशका विभिन्न सँगठित संस्थाहरूलाई लगानीको वातावरण सिर्जना गराइ उनीहरूलाई त्यसप्रति आकर्षित गराउनु रहेको छ, साथसाथै विदेशी लगानी तथा स्वदेशी युवाहरूले विदेशमा गएर कमाइ ल्याएको पैसालाइ पनि यसप्रति आकर्षित गराउनु अर्को चुनौती रहेको छ । जुनकुरा गर्नको लागि धैरै हदसम्म धितोपत्र बजारको माध्यमबाट मात्र संभव देखिन्छ । एउटा नेपाली उखान छ  एक एक थोपा पानीबाट नै नदी बग्ने गर्दछ, त्यस्तै हामीले पनि साना साना लगानी कर्ताहरूबाट धितोपत्रको माध्यमबाट रकम जम्मा पारी कुनै पनि  Sector मा लगानीलाई बढवा गर्दै जाने हो भने अवस्य पनि सो लगानी खेर जानेछैन, मात्र हामीमा यहि नै काम गरौं भन्ने प्रण हुनुपर्छ । अवश्य पनि धितोपत्रको माध्यमबाट रकम संकलन गरेर लगानी गर्ने प्रकृयालाई अगाडी बढाउने हो भने त्यहाँ धितोपत्र बजारको पनि विस्तारिकरण हुनेछ र पूँजीको परिचालन पनि व्यापक रूपमा बढ्दै जानेछ ।  फलश्वरूप स्वभावत एकातिर देशमा रोजगारीको सिर्जना हुँदै जानेछ भने अर्कोतिर देशको कुल गार्हस्थ उत्पादनमा पनि धितोपत्र बजारको माध्यमबाट वास्तविक क्षेत्रका कम्पनीले पुऱ्याउने योगदानको भारी रूपमा वृद्धि हुनेछ । जसले देशमा पूँजी निर्माणमा प्रत्यक्ष रूपले सहयोग पुग्दछ ।

प्रत्यक्ष रूपमा उक्त बजार संचलानबाट सरकारले नाफाको रूपमा लगानीकर्ताले प्राप्त गर्ने नाफाको वा कारोबारको एक निश्चित प्रतिशत रकम नियमित रूपमा लिइ रहेको हुन्छ भने अप्रत्यक्ष रूपमा दोश्रो बजार कारोबारको फलस्वरूप देशमा व्यापक रूपमा लगानीको वातावरण सिर्जना भई नयाँ नयाँ कल कारखाना, उद्योग व्यावसाय, बैंक वित्तीय संस्था आदीको स्थापना भई सोबाट देशमा व्यापक रोजगारीको सिर्जना भई देशका जनतालाई रोजीरोटीको समेत व्यवस्था हुने गर्दछ । साथै देशमा स्थापित उद्योग धन्दा, कलकारखाना तथा बैंक वित्तीय संस्थाहरूले वार्षिक रूपमा तिर्ने प्रत्यक्ष करबाट उठेको पैसाले देश विकासमा टेवा पुग्न जाने हुन्छ । जसलाई बुँदागत रूपमा तल उल्लेख गरिएको छ ।

- दोश्रो बजार संचालनबाट लगानीमा कम्पनीको अंशियारको रूपमा नियमित वार्षिक रूपमा प्राप्त हुने प्रतिफत जस्तै नगद लाभांश, बोनस तथा हकप्रदबाट प्राप्त हुने ।
- दीर्घकालमा उक्त लगानी रकममा वृद्धि भई लगानीको बिक्रिबाट हुन जाने फाइदा ।

- देशमा व्यापक रूपमा लगानीको बातावरण सिर्जना भई नयाँ नयाँ उद्योग धन्दा, कल कारखाना तथा बैंक वित्तीय संस्थाको स्थापनामा सहयोगी ।
- व्यापक रूपमा रोजगारीको सिर्जना ।
- दोश्रा बजार संचालनबाट सरकारलाई प्रत्यक्ष रूपमा प्राप्त हुने कारोबार कर वा पूँजीगत लाभकर।
- देशमा स्थापित उद्योग, कलकारखाना आदीबाट सरकारलाई प्राप्त हुने आम्दानीको कर ।
- बजारलाई थप तरलता बनाउने ।
- सानो सानो बचतको संगठित रूपमा परिचालन ।
- भैतिक संरचनाको विकासमा सहयोगी ।

तसर्थ धितोपत्र बजारको विकासले पछिल्लो ५–७ वर्षका बिचमा राम्रै गति लिएको छ । दोश्रो बजार कारोबार सुरु भएको बेलामा ५०–६० लाखमा रहेको दैनिक कारोबार रकम हाल दैनिक २१ अर्ब पनि पुगेको अवस्था छ । त्यस्तै बजार परिसूचक पनि हालसम्मकै उच्च ३१९८ सम्म पुगेको अवस्था छ । तथापी हाल आएर दैनिक कारोबार रकम तथा बजार परिसूचकमा केही गिरावट आएको छ । त्यस्तै दोश्रो बजारबाट उठ्ने पूँजीगत लाभकर तथा अन्य कर गरी आर्थिक वर्ष २०७७।७८ मा करिब १६ अर्ब रकम सरकारी राजस्व जम्मा भएको छ । त्यस्तै कैयन् लगानीकर्ताको मुख्य पेसा नै दोश्रो बजार कारोबार गर्ने भएको छ । जसले स्वदेशी लगानीलाई समेत उत्प्रेरित गरेको छ । बजारको विकासको फलस्वरूप कुनै पनि प्राथमिक शेयर निष्कासनमा उल्लेख्य सहभागिता हुने गरेको छ । देशको कुना काप्चामा बसेर समेत सिआस्वाको कारणले गर्दा प्राथमिक शेयरमा लगानी गर्न सकिने भएको छ । प्राथमिक शेयरमा लगानी गर्ने लगानीकर्तामा कति उत्साह छ भन्ने कुराको ज्वलन्त उदाहरण हाल डिम्याट खाता खोल्नेको संख्या करिव ४६ लाख पुगेकोबाट नै थाहा हुन्छ । तिनै प्राथमिक शेयरमा लगानी गर्ने व्यक्तिले नै दोश्रो बजारमा कारोबार गर्ने हुँदा हाल संचालनमा आएको दोश्रो बजार कारोबार अनलाईन प्रणालीले गर्दा उक्त प्राथमिक शेयरलाई देशको कुनै पनि ठाउँ जहाँ इन्टरनेटको सुबिधा पुगेको छ सो ठाउँ तथा नेपालका नागरिकले विदेशको कुनै पनि ठाउँबाट समेत कारोबार गर्न सक्ने व्यवस्था भएको छ । तथापी आजको चुनौती भनेको धितोपत्र बजारलाई थप प्रविधि मैत्री बनाई अन्तराष्ट्रियस्तरको बनाउनु रहेको छ । अर्थात अन्तराष्ट्रियस्तरको मापदण्डलाई अनुशरण गर्नु हो । जस अन्तर्गत Cross Boarder Listing को व्यवस्था गराउनुपर्ने, विदेशी लगानीलाई धितोपत्र बजारको माध्यमबाट आकर्षित गराउनुपर्ने अर्थात विदेशी लगानी भित्राउनुपर्ने, विदेशी लगानीकर्तालाई नेपालको पूँजी बजरमा प्रवेश गराउनको लागि अन्य आवश्यक कानूनी तथा संरचनागत सुधार गराउनुपर्ने, NRN लाई नेपाली पूँजी बजारमा प्रवेशको लागि आवश्यक कानूनी सुधार गराउनुपर्ने, बजारलाई थप पारदर्शि बनाउन थप कानूनी संरचनाको विकास गर्नुपर्ने जस्ता विविध विषयहरू अझैपनि कार्यान्वयन गर्न बाँकी नै रहेका छन । यसका अलावा Short Sell लाई व्यवहारमा हालसम्म पनि ल्याउन सकेको अवस्था छैन यदि Short Sell लाई व्यवहारमा ल्याउन सकिने हो भने कारोबारको गतिमा अझै तिव्रता आउने अपेक्षा गर्न सकिन्छ । साथै दोश्रो बजारमा विभिन्न डेरिभेटिभ्सहरूको विकास गर्नु पनि आजको टड्कारो आवश्यकता हो । अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यासलाई हेर्ने हो भने दोश्रो बजार कारोबारमा यिनीहरूको नै बढि कारोबार हुने गरेको

देखिन्छ । उक्त विषयवस्तुहरूको कार्यान्वयनबाट बजारलाई थप विकसित बनाउन अहम् भूमिका निर्वाह गर्नेछ । यसको साथसाथै धितोपत्रको माध्यमबाट सँगठित संस्था तथा लगानीकर्ताहरूको मनोबल बढाई विभिन्न औद्यागिक प्रतिष्ठानहरू तथा वास्तविकक्षेत्रका कम्पनीप्रति लगानी गर्ने वातावरणको सिर्जना गराई उनीहरूलाई त्यसप्रति अभिप्रेरित गराउनु समेत रहेको छ । जसले कुल ग्राहस्थ उत्पादनमा प्रत्यक्ष सहयोग पुऱ्याउने छ सोही कार्यबाट मात्र देशको अर्थतन्त्र तथा धितोपत्र बजारमा सकारात्मक संकेतहरू आउने अपेक्षा गर्न सकिन्छ । जबसम्म वास्तविक क्षेत्रका कम्पनीको स्थापनामा बढावा दिन सकिंदैन तबसम्म देशको धितोपत्र बजारले अर्थतन्त्रको ऐनाको रूपमा कार्य पनि गर्न सक्दैन । तसर्थ धितोपत्र बजारलाई अन्तर्राष्ट्रियस्तरको जस्तो मुलुकको ऐनाको रूपमा विकास गर्न वास्तविक क्षेत्रका कम्पनीलाई खोल्न लगानीकर्ताहरूलाई प्रोत्साहन गर्नुपर्दछ जसले गर्दा देशको अर्थतन्त्रको फैलावट सँगसँगै धितोपत्र बजार अझ परिष्कृत रूपमा विकास हुँदै जानेछ ।

# मुद्रास्फीति (Inflation)

तीर्थबहादुर बस्नेत*

## सारांश

वस्तु तथा सेवाको मूल्यमा भएको बृद्धि र त्यसबाट मुद्राको मूल्यमा हुने ह्रासको अवस्थालाई नै मुद्रास्फीति भनिन्छ । यस्तो अवस्थामा मुद्राको क्रय क्षमतामा क्रमिक ह्रास आइरहेको हुन्छ यसलाई मुद्रा अवमूल्यन पनि भन्न सकिन्छ । यस प्रकारको मुद्रास्फीति विविध कारणहरूबाट श्रृजित भएको हुन्छ। मुद्रा प्रदायमा भएको बृद्धि, सार्वजनिक खर्चमा भएको बृद्धि, निजीक्षेत्रको विस्तार, बजेट घाटा, आन्तरिक ऋणको भुक्तानी, उत्पादनमा कमी, औद्योगिक अशान्ति, प्राकृतिक प्रकोप, कृत्रिम अभाव, अन्तर्राष्ट्रिय रूपमा देखा पर्ने नाकाबन्दी, हडताल, अवरोध आदिले पनि मुद्रास्फीतिलाई माथितिर धकेल्ने काम गरिरहका हुन्छन। माग र आपूर्तिको बीचमा तालमेल नभएको अवस्थाले मूल्यस्तरमा प्रभाव पार्ने भएकोले मुद्रास्फीतिमा दबाव श्रृजना हुन जान्छ । यसरी श्रृजना भएको मुद्रास्फीतिले उत्पादन तथा वितरण लगायतका अर्थतन्त्रका क्षेत्रहरू प्रभावित हुने भएकोले यसको निराकरणका उपायहरू अबलम्वन गरी व्यवस्थित गर्नु पर्ने हुन्छ ।यसरी व्यवस्थित गर्ने शिलशिलामा मौद्रिक उपायहरू अन्तरगत खुल्ला बजार कारोबार, वैधानिक तरलता अनुपात, अनिवार्य नगद मौज्दात, मार्जिन कारोबार, रिभर्स रिपो, उपभोक्ता शाख नियमन, सिडि रेशियो इत्यादि र वित्तीय उपकरणहरू प्रयोग गर्न सकिन्छ । यी उपकरणहरू कुनै पनि देशको केन्द्रीय बैंक तथा सरकारी क्षेत्रबाट व्यवस्थित गर्नुपर्ने हुन्छ । नेपालमा यस प्रकारको मुद्रास्फीति उपभोक्ता मूल्य सूचकांकको आधारमा मापन गर्ने गरिन्छ । हाल पूरानो श्रृङखलाको स्थानमा आर्थिक वर्ष २०६७।६८ देखि नयाँ श्रृङखलाअनुसार उपभोक्ता मूल्य सूचकांक प्रकाशित गर्ने गरिएको छ । जसमा बजार केन्द्रहरू तथा वस्तु तथा सेवाहरूको संख्या पनि थप गरी नयाँ श्रृङखलाको उपभोक्ता मूल्य सूचकांक प्रकाशित गर्ने व्यवस्था गरिएको छ । यसबाट विगतको भन्दा दायरा बढ्न गई बृहत क्षेत्रबाट तथ्य प्राप्त गर्न सहज भएको छ ।


---

* प्रशिक्षक (लेखा), सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन तालिम केन्द्र

## परिचय

***Inflation is always and everywhere a monetary phenomenon.***

मुद्राको मूल्य र सामान्य मूल्यस्तरबीच विपरित सम्बन्ध रहेको हुन्छ । मुद्राको कुनै निश्चित इकाईले कुनै वस्तु तथा सेवाको कति इकाई खरिद गर्न सक्दछ त्यो नै मुद्राको मूल्य हो । वस्तु तथा सेवाहरूको सामान्य मूल्यस्तर बढेमा मुद्राको मूल्य घट्दछ भने मूल्यस्तर घटेमा मूल्य बढ्दछ।

वस्तु तथा सेवाहरूको मूल्यमा हुने क्रमिक तथा निरन्तर बृद्धिलाई मुद्रास्फीति भनिन्छ । अर्थात् मुद्राको मूल्यमा हुने निरन्तर ह्रास नै मुद्रास्फीति हो । अर्थशास्त्री क्राउथरको विचारमा मुद्रास्फीति त्यस स्थितिलाई भनिन्छ जसमा मुद्राको क्रयशक्ति ह्रास भइरहने वा मूल्यस्तरमा बृद्धि भइरहने हुन्छ । जोन्सनले मुद्रास्फीतिलाई मूल्यमा हुने अनवरत बृद्धि मानेका छन । अर्थशास्त्री सपिरोले सामान्य मूल्यस्तरमा हुने समुचित र निरन्तर बृद्धिलाई नै मुद्रास्फीति भनेका छन । वास्तवमा मूल्यस्तरमा हुने कुनै निश्चित प्रतिशतको बृद्धिलाई मुद्रास्फीति मान्नुभन्दा पनि मूल्यस्तरमा हुने निरन्तर बृद्धिलाई मुद्रास्फीति मान्नु उचित हुन्छ ।

## मुद्रास्फीतिका कारणहरू

समग्र माग तथा आपूर्तिमा हुने असन्तुलनका कारण मुद्रास्फीति उत्पन्न हुने गर्दछ । समग्र पूर्तिको तुलनामा समग्र मागको अधिकताले अर्थतन्त्रमा मुद्रास्फीति पैदा हुन्छ ।

**१. समग्र मागलाई प्रभावित पार्ने तत्त्वहरूः**

- माग तथा आपूर्तिको अन्तरक्रियाबाट नै वस्तु तथा सेवाको मूल्य निर्धारण हुन्छ । अर्थतन्त्रका समग्र आपूर्तिको तुलनामा समग्र मागमा बृद्धिले मुद्रास्फीति उत्पन्न हुनेमा मुद्रावादी तथा किन्सियन दुवै अर्थशास्त्रीहरूको सहमती रहेको छ ।समग्र मागमा बृद्धि ल्याउने कारकहरूः
- मुद्रा प्रदायमा बृद्धि भएको कारणले मुद्रास्फीति निम्त्याउछ ।
- सार्वजनिक खर्चमा बृद्धि भएको कारणले पनि मुद्रास्फीतिलाई टेवा पुग्छ ।
- निजी क्षेत्रको विस्तार भएको अवस्थामा पनि खर्च बृद्धि हुन जाने भएकोले मुद्रास्फीति पैदा हुन्छ ।
- घाटा बजेट बनाएको अवस्थामा घाटा पूर्ति गर्नको लागि श्रोत जुटाउदा पनि मुद्रास्फीतिले जन्म लिन सक्छ ।
- आन्तरिक ऋणको भुक्तानी गर्दा पनि मौद्रिक प्रवाहमा आधिक्यता आउने, व्याजदर घटने अनि जनस्तरमा सजिलै मुद्रा प्रवाहमा अभिबृद्धि आउने भएबाट पनि यसले मुद्रास्फीतिलाई नै टेवा पुग्न जान्छ ।

**२. समग्र आपूर्तिमा प्रभावित गर्ने तत्त्वहरूः**

- साधनको अभाव तथा मूल्यमा बृद्धि भएमा उत्पादनमा कमी हुनगई मूल्य बृद्धिलाई प्रोत्साहित गर्दछ।
- औद्योगिक अशान्तिले कामको वातावरणलाई धुमिल बनाई औद्योगिकक्षेत्रको उत्पादनमा ह्रास आउँदा पनि आपूर्ति प्रभावित हुन जान्छ अनि त्यसबाट पनि मूल्य अभिबृद्धि हुन पुग्छ ।

- अतिबृष्टि, अनाबृष्टि, बाढीपहिरो, भूकम्प जस्ता प्राकृतिक प्रकोपबाट आपूर्तिमा असहजता निम्तिने भएकाले आपूर्ति प्रभावित भएर मूल्यमा दबाव श्रृजना हुन जान्छ ।
- बेलाबखतमा उद्योग ब्यावसायीहरूबाट मालवस्तुको अभाव श्रृजना गराउने, लुकाउने जस्ता कारणबाट कृत्रिम अभाव श्रृजित हुनपुगी आपूर्तिमा न्यूनता आई मूल्यमा दबाव बढ्न जाने कारणबाट पनि मुद्रास्फीतिलाई प्रबर्द्धन गरिरहेको हुन्छ ।
- अन्तर्राष्ट्रिय परिदृष्यमा बेलाबखत देखापर्ने मन्दी, नाकाबन्दी, उत्पादनमा ह्रास, हडताल ,अवरोधजस्ता कारणबाट पनि आपूर्तिमा अवरोध हुन गई आपूर्तिमा हुने न्यूनताले पनि मुद्रास्फीतिलाई टेवा दिइरहेको हुन्छ ।

**३. माग प्रेरित मुद्रास्फीति (Demand Pull Inflation)**

- यस्तो मूल्यबृद्धि आपूर्तिको तुलनामा मागको आधिक्यताको कारण उत्पन्न हुन्छ । थोरै वस्तुलाई धेरै मुद्राले पछ्याउने अवस्थामा यस्तो मुद्रास्फीति उपन्न हुन्छ । किन्सियनवादी अर्थशास्त्रीहरूले माग प्रेरित मुद्रास्फीतिको कारक वास्तविक तत्त्वलाई मान्दछन । वास्तविक कारकहरू जस्तै सरकारी खर्चमा विस्तार भएमा,कर घटेमा, लगानी बढेमा, निर्यात बढेमा समग्र माग बढ्छ ।
- तर मिल्टन फ्रैडम्यान जस्ता मौद्रिकवादी अर्थशास्त्रीहरूले माग प्रेरित मुद्रास्फीतिको कारक मौद्रिक तत्त्वलाई मान्दछन् । उनीहरूको विचारमा मुद्रा प्रदायको आधिक्यताले मुद्रास्फीति सिर्जना गर्दछ । वास्तविक मुद्राको मागको तुलनामा मुद्राको आपूर्ति बढी भएमा मुद्रास्फीति सिर्जना हुन्छ ।

**४. लागत बृद्धि मुद्रास्फीति (Cost Push Inflation)**

- लागत बृद्धि मुद्रास्फीति ज्यालाबृद्धि, नाफाबृद्धि र पूर्तिमा संकट उत्पन्नको अवस्थामा सिर्जित हुने गर्दछ । यस्तो अवस्थामा ज्यालाबृद्धि तथा नाफाबृद्धिले मुद्राको फ्लो बढाउने हुन्छ, क्रय क्षमता बढोत्तरी हुन्छ । अर्कोतिर यसबाट लागत पनि अभिबृद्धि भएर जान्छ र सोही अनुसार पूर्तिमा अभिबृद्धि हुन नसकेको खण्डमा वा पूर्तिमा कुनै कारणबश संकट उत्पन्न हुन गएको अवस्था अर्थतन्त्रमा देखा पर्न गयो भने यस प्रकारको मुद्रास्फीति देखा पर्न सक्छ ।

## मुद्रास्फीतिको वर्गिकरण

मुद्रास्फीतिलाई विभिन्न आधारहरूमा वर्गीकरण गर्ने गरिन्छ ।जसलाई निम्न अनुसार उल्लेख गरिएको छः

(क) **गतिको आधारमाः** घस्रने मुद्रास्फीति, यसको गति ० देखी ३ प्रतिशतसम्म हुन्छ, हिड्ने मुद्रास्फीति, यसको गति ३ देखि १० प्रतिशतसम्म हुन्छ, दौड्ने मुद्रास्फीति, यसको गति १० देखि २० प्रतिशतसम्म हुन्छ, उफ्रने मुद्रास्फीति, यसको गति अनियन्त्रित अर्थात २० प्रतिशत देखि माथिको हुने गर्दछ ।

(ख) **उत्प्रेरणाको आधारमाः** ज्यालाप्रेरित मुद्रास्फीति, नाफाप्रेरित मुद्रास्फीति, दुर्वलताप्रेरित मुद्रास्फीति, घाटाप्रेरित मुद्रास्फीति, साखप्रेरित मुद्रास्फीति र वैदेशिक व्यापारप्रेरित मुद्रास्फीति।

(ग) **समयका आधारमाः**शान्तिकालिन मुद्रास्फीति र युद्धकालिन मुद्रास्फीति।

(घ) **क्षेत्रका आधारमाः** बृहत मुद्रास्फीति र क्षेत्रगत मुद्रास्फीति ।

(ङ) **सरकारी प्रतिकृयाका आधारमाः** खुल्ला मुद्रास्फीति र दमित मुद्रास्फीति ।

(च) **रोजगारीको आधारमाः** आंशिक मुद्रास्फीति र पूर्ण मुद्रास्फीति ।

## मुद्रास्फीतिका परिणामहरू

मुद्रास्फीतिको प्रभाव फरक फरक वर्ग तथा समूहका मानिसहरूमा फरक फरक तरिकाबाट पर्ने प्रकारको हुन्छ । यसबाट समाजका केही वर्ग तथा समूहहरू लाभान्वित हुने अवस्था हुन्छ भने केहीलाई घाटाको अवस्था सिर्जना हुन पुग्दछ । यसले आम्दानीको वितरण, उत्पादन तथा रोजगारी लगायतका अन्य क्षेत्रहरूमा फरक फरक प्रभाव पार्दछ ।

क. **वितरणमा प्रभावः** यसमा प्रभाव दुई तरिकाबाट देखिन्छ ।पहिलो तरिकामा यसले उद्यमी, व्यवसायीहरू, लगानीकर्ताहरू, जमिन्दारहरू तथा किसानहरूलाई फाइदा पुऱ्याउछ भने दोश्रो तरिकामा यसले निश्चित आय समूहका मानिसहरूलाई घाटा पुऱ्याउछ । आय तथा सम्पत्ति गरिब तथा निश्चित आय समूहका मानिसहरूबाट धनी वर्गमा स्थानान्तर हुने भएकोले मुद्रास्फीतिबाट आय तथा सम्पत्तिको वितरणमा असमानता आउँछ ।

ख. **उत्पादनमा प्रभावः** यसमा पनि दुई तरिकाबाट नै प्रभाव पार्दछ । पहिलो तरिकामा अर्थतन्त्र पूर्ण रोजगारीमा नपुगेको बखत मूल्यस्तरमा हुने सामान्य बृद्धिले उत्पादनलाई सकारात्मक प्रभाव नै पार्दछ । सामान्य मूल्यबृद्धिबाट नाफा बढ्ने भएकोले लगानी, उत्पादन, आय तथा रोजगारी बढ्छ । दोश्रोमा सामान्यतया मूल्यस्तरमा हुने उच्च बृद्धिले उत्पादनमा पार्ने नकारात्मक प्रभावहरू निम्न रूपमा देखापर्न सक्छः

- कालो बजारीलाई प्रोत्साहित गर्ने प्रचुर संभावना रहन्छ।
- मानिसहरू वस्तु लुकाएर कृत्रिम अभाव सिर्जना गर्न सक्छन ।
- सट्टेबाजहरूको चलखेल बढ्न सक्छ ।
- वस्तुहरूको गुणस्तरहिनता अभिबृद्धि हुन जान्छ ।
- बचत निरुत्साहित भएर जाने हुन्छ ।

ग. **अन्य प्रभावहरूः**

- सरकारको व्ययभार थप हुन जाने हुन्छ किनकि निर्धारित खर्चमा थप खर्च गर्नु पर्ने हुन्छ।
- आयातलाई प्रोत्साहन हुने भएकोले भुक्तानी असन्तुलन हुन जान्छ ।
- समाजमा नकारात्मकताको जन्म हुन सक्ने तथा नैतिकतामा प्रश्न उठ्न सक्छ ।
- सरकारको छविमा आँच आउन सक्छ । जनता सरकारको बिरुद्धमा जान सक्छन ।

## मुद्रास्फीति नियन्त्रणका उपायहरू

मुद्रास्फीति नियन्त्रण गर्न मौद्रिक नीति, वित्त नीति र अन्य नीतिगत उपायहरू अपनाउन सकिन्छ। त्यस्ता केही उपायहरूको निम्न अनुसार उल्लेख गरिएको छः

क. **मौद्रिक उपायहरूः** मौद्रिक उपायहरूलाई निम्न अनुसार उल्लेख गर्न सकिन्छः

१. **अनिवार्य नगद मौज्दातः** यो अनुपात एक त्यस्तो औजार हो जुन केन्द्रीय बैंकबाट प्रयोग गरिन्छ । बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूलाई केन्द्रीय बैंकले आफ्नो कूल निक्षेपको तोकेबमोजिमको निश्चित प्रतिशत केन्द्रीय बैंकको खातामा राख्ने व्यवस्थालाई नै अनिवार्य नगद मौज्दात भनिन्छ । यस्तो व्यवस्था हाल ४ प्रतिशत कायम गरिएको छ । अर्थतन्त्रमा मुद्राको प्रवाहलाई घटाउने वा बढाउने यस औजारको प्रयोगबाट निर्धारण हुने भएकोले यसलाई मुद्रास्फीति नियन्त्रणको एक महत्त्वपूर्ण उपायको रूपमा लिइन्छ।

२. यसका अतिरिक्त निम्न टुलहरू पनि मुद्रा प्रवाहमा अर्थतन्त्रको अवस्था अनुसार घटबढ गरेर मुद्रा प्रवाहलाई प्रभावित गरी मुद्रास्फीति नियन्त्रणको उपायको रूपमा अवलम्बन गर्न सकिन्छः

- **खुल्ला बजार कारोबारः** यस प्रकारको औजारको प्रयोग राष्ट्रबैंक मार्फत गर्ने गरिन्छ ।यो नेपाल राष्ट्रबैंक खुला कारोबार विनियमावली २०७१ मार्फत व्यवस्थित गर्ने गरिन्छ भने डेप्युटी गभर्नर को संयोजकत्त्वमा एक खुला बजार नियमन सञ्चालन समितिको गठन व्यवस्था रहेको छ । यस औजार मार्फत पनि मुद्रास्फीति नियन्त्रण गर्न सकिने भएकोले केन्द्रीय बैंकबाट व्यवस्थित गर्ने गरिन्छ ।
- **बैधानिक तरलता अनुपातः** राष्ट्रबैंकले बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूले केन्द्रिय बैंकमा राख्नु पर्ने नगद, सुन तथा सरकारी सेक्युरिटिजको मात्रा तोक्दछ । ।हाल यो अनुपात 'क' वर्गको लागि १० 'ख' वर्गको लागि ८ र 'ग' वर्गको लागि ७ प्रतिशत कायम गरिएको छ ।
- केन्द्रीय बैंकले मनी सप्लाईको मात्रामा घटबढ गर्न सक्ने गरी बैधानिक तरलता अनुपातको उपयोग गर्न सक्छ र यसबाट पनि मुद्रस्फीति नियन्त्रण गर्न सकिन्छ ।
- **बैंक दर / पूनरकर्जा दरः** केन्द्रिय बैंकबाट बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूले लामो समयको लागि ऋण लिने गर्दछन जसमा केन्द्रिय बैंकले व्याज लिने गर्दछ जसलाई बैंक रेट भनिन्छ । यो बैंक रेट बढी भएको खण्डमा बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूले कर्जा महंगो हुन जाने भएकोले कम ऋण लिन्छन् र कम लगानी गर्दछन् जसका कारणले मुद्रा प्रवाहमा कमी आउँछ यसको विपरित बैंक दर कम भएको खण्डमा बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूले पनि धेरै ऋण लिने र लगानी पनि बढाउदै जाने भएकोले अर्थतन्त्रमा मुद्रा प्रदायमा बृद्धि हुन जान्छ । त्यसैले बैंक दर पनि अर्थतन्त्रको मुद्रा प्रबाहमा कमी वा बढोत्तरी ल्याउने एक औजार भएकोले यो पनि मुद्रास्फीति नियन्त्रण गर्ने एक महत्त्वपूर्ण औजारको रूपमा लिइन्छ ।
- **मार्जिन कारोबारः** नेपाल राष्ट्रबैंकले बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूलाई मार्जिन कारोबारको अनुपात पनि तोकिदिने गर्दछ । यस्ता मार्जिन कारोबारको अनुपात बढी हुदा ऋण प्रवाह पनि बढी हुन जान्छ र कम हुदा कम प्रवाहित हुन जान्छ । यसले पनि नगद प्रवाहलाई प्रभावित गर्ने भएकोले मुद्रास्फीति नियन्त्रण गर्ने एउटा औजारको रूपमा लिने गरिन्छ ।
- **रिभर्स रिपोः** यो बैकिंङ प्रणालीमा साधारण प्रकृतिको अधिक तरलताको स्थिति देखिएमा अल्पकालिन अवधि (अधिकतम सात दिनको लागि) तरलता प्रशोचन (Liquidity Mop-up) गर्न

प्रयोग हुने उपकरण हो । यसमा बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूबाट नेपाल राष्ट्रबैंकले निश्चित व्याज तिर्ने गरी ती संस्थाहरूबाट सापटी लिने काम गर्दछ । जसले गर्दा बैकिंङ प्रणालीमा तरलता कमी आउछ र मुद्रा प्रवाहमा पनि नियन्त्रण हुन जान्छ । ।तर अल्पकालिन नियन्त्रणबाट मुद्रास्फीति नियन्त्रण गर्न सहज नभए पनि यसले स्थायीत्त्व भने दिन सक्छ ।यो मुद्रास्फीति नियन्त्रण गर्न स्थायी दिशा समात्ने माध्यमको रूपमा भने सहायक सिद्ध हुन जान्छ । यसबाट मुद्रास्फीति नियन्त्रण गर्न सहजता आउँछ ।

- **साख नियन्त्रणः** यसलाई केन्द्रीय बैंकको प्रमुख कार्यको रूपमा लिइन्छ ।यसबाट केन्द्रीय बैंकद्वारा अर्थव्यवस्थामा स्थिरता ल्याउनको लागि मुद्राको मात्रामा नियन्त्रण ल्याउने प्रयास गरिन्छ । यसका लागि Quantitative and Qualitative Method गरी दुई प्रकारका उपायहरू अवलम्बन गरिएको हुन्छ भने यी दुई तरिकाहरूमा पनि विभिन्न Tools हरू अन्तरनिहित रहेका हुन्छन ।मात्रात्मक उपायहरूमा माथि उल्लेख गरेका औजारहरू पर्दछन भने गुणात्मक उपायहरूमा Margin Requirement, Credit rationing, Moral suasion इत्यादि उपायहरूबाट पनि मुद्रा प्रवाहमा नियन्त्रण हुन जाने भएकोले मुद्रास्फीति नियन्त्रणको शिलशिलामा पनि यस औजारलाई उपयोग गरेर केन्द्रीय बैंकले उचित कदम उठाउने गर्दछ ।

**ख. वित्तीय उपायहरूः** यस उपायहरूबाट मुद्रास्फीति नियन्त्रण गर्नका लागि निम्न कदम उठाउन सकिन्छः

- **सार्वजनिक खर्चमा कटौतीः** मुद्रास्फीतिको समयमा सरकारले अत्यधिक मात्रामा खर्च गर्दा त्यसले झनै मुद्रास्फीतिमा चाप पर्न जाने भएकोले सार्वजनिक खर्चमा ह्रास ल्याएर यसलाई नियन्त्रणको प्रयास गर्नु पर्ने हुन्छ।
- **करको दरमा बृद्धि गरेरः** करको दरमा बृद्धि गर्दा जनतामा रहेको नगद सरकारी कोषमा ट्रान्सफर हुन जाने भएबाट पनि मुद्रास्फीतिमा परेको प्रभाव न्युनिकरणको लागि एक उपाय हुन जान्छ । यसरी करको दर अभिबृद्धि गर्दा प्रत्यक्षकरको दरमा अभिबृद्धि गर्न सकिन्छ ।
- **आन्तरिक ऋण उठाएरः** प्रवाहमा रहेको मुद्रालाई आन्तरिक ऋणका औजारहरू प्रयोग गरी खिच्न सकिन्छ ।जसले गर्दा चापमा परेको मुद्रास्फीतिलाई ट्ग्राकमा ल्याउन प्रभावकारी सिद्ध हुन सक्छ ।

**नेपालमा मूल्यलाई प्रभाव पार्ने तत्त्वहरूः**

- **भारतीय मूल्यः** भारतीय Wholesale Price Index सँग नेपालको Consumer Price Index को घनिष्ट सम्बन्ध रहेको हुन्छ । किनभने नेपाल र भारतवीचमा Pegged Rate प्रचलनमा छ । जसले गर्दा पनि भारतीय बजारको मूल्यमा हुने बृद्धिले नेपालमा असर गर्दछ र त्यसले मूल्यमा प्रभाव पार्दछ ।
- **विनिमय दरः** नेपाली मुद्राको विनिमय अवमूल्यन भएको खण्डमा मूल्यस्तर बढ्न जान्छ भने अधिमूल्यन भएको खण्डमा त्यसबाट मूल्य घट्न जान्छ । सामान्यतया १० प्रतिशतले नेपाली मुद्राको अवमूल्यन हुदा करिव ३ प्रतिशतले मूल्य बढ्ने मान्यता राखिन्छ।
- **प्रशासनिक तवरबाट तोकिने मूल्यः** कतिपय वस्तु तथा सेवाको मूल्य सरकारी तवरबाट तोकिने व्यवस्था रहेकोमा यस प्रकारले मूल्य तोकिदा पनि मूल्यमा प्रभाव पर्दछ ।जस्तोः पेट्रोलियम, पानी, बिजुली

इत्यादि। यिनीहरूको बेलाबेलामा सरकारबाटै मूल्यबृद्धि गरिने भएकोले पनि मूल्यबृद्धिलाई टेवा पुग्न जाने भएकोले मुद्रास्फीतिमा दबाव सृजना भएको हुन्छ ।

- **मुद्रा प्रदायः** मुद्रा प्रदायलाई जनाउने मौद्रिक Symbol M1 and M2 लगायत हुन । पहिलोलाई Narrow Money भनिन्छ भने दोश्रोलाई Broader Money भनिन्छ । यसरी यिनीहरूमा M1 ले मुद्रा प्रदायलाई बढी प्रभाव पार्दछ भने दोश्रो M2 ले पहिलोको दाजोमा कम प्रभाव पार्दछ । त्यसैले मौद्रिक बजारमा M1 को अवस्था भएमा पनि मुद्रास्फीति बढोत्तरी भएको हुन्छ ।
- **सरकारी खर्चः** सरकारले सरकारी खर्च बढी गरेको अवस्थामा अर्थतन्त्रमा मुद्राको फ्लो बढ्न जान्छ अनि मुद्रास्फीतिलाई पनि टेवा पुग्ने अवस्था सिर्जना हुन पुग्छ ।
- **तलब तथा ज्यालामा बृद्धिः** हामीले तलब तथा ज्यालामा बृद्धि हुँदा पनि मूल्यमा दवाव परेको देखे भोगेकै छौ जसको कारण बजारमा मूल्यबृद्धि भएको हुन्छ ।
- **मूल्य आकांक्षाः** जब कुनै वस्तुको भविष्यमा मूल्यबृद्धि हुन्छ भन्ने मानिसहरू ठान्दछन तब त्यस्तो अवस्थामा मूल्यमा चाप परी मूल्यबृद्धिलाई टेवा मिल्ने हुन्छ । जस्तो कुनै स्थानमा जग्गाको मूल्य बढ्छ भन्ने भएमा त्यस ठाउँमा जग्गाको मूल्य माथि जाने प्रवृत्ति देखा पर्दछ ।
- **आपूर्ति अवरोध र आपूर्ति जन्य कारणहरूः** जब कुनै वस्तुको आपूर्तिमा अवरोधको सिर्जना हुन्छ तब त्यो वस्तुको मूल्यबृद्धि हुनु स्वभाविकै हुन्छ । किनभने मानिसको मागको तुलनामा वस्तुको पूर्तिले उक्त माग धानेन भने यसलाई स्वभाविकै मान्नु पर्ने हुन्छ कि मूल्य बढी तिरेर भए पनि मानिसले आफ्नो आवश्यकताको वस्तु पाउन तिर अग्रसर हुन्छन् । यसमा आपूर्ति सम्बन्धी यस्तै प्रकारका कारणहरूको पनि यस्तै प्रकारको भूमिका रहेको हुन्छ ।

## नेपालको हालका वर्षहरूमा मूल्यको अवस्थाहरू

पछिल्ला वर्षहरूमा नेपालमा मुद्रास्फीतिको दर बान्छित सीमा भित्रै रहेको छ । कोभिड-१९ को महामारीका कारण उत्पादन र आपूर्ति शृङखला केही प्रभावित भएतापनि खाद्य तथा पेय पदार्थ र गैर खाद्य तथा सेवा समूहको मूल्यबृद्धि नियन्त्रित नै रहेकोले समष्टिगत मूल्य स्थायित्व कायम रहेको छ । कोभिड -१९को कारण आर्थिक गतिविधि सुस्त भई आन्तरिक मागमा केही कमी आएको कारणले पनि मूल्य बृद्धिमा केहि कमी आएको हो ।

आर्थिक वर्ष २०७७।७८ को आठ महिनामा औषत उपभोक्ता मुद्रास्फीति ३.५ प्रतिशत रहेको छ भने अघिल्लो वर्षको सोही अवधिमा यस्तो मुद्रास्फीति ६.५ प्रतिशत रहेको थियो ।

२०७७ फागुनमा विन्दुगत आधार गैर खाद्य तथा सेवा समूहको मुद्रास्फीति २.४ प्रतिशत रहेकोमा २०७६ फागुन महिनाको सोही मुद्रास्फीति ४.७ प्रतिशत रहेको थियो ।

गत वर्ष ६.७ प्रतिशत रहेको उपभोक्ता मुद्रास्फीति आर्थिक वर्ष २०७७।७८ को ९ महिनामा ३.१ प्रतिशतमा सिमित रहेको कुरा चालु आर्थिक वर्षको बजेट वक्तव्यले उल्लेख गरेको छ ।

नेपाल राष्टबैंकबाट जारी मौद्रिक नीतिले आर्थिक वर्ष २०७७।७८ मा वार्षिक उपभोक्ता मुद्रास्फीति औषत ७ प्रतिशतको सीमाभित्र राख्ने लक्ष्य रहेकोमा ३.६० प्रतिशतको सीमाभित्र रहेको जनाएको छ भने वार्षिक विन्दुगत आधारमा २०७८ असारमा उपभोक्ता मुद्रास्फीति ४.१९ रहेको उल्लेख गरेको छ।

**विभिन्न आ.व. हरूमा उपभोक्ता मुद्रास्फीति दर प्रतिशतमा**

| आ.व. | २०७३।७४ | २०७४।७५ | २०७५।७६ | २०७६।७७ | २०७७।७८* |
|---|---|---|---|---|---|
| मुद्रास्फीति दर | ४.५ | ४.२ | ४.३ | ६.२ | ३.५ |

*आव २०७७।७८ को प्रथम आठ महिनाको आंकडा

उपरोक्त तालिकालाई हेर्दा उपभोक्ता मुद्रास्फीति दरमा केही उतार चढाव देखिएता पनि अघिल्लो आर्थिक वर्षको तुलनामा आर्थिक वर्ष २०७७।७८ को प्रथम आठ महिनाको आँकडाले भने मुद्रास्फीति दर चाहि नियन्त्रण भित्रै रहेको कुरा पुष्टी गर्दछ ।

**भौगोलिक क्षेत्रगत रूपमा मुद्रास्फीतिको अवस्था प्रतिशतमा**

| भौगोलिक क्षेत्र | काठमाडौ भ्याली | तराई | पहाड | हिमाल |
|---|---|---|---|---|
| २०७६ फागुन | ७.६ | ६.८ | ५.५ | ५.४ |
| २०७७ फागुन | २.५ | ३.२ | ३.४ | १.३ |

उपरोक्त तालिकालाई हेर्दा २०७६ को फागुनसम्मको मुद्रास्फीति काठमाडौ भ्यालीमा सबैभन्दा बढी देखिएको छ र भूगोलको उचाईमा भएको बृद्धिसँगै मुद्रास्फीतिको दरमा भने ह्रास आएको देखिन्छ तर २०७७ फागुनको आंकडालाई नियाल्दा भने सबैभन्दा कम मुद्रास्फीति काठमाडौ भ्याली र हिमालमा देखिएको छ भने तराई र पहाड सबैभन्दा बढी देखिएको छ ।

नेपाल राष्ट्रबैंकले मंसिर लागेपछि देशको आर्थिक एवं वित्तीय स्थिति बारे नयाँ तथ्यांक प्रकाशित गरेको छ । २०७७ को तुलनामा २०७७ साल असोजमा घ्यु तथा तेलमा ३१.६८ प्रतिशत, माछा तथा मासुमा ११.९३ प्रतिशत, दाल तथा गेडागुडीमा १०१२ प्रतिशत, सुर्तिजन्य वस्तु र गैर मदिरा जन्य पेय पदार्थमा ९६३ प्रतिशत मूल्यबृद्धि भएको छ । यद्यपि चामल मकै पिठो मकै जौ कोदो जस्ता मुख्य खाद्यान्नको दाम कति प्रतिशतले बढेको हो भन्ने त्यसमा उल्लेख छैन ।
गत वर्षभन्दा यस वर्ष मुख्य खाद्य सामाग्रीको भाउ २० प्रतिशतभन्दा बढी भएको सहजै अनुमान लगाउन सकिन्छ ।

पन्ध्रौ योजना (२०७६।७७ देखि २०८०।८१) ले मूल्य स्थिरता मार्फत समष्टिगत आर्थिक स्थायित्त्व कायम राख्ने सोच लिएको छ । उच्च बृद्धिलाई नियन्त्रण गर्दै बजार प्रतिष्पर्धाको सुदृढिकरण मार्फत मूल्य स्थिरता कायम गर्ने लक्ष्य राखेको छ । साथै बृद्धिलाई बान्छित सीमामा राखी आन्तरिक बजारमा नेपाली मुद्राको क्रयशक्ति खस्कन नदिनु र निर्यातयोग्य वस्तु तथा सेवा प्रतिस्पर्धात्मक क्षमता बढाउने उद्देश्य यस योजनाले निर्धारण गरेको छ । यस योजनाले योजना अवधीमा केही मुद्रास्फीतिका सम्बन्धमा केही अपेक्षित

उपलब्धीसमेत निर्धारण गरेको छ । जसमा बजार अनुगमन प्रभावकारी भएको हुने, बजार सुचना केन्द्र स्थापना भएको हुने, वार्षिक औषत मूल्य बृद्धिदर ६ प्रतिशतमा सिमित रहेको हुने जस्ता कुराहरू रहेका छन।

## नेपालमा मुद्रास्फीतिको मापन

नेपालमा उपभोक्ता मूल्य सूचकांकको आधारमा मुद्रास्फीति मापन गरिन्छ। आर्थिक वर्ष २०५२।५३ मा सञ्चालित तेश्रो पारिवारिक बजेट सर्वेक्षणबाट प्राप्त वस्तुहरूको सूची तथा भारलाई आधार मानेर उपभोक्ता मुद्रास्फीति प्रकाशित हुने गरेको छ । त्यसैले २०५२।५३ लाई आधार वर्ष मानिएको छ । त्यस्तैगरी आर्थिक वर्ष २०५६।५७ लाई आधार वर्ष मानी राष्ट्रिय थोक मूल्य सूचकांक प्रकाशित हुँदै आएको छ । यसमा कृषि सम्बन्धी वस्तुहरू, स्वदेशमा उत्पादित औद्योगिक वस्तुहरू, आयातित वस्तुहरू समावेस हुने गरेका छन। यसै गरी २०६१।६२ लाई राष्ट्रिय तलब तथा ज्यालादर सूचकांकको निर्माण गरी सोही वर्षलाई आधार वर्ष मानिएको छ ।

२०६२ सालदेखि अन्तरनिहित मुद्रास्फीति (Core Inflation) प्रकाशित हुँदै आएको छ ।अन्तरनिहित मुद्रास्फीति निकाल्दा आपूर्तिको कारणले मूल्यमा उतारचढाव हुने वस्तुहरूलाई हटाई मुद्रास्फीति निकालिन्छ । विश्वका धेरै देशहरूबाट पनि यस प्रकारको Exclusion Method प्रयोग भएको पाइन्छ भने नेपालले पनि यस प्रकारको तरिका अवलम्बन गर्दै आएको छ।

नेपाल राष्ट्र बैंकबाट आर्थिक वर्ष २०६२।६३ मा संपन्न गरेको चौथो पारिवारिक बजेट सर्वेक्षणको आधारमा सोही आर्थिक वर्षलाई आधारमानी आ.व. २०६७।६८ को पहिलो महिनादेखि यस नयाँ श्रृङखला अनुसारको उपभोक्ता मूल्य सूचकांक प्रकाशन सुरु गरेको छ ।

आधार वर्ष २०५२।५३ पुरानो श्रृङखला अनुसार मूल्य सूचकांक निकाल्दा २१ वटा बजार केन्द्रहरू रहेको र यी बजार केन्द्रबाट ३०१ वस्तु र सेवाको मूल्य संकलन गर्ने गरिएकोमा नयाँ श्रृङखला अनुसार १२ बजार केन्द्रहरू थप गरी जम्मा ३३ बजार केन्द्रहरूबाट कुल ४०१ वस्तु तथा सेवाको मूल्य संकलन गर्ने गरिएको छ ।

## निष्कर्ष

मुद्रास्फीति अर्थतन्त्रको लागि नकारात्मकताको सूचक हो ।अर्थतन्त्रलाई व्यवस्थित गर्नको लागि यसको निराकरणको जरुरी हुन्छ । हुनत एउटा निश्चित स्तरसम्मको मूल्यबृद्धिलाई अर्थतन्त्रको लागि राम्रै मानिन्छ, जसले नाफामा बढोत्तरी गर्दछ ,मजदुरहरूको ज्यालामा बृद्धि ल्याउन सघाउछ भने सोही आधारमा उत्पादनमा बृद्धि ल्याउन प्रेरित पनि गर्दछ र उत्पादन बढाउन सकेको खण्डमा अर्थतन्त्र सुदृढ बन्दै पनि जान्छ । तर ठिक यस्तै नभएको खण्डमा मूल्यमा हुने क्रमिक तथा निरन्तर वृद्धिले भने अर्थतन्त्रलाई नकारात्मक दिशामा लैजाने भएकोले सरकार तथा केन्द्रीय बैंक यस मामिलामा चनाखो हुनुपर्ने जरुरी ठानिन्छ । अर्थतन्त्रमा यस प्रकारको अवस्था श्रृजित भएकोमा वा हुन नदिन विभिन्न औजारहरू प्रयोगमा ल्याई मुद्रास्फीतिलाई निरन्तर

नियन्त्रणमा राख्ने तर्फ पहलकदमी लिनु जरुरी हुन्छ नत्र यसका नकारात्मक प्रभावहरू अन्य क्षेत्रहरूमा पनि फैलन सक्ने हुन्छ ।

यसका अतिरिक्त भोलिका दिनहरूमा सरकारमा गई राष्ट्रको नेतृत्व गर्ने राजनैतिक दलहरूले पनि कतिपय अवस्थामा गैर राजनैतिक, गैरसामाजिक र गैर साँस्कृतिक व्यवहारमा सुधार गरी बढ्दो मुद्रास्फीतिबाट हुन सक्ने संभावित जनआक्रोस मथ्थर पार्नमा र आ-आफ्नो छवि सुधार गरी जनताको नजरमा भ्यालु एड गर्ने अवसरको उपयोग गर्नेतर्फ सोच्नु पनि जरुरी छ ।

## सन्दर्भ सामाग्रीहरू


- पन्ध्रौ योजना(२०७६।७७ देखि २०८०।८१)
- आर्थिक सर्वेक्षण,आ.व. २०७७।७८
- आय व्ययको विवरण,२०७८।७९
- मौद्रिक नीति ,२०७८।७९
- कान्तिपुर दैनिक १३ मंशिर, २०७८, हरि रोका, झन झन गहिरिदो महंगीको जरो
- www.google.com
- www.nrb.org
- Thapa, NB , The money Supply Function in Nepal, Nepal  Rastra Bank.

# ॐ रहस्य र ध्यान

लक्ष्मण आचार्य*

ब्रह्मको कुनै नाम छैन तर मानिसहरूले त्यसलाई जुन नाम दिने प्रयास गरे त्यसमा सबैभन्दा उत्तम ॐ हो । ॐलाई प्रथम ध्वनि मानिन्छ । के भनिन्छ भने ब्रह्माण्डमा भौतिक निर्माण अस्तित्त्वमा आउनुअघि जुन प्राकृतिक ध्वनि थियो, त्यो ॐको गुञ्जन थियो । यसैले ॐलाई ब्रह्माण्डको आवाज पनि भनिन्छ ।

उपनिषद्मा यमले निचकेतालाइ ॐको जप गर्न सन्देश दिदैं भनेका छन् :

**सर्वे वेदा यत्पदमामनन्ति तपांसि सर्वाणि च यद्वदन्ति ।**
**यदिच्छन्तो ब्रह्मचर्यं चरन्ति तत्ते पदं संग्रहेण ब्रवीम्योमित्येतत् ॥**

- कठोपनिषद् २/१५

अर्थात्, सबै वेद जुन पदको ब्याख्या गर्छन्, सबै तपस्वी जसको बखान गर्छन् र ब्रह्माचारीहरू जुन पदको चाहनाले ब्रह्माचार्यको पालना गर्दछन्, त्यो पद म तिमीलाई संक्षेपमा भन्दछु, त्यो ॐ हो।

ॐकार स्वयम् अव्यक्त अनादि हो । परमात्मस्वरूप भएकोले स्वयम् प्रकाश हो । ॐ हिन्दूहरूको लागि अति पवित्र शब्द हो । अन्तिम वास्तविकता र सम्पूर्ण जीवन र वस्तुको अस्तित्त्वको स्रोत हो । यसरी कठोपनिषदमा भनिएको छ:

**एतदालम्बनं श्रेष्ठमेतदालम्बनं परम् ।**
**एतदालम्बनं ज्ञात्वा ब्रह्मलोके महीयते ॥**

- कठोपनिषद् २/१७

अर्थात्, ॐ नामको आश्रय सर्वश्रेष्ठ हो, यही परम आश्रय हो । यस आश्रयलाई जानेर मनुष्य परमात्मा प्राप्तिको परम गौरव लाभ गर्दछ ।

---

* कम्प्यूटर अधिकृत, सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन तालिम केन्द्र

प्रभुको दर्शन कसरी हुन्छ भनेर यस मन्त्रमा भनिएको छ-

**क्रतो, ॐ स्मर**

अर्थात्, हे कर्मशील जीव ! प्रभूलाई प्राप्त गर्न ॐको स्मरण गर । ॐ ईश्वरको निजी नाम हो । यो एक नामभित्र ईश्वरका सारा नामहरू अटाउँदछन् जुन नामलाई विभिन्न धर्मालम्बीहरूले आफ्नो भाषाबाट स्मरण गर्दछन् । तिब्बती भाषामा यसको उच्चारण **'हँ'** मानिन्छ । मुसलमानहरूले **'अमीन'** भन्दछन् । त्यस्तै मिश्रहरू, यूनानीहरू, यहुदीहरू तथा ईशायीहरू **'आमेन'** भन्दछन् भने हिब्रूहरूले ध्रुव, निश्चित, अविनाशी भन्दछन् ।त्यस्तै अन्य धर्ममा यसप्रकार भनिन्छ :

- वैदिक सनातन धर्ममा - ॐनमः शिवाय, ॐनमो भगवते वासुदेवाय ।
- जैन समुदाय - ॐनमो आदि हस्ताणम् ।
- गायत्री मन्त्र - ॐ भूर्भुवः स्वः ।
- बौद्ध मन्त्र - ॐ मणि पद्मे हूँ ।
- गुरू ग्रन्थ (शिख)- एक ॐकार सतनाम ।
- योगसूत्र - तस्य वाचकः प्रणवः ।

ॐ गुरु ॐ । यसलाई ॐकार वा प्रणव पनि भनिन्छ । यो एउटै शब्दले सम्पूर्ण बह्माण्ड समेटेको छ । धर्ममा एक पारम्परिक प्रतीक र पवित्र ध्वनिको रूपमा प्रकट हुने हुँदा यी सबै मन्त्र श्लोकको समानता नै हो, ॐ । प्राचीन धार्मिक ग्रन्थहरूमा ॐ को जप विधान उल्लेख छ । ॐ परब्रह्याको एकाक्षर निजी नाम हो, प्रणम उसको अर्को नाम हो ।

**तस्य वाचक : प्रणव** (योगदर्शन १/२७) अर्थात्, परम ईश्वरका वाचक प्रणव (ॐ) हो । **प्रकृष्टेन नव विघन्ते यस्मिन् स प्रणवः** अर्थात जसमा नौ नाम प्रकृष्ट रूपले रहन्छन् त्यसलाई प्रणव भन्दछन् । ॐ मा तीन अक्षर अ, उ र म हुन्छन् । ती तीन अक्षरहरूबाट ईश्वरका नौ नाम ग्रहीत हुन्छन् । जस्तैः

'अ' कारबाट - विराट, अग्नि, विश्व ।

'उ' कारबाट- हिरण्यगर्भ, वायु, तैजस् ।

'म' कारबाट- ईश्वर, आदित्य, प्राज्ञ ।

## ॐ को अर्थ

ॐ वैदिक सनातन हिन्दू धर्मावलम्वीहरूले हरेक कार्य प्रारम्भमा प्रयोग गर्ने मन्त्र हो । ॐविना कुनै धार्मिक कार्य पूरा हुँदैन भनिन्छ । विना ॐ सृष्टिको कल्पना गर्न सकिँदैन । सम्पूर्ण बह्माण्डबाट सदा सर्वदा ॐ कार ध्वनि निस्किरहेको हुन्छ भन्ने मान्यता छ ।

'अ' लाई सृष्टिकर्ता ब्रम्हा (Generator) को प्रतीक 'उ' लाई स्थितिकर्ता विष्णु (Operator) को प्रतीक तथा 'म' लाई संहारकर्ता शिव (Destroyer) को प्रतीक मानिन्छ । त्यससैले अ, उ, म् (GOD) को रूपमा तीन देवताको परब्रह्म स्वरूप पनि हो ।

अ, उ, म् (ॐ) लाई ऋक्, साम र यजुर्वेदको प्रतीक; इलेक्ट्रोन, प्रोटोन र न्युट्रोनको प्रतीक; त्रिदेव (ब्रह्मा, विष्णु, महेश्वर) को प्रतीक; सत्त्व, रज, तम तीन गुणको प्रतीक ; सृष्टि, स्थिति, प्रलयको प्रतीक; विश्व, तेजस र प्राज्ञको प्रतीक; भूत, वर्तमान र भविष्यको प्रतीक ; को रूपमा मानिन्छ । साथै भूः, भुवः, स्वः तीन व्याहृति, जाग्रत, स्वप्न, सुषुप्ति तीन वृत्तिको भाव धारण गर्दछन् । ॐ कारबाट नै ब्रह्माजीले 'अ' देखि 'औ' सम्मका स्वर र 'क' देखि 'ह' सम्मका व्यञ्जन, ह्रस्व, दीर्घ आदिले युक्त वर्णमाला बनाए, जसबाट चार वेदहरु प्रकट भए । यसरी सम्पूर्ण वेद ॐ को विस्तार मात्र हो ।
अ, उ, र म लाई पूर्ण शक्ति लगाएर अलगअलग उच्चारण गर्दा नाभी, छाति र शिरमा अलग-अलग अनुकम्पन अनुभव गर्न सकिन्छ । तीनवटैको समवेत स्वरलाई नादब्रह्म भनिन्छ । यो मात्र एक यस्तो अनौठो शब्द हो जसलाई उच्चारण गर्दा जिब्रो चलाउनु पर्दैन । जिब्रोले कहीं नछोइ उच्चारण गर्न सकिन्छ । यसरी श्वेतापनिषादमा भनिएको छः

**स्वदेहमरणिं कृत्वा प्रणवं चोत्तरारणिम् ।**
**ध्याननिर्मथनाभ्यासाद्देवं पश्यन्निगूढवत् ॥**

- श्वेताश्वतरोपनिषद् १/१४

अर्थात्, उपासकले आफ्नो शरीरलाई तलको काठ र प्रणव (ॐ) लाई माथिल्लो काठ कल्पना गरेर ध्यानरूपी निरन्तर मन्थन अभ्यासद्वारा काठमा लुकेको अग्नि जस्तै हृदयमा स्थित परमात्माको दर्शन गरोस् ।

**ॐलाई विभिन्न विद्वानहरूले यसरी भनेका छन्:**
**भर्तृहरिका अनुसारः** एकाग्रचित्त भई घोरिएका परमेष्ठी ब्रह्माजीको हृदयाकाशबाट कण्ठ तालु आदि कहीं पनि सङ्घर्ष नभएको एक अत्यन्त विलक्षण अनाहत नाद प्रकट भयो । त्यही अनाहत नादबाट अ, उ, म् यी तीन मात्राहरुले युक्त ॐ प्रकट भयो । यस शक्तिले नै प्रकृति अव्यक्तबाट व्यक्त रूपमा परिणत भयो ।

**आचार्य रजनीशका अनुसारः** सृष्टिको आदि अवस्थाका बारेमा अध्ययन गर्दा वैज्ञानिकहरू त्यसबेलाको कल्पना गर्दछन् जब पृथ्वी एकदम सुनसान थियो । ब्रह्माण्डका तारा र नक्षत्रबाहेक पृथ्वीलाई हेर्ने कोही केही थिएन । त्यस निरपेक्ष सुनसानमा पृथ्वीमा ध्वनि थियो, जुन ॐकार नादसँग मिल्छ । प्राचीन शास्त्रहरूमा र वैदिक मन्त्रहरूमा पनि ॐकार महत्त्वपूर्ण मानिएको छ ।

**खसडबाबाका अनुसारः** ब्रह्माण्डको अधिष्ठान समेत ॐ हो । ब्रह्माण्डका व्यक्तिहरूको पृथकपृथक भावको अन्तिम गति परब्रह्म हो । त्यसकारण त्यस परब्रह्मको ध्यान गर्दै अन्य मन्त्रहरूको भावार्थ सिद्ध गर्नु पर्दछ ।

**पछिल्लो समयमा अमेरिकी स्पेस एजेन्सी नासाले** सूर्यको आवाजसँग सम्बन्धित रहेर विभिन्न अनुसन्धान गरेको थियो । ती अनुसन्धानमा ॐ ध्वनि उच्चारण गर्दा जस्तो आवाज निस्कन्छ, सूर्यबाट पनि करिब-करिब त्यस्तै ध्वनि निक्लिरहेको पत्ता लाग्यो । त्यसै गरी, प्रकृतिको सतत् कम्पनमा पनि ॐ ध्वनि नै प्रसारित भइरहेको छ भन्न सकिन्छ ।

**अनुसन्धानहरुले पत्ता लगाए अनुसारः** हामीले ॐ कार ध्वनि जप गर्दा वातावरणमा ४३२ हर्जको आवृत्ति निर्माण हुनपुग्छ, जसले आनन्द, स्वास्थ्य र शान्तिको सिर्जना गराउँछ । ॐ ध्वनि 'अ' 'उ' र 'म्' मिलेर बनेको छ । 'अ' 'उ' र 'म्' जिब्रोबिना पनि उच्चारण गर्न सकिन्छ । यसरी हेर्दा कुनै पनि शब्दको विकास हुनु वा कुनै पनि ध्वनि बन्नुभन्दा पहिला नै ॐ को प्रादुर्भाव भइसकेको थियो ।

## ॐकार जप र ध्यान

पतञ्जली योग सूत्रका अनुसार ॐ जप गरिरहँदा मन र मस्तिष्कलाई एकत्रित गर्नुपर्छ । कुनै पनि आरामदायक स्थानमा पद्मासन, सुखासन, सिद्धासनमा बसी मेरुदण्ड र टाउकोलाई सीधा राखी, आँखा बन्द गरी गहिरो श्वास लिनुपर्छ । श्वास छाड्दै ॐ बोल्दै, नाभी क्षेत्रमा ॐ आवाजबाट हुने कम्पन महशुस गर्दै र त्यसलाई क्रमशः माथितर्फ बढेको महशुस गर्नु पर्दछ । ॐ मन्त्र जारी राखिरहँदा त्यसको कम्पन गलाबाट माथि बढेको महशुस हुन्छ । जब कम्पन गलाको क्षेत्रमा पुग्छ, तब 'म' लाई एक गहिरो ध्वनिमा परिवर्तन गरी कम्पन तबसम्म महशुस गर्न सकिन्छ । कम्पन शिरसम्म नपुग्दासम्म यस प्रक्रियालाई दुईपटक वा सोभन्दा बढी पटक गर्न सकिनेछ ।यसरी छन्दोग्योपनिषादमा भनिएको छः

**अथ खलु व्यानमेवोद्गीथमुपासीत यद्वै प्राणिति स प्राणो यदपानिति सोऽपानः ।**
**अथ यः प्राणापानयोः सन्धिः स व्यानो यो व्यानः सा वाक् ।**
**तस्मादप्राणन्ननपानन्वाचमभिव्याहरति ॥ ३ ॥**

- छन्दोग्योपनिषद

अर्थात्, शरीरमा रहेको व्यान नामको प्राणवायुले पनि ॐकारकै उपासना गर्दछ । मानिसले ॐकारबाट ग्रहण गरेको सास पान (प्राण) हो र भित्र तानेको अपान हो । पान र अपान बीचमा रहेको अवस्थानै व्यान हो । वाणी त्यसैबाट चल्दछ ।

ॐ उच्चारण गर्दै परमात्मा परमेश्वरको स्मरण गर्दै सुखासनमा बसेर सुरुमा श्वास भित्र भर्नु पर्दछ र मन्द गतिमा श्वासलाई बाहिर निकाल्दै आफ्नो शरीरलाई ॐकारमय बनाउनु पर्दछ । यस ध्यान प्रणायामले आफ्नो वास्तविक स्वरूपको ज्ञात गराई त्यसतर्फ धकेल्न विशेष सहयोग पुर्‍याउँछ । यस प्रकार ॐ का साथै वेदका मन्त्रहरुको जप गर्दागर्दै सच्चिदानन्द स्वरूप ब्रह्मको स्वरूपमा समाहित हुँदै पूर्ण ध्यानमग्न भई अनुपन दिव्य आनन्द प्राप्त गर्न सकिन्छ । छन्दोग्योपनिषदमा यसरी भनिएको छः

**स य एतदेव विद्वानक्षरं प्रणौत्येतदेवाक्षरं स्वर ममृतमभयं प्रविशति ।**
**तत्प्रविश्य यदसृता वेवास्तमृतो भवति ॥५॥**

- छन्दोग्योपनिषद्

अर्थात्, जसले यस ॐ कारलाई देवगणको जस्तै अमर एवम् अभय प्रदायक मानेर उपासना गर्छ र परमात्मा रूप यसको स्वरमा प्रवेश गर्छ त्यो पनि मृत्युबाट मुक्त हुन्छ ।

जब हामी ॐ जप गर्छौं, श्वासको जागरुकता शुरु हुन्छ र हाम्रो शारीरिक उर्जाको माध्यमबाट मनलाई यस सार्वभौमिक चालको सवारीमा लिएर जान्छ । हामीलाई त्यस्तो अवस्थामा पुर्याउँछ, जहाँ मन र आत्मालाई शान्ति प्राप्त हुन्छ ।

ॐ को आवाज ध्यान र चिन्तनमा समेत प्रयोग गरिन्छ । ब्रह्मा विष्णु र शिव गुरु ॐ ले ईश्वरीयता र सर्वशक्तिमानको उपस्थितिलाई जनाउँछ । ॐ को प्रयोग कुण्डलिनी योग अभ्यास गर्ने र चक्रमा ध्यान केन्द्रित गर्नेहरूका लागि गरिन्छ । तिब्बती गायन कटोरा, घण्टी र अन्य यन्त्रहरुलाई मननशील अवस्थामा विसर्जनको लागि पनि ॐ को प्रयोग गरिन्छ ।

सबैकुरा जहाँ स्पन्दित हुन्छ, त्यसबाट एक लयबद्ध कम्पनको निर्माण हुन्छ । यसलाई प्राचीन योगीले ॐ ध्वनिमा कैद गरेका थिए । हामी अहिले दैनिक जीवनमा यस ध्वनिप्रति सचेत छैनौं । ध्यान दिएर सुन्ने हो भने यसलाई शरद ऋतुको पातमा, सागरको छालमा, शङ्खको भित्र सुन्न सकिन्छ । ॐ को जपले हामीलाई पूरा ब्रह्माण्डको यही चालसँग जोड्छ र त्यसको हिस्सा बनाइदिन्छ, चाहे त्यो अस्ताइरहेको सूर्य होस्, उदाउँदै गरेको चन्द्रमा होस्, समुद्रको ज्वारको प्रवाह होस्, हाम्रो मुटुको धड्कन होस्, या त हाम्रो शरीरको भित्र-हर परमाणुको आवाज ।

### ॐ सम्बन्धी केही स्मणीय भनाइहरुः

- "ॐ को र मेरो स्मरण गर्दै जसले आफ्नो शरीर त्यागदछ, निश्चय रूपमा उसले सद्गति प्राप्त गर्दछ"
  **- गीता १४**
- "ॐ इत्यकाक्षरं ब्रह्म" - गीता ८/१३ (ॐ एक अक्षर रुप ब्रह्म हो) ।
- "म वैदिक मन्त्रमा ॐ कार हुँ ।" **- गीता ७/८ र ९/१७**
- "यो अक्षर (ॐ) नै ब्रह्म हो, यो अक्षर नै पर हो, यो अक्षर को चिन्तन गरेर जो जुन चिज को इच्छा गर्छ त्यसैलाई त्याहाँ वस्तु प्राप्त हुन्छ ।" **- कठोपनिषद १/२/१६**
- "जुन साधकले यी तीन मात्रा भएको ॐकार स्वरूप अक्षरद्वारा परमेश्वरको उपासना गर्छ त्यो जसरी सर्पले काँचुली फेर्दछ त्यसैगरी सबै किसिमका कर्महरूको बन्धनबाट मुक्त भएर पूर्णरूपमा निर्विकार हुन्छ र सर्वोत्तम परब्रह्म परमात्मालाई प्राप्त गर्छ ।" **- प्रश्नोपनिषद ५/५**
- "प्रणव (ॐ) धनुष हो, आत्मा बाण हो र लक्ष्य परमात्मा हो ।" **- माण्डकोपनिषद २/२/४**
- "ॐ यो अक्षर नै सबथोक हो । यो जुन भुत, वर्तमान र भविष्य छ त्यो सब ॐ कार नै हो ।"
  **- माण्डुक्य उपनिषद मन्त्र १**
- "ॐ नित्य, शुद्ध, बुद्ध, निर्विकल्प, निरंजन, नामरहित, अनादि, एक, भूत, भविष्य र वर्तमानमा अविच्छिन्न रहने वाला परब्रह्म हो ।" **-योगचुडामणि उपनिषद ७२ मन्त्र**

तसर्थ यदि मनुष्यहरू आजीवन ॐकारको उपासना गर्दछन् भने मनुष्यलोक, स्वर्गलोक तथा ब्रम्हलोक प्राप्त गर्न सक्दछन् ।

## ॐ जपका फाइदाहरू

- ॐ मन्त्रले पाचनतन्त्र (पाचन प्रक्रिया) बलियो बनाउँछ ।
- ॐ मन्त्र उच्चाहरण गर्दा गुञ्जने कम्पन ध्वनिले आफू स्वयम् लाई नियन्त्रण गर्न सक्षम बनाउँछ।
- ॐ मन्त्र उच्चाहरण गर्दा गुञ्जने कम्पन ध्वनिले मेरुदण्डको हड्डी मजबुत हुने र उर्जा प्रदान गर्छ।
- ॐ मन्त्र उच्चारण गर्दा गुञ्जने कम्पन ध्वनिको शक्तिले फोक्सो र स्वास-प्रश्वास प्रक्रयामा सुधार ल्याउँछ।
- ॐ मन्त्रको उर्जाले नकारात्मक विचारमाथि काबु राख्ने शक्ति प्रदान गर्छ ।
- ॐ मन्त्रको उर्जाले सांसारिकताबाट अलग राखेर आफू स्वयम् लाई चिन्न, खोज्न र स्वयम् जोडिन मद्दत गर्छ ।
- ॐ ईश्वरको प्रतीक हो, जसले हामीलाई वास्तविक प्रकृतिको नजिक पुर्‍याउँछ साथै आपसी दूरी घटाउँछ।
- ॐ मन्त्र उच्चारण गर्ने मानिसको वरिपरि सकारात्मक उर्जा उत्पन्न हुन्छ । ॐ मन्त्र उच्चारण परमात्मासँग जोडिने उत्तम उपाय हो ।
- ॐ मन्त्र ध्यान हाम्रो मूर्त र अमूर्त जगतको जीवनलाई स्वस्थ्य र सहज बनाउने उत्तम उपाय हो ।
- ॐ मन्त्र ध्यान नियमित गर्नाले तनावबाट पूरै मुक्ति मिल्छ, मन र दिमाग शान्त हुन्छ ।
- ॐ मन्त्र ध्यानले अनुहारमा कान्ति र आँखामा चमक बढाउँछ ।
- ॐ मन्त्र ध्यानले थकानको निदान गरी शरीर र मनमा नयाँ उर्जा बढाउँछ।

## सन्दर्भ सामाग्री


- ध्यान र योग, (अभ्यासका सरल विधिहरूसहित), लक्ष्मण आचार्य
- श्रीमद्भागवत गीता, गीता प्रेस
- योग दर्शन, स्वामी रामदेव
- प्राणायाम रहस्य, स्वामी रामदेव
- योग दर्शनमा के छ, नरनाथ पाण्डे
- इशोपनिषद्, बाबुराम ज्ञवाली
- छन्दोग्योपनिषद्, तिलप्रसाद लुइटेल

# English Section

# Change in the Civil Service: Reasons, Resistance and Remedies

**Lal Shankar Ghimire**[♣]

## I. Introduction:

An organization cannot stand still- it must never standstill. Change is inevitable. In addition, things are always changing and unless an organization, for that, matters Nepalese Civil Service also, changes and keeps up to date, it will be left behind. Therefore, it is important for the Nepalese Civil Service, not only as a service but also as an organization, that there is a need to keep ahead of changing conditions and changing other factors. To be changed is very important, at the same time, for any change to be effective; it has to have quality, and also has to be accepted. Symbolically;

Changes [Effective] = Quality x Acceptance.

Against this background, this paper in the section follows briefly looks at the concept of change. Change will have drivers, and these drivers and other internal as well as external factors necessitate change despite resistances. They will be briefly looked at in section three. Changing is not an easy task and each move toward change get resisted. Section four, therefore, looks at some aspects of resistance to change. There is no point in just carrying on nor does maintaining *status quo* make any sense. Hence, the Nepalese Civil Service must always think of something original and contribute something new. Section five offers some suggestions to overcoming resistance followed by some concluding remarks in the final section.

## II. Concept and Definition:

The word change means different things to different people, be they in the business, politics or in the government or elsewhere. Change means beginning a new thing or modifying an existing

♣ Former Secretary, Government of Nepal.

thing or trying to do a different thing or a new task. Change means several often contradictorily things also. Change sometimes refers to external changes in technology, customers, competitors, market structure or the social and political environment. Change also refers to internal changes, that is, how the organization adapts to changes in the environment or how employees in the organization adapt to change. Change can also mean top-down programmes like reorganizing and reengineering. Change can be strategic, cultural, behavioral, structural, and technological (KC, 2007).

From a broader perspective, change can be defined as inner shifts in people's values, aspirations, and behaviors with outer shifts in process, strategies, practices, and systems (Senge and Associates, 1999).

### III. Need for Change:

It is often said that Nepalese Civil Service is plagued by inappropriate strategies and policies. They are confronted with both internal and external factors and are therefore forced to change or cope with the changing context. Because change is not often taken as opportunity but as a problem or threat, the civil servants also sometimes known as bureaucrats often end up with frustration, and loose whatever creativity they have.

In broader context, the need for change for the Nepalese Civil Service can be primarily seen from two perspectives. First, there are contemporary reasons such as

(i) a political shift to pluralistic society and republicanism.
(ii) drives to socialistic nature of economy, at the same time recognizing public, private and cooperatives as three pillars of economic growth and prosperity
(iii) movements of capital and other investible domestic and foreign resources [lowering capital barriers], and
(iv) proliferation of new technology and innovation.

Second, there are external reasons such as

(i) continuing globalization with protectionism, nationalism and patriotism in the disguised form,
(ii) rising convergence,
(iii) continuous innovations,
(iv) disruptive technology,
(v) artificial intelligence,
(vi) ubiquitous e-business,
(vii) global warming, and

(viii) pandemic like Covid-19.

In addition to these broader considerations, there are several other factors which can be seen as a need for change in the Nepalese Civil Services. Afful (2000) classified them as external, internal [organizational], and job-related.

External factors necessitating change include

(i) unionism,
(ii) politics,
(iii) social,
(iv) government rules and regulations,
(v) culture,
(vi) economic,
(vii) technology,
(viii) consumer / customer demands,
(ix) competition,
(x) international events, and
(xi) demographic changes and pressures.

Internal and organizational factors that necessitate change include

(i) changing ideas,
(ii) organizational policies,
(iii) change in management,
(iv) attitude of employees,
(v) organizational expansion,
(vi) organizational structures, and,
(vii) personnel turnovers.

Job-related factors include

(i) job design value and nature of work,
(ii) domestic and personal reasons,
(iii) status,
(iv) recognition,
(v) technology,
(vi) speed of communication, and
(vii) procedures.

Country's choice of a federal system of governance also demanded many more changes. In addition, it is alleged sometimes that change is driven by factors like partisan and highly

polarized politics, nepotism, favoritism, and other unhealthy nexus among various sections of the society/country.

### IV. Reasons for Resistances:

It is commonly felt that people resist changes. Some resist because they see proposed changes as threatening to their established relationship and benefits. Others fear of failure and fear of losing power and control. Still other resist because they feel that changes are going to threaten traditional values and their behaviors.

In addition, reasons for resistance to change are believed to be

(i) lack of information,
(ii) self interest,
(iii) uncertainty,
(iv) mistrust,
(v) redundancy,
(vi) dislike,
(vii) perceived and increased responsibility,
(viii) insecurity,
(ix) perceived inability to cope, and
(x) possibility of transfer and relocation.

Resistance to change can also be seen from an individual and organizational perspective. Perceptions, habits, personality, threat to power and influence, fear of unknown and economic reasons arenormally reflect as individual resistance;  and organizational design, organization culture, resources limitation, investments, and inter organizational [interoffice] arrangements as organizational resistance.

Most, if not all of the reasons mentioned above are believed to be universally encountered reasons for resisting change.

Nepalese bureaucracy also is not free from such resistance. For example, most of the bureaucrats lack adequate and timely information about the proposed change. Changes are perceived to be imposed by above or by outsider or externally induced. Bureaucrats will find change exciting provided they were introduced with their participation, otherwise they resist. Many Nepalese believe in fate and also believe outside the locus of control in their lives. This fatalism also apples to bureaucrats and they hardly remain motivated to pursue anything on their own. Many Nepalese bureaucrats have developed a habit of negating and questioning always to any new ideas that do not fit into their existing, and preconceived ideas and mindset. When liberal economic policy was introduced in the 1990s, many bureaucrats became defensive on

what they were doing. They perhaps thought that such a shift in the policy would make their positions and ideas redundant. They might have felt that they have to loose their face if the new policy succeeds amid failing outcomes of the central planning system adopted nearly for more than 50 years. When computerization, a very small step towards digitalization, was introduced in the government, many bureaucrats were found to be reluctant to be familiar. Arguably, their fear was that their knowledge and skills are not adequate and relevant which could abandon them.

## VI. Overcoming Resistances:

As mentioned earlier, change is required and it is inevitable as well. At the same time, no matter how effectively changes are proposed or introduced, it will face resistance. In this context, there is a need to overcome any resistance. There are number of ways to overcoming resistance to change.

Motivating employees, sharing visions, building trust, and a culture of team work largely help overcome resistance to change. In other words,

(i) involvement of the employee in the process,
(ii) training them,
(iii) explaining the changes in easy to understand terms with explanations of reasons for
(iv) addressing the concerns of the stakeholders by communicating effectively,
(v) facilitating and extending management supports,
(vi) giving incentives,
(vii) negotiations with the concerned are major tools that can be applied to deal with the resistance and therefore to overcome resistances to change (KC, 2007).

McShane (2001) suggests

(i) communication,
(ii) training,
(iii) involvement,
(iv) stress management,
(v) negotiation, and
(vi) coercion as well as strategies to be adapted to overcoming resistances to change.

For example, if Nepalese bureaucrats do not feel urgency for change or do not know how the change is going to affect them, then it is absolutely necessary to communicate them, and make them fully aware of the events or activities to be carried out. Nepalese bureaucrats are also plagued with old habits. To break such habits training can be very useful. Training help learn how to work and adjust as an individual and team. Involvement not only helps save face but it is also necessary if changes need commitment from more and more employees. Involvement also helps improve decisions about the change. It is not necessary that communication and training

sufficiently ease worries. There is therefore a need for organizing some sessions and discussions about their worries, which often cause stress to them. In a situation when employees feel that they are clearly loosing something of value from the change, it is natural that they would not accept new changes proposed. Negotiation helps here. Similarly, if there is a need for a quick change, negotiation help agree to replace strict job categories with multi-skilling in return for increased job security. Finally, if other strategies briefly mentioned above do not produce desired changes or are felt ineffective then coercion, in the Nepalese context hardly applied, is the final option that need to be considered to overcoming resistance.

## VIII. Conclusion:

Change is not only inevitable it is also necessary - for the civil service or bureaucracy as well. Both external and internal forces are in full play. These forces must not be seen as threats; instead, they need to be seen as opportunities. Bringing change is not an easy task. Bringing changes in the Nepalese bureaucracy is found to be more difficult. Nepalese bureaucracy, it is believed, prefers to maintain a *status quo*. In other words, any new or proposed changes are resisted. In addition, it is also widely felt that, the Nepalese Civil Service does not resist changes; it resists being changed.

In this context, there is a need to effectively

(i) leading to change [who is responsible?],
(ii) maintaining a shared visions or developing a mutual understanding [why is change needed?],
(iii) deciding the goals [what change would look like?]
(iv) ensuring commitment and mobilizing resources [who needs to be included?],
(v) creating a conducive environment [how to sustain and institutionalize?],
(vi) regular monitoring [how to ensure smooth implementation and measure progress?], and
(vii) implementation and completion [how to begin and how to end?].

Change is inevitable!

**References**


1. *KC T (2007), Change Management, A Hands-out Distributed as Resources Materials, Nepal Administrative Staff College.*
2. *McShane (2001), Canadian Organizational Behavior, McGraw Hill, Ryerson.*
3. *Afful K (2000) Management and Organization Behavior, Ekta Books, Kathmandu.*
4. *Senge and Others (1999), The Dance of Change: The Challenges to Sustaining Momentum in Learning Organization, Random House, Inc. New York.*

# A Review of Fiscal Federalism in Nepal: Expenditure Autonomy and Resource Adequacy Perspective

**Dhani Ram Sharma***

## 1. Introduction

As subnational governments are closed to the people, people centric and accountable subnational levels are always expected in the federal governance system. In addition, subnational governments are taken as the key players in the perspective of both responsibilities as per the constitution to be fulfilled and resource to be insured to finance those responsibilities. Along with political federalism such as formation, structure and relationship among the different layers, fiscal federalism, a crucial and integral part of the federal government system that only allows lower tiers of government, to enjoy 'economic self-rule' (Belbase, 2016). Under this 'self-rule', subnational governments can design their own budget, make decisions on their own and adopt the necessary strategies to pursue development activities, create jobs and deliver public goods and services. Moreover, it is indispensable to clarify the exact division of duties between different government levels for concurrent functional responsibilities (Boex, 2016).

Nepal has switched to the federal structure of the government through the new constitution promulgated by the Constitutional Assembly in 2015 after experiencing a long unitary form of the governance system that aims at eliminating all forms of discrimination and deprivation caused by the previously centralized and unitary form of governance (Boex, 2016). The Constitution provides guidance regarding the functional responsibilities for each of the three government levels based on five different lists of competencies, covering both functional responsibilities as well as revenue assignments. The five lists of powers or competencies, as captured in the Constitution's schedules, include federal functions, provincial functions, local

*Province Secretary, Ministry of Economic Affairs and Planning, Bagamati Province.

functions, as well as concurrent federal-provincial and federal-provincial-local functions (Boex, 2016). Additionally, the intergovernmental fiscal transfer provision is also clearly mentioned to maintain the fiscal balance among the subnational governments. Currently, seven provinces and 753 local governments are practicing their rights as mentioned in the constitution in Nepal.

This study reviews the current fiscal federalism practice in Nepal in terms of expenditure autonomy and resource adequacy for assigned responsibilities. This study will be helpful to understand the present scenario and issues to be resolved in the upcoming days with reference to responsibilities and resources practiced by the subnational governments.

The objectives of this study are to review current expenditure and resource mobilization practice with reference to roles and responsibilities of province and local level and to prescribe possible areas of intervention to make the fiscal federalism more robust. This paper is a descriptive analysis based on various books, journals and articles along with some data analysis. The secondary data published by the government agencies are borrowed for the analysis. The data are presented in the tabular form in the required place to justify the analysis.

## 2. Analysis of the Study

This study analyzes three dimensions of federalism in order to achieve the objective of the study: expenditure autonomy, taxing authority along with revenue sharing mechanism and intergovernmental fiscal transfer.

### 2.1. Expenditure Autonomy

In order to assess the expenditure autonomy of the local government, the following table can be presented which shows the percentage of federal budget to be allocated for federal and subnational levels. The allocated budget for subnational levels represents only conditional grants in this context.

**Table 1: Budget Allocation for Federal and Sub nationals (Conditional Grants) for 2021/22**

| Description | Total proposed budget for Federal (%) | Total proposed budget for Province and local (%) | Roles and responsibilities as per the constitution |
|---|---|---|---|
| **Agriculture** | 80.54 | 19.45 | Province and local: 100% |
| **Water supply** | 89.90 | 10.16 | Province and local: 100%<br>(Federal: Water policy) |
| **Forest** | 86.13 | 13.87 | Province:100% (National Forest) |

| | | | |
|---|---|---|---|
| **Physical Infrastructure** | 97.21 | 2.79 | Federal: National highway and railway |
| **Education** | 33.38 | 66.61 | Federal: National university and library, regulation<br>Province: Provincial university and higher education<br>Local: School education |
| **Health** | 73.91 | 26.08 | Central: National hospital, Health standard<br>Province: Health service<br>Local: basic health |

*Source: Budget speech, 2021, Ministry of Finance & Constitution of Nepal, 2016*

Table 1 shows that even though the constitution has provided explicit right to province and local level in handling agriculture, drinking water and forest related activities, the federal government has been dominating expenditure through its own mechanism rather than fiscal transfer. As per the table, the constitution has granted 100% roles and responsibilities to province and local level for agriculture development. However, the federal budget of 2078/79 has allocated 80.54% to be spent through its own mechanism whereas only 19.45% budget is going to be transferred to subnational levels. In case of physical infrastructure sector, the meagre amount has only been transferred to the province and local for provincial local roads and bridge construction. Apart from that, there is two third amount of money transferred to province and local in education sector which mainly goes to school teacher's salary and scholarship (Redbook, 2021). Similarly, only one quarter of the allocation in health sector goes to province and local to manage basic health facilities.

The fiscal procedure and financial accountability law has clearly mentioned that there should be a standard to assign the projects in different layers of the government. Nevertheless, the federal ministries are handling the small projects in the rural area that does not require to be managed by the federal government (World Bank, 2019). To meet local and province constitutionally mandated responsibilities, province and local governments require adequate discretion to shape expenditure budgets to fit local preferences (World Bank, 2019). However, statistics shows that federal government has been dominating in different roles and responsibilities, which is not in line with the constitution.

### 2.2. Revenue Authority along with Revenue Sharing

The second issue to be reviewed is the revenue performance of sub national government as well as revenue sharing from federal to province and local levels. The subnational government's revenue refers to explicit revenue collection right stipulated in the constitution. On the other hand, the revenue sharing includes 30% of the total collection of value added tax (VAT) and

domestic excise duty from central government that is supposed to be transferred as per the formula set by National Natural Resource and Fiscal Commission. Additionally, 50 % of royalty on the use of natural resources will also be transferred in the province and local level. The following statistics shows the revenue performance along with revenue sharing status of the subnational governments.

**Table 2: Revenue collection and sharing in 2019/20 (in Billion)**

| **Description** | **Federal revenue** | **Province revenue** | **Local revenue** | **Total subnational government revenue** |
|---|---|---|---|---|
| **Total revenue collection (Rs)** | 841.31 | 27.25 | 30.53 | 57.78 |
| **Revenue sharing received by province and local from federal (VAT, domestic excise and royalty )** | - | 34.10 | 54.14 | 88.24 |
| **Total federal tax to province and local tax ratio (%)** | | 3.24 | 3.62 | 6.87 |

*Source: Consolidated financial statement of 2019/20, Financial Controller General Office*

Table 2 depicts the revenue autonomy of the province and local governments including revenue sharing. As per the table, province and local government collect only 6.87% revenue of federal government's collection. Table 1 has mentioned some explicit responsibilities of province and local levels such as agriculture, forest management, water supply, infrastructure, education, health sector. Nevertheless, the revenue performance as illustrated in table 2 is very low as compared to the assigned roles and responsibilities.

In terms of legal and policy aspect, the constitution clearly mentions some taxes and non-taxes to be collected from the provincial and local government. As per the Annex 8 of the Constitution, property tax, rent tax, land registration fees, vehicle tax, business tax and some non-taxes are the source of the local level whereas Annex 6 has stipulated land registration fees, vehicle tax, entertainment tax and advertisement tax as tax revenue sources for the provincial government. However, the taxation bases for province and local level are feeble and there is clearly mismatch between revenue sources and functions of the province and local governments. The major sources of tax are under the jurisdiction of federal level of the government such as income tax, value added tax and excise duty and the province and local level has limited taxing right. Moreover, the local governments have not properly levied property tax due to lack of their capacity (World Bank, 2019).

Theoretically, the revenue sources in the province and local governments are more direct in nature, so that the taxpayer cannot shift the burden as indirect taxes of the central government

has beauty to shift the burden (OECD, 2006). Therefore, compliance level of the central taxation will be much better than the province and local governments. Besides, province and local governments do not want to be unpopular through raising the tax rates. The free rider problem would occur as many federal countries have been facing that the central government feeds the state and local governments as per their expenditure need without making any effort by the subnational governments to collect their own resources (OECD, 2006). In addition, all local taxes are borne by immobile factors which means that the extent of redistribution that is feasible at the local level is very limited (Stiglitz & Rosengard, 2015).

Administratively, the vital concern here is provincial and local government has no strength for tax mobilization as the central government has. The provincial and local governments do not have efficiency as compared to federal level to collect taxes, non-taxes as central government already have a mechanism, and taxpayers are already used to. Similarly, the degree of tax accountability is more direct as compared to provincial and federal level that tax collection is more entwined with the services delivered to the people. In other words, if the service is not properly delivered, tax collection would not be effective in the subnational governments. Some local bodies had implemented ad hoc taxes without proper exercise and got criticism from the people.

In some countries, the central governments impose inclusive tax rate to be directly gone to the respective local government. For instance, within the 10% consumption tax rate in Japan, 2.2% rate is applied for local government. Similar mechanism exists in income tax in Japan. However, it is centrally collected in Nepal in indivisible fund and allocated to the province and local government as per the law and recommendation of National Natural Resource and Fiscal Commission. Therefore, both revenue rising authority and revenue sharing mechanism are not so strong and enough in Nepal as data shows.

## 3. Intergovernmental Fiscal Transfer

Fiscal transfer is a key idea of financing subnational activities. There are four types of fiscal transfers - equalization grant, conditional grant, supplementary grant and special grant as per the constitution. The intergovernmental fiscal transfer act has further defined the provision of supplementary grant and special grant. Conditional grant refers to the grant provided by the central government for achieving the national priorities. It has less autonomy to mobilize the funds by the local governments. On the other hand, unconditional grant implies the grant provided by the central government without any conditions applied. The local governments have full discretion to mobilize the funds according to the needs of the local people. The crucial issue to be taken into account is to establish fair, equitable and transparent fiscal transfer mechanism. The following data shows the status of intergovernmental fiscal transfer that is purposed from the federal government in fiscal year 2021/22.

**Table 3: Intergovernmental fiscal transfer for FY 2021/22 (Rs. In billion)**

| Description | Province | Local | Total | % of total budget |
|---|---|---|---|---|
| **Equalization grant** | 57.95 | 94.56 | 152.51 | 9.25 |
| **Conditional grant** | 35.87 | 173.50 | 209.37 | 12.70 |
| **Special grant** | 4.15 | 8.31 | 12.46 | 0.76 |
| **Supplementary grant** | 5.72 | 6.65 | 12.37 | 0.75 |
| **Total** | 103.69 | 283.02 | 386.71 | 23.47 |

*Source: Budget speech, 2021, Ministry of Finance.*

Table 3 clearly shows that unconditional grant (equalization grant) to province and local government is just 9.25% of total estimated expenditure. Among the total grants, only 40% grant is unconditional whereas the conditional grant has 60% share. The conditional grants are more in the form of cost reimbursement grants because they are used mostly to guarantee the cost of salaries of transferred central government employees and to cover the cost of legacy project from the former centralized regime (World Bank, 2019). A big question here is whether the intergovernmental transfer system is in line with the provisions of the constitution that urge fiscal autonomy for subnational governments. It clearly indicates that current ratio of unconditional grant and revenue sharing is not enough to ensure the fiscal autonomy of the subnational governments.

## 4. Major Findings and Lessons Learned

The major findings of the study are mentioned as follows:

- Even though, Nepal has adopted the federal structure of the governance in order to achieve balance development along with other political agendas, there is still mismatch and overlapping in the roles and responsibilities within the three layers of the government. The federal government is still practicing most of the functions that actually not in line with the constitutional arrangement. Due to this mismatch, the province and local governments are not focused on their constitutional responsibilities.
- The revenue autonomy of the province and local is not well practicing so far. Even though, there is explicit revenue power of the local and province, due to their lack of capacity and commitment, they are not able to mobilize their own revenue properly. Besides that, the revenue sharing mechanism is also in practice as per the law. However, a big chunk of revenue has been spent for federal activities. Yet, the revenue sharing mechanism has been established from the law, it is not as robust as it has to be.
- There is dominance of conditional grant in intergovernmental fiscal transfer which reflects less autonomy of subnational government. It is required to have more unconditional grant in order to mobilize resources on the basis of their own priorities.

From above mentioned findings, concurrent expenditure assignment of three layers of government should be clearly compared with resource allocation mechanism. Similarly, there should not be any kind of duplication of the activities and they should be completely based on the constitution. The province and local government should try to collect own revenue resource by establishing databases, defining clear tax base and without hindering the economic activities in their jurisdiction. The revenue sharing mechanism should also be reviewed timely and make some necessary improvement. The intergovernmental transfer should be more unconditional to practically established self-rule principle.

## Conclusion

This study has attempted to examine the concurrent fiscal federalism in Nepal based on statistical facts. Even though, it is very short span of time to review as the country has just adopted this new system, it helps to indicate some issues to be considered for moving ahead and to make new system successful. The study has indicated that there is lack of clear functional assignments between central and subnational central government. Due to this reason, central government has incurred most of the budget now which is not in line with the constitutional sprit. Similarly, taxing power of the subnational government has not been materialized which is not indicating the positive sign due to lack of concreted approach. Finally, intergovernmental transfer should be unconditional as per the essence of federalism, which has not been happening presently.

## References


- Belbase, K. (2016), *Federalism in Nepal: issues and challenges*. Retrieved from https://classic.iclrs.org/content/blurb/files/krishna%20belbase.pdf
- Boex, J. (2016), *Intergovernmental Fiscal Design in the Context of the Federal Constitution of Nepal.* Submitted to government of Nepal.
- *Consolidated financial statement of government of Nepal 2019/20*. Financial Controller General Office, Kathmandu, Nepal.
- *Constitution of Nepal,2015,* Nepal Law Commission
- *Federalism Transition in Nepal*, The World Bank Report (2019)
- *Intergovernmental fiscal management act, 2017*, Nepal Law Commission
- Shah, A.(2005), *Fiscal management*, The World Bank, Washington D.C.
- Shah, R.K (2016), *Fiscal federalism in Nepal*, Ekta Books, Thapathali, Kathmandu.
- Stiglitz, J. E. & Rosengard, J. K (2015), *Economics of public sector*, W.W. Norton & company, New York.
- *The budget speech and red book, 2021,* Ministry of Finance, Singh Durbar, Kathmandu.
- *The fiscal autonomy of sub central governments,* 2006, Working Paper, OECD.

# Nepal Financial Reporting Standards (NFRS), A Key Contributor to a Sound Public Financial System

**Madan Krishna Sharma**[†]

## The Financial Reporting Standards

The accounting and reporting by the business entities in Nepal are governed by the financial reporting standards officially pronounced by the Institute of Chartered Accountants of Nepal (ICAN) on the recommendations of the Accounting Standards Board (ASB), the standard-setting body constituted under the provisions of the Institute of Chartered Accountants Act 2053 (amendment 2059). These standards are called Nepal Financial Reporting Standards (NFRS) and they are adopted from the International Financial Reporting Standards (IFRS) developed by International Accounting Standards Board (IASB), used globally. NFRS prescribes the basis for the presentation of general-purpose financial statements; and the standards for recognizing, measuring, and disclosing specific transactions in the financial statements.

It needs to be clarified here that the NFRS, being at par with the global set of standards, are not suitable to all types of entities due to their size, affordability, and the stakeholders the financial information are purported to. Considering this reality, the application of NFRS is made mandatory for certain categories of entities and for other entities, specific standards for accounting and financial reporting have been developed by ASB and pronounced by ICAN. NFRS for Small and Medium-Sized Enterprises (SMEs), Accounting Standards for Micro Entities (MEs), and Accounting Standards for Not-for-Profit Organizations (NPOs) are the specific standards applicable in Nepal in addition to NFRS. Those specific standards are less voluminous and relatively simpler but basically follow the principles of recognition and measurement set by the NFRS. The entities that must follow NFRS are, companies listed in

[†] Senior Partner, CSC & Co. | Chartered Accountants

Nepal Stock Exchange, companies with foreign investment, public sector entities (entities with government shares and investment) and companies having public interest defined currently as companies are utilizing banking credit facilities of Rs. 50 crores or above.

## NFRS Serves Public Interest

In a broader sense, public interest refers to anything affecting the rights, health, or finances of the public at large. The financial reporting has direct linkage to the rights of the society to know the facts about a particular situation and to the matters that directly affect the economic or financial aspects of their life.

Transparency, accountability, and economy are the building blocks of the public interest. The IFRS/NFRS Standards are intended to ensure all these aspects and hence created to serve the public interest. It brings transparency by enhancing the comparability and quality of financial information; strengthens accountability by reducing the information gap between the management and the stakeholders -investors, regulators, and the government; and contributes to economic efficiency by helping investors to identify opportunities and risks across the market, thus improving capital allocation, lowering the cost of capital, and also reducing reporting costs.

## Public Financial System

Public financial system comprises the country's revenue, expenditure, debt, budget, and surplus or deficit administered through different government offices and agencies. In terms of monitory measurement, the main component of public finance are revenue, expenditure, and deficit/surplus. That means, there is resemblance in the financial management system of the government with that of a business enterprise and accordingly, the financial position of the government or the public finance is dependent on all those components.

Government revenue comprises direct and indirect taxes and revenue from different types of public services offered by the government offices. Expenditure of the government includes regular operational expenditure, expenditure on social programs like healthcare, education, security etc., and the capital expenditure for infrastructure for the public use and benefits.

Tax collection is the main revenue source for the government which comes from the national economy dominated by the private sector where the financial reporting system is primarily based on NFRS and other applicable standards.

## NFRS and Prevailing Laws in Nepal

The Nepal Financial Reporting Standards are the authoritative standards for accounting and reporting of financial transactions of any enterprise in the form of income, expenditure, assets, liabilities, cash flows, equities and their change. The prevailing laws like the Company Act, Bank and Financial Institution Act, Insurance Act, Income Tax Act, etc. have validated the NFRS as the authoritative standards for accounting and reporting of the financial transactions of an entity governed by those statutes.

## Company Act, 2063

The Company Act is applicable to all the companies registered under this act. Hence, it is pertinent to understand the provisions of this act relating to the accounting standards to be followed by the companies. Section 108 of the Act mentions that the companies shall maintain their accounts following the double-entry system of accounting in accordance with the accounting standards enforced by the competent body under the prevailing laws. The Accounting Standards Board and the Institute of Chartered Accountants of Nepal established under the special act, The Institute of Chartered Accountants of Nepal Act, 2053 are the competent bodies in Nepal for prescribing the accounting standards for all but the government sector in Nepal.

## Bank and Financial Institutions Act, 2073

Section 58 of the BAFIA 2073 obligates the bank and financial institutions to maintain proper books of accounts and records and follow the generally accepted principles under a double entry bookkeeping system. In order to achieve this, Nepal Rastra Bank, the regulating agency for bank and financial institutions, has directed the licensed entities, i.e. bank and financial institutions, to prepare their financial reports in accordance with the Nepal Financial Reporting Standards (NFRS). Further, the directive links to the IFRS mentioning that IFRS should be referred for the areas not addressed by NFRS. Directives 4/078 (1) (ga).

## Insurance Act 2049

The Insurance Act and the regulations issued by Beema Samiti do not specifically mention NFRS as the basis of accounting for Insurance Companies. However, the act provides that the insurers or the insurance companies shall maintain proper books of accounts, meaning that the accounts shall follow the applicable standards to record and present its income, expenditure, assets, liabilities, and equities. NFRS being the authoritative standards for the business entities in Nepal and mandatorily applicable to the listed companies, insurance companies do also

generally follow the NFRS except in some specific areas where the directives from Beema Samiti have provided otherwise.

## Income Tax Act, 2058

Section 22 sub-section (1) of the Income Tax Act 2058 provides that the method of tax accounting shall be in accordance with the generally accepted accounting principles subject to other provisions stated in the act. NFRS and other accounting standards developed by ASB and pronounced by ICAN provide the generics for the generally accepted accounting principles in Nepal.

## Relevance of NFRS to Public Finance

All round development is the objective of every government, and the pursuit of this objective has resulted tremendous increase in the economic activities and the national income thereby making the public finances more complex and its management more challenging. Many developing countries including Nepal follow the cash basis of accounting of the government finance. However, governments are increasingly moving towards agreements and obligations extending to longer terms than the annual cash flows which require a more sophisticated understanding of the financial consequences of their decisions with long-term obligations. Furthermore, the expectation in a democratic system of governance is that the governments do more and more to the citizens and that the taxes and levies are fair, equitable and justified. Modern accounting techniques laid down in the form of accounting and financial reporting standards help the governments to understand the financial position in the current scenario as well as to ensure that the public finances are sustainable and future liabilities are understood and balanced to attain its longer-term development goals. Considering this fact, many developed countries have already adopted IFRS in their public financial management and many are in the process of adopting it. Transitioning from cash to the accrual basis of accounting is the first step towards aligning to IFRS/NRFS which is the need for Nepal also, in order to ensure that the decisions of our elected governments at local, provincial and federal levels during their tenure in office are sustainable and take into consideration the future consequences even after expiry of their tenure. Globally where the IFRS is adopted for government financial statements reporting, it is generally seen that the local bodies like municipalities or counties are the first ones to go for it for the obvious reason of less complexities compared to the federal government set up. In Nepal also, it is already high time that some of the well to do municipal corporations start accrual accounting and NFRS adoption.

One may argue that Nepal's public finance is yet to move from cash to accrual and ultimately to NFRS is not on the horizon currently and hence the linkages with NRFS is remote. However, there already exists a direct linkage of NFRS to the public finance through the financial reporting by the business entities in the economy whereby the NFRS is assisting public finance through ensuring transparency and accountability in the financial reporting by the businesses which are of fundamental importance for taxation revenue in the country. Growth in investments, financial and capital markets demand globally readable financial reporting which is made possible by the NFRS through strengthening the confidence of the domestic and foreign investors as well as the regulators.

Despite there being no way forward other than ultimately embracing NFRS/IFRS, there are challenges that some of the provisions of NFRS are yet to be fully implemented in the key sectors of the economy like bank and financial and insurance sector, large infrastructure projects licensed private developers to harness the national resources and to be returned to the government after a defined period like hydropower projects. Another challenge is the lack of full reliance on the NFRS complied financial reports for tax purposes. It is obvious that the computation of taxes on income are based on the provisions of the income tax laws. However, there is a serious need on the part of the tax offices to rely on the NFRS standards in the areas where the tax laws are not specific in terms of recognizing and measuring income and expenditure like fair value gain and loss. This will not only ensure economy in tax administration but also contribute towards enhancing a clean environment in the tax administration and increase overall tax revenue through enhanced confidence amongst the taxpayer and the Inland Revenue Offices. The authoritative body for accounting standards in Nepal is the Institute of Chartered Accountants of Nepal technical supported by the Accounting Standards Board. Improved and effective coordination amongst these bodies and the Ministry of Finance and Inland Revenue Department will help mitigate the challenges and make NFRS a true contributor to Nepal's public finance.

# Public Audit, Social Audit and Governance

**Ajaya Kumar Sapkota**[‡]

## Abstract

Audit has examined and compared the existing system with actual work procedures to find the lapses between them for further correction and improvement to enhance the executing plan, program and projects. These days financial public audit is not only sufficient to promote governance because of 'post mortem audit' that has conducted after the end of financial years with professional but there is chances of audit far from reality, field activities, fraud & fraudulent practices, maladministration and along with management. Social audit has jointly done with government, stakeholders and beneficiaries to more enhancing & promote governance, which regular involvement in execution and audit; planning to auditing-reporting phase involvement, regular in monitoring process create accountability, transparency, and corrective action. "Governance embodies the power which is exercised in the management of the state, civil society and private sector to work in cohesion for accelerated economic growth and greater human development". (Khawaja, 2011, p-1) Interrelation of financial audit, social audit to promote governance in society with societal and governmental capacities are empowered and social audit co-operation and working together with different multi actors for governance. Here, the Article we search what is a theoretical and practical aspect that is conducted for governance activities and its mechanism how support for governance.

***Key word***: *Audit, Social Audit, Audit Risk, Governance*

## Introduction

Financial audit is a statuary audit and has a legal obligation for the fulfillment of national accountability to the public, national accounting procedure, taxation, and progress assessment

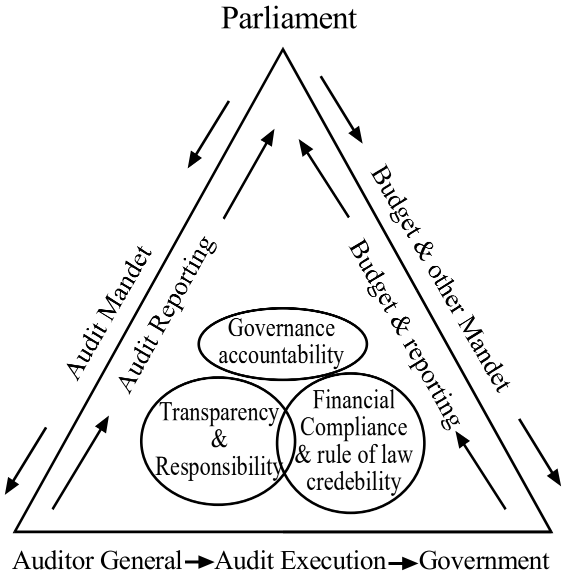
[‡] Director, Office of Auditor General

and furthermore correction in the future. Audit analysis not only for the financial aspect, although analysis gaps in overall management, policy and execution effectiveness and raise a question about stakeholder care. Issue of governance there is a vital role of Auditing to promoting through accountability, responsibility, credibility, transparency create from accountable person, decision-maker, executor, policy maker and multi-actor ( bureaucrats, politicians, stakeholder, beneficiaries etc.) . Internal audit and financial audit has done by Comptroller General and Auditor General respectively; report of Auditor general discussion in the parliament committee known as "Public Account committee' where public accountable official responsible & accountable to answering their performance and progress which promoting governance. Social auditing there is non-government sector people and institution are involved for checking, identified the lapses, and space of correction for improvement that discussion, meeting and verifying. Social audit has beauty to clarifying all the findings in grass root level where public and decision-maker are doing their work and people watching their work continuously and monitoring and evaluating for better performance through accountability, transparency and answerability. "Good governance is the backbone of equitable development and the fulfillment of people's human right and consequently, some INGOs has adapted social audit as a process for promoting good governance practices within their own organization and their partner's." (Guidelines for Social Audit, 2011) Here we main objectives of social audit to assurance of public service deliverance with reliable govenance system. World Bank's website on defines governance as: "Governance consists of the traditions and institutions by which authority in a country is exercised. This includes the process by which governments are selected, monitored and replaced; the capacity of the government to effectively formulate and implement sound policies; and the respect of citizens and the state for the institutions that govern economic and social interactions among them". Governance procedure directing with bureaucratic, political &power, participative and democratic approaches to give reasonable logical end in favor of public welfare. Community empower and managerial means of promoting governance there is social audit and financial audit added valuable inputs for better governance.

## Public Financial Audit

Audit means an examination of the records ledgers books etc. maintaining existing laws showing particulars of transaction and other documents substantiating such transaction and the analysis and evaluation made on the basis thereof. Auditing is a process involving the examination of data statement records operations and performance of an auditee for a stated purpose. The full scope of government auditing methods is audit of regularity and performance audit. These days environmental, IT, Gender, Social audit are conducted. "Accounts" means the records, ledgers books etc. maintained under prevailing laws showing particulars of transactions, and the word was recorded electronically and other documents substantiating such

transactions. "Audit" means an examination of the accounts and the analysis and evaluation made on the basis thereof and collection of evidence, which is, communicated through his report. "Audit" means examination of the accounts, the analysis and evaluation made on the basis thereof, and that word refers to the act of follow-up audit.




"Auditing is a systematic examination of the books and records of a business or other organization to ascertain or verify and to report upon, the facts regarding its financial operation and the result thereof"(Montgomery). "An audit is an examination of such records of establishing their reliability of statement drawn from them."(A.W. Hanson) "Government audit is the objective, systematic, professional and independent examination of financial administrative and other operations of a public entity made subsequently to their execution for the purpose of evaluating and verifying them, presenting a report containing explanatory comments on audit findings together with conclusions and recommendations for future actions by responsible officials and , in the case of the examination of financial statements, expressing the appropriate professional opinion regarding the fairness of their presentation."(U. N. publication). These notion has emphasized the audit is an examination of those records and evidence and analysis economy, effectiveness and effectiveness in financial policy execution and their result and administrative and political effectiveness.

## Social Audit

Democratic country has basic values and norms where human rights, freedom of press and speech, freedom of justice and right to access, periodic election and a multiparty system emerging as a new paradigm of Audit. In the democratic process democratic way of participating in national activities and development of stakeholders and consumers according to their national structure of governance. Social audit is most important to impose governance. "Social audit is a systematic study and evaluation of an organization’s social performance, as distinguished from its economic performance. It is concerned with possible influences on the social quality of life instead of the economic quality of life. The social audit leads to a social performance report for management and perhaps outsiders (Davis & Bromstrom, 1975). The

democratic ruling system makes accountable, transparent, professional and corporate responsibility, in the social sector such as health, education, gender & inclusiveness, public advocacy, equity and public service delivery and development work where societal member, local government, stakeholder and multi-actor are caring people welfare, trust-ability through participating beneficiaries to study, evaluation the performance and execution and outcomes or result. An ongoing and continuous process that, Stakeholder and consumer or beneficiary has been involved is state and non-state activities, law process, development work, policymaking, planning, programming, scheming, execution, monitoring & evaluation activity or projects develop for them which is evaluation, findings and corrections activities by themselves. "A social audit is an accountability mechanism where citizens organize and mobilize to evaluate or audit government's performance and policy decisions." (Berthin, 2011) Audit conducted for physical or financial and non-financial resources has double agencies focus for development initiative social, economic expenses sector where beneficiaries/consumer allows to expenses occur, although expenses are supervision& monitoring, Investigation, correction and approval through a social audit. Social audit government entity, NGO's, local partners, local people representatives, CSO's, consumers and stakeholders are directly involved.

1. ***Principle of Social Audit:*** Social Audit analysis Political, Socio-economic, Techno-information, Environmental and Global aspect to uniformity, stability and sustainability in public service delivery and result of executing plans and program. Participatory, Transparency, Comprehensive & Comparative Multi- prospective Regularity, verifiability and disclosure, Accountability & Responsibility, Improve performance, independent and confidentiality are the major principle of social audit.

2. ***Importance of social audit:*** To determine from of governance and applies transparency, accountability, responsibility & credibility are triggered in plan program's formulation to expectation as well as studies & evaluating the performance to delaminate irregularities and corruption where decision maker implementer are accountable for corrective action. Ownership and capacity have uplifting beneficiaries' involvement in result oriented and outcomes base performance in level of activities.
   - Generate social advocacy and awareness
   - Participative. effective, efficient, economic way of implementation
   - Ensure share of an indigenous group, minority, Dalit, gender balance and inclusive implementation of program
   - Reduction of irregularities, fraud, corruption & promote transparency
   - Develop accountability, responsibility in decision maker and executor
   - Feeling ownership to beneficiaries, client, consumer, and stakeholder
   - Activated local body & representative and audit findings make reliable and accessible performance to meet indicator desirable outcomes.

- Grievances handling and continuous corrective action
- Societal reward and punishing system
- Beneficiaries and stakeholder right on his own getting reliable service social, environmental, economic and community goal
- Efficient social performance, per par use of resources, social security
- Sustainability and stability in reliable (quality, timeliness, target people & place)service
- Goodwill of Government and Public Service provider
- Increasing governance and policy effectiveness

3. ***Impact:*** Social Audit has field base, inclusive, multi actor involve activities where employer, employee, beneficiaries, stakeholders, representatives act together for governance reform, doing best organizational performance and minimizing irregularity and corruption to get desired end.
   a) Uniformity and Reliability
   b) systematic and Procedurally
   c) Reality and significance
   d) Unbiased and integrity
   e) Maximizing public welfare and economic return
   f) Optimum use of physical and natural resources
   g) Information and transparency
   h) Accountability and responsibility
   i) Reporting, strategic planning and organizational learning

4. ***Financial Audit v/s Social audit:*** Financial auditing performs by governmental officials who examine the books, ledger, relative documents & account with analyzing, criticizing, make conclusion and reporting, that procedure has been prescribing by rule, however, the social audit perform by beneficiaries, stakeholder and government jointly who has audited of performance of organization & outcomes rather than economic value. Financial audit has different types as internal and final, which conduct beyond the law but social audit, follow the general standard to analyze result or progress. Financial audit has conduct train and professional audit with professional value and norms to ascertain, verifying and compliance of law, in that time it perceptibility and impact part are week to emphasize procedure but social audit reflex perceptibility and the result is verified & analysis. Sometimes the financial audit is far from ground reality because of process orientation where fraud, misuse and corruption are not identical in that manner however social audit meet ground reality because involving partner, beneficiaries and multi-actor who audit are direct involvement in field activities. Legally both the repot have acceptability and variability however; social audit has more valuable for the community and national growth. financial audit financial statement and verification and assurance, true and fair of financial picture, meanwhile social

audit prefer social performance in behalf of establishing standard where facilitation transparency and accountability through continuous supervision and monitoring. Social audit gives accessibility, an indicator of performance/goal in social, environmental, economical and technical aspects, when the people who have been lunch for the integrative objective of welfare and right of beneficiaries, in meantime financial audit focuses in financial irregularities and fraudulent practices.

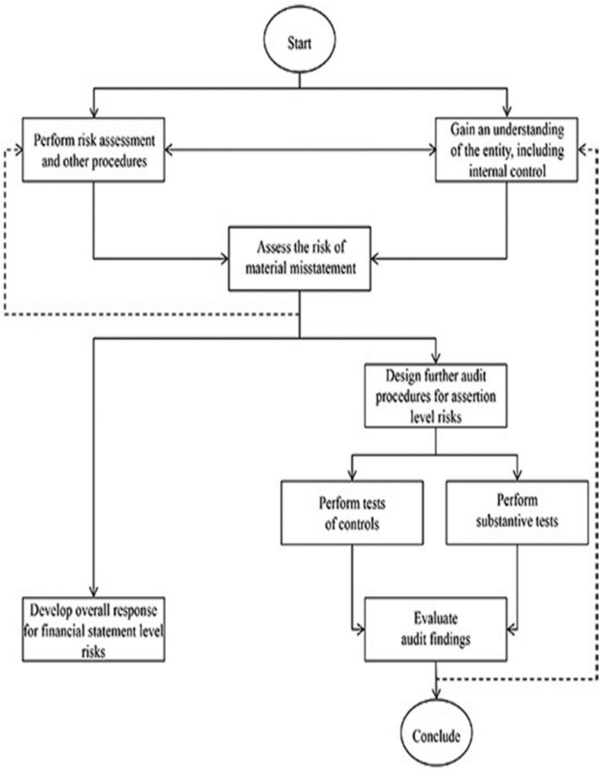
5. ***Feature of social audit and transformation:*** Social audit is multi perspective, regular, comprehensive and participatory wing of the audit, which has verified performance and desired outcomes. In a social audit that auditor role & process has been transformed to ensure governance with stable and sustainable public service delivery for better livelihood. Inclusive and result base Integrator is applied to verify.

6. ***Social Audit in Nepal:*** Article 78(5) of the Local Government Operation Act 2074 has mentioned that Rural municipality and municipality has conducted the public audit, Social Audit, and public hearing for transparent, accountable, and responsible public service delivery. Local Infrastructure Development Policy, 2061's 7.2.2.6 has the provision of social audit of the local infrastructure program. Periodic plan and policy paper of government has compulsion to public hearing/ audit and social audit. Right to Information Act-2064 provision of access of information to people and information for accountability and transparency. Local development plan and program there has been Social audit however especially donor-funded project emphasize social audit. School building and health campaign and program there are provision and conduct a social audit. In acceptance changing principle of the Audit Office of Auditor General, issue the 'Participatory Auditing Guideline 2073' for the involvement of citizens and beneficiaries in Public Audit.

## Audit Risk

Make focus on business objective to minimize risk so that the cause which may cause to fail or fail to achieve projected plan-program- the project is known as risk. "Recent research is showing serious cracks in the very 'technology' of risk management. Power (2009) shows how the burgeoning of 'enterprise risk management has fundamental intellectual flaws in the definition and specification of risk, yet it has been a very influential method of providing the appearance of risk control and auditability." (Shah, 2018, p-35) Identifying strategy & process, business objective & mechanism, organizational culture & ethics, efficiency of workforce & capital mobilizing process, governance process, financial process & principle, accessibility in audit-related document and a material statement which makes to identify & minimize audit risk. Audit Risk has been product of Risk of Material Misstatement and Delectation Risk (AR=RMM * DC) "A significant risk is an identified and assessed risk of material misstatement that, in the

auditor's professional judgment, requires special audit consideration. As part of your risk assessment, you should determine whether any risks identified are, in your professional judgment, a significant risk." (Assessing and Responding to Audit Risk in a Financial Statement Audit, 2014) According to K.H. Pickett Risk drives the entire economy and public services. Audit faces the risk of Performing the wrong audit, Employing the wrong audit approach, Using the wrong staff, Breaching professional standards, Performing work at the wrong time, Issuing the wrong reports and delivering the wrong underlying. Above picture, adapt from AICPA, 2014, p-4 Audit risk categories in two bases a) financial statement risk, which materially misstatement, b) detection risk which is not detected by an auditor. There is probability wrong and inappropriate opinion, none free from material misstatement in the audit report, which audited financial statement reasonable assurance, is not supportive to audit opinion.



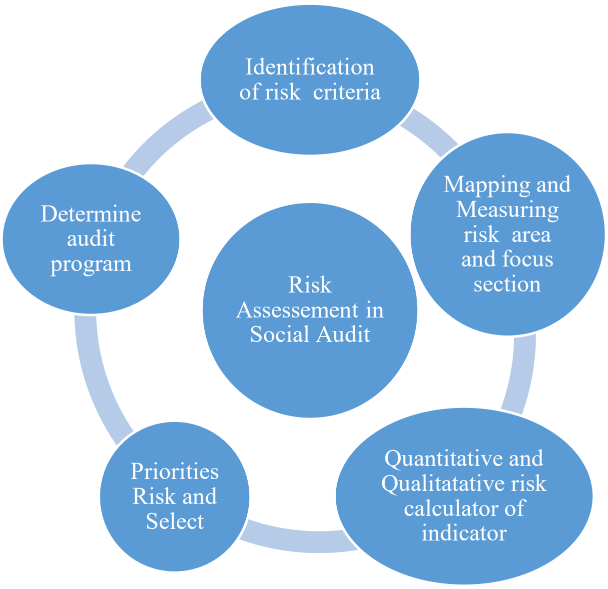

| |
|---|
| Audit Risk = *Risk of Material Misstatement ×Delectation Risk (AR=RMM × DC) where Risk of Material misstatement =Inherent Risk(IR) × Control Risk (CR)* |

| |
|---|
| Detection Risk = Acceptable Audit Risk /Inherent Risk × Control Risk |

1. ***Risk Assessment, Process, and Reduction:*** It has the primary duty of the Auditor. Entrance meeting, discussion, conference, publication inquiry with management, observation & field visit, analyzing organizational structure-culture- attitude- procedure are way of risk assessment and access the risk, design and perform audit procedure to minimizing audit risk. "Process and appeasement were more important than substance, although, in actual fact, both process and culture were flawed. Measurement and audit relationships were more important than management and containment of risk." (Shah, 2018, p-52) Understanding of audit entity with control system and its environment, assessing identifies risk & evaluate, consideration the related reasonable test, and determination result's magnitude of material misstatement are acceptable assessment process of risk.

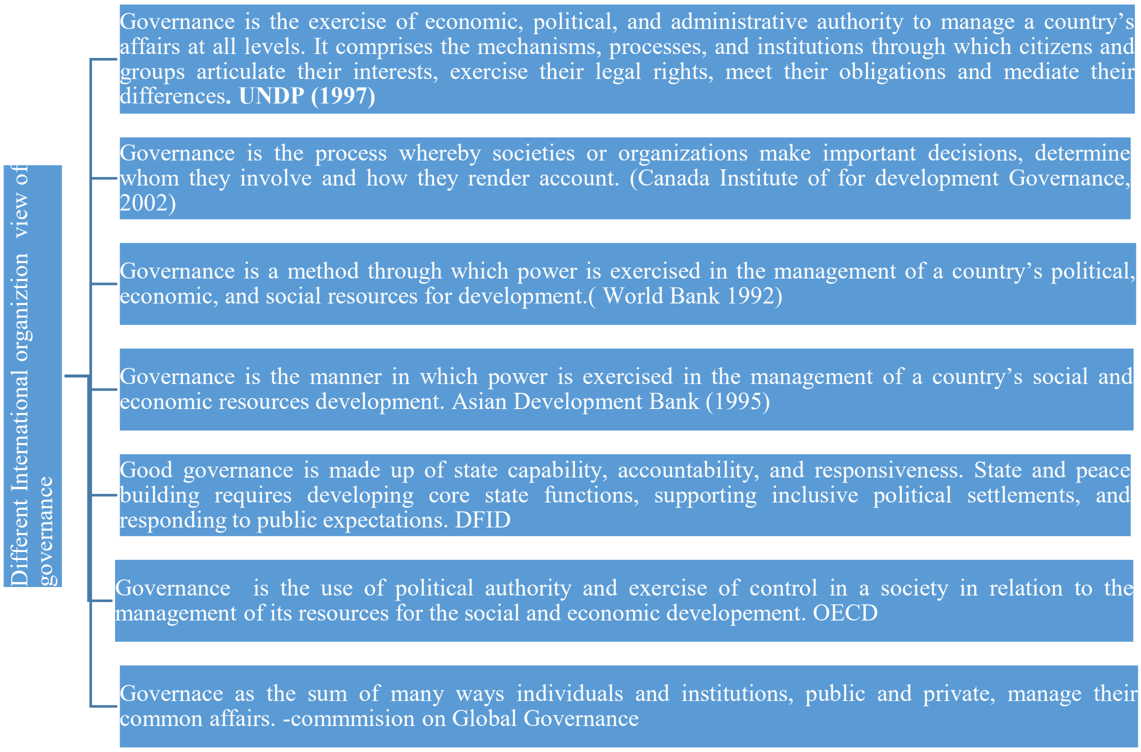
2. ***Risk in social Audit:*** Social audit has also a risk of Inherent, control and detective as financial audit, however addition involvement nonprofessional task force, stakeholder-beneficiaries-participatory model's executor of the project, multi actor make it complex as well as get along for fraud malpractices and corruption. Proxy statement, progress report, dummy field activities have created to social audit just taken as formalities to concern one. Misinterpretation of appropriate audit planning, procedure, test results because of not well assessment of audit risk.

## Governance




Good governance means "the action or manner of governing" Good governance emphasizes accountability, transparency and participation permitted to control various process of arrangement and exercise of authority made in the interest of society and also equitable & judicious exercise of authority (legitimacy), human right, responsiveness, consensus orientation, equity, effectiveness and efficiency, strategic vision inclusion and social justice service delivery and public supremacy. According to World Bank, "Good governance is a central to the creation and sustaining an environment that fosters an equitable development and it is an essential component of sound economic policies." Governance four pillar has been participation, credibility, accountability, and transparency, which has three actor State environment (Government, law & policies, democratic rule), Civil society (participation, working together in public service delivery and public welfare), Private sector or Marketing (create opportunities and betterment of society), where stakeholder, beneficiaries, legislature-executor- judiciary, media, politician, civil society & organization, and private sector are working together for societal development. "Good governance denotes the scheme of decentralized and diversified authority structure and the governance process in which accountability, transparency, and participation are engineering to make the conduct of governance democratic, people-oriented, and participatory. Despite these attributes being commonly taken as the main elements of good governance" (Rajbhandary, 2004, p-4) Sound development , equaity & equitability, sound management system and economic policies boostup governance where voice and accountability, political stability, lack of violence, government

effectiveness, corruption control, inclusiveness, regularity and stability in service delivery, quality assurance, are an essential factor. Principle guided by governance is legitimacy of voice, direction, performance, accountability, and fairness on basis of participation and consensus, responsiveness to public service delivery and client-oriented etc.




World Bank introduces good governance in 1960-70's decade for underdeveloped country. "Good governance is the combination of good political system & good administration system. We can say good governance as: Financial -productive economy, Political -Participatory & decentralization, freedom, efficient civil society, rule of law, Social-Distributive justice, corruption, Ethical –Clear, transparent, responsiveness, qualitative & quantitative analysis, Cultural-none interfere, Managerial -efficiency & learn government, Environmental – Sustainable, Administrative, Accountable, responsible, civil service for public fund, Legal-rule of law. Good & service provide to people without harassment minimize by good governance & it's refer to minimize barrier between people (client) government (service provider)."Governance is the system of values, policies, and institutions by which a society manages its economic, political, and social affairs through interactions within and among the state, civil society, and the private sector. The core characteristics of good governance include participatory, rule of law, transparency, responsiveness, consensus orientation, equity, effectiveness and efficiency, accountability, and strategic vision. These core characteristics are

interrelated, mutually reinforcing, and cannot stand alone." (Dennis A. Rondinelli, 2003, p-195) Governance is a continuous process, interactive and institutional activities; there is right, responsibility, accountability of citizen, community and government toward people and state capabilities, responsibility and accountability of multi actor. Citizen has right to receive qualitative public service without any complication and barrier to give assurance, access to information & stability that make effective & farsighted changes with access to resources and means of development, accountable, transparent government and stakeholder.

## Constitutional and Legal provision

a) **Constitution provision**

***42. Right to social justice***: (1) The socially backed women, *Dalit*, indigenous people, indigenous nationalities, Madhesi, Tharwaru, minorities, persons with disabilities, marginalized communities, Muslims, backward classes, gender and sexual minorities, youths, farmers, labourers, oppressed or citizens of backward regions and indigent Khas Arya shall have the right to participate in the State bodies on the basis of inclusive principle. (2) The indigent citizens and citizens of the communities on the verge of extinction shall have the right to get special opportunities and benefits in education, health, housing, employment, food and social security for their protection, upliftment, empowerment and development.

***50. Directive principles***: (1)………………………to consolidate a federal democratic republican system of governance in order to ensure an atmosphere conducive to the enjoyment of the fruits of democracy, while at the same time maintaining the relations between the Federal Units on the basis of cooperative federalism and incorporating the principle of proportional participation in the system of governance on the basis of local autonomy and decentralization.

***51. Policies of the State:*** The State shall pursue the following policies: (b) Policies relating to political and governance system of State: (4) to guarantee good governance by ensuring the equal and easy access of the people to the services and facilities delivered by the State, while making public administration fair, competent, impartial, transparent, free from corruption, accountable and participatory, (5) to make necessary provisions to make mass media fair, healthy, impartial, decent, responsible and professional (f) Policies relating to development: (1) to formulate sustainable socio-economic development strategies and programs under the regional development plan for inclusive economic development with regional balance, and implement them in a coordinative manner,(2) to develop balanced, environment friendly, quality and sustainable physical

infrastructures, while according priority to the regions lagging behind from development perspective, (3) to enhance local public participation in the process of development works,

**b) Legal provision**

***b.1) Good Governance (Management and Operation) Act, 2064 (2008)***

6. Basis for executing administrative functions: While carrying out administrative functions to maintain good governance in the country pursuant to this Act or other prevailing laws, the concerned authority shall carry out its functions on the following basis, in addition to the provisions of the constitution and other prevailing laws :-

(a) greater interest of nation and people;
(b) equity and inclusiveness;
(c) rule of law;
(d) guarantee of the human rights;
(e) transparency, objectivity, accountability and honesty;
(f) economic (financial) discipline, corruption-free, lean(smart) and people–oriented administration
(g) impartiality and neutrality of administrative mechanism;
(h) Access of people to the administrative mechanism and its decision;
(i) decentralization and devolution of powers; and
(j) popular participation and optimum utilization of local resources.

7. Policies to be pursued by the Government of Nepal:

(1) In addition to the policies stipulated in the constitution and other prevailing laws and the policies pursued from time to time, the Government of Nepal shall pursue the following policies while carrying out the administrative functions of the country:

(a) economic liberalization;
(b) poverty alleviation;
(c) social justice;
(d) sustainable and efficient management of natural and public resources;
(e) empowerment of women and promotion of gender justice;
(f) environmental protection;

(g) uplifting of ethnic groups, Dalit, economically and socially backward classes;

(h) development of remote areas and balanced regional development;

(2) Government of Nepal shall, from time to time, operate necessary programs and projects to implement policies pursued according to Sub-section (1).

b.2) local-self-governance-act-2055-1999, Necessary-Goods-Protection-Act-2012, Consumer-Protection-Act-2075, Right to Information-Act-2064, Necessary-Services-Operation-Act-2014, Private-Act-2050, Good Governance (Management and Operation) regulation, 2065(2009), Government of Nepal Good Governance Action Plan, 2068, Immediate Government and Economic Reform Action Plan, 2069 etc. are those legal or provision for better governance.

## Public Audit, Social Audit and governance

Public financial audit conducted for promotion governance through effective and neutral, professional, reliable, public service delivery for public welfare auditing that has conducted based on regularity, economy, efficiency, effectiveness and proprietary as well as equality & equity where accountability and responsibility are vest on accountable person. Nepalese auditing system office of the Auditor General has conducted final statuary audit and reporting to parliament where accountability and responsibility are share. Governance's fundamental pillar is that accountability, responsibility, credibility, and transparency through rule of law, political stability, people-oriented administrative system, citizen participatory, inclusiveness and partnership with stakeholder, meeting of qualitative & predictability in public service delivery, stability & sustainability in development, decentralized & people-centered state plant with new technology-policy- state activities. "The main distinction between the two sides of governance is that while the political leadership is ideally elected by the people (or at least directly accountable to them), the bureaucracy is generally unelected (or not directly accountable to the people). For example, in a parliamentary form of government, the parliament is elected, which then forms the cabinet." (Islam, 1988, p-4) Leder, public servant & public organization has State capabilities, accountability and responsiveness to increasing the ability and capacity of citizen with response & concessions toward the right and needs of citizens known as good governance. Voice & accessibility, sound development, lack of violence, efficient public service delivery, and corruption control are some indicator of governance. Social auditing with participatory approaches with beneficiaries and stakeholders involve in auditing from the planning phase to reporting & reform with reliability in accountability and responsiveness to accountable persons.

"Social audit is a way of increasing community participation, strengthening links with government and/or service providers, promoting transparency and public accountability, and instilling a sense of responsibility among all those involved." (Sadashiva, n.d.) Social audit promotes a democracy and collective decision with improve design to public service delivery where auditing involvement of multi-actor independently and audit finding to underlaying advocacy to address specific instant of mismanagement make efforts to the institutionalization of governance. Social audit has empowered and enhanced the capacity of the citizen with public awareness, participatory, and regular monitoring of public intuitions and legitimacy of a state actor to enhance trust between citizen, stakeholder, and government. Financial public audit and social audit both has a motto of enhancing governance but social audit has immediate reaction, result, and ownership with beneficiaries. According to Madhu Raman Acharya; distribution of power, allocation of resources and mechanisms of solving the differences are measures of good governance that have been many more reliability, testifies, and corrective to get desire goal and target through the social audit.

## Conclusion

Nepal also conducts social audit for governance but it is very poor governance system in Nepal because state actors, multi-actor, stakeholders, and beneficiaries are not awareness, instability of government, corruption, ineffective public service delivery system. Provision of the legal and institutional framework such as governance and other relevant act, constitution provision, constitutional body (office of the Auditor General, Investigation of Abuse of authority), Nepal Bureau of Standards & Metrology, National Vigilance Centre, Department of Money Laundering Investigation and Department of Revenue Investigation etc. are national arrangement of enhancing governance. Whatever Nepalese governance has a program of economic liberalization and privatization, sustainable development & effective public service delivery system (door to door services, service center, online help etc.), participatory and citizen-oriented development program, inclusive and marginalize-Dalit-poverty level people uplifting program etc. There is corruption; maximum time-consuming (14 days, 74% delay-CIAA); political instability, unaware and less pressure citizen & society, indifference toward public service, lack of accountability, transparency and credibility in a public servant, decreasing the trust to government-stakeholder organization problematic in governance through establish governance structure and legal provision. Social audit is most effective to localization of governance and guarantee to public service delivery effectiveness.

In conclusion, public audit and social audit both have a same motto to promote governance through injected accountability and transparency that has triggered the corruption, red taps, inefficiency, delay& less qualitative- untimeliness service delivery and enhance the satisfactory

feeling in face of people. So social audit process has involving beneficiaries and continuous monitoring help to enhance governance.

## References


- *Assessing and Responding to Audit Risk in a Financial Statement Audit.* (2014). New York: AICPA.
- Balgovinda Bista, S. T. (2016). *Government budgeting and Accounting in Nepal(with Auditing).* Pairabi Prakasan.
- Berthin, G. (2011). *Practical Audit Guide to Social Audit.* Latin America and the Caribbean, Panama: UNDP.
- chambers, R. (n.d.). *https://iaonline.theiia.org/blogs/chambers/2019/Pages/The-Fallacy-of-Follow-*. Retrieved from Internal Auditor: https://iaonline.theiia.org/blogs/ chambers/2019/ Pages/The-Fallacy-of-Follow-
- Davis, K. B. ((1975). *Implementing the social audit in an organization. Business.*
- Dennis A. Rondinelli, G. S. (2003). *Reinventing Government for the Twenty Frist century.* Kumarian Press, USA.
- *Guidelines for Social Audit.* (2011). Kathmandu: Association of international NGOs in Nepal.
- *https://www.theprojectdefinition.com/follow-up-audit/.* (2015, November 11). Retrieved from The project Definition.
- Islam, S. N. (1988). *Governance for Development, Political and Administrative Reforms in Bangladesh.* Palgrave Macmillan, UK.
- Khawaja, S. (2011). *Good Governance and Result-Based Monitoring.* Islamabad, Pakistan: Poorab Academy..
- Pickett, K. S. (2006). *Audit Planning A Risk-Based Approach.* Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons.
- Rajbhandary, A. B. (2004). *Introducing Good Governance in The Public Administration of Nepal.* Lalitpur, Nepal: Centre for Studies on Democracy and Good Governance (CSDG).
- Sadashiva, A. P. (n.d.). *http://www.ciet.org/en/documents/projects/200621012547.asp*.
- Shah, A. K. (2018). *The Politics of Financial, Risk, Audit and Regulation.* Park Square, Milton Park, Abingdon, Oxon: Routledge.
- *Understanding the responsibilities of Auditors for Audits of group of Financial Audit.* (2013). New York: AICPA.

# Operation of Corruption in Nepal Especially Asset Declaration

**Gorakh Shahi**[§]

## Abstract

Nepal has been fighting against the vicious circle of corruption and poverty for a long time. The history of codified corruption law in Nepal began with Muluki Ain, 1964. Anti-corruption agencies mainly CIAA and NVC along with many other government law enforcement agencies have been working on corruption prevention and control. The proper Asset Declaration System detects and sanctions incomplete declarations, disproportionate assets and illicit enrichment cases to prevent and control corruption with deterrent effects. The AD system's effectiveness can be assessed based on how to declare, what to declare, who to declare, completeness checking and verification of declarations, the severity of punishment and public access to the AD systems.

## Background

Corruption has existed since the beginning of human history.[**] According to surveys of more than 24,000 people conducted on behalf of the BBC in late 2010 (across 26 countries) and in late 2011(across 23 countries), "corruption was the topic most frequently discussed by the public globally, ahead of extreme poverty, unemployment, the rising cost of food and energy, climate change, and terrorism."[††] It is undoubtedly a problem worldwide and is no longer confined to national boundaries.[‡‡] Some jurisdictions define corruption as a civil wrong without imprisonment but some other jurisdictions including Nepal define it as a criminal act.

---

[§] DCFG, FCGO
[**] Holmes, Leslie. *Corruption: A Very Short Introduction*. Oxford UP, USA, 2015, p.1.
[††] Id., Preface, p. xiii.
[‡‡] Mishra, Ajit, editor. *The Economics of Corruption*. Oxford UP, USA, 2005, p.3.

The reasons for corruption proliferation in Nepal can be broadly categorized into socio-cultural, economic, procedural, political, and legal factors. Under the legal framework, areas that need to be reformed in Nepal to tackle legal issues include its Asset Declaration(AD) system, Informer and Witness protection provisions, and the Jurisdiction of anti-corruption agencies. For AD, public servants need to fill the designated forms regarding their assets, expenses, income sources and liabilities and their dependents such as spouse and children, too. They have to submit these forms to the concerned authorities or entities within a stipulated time period. Ideally, the designated forms under AD system are filled out, submitted, registered, checked for completeness, stored, verified, sanctioned and marked for public access. The AD system has become popular in more than 161 countries[§§];

Normally, personal income can be used as expenses such as for food, education, tour, entertainment and treatment or as an investment in (procurement of) fixed assets or business. In the present ICT and globalized era, such investments are not limited within the country's territory; rather, the stolen money is now transferred outside the country including to tax heaven countries. A 2007 StAR(Stolen Asset Recovery) study showed that "public officials steal between $20 billion to $40 billion from developing and transition countries annually, which is equivalent to 20% to 40% of official development assistance flows."[***] Recovering these amounts from the host state to the home state is a difficult task. In the past 15 years, only $5 billion- a fraction of the entire amount of stolen assets- has been returned to the countries of origin.[†††] Public officials' domestic and abroad expenses and properties should be tracked or checked thoroughly, in a timely manner and efficiently to prevent and control corruption. Therefore, the AD system should be top priority for immediate reform to discourage illicit enrichment, bribery, and misuse of the public purse. The AD system reforms should focus on ease of use and effectiveness. This means that processes such as submitting property statements should be seamless; moreover, examiners, evaluators or investigators including other stakeholders should be able to properly access, verify, cross-check or enhance the system's utility and effectiveness.

Corruption affects every sphere of life. "Corruption increases the total cost of doing business globally by up to 10% and the cost of procurement contracts in developing countries by up to 25%. Where corruption runs rampant, fair players are prevented from accessing the market and qualitative performance is excluded from competition by those who use bribery as a means of

---

[§§] Rossi, Ivana M., et al. "Foreword." *Getting the Full Picture on Public Officials: A How-To Guide for Effective Financial Disclosure*, Star Initiative, 2017, p. xi, documents.worldbank.org/curated/en/517361485509154642/Getting-the-full-picture-on-public-officials-a-how-to-guide-for-effective-financial-disclosure. Accessed 25 May 2019.

[***] Gray, Larissa, et al. "1. Introduction." *Few and Far: The Hard Facts on Stolen Asset Recovery*, World Bank Publications, 2014, p. 6, star.worldbank.org/sites/star/files/few_and_far_the_hard_facts_on_stolen_asset_recovery.pdf. Accessed 27 May 2019.

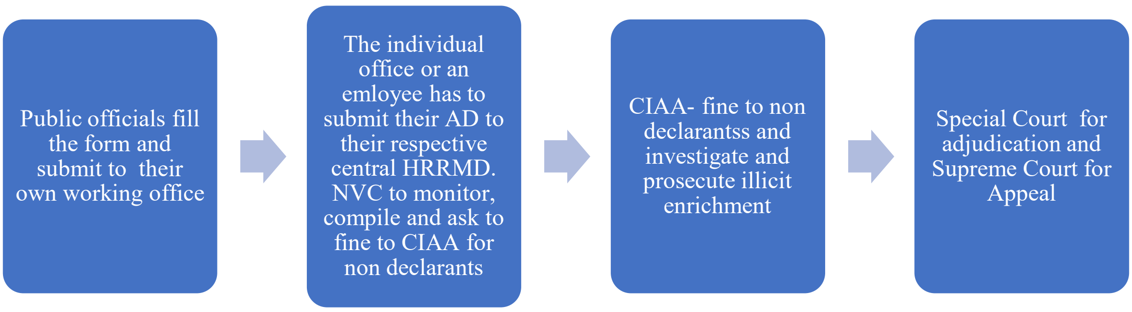
[†††] Malesia, Shervin, et al. " Introduction. " *International Partnerships on Asset Recovery: Overview and Global Directory of Networks,* Star Initiative/WB and UNODC, 2019, p. 1, https://star.worldbank.org/sites/star/files/networks-15.pdf. Accessed 27 May 2019.

acquiring contracts."[‡‡‡] "Corruption, generally speaking, is the abuse of entrusted power for private gain. Corruption can be classified as grand, petty, and political, depending on the amounts of money lost and the sector where it occurs."[§§§]

## Legal and Institutional Arrangement

Nepal has been fighting corruption for a long time ago. For instance, during the Lichhavi rule period, corruption was treated as an offense against the king and public justice.[****] The Nepalese King Prithvi Narayan Shah was known for his maxim "briber and being bribed (bribe giver and receiver) both are enemies of the nation". The "formal history of corruption law codification along with Nepal's constitution began with the Muluki Ain, 1964, followed by the Prevention of Corruption Act, 1952, the Public Servant's (Prevention of Corruption) Act,1956, the Prevention of Corruption Act, 1961, the Constitution of Nepal, 1963, the Constitution of the Kingdom of Nepal, 1990, CIAA, Act, 1991, the PCA, 2002, the Special Court Act, 2002,"[††††] the Good Governance Act, 2008 and constitution of Nepal. The major institutional arrangements like CIAA, NVC, OAG, OPMCM, FCGO, DTCO, Parliament, Special court, Supreme court, Nepal Police are working to combat the corruption. The privileged/immunized institutions that don't fall under the CIAA's jurisdiction such as the Nepal army, constitutional bodies' chiefs and members, judges, private sector and cabinet. According to the constitution, anti-corruption laws (PCA, 2002 and the CIAA, Act, 1991), and practice, the CIAA is primarily responsible for controlling corruption. More specifically, the AD system is an important tool to detect and prevent corruption.

The prevailing laws and practice of AD process is as follows:



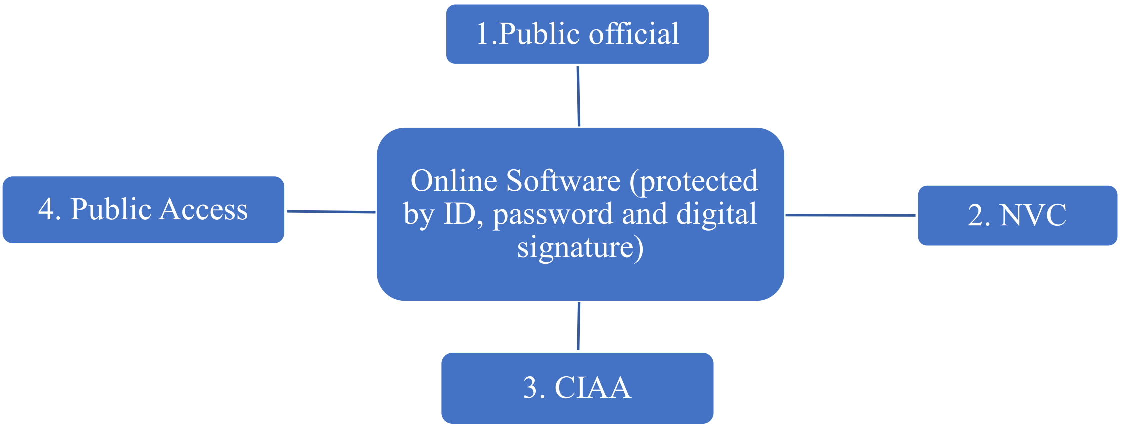

[‡‡‡] Bonell, Michael J., and Olaf Meyer, editors. *The Impact of Corruption on International Commercial Contracts*. Springer, 2015, p.1.

[§§§] Transparency International. "How do you define corruption?" *Anti-Corruption Glossary*, Transparency International, www.transparency.org/what-is-corruption#define. Accessed 30 Sept. 2018.

[****] Baburam Dhakal, " भ्रष्टाचारको साम्राज्य" [Corrupt Empire],(Kathmandu, 2004), p.32.

[††††] Kalakheti, Nagendra Kumar. "History of Codified Corruption Law in Nepal", *An analytical study on corruption control in Nepal: prospects and problems,* unpublished dissertation of LL.M. submitted to Nepal law campus, Tribhuvan University, Kathmandu, 2013, pp.51-62.

The following is a diagram of the proposed AD system:




## Model or Solution or reforms in AD

- Online Software should be introduced for AD systems. Public officials require to submit/enter their AD into the software and update it immediately after any changes in it including evidence or each year AD is not required unless there are any changes.
- NVC and CIAA are financial disclosure agencies. NVC should provide support who needs any help to enter and update their AD into the software. NVC should check the completeness and accuracy of the data and report to CIAA if any red flag is noticed.
- CIAA should mainly base on red-flagged files including other necessary methods such as allegations and risk-based criteria.
- Increase the fines for false, incomplete, late and non-declarants based on national daily wages, since fixed amount becomes very low after time passes and normally national daily wages is updated.
- Public officials require to enter and update expenses above certain amount in their AD software accounts for realistic AD [ Assets + Expense= Income + Liabilities].
- NVC and CIAA require to have direct access database of properties registration offices such as land registration office, vehicle registration office and others to check and verify the AD quickly and conveniently.
- The public can access public officials AD when they have certain identity details of the public official obtained from NVC.
- CIAA require to investigate AD of any public official who is prosecuted in corruption cases other than illicit enrichment so that their illicit enrichment would be confiscated.
- NVC should check the completeness AD and CIAA should investigate AD for all public officials including the Nepal army, judges and constitutional bodies' chiefs and members disregarding any exemption or privileges or immunities in the case of AD.

## Verification of asset declaration

Verification is an investigation through which the assets, expenses, income and liabilities declared in the form is examined from the perspectives of their source of income.[‡‡‡‡] For instance, the CIAA collects information regarding the alleged properties of public officials from various sources such as the land administration offices of different districts, vehicle registration offices, company registration offices, tax offices, employer offices and so on. The first task is whether these collected data match those provided by the public official in the designated forms or any forms provided by the CIAA during the investigation. Then, the public officials have to indicate the source of income for their assets and expenses. If the valid source of income is not sufficient to pay for such assets and expenses, then, the CIAA is obligated to prosecute the officials by recommending up to two years of imprisonment and confiscating the illegal property.[§§§§]

If any corrupt official conducts illicit enrichment by escaping the watch of the anti-corruption agency during acts of bribery and corruption, ultimately, by means of AD verification, their properties can be confiscated, and they are penalized with compulsory imprisonment. Thus, verification has deterrent effects to those who are engaging in corrupt and illicit activities and promotes integrity.[*****] Under the PCA, the CIAA is required to review, analyze and verify AD of public officials.

Verification is a complex task as well. Mainly two broad problems can be observed in verification: the first involves officials trying to hide their ill-gotten gains as much as possible in the names of other persons or entities either domestically or abroad and the second concerns valuation of the property and expenses.[†††††] Up to now, the CIAA has not claimed any overseas assets/investments of public officials in question. And CIAA has not investigated illicit enrichment of privileged officials from CIAA's corruption cases investigation jurisdiction such as judges, Nepal army, constitutional bodies' chiefs and members. There is no other body/entity to sanction them under illicit enrichment cases. Therefore, NVC and CIAA check the completeness and verify all the public officials' AD respectively regardless of levels and positions including judges, Nepal army and constitutional bodies' chiefs and members.

Every year, authorities find it difficult to thoroughly verify around 5 lakhs forms in terms of time and resources. There are rare cases where electronic filings automatically follow the

---

‡‡‡‡ *Supra note 4*, p.67; Verification is the process by which the content of disclosures is reviewed to detect inconsistencies, red flags, potential conflicts of interest, and other problems.

§§§§ *Supra note* 54, and see PCA of Nepal section 20. http://www.lawcommission.gov.np/en/archives/19323. Accessed 23 March 2019.

***** *Supra note* 4, p.67.

††††† *Id.*, p. 69.

verification process and are cross-checked with both public registries and information from public or private financial institutions.[‡‡‡‡‡]

The study found the following methods to verify the AD. On the basis of the legislation and the practice of verification across multiple jurisdictions, the criteria used to select disclosures for verification include the following:

- Randomly selected sample (for example, a certain percentage of all disclosures filed regardless of who the filer is)
- High-risk sectors (for example, officials involved in such high-risk sectors as licensing, infrastructure development, energy, and mining)
- High-risk functions (for example, officials carrying out financial management and procurement functions in different sectors)
- Hierarchy (for example, higher-level officials such as cabinet members, heads of institutions, and members of parliament)
- Red flags detected in the earlier screening of information in disclosures (for example, inconsistencies found in the form, substantial variations in assets or income from the preliminary checks for completeness)
- Referral from another agency (for example, when irregularities are identified by the tax administration or auditors)
- Complaint or allegation (for example, information received by the agency from the public about either a position in a company or real estate that is not reflected on the form or lifestyle is suspected)
- Media reports (for example, a newspaper article that shows a photograph of a mansion that an official uses on a regular basis but that has not appeared in the financial disclosure)."[§§§§§]

## Conclusion

Therefore, the country should amend the PCA and introduce new bylaws or rules for the AD system management focusing on the use of software, regular checks and verification, FDA's direct access to the database of relevant public entities and public access.

There are many reasons for corruption in Nepal. They can be categorized into sociocultural, economic, political, and legal factors. Specifically, corruption in Nepal stems from the

[‡‡‡‡‡] *Id.*, p.70.
[§§§§§] *Id.*, pp. 71-72.

following reasons: the aspiration for quick riches; the dilution of moral values, ethics, and integrity; increasing budget size including foreign aid based projects; the increasing per capita income and economic activity; expensive rituals; expensive social services including education and health; inflation; low salary; familial and society's pressure; the traditional cumbersome official working culture and systems with less transparency and accountability; ineffective law enforcement agencies; costly election; the new experience of federalism including three tiers of government ( federal, provincial and local); and the use of technology for bribery and corrupt transactions. Corruption occurs if one or more of the following are present: desire, opportunity, low level of risk and action or transactions. This article has only dealt with the legal loopholes, particularly AD system only, in dealing with this issue for the prevention and control of corruption. NVC and CIAA should develop the software for Asset Declaration having smooth access with other relevant software for AD verification purpose. Declarant has to update the AD once there is change in their financial position. The AD system mainly comprises of the following steps: notice to submit, submission, registration, completeness check, verification and detail investigation, prosecution, public access, publication and record management. Stakeholders' strict adherence to each step would ensure that the AD system is effective in preventing corruption, detecting illicit enrichment, and enforcing sanctions.

## References


1. Brun, Jean-Pierre, et al. *Asset Recovery Handbook: A Guide for Practitioners*. World Bank Publications, 2011.
2. Burdescu, Ruxandra, et al. *Income and Asset Disclosure Systems: Establishing Good Governance Through Accountability*. 2010.
3. Mishra, Ajit, editor. *The Economics of Corruption*. Oxford UP, USA, 2005
4. OECD. *Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption (English version)* OECD Publishing, 2011 Commission for the Investigation of Abuse of Authority Act,1991 of Nepal
5. Constitution of Nepal, 2015
6. The Anti- Corruption Act of Bhutan 2011.
7. The Asset Declaration Rule 2017 of Bhutan.
8. The Prevention of Corruption Act,2002 of Nepal.
9. United Nations Convention Against Corruption (UNCAC), 2003.

# Training, Lecturing, Consulting and their Areas

**Dr. Suman Kumar Regmi***

## Summary

Training employees is an essential activity for all organizations. Training provides employees with the key knowledge and skills that they need to perform their job. As the business world is continuously changing, organizations will need to provide their employees with training throughout their careers. If they choose not to provide continuous training, they will find it difficult to stay ahead of the competition. The other benefit of training is that it will keep your employees motivated. New skills and knowledge can help to reduce boredom. It also demonstrates to the employee that they are valuable enough for the employer to invest in them and their development. Training can be used to create positive attitudes through clarifying the behaviors and attitudes that are expected from the employee. Training can be cost-effective, as it is cheaper to train existing employees compared to recruiting new employees with the skills you need. Training can save the organization money if the training helps the employee to become more efficient. This is training that an employee will receive when they first join an organization or begin a new role. Different type of training is designed to provide the employee with the essential skills needed to perform their job. Induction training can also include an introduction to the company ethos, values and culture so that the employee is aware of the behaviors expected of them. Management consultants' ability is derived from not only a combination of special training and practical experience but also a high degree of personal integrity. Management consulting is a helping activity, not a direct performance of management


* Former Deputy Executive Director Trade and Export Promotion Centre, Ministry of Industry, Commerce and Supplies.

duties. It is performed in cooperation with the client who bears final responsibility for hiring and using the consultant and accepting or rejecting the recommendations.

## Background

As the topic suggests, on-the-job and off-the-job training are trainings provided during the regular performance of duties. This can take a variety of forms including The employee being guided through a task or process by a colleague or supervisor so that the employee knows how to perform the task and to what standard. Shadowing, spending time with an expert so that the employee can observe how the expert performs their daily duties. In observations, the employee is observed whilst they perform their duties. At the end of the observation, the observer will provide the employee with feedback on their performance. In coaching, the employee will learn new skills (not knowledge) and have the opportunity to practice the skills with the coach before using the skills in the workplace. An effective coach will review the employee's performance to ensure that the employee uses the newly learnt skills until they become a habit. Mentoring, the employee is partnered with an experienced employee so that they can discuss performance. The experienced person is known as the mentor and the employee they are partnered with people will call the mentoree. The mentoree will discuss their performance and problems with the mentor.

The training provides away from the employee's usual work environment and the employee will stop their usual duties/work during the training. Off-the-job training may be in the same building or off-site. This training may be provided by trainers working for the same employer as the employees being trained or an outside company hired by the employer.

Although business and marketing consulting is often the less tangible of the firms' services, it is often what makes a project successful. Any Company can hire creative talent or technical expertise without aligning them to the business and marketing goals that are absolute.

Consultants must be at the forefront of knowledge in their fields of expertise. Book knowledge is not reserved solely for academicians. Clients expect consultants to update even ahead of their own staff experts (Dr. Suman Kumar Regmi, 2010).

## Subject-matter and Text

On an ongoing basis, it is worked to evaluate the effectiveness of the project and fine-tune it. It can be to have all the resources of a large organization right. Business consulting service offers strategic business consulting services that allow clients to leverage both marketing and technology to their benefit. The business consultants offer strategic business consulting,

expertise in technology and marketing, as well as integrating them. They worked with companies to refine Company's business and marketing plans, create new revenue streams, automate business processes and procedures and better utilize cutting-edge technology.

To meet the growth in demand for consulting services, many new people have entered the industry to practice their skills as consultants. Consulting is an easy industry to enter; little is required in the way of capital, only a telephone number and a calling card (Dr. Suman Kumar Regmi,2010).

They have spent years implementing ideas, studying hundreds of business models and getting to know what works and what doesn't. They can give you the opportunity to get together and brainstorm with the people who know best – people who have a toolkit of proven effective techniques. Why reinvents the wheel? Their result-driven business consultants can focus on a strategic level or on creating a solution for something specific. They work with the clients to analyze the situation, design a solution, integrate the technology needed and track their results. They know the needs and goals; They know how to get objectives. Information scientists as consultants are often providing services (eg advice, or searches), rather than physically distinct products. Marketing experts acknowledge that marketing a service is more difficult than marketing a tangible product.

Initially, the planning consultant should revitalize the client's environment in ten key areas: legislative, economic, industry, competitive, technological, community, managerial, organization and information systems, labor and functions.

A problem common to most strategic planning studies is the contradiction between management's stated goals on its actual performance.

A central mechanism for implementing or blocking a company's strategic plans in its organization structure and reporting system for monitoring progress. The client may have a perfectly sound strategy, but the company has not been organized properly to carry out its plans. Sometimes the information system may be so inadequate that top management is unable to determine which products are making or losing money.

Firms are widely recognized for their ability to coordinate diverse businesses and to move assets between them. Strategic decisions are exposed to extensive deliberation to achieve consensus and commitment.

Marketing is an essential business discipline that tasks the company's product or service against

the answer's willingness to buy at a price that is most acceptable to them but also generates an acceptable profit to the company. Effective marketing goes beyond mere selling techniques to include advertising, market planning, consumer research, product safety, packaging, distribution, pricing, and customer service.

It is the consultant's job to understand the basics of all these markets techniques and to arrange them so that they reinforce each other in the market place.

A well-coordinated marketing program that distinguishes successfully the client's product from the competition is the hallmark of successful companies.

The generalist consultant provides an overview of the client's total marketing program to identify hidden problems and to chart a new set of marketing goals backed up by an integrated markets plan. The specialist consultant on the other hand, implements specific solutions in narrowly defined areas. Specialists are technicians who are highly skilled in such diverse areas as designing a new package or writing  creative copy for advertising.

Consumer' attitudes, studies, telephone and mail/email questionnaires, focus group research, market share analyses, competitive and industry studies, raw materials supplier analysis, advertising impact, and news product test markets are the areas of the market which also are the areas of market research service consultant.

Media selection and design, promotion, displays, sample usage and distribution, premium program development, leaflets and brochures design are the activities of advertising service consultant.

Company names and logos, corporate image and message communications, government relations, industry –employee and customer images are the activities of public relations and image service consultants. Market definitions, direct –indirect distribution, employee contests, sales force compensation, sales administration, and information system are the activities of sales and sales management services.

Packaging, pricing, design, safety, patents and licensing are the activities of the Product Research and Development services consultant.

Some of the proposed organization or systems problems with the features like decentralization, centralization, regrouping, coordination, job analysis, information and planning.

Induction training is training that an employee will receive when they first join an organization or begin a new role. This type of training is designed to provide the employee with the essential skills needed to perform their job. Induction training can also include an introduction to the company ethos, values and culture so that the employee is aware of the behaviors expected of them.

In this context, therefore Training Needs Analysis is also known as 'Gap-Analysis'. Brinkerhoff, (1986) discusses some of these ways as follows:

(i) Performance or Potential deficiency - Gap between current and effective performance

(ii) Democratic - Employee preferences for training programs or topics

(iii) Diagnostic - Factors and conditions that create and ensure effective performance, and

(iv) Analytic - New and better ways to perform task Needs addressed from an analytic and diagnostic perspective is considered proactive as it focuses on preventing problems and increasing performance and productivity. Nevertheless, an organization can better be served if training efforts consider all the four types of needs discussed earlier.

Training is a type of activity that is planned, systematic and results in an enhanced level of skill, knowledge and competency that are necessary to perform work effectively ( Gordon,1992).

Needs assessment typically involves three levels, namely organizational, task and individual analyses. Organizational analysis looks at the organization as a whole and its primary purpose is to determine in which parts of the organization training activities should/could be conducted. The task analysis helps to identify job performance standards and the competencies needed for employees to perform their task adequately. The individual analysis answers the question: who needs training and what kind? (Stone, 2000).

As the name suggests, on-the-job training, is training provided during the regular performance of duties. This can take a variety of forms including:

- The employee is being guided through a task or process by a colleague or supervisor, so that the employee knows how to perform the task and to what standard.
- Shadowing, spending time with an expert so that the employee can observe how the expert performs their daily duties.
- Observations, the employee is observed whilst they perform their duties. At the end of the observation, the observer will provide the employee with feedback on their performance.

- In coaching, the employee will learn new skills (not knowledge) and have the opportunity to practice the skills with the coach before using the skills in the workplace. An effective coach will review the employee's performance to ensure that the employee uses the newly learnt skills until they become a habit.
- Mentoring, the employee is partnered with an experienced employee so that they can discuss performance. The experienced person is known as the mentor and the employee they are partnered with we will call the mentoree. The mentoree will discuss their performance and problems with the mentor.

Off The Job training is training provided away from the employee's usual work environment and the employee will stop their usual duties/work during the training. Off The Job training may be in the same building or off site. This training may be provided by trainers working for the same employer as the employees being trained or an outside company hired by the employer.

Training and development lead to superior knowledge, skills, abilities, attitudes, and behavior of employees that ultimately enhance the excellent financial and non-financial performance of the organizations. When recognition programs are in place, employees feel valued. Therefore, they become more dedicated to help the organization meet its goals. When employees feel recognized and involved, they are much less likely to worry about money and security (Pratiksha, 2019).

In the context of Nepal, Adhikari (2010) stated that a firm's competitiveness depends to manage performance and improve the development of the skills and competencies by creating a learning environment.

## Conclusion and Recommendations

This is the age of specialization where in every field there is the need for a well-trained and knowledgeable consultant. There are basic structured forms with which organization consultant must be intimately familiar. They are functional, product, geographic, project, and matrix.

Consulting in HR and compensation studies is the most subjective of all types of studies, but it is opt to be the most important. HR consultant focuses on how people within client organizations relate to the organization and its objectives, to each other and mutual objectives and to themselves in their work. Many organizations are using HR consultants because of intense competition, declining productivity, laws for equal opportunity and safety for employees, and changing values among workforce. Mostly HRM consulting is concerned with pay problems and the cost of compensation to clients.  Most compensation consultants

concentrate their base–pay analysis on determining what each job is worth, both within the company and in the labor market place.

The questionnaire survey is the consultant's most powerful tool for yielding much more information in the most efficient manner. The effective consultant will recognize that each organization is unique in its products, employees, and technology.

The five key areas for the consultant to consider when commencing a new engagement are: introduction arrangement of consultant to the client organization, meeting the key executive and the power structure, learning the culture, testing the validity, stepping back to determine if needed the initial proposal be negotiated with the client. The skillful consultant deals effectively with these five steps before entering a more intense phase of problem analysis.

Too many consultants have met their program by doing a good problem –solutions job while neglecting the politics of meeting the organization.

Consultants who show respect for the cultural context will be given respect in return. Consultants are not anthropologists. Learn the client's organizational culture easily; it will be too late at the recommendations stage. Consultants are hired to recommend solutions but the soundness of any solution will depend on how well the consultant understands the underlying problem.

A faulty diagnosis will lead to an equally undesirable solution. The effective consultant brings to fruition the results of prior results in data gathering and problems analysis. The client becomes dependent in the consultant's ready availability to offer advice and perform projects. Successful consulting firms are not built by servicing only two or these clients over many years. The longer one consults, the greater is one's experience with a variety of clientele. Management consultants must also be proactive what they reach. The consulting firm itself must be managed carefully and skillfully if costs are to be controlled and growth targets are to be reached e-Training.

Training employees is an essential activity for all organizations. Training provides employees with the key knowledge and skills that they need to perform their job.

- As the business world is continuously changing, organizations will need to provide their employees with training throughout their careers. If they choose not to provide continuous training, they will find it difficult to stay ahead of the competition.
- The other benefit of training is that it will keep your employees motivated. New skills and knowledge can help to reduce boredom. It also demonstrates to the employee that they are

valuable enough for the employer to invest in them and their development.

- Training can be used to create positive attitudes through clarifying the behaviors and attitudes that are expected from the employee.
- Training can be cost-effective, as it is cheaper to train existing employees compared to recruiting new employees with the skills you need.
- Training can save the organization money if the training helps the employee to become more efficient.

Consulting service works with companies to evaluate the needs and prepare a business and marketing strategy to meet them. The expert staff of analysts and marketing consultants design functionality that is easy to use and gets results. They can help to automate the business, improve usability or increase the success rate of the project. They are positive attitude person in the business. The client relationships last long after the project is launched. Management consulting is a new occupation relative to the established professions of medicine, law, engineering, and accountancy.

## References


1. Adhikari, D.R. (2010). Human Resource Development (HRD) for performance management: The case of Nepalese organizations. *International Journal of Productivity and Performance Management, 59(4), 304-324.*
2. Brinkerhoff (1986). "Expanding Needs Analysis" Training and Develop. J. pp.64-65
3. Dr. Suman Kumar Regmi (2010). Management Consulting Service Management. Rajaswa - *The Nepalese Journal of Public Finance and Development. 30(3).* Lalitpur: RATC.
4. Dr. Suman Kumar Regmi (2018 June-July). Designing a Training Program. Rajaswa *-The Nepalese Journal of Public Finance Management. (38) 2.* Lalitpur: PFMTC.
5. Dr. Suman Kumar Regmi (2010). Managing Consulting Service Management. Rajaswa *(The Nepalese Journal of Public Finance Development.* Lalitpur: RATC.
6. Gordon, B (1992). Are Canadian from under-investing in training? *Canadian Business Economics1(1),25-33.*
7. Pratiksha Parajulee (2019). Impact of Human Resource Practices on Job Satisfaction in Nepalese Insurance Companies. *Nepalese Journal of Management, 6(4) 91-104.* Kathmandu: Uniglobe College.
8. Stone RJ (2000) Human Resource Management (3rd edition) John Wiley and Sons: Brisbane. Pp 15-22

# Accelerating the Application of Financial Inclusion: The Trend Analysis in the Nepalese Initiatives

**Mr. Baburam Bhul***

## Abstract

The purpose of this article is to firstly examine the position of financial inclusion in Nepal. The study is based on secondary data to analyze the financial inclusion controlled by Nepal Rastra Bank (NRB). In the case of Nepal, though the need for financial inclusion by covering more and more of the excluded population by the formal financial system has been regularly highlighted in the country's policy framework, a large section of the population still remains outside of the formal national financial system. The evidence of financial inclusion in Nepal is not reasonable and the majority of people have still no bank accounts at formal financial institutions. The financial inclusion in Nepal shows that Sudurpaschim and Karnali provinces have weak saturation of formal financial services as compared to other provinces due to complex geographical location and lack of basic infrastructure. The majority of the measures could not be executed to the degree desired due to problems of low financial literacy, paucity of infrastructural facilities as well as inadequate technology-based facilities, among others. Against this perspective, this study seeks to provide some prescriptions for enhancing financial inclusion in the country. These include, among others, promotion of financial literacy programs, launching of digital financial services, formulation of National Financial Inclusion Strategy, implementation of a Financial Inclusion Roadmap and according to special role to microfinance institutions.

***Keywords**: Poverty reduction, Income Inequality, Financial regulation, BFIs, NRB, Nepal*

* Auditor Officer, Office of the Auditor General (OAG), ), Kathmandu, Nepal

## Background

Currently, the concept of financial inclusion has been established a great profile and agenda worldwide. It presented amongst the UN's Millennium Development Goals, and since, several economic policies have been recognized to encourage wider participation in the formal economic area of the nation. In 2008 the Centre of Financial Inclusion (CFI) was established with the aim of achieving full inclusion worldwide (CFI, 2008). Similarly, in 2009 the Bill & Melinda Gates Foundation started the Alliance for Financial Inclusion (AFI) to encourage and enable financial policymakers to share information, aiming to create a knowledge base to implement effective policies to achieve inclusion (AFI, 2009). The World Bank defined financial inclusion as "the proportion of individuals and firms that use financial services" (2014, 1), while the Asian Development Bank stated that it is "ready access for households and firms to reasonably priced financial services" (2015, 71).

Financial inclusion believes that individuals and businesses have access to useful and affordable financial products and services that meet their needs transactions, payments, savings, credit and insurance delivered in a responsible and sustainable way (World Bank, 2018). Financial inclusion has acquired increasing attention from both researchers and policymakers in the past two decades as a potential source of benefits to the economy. The complete procedure of financial development has been presented to stimulate economic growth at the national, industry, and firm levels, as well as to improve productivity growth and investment accumulation. Financial inclusion has also been presented to reduce income inequality and is intensely related with poverty alleviation. Financial inclusion is termed as the process that ensures access, usage and availability of the formal financial system to all members of an economy. It is important to have an all-inclusive financial system to facilitate the allocation of resources, which reduces the cost of capital. Also, easy access to financial services can help to improve daily transactions and reduce the use of often exploitative informal credits (Pais, 2010). The provision of safe and secure saving practices enhances the efficiency and welfare of a financial system. Financial Inclusion is a familiar concept in many countries, and in recent years it has become a policy priority for governments worldwide.

Financial inclusion broadly refers to the degree of access of households and firms, especially poorer households and SMEs, to financial services. However, there are important variations in terms of usage and nuance. Atkinson and Messy defined financial inclusion as: the process of promoting affordable, timely and adequate access to a wide range of regulated financial products and services and broadening their use by all segments of society through the implementation of tailored existing and innovative approaches including financial awareness and education with a view to promoting financial well-being as well as economic and social inclusion (Atkinson and Messy 2013, 11). Inclusive development through financial inclusion has recently become one of the world's most significant policy goals. Governments,

development stakeholders, and social economists have given the priorities to inclusion in commercial and social life, with worldwide access to education, infrastructure, health care, social safety, drinking water and sanitation, and affordable transportation, technology and electricity. Financial inclusion is the contemporary idea for the enhancement required to the social inclusion agenda and encourages the need for access among all sections of society to a variety of financial facilities at affordable cost.

## Methodology

This article is basically descriptive and analytical in nature used to analyze the position of financial inclusion in Nepal based on secondary data published by Nepal Rastra Bank (Central Bank of Nepal) and Global Findex Data (World Bank). Financial inclusion data is also extracted from different articles, Seminar papers, sources such as the International Monetary Fund (IMF), United Nations Capital Development Fund (UNCDF), World Bank and other institutions.

## Financial Inclusion: Scenario with the Global Perspective

The term financial inclusion has expanded the reputation since the early 2000s, an outcome of identifying financial exclusion and it is a direct correlation to poverty according to the World Bank. The United Nations defines the goals of financial inclusion as such; access at a reasonable cost for all households to a full range of financial services, including savings or deposit services, payment and transfer services, credit and insurance; sound and safe institutions governed by clear regulation and industry performance standards; financial and institutional sustainability, to ensure continuity and certainty of investment and competition to ensure choice and affordability for clients. According to the World Bank's 2014 Global Financial Development Report, about 50 countries had implemented explicit policies to increase financial inclusion. In its examination of policy frameworks in 55 emerging market economies, the Economist Intelligence Unit's Global Microscope reported that about two-thirds of these countries had explicit national financial inclusion strategies in 2014. Through different measures, financial inclusion has increased during the past decade. One prominent data source for measuring financial inclusion is the World Bank's Global Findex, a survey of about 150,000 households across 140 countries, covering account holdings, credit and savings activities, and whether wages or government transfers are paid directly into accounts. However, this still leaves an estimated 1.7 billion adults worldwide without an account, in other words, unbanked. Also, borrowing activities by households from formal financial institutions have not matched the same pace of inclusion, registering a much milder increase, from 9 to 11 percent if credit card use is excluded, and from 22 to 23 percent if it is included.

One major structural condition is the income level; banks and other financial institutions will find it more cost-effective to provide services to higher-income potential customers, and

therefore higher-income countries should be expected to have higher levels of financial inclusion, as reflected in the income group comparisons in Figure 1. More broadly, there is a positive association 10 between a country's income per capita and different measures of financial inclusion, as illustrated in Figure 3, which shows a selection of financial inclusion indicators, from three sources. The first, of account holding and borrowing by individuals, obtained from the Global Findex database and reported in Figure 1, has the highest correlation with income per capita, with a coefficient of over 0.70. The second type of indicator is focused on firms and is obtained from the World Bank's Enterprise Surveys (WBES). Two indicators are shown: the percentage of firms that reported using bank credit and the percentage not identifying lack of finance as a major obstacle to their business. The third type of indicator involves supply-side information from the IMF's Financial Access Survey (FAS), which collects data on access to and use of financial services across the globe. The number of borrowers per 1,000 adults, and the extension of financial infrastructure branches and ATMs to the population, both of which are also shown to be positively correlated with income. The World Bank Group considers financial inclusion a key enabler to reduce extreme poverty and boost shared prosperity and has put forward an ambitious global goal to reach Universal Financial Access (UFA) by 2020. To date, at the country level, more than 60 governments across the world have set financial inclusion as a formal target (IMF, 2015).

## Financial Inclusion: Position with the South Asian Perspective

The essence of the financial inclusion is impressive in the SAARC countries although the rate of success differs across the nations. The MDG was completed in 2015 and the UN implemented sustainable development goals (SDGs) which the member countries have been following since January 2016. In view of the UN global post-2015 development agenda and sustainable development, the study covers various issues of financial inclusion e.g., strategies, barriers and policy suggestions, in the SARRC region. South Asia is one of the richest continents in the world, in terms of natural resources including a tremendous human capital (Labor) with a unique climate. Despite all the above facts reality is that the most population of these countries is poor. To solve this paradox of development many research activities initiated and many development theories support that savings increase economic growth and development. Financial services access enables one to receive credit and enhance business and save more to expand investments to respond to economic shocks (Aket and Wilson, 2013). It is notable that Pakistan launched " National Financial Inclusion Strategy" in 2015 in the SAARC region. Bangladesh's progress is also spectacular in the area of financial inclusion. Being a relatively late starter, Bangladesh has already recorded almost 70 percent adult population under financial inclusion (Islam and Imad, 2017).

The essence of the recognized economic sector differs across South Asian countries. The number of bank branches per capita is much higher in Bangladesh, India, Pakistan, and Sri

Lanka than others and might be estimated given per capita incomes, in part because of state-owned banks' commands to serve all areas of the country. This outreach comes at a cost in terms of state-owned bank inefficiency, and the cross-subsidization of unprofitable state-owned bank branches discourages entry on commercial terms by private sector financial firms. The banking sectors in Bangladesh, India, Pakistan, and Sri Lanka all appear to encourage financial inclusion with low minimum deposit and loan amounts, and low fees for consumer loans, mortgages, and small or medium-sized enterprise (SME) loans. The major barriers to access are the time needed to process applications and the number of documents required.

In India, the government is focusing to enhance financial inclusion through savings, deposits, credit, payments, insurance, and remittances. But many barriers lead to low financial inclusion and caused exclusion like unaffordable cost, lack of financial services, lack of awareness, low income, poverty and illiteracy (Chattopadhyay., 2011). Pakistan also initiated regulations in the policy of financial inclusion. In Pakistan financial inclusion is low. Only 10 % of adults have bank accounts with formal financial institutes. 56 % of adults not used any formal or informal financial product. 36% of adults save in Pakistan and only 4 % of adults save at formal financial institutes, these statistics of Pakistan show a very low level of financial inclusion. There are many reasons for this low financial inclusion like economic cycles, religious faith, gender inequality and growing informalities of the banking sector (Nadeem et al., 2017). In Bangladesh financial inclusion is also very low. Only 31 % of the adult population has an account at formal financial institutes. 45% of people are unbanked. The cost of financial services is high, weak rule of law, under development and higher income inequality are the main barriers in financial inclusion in Bangladesh. (Uddin et al., 2017). Access to agriculture finance is a powerful tool to fight poverty and to increase the income of the rural population in developing countries (James et al., 2016).

## Financial Inclusion: Settings with the Nepalese Perspective

In Nepal, a number of financial initiatives are underway together with a long-term development strategy under the formulation process with priority accorded to helping the country to graduate from a least developed country status by 2022 as well to attain the UN Sustainable Development Goals and become a middle-income country by 2030. Financial inclusion looks suitable to address this objective as it provides the opportunity for the country to effectively collaborate with its bilateral and multilateral partners to make its 2030 vision a reality. Nepal Rastra Bank (NRB) in coordination with the Government of Nepal, has taken an array of policy measures and initiatives to increase outreach to poor and unbanked people of the country ensuring reliable and affordable financial services. Nepal's financial sector has grown rapidly over the past two and half decades, with the country experiencing a substantial growth in financial institutions, both licensed and no licensed. The Government of Nepal has adopted microfinance as a poverty-reduction tool to increase the outreach of financial institutions to low-income groups,

especially in remote areas. Despite various initiatives, the outreach of the banking sector has remained low. According to a FinScope survey carried out by the United Nations Capital Development Fund in 2014, 61 percent of Nepalese adults are formally served through banks and financial institutions including cooperatives (including 40 percent which are formally banked) while 21 percent use informal channels and 18 percent remain financially excluded.

Financial access is increasing with the increase in branches of financial institutions in Nepal. The Strategic Plan (2012-2016) of Nepal Rastra Bank (NRB) was formulated based on major strategic mainstays, financial sector stability being one of them under which enhancing financial inclusion has been identified as a strategic priority. Similarly, the Monetary Policy of 2020/21 has also focused on deepening financial inclusion through enhancing financial literacy as well as access to finance. Likewise, the Banks and Financial Institutions Act (BAFIA), which governs all activities of banks in the country, is a central path for advancing financial inclusion. It has been made compulsory by the NRB, under its underprivileged sector lending directive, for class A, B and C class financial institutions to make available low-cost funds to micro finance institutions (MFIs). As of mid-July 2016, the number of branches of commercial banks stood at 1869, followed by 1,378 branches of MFIs, 852 branches of development banks and 175 branches of finance companies. The population per branch of financial institution remained at 6,562 in mid-July 2016.

In Nepal, branchless banking has been promoted taking into consideration the payment needs of people who are excluded from access to the financial system. Similarly, mobile phone based payment systems have been encouraged so as to facilitate payments at merchandise outlets. Hence, ensuring financial inclusion is a multidimensional issue, demanding multiple approaches for increasing it. Access exclusion normally happens due to geographical difficulties and scattered settlement, normally found in the developing countries like Nepal. Even when there is physical access to finance, financial exclusion can happen due to other factors such as inappropriate conditions, non-affordability of financial services, targeted marketing and sales of financial products and self-exclusion due to fear of refusal or psychological barriers.

**a) Use of Bank Account in Nepal**

According to the Demographic and Health Survey, 2016, some evidence associated to financial inclusion are found principally for the use of bank account from a gender and age-wise perspective. Some findings are interesting and useful. Some of the findings are highlighted here.

**Table 1. Use of Bank Account**

| Age | Women | Men | | Women | Men |
|---|---|---|---|---|---|
| 15-19 | 11.3 | 8.3 | **Provinces** | | |
| 20-24 | 32.8 | 33.5 | Province 1 | 43.0 | 37.0 |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 25-29 | 46.7 | 49.3 | Province 2 | 29.0 | 35.0 |
| 30-34 | 54.5 | 50.5 | Bagmati | 51.0 | 51.0 |
| 35-39 | 57.0 | 54.5 | Gandaki | 53.4 | 41.0 |
| 40-44 | 52.8 | 59.7 | Lumbini | 38.7 | 38.1 |
| 45-49 | 51.0 | 55.8 | Karnali | 28.6 | 26.2 |
| **Residence** | | | Sudurpashchim | 33.7 | 37.1 |
| Urban | 45.5 | 44.4 | | | |
| Rural | 32.0 | 32.0 | | | |
| **Ecological zone** | | | | | |
| Mountain | 31.5 | 36.7 | **Wealth Quintile** | | |
| Hill | 46.4 | 42.7 | | | |
| Terai | 36.5 | 38.2 | Lowest | 24.3 | 17.4 |
| | | | Second | 33.9 | 29.0 |
| **Education** | | | Middle | 38.6 | 34.4 |
| No education | 37.0 | 28.3 | Fourth | 43.8 | 42.0 |
| Primary | 40.1 | 31.4 | Highest | 57.4 | 64.6 |
| Some Secondary | 34.6 | 31.1 | | | |
| SLC and above | 51.7 | 56.1 | | | |

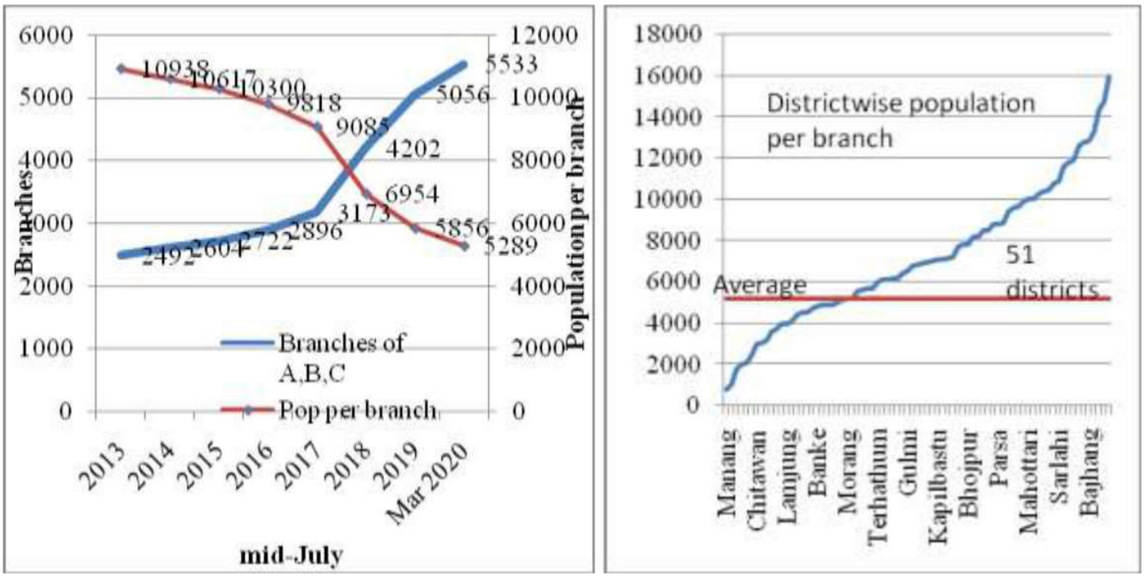
*(Source: NRBWP50; PK Shrestha, 2020)*

According to above Table 1, the share of men and women who use a bank account is almost similar (40.5 percent and 40.1 percent, respectively). The share of women who use a bank account is highest among those age 35-39 (57 percent) and lowest among those age 15-19 (11 percent). Among men, use of a bank account is highest among those age 40-44 (60 percent) and lowest among those age 15-19 (8 percent). The use of bank accounts increases with education (Table 1). About 51.7 percent of women and 56 percent men with education SLC and above use bank account compared to just 37.0 percent of women and 28 percent of men with no education. Similarly, bank account use is highest in the highest wealth quintile (57.4 percent women and 65 percent of men) and lowest among those in the lowest quintile (24.3 percent women and 17 percent men). This shows that education and wealth (or income) matter for use of bank account. In both genders, the use of account is high in urban areas, hills and in Bagmati Province. Surprisingly in many categories, the proportionate use of bank account by women is higher than that of men.

**b) Numbers of Branches of Banks and Population per Branch in Nepal**

This paper covers the development of supply side related to financial inclusion, especially focusing from 2014 onwards when the last demand side survey was carried out (excluding the insurance sector). Further, supply side also includes several indicators for assessing the increase in financial access and inclusion.

**Figure 1: Numbers of Branches of Banks and Population per Branch**



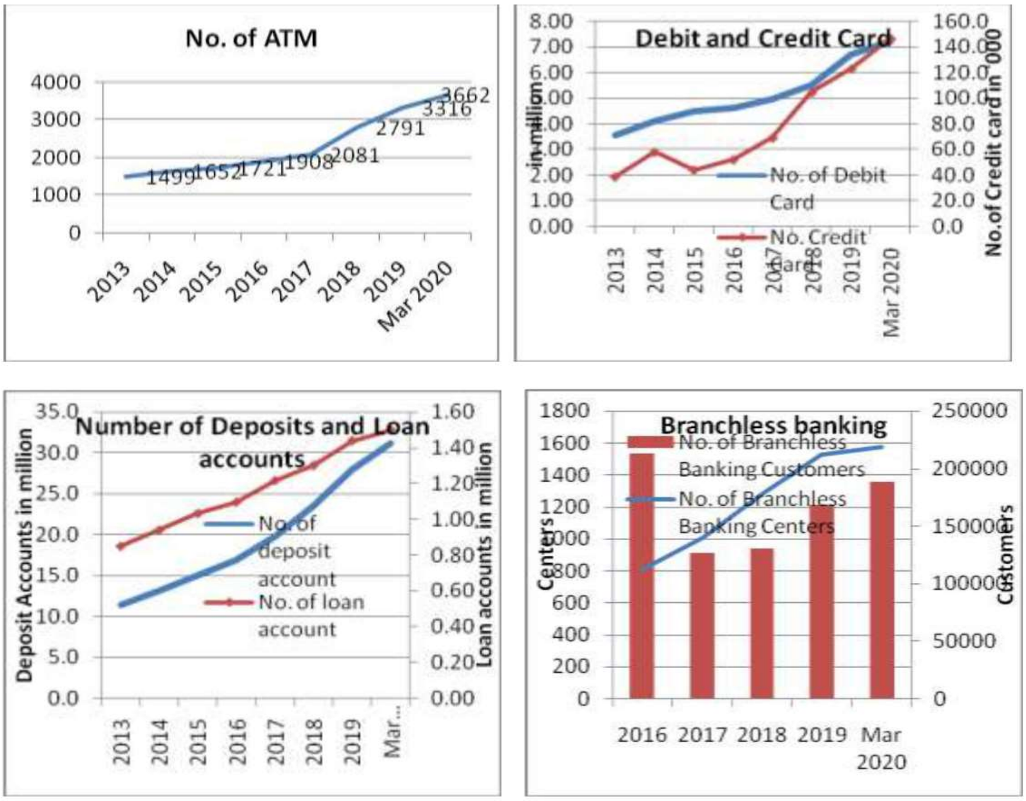

*(Source: NRBWP50; PK Shrestha, 2020)*

As seen in Figure 1, the number of branches of deposit taking bank and financial institutions (A, B and C class), which was increasing at a modest rate until 2017, started increasing at a higher rate since then reaching 5533 as of mid-March 2020. With the rapid expansion of bank branches, population per branch declined steeply. This was true especially after 2017, when the ratio lowered to 5289 people per branch on average. However, the distribution of branches is mainly concentrated in urban and semi-urban areas. Out of 77 districts, 26 districts have population per branch lower than the national average, so three-fourth districts have population per branch higher than the national average, reflecting the diversity of access to branches of banks (Figure 1). About 22 percent of branches are in Kathmandu Valley (Kathmandu, Lalitpur and Bhaktapur districts).

As seen in Figure 2, other financial inclusion indicators as shown in Figure 2 also exhibit gradual expansion in recent years. The growth of the number of ATMs has remained comparatively higher after 2017 in line with branch expansion. Compared to the growth of debit

card, the number of credit cards has increased sharply since 2016, after some downfall in 2015. More importantly, within the period of 7 years between 2013 and 2020, the number of deposit accounts has increased by 2.73 times. The year 2018/19 registered a growth of 4.3 million new accounts. However, the number of loan accounts just increased by 1.76 times during the same period. It shows the substantial rise in the use of banks for saving purpose, but a proportional rise in the use of credit from banks has remained sluggish. In 2013, 7.4 percent of depositors were using credit from banks, but that ratio declined to 4.8 percent by 2020. Though substantial increment in numbers, bank credit is still out of reach of many relatively. This reflects that financial resources are being utilized by limited people who can have access to these financial institutions. Branchless banking is considered an alternative way to expand basic financial services in a cost effective way to people residing mainly in remote areas, where the operation of brick and mortar branches is financially infeasible. The number of branchless banking centres increased steadily in recent years until slowing down in 2019/2020 (Figure 2). After a decline in 2017, the number of branchless customers has increased continuously. However, the data on the usage of these branchless banking centres are not available.

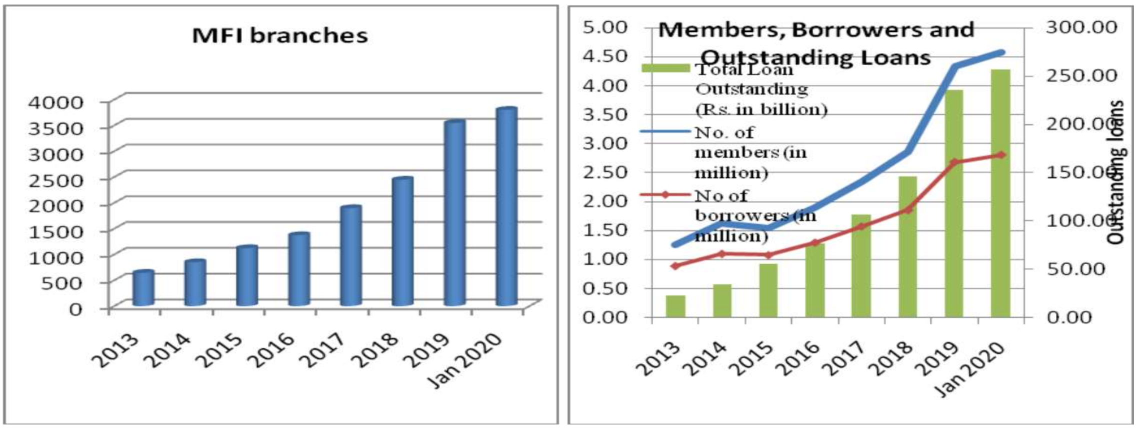
**Figure 2: Some Financial Inclusion Indicators**




*(Source: NRBWP50; PK Shrestha, 2020)*

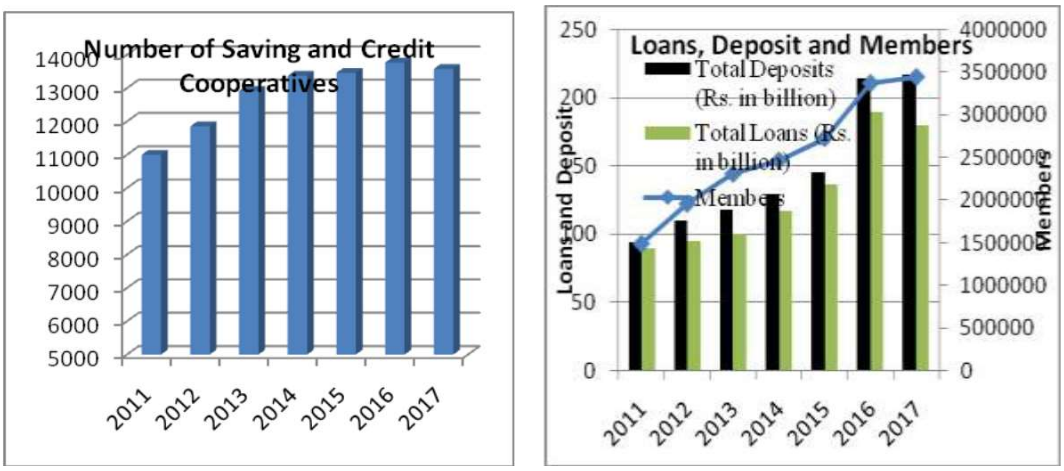
As seen in Figure 3, the microfinance institutions play a vital role in expanding access to finance and making the financial system more inclusive, reaching to the last mile in Nepal. The expansion of both the number of MFIs and their branches has remained very impressive in recent years in Nepal. Between mid-July 2013 and mid-January 2020, the number of branches of MFIs increased by about 6 times reaching more than 3800 from just 646 (Figure 3). As of mid-January 2020, there were 4.6 million members and 2.8 million borrowers of MFIs. The expansion of members and borrowers remained less than the rate of expansion of branches of MFIs, indicating some kind of saturation in finding new customers. However, the outstanding loans provided to borrowers jumped up by about 11 times during this period reflecting increased flows of resources towards this sector to fulfil the unmet credit demand of poor people. Sharp increase in branches as well as other indicators of MFIs between 2018 and 2019 is due to the conversion of 24 financial NGOs operating in the past into for-profit microfinance institutions.

**Figure 3: Expansion of MFIs branches and their customers**




*(Source: NRBWP50; PK Shrestha, 2020)*

**Figure 4: Situation of Saving and Credit Cooperatives**




*(Source: NRBWP50; PK Shrestha, 2020)*

As seen in Figure 4, the saving and credit cooperatives, which collect deposits and lend to its members also expanded substantially in the recent decades until 2013 before a slowdown in growth after that. Recent data of saving and credit cooperatives are not available after 2017 because many cooperatives are now under the jurisdiction of local bodies as per the new constitution, thereby lacking the aggregation of the performance of these cooperatives. By 2017, there were 3.4 million members in saving and credit cooperatives with deposit mobilization of 217.5 billion and lending of 179.9 billion (Figure 4). In addition to saving and credit cooperatives, there are thousands of multipurpose cooperatives also engaged in some sort of financial intermediation.

## Conclusion and Recommendations

Understanding the significance of financial inclusion, it has been given crucial attention and acceptances in the world according to their national standing. This is particularly accurate in developing countries where a large section of people does not have access to formal financial services and facilities. Financial inclusion is a multidimensional issue and eagerly needed since people are financially excluded due to various reasons and backgrounds. The main worry for policy makers is to reduce root-based financial exclusion through various policy provisions and programs.

Safeguarding the financial inclusion is very necessary to make financial mechanism inclusive and to reduce prevailing poverty and inequality along with achieving higher economic growth. The financial inclusion has become a serious issue in the context of developing countries like Nepal. The financial services are basically confined in the surrounding areas of district headquarters, city, and towns where road and basic amenities are available. Banking and financial industry should develop various mechanism of inclusive financial market through the broader development of its services and facilities in remote rural and hilly areas of Nepal. The government and regulatory authority should give adequate attention regarding the enhancement of financial inclusion towards these geographical regions. Here, both demand and supply data claim that the situation of financial inclusion in Nepal has been cultivating and accelerating from the rural area but need more focus in Sudurpaschim and Karnali Province of Nepal.

Therefore, numerous policy provisions are in action in Nepal to enhance financial inclusion. However, these policy provisions need to be implemented effectively. The use of Fintech is still lower, application of which can help to increase financial access at lower costs in remote areas. However, people need to be both financial and digital literate, and focus should be given on cyber security. On the credit side, much more is needed to be done such as a collateral less credit providing system based on credit history, financial transactions and other behavioral information. Developing a credit scoring system will help to build a collateral less lending

system. Sustainable and inclusive economic growth has been one of the priority agenda in developing countries like Nepal. It is commonly recognized that sustainable and inclusive economic growth cannot be achieved without achieving financial inclusion. In fact, building inclusive financial arrangements is a challenging job that requires a high degree of attention, dedication, efforts and commitment. Unless government adequate support is available, financial inclusion will remain poor in the nation. So, the government should provide enough supports to establish accessible financial infrastructure, sound monetary and financial policies, strengthening regulatory authority, and inclusive economic growth that will help to build up an inclusive financial environment in the nation.

## References


1. Aker, Jenny C., and Kim Wilson, (2013). "*Can Mobile Money be Used to Promote Savings?" Evidence from Northern Ghana* (SSRN Scholarly Paper No. ID 2217554). Rochester, NY: Social Science Research Network

2. Atkinson, A. and F. Messy (2013), "*Promoting Financial Inclusion through Financial Education: OECD/INFE Evidence, Policies and Practice*", OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions, No. 34, OECD Publishing.

3. Chattopadhyay, S. K. (2011). *Financial inclusion in India: A case study of West Bengal*.

4. Dhungana Bharat Ram & Prashant Kumar. (2015) *The Status of Financial Inclusion in Nepal*, Pacific Business Review International Volume 7, Issue 8, February 2015

5. Islam, M. E., & Mamun, M. S. A. (2011). *Financial inclusion: The role of Bangladesh bank*. Working Paper Series: WP 1101, Research Department, Bangladesh Bank, 1-21.

6. Islam Md. Ezazul, Imad Ahmed. (2017). *Promoting Financial Inclusion in the SAARC Region*. presented at the 34th Saarcfinance Group Meeting and Saarcfinance Governors' Symposium, Colombo, Sri Lanka, 12 July, 2017

7. Naseem, Muhammad Akram et al. (2017). "*Board Attributes and Financial Performance: The Evidence from an Emerging Economy*." Journal of Developing Areas 51(3): 281–97.

8. Nepal Rastra Bank (2020). *Banking and financial statistics 2020*. Nepal Rastra Bank, Kathmandu, Nepal.

9. Sarma, M., & Pais, J. (2011). *Financial inclusion and development*. Journal of international development, 23(5), 613- 628.

10. Shrestha Prakash Kumar (2020) *Changing Dimension of Financial Inclusion in Nepal: A Comparative Analysis*; NRB Working Paper No. 50 July 2020

11. Sweet, S., Pitt-Catsouphes, M., & Boone James, J. (2016). *Successes in changing flexible work arrangement use: Managers and work-unit variation in a financial services organization. Work and Occupations*, 43(1), 75-109.

12. The World Bank (2012). *Measuring financial inclusion. The global Findex Database, Policy Research Working Paper*, The World Bank Development Research Group Finance and Private Sector Development Team, 1-58.

13. Uddin, A., Chowdhury, M. A. F., & Islam, M. N. (2017). *Determinants of Financial Inclusion in Bangladesh: Dynamic Gmm & Quantile Regression Approach*. The Journal of Developing Areas, 51(2), 221-237.

**END**

सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन तालिम केन्द्र, हरिहरभवन ललितपुरको भवन

राजस्व RAJASWA

The Nepalese Journal of Public Finance Management


Government of Nepal

Ministry of Finance

**Public Finance Management Training Centre**

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

फोनः ५०१०३०६ ⁄ ३०७

फ्याक्सः ५०१०३०३

इमेलः info@pfmtc.gov.np

वेबः www.pfmtc.gov.np