



सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन तालिम केन्द्र, हरिहरभवन ललितपुरको भवन

राजस्व
Rajaswa

The Nepalese Journal of Public Finance Management

RAJASWA

राजस्व

The Nepalese Journal of Public Finance Management

वर्ष ४४
Year 44

अङ्क १
Volume 1

२०८० असार
2023 June

Government of Nepal
Ministry of Finance

Public Finance Management Training Center सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन तालिम केन्द्र

Harihar Bhawan, Lalitpur

Phone : 5010306/307

Fax : 5010303

E-mail: info@pfmtc.gov.np

Web: www.pfmtc.gov.np

नेपाल सरकार
अर्थ मन्त्रालय

हरिहरभवन, ललितपुर

फोन : ५०१०३०६/३०७

फ्याक्स : ५०१०३०३

इमेल : info@pfmtc.gov.np

वेब : www.pfmtc.gov.np

ISSN 2661-6394



नेपाल सरकार
अर्थ मन्त्रालय

सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन तालिम केन्द्र

हरिहरभवन, ललितपुर





सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन तालिम केन्द्र तथा नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठानको संयुक्त आयोजनामा सञ्चालित ५दिने Training of Trainers (ToT) तालिम, २०७९ फागुन १८

प्रशिक्षक प्रशिक्षण तालिम, २०७९ मा सहभागी प्रशिक्षार्थीहरूसँगको सामुहिक तस्विर



आर्थिक प्रशासनसम्बन्धी अधिकृतस्तरीय सेवाकालीन तालिम, २०७९ मा सहभागी प्रशिक्षार्थीहरूसँगको सामुहिक तस्विर



कर प्रशासनसम्बन्धी सहायकस्तरीय अल्पकालीन तालिममा प्रशिक्षार्थीहरूको तर्फबाट मायाको चिनो ग्रहण गर्नुहुँदै तालिम प्रमुख श्री शिवलाल तिचारी (२०७९/१०/११)



आधारभूत लेखासम्बन्धी अधिकृतस्तरीय अल्पकालीन तालिम, २०८० मा सहभागी प्रशिक्षार्थीहरूसँगको सामुहिक तस्विर

सम्पादकीय

सम्पादक मण्डल

श्री राम प्रसाद आचार्य
श्री गोपी कृष्ण कोइराला
श्री पुरुषोत्तम शर्मा
श्री युवराज आचार्य
श्री कमला खरेल

कम्प्युटर संयोजन

श्री लक्ष्मण प्रसाद आचार्य
श्री बृहत रत्न बज्राचार्य

प्रकाशक

सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन
तालिम केन्द्र

हरिहरभवन, ललितपुर

Email: info@pfmnc.gov.np

Web: www.pfmnc.gov.np

ISSN 2661-6394

सार्वजनिक वित्तको प्रभावकारी परिचालनबाट मात्र मुलुकमा सुशासन, समृद्धि र विकासको अपेक्षा गर्न सकिन्छ। सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन सम्बन्धी कार्य अर्ध प्राविधिक विषय भएकोले यस क्षेत्रमा कार्यरत जनशक्ति दक्ष र व्यावसायिक हुन जरुरी छ। यसका लागि सार्वजनिक वित्तको क्षेत्रमा कार्यरत जनशक्तिलाई दक्ष, सीपयुक्त र व्यावसायिक बनाउन तालिम सञ्चालन गर्ने, सार्वजनिक वित्त सम्बन्धी समसामयिक विषयमा अन्तरक्रिया, गोष्ठी तथा कार्यशाला सञ्चालन गर्ने र सार्वजनिक वित्तको क्षेत्रमा अध्ययन तथा अनुसन्धान गर्ने गराउने उद्देश्यले नेपाल सरकार अर्थ मन्त्रालय अन्तर्गत स्थापना भएको सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन तालिम केन्द्र अग्रणी सार्वजनिक संस्थाको रूपमा स्थापित छ। यस तालिम केन्द्रबाट सञ्चालन हुँदै आएका तालिम लगायतका क्रियाकलापहरू यिनै उद्देश्य प्राप्तितर्फ परिलक्षित रहेका छन्।

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

यस केन्द्रको स्थापना कालदेखि नै प्रकाशन हुँदै आएको "राजस्व" पत्रिकाको प्रकाशन कार्यलाई निरन्तरता प्रदान गर्दै सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनका समसामयिक विषयहरूलाई समेटेर प्रकाशित "राजस्व" पत्रिकाको २०८० असार अंक सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनका बहुआयामिक विषयहरूमा अभिरूची राख्नु हुने पाठकवर्गको लागि उपयोगी हुने अपेक्षा र विश्वास गरिएको छ।

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

धन्यवाद !

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

लेखकवर्गमा अनुरोध

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

- सम्पादक मण्डल

विषय सूची

विषय	लेखकको नाम	कैफियत
नेपाली खण्ड		
सरकार, सार्वजनिक उत्तरदायित्व र अन्तःशुल्क कर	डा. राजन खनाल	१
लेखापरीक्षणका नविन अवधारणा	महेश्वर काफ्ले	१२
वित्तीय उत्तरदायित्वको अवस्था र सुधारका सम्भावनाहरू	शारदा प्रसाद त्रिताल	१८
बौद्धिक सम्पत्ति	यम कुमारी खतिवडा	२६
नेपालमा विप्रेषण आप्रवाह र औपचारिक माध्यमबाट विप्रेषण भित्र्याउने उपायहरू	झक प्रसाद आचार्य	३४
सार्वजनिक सेवा प्रवाह-जापानमा रहँदाको अनुभव	सुमन दाहाल	४३
वित्तीय सुशासनका पक्षहरू	नेत्र सुवेदी 'प्रयास'	५२
विकास व्यवस्थापनको गुणात्मक पक्ष: प्रविधिक परीक्षण	ज्ञानराज सुवेदी	६१
नेपालमा आर्थिक कूटनीति परिचालनको अवस्था र चुनौती	रमेश अर्याल	६९
वित्तीय लेखापरीक्षणका सैद्धान्तिक पक्ष	घनश्याम पराजुली	७८
आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली र यसको कार्यान्वयन पक्ष : केही विवेचना	विमलप्रसाद ढकाल	९४
सार्वजनिक कोषको सदुपयोग	पुरुषोत्तम शर्मा	१०८
बजेट कार्यान्वयनको समीक्षा र आगामी बजेट व्यवस्था	युवराज आचार्य	११७
नेपालमा गैरकर राजस्व परिचालनका समस्या र सुधारका उपायहरू	कमला खरेल	१३१
हरित भन्सार कदममा नेपालको पदचाप	पुण्यविक्रम खड्का	१३९
कर लेखापरीक्षणको सन्दर्भमा निर्माण व्यवसाय	टीकानाथ अर्याल	१४६
मूल्य अभिवृद्धि करमा बहुदरका फाईदा तथा बेफाईदाहरू	रामबहादुर के.सी.	१६१
नेपालको सार्वजनिक लेखा प्रणाली: नगदमा आधारितबाट प्रोदभावीमा आधारित लेखा प्रणालीको कार्यान्वयन	रूपेश जंग थापा मगर	१६८
नेपाल-भारत बिचको परम्परागत व्यापार सम्बन्धका सहजता र जटीलताहरूको अध्ययन	गेहेन्द्र प्रसाद दाहाल	१७७

कर पर्यटन	शेष मणि दाहाल	१९०
नेपालमा न्यून पूजीगत खर्च: कारण र धारका उपायहरू	तीर्थ बस्नेत	१९६
नेपाल सरकारको वैदेशिक सहायता परिचालनको वर्तमान अवस्था	बाबुराम भुल	२०४
English Section		
Auditing Public Policy: Objective, Scope and Process	Ram Babu Nepal	२१७
FDI in Nepal	Ramesh Kumar K.C	२२३
An Overview of Legislative Drafting and Policy	Arjun Kumar Khadka, PhD	२३२
Export Sector Practical Skill Management (ESPSM) in Commercial Companies and Firms	Dr. Suman Kumar Regmi	२३९
An Empirical Analysis of Payment Behavior of Nepalese Value Added Taxpayers.	Dr. Maharaj Koirala	२४७

नेपाली खण्ड

सरकार, सार्वजनिक उत्तरदायित्व र अन्तःशुल्क कर

डा. राजन खनाल*



सारांश

मानिस समाजमा बस्न थालेसंगै समाजमा आफ्नो योगदान दिन पनि तत्पर भएको देखिन्छ। अन्तःशुल्क करको इतिहास पनि मानव सभ्यताको विकासको थालनीसंगै भएको अनुमान गरिन्छ। शुरुमा केही सीमित वस्तुमा मात्रै अन्तःशुल्क कर लगाइएकोमा समयक्रमसंगै अन्तःशुल्क कर लगाउने वस्तुको संख्या वृद्धि भयो। अन्तःशुल्कजन्य वस्तुलाई समाजका समग्र हितका वस्तुमा नलिइने भएकोले यी वस्तुको उत्पादन, प्रयोग र निकासीमा राज्यले नियन्त्रण गर्नुपर्ने भयो। यसै सन्दर्भमा यी वस्तुलाई स्वास्थ्यमा पार्ने नकारात्मक प्रभावका आधारमा भौतिक नियन्त्रण प्रणाली र स्वयं निष्काशन प्रणाली अन्तर्गत समावेश गरियो। खासगरी मदिराजन्य वस्तु र सूतिजन्य पदार्थको प्रयोगमा नियमन गर्ने व्यवस्था राज्यले गर्यो। विश्व व्यापीकरणको सन्दर्भमा अन्तरदेशीय रूपमा पनि अन्तःशुल्कजन्य वस्तुको प्रयोगलाई आम मानिसको स्वास्थ्यसंग सरोकार राख्ने विषय भएकोले विश्व स्वास्थ्य संगठनले मुलुकहरूलाई यो वस्तुको नियमनका लागि प्रतिवद्ध समेत गराएको छ। सरकारहरूले पनि सामाजिक उत्तरदायित्वलाई अंगिकार गर्दै अन्तःशुल्क वस्तुको नियमन गर्दै आएका छन्।

शब्द कुञ्जी: अन्तःशुल्क, उत्पादन, निकासी, नियमन, भौतिक नियन्त्रण प्रणाली, स्वयं निष्काशन प्रणाली, विश्व स्वास्थ्य संगठन, अन्तःशुल्क टिकट

ऐतिहासिक सन्दर्भ

अन्तःशुल्कलाई करको रूपमा कहिलेदेखि उठाउन थालियो भन्ने सन्दर्भलाई खेतलदै जाने हो भने यसको थालनीको प्रारम्भको एकिन विन्दु भेटाउन कठिन नै हुने देखिन्छ। जब मानिस समाजमा बस्न थाल्यो र समाजमा बस्नका लागि आफ्ना व्यक्तिगत इच्छालाई सामूहिक इच्छामा समाविष्ट गर्न थाल्यो, त्यति बेलादेखि नै व्यक्तिले सामूहिक हितका लागि आफुले योगदान गर्न तयार भयो। यसैले समय क्रमसंगै समाज (Society) र व्यक्ति (Person) बीच एउटा साझेदारीता (Partnership)को अवधारणा विकास भएको देखिन्छ। व्यक्तिगत इच्छा (Individual Interest) लाई सामूहिक इच्छा (Collective Goals) मा वा व्यक्तिगत चाहना (Self-Interest) लाई सामूहिक चाहना (General Interest) मा समेत समाहित हुन व्यक्ति सहमत भयो। त्यो सामाजिक सहमति (Social Contract) बाट नै करको प्रारम्भ भयो भन्न सकिने थुप्रै आधारहरू करको इतिहास (History of Taxation) मा समेटिएका छन्। राज्यले कर उठाउने औचित्यका सन्दर्भमा योगदानको

* कार्यकारी निर्देशक, नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान

सिद्धान्तको विषय चर्चा गरिन्छ। यो सिद्धान्तमा व्यक्तिले समाजलाई त्याग गर्ने भएको (Sacrifice Principle) ले व्यक्तिले राज्यलाई समान रूपमा योगदान गर्नुपर्ने वा न्यूनतम योगदान (The Equal Sacrifice Principle or Minimum Sacrifice Principle) गर्नुपर्ने भनी कर लगाउनुको औचित्यलाई पुष्टि गरेको देखिन्छ। यसैले करारोपण गर्ने विषयलाई सार्वजनिक हितका लागि व्यक्तिगत त्याग (An Individual Sacrifice for a Collective Goal) का रूपमा सबैतिर स्वीकार गरेको पाइन्छ। मूलभूत रूपमा यहाँ चर्चा गर्न खोजिएको अन्तःशुल्क करलाई पनि यहि अर्थमा बुझनुपर्ने हुन्छ।

कर लगाउने अभ्यासको खोजी गर्दा प्राचीन इजिप्टमा बियर (Beer)मा कर लगाइएको तथ्यहरू भेटिन्छन्। त्यसैगरी नाइल नदी (Nile River)को किनारमा पाइने एक किसिमको लामो घाँस (Papyrus) को उपयोग गरी कागजको निर्माण गरिने र यसको उपयोग धेरै ठाउँमा हुने भएकोले त्यसमा कर लगाइएको पाइन्छ। यो घाँसबाट कागजको निर्माण गरिने भएकोले यसको माग धेरै ठाउँमा थियो भनिएको छ। पूर्वीय प्राचीन ग्रन्थहरूमा पनि दरबारमा सोमरसको प्रयोग गरिएको थुप्रै सन्दर्भहरू भेटिएका नै छन्। मध्ययुगीन युरोपमा धेरै वस्तुमा अन्तःशुल्क लगाइएको देखिन्छ। विशेष गरी अन्तःशुल्कका वस्तुहरूलाई छनोट गर्दा विलासिताका वस्तुहरूमा यस किसिमको शुल्क लिने गरिएको पाइन्छ। विलासिताका वस्तु भन्ने वित्तिकै त्यस्ता वस्तुहरू जुन सम्पन्न वा धनी वर्गले मात्र प्रयोग गर्न सक्दछन् र ती वस्तु प्रयोग नगर्दा पनि आम मानिसको जीवनमा खासै फरक पर्दैन। यी वस्तु आम मानिसका लागि अत्यावश्यक वस्तु (Essential Goods) होइनन् भन्ने अर्थ लगाउन सकिन्छ। युरोपमा उत्पादन नहुने तर बाह्य मुलुकबाट आयात गरिने ऊनका वस्तु (Silk), विभिन्न मसलाहरू (Spices) र युरोपमा नै उत्पादन हुने मदिराजन्य वस्तु (Alcohol) मा अन्तःशुल्क लगाइएको देखिन्छ। युरोपियन मुलुकहरू एकापसमा युद्ध (War) मा संलग्न भएपछि अन्तःशुल्कलाई स्थायी राजस्वका स्रोतको रूपमा उपयोग गरिएको अनुमान गर्न सकिन्छ।

औद्योगिकक्रान्ति सँगै आधुनिक कर प्रणालीको थालनी भयो। समाज र त्यसको अर्थतन्त्रको स्वरूपमा व्यापक परिवर्तन आयो। व्यापारको आधार अब मुलुक बाहिर विस्तार भएसँगै स्वदेशी अर्थतन्त्रले पनि प्रतिस्पर्धी उत्पादनमा उत्रिनुपर्ने भयो। व्यापार नियमन र राजस्व बृद्धिका लागि अन्तःशुल्क प्रमुख करको रूपमा लगाउनुपर्ने भयो। यसरी अन्तःशुल्क लाग्ने वस्तुको संख्यामा पनि बृद्धि हुँदै कपडा (Textiles), चिनी (Sugar), चिया, कफी (Tea & Coffee) र पेट्रोलियम पदार्थ (Petroleum Product) मा पनि अन्तःशुल्क लगाइयो।

पूर्वीय चिन्तनका केही मूर्धन्य कृतिका रूपमा रहेको कौटिल्यको अर्थशास्त्र, शुक्रको शुक्रनीति एवं बृहस्पतिको बृहस्पति सुत्रमा पनि अन्तःशुल्क जस्तै प्रकृतिको करको चर्चा छ। आन्तरिक उत्पादन र बाह्य वस्तु भित्र्याउँदा लगाइने करको चर्चासँगै विलासिताका वस्तुमा बढी कर लगाइएको विषय यी कृतिको अध्ययनबाट पनि थाहा हुन्छ। पछिल्लो समयमा कर लगाउने विषयमा आएका नवीन मान्यता, विश्व व्यापारमा देखिएको परिवर्तनसँगै अन्तःशुल्क लाग्ने वस्तुमा पनि व्यापकता खोजियो। वातावरणमा प्रभावपार्ने वस्तुहरू (Environment Concerned Carbon Emission) प्लाष्टिकजन्य वस्तु (Plastic), सवारी साधन (Vehicles), टायर (Tyres) जस्ता वस्तुहरू, सीमित प्राकृतिक स्रोत साधनका वस्तुहरू (ढुंगा, मार्बल खानी, पानी, बहुमूल्य पथ्थर, फलाम), स्वास्थ्यलाई हानी पुर्याउने वस्तुहरू (वीयर, सुर्तिजन्य पदार्थ, अल्कोहल, हल्का पेय पदार्थ, चिनी मिश्रित जुस, इनर्जी ड्रिंक) आदि, सौन्दर्य अभिवृद्धिका साधनहरू (अत्तर, सुगन्धित वस्तु, लोसन आदि) जस्ता विषयमा पनि अन्तःशुल्क लगाउने प्रचलन बढ्दै गएको देखिन्छ। अब भने विस्तारै अन्तःशुल्कको दायरा फराकिलो हुँदै गएको मात्र सकिन्छ।

हुनतः जुनसुकै किसिमको कर लगाए पनि त्यो कर लगाउनुको उद्देश्य सरकारका लागि खर्च गर्ने श्रोतको उपलब्धता गराउनु नै हो। तथापि आम्दानीका आधारमा लगाइने करलाई आयकार भन्ने गरिन्छ भने उपभोगमा आधारित करलाई मूल्य अभिवृद्धि कर वा उपभोगकर (Consumption Tax) को रूपमा बुझिन्छ। अन्तःशुल्क उत्पादन, विक्रि र उपभोगमा नै लगाइने कर हो। तर यो कर मूल्य अभिवृद्धि कर वा उपभोग कर होइन। सबै उपभोग्य वस्तुमा यो कर लगाइदैन। केही निश्चित वस्तुमा मात्र यो कर लगाइन्छ। यो कर लगाउनुका कारणहरूलाई संक्षिप्त रूपमा यसरी उल्लेख गर्न सकिन्छ :

- क) सरकारको लागि राजस्वको नियमित भन्दा थप श्रोतको रूपमा रहने भएकोले,
- ख) आम मानिसहरूको उपभोग गर्ने बानीलाई नियमन गर्नुपर्ने भएकोले,
- ग) केही वस्तुहरूको उपभोगलाई नियन्त्रण गर्नुपर्ने भएकोले,
- घ) नकारात्मक सूचीका वस्तुको उत्पादनलाई नियन्त्रण / नियमन गर्दै केही विशेष उद्योगहरूको संरक्षण गर्नुपर्ने भएकोले,
- ङ) सीमित स्रोत साधनको अत्याधिक दोहन हुन नदिने जिम्मेवारी राज्यले पूरा गर्नुपर्ने भएकोले,

अन्तःशुल्क करलाई कर माथि कर लाग्ने प्रणालीको रूपमा पनि बुझिन्छ। भनिन्छ कि राज्यले आम मानिसहरूले उपभोग गर्ने सबै वस्तुलाई प्रोत्साहन गर्नुहुँदैन। आम जनताको स्वास्थ्य, सार्वजनिक वातावरण, सामाजिक सम्बन्धमा नकारात्मक असर गर्ने वस्तुहरूको प्रयोगलाई राज्यले दुरुत्साहन गर्नुपर्ने हुन्छ। तर यस्ता प्रयोगलाई पूर्णतः बन्दैज लगाउँदा यी वस्तुको लुकिछिपी वा चोरी गरी प्रयोग हुनसक्ने भएकोले ती वस्तुको उत्पादन र प्रयोगलाई निरुत्साहन गर्न अन्तःशुल्क पनि थप गरी करको रूपमा लगाइने भएकोले ती वस्तुको मूल्य बढ्न गई उपभोग कर्ताको रुची कम हुन्छ भन्ने विश्वास गरिन्छ। अर्थशास्त्रमा कुनै वस्तुको माग घटाउन ती वस्तुको मूल्य बृद्धि गर्नुपर्दछ भनिन्छ। त्यसैले अन्तःशुल्क लाग्ने वस्तुहरू सीमित गरिएका हुन्छन् किनकि ती वस्तुहरू:

- स्वास्थ्यको लागि हानिकारक (Harmful): तयारी जुस, शक्तिवर्धक जुस, वियर, मदिरा, चुरोट, खैनी, सवारी साधन।
- विलासिताका वस्तु (Luxury Goods): विभिन्न शृंगारका सामाग्री, सुगन्धित तेल, गहना, कपडा, खेलौना, अत्तर आदि।
- सीमित प्राकृतिक स्रोत (Limited Resources Depository): पेट्रोलियम पदार्थ, मार्बल, पानी, ढुंगा, खानी, फलामजन्य पदार्थ आदि।

यसैले अन्तःशुल्क करलाई कर माथि कर लगाइने कर (Repricing Tax) को रूपमा पनि व्याख्या गरिन्छ। यसको अर्थ कुनै वस्तुको उत्पादनदेखि उपभोगसम्म लाग्ने खर्च पछि सरकारले प्राप्त गर्ने सबै कर लागोपछि यो कर पनि थप गरी असुली गरिने भएकोले Repricing भनिएको हो। यसले वस्तुको वास्तविक मुल्यमा पुनः थप कर लगाउने भएकोले त्यस किसिमका वस्तु महँगो पर्न गई आम उपभोक्ताले कि त त्यसको प्रयोग गर्दैनन्, कि कम गर्दै जान्छन् या त्यो वस्तुको विकल्प खोज्दछन् भन्ने हो। कतिपय सन्दर्भमा यो करलाई Sin Tax पनि भनिन्छ। समाजमा यी वस्तुको उपभोगबाट बाह्य नकारात्मक (Negative Externalities) प्रभाव पर्ने भएकोले समाजका लागि हानिकारक भनिएको हो। जस्तो जुवा खेल्नु (Gambling), चुरोट पिउनु (Use of Tobacco), बेश्यावृत्ति बढ्नु (Prostitution) लाई समाजको लागि चुनौतीको रूपमा लिइने भएकोले यसलाई

नियमन गर्न अन्तःशुल्क वा विशेष शुल्क वा दस्तुर लगाउने गरिन्छ। राज्यको लागि यस्तो कर लगाउनु सुखद कुरा होइन, तर ती विषयको नियमन र नियन्त्रण आवश्यक भएकोले अन्तःशुल्कलाई Sin Tax (पाप कर) को रूपमा पनि विश्लेषण गर्ने गरिन्छ।

मानव सभ्यताको विकाससँगै मानिसले आफुले उपयोग गर्ने वस्तुहरूको सूची पनि थपिँदै गएको र कतिपय वस्तुहरूको उपयोगलाई निरुत्साहन गर्नुपर्ने भएता पनि समाजमा त्यसका प्रयोगकर्तालाई त्यो वस्तुको प्रयोगमा निषेध गर्दा त्यसको प्रयोग लुकिछिपी पनि हुन सक्ने भएकोले राज्यले त्यस किसिमका वस्तुको उपयोगलाई कर लगाउन थालेको देखिन्छ। नून, सुती र मदिराको प्रयोगलाई यसै सन्दर्भमा बुझ्न सकिन्छ। विश्व सभ्यताको अध्ययन गर्दा यस्ता वस्तुहरूको प्रयोग सभ्यताको विकास सँगसँगै भएको देखिन्छ। १७औं शताब्दीको समयमा युरोपमा यी वस्तु माथि कर लगाइएको इतिहास भएकोले सोही समयमा यूरोपमा यी वस्तुको प्रयोग भएको देखिन्छ। पछि गएर बियर, अल्कोहल स्पिरिट, चिनी, चिया र कफिमा समेत अन्तःशुल्क लगाइएको पाइन्छ। १८औं र १९औं शताब्दीमा धेरै यूरोपियन मुलुकहरूले अन्तःशुल्क कर लगाइसकेको देखिन्छ। बेलायतले र पछि संयुक्त राज्य अमेरिकाले यो करलाई राजस्वको महत्वपूर्ण श्रोतको रूपमा उपयोग गरेको पाइन्छ। २१औं शताब्दीसम्म आइपुग्दा अन्तःशुल्कको हिस्सा राजस्व संकलनमा बढ्दै गएकोले खासगरी मदिरा र सुतीजन्य वस्तुलाई नियमन र नियन्त्रण गर्न करका दरमा बढोत्तरी पनि गर्दै गएको तथ्यांकहरूबाट प्रष्ट हुन्छ। बेलायतमा सन् १६४६मा त्यहाँको English Civil War मा संलग्न सेनाको खर्च व्यवस्थापन गर्न यो करको उपयोग भएको देखिन्छ भने यसपछि विस्तारै करलाग्ने वस्तुलाई बढाउँदै लगेको देखिन्छ। व्यक्तिको व्यवहारलाई नियमन गर्दै व्यक्ति र समाजलाई हानी पुर्याउने यस्ता वस्तुहरूमा करका दर बृद्धि गर्ने प्रचलन यसपछि झनै बढ्दै गएको विश्वास गरिन्छ। आधुनिक विश्व व्यापारको संरचना र भन्सारको दरमा गरिएको कटौतीसँगै अन्तःशुल्क लाग्ने वस्तुहरूलाई पनि कम गर्दै लागिएको छ। तर पनि भन्सार दर घटाउँदा राजस्वमा परेको दबावलाई स्थिरता दिन कतिपय वस्तुमा अन्तःशुल्क पनि लगाउँदै गएको समेत देखिन्छ। धेरै वस्तुमा अन्तःशुल्क लगाइएता पनि केही वस्तुलाई भौतिक रूपमा नै नियन्त्रण गर्ने आम अभ्यास रहेको पाइन्छ।

अन्तःशुल्क प्रशासनमा भौतिक नियन्त्रण र स्वयं निष्काशन प्रणाली

अन्तःशुल्क लाग्ने वस्तुको उत्पादनमा सामान्यतया दुईवटा प्रणालीको अभ्यास गरिएको देखिन्छ। वस्तु उत्पादन गर्दा ती वस्तुको कच्चा पदार्थ, उत्पादन प्रकृया, निकासी प्रकृयादेखि अन्तःशुल्क टिकट टाँस गर्नुपर्ने सम्मको अवस्थामा सोको प्रशासन गर्ने निकाय वा अन्तर्गतको निकायको प्रत्यक्ष नियन्त्रण र अनुगमनमा उत्पादन हुने अन्तःशुल्क जन्य वस्तुलाई भौतिक नियन्त्रण प्रणाली अन्तर्गत बुझ्नुपर्ने हुन्छ भने त्यस्ता वस्तु स्वयम् इजाजतपत्रवालाबाट नियमन र नियन्त्रण गरी उत्पादन गरी सोको विवरण मात्र सम्बन्धित निकायमा बुझाउन पर्ने भएमा त्यस किसिमको प्रणालीलाई स्वयम् नियन्त्रण प्रणाली भनेर बुझिन्छ। भौतिक नियन्त्रण प्रणाली (Physical Control System) मा अन्तःशुल्क अधिकृतले वा निजले तोकेको सरकारी कर्मचारीको नियन्त्रणमा अन्तःशुल्क लाग्ने वस्तुको उत्पादन, निष्काशन, पैठारी वा निकासी गरिने प्रणालीलाई बुझ्ने गरिन्छ। भौतिक नियन्त्रण प्रणाली बाहेक अन्तःशुल्क लाग्ने वस्तु वा सेवाको उत्पादन, निष्काशन, पैठारी तथा निकासी गरिने प्रणालीलाई स्वयम् निष्काशन प्रणाली (Self-Regulation System) भनेर सरल रूपमा बुझ्नुपर्ने हुन्छ। भौतिक नियन्त्रण प्रणाली लागु गर्नुपर्ने कारण भनेको नै सरकारले त्यस्ता वस्तुको

उत्पादनका सबै चरण र प्रकृत्यामा आफ्नो भौतिक उपस्थितिको आवश्यकता ठान्नु हो। कच्चा पदार्थ, सहायक कच्चा पदार्थ तथा तयारी वस्तुको कारोबारदेखि अन्तःशुल्क टिकट टाँस गर्ने सम्मको प्रकृत्यामा अन्तःशुल्क कर्मचारीको भौतिक उपस्थिति रहने भएकोले नै यसलाई भौतिक नियन्त्रण प्रणाली भनिएको हो। भौतिक नियन्त्रण प्रणालीको आवश्यकता किन गर्नुपर्ने भन्ने पनि जिज्ञासा हुन्छ। यसको सन्दर्भमा निम्न कारणहरूले कुनै अन्तःशुल्कजन्य वस्तु भौतिक नियन्त्रण प्रणाली अन्तर्गत राख्नुपर्ने कारण रहेको देखिन्छः

- १) त्यस्ता वस्तुहरू मानव स्वास्थ्यका लागि जोखिमयुक्त छन्, तर पनि त्यसको पूर्ण नियन्त्रण गर्न सकिन्न। यसका लागि निश्चित मापदण्डको निर्माण गरी त्यस्ता वस्तु उत्पादन गरी प्रयोगमा ल्याउन सकियोस् र त्यसको त्यस्तै किसिमको अन्यवस्तु कुनै व्यक्तिले उत्पादन नगरोस् भन्ने एकिन गर्न।
- २) इजाजतपत्रवालाको त्यस्ता वस्तुको उत्पादनमा सरकारलाई पूर्ण रूपमा त्यसको परिणाम, गुणस्तर, प्रतिलब्धी, टुटफुट (Breakage) को यथार्थ विवरण दिन सक्छन् वा दिनेछन् भन्ने विश्वास गर्न सक्ने आधार नभएमा।
- ३) त्यस्ता वस्तुको कच्चापदार्थ, सहायक कच्चा पदार्थको दुरुपयोग गरी गैरकानुनी रूपमा त्यस्तै वस्तु उत्पादन गरी राजस्व रकम हिनामिना हुन सक्ने भएकोले।
- ४) कच्चा पदार्थ, सहायक कच्चा पदार्थको उत्पादन, पैठारीदेखि अन्तिम उत्पादनसम्म नियमन गर्न। भौतिक नियन्त्रण प्रणाली अन्तर्गत सुर्तीजन्य पदार्थहरू मध्ये चुरोट र मदिराजन्य पदार्थहरूमा वियर, विभिन्न अल्कोहल शक्तिका मदिरा, वाइन, साइडर, स्पिरिट उद्योगहरूले उत्पादन गर्ने विभिन्न स्पिरिटहरूलाई समावेश गरिएकोमा पछिल्लो चरणमा मदिराजन्य वस्तुहरू एवं स्पिरिट उत्पादन गर्ने उद्योगहरूको उत्पादनलाई मात्र भौतिक नियन्त्रण प्रणाली अन्तर्गत राखिएको देखिन्छ।

भौतिक नियन्त्रण प्रणाली अन्तर्गत उत्पादन हुने विभिन्न स्पिरिट तथा अल्कोहलयुक्त मदिराजन्य पदार्थहरूको नियमन र नियन्त्रण गर्ने सन्दर्भमा नै अन्तःशुल्क ऐन एवं नियमावलीले आवश्यक प्रकृत्याहरू निर्धारण गरेको हुन्छ। तयारी मदिरा र सोको लागि आवश्यक स्पिरिटका सन्दर्भमा अन्तःशुल्क ऐन र मदिरा ऐनलेनै ती वस्तुहरू भौतिक नियन्त्रण प्रणालीमा आबद्ध हुन्छन् भनेर स्पष्ट गरेको छ।

अन्तः शुल्क स्टिकर (अन्तःशुल्क टिकट)को प्रयोग

कर वापत लिइने रकमलाई टिकटबाट भुक्तानी गर्ने प्रचलन धेरै पुरानो हो। वेलायतको संसदले सन् १७६५ मा जारी गरेको Stamp Act-1765 ले सो मुलुकको उपनिवेशको रूपमा रहेको अमेरिकामा ठूलो हलचल नै ल्यायो। Stamp Act ले आफ्नो सेनाका लागि आवश्यक राजस्व स्रोत संकलनका लागि (तत्कालीन समयमा वेलायती सेना अमेरिकामा रहेका थियो) विभिन्न वस्तुहरूमा राजस्व उठाउने हिसाबले अमेरिकामा कर लगाइने भयो। विभिन्न पत्रपत्रिका, समाचारपत्र, खेल्ने तास, कागज, कानूनी दस्तावेजहरूमा यो कर लगाइयो। यो करको भुक्तानी विशेष प्रकारको टिकट (Stamp) मार्फत भुक्तानी हुने र टिकटको खरिद वेलायती मुद्रामा भुक्तानी गरी वस्तुमा टाँसु पर्ने हुन्थ्यो। अमेरिकी नागरिकले आफ्नो देशमा विदेशी मुद्रा (वेलायती मुद्रा) मा कर तिर्नुपर्नेको विषयमा अमेरिकामा निकै ठूलो विरोध पनि भयो। वेलायती उपनिवेश भएका अन्य देशमा समेत यो विषयलाई रूचाइएन। कुनै पनि कर लगाउने भनेको संसदको विषय भएको र संसदका सदस्यहरू सार्वभौम जनताबाट चुनिने वा प्रतिनिधित्व गर्ने भएकोले यो कर लगाउन अमेरिकी जनताको स्वीकृति छैन भन्ने आवाजका साथ “No Taxation without representation” को अवधारणा अनुरूप

कर परिपालनाको अवज्ञा गरियो। यही विषयले अन्य क्षेत्रमा पनि बेलायती शासन प्रति अमेरिकीहरू चिडिए। अन्ततोगत्वा American revolution War (1775-1783) भयो। यो झन्डै साढे आठवर्ष चल्यो। अमेरिकी १३ वटा राज्यहरूले स्वतन्त्रताको पहल गरे। फ्रान्सको समेत सहयोगमा अमेरिकीहरूले विजय प्राप्त गरी अमेरिका स्वतन्त्र भएको घोषणा गरियो। बेलायतले औपनिवेश बनाएको १३ राज्य नै स्वतन्त्र भई संयुक्त राज्य अमेरिकाको निर्माण भयो। पछि १३ वटा राज्यमा अरु राज्य पनि थपिदै गए। बेलायतबाट शुरु भएको Stamp को प्रयोग राजस्व उठाउने एउटा विधि थियो। पछि विभिन्न मुलुकहरूले यसलाई राजस्व टिकट (Revenue Stamp) को रूपमा साना तिना कर उठाउन प्रयोग गरेको पाइन्छ। नेपालले पनि राजस्व टिकटको प्रयोग विगतमा गरेको देखिन्छ। राजस्व लिने प्रयोजनका लागि संसार भरी नै यस किसिमको टिकटको उपयोगमा विस्तार पनि भएको इतिहासमा अध्ययन गर्न पाइन्छ।

अन्तःशुल्कजन्य वस्तु मध्ये पनि खासगरी भौतिक नियन्त्रण प्रणालीमा आधारित मदिरा एवं सुर्तिजन्य वस्तुको उत्पादनमा Revenue Stamp को सट्टा Excise Stamp को प्रयोग गर्न थालियो। Revenue Stamp/ Tax Stamp/ Duty Stamp/Fiscal Stamp को रूपमा राजस्व संकलन गर्ने एउटा सहज उपायको रूपमा यसलाई धेरै मुलुकहरूले अवलम्बन गरेको पाइन्छ। अन्तःशुल्क लाग्ने वस्तु जसलाई भौतिक नियन्त्रण आवश्यक हुन्छ, त्यस्ता वस्तुमा पनि यो Stamp को प्रयोग गरियो। खाली फरक के रह्यो भने त्यस्ता Stamp लाई Excise Stamp भनियो।

चुरोट, तयारी मदिरा, वियर एवं शक्तिबर्धक पेय पदार्थको बट्टा वा बोत्तलमा यसको प्रयोग गर्न थालियो। त्यस्ता वस्तुको उत्पादनकै अवस्थामा राजस्व असुली गर्न यस किसिमका Stamp ले सहज पनि बनायो। यस किसिमका Revenue or Excise Stamp विभिन्न दरमा प्रकाशन गरी विशेष किसिमले टाँस (Adhesive) हुने गरी तयार गरिन्थ्यो। मदिरा, वियर, चुरोट आदिमा लाग्ने राजस्व वा अन्तः शुल्क रकम यही Stamp टाँसेर असुल उपर गरिन्थ्यो। सन् १८७१ मा US. Revenue Stamp को रूपमा मदिरा, वियरमा यस्तो Stamp प्रयोग गरिएको थियो। अन्य मुलुकहरूले पनि यस्तो Stamp राजस्व असुलीमा प्रयोग गरेका थिए। समयक्रममा Excise Stamp को मूल्य र अन्तःशुल्क लाग्ने रकम फरक पर्दै गयो। अन्तःशुल्कको रकम दुरुपयोग वा छली हुने अवस्था आउने भयो। अन्तःशुल्कजन्य वस्तु मध्ये मदिरा र सुर्तिजन्य वस्तुको राजस्व दर निरन्तर बढ्ने र सो अनुकूल Revenue Stamp वा Excise Stamp ले सो बराबरको राजस्वले खाम्न पनि सक्ने देखिएन। त्यसैले पछिल्लो समयमा राजस्व टिकट (Revenue Stamp) को सट्टा नगदमै वा बैंकिङ प्रणालीबाट राजस्व लिन थालियो भने Excise Stamp को सट्टा पनि त्यस्ता वस्तुका उत्पादन स्थल वा कारखानाबाटै राजस्व लिन थालियो। बरू Excise Stamp को सट्टा अन्तःशुल्क टिकट (Excise Sticker) लगाउन थालियो। अन्तःशुल्क टिकट आफै आय टिकट वा अन्तःशुल्क राजस्व (Revenue Stamp or Excise Stamp) नभएर त्यस्ता वस्तुको उत्पादन एवं पैठारीमा सम्बद्ध पक्षबाट बजारमा ल्याइएका आधिकारिक वस्तु हुन भन्ने सन्दर्भमा अन्तःशुल्कजन्य वस्तु (सबैमा होइन केही तोकिएका वस्तुमा मात्र) मा लगाइएको देखिन्छ। नेपालमा पनि अन्तःशुल्क टिकट (Sticker) प्रयोगमा ल्याइएको छ। अहिले Revenue Stamp प्रयोगमा छैन भने Excise Stamp पनि प्रयोगमा छैन। हुलाक टिकट (Postal Stamp) को प्रयोग भने निरन्तर भैरहेको छ। अन्तःशुल्क टिकट (Sticker) मा टिकट भित्र दस्तुर वा रकम लेखिएको हुँदैन, हुलाक टिकट (Postal Stamp) मा भने टिकटको मूल्य लेखिएको हुन्छ। Excise Sticker को प्रयोग भौतिक नियन्त्रण प्रणालीको लागि

अझै पनि महत्वपूर्ण आधारको रूपमा रहेको छ। कतिपय मुलुकहरूले यसलाई Bar - Code बाट प्रतिस्थापन गरिसकेका छन् भने कतिपय मुलुकले अन्तःशुल्कजन्य वस्तुको उत्पादन, निकासी र पैठारीमा Electronic Tracking & Tracing System को पनि उपयोग गरिसकेका छन्।

अन्तःशुल्क लाग्ने वस्तुहरू र कर संरचना

अन्तःशुल्क लाग्ने वस्तुहरू प्रारम्भिक समयमा थोरै थिए। खासगरी मदिरा र सुर्तिजन्य वस्तुहरूमा, कपडामा, चिनी, जुटका सामान एवं सलाई जस्ता वस्तुमा अन्तःशुल्क लागेको थियो। यी वस्तुको संख्यामा थपघट हुने भैरह्यो। फरि पछिल्लो समयमा अन्तःशुल्क लाग्ने वस्तुहरू निरन्तर रूपमा थपिँदै गए। खासगरी मूल्य अभिवृद्धि कर कार्यान्वयन हुँदाको समयमा र नेपालले विश्व व्यापार संगठनको सदस्यको लागि प्रयत्न गरेको समयमा अन्तःशुल्क लाग्ने वस्तुको संख्यामा कमी ल्याउने प्रतिवद्धता गरिएको थियो। विश्व व्यापार संगठनको सदस्य भएपछि नेपालले धेरै वस्तुको आयातबाट प्राप्त हुने राजस्वका दर घटाउँदै लानुपर्ने भयो। परिणाम स्वरूप संकलन गरिरहेको राजस्वमा अन्तःशुल्क हटाउँदा अर्को कठिनाई उत्पन्न हुने अवस्थाको आंकलन गरेर तत्काल भन्सार दर घटेको वस्तुमा अन्तःशुल्क लगाई समायोजन गर्न थालियो। विश्व व्यापार संगठन र दक्षिण एशियाली स्वतन्त्र व्यापार सम्झौता (SAFTA) को सदस्य भएको कारणले नेपालले धेरै वस्तुको भन्सार दर घटाउनुपर्ने, कतिपय वस्तुको शून्य दर कायम गर्नुपर्ने र संवेदनशील सूचीमा परेका वस्तुहरूको सूची क्रमशः कम गर्दै लैजानु पर्ने बाध्यताले भन्सार विन्दुमा संकलन हुन सक्ने राजस्व कमजोर हुने अवस्था आयो। यस सन्दर्भमा अन्तःशुल्क लगाउने विकल्पलाई निरन्तरता दिइयो। अन्तःशुल्क लगाइने वस्तुको सूची आयात विन्दुमा थप हुँदै गयो। तथापि धेरै वस्तु तथा सेवामा अन्तःशुल्क लागेको देखिएतापनि राजस्व संकलनको दृष्टिकोणले मदिरा र सोको कच्चा पदार्थ, फलाम, पेन्ट, सुर्तिजन्य वस्तुहरू, सवारी साधन र तिनका पार्ट पुर्जा, प्लाष्टिकका ग्रेनुअल्स (दाना), प्लाष्टिकका वस्तुहरू, सिमेन्ट, हल्का पेय पदार्थ, टेलिभिजन, इट्टा, मार्बल, टाइल्स जस्ता वस्तुहरू प्रमुख रूपमा रहेका थिए।

अन्तःशुल्क लाग्ने वस्तुमा अन्तःशुल्क दुई किसिमले लगाइन्छ। पहिलो हो — विशेष आकार प्रकारका आधारमा (Specific) र दोश्रो औसत मूल्यको प्रतिशतमा (Ad Valorem)। Specific Excise Tax वस्तुको परिमाणमा लगाइन्छ भने Ad Valorem मा कुनै वस्तुको मूल्यका आधारमा कर लगाइन्छ। यी मध्ये कुन चाहिँ विधि उपयुक्त हो भन्ने सन्दर्भमा दुवै विधिका सकारात्मक र नकारात्मक पक्षहरू छन्। वस्तुको उत्पादन, करदाताको कर परिपालनाको स्तर, कर संकलनमा संलग्न प्रशासकहरूको प्रभावकारी मूल्यांकन एवं अनुगमन क्षमता आदि कुराले कुन प्रणाली अवलम्बन गर्ने भनेर निक्क्यौल गर्नुपर्ने हुन्छ।

नेपालको सन्दर्भमा कुरा गर्ने हो भने हामीले दुवै विधिबाट अन्तःशुल्क लगाएका छौं। सामान्यतया उपभोगलाई निरुत्साहन गर्ने वस्तुहरू (Sumptuary Excise) मा Specific Rates लगाउने गरिन्छ। जस्तो यस्ता वस्तुहरू सामाजिक रूपमा स्वीकार गर्न नसक्ने तर व्यक्तिले उपभोग भने गर्ने भएकोले यसको प्रयोगलाई निरुत्साहन वा नकारात्मक बनाउन कर लगाइन्छ। त्यसैगरी विलासिताका वस्तुहरू (Luxury) मा Ad Valorem rate लगाइन्छ। सामाजिक रूपमा उपयोगी तर वातावरणीय रूपले अनुपयुक्त वस्तुहरूमा दुवै Rates लगाउने पद्धति पनि रहेको छ। चुरोट तथा सुर्तिजन्य वस्तुलाई Specific Rates लगाउने गरिन्छ भने गाडी, पेट्रोल, सिंगारका सामानमा Advalorem Rate लगाइन्छ। हल्का पेय पदार्थमा Specific Rate रहेको छ।

नेपालमा अन्तःशुल्कको राजस्व योगदानको संरचनाको विश्लेषण गर्ने हो भने आन्तरिक उत्पादनका वस्तुहरूबाट कूल अन्तःशुल्कको झन्डै ६०% योगदान रहेको छ भने आयातित वस्तुको अन्तःशुल्कको हिस्सा ४०% रहेको छ। आन्तरिक उत्पादनमा पनि सुर्तिजन्य वस्तुको मात्र १५%, मदिराजन्य वस्तुहरूको २३%, वियरको १४% र अन्य औद्योगिक उत्पादनबाट ९% को योगदान रहेको देखिन्छ।

मदिरा र सुर्तिजन्य पदार्थ र विश्व स्वास्थ्य संगठन

मदिरा र सुर्तिजन्य वस्तुको उपभोगबाट मानव स्वास्थ्यमा गम्भीर नकारात्मक असर पर्ने भएकोले यस्ता वस्तुको प्रयोग प्रति विश्व स्वास्थ्य संगठन (World Health Organization) ले पनि निरन्तर चासो राखेको देखिन्छ। एउटा अध्ययनले ६० लाख मानिसहरू सुर्तिजन्य वस्तु प्रयोगको कारण उत्पन्न हुने रोगबाट र २५ लाख मानिसहरू अल्कोहल पदार्थको सेवनको कारण उत्पन्न हुने रोगको कारणबाट मृत्यु हुन्छन् भन्ने देखाएको छ। खासगरी मधुमेह, क्यान्सर र स्वास प्रश्वास र मुटु रोगको बिरामीका लागि अल्कोहल र सुर्तिजन्य वस्तुको प्रयोग निकै हानिकारक मानिन्छ। अध्ययनले के देखाएकोछ भने यी पदार्थको सेवन गर्ने भन्दा स्वस्थ खानेकुरा खाने र नियमित व्यायाम गर्नेहरू बढी स्वस्थकर जीवन जीउन सक्छन्। सन् २०२० मा सुर्तिजन्य वस्तुको सेवनबाट ७.५ मिलियन व्यक्तिहरूको मृत्यु हुने अनुमान गरिएको थियो। यो भनेको कूल मृत्यु हुने व्यक्तिहरूको १० प्रतिशत हो। सुर्तिजन्य वस्तुको सेवनले ७१ प्रतिशत फोक्सोको क्यान्सर, ४२ प्रतिशतलाई स्वास प्रश्वास सम्बन्धी रोग र १० प्रतिशत मुटु सम्बन्धी समस्या एवं रोगहरू लाग्न सक्ने समेत अनुमान गरिएको छ। मदिराजन्य वस्तुको प्रयोगबाट कूल विश्व भरीको मृत्युमा ३.८ प्रतिशत हुने गरेको अनुमान छ। मदिराको अत्याधिक प्रयोगबाट खासगरी नसर्ने प्रकृतिका क्यान्सर, मुटु रोग र कलेजोको सिरोसिस (Cirrhosis) जस्ता रोगहरू लाग्ने निष्कर्ष निकालिएको छ।

सुर्तिजन्य वस्तु र मदिराजन्य पदार्थको सेवनलाई नियमन गर्न विश्व स्वास्थ्य संगठनले साझा प्रतिबद्धता गराएको छ। यस सन्दर्भमा यसका दुईवटा दस्तावेजहरू महत्वपूर्ण छन्। पहिलो Global Strategy to reduce the harmful use of alcohol र दोश्रो WHO Framework Convention on Tobacco Control। यी संस्थामा आवद्ध सरकारले सो प्रतिबद्धता बमोजिम सुर्तिजन्य वस्तु र अल्कोहलको नियमन गर्नुपर्ने हुन्छ। यस्ता वस्तुहरूको प्रयोगलाई घटाउने र व्यवस्थित तरिकाबाट नियमन गर्न निम्न बमोजिमका पहल सम्बन्धित मुलुकका सरकारले लिनुपर्ने हुन्छ:

सुर्तिजन्य वस्तुका सन्दर्भमा:

- १) सुर्तिजन्य वस्तुको करमा वृद्धि गर्ने,
- २) सुर्तिजन्य वस्तुको प्रयोगबाट मानिसको स्वास्थ्यमा पर्नसक्ने नकारात्मक प्रभावबारे नियमित जानकारी गराउने,
- ३) सार्वजनिक स्थलमा र सार्वजनिक कार्यस्थल (Public Places & Public Workplaces) मा धुम्रपानलाई निषेध गर्ने,
- ४) सुर्तिजन्य वस्तुहरूको विज्ञापनमा र प्रायोजनमा पूर्णरूपमा प्रतिबन्ध लगाउने।

यसै गरी WHO ले मदिराजन्य वस्तुको प्रयोग कम गर्ने सम्बन्धमा निम्न उपायहरू सम्बन्धित सरकारले अवलम्बन गर्नुपर्ने कुरा गरेको छ :

- १) मदिराजन्य वस्तुहरूमा अन्तःशुल्क कर बढाउने,
- २) निश्चित उमेर समूहका वयस्क व्यक्तिहरूलाई मात्र मदिराको कारोबार गर्न दिने, अन्यलाई रोक लगाउने,
- ३) बजार प्रवर्द्धन गर्न र विज्ञापनको प्रतिस्पर्धा गर्न रोक लगाउने,
- ४) मदिरा मापदण्डको पालना सम्बन्धी विषयलाई कार्यपालना गर्ने र स्वास्थ्यका लागि खराब हुने अल्कोहलको उत्पादन र प्रयोगमा हस्तक्षेप गर्ने।

माथि उल्लेखित विषयमा नेपाल सरकारले दुवै वस्तुको नियमन र नियन्त्रण गरेको देखिन्छ। नक्कली मदिराको उत्पादनलाई कारवाही गरेको, मदिरामा नक्कली स्टीकरको प्रयोग गरिएको विषयमा अनुसन्धान गरी मुद्दा समेत चलाइएको देखिन्छ। अवैध आयात भएका सुर्तिजन्य वस्तु जफत गरी कारवाही गरिएको, चुरोटको बढ्दामा स्वास्थ्यका लागि हानिकारक तस्विर अनिवार्य गरेको देखिन्छ। खास गरी मदिरा नियन्त्रण ऐन, नियम, अन्तःशुल्क निर्देशिका र सुर्तिजन्य वस्तु मध्ये चुरोटको उत्पादनदेखि त्यसको मापदण्ड पूरा गर्न स्वास्थ्य तथा जनसंख्या मन्त्रालयबाट बनेको निर्देशिकालाई पनि हेर्ने हो भने नेपालले WHO मापदण्डलाई अनुशरण गर्ने प्रयास गरेकै देखिन्छ।

अन्तःशुल्क जन्य वस्तु, सरकार र सामाजिक उत्तरदायित्व

अन्तःशुल्कको राजस्वलाई करमाथिको कर पनि भनिन्छ। अन्तःशुल्क लगाइने वस्तु कुनै न कुनै रूपमा नकारात्मक सूचीकै वस्तु भएकोले यसलाई प्रयोग गर्न दुरुत्साहन गर्ने वा कम प्रयोग गर्ने या प्रयोग नगर्न प्रेरित गर्ने नीति राज्यले लिएको हुन्छ। यी त्यस्ता वस्तुहरू हुन् जसको प्रयोगले कुनै व्यक्ति वा समाजलाई नकारात्मक प्रभाव पार्दछ। वस्तुको प्रयोगको बाह्य नकारात्मक प्रभाव (Negative Externalities) को कारणले त्यस्ता वस्तुको प्रयोगलाई कमजोर बनाउन सामान्य बजारमा त्यस्तै वस्तुको उत्पादन भई बिक्रि हुँदा कायम हुने मूल्य भन्दा बढी मूल्य कायम गर्नको लागि पनि अन्तःशुल्क लगाइने गरिएको हो। सरकारले कुनै वस्तुमा के कति दर वा कर लगाउने भन्ने विभिन्न उद्देश्य मध्ये एउटा त्यस्ता वस्तुको मूल्य निर्धारण गर्नु पनि हो। सबै कर लगाइए पनि फेरि अन्तःशुल्क किन लगाउने भन्ने प्रश्न पनि गरिन्छ। वस्तुको उपभोग वा खपत नगर्ने वा कम गर्ने भनेको सो वस्तुमा बढी करको दर लगाउनु पनि हो। कर बढी लगाएपछि त्यस्ता वस्तुको प्राप्तिका लागि व्यक्तिले आफ्नो बानी परिवर्तन गर्ने प्रयास गर्दछ। अन्तःशुल्कमा थप करको भार उपभोक्तामा थप गर्नु भनेको पनि यस्ता वस्तुको प्रयोगलाई निरुत्साहन गर्नु हो।

सामाजिक रूपमा नकारात्मक प्रभाव पार्ने वा व्यक्तिको स्वास्थ्यमा नकारात्मक असर गर्ने वा त्यस्ता वस्तुलाई प्रोत्साहन गर्न नहुने अवस्थामा राज्यले त्यस्ता वस्तु प्रति सकारात्मक धारणा बनाउँदैन। यसैले त्यस्ता वस्तुको उत्पादन र प्रयोगमा पनि नियन्त्रण कायम गर्ने विभिन्न उपाय मध्ये एउटा उपाय त्यस्ता वस्तुमा अन्य वस्तुमा भन्दा बढी कर लगाई महँगो बनाउने (Repricing Tax) उपाय नै हो। नियन्त्रण र नियमनको कडा कानुनी व्यवस्था र थप कर लगाएपछि त्यस्ता वस्तु महँगो पनि हुने, निश्चित विधि र प्रक्रियाबाट मात्र त्यस्ता वस्तुको उपयोग गर्न पाइने अवस्था आउँछ। अन्तःशुल्कजन्य वस्तुको कर लगाउन सबै मुलुकका

सरकार बढी इच्छुक हुने कारणमा यो कर लगाउँदा धेरै विरोध पनि नहुने, प्रशासन गर्न सजिलो पनि हुने र करको भार पर्ने व्यक्तिले स्वेच्छिक रूपमा यसको प्रयोग छोड्ने विश्वास गरिएको हुन्छ।

अन्तःशुल्कजन्य वस्तुमा कर लगाउने अर्को उद्देश्य पनि हुन्छ। त्यो के हो भने त्यस्ता वस्तुको प्रयोगमा जतिसुकै नियन्त्रण प्रणाली अवलम्बन गरे पनि प्रतिबन्ध लगाउन भने सकिदैन। कुनै न कुनै रूपले त्यस्ता वस्तुको उपभोग आम व्यक्तिहरूले लुकिछिपी गर्ने र त्यसको ओसार पसार पनि अवैध रूपमा हुने अवस्था आउँछ। अवैध कारोबार नियन्त्रण गर्न पनि निक्कै खर्च लाग्ने हुन्छ। खर्चसँगै अवैध कारोबारबाट कर छली र ठगी हुने र ती वस्तुको अनावश्यक मूल्य कायम हुन्छ। अन्तःशुल्क जन्य वस्तुमा थप कर लगाउँदा वस्तुको प्रयोगको नियमन पनि हुन्छ, वैध कारोबार पनि हुन्छ, राजस्व प्राप्ति पनि हुन्छ। कर नलगाउँदा र नियन्त्रण मात्र गर्दा त्यस्ता वस्तुको तस्करी हुने, व्यक्तिहरूले गलत नियतले कर योजना गर्ने, त्यस्ता वस्तुको नियन्त्रण गर्न सरकार सक्षम नहुने अवस्था समेत आउँछ। त्यस्तो अवस्थामा समग्र शासकीय प्रणालीमा पनि प्रश्नहरू आउँछन्।

कतिपय सन्दर्भमा अन्तःशुल्क करको विरोध पनि गरिन्छ। यो करलाई प्रगतिशील बनाउन सकिएको छैन। विशेष गरी अन्तःशुल्कजन्य वस्तुहरूलाई विलासिताका वस्तुहरू मानिन्छ। नकारात्मक सुचीका वस्तुको प्रयोग व्यक्तिले नगरुन् भनेर कर माथि कर लगाउँदै निरन्तर सो करमा बृद्धि गर्दै लगिन्छ। तर यस्ता वस्तुहरूको प्रयोग गर्ने सबै धनी वर्ग मात्र हुँदैनन्। यस्ता वस्तुहरूको प्रयोग कि बाध्यताले गरिन्छ (पेट्रोलियम पदार्थ, ग्यास, सिमेन्ट, रङ्ग) कि त बानी वा लत लागेर (मदिरा, सुर्तिजन्य पदार्थ आदि) गरिन्छ। यी त्यस्ता वस्तु हुन् जुन धनी र गरिब दुवैले समान रूपमा प्रयोग गर्नुपर्ने बाध्यता रहन्छ। तर यी वस्तुको कर प्रणाली प्रगतिशील छैन। त्यसैले गरिब वर्गले नै यो करको भार बोक्नुपर्ने हुन्छ। यसैले गरिब वर्गले यो करको भारमा आमदानीको हिसाबले बढी भुक्तानी गरिरहेका छन् भनेर आलोचना पनि गरिन्छ। आलोचना गर्ने अर्को कारण पनि छ, त्यो के हो भने अन्तःशुल्कबाट व्यक्ति र समाजलाई हुने हानी नोक्सानीको परिपूरण गर्ने प्रयोजनका लागि अन्तःशुल्क कर लगाइएको हो भनेर सरकारले पटक पटक घोषणा गरेको हुन्छ। तर अन्तःशुल्कबाट संकलन गरेको रकम समाज र व्यक्तिलाई पुगेको हानीमा सोझै खर्च गरेको भने हुँदैन। वातावरण प्रदुषण वापतको इन्धनमा लागेको कर, चुरोटमा लाग्ने स्वास्थ्य सेवा कर वा पेट्रोलियम पदार्थमा लगाइएको कर सोही प्रयोजनमा विनियोजन भएको देखिँदैन। त्यसैले सरकारले अन्तःशुल्कमा कर लगाइएको विषयलाई स्थापित गर्न नसकेकोले यो कर माथि कर हो भन्ने आरोप पनि लगाउने गरिएको हो। अन्तःशुल्क करको विषयमा जतिसुकै आलोचना भए पनि यो करको माध्यमबाट कुनै वस्तुको बजार मूल्य नियन्त्रणमा, प्राप्त राजस्वको उपयोगका विषयमा, व्यक्तिको व्यवहार परिवर्तनगर्ने विषयमा, बैध व्यापार र कारोबार कायम गर्ने विषयमा महत्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गरेको हुन्छ। त्यसैले यो करको औचित्य निम्न कुराहरूले पुष्ट्याई गर्दछ:

- १) बजारको मूल्यलाई नियमन गर्न,
- २) सामाजिक सद्भाव विरुद्धको अवस्थालाई नियन्त्रण गर्न,
- ३) सामाजिक मूल्यलाई कर मार्फत क्षतिपूर्ति गराउन,
- ४) प्राप्त रकम सामाजिक सुरक्षा (शिक्षा, स्वास्थ्य, सामाजिक सुरक्षा भत्ता) मा लगानी गर्न,

- ५) वातावरणीय हासलाई कम गरी सो क्षेत्रमा लगानी बढाउन,
- ६) प्राकृतिक स्रोत साधनको अत्याधिक दोहनलाई सीमित गर्न वा रोक्न।

यी माथिका आधारहरूले पनि अन्तःशुल्क कर लगाउनुपर्ने विषयमा अब थप बहस गरिरहनु पर्ने अवस्था रहेन। संसारमा सबै मुलुकहरूले अन्तःशुल्क करको विकल्प निकाल्न सकेका छैनन्। अन्तःशुल्क वस्तुको नियमन र नियन्त्रण गर्ने बाहेक अरु उपाय पनि देखिएन।

सन्दर्भ सामग्री

- नेपालको भन्सारको इतिहास, नेपाल सरकार, भन्सार विभाग, त्रिपुरेश्वर।
- अन्तःशुल्क निर्देशिका, २०६८ (परिमार्जित संस्करण, २०७९) आन्तरिक राजस्व विभाग, लाजिम्पाट, काठमाडौं।
- अन्तःशुल्क ऐन २०५८ (पछिल्लो संशोधन, २०७९) आन्तरिक राजस्व विभाग, लाजिम्पाट, काठमाडौं।
- मदिरा ऐन, २०३९ (पछिल्लो संशोधन सहित, २०७५), आन्तरिक राजस्व विभाग, लाजिम्पाट, काठमाडौं।
- O'Brein, DP, The History of Taxation, 1999, Routledge, Taylor & Francis Group.
- H.M. Grapperhaus, Ferninand, Taxes Through The Ages, A Pictorial History, International Bureau of Fiscal Documentation.
- Adam, Stuart, Besley, Timothy, Blundell, Richard, Bond Stephen Chote, Robert, Gammie Malcom, Myles Gareth & Poterba, James "Dimensions of Tax Design", Oxford University Press.
- Dahal, Shesh Mani, CA, The Purple Book of Tax, Shesh Mani Dahal, 2020, Kathmandu, Nepal.
- World Health Organization. (2010) Global strategy to reduce the harmful use of alcohol. Geneva: World Health Organization
- World Health Organization (2003) WHO Framework Convention on Tobacco Control. Geneva: World Health Organization Geneva, Switzerland

लेखापरीक्षणका नविन अवधारणा

महेश्वर काफ्ले*



आर्थिक कारोवारसंग सम्बन्धित लेखा, कागजात र अभिलेखको स्वतन्त्र एवं निष्पक्ष रूपले गरिने परीक्षण नै लेखापरीक्षण हो। यस्तो परीक्षणले लेखाको जांच र सोको आधारमा गरिने मूल्यांकन तथा विश्लेषण समेतलाई जनाउँछ। लेखा परीक्षणका लागि प्रचलित ऐन, कानून, नीति, नियम, कार्यक्रम, प्रशासनिक निर्णय, सम्झौता तथा लेखापरीक्षण मानदण्डलाई आधार मानिन्छ। लेखापरीक्षण मुख्यतः आन्तरिक लेखापरीक्षण र अन्तिम लेखापरीक्षणमा वर्गीकरण गरेको पाईन्छ। वित्तीय अनुशासन पालनाको सन्दर्भमा दुवै लेखापरीक्षण संस्था निकायका लागि अति आवश्यक र महत्वपूर्ण रहेको हुन्छ। आन्तरिक लेखापरीक्षण संस्था वा निकाय भित्रैबाट स्वतन्त्र रूपमा गर्ने व्यवस्था मिलाइएको हुन्छ भने अन्तिम लेखापरीक्षण स्वतन्त्र निकायबाट स्वतन्त्र रूपमा गर्ने पद्धति अवलम्बन गरिएको हुन्छ। आन्तरिक लेखापरीक्षणबाट तत्कालै वित्तीय कारोवारमा सुधार गरी अन्तिम लेखापरीक्षण हुनुभन्दा अगावै वित्तीय विवरणहरू सही र यथार्थपरकरूपमा तयार गर्न सघाउ पुर्याउने उद्देश्य राखिएको हुन्छ भने अन्तिम लेखापरीक्षणबाट आर्थिक विवरणको सही र यथार्थता सम्बन्धमा राय सहितको प्रतिवेदन जारी गर्ने उद्देश्य राखिएको हुन्छ। प्रस्तुत लेखमा अन्तिम लेखापरीक्षण, यसका चरण, महत्व र नविन अवधारणाका बारेमा चर्चा गर्ने प्रयास गरिएको छ।

सार्वजनिक वित्तीय स्रोत साधनको प्राप्ति, उपयोग तथा खर्च सम्बन्धमा परीक्षण मूल्यांकन एवं विश्लेषण गरी प्रतिवेदन दिने सम्बन्धमा विश्वका प्रत्येक देशमा सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्था (Supreme Audit Institution - SAI) स्थापना गरिएको पाईन्छ। विश्वका सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरूको आपसी सहयोग, अनुभवको आदान प्रदान तथा लेखापरीक्षणमा एकरूपता कायम गर्न व्यावसायिक मानदण्ड जारी गर्ने लगायतका उद्देश्यले अन्तर्राष्ट्रिय संगठन - ईन्टोसाई (International Organization of Supreme audit Institution) गठन भएको छ। ईन्टोसाईले जारी गरेको मानदण्ड १२ मा लेखापरीक्षण संस्थाको मुल्य मान्यता र फाईदा (Value and benefit of SAI) अन्तर्गत लेखापरीक्षण संस्था Model organization lead by example हुनुपर्ने उल्लेख छ। सार्वजनिक निकायको लेखापरीक्षण गरी आर्थिक अनुशासन कायम गराउन अहंम भूमिका रहेको लेखापरीक्षण संस्था आफै उदारहणीय कार्य गर्नुपर्ने मान्यता समेत रहेको छ। नेपालमा सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाको रूपमा बि.सं. २०१६ सालमा महालेखापरीक्षकको कार्यालय स्थापना गरी सरकारी कार्यालय, सार्वजनिक संस्थान, बोर्ड, समिति आदिको लेखापरीक्षण हुदै आएको छ। महालेखा परीक्षकको कार्यालयले स्थापना कालदेखि नै नियमितता र औचित्यताको आधारमा लेखापरीक्षण गर्दै आएकोमा बि.सं. २०३७ देखि मितव्ययिता, कार्यक्षमता र प्रभावकारिताको पक्षबाट समेत कार्यमूलक लेखापरीक्षण गर्दै आएको छ। लेखापरीक्षणका चरणहरूलाई देहाय बमोजिम प्रस्तुत गर्न सकिन्छ:

* उपमहालेखापरीक्षक, महालेखापरीक्षकको कार्यालय।

- क) लेखापरीक्षण योजना तर्जुमा चरण अन्तर्गत निकायको जानकारी हासिल गर्ने, जोखिम रजिष्टर अद्यावधिक गर्ने, मुख्य जोखिम पहिचान र प्राथमिकीकरण गर्ने, लेखापरीक्षण योजना र कार्यक्रम बनाउने, लेखापरीक्षणको उद्देश्य, क्षेत्र, पद्धति निर्धारण गर्ने, लेखापरीक्षण योजना तर्जुमा गरी स्वीकृत गर्ने गराउने कार्य गरिन्छ।
- ख) लेखापरीक्षण चरण अन्तरगत प्रवेश बैठक गर्ने, स्वीकृत लेखापरीक्षण योजना अनुसार लेखापरीक्षण कार्य शुरू गर्ने, नमुना छनौट गर्ने, सारभूत (Substantive) तथा विस्तृत (Detail) एवं विश्लेषणात्मक (Analytical) परीक्षण विधि अवलम्बन गर्ने, प्रमाण संकलन र विश्लेषण गर्ने, प्रतिवेदनको मस्यौदा तयार गर्ने, सम्बन्धित निकायसंग छलफल गर्ने, बर्हिगमन बैठक गर्ने लगायतका कार्य गरिन्छ।
- ग) प्रतिवेदन चरण अन्तर्गत राय सहितको प्रतिवेदन तयारी गर्ने, व्यवस्थापन पत्र तयार गर्ने, प्रतिवेदन जारी गर्ने लगायतका कार्य गरिन्छ।
- घ) अनुगमन अर्थात सम्परीक्षण चरण अन्तरगत लेखापरीक्षण प्रतिवेदन उपर सम्बन्धित निकायबाट फछ्यौट गरी सम्परीक्षणका लागि अनुरोध गरेकोमा सो को प्रमाण तथा पुष्ट्याइ, पेश भएका कागजातको पुन परीक्षण गरी कारवाही टुंगो लगाउने कार्य गरिन्छ।
- ङ) गुणस्तर व्यवस्थापन चरण अन्तर्गत सुपरीवेक्षण, लेखापरीक्षण पुनरावलोकन, फाईल समिक्षा, गुणस्तर नियन्त्रण र आश्वस्तता पुनरावलोकन गर्ने कार्य गरिन्छ।

वित्तीय लेखापरीक्षणले मुख्यतः आर्थिक कारोवारको लेखांकन तथा लेखा मानदण्ड अनुरूप लेखा राखे नराखेको परीक्षण गरी वित्तीय विवरणको प्रमाणीकरण गर्ने कार्य गर्दछ। नियमितताको लेखापरीक्षणले प्रचलित ऐन नियम कारोवार भए नभएको परीक्षण गरी कानूनको पालनाको स्तर मूल्यांकन गर्दछ। त्यस्तै, कार्यमूलक लेखापरीक्षणले स्रोत व्यवस्थापन, उपयोग र लक्षित उद्देश्य प्राप्तीको मूल्यांकन गरी सुधारका लागि सुझाव दिने गर्दछ। उर्पयुक्त बमोजिम वित्तीय, नियमितता तथा कार्यमूलक लेखापरीक्षणको उद्देश्य फरक फरक भएपनि लेखापरीक्षण विधि, प्रक्रिया करिव करिव उस्तै उस्तै रूपमा अवलम्बन गरिएको छ। यसरी लेखापरीक्षणको विधि प्रक्रिया भए पनि लेखापरीक्षण कार्यमा एकरूपता हुन नसकेको, लेखापरीक्षण प्रक्रिया पारदर्शि नभएको, जिम्मेवारी र जवाफदेहिता स्पष्ट नभएको, अभाव प्रभाव र दवावमा लेखापरीक्षण हुने गरेको जस्ता गुनासोहरू सुनिने गरेको पाईन्छ भने लेखापरीक्षण प्रभावकारी हुन नसकेका कारण वित्तीय सुशासन कायम हुन नसकेको भन्ने भनाई रहेको पाईन्छ। यसकारण पनि वित्तीय अनुशासन कायम गराउन लेखापरीक्षणको भूमिका र महत्व अपरिहार्य छ भनि बुझ्न सकिन्छ।

आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन २०७६ मा लेखापरीक्षण प्रतिवेदनमा औल्याइएको बेरुजुको लगत कार्यालय स्तर र केन्द्रीय स्तरमा राख्नु पर्ने र बेरुजु फछ्यौट तथा सम्परीक्षण भएको आधारमा लगत अद्यावधिक गर्ने गराउने तथा बेरुजु फछ्यौटको अनुगमन गर्ने जिम्मेवारी लेखाउत्तरदायी अधिकृतलाई दिएको छ। ऐनले असुल उपर भएको वा लेखाउत्तरदायी अधिकृतबाट नियमित भई फछ्यौट भएको बेरुजुको लगत कट्टा गर्न ७ दिनभित्र महालेखापरीक्षकको कार्यालयमा पठाउनुपर्ने र महालेखापरीक्षकको कार्यालयले लगत कट्टा गरी ७ दिनभित्र सम्बन्धित लेखाउत्तरदायी अधिकृतलाई जानकारी दिनु पर्ने व्यवस्था गरेकाले बेरुजुको लगत एउटा कार्यालयमा रहने र लगत कट्टा अर्को निकायमा गर्नुपर्ने ऐनको व्यवस्था एकआपसमा सामन्जस्यता देखिदैन। लेखापरीक्षणको विश्वव्यापी मान्यता अनुरूप अनुगमन लेखापरीक्षण (Follow up Audit)

तथा सम्परीक्षण गर्ने कार्य लेखापरीक्षणको अभिन्न अंगको रूपमा रहेको पाईन्छ। उक्त मान्यता स्थानीय तहको लेखापरीक्षणमा अवलम्बन गरिएको भएता पनि संघीय र प्रदेश सरकारको लेखापरीक्षणमा अवलम्बन हुन सकेको छैन र पटक पटक गरिएको अनुरोध पत्रको आधारमा सम्परीक्षण गर्ने कार्य हुदै आएको छ। ऐनले गरेको व्यवस्था अनुसार सम्बन्धित कार्यालय र केन्द्रीय निकायमा बेरुजुको लगत नराखे तथा अद्यावधिक नगर्ने, पटक पटक सम्परीक्षण र लगत कट्टा गर्दा अभिलेख अद्यावधिक नहुने, लगत भिडान नहुने, बेरुजु फर्यौट र सम्परीक्षणमा जिम्बेवारी जवाफदेहिता स्पष्ट र नहुने आदी कारणबाट बेरुजु फर्यौट तथा सम्परीक्षण कार्य प्रभावकारी हुन नसकी प्रत्येक वर्ष बेरुजुको मात्रा बढ्दै जाने समस्या देखिएको छ। यसबाट पनि लेखापरीक्षणमा सुधार तथा नविन अवधारणाको प्रयोग आवश्यक छ भनि संकेत गर्दछ।

लेखापरीक्षण ऐन २०७५ ले सूचना प्रविधि, लैंगिक, विधिविज्ञान तथा वातावरणीय लेखापरीक्षण समेत गर्न सक्ने व्यवस्था गरेको छ तापनि लैंगिक र विधिविज्ञान लेखापरीक्षण अवधारणा कार्यान्वयन हुन सकेको छैन भने सूचना प्रविधि र वातावरणीय लेखापरीक्षण निरन्तरताको रूपमा जस्तो देखिएको छ। महालेखा परीक्षकको कार्यालयमा रहेको सीमित जनशक्तिबाट करिब ६ हजार कार्यालयको लेखापरीक्षण गर्नुपर्ने, केन्द्रमा मात्र कार्यालय भएकोले केन्द्रबाटै लेखापरीक्षण डोर खटाउनु पर्ने, तालीम र क्षमता बृद्धिको अवसर कम रहेको तथा कर्मचारी उत्प्रेरणा न्यून भएकोले महालेखापरीक्षकको कार्यालयबाट हुने लेखापरीक्षण परंपरागत लेखापरीक्षणमा मात्र सीमित हुन गएको देखिएको छ। विश्वका सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाको संगठन ईन्टोसाई International Organization of Supreme Audit Institution - INTOSAI को मुख्य उद्देश्य लेखापरीक्षण सम्बन्धी व्यावसायिक मानदण्ड (Professional standards) जारी गर्ने, सदस्य राष्ट्रका लेखापरीक्षकको क्षमता विकास (Capacity development) गर्ने र ज्ञान तथा अनुभवको आदानप्रदान (Knowledge sharing) गर्ने रहेको छ। उक्त उद्देश्य पुरा गर्न ईन्टोसाईको सन १९८६ मा सिड्नीमा भएको महाधिवेशनबाट ईन्टोसाई डेभलपमेन्ट ईनिसियटिभ (आई डि आई (INTOSAI Development Initiative - IDI) स्थापना भएको छ। आई डि आई ले स्थापना कालदेखि नै बिकासोन्मुख राष्ट्रका सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाको स्वतन्त्रता प्रवर्द्धन, क्षमता विकास तथा अनुभवको आदानप्रदान गर्ने सम्बन्धमा महत्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गर्दै आएको छ।

विश्वका सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरूको अन्तराष्ट्रिय संगठन ईन्टोसाईको स्थापना लेखापरीक्षण संस्थाहरूबीच पारस्परिक सहयोग गर्ने, लेखापरीक्षणका अनुभव, ज्ञान शिपको संचार गर्ने, क्षमता बिकासमा सहयोग गर्ने, मानदण्ड जारी गर्ने, लेखापरीक्षणका नविन आयामहरूको अवलम्बन गर्न प्रोत्साहन गर्ने तथा लेखापरीक्षण कार्यसम्पादनमा निरन्तर सुधार गर्न सहयोग गर्ने उद्देश्यले सन् १९५३ मा भएको हो। सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाले नविन अवधारणाहरू अवलम्बन गर्ने सम्बन्धमा इन्टोसाईले विभिन्न समयमा भएका महाधिवेशनले नयां अवधारणा सम्बन्धी प्रस्ताव पारीत गर्दै आएको छ। जस्तै: सन् १९८६ मा कार्यमूलक लेखापरीक्षण, सन् १९८९ मा कम्प्युटरमा आधारित लेखापरीक्षण, सन् १९९५ मा वातावरणीय लेखापरीक्षण, सन् २००७ मा व्यवस्थापकीय र जवाफदेहिताको लेखापरीक्षण, सन् २०१० मा दिगो बिकास लक्ष्यसंग सम्बन्धित लेखापरीक्षण आदि प्रस्तावहरू पारित भएका छन्। यसका अतिरिक्त क्यानडाले कम्प्रिहेन्सिभ लेखापरीक्षण, बेलायतको भ्यालु फर मनि अडिट, इजराइलको नैतिक लेखापरीक्षण, दक्षिण कोरियाको बियोन्ड परफरमेन्स अडिट अन्तरगत ओपन अडिट, प्रडक्टिभ अडिट, रिफर्म ओरिएन्टेड अडिट, फिलिपिन्सको नागरिक सहभागिता

अडिट, भारतको आइटी अडिट आदि लेखापरीक्षणको क्षेत्रमा अवलम्बन गरिएका नयां अवधारणाहरू हुन। लेखापरीक्षणका क्षेत्रमा अवलम्बन गरिएका नविन अवधारणाहरू मुख्यतः देहाय बमोजिम रहेको पाइन्छः

क) परंपरागत अवधारणा

- वित्तीय लेखापरीक्षण (Financial Audit)
- नियमितताको लेखापरीक्षण (Compliance Audit)

ख) नविन अवधारणा

- जोखिममा आधारित लेखापरीक्षण (Risk based Audit)
- कार्यमूलक लेखापरीक्षण (Performance Audit)
- खर्चको सार्थक मूल्य प्राप्ति सम्बन्धी लेखापरीक्षण (Value for money Audit)
- वातावरणीय लेखापरीक्षण (Environment Audit)
- दिगो विकास सम्बन्धी लेखापरीक्षण (Sustainable development related Audit)
- नैतिक मूल्य मान्यता सम्बन्धी लेखापरीक्षण (Leadership assessment Audit)
- नेतृत्व मूल्यांकन सम्बन्धी लेखापरीक्षण (Leadership assessment Audit)
- जवाफदेहिता सम्बन्धी लेखापरीक्षण (Accountability Audit)
- सामाजिक लेखापरीक्षण (Social Audit)
- सार्वजनिक लेखापरीक्षण (Public Audit)
- नागरिक सहभागिता सम्बन्धी लेखापरीक्षण (Citizen participatory Audit)
- कम्प्रेहेन्सिभ लेखापरीक्षण (Comprehensive Audit)
- बिधिबिज्ञान लेखापरीक्षण (Forensic Audit)
- प्राविधिक लेखापरीक्षण (Technical Audit) |
- व्यवस्थापकीय लेखापरीक्षण (Management Audit)
- सूचना प्रविधि लेखापरीक्षण (Information Technology Audit)
- सामयिक लेखापरीक्षण (Concurrent Audit)
- पारदर्शिता सम्बन्धी लेखापरीक्षण (Transparency related Audit)

यसरी उद्देश्यको आधारमा विभिन्न अवधारणाहरू प्रचलनमा रहेता पनि मुख्यतः लेखापरीक्षणको व्यवस्थापन र प्रक्रियाको हिसावले वित्तीय लेखापरीक्षण, नियमितताको लेखापरीक्षण र कार्यमूलक लेखापरीक्षणमा वर्गीकरण गरी ती सबै नविन अवधारणाहरू कार्यमूलक लेखापरीक्षण विधि र प्रक्रिया बमोजिम सम्पन्न गर्ने गरिएको पाइन्छ।

नेपालको सन्दर्भमा बि.सं २०३७ सालदेखि कार्यमूलक लेखापरीक्षणको शुरुवात भएको हो। कार्यमूलक लेखापरीक्षण अन्तर्गत छनौट गरिएका विषयमा प्रत्येक वर्ष कार्यमूलक लेखापरीक्षण गर्ने गरिएको छ भने विशेष लेखापरीक्षण अन्तर्गत सूचना प्रविधि, वातावरणीय, प्रकोप नियन्त्रण व्यवस्थापन लगायत नविन अवधारणा कार्यान्वयन शुरु गरिएको छ, जस्तैः काठमाडौं उपत्यकाको फोहोर व्यवस्थापन, बैज्ञानिक वन

व्यवस्थापन लगायतको वातावरणीय लेखापरीक्षण, त्रिभुवन अन्तर्राष्ट्रिय विमानस्थल भन्सार कार्यालय, महालेखा नियन्त्रक कार्यालयको एकीकृत कोष प्रणाली लगायतको आइटि लेखापरीक्षण, भूकम्प पछिको पुनःनिर्माणको प्रकोप नियन्त्रण व्यवस्थापन लेखापरीक्षण लगायत लेखापरीक्षण गरेको पाइन्छ भने प्रत्येक वर्ष छनौट भएका विषयमा यसप्रकारका विशेष लेखापरीक्षण हुदै आएको पाइन्छ भने कार्यमूलक लेखापरीक्षण अन्तर्गत नागरिक समाजको सहभागिता (Citizen Participatory Audit CPA) मा आधारित लेखापरीक्षण समेत हुदै आएको छ। यसै सन्दर्भमा लेखापरीक्षण ऐन २०७५ को दफा ५ मा लेखापरीक्षण गरिने निकायको नियमितता, मितव्ययीता, कार्यदक्षता, प्रभावकारिता र औचित्य समेतको बिचार गरी वित्तीय लेखापरीक्षणका अतिरिक्त छनौटका आधारमा सुचनाप्रविधि लेखापरीक्षण, कार्यमूलक लेखापरीक्षण, विधिविज्ञान लेखापरीक्षण, लैंगिक लेखापरीक्षण, वातावरणीय लेखापरीक्षण लगायतका लेखापरीक्षण गर्न सक्ने व्यवस्था गरेको पाइन्छ भने दफा ६ मा आर्थिक वर्ष समाप्त हुनु अगावै सामयिक लेखापरीक्षण गर्न सक्ने व्यवस्था भएता पनि विधिविज्ञान, लैंगिक र सामयिक लेखापरीक्षण अवधारणा कार्यान्वयनमा आउन बाँकी छ।

लेखापरीक्षण ऐनमा व्यवस्था भएका विधि विज्ञान, लैंगिक र सामयिक लेखापरीक्षणको आवश्यकता र महत्वका बारेमा चर्चा गर्दै यी अवधारणाहरू ऐनमा व्यवस्था भएको ४ वर्षसम्म पनि कार्यान्वयनमा आउन सकेको छैन। विधि विज्ञान, लैंगिक र सामयिक लेखापरीक्षणको परिभाषा, आवश्यकता र महत्वका बारेमा चर्चा गर्ने, आर्थिक कारोवारमा जालसाज, छलकपट, चुहावट, हिनामिना, मस्यौट जस्ता क्रियाकलापको वृद्धि हुने गरेको कारणबाट विधिविज्ञान लेखापरीक्षण आवश्यक भएको, लैंगिक समताका माध्यमबाट समानता कायम गर्न लैंगिक बजेटको कार्यान्वयन भएको सन्दर्भमा उद्देश्य अनुरूप काम भए नभएको परीक्षण मूल्यांकन गर्न लैंगिक लेखापरीक्षण आवश्यक भएको, आर्थिक कारोवारमा भएको त्रुटि समयमै पत्ता लगाई आर्थिक वर्ष समाप्त हुनु अगावै अर्थात आर्थिक विवरण तयार हुनु भन्दा अगावै त्रुटि सच्याउन सकिने भएकोले सामयिक लेखापरीक्षणको आवश्यकता रहेको छ। लेखापरीक्षण मार्गनिर्देशन कार्यविधि नवनेको, लेखापरीक्षण तरिका, विधि, पद्धति बिकास हुन बाँकी रहेको, जनशक्तिको तालीम, शिप, ज्ञान क्षमता बिकास हुन बाँकी रहेको, स्रोत साधनमा कमि, वित्तीय तथा नियमितताको लेखापरीक्षणमा संलग्न रहनु परेको, परंपरागत लेखापरीक्षणबाट आधुनिक लेखापरीक्षण कार्यमा शिफ्ट हुन धारणा, सोचमा परिवर्तन आवश्यक रहेको आदि कारणबाट कार्यान्वयन आउन सकेको छैन। यी अवधारणा कार्यान्वयन गर्न स्पष्ट सोच सहितको कार्यान्वयन अवधारणा पत्र तयार गर्नुपर्ने, कर्मचारीको क्षमता बिकास तालीमको कार्यक्रम संचालन गर्नेपर्ने, लेखापरीक्षण गराउने निकायसंग समन्वय गर्नुपर्ने देखिन्छ।

कार्यमूलक लेखापरीक्षणमा नागरिक समाजको सहभागिता सम्बन्धमा सन् २०१६ मा कार्यविधि जारी गरिएको, नागरिक समाजसंग सहकार्यमा लेखापरीक्षण गर्न सहजीकरण गर्न स्टेरिगं कमिटी गठन गरिएको, कार्यविधिमा नागरिक समाजको संलग्नता सम्बन्धी आवश्यकता, विषय छनौट, सूचना प्रकाशन, प्रस्ताव आव्हान र मूल्यांकन, छनौट, सम्झौता लगायत छनौट भएको नागरिक समाजले गर्नुपर्ने काम कर्तव्य र अधिकार सम्बन्धमा स्पष्ट गरिएको छ। लेखापरीक्षण योजना तर्जुमा, कार्यान्वयन र प्रतिवेदनका चरणमा नागरिक समाजको संलग्नता गराउन सकिने व्यवस्था, महालेखापरीषदको कार्यालयका लेखापरीक्षक टोलीको नेतृत्वमा काम गर्नुपर्ने, पारिश्रमिक सम्बन्धित संस्थाले व्यहोर्ने, लेखापरीक्षणको क्रममा संकलित प्रमाण विवरण अभिलेख महालेखा परीक्षकको कार्यालयमा बुझाउनु पर्ने, लेखापरीक्षकको स्वतन्त्रतामा आंच आउन नदिई संलग्नता गर्नुपर्ने व्यवस्था छ। नागरिक समाज स्थानीय स्तरमा काम गर्ने भएकोले बढी सूचना

तथ्यांक, विवरण जानकारी हुने र सो जानकारी लेखापरीक्षणमा महत्वपूर्ण हुने विश्वास गरिएको भएता पनि नागरिक समाजका सदस्य राजनैतिक दलसंग आबद्ध हुन सक्ने, लेखापरीक्षणको ज्ञान शिप क्षमता नहुने, शपथको व्यवस्था नभएको, सूचना विवरण जानकारीको दुरुपयोग हुन सक्ने भएकोले स्वतन्त्रता कायम गर्न कठिनाई हुने अवस्था छ। अतः यस सम्बन्धमा तालीम प्रदान गर्ने, लेखापरीक्षणको उद्देश्य, क्षेत्र, मान्यता, पद्धति अनुसार काम गर्ने वातावरण तयार गर्ने, सूचना विवरण जानकारीको दुरुपयोग नहुने प्रतिवद्धता गर्ने, विषय विज्ञको संलग्नता गर्ने, संबैधानिक र कानूनी मान्यता पुरा गर्नुपर्ने, प्रतिवेदन कार्यान्वयन स्थितिको अनुगमन गर्नुपर्ने आदि माध्यमबाट प्रभावकारी सहभागिता गर्न सकिन्छ। त्यस्तै, लेखापरीक्षणका क्षेत्रमा अवलम्बन गरिएका नविन अवधारणाहरू कार्यान्वयन गर्दै सार्वजनिक स्रोत साधनको प्राप्ति, उपयोग तथा खर्च सम्बन्धमा उपलब्धिमूलक मापनका माध्यमबाट वित्तीय अनुशासन कायम गर्न सघाउ पुग्ने गरी लेखापरीक्षण व्यवस्थापन गरिनु पर्दछ।

सन्दर्भ सामग्री

- लेखापरीक्षण मार्गनिर्देशन, म्यानुअल, निर्देशिका, कार्यविधि, महालेखापरीक्षकको कार्यालय।
- सरकारी लेखापरीक्षण मानदण्डहरू, महालेखापरीक्षकको कार्यालय।
- Auditing, a practice manual for auditors by Lawrence R. Dicksce and Robert H. Montgomery, Newyork 1995
- Contemporary Auditing, real issues and cases (9th editions) by Michacel C. Knapp, University of Oklohoma,
- Practicle auditing, study materials by Mrs K. Sangitha, Chennai India 1997

वित्तीय उत्तरदायित्वको अवस्था र सुधारका सम्भावनाहरू

शारदा प्रसाद त्रिताल*



१ विषय प्रवेश

संसारभरि सार्वजनिक उत्तरदायित्व / जवाफदेहिता (Public Accountability) को बारेमा धेरै चर्चा हुने गरेको छ। राजनीतिक व्यवस्थामा लोकतान्त्रीकरण, आर्थिक व्यवस्थामा उदारीकरण र प्रशासनिक क्षेत्रमा व्यवस्थापनवाद र शासकीय प्रबन्धमा सुशासनको अवधारणाको शुरुवातसँगै सार्वजनिक उत्तरदायित्वको महत्व पनि बढेको पाइन्छ। लोकतन्त्रको आधारशिला सुशासन हो। सुशासनका महत्वपूर्ण तत्वमध्ये सार्वजनिक उत्तरदायित्व पनि एक हो। लोकतान्त्रिक व्यवस्थामा मात्र सार्वजनिक उत्तरदायित्वको मान्यता जीवन्त रहन सक्छ र उत्तरदायित्वको प्रभावकारितामा लोकतन्त्रको प्रभावकारिता निर्भर गर्दछ। यसैले संसारमा लोकतन्त्रको लहरसँगै सार्वजनिक उत्तरदायित्वको अवधारणाको विकास तीब्र हुँदै आएको छ। जुन देश लोकतान्त्रिक व्यवस्थामा अघि बढेको हुन्छ, त्यहाँ सार्वजनिक उत्तरदायित्वको विषयले प्रमुखता पाएको हुन्छ। त्यसैले हाल विश्वभरि उत्तरदायी सरकारको धारणामा विशेष जोड दिइएको छ।

वित्तीय उत्तरदायित्व (Fiscal / Financial Accountability) समग्र सार्वजनिक उत्तरदायित्वको केन्द्रबिन्दु (Nucleus) हो। सार्वजनिक उत्तरदायित्वले समग्र शासकीय व्यवस्थापनको चित्रण प्रस्तुत गर्छ भने वित्तीय उत्तरदायित्वले राष्ट्रको साधनस्रोत र सम्पत्ति व्यवस्थापनको चित्रण प्रस्तुत गर्दछ। साधन स्रोत र सम्पत्तिको व्यवस्थापन उचित किसिमले हुन नसकेमा सुशासन कायम हुन सक्तैन। सुशासन कायम हुन नसक्ता लोकतान्त्रिक सुदृढीकरण हुन सक्तैन। वित्तीय उत्तरदायित्वको विषयलाई ध्यान नदिने हो भने सार्वजनिक उत्तरदायित्वको अस्तित्व नै रहँदैन भन्ने मान्यता रहिआएकोछ। यसर्थ वित्तीय उत्तरदायित्वको विषय अग्रस्थानमा रहने गरेको छ।

नेपालमा वित्तीय उत्तरदायित्व कायम गर्ने सम्बन्धमा विभिन्न कानुनी र संस्थागत व्यवस्था गरिएकोछ। यद्यपि नतिजागत दृष्टिले वित्तीय उत्तरदायित्व निकै कमजोर रहेको कुरा विभिन्न अध्ययनले पुष्टि गरेको पाइन्छ। यसका पछाडि अनेकौं कारणहरू जिम्मेवार रहेको देखिन्छ। त्यसमा राजनीतिक र प्रशासनिक नेतृत्वको गैरजिम्मेवारपनले मुख्य भूमिका खेलि रहेको हो भन्ने मानिएको छ।

प्रस्तुत सन्दर्भमा यस लेखमा सार्वजनिक तथा वित्तीय उत्तरदायित्वको अवधारणागत पक्षमा चर्चा गर्दै वित्तीय उत्तरदायित्वको विद्यमान अवस्था र सुधारका विषयमा संक्षेपमा विश्लेषण गरिने छ।

* पूर्व सचिव, नेपाल सरकार

२ सार्वजनिक उत्तरदायित्वको अवधारणा

सामान्य अर्थमा उत्तरदायित्व (Accountability) भनेको आफुले गरेको निर्णय र कामको सम्बन्धमा अरु कसैलाई जवाफ दिने कार्य वा दायित्व हो। सार्वजनिक उत्तरदायित्व भन्नाले सार्वजनिक पदमा बस्ने पदाधिकारीले आफुले गरेको निर्णय र कार्यका सम्बन्धमा जनता/सेवाग्राहीप्रति जवाफ दिने दायित्वलाई बुझिन्छ। अर्को शब्दमा भन्ने हो भने सार्वजनिक पदाधिकारीले गरेको कामको, निर्णयको र साधनस्रोत प्रयोगको बारेमा जवाफ दिने दायित्व (Obligation to Reply) नै सार्वजनिक उत्तरदायित्व हो।

उत्तरदायित्व भन्ने विषय संरचना, कानून तथा प्रक्रियागत दृष्टिबाट मात्र हेर्ने विषय होइन। यसको अवधारणा व्यक्ति वा पदाधिकारीको व्यवहार र सोचाइमा आधारित रहेको हुन्छ। यस विषयले व्यक्तिको नैतिकतामा ध्यान दिनुपर्ने आवश्यकता देखाउँछ। जति मात्रामा कुनै व्यक्ति वा पदाधिकारी आफ्नो जिम्मेवारीको नैतिक रूपमा मूल्याङ्कन गर्न सक्छ, त्यति नै बढी उसले आफ्नो कार्य वा व्यवहारप्रति उत्तरदायी भएको महसूस गर्न सक्छ।

(क) सार्वजनिक उत्तरदायित्वका किसिम

उत्तरदायित्व वा सार्वजनिक उत्तरदायित्वका किसिमका सम्बन्धमा विभिन्न धारणा रहेका छन्। संख्यागत रूपमा कति किसिमका उत्तरदायित्व वा सार्वजनिक उत्तरदायित्व हुन्छन् भनेर किटान गर्न सकिँदैन। कार्यक्षेत्र र पदीय दृष्टिकोणले विभिन्न किसिमका उत्तरदायित्वका बारेमा उल्लेख हुने गरेको पाइन्छ। कसैले प्रत्यक्ष र अप्रत्यक्ष उत्तरदायित्व भनेर बर्गीकरण गरेका छन् भने कसैले राजनीतिक, सामाजिक, आर्थिक, राजनीतिक, कानूनी, नैतिक, व्यक्तिगत वा सार्वजनिक उत्तरदायित्व आदि विभिन्न शब्दावलीका आधारमा उत्तरदायित्वको किसिम उल्लेख गरेको पाइन्छ।

मुख्यतः परम्परागत दृष्टिकोण र आधुनिक दृष्टिकोणको आधारमा उत्तरदायित्वको बर्गीकरण गर्ने गरेको पाइन्छ।

(१) परम्परागत बर्गीकरण : परम्परागत उत्तरदायित्वको रूपमा व्यक्तिगत तथा सार्वजनिक उत्तरदायित्व गरी दुई भागमा विभाजन गर्ने गरिएको छ। व्यक्तिगत उत्तरदायित्व अन्तर्गत हरेक व्यक्तिले सामाजिक, कानूनी र नैतिक उत्तरदायित्व वहन गर्नुपर्ने हुन्छ। त्यसैगरी सार्वजनिक उत्तरदायित्व अन्तर्गत राजनीतिक र प्रशासनिक उत्तरदायित्वको रूपमा विभाजन गर्ने गरिएको छ। यस बर्गीकरण अनुसार राजनीतिक उत्तरदायित्व अन्तर्गत सामाजिक, नैतिक र कानूनी उत्तरदायित्व वहन गर्नुपर्ने हुन्छ। प्रशासनिक उत्तरदायित्व अन्तर्गत सामाजिक, नैतिक, कानूनी र व्यावसायिक/कार्यक्रमगत उत्तरदायित्व वहन गर्नुपर्ने हुन्छ।

(२) आधुनिक बर्गीकरण : उत्तरदायित्व सम्बन्धमा आधुनिक मान्यता केही फरक किसिमको छ। आधुनिक बर्गीकरणमा व्यक्तिगत उत्तरदायित्वलाई खासै महत्व दिएको पाइँदैन। आधुनिक मान्यता अनुरूप सार्वजनिक शब्दावलीले सरकार, नागरिक समाज, निजीक्षेत्र लगायतका संस्थाहरूलाई समेट्दै यी सबै पक्ष जनताप्रति उत्तरदायी हुनुपर्ने भन्ने विषयमा केन्द्रित रहेको छ। आधुनिक अवधारणा अनुसार उत्तरदायित्वको प्रयोग विभिन्न किसिमले हुने गरेको पाइन्छ। यस्ता केही प्रयोगका उदाहरणहरू देहायबमोजिम छन्:-

(अ) व्यक्तिगत वा पेशागत जिम्मेवारीको रूपमा उत्तरदायित्व (Accountability as Personal or Professional Responsibility): जिम्मेवारीमा रहेको व्यक्तिले आफुले बोलेको वा प्रतिबद्धता जनाएको विषयलाई पुरा गर्ने वा पदाधिकारीले आफ्नो पेशागत दायित्व पुरा गर्ने विषयलाई आधुनिक शासन व्यवस्थामा महत्वका साथ लिने गरिएको छ। खासगरी कुनै व्यक्ति वा पदाधिकारीले आफ्नो व्यक्तिगत वा पेशागत दायित्वलाई नैतिकताको धरातलमा उभिएर आत्माले देखेको काम गर्न अभिप्रेरित गर्ने विषय यस अन्तरगत पर्दछ। व्यक्ति वा पदाधिकारीले प्रचलित कानूनको अधिनमा रहेर आफ्नो जिम्मेवारी बारे कतिको बोध गरेकोछ भन्ने आधारमा यस अवधारणाको मूल्याङ्कन गर्ने गरिएको छ। त्यसैले शासकीय व्यवस्थाको प्रभावकारिताको मापन गर्दा यस विषयमा विशेष जोड दिने गरिन्छ।

(आ) नियन्त्रणको रूपमा उत्तरदायित्व (Accountability as Control): सबै व्यक्ति वा पदाधिकारीले आफ्नो जिम्मेवारी वहन गर्दा नैतिक धरातललाई नै आधार मान्छन् भन्ने हुँदैन। यस्तो अवस्थामा नियन्त्रणात्मक प्रक्रियाहरूको अवलम्बन पनि गर्नु पर्ने हुन्छ। शासकीय व्यवस्थाको सञ्चालन गर्दा विभिन्न संयन्त्रहरूले एक अर्काका बीच सन्तुलित सम्बन्धको विकास गर्नु पर्ने हुन्छ। एउटाले आफ्नो अधिकारको प्रयोग गर्दा अर्काको अधिकारमाथि चुनौति दिन पाइँदैन। प्रत्येक कार्य र निर्णय गर्दा कानूनको परिधिभित्र रहनै पर्ने वाध्यता रहन्छ। पदाधिकारीले गरेको कार्य र निर्णयको परीक्षण गर्ने व्यवस्था कानूनले नै गरेको हुन्छ। यसैले उत्तरदायित्वलाई नियन्त्रण गर्ने माध्यमको रूपमा पनि लिने गरिएको छ।

(इ) जिम्मेवार व्यवहारको रूपमा उत्तरदायित्व (Accountability as Responsiveness): सार्वजनिक पदाधिकारीहरूले निर्णय गर्दा र तोकिएको कार्य सम्पन्न गर्दा जिम्मेवारीको बोधसहित गरेको हुनुपर्छ। हचुवाको भरमा वा कसैको दबाव वा प्रभावको आधारमा सार्वजनिक पदाधिकारीले निर्णय वा कार्य गर्न पाउँदैन। स्वीकृत नीति तथा कार्यक्रमको कार्यान्वयन गर्न आफ्नो जिम्मेवारीबाट पन्छिन पनि पाउँदैन।

(ई) विचारविमर्शको रूपमा उत्तरदायित्व (Accountability as Dialogue): उत्तरदायित्वको आधुनिक अवधारणा अनुसार कानूनले तोकिएको अधिकारको प्रयोग गर्ने कार्यमा मात्र व्यक्ति वा पदाधिकारी सीमित रहेको हुँदैन। पदाधिकारीले आफ्नो कार्यसँग सम्बन्धित सेवाग्राही वा सरोकारवालाहरूसँग व्यापक रूपमा छलफल गर्ने, विचार विमर्श गर्ने र तिनको भावना अनुसार काम गर्ने रणनीति तयार गर्न सक्नुपर्छ। कानूनको भावना विपरीत नहुने गरी विचार विमर्शको आधारमा पनि निर्णय गर्न र त्यसको कारण खुलाउन सक्नुपर्छ भन्ने मान्यता रहेको पाइन्छ।

(ख) सार्वजनिक उत्तरदायित्वको उद्देश्य

सार्वजनिक उत्तरदायित्वको मुख्य उद्देश्य सुशासन कायम गर्न सहयोग पुर्याउनु हो। यसका अन्य उद्देश्यहरूलाई देहाय बमोजिम उल्लेख गर्न सकिन्छ :-

- (१) न्याय र समानताका आधारमा शासन सञ्चालनमा शुद्धता कायम गर्न सहयोग पुर्याउनु,
- (२) शासन सञ्चालनमा दक्षता अभिवृद्धि गर्न सहयोग पुर्याउनु,
- (३) शासकीय व्यवस्थामा अधिकारको दुरुपयोग हुनबाट रोक्नु,
- (४) शासन व्यवस्थामा जनविश्वास अभिवृद्धि गर्न सहयोग गर्नु।

(ग) सार्वजनिक उत्तरदायित्व मापनका आधारहरू

सार्वजनिक उत्तरदायित्व मापन गर्ने आधार काम र पदको प्रकृति अनुसार फरक हुन सक्छन्। उत्तरदायित्वको विषय धेरैहदसम्म नैतिकतामा आधारित भएको हुँदा यसको वास्तविक स्थितिको मापन गर्न निकै कठिन मानिन्छ। यद्यपि संरचनागत एवं कानुनी आधारमा यसको मापन गर्न सकिन्छ भन्ने विभिन्न उदाहरणहरू प्रस्तुत भएको पाइन्छ। सामान्यतः देहायका आधारमा सार्वजनिक उत्तरदायित्वको मापन गर्न सकिन्छ :-

- (१) संविधान, ऐन, कानूनमा तोकिएका व्यवस्थाहरू,
- (२) पदाधिकारीहरूलाई तोकिएका काम, कर्तव्य र अधिकारहरू,
- (३) सामाजिक मूल्य तथा मान्यताहरू,
- (४) पदीय स्वच्छता, सत्प्रयास, दक्षता, प्रभावकारिताका मानकहरू,
- (५) गरिएको निर्णय र कार्यको नतिजा र सोबाट परेको प्रभावको मूल्याङ्कन आदि।

३ वित्तीय उत्तरदायित्व

वित्तीय उत्तरदायित्व समग्र सार्वजनिक उत्तरदायित्वको केन्द्रविन्दु हो। सामान्य अर्थमा सार्वजनिक जवाफदेहीको पदमा रहेको पदाधिकारीले वित्तीय व्यवस्थापनका सम्बन्धमा गरेको कार्य वा निर्णयबाट उब्जिने प्रश्नमा जवाफदेही बन्नु नै वित्तीय उत्तरदायित्व हो भन्न सकिन्छ।

आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ अनुसार वित्तीय उत्तरदायित्व भन्नाले वित्तसम्बन्धी प्रतिफलमा सुधार गर्न, वित्तीय अनुशासन, पारदर्शिता तथा जवाफदेहिता कायम गर्न बहन गर्नुपर्ने जिम्मेवारी, जवाफदेहिता तथा सोबाट प्राप्त हुने प्रतिफलप्रतिको उत्तरदायित्व परिपालना समेतलाई बुझाउँछ भनिएकोछ।

४ नेपालमा वित्तीय उत्तरदायित्वको विद्यमान अवस्था

सार्वजनिक उत्तरदायित्व वा वित्तीय उत्तरदायित्वको विद्यमान अवस्थाको चर्चा गर्दा मुख्यत कानुनी व्यवस्था, संस्थागत व्यवस्था र कार्यान्वयनको अवस्थाका आधारमा विवेचना गर्नु पर्ने हुन्छ। कानुनी र संस्थागत व्यवस्थाको आधारमा भन्ने हो भने नेपालमा सार्वजनिक वा वित्तीय उत्तरदायित्वको अवस्था सन्तोषजनक छ भन्न सकिन्छ। तर कार्यान्वयनको दृष्टिले हेर्दा निकै कमजोर अवस्था देखिन आउँछ।

(क) कानुनी व्यवस्था

कानुनी दृष्टिले नेपालको वित्तीय उत्तरदायित्वको व्यवस्था केही अपवाद बाहेक निकै मजबूत रहेको देखिन्छ। मुख्यत सुशासन (व्यवस्थापन तथा सञ्चालन) ऐन, २०६४ र नियमावली २०६५, सार्वजनिक खरीद ऐन, २०६३ तथा नियमावली २०६४, आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ तथा नियमावली २०७७, लेखापरीक्षण ऐन २०७५, भ्रष्टाचार निवारण ऐन २०५९ जस्ता कानुनी संरचनाले वित्तीय उत्तरदायित्व कायम गर्ने विषयलाई समेटेको देखिन्छ। यसैगरी अन्य विभिन्न ऐन, नियम, निर्देशिका तथा कार्यविधिहरूले प्रक्रियागत विषयहरू समावेश गरेको पाइन्छ।

उक्त कानुनी संरचना मध्ये वित्तीय उत्तरदायित्व कायम गर्ने सम्बन्धमा आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय

उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ तथा नियमावली २०७७ निकै महत्वपूर्ण कानुनी व्यवस्था हुन्। उक्त ऐनको परिच्छेद ९ मा वित्तीय उत्तरदायित्व, जिम्मेवारी र जवाफदेहिताका सम्बन्धमा स्पष्ट व्यवस्था गरिएकोछ। यसमा प्रधानमन्त्रीदेखि लिएर कार्यालय प्रमुखसम्मका पदाधिकारीहरूको जिम्मेवारी, जवाफदेहिता र उत्तरदायित्वका बारेमा उल्लेख गरिएकोछ। यी प्रावधानहरूको मात्र पनि कडाइका साथ पालना गर्ने हो भने नेपालमा वित्तीय उत्तरदायित्वको अवस्था मजबूत हुन सक्ने देखिन्छ।

(ख) संस्थागत व्यवस्था

नेपालमा वित्तीय उत्तरदायित्व र अझ सार्वजनिक उत्तरदायित्व कायम गर्ने संस्थागत व्यवस्था पनि राम्रो रहेको देखिन्छ। संघीय संसद र यसका समितिहरू, प्रदेश सभा र यसका समितिहरू, संवैधानिक तथा अन्य स्वतन्त्र निकायहरू, मन्त्रिपरिषद् र त्यस अन्तर्गतका समितिहरू, प्रधानमन्त्री तथा मुख्य मन्त्रीका सचिवालयहरू जस्ता संयन्त्रले वित्तीय लगायत समग्र सार्वजनिक उत्तरदायित्व कायम गर्ने अधिकार प्रयोग गर्न सक्ने देखिन्छ।

(ग) कार्यान्वयनको अवस्था

सरसर्ति हेर्दा कार्यान्वयन व्यवस्था सहज किसिमले भइरहेको जस्तो देखिन्छ। तर यसको मूल्याङ्कन गर्ने आधारहरूको विवेचना गर्ने हो भने सार्वजनिक उत्तरदायित्व र मुख्यत वित्तीय उत्तरदायित्व कमजोर रहेकोछ। यसको मापन गर्ने मुख्य आधार भनेको गरिएको निर्णय र कार्यहरूको नतिजा र बेरुजुको लगतको बढोत्तरी नै हो। यसरी हेर्ने हो भने वित्तीय उत्तरदायित्व कमजोर रहेको पुष्टि हुन्छ। जिम्मेवारीको वहन र काम कारवाहीको नतिजाको दृष्टिले विश्लेषण गर्दा नेपालको समग्र सार्वजनिक उत्तरदायित्वको अवस्था नाजुक रहेको पाइन्छ।

५ नेपालमा वित्तीय उत्तरदायित्वका मुद्दा र सुधारका सम्भावनाहरू

देशको समग्र सुशासनको अवस्था कमजोर रहेको छ। कानूनको पालना र संयन्त्रहरूको परिचालन अत्यन्त कमजोर देखिएकोछ। यसरी सुशासन कमजोर हुनु र कानुनी र संस्थागत व्यवस्था मजबूत हुँदा हुँदै वित्तीय उत्तरदायित्व कमजोर हुनुमा राजनीतिक र प्रशासनिक नेतृत्व गैरजिम्मेवार रहेको भन्ने पुष्टि हुन्छ। प्रचलित कानूनको परिपालनामा कमी र संयन्त्रहरू कमजोर हुनुले देशको शासकीय व्यवस्थामा समेत प्रश्न उठिरहेको अवस्था छ। वित्तीय उत्तरदायित्वको सवाल पनि यसै परिवेशमा रुमलिएकोछ।

प्रस्तुत सन्दर्भमा वित्तीय उत्तरदायित्वका मुद्दा र सुधारका सम्भावनाका सम्बन्धमा देहाय अनुसार चर्चा गर्न सकिन्छ :

(क) जिम्मेवारी बोध गराउने विषय : निदाएको व्यक्तिलाई व्युँझाउन सकिन्छ निदाएको वहाना गर्नेलाई सकिँदैन भन्ने भनाइ नेपालका राजनीतिक र प्रशासनिक नेतृत्वमा विद्यमान रहेको देखिन्छ। कानून छ, संयन्त्र छ तर तिनको क्रियाशीलता छैन भने यस्तो अवस्थामा जिम्मेवारहरूमा टोनिक दिलाउनु पर्ने हुन्छ। राजनीतिक नेतृत्वमा टोनिक लगाउने जिम्मेवारी जनतामा रहेको हुन्छ। जनता जागरुक भएर दबाव दिने र परिवर्तन गराउन जनस्तरबाट प्रयास हुनुपर्छ। प्रशासनिक नेतृत्वमा जागरुकता ल्याउन

राजनीतिक नेतृत्वले अगुवाइ गर्नु पर्ने हुन्छ। यसको लागि जनताले उपयुक्त पात्रको चयन गर्न सतर्कता अपनाउनु पर्ने समय आइसकेकोछ।

- (ख) कानूनका प्रावधानहरूको इमानदारिपूर्वक पालना गर्ने विषय : कानून बनाउनेले तिनको पालना नगर्ने अवस्था आउनु भनेको ज्यादै दुःखद अवस्था हो। आफै सांसद भएको समयमा बनाएका कानूनको प्रधानमन्त्री वा मन्त्री भएपछि पालना नगरेको धेरै उदाहरण देखिएका छन्। संविधानकै प्रावधानहरूको पालना नभइरहेको अवस्था छ। यसमा सुधार ल्याउन नियामक निकाय र नागरिक समाजले राजनीतिक र प्रशासनिक नेतृत्वमा दवाव सिर्जना गर्नु आवश्यक भएको छ।
- (ग) सम्बद्ध पदाधिकारीहरूमा इमानदारिता अभिवृद्धि गर्ने विषय : यो नैतिकतासँग सम्बन्धित विषय हो। यसमा सुधार ल्याउन व्यक्ति स्वयम् अग्रसर हुनुपर्ने हुन्छ। यद्यपि यस्तो अवस्थामा नागरिक र नागरिक समाजले दवाव सिर्जना गर्नु जरुरी छ। नियामक निकायहरूले समेत यस्ता विषयमा प्रभावकारी कदम चाल्नु पर्ने हुन्छ। यस्ता विषयमा आमसंचारका माध्यमहरूले निष्पक्ष रूपमा प्रकाशन र प्रसारण गर्नु पर्ने हुन्छ। सामाजिक सञ्जालले पनि महत्वपूर्ण भूमिका खेल्न सक्ने देखिन्छ।
- (घ) प्रशासनिक नेतृत्वमा उत्तरदायित्वको भावना बढाउने विषय : लोकतान्त्रिक मुलुकमा प्रशासकले कानूनको पालना गरेन भने उसले सजायको भागी हुनुको विकल्प रहँदैन। तर दुर्भाग्य कतिपय प्रशासकहरूको ध्यान शक्तिकेन्द्रको पछि लागेर कानूनको खिल्ली उडाउन र इमानदार प्रशासकहरूको हुर्मत लिन तर्फ अघि बढिरहेकोछ। कानूनको पालना नगर्ने प्रशासकहरूलाई राजनीतिक संरक्षण प्राप्त भइरहेको अवस्था देखिन्छ। यस्तो अवस्थामा नागरिक र नागरिक समाजका संस्थाहरू जागरुक हुनु आवश्यक छ। यसका लागि आचारसंहिताका नियमहरूको विकास र विस्तार गरी तिनको पालनामा जोड दिनु पर्ने देखिन्छ। नियामक निकायहरूमा दवाव सिर्जना गरी प्रशासकहरू उपर निगरानी बढाउनेतर्फ अग्रसर गराउनु पनि आवश्यक देखिन्छ।
- (ङ) पुरस्कार र दण्डसजायलाई वस्तुनिष्ठ बनाउने विषय : प्रशासनयन्त्रमा पुरस्कार र दण्डसजायको पक्ष अत्यन्त कमजोर रहेको अवस्था छ। पुरस्कार पाउने अधिकांशत चाकरीवाज र आसेपासेहरू हुने गरेका छन्। पुरस्कृत हुनुपर्नेहरू तिरस्कृत भएका प्रशस्त उदाहरणहरू छन्। कानून उल्लंघन गर्ने वा जिम्मेवारी पञ्छाउनेहरूले सजाय पाएको उदाहरण अत्यन्त कम छ। यो प्रवृत्ति रहेसम्म उत्तरदायित्व संस्कृतिको प्रबर्द्धन हुन सक्तैन। प्रशासनिक नेतृत्व खासगरी मुख्य सचिव कमजोर हुनुले यो अवस्था सिर्जना भएको हो। यस्तो अवस्थामा राम्रो काम गर्ने र इमानदारहरूलाई पुरस्कृत गर्न र गलति गर्ने वा आफ्नो जिम्मेवारी पुरा नगर्ने उपर कार्वाही गर्न संचार माध्यम तथा नागरिक र नागरिक समाजका संस्थाहरूले दवाव दिने परिपाटीको विकास गर्नु आवश्यक छ।
- (च) हाकिमहरू / आयोजना प्रमुखहरूको बारम्बार हुने सरुवालाई व्यवस्थित गर्ने विषय : प्रशासनयन्त्रमा हाकिमहरूको सरुवा पद्धति अत्यन्त गैरजिम्मेवारपूर्ण विषय हुने गरेकोछ। निकायका प्रमुख तथा आयोजनाका प्रमुखहरूको सरुवा यति हचुवाको भरमा हुन्छ कि यसले जिम्मेवारी र उत्तरदायित्वको अवस्थाको मापन गर्नु नसक्ने अवस्था सिर्जना गराएकोछ। महालेखा परीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदनमा बेरुजुको अङ्क बारम्बार बढ्नुको प्रमुख कारण नै सरुवा पद्धति हो भन्ने स्पष्ट देखिन्छ। तसर्थ

निकायको प्रशासनिक प्रमुखको पदस्थापन वा सरुवा गर्दा विज्ञताको अतिरिक्त निश्चित समयवाधिमा मात्र गर्ने परिपाटीको विकास गर्नु अति जरूरी भइसकेकोछ। आयोजना प्रमुखको सरुवा निजले गलित नगरेसम्म आयोजना अवधिभर नगर्ने व्यवस्थाको कडाइका साथ पालना गर्नुपर्छ। यसको लागि मुख्य सचिवले भूमिका खेल्नु आवश्यक छ। संसदीय समितिहरू र संचारका माध्यमहरूले पनि यस विकृतिको अन्त्य गर्न भूमिका खेल्नुपर्छ।

(छ) **आन्तरिक तथा बाह्य लेखापरीक्षणलाई व्यावहारिक र प्रभावकारी बनाउने विषय** : वित्तीय उत्तरदायित्व संस्कृतिको विकास गर्ने मुख्य आधार आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको प्रभावकारिता हो। त्यसैगरी आन्तरिक लेखा परीक्षणले गलतिहरू सुधार गर्न सहयोग पुर्याउँछ। यस सम्बन्धमा पनि कानुनी र संस्थागत व्यवस्था राम्रो रहेकोछ तर कार्यान्वयन पक्ष फितलो हुँदा समस्या भइरहेकोछ। अन्तिम लेखा परीक्षणको प्रभावकारिता बढाउन सकिएको अवस्था छैन, जे जति भइरहेको छ त्यसको परिणामलाई वेवास्ता गर्ने प्रवृत्ति पनि क्रमश बढिरहेको देखिन्छ। यसको लागि पनि आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली र आन्तरिक लेखापरीक्षणलाई प्रभावकारी बनाउनेतर्फ विशेष ध्यान दिनुपर्छ। काम नगर्ने जिम्मेवार पदाधिकारीलाई कडा कारवाही गर्नुपर्छ। महालेखा परीक्षकको प्रतिवेदनले औल्याएका कमीकमजोरी तुरुन्त नसच्याउने अधिकारीलाई कारवाही गर्ने परिपाटीको विकास गर्नुपर्छ। यस सम्बन्धमा मुख्यत संसदको सार्वजनिक लेखा समितिको प्रभावकारिता आवश्यक छ।

(ज) **नियामक निकायहरूलाई बलियो बनाउने विषय** : उत्तरदायित्व संस्कृतिको विकास गर्न नियामक निकायहरूको प्रभावकारिता आवश्यक मानिन्छ। नेपालमा नियामक निकायहरू महालेखा परीक्षकको कार्यालय, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, राष्ट्रिय सूचना आयोग, राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्र लगायतका संस्थाहरूलाई स्वतन्त्र र स्वायत्त बनाई प्रभावकारी गराउने तर्फ राजनीतिक नेतृत्व कहिल्यै तयार भएन। यस्ता संस्थाहरूलाई साधनस्रोत र प्रविधिले सम्पन्न गराउने तर्फ पनि ध्यान गएको देखिँदैन। यस्ता नियामक संस्थाहरूलाई प्रभावकारी बनाउन संसद र संसदका समितिहरूको मुख्य भूमिका रहेको हुन्छ। तर विडम्बना नै मान्नु पर्छ कि संसद र संसदीय समितिहरू नै नियामक निकायहरूलाई कमजोर बनाउन प्रयासरत रहेका प्रशस्त उदाहरण छन्। तसर्थ संचारका माध्यम तथा नागरिक समाजका संस्थाहरूले यी विषयमा खबरदारी गर्नुपर्ने देखिन्छ।

(झ) **अनुचित कार्यलाई नियन्त्रण गर्न कानुनी व्यवस्था गर्ने विषय** : अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको कार्यक्षेत्रभित्र रहेको अनुचित कार्यको अनुसन्धान गर्ने क्षेत्राधिकार वर्तमान संविधानबाट हटाइएकोले सो सम्बन्धमा बैकल्पिक कानुनी व्यवस्था गर्नु अत्यावश्यक देखिन्छ।

(ञ) **संसदीय समितिहरूको क्रियाशीलताको विषय** : सरकार र प्रशासनयन्त्रमा देखिएका कमी कमजोरी हटाउन र उत्तरदायी सरकारको अवधारणाको कार्यान्वयन गर्न संसदीय समितिहरूको महत्वपूर्ण भूमिका रहेको हुन्छ। तर नयाँ संविधान जारी भएपछिको पहिलो संसदीय कार्यकालमा संसदीय समितिहरूको भूमिका अत्यन्तै कमजोर देखियो। फलस्वरूप सरकारी पदाधिकारीहरूले कानुन कार्यान्वयनमा देखाएको कमी कमजोरी हटाउन समस्या देखियो। शासकीय संयन्त्रमा सार्वजनिक र वित्तीय उत्तरदायित्व कमजोर हुन पुग्यो। यसर्थ संघीय संसद लगायत प्रदेशसभाका सार्वजनिक लेखा समिति र सुशासनसँग सम्बन्धित समितिलाई क्रियाशील बनाउने तर्फ ध्यान दिनुपर्ने देखिन्छ।

(ट) नागरिक समाजका संस्थाहरूलाई प्रभावकारी बनाउने विषय : लोकतान्त्रीक व्यवस्थामा शासकीय संयन्त्रलाई उत्तरदायी बनाउन नागरिक समाजका संस्थाहरू बढी सक्रिय हुनुपर्नेमा नेपालमा यस्ता संस्थाहरू आफैँ निस्कृय र दलगत रूपमा विभाजित भई कार्य गर्नले शासन प्रशासनमा दवावको सिर्जना हुन सकिरहेको छैन। यसर्थ नागरिक तथा नागरिक समाजका संस्थाहरू शासकीय कमी कमजोरीका विषयमा बढी केन्द्रित र क्रियाशील भई जनजागरण कार्यक्रम सञ्चालन गर्नेतर्फ केन्द्रित हुनुपर्ने देखिन्छ।

६ उपसंहार

कानून र संरचनागत रूपमा नेपालमा वित्तीय उत्तरदायित्व संयन्त्र निकै राम्रो भए पनि कार्यान्वयनस्तर कमजोर हुँदा देशको समग्र सुशासन व्यवस्थामा आँच आइरहेको अवस्था छ। कानून र संरचना हुँदा हुँदै पनि कार्यान्वयन कमजोर हुनुमा मुख्यत राजनीतिक र प्रशासनिक नेतृत्व जिम्मेवार हो भन्न सकिन्छ। राजनीतिक नेतृत्वमा देखिएको कमी कमजोरी हटाउन जनता र नागरिक समाजका संस्थाहरूले दवाव सिर्जना गर्नु पर्ने हुन्छ। प्रशासनिक नेतृत्वमा देखिने कमी कमजोरी हटाउन जन दवावका अतिरिक्त नियामक निकायहरूको क्रियाशीलता बढाउनु पर्ने देखिन्छ। संसदका समितिहरूको सक्रियता बढाउन सकेमा शासकीय संयन्त्रमा देखिएका कमी कमजोरीहरू घटाउन र हटाउन सम्भव हुन्छ। यसतर्फ सम्बद्ध सबैको ध्यान जानु जरुरी भइसकेको देखिन्छ।

सन्दर्भ सामग्री

- ढुङ्गाना, नवराज (२०७९) नेपालको सार्वजनिक प्रशासनमा सुशासन : वित्तीय उत्तरदायित्व र पारदर्शिताको अध्ययन र विश्लेषण, राजस्व, वर्ष ४३ अङ्क १, २०७९ असार, सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन तालिम केन्द्र, हरिहर भवन, ललितपुर, नेपाल।
- पंजानी, थानप्रसाद (२०७९) नेपालमा सार्वजनिक खर्च तथा वित्तीय उत्तरदायित्व (PEFA) : अवस्था, अभ्यास र चुनौतीहरू, राजस्व, वर्ष ४३ अङ्क १, २०७९ असार, सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन तालिम केन्द्र, हरिहर भवन, ललितपुर, नेपाल।
- भूर्तेल, भेषप्रसाद (२०७५) सार्वजनिक खर्च तथा वित्तीय उत्तरदायित्वको कसीमा नेपाल, राजस्व, वर्ष ३९ अङ्क १, २०७५ पौष, सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन तालिम केन्द्र, हरिहर भवन, ललितपुर, नेपाल।
- नेपाल सरकार (२०७६) आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ तथा नियमावली २०७७।
- त्रिताल, शारदाप्रसाद (२०६८) सुशासन-प्रशासन, व्यवस्थापन र विकास, सोपान प्रकाशन, डिल्लीबजार, काठमाण्डौ, नेपाल।
- Stephenson, Paul et al (2021) Financial Accountability in the European Union-Institutions, Policy and Practice, Routledge, London and New York.

बौद्धिक सम्पत्ति अधिकार : अवस्था, समस्या तथा संरक्षण र सम्बर्द्धनका उपाय

यामकुमारी खतिवडा*

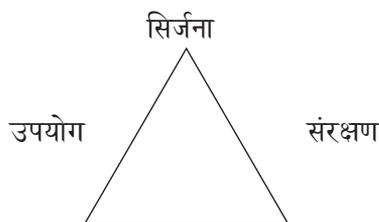


विषय प्रवेश

बौद्धिक सम्पत्ति कुनैपनि देशको आर्थिक विकासको महत्वपूर्ण औजारको रूपमा रहेको छ। बौद्धिक सम्पत्तिको संरक्षण र सम्बर्द्धनले सर्जक र राष्ट्र दुवैलाई फाइदा हुन्छ भने अन्तर्राष्ट्रिय व्यापारमा यसले महत्वपूर्ण भूमिका खेल्दछ। मानिसबाट भएका मानसिक सिर्जना नै बौद्धिक सम्पत्ति (Intellectual property) हुन्। आविस्कार, साहित्यिक सिर्जना, कला कौशल, उद्योग व्यापारको क्षेत्रमा प्रयोग गर्ने चिन्ह, नाम, आकृतिहरू यस्ता सिर्जनामा पर्दछन्। बौद्धिक सम्पत्तिलाई औद्योगिक सम्पत्ति र प्रतिलिपि अधिकार गरी दुई समुहमा विभाजन गरिन्छ। वर्तमान सन्दर्भमा बौद्धिक सम्पत्तिमा अन्य कतिपय नयाँ क्षेत्रहरू पनि देखिएका छन्। हाल लोक संस्कृति, इ-कमर्स, परम्परागत ज्ञान, जैविक विविधता तथा जेनेटिक साधन जस्ता विषय पनि बौद्धिक सम्पत्तिमा समेटिएका छन्। औद्योगिक सम्पत्ति अन्तर्गत पेटेन्ट, डिजाइन र ट्रेडमार्क पर्दछन्। त्यसैगरी इन्ट्रीप्रेटेड सर्किट, उपयोगी नमूना, भौगोलिक उत्पत्तिका चिन्हहरू र गोपनीय सूचनाहरू समेत बौद्धिक सम्पत्ति भित्र पर्दछन्।

बौद्धिक सम्पत्ति अधिकार (Intellectual property Right)

कुनै श्रष्टाले सिर्जना गरेको कुनै बौद्धिक सम्पत्ति सम्बन्धमा निजलाई कानुनी रूपमा प्रदान गरिने हक नै बौद्धिक सम्पत्ति अधिकार हो। कसैले श्रष्टा वा हकवालाको स्वीकृति विना निजको बौद्धिक सम्पत्ति भोगचलन गरेमा वा कुनै प्रतिकूल असर पुर्याएमा यस्तो कार्य विरुद्ध कानुनी रोक लगाउने अधिकार हुन्छ। यस्तो अधिकार नकरात्मक अधिकार हो। बौद्धिक सम्पत्ति आफुले भोगचलन गर्ने वा कसैलाई कुनै शर्तको आधारमा वा स्व इच्छाले भोगचलन गर्न स्वीकृत दिन पाउने अधिकार सकारात्मक अधिकार हो। यस्तो अधिकार प्राप्त गर्न श्रष्टा/ सर्जकले आफ्नो बौद्धिक सम्पत्ति कानूनत दर्ता वा अभिलेखन गराउनुपर्छ। सर्जकले आफ्नो बौद्धिक सम्पत्तिको अरुले उपयोग गरे वापत रोयल्टी प्राप्त गर्दछ। बौद्धिक सम्पत्ति अरु भौतिक सम्पत्ति जस्तै सम्पत्ति हो। बौद्धिक सम्पत्तिका सिर्जना, संरक्षण र उपयोग तीनवटा आयमहरू हुन्छन्।



* पूर्व सचिव, नेपाल सरकार

यसरी श्रष्टाको कुनै पनि नयाँ आविष्कार र सिर्जनालाई संरक्षण र प्रवर्द्धन गर्नु जरुरी छ। यस्ता आफ्ना सिर्जनाहरूको कानुनी रूपमा हुने संरक्षणले थप उत्साह भै यस क्षेत्रमा वढी लगानी भई थप नयाँ कुराहरू आविष्कार हुन्छ। उद्योग वाणिज्य क्षेत्रमा भएका यस्ता आविष्कारले मुलुकको आर्थिक विकास र रोजगारी सिर्जनामा प्रत्यक्ष सकारात्मक असर पार्दछ। व्यापार चिन्ह जस्ता बौद्धिक सम्पत्तिको संरक्षणले बजार स्वस्थ र प्रतिस्पर्धी हुन्छ। यसले वस्तुको छनौटमा उपभोक्तालाई समेत फाइदा पुग्छ। यसले विदेशी लगानी तथा प्रविधि हस्तान्तरण गर्न समेत ठुलो भूमिका खेल्दछ।

पेटेन्ट (patent)

कुनै नयाँ कुराको आविष्कार, कुनै काम गर्ने नयाँ तरिका, कुनै समस्या समाधान गर्ने नयाँ प्राविधिक उपायहरू पेटेन्ट हुन। जस्तै एडिसनले आविष्कार गरेको विजुली बत्ती, राइट दाजुभाइले आविष्कार गरेको हवाईजहाज आदि। कुनै पनि श्रष्टाको आविष्कारलाई राज्य द्वारा प्रदान गरिने सीमित अवधिको एकाधिकार पेटेन्ट हो। पेटेन्ट अधिकार प्राप्त गर्न उक्त आविष्कारमा नौलोपन (Novelty), आविष्कार चरण (Inventive step), औद्योगिक उपयोगिता (Industrial applicability) हुनु पर्दछ। पहिलो पटक अधिकारको अवधि ७ वर्षको र ७/ ७ वर्षको पटक गरी दुइ पटक नवीकरण गर्न सकिने, जम्मा अधिकार अवधि २१ वर्षको हुन्छ।

औद्योगिक डिजाइन (Industrial design):-

कुनै पनि उत्पादित वस्तुको बाह्य रूप वा आकृति नै औद्योगिक डिजाइन हो। कुनै पनि वस्तुमा भएको प्राविधिक विषय यसमा पर्दैन, यो केवल बाहिरी आवरण हो। औद्योगिक डिजाइन वस्तुको आकार वा सतह हो विशेष प्रस्तुती, रेखा, रंग र चित्र संयोजन भएको अथवा बुनिएको वा कुदिएको हुन सक्दछ। जस्तै कुनै ढाकाको बुट्टा, पानीको बोतल आदि। पहिलो पटक अधिकारको अवधि ५ वर्षको, २ पटक नवीकरण गर्न सकिने र जम्मा अधिकार अवधि १५ वर्षको हुन्छ।

व्यापार चिन्ह (Trade mark)

कुनै पनि व्यक्ति वा व्यावसायिक प्रतिष्ठानले उत्पादन वा बिक्री वितरण गर्दा उक्त वस्तुलाई दिएको व्यापारिक संकेत, चिन्ह वा चित्र, शब्द, व्यापारिक चिन्ह हो। व्यापार चिन्ह, सेवा चिन्ह, सामुहिक चिन्ह, प्रतिष्ठित चिन्ह र प्रतिक चिन्ह ट्रेडमार्कका प्रकार हुन्। ट्रेडमार्क अरुको भन्दा पृथक, गुण नजनाउने, उपभोक्तालाई भ्रम नपार्ने, अन्य ट्रेडमार्कको ख्यातिमा असर नगर्ने र मौलिक चयन (शब्द वा चिन्हको) भएको हुनुपर्दछ। जस्तो कि एडिडाज, नाइकी, स्पोर्ट जस्ता उत्पादनमा प्रयोग हुने लोगो आदि। यस्तो चिन्ह सेवामा प्रयोग गर्दा सेवा चिन्ह भनिन्छ। पहिलो पटक अधिकारको अवधि ७ वर्षको, नवीकरण गर्न सकिने र जति समय सम्म पनि अधिकार कायम राख्न सकिन्छ। तर दर्ता गरेको एक वर्ष भित्र प्रयोगमा ल्याइ सक्नुपर्दछ। एउटा व्यक्ति वा प्रतिष्ठानले प्रयोग गरेको व्यापारीक चिन्ह हु-वहु अर्को व्यक्ति वा प्रतिष्ठानले प्रयोग गर्न हुदैन यो कानून विपरीत हुन्छ। नेपालमा यस्ता Trade mark चोरी भएका धेरै गुनासा र उजुरीहरू परेका छन्।

प्रतिलिपि अधिकार:

साहित्यिक, कलात्मक रचना सम्बन्धी काम (नाटकीयता, उपन्यास तथा कविता जस्ता साहित्यिक विधाहरू, सिनेमा, वाद्य वादन, गीत संगीत, खाका चित्रण, ललित कला, कालीगढ, निर्माण डिजाइन जस्ता कलाकृतिहरू आदि) प्रतिलिपि अधिकार अन्तर्गत पर्दछन्। त्यसैगरी प्रतिलिपि अधिकार संगै सम्बन्ध राख्ने सरोकारी अधिकार अन्तर्गत नृत्य प्रदर्शन, नाटक प्रदर्शन, ध्वनी अंकन लगायत रेडियो तथा टि.भी. बाट प्रसारण कार्यहरू प्रतिलिपि अधिकार भित्र पर्दछन्। प्रतिलिपि अधिकारका क्षेत्र भित्र लेखन कार्य, सांगितिक कार्य, कलात्मक कार्य, नाट्य वा कोरियोग्राफिक कार्य, चलचित्रजन्य कार्य, कम्प्युटरजन्य रचना पर्दछन्। कुनै पनि रचनाको प्रतिलिपि अधिकार रचनाकारलाई हुन्छ। संयुक्तरूपमा तयार पारिएको रचनाको प्रतिलिपि अधिकार संयुक्तरूपमा नै हुन्छ। रोजगारीको सिलसिलामा वा पारश्रमिक लिएर तयार गरिएको रचनाको प्रतिलिपि अधिकार रोजगारदाताको हुन्छ। बेनामी रचनाको हकमा रचनाकार प्रमाणित नभएसम्म प्रकाशकमा अधिकार रहन्छ।

प्रतिलिपि अधिकारमा मुल रचनालाई जन समक्ष पुर्याउन सहयोग र थप योगदान दिने कार्यलाई सम्बन्धित अधिकार भनिन्छ। रोम महासन्धि अनुसार प्रस्तोता, ध्वनी अंकन उत्पादन (phonogram producers) र प्रसारण संस्थालाई यस्तो अधिकार प्राप्त हुने गर्दछ। प्रतिलिपि अधिकार अन्तर्गतका अधिकारलाई आर्थिक अधिकार (Economic right) र नैतिक अधिकार (Moral right) भनी व्याख्या गरिन्छ।

आर्थिक अधिकार भन्नाले पुनरुत्पादन गर्ने, वितरण गर्ने, भाडामा दिने, आयात गर्ने, सार्वजनिक प्रस्तुति, प्रसारण वा संचार गर्ने, अनुवाद गर्ने र रूपान्तरण गर्ने पर्दछ भने नैतिक अधिकारमा आफ्नो नाम राख्ने, संशोधन/ परिमार्जन गर्ने, ख्याति विगाने वा रचनामा विकृत गर्न रोक लगाउने (Right of paternity and right of integrity) पर्दछ।

रचयिता वा श्रृष्टीकर्तालाई प्राप्त आर्थिक र नैतिक अधिकार रचयिताको जीवनभर र नीजको मृत्यु भएको वर्षबाट ५० वर्ष सम्म, संयुक्त रूपमा तयार गरिएको रचनाको यस्तो अधिकार सवैभन्दा पछि मृत्यु हुने रचयिताको मृत्यु भएको वर्षबाट ५० वर्ष सम्म र व्यवहारिक कलासम्बन्धी रचना र फोटोजन्य रचनाको अधिकार यस्तो रचना तयार भएको वर्षबाट २५ वर्षसम्म हुनेछ।

प्रतिलिपि अधिकार अन्तर्गतका प्रतिलिपि अधिकार प्राप्त सामाग्री वा रचनाको केही भाग व्यक्तिगत प्रयोजनका लागि पुनरुत्पादन गर्न, उद्गरण गर्न, पठन पाठनको लागि पुनरुत्पादन गर्न, पुस्तकालय तथा अभिलेखालयले पुनरुत्पादन गर्न अनुमति बिना पनि प्रयोग गर्न पाइने कानुनी व्यवस्था रहेकोछ। संरक्षित अधिकारको उलङ्घन गरेमा कसुरको मात्रा हेरी दश हजार देखि एकलाख रूपैया सम्म जरिवाना वा छ महिना सम्म कैद वा दुवै सजाय हुने व्यवस्था छ।

नेपालमा बौद्धिक सम्पत्ति संरक्षण सम्बन्धी कानुनी तथा संस्थागत व्यवस्था

कानुनी व्यवस्था

नेपालको संविधानले बौद्धिक सम्पत्तिलाई अन्य सम्पत्ति सरहको अधिकार स्थापित गर्दै धारा २५ को सम्पत्ति

सम्बन्धी हकमा मौलिक हकको रूपमा व्यवस्था गरेको छ। पेटेन्ट डिजाइन र ट्रेडमार्क कानून वि.स १९९३ मा जारी भएकोमा पेटेन्ट डिजाइन र ट्रेडमार्क ऐन, २०२२ ले यसलाई विस्थापित गर्यो। हाल औद्योगिक सम्पत्ति तर्फ पेटेन्ट, डिजाइन, ट्रेडमार्क, Geographical indication, Traditional knowledge आदि सम्बन्धी नियमन प्रशासन तथा दर्ता सम्पूर्ण प्रक्रिया यही पेटेन्ट डिजाइन, ट्रेडमार्क सम्बन्धी ऐन, २०२२ बाट हुन्छ।

प्रतिलिपि अधिकार सम्बन्धमा सर्वप्रथम कपीराइट ऐन, २०२२ जारी भएको थियो। हाल प्रतिलिपि अधिकार ऐन २०५९ र प्रतिलिपि अधिकार नियमावली कार्यान्वयनमा रहेका छन्। त्यसैगरी बौद्धिक सम्पत्ति सम्बन्धी सरोकार राख्ने अन्य ऐनहरूमा औद्योगिक व्यवसाय ऐन, २०७६ विदेशी लगानी तथा प्रविधि हस्तान्तरण ऐन, २०७५, कम्पनी ऐन, २०६३ रहेका छन्। त्यसैगरी भन्सार ऐन, कर ऐन, वातावरण ऐन पनि बौद्धिक सम्पत्ति सम्बन्धी सरोकार राख्ने ऐन हुन। बौद्धिक सम्पत्तिका महत्वपूर्ण २ वटा आयामहरू औद्योगिक सम्पत्ति र प्रतिलिपि अधिकारलाई एकीकृत रूपमा नियमन गर्ने निकाय र एकीकृत कानूनको आवश्यकता पटक पटक विश्व बौद्धिक सम्पत्ति संगठन (Intellectual property right organization) ले उठाउँदै आएको छ। सोहि विषयको आवश्यकतालाई मध्यनजर राख्दै औद्योगिक सम्पत्ति र प्रतिलिपि अधिकारका दुबै विषयलाई समेटेर राष्ट्रिय बौद्धिक सम्पत्ति नीति, २०७३ जारी भएको छ। यसै नीति अनुकूल हुने गरी बौद्धिक सम्पत्ति सम्बन्धी एकीकृत कानून तर्जुमा भै मस्यौदा कानून न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालयमा पठाइएकोमा छलफलको क्रममा रहेको छ।

बौद्धिक सम्पत्ति सम्बन्धी संस्थागत व्यवस्था

बौद्धिक सम्पत्ति सम्बन्धी विषय संविधान बमोजिम संघको कार्य क्षेत्रमा पर्दछ। औद्योगिक सम्पत्ति सम्बन्धी विषयको तालुक मन्त्रालय उद्योग, वाणिज्य तथा आपूर्ति मन्त्रालय हो भने प्रतिलिपि अधिकार सम्बन्धी संस्कृति तथा पर्यटन मन्त्रालय हो। औद्योगिक सम्पत्तिको दर्ता नवीकरण लगायतका सम्पूर्ण प्रशासन र नियमन कार्य उद्योग विभागबाट हुन्छ भने प्रतिलिपि अधिकार सम्बन्धी सम्पूर्ण विषयहरू प्रतिलिपि अधिकार रजिष्ट्रारको कार्यालयबाट हुने गर्दछ। यसरी औद्योगिक सम्पत्ति दर्ता गर्दा रितपूर्वक निवेदन, दरखास्त दस्तुर बुझाएको रसिद, रितपूर्वक तयार गरिएको Document, प्रतिनिधि पठाइएको भए अधिकारनामा र निवेदकको विवरण पनि संगै पेश गर्नुपर्दछ।

औद्योगिक सम्पत्तिको दर्ताको अवस्था

उद्योग विभागका अनुसार विगत तीन आर्थिक वर्षको औद्योगिक सम्पत्तिको दर्ताको अवस्था देहाय बमोजिम रहेको छ।

आ.व.	पेटेन्ट	डिजाइन	ट्रेडमार्क
२०७७-२०७८	३	५६	२४०३
२०७८-७९	१	३७	२०७५
२०७९-८०	६	१८	२४२७
शुरु देखि हाल सम्म	८६	३०३	५८४५७

यसरी उद्योग विभागमा दर्ताको तथ्यांक अनुसार नेपालमा पेटेन्ट दर्ताको सख्या अत्यन्तै कम छ भने ट्रेडमार्क दर्ता सबै भन्दा बढी देखिन्छ। त्यसैगरी, आ.व.२०७९-८० मा ट्रेडमार्क सम्बन्धी ८२ वटा मुद्दाको कारवाही भएकोछ।

The Trade Related Aspects of Intellectual Property (TRIPS) सम्झौता

बौद्धिक सम्पत्ति सम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय आबद्धता

राष्ट्रिय मात्र नभई बौद्धिक सम्पत्ति सम्बन्धमा अन्तर्राष्ट्रिय कानुनले समेत दायित्व सिर्जना गरेको छ । बौद्धिक सम्पत्ति संरक्षणको क्षेत्रमा भएका अन्तर्राष्ट्रिय प्रयासमा सहभागी हुन नेपालले सन् १९९७ मा विश्व बौद्धिक सम्पत्ति संगठन (World Intellectual Property Organization – WIPO) को सदस्यता प्राप्त गर्यो । औद्योगिक सम्पत्ति संरक्षण सम्बन्धी पेरिस महासन्धि (Paris Convention for the Protection of Industrial Property 1883) को नेपाल सन् २००१ मा पक्ष बनेको छ। नेपाल पनि WIPO को सदस्य हो। नेपाल औद्योगिक सम्पत्ति संरक्षणको पेरिस महासन्धिको पनि पक्षधर हो। यसैगरी सन् २००४ मा विश्व व्यापार संगठन (World Trade Organization – WTO) को सदस्यता प्राप्त गरेसगैँ यसको अभिन्न अंगको रूपमा रहेको व्यापार सम्बन्धी बौद्धिक सम्पत्ति अधिकार सम्झौता (Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights – TRIPs) को समेत पक्ष राष्ट्र भएको छ। विश्व व्यापार संगठनका मुख्य तीनवटा आयाम मध्ये एउटा बौद्धिक सम्पत्ति सम्बन्धी विषय हो। वस्तु व्यापार, सेवा व्यापार र बौद्धिक सम्पत्ति सम्बन्धी विषय विश्व व्यापार संगठनका विषय हुन। त्यसैगरी, बौद्धिक सम्पत्तिको महत्वपूर्ण विधाका रूपमा रहेको प्रतिलिपि अधिकार संक्षणमा अन्तर्राष्ट्रिय सहभागिताका लागि साहित्यिक तथा कलात्मक श्रृजनाको संरक्षण सम्बन्धी बर्न महासन्धि, (Berne Convention for the Protection of Literary and Artistic Works) १८८६ को सन् २००६ मा पक्ष बनेको छ।

विश्व बौद्धिक सम्पत्ति संगठन (World intellectual property organization)

सन् १९७० मा स्थापना भएको विश्व बौद्धिक सम्पत्ति संगठन (WIPO) ले विश्वव्यापी रूपमा बौद्धिक सम्पत्ति संरक्षण र उपभोग सम्बन्धी सिद्धान्त तथा कानून निर्माण गर्न सदस्य राष्ट्र बीच समन्वय र सहयोग गर्दछ। १९३ भन्दा बढी मुलुकहरू सदस्य रहेको WIPO लाई सन् १९७४ देखि संयुक्त राष्ट्र संघले विशिष्टकृत एजेन्सीको रूपमा मान्यता दिएको हो। WIPO ले बौद्धिक सम्पत्ति सम्बन्धी अधिकारको कार्यान्वयनका लागि प्राविधिक सहयोग एवं तालिम प्रशिक्षण समेत गर्दछ।

बौद्धिक सम्पत्तिको संरक्षण र सम्बर्द्धनका सम्बन्धमा गुनासो आउनुका कारणहरू

बौद्धिक सम्पत्तिको संरक्षण र सम्बर्द्धनका लागि भएका कानुनी तथा संस्थागत व्यवस्थाका बाबजुद नेपालमा बौद्धिक सम्पत्तिको संरक्षण र सम्बर्द्धन हुन नसकेको, अनधिकृत रूपमा प्रयोग हुने गरेको जस्ता गुनासाहरू सुन्नमा आउँछन्। यस्ता गुनासाहरू आउनुका मुख्य कारणहरूलाई देहाय बमोजिम प्रस्तुत गर्न सकिन्छ।

- बौद्धिक सम्पत्ति सम्बन्धी अवधारणगत ज्ञान र जनचेतनाको अभाव हुनु, साना तथा मझौला उद्योगहरूमा IP को चेतनाको अभावले गर्दा अत्यधिक मात्रामा नक्कली सामानहरू उत्पादन भैरहेकोछ भने ख्याति

प्राप्त उत्पादनहरूको कानुनी रूपमा संरक्षण नहुदा बौद्धिक सम्पत्ति चोरी र अनाधिकृत प्रयोग भैरहेको अवस्था, (Branded goods such as; North Face/ Adidas/ Nike/Sport/ ...)

- विद्यमान कानूनको प्रभावकारी कार्यान्वयन हुन नसकेको अवस्था,
- व्यवसायिक नैतिकता र इमान्दारिताको कमी,
- बौद्धिक सम्पत्तिको प्रशासन तथा नियमन गर्ने निकायको expertise, knowledge, Capacity र स्रोत साधनको अपर्याप्तता,
- बौद्धिक सम्पत्ति संरक्षण र सम्बर्द्धनका लागि आवश्यक पूर्वाधारको कमी हुनु,
- सूचना प्रविधिको विकासले सूचनामा पहुँच बढ्न गई विकासमा सकारात्मक प्रभाव परेको भएतापनि अनुगमन र नियन्त्रणको संयन्त्र कमजोर हुँदा बौद्धिक सम्पत्तिको चोरी र अनाधिकृत प्रयोगका लागि सूचना प्रविधिको उपयोग अत्याधिक रूपमा बढ्नु,
- बौद्धिक सम्पत्तिको चोरी सम्बन्धी परेका उजुरीहरूको समयमै सुनुवाइ हुन नसकी धेरै case हरू लामो समयसम्म pending मा रहनु,
- बौद्धिक सम्पत्ति संरक्षणका लागि सम्बन्धित सबै देशहरूमा दर्ता गराउनुपर्ने प्रावधान र हरेक देशको फरक फरक कानुनी व्यवस्था हुने हुँदा कतिपय अवस्थामा बौद्धिक सम्पत्तिको संरक्षणमा कठिनाइ देखिएको छ।
- बौद्धिक सम्पत्ति सम्बन्धी प्रशासन, नियमन र अनुगमन गर्ने एकीकृत कानून र संस्थागत संरचनाको अभाव,
- बौद्धिक सम्पत्ति सम्बन्धी कार्यरत निकाय र संस्थाहरू बीच समन्वय र सहकार्य हुन नसक्नु, नसकेको (कृषि, वन, उद्योग, वाणिज्य, प्रतिलिपि अधिकार कार्यालय, संस्कृतिक तथा पर्यटन क्षेत्र)

बौद्धिक सम्पत्ति संरक्षण तथा सम्बर्द्धनमा देखिएका समस्याहरू/चुनौतीहरू

- बौद्धिक सम्पत्ति विशेष गरी patent सम्बन्धी विषयको अध्ययन र विज्ञताको अभावले गर्दा अत्यन्तै थोरै Patent दर्ता भएको अवस्था,
- औद्योगिक सम्पत्ति सम्बन्धी कानून ज्यादै पुरानो भएको जसले बौद्धिक सम्पत्तिका नयाँ विषय र विधाहरूलाई समेट्न नसकेको, (भौगोलिक संकेत, वनस्पतिका प्रजाति संरक्षण, व्यापारिक गोप्यता, एकीकृत सर्किटको लेआउट डिजाइन, परम्परागत तथा मौलिक knowledge, Indigenous Knowledge, Traditional Knowledge, परम्परागत सांस्कृतिक अभिव्यक्ति तथा अमूर्त सांस्कृतिक सम्पदा, जैविक विविधता तथा आनुवांशिक स्रोत आदिको बौद्धिक सम्पत्ति सम्बन्धी विषय)
- बौद्धिक सम्पत्तिको प्रशासन र कानूनी उपचार वा सजाय हुँदैन भन्ने मान्यता रहनु,
- बौद्धिक सम्पत्ति सम्बन्धी विषयलाई सम्बोधन र नियमन गर्ने एकीकृत कानून र संस्थागत व्यवस्थाको अभाव,
- बौद्धिक सम्पत्ति सम्बन्धी database को अभाव रहेको,
- बौद्धिक सम्पत्ति सम्बन्धी अध्ययन अनुसन्धानमा लगानी नै कम भएको
- यस क्षेत्रमा प्रशस्त अध्ययन अनुसन्धान हुन नसकेको, औद्योगिक सम्पत्तिमा भएको समस्याले गर्दा यसको प्रत्यक्ष असर विदेशी लगानीमा पर्ने गएकोले आशातीतरूपमा, विदेशी लगानी हुन नसकेको,
- बौद्धिक सम्पत्ति संरक्षण र सम्बर्द्धनका लागि सकारात्मकरूपमा सूचना प्रविधिको प्रयोग हुन नसकेको,

बौद्धिक सम्पत्तिको संरक्षण र संवर्द्धनका लागि समाधानका उपायहरू

- औद्योगिक सम्पत्तिर्फका विविध विषय र क्षेत्रहरू समेत समावेश गरी बौद्धिक सम्पत्तिको दायरा र परिधिलाई व्यापक बनाउनुपर्ने, (भौगोलिक संकेत, वनस्पतिका प्रजाति संरक्षण, व्यापारिक गोप्यता, एकीकृत सर्किटको लेआउट डिजाइन, परम्परागत तथा मौलिक knowledge, Indigenous Knowledge, Traditional Knowledge, परम्परागत सांस्कृतिक अभिव्यक्ति तथा अमूर्त सांस्कृतिक संपदा, जैविक विविधता तथा आनुवांशिक स्रोत आदिको बौद्धिक सम्पत्ति सम्बन्धी विषय)
- औद्योगिक सम्पत्ति र प्रतिलिपि अधिकार सम्बन्धी विषयहरू समेटी बौद्धिक सम्पत्ति सम्बन्धी प्रशासन र नियमन गर्ने एकीकृत ऐन यथासक्य छिटो स्वीकृत गरी कार्यन्वयनमा ल्याउनुपर्ने,
- बौद्धिक सम्पत्ति अधिकारको संरक्षण, संवर्द्धन र विकासका लागि एउटा छुट्टै अधिकार सम्पन्न शक्तिशाली निकायको स्थापना हुनुपर्ने (विभाग/प्राधिकरण/प्रतिष्ठान/आयोग)
- बौद्धिक सम्पत्ति अधिकारको प्रशासन, नियमन, संरक्षण, संवर्द्धन र विकासका लागि कार्यरत विद्यमान संरचनाहरूलाई स्रोत साधन सम्पन्न र सक्षम बनाउनुपर्ने,
- बौद्धिक सम्पत्तिको चोरी र अनधिकृत प्रयोग गर्नेलाई कानून बमोजिम कडा कारवाही हुनुपर्ने। यस्ता उजुरीहरूको सुनुवाइ छिटो छरितो तरिकाबाट गरिनुपर्ने,
- बौद्धिक सम्पत्तिको चोरी भएको विषयमा कानुनी निरूपण भएमा हानी हुने पक्षलाई compensation दिनुपर्ने,
- बौद्धिक सम्पत्ति आविस्कार गर्ने श्रष्टालाई प्रोत्साहन गर्न विशेष सुविधा र सहूलियत उपलब्ध गराउनुपर्ने,
- सूचना प्रविधिको सकारात्मकरूपमा अधिकतम प्रयोग गरिनुपर्ने,
- बौद्धिक सम्पत्तिको अन्तर्राष्ट्रिय दर्ताको माध्यमबाट क्षेत्रीय र अन्तर्राष्ट्रियस्तरमा नै बौद्धिक सम्पत्ति संरक्षणमा जोड दिनुपर्ने,
- बौद्धिक सम्पत्ति अधिकारको संरक्षण, संवर्द्धन र विकासका लागि सार्वजनिक, निजी क्षेत्र, क्षेत्रिय र अन्तर्राष्ट्रिय स्तरमा समन्वय र सहकार्य गरिनुपर्ने,
- श्रष्टाको सृजना र आविस्कारको उचित मूल्य र बौद्धिक सम्पत्ति अधिकारको संरक्षणको व्यवस्था हुनुपर्ने,
- बौद्धिक सम्पत्तिको दर्ता, नवीकरण तथा अन्य प्रसाशनिक औपचारिकताहरूमा विद्युतीय माध्यमबाट गर्न सक्ने गरी Online registration, automation र fully digitization गर्नुपर्ने,
- बौद्धिक सम्पत्ति सम्बन्धी विषय संघको रहेता पनि यस्ता बौद्धिक सम्पत्ति सम्बन्धी विषय र सम्भावना देशको जुनसुकै भौगोलिक क्षेत्रमा रहेको हुदा स्थानीय तह र प्रदेश सरकार वीचको समन्वय र सहकार्य अपरिहार्य देखिन्छ।
- बौद्धिक सम्पत्ति अधिकारको संरक्षण, संवर्द्धन र विकासका लागि आवश्यक पूर्वाधार निर्माण र प्राविधिक सहयोगका लागि नीजि क्षेत्र, विकासमा साझेदार र विश्व बौद्धिक सम्पत्ति अधिकार संगठन सगं सहयोग, समन्वय र सहकार्य गर्नुपर्ने,
- बौद्धिक सम्पत्ति अधिकार सम्बन्धी जनचेतना जगाउने,
- बौद्धिक सम्पत्ति अधिकारको नियमन गर्ने निकायलाई दक्ष जनशक्ती, बजेट र प्रविधिले सुसज्जित गराउने,
- बौद्धिक सम्पत्ति अधिकार सम्बन्धी आवश्यक तालिम र क्षमता विकासका कार्यक्रम संचालन गर्नुपर्ने,

- बौद्धिक सम्पत्ति सम्बन्धी अध्ययन अनुसन्धानमा लगानी बढाउनुपर्ने,
- बौद्धिक सम्पत्ति सम्बन्धी database तयार गर्नुपर्ने,
- बौद्धिक सम्पत्ति अधिकार दर्ताका लागि पेश भएका निवेदनहरूलाई छिटो छरितो र कानून सम्मत examine गर्ने व्यवस्था मिलाउनुपर्ने,
- WIPO को सदस्यता लिइएता पनि यसबाट अपेक्षित रूपमा फाइदा लिन नसकेको संदर्भमा यसबाट अतिकम विकसित राष्ट्रका लागि व्यवस्था गरेको लचकताको अत्यधिक उपयोग र विकसित मुलुकहरूबाट प्राप्त हुने प्राविधिक तथा आर्थिक सहयोगको परिचालन गर्नुपर्ने।

निष्कर्ष:

कुनैपनि देशको आर्थिक विकासमा महत्वपूर्ण योगदान पुर्याउने बौद्धिक सम्पत्तिको सिर्जना, उपयोग र संरक्षणमा जोड दिनुपर्ने देखिन्छ। भौगोलिक, सांस्कृतिक लगायत परम्परागत रूपमा विविधता रहेको नेपालमा बौद्धिक सम्पत्तिको संरक्षण र सम्बर्द्धनबाट आर्थिक र सामाजिक लाभ लिन सक्ने प्रशस्त संभावना हुदाहुदै पनि बौद्धिक सम्पत्तिको संरक्षण र सम्बर्द्धन गर्न सकिएको छैन। अन्तर्राष्ट्रिय प्रतिवद्धता अनुसार राष्ट्रिय कानून र संस्थागत सुधार गर्दै बौद्धिक सम्पत्ति सम्बन्धी विषयलाई प्रवर्द्धन गर्न एकीकृत ऐन र अधिकार सम्पन्न सक्षम संस्थागत व्यवस्था गर्नुपर्ने देखिन्छ। यसैगरी अन्तर्राष्ट्रिय संजाल, नीजि क्षेत्र, तीनै तहका सरकार संगैको समन्वय र सहकार्य पनि त्यतिकै जरुरी देखिन्छ। विशेष गरी WIPO र WTO को सदस्यता प्राप्त गरेसंगै अतिकम विकसित राष्ट्रहरूले पाउने सुविधाहरू र आर्थिक तथा प्राविधिक सहयोगलाई अधिकतम उपयोग गर्न सकेमा बौद्धिक सम्पत्तिको संरक्षण र सम्बर्द्धन मार्फत देशको आर्थिक विकासमा महत्वपूर्ण योगदान पुग्ने कुरामा विश्वास गर्न सकिन्छ।

सन्दर्भ सामग्री

- नेपालको संविधान, २०७२
- औद्योगिक व्यवसाय ऐन, २०७६
- पेटेन्ट डिजाइन र ट्रेडमार्क ऐन, २०२२
- प्रतिलिपि अधिकार ऐन, २०५९
- प्रतिलिपि अधिकार नियमावली, २०६१
- राष्ट्रिय बौद्धिक सम्पत्ति नीति, २०७३
- विदेशी लगानी तथा प्रविधि हस्तान्तरण ऐन, २०७५,
- डा. रुद्र शर्मा, युद्ध ओली, *बौद्धिक सम्पत्ति कानून, समाज र आर्थिक विकास*, २०७८, युवा विकासका लागि संबैधानिक केन्द्र
- बौद्धिक सम्पत्ति, सामान्य जानकारी, उद्योग विभाग
- विश्व व्यापार संगठन र नेपाल, नेपाल सरकार, उद्योग वाणिज्य तथा आपूर्ति मन्त्रालय, २०६९,
- उद्योग विभागको आ. व. २०७९-८० को बैशाख सम्मको प्रगति विवरण
- www.doind.gov.np
- Intellectual Property and Safeguard of Traditional Cultures, written for WIPO by Molly Torsen and Jane Anderson, WIPO
- Intellectual Property and Genetic Resources, Traditional Knowledge, and Traditional Cultural Expressions, 2015 WIPO

नेपालमा विप्रेषण आप्रवाह र औपचारिक माध्यामबाट विप्रेषण भित्र्याउने उपायहरू

झक प्रसाद आचार्य *



(१) पृष्ठभूमि

सन् १९८० को दशकदेखि शुरु भएको आर्थिक उदारीकरण र विश्वव्यापीकरणको लहरसंगै विश्व श्रम बजार चलायमान भई वैदेशिक रोजगारीका अवसर सिर्जना भए। नेपालमा खासगरी आर्थिक वर्ष २०५४।५५ देखि वैदेशिक रोजगारीमा अवसर बढ्न थालेको हो। वैदेशिक रोजगारीमा जाने श्रमिकहरूबाट वार्षिक दश खर्ब भन्दा बढी विप्रेषण भित्रिएको नेपाल राष्ट्र बैंकको तथ्याङ्कले देखाउँछ। भर्खरै प्रकाशित राष्ट्रिय जनगणनाको तथ्याङ्क अनुसार २१लाख ९० हजार ५ सय ९२ मानिसहरू वैदेशिक रोजगारीमा रहेका छन्। तर विभिन्न सञ्चार माध्यम र अनौपचारिक तथ्याङ्कले हाल ४६ लाख भन्दा बढी व्यक्तिहरू नेपाल बाहिर छन्। नेपाली कामदारहरूको प्रमुख गन्तव्य देशहरू खाडी मुलुक र मलेसिया रहेका छन्। बढी जोखिमयुक्त काम, न्युन पारिश्रमिक, बीमा लगायत सामाजिक सुरक्षाका प्रावधानहरूको कार्यान्वयन हुन सकेको छैन। करिब ४० प्रतिशत विप्रेषण अनौपचारिक माध्यामबाट भित्रिने सूचना छ। उच्च पारिश्रमिक भएका र श्रमिकको लागि कम जोखिमयुक्त गन्तव्य मुलुकको खोजी, सीपयुक्त र दक्ष जनशक्तिको लागि अवसर सिर्जना गर्ने तथा औपचारिक माध्यामबाट विप्रेषण नेपाल ल्याउने चुनौतिपूर्ण छ।

देशमा आर्थिक स्थिरता कायम गर्न, आयातमा आधारित अर्थतन्त्र र राजस्व प्रणाली भएको संरचनामा पर्याप्त विदेशी विनिमय सञ्चिति मार्फत बाह्य क्षेत्र स्थायित्व कायम गर्न, व्यक्ति तथा परिवारको जीवनस्तरमा गुणात्मक परिवर्तन गर्न, विप्रेषण आर्जन गर्ने घर परिवारको रहन, सहन, शिक्षा, स्वास्थ्य एव सामाजिकस्तर वृद्धि गरी गरिवी निवारण गर्ने कार्यमा मुलुकको विप्रेषण आप्रवाहले अत्यन्तै महत्वपूर्ण योगदान पुर्याएको छ।

राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय घटनाक्रमले अर्थतन्त्रमा बेला बेलामा देखिने समस्याको न्युनीकरण तथा समाधान गर्न र प्रत्यक्ष तथा अप्रत्यक्ष लाभ प्रदान गर्न विप्रेषण आप्रवाहको महत्व विगत केही वर्षदेखि नेपालमा बढ्दै गएको छ। सवैभन्दा महत्वपूर्ण पक्ष बढ्दो आयात व्यवस्थापन गर्न विप्रेषणको रूपमा प्राप्त विदेशी मुद्राले अर्थतन्त्रलाई सञ्जीवनी नै प्रदान गरेको छ। नेपाल राष्ट्र बैंकका अनुसार आर्थिक वर्ष २०७८।७९ मा नेपालको कुल आयात करिब रु.१९२१ अर्ब र निर्यात रु. २०० अर्ब तथा चालु आर्थिक वर्षको ८ महिनाको नेपाल राष्ट्र बैंकबाट प्रकाशित तथ्याङ्क अनुसार कुल आयात रु १०५८.३९ अर्ब र निर्यात रु १०४.८ अर्ब भई कुल व्यापार घाटा रु ९५३.५९ करोड पुगेको छ। अन्तर्राष्ट्रिय विकास सहायता र प्रत्यक्ष वैदेशिक लगानी समेत घट्दै गएको अवस्थामा मुलुकको आयातलाई आवश्यक पर्ने विदेशी

* महानिर्देशक, राष्ट्रिय परिचयपत्र तथा पञ्जीकरण विभाग

विनिमयमा सहयोगी एकमात्र स्रोत विप्रेषण छ। विश्वका केन्द्रीय बैंकहरूले बढ्दो मुद्रास्फीति नियन्त्रणका लागि बढाइएका नीतिगत दरहरूका कारण पूँजीको लागत बढ्न गई समग्र उत्पादनमा थप लागत बढ्न जाने, मुद्रास्फीति नियन्त्रणमा कठिनाई हुने र समग्र रोजगारीमा पनि थप दबाव आउन सक्ने भएकोले विश्व बजारमा आर्थिक मन्दी देखापर्ने सम्भावना समेत रहेकोले आगामी दिनमा विश्व श्रम बजारमा नेपाली श्रमिकको माग र विप्रेषण आप्रवाहको उचित व्यवस्थापन गर्न जरुरी छ।

(२) विप्रेषण आप्रवाहको स्थिति

नेपालबाट वैदेशिक रोजगारीको प्रमुख गन्तव्य देशहरू खाडी मुलुक र मलेसिया रहेकोमा हाल यसमा विविधीकरण हुदै गएको छ। हाल दक्षिण कोरिया, इजरायल, जापान हुदै युरोपियन देशहरूमा नेपाली श्रमिकको माग बढ्दो छ। यसका लागि आवश्यक नीतिगत तथा कानुनी सुधार गर्नु पर्नेछ। वैदेशिक रोजगारीमा रहेका नेपालीहरूले औपचारिक माध्यमबाट पठाएको विगत दश वर्षको विप्रेषण आप्रवाहको स्थिति देहायबमोजिम रहेको छ:

विप्रेषण आप्रवाह (रु.अर्बमा)

विवरण	२०६९/७०	२०७०/७१	२०७१/७२	२०७२/७३	२०७३/७४	२०७४/७५	२०७५/७६	२०७६/७७	२०७७/७८	२०७८/७९	२०७९/८० को ८ महिनामा
विप्रेषण आप्रवाह (रु. अर्बमा)	४३४.६	५४३.३	६१७.३	६६५.१	६९५.५	७५५.१	८७९.४	८७५	९६१.१	१००७.३	७९४.३२
कुल ग्राहस्थ उत्पादन	१९४९.३	२२३२.	२४२३.६	२६०८.२	३०७७.१	३४५५.९	३८५८.९	३८८८.७	४२७७.३	४८५१.६	
GDP को तुलनामा %	२२.३	२४.३४	२५.४७	२५.५	२२.६	२१.८५	२२.७९	२२.५	२२.४७	२०.७९	

वर्तमान समयमा बाह्य क्षेत्रमा देखिएको समस्याका कारण आगामी दिनमा सिर्जना हुन सक्ने जोखिम र सुधारका लागि अवलम्बन गरिने नीतिगत हस्तक्षेपमा जरुरी देखिन्छ। बाह्य क्षेत्र स्थायित्वको लागि वास्तविक समस्या पहिचान गरी यसमा देखिएका कमी/कमजोरी सम्बोधन गर्न समयमै प्रभावकारी र ठोस नीतिगत हस्तक्षेपका व्यवस्थाहरू अवलम्बन गरिएन भने आगामी दिनमा समग्र समष्टिगत आर्थिक स्थायित्व कायम गर्न कठिन हुनसक्ने सम्भावना छ। हालकै गतिमा आयात बढ्दै जाने तथा औपचारिक विप्रेषण आप्रवाह संकुचन हुने प्रवृत्ति कायम रहेमा शोधनान्तर घाटा थप विस्तार हुनगई विदेशी विनिमय सञ्चितिले अत्यावश्यकिय वस्तु तथा सेवाको आयात धान्न समेत अपर्याप्त हुन सक्ने सम्भावना छ। त्यसैगरी, वित्तीय क्षेत्रमा तरलता एवम् लगानीयोग्य साधनको अभाव भई ब्याजदरमा उच्च दबाव पर्न गएकोले समग्र आर्थिक गतिविधि नै प्रभावित हुने सम्भावना छ। हालको अवस्थालाई नजिकबाट निरन्तर रुपमा अनुगमन तथा विश्लेषण गरी समस्या पहिचान गर्ने र सुधारका लागि आवश्यक नीति/कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्ने कार्यलाई उच्च प्राथमिकता दिन अपरिहार्य छ।

(३) नेपालमा औपचारिक माध्यमबाट विप्रेषण भित्र्याउन अवलम्बन गरिएका प्रयासहरू

(क) रेमिट हाइड्रो : वैदेशिक रोजगारीमा गएका श्रमिकहरूले आर्जन गरेको रकमबाट मध्यम खालको

जलविद्युत आयोजनाको विकास गरी लगानी गर्ने कार्यक्रम रहेको छ। नेपाल विद्युत प्राधिकरण, नेपाल हाइड्रो इलेक्ट्रिसिटी डेभलपमेन्ट कम्पनी लिमिटेड र नेपाल विद्युत उत्पादन कम्पनी लिमिटेडको सहायक कम्पनीको रूपमा Remit Hydro Limited स्थापना गरिएको छ। ताप्लेजुङ्गमा निर्माणाधिन दुई वटा परियोजनामा वैदेशिक रोजगारीमा रहेका कामदारलाई करिब २९ प्रतिशत शेयर सुरक्षित हुने गरी तयारी भइरहेको छ।

- (ख) सहूलियतपूर्ण कर्जाका लागि ब्याज अनुदान सम्बन्धी एकीकृत कार्यविधि, २०७५ बमोजिम वैदेशिक रोजगारबाट फर्केका श्रमिकहरूलाई सहूलियतपूर्ण कर्जा स्वरूप रु. दशलाख सम्म ऋण प्रदान गर्ने व्यवस्था छ। यसले औपचारिक माध्यामबाट विप्रेषण पठाउन प्रेरित गर्ने उद्देश्य रहेको छ।
- (ग) नेपालमा वैदेशिक रोजगारीमा गई औपचारिक माध्यामबाट विप्रेषण भित्र्याउने व्यक्तिलाई बैंकहरूले प्रदान गर्ने ब्याजमा १ प्रतिशत थप ब्याज प्रदान गर्ने नीतिगत व्यवस्थाको कार्यान्वयन भएको छ। यसको प्रभावकारी नियमनमा राष्ट्र बैंक चुकेको छ।
- (घ) वैदेशिक रोजगारीमा गएका नेपालीहरूलाई धितोपत्रको प्राथमिक निष्काशनमा दश प्रतिशत शेयर आरक्षण गरिएको छ। यसबाट वैदेशिक रोजगारीमा रहेका कामदारले प्राथमिक निष्काशनमा लगानी गर्ने अवसर पाउने र विप्रेषण औपचारिक माध्यामबाट आप्रवाह हुनेछ।
- (ङ) वैदेशिक रोजगार बचत पत्र खासगरी वैदेशिक रोजगारीमा रहेका वा वैदेशिक रोजगारीबाट फर्केको ६ महिना नपुगेका नेपाली नागरिक तथा गैर आवासीय नेपाली नागरिकले आफू वा आफ्नो परिवारका सदस्यको नाममा नेपाल राष्ट्र बैंकले तोकेको ब्याजदरमा विदेशी मुद्रा सट्टी गरेको प्रमाण सहित बचत पत्र खरिद गर्न सक्ने व्यवस्था गरेको छ। यसबाट प्राप्त हुने ब्याज रकम ६/६ महिनामा निजको खातामा जम्मा गरिन्छ।
- (च) सामाजिक सुरक्षा कोषले वैदेशिक रोजगारमा रहेका कामदार र विदेशमा स्वरोजगारमा रहेका व्यक्तिलाई योगदानमा आधारित सामाजिक सुरक्षा योजनामा दुर्घटना तथा अशक्तता सुरक्षा योजना, आश्रित परिवार सुरक्षा योजना र वृद्ध अवस्था सुरक्षा योजना ल्याएको छ। यो सुविधा उपभोगको लागि सामाजिक सुरक्षा कोषमा तोकिएका कागजात सहित अनलाइन रूपमा दर्ता हुने व्यवस्था रहेको छ। यस प्रकारको योजनामा सहभागी हुन चाहने व्यक्तिलाई केहि छुट तथा सहूलियत सुविधा अन्तर्गत सम्बन्धित देशमा बसोवासको लागि लाग्ने खर्च कटाई आफ्नो वार्षिक आम्दानीको ७० प्रतिशत रकम औपचारिक माध्यामबाट नेपाल पठाएको प्रमाण पेश गरेमा कोष सञ्चालक समितिको निर्णयबाट २० प्रतिशत छुट दिने व्यवस्था रहेको छ।
- (छ) श्रम स्वीकृति लिई वैदेशिक रोजगारीमा गएका नेपालीलाई लक्षित गरी रेमिटान्स बोण्ड जारी गरी औपचारिक माध्यामबाट रेमिटान्स भित्र्याउने र यसलाई पूर्वाधार विकासमा लगानी गर्ने नीतिगत व्यवस्था गरिनेछ।
- (ज) औपचारिक माध्यामबाट विप्रेषण पठाउने श्रमिकलाई सामाजिक सुरक्षा कोषमा आवद्ध गरिनेछ।

(४) अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यास

(क) पाकिस्तान

पाकिस्तानको Ministry of Overseas, Ministry of Finance र State Bank of Pakistan को सहकार्यमा सन् २००९ देखि Pakistan Remittance Initiatives को सुरुवात गरी पाकिस्तानी कामदार भएका

मुलुकमा बैंक तथा वित्तीय संस्थाको पहुँच बृद्धि, निश्चित रकमसम्म विप्रेषण पठाउदा Free send model अन्तर्गत शुल्क नलाग्ने, सरल भुक्तानी प्रणाली, कार्ड प्रविधिको प्रयोग गरी घर घरमा सेवा दिने, वैदेशिक रोजगार विप्रेषण कार्डबाट श्रमिकलाई विविध प्रकारका सेवा सुविधा प्रदान, यस क्षेत्रमा उत्कृष्ट काम गर्ने बैंक तथा वित्तीय संस्थालाई Best Performers Award प्रदान गर्ने, वित्तीय साक्षरता र गुनासो सुनुवाईको प्रभावकारी संयन्त्र विकास गरिएको छ।

- (ख) भारत सरकारले करिव १७ विलियन अमेरिकी डलरको भारत वैदेशिक रोजगार विकास वण्ड जारी गरी आकर्षक ब्याज करिव दश प्रतिशत सम्म प्रदान गरी औपचारिक माध्यमबाट विप्रेषण भित्र्याउने नीतिको प्रभावकारी रूपमा कार्यान्वयन भएको छ।
- (ग) इजरायलले सन् १९५१ देखि हालसम्म ४१ विलियन अमेरिकी डलर भन्दा बढि रकमको वण्ड जारी गरेको छ।
- (घ) बंगलादेशले ५ वर्ष वा त्यसपछि Mature हुने Wage Earners Development Bond जारी गरेको छ। यसमा १२ प्रतिशतसम्म ब्याज प्रदान गरेको छ।
- (ङ) फिलिपिन्सले Social Security Flexi Fund Philippines को व्यवस्था गरेको छ। साथै pagIBIG नामको National saving Program पनि लागु गरेको छ।
- (च) श्रीलंकाले National Plan on Returnee and Reintegration नीति कार्यान्वयनमा ल्याएको छ। यस नीतिले सामाजिक आर्थिक र मनोबैज्ञानिक पुनःएकीकरणलाई जोडेको छ।
- (छ) यसका अलावा विभिन्न देशका गैर आवासीय नागरिकहरूले रकम संकलन गरी सरकारको प्राथमिकतामा प्रयोग गर्ने र निश्चित अवधि पश्चात् फिर्ता गरिने वित्तीय औजार Diaspora Bond स्थापना गरी औपचारिक माध्यमबाट विप्रेषण भित्र्याउने कार्य गरेका छन्।

(५) विप्रेषण आप्रवाहमा देखिएका प्रमुख समस्याहरू

नेपालमा औपचारिक माध्यमबाट विप्रेषण आप्रवाहको क्रममा देखिएका मूलभूत समस्याहरू देहायबमोजिम रहेका छन्:

- हुन्डी लगायत अनौपचारिक र गैरकानूनी माध्यमबाट विप्रेषण आउनु।
- विदेशी मुद्रा आप्रवाहको स्रोत वैदेशिक रोजगारीमा गएका श्रमिकमा केन्द्रित हुनु।
- विप्रेषणको खर्च उत्पादनमुलक क्षेत्रमा भन्दा उपभोगमा बढी हुनु।
- अमेरिकी, युरोप, खाडी मुलुक, मलेसिया तथा अन्य क्षेत्रबाट प्राप्त विप्रेषण नेपालमा आएपछि विभिन्न खर्चका बहानामा भारतमा जाने प्रवृत्ति बढ्दै जानु,
- नेपालमा उत्पादन हुन सक्ने खाद्यबस्तुको आयातमा विप्रेषणको ठूलो हिस्सा खर्च हुनु,
- दक्ष कामदार कम तथा अदक्ष वा अर्धदक्ष कामदारहरू बढी मात्रामा वैदेशिक रोजगारीमा रहेकोले न्यून आय हुनु। (उदाहरणको लागि वैदेशिक रोजगारीको लागि आ.व. २०७८/७९ मा श्रम स्वीकृती लिने कूल ६३००९० जना मध्ये उच्च सीपयुक्त १२५ जना र अदक्ष कामदार २८३०६८ रहेका छन्)
- विप्रेषण आप्रवाहको एकीकृत तथ्याङ्क प्रणाली नहुनु,
- अवैधानिक रूपमा जाने वा वैधानिक रूपमै गएर कुनै कारणले सम्बन्धित राष्ट्रमा अवैधानिक भई बस्ने

श्रमिकहरूले औपचारिक माध्यमबाट विप्रेषण पठाउन नसक्नु,

- न्यून मूल्य विजकीकरण एवम् अवैध आयातको भुक्तानीका लागि विप्रेषणको प्रयोग हुनु,
- औपचारिक माध्यमबाट विप्रेषण भित्र्याउन गरिएका सीमित सरकारी नीतिगत व्यवस्थाको व्यापक प्रचार प्रसार हुन नसक्नु: एक प्रतिशत बढी ब्याज, वैदेशिक रोजगार वचत पत्र, शेयर लगानी,
- गैरकानुनी र अनौपचारिक माध्यमहरूको प्रभावकारी नियमन र अनुगमन हुन नसक्नु,
- विप्रेषण आप्रवाहको लागि स्थापना भएका संस्थाहरू नै अनौपचारिक रूपमा विप्रेषण भित्र्याउने कार्यमा संलग्न हुनु,
- कुटनीतिक नियोगहरू, गैर आवासीय नेपालीहरू, श्रम काउन्सेलर तथा श्रम सहचारीको भूमिका यस कार्यमा केन्द्रित हुन नसक्नु,
- नेपाली बैंकका विदेशस्थित सम्पर्क कार्यालय र रेमिट कम्पनीको सीमितताको कारण श्रमिकहरूको पहुँच नहुनु।

(६) समस्या समाधानका उपायहरू

नेपालमा अनौपचारिक माध्यमबाट भित्रिने रेमिटान्स करिब ४० प्रतिशत रहेको एक अध्ययनले देखाएको छ। यसले देशको विदेशी विनिमय सञ्चितमा अपेक्षित सहयोग हुन सकेको छैन। अर्कोतिर अनौपचारिक माध्यमबाट भित्रिने विप्रेषण अर्थतन्त्रको आकार गणनामा सहयोगी पनि हुँदैन। यसले समाजमा विकृति विसंगती भित्र्याउने तथा पारदर्शी र सवल अर्थतन्त्रको विकासमा बाधक हुन्छ। औपचारिक माध्यमबाट विप्रेषण भित्र्याउने क्षेत्रमा पहिचान गरी समाधानको देहायका उपायहरू अवलम्बन गर्न सकिन्छ:

(क) अल्पकालीन उपायहरू

- डिजिटल माध्यम मोवाइल एप, वेवसाइट वा अन्य माध्यमबाट कुनै पनि बैंक वा वालेटमा पैसा पठाउन सकिने मौजुदा व्यवस्थालाई प्रभावकारी बनाउने तथा सो को व्यापक प्रचार प्रसार गर्ने।
- वैदेशिक रोजगारीमा जाने कामदारलाई सामाजिक सुरक्षामा आवद्ध गर्ने कार्यलाई व्यापक प्रचार प्रसार गरी दायरा बढाउने।
- आफूले विदेशमा आर्जन गरेको रेमिटान्सको निश्चित प्रतिशत औपचारिक माध्यमबाट भित्र्याएको प्रमाणको आधारमा पुनः श्रम स्वीकृति लिदा लाग्ने शुल्क निश्चित प्रतिशत वा पुरै मिनाहा गर्ने। सरकार सरकार (G to G) बाट विदेशमा श्रमिक पठाउँदा गरिने सम्झौतामा निजहरूको पारिश्रमिक औपचारिक माध्यमबाट पठाउने विषय समावेश गरी कार्यान्वयनमा ल्याउने।
- औपचारिक माध्यमलाई प्रोत्साहन गर्न विप्रेषणको लागत घटाउने: हालको सेवा शुल्कको दर ४.५% रहेको छ। SDG ले ३ प्रतिशत ल्याउने लक्ष्य राखेको छ।
- प्रस्थान पूर्वको अभिमुखीकरण तालिम (Pre-departure Orientation Training) मा औपचारिक माध्यमबाट रेमिटान्स पठाउँदा हुने फाइदा सहितको वित्तीय साक्षरता सम्बन्धी विषय थप गर्ने। सबै कामदारहरूलाई रोजगारीमा जाने औपचारिक माध्यमबाट विप्रेषण पठाउने सम्बन्धी जानकारीमूलक बुकलेट वितरण गर्ने व्यवस्था मिलाउने।
- गन्तव्य मुलुकहरूसँग नयाँ श्रम सम्झौता गर्दा घरेलु लगायत सबै श्रमिकहरूको पारिश्रमिक तथा सेवा सुविधा अनिवार्य रूपमा बैंकिङ प्रणालीबाट भुक्तानी गर्ने व्यवस्था अनिवार्यरूपमा समावेश गर्ने। श्रम

सहचारीलाई यस विषयमा विशेष जिम्मेवार बनाउने ।

- कोरिया सरकारको रोजगार अनुमति प्रणाली (Employment Permit System) मार्फत कोरिया जाने श्रमिकहरूले अनिवार्य रूपमा औपचारिक माध्यमबाट मात्र विप्रेषण पठाउने संयन्त्र सरकारी तवरबाटै हुनु पर्ने ।
- सुरक्षित आप्रवासन (Safer Migration), रेमी (Returnees Migrant) परियोजनामा वित्तीय साक्षरता कार्यक्रमलाई प्राथमिकताका साथ समावेश गरी व्यापक प्रचार प्रसार र वित्तीय साक्षरता अभियानलाई सफल बनाउने ।
- विप्रेषण निक्षेपमा एक प्रतिशत बढी ब्याज दिने वर्तमान नीति दुरुपयोग भई केवल घोषणाको आधारमा विप्रेषणको रूपमा गणना गर्ने कारण सम्पत्ति शुद्धीकरण गर्ने प्रवृत्ति बढेकोले यसलाई प्रमाणमा आधारित बनाउनु पर्ने ।
- वैदेशिक रोजगारीबाट प्राप्त हुने विप्रेषण औपचारिक माध्यमबाट मात्र भित्र्याउने व्यवस्था गराउने । हुन्डीकारोवारीलाई कानुनी दायरामा ल्याउन राज्यका सबै संयन्त्र परिचालित हुने ।
- वैदेशिक रोजगारीमा जाने नेपालीहरूको सीप अभिवृद्धि गरी पठाउँदा तलब लगायत सेवा सुविधामा वृद्धि हुने भएकोले अर्धदक्ष र अर्धदक्ष नेपालीहरूलाई सीपमुलक तालिम दिन श्रम, रोजगार तथा सामाजिक सुरक्षा मन्त्रालय अन्तर्गतको “व्यावसायिक तथा सीप विकास तालिम प्रतिष्ठान” गठन आदेश स्वीकृत गरी सीपमुलक तालिमको प्रमाणीकरण समेत गर्ने व्यवस्था मिलाउने ।
- खाडी मुलुक, मलेसिया, अष्ट्रेलिया तथा कोरियालगायतका देशबाट विप्रेषण आप्रवाहको वृद्धिको लागि यस्ता देशमा नेपाली बैंकका शाखा कार्यालय तथा विप्रेषण कम्पनीका शाखा स्थापना गर्न प्रेरित गर्ने र ग्राहक पहिचान प्रणालीलाई सरलीकरण गर्ने ।
- औपचारिक माध्यमबाट विप्रेषण बढी भित्र्याउने विप्रेषण कम्पनी तथा बैंक तथा वित्तीय संस्थासहित विदेशका एजेण्टहरूलाई प्रोत्साहित गर्न वार्षिक रूपमा निश्चित संख्यामा पुरस्कार, अवार्ड वा राष्ट्रिय सम्मान प्रदान गर्ने ।
- विप्रेषणको प्रयोग विदेशबाट सिधै क्रिप्टो तथा अन्य जोखिमयुक्त फण्ड जस्ता अवास्तविक उपकरणमा हुने गरेको सम्बन्धमा व्यापक रूपमा जनचेतना कार्यक्रम संचालनमार्फत् त्यस्तो प्रयोग निरुत्साहित गर्ने । विदेशी विनिमय अपचलनमा संलग्न व्यक्तिलाई गर्ने कारवाहीलाई थप कडाई गर्ने ।
- गैरआवासीय नेपालीले नेपाली बैंकमा विदेशी मुद्रामा खाता खोल्न पाउने प्रावधानको बारेमा विदेशस्थित नेपाली नियोग तथा गैरआवासीय नेपाली संघ मार्फत व्यापक प्रचारप्रसार गर्ने ।
- अन्तर्राष्ट्रिय रूपमा हुने गरेको अनौपचारिक कारोबार जस्तै विप्रेषण, विदेशमा गैरकानूनी लगानी, शिक्षा, स्वास्थ्य, भ्रमण, परामर्श सेवा लगायतको भुक्तानी सम्बन्धमा विस्तृत अध्ययन गर्ने ।
- न्यून तथा अधिक विजकीकरण र यसबाट हुनसक्ने गलत कारोबारको भन्सार विभाग, राजस्व अनुसन्धान विभाग, गृह मन्त्रालय र नेपाल राष्ट्र बैंकले समन्वयात्मक रूपमा निगरानी तथा नियन्त्रण गर्ने ।
- हुण्डी कारोबार नियन्त्रण गर्न गृह मन्त्रालय, राजस्व अनुसन्धान विभाग, सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभाग र नेपाल राष्ट्र बैंकले समन्वयात्मक रूपमा सुक्ष्म निगरानी, अनुसन्धान तथा कारवाही गर्ने ।

(ख) मध्यमकालीन उपायहरू

- वैदेशिक रोजगारीमा जाँदा जोखिम कम र उच्च पारिश्रमिक भएका देश केन्द्रित बनाउने गरी नयाँ गन्तव्य मुलुक पहिचान तथा सीपयुक्त जनशक्ति पठाउने नीति अवलम्बन गर्ने।
- सहूलियतपूर्ण कर्जा सम्बन्धी कार्यविधि, २०७५ मा संशोधन गरी वैदेशिक रोजगारीबाट फर्केका व्यक्ति सरह वैदेशिक रोजगारीमा जाने व्यक्तिलाई समेत र आफ्नो आम्दानीको ७० प्रतिशत विप्रेषण औपचारिक माध्यमबाट पठाउने शर्तमा अल्पकालीन अवधिको लागि बिना धितो सहूलियतपूर्ण व्याजदरमा कर्जा उपलब्ध गराउने गरी कार्यविधि संशोधन गर्ने।
- नेपाली कामदारहरू बढी रहेका खाडी मुलुक र मलेसियामा रहेका नेपाली बैंकका विदेश स्थित प्रतिनिधि कार्यालय/शाखाहरूले कामदारको मासिक पारिश्रमिक भुक्तानीको समयमा स्थलगत भ्रमण गरी निजहरूको माग बमोजिम विप्रेषण नेपाल पठाउन सहजीकरण गर्ने।
- गृह मन्त्रालय, नेपाल राष्ट्र बैंक र अन्य सम्बद्ध निकायको सामुहिक प्रयासमा हुण्डी लगायतका गैर कानुनी माध्यमबाट भित्र्याउने व्यक्ति तथा संस्थाको खोजी र कानुनी दायरामा ल्याउने।
- कर छुली, न्युन विजकीकरण, सम्पत्ति शुद्धीकरण जस्ता कार्यहरूको सहजीकरण गर्न अनौपचारिक रूपमा रेमिटान्सको प्रयोग हुने भएकोले सम्बद्ध निकायको नियमन तथा अनुगमन प्रणालीलाई प्रभावकारी बनाउने।
- विप्रेषण पठाउने व्यक्ति वा निजका परिवार लक्षित प्रोत्साहन कार्यक्रमहरू लागू गर्ने जस्तै: पासपोर्ट बनाउन तथा श्रम स्वीकृतिमा लाग्ने सेवा शुल्कमा छुट तथा मिनाहा, विदेशबाट आउँदा केहि निश्चित बस्तुहरूमा भन्सार छुट, स्थायी सम्पत्ति खरिदमा लाग्ने निश्चित प्रतिशत शुल्क वा दस्तुरमा छुट, स्वदेशमै व्यवसाय सञ्चालन गर्ने उद्देश्यले आयात गर्ने पूँजीगत यन्त्र तथा उपकरणमा लाग्ने भन्सार महसुलमा सहूलियत, हवाई सेवा सञ्चालकहरूसंग समन्वय गरी प्रवासी श्रमिकको कार्डको आधारमा Priority check-in, Extra Baggage, Lounge Access/ Seat upgrade जस्ता सुविधा दिने। यसको लागि वैदेशिक रोजगारीमा जानेको Migration Labour Card विकास गरी निजको सबै अभिलेख यसमा सुरक्षित हुने व्यवस्था गर्ने। (पाकिस्तान र बंगलादेशले कार्यान्वयनमा ल्याएको)
- नेपाल राष्ट्र बैंक, वैदेशिक रोजगार विभाग र सूचना प्रविधि विभागको समन्वयमा वैदेशिक रोजगारीमा गएका व्यक्ति र निजले पठाएको विप्रेषणको कारोवार गर्ने कारोवारको तथ्याङ्क राष्ट्र बैंकको केन्द्रिय सर्भरमा पठाउने र आवश्यकतानुसार एकीकृत रूपमा तथ्याङ्क लिने व्यवस्था मिलाउने। यसको लागि Foreign employment information Management system (FEIMS) मा आवद्ध गरी नेपाल राष्ट्र बैंकले सञ्चालन गर्ने व्यवस्था मिलाउने।
- विप्रेषण आप्रवाहलाई प्रोत्साहन गर्नका लागि विप्रेषणबाट प्राप्त निक्षेपलाई आधिकारिक प्रमाणको आधारमा हालको एक प्रतिशत व्याजदरमा बढाउन उपयुक्त हुने।
- विप्रेषण आयलाई उत्पादनशील लगानीमा प्रयोग गर्न प्रोत्साहन गर्ने। विलासी र अनुत्पादक उपभोग प्रवृत्तिलाई निरुत्साहित गर्ने।
- विदेशबाट प्राप्त गरेको ज्ञान, सीप, पूँजी, प्रविधि र अनुभवलाई उपयोग गर्ने वातावरण सिर्जना गर्ने। कृषि क्षेत्रलाई व्यावसायिक बनाउन पहल गर्ने।
- कामको लागि विदेश प्रस्थान पूर्व विप्रेषण पठाउने प्रयोजनको लागि अनिवार्य रूपमा कम्तिमा एक खाता खोल्ने व्यवस्था गर्ने र सो खाता बाहेक अन्य खातामा विप्रेषण पठाउन नपाउने व्यवस्था गर्ने।

विप्रेषण पठाउने र प्राप्त गर्नेको सहजताको लागि हप्ताको सातै दिन चौविसै घण्टा सहयोगी कक्षको व्यवस्था गर्ने

- नेपाल भित्रिने विप्रेषण आप्रवाहको दायरा फराकिलो पार्न नेपाली नागरिक, विदेशी नागरिक र विदेशस्थित संघ/संस्था आदि समेतबाट नेपाली नागरिक र संघ/संस्था समेतले विप्रेषण रकम प्राप्त गर्न सहज हुनेगरी विप्रेषणसम्बन्धी विद्यमान व्यवस्थालाई थप पुनरावलोकन गर्ने।
- बैकिङ्ग भुक्तानी उपकरणमा विद्यमान विभिन्न विद्युतीय तथा डिजिटल कार्ड धारकले विदेशी बैकबाट जारी त्यस्तै कार्डबाट नेपाली बैक तथा वित्तीय संस्थाले जारी गरेको कार्डमा (Card to Card) विप्रेषण प्राप्त गर्नसक्ने नीतिगत व्यवस्थालाई प्रभावकारी रूपमा लागू गर्ने।
- अन्तर्राष्ट्रिय विकास सहायताको रूपमा सहूलियतपूर्ण ऋण तथा प्रत्यक्ष वैदेशिक लगानी आकर्षण गर्ने।

(ग) दीर्घकालीन उपायहरू

- विप्रेषण आप्रवाह व्यवस्थापन तथा सहजीकरणको लागि एक स्थायी प्रकृतिको विप्रेक्षण व्यवस्थापन समिति व्यवस्था गर्ने।
- वैदेशिक रोजगार ऐन तथा नियमावलीमा विप्रेषण औपचारिक माध्यमबाट ल्याउन अनिवार्य गर्ने व्यवस्था सहितको कानून संशोधन प्रस्ताव गर्ने।
- कोलम्बो प्रक्रिया अन्तरगत विप्रेषण सम्बन्धी एक प्राविधिक कार्यसमुह (Remittance Thematic Area Working Group) समेत भएकोले १२ वटा सदस्य राष्ट्रहरूले विप्रेषण व्यवस्थापनको सम्बन्धमा भएका असल अभ्यासहरूको आदान प्रदानबाट समयानुकूल नीति निर्माण गर्न पहल कदमी लिन नेपाल सरकारले सक्रियता देखाउने।
- गन्तव्य मुलुकका केन्द्रीय बैकहरूको फोरममा विप्रेषण आप्रवाहको लागत न्यूनिकरण गर्ने एवं अनौपचारिक वित्तीय कारोवार निरुत्साहन गर्ने विषयमा छलफल र समझदारी गर्ने।
- भारतबाट भित्रिने विप्रेषणलाई औपचारिक दायरमा ल्याउन छुट्टै कानुनी प्रबन्ध गर्ने साथै सीमानाबाट नगदमै यस्तो रकम भित्रिले भएकोले सीमा नाकामा सहजीकरण डेस्क स्थापना गरी औपचारिक प्रणालीमा भित्र्याउन प्रयास गर्ने।
- वैदेशिक रोजगार विभाग, वैदेशिक रोजगार बोर्ड, परराष्ट्र मन्त्रालय, नेपाल राष्ट्र बैक लगायतका सरोकारवाला निकायबीच समन्वयमा वैदेशिक रोजगार बचतपत्रमा आकर्षण बढाउन व्यापक प्रचार प्रसार सहित प्रवर्द्धनात्मक क्रियाकलाप सञ्चालन गर्ने। यसको कार्यान्वयन उत्साहजनक नभएकोले यसका समस्या पहिचान गरी आकर्षण बढाउने।सिममा यो साधन परिचालनको उपकरण विकास गर्ने साथै निजी क्षेत्रलाई विप्रेषण वण्ड निष्काशन गर्न अनुमति दिने, वण्डमा लगानी बढाउन यसको निष्काशन (बिक्री) खुला राख्ने तथा सञ्चार माध्यम, नेपाली डायस्पोरा र सामाजिक सञ्जालमार्फत् यस सम्बन्धी व्यवस्थाको व्यापक प्रचारप्रसार गर्ने। साथै यसबाट प्राप्त हुने प्रतिफलमा कर नलाग्ने तथा उच्च ब्याजदर प्राप्त गर्न सक्ने सुनिश्चितता प्रदान गर्ने।
- विदेशमा रोजगारीमा जाने श्रमिकको पारिश्रमिकको निश्चित हिस्सा निजको नेपालमा रहेको बैक खातामा रोजगारदाताबाट नै सिधै जम्मा गर्नेगरी रोजगारदातासँग सम्झौता गर्ने व्यवस्था गर्ने। यसलाई परीक्षणको रूपमा दक्षिण कोरियाबाट प्रारम्भ गर्दै क्रमशः जापान, बेलायत र इजरायलमा रोजगारीमा जाने नेपालीको लागि लागू गर्ने।

निष्कर्ष

अनौपचारिक अर्थतन्त्रलाई औपचारिक बनाउने कार्यमा सहयोग गर्नुको साथै विदेशी विनिमय सञ्चितिमा पर्ने चाप व्यवस्थापनको लागि विभिन्न भूमिका र क्षेत्रमा विदेशमा रहेका नेपाली नागरिकहरूले आर्जन गरेको विप्रेषण औपचारिक माध्यमबाट ल्याउने सम्बन्धमा भएका नीतिगत व्यवस्था कानुनी व्यवस्थाको प्रभावकारी कार्यान्वयनमा सम्बन्धित निकाय र सरोकारवालाहरूको जिम्मेवारी अपरिहार्य छ। यसको प्रभावकारी कार्यान्वयनको अतिरिक्त अवलम्बन गरिएका अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यास समेतको आन्तरिकीकरण जरुरी छ। विश्वव्यापी आर्थिक मन्दि र विदेशी विनिमयको सञ्चितिमा परेको दवावको वर्तमान परिवेशमा हामीले प्रस्ताव गरेका नीतिगत व्यवस्थाको कार्यान्वयनको आवश्यकता रहेको छ।

सन्दर्भ सामग्री

- वैदेशिक रोजगार ऐन २०६४ तथा नियमावली २०६४
- नेपाल राष्ट्र बैंक विप्रेषण नियमावली, २०६७
- Nepal labour Migration Report, 2022, Ministry of Labour, Empolyment and Social security
- विप्रेषण उपयोग सम्बन्धी अध्ययन प्रतिवेदन, २०७४
- औपचारिक माध्यमबाट विप्रेषण भित्र्याउने र उत्पादनमूलक क्षेत्रमा उपयोग गर्ने गराउने सम्बन्धी अध्ययन प्रतिवेदन, २०७५
- नेपाली वित्तीय समावेशीकरण सम्बन्धी अध्ययन प्रतिवेदन, राष्ट्रिय योजना आयोग।

सार्वजनिक सेवा प्रवाह-जापानमा रहँदाको अनुभव

सुमन दाहाल*



विषय-प्रवेश

सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा नागरिकको सन्तुष्टि मुख्य रहन्छ। सेवा प्रदायकले के कसरी सेवा प्रदान गर्यो भन्दा पनि नागरिकले के कसरी पायो भन्ने कुरा महत्वपूर्ण रहन्छ। एउटा साधारण नागरिकले आफ्नो व्यक्तिगत जीवनमा सामान्यतया कुन कुन सरकारी निकायबाट सार्वजनिक सेवा प्राप्त गर्न खोज्दछ वा प्राप्त गर्दछ भनेर हेर्दा पाँच सात वटा यस्ता सरकारी संस्थाहरू देखिन्छन् जस सँग जनताहरू कुनै न कुनै समयमा सेवा लिने उद्देश्यले पुगेको वा ठोकिएको हुन्छ।

व्यक्तिगत घटना दर्ता देखि लिएर अन्य विभिन्न किसिमका सिफारिस तथा मालपोत एवं शुल्क, तिरो बुझाउनका लागि गाउँपालिका वा नगरपालिका एउटा महत्वपूर्ण र अत्यावश्यक संस्था हो। त्यसपछि जन्म देखि मृत्यु सम्म उसलाई चाहिने संस्था भनेको अस्पताल हो जसमा उ आवश्यकतानुसार पटक-पटक त्यहाँबाट सेवा प्राप्त गर्न खोज्दछ। खानेपानी, विजुली र टेलिफोन लगायतका सेवाहरू पनि अत्यावश्यक सूचीमा पर्दछन्।

अनि अर्को महत्वपूर्ण आवश्यक संस्था भनेको शैक्षिक संस्था हो जसमा सानो हुँदा स्कूल र ठूलो भएपछि कलेज वा विश्वविद्यालयको आवश्यक पर्दछ। हुन त नेपालको शैक्षिकस्तरलाई हेर्ने हो भने स्कूलसम्म अत्यावश्यक सेवामा पर्ला तर स्कूलबाटै पढाई छोड्ने ठूलो जमात नेपालमा रहेको हुनाले विश्वविद्यालय सबैलाई आवश्यक छ भन्ने लाग्दैन। नेपालको एक तथ्यांकले ६ वर्ष भन्दा माथि उमेरका जनसंख्याको ३४ प्रतिशत मानिसहरू कहिल्यै स्कूल नजाने सूचीमा पर्दछन्। विकसित देशहरूमा पनि सतप्रतिशत विद्यार्थीहरू विश्वविद्यालय पुग्दैनन्।

अन्य आवश्यक संस्थाहरूको कुरा गर्दा, जीवनमा एकदुई पटकका लागि मालपोत कार्यालय, जिल्ला प्रशासन कार्यालय, यातायात व्यवस्था कार्यालय लगायत अन्य सरकारी अड्डामा नागरिकहरू पुगेका हुन्छन्। यी बाहेक मनोरञ्जन सम्बन्धी सेवाहरू- पार्क, खेलमैदान, सिनेमा र सामान खरिदका लागि व्यवसायिक संस्थाहरू आवश्यक देखिन्छन्।

यसरी माथि उल्लेखित विभिन्न संस्थाहरूको सेवालार्ई दृष्टिगत गर्ने हो भने निम्नानुसार वर्गीकरण गर्न सकिन्छ:

- सरकारी कार्यालयहरू मार्फत प्रदान गरिने सेवाहरू - स्थानीय निकाय, मालपोत, जिल्ला प्रशासन, अस्पताल, यातायात, उद्योग कार्यालयका सेवाहरू।
- सार्वजनिक संस्थानहरूबाट प्रदान गरिने सेवाहरू - विद्युत, खानेपानी, सञ्चार, इन्धन, बैंक, विमा सम्बन्धी सेवाहरू।

* सहसचिव, राष्ट्रिय योजना आयोग

- निजी क्षेत्रका संस्थाहरूबाट प्रदान गरिने सेवा - उपभोग्य वस्तु तथा सेवाहरू, मनोरञ्जनसम्बन्धी सेवाहरू, स्वास्थ्य सेवा, बैंक तथा वित्तीय सेवाहरू।

यी र यस्तै विचार र अनुभव लिएर दुई वर्षको स्नातकोत्तर अध्ययनका लागि जापानमा रहदा जापानका सेवाप्रवाह गर्ने निकायहरूमा पाइएका केहि अनुभवहरूलाई फर्किएपछि आज यहाँ हजुरहरू समक्ष पस्कन खोजेको छु। मैले यहाँ व्यक्त गरेका कुराहरू पूर्ण हैनन भन्ने मलाई प्रष्ट ज्ञान छ। त्यसमा पनि कतिपय कुराहरू मैले भाषागत समस्यालाई पर्गेल्न नसकेको पनि हुँला। तसर्थ, यसलाई एउटा अनुभवको सूची मानी अध्ययन गरिदिनुहुन समेत पाठकहरूमा अनुरोध गर्दछु।

बैंक / नगरपालिका / अध्यागमनबाट प्रदान गरिने सेवाको अनुभव

- कुनै पनि बैंक, अस्पताल वा सिटी अफिसको गेटमा सुरक्षा गार्ड बसेका पाइन्दैन् र कसैले खानतलासी पनि गर्दैन।
- सेवाप्रदायक संस्थाका अग्रभागमा काम गर्ने कर्मचारीहरू अधिकांश महिला हुन्छन्। तिनीहरू नरम स्वभावका र नम्र भावले प्रस्तुत हुन्छन्। यस्ता कार्यालयहरूमा महिला कर्मचारीहरू अत्यधिक देखिन्छन्।
- सेवाग्राहीले कार्यालयको ढोकावाट प्रवेश गर्दा गर्दै कम्तिमा एक जनाले शिर झुकाएर स्वागतम भन्छन् र तुरुन्तै नजिकै आएर “म हजुरलाई के सेवा गर्न सक्छु” भनेर सोध्छन्।
- लगभग सबै कार्यालयको वातावरण सुनसान हुन्छ अर्थात एकअर्काले बोल्दा अत्यन्तै मसिनो स्वरले वार्तालाप गर्दछन्। कार्यालयमा मोबाइलको रिंग बज्नु वा कार्यालय समयमा मोबाइल रिसिभ गर्नु त्यति राम्रो मानिन्दैन।
- सेवा लिनका लागि सबै सेवाग्राहीहरू टोकन लिएर वस्दछन्। सेवाग्राहीलाई बस्न सफा र सजिला कुर्सीहरू राखिएका हुन्छन् भने आवश्यक मात्रामा पानी तथा ओच्या (जापानीज हर्वल टी) राखिएका हुन्छन्। सेवाग्राहीलाई कुर्नुपर्दा दिक्क नलागोस भनेर विभिन्न पत्रपत्रिकाहरू राखिएका हुन्छन् भने टेलिभिजन पनि आवाज बन्द गरी डिस्प्ले गरिएका हुन्छन्। लगभग सबै कार्यालयहरूमा बालबालिका कक्षको रूपमा सेवाग्राहीका केटाकेटीलाई कि त खेल्ने ठाँउ हुन्छ कि त कार्टुनका कितावहरू राखिएका हुन्छन्।
- सेवाग्राहीहरू पनि शान्त र शालिनमुद्रामा बसेका हुन्छन्। कार्यालयको वातावरण अत्यन्त सफा र उज्यालो हुन्छ।
- लगभग सबै कर्मचारी एवं सेवाग्राहीहरू सफा देखिन्छन्। जापानमा मोटोपन भएका, पेट उछिट्टिएका मानिस भेटाउने गारो पर्दछ। त्यसैले तिनीहरूको पहिरनले नै सुन्दर र कोमल भएको आभाष हुन्छ।
- कार्यालयमा कुनै कामको लागि प्रवेश गर्दा जसलाई भेट हुन्छ वा जसले हामीलाई सहयोग गर्न अग्रसर हुन्छ, उसले हाम्रो काम नसकिउन्जेल सहयोग गरिरहन्छ।
- समयको मामिलामा जापान विश्वमै उदाहरणीय मुलुक हो। जहाँ ९ वजे अफिस खुल्ने हैन, सेवा प्रदान सुरु हुन्छ। कहिलेकाँही कार्यालयमा पुग्दा ९ बज्नु ५, ७ मिनेट बाँकी रहेछ भने यसो त्यहीँ वाहिर पर्खियो। भित्र त अधि नै स्टाफहरू आएर आफ्ना कामसंग सम्बन्धित तयारी पुरा गरेर बसेका हुँदा रहेछन्। ठीक ९ वजे एक जनाले ढोका खोल्दा सबै स्टाफहरूले एकैस्वरमा हामी तिर फर्केर

“सुभप्रभात” भनेर सम्बोधन गर्ने चलन रहेछ। जापानिज भाषामा इरास्येमास्येइ (Irasshaimase) शब्द उच्चारण गर्छन अनि तत्कालै काम सुरु भै हाल्छ। हाम्रोमा तोकिएको अफिस समयमा बल्ल बाहिरबाट ढोका खुल्छ तर जापानमा त्यो अफिसको भित्रबाट ढोका खुल्छ।

- समयको महत्व जापानमा धेरै दिइन्छ। **क्यालेण्डर**मा विश्वास गरिन्छ। अग्रिम समय मिलाइन्छ। यसले मानिसलाई समयको अनुशासनमा चलन सिकाउने रहेछ। यति तारिखको यति बजे तपाईंको डकुमेण्ट तयार हुन्छ, भने पछि त्यसमा फरक खाँदैन। समयमा काम सम्पन्न गर्ने विषयमा त जापानको कार्यप्रणालीले हामीजस्तो संस्कृति भएका विश्व जनमानसलाई अचम्मित नै बनाउँछ।
- कार्यालयमा हामीले पेश गरेका कागजात वा बोलेका कुराहरूमा उनीहरू यति **विश्वास** गर्छन कि मानौं उनीहरूलाई अविश्वास भन्ने नै थाहा छैन। मैले श्रीमती र छोरीको भिषाको लागि अध्यागमन कार्यालयमा निवेदन दिने क्रममा छोरीको जन्मदर्ता अँग्रेजीमा उल्था गर्न विर्सिएको रहेछु, जसले गर्दा मैले नेपाली कागज नै देखाएँ तर त्यहाँको स्टाफले “त्यो कागजमा के लेखेको छ, अँग्रेजीमा तिमीले उल्था गरेर देउ, हुन्छ” भन्यो। म त छक्क परें। जब कि नेपालमा हामीले पेश गरेका कागजात, विभिन्न निकायबाट प्रमाणित गरेर पेश गर्दा त शंका गरिन्छ, त्यहाँ भने यति विघ्न विश्वास। वास्तवमा समाज र मुलुक विकसित हुन एकले अर्कोलाई विश्वास गर्नेपर्ने रहेछ भन्ने मैले सिकें।
- संयुक्त राज्य अमेरिका जानका लागि भिषा आवेदन दिएर घर आयौं, एक हप्ता पछि भिषा सहितको पासपोर्ट हुलाकले घरमै ल्याइदियो। जापानमा कतिसम्मको **सुरक्षित हुलाक** अनि कति सम्मको विश्वासिलो वातावरण रहेछ भन्ने कुरा अनुमान भन्दा पनि बढी भएको महशुस भयो।
- बैंकमा एउटा एटिएम मेशिन अगाडि गएपछि सम्पूर्ण काम गर्न सकिन्छ। नगद निकाल्न वा राख्न कार्डका साथै पासवुकले पनि सकिन्छ। कसैलाई पैसा तिर्न वा एकाउण्ट ट्रान्सफर गर्न समेत त्यहीँबाट मिल्छ। विजुली, पानी, इण्टरनेट, ग्याँस, घरभाडा लगायत सबै किसिमका शुल्क महसुलहरू बैंक मार्फत तिर्न मिल्छ। मासिकरूपमा आफैले विल लगेर बैंकमा तिरेर पनि हुन्छ नत्र खाताबाट स्वतः कट्टा गर्ने सुविधा पनि लिन सकिन्छ।

अस्पतालबाट प्रदान गरिने सेवाको अनुभव

- अस्पतालमा टोकन प्रणाली हुन्छ। टोकन लिनका लागि पनि मेशिनबाट आफैँ प्रिण्ट गरिन्छ। सेवाग्राहीहरू शान्त मुद्रामा बसेका हुन्छन। अस्पतालको प्रवेश द्वारमा हात सफा गर्न डिटोल जस्तो झोल (अहिले बुझ्दा सेनिटाइजर रहेछ) राखिएको हुन्छ, सवैले त्यसलाई हातमा अलिकति हालेर हातसफा गरेर भित्र छिर्छन। अस्पताल भित्र हेर्दा होटल भन्दा सफा हुन्छ। पखनुपर्दाका लागि टेलिभिजन राखिएको हुन्छ भने वच्चालाई खेल्ने ठाँउ वा कार्टुनका किताव हुन्छन्।
- विरामीको हिस्ट्री लिने काम, सेवाग्राहीहरू पखिँदै गर्दा त्यहाँका परिचारिकाहरूले बाहिरै आएर सभ्य भाषामा सोधेर टिप्पण, त्यो हिस्ट्रीको आधारमा चिकित्सक एक किसिमले रोगको वारेमा बुझेर मानसिकरूपमा तयार भएर बसेका हुन्छन। चिकित्सकले गर्ने हरेक उपचार विधिका वारेमा पहिले विरामीलाई प्रष्ट भन्छन्। अनि विरामीको स्वीकृति लिएर मात्र प्रयोगहरू गर्दछन्।
- बडास्तरका सामान्य अस्पतालमा पनि उच्च प्रविधिहरू जस्तै सिटि स्क्यान, एमआरआई देखि अप्रेसन कक्ष हुन्छन। बडास्तरका अस्पतालबाट रिफर नगरी माथिल्ला अस्पतालहरूमा सिधै उपचार गर्न

नपाइने भएकोले केन्द्रिय अस्पतालहरूमा हाम्रो जस्तै अत्यधिक भिड हुँदैन। हामी त्यहाँ रहँदा पटक पटक नजिकको वडा अस्पतालमा गयौं र सेवा लियौं। रिफरको कहिल्यै जरूरत परेन तर हाम्रा त्यसबखतका राष्ट्रपतिको उपचारका लागि टोकियो विश्वविद्यालयको शिक्षण अस्पतालमा लगेको थियो त्यसबखत हामीले भेटन त पाइएन तर त्यसको बारेमा जान्ने सुन्ने मौका भने पाइयो।

- स्वास्थ्य उपचार खर्चका लागि सामान्यतया विमा गरिएको हुन्छ जसले खर्चको ७० प्रतिशत व्यहोर्दछ भने बाँकी पकेट वाट तिर्नुपर्दछ वा थप बीमा गर्न सकिन्छ तर वालवालिका र वृद्धको हकमा भने सत् प्रतिशत नै बीमाले व्यहोर्दछ। सामान्यतया ३ जनाको परिवारले बीमा वापत वर्षमा जापानीज येन २५००० जति तिर्नुपर्दछ।

अपार्टमेण्ट / आवासक्षेत्रको अनुभव

- हामी त्यसबखत टोकियो महानगरको नजिकै साइतामा प्रिफेक्चरको मिसातो भन्ने गाउँमा बसेका थियौं। गाउँतिर सानासाना घरहरू हुने भएता पनि सामान्यतया मानिसहरू अपार्टमेण्टमा बस्दछन्। जसलाई पुरै पैसा हालेर खरिद गर्ने र मासिक व्यवस्थापन शुल्कमात्र तिरेर पनि पुग्छ वा मासिक भाडा तिरेर पनि बस्न सकिन्छ। ६ तल्ले, ८ तल्ले, ११ तल्ले भवनहरूमा प्रत्येक तल्लामा करिब १०, १२ वटा अपार्टमेण्ट हुन्छन् अर्थात करिब १०० परिवार एउटा अपार्टमेण्टमा बसेको हुन्छ। हाम्रो तिर हेर्ने हो भने करिब एउटा गाउँ नै त्यसमा अटेको हुन्छ।
- फोहोर छुट्याएर व्यवस्थापन गर्ने सम्भवत एकमात्र मुलुक जापान हो किनभने मैले अध्ययनको क्रममा युरोपका धेरै मुलुकहरू र अमेरिका समेत भ्रमण गर्ने मौका पाएको थिएँ तर ती मुलुकहरूमा जापानमा जस्तो फोहोर छुट्याउने गरेको देखिएन। प्रत्येक अपार्टमेण्टको लागि फोहोर संकलन गर्ने वा थुपार्ने वा फ्याक्ने ठाँउ बनाएको हुन्छ। फोहोरलाई **सङ्गे, नसङ्गे, मेटल र प्लाष्टिक** वोतल गरी छुट्याएको हुन्छ। फोहोर फाल्नका लागि नै भनेर विशेष किसिमका प्लाष्टिकका थैलाहरू किन्न पाइन्छन। ति थैलाहरूमा आफ्नो अपार्टमेण्टको नं. र आफ्नो नाम लेखेर फाल्नुपर्दछ। ठुलो साइजका सामानहरू फाल्न पाइदैन त्यसको लागि छुट्टै शुल्क तिरेपछि त्यसलाई लिन सिटिअफिसबाट वा अन्य निजी संस्थाबाट आउँछ र लान्छ। तर ठुलो सामानहरू फाल्नका लागि वर्षमा एकदुई चोटी रिसाइकल डे (Recycle Day) भनेर सिटिअफिसले तोकेको हुन्छ, त्यो दिन तोकिएको स्थानमा लगेर त्यस्ता सामान राखिदिएमा शुल्क तिर्नु पर्दैन। त्यस्तै, पुराना किताब कपि, पत्रपत्रिका लिनका लागि सिटि अफिसबाट हप्तामा एकचोटी छुट्टै गाडी आउँछ र लैजान्छ।
- प्रत्येक अपार्टमेण्ट (रुम)को लागि लेटर बक्स हुन्छन भने ढोकामा समेत डोरबक्स हुन्छन। सामान्य किसिमका पत्रहरू लेटरबक्समा राखिदिन्छन्। भने डोरबक्समा भने रजिष्टर्ड र महत्वपूर्ण सामानहरू आएको सूचना छोडेर जान्छन्। यदि हामी रुममा त्यतिखेर भइएन भने। पछि रुममा आएर त्यो सूचनाका आधारमा फोन गरिन्छ, फोनमा उतावाट हामीलाई कुन समयमा सामान ल्याउँदा सहज हुन्छ भनेर सोधिन्छ र हाम्रो अनुकूल समय पारेर (निश्चित समयको बीच पारेर) त्यो सामान ल्याइदिन्छ।
- प्रत्येक अपार्टमेण्ट (रुम)का लागि कार पार्किङको व्यवस्था हुन्छ। जापानमा अधिकाँस मानिसहरू साइकल चढ्दछन्। त्यसैले प्रत्येक अपार्टमेण्टको मुनि ओतलाने व्यवस्था मिलाएर राख्न मिल्ने गरी साइकल स्टेण्ड हुन्छन्। सामान्यतया आफ्नो स्थान तोकिएको हुन्छ र त्यहीँ राखिन्छ। कार पार्किङका लागि वार्षिकरुपमा निश्चित रकम तिर्नुपर्दछ र तोकिएको स्थानमै राख्नुपर्दछ। कार राख्न मिल्ने गरी

सेतो रँगले रेखा कोरिएका हुन्छन र प्रत्येकको नम्बरिङ्ग गरिएका हुन्छन्।

- पानी, विजुली, ग्याँस, टेलिफोन लाईन, इण्टरनेटका लागि कुनै अफिस जानुपर्दैन र कहिल्यै नसकिने गरी सप्लाई भैरहन्छ। मेरो २ वर्षे वसाईमा त के अनुभव गर्नु, जापानिजहरूले समेत विगत ५० वर्षका इतिहासमा २०११ को सुनामीको कारण मात्र केहि घण्टा लोडसेडिङको अनुभव लिएका थिए रे। प्रत्येक अपार्टमेण्टमा पहिल्यै यस्ता सुविधाहरू जडित हुन्छन। आफुले अपार्टमेण्ट लिएपछि सम्बन्धित कार्यालयमा फोन गरेपछि त्यसले आएर खोलिदिन्छ। आफ्नो रुम बाहिर, भर्याङ्ग, वाटोहरूमा निश्चितसमयमा वक्तिहरू बल्ने र निम्ने स्वचालित प्रविधि मिलाएका छन। साँझमा एकैचोटी वस्ती नै उज्यालो हुने गरी बत्तीहरू अटोमेटिक
- जापानीजहरूले निर्माण र स्थापनामा भन्दा मर्मत र संभारमा बढी ध्यान दिन्छन। आवधिक रुपमा ग्याँसका पाइपहरू, शौचालयका पाइपहरू, विद्युत चुहावट इत्यादिको जाँच गर्न प्राविधिकहरू निरन्तर आइरहन्छन्। अपार्टमेण्ट परिसरमा घाँसहरू, रुखका हाँगाविँगाहरू नियमितरुपमा मेशिनरी औजारको प्रयोग गरी काँटछाँट गरिरहन्छन्। फोहोरको काम गर्दा मास्क, टोपी, पन्जा, बुट, ड्रेस आदि लगाएर दैनिक सफा गरिरहन्छन। महिनाको औषतमा एक चोटी अपार्टमेण्टमा वस्ने सबैले त्यो परिसर सफा गर्ने रुटिन बनाइएको हुन्छ।
- अपार्टमेण्टका बाटाहरूमा गमला जस्ता वनाएर फूलहरू रोपेका हुन्छन त्यहाँ बस्नेहरूले अनि त्यो फुल कसले रोपेको हो भनेर नाम पनि लेखेका हुन्छन। ती बासिन्दाहरूले ती फुलहरूलाई नियमित गोडमेल गरिरहेका हुन्छन्।
- औषतमा दुईवटा भवनलाई मिल्ने गरी हरियाली पार्क र वालउद्यानहरू बनाइएका हुन्छन जहाँ वच्चाहरू खेल्छन भने तन्नेरीहरू आराम गर्दछन्। लगभग सबै पार्कहरूमा पिउनयोग्य पानीका धाराहरू हुन्छन्।

स्कूल तथा विश्वविद्यालयको अनुभव

- वच्चाको स्कूलको लागि सिटि अफिसमा निवेदन दिनुपर्दछ र **अभिभावकको आम्दानी अनुसार वच्चाको फि लाग्दछ।** सामान्यतया सरकारी स्कूलमा भर्ना नपाए पछि निजी स्कूलमा भर्ना गरिन्छ, जसको फि पनि महँगो हुन्छ।
- सामान्यतया वच्चाहरू ६ वर्ष पुरा नभई स्कूलमा भर्ना नलिने हुनाले ६ वर्ष मुनिका लागि किन्डरगार्डेनमा राखिन्छ। स्कूलको पढाइ सुरु हुनु पूर्व वच्चासहित अभिभावकसँग विद्यालयले छलफल गर्दछ, जसमा स्कूलमा हुने गतिविधि, नियम, अनुशासन र अभिभावकको भूमिकाका बारेमा उनीहरूले प्रष्ट्याउँदछन्।
- किन्डरगार्डेनमा रहने वच्चाहरूको लागि ओडने ओछ्याउने सहित कम्तिमा ३ जोर एक्स्ट्रा लुगा सहित पठाउनु पर्दछ। त्यहाँ वच्चालाई दैनिक एक डेड घण्टा सुताउँदछन्। स्कूल पठाउँदा वच्चाले खाएको खानाका बारेमा र वच्चाको शारीरिक स्वस्थका बारेमा दैनिक विवरण भरेर स्कूलमा बुझाउन अभिभावकहरूलाई स्कूलले फाराम दिएका हुन्छन भने स्कूलमा पनि शिक्षिकाहरूले दिनभरिको क्रियाकलापहरूलाई त्यस्तै फाराममा भरेर अभिभावकलाई दिन्छन्।
- विश्वविद्यालयमा सेमिष्टर प्रणाली हुन्छ जुन प्रायजसो ६ महिनाको एक सेमेष्टर हुन्छ। प्राध्यापक नै सर्वेसर्वा हुन्छन्। पढाउने, प्रश्नपत्र तयारी र छपाई, परिक्षा संचालन, उत्तरपुस्तिका परीक्षण देखि नतिजा

प्रकासन सबै काम एउटै प्राध्यापकले गर्दछन्। सामान्यतया, ल्यापटप वा ट्याबलेटको प्रयोगबाट पावरपोइन्ट प्रेजेन्टेशन गरी पढाउँछन् भने रिपोर्ट लेख्ने, टर्म पेपर बुझाउने, मिड टर्म, फाइनल एक्जाम, प्रेजेन्टेशन जस्ता विभिन्न विधिहरूको माध्यमबाट विद्यार्थीको परीक्षा हुन्छ भने नतिजा वेबसाइट मार्फत हेर्ने गरिन्छ। सर्टिफिकेट लिनका लागि प्रमाणपत्र प्रिन्ट गर्न मिल्ने खालको मेशिन राखीएको हुन्छ त्यसमा आफ्नो परिचयपत्र नम्बर र आफुले चाहेको जस्तो प्रमाणपत्र क्लिक गरेपछि स्वतः प्रिन्ट हुन्छ।

- विद्यार्थीका लागि विश्वविद्यालयमा पढनका लागि छुट्टै रुम वा क्याबिनको व्यवस्था हुन्छ भने सामान राख्नका लागि लकरको व्यवस्था हुन्छ। विभिन्न किसिमका ल्याबहरू हुन्छन्। ठुलाठुला र धेरै संख्यामा लाइब्रेरी हुन्छन्। टोकियो विश्वविद्यालयको होडो क्याम्पस जहाँ मैले अध्ययन गर्ने मौका पाएँ त्यस क्याम्पसमा मात्र विभिन्न विषयगत ४२ वटा पुस्तकालय रहेछन्।
- विद्यार्थीहरूलाई अन्य विश्वविद्यालयको र कोर्सको अनुभव होस भन्नाका खातिर डबल डिग्री प्रोग्राम, एक्सचेन्ज स्टुडेण्ट प्रोग्राम, इण्टरर्नसिप, फेलोसिप, फिल्ड ट्रिप जस्ता अवसरहरू हुन्छन्।
- शौचालय, पिउने पानी, चमेना गृह, पार्किंग स्थल जस्ता सुविधाहरू यथेष्ट र व्यवस्थित हुन्छन्।

सार्वजनिक यातायातको अनुभव

- जापानमा सबैभन्दा विश्वसनीय र उपयोगी सार्वजनिक यातायातको साधन भनेको रेलसेवा हो। जापानमा देशभरी रेलसेवा विस्तार छ भने हवाईजहाजका गतिमा चल्ने बुलेट रेलसेवा पनि छन्।
- रेलमा चढनका लागि टिकट लिने मेशिन हुन्छ। मेशिनमा आफुलाई कहाँदेखि कहाँसम्म जानु छ, त्यो कुरा टाइप गरेपछि यति पैसा भनेर जनाउँछ र सोही आधारमा पैसा छिराइदिएपछि मात्र टिकट प्रिन्ट भएर निष्कन्छ। पटके टिकटका अलावा हप्ताको, महिनाको, ३ महिनाको, ६ महिनाकोसम्म टिकटपास बनाउन सकिन्छ। पासलाई जापानमा टेकि (TEKI) भनिन्छ। त्यही टेकी जुन रेलमा चढदा प्रयोग गरिन्छ, त्यसलाई वसमा चढन वा पसलमा सामान किन्न वा भेण्डिग मेशिनबाट सामान किन्न पनि सकिन्छ। टेकि भनेको एक किसिमको एटिएम कार्ड जस्तो चिप्स लगाएको हुन्छ।
- रेलमा चढने वा ओर्लने पनि अनुशासन हुन्छ। त्यहाँ चढनका लागि लाईन लागदा ढोकाको दायाँबायाँ पारेर उभिन्छन् भने उत्रिनेले ढोकाको बीचबाट उत्रिन्छन्। इस्केलेटरमा होस् वा लिफ्टमा चढ्दा होस्, आफु देब्रेतिर उभिनुपर्ने नियम छ त्यहाँ। लिफ्टमा चढने पहिलो व्यक्तिले स्विचको जिम्मा लिनुपर्छ र दोस्रो व्यक्ति देखि क्रमस भित्तामा टाँसिएर भरिदै जाने नियम बनाएका रहेछन्। हुन त लिफ्टमा अत्यधिक भिड भने हुन्छ।
- रेलमा बस्दा अरुलाई नछोर्ने बस्नुपर्दछ भने रेलको प्रत्येक डिब्बामा पहेंलो रंगले अशक्तका लागि सिट छुट्याएर राखेको हुन्छ। रेलमा बस्दा मोवाईलको रिङ साइलेन्समा राख्नुपर्छ भने रिसिभ पनि सकेसम्म गर्नुहुन्न। रिसिभ गर्दा अरूले सुन्ने गरी बोलियो भने उनीहरू मन नपराउने रहेछन्।
- कुनै स्टेशन आउन लागेको जानकारी पटक पटक मेशिनको प्रयोगले गराइरहेको हुन्छ। नयाँ अत्याधुनिक रेलका डिब्बाका भित्री भित्तामा ढोका माथी डिजिटल डिस्प्ले राखिएका हुन्छन् जसले अब हाम्रो गन्तव्य पुग्न कति कि.मी. बाँकी छ, र त्यसका लागि अब कति मिनेट लाग्छ भन्ने जस्ता जानकारी डिस्प्ले मार्फत दिइरहेका हुन्छन्।

- रेल कति बजे आउँछ र कति बजे कहाँ पुग्छ भन्ने हेर्न सकिने एप्सहरू हुन्छन् जसको माध्यमबाट यात्रुहरूले आफ्नो यात्रा योजना (Travel Plan) बनाउँछन्। सामान्यतया, रेल आउँदा तोकिएको समयमा भन्दा एक मिनेट पनि फरक नपारी आउँछ।
- तोकिएको स्टेशन भन्दा बढी अर्थात् अझै अगाडि सम्म जानुपर्ने भयो र काटिएको टिकट भन्दा बढी पैसा लाग्ने भयो भने उत्रिए पछि स्टेशनबाट निस्कनु अगाडि तिनै टिकट काटने मेशिनबाट भाडा समायोजन गर्न सकिने हुन्छ जसका माध्यमबाट थप पैसा हालेर निस्कन सकिन्छ। निस्कने र प्रवेश गर्नका लागि सानो गेट बनाएका हुन्छन् जुन वास्तवमा नाघेर पनि जान सकिने खालका हुन्छन् तर जापानमा कसैले नाघेकाम गार्दैन वरु म पेरिस र वेल्जियमको भ्रमणमा जाँदा कालाजातिका केही मानिसहरूले त्यस्तो गेट नाघेर विना पैसा यात्रा गरेको देखेको छु।
- प्रत्येक स्टेशनमा साइकल तथा गाडी पार्किङको व्यवस्था गरिएको हुन्छ भने शौचालयको राम्रो व्यवस्था हुन्छ। शौचालयको व्यवस्थापनमा जापान विश्वमै उत्कृष्ट मुलुक हो। विश्वका विकसित मुलुकहरूमा भ्रमण गर्दा यतिविधन व्यवस्थित शौचालय मैले कहिँ पाइन।
- बसको यात्रा पनि अत्यन्तै सुविधाजनक र समय पावन्दी भएका हुन्छन्। ठ्याक्कै भनेकै समयमा आइपुग्दछन् वसहरू। वसमा पनि आरक्षित सिट राखिएका हुन्छन्। टोकियोबाट ३५० किमि टाढा नागोया हामी ३ पटक बसमा आउने जाने गर्यौं। बस छुटने र पुग्ने समय तोकिएको भन्दा फरक पाइएन।
- मादकपदार्थ सेवन गरेर गाडी चलाउन पाइन्न। घुम्तिमा रोकेर दायावायाँ हेरेर मात्र अघि बढनुपर्दछ। वसमा खलासी वा कण्डक्टर नहुने हुनाले सुरुमै चढ्दा नै ढोकाबाट कुपन लिनुपर्दछ जसलाई देखाएर उत्राँदा शुल्क लिन्छ। चालकहरू पनि ड्रेस लगाएर चटक्क परेका हुन्छन्।
- प्रत्येक स्टेशनमा बसको रुट र समय लेखिएको हुन्छ जसको अक्षरस पालना गर्दै बसहरू सञ्चालित हुन्छन्।
- राजमार्गहरूमा कहाँ जाम छ, कति समय लाग्छ आदि सूचनाहरू डिस्टले भैरहेका हुन्छन्। राजमार्गमा कर तिर्नका लागि नगद लिने, सरकारी भौचर लिने वा कार्डको माध्यमबाट लिने विभिन्न उपायहरू हुन्छन्। गाडीमा सिटिसि भन्ने कार्ड र कार्ड रिडर जडान गरिएको छ भने टोल तिर्ने ढाटमा रोकनुपर्दैन, गाडी कुद्दाकुद्दै रकम आफै काटिन्छ कार्डबाट।
- ट्राफिक लाईटको शतप्रतिशत पालना गर्दछन्। मध्यरातमा एकलौ गइरहेको गाडी पनि रातो वत्तिमा रोकेरै जान्छ। यात्रुहरूले वाटो काटनका लागि अटोमेटिक लाइटहरूका साथै यात्रुले थिचे पछि रातो वत्ति बल्ने अन्यथा निलो बलिरहने क्रसिङ लाइटहरू पनि हुन्छन्।
- हाइवे सपोर्टका लागि विभिन्न सेवाहरू हुन्छन्। करिव प्रत्येक १ कि.मि.मा एउटा ल्याण्डफोन राखेको हुन्छ भने पेट्रोल सकिएर होस वा पञ्चर भएर होस, आवश्यक परेर फोन गरेको ५,७ मिनेटमा सेवाप्रदायकहरू आइपुग्छन्। पुलिसको निगरानी पनि अत्यन्तै हुन्छ। वाटोवाटोमा क्यामेरा जडान गरिएका हुन्छन् भने पेट्रोलिङ पनि गरिरहेका हुन्छन्। मोटेलहरू अत्याधुनिक र सुविधा सम्पन्न हुन्छन्।
- पहाड छेडेर बनाएका अनगिन्ति टनेलहरू छन् भने लगभग सबै हाइवे लाई दुइतिर वाट स्टिलको बारले कभर गरिएको हुन्छ जसले गर्दा ध्वनी पनि बाहिर जाँदैन। हाइवे वास्तवमै जमिनबाट माथि उठाइएका र स्टिलको बारले छोपेका हुने हुनाले नाम जस्तै High-way हुन्छन्।

बजार /सुपर मार्केट/ सपिङ्ग कम्प्लेसको अनुभव

- सामानहरू विषय मिलाएर राखिएका हुन्छन्। एउटै सामानहरू पनि अनगिन्ति जात र ब्राण्डका पाइने हुनाले मूल्यमा आकास जमिनका फरक भएका पाइन्छन्।
- काउण्टरहरू मेशिनबाट सामान चिन्ने र मेशीनवाटै रकम तिर्ने व्यवस्था मिलाएका हुन्छन्।
- ग्राहकहरूलाई तान्नका लागि एउटै सामान विभिन्न पसलमा विभिन्न भाउमा राखिएका हुन्छन् भने कतिपयले कुनै सामान कुनै दिन त कुनै सामान कुनै दिन विशेष छुटमा समेत राखेका हुन्छन्। छुटका कुपनहरू पनि कतिपय पसलेले ढोकामा बसेर बाँडीरहेका हुन्छन्। कसैले पइन्ट कार्ड पनि बनाएका हुन्छन् भने कसैले प्लाष्टिकको झोला नलिनेलाई २,४ रुपैयाँ छुट पनि दिइरहेका हुन्छन्।
- प्रत्येक मलमा बच्चालाई खेलनका लागि ठाउँ बनाइएका हुन्छन्। सेल्स पर्सनहरू अत्यन्तै सहयोगी, अटेन्टिभ, अनुशासित र सभ्य हुन्छन्। ट्रली, वास्केटहरू पर्याप्त मात्रामा राखिएका हुन्छन्। हरेक सामानको दाम प्रष्ट लेखिएका हुन्छन्।
- शौचालय, पार्किङ्ग, चमेना गृह व्यवस्थित हुन्छन्। महिला पुरुषको अलावा बच्चाको लागि छुट्टै कमोट भएका शौचालय पनि हुन्छन्। बच्चाका डाइपर फेर्नेदेखि दुध खुवाउने र खाना तताउने ओभन समेत राखिएका हुन्छन् जुन निशुल्क उपयोगका लागि राखिएका हुन्छन्।
- एकपटक हामी दम्पति होलसेल पसल कस्ट-को (COSTCO) भन्नेमा गएका थियौं त्यहाँ मेरी श्रीमतीले पर्स झारिन्छन्। तत्कालै त्यहाँबाट फोन आएछ हामीलाई थाहा भएन। साँझमा घर पुगेर पो पर्स खोज्दा भेटिएन अनि मोबाइलमा कसले फोन गरेको रहेछ भनेर गर्दा त त्यो पसलबाट फोन आएको रहेछ। पर्स त्यहीं पठाइदिउँ कि लिन आउनुहुन्छ भनेर पो सोध्छ। पर्स लिन गएको, लिनै बेलामा के भन्छ भने, तपाईंका सबै सामान र पैसा छन छैनन हेर्नुस, सबै हेरेर मात्र जानुहोला भन्छ। उसको आसय त हरायो भनेर उजुर गरे क्षतिपूर्ति देला जस्तो पो छ।

सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा नेपाल सन्दर्भ

यस आलेखमा मैले नागरिकले प्रत्यक्ष र दैनिक सेवा लिन जानुपर्ने निकायहरू नगरपालिका वा गाउँपालिकाका कार्यालयहरू, बैंक, अध्यागमन, अस्पताल, स्कूल तथा विश्वविद्यालयहरू, सार्वजनिक यातायातका अतिरिक्त बजार तथा सपिङ्ग कम्प्लेस वा मार्टका सेवाहरूका बारेमा उल्लेख गरेको छु। ती सबै निकायहरूबाट प्रदान गरिने सेवालाई नियालेर हेर्ने हो भने निम्न समानताहरू भेटिन्छन् :

१. **सेवाभाव**— सेवाग्राहीहरूलाई सेवा लिन आउँदा सेवाप्रदायकले हार्दिकता पूर्वक स्वागत गरेका हुन्छन्। त्यसबाट सेवाप्रदायकमा रहेको सेवाभाव प्रष्टै झल्कन्छ।
२. **अनुसासन** — सेवाप्रदायकहरूमा अत्यन्त अनुसासन र मिजास पाइन्छ। नम्रता र सहयोगीपन पाइन्छ। जापानिज सेवाग्राहीमा पनि अनुसासन उत्तिकै रहेको पाइन्छ। उनिहरूमा लाइनमा बस्ने र धैर्य गर्ने अनुशासन पनि सिक्नलायक पाइन्छ।
३. **समयको पालना** — ठिक समयमा सेवा प्रदान गर्ने र सेवाप्रदान गरिने समयको बारेमा समेत पुर्वजानकारी प्रदान गरिने गरिएको हुन्छ।
४. **सहज वातावरण** — सेवाग्राहीले सेवा लिन जाँदा सहज प्रवेश र पर्खीदा पनि आरामदायी पर्खाइ हुने

गरी वातावरण तयार गरिएको हुन्छ। पिउने पानी र शौचालयको राम्रो प्रबन्ध गरिएको हुन्छ। बालवच्चालाई खेलाउन र भुल्याउने गरी तारतम्य मिलाइएको हुन्छ। सरसफाइमा उच्च प्राथमिकता दिइएको हुन्छ भने शान्त वातावरणलाई प्रश्रय दिइएको हुन्छ।

५. **प्रविधिको अधिकतम प्रयोग** — सेवाप्रवाहको क्रममा सकेसम्म प्रविधिको प्रयोग गरिएको हुन्छ जसबाट व्यक्तिलाई हेरेर काखा पाखा गरिदैन। प्रविधिले समयको बचत गराउँछ भने सेवाको गूणस्तरमा पनि सुधार ल्याइ एकरूपता कायम गराउँछ।

उल्लेखित ५ वटा विशेषताहरू नेपालका सेवाप्रवाह हुने स्थान तथा निकायहरूमा थप गर्न जरूरी देखिन्छ। पछिल्लो समय सार्वजनिक क्षेत्रबाट प्रदान गरिने सेवाको गूणस्तर र सेवाप्रदायक कर्मचारीहरूको व्यवहारका वारेमा नकारात्मक धारणा तथा दृष्टिकोण प्रसार भैरहेको अवस्थामा तीनै तहका सरकारहरूका साथै सार्वजनिक संस्थानहरूले आ-आफ्ना सेवाप्रदायक निकायका सेवा प्रदान गरिने विन्दुहरूमा उल्लिखित ५ सिद्धान्तहरूलाई कार्यान्वयन गर्न जरूरी देखिएको छ। सेवाग्राहीले आज अहिले नै काम खोजेका हैनन बरु कुन दिन जाँदा काम हुन्छ भन्ने सुनिश्चित (Assurance) चैं खोजेका हुन्छन्। सेवाको गुणस्तर खोजेका छन्। तसर्थ सेवाग्राहीको समयको महत्वलाई बुझेर त्यसै बमोजिम सेवा प्रदान गर्ने चाँजोपाँजो मिलाउन सके नेपालको सार्वजनिक क्षेत्रबाट हुने सेवा प्रवाहको पनि गूणस्तर सुधार हुने अपेक्षा गर्न सकिन्छ।

उपसंहार

नेपालको सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा क्रमश सुधार र निखार आइरहेको छ। पछिल्लो समयमा सूचना प्रविधिको उपयोगका माध्यमबाट विश्वस्तरका सेवाहरू पनि प्रदान गर्न थालिएको छ। राज्यको शासकीय स्वरूपमा पनि परिवर्तन आएसँगै तीनतहका सरकारहरू गठन भइ सेवाप्रवाहमा निखारता ल्याउन प्रयास भैरहेको छ।

होला, जापानमा उपलब्ध हुने सार्वजनिक सेवाहरूमा पनि अझै निखारता आउने ठाउँ होलान्, तर नेपालको लागि जापानको अभ्यास अनुकरणीय छ। हामीले राम्रो अभ्यासलाई सिकेर अपनाउँदै जाने हो। मैले त्यहाँ रहँदा देखे सिकेका कुराहरूलाई यहाँ पस्किएको छु, यसबाट सेवाप्रवाहमा सुधार गर्न चाख राखेलाई पक्कै पनि केहि न केहि खुराक सूचना प्राप्त हुनेछ। यी अभ्यासहरूलाई पाठकहरूले अध्ययन गरिसकेपछि केहि प्रतिशत मात्रै पनि यसको अभ्यास गर्नुभएमा मैले यो लेख यहाँहरू समक्ष पस्किएको अर्थपूर्ण हुनेछ। सिकाइको क्रम निरन्तर चल्ने प्रक्रिया भएकोले यसमा हामी सधैं लागि रहनु पर्दछ।

वित्तीय सुशासनका पक्षहरू



नेत्र सुवेदी 'प्रयास'*

पृष्ठभूमि

सार्वजनिक कोषको सञ्चालनमा पारदर्शिता र जवाफदेहिताको माग बढ्दै गएको छ। यसका लागि विभिन्न कानूनहरू बन्ने र परिमार्जन हुँदै आउने क्रम जारी छ। यसका साथै अन्तर्राष्ट्रिय मूल्य र मान्यता अनुसार खर्च, लेखा राख्ने र प्रतिवेदन गर्ने सम्बन्धमा मापदण्डहरू पनि कार्यान्वयनमा आएका छन्। खर्च केन्द्रदेखि लेखा परीक्षणसम्बन्धी सर्वोच्च निकाय तथा संसदको सार्वजनिक लेखा समितिसम्म पनि वित्तीय अनुशासनकै बहस र छलफल हुने गर्दछ। आचरण, अनुशासन र नैतिक मूल्य र मान्यताहरूको अनुशरण र प्रवर्द्धन समेत कम महत्वपूर्ण छैन। सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनको परिवर्तित पृष्ठभूमिमा वित्त व्यवस्थापनमा पद्धति निर्माण र अनुशासनको विषयलाई वित्तीय सुशासनको माध्यमका रूपमा यस लेखमा चर्चा गरिएको छ।

वित्तीय सुशासनका मुख्य पक्षहरू



वित्तीय व्यवस्थापन सम्बन्धी आधारभूत कानुनी खाका

सुशासनका लागि कानुनी शासन आधारभूत विषय हो। वित्तीय व्यवस्थासँग सम्बन्धित कानुनी विषयवस्तुमा साझापन र समान तत्वहरू रहने भएतापनि मुलुक अनुसार वित्तीय व्यवस्थापन सम्बन्धी कानुनी खाकामा केही अन्तर रहन सक्छ। केही मुख्य कानुनी आधारहरू यसप्रकार रहेका छन् :

* सहसचिव, सञ्चार तथा सूचना प्रविधि मन्त्रालय

१. संविधान र कानून प्रणाली : सरकारका अधिकारहरू र सीमा निर्धारण गर्नुका साथै सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनको कानुनी संरचना र प्राधिकार निश्चित गर्ने कार्य पनि संविधानबाटै हुने गर्दछ।
२. वित्तीय विषयको विधायन : वित्तीय क्रियाकलापहरूलाई व्यवस्थित गर्नका लागि विभिन्न वित्तीय ऐन, नियम र मापदण्डहरू तयार गरी लागु गरिन्छ। खासगरी यस्ता प्रबन्धहरूमा बजेट तयार गर्ने प्रक्रिया, करारोपण, सार्वजनिक खरिद, लेखा राख्ने, आवधिक प्रतिवेदन र लेखा परीक्षण गरी प्रतिवेदन गर्नेसम्मका प्रावधानहरू समेटिने हुन्छ।
३. बजेट सम्बन्धी कानून: बजेट चक्रलाई व्यवस्थित गर्नका लागि वर्षेनी जारी हुने विधेयक एवम् बजेटलाई मार्गदर्शन गर्न समयसमयमा जारी हुने निर्देशिकाहरूलाई समेत बजेटसम्बन्धी कानूनमा राखेर हेर्न सकिन्छ। यी कानूनहरूले खासगरी बजेट तयारी, अनुमोदनको खाका बजेट विनियोजन र नियन्त्रणका विषयहरू समेटिएका हुन्छन्।
४. कर सम्बन्धी कानून: कर र अन्य राजस्व संकलनका लागि सहयोगी हुने गरी सैद्धान्तिक र कार्यविधिगत व्यवस्था गर्ने यी कानूनले खासगरी करको प्रकार, दर, छुटको प्रावधान, करको मूल्यांकन तथा भुक्तानीको प्रक्रियाका साथै कर छली र विवादको समाधान सम्बन्धी विषय पनि पर्दछन्।
५. सार्वजनिक खरिद कानून: यी कानूनले खासगरी सार्वजनिक निकायहरूले गर्ने निर्माण, मालसामान खरिद, परामर्श सेवा जस्ता काम समेट्छन्। खरिदको तयारी, बोलपत्र प्रकाशित गर्ने विधि, बोलपत्र जारी गर्ने र सम्झौताको कार्यान्वयन गर्ने विषय यी कानूनका मुख्य विषय हुन्। खासगरी पारदर्शिता, प्रतिस्पर्धा र भ्यालु फर मनी जस्ता सिद्धान्तहरू यी कानूनका मुख्य मर्म हुन्।
६. लेखा र प्रतिवेदन सम्बन्धी मापदण्ड : वित्तीय विवरणहरूको अभिलेख विश्वसनीय, तुलनायोग्य र सरोकारवालाका लागि उपयोगी हुनेगरी राख्नका लागि अन्तर्राष्ट्रियरूपमै मान्य लेखा र प्रतिवेदनका मापदण्डहरू प्रयोगमा ल्याउने गरिन्छ।
७. लेखापरीक्षण र अनुसन्धान निकाय सम्बन्धी संयन्त्र : वित्तीय व्यवस्थापनमा जवाफदेहिता एवम् नैतिकता कायम गर्नका लागि स्वतन्त्र तथा सक्षम लेखा परीक्षण एवम् अनुसन्धान निकाय आवश्यक पर्दछ। सार्वजनिक लेखाको परीक्षण गर्ने मापदण्डले लेखापरीक्षकको नियुक्ति तथा उनीहरूको जिम्मेवारीको विषय प्रष्ट पार्दछ। सर्वोच्च लेखा परीक्षण संस्था नै वित्तीय कार्यप्रक्रिया एवम् प्रतिवेदनमा देखिएका त्रुटी कमजोरीको सही मूल्यांकन गर्ने माध्यम हुन्। यसका साथै भ्रष्टाचार सम्बन्धी अनुसन्धान र अभियोजन गर्ने निकाय पनि अनुशासन कायम गर्न क्रियाशील रहने महत्वपूर्ण पक्ष हुन्।
८. वित्तीय नियमन सम्बन्धी कानून : वित्तीय संस्थाहरूको कार्यप्रणाली तथा बजार सम्बन्धमा वित्तीय नियमहरू आवश्यक पर्दछ। यस्ता नियमहरूले वित्तीय स्थायित्व, उपभोक्ता एवम् लगानीकर्ताको संरक्षण गर्नुको साथै वित्तीय कारोवारलाई दक्ष र स्वच्छ बनाउन सहयोग गर्दछन्। यस्ता कानूनले खासगरी बैकिङ, बीमा, सुरक्षण, पेन्सन र विदेशी विनिमयजस्ता महत्वपूर्ण विषयलाई नियमन गर्दछन्।
९. भ्रष्टाचार र अनियमितता नियन्त्रण सम्बन्धी कानून : गैरकानुनी खालका क्रियाकलाप जस्तो कि घुसको लेनदेन, मुद्रा निर्मलीकरण र छली जस्ता कार्यलाई अपराधीकरण गर्ने काम यी कानूनले गर्दछन्। यसमा अनुसन्धान, अभियोजन र कसूरदारलाई सजायका प्रावधानहरू मूलरूपमा समेटिएका हुन्छन्।
- १० अन्तर्राष्ट्रिय सम्झौता र सन्धी: सीमापार हुने वित्तीय कारोवार, कर सम्बन्धमा आपसी सहयोग आदानप्रदान, मुद्रा निर्मलीकरण सम्बन्धमा भएका प्रयत्नहरू र वैश्विकस्तरमा रहेका वित्तीय सबालहरू सम्बन्धमा यी सम्झौता र सन्धीहरू आकर्षित हुन्छन्।

सार्वजनिक खर्च व्यवस्थापनका सिद्धान्तहरू

सार्वजनिक क्षेत्रको खर्च व्यवस्थापन सम्बन्धमा मुख्यतः तीनवटा सिद्धान्तहरू प्रयोगमा छन्। पहिलो हो वाग्नरको सिद्धान्त। यो सिद्धान्तले सरकारी कामको आकारमा वृद्धि हुँदै जाने र समग्र अर्थ व्यवस्थाको वृद्धिदर भन्दा सरकारी कामको वृद्धिदर बढी हुन्छ भन्ने मान्यता राख्दछ। दोश्रो सिद्धान्त भनेको वाइजम्यान - पिकक सिद्धान्त हो। यो सिद्धान्तका अनुसार खास खास अवस्था वा घटनाको कारणले खर्च बढेर जान्छ र सो खर्च पूरा गर्न राज्यले कर बढाउँछ र जनताले पनि तिर्दछन्। तेश्रो सिद्धान्त भनेको Critical Limit Hypothesis हो। सरकारी काम कूल आर्थिक काम भन्दा २५ प्रतिशत बढी भए मुद्रास्फिति बढ्छ किनकि मानिस काम गर्न निरुत्साहित हुने र उत्पादन घट्ने हुन्छ। प्रचलनमा रहेका मुख्य सिद्धान्तका आआपनै तर्क भएतापनि आधुनिक राज्यको काम विविध कारणले बढ्दै गएको र खर्चमा पनि वृद्धि भैरहेको छ।

सार्वजनिक खर्च व्यवस्थापनमा रहेका समस्याहरू

१. प्रणालीगत कमजोरी: महत्वाकांक्षी योजना हुने तर क्षमता र स्रोतको कमी रहने, धेरै आयोजना एकैपटक अघि बढाइने र आयोजना छनौट हुँदा आर्थिक आधारलाई विरलै हेरिने, विनियोजनकै बखत अपर्याप्त विनियोजन हुने ताकि कार्यान्वयन पक्ष कमजोर भएर जाने।
२. स्रोत विनियोजन सम्बन्धी संस्थागत कमजोरी: प्रयोगको हिसाबले पुँजीगत बजेट राष्ट्रिय योजना आयोगले र चालु बजेट अर्थ मन्त्रालयबाट निर्धारित हुन्छ। हाम्रो बजेट वस्तुगत आधारमा भन्दा पनि बढोत्तरीको मान्यतामा बन्दछ। वार्षिक बजेट र आवधिक योजनाबीच तालमेल छैन।
३. साधनको अदक्ष प्रयोग र क्षेत्रगत बाँडफाँडमा असन्तुलन: किसानलाई व्यवसायिक खेती वा पशुपालनका लागि अनुदान, कृषि सामग्री संस्थानलाई वर्षेनी ठूलो बजेट खर्च हुन्छ। कृषि उत्पादनको बजारीकरणमा भने चासो खासै देखिदैन।
४. विकास आयोजनामा स्वामित्वको अभाव : धेरै आयोजनाहरू दातामुखी छन्, धेरैजसो परियोजना माथिबाट तल प्रवाहित हुने गरेका छन् र साथै सहभागिता जुटाउने र स्वामित्व लिन लगाउने कामहरू कमै मात्र गरिन्छ।
५. शासकीय सबाल : भ्रष्टाचार बढ्ने, राज्यको हस्तक्षेप बढ्ने, नियमनकारी निकायको अदक्षता रहनु, चुहावट र जवाफदेहीताको कमी हुनु।
६. अन्य : सरकारी निकायहरूबीच नै समन्वय नहुनु, दोहोरोपन रहनु, सरकारी कार्यविधि आफैमा नतिजामुखी भन्दा पनि प्रक्रियामुखी रहनु, बढ्दो अनुत्पादक खर्च, अनुत्पादकरूपमा अनुदानको प्रवाह हुनु, सामान्य अवस्था पनि सुरक्षा खर्चको बढ्दो प्रवृत्ति आदि।

योजना र बजेट सम्बन्धमा भएका सुधारात्मक कार्यहरू

- बजेटको स्वरूपमा परिवर्तन गरी साधारण र पुँजीगत खर्चको सट्टा चालु र पुँजीगतका रूपमा कायम भएको (सन् २००७)
- रणनीतिक दस्तावेजकारूपमा गरिबी न्युनिकरण रणनीतिपत्रले मार्गदर्शन गरेको र हाल आएर दीर्घकालीन सौँचबाट निर्देशित गरिएको
- MTEF शुरू गरी बजेट बाँडफाँडको आधारका रूपमा लिइएको

- प्राथमिकताक्रमका रूपमा P1 P2 P3 का रूपमा परियोजनालाई वर्गीकरण भएकोमा हाल आएर राष्ट्रिय गौरवका आयोजना र रूपान्तरणकारी आयोजनालाई समेटिएको
- कार्यसम्पादनमूलक निकासी पद्धति एवम् तीनवर्षे चक्रिय बजेटको अवधारणा लागु
- बजेट निर्माण निर्देशिका अद्यावधिक हुँदै आएको र मितव्ययिता सम्बन्धी निर्देशिका समेत लागु
- वित्तीय व्यवस्थापनमा सूचना प्रविधिको व्यापक प्रयोग
- अनुगमन मूल्यांकन प्रणालीमा सुधार
- लेखापरीक्षण प्रणालीमा सुधार
- खरिद व्यवस्थापनमा सुधार
- बेरुजु, अनियमितता र भ्रष्टाचार नियन्त्रणका पहलहरू

कोष व्यवस्थापन

बजेट स्वीकृति र बाँडफाँडपछि अर्थ सचिवले अख्तियारी दिने तथा मलेनिकामार्फत निकासी दिने गरिन्छ। साथै लेखा राख्ने वा राख्न लगाउने, लेखा कर्मचारीको व्यवस्थापन, आलेप गर्ने, राजस्व उठतिको अनुगमन गर्ने, एकीकृत आर्थिक विवरण तयार गर्ने, सरकारलाई प्रतिवेदन गर्ने, समयमा ऋण तिरेनतिरेको अभिलेख राख्ने जस्ता कामहरू महालेखा नियन्त्रक कार्यालयबाट हुने गर्दछ। यस्तै खालका कामहरू प्रदेश तहमा प्रदेश कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयले र जिल्ला तहमा कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयहरूले गर्दै आएका छन्।

सरकारी कारोबारमा नगदमा आधारित लेखा प्रणाली छ। व्यवहारमा प्रोदभावी अर्थात लिनेदिने कार्य खुल्ने कारोबार हुने गर्छ तर सरकारी विवरणमा स्पष्ट उल्लेख भने हुँदैन। प्रोदभावी प्रणाली लागु गर्ने विषयलाई महत्वाकांक्षी र क्षमता बाहिरको ठानिन्छ।

कोष व्यवस्थापन भनेको संचित कोषमा नगद प्राप्त हुने र यसबाट खर्च गर्ने सम्बन्धी विद्यमान कानुनी व्यवस्थाको कार्यान्वयन तथा यसका लागि योजना र बजेट सम्बन्धी कार्य हो। यसबाहेक गैरबजेटरी कोष, केही राजस्व कोषहरूको सञ्चालन जस्तै :सडक सम्भार कोष, स्वास्थ्य कर कोष जस्ता कोषहरूको सञ्चालन समेत समेटिन्छ।

कोष व्यवस्थापनमा हाल रहेका समस्याहरू

- गैरबजेटरी खर्चका कारण आर्थिक अनुशासन कायम गर्न समस्या
- अभिलेख व्यवस्थापन, सञ्चार र प्रतिवेदनमा रहेका कमजोरी
- भुक्तानी लिन ढिलाई
- पुँजीगत खर्चको ढाँचामै समस्या रहनु र चालु खर्च अस्वभाविक ढंगले बढ्नु
- अति महत्वपूर्ण र नियमित क्षेत्रका लागि पनि वैदेशिक सहयोगमा भर पर्नु
- संस्थानहरूको कार्यदक्षता
- सार्वजनिक क्षेत्रको खरिद कार्यमा आर्थिक अनुशासनहिनता बढेको

सुधारका लागि सुझाव

- परियोजना प्राथमिकीकरणमा पुनरावलोकन, बजेटको मध्यावधी समीक्षा जस्ता विषय अबलम्बन गर्न सकिन्छ।
- बजेटको स्रोत अनुमानमा सुधार
- राजस्व परिचालन सम्बद्ध प्रशासनमा सुधार
- व्यावसायिक योजनासहितको लक्ष्य निर्धारण र नियमित ट्र्याकिङ
- खर्च प्रतिवेदन र कार्यसम्पादन नतिजाको नियमित समीक्षा
- तीनवटै तहको बजेट चक्रबीच उपयुक्त अन्तरसम्बन्ध र समन्वय
- सार्वजनिक खर्च नीति अबलम्बन गर्नुपर्दछ र यस्तो नीतिमा खासगरी पुँजीगत र चालु खर्चमा संतुलन कायम गर्न अबलम्बन गर्नुपर्ने कुराहरू, बजेट तर्जुमा नीति, प्रदेश र स्थानीय तहमा जाने अनुदानको अनुगमन, आकस्मिक दायित्व व्यवस्थापन, शिरोभार खर्च व्यवस्थापन समेटिनु उचित हुन्छ। यसका साथै सरकारको लेखा नीति र आर्थिक विवरणको पारदर्शितासहितको सुशासन प्रवर्द्धनलाई जोड दिनुपर्दछ।

सूचना संस्कृति : स्वतः प्रकाशनको अबलम्बन

अनुरोध नगरिकन वा माग बीना नै सूचनाहरू सार्वजनिक हुने कार्य नै स्वतः प्रकाशन हो। सिंगो सरकारका क्रियाकलापमा र जुनसुकै सार्वजनिक प्रकृतिका संगठनहरूमा पारदर्शिता र जवाफदेहिता प्रवर्द्धन गर्ने सशक्त र प्रभावकारी औजारका रूपमा स्वतः प्रकाशनलाई लिइन्छ। कुनै सूचना प्राप्त गर्नका लागि अपनाउनुपर्ने प्रकृत्यामा रहने समय र लागतलाई स्वतः प्रकाशनले घटाउँछ। साथै यसरी सूचना प्रवाह गर्दा सार्वजनिक विश्वास र सहभागिता बढाउँदछ। स्वतः प्रकाशन गरिने मुख्य सूचनाहरूमा सम्झौतापत्र, खर्च सम्बन्धी विवरण, कार्यप्रक्रिया, प्रतिवेदन, लेखापरीक्षण सम्बन्धी विवरण, यात्रा सम्बन्धी विवरण, कार्यालय सञ्चालन खर्च, अतिथि सत्कार खर्च आदि पर्दछन्।

वित्तीय कारोबारमा पारदर्शिता कायम गरिनु र जवाफदेहिताको प्रबन्ध गरिनु अति आवश्यक छ। यसको प्रभावकारी औजारका रूपमा सूचना माग्ने र पाउने हकको प्रभावकारी कार्यान्वयन आवश्यक पर्दछ। सार्वजनिक प्रकृतिका सूचनाको खुला र स्वतः प्रकाशन नै पारदर्शिताको उत्तम उपाय हो। स्वतः प्रकाशनका लागि देहायका बुँदाहरू मुख्यरूपमा अबलम्बन गर्नुपर्ने देखिन्छ :

- पारदर्शिता र जवाफदेहिता प्रवर्द्धनका लागि प्रष्ट रणनीति
- प्रकाशन गर्नुपर्ने सूचनाको पहिचान
- सूचनाको उत्पादन, प्रशोधन र भण्डारण
- विश्वसनीय, शुद्ध, पूर्ण, सान्दर्भिक र अघावधिक हुनुपर्ने
- स्वतः प्रकाशनको नीति बनाउने
- सूचनामा पहुँच र उपयोगितामा जोड दिने
- सार्वजनिक रूपमा प्रयोगका लागि सचेतना प्रवर्द्धन गर्ने
- जवाफदेहिता कायम गर्ने र मूल्यांकन गर्ने

- सूचनादाताको संरक्षण र सूचना प्रवाह नहुँदा हुन गएको क्षतिवापतको क्षतिपूर्तिको उचित व्यवस्था
आचरण र अनुशासन

व्यावसायिक मूल्य मान्यता अन्तर्गत नै वित्तीय व्यवस्थापनमा आचरण र नैतिकताको विषय पर्दछ। यसमा सिद्धान्त र मापदण्ड मात्र पर्दैन जसले वित्तीय क्षेत्रका पेशाविदहरू जस्तो कि लेखापालहरू, लेखापरीक्षकहरू, विश्लेषकहरू, व्यवस्थापकहरू र सल्लाहकारहरूको कामलाई मार्गदर्शन गर्दछ। वित्तीय क्षेत्रमा पर्ने आचरणका विषयमा देहायका विषयहरू पर्दछन् :

- इमान्दारिता र नैतिकतासहितको कार्यवातावरण
- व्यावसायिक सम्बन्धहरूमा स्वार्थको द्वन्द्व नरहने गरी कार्यप्रणाली अपनाउने
- शुद्ध, वस्तुगत र बोधगम्य सूचना उपलब्ध गराउनु
- संगठन र संगठनका जिम्मेवारीहरूमा आकर्षित हुने नियम र मापदण्डहरूको पालना
- उचित भावना र स्वतन्त्र छनौटका कामहरूमा प्राथमिकता
- आफ्नो निजी सूचना गोप्य राख्नुपर्दछ र आफ्नो विकासका लागि प्रयोग गर्नुपर्दछ।

वित्तीय व्यवस्थापनमा आचरण र नैतिकताको खाँचो खासगरी वित्तीय क्षेत्रका पेशाविदहरूलाई ग्राहक, रोजगारदाता, सरोकारवाला र समाजको हितको लागि काम होस् भनेर प्रत्याभूत गर्नु हो। आचरण र नैतिकता प्रवर्द्धन हुँदा विश्वसनियता, मर्यादा बढ्नुको अलावा दण्ड जरिवाना लाग्नबाट जोगिन जान्छ। वित्तीय निकाय वा संस्थाको दिगोपना र सफलताका साथै अर्थतन्त्रमा योगदान पुर्याउनका लागि यो विषय सहयोगी हुन जान्छ। यसका साथै तालिम र क्षमता विकासको उचित प्रवन्ध हुनुपर्दछ। वित्तीय व्यवस्थापनमा संलग्न अधिकृत र स्टाफलाई मूलभूत सिद्धान्त, कार्यप्रक्रिया र खासगरी नैतिकता र स्वार्थको द्वन्द्वका विषयहरू क्षमता विकासका एजेण्डामा पर्दछन्।

- प्रष्ट नीति र कार्यप्रक्रिया : खरिद, बजेट, वित्तीय प्रतिवेदन र आन्तरिक नियन्त्रण
- बलियो कार्यान्वयन निकाय: मलेनिका, प्रलेनिका र कोलेनिका
- अनुगमन मूल्यांकन

आन्तरिक नियन्त्रण

आन्तरिक नियन्त्रणको अबलम्बन तथा यसको प्रभावकारिताले पारदर्शिता र जवाफदेहिता प्रवर्द्धनमा सहयोग त गर्छ नै यसले त्रुटी र कमजोरीरहित संगठन सञ्चालनमा समेत टेवा पुर्याउँदछ। प्रक्रिया पारदर्शी हुनु, स्वतः प्रकाशनलाई प्रोत्साहित गरिनु नै सुशासनको मुख्य आधार हो। त्यसैगरी स्वतन्त्र र प्रभावकारी लेखा परीक्षण र नियमनकारी निकायको प्रभावकारिता सम्बन्धमा प्रष्ट व्यवस्था हुनुपर्दछ।

आन्तरिक नियन्त्रण प्रक्रियाका चरणहरू

१. जोखिम विश्लेषण
२. जिम्मेवारी बाँडफाँडलाई प्रष्ट पार्ने
३. नीति र कार्यप्रक्रिया

४. अनुगमन र समीक्षा
५. तालिम र सञ्चार : महत्व र उपयोगिता सम्बन्धमा

सदाचार र नैतिकता

वित्तीय कारोबारमा ठगी, त्रुटी, अन्य जोखिमका कारणले सदाचार र नैतिकताउपर नै प्रश्न उठ्छ। भविष्यमा सन्तुलित र सुरक्षित वित्तीय अवस्था कायम गर्नका लागि सदाचार र नैतिकताको विशेष महत्व रहने गर्दछ। वित्तीय लक्ष्य प्राप्त गर्न विधिको पालना गर्ने तथा जानीबुझी मात्र खर्च र बचत गर्ने प्रणाली आवश्यक पर्दछ। यसका लागि अनिवार्य पालना गर्नुपर्ने रणनीति यसप्रकार रहेका छन्:

१. वास्तविक बजेट तर्जुमा
२. बाँकी बक्यौताको सूचि बनाएर असूल गर्नु
३. आकष्मिक कोषको सही परिचालन
४. अनावश्यक खर्चमा कटौति
५. भावि दिनहरूप्रति विहंगम दृष्टि दिँदै हालको खर्च सम्बन्धी कार्य गर्नु

पैसासँग सम्बन्धित अनुशासन नै वास्तवमा वित्तीय अनुशासन हो। दिगो आर्थिक विकासका लागि वित्तीय अनुशासनमा सुधार ल्याउनु आवश्यक छ। सार्वजनिक क्षेत्रमा वित्तीय अनुशासन कमजोर हुनु राज्य सञ्चालककै लागि चिन्ता र चुनौतिको विषय हो। वित्तीय अनुशासन खस्केर जानुका केही कारणहरू यसप्रकार छन् :

१. बजेट नियन्त्रणमा रहेको कमजोरी
२. कमजोर वित्तीय व्यवस्थापन
३. घुसको लेनदेन र भ्रष्टाचार
४. आन्तरिक नियन्त्रण कमजोर हुनु
५. पारदर्शिता र जवाफदेहिताको कमजोर अवस्था

कमजोरीको सम्बोधन नै सुधारको बाटो हो। वित्तीय अनुशासनमा सुधारका उपायहरूलाई यसप्रकार बुँदागत गर्न सकिन्छ:

१. बजेट नियन्त्रणमा सुधार
२. वित्तीय व्यवस्थापनमा सुधार
३. घुस र भ्रष्टाचार जस्ता समस्याको सम्बोधन
४. आन्तरिक नियन्त्रणमा सबलीकरण
५. पारदर्शिता र जवाफदेहितामा सबलीकरण

वित्तीय व्यवस्थापनको क्षेत्रमा अनुशासन र आचरण कायम गर्ने सम्बन्धमा सार्वजनिक प्रशिक्षण कार्यक्रमहरूमा प्रशिक्षणका सम्भावित विषयवस्तुहरू यसप्रकार समावेश गर्न सकिन्छ :

- नैतिकताका सिद्धान्तहरू र वित्तीय क्षेत्रका विभिन्न परिस्थितिमा प्रयोगको तरिका

- नैतिकवान नेतृत्व र निर्णय निर्माणबाट समाजमा मूल्य सिर्जना गर्दा आइपने फाइदा र चुनौतिहरू
- वित्तीय क्षेत्रका पेशाविदहरूले व्यहोर्नुपर्ने विधाका अवस्थाहरू र हटाउने तरिका
- असल अभ्यास र व्यक्तिगत र व्यवसायिकरूपमा वित्तीय व्यवस्थापन गर्ने, बजेट, बचत र लगानी सम्बन्धी विषय।
- नैतिकताको खाका, आचरण, कानून र सार्वजनिक क्षेत्रमा यी विषयको सान्दर्भिकता रहन्छ भन्ने विषय

मुद्रा निर्मलीकरण नियन्त्रण

मुद्रा निर्मलीकरणका कारण देशको अर्थतन्त्र र वित्तीय स्थायित्वमा घातक असर गर्ने हुन्छ। मुद्रा निर्मलीकरण रोक्नका लागि समेत सबै पक्षको एकीकृत पहल आवश्यक पर्दछ।

सम्पत्ति शुद्धीकरण (मनि लाउन्डरिङ) निवारण ऐन, २०६४ को प्रस्तावनामा उल्लेख भएअनुसार अपराधजन्य कार्यबाट प्राप्त सम्पत्ति शुद्धीकरण तथा आतङ्कवादी क्रियाकलापमा लगानी गर्ने कार्यलाई निवारण गर्ने उद्देश्य राखेको देखिन्छ।

मुद्रा निर्मलीकरण नियन्त्रणका उपायहरूलाई देहाय बमोजिमका बुँदामा समेट्न सकिन्छ :

१. नियन्त्रणको कानुनी खाका
२. वित्तीय विश्लेषक इकाई
३. आफ्नो ग्राहकलाई सरल ढंगले चिनाउने कार्य
४. प्रशिक्षण
५. अन्तर्राष्ट्रिय सहयोग आदान प्रदान जसअन्तर्गत कानुनीरूपमै अपराधमा संलग्न व्यक्तिसँग सम्बन्धी सूचना तथा व्यक्तिहरूलाई आदानप्रदान समेत पर्दछ। यस्ता सम्झौताहरू द्विपक्षीय र बहुपक्षीय सम्बन्धमा आवश्यक बन्दै गएका छन्।

भ्रष्टाचार नियन्त्रण

भ्रष्टाचार नियन्त्रणको विषय एक जटिल र बहुआयामिक विषय हो। जसरी भ्रष्टाचारजन्य कार्यमा साँठगाँठ र स्वार्थको मेल रहन्छ त्यसैगरी भ्रष्टाचारको जालो तोड्नका लागि समेत सरोकारवालाबीच हातेमालो आवश्यक पर्दछ। यसबाहेक भ्रष्टाचार नियन्त्रण सम्बन्धी दहो कानुनी खाका एवम् सक्षम अनुसन्धान तथा अभियोजन प्रबन्ध आवश्यक छ। भ्रष्टाचारजन्य घटनाको जरो पत्ता लगाउन र को कसको के कति संलग्नता छ भनी यकिन गर्ने कार्यले चुस्तदुरुस्त सूचना प्रणाली तथा प्रमाण संकलन तथा विश्लेषण कलाको माग गर्दछ। भ्रष्टाचार हुने नदिनका लागि भने हाम्रा कार्यप्रणालीहरूमा पारदर्शिता र जवाफदेहिता, शिक्षा र सचेतना, सहकार्य र साझेदारी, प्रविधि र डिजिटाइजेसनको उपयुक्त संयोजन आवश्यक देखिन्छ। समग्रमा भ्रष्टाचार नियन्त्रणको अभियान सफल हुनका लागि सरकार, नागरिक समाज र निजी क्षेत्रको संलग्नता आवश्यक छ। निरन्तर प्रयत्न बिना भ्रष्टाचार न्युनिकरण संभव छैन। भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि विधि, प्रविधि र नियतमा समेत शुद्धीकरण आवश्यक छ।

निष्कर्ष

वित्तीय व्यवस्थापन समग्र सार्वजनिक व्यवस्थापनको मुख्य आधारको रूपमा रहेको हुन्छ। स्नायुप्रणालीरूपी वित्तीय व्यवस्थापनको अवस्था राम्रो भएमात्र समग्र शरिररूपी राज्य सञ्चालन सुदृढ र पत्यारिलो बन्न सक्दछ। आम्दानी खर्चको यथोचित पद्धति अबलम्बनदेखि सदाचार र अनुशासन प्रवर्द्धन एवम् भ्रष्टाचार नियन्त्रणसम्म पनि कानुनी र संरचनात्मक प्रबन्धले मात्र पुग्दैन भएका खराबी पत्ता लगाई हटाउने सम्मका रणनीतिक तयारी तथा इमान्दारिताको प्रवर्द्धन पनि उत्तिकै आवश्यक पर्दछ। सूचना तथा सञ्चार प्रविधिको प्रयोगलाई बढाई मानवीय त्रुटी न्यून गर्न तथा पारदर्शिता, जवाफदेहिता प्रवर्द्धन, प्रगति मापन, निगरानी, अनुसन्धानलाई चुस्त बनाउन सकेमात्र वित्तीय व्यवस्थापन भरपर्दो हुने देखिन्छ।

सन्दर्भ सामग्री

- Google.com, chatgpt4 search matter
- आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६
- नेपालको संविधान
- सम्पत्ति शुद्धीकरण (मनि लाउन्डरिङ) निवारण ऐन, २०६४
- सूचनाको हक सम्बन्धी ऐन, २०६४

विकास व्यवस्थापनको गुणात्मक पक्ष: प्राविधिक परीक्षण

ज्ञानराज सुवेदी*



१. पृष्ठभूमि (Background)

प्राविधिक परीक्षकको संलग्नतामा गरिने प्राविधिक परीक्षण एक त्यस्तो परीक्षण हो जसले तथ्यहरू खोजी गर्ने, अध्ययन गर्ने, सङ्केत गर्ने र सुझाव गर्ने कार्य गर्दछ। प्राविधिक परीक्षणमा हरेक प्रणाली, उपकरण, प्रकृया, भण्डारण, सूचितालिका, पाटपुर्जा, प्रशासन, व्यापारिक कृयाकलाप तथा हरेक आगतहरूको (inputs) प्राविधिकता (technicality) विना पूर्वाग्रह (prejudice) अध्ययन गरिन्छ। यसलाई क्षेत्रका आधारमा हेर्ने हो भने प्रकृया (process), यान्त्रिक (mechanical), विद्युतीय (electrical), औजारीकरणको यन्त्रशास्त्र (instrumentation engineering), संयन्त्रको हिफाजत (plant safety), वातावरण संरक्षण, सामाजिक सम्बन्ध (social relation), सुरक्षा तथा व्यवस्थापन आदि कार्यहरू पर्दछन्।

विकास व्यवस्थापनमा दिगो विकासको अवधारणा असीको दशकबाट शुरु भएको मानिन्छ तथापि विश्वव्यापी विकासका लक्ष्यहरू Millennium Development Goals (सन् २००० देखि २०१५) र Sustainable Development Goals (सन् २०१६ देखि २०३०) मा यसलाई अझ महत्वका साथ उठाइएको छ। आयोजना दिगो र उच्च प्रतिफलयुक्त बनाउन यसको समग्र गुणात्मक पक्ष मजबुत हुन जरुरी छ। उत्पादनमूलक, उच्च प्रतिफलदर भएको वातावरणमैत्री हुनुको साथै आयोजनाको Quality, Quantity, Cost र Time का दृष्टिले सफल आयोजना बनाउन तथा कम लागत र उच्च प्रतिफलबाट नै आयोजनाको सफलता मापन हुन सक्दछ। प्राविधिक दृष्टिकोणबाट गुणात्मक आयोजना नै विकास प्रशासनको सफलताको मापनमा उत्कृष्ट देखिन सक्छ।

पाँच वर्षमा सम्पन्न गर्नुपर्ने लक्ष्य राखिएको आयोजना २० वर्षमा पनि सम्पन्न नहुनु, लागत कैयौं गुणा बढ्न जानु, सम्पन्न आयोजना दिगोपनाको दृष्टिले कमजोर हुनु, नेपाली विकास प्रशासनका साझा समस्या हुन्। यी कमजोरी हटाई विकास प्रशासन प्रभावकारी बनाउने Tools को रूपमा भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को दफा ६४ ले दिएको अधिकार प्रयोग गरि 'प्राविधिक परीक्षण' सहितको व्यवस्था गरि सो कामको अगुवाई गर्ने जिम्मेवारी सुशासन कायम गर्नुपर्ने भूमिका समेत रहेको कार्यकारी अन्तर्गतको निकाय राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्रलाई तोकिएको छ।

नेपालमा भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को दफा ६४ ले दिएको अधिकार प्रयोग गरी नेपाल सरकारले राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्र (कार्य सञ्चालन) नियमावली, २०६५ को परिच्छेद ६ को नियम १३ देखि २६ सम्म प्राविधिक परीक्षण सम्बन्धी व्यवस्था गरेको छ। यस नियमावली बमोजिम केन्द्रले सरकारी कार्यालय वा

* सहसचिव, राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्र

सार्वजनिक संस्थाबाट निर्माण वा सञ्चालन गरिने आयोजनाहरूको आवश्यकता अनुसार प्राविधिक परीक्षण गर्ने कार्य सम्पादन गर्दै आएको छ।

नेपाल सरकार (मन्त्रिपरिषद्) को मिति २०६०।४।२८ को निर्णयबाट राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्रमा प्राविधिक परीक्षण महाशाखा स्थापना भई उक्त कार्यको जिम्मेवारी यस केन्द्रलाई प्राप्त भएको छ। राष्ट्रिय गौरवका १६ वटा र अन्य आयोजनाहरू गरी हालसम्म झण्डै १००० आयोजना वा आयोजनाको खण्डको प्राविधिक परीक्षण गरिएको अनुभव यस केन्द्रलाई रहेको छ।

१.१ उद्देश्य (Technical Audit)

प्राविधिक परीक्षण आयोजनाहरूको अनुगमन र गुणस्तर सुधार गरी आयोजनाको दिगोपना कायम गर्ने एक महत्वपूर्ण साधन हो। यसको मूल उद्देश्य सार्वजनिक विकास निर्माणका आयोजनाहरूको उचित गुणस्तर कायम गर्ने, आयोजनाको दिगोपना कायम गर्ने, आयोजनाको कार्यसम्पादनमा सुधार ल्याउने, त्रुटी भएकोमा सो त्रुटी तोकिएको समयभित्र तत्काल सच्याउन लगाउने, निर्दिष्ट लागत तथा समयमा तोकिएको गुणस्तर कायम गराउने रहेका छन्। पारदर्शि ढङ्गले आयोजना सम्पन्न गरी सर्वसाधारणले अपेक्षा गरेको प्रतिफल दीर्घकालसम्म प्राप्त गर्न, आयोजनामा भएका कमी कमजोरीहरू त्यस्तै प्रकारका अन्य आयोजनामा दोहरिन नदिन पनि प्राविधिक परीक्षणको उद्देश्य भित्र नै रहन्छ।

क. आयोजना गुणस्तरीय एवं दिगो प्रतिफलयुक्त बनाउनु प्राविधिक परीक्षणको प्रमुख उद्देश्य हो। प्राविधिक परीक्षणले आयोजनाको उपयुक्तता, मितव्ययीता, प्रभावकारीता र दिगो प्रतिफल value for money को सुनिश्चिततालाई जोड दिने गर्दछ। यसले विकास निर्माण अर्थात विकास व्यवस्थापनमा गुणस्तरीयता खोजी गर्दछ। यसले एकातिर निर्माण सामग्री एवं उपकरणको गुणस्तर NS/ISO जाँच गर्दछ भने अर्कोतिर निर्माणको कार्यविधि/पद्धतीको चेकजाँच गर्दछ। निर्माणका हरेक चरणका Lab Test गरी गुणस्तर मापनको standard खोजी गर्ने गर्दछ। मापदण्ड भन्दा कमजोर परिणाम आएमा यसलाई इन्कार गरी पुनः गुणस्तरीयता तर्फ लाग्न सन्देश दिने गर्दछ। विकासको दिगो व्यवस्थापन गर्ने tools को रूपमा यसले गुणस्तरीयताको सुनिश्चितता खोजि गर्दछ।

दिगो विकासको लागि सरकारी/सार्वजनिक सेवा प्रवाहको गुणस्तरीयता, विकास निर्माणको गुणस्तरीयता एवं दिगोपन, शान्ति सुरक्षा, लगानी मैत्री वातावरण र वातावरण एवं जनमैत्री विकास आदि पर्दछन्। नेपालको सन्दर्भमा विकास व्यवस्थापनमा धेरै चुनौती रहेका छन्। खासगरी विकास निर्माणमा Quality Assurance Plan नबन्ने, बनेपनि कार्यान्वयन नहुने, समयमा आयोजना सम्पन्न नहुने, लागत अत्यधिक बढ्न जाने, विकास निर्माण कम गुणस्तरका बन्ने, मितव्ययी नहुने, गुणस्तरीय नहुँदा छिटै भत्कने लगायत समस्या आउने प्रवृत्तिको रूपमा दोहोरिने गरेको छ। प्राविधिक परीक्षणको मुख्य उद्देश्य भनेको गुणस्तरीय निर्माण हो। साथै निर्माण क्षेत्रका असल अभ्यासको प्रोत्साहन गरी अन्यत्र समेत अनुसरण गर्ने एवं एउटा कमजोरीबाट पाठ सिक्ने त्यस्तो कमजोरी अन्य आयोजनामा दोहोरिन नदिन पनि हो।

ख. प्राविधिक परीक्षणको दायारा:- (Scope of the Technical Audit)

नेपालमा वर्षेनी झण्डै ४०० अर्ब रुपैया बराबरको विकास निर्माण सङ्घीय सरकारबाट हुने गरेको छ। त्यस्तै प्रदेश सरकारहरू र स्थानीय तह समेतबाट वर्षेनी थप ३०० अर्ब रुपैयाको विकास निर्माणमा खर्च हुने गरेको छ। यसरी हेर्दा वर्षेनी झण्डै ७०० अर्ब रुपैयाको लगानीबाट विकास निर्माणको क्षेत्रमा काम हुने गरेको छ। यति ठुलो श्रोतबाट निर्माण हुने विकासका कामहरू तोकिएको मापदण्ड र तोकिएको गुणस्तरमा भएको सुनिश्चितता प्राविधिक परीक्षण मार्फत गरिने हो।

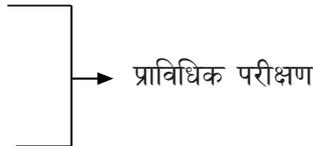
तसर्थ विकास निर्माणका कामहरूको महत्वपूर्ण चरणहरूमा प्राविधिक कर्मचारी (इन्जिनियर) बाट सघन (dense) अनुगमन, सुपरिवेक्षण हुन जरुरी छ। साथै चरण बद्ध Lab test गर्न जरुरी देखिन्छ। यसका लागि देशभर Lab Test का प्रयोगशाला विस्तार हुनुपर्ने साथै प्राविधिक कर्मचारी कामको बोझको अनुपातमा थप हुनुपर्ने देखिन्छ।

ग. प्राविधिक परीक्षणको महत्व:-

विकास निर्माण (विकास व्यवस्थापन) को गुणस्तरीयता, बलियो, भरपर्दो र दिगोपन सुनिश्चित गरी उच्च प्रतिफलयुक्त बनाई value for money को पुष्टि गर्ने साथै यसको महत्व बुझाउन देहाय महत्वबाट पुष्टि गर्न सकिन्छ।

१. हाम्रा विकास व्यवस्थापनका हुने गरेका कमजोरी/त्रुटी पत्ता लगाई सुधार गर्ने,
२. विकास व्यवस्थापनका असल/गुणस्तरीय अभ्यास देशव्यापी बनाउन,
३. हामी sustainable development को चरणमा छौं। विकासको दिगो व्यवस्थापनले मात्र उच्च प्रतिफल सुनिश्चितता दिने गर्दछ। विकास संरचनाको गुणात्मकताले नै त्यो देशको समग्र विकासको विम्ब मापन गर्ने गर्दछ भनि विश्ववास गर्ने गरिन्छ।
४. World Bank, ADB र कतिपय अन्य दाता (विकास सहयोगदाता) को शर्त समेत विकासको दिगो एवं गुणस्तरीय व्यवस्थापन हुने र त्यसको Tools को रूपमा प्राविधिक परीक्षणलाई शर्त बनाउने गरेको,
५. इन्जिनियरिङ्ग क्षेत्रका विज्ञता/कौशलता विकास गर्ने,
६. विकास निर्माण क्षेत्रमा

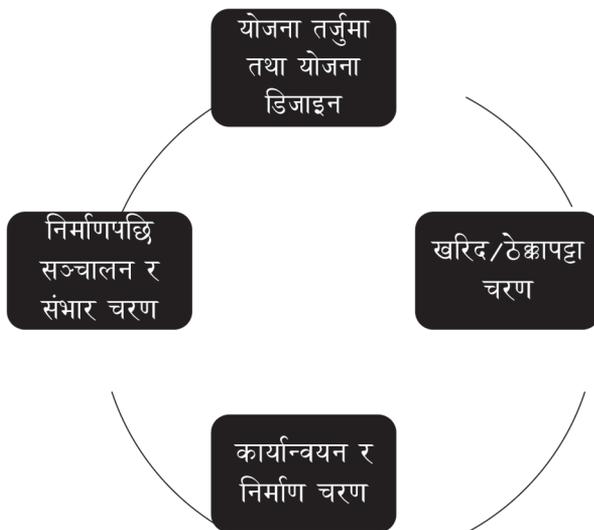
Economy
Efficiency
Aduacy
Appropriateness



Accountable हुँदै समग्र विकास व्यवस्थापनमा गुणात्मकता अभिवृद्धि गर्नु।

१.२ प्राविधिक परीक्षण गरिने आयोजनाका चरणहरू (Technical Audit in the Stages of Projects)

केन्द्रबाट कुनै पनि आयोजनामा देहायका सबै वा कुनै पनि चरणको कार्य भइरहेकै अवस्थामा प्राविधिक परीक्षण गर्न सकिन्छ। प्राविधिक परीक्षण सार्वजनिक निर्माण कार्यको कामको प्रकृति र मात्रा (Nature and Volume) मा भर पर्दछ। यसलाई कुनै योजनाहरूको निश्चित खण्डहरूको परीक्षणमा समेत उपयोग गरिदै आइएको छ। यसरी गरिने प्राविधिक परीक्षणका चरणहरू निम्नानुसार रहेका छन्।



क) योजना तर्जुमा तथा डिजाइन चरण (Planning and Design Stage)

आयोजनाको यस चरणमा गरिने प्राविधिक परीक्षणमा आयोजनाको प्रारूप तयारी तथा डिजाइन सम्बन्धी अध्ययन पर्दछ। मुख्यतया यो चरणमा डिजाइन पर्याप्तता, बजेटको सुनिश्चितता र गुणस्तरसँग सम्बन्धित विषय हेरिन्छ। कतिपय आयोजनाहरूको प्रगतिमा यही चरणमा भएका कमी कमजोरीहरूले असर गरेको देखिएका कारण प्राविधिक परीक्षण कार्यका लागि आयोजना छनौट गर्दा यस चरणमा रहेका योजना समेत छनौट गर्नुपर्ने देखिन्छ।

ख) खरीद/ठेक्कापट्टा चरण (Procurement and Design Stage)

आयोजनाको यस चरणमा गरिने प्राविधिक परीक्षण सेवा, वस्तु तथा निर्माण खरीद तथा प्राप्तिसँग सम्बन्धित छ। यसमा मुख्यतया खरीद कार्यविधि, सार्वजनिक खरीद ऐन तथा नियमावलीको पालना, लागतको प्रभावकारिता, मुख्यरूपमा पारदर्शिता तथा दातृ संस्थसँग भएको सम्झौतासँग समन्वय भए नभएको विषय हेरिन्छ। यस चरणमा रहेका आयोजनाहरूको न्युन सङ्ख्यामा मात्र प्राविधिक परीक्षण भएकोले परीक्षणको दायरा बढाएर यस चरणका आयोजनाहरू पनि अझै समावेश गर्नुपर्ने सुझावहरू आएका छन्।

ग) कार्यान्वयन/निर्माण चरण (Implementation Stage)

आयोजनाको यस चरणमा गरिने प्राविधिक परीक्षणमा आयोजनाहरूमा निर्माण तथा कार्यान्वयनसँग सम्बन्धित मुख्यतया समय, गुणस्तर, लागत, कार्यतालिका, ठेकेदारसँगका कानुनी विवादसँग सम्बन्धित विषयहरू परीक्षण गरिन्छन्। केन्द्रबाट गरिने परीक्षणमा अधिकांश आयोजनाहरूको यस चरणका आयोजनाहरू समेटिएका देखिन्छन्।

घ) निर्माणपछिको सञ्चालन र सम्भार चरण (Post-Implementation Stage)

आयोजनाको यस चरणमा गरिने प्राविधिक परीक्षणमा आयोजनाहरू निर्माण भइसकेपछि तिनीहरूको सामाजिक आर्थिक र निर्धारित प्रभावहरू के कस्ता रहे, लक्षित उपलब्धीहरू प्राप्त भए/भएनन् के कति उपलब्धी हुनुपर्ने तय गरिएको थियो र अवस्था के छ भनि परीक्षण गर्नुपर्ने हुन्छ। केन्द्रबाट गरिएका आयोजनाहरूको परीक्षणमा निर्माण सम्पन्न संरचनाको दिगोपना, डिजाइनको उपयुक्तता तथा लागत प्रभावकारिता, सामाजिक आर्थिक प्रभाव आदि विषयहरू समावेश रहन्छन्। यस चरणका आयोजनाहरू पनि अझै समावेश गर्नुपर्ने सुझावहरू आएका छन्।

७. वित्तीय लेखा परीक्षणको आधार नै प्राविधिक परीक्षण:

ठूला ठूला आयोजनाको प्राविधिक परीक्षण र गुणस्तरीयताको सुनिश्चित निर्माण विना वित्तीय लेखापरीक्षण प्राय असम्भव हुन्छ। वित्तीय लेखापरीक्षण संवैधानिक निकाया महालेखापरीक्षकले गर्दछ। त्यस्तो लेखा परीक्षण गर्ने जनशक्तिलाई वास्तवमा ठूला विकास निर्माणको गुणस्तरीयताको बारे विज्ञता रहने कुरा पनि भएन। यदि आर्थिक लेखा परीक्षण भन्दा पहिले नै त्यस्ता ठूला विकास निर्माणको संरचनामा प्राविधिक परीक्षण हुन सकेमा आर्थिक लेखा परीक्षण (महालेखा परीक्षकबाट हुने लेखा परीक्षण) सहज र ढुक्का हुन सक्दछ। तसर्थ प्राविधिक परीक्षण र लेखा परीक्षण एक आपसमा परिपूरक र सूचनाका आधारहरू हुन्।

हालसम्मको मुख्य उपलब्धि (Major Achievement till the date)

राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्रले हरेक वर्ष प्रदान गर्ने प्राविधिक परीक्षक तालिमबाट हालसम्म जम्मा ५५० जना इञ्जिनियरहरूलाई तालिम प्रदान गरी प्राविधिक परीक्षकको रूपमा प्रशिक्षित गरि प्राविधिक परीक्षकको प्रमाणपत्र प्रदान गरेको छ। साथै भ्रष्टाचार विरुद्ध/प्राविधिक परीक्षणको विषयमा सरोकारवाला संस्थाहरूलाई जानकारी गराउन प्रदेश स्तरमा अन्तरनिकाय समन्वय गोष्ठी पनि सम्पन्न हुने गरेका छन्। निर्माण कार्यको गुणस्तर कायम गर्न तथा निर्माणकार्यमा प्रयोग हुने सामग्रीहरूको गुणस्तर परिक्षण गर्न केन्द्रमा प्राविधिक परिक्षण प्रयोगशाला स्थापना गर्ने कार्यक्रम अन्तर्गत केन्द्रको नाममा नव निर्मित भवनको जमिनमुनिको तल्लामा प्रयोगशालामा उपकरणहरू जडान कार्य सम्पन्न भइसकेको र यस आर्थिक वर्षमा २ (दुई) वटा भवनहरूको अविनाशकारी परीक्षण उपकरणहरूको (Non-Destructive Testing: NDT) उपयोग गरि परीक्षण गरिएको र सो अनुसारको सुझाव सहितको प्रतिवेदन पेश भइसकेको छ।

आ.व. २०६१/०६२ देखि हालसम्म झण्डै १००० माथि आयोजना तथा आयोजना खण्डहरूको प्राविधिक परीक्षण गरिएको अनुभव छ।

२. प्राविधिक परीक्षण प्रभावकारी बनाउने प्रयासहरू:-

२.१ प्राविधिक परीक्षक उत्पादन र Roster तयारी:-

केन्द्रले विभिन्न आयोजनाहरूको प्राविधिक परीक्षण गराउन इन्जिनियरिङ्ग विषयमा स्नातक तह उत्तीर्ण गरी इन्जिनियरिङ्ग क्षेत्रमा कम्तिमा १० (दश) वर्ष सेवा वा व्यवसाय गरेका, नेपाल इन्जिनियरिङ्ग परिषदमा दर्ता भएका र प्रचलित कानून बमोजिम प्राविधिक परीक्षक हुन अयोग्य नठहरिएका प्राविधिकहरू मध्येबाट एक सूची तयार गर्ने तथा सूचीमा समावेश भएका प्राविधिकहरूलाई आवधिक तालिमको व्यवस्था गर्ने कार्य नियमित रूपमा गर्दै आइरहेको छ। सहभागी प्रशिक्षार्थीहरूलाई विभिन्न चरणमा भएका योजनाहरूको निर्माण अवधिमा गरिने प्राविधिक परीक्षणको नमुना प्रतिवेदन तयार गर्न समेत लगाइने गरिन्छ। केन्द्रबाट तालिम प्राप्त गरि प्रमाणपत्र हाँसिल गरेका, सूचनामा तोकिएको योग्यता पुगेका प्राविधिक परीक्षकहरू मध्येबाट केन्द्रको छनौट गरेका इन्जिनियरहरू आयोजनाहरूको प्राविधिक परीक्षणका लागि खटाउने गरेको छ।

२.२ भ्रष्टाचार विरुद्ध/प्राविधिक परीक्षण अन्तरनिकाय समन्वय गोष्ठी (Anti Corruption/Technical Audit Interagency Cooperation Seminar)

यस्ता गोष्ठीको प्रमुख उद्देश्य प्राविधिक परीक्षणको महत्व र प्राविधिक परीक्षणको तरिकाहरूको सिकाइ मार्फत प्राविधिक ज्ञानको प्रवर्द्धन गर्नु रहने गरेको छ।

२.३ प्राविधिक परीक्षण परामर्श समितिको बैठक (Meeting of Technical Audit Consulting Committee)

राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्रको कार्य संचालन नियमावली, २०६५ को दफा २५ बमोजिम यस केन्द्रका सचिवज्यूको अध्यक्षतामा सतर्कता केन्द्रमा प्राविधिक परीक्षण परामर्श समितिको बैठक बसी प्राविधिक परीक्षण कार्यको समिक्षा तथा आगामी मा प्राविधिक परीक्षण कार्यलाई अझ बढी प्रभावकारी बनाउने लगायतका विषयहरूमा आवश्यक निर्णय गर्ने गरिन्छ। यसको बैठकको अध्यक्षता राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्रका सचिवले गर्दछ भने सदस्यहरू विकास मन्त्रालयका सचिवहरू रहने व्यवस्था छ।

२.४ प्राविधिक परीक्षण गरिने प्रयोगशाला स्थापना र संचालन:-

प्राविधिक परीक्षणको सबैभन्दा महत्वपूर्ण अंग भनेको निर्माण सामग्रीको Lab test हो। निर्माणका हरेक महत्वपूर्ण चरण र frequency मा गरिने Lab Test सर्वसुलभ गराउन हरेक पालिका भित्र सुविधा सम्पन्न प्रयोगशाला रहनु पर्ने हुन्छ। साथै त्यसलाई cross check गर्न सर्कता केन्द्र तथा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग जस्ता oversight agency सँग भएका प्रयोगशाला को समेत क्षमता विकास हुन आवश्यक देखिन्छ।

२.५ प्राविधिक जनशक्ति थप र क्षमता विकास:-

प्राविधिक जनशक्ति सकभर सतर्कता केन्द्रमा आउनै नचाहने, धेरै दरबन्दी लामो समयसम्म खाली रहने, जो कार्यरत छ उ समेत उच्च मनोबल र उत्प्रेरित भै काम नगर्ने, प्रवृत्ति देखिएको छ। खासगरी न्यून बजेटबाट सिमित संख्यामा प्राविधिक परीक्षण हुने गर्दा कर्मचारीलाई पुग्ने गरी काम श्रृजना हुने गरेको छैन। जे जति

प्राविधिक परीक्षण भएको छु त्यो कामको गुणात्मकता समेत कमजोर नै हुने देखिएको सन्दर्भमा असल अभ्यास सिक्ने र कर्मचारी एवं संगठनको क्षमता विकास हुन आवश्यक देखिन्छ। साथै प्राविधिक परीक्षकलाई sectoral तालिम मार्फत थप विज्ञ बनाउन आवश्यक देखिन्छ। साथै सतर्कता केन्द्रको ल्याबलाई पूर्ण ल्याब को रूपमा विकास र संचालन गर्नुपर्ने आवश्यकता छ। प्राविधिक जनशक्ति सबै सार्वजनिक निकायमा आवश्यक मात्रामा पदपूर्ति हुन जरुरी देखिन्छ।

३. प्राविधिक परीक्षण चरणहरू:

- आयोजना छनौट/प्राविधिक परीक्षक छनौट,
- प्राविधिक परीक्षकसँग सम्झौता,
- कायदिश/अनुगमन,
- प्राविधिक परीक्षकबाट field visit/document अध्ययन,
- प्रारम्भिक प्रतिवेदन तयारी,
- प्रारम्भिक प्रतिवेदनमा सरोकारवाला पक्ष (NVC, आयोजना पक्ष, प्राविधिक परीक्षकसहित प्रस्तुतीकरण, छलफल र पृष्ठपोषण)
- अन्तिम प्रतिवेदन तयारी र राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्रबाट स्वीकृती,
- NCR उठाएका विषयमा आयोजना प्रमुखलाई correction को प्रतिबद्धता र समयसिमा।
- प्राविधिक बेरुजुप्रति जवाफदेहिता र सुधार।

३.१ प्राविधिक परीक्षणको समस्याहरू:

- सतर्कता केन्द्रसँग विज्ञताको कमी,
- नवीन र अशल अभ्यास सिक्ने अवसरको कमी,
- प्राविधिक परीक्षणलाई झण्डै मात्रै प्रवृत्ति,
- NCR प्रति न्यून जवाफदेहिता,
- न्यून बजेट उपलब्ध हुँदा प्राविधिक परीक्षणको दायरा बढाउन नसकिएको,
- प्राविधिक परीक्षकलाई सडक, पुल, सिँचाई, भवन, जनविद्युत गृह गरी specific बनाउनु पर्नेमा हालसम्म त्यसो गर्न नसकिएको, एउटै पाठ्यक्रमबाट तालिम हुने गरेको।
- ऐन, कानूनबाट नबाँधिएको।

३.२ Non Compliance Report (NCR) लाई कसरी बुझ्ने:-

प्राविधिक परीक्षणबाट आउने बेरुजु वा रीत नपुगेका त्रुटी रहेको निर्माणको तथ्य नै NCR मानिन्छ। प्राविधिक परीक्षकले उठाएका कमजोरी पक्षहरू आयोजना प्रमुखसँग छलफल गरी दुवै पक्ष (auditor र आयोजना प्रमुख) सहमत भएपछिका विषय NCR बन्दछन् र त्यस्ता NCR सच्याउने deadline तोकेर सम्झौता हुन्छ। त्यस्ता NCR को विषय समय सिमाभित्र correction गरी सोको जानकारी राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्रमा पठाउनुको साथै सम्बन्धित प्राविधिक परीक्षकलाई दिनुपर्ने हुन्छ।

३.३ प्राविधिक परीक्षकका योग्यता र अनुभव:-

इन्जिनियरिङ्ग BE उत्तीर्ण भै कम्तीमा १० वर्षको अनुभव हासिलपछि प्राविधिक परीक्षकको तालिम लिन सकिन्छ, त्यस्तो तालिम २१ कार्य दिनको तालिम हुन्छ। तालिम लिएपछि Auditor को Roster मा नाम समावेश हुन्छ। Auditor खटाउनुपर्दा राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्र ले सार्वजनिक खरिद ऐन बमोजिम सार्वजनिक प्रतिस्पर्धाबाट Auditor Selection गर्दछ। तसर्थ प्राविधिक परीक्षक राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्रप्रति जवाफदेही हुन्छन् तर ती राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्रका Regular Engineer भने हुँदैनन्।

३.४ प्राविधिक परीक्षण प्रयोगशाला (Technical Audit Laboratory) सम्बन्धी

निर्माण कार्यको गुणस्तर परीक्षण गरि गुणस्तर कायम गर्नु, प्राविधिक परीक्षण प्रयोगशालाको प्रमुख उदेश्य रहेको छ। नेपाल सरकारको वार्षिक नीति तथा कार्यक्रम अनुसार विकास आयोजनाहरूको प्राविधिक परीक्षण गर्न केन्द्रले आफ्नै सुविधा सम्पन्न प्रयोगशाला स्थापना गर्ने कार्यक्रम अन्तर्गत आ.व. २०७१।०७२ मा जनरल प्रयोगशाला उपकरण खरिद प्रकृया शुरु गरी केन्द्रको नाममा नवनिर्मित भवनको जमिनमुनिको तलामा उपकरणहरू जडान तथा परीक्षण कार्य सम्पन्न भएको छ। यसै क्रममा अविनाशकारी परीक्षण (Non-Destructive Test) को लागी आवश्यक पर्ने उपकरण खरिद कार्य समेत सम्पन्न भएको छ। प्रयोगशाला सञ्चालनको लागि आ.व. २०७५।०७६ मा प्रयोगशालाको स्तरोन्नति गरि Lab Operation Manual सार्वजनिक निर्माण गुणस्तर परीक्षण प्रयोगशाला सञ्चालन तथा परीक्षण निर्देशिका २०७५ जारी गरिएकोमा यस आर्थिक वर्षमा प्राविधिक परीक्षणमा समावेश एक आयोजना र अन्य एक आयोजना सहित २ वटा भवन निर्माण आयोजनाको प्राविधिक परीक्षण तथा अनुगमन महाशाखाका कर्मचारीहरूको संलग्नतामा परीक्षण कार्य सम्पन्न गरिएको छ। यस्ता प्रयोगशाला देशभर हरेक पालिका (स्थानीय तहसम्म) विस्तार हुन जरुरी छ।

४. सारांश

योजना राम्रो बनाउँदैमा सुशासन कायम भै हाल्ने होइन बरु जे काम हुन्छ त्यो गुणात्मक र प्राविधिक दृष्टिले मजबुद र दिगो हुन जरुरी छ। आयोजना तोकिएको लागतमा सम्पन्न हुनुपर्छ र तोकिएको समयसिमाभित्र तोकिएको मात्रा र गुणस्तरीय बन्नुपर्छ। प्राविधिक परीक्षण कुनैपनि आयोजनाको अभिन्न अङ्ग बन्नुपर्दछ र यसलाई आयोजनाको गुणस्तरीयताको मापनको रूपमा लिइनुपर्छ। विगतमा राष्ट्रिय गौरवका आयोजना, वैदेशिक सहायताका आयोजनामा मात्र गर्ने भनि बुझिने गरेकोमा अब उप्रान्त करोड माथिका सबै आयोजनामा प्राविधिक परीक्षण अनिवार्य गरिनुपर्छ। आयोजना सम्पन्न हुनु मात्र उपलब्धी होइन तोकिएको मापदण्ड र गुणस्तरको सुनिश्चित हुन प्राविधिक परीक्षण गरिएको हुनै पर्दछ। तसर्थ आयोजनाको गुणस्तरीयता र दिगोपनाको मेरुदण्ड एवं अनिवार्य शर्त प्राविधिक परीक्षणलाई बनाइनुपर्छ र यसको परीक्षणबाट देखिएका सुधारका पक्षहरूलाई समेटेर आयोजनाको दिगो सञ्चालन र व्यवस्थापन गर्न सकिन्छ।

नेपालमा आर्थिक कूटनीति परिचालनको अवस्था र चुनौती

रमेश अर्याल*



सारांश

आर्थिक उदारीकरणको लहरसँगै वि.सं. २०४७ साल पछि नेपालमा आर्थिक कूटनीतिले चर्चा र महत्व पाउन थालेको पाइन्छ। व्यापार विविधीकरण, वैदेशिक लगानी, पर्यटन प्रवर्द्धन, विकास सहायता परिचालन, वैदेशिक रोजगारी व्यवस्थापन, जलविद्युत, जलवायु वित्त र कार्वन व्यापारको प्रचुर सम्भावनामा आर्थिक कूटनीतिले योगदान पुर्याउन सक्ने अवस्था नेपालमा विद्यमान छ। आर्थिक कूटनीतिलाई परिचालन गर्नका लागि विभिन्न नीतिगत, संस्थागत र कार्यक्रमगत व्यवस्था भेटाउनुपर्ने उल्लेख्य रूपमा आर्थिक कूटनीतिलाई उपयोग गर्न नसक्दा यसको प्रभावकारितामा प्रश्न उठ्ने गरेको छ। आर्थिक कूटनीतिको अभावमा कुनै पनि मुलुकले आफूलाई अर्थतन्त्रको मूलप्रवाहमा समाहित गर्न असम्भव भएकोले नेपालले आर्थिक कूटनीतिको कुशल परिचालन गरी विकासको संवाहकको रूपमा यसलाई उपयोग गर्नु पर्ने देखिन्छ।

शब्द कुञ्जी : आर्थिक कूटनीति, व्यापार, पर्यटन, वैदेशिक सहायता, रोजगारी, कार्वन व्यापार

१. पृष्ठभूमि

विश्वव्यापीकरण र उदारीकरणको लहरसँगै विश्वमा बढ्दै गएको आर्थिक, राजनीतिक गतिशीलता, प्रतिस्पर्धा, पारस्परिकता र अन्तरनिर्भरताले गर्दा मुलुकहरू बीचको कूटनीतिक सम्बन्धमा राजनीतिक र आर्थिक दुवै पक्ष प्रभावकारिताका साथ सँगसँगै जानुपर्ने भएकोले आर्थिक कूटनीतिले चर्चा पाएको पाइन्छ। विदेशी मुलुकहरूको अर्थ व्यवस्था र नीतिहरूको अध्ययन गरी आफ्नो देशको आर्थिक हितलाई कूटनीतिको माध्यमबाट परिपूर्ति गर्न सकिने विश्वास गरी आर्थिक कूटनीतिको शुरुवात भएको मानिन्छ।

नेपालले १८ औं शताब्दीमा तिब्बतसँग र बेलायतसँग व्यापार गरेको, सन् १९५१ देखि वैदेशिक सहायता लिन शुरु गरेको, सन् १९५० मा भारतसँग व्यापार तथा वाणिज्य सन्धि गरेको भए तापनि आर्थिक उदारीकरणको लहरसँगै वि.सं. २०४७ पछि आर्थिक कूटनीतिले चर्चा पाउन थालेको हो। सरकारले आर्थिक नीतिको प्रवर्द्धनका लागि सुझाव दिन वि.सं. २०५२ सालमा उच्च स्तरीय कार्यदलको गठन गरेको र कार्यदलले परराष्ट्र नीतिमा आर्थिक विषयलाई समावेश गर्ने, आर्थिक कूटनीतिको प्रवर्द्धन गर्न कूटनीतिक नियोगलाई क्रियाशील बनाउने, आर्थिक कूटनीतिका लागि निजी क्षेत्र र विभिन्न मन्त्रालय बीच समन्वय गर्ने, आर्थिक विकासका लागि क्षेत्रीय र उपक्षेत्रीय सहयोगको सम्भावना पहिचान गर्ने लगायतका सुझावहरू दिए पश्चात आर्थिक कूटनीति सम्बन्धमा संस्थागत र नीतिगत प्रयासहरू भएका छन्।

* उपमहानिर्देशक, भन्सार विभाग

२. आर्थिक कूटनीतिको अर्थ र क्षेत्र

कूटनीति विभिन्न मुलुकहरूका बीचमा वार्ता तथा सम्झौता गर्ने कला हो। सरकारहरू बीचको वा सरकार र गैरसरकारी निकाय बीचको सम्बन्धको व्यवस्थापनलाई कूटनीति भनिन्छ। विगतमा राजनीतिक कूटनीतिलाई मात्र जोड दिइएकोमा अहिले आर्थिक कूटनीति र सांस्कृतिक कूटनीतिलाई जोड दिइएको छ। आर्थिक कूटनीति भनेको कुनै पनि देशले आफ्नो राष्ट्रिय अर्थतन्त्रको संरक्षण, सम्बर्द्धन र सवलीकरण गर्नका लागि द्विपक्षीय, क्षेत्रीय र विश्वव्यापी स्तरमा प्रयोग गर्ने कूटनीति हो। आर्थिक कूटनीति भन्नाले अन्तर्राष्ट्रिय बजारमा र अन्तर्राष्ट्रिय तथा क्षेत्रीय विकाससँग सम्बन्धित संगठनहरूमा सक्रिय रूपले सहभागी भई द्विपक्षीय, क्षेत्रीय तथा विश्वव्यापीस्तरमा संलग्न हुदै राष्ट्रिय स्वार्थको प्रवर्द्धन र परिपूर्ति गर्नका लागि प्रयोग गरिने रणनीतिहरूको समग्र रूपलाई बुझिन्छ।

आर्थिक कूटनीतिका क्षेत्र देश अनुसार फरक फरक हुन सक्छन्। नेपालको सन्दर्भमा आर्थिक कूटनीतिका क्षेत्र निम्नानुसार छन् :

- वैदेशिक व्यापार/निर्यात प्रवर्द्धन : निर्यात व्यापार बढाउने र आयात व्यवस्थापन गरी व्यापार घाटा कम गर्ने।
- वैदेशिक सहायता परिचालन : वैदेशिक सहायतालाई प्राथमिकताका क्षेत्रमा प्रभावकारी रूपमा परिचालन गर्ने।
- पर्यटन प्रवर्द्धन : देशलाई आकर्षक पर्यटकीय गन्तव्यको रूपमा विश्व सामु परिचित गराई विदेशी मुद्रा आर्जन गर्ने।
- वैदेशिक लगानी प्रवर्द्धन : वैदेशिक लगानीको प्रवाह बढाई देशको अर्थतन्त्रलाई सुदृढ गर्ने।
- वैदेशिक रोजगारी व्यवस्थापन : देशमा विद्यमान बेरोजगार श्रमशक्तिलाई वैदेशिक रोजगारीका अवसर सिर्जना गर्ने।
- जलविद्युत : जलविद्युत उत्पादन गरी निर्यात गर्ने।
- जलवायु वित्त र कार्वन व्यापार : जलवायु परिवर्तनले पारेको असरबाट क्षतिपूर्ति स्वरूप जलवायु वित्तबाट अनुदान लिने तथा कार्वन व्यापारबाट फाइदा लिने।

३. आर्थिक कूटनीतिको महत्व

आर्थिक कूटनीतिको महत्वलाई देहाय अनुसार उल्लेख गर्न सकिन्छ :

- देशको अर्थतन्त्रलाई विश्व अर्थतन्त्रको मूलप्रवाहमा समाहित गर्न।
- अन्तर्राष्ट्रिय मित्रता, सदभाव, समझदारी र सहयोग विस्तार गर्न।
- राष्ट्रिय हितको संरक्षण र सम्बर्द्धन गरी विकास कार्यलाई गति दिन।
- औद्योगिक विकास, बजार विस्तार र व्यापार विविधिकरणमा मद्दत गर्न।
- व्यापार विस्तार गर्न व्यापार साझेदारसँग वार्ता गरी व्यापार विवादको अन्त्य गर्न, निर्यात व्यापार बढाई व्यापार घाटा कम गर्न।

- प्रत्यक्ष वैदेशिक लगानी तथा पूँजी, प्रविधि भित्र्याई अर्थतन्त्रलाई गतिशील बनाउन।
- वैदेशिक सहायतामा अनुदानलाई प्राथमिकता तथा न्यून व्याजदर भएको ऋण मात्र प्राप्त गर्न।
- गुणस्तरीय पर्यटक भित्र्याएर र पर्यटकीय स्थलको प्रवर्द्धन गरेर पर्यटन प्रवर्द्धनमा सहयोग गर्न।
- उच्च ज्याला दर र सुविधाका शर्त भएको वैदेशिक रोजगारीको अवसर प्राप्त गर्न।
- आन्तरिक माग भन्दा बढी भएको विद्युत निर्यात गर्न।
- जलवायु वित्त कोषबाट अनुदान र सहूलियतपूर्ण ऋण प्राप्त गर्न।
- कार्वन व्यापार गरी विदेशी मुद्रा आर्जन गर्न।
- गैरआवासीय नागरिकको सीप, साधन, स्रोत र अनुभव आकर्षित गरी अर्थतन्त्रलाई सुदृढ गर्न।
- आर्थिक विकास मार्फत राजनीतिक स्थिरता कायम गरी द्वन्द्व निवारणमा सहयोग पुर्याउन।
- देशलाई आर्थिक आत्मनिर्भरतातर्फ उन्मुख गर्न।

४. आर्थिक कूटनीतिका तहहरू

आर्थिक कूटनीतिका देहाय अनुसार ३ तह छन् :

- द्विपक्षीय आर्थिक कूटनीति : राष्ट्र राष्ट्रबीच सम्झौता गरेर आर्थिक लाभ लिन सकिन्छ। यस अन्तर्गत द्विपक्षीय व्यापार सन्धि, दोहोरो कर उन्मुक्ति सम्झौता, वैदेशिक रोजगार सम्झौता, वैदेशिक सहायता सम्झौता, लगानी सम्झौता पर्दछन्।
- क्षेत्रीय आर्थिक कूटनीति : यस मार्फत् क्षेत्रीय रूपमा राष्ट्र राष्ट्रबीच प्रतिस्पर्धा बढ्न गई तुलनात्मक लाभ लिन सहयोग पुग्दछ। यस अन्तर्गत दक्षिण एशियाली स्वतन्त्र व्यापार सम्झौता (साफ्टा), विमस्टेक आदिलाई लिन सकिन्छ।
- बहुपक्षीय आर्थिक कूटनीति : विश्व व्यापार संगठन, विश्व बैंक, अन्तर्राष्ट्रिय मुद्रा कोष, संयुक्त राष्ट्रसंघीय विभिन्न संस्थासँग यस प्रकारको आर्थिक कूटनीति विद्यमान रहन्छ। यी सस्थासँग आवद्ध हुन हरेक देशले आफ्ना नीति नियममा परिवर्तन गरेको पाइन्छ।

५. नेपालमा आर्थिक कूटनीति परिचालनका लागि भएका व्यवस्था

नेपालमा आर्थिक कूटनीति परिचालनमा भएका व्यवस्थालाई निम्नानुसार उल्लेख गर्न सकिन्छ :

(क) संवैधानिक, कानूनी तथा नीतिगत व्यवस्था

नेपालको संविधानको धारा ५०(४) मा नेपालको स्वतन्त्रता, सार्वभौमसत्ता, भौगोलिक अखण्डता, स्वाधीनता र राष्ट्रिय हितको रक्षा गर्दै सार्वभौमिक समानताका आधारमा अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध कायम गरी विश्व समुदायमा राष्ट्रिय सम्मानको अभिवृद्धि गर्नेतर्फ राज्यको अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध निर्देशित हुने उल्लेख छ। त्यस्तै धारा ५१ (ड) मा अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध सम्बन्धी नीतिमा नेपालको सार्वभौमसत्ता, भौगोलिक अखण्डता, स्वाधीनता र राष्ट्रिय हितको रक्षा गर्न क्रियाशील रहँदै संयुक्त राष्ट्रसंघको बडापत्र, असंलग्नता, पञ्चशीलको सिद्धान्त, अन्तर्राष्ट्रिय कानून र विश्वशान्तिको मान्यताका आधारमा राष्ट्रको

सर्वोपरि हितलाई ध्यानमा राखी स्वतन्त्र परराष्ट्र नीति सञ्चालन गर्ने, विगतमा भएका सन्धिहरूको पुनरावलोकन गर्दै समानता र पारस्परिक हितको आधारमा सन्धि सम्झौताहरू गर्ने उल्लेख छ।

विदेशी लगानी तथा प्रविधि हस्तान्तरण सम्बन्धी ऐन, २०७५ र नियमावली, २०७७, वैदेशिक रोजगार सम्बन्धी ऐन, २०६४ र नियमावली, २०६५, सार्वजनिक निजी साझेदारी तथा लगानी ऐन, २०७५ र नियमावली, २०७६, गैर आवासिय नेपाली सम्बन्धी ऐन, २०६४ र नियमावली, २०६६, विद्युत ऐन, २०४९ र नियमावली, २०५०, भन्सार ऐन, २०६४ र नियमावली, २०६४ लगायतका ऐन नियमहरू आर्थिक कूटनीति परिचालनमा सहयोगी भई कार्यान्वयनमा छन्। अन्तर्राष्ट्रिय विकास सहायता परिचालन नीति, २०७६, विदेशी लगानी नीति, २०७१, नेपाल व्यापार एकीकृत रणनीति, २०७३, पर्यटन नीति, २०६५, वाणिज्य नीति, २०७२, व्यापार लजिष्टिक्स नीति, २०७९, वैदेशिक रोजगारी नीति, २०६८, राष्ट्रिय जलवायु परिवर्तन नीति, २०७६, राष्ट्रिय ऊर्जा दक्षता रणनीति, २०७५, राष्ट्रिय रेडप्लस रणनीति, २०७५ लगायतका नीति रणनीति कार्यान्वयनमा छन्।

परराष्ट्र नीति २०७७ मा विकास सहायता परिचालन तथा वैदेशिक लगानी, निर्यात व्यापार र पर्यटन प्रवर्द्धन लगायतका क्षेत्रमा प्रभावकारी आर्थिक कूटनीतिको सञ्चालनद्वारा राष्ट्रको आर्थिक विकास र समृद्धिमा योगदान पुर्याउने नीति लिइएको छ। पन्ध्रौं योजनामा अन्तर्राष्ट्रिय आर्थिक सम्बन्ध शिर्षकमा नेपालको आर्थिक कूटनीतिलाई रणनीतिक तथा नतिजामूलक रूपमा परिचालन गर्ने रणनीति छ। आर्थिक वर्ष २०८०/८१ को बजेटमा वैदेशिक लगानी, व्यापार सहजीकरण, पर्यटन प्रवर्द्धन, विकास सहायता परिचालन, प्रविधि हस्तान्तरण जस्ता क्षेत्रमा आर्थिक कूटनीति परिचालन गर्ने उल्लेख छ।

(ख) संस्थागत व्यवस्था

परराष्ट्रमन्त्रीको अध्यक्षतामा आर्थिक कूटनीति कार्यान्वयन तथा अनुगमन समिति रहेको छ। परराष्ट्र मन्त्रालयमा नीति, योजना, विकास कूटनीति तथा विदेशमा रहेका नेपाली सम्बन्धी महाशाखा छ। अर्थ मन्त्रालयमा अन्तर्राष्ट्रिय आर्थिक सहायता समन्वय महाशाखाका साथै विभिन्न मन्त्रालयमा सम्बन्धित क्षेत्र हेर्ने महाशाखा छन्। विदेशमा ३० वटा नेपाली राजदूतावास, ३ वटा स्थायी नियोग र ७ वटा महावाणिज्यदूतावासहरू छन्। लगानी बोर्ड, उद्योग विभाग, भन्सार विभाग, आन्तरिक राजस्व विभाग, पर्यटन विभाग, वैदेशिक रोजगार विभाग, वाणिज्य विभाग, नेपाल पर्यटन बोर्ड, उद्योग तथा लगानी प्रवर्द्धन बोर्ड, व्यापार तथा निकासी प्रवर्द्धन केन्द्र, वैदेशिक रोजगार बोर्ड, नेपाल विद्युत प्राधिकरण, रेड कार्यान्वयन केन्द्र, परराष्ट्र मामिला अध्ययन प्रतिष्ठान लगायतका निकाय छन्।

१७९ देशसँग कूटनीतिक सम्बन्ध (अन्तिम - नाउर) स्थापित भएको छ। संयुक्त राष्ट्र संघ, दक्षिण एसियाली क्षेत्रीय सहयोग संगठन, विश्व बैंक, अन्तर्राष्ट्रिय मुद्रा कोष, एसियाली विकास बैंक, अन्तर्राष्ट्रिय व्यापार सङ्गठन, बहुक्षेत्रीय प्राविधिक र आर्थिक सहयोगका लागि बंगालको खाडी सम्बन्धी पहल (विमस्टेक), कोलम्बो प्लान, हरित जलवायु कोष जस्ता अन्तर्राष्ट्रिय तथा क्षेत्रीय सङ्घ संस्थाहरूको नेपाल क्रियाशील सदस्य बनेको छ।

(ग) कार्यक्रमगत व्यवस्था

पर्यटन प्रवर्द्धन, निर्यात तथा लगानी प्रवर्द्धन, श्रमिक सुरक्षा तथा जनचेतना कार्यक्रम सञ्चालन गर्ने गरिएको छ। विभिन्न ६ मुलुकसँग विष्पा सम्झौता तथा ११ वटा देशसँग दोहोरो कर मुक्ति सम्झौता भएको छ। ११ देशसँग श्रम सम्झौता भएको छ। वैदेशिक व्यापार मेलाको आयोजना गर्नुका साथै विदेशमा समेत व्यापार मेलामा सहभागिता जनाउने गरिएको छ।

सम्बन्धित देशका विशिष्ट व्यक्तिहरू तथा कूटनीतिक समुदायको उपस्थितिमा सबै नेपाली नियोगहरूमा असोज ३ गतेलाई सांस्कृतिक कार्यक्रम सहितको राष्ट्रिय दिवसको रूपमा मनाउने गरिएको छ। नेपाल पहिचान भ्रमण मार्फत् अन्तर्राष्ट्रिय भ्रमण नियान्त्रा लेखक, व्लग लेखक र पत्रकारलाई नेपाल भ्रमण गराई नेपालको बारेमा लेख्न र प्रचार प्रसार गर्न प्रोत्साहन गरिएको छ।

गैरआवासीय नेपालीहरूले विभिन्न क्षेत्रमा लगानी बढाई आर्थिक कूटनीतिको प्रवर्द्धन गरेका छन्। लगानी सम्मेलनको आयोजना गरी लगानीमैत्री वातावरणको सन्देश प्रवाह गरिएको छ। सहमतिको आधारमा विगतमा भएका सन्धिहरूको पुनरावलोकन गर्नका लागि प्रयासहरू भैरहेको छ। अन्तर्राष्ट्रिय मञ्चहरूमा सहभागिता जनाई आर्थिक कूटनीतिको सक्रियता बढाइएको छ।

६. नेपालमा आर्थिक कूटनीति परिचालनको अवस्था

नेपालमा व्यापार, वैदेशिक सहायता, वैदेशिक लगानी, पर्यटन, वैदेशिक रोजगारी, जलविद्युत, जलवायु वित्त, कार्वन व्यापार लगायतका आर्थिक कूटनीतिका क्षेत्रमा भएको अवस्था निम्नानुसार छ :

(क) वैदेशिक व्यापार

आर्थिक वर्ष २०७८/७९ मा कुल वस्तु निर्यात ४१.७ प्रतिशतले वृद्धि भई रु. २ खर्ब ३ करोड पुगेको छ। सबै भन्दा बढी निर्यात भएका वस्तुहरू क्रमशः प्रशोधित भटमास तेल, प्रशोधित पाम तेल, सेन्थेटिक यार्न, ऊनी गलैचा कार्पेट र तयारी कपडा रहेका छन्। आर्थिक वर्ष २०७८/७९ मा कुल वस्तु आयात २४.७ प्रतिशतले बढेर रु. १९ खर्ब २० अर्ब ४४ करोड भएको छ। सबैभन्दा बढी आयात हुने वस्तुहरू क्रमशः डिजेल, पेट्रोल, एलपी ग्यास, भटमासको कच्चा तेल र एमएस बिलेट रहेका छन्।

आर्थिक वर्ष २०७८/७९ मा कुल व्यापार रु. २१ खर्ब २० अर्ब ४७ करोड भएको छ। देशगत रूपमा हेर्ने हो भने कुल व्यापारमा भारतको अंश करिब दुई तिहाई छ। कुल वस्तु व्यापार घाटा २३ प्रतिशतले वृद्धि भई रु. १७ खर्ब २० अर्ब ४१ करोड कायम भएको छ। कुल व्यापारमा निर्यातको अंश ९.४३ प्रतिशत र आयातको अंश ९०.५७ प्रतिशत रहेको छ। कुल गार्हस्थ्य उत्पादनसँग कुल वस्तु व्यापार घाटाको अनुपात ३५.६ प्रतिशत रहेको छ। निर्यात - आयात अनुपात करिब १ : ९.६ छ।

आर्थिक वर्ष २०७९/८० को पहिलो दश महिनामा कुल वस्तु आयात रु. १३ खर्ब ३५ अर्ब र वस्तु निर्यात रु १ खर्ब ३१ अर्ब भई व्यापार घाटा रु.१२ खर्ब ४ अर्ब कायम भएको छ। आयात र

निर्यात गत आर्थिक वर्षको सोही अवधिको तुलनामा क्रमशः १७ प्रतिशत र २४ प्रतिशतले घटेको छ।

(ख) वैदेशिक सहायता

अर्थ मन्त्रालयद्वारा प्रकाशित Development Cooperation Report 2020/2021 अनुसार नेपालमा अर्थिक वर्ष २०७७/७८ मा अफिसियल डेभलपमेन्ट एसिसटयान्स १६८५ मिलियन अमेरिकी डलर परिचालन भएको छ। वैदेशिक सहायतामा बहुपक्षीय सहयोग ७३ प्रतिशत र द्विपक्षीय सहयोग २७ प्रतिशत रहेको छ। सहायतामा ऋणको अंश ६६.९ प्रतिशत, अनुदानको अंश २१.५ प्रतिशत, प्राविधिक सहायताको अंश ११.४ प्रतिशत र वस्तु सहायता ०.२ प्रतिशत रहेको छ। बढी सहयोग गर्ने ५ बहुपक्षीय दाता क्रमशः विश्व बैंक, एशियाली विकास बैंक, युरोपियन युनियन, संयुक्त राष्ट्र संघका निकाय र गाभी हुन्। बढी सहयोग गर्ने ५ द्विपक्षीय दाता क्रमशः अमेरिका, बेलायत, भारत, जापान र जर्मनी रहेका छन्। वैदेशिक सहायता बजेट मार्फत ८४.३ प्रतिशत र बजेट बाहिरबाट १५.७ प्रतिशत आउने गरेको छ। प्राप्त सहायताको ढाँचातर्फ परियोजनागत र कार्यक्रमगत सहायता ५८.६ प्रतिशत, बजेटरी सहायता ३०.२ प्रतिशत, मानवीय सहायता ६.९ प्रतिशत, क्षेत्रगत सहायता ३.५ प्रतिशत र अन्य सहायता ०.८ प्रतिशत रहेको छ। सबैभन्दा बढी सहायता लिने ५ क्षेत्र क्रमशः ऊर्जा, सडक, यातायात, शिक्षा, स्वास्थ्य र पुनर्निर्माण रहेका छन्।

(ग) वैदेशिक लगानी

आर्थिक सर्वेक्षण २०७९/८० अनुसार लगानी बोर्ड नेपालबाट ३३ ठूला पूर्वाधारका परियोजनामा रु. १० खर्ब ४० अर्ब बराबरको लगानी स्वीकृत र उद्योग विभागबाट ५,६९२ उद्योगमा रु.४ खर्ब ४० अर्ब बराबरको प्रतिवद्धता प्राप्त भएको छ। उद्योग विभागमा दर्ता भएका विदेशी लगानीका उद्योग मध्ये ऊर्जामूलक उद्योगमा २९.७ प्रतिशत, सेवामूलक उद्योगमा २३.३ प्रतिशत, पर्यटन उद्योगमा २२.२ प्रतिशत र उत्पादनमूलक उद्योगमा १७.२ प्रतिशत लगानी स्वीकृत भएको छ। परियोजना लागतका आधारमा चीनका लगानीकर्ताको कुल विदेशी लगानीको ४४.७ प्रतिशत र भारतका लगानीकर्ताको २३.५ प्रतिशत हिस्सा छ भने उद्योगको संख्याको आधारमा चीनका लगानीकर्ताको अंश ३७.४ प्रतिशत र भारतका लगानीकर्ताको अंश १४.४ प्रतिशत रहेको छ। नेपाल राष्ट्र बैंकका अनुसार आर्थिक वर्ष २०७८/७९ मा प्रत्यक्ष वैदेशिक लगानी रु.१९ अर्ब २१ करोड भित्रिएको र लाभांशको रूपमा रु.६५ करोड फिर्ता भएको छ भने खुद प्रत्यक्ष वैदेशिक लगानी रु.१८ अर्ब ५६ करोड रहेको छ।

(घ) पर्यटन

कोभिड १९ महामारीका कारण सुस्ताएको पर्यटन क्षेत्रले पछिल्लो समय गति लिदै गएको छ। स्थलमार्गबाट आउने भारतीय पर्यटक बाहेक सन् २०१९ मा करिब १२ लाख पर्यटकको आगमन भएकोमा कोभिड १९ महामारीका कारण सन् २०२० मा कुल पर्यटक आगमन करिब ८१ प्रतिशतले घटेर संख्या २ लाख ३० हजार र सन् २०२१ यस्तो संख्या ३४.३ प्रतिशतले घटेर १ लाख ५१

हजारमा सीमित रहन पुगेको थियो। यद्यपि सन् २०२२ मा भने पर्यटक आगमनमा उल्लेख्य वृद्धि भई ६ लाख १५ पुगेको छ। कुल पर्यटक आगमनको संख्यालाई देशगत रूपमा विश्लेषण गर्दा सबैभन्दा बढी पर्यटक आउने पाँच मुलुकहरूमा क्रमशः भारत ३४.१ प्रतिशत, अमेरिका १२.५ प्रतिशत, बेलायत ७.३ प्रतिशत, अष्ट्रेलिया ४.४ प्रतिशत, बंगलादेश ४.१ प्रतिशत र अन्य मुलुकका ३७.६ प्रतिशत रहेका छन्।

प्रति पर्यटकको सरदर बसाई अवधि १३.१ दिन रहेको छ। प्रतिदिन प्रति पर्यटक खर्च ४०.५ अमेरिकी डलर रहेको छ। सन् २०२२ मा आएका कुल पर्यटक मध्ये ६४.७ प्रतिशतले विदा/ मनोरञ्जन/यात्राको उद्देश्यले नेपाल भ्रमण गरेका छन्। यसैगरी १२.९ प्रतिशत तीर्थयात्रा, १० प्रतिशत पर्वतारोहण/पदयात्रा र १२.४ प्रतिशत अन्य उद्देश्यले नेपाल भ्रमण गरेका छन्। सन् २०२२ मा पर्यटन क्षेत्रबाट रु. ४६ अर्ब ७६ करोड बराबरको विदेशी मुद्रा आर्जन भएको छ जुन अघिल्लो वर्षको तुलनामा १९० प्रतिशतले बढी हो।

(ड) वैदेशिक रोजगारी

दैनिक करिव २ हजार युवा रोजगारीका लागि विदेशिने गरेका छन्। श्रम स्वीकृति लिएर हालसम्म भारत बाहेक अन्य देशमा करिव ७५ लाख जनशक्ति वैदेशिक रोजगारीमा गएका छन्। वैदेशिक रोजगारीमा गएका मध्ये आधा अदक्ष छन्। वैदेशिक रोजगारीको लागि जाने प्रमुख देशहरूमा मलेसिया, साउदी अरब, कतार, युएई, कुवेत, बहराइन, ओमन, दक्षिण कोरिया, क्रोएसिया, इजरायल, जापान लगायतका देश छन्। कोभिड १९ महामारीका कारण आ.व. २०७७/७८ मा वैदेशिक रोजगारीका लागि अन्तिम श्रम स्वीकृति लिने नेपालीको संख्या ६३ प्रतिशतले घटेर १ लाख ६७ हजार भएकोमा आर्थिक वर्ष २०७८/७९ मा ६ लाख ३० हजार पुगेको छ। वैदेशिक रोजगारीमा जाने महिला करिव ८ प्रतिशत छन्। सबैभन्दा बढी कामदार जाने ५ जिल्लाहरू क्रमशः धनुषा, सिरहा, महोत्तरी, झापा र मोरङ। आ.व. २०७८/७९ मा रु. १० खर्ब ७ अर्ब विप्रेषण भित्रिएको थियो जुन कुल गार्हस्थ्य उत्पादनको अनुपातमा २१ प्रतिशत हो। आ.व. २०७९/८० मा श्रम स्वीकृति लिएर विदेश जाने नेपालीको संख्या बढ्दै गएको छ र विप्रेषणमा पनि वृद्धि भएको छ।

(च) जलविद्युत

आर्थिक वर्ष २०७९/८० को फागुन सम्ममा राष्ट्रिय ग्रीडमा जडित कुल विद्युत २६६६ मेगावाट पुगेको छ। यसमा जलविद्युतबाट २४४९ मेगावाट, सौर्य प्लान्टबाट ७५ मेगावाट, थर्मल प्लान्टबाट उत्पादित विद्युत ५४ मेगावाट, बैकल्पिक ऊर्जाबाट ८२ मेगावाट र चिनी मिलबाट सहउत्पादन प्रविधि मार्फत ६ मेगावाट उत्पादन भएको छ। आर्थिक वर्ष २०७९/८० को फागुन सम्म भारतबाट १०११ गिगावाट घण्टा विद्युत आयात भएको छ भने १०५३ गिगावाट घण्टा बराबरको विद्युत निर्यात भएको छ। आर्थिक वर्ष २०७८/७९ मा विद्युतको माग पूर्तिका लागि भारतबाट १५४३ गिगावाट घण्टा विद्युत आयात र ४९३ गिगावाट घण्टा बराबरको विद्युत निर्यात भएको थियो। २०७९ जेठदेखि पुषसम्म भारतमा रु ११ अर्ब १६ करोडको विद्युत निर्यात भएको छ। नेपाल सरकार र भारत सरकार बीच हालै भएको समझदारी सम्झौतामा भारतले १० वर्षमा १० हजार मेगावाट विद्युत खरिद गर्ने र

भारतीय प्रसारण लाइनबाट बंगलादेशमा ५० मेगावाट निर्यात गर्न दिने सहमति भएको छ। नेपालबाट बंगलादेशमा थप ऊर्जा व्यापारको मार्गचित्र बारे त्रिपक्षीय छलफल गर्ने सहमति भएको छ। यो सहमति जलविद्युत निर्यातको लागि महत्वपूर्ण भएको छ।

(छ) जलवायु वित्त र कार्बन व्यापार

नेपाल सरकारले हरित जलवायु कोष, जलवायु लगानी कोष, हरित वातावरण सुविधा लगायतका जलवायु कोषबाट केही आयोजनामा अनुदान प्राप्त गरेको छ। रौतहट, वारा, पर्सा, चितवन, बाँके, बर्दिया, कैलाली र कञ्चनपुर लगायतका तराई मधेशका १३ जिल्लामा कार्बन उत्सर्जन न्यूनीकरण कार्यक्रम सञ्चालित छ। कार्बन सञ्चितिको वृद्धिले सन् २०२८ सम्ममा ३ करोड ४२ लाख टन कार्बनडाईअक्साइड उत्सर्जनमा कमी आउने, प्रति टन ५ डलरका दरले रु. ६० अर्ब जति आम्दानी हुन सक्ने अनुमान छ।

७. आर्थिक कूटनीति परिचालनका चुनौती

नेपालको आर्थिक कूटनीति परिचालनमा विभिन्न समस्याहरू देखा परेका छन्। ती समस्याहरूलाई समाधान गरेर आर्थिक कूटनीतिलाई प्रभावकारी रूपमा परिचालन गर्नु चुनौतीपूर्ण छ। दीर्घकालिन सोच, रणनीति, कार्यनीति सहितको आर्थिक कूटनीति सम्बन्धी छुट्टै नीतिको तर्जुमा गरी कार्यान्वयन गर्नु चुनौतीपूर्ण छ। आर्थिक कूटनीति बहुआयमिक भएको र यसको परिचालनमा परराष्ट्र मन्त्रालयको साथसाथै अर्थ मन्त्रालय, उद्योग, वाणिज्य तथा आपूर्ति मन्त्रालय, संस्कृति, पर्यटन तथा नागरिक उड्डयन मन्त्रालय, श्रम, रोजगार तथा सामाजिक सुरक्षा मन्त्रालय, वन तथा वातावरण मन्त्रालय, ऊर्जा लगायतका क्षेत्रगत मन्त्रालयको भूमिका महत्वपूर्ण हुने भएकोले यी मन्त्रालय र मातहतका निकाय बीच प्रभावकारी र कार्यमूलक समन्वय हुनु पनि चुनौतीपूर्ण छ।

देशगत तथा क्षेत्रगत रूपमा लाभ प्राप्त हुने गरी आर्थिक कूटनीति परिचालन गर्नुपर्ने देखिन्छ। उच्चस्तरीय भ्रमण, बहुपक्षीय, क्षेत्रीय तथा द्विपक्षीय तहमा हुने बैठकहरूमा नेपालको आर्थिक हित अभिवृद्धि हुने गरी सहभागिता हुनुपर्छ। आर्थिक कूटनीतिको लागि समग्र रूपमा अर्थतन्त्रको मूल्यांकन गर्न सक्ने प्रणालीको विकास गर्नुपर्छ। विदेश स्थित कूटनीतिक निकायहरूले आर्थिक मामिलालाई महत्व दिई आर्थिक कूटनीतिको परिचालनमा बढावा दिनुपर्छ। राजनीतिक भागवण्डा भन्दा पनि आर्थिक पृष्ठभूमिका व्यक्तिलाई कूटनीतिक नियोग प्रमुखमा नियुक्ति गर्नुपर्छ। राजनीतिक दलहरू बीच आर्थिक कूटनीति परिचालनमा एकरूपता हुनुपर्छ। आर्थिक कूटनीतिबाट फाइदा लिन निजी क्षेत्रको सहभागितामा बृद्धि गर्नुपर्छ। आर्थिक कूटनीति सम्बन्धी कार्यक्रम सञ्चालन गर्न विदेश स्थित नियोग/दूतावासमा पर्याप्त स्रोत, साधन र दक्ष जनशक्तिको व्यवस्था गर्नुपर्छ। गैर आवासिय नेपालीहरूलाई आर्थिक हितका लागि परिचालन गर्ने गरी कार्यक्रम र नीतिको व्यवस्था गर्नुपर्छ।

नेपालको राष्ट्रिय प्राथमिकता अनुसार विकास सहायता प्राप्त गर्ने र यसलाई पूर्णतः बजेट प्रणालीबाट परिचालन गर्ने कार्यमा जोड दिनुपर्छ। जलवायु वित्त सम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय कोषबाट अनुदान तथा कार्बन व्यापारबाट बढी भन्दा बढी रकम प्राप्तिसमा जोड दिनुपर्छ। लगानीमैत्री वातावरणको सिर्जना गरी विदेशी लगानीकर्तालाई

आकर्षित गर्नुपर्छ। एकल विन्दु सेवा केन्द्रबाट लगानीकर्ताका सबै काम हुने गरी नीतिगत तथा संस्थागत व्यवस्था हुनुपर्छ। नेपालका प्राकृतिक, सांस्कृतिक र ऐतिहासिक सम्पदाहरूको विश्वमा प्रचारप्रसार तथा पर्यटकीय पूर्वाधार र भरपर्दो हवाई सेवाको व्यवस्था गरी गुणात्मक पर्यटकको संख्यामा वृद्धि गर्नुपर्छ।

निर्यात व्यापार अभिवृद्धि गर्न तुलनात्मक र प्रतिस्पर्धात्मक लाभ भएका निर्यातजन्य वस्तु तथा सेवाहरूलाई प्रोत्साहन, सुविधा तथा सहूलियत प्रदान गर्नुपर्छ। अन्तर्राष्ट्रिय बजारमा स्थापित नेपाली वस्तु तथा सेवाको गुणस्तर अभिवृद्धि गर्दै अधिकतम लाभ हासिल गर्न थप बजार विस्तार र प्रवर्द्धन कार्यक्रम सञ्चालन गर्नुपर्छ। वैदेशिक रोजगारीमा सीप तथा तालिम दिएर दक्ष जनशक्ति पठाउने र विप्रेषणबाट प्राप्त रकम उत्पादनमूलक कार्यमा उपयोग गर्नुपर्ने नीति कार्यान्वयन गर्नुपर्छ।

अहिले नेपाल विद्युत उत्पादनमा आत्मनिर्भर हुन लागेको र आन्तरिक माग भन्दा बढी जलविद्युत उत्पादन हुन लागेकोले भारत, बंगलादेश, चीन लगायतका देशसँग द्विपक्षीय वा त्रिपक्षीय सम्झौता गरी विद्युत निर्यात गर्ने र पेट्रोलियम पदार्थको आयात घटाउनुपर्छ। नेपाल र भारत बीच हालै भएको विद्युत सम्बन्धी सम्झौताको कार्यान्वयनमा जोड दिनुपर्छ।

८. निष्कर्ष

समकालिन विश्वमा आर्थिक कूटनीति महत्वपूर्ण विषय बनेको छ। नेपालमा आर्थिक कूटनीतिको प्रभावकारी परिचालनका लागि विभिन्न व्यवस्थाहरू भएतापनि अपेक्षा अनुसार फाइदा लिन नसकेको भनेर आलोचना हुँदै आएको छ। नेपालको आर्थिक कूटनीतिलाई वैदेशिक लगानी, निर्यात व्यापार, पर्यटन प्रवर्द्धन, विकास सहायता परिचालन, वैदेशिक रोजगारी, प्रविधि हस्तान्तरण, जलविद्युत, जलवायु वित्त र कार्वन व्यापार जस्ता क्षेत्रमा प्रभावकारी र उद्देश्यमूलक ढङ्गले परिचालन गर्न सम्बद्ध सरकारी निकाय र निजी क्षेत्र अग्रेसर हुनुपर्ने देखिन्छ।

सन्दर्भ सामग्री

- नेपालको संविधान, २०७२, कानून किताव व्यवस्था समिति, काठमाडौं।
- आर्थिक सर्वेक्षण आर्थिक वर्ष २०७९/८०, अर्थ मन्त्रालय, काठमाडौं।
- पन्ध्रौं योजना (२०७६/७७ - २०८०/८१), राष्ट्रिय योजना आयोग, काठमाडौं।
- आ.व. २०८०/८१ को बजेट वक्तव्य, २०८०, अर्थ मन्त्रालय, काठमाडौं।
- आर्थिक वर्ष २०७९/८० को मन्त्रालयगत प्रगति विवरण, २०८०, अर्थ मन्त्रालय, काठमाडौं।
- अन्तर्राष्ट्रिय विकास सहायता परिचालन नीति, २०७६, अर्थ मन्त्रालय, काठमाडौं।
- परराष्ट्र नीति, २०७७, परराष्ट्र मन्त्रालय, काठमाडौं।
- वैदेशिक व्यापारको तथ्यांक, भन्सार विभाग, काठमाडौं।
- Development Cooperation Report 2020/2021, Ministry of Finance.

वित्तीय लेखापरीक्षणका सैद्धान्तिक पक्ष



घनश्याम पराजुली*

अर्थ र परिचय

सार्वजनिक क्षेत्रमा लेखापरीक्षणले वित्तीय लेखापरीक्षण सेवा मार्फत सार्वजनिक चासोलाई सबोधन गर्ने प्रयास गर्दछ। यसका लागि सार्वजनिक निकायले सार्वजनिक कोष र सम्पत्तिको व्यवस्थापन र प्रयोग गर्दा तयार पारेको वित्तीय सूचनाहरू उपर आश्रितता प्रदान गर्दछ। लेखापरीक्षकको राय वा प्रतिवेदन अनुसार सार्वजनिक निकायले पालना गरेका जिम्मेवारीको अवस्था लेखाजोखा गर्न सकिन्छ। वित्तीय लेखापरीक्षणमा निकायले वित्तीय प्रतिवेदन र नियमानकारी संरचना पालना गरी वित्तीय सूचनाहरूलाई वित्तीय विवरणमा प्रस्तुति गरे नगरेको यकिन गर्न प्रमाण संकलन गरी वित्तीय विवरणका सूचनाहरू सही र यथार्थ रूपले प्रस्तुती भए नभएको लेखाजोखा गरी प्रतिवेदन वा राय प्रदान गरिएको हुन्छ।

वित्तीय लेखापरीक्षणलाई IFAC ले An objective Examination and Evaluation of the Financial Statements of an organization भनी परिभाषित गरेको छ भने INTOSAI ले involves determining, through the collection of audit evidence, whether an entity's financial information is presented in its financial statements in accordance with the financial reporting and regulatory framework applicable भनी उल्लेख गरेको पाइन्छ।

उद्देश्य

वित्तीय लेखापरीक्षणको मुख्य उद्देश्य निकायले वित्तीय प्रतिवेदन र नियमनकारी संरचनाहरूको पालना गरी वित्तीय सूचनाहरू स्वच्छ रूपमा वित्तीय विवरण वा अन्य वित्तीय सूचना प्रस्तुती गर्ने ढाँचामा प्रस्तुत गरे नगरेको सम्बन्धमा वित्तीय विवरणका उपयोगकर्ताहरूलाई उचित आश्रितता प्रदान गर्ने गरी राय वा प्रतिवेदन (expression of independent opinion on a set of financial statement) गर्न सक्षम र पर्याप्त लेखापरीक्षण प्रमाण संकलन गर्नु रहेको हुन्छ। लेखापरीक्षकले राय प्रदान गर्दा कैफियतरहित (unqualified) वा कैफियतसहित (qualified) वा विपरित (adverse) वा राय दिन अस्वीकार (disclaimer of opinion) मध्ये कुनै एक हुन सक्दछ। यसै गरी वित्तीय लेखापरीक्षणका सहायक उद्देश्यमा गल्ती पहिचान र नियन्त्रण (prevention and detection of errors), जालसाजीको पहिचान र नियन्त्रण (prevention and detection of frauds) रहेको हुन्छ।

* नायब महालेखापरीक्षक, महालेखा परीक्षकको कार्यालय

तत्व र त्रिपक्षीय सम्बन्ध

सार्वजनिक क्षेत्रको वित्तीय लेखापरीक्षणका मुख्य तत्वहरूमा लेखापरीक्षक (auditor), जिम्मेवार पक्ष (responsible party), पूर्वानुमानित उपयोगकर्ता (intended users), विषयवस्तु (subject matter), आधार (criteria) र विषयवस्तु सम्बन्धी सूचना (subject matter information) हरू हुने भए पनि लेखापरीक्षण गराउने निकाय अनुसार यस्ता तत्वहरू फरक फरक हुन सक्दछन्। लेखापरीक्षकले लेखापरीक्षण गराउने निकाय अनुसार यस्ता तत्वहरूलाई विशेष ध्यान दिएको हुन्छ। लेखापरीक्षकले लेखापरीक्षण गर्न पाएको कानुनी अधिकार तथा मान्यता प्राप्त लेखापरीक्षणमान अनुसार लेखापरीक्षण योजना तयार गरी लेखापरीक्षण कार्य कार्यान्वयन गरी प्राप्त नतिजाको प्रतिवेदन वा सञ्चार गर्नु पर्दछ। त्यसै गरी जिम्मेवार पक्षले विषयवस्तुका सूचना वा वित्तीय विवरण र विषयवस्तु वा लेखासम्बन्धी तथ्याङ्कका लागि जिम्मेवार हुनु पर्दछ। जिम्मेवार पक्षमा सरकारी निकायहरू वा सार्वजनिक क्षेत्रका सार्वजनिक कोषको व्यवस्थापनका लागि जिम्मेवार रहेका सबै तहका निकायहरू पर्दछन्। यस्ता निकायहरूले विधायिका वा सरकारको निर्णय अनुसार अधिकार प्रयोग गरी स्रोत साधनको व्यवस्थापन गर्ने र वित्तीय विवरण तयार गर्दछन्। सार्वजनिक क्षेत्रमा वित्तीय विवरणका मुख्य पूर्वानुमानित उपयोगकर्ताहरूमा जनताका प्रतिनिधिको रूपमा रहेको विधायिका पर्दछन्। विधायिकाले सरकारलाई सार्वजनिक कोषको परिचालनका सम्बन्धमा जिम्मेवार बनाउने कार्य गर्दछन्। सरकारको जिम्मेवारी देखाउने एउटा मुख्य औजारको रूपमा वित्तीय लेखापरीक्षण रहेको छ।

वित्तीय लेखापरीक्षणका विषयवस्तुमा निकायमा रहेका लेखा र सोसँग सम्बन्धित तथ्याङ्कहरू पर्दछन् जुन वित्तीय विवरण (विषयवस्तुका सूचना) को रूपमा प्रस्तुत गरिएको हुन्छ। लेखापरीक्षणका आधार विषयवस्तुलाई मापन गर्ने न्यूनतम शर्त (benchmark) को रूपमा प्रयोग गरी लेखापरीक्षणको उद्देश्य अनुसार लेखापरीक्षणका निष्कर्ष निकाल्न प्रयोग गरिन्छ। सामान्यतया लेखापरीक्षणका आधारहरूमा जिम्मेवार पक्षले वित्तीय विवरण प्रस्तुत गर्न प्रयोगमा ल्याएका वित्तीय प्रतिवेदनका संरचनाबाट लिइन्छ।

सामान्यतया लेखापरीक्षण अन्तर्गत प्रमाणीकरण कार्य (attestation engagement) र प्रत्यक्ष प्रतिवेदन कार्य (direct reporting engagement) गरी दुई प्रकारका कार्य रहेका हुन्छन्। प्रमाणीकरण कार्य अन्तर्गत जिम्मेवार पक्षले विषयवस्तुलाई आधारसँग मापन गरी विषयवस्तु सम्बन्धी सूचना प्रस्तुत गर्दछ र लेखापरीक्षकले निष्कर्ष निकाली उचित राय व्यक्त गर्न पर्याप्त र उचित लेखापरीक्षण प्रमाण संकलन गर्दछ। यसै गरी प्रत्यक्ष प्रतिवेदन कार्यमा लेखापरीक्षकले विषयवस्तुलाई आधारसँग मूल्याङ्कन वा मापन गर्दछ। यसका लागि लेखापरीक्षकले जोखिम र सारभुतता समेत विचार गरी विषयवस्तु र आधार छनौट गर्दछ। लेखापरीक्षकले विषयवस्तुलाई आधारसँग मापन गरी प्राप्त नतिजा (outcome) लाई लेखापरीक्षण प्रतिवेदनमा नतिजा (finding), निष्कर्ष (conclusion), सुझाव (recommendation) वा राय (opinion) को रूपमा प्रस्तुत गर्दछ। यस्ता विषयवस्तुमा नयाँ सूचना वा स्वविश्लेषण समेत समावेश हुन सक्दछ।

उचित आश्वस्तता दिने कार्य

सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरूले लेखापरीक्षण मान अनुसार सम्पादन गर्ने वित्तीय लेखापरीक्षण पूर्ण आश्वस्तता (absolute assurance) भन्दा उचित आश्वस्तता (reasonable assurance) दिने प्रमाणीकरण कार्य हो। उचित आश्वस्तता उच्च तहको भएपनि पूर्ण आश्वस्तता (high but not absolute) नदिने भएकाले यस्तो

वित्तीय विवरणमा रहेका सबै प्रकारका सारभुत गलत प्रस्तुतीहरूलाई नियन्त्रण गरेको प्रत्याभुत गर्दैन। सामान्यतया उचित आश्वस्तताले लेखापरीक्षणका निष्कर्षलाई सकारात्मक रूपमा प्रस्तुत (“in our opinion the financial statements present fairly, in all material respects (or give a true and fair view of) the financial position of .. and its financial performance and cash flows ..” or, in the case of a compliance framework, “in our opinion the financial statements are prepared, in all material respects, in accordance with ..”) गर्दछ। वित्तीय लेखापरीक्षण जिम्मेवार पक्षले प्रस्तुत गरेका वित्तीय सूचनाहरू (Financial information) मा आधारित हुन्छ। वित्तीय लेखापरीक्षणको विषयवस्तुमा वित्तीय विवरणले पहिचान (recognized), मापन (measured) र प्रस्तुत (presented) गरेका वित्तीय अवस्था (financial position), कार्य सम्पादन (performance), नगद प्रवाह (cash flow) वा अन्य तत्वहरू पर्दछन् भने विषयवस्तुको सूचनामा वित्तीय विवरण पर्दछ। वित्तीय लेखापरीक्षणमा सीमित आश्वस्तता (limited assurance) दिने प्रचलन रहेको छैन।

लेखापरीक्षणमान

सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरूको अन्तर्राष्ट्रिय संगठन (INTOSAI) ले सर्वप्रथम सन् २००१ मा सरकारी लेखापरीक्षणका आधारभुत सिद्धान्त (Basic Principles in Government Auditing) स्वीकृत गरी लागु गरेकोमा सन् २०१३ मा यसलाई परिमार्जन गरी सार्वजनिक क्षेत्रको लेखापरीक्षणका आधारभुत सिद्धान्त (Fundamental Principles of Public Sector Auditing) नामाकरण गरियो। यसै गरी ईन्टोसाईले पेशागत घोषणापत्रको ईन्टोसाई संरचना (The INTOSAI Framework of Professional Pronouncements, IFPP) को शुरुवात गरेपछि सन् २०२१ मा यसमा सामान्य हेरफेर गरी लेखापरीक्षण मानमा समावेश गरेको छ।

लेखापरीक्षकको कामको विश्वसनीयता र पेशागत सक्षमतालाई उजागर गर्दै लेखापरीक्षणमा गुणस्तर (quality) र व्यवसायिकता (professionalism) लाई लेखापरीक्षण मानले व्यवस्थित गरी लेखापरीक्षण पेशा र कार्यको विश्वसनीयता (credibility) अभिवृद्धि गरेको हुन्छ। लेखापरीक्षण मानका सिद्धान्त वा व्यवस्थाले सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्था रहेको देशको कानुनी वा सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाको अधिकार क्षेत्रलाई संकुचन नगरी लेखापरीक्षणलाई स्वतन्त्र र प्रभावकारी तथा विश्वसनीय बनाउन सहयोग गर्दछ। सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरूको अन्तर्राष्ट्रिय संगठनले विकास गरेका सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाका लागि अन्तर्राष्ट्रिय मान (The International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAIs) का आधारमा सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाले आफूलाई प्राप्त कानूनी अधिकार एवम् देशको कानून अनुसार हुने गरी छुट्टै लेखापरीक्षण मान विकास गर्न सक्दछ। वित्तीय लेखापरीक्षणलाई सार्वजनिक क्षेत्रको लेखापरीक्षणका आधारभुत सिद्धान्त (ISSAI 100), वित्तीय लेखापरीक्षणका सिद्धान्त (ISSAI 200) ले मार्ग निर्देश गरेको छ। हाल प्रचलनमा रहेका वित्तीय लेखापरीक्षण मानदण्डहरू निम्न रहेका छन्।

लेखापरीक्षण मानको नाम	नम्बर
Fundamental Principles of Public-sector Auditing	ISSAI 100
Financial Audit Principles	ISSAI 200
Application of Financial Audit Standards	ISSAI 2000
Financial Auditing Standards	ISSAI 2000-2999
Guidance to the financial auditing standards	GUID 2900

सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरूको अन्तर्राष्ट्रिय संगठनले वित्तीय लेखापरीक्षण मानदण्डको हकमा अन्तर्राष्ट्रिय लेखापरीक्षण र आश्रयता मान बोर्ड (International Auditing and Assurance Standards Board, IAASB) ले विकास गरेका अन्तर्राष्ट्रिय लेखापरीक्षण मान (International Standards on Auditing, ISAs) लाई नम्बर परिवर्तन गरी आफ्नो संरचना (IFPP) मा समावेश गरी अवलम्बन गरेको छ। संगठनले ISA no XXX लाई संरचनामा समावेश गर्दा २XXX नम्बर प्रदान गरेको र वित्तीय लेखापरीक्षण मानदण्डहरू ISSAI 2000-2999 भित्र कायम रहेका छन्।

वित्तीय प्रतिवेदन संरचना

कुनै पनि निकायले सामान्यतया वित्तीय प्रतिवेदन संरचना (Financial Reporting Framework) सामान्य प्रयोजनका लागि वा विशेष प्रयोजनका लागि वित्तीय प्रतिवेदन तयार गर्ने उद्देश्यले कार्यान्वयनमा ल्याएको हुन्छ। सामान्य प्रयोजनको संरचनाले वित्तीय विवरणका धेरै उपयोगकर्ताहरूका आवश्यकता पुरा गर्ने उद्देश्यले तयार गरेको हुन्छ भने विशेष प्रयोजनको संरचनाले खास वर्गका उपयोगकर्ता वा उपयोगकर्ताहरूका समुहहरू जस्तै दातृ निकाय, नियमनकारी निकाय, विधायक वा सम्झौताका पक्षहरूका आवश्यकतालाई ध्यान दिई तयार गरेको हुन्छ। यसैगरी वित्तीय प्रतिवेदन संरचना परिपालनामा आधारित र स्वच्छ प्रस्तुतीकरणमा आधारित रहेको हुन सक्छ। परिपालनामा आधारित भएको अवस्थामा सबै अवस्थामा पूर्ण रूपमा पालना गर्नु पर्दछ भने स्वच्छ प्रस्तुतीकरणमा आधारित भएको अवस्थामा केही पक्ष पालना नगर्न वा थप खुलासाहरू दिन सकिन्छ।

वित्तीय प्रतिवेदनको संरचना तयार गर्दा लेखापरीक्षण गराउने निकायको परिवेश विचार गरी यथासम्भव वित्तीय नतिजा र अवस्था देखाउने गरी तयार गरेको हुनुपर्दछ। यस्तो संरचना निकायको व्यवस्थापनको स्वेच्छाचारितामा आधारित नभई कानूनमा उल्लेख भएको वा नियामक निकायले मार्गनिर्देश गरे अनुसार हुनु पर्दछ। निकायले संरचना तयार गर्दा राष्ट्रिय वा अन्तर्राष्ट्रिय रूपमा मान्यता प्राप्त निकायले विकास गरेका सर्वमान्य संरचनामा आधारित हुनु पर्दछ। यस्तो संरचनाले दिने वित्तीय सूचनाहरूले वित्तीय विवरणका लक्षित उपयोगकर्ताहरूलाई सान्दर्भिक, पूर्ण, विश्वसनीय, वस्तुपरक र बुझ्न सकिने सूचनाहरू दिनु पर्दछ। लेखापरीक्षकले लेखापरीक्षण गराउने निकायले प्रचलनमा ल्याएको प्रतिवेदन संरचना स्वीकारयोग्य भए नभएको लेखाजोखा गरी यस्को कारणले वित्तीय विवरणमा छुटेका सूचनाहरू वा संस्थाको वित्तीय नतिजा वा अवस्थामा पारेको प्रभाव उल्लेख गर्नु पर्दछ। लेखापरीक्षकले लेखाजोखा गर्दा व्यवस्थापनको स्वविवेकमा संरचना तयार भएको अवस्था भएमा यस्ताई परिवर्तन गर्न सुझाव दिनु पर्दछ तर यस अनुसार परिवर्तन गर्न कानून अनुसार संभव नभएमा वित्तीय विवरणमा थप खुलासा गर्न लगाउनु पर्दछ। लेखापरीक्षकले संरचनाले पारेका असरको गम्भिरतालाई विचार गरी सोको नतिजा विधायिकालाई जानकारी दिने वा लेखापरीक्षण कार्यबाट अलग हुन पनि सक्दछ।

वित्तीय विवरण

लेखापरीक्षण गराउने निकायले अवलम्बन गरेको वित्तीय प्रतिवेदन संरचना अनुसार वित्तीय विवरण तयार गर्दछ। निकायले अवलम्बन गरेको नगदमा आधारित वा प्रोदभावी वा सुधारिएको नगदमा आधारित वा सुधारिएको प्रोदभावी लेखा प्रणाली अनुसार वित्तीय विवरणको ढाँचा फरक पर्न सक्दछ। निकायले नगदमा

आधारित लेखा प्रणाली अवलम्बन गरेको अवस्थामा नगद प्राप्ति र भुक्तानीको विवरण (Statement of cash receipts and payments), बजेट र वास्तविक रकमको विवरण (Comparison of budget and actual amounts) तथा लेखा टिप्पणी (Accounting policies and explanatory notes) तयार गरेको हुनु पर्दछ। त्यस्तै निकायले प्रोदभावी लेखा प्रणाली अवलम्बन गरेको अवस्थामा वित्तीय अवस्थाको विवरण (Statement of financial position), वित्तीय कार्य सम्पादनको विवरण (Statement of profit or loss and other comprehensive income), नगद प्रवाहको विवरण (Statement of cash flow), इक्वीटिमा भएको परिवर्तनको विवरण (Statement of changes in equity) लेखा टिप्पणी (Notes, comprising a summary of significant accounting policies and other explanatory information) समावेश भएको हुनु पर्दछ। यसका अतिरिक्त निकायको वित्तीय प्रतिवेदन संरचना अनुसार कार्य सम्पादन लगायत अन्य प्रतिवेदन समेत समावेश हुन सक्दछन्।

लेखापरीक्षण प्रक्रिया

लेखापरीक्षकले वित्तीय लेखापरीक्षण कार्य शुरू गर्नु अघि लेखापरीक्षण गराउने निकायले अवलम्बन गरेको वित्तीय प्रतिवेदनको संरचना स्वीकारयोग्य भए नभएको यकिन गर्नु पर्दछ। यसै गरी मान्यता प्राप्त वित्तीय प्रतिवेदन संरचना अनुसार वित्तीय विवरण तयार गर्दा सारभुत रूपमा गल्ती वा जालसाजी नहुने गरी तयार गर्नको लागि प्रभावकारी आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली तयार गरी कार्यान्वयन भए नभएको तथा लेखापरीक्षण सम्पन्न गर्न आवश्यक सूचना तथा अधिकारप्राप्त अधिकारीसँग लेखापरीक्षकको पहुँच दिनु पर्ने जिम्मेवारी लेखापरीक्षण गराउने निकायका जिम्मेवार व्यक्ति वा व्यवस्थापनलाई जानकारी भए नभएको सुनिश्चित गर्नु पर्दछ।

सिद्धान्त

वित्तीय विवरणको लेखापरीक्षण गर्दा लेखापरीक्षणका आधारभुत सिद्धान्तहरू आचरण र स्वतन्त्रता (ethics and independence), पेशागत विवेक, उचित सतर्कता र पेशागत मन (professional judgment, due care and skepticism), गुणस्तर नियन्त्रण (quality control), लेखापरीक्षण टोली व्यवस्थापन र सीप (audit team management and skills), लेखापरीक्षण जोखिम (audit risk), सारभुतता (materiality), अभिलेखीकरण (documentation) र सञ्चार (communication) लाई ध्यान दिनु पर्दछ। यसका अतिरिक्त वित्तीय लेखापरीक्षणमा देहायका विशेष सिद्धान्तहरूलाई समेत अवलम्बन गर्नु पर्दछ।

- १ **अनुबन्धको शर्तमा सहमती (Terms of the engagement):** सार्वजनिक क्षेत्रको लेखापरीक्षणका शर्तहरू संविधान वा कानूनमा उल्लेख हुने भए पनि लेखापरीक्षकले लेखापरीक्षण गराउने निकायको व्यवस्थापनका जिम्मेवार व्यक्तिसँग लेखापरीक्षणमा निकायको भूमिका एवम् जिम्मेवारीका सम्बन्धमा लिखित रूपमा सहमति गर्नु पर्दछ। लेखापरीक्षण कार्यका लागि सार्वजनिक निकायको व्यवस्थापन वा जिम्मेवार व्यक्ति वा विधायिकाबाट अनुरोध भएको अवस्थामा सबै पक्षहरूले लेखापरीक्षणका शर्तहरूमा सहमति गरेको हुनु पर्दछ।
- २ **लेखापरीक्षण योजना (Planning):** लेखापरीक्षण कार्य प्रभावकारी र दक्षतापूर्वक सम्पादन गर्न लेखापरीक्षकले लेखापरीक्षणका क्षेत्र (scope), समयावधि (timing), विधि (approach) र चरणहरू

समावेश भएको लेखापरीक्षण योजना तयार गरी स्वीकृत गराउनु पर्दछ। लेखापरीक्षण योजना तयार गर्दा सार्वजनिक निकायको लेखापरीक्षण पहिलो पटक हुन लागेको हो वा सालबसाली रूपमा हुँदै आएको सम्बन्धमा ध्यान दिई सो निकायको आकार र कारोबारको जटिलता, लेखापरीक्षण टोलीका सदस्यहरूको अनुभव समेत विचार गरी लेखापरीक्षणको प्रकृति (nature) र दायरा (extent) उल्लेख भएको हुनु पर्दछ। लेखापरीक्षण योजना अनुसार लेखापरीक्षण कार्यान्वयनको क्रममा देखिएका शुरुमा लेखाजोखा गरिएका जोखिमलाई असर गर्ने खालका अनपेक्षित घटना (events) वा मुद्दा (unexpected issues) हरूलाई संबोधन गर्न आवश्यकता अनुसार योजनालाई अद्यावधिक गर्नु पर्दछ।

- ३ **सारभुतता (Materiality):** लेखापरीक्षकले लेखापरीक्षण योजना तर्जुमा तथा कार्यान्वयन, लेखापरीक्षणबाट देखिएका ब्यहोराको मूल्याङ्कन र लेखापरीक्षणका नतिजाको प्रतिवेदन गर्दा परिमाणात्मक (रकम अनुसार) र गुणात्मक (कारोबारको प्रकृति अनुसार) नतिजाहरूमा सारभुततालाई ध्यान दिनु पर्दछ। लेखापरीक्षण योजना तयार गर्दा उपयोगकर्ताहरूलाई वित्तीय विवरणको आधारमा निर्णय गर्न प्रभाव नपार्ने गरी गलत प्रस्तुतीको संभावनालाई न्युनतम स्तरमा कायम राख्ने गरी सारभुतताको समग्र तह निर्धारण गर्नु पर्दछ। लेखापरीक्षण गर्दा सारभुतताको तहलाई न्युनतम स्तरमा कायम गरी पूर्वनिर्धारित सारभुतताको समग्र तहभन्दा बढी गलत प्रस्तुति नहुने गरी लेखापरीक्षण जोखिमको तहलाई स्वीकारयोग्य सीमाभित्र कायम गराउनु पर्दछ। लेखापरीक्षणको प्रकृति, समय र लेखापरीक्षण विधिको दायरा एवम् लेखापरीक्षण विधिको नतिजा निर्धारण गर्न सहयोगी हुने गरी न्युनतम सारभुतताको तह (performance materiality) प्रयोग गर्नु पर्दछ। वित्तीय विवरणले सुधार गर्न नसकेका गलत प्रस्तुतिहरूको आधारमा लेखापरीक्षण प्रतिवेदनमा राय व्यक्त गर्न गलत प्रस्तुतिको परिमाणात्मक असर र प्रकृतिलाई पूर्वनिर्धारित समग्र सारभुतताको तहसँग तुलना गर्नु पर्दछ।
- ४ **लेखापरीक्षण गर्ने निकायको जानकारी (Understanding the audited entity):** वित्तीय विवरणमा सारभुत रूपमा गलत प्रस्तुति भए नभएको पहिचान र लेखाजोखा गर्न लेखापरीक्षकले कार्य सञ्चालन प्रक्रिया, प्रयोग गर्ने वित्तीय प्रतिवेदन संरचना र आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली (नियन्त्रण वातावरण, जोखिम लेखाजोखा प्रक्रिया, नियन्त्रण क्रियाकलाप, अनुगमन र सूचना प्रणाली) को सम्बन्धमा लेखापरीक्षण गराउने निकाय र यस्तो कार्य सञ्चालन गरिरहेको परिवेशको पर्याप्त रूपमा जानकारी हासिल गर्नु पर्दछ।
- ५ **जोखिम पहिचान र लेखाजोखा (Risk identification and assessment):** लेखापरीक्षकले वित्तीय विवरणमा सारभुत रूपमा गलत प्रस्तुति हुन सक्ने जोखिमको पहिचान र लेखाजोखा गर्दा अन्तरनिहित जोखिम (Inherent risk- the risk that a particular account heading or class of transactions will be subject to error or misstatement) र नियन्त्रण जोखिम (Control risk- the risk that internal controls do not prevent or detect and correct particular errors or misstatements) गरी दुवै प्रकारका जोखिमहरूलाई विचार गरेमा लेखापरीक्षणको प्रकृति (nature) र दायरा (extent) पहिचान गर्न लेखापरीक्षकलाई सहज हुन्छ।
- ६ **पहिचान गरिएका जोखिमलाई सम्बोधन (Response to assessed risks):** लेखापरीक्षकले सारभुत

रूपमा गलत प्रस्तुतीकरण भएको जोखिम पहिचान गरेपछि, यस्ता जोखिमलाई उचित रूपमा सम्बोधन गर्ने गरी पर्याप्त एवम् उपयुक्त लेखापरीक्षण प्रमाण संकलन गर्ने गरी लेखापरीक्षणको डिजाइन गरी कार्यान्वयन गर्नु पर्दछ। जोखिमको तह उच्च भएमा विस्तृत लेखापरीक्षण विधि अवलम्बन गरी धेरै प्रकारका विधि प्रयोग गरी लेखापरीक्षण प्रमाण संकलन गर्नु पर्दछ। यस्ता लेखापरीक्षण विधिहरूमा नियन्त्रणको परीक्षण र सारभुत कार्यविधि अन्तर्गत विश्लेषणात्मक कार्यविधि वा विस्तृत जाँच विधि प्रयोग गरिन्छ। नियन्त्रणको परीक्षण विधि प्रयोग गरी परीक्षण गर्दा नियन्त्रण प्रणाली प्रभावकारी देखिएमा विस्तृत जाँच विधिको प्रयोग कम गर्न सकिन्छ।

- ७ **जालसाजीलाई मननु गर्ने (Fraud):** लेखापरीक्षकले सारभुतरूपमा गलत प्रस्तुतीकरण हुन सक्ने जोखिमको पहिचान र लेखाजोखा गर्दा यस्ता गलत प्रस्तुतीकरण जालसाजीको कारणले भए नभएको यकिन गर्न विहेश ध्यान दिनु पर्दछ। जालसाजीको रोकथाम र नियन्त्रण गर्ने मुख्य जिम्मेवारी निकायको व्यवस्थापन वा जिम्मेवार व्यक्तिमा रहने भएपनि लेखापरीक्षकको जिम्मेवारी वित्तीय विवरण सारभुत रूपमा गलत प्रस्तुतिबाट मुक्त भए नभएको सम्बन्धमा उचित आश्वस्तता प्रदान गर्नु रहेको हुन्छ। वित्तीय विवरणमा सारभुत रूपमा गलत प्रस्तुति गल्ती वा जालसाजीबाट भएको हुन सक्ने भएपनि जालसाजीको प्रकृतिले गर्दा लेखापरीक्षकले यस्ता जालसाजी पहिचान गर्ने कार्य जटिल हुन सक्ने तथा जालसाजीको कारणले भएका सबै सारभुत गलत प्रस्तुतीहरू नियन्त्रण गर्ने ग्यारेन्टी लेखापरीक्षकले प्रदान गर्न सक्दैन। तरपनि लेखापरीक्षकले जालसाजीको जोखिमलाई सारभुत हुन नदिन उपयुक्त किसिमका लेखापरीक्षण कार्यविधि अवलम्बन गर्नु पर्दछ। लेखापरीक्षणको क्रममा पहिचान भएका जालसाजीहरू वा संभावित जालसाजीहरू निकायका सम्बन्धित अधिकारीहरूलाई तुरुन्त जानकारी गराउनु पर्दछ।
- ८ **अविच्छिन्न निकाय (Going concern):** लेखापरीक्षकले अविच्छिन्न रूपमा निकाय सञ्चालन हुने सम्बन्धमा अनिश्चितता प्रदान गर्ने घटनाहरू वा अवस्थाहरू विचार गरी निकायको व्यवस्थापनसँग निकायलाई निरन्तर रूपमा सञ्चालन हुने मनसाय र क्षमता भए नभएको सम्बन्धमा निष्कर्ष निकाल्नु पर्दछ। निकाय निरन्तर रूपमा सञ्चालन गर्न अविच्छिन्न निकायको अवधारणा लेखाको आधारभुत सिद्धान्तको रूपमा रहेको छ। निकायको निरन्तरताको अवस्थाले निकायको सम्पत्ति र दायित्वको खुद मूल्य (carrying value) ले वित्तीय विवरणमा प्रत्यक्ष असर पारेको हुन्छ। यसकारण लेखापरीक्षकले व्यवस्थापनबाट वित्तीय विवरण तयारी र प्रतिवेदन गर्दा अविच्छिन्न निकायको मान्यतालाई ध्यान दिइएको सम्बन्धमा पर्याप्त र उचित लेखापरीक्षण प्रमाण संकलन गरी निष्कर्ष निकाल्नु पर्दछ।
- ९ **सम्बन्धित कानूनको परिपालना (Laws and regulations):** निकायले कानूनको परिपालना नगरेको कारणले वित्तीय विवरणमा सारभुत रूपमा गलत प्रस्तुती भए नभएको पहिचान गरी लेखापरीक्षकले त्यसलाई उचित रूपमा सम्बोधन गर्नु पर्दछ। निकायले कानूनको पालना नगरेको कारणले निकायको कुनै सारभुत कारोबार वा घटनाको रकम र यस्को खुलासा नगरेको कारणले वित्तीय विवरणमा प्रत्यक्ष रूपमा सारभुत असर परे नपरेको सम्बन्धमा लेखापरीक्षकले पर्याप्त एवम् उचित प्रमाण संकलन गर्नु पर्दछ। यसका अतिरिक्त लेखापरीक्षकले निकायले कानूनको पालना नगरेको कारणले निकायको वित्तीय विवरणमा अप्रत्यक्ष रूपमा सारभुत असर परेका अवस्थाहरू खोजी गर्न सहयोगी हुने खालका लेखापरीक्षण कार्यविधि समेत अवलम्बन गर्नु पर्दछ।

सार्वजनिक क्षेत्रको लेखापरीक्षणमा वित्तीय विवरणको प्रस्तुती वा निकायका कार्यसञ्चालनको क्रममा कानूनको पालना सम्बन्धमा लेखापरीक्षकलाई थप जिम्मेवारी तोकिएको हुन सक्ने र यस्तो अवस्थामा लेखापरीक्षकले कानूनको पालना नगरेको कारणले वित्तीय विवरणमा राय दिन तथा परिपालना सम्बन्धी राय वा र प्रतिवेदन जारी गर्न अवलम्बन गर्नु पर्ने लेखापरीक्षण कार्यविधिलाई विशेष ध्यान दिनु पर्दछ। यसका लागि लेखापरीक्षकले लेखापरीक्षण गराउने निकायले कार्यसञ्चालन गरीरहेको विशेष अवस्थामा निकायको वित्तीय विवरण तयारीमा प्रत्यक्ष गर्ने तथा निकायको कार्य सञ्चालनमा अत्यावश्यक हुने तर वित्तीय विवरण तयारीमा अप्रत्यक्ष असर गर्ने गरी लागु हुने कानूनी र नियमन संरचना तथा यसको पालनाका सम्बन्धमा पर्याप्त जानकारी हासिल गर्नु पर्दछ।

- १० **लेखापरीक्षण प्रमाण (Audit evidence):** लेखापरीक्षकले लेखापरीक्षणको निष्कर्ष निकाली राय प्रदान गर्ने आधार दिने खालका पर्याप्त र उपयुक्त (परिमाणात्मक र गुणात्मक) लेखापरीक्षण प्रमाण प्राप्त गर्ने गरी लेखापरीक्षण कार्यविधिको डिजाइन गरी कार्यान्वयन गर्नु पर्दछ। लेखापरीक्षकले गलत प्रस्तुतिको जोखिमका सम्बन्धमा गरेको लेखाजोखा र सो अनुसार संकलन गरेको प्रमाणको गुणस्तरले लेखापरीक्षणका निष्कर्षलाई सहयोग गर्दछ। लेखापरीक्षण प्रमाणको सान्दर्भिकता (relevance) र विश्वसनीयता (reliability) ले यसको गुणस्तरलाई पुष्टीकरण गर्दछ। लेखापरीक्षण प्रमाणको विश्वसनीयतालाई यसको स्रोत (source), प्रकृति (nature) र प्राप्त गर्दाको परिस्थिति (circumstance) ले प्रभाव पारेको हुन्छ।
- ११ **गलत प्रस्तुतिको मूल्याङ्कन (Evaluating misstatements):** लेखापरीक्षणको क्रममा पहिचान गरेका गलत प्रस्तुतिहरूको अभिलेख राखी निकायको व्यवस्थापन वा जिम्मेवार व्यक्तिको ध्यानाकर्षण गराउनु पर्दछ। लेखापरीक्षणको क्रममा पहिचान गरिएको गलत प्रस्तुतिलाई मध्यनजर गरी लेखापरीक्षणको दायरा बढाउन आवश्यक भए नभएको र गलत प्रस्तुति नसच्याएमा वित्तीय विवरणमा पर्ने प्रभावलाई विचार गर्नु पर्दछ। निकायले सारभुत रूपमा प्रस्तुति भएको गलत प्रस्तुतिलाई नसच्याएको कारणले आइटम अनुसार (individually) वा समग्र (aggregate) मा हुने असरलाई लेखापरीक्षणको रायमा उल्लेख गर्नु पर्दछ।
- १२ **वित्तीय विवरणमा राय र प्रतिवेदन (Forming and opinion and reporting):** लेखापरीक्षकले लेखापरीक्षणको क्रममा संकलन गरेको प्रमाणको आधारमा निकायमा लागु हुने वित्तीय प्रतिवेदन संरचना पालना गरी वित्तीय विवरण तयार गरे नगरेको र वित्तीय विवरण सारभुत रूपमा गलत प्रस्तुतिबाट मुक्त रहे नरहेको निष्कर्ष निकाली राय प्रदान गर्नु पर्दछ। समग्रमा वित्तीय विवरण सारभुत रूपमा गलत प्रस्तुतिबाट मुक्त भई उचित आश्वस्तता दिए नदिएको निष्कर्ष निकालेको हुनु पर्दछ। लेखापरीक्षणबाट संकलन गरेको प्रमाणबाट सबै पक्षबाट सारभुत रूपमा निकायले लागु गरेको वित्तीय प्रतिवेदन संरचना पालना गरी तयार भएको देखिएमा बेरुजु नभएको (unmodified) राय प्रदान गर्नु पर्दछ। तर संकलित प्रमाणबाट समग्रमा सारभुत गलत प्रस्तुतिबाट मुक्त हुने गरी वित्तीय विवरण तयार भएको वा समग्रमा गलत प्रस्तुतिबाट मुक्त हुने गरी वित्तीय विवरण तयार भएको निष्कर्ष निकाल्न पर्याप्त र उचित लेखापरीक्षण प्रमाण संकलन गर्न असमर्थ भएको अवस्थामा लेखापरीक्षण रायलाई परिमार्जन (modification) गर्न सक्दछ। लेखापरीक्षकले कानून वा नियमन संरचनामा उल्लेख भए अनुसारका कुराहरूको प्रतिवेदन गर्नु पर्ने अवस्थामा लेखापरीक्षण रायका अतिरिक्त थप

आवश्यक विषयमा प्रतिवेदन समेत गर्नु पर्दछ। यस्तो अवस्थामा लेखापरीक्षण राय र थप प्रतिवेदनलाई स्पष्ट रूपमा छुट्टिने गरी तयार गरिएको हुनु पर्दछ।

१३ लेखापरीक्षकको रायमा परिमार्जन (Modification to the opinion): लेखापरीक्षणको क्रममा संकलन गरेको लेखापरीक्षण प्रमाणको आधारमा लेखापरीक्षकले वित्तीय विवरण समग्रमा गलत प्रस्तुती भएको वा लेखापरीक्षकले समग्रमा गलत प्रस्तुती नभएको भनी निष्कर्ष निकाल्न पर्याप्त र उचित प्रमाण संकलन गर्न नसकेको निष्कर्ष निकालेमा लेखापरीक्षकको प्रतिवेदनमा दिइने रायलाई परिमार्जन (modification) गर्नु पर्दछ। यस अनुसार परिमार्जन गर्नु परेको अवस्थामा लेखापरीक्षकले बेरुजु सहितको राय (qualified opinion) वा प्रतिकूल राय (adverse opinion) वा राय प्रदान गर्न अस्वीकारोक्ति (disclaimer) जस्ता बेरुजु सहित को राय प्रदान गर्न सक्दछ। लेखापरीक्षण प्रमाणबाट आइटम अनुसार (individually) वा समग्र (aggregate) मा गलत प्रस्तुति नभएको पर्याप्त र उचित प्रमाण संकलन गर्न असमर्थ भएको अवस्थामा सारभुत रूपमा भएपनि सामान्य (material but not pervasive) गलत प्रस्तुति भएको भनी बेरुजु सहितको राय प्रदान गर्दछ। सक्दछ। लेखापरीक्षण प्रमाणबाट आइटम अनुसार वा समग्र मा गलत प्रस्तुती नभएको पर्याप्त र उचित प्रमाण संकलन गर्न असमर्थ भएको अवस्थामा सारभुत रूपमा भएपनि व्यापक (material but pervasive) गलत प्रस्तुती भएको अवस्थामा प्रतिकूल राय प्रदान गर्दछ। यसै गरी अनिश्चितता वा लेखापरीक्षणको क्षेत्र सीमित गराइएको अवस्थामा पर्याप्त र उचित लेखापरीक्षण प्रमाण संकलन गर्न असमर्थ भएको तथा वित्तीय विवरण सारभुत र व्यापक रूपमा गलत प्रस्तुति भएको निष्कर्ष निकालेमा राय प्रदान गर्न अस्वीकारोक्ति गर्न सक्दछ। यस अनुसार कुन प्रकारको परिमार्जित राय प्रदान गर्ने विषय राय परिमार्जन गर्न सहयोग गर्ने विषयवस्तुको प्रकृति वा वित्तीय विवरणमा सारभुत रूपमा गलत प्रस्तुतिका लागि लेखापरीक्षकको विवेकबाट व्यापक असर परेको वा संभावित असरले प्रभाव पारेको हुन्छ।

१४ विषयवस्तुमा जोड (Emphasis of Matter paragraphs and Other Matters): लेखापरीक्षकले वित्तीय विवरणमा प्रस्तुत गरिएको वा खुलासा गरिएको विषय वित्तीय विवरणका उपयोगकर्ताहरूको ध्यानाकर्षण गराउन आवश्यक ठानेको र वित्तीय विवरणमा सारभुत रूपमा गलत प्रस्तुति नभएको निष्कर्ष निकाल्न पर्याप्त र उचित प्रमाण संकलन भएको अवस्थामा लेखापरीक्षकले आफ्नो प्रतिवेदनमा जोड दिन चाहेका विषयवस्तु (emphasis of matter paragraph) समावेश गर्न सक्दछ। यसका अतिरिक्त वित्तीय विवरणमा प्रस्तुती वा खुलासा गरिएका विषयवस्तुभन्दा बाहेक अरु विषयवस्तुहरू वित्तीय विवरणका उपयोगकर्ताहरूलाई जानकारी गराउन लेखापरीक्षकको विवेकले आवश्यक ठानेमा कानुन वा नियमन संरचनाले निषेध नगरेको अवस्थामा लेखापरीक्षण प्रतिवेदनमा अन्य विषयवस्तु (other matters) शीर्षकमा वा अन्य उपयुक्त शीर्षकमा अतिरिक्त विषयवस्तुहरूको प्रतिवेदन गर्न सक्दछ।

१५ पछि घटेका घटनाहरू (Subsequent events): लेखापरीक्षकले वित्तीय विवरण तयार गरेको मिति र लेखापरीक्षण प्रतिवेदन पेश गरेको मितिको बीचमा भएका वित्तीय विवरणमा समायोजन वा खुलासा गर्न आवश्यक देखेका सबै घटनाहरूका लागि पर्याप्त र उचित लेखापरीक्षण प्रमाण संकलन गरी प्रतिवेदन गर्न सक्दछ। यसै गरी लेखापरीक्षण प्रतिवेदन जारी भएपछि थाहा भएका घटनाहरूको कारणले

लेखापरीक्षण प्रतिवेदनमा संशोधन गर्नु पर्ने अवस्था देखिएमा ती अवस्थाहरूलाई उचित रूपमा सम्बोधन गर्नु पर्दछ।

१६ तुलनात्मक सूचना (Comparative information): लेखापरीक्षकले वित्तीय विवरणमा विगत अवधिका तुलनात्मक सूचनाहरू निकायले लागु गरेको वित्तीय प्रतिवेदन संरचना अनुकूल हुने गरी सारभुत रूपमा प्रस्तुत भए नभएको सम्बन्धमा उचित र पर्याप्त प्रमाण संकलन गरी प्रतिवेदनमा समावेश गर्नु पर्दछ। यस्ता सूचना प्रस्तुति गर्दा चालु अवधि र विगत अवधिका सूचनाहरू समान रूपमा प्रस्तुत भएको हुनु पर्दछ। लेखापरीक्षकले विगत अवधिको वित्तीय विवरणमा भएका सूचनाहरू यस अवधिमा प्रस्तुत गरे नगरेको यकिन गरी कुनै परिवर्तन भएको अवस्थामा सो विषयलाई उजागर (restated) भए नभएको जाँच गर्नु पर्दछ। निकायले लेखाङ्कन नीति (accounting policies) अनुसार प्रस्तुति गरे नगरेको र नीतिमा परिवर्तन गरेको अवस्थामा परिवर्तनले पारेको असर उचित रूपमा प्रस्तुत गरी खुलासा गरे नगरेको जाँच गर्नु पर्दछ। वित्तीय विवरणमा तुलनात्मक सूचना उल्लेख भएपनि लेखापरीक्षणको राय चालु अवधिका सूचनाका लागि दिइने र विगतका सूचनाहरूमा विगतका प्रतिवेदनमा दिइएका रायलाई नै आधार मानिन्छ।

१७ अन्य प्रतिवेदनका वित्तीय सूचनाहरू (Other information): निकायले व्यवस्थापन वा जिम्मेवार पक्षले कानुन अनुसार वा प्रचलित अभ्यास अनुसार निकायका सरोकारवालाहरूलाई निकायको कार्य सञ्चालन, निकायको वित्तीय नतिजा वा अवस्थाको जानकारी दिन वित्तीय वा गैर वित्तीय सूचना समावेश गरी निकायको वार्षिक प्रतिवेदन तयार गर्न सक्दछ। लेखापरीक्षकले निकायले तयार गरेका वार्षिक प्रतिवेदन लगायतका अन्य प्रतिवेदनमा उल्लेख भएका सूचनाहरू लेखापरीक्षण भएको वित्तीय विवरणमा सारभुत रूपमा फरक परेका वा गलत प्रस्तुति भएका सम्बन्धमा अध्ययन गर्नु पर्दछ। यसरी अध्ययन गर्दा सारभुत रूपमा फरक परेको वा गलत प्रस्तुति भएको पाएमा वित्तीय विवरण वा अन्य प्रतिवेदनमा परिमार्जन गर्नुपर्ने अवस्था निर्धारण गर्नु पर्दछ।

लेखापरीक्षकले अन्य प्रतिवेदनको अध्ययनबाट सारभुत रूपमा वित्तीय सूचना फरक परेको पाएमा आफ्नो प्रतिवेदनको रायलाई परिमार्जन गर्न वा लेखापरीक्षण प्रतिवेदन फिर्ता लिन वा लेखापरीक्षणको कार्यबाट अलग (सार्वजनिक क्षेत्रमा अलग हुने संभावना ज्यादै कम हुने) हुन वा जिम्मेवार व्यक्तिलाई सूचना दिन वा आफ्नो प्रतिवेदनमा अन्य विषयवस्तुमा थप गर्न सक्दछ। लेखापरीक्षकले जिम्मेवार व्यक्तिलाई जानकारी गराउँदा फरक परेका विषय सच्याउन नमानेमा जिम्मेवार पक्षका अतिरिक्त विधायक लगायत अन्य सरोकारवाला पक्षलाई जानकारी गराउनु पर्दछ।

१८ एकीकृत वित्तीय विवरण (Consolidated financial statements): लेखापरीक्षकलाई एकीकृत वित्तीय विवरणको लेखापरीक्षणमा संलग्न गराइएको अवस्थामा निकाय मातहतका सबै अङ्ग (component) हरूको वित्तीय सूचनाको विश्वसनीयता र एकीकृत विवरण तयार गरेको प्रक्रियाको सम्बन्धमा उचित र पर्याप्त प्रमाण संकलन गरी निकायले लागु गरेको वित्तीय प्रतिवेदन संरचनाको पालना गरी सबै सारभुत पक्ष विचार गरी एकीकृत वित्तीय विवरण तयार गरे नगरेको सम्बन्धमा राय प्रदान गर्नु

पर्दछ। यस्तो अवस्थामा लेखापरीक्षकले हरेक अङ्कका लेखापरीक्षकहरूले सम्पादन गरेको कामको गुणस्तरलाई समेत विशेष ध्यान दिनु पर्दछ।

नेपालको सरकारी क्षेत्रमा वित्तीय लेखापरीक्षण

संवैधानिक तथा कानुनी व्यवस्था - नेपालको संविधानको धारा २४१ (१) मा राष्ट्रपति र उपराष्ट्रपतिको कार्यालय, सर्वोच्च अदालत, संघीय संसद, प्रदेश सभा, प्रदेश सरकार, स्थानीय तह, संवैधानिक निकाय वा सोको कार्यालय, अदालत, महान्यायाधिवक्ताको कार्यालय र नेपाली सेना, नेपाल प्रहरी वा सशस्त्र प्रहरी बल, नेपाललगायतका सबै संघीय र प्रदेश सरकारी कार्यालयको लेखा कानूनबमोजिम नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता, प्रभावकारिता र औचित्यसमेतको विचार गरी महालेखापरीक्षकबाट लेखापरीक्षण हुने व्यवस्था छ। संविधानको धारा २४१(२) बमोजिम ५० प्रतिशतभन्दा बढी शेयर वा जायजेशामा नेपाल सरकार वा प्रदेश सरकारको स्वामित्व भएको संगठित संस्थाको लेखापरीक्षणका लागि लेखापरीक्षक नियुक्त गर्दा महालेखापरीक्षकसँग परामर्श गर्नुपर्ने व्यवस्था छ। साथै, संविधानको धारा २४१ (५) बमोजिम अन्य कुनै कार्यालय वा संस्थाको लेखापरीक्षण संघीय कानूनमा व्यवस्था गरी महालेखापरीक्षकबाट गर्न सकिने व्यवस्था छ। लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ को दफा ३ अनुसार सरकारी कार्यालय, नेपाल सरकार वा प्रदेश सरकार वा स्थानीय तहको पूर्ण स्वामित्व भएको संगठित संस्थाको लेखापरीक्षण महालेखापरीक्षकबाट हुने व्यवस्था छ।

लेखापरीक्षण मार्गदर्शन

नेपालको सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्था महालेखापरीक्षकको कार्यालयले सम्पादन गर्ने लेखापरीक्षण कार्यलाई व्यवस्थित गर्न २०२९ मा लेखापरीक्षण निर्देशिका जारी गरिएकोमा २०४७ मा परिमार्जन गरी वित्तीय लेखापरीक्षण मार्गदर्शन समेत तयार गरिएको थियो। महालेखापरीक्षकको कार्यालयले सर्वप्रथम २०५२ मा राजध्व, प्राप्ति, कार्यमूलक, प्रशासकीय खर्च र आयोजना हिसाब लेखापरीक्षण मार्गदर्शन स्वीकृत गरी लागु गरिएकोमा सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरूको अन्तर्राष्ट्रिय संगठनले स्वीकृत गरेको लेखापरीक्षण मान अनुसार २०५३।०३।१५ मा सरकारी लेखापरीक्षण मानदण्ड तथा २०५६ मा महालेखापरीक्षकको कार्यालयमा कार्यरत कर्मचारीले पालना गर्नु पर्ने आचरण लागु गरिएकोमा २०६३।०९।१५ मा सरकारी लेखापरीक्षण मानदण्ड लगायतका मार्गदर्शनलाई पनि अद्यावधिक गरियो। कार्यालयले आयोजना हिसाबको लेखापरीक्षण मार्गदर्शन, सार्वजनिक खरिद व्यवस्थाको लेखापरीक्षण मार्गदर्शन, प्रशासकीय खर्चको लेखापरीक्षण मार्गदर्शन, राजस्व लेखापरीक्षण मार्गदर्शन, वित्तीय लेखापरीक्षण म्यानुअल/निर्देशिका, २०७३, बेरूजू सम्परीक्षण सम्बन्धी निर्देशिका, २०७५, स्थानीय तहको लेखापरीक्षण निर्देशिका, २०७६, बेरूजू वर्गीकरण निर्देशिका, २०७६ लगायतका लेखापरीक्षण मार्गदर्शनहरू कार्यान्वयनमा ल्याएकोमा वित्तीय लेखापरीक्षण मार्गदर्शन तथा वित्तीय विवरणको लेखापरीक्षण मार्गदर्शन लगायतका मार्गदर्शनहरू २०८० वैशाखमा अद्यावधिक गरेको छ। महालेखापरीक्षकको कार्यालयले सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरूको अन्तर्राष्ट्रिय संगठनले स्वीकृत गरेका इन्टोसाई संरचनामा समावेश भएका लेखापरीक्षण मानहरूलाई हुवहु अवलम्बन गरी नेपाल सरकारी क्षेत्र लेखापरीक्षण मान (Nepal Government Auditing Standards, NGAS) नामाकरण गरी २०७७ श्रावणबाट कार्यान्वयनमा ल्याएको छ।

लेखापरीक्षणका उद्देश्य

नेपालको संविधानबमोजिम संघ, प्रदेश र स्थानीय तहका सबै सरकारी कार्यालय र संघीय कानूनद्वारा तोकिएका अन्य कार्यालय वा निकायको वित्तीय कारोबार तथा सेवा प्रवाहको नियमितता, मितव्ययिता, कार्यक्षमता, प्रभावकारिता र औचित्यको आधारमा परीक्षण गरी देखिएका व्यहोरा औल्याई सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनमा सुधार एवं जिम्मेवार पदाधिकारीहरूलाई वित्तीय जवाफदेहिता पालना गर्न सुझावसहितको प्रतिवेदन जारी गर्नु लेखापरीक्षणको मूल उद्देश्य रहेको छ। लेखापरीक्षणको मूल उद्देश्य हासिल गर्न वित्तीय लेखापरीक्षण अन्तरगत तीन वटै तहका सरकारहरूको सञ्चित कोष तथा अन्य सरकारी कोषको तोकिएको ढाँचाअनुरूप वित्तीय विवरण र प्रतिवेदन तयार भै कारोबारको यथार्थ स्थिति चित्रण गरेको, कानूनसम्मत तवरले राजस्वलागायत समस्त आमदानी, राजस्व तथा धरौटीको निर्धारण, असुली र दाखिला गरेको र तीनै तहका सरकारबीच प्रचलित कानूनबमोजिम राजस्व बाँडफाँट भएको, विनियोजन ऐन बमोजिम सीमाभित्र रही निर्दिष्ट प्रयोजनका लागि खर्च भएको, सरकारी ऋण, लगानी, सम्पत्ति र त्यसबाट प्राप्त हुनुपर्ने वा तिर्नु बुझाउनुपर्ने र बुझाइएको सार्वी, ब्याज, लाभांश लगायतको लेखा राखेको विषय समेत समावेश गर्ने गरिएको छ।

लेखापरीक्षण पद्धति

वार्षिक लेखापरीक्षण योजना तयार गरी सोसँग सामञ्जस्य हुने गरी मन्त्रालयगत लेखापरीक्षण योजना तथा निकायगत लेखापरीक्षण योजनाका आधारमा कार्यालयले तयार गरेको नेपाल लेखापरीक्षण व्यवस्थापन प्रणाली प्रयोग गरी सबै निकायको विद्युतीय लेखापरीक्षण र सोको व्यवस्थापन गरिएको छ। लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ मा उल्लिखित व्यवस्था, नेपाल सरकारी लेखापरीक्षणमान, वित्तीय तथा अन्य सान्दर्भिक लेखापरीक्षण निर्देशिका, मार्गदर्शन र असल अभ्यासको अनुसरण गरी लेखापरीक्षण गर्ने गरेको छ। लेखापरीक्षण गर्नुपर्ने निकायहरूलाई जोखिम मूल्याङ्कनको आधारमा न्यून र उच्च जोखिमयुक्त निकायमा वर्गीकरण गरी उच्च जोखिमयुक्त निकायको विस्तृत लेखापरीक्षण तथा न्यून जोखिमयुक्त निकायको आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली र आन्तरिक लेखापरीक्षण प्रतिवेदनका अतिरिक्त एकल कोष खाताबाट उपलब्ध सूचना समेतको आधारमा दूर लेखापरीक्षण पद्धतिबाट सम्पन्न गर्ने गरेको छ।

समग्र एवं निकायगत जोखिम मूल्याङ्कन गरी पहिचान भएका विषयको परीक्षण गर्ने सन्दर्भमा सक्षम, पर्याप्त तथा सान्दर्भिक प्रमाण सङ्कलन गर्न लेखापरीक्षणको इकाईगत योजनामा उल्लेख गरी नमूना छनौटका आधारमा लेखापरीक्षण गरी लेखापरीक्षणमा प्रमाण सङ्कलन गर्न अन्तर्वार्ता, प्रश्नावली तयार, सरोकारवालासँग सामूहिक छलफल लगायतका विधि अपनाउने गरेको छ। लेखापरीक्षणमा विशेषतः समस्यामूलक र परिणाममूलक पद्धति अवलम्बन गर्ने तथा प्राविधिकरूपमा जटिल विषयका लेखापरीक्षणमा सम्बन्धित विषयविज्ञको सेवा समेत लिने गरेको छ। लेखापरीक्षणको गुणस्तर अभिवृद्धि गर्न उच्च तहबाट सुपरिवेक्षण, स्थलगत निरीक्षण, गुणस्तर आश्रयता निर्देशिका बमोजिम प्रारम्भिक प्रतिवेदन जारी पूर्वको पुनरावलोकन र नमूना छनौटको आधारमा सम्पन्न लेखापरीक्षणको गुणस्तर आश्रयता पुनरावलोकनका कार्यहरूसमेत गरिएको छ।

परीक्षण गर्ने कुराहरू

महालेखापरीक्षकले लेखापरीक्षण गर्नुपर्ने विषयहरू कानुनमा नै उल्लेख भएको पाइन्छ। सर्वप्रथम लेखापरीक्षण ऐन, २०१८ ले महालेखापरीक्षकले लेखापरीक्षण गर्दा विचार गर्नु पर्ने गरी ९ वटा विषयहरू उल्लेख गरेकोमा ती विषयहरू वित्तीय लेखापरीक्षण, कार्यमूलक लेखापरीक्षण र परिपालना लेखापरीक्षणसँग सम्बन्धी रहेको पाइन्छ। त्यस्तै लेखापरीक्षण ऐन, २०१८ मा भएको चौथो संशोधन २०३९ ले नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता, प्रभावकारिता र औचित्य समेत विचार गरी लेखापरीक्षण गर्ने अधिकार दिई परीक्षण गर्ने ९ विषयहरू थप 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। यसअनुसारका ३१ विषयमध्ये विनियोजन ऐन तथा अन्य ऐन बमोजिम सेवा तथा कार्यमा खर्च गर्न निर्दिष्ट शीर्षक तथा उपशीर्षकमा स्वीकृत भएका रकमहरू सोही शीर्षक तथा उपशीर्षकको सीमामा रही निर्दिष्ट प्रयोजनको लागि खर्च भए, नभएको, संवैधानिक निकाय, मन्त्रालय, विभाग र सो सरहका केन्द्रीय तहका कार्यालयले मातहत कार्यालयको तथा प्रदेशका मन्त्रालय र प्रदेश तहका अन्य कार्यालयले मातहत कार्यालयको विनियोजन, राजश्व, धरोटी लगायत सम्पूर्ण आर्थिक कारोबारको केन्द्रीय लेखा राखी केन्द्रीय विवरण तयार पारेको भए त्यसले आर्थिक कारोबारको यथार्थ चित्रण गरे, नगरेको, संघीय सञ्चित कोष, प्रदेश सञ्चित कोष, स्थानीय सञ्चित कोष, संघीय आकस्मिक कोष, प्रदेश आकस्मिक कोष र अन्य सरकारी कोषको हिसाब यथार्थपरक रहे, नरहेको, आम्दानी वा खर्च भएका कलमहरूको पुष्ट्याई हुने प्रमाण यथेष्ट भए, नभएको, सरकारी ऋण तथा लगानी र त्यसबाट प्राप्त हुनु पर्ने वा तिर्नु बुझाउनु पर्ने र बुझाइएको सावाँ, व्याज, लाभांश लगायतको लेखा यथार्थ भए, नभएको विषयहरू वित्तीय लेखापरीक्षणसँग सम्बन्धित भए पनि अन्य विषयहरू समेत अप्रत्यक्ष रूपमा वित्तीय लेखापरीक्षणसँग सम्बन्धित रहेका छन्।

लेखापरीक्षण प्रतिवेदन

महालेखापरीक्षकले लेखापरीक्षण सम्पन्न पश्चात् निम्नानुसारका प्रतिवेदनहरू जारी गर्ने गरेको छ।

- प्रारम्भिक प्रतिवेदन:** आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन २०७६ को दफा ३७ बमोजिम महालेखापरीक्षकबाट लेखापरीक्षण भएका निकायलाई प्रारम्भिक प्रतिवेदनमा औँल्याइएका बेरुजुका सम्बन्धमा सो बेरुजुको सूचना प्राप्त भएको पैंतीस दिनभित्र फर्स्यौट गरी सम्परीक्षणको लागि महालेखापरीक्षक समक्ष पेश गर्न अनुरोध गर्ने गरिएको छ। सम्बन्धित कार्यालयले पैंतीस दिनभित्र नसक्ने मनासिव कारण भई म्याद थप गर्न अनुरोध गरेमा महालेखापरीक्षकले एक महिनासम्म म्याद थप गरिदिन सक्ने व्यवस्था छ।
- अन्तिम प्रतिवेदन:** लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ मा महालेखापरीक्षकले लेखापरीक्षण गर्ने निकायको लेखापरीक्षण सम्पन्न गरिसकेपछि राय सहितको लेखापरीक्षण प्रतिवेदन जारी गर्न सक्ने व्यवस्था अनुसार महालेखा नियन्त्रकको कार्यालय तथा प्रदेश लेखा नियन्त्रक कार्यालयले पेस गरेको संघ तथा प्रदेशको सञ्चित कोषको प्राप्ति तथा भुक्तानीको एकीकृत आर्थिक विवरण (म.ले.प.फा.नं २७०) उपर, संघ र प्रदेश मन्त्रालयले वार्षिक प्राप्ति र भुक्तानीको एकीकृत वार्षिक प्रतिवेदन (NPSAS अनुरूप) (म.ले.प.फा.नं २७१) पेश गरेमा सोही एकीकृत वार्षिक प्रतिवेदन उपर र पेश नगरेमा केन्द्रीय आर्थिक

विवरणमा, स्थानीय तहले सञ्चितकोषको प्राप्ति र भुक्तानीको एकीकृत वार्षिक प्रतिवेदन (म.ले.प.फा.नं २७२) पेश गरेमा सोही एकीकृत वार्षिक प्रतिवेदन उपर तथा पेश नगरेमा अन्य आय-व्यय विवरण उपर राय सहितको प्रतिवेदन जारी गरिन्छ।

निकायबाट पेस भएको वित्तीय विवरण तथा आयोजना हिसाबमा राय प्रदान गरिन्छ। लेखापरीक्षण मानदण्डअनुसार निकाय, आयोजना हिसाब र सार्वजनिक संस्थानको वित्तीय विवरणमा आवश्यकताअनुसार टिप्पणी बिनाको राय (Unqualified opinion), टिप्पणी सहितको राय (Qualified opinion), प्रतिकुल राय (Adverse Opinion) वा राय व्यक्त गर्न नसकिने अवस्था (Disclaimer Opinion) सहितको प्रतिवेदन जारी गरिन्छ।

३ **वार्षिक प्रतिवेदन:** नेपालको संविधानको धारा २९४ बमोजिम महालेखापरीक्षकले आफूले गरेको काम कारवाहीको वार्षिक प्रतिवेदन संघीय सरकारी निकायको राष्ट्रपति समक्ष तथा प्रदेश सरकारका निकायको प्रदेश प्रमुख समक्ष पेस गर्ने गरिएको छ। यस अनुसार पेस गरिने वार्षिक प्रतिवेदनमा महालेखापरीक्षकबाट वर्षभरीमा भए गरेका काम कारवाहीको विवरण, लेखापरीक्षणबाट देखिएका प्रमुख व्यहोराको सारांश, लेखापरीक्षण प्रतिवेदन कार्यान्वयनको स्थिति र भविष्यमा गर्नुपर्ने सुधार र आवश्यक अन्य कुराहरू खुलाइने गरेको छ। आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ को दफा ३७ मा कार्यालयहरूले प्रारम्भिक प्रतिवेदनमा औल्याइएका बेरुजु फर्स्यौट वा सम्परीक्षण नगराएमा लेखा उत्तरदायी अधिकृतलाई जानकारी गराउने र लेखा उत्तरदायी अधिकृतले जिम्मेवारी पुरा नगरेमा महालेखापरीक्षकले सम्बन्धित विभागीय मन्त्री वा राज्यमन्त्रीलाई जानकारी गराई फर्स्यौट वा सम्परीक्षण हुन नसकेको रकमको विवरण वार्षिक प्रतिवेदनमा समावेश गरिन्छ।

लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ को दफा २०(२) मा महालेखापरीक्षकले प्रत्येक गाउँपालिका र नगरपालिकाको लेखापरीक्षण सम्पन्न गरी सकेपछि अलग अलग लेखापरीक्षण प्रतिवेदन जारी गर्न सक्ने व्यवस्था अनुसार सबै स्थानीय तहमा राय सहितको लेखापरीक्षण प्रतिवेदन जारी गरी सार्वजनिक गर्ने गरिएको छ।

वित्तीय लेखापरीक्षणका चुनौती

आर्थिक कारोबारमा जालसाजीजन्य क्रियाकलाप गर्दा धेरै पक्षको मिलोमतो हुने भएकाले लेखापरीक्षण कार्यविधिले यस्ता कारोबारको पहिचान गर्न नसक्ने, वित्तीय विवरण व्यवस्थापनले तयार गर्ने भएकाले व्यवस्थापनले गलत मनसाय राखी वित्तीय विवरण तयार गरेको अवस्थामा लेखापरीक्षकले गलत प्रस्तुति पहिचान गर्न नसक्ने वा लेखापरीक्षकले प्रतिवेदन पेस गरेपछि व्यवस्थापनले सम्बन्धित कागजात परिवर्तन गर्न सक्ने, लेखापरीक्षकले वित्तीय विवरणमा पूर्ण आश्रस्तता नदिई उचित आश्रस्तता दिने, निकायको व्यवस्थापनले अवलम्बन गरेका आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीका सीमाले वित्तीय विवरणलाई यथार्थपरक नबनाउन सक्ने वा मानवीय गल्ती वा मिलोमतो पहिचान गर्न नसक्ने अवस्थामा त्यस्ता सीमाको असर लेखापरीक्षणमा पर्न सक्ने जस्ता चुनौतीहरू वित्तीय लेखापरीक्षणमा रहेका हुन सक्दछन्।

लेखापरीक्षकको प्रतिवेदन भएपछि सबै कारोबार ठिक हुन्छ भन्ने सरोकारवालामा बुझाई रहेको पाइन्छ। लेखापरीक्षकले सबै कारोबारहरू जाँच गर्न संभव नहुने भएकाले नमूना छनौट गरी परीक्षण गर्ने भएकोले छनौट भएको नमूनाले सबै कारोबारलाई प्रतिनिधित्व नगर्न सक्दछ।

नेपालको संविधान तथा लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ ले वित्तीय लेखापरीक्षणलाई विविध विषयको लेखापरीक्षणसँग मिसाएको तथा महालेखापरीक्षकले लेखापरीक्षण गर्ने निकायको नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता, प्रभावकारिता र औचित्य समेत विचार गरी लेखापरीक्षण गर्ने अधिकार दिएकाले महालेखापरीक्षकबाट हुने लेखापरीक्षणमा कार्यमूलक तथा परिपालनाको लेखापरीक्षण समेत हुने गरेको छ। यसबाट महालेखापरीक्षकले लेखापरीक्षण सम्पन्न गरी पेस गरेको प्रतिवेदनमा उल्लेख भएका व्यहोराहरू लेखापरीक्षणका किसिम अनुसार छुट्याउन नसकिने अवस्था छ।

सुधारका क्षेत्र

महालेखा परीक्षकले नेपालको संविधान तथा लेखापरीक्षण ऐन बमोजिम सम्पादन गर्ने वित्तीय लेखापरीक्षणको गुणस्तर र प्रभाव अभिवृद्धि गर्न सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरूको अन्तर्राष्ट्रिय संगठनको लिमा तथा मेक्सिको घोषणा र विभिन्न समयमा संयुक्त राष्ट्रसंघको महासभाले पारित गरेका प्रस्तावहरूले सम्बोधन गरेबमोजिम सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थालाई वित्तीय एवं प्रशासनिक र कार्यात्मक स्वतन्त्रता कायम गर्न आवश्यक कानून तथा स्रोत साधन उपलब्ध हुने व्यवस्था गर्नु पर्ने देखिन्छ। महालेखापरीक्षकको कार्यालयबाट जारी आचारसंहिता पालना, लेखापरीक्षणको गुणस्तर नियन्त्रण, पेशागत दक्षता विकासलाई निरन्तरता दिँदै लेखापरीक्षणको मूल्य मान्यता अभिवृद्धिको लागि स्रोत साधनको व्यवस्था गर्नुपर्दछ। महालेखापरीक्षकबाट पेस हुने वार्षिक प्रतिवेदन तथा लेखापरीक्षण प्रतिवेदनहरू यथासमयमै सबै सरकारी तहका व्यवस्थापिकामा पेस गरी समयमा नै छलफल हुने व्यवस्था गर्नुपर्दछ। प्रतिवेदनका महत्वपूर्ण विषयका सम्बन्धमा सार्वजनिक लेखा समितिलगायतमा पूर्व छलफल गर्ने समन्वय तथा सहकार्य गर्ने व्यवस्था गर्नु पर्दछ। लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ को दफा १६ मा महालेखापरीक्षकद्वारा जारी मानदण्ड, नीति, निर्देशन, निर्देशिका तथा लेखापरीक्षण योजना बमोजिम सम्पन्न गरेको लेखापरीक्षण कार्यबाट हुन गएको त्रुटिको लागि महालेखापरीक्षकको कार्यालयका कर्मचारी व्यक्तिगत रूपमा जिम्मेवार नहुने व्यवस्था छ। लेखापरीक्षण मानदण्ड, निर्देशिकाको आधारमा लेखापरीक्षण गर्दा पहिचान हुन नसकेका त्रुटि वा कमजोरीका विषयमा लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ को दफा १४ बमोजिम समकक्षी पुनरावलोकन बाहेक लेखापरीक्षणको पुनरावलोकन गर्न नसकिने व्यवस्था बारे आम सरोकारवालालाई जानकारी गराउने लगायतका विषयमा आवश्यक समन्वय गर्नुपर्ने अवस्था छ। लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ को दफा २(घ) बमोजिम लेखापरीक्षणले सम्परीक्षण कार्यलाई पनि समेटेको छ। आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ को दफा ३८(४) बमोजिम बेरूजु फस्यौट तथा फरफारख गरी लेखा उत्तरदायी अधिकृतले अन्तिम लेखापरीक्षणमा पेश गर्ने र सोलाई लेखापरीक्षण हुँदा परीक्षण गर्ने विषय सम्बन्धमा स्पष्ट हुनुपर्दछ। आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ को दफा ४०, दफा ४१ र लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ का प्रावधान बाझिएको हुँदा यी ऐनको व्यवस्थामा तादात्म्यता हुनुपर्दछ। महालेखापरीक्षकको कार्यालयमा कार्यरत नेपाल लेखापरीक्षण सेवाका कर्मचारीको सेवा संचालन महालेखापरीक्षकको कार्यालयबाट हुने कानूनी व्यवस्था गर्नुपर्दछ।

निष्कर्ष

अन्तमा महालेखापरीक्षकले सम्पादन गर्ने वित्तीय लेखापरीक्षणलाई प्रभावकारी बनाउन आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको तर्जुमा गरी कार्यान्वयन गर्ने, आन्तरिक लेखापरीक्षणलाई प्रभावकारी बनाउने, लेखापरीक्षण

प्रतिवेदनमा उल्लेख भएका सुझावहरू कार्यान्वयन गर्ने, संसदीय समितिलाई सक्रिय बनाउने, सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनमा बहुसिप युक्त जनशक्तिको विकास गर्ने, महालेखापरीक्षकले जोखिममा आधारित लेखापरीक्षण अवलम्बन गरी उच्च जोखिम भएका निकायमा मात्र स्थलगत रूपमा लेखापरीक्षक खटाई न्यून जोखिम भएका निकायको लेखापरीक्षण आन्तरिक लेखापरीक्षणको आधारमा सम्पन्न गर्ने, नेपाल सरकारी लेखापरीक्षणमान तथा लेखापरीक्षण मार्गदर्शनहरूको कार्यान्वयन हुनु पर्ने तथा आर्थिक कारोबार वा घटना भएको अवधि र लेखापरीक्षण प्रतिवेदन पेस हुने अवधिलाई कम गर्न महालेखापरीक्षकले सामयिक लेखापरीक्षण अवलम्बन गरेमा विद्यमान वित्तीय लेखापरीक्षण प्रणाली अझ प्रभावकारी हुने देखिन्छ।

सन्दर्भ सामग्री

- नेपाल कानून आयोगको वेबसाईटमा रहेका विभिन्न विद्यमान कानूनहरू
- www.lawcommission.gov.np
- महालेखापरीक्षकको साठीऔं वार्षिक प्रतिवेदन, २०७९, महालेखापरीक्षकको कार्यालय।
- महालेखापरीक्षकको कार्यालयका विभिन्न प्रकाशनहरू, www.oag.gov.np
- www.issai.org, ISSAI 200 Financial Audit Principles

आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली र यसको कार्यान्वयन पक्षः केही विवेचना



विमलप्रसाद ढकाल*

कार्यकारी सारांशः

आन्तरिक नियन्त्रणको एकीकृत ढाँचाको मुख्य उद्देश्य संस्थाको उद्देश्य प्राप्त गर्न व्यवस्थापनलाई सघाउनु हो। यसले शासकीय तहलाई निरीक्षण तथा अनुगमन गर्न सघाउ पुऱ्याउँछ। अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यासका अनुसार आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली मूलतः नियन्त्रण वातावरण, जोखिम लेखाजोखा, नियन्त्रण क्रियाकलाप, सूचना तथा संचार र अनुगमन कार्य जस्ता पाँच अवयवहरूमा संरचित छ। यी अवयवहरूलाई आन्तरिक नियन्त्रणको मानकका रूपमा अङ्गीकार गरिएको पाइन्छ। यी अवयवहरू अन्तर्गत विभिन्न सैद्धान्तिक पक्ष र सोसंग सम्बन्धित महत्वपूर्ण विषयकेन्द्रित विशेषताहरू समावेश गरिएका छन्। हाल विश्वमा सार्वजनिक क्षेत्रमा प्रयोगमा ल्याइएका आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीका ढाँचाहरू (फ्रेमवर्क) मध्ये कोसो फ्रेमवर्क सबैभन्दा प्रचलित ढाँचाको रूपमा विकसित भैरहेको अवस्था छ। आन्तरिक नियन्त्रणका विशिष्ट प्रावधानहरू यिनै अवयवहरूमा समाविष्ट छन्। यी अवयवहरू एक अर्कासंग घनिष्ठ रूपबाट सम्बन्धित छन् र एकले अर्कोलाई प्रभाव पार्ने र प्रभावित हुने हुन्छन्। यिनैको क्रियाशीलताबाट आन्तरिक नियन्त्रणको गतिशीलता बढ्ने हुन्छ, जसको फलस्वरूप संस्थाका संचालन, प्रतिवेदन र अनुपालनसम्बन्धी उद्देश्यहरू दक्षता र प्रभावकारी रूपमा प्राप्त हुने हुन्छन्। संघ, प्रदेश र स्थानीय तहका सरकारी निकायहरूमा आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली लागू गर्ने सरकारको प्रतिबद्धता रहेको छ। तथापि यसको कार्यान्वयन पक्ष प्रभावकारी हुन नसकेको अवस्था छ। नीतिगत तह, व्यवस्थापन र अन्य सबै कर्मचारीको सक्रिय सहभागितामा मात्र आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली सही रूपमा कार्यान्वयनमा ल्याउन सकिन्छ। जोखिम व्यवस्थापनको महत्वपूर्ण माध्यमका रूपमा रहेको आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको संचालन संस्थामा कार्यरत सबैको जिम्मेवारीको विषय हो। सम्बद्ध सबैको सक्रियताबाट मात्र यसलाई सफल पार्न सकिन्छ। मूख्यतः नीतिगत तहबाट नै आन्तरिक नियन्त्रणका सम्बन्धमा सही सचेतना र सकारात्मक माहोल सिर्जना गर्न सक्नुपर्छ। आन्तरिक नियन्त्रण र समग्र गुण व्यवस्थापनको सही संयोजन हुन सकेमा संस्थाको क्रियाकलापमा सकारात्मक प्रभाव पर्न जान्छ। मूलतः आन्तरिक रूपमा छाता अवधारणाका रूपमा रहेको नियन्त्रण वातावरणलाई उत्साहबर्धक र प्रभावोत्पादक बनाइनुपर्छ। त्यसबाट मात्र आन्तरिक नियन्त्रण सफलतातर्फ उन्मुख हुन सक्नेछ।

शब्द कुञ्जी: COSO, फ्रेमवर्क, नियन्त्रण वातावरण, जोखिम लेखाजोखा, नियन्त्रण क्रियाकलाप, सूचना तथा संचार, अनुगमन क्रियाकलाप, स्वाभाविक सुनिश्चितता

* पूर्व सहसचिव, नेपाल सरकार

विषय प्रवेश:

आन्तरिक नियन्त्रण आन्तरिक (Internal) र नियन्त्रण (Internal) दुईवटा शब्द मिलेर बनेको छ। “आन्तरिक” भन्नाले भित्री वा भित्रको र “नियन्त्रण” भन्नाले व्यवस्थित गर्ने कार्यलाई बुझिन्छ। सामान्यतः “आन्तरिक नियन्त्रण” शब्दावलीले जोखिमको व्यवस्थापन गर्ने र संस्थाको उद्देश्य तथा लक्ष्य प्राप्तिको सम्भावना बढाउने अभिप्रायका साथ संस्थाको नीतिगत तह, व्यवस्थापन, र अन्य कर्मचारीद्वारा गरिने काम-कारवाहीलाई दर्शाउँछ। आन्तरिक नियन्त्रणले संस्थाको कार्यकारी तह, व्यवस्थापन र अन्य कर्मचारीहरूद्वारा लागू गरिने एक महत्वपूर्ण प्रक्रियाका रूपमा संस्थाको ध्येय (मिशन) र निर्धारित उद्देश्यहरू प्राप्त गर्नमा स्वाभाविक सुनिश्चितता प्रदान गरेको हुनुपर्छ। निर्धारित उद्देश्य तथा लक्ष्यहरू प्राप्त गर्न व्यवस्थापनले योजना बनाउने, संगठित गर्ने, र कामकारवाहीलाई सही रूपमा निर्देशित गरेको हुनुपर्दछ। आन्तरिक नियन्त्रणका माध्यमद्वारा निकायको उद्देश्य प्राप्तिका लागि कार्यसंचालन पक्षमा अन्तर्निहित वा सम्भावित जोखिमहरूको पहिचान र विश्लेषण गरी सोको समुचित सम्बोधन गर्न सही मार्ग प्रस्तुत गर्न सक्नुपर्छ। आन्तरिक नियन्त्रण निकायको उच्च व्यवस्थापन र कर्मचारीहरूद्वारा लागू हुने व्यवस्थापन प्रक्रियाकै एक अभिन्न अंग हुनाले कामकारवाहीको सही संचालन, प्रतिवेदन र अनुपालन सम्बन्धी निर्धारित उद्देश्यहरू तोकिएको समय र निर्धारित गुणस्तरका साथ प्राप्त हुने कुरामा स्वाभाविक सुनिश्चितता प्रदान गर्दछ भन्ने मान्यता रहेको छ।

आन्तरिक रूपमा संचालन गरिने नियन्त्रणात्मक उपायहरू भनेका संस्थाका मुख्य-मुख्य दस्तावेज, संलेख, कार्यविधि, क्रियाकलापहरू, मापदण्ड र मानवीय सक्रियता नै हुन् जसले संस्थालाई रणनीतिक, संचालन र वित्तीय जोखिमहरूबाट बचाउँछ; संरक्षण प्रदान गर्दछन्। पछिल्लो समयमा सूचना प्रविधिको बढ्दो प्रयोगले गर्दा साइबर सुरक्षाका चुनौतीहरू पनि थपिँदैछन्। वित्तीय क्षेत्रका सन्दर्भमा देखापरिरहेका घटना र परिघटनाको कारण गोपनीयता सम्बन्धी नियमहरूको अनुपालनको आश्वस्तताका निमित्त र साइबर सुरक्षाका चुनौतीहरूबाट बच्न पनि सुदृढ आन्तरिक नियन्त्रणको आवश्यकता देखिन्छ। निर्धारित कार्यक्रमको उपलब्धि, संस्थागत सम्पत्तिको संरक्षण, वित्तीय सम्पादनलगायत वित्तीय प्रतिवेदनको विश्वसनीयताको सुनिश्चितताका लागि संचालन तथा लेखाङ्कन नियन्त्रणमा विशेष निगरानी राख्नुपर्ने अवस्था छ।

आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली संस्थाका निर्धारित नीति, योजना तथा कार्यक्रम, क्रियाकलाप, सहकार्यका निमित्त सोचविचार गरी अघि सारिएका मानवीय प्रयत्नहरूको एकीकृत स्वरूप भएको हुनाले पनि यसको सफल कार्यान्वयनमा कर्मचारीको महत्वपूर्ण भूमिका रहेको छ। आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीलाई राम्ररी संचालन गर्ने वा नगर्नेमा पदासीन व्यक्तिको ठूलो हात हुन्छ। त्यसकारण नीतिगत तहदेखि कार्यान्वयन तहमा रहेन सबैले व्यक्तिगत र सामूहिक रूपमा संस्थाका कार्यक्रमहरू सफल हुने कुराको उचित सुनिश्चितता प्रदान गरेको हुनुपर्दछ। आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली सार्वजनिक संस्थाले आफ्नो उद्देश्य प्राप्त गर्न कार्य संचालनका सन्दर्भमा आइपरेका वा सम्भाव्य जोखिमहरूको पहिचान गरी समुचित सम्बोधन गर्ने एक महत्वपूर्ण प्रक्रिया भएको हुँदा उक्त प्रक्रिया प्रभावकारी रूपमा संचालित भएको अवस्थामा मात्र अपेक्षित लक्ष्य प्राप्त हुने कुरामा विश्वस्त हुन सकिन्छ।

वस्तुतः आन्तरिक नियन्त्रण एक एकीकृत प्रक्रिया भएको हुनाले संस्थाका काम कारवाहीहरू दक्षता र प्रभावकारी रूपमा संचालन गर्न, वित्तीय तथा गैरवित्तीय प्रतिवेदन नियमित र भरपर्दो बनाई संस्थागत र व्यक्तिगत उत्तरदायित्व पुरा गर्न, र प्रचलित ऐन कानून, कार्यविधि, मापदण्ड आदिको सही पालना गर्न सघाउ पुर्याई कानुनी उत्तरदायित्व पुरा गर्न सघाउने हुनुपर्दछ। त्यस क्रममा नेपाल सरकारका तीनै तहका निकायहरूको कार्यसम्पादनमा आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली स्थापना गर्न र प्रणाली संचालन गर्दा अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यासहरूसमेत अवलम्बन गर्न सकिएमा बढी उपलब्धिमुलक हुने अपेक्षा गर्न सकिन्छ।

आन्तरिक नियन्त्रणको विकास क्रमः

तत्कालीन अमेरिकन इन्स्टिच्यूट अफ अकाउन्टेन्टस् (हाल अमेरिकन इन्स्टिच्यूट अफ सर्टिफाइड पब्लिक अकाउन्टेन्टस्) ले पहिलो पटक सन् १९४९ मा "Internal Control" शब्दावलीलाई परिभाषित गर्यो (Daniella Lauren, 2017)। यस इन्स्टिच्यूटले सन् १९५८ र १९७२ मा आन्तरिक नियन्त्रणको परिभाषालाई थप परिष्कृत तथा परिमार्जन गर्यो। जुन परिभाषाको आशय "आन्तरिक नियन्त्रणमा संस्थाका सम्पत्तिहरूको सुरक्षा गर्न, लेखा तथ्याङ्कको शुद्धता र विश्वसनीयताको जाँच गर्न, संचालन दक्षता प्रवर्धन गर्न र निर्धारित व्यवस्थापकीय नीतिहरूको पालनाका लागि प्रोत्साहित गर्न संस्थाका योजना, सबै समन्वित विधिहरू र व्यवसायभिन्न अपनाइएका उपाय तथा कदमहरू समाविष्ट हुन्छन्" भन्ने रहेको छ।

सन् १९७० को दशकको कर्पोरेट चुनौतीहरूको एक श्रृंखलाको कारण युएस सेकुरिटिज एण्ड कमिशन र युएस कंग्रेसले १९७७ मा Foreign Corrupt Practices Act तर्जुमा गर्ने स्थिति बन्यो। यसको प्रतिक्रिया स्वरूप, इन्सिच्यूट अफ इन्टर्नल अडिटर्स (IIA), इन्सिच्यूट अफ म्यानेजमेन्ट अकाउन्टेन्टस् (IMA) लगायत युएसस्थित अन्य विभिन्न निकायहरू जेम्स सी. ट्रेडवे, जुनियरको अध्यक्षतामा आन्तरिक नियन्त्रणको ढाँचा तयार गर्न संगसंगै क्रियाशील रहे। सन् १९४९ मा सार्वजनिक रूपमा संगठित कम्पनीहरूलाई वित्तीय सूचनाको संरक्षण गर्न उपयुक्त रूपमा आन्तरिक नियन्त्रणात्मक व्यवस्थाका लागि कानूनको अधीन ल्याइएको पाइन्छ। डानिला लौरनका अनुसार आन्तरिक नियन्त्रणको तत्कालिक उद्देश्य कम्पनीका व्यक्तिहरूले कम्पनीका सूचना व्यक्तिगत प्रयोजनका निमित्त प्रयोग गर्ने प्रयास नगरुन् भन्ने सुनिश्चित गर्न, कम्पनीको संचालन खर्च बढाउने र मुनाफा कम गराउन सक्ने गरी रकम हिनामिना गर्ने वा मालसामान चोर्ने प्रयास गर्न सक्ने व्यक्तिहरूलाई रोक्नु थियो।

कोसोको पहल (Initiatives):

सन् १९९२ मा यु.एस.ए.स्थित संक्षेपमा COSO को नामबाट चिनिने "कमिटी अफ स्पोन्सरिङ्ग अर्गनाइजेशनस अफ द ट्रेडवे कमिशन" ले आन्तरिक नियन्त्रणको प्रारम्भिक (एकीकृत) ढाँचा तयार गर्यो, जसले विश्वका विभिन्न मुलुकहरूबाट ठुलो समर्थन प्राप्त गरेर उक्त ढाँचालाई तीब्रताका साथ विभिन्न मुलुकमा प्रयोगमा ल्याउन थालियो। आन्तरिक नियन्त्रणको उक्त एकीकृत ढाँचा (Integrated Framework) आन्तरिक नियन्त्रणको प्रभावकारिताको लेखाजोखा गर्ने एक अग्रणी ढाँचाका रूपमा समेत स्थापित हुन पुग्यो।

आन्तरिक नियन्त्रणको कोसो ढाँचामा आधारित भई सन् २०१६ देखि संघीय सरकारका संगठनहरूमा लागू हुने गरी अमेरिकी संघीय सरकारले एक विशिष्ट मानकका रूपमा "स्टण्डर्स फर इन्टरनल कन्ट्रोल इन द फेडरल गभर्नमेन्ट" तयार गर्यो जुन "ग्रीन बुक" को नाममा परिचित छ। विश्व स्वास्थ्य संगठन, आई.डी.ए.

लगायत अन्य विभिन्न अन्तर्राष्ट्रिय संघसंस्था, प्रतिष्ठान, सरकारी तथा गैरसरकारी संस्था, नाफामूलक तथा गैरनाफामूलक संस्थाहरूमा अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यासमा आधारित आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली लागू भैरहेको अवस्था छ।

सन् १९९२ मा पहिलो पटक विकास गरिएको आन्तरिक नियन्त्रणको एकीकृत ढाँचाको व्यापक प्रयोग हुँदै आएको परिपेक्षमा र बितेको अवधिमा विभिन्न क्षेत्रमा भएको परिवर्तन र विकास क्रमलाई दृष्टिगत गरी “कोसो” ले उक्त एकीकृत ढाँचालाई सन् २०१३ मा परिमार्जन गरी प्रकाशमा ल्याएको हो। यसलाई निजी क्षेत्र र सरकारी क्षेत्रको प्रतिनिधित्व रहेको समितिले तयार गरेको हुँदा यस प्रणालीको उपादेयता सरकारी क्षेत्रमा पनि उत्तिकै रहेको अवस्था छ।

आन्तरिक नियन्त्रणको परिभाषा (Defination):

आन्तरिक नियन्त्रणको कुनै सर्वमान्य परिभाषा छैन। यससम्बन्धी विचार तथा अवधारणा परिवर्तित र विकसित हुँदै आएर आन्तरिक नियन्त्रणको अवधारणालाई औपचारिकता दिने प्रयास भने हुने गरेको छ। पछिल्लो समयमा कोसोद्वारा प्रस्तुत परिभाषालाई विश्वका धेरै सार्वजनिक संस्थाहरूमा समेत प्रयोगमा ल्याएको पाइएको छ। सन् १९९२ मा कोसोले आन्तरिक नियन्त्रणको एकीकृत ढाँचा प्रकाशित गरी आन्तरिक नियन्त्रणलाई परिभाषित गरेको थियो। त्यसअघि आन्तरिक नियन्त्रणका विभिन्न प्रावधानहरू भए तापनि धेरैलाई स्वीकार्य हुने किसिमबाट आन्तरिक नियन्त्रण परिभाषित हुन सकेको थिएन। कोसोका अनुसार आन्तरिक नियन्त्रण भन्नाले संस्थाको संचालक समिति (शासकीय तह), व्यवस्थापन र अन्य कर्मचारीहरूद्वारा प्रचलनमा ल्याइएको, संचालन दक्षता र प्रभावकारिता, वित्तीय प्रतिवेदनको विश्वसनीयता एवम् लागू हुने कानून र विनियमहरूको अनुपालन उद्देश्य प्राप्तिका सन्दर्भमा उचित आश्वासन प्रदान गर्न तर्जुमा गरिएको एक प्रक्रियालाई बुझ्न सकिन्छ।

सन् २०१३ मा कोसोले आन्तरिक नियन्त्रणको मूल फ्रेमवर्क (१९९२) लाई परिमार्जन गर्ने सन्दर्भमा आन्तरिक नियन्त्रणको परिभाषालाई समेत सामान्य परिमार्जन गरेको छ, जसअनुसार आन्तरिक नियन्त्रण संस्थाको शासकीय तह, व्यवस्थापन र अन्य कर्मचारीहरूद्वारा लागू गरिएको, संचालन, प्रतिवेदन र परिपालना उद्देश्य प्राप्तिका सम्बन्धमा समुचित सुनिश्चितता प्रदान गर्न तर्जुमा गरिएको एक प्रक्रिया हो।

यस परिभाषामा गैरवित्तीय प्रतिवेदन पनि उत्तिकै महत्वको हुन्छ भन्ने कुरा बोध गराउन यसअधिको परिभाषामा विशेषक (Modifier) शब्दका रूपमा रहेको “Financial” शब्द हटाइएको छ। यसको अर्थ संस्थाका वित्तीय प्रतिवेदनमात्र होइन अन्य सबै किसिमका प्रतिवेदनहरू यथार्थ र विश्वसनीय हुनुपर्छ भन्ने नै हुन्छ। तरपनि अधिकतर संस्थाहरूमा वित्तीय विवरणको तयारीलाई ठूलो महत्व दिइएको हुन्छ र दिनुपर्छ पनि। यद्यपि यसको अभिप्राय गैर-वित्तीय प्रतिवेदनलाई ओझेलमा पार्ने भन्ने मनसाय होइन। कतिपय संस्थामा संचालन र अनुपालन जोखिम भन्दा वित्तीय विवरण र वित्तीय प्रतिवेदन जोखिमलाई प्राथमिकतामा राखे गरेको हुन्छ। संचालन जोखिम र अनुपालन जोखिमलाई विचार गर्दा प्राथमिकतामा अनुपालन जोखिम अगाडि आउँछ। यसो हुनुमा प्रचलित अनुपालनको अभावमा दण्ड, जरिवाना र सजाय भोग्न कोही पनि तयार हुँदैन भन्ने मूलभूत अभिप्राय हुन सक्छ। प्रस्तुत नयाँ ढाँचाले वित्तीय प्रतिवेदनभन्दा कम महत्वको गैरवित्तीय प्रतिवेदन हुँदैन भन्ने आशय दर्शाएको छ। कारण स्पष्ट छ र त्यो के भने गैरवित्तीय तथ्य र तथ्याङ्कका

आधारमा कामकारवाहीको निर्णय लिइन्छ जसले संस्थाको वित्तीय अवस्थालाई समेत असर पारेको हुन्छ। गैरवित्तीय कार्यहरू तोकिएअनुसार नभएको अवस्थामा त्यसको प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्ष प्रभाव वित्तीय कार्यकुशलतामा समेत पर्दछ। तसर्थ गैरवित्तीय प्रतिवेदनको महत्व कम हुनुहुँदैन।

आन्तरिक नियन्त्रणको यस एकीकृत ढाँचालाई विश्वका सरकारी तथा निजी क्षेत्रका संगठनहरूमा प्रयोगमा ल्याउन थालिएपछि आन्तरिक नियन्त्रणले व्यापक रूपमा औपचारिक स्वीकृति पाउन थाल्यो र क्रमशः विभिन्न मुलुकहरूमा यसको आवश्यकता र महत्व प्रचारित हुँदै गयो र व्यवहारमा ल्याउन थालियो।

आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीका अवयवहरू (Components):

अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यासका अनुसार आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली मूलतः नियन्त्रण वातावरण, जोखिमको लेखाजोखा, नियन्त्रण क्रियाकलाप, सूचना तथा संचार र अनुगमन क्रियाकलाप जस्ता पाँच अवयवहरूमा संरचित छन् र यी अवयवहरूलाई आन्तरिक नियन्त्रणको मानकका रूपमा अर्थयाइको पाइन्छ। यी अवयव अन्तर्गत विभिन्न सिद्धान्त र सोसंग सम्बन्धित महत्वपूर्ण विषयकेन्द्रित विशेषताहरू समावेश गरिएका छन्। हाल प्रयोगमा ल्याइएको आन्तरिक नियन्त्रणका ढाँचाहरूमध्ये कोसो ढाँचा सबैभन्दा प्रशिद्ध ढाँचाको रूपमा विकसित भैरहेको छ। आन्तरिक नियन्त्रणका प्रावधानहरू यिनै अवयवहरूमा समाविष्ट रहन्छन्। यस छोटो लेखमा आन्तरिक नियन्त्रणका सबै सिद्धान्त र तिनका विशेषताबारे चर्चा नगरी आन्तरिक नियन्त्रणका मूलभूत अवयवहरू, सीमा र कार्यान्वयन अवस्थाबारेमा मात्र चर्चा गर्ने प्रयास गरिएको छ।

नियन्त्रण वातावरण (Control Environment):

यो आन्तरिक नियन्त्रणको पहिलो अवयव हो। यसमा संस्थामा आन्तरिक नियन्त्रणको माहोल र तत्सम्बन्धी सचेतना सिर्जना गर्ने कार्य हुनुपर्छ। त्यसो हुन सकेमा मात्र कर्मचारीहरूबीच आन्तरिक नियन्त्रणबारे जागरुकता अभिवृद्धि हुन सक्छ। संस्थागत संरचना निर्माण गरी अनुशासन कायम राख्ने हुनाले नियन्त्रण वातावरण आन्तरिक नियन्त्रणका अन्य अवयवहरूको प्रमुख आधार बन्न पुग्छ। नियन्त्रण वातावरण निर्माण गर्दा उपयुक्त नीति, कार्यविधिको स्थापना, कार्यशैली, जनसम्बन्ध र आचरण व्यवहारका सम्बन्धमा विशेष ध्यान दिनुपर्ने हुन्छ। खासगरी कार्यदिशा र कार्यक्रमको उचित संयोजन गरिएको हुनुपर्छ। यी दुई पक्षमा तारतम्य मिलेको हुनुपर्छ। संस्थाले स्थान दिने वा कायम राख्ने शासकीय तहको उचित मार्गदर्शन, संस्कार—संस्कृति, मूल्य मान्यता, कार्यव्यवहार नै नियन्त्रण वातावरणका मूलभूत पक्ष हुन्। उच्च तहको सोच, कार्यशैली र निष्पक्ष व्यवहारको ठूलो महत्व रहेको हुन्छ। उपल्लो तहबाट उच्चतम नैतिक आचरण, निस्वार्थ भावना, सदाचारउपरको प्रतिबद्धता व्यवहारमा प्रदर्शित भएमा मात्र नियन्त्रण वातावरणको स्थापना भई सुशासन प्रवर्धन हुन सक्छ र मातहत निकायमा सकारात्मक प्रभाव पर्न जाने हुन्छ। निजामती सेवा ऐन नियम; भ्रष्टाचार निवारण ऐन; सुशासन व्यवस्थापन तथा संचालन ऐन नियम, अन्य विषगत ऐन कानूनहरूमा पदाधिकारी र कर्मचारीहरूले पालन गर्नुपर्ने सदाचार, नैतिक आचरण, सद्व्यवहार, संस्थागत मूल्य मान्यता उल्लेख गणिका छन्। संस्थामा यी र यस प्रकृतिका प्रावधानहरूको इमान्दारीपूर्वक पालना हुन सकेमा मात्र सही रूपमा नियन्त्रण वातावरणको स्थापना हुन सक्छ। संस्थागत संरचना, पेशागत निष्ठा, सच्चरित्रताप्रतिको प्रतिबद्धता, सक्षमताजस्ता पक्षलाई समेट्ने हुनाले आन्तरिक नियन्त्रणको सन्दर्भमा नियन्त्रण वातावरण एक जटिल तत्व हो। नियन्त्रण वातावरण अन्य अवयवहरूको माउ हो। यसलाई सुदृढ गरिएको अवस्थामा मात्र

अन्य अवयवहरू पनि तदनुरूप विकसित र सक्रिय हुन सक्छन् । आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीलाई चुस्तदुरुस्त राख्न यी अवयवहरूको भूमिका महत्पूर्ण हुन्छ । नियन्त्रण वातावरणले छाता अवधारणाका रूपमा अन्य तत्वहरूलाई राम्ररी प्रभाव पार्दछ । अन्य तत्वहरूको प्रभावकारितामा यसको महत्त्वपूर्ण भूमिका रहन्छ । परन्तु नेपालको सार्वजनिक प्रशासनमा आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीअनुकूलको नियन्त्रण वातावरण तयार हुन नसकेको अवस्था छ । संस्थालाई राम्ररी संचालन गरी सफलता प्राप्त गर्नु छ भने उच्च दक्षता, सीप, ज्ञान, समझदारी, विवेकयुक्त व्यक्ति वा समूहको नेतृत्वको अग्रसरतामा सकारात्मक नियन्त्रण वातावरण निर्माण गर्न सकिएमा त्यसबाट आन्तरिक नियन्त्रणका अन्य अवयवहरू पनि तदनुरूप प्रभावकारी हुन सक्छन् ।

जोखिमको लेखाजोखा (Risk Assessment):

यो आन्तरिक नियन्त्रणको दोस्रो अवयव हो । यस अन्तर्गत संगठनले आन्तरिक वा बाह्य स्रोतबाट आउने जोखिमको सामना गर्नुपर्ने हुन्छ । सायदै कुनै निकाय जोखिम तथा चुनौतीरहित रूपमा संचालित हुन सक्छ । हरेक निकायले आन्तरिक र बाह्य स्रोतबाट विभिन्न किसिमका जोखिमहरूको सामना गर्नुपर्छ । जोखिमको लेखाजोखा निरन्तर जारी रहने एक गतिशील प्रक्रिया भएको हुँदा संस्थामा कुनै घटना वा नयाँ परिस्थितिको सिर्जना भै संस्थाको उद्देश्य प्राप्त गर्न बाधा व्यवधान उत्पन्न हुन सक्छ । जोखिमको लेखाजोखा गर्दा व्यवस्थापनद्वारा निर्धारित उद्देश्य र जोखिम सहनशीलताको दायराको ख्याल राख्नुपर्दछ । जोखिम सहनशीलताको दायरा उद्देश्य प्राप्तिको मात्रात्मक भिन्नता कार्यसम्पादनको गुणता¹ र परिमाणात्मक अवस्थसंग आबद्ध हुने हुँदा जोखिम पहिचान गर्न संगठनका उद्देश्यहरू स्पष्टतः निर्धारण गरिएको हुनुपर्दछ । संगठनको नीति, रणनीति र उद्देश्य निर्धारण गर्ने जिम्मेवारी उच्च व्यवस्थापनको हुन्छ । उच्च व्यवस्थापनबाट स्पष्टताका साथ निर्धारण गरिएका उद्देश्यहरू मात्र आन्तरिक नियन्त्रणको दायराभित्र पर्दछन् ।

जोखिमका स्रोतहरूको पहिचान र अनुमान गर्न सूचनाको क्रमबद्ध रूपमा प्रयोग गर्नुपर्छ । जोखिम विश्लेषणले जोखिमको मूल्याङ्कन, जोखिमको उपचार र जोखिम स्वीकार्यताका लागि निश्चित आधार प्रदा गर्दछ । सूचनामा एतिहासिक तथ्य, सुविचारित राय, सरोकारवालाहरूको चासो आदि रहन सक्छन् । आईएसओ ३१०००:२०१८ का अनुसार जोखिम विश्लेषण गर्दा अवशिष्ट जोखिमको स्तर पहिचान गर्न पहिचान गरिएका जोखिमहरूका स्रोत र कारणहरू बुझ्ने, विद्यमान नियन्त्रण व्यवस्थामा दिइएका सम्भावना र परिणामहरू अध्ययन गर्नुपर्छ ।

जोखिमको पहिचान र विश्लेषण गरी न्यूनीकरणका उपायहरू निर्धारण गर्नुपर्दछ । विश्लेषित जोखिमको प्रत्युत्तर कसरी गर्ने सो कुराको निर्धारण गर्नुपर्छ । उद्देश्यहरू परिभाषित गर्नुका साथै उद्देश्य प्राप्तिको विचलनको दायरा स्पष्ट गर्नुपर्छ । जोखिमको प्रभाव न्यून हुने अवस्थामा जोखिम स्वीकार गरिन्छ, जोखिम उठाउन नसकिने अवस्था भए पुरै वा आंशिक संचालन प्रक्रियालाई रोक्नुपर्दछ । अवस्था हेरी जोखिम स्थानान्तरण गर्न पनि सकिन्छ, जस्तै—नोकसानी उपर बीमा नीति अवलम्बन गर्नु । जोखिम हस्तान्तरण खासगरी बीमा नीतिको माध्यमद्वारा गरिन्छ । यो सम्बन्धित बीमा कम्पनी र नीतिधारक निकाय बीचको स्वेच्छिक प्रबन्ध हो । आन्तरिक नियन्त्रण ढाँचाले उद्देश्यगत रूपमा जोखिमको लेखाजोखा गर्दा मिलोमोतो, जालसाजी, ठगी वा भ्रष्टाचार हुने सम्भावनालाई दृष्टिगत गर्नुपर्दछ भन्ने पक्षमा जोड दिइएको छ । यसैगरी संगठनको आन्तरिक नियन्त्रणको प्रणालीलाई महत्त्वका साथ प्रभाव पार्न सक्ने परिवर्तनउपर पनि समुचित ध्यान दिन, पहिचान गर्न र लेखाजोखा गर्न जरुरी हुन सक्छ । परिवर्तनबाट मूलतः बाह्य वातावरण, आन्तरिक नियन्त्रण

प्रणाली र संस्थाको कामकारवाहीमा प्रभाव पर्न जाने हुँदा आन्तरिक परिवर्तन, संस्थागत नेतृत्व वा उच्च व्यवस्थापनमा हुने वा हुन सक्ने परिवर्तलाई पनि मध्यनजर गर्नुपर्दछ भन्ने दृष्टिकोण रहेको पाइन्छ।

नियन्त्रण क्रियाकलापहरू (Control Activities):

नियन्त्रण क्रियाकलाप आन्तरिक नियन्त्रणको तेस्रो अवयव हो। नियन्त्रण क्रियाकलाप जोखिम न्यून गर्न र स्थापित उद्देश्य प्राप्त गर्न संस्थासंग सम्बन्धित नीति नियमद्वारा निर्देशित हुन्छ। नियन्त्रणात्मक क्रियाकलापहरू जोखिम व्यवस्थापन योजनाका अवयव वा तत्वहरू हुन् जसले सम्भाव्य जोखिमको पहिचान गर्न र त्यसपछि ती जोखिमहरूलाई कसरी रोक्ने भनेर निर्णय लिने वा तिनको प्रभाव न्यून गर्ने आधार प्रदान गर्दछन्। स्वीकार्य तहसम्म उद्देश्य हासिल गर्ने दिशामा आइपरेका बाधा व्यवधान न्यून गर्न संस्थाले नियन्त्रण क्रियाकलापहरूको छनोट र विकास गर्नुपर्दछ। अधिकारको प्रयोग कसरी गर्ने वा गराउने र स्वीकृति लिने दिने प्रक्रिया कसरी निर्धारण गर्ने, चेकजाँच तथा रुजु, भौतिक नियन्त्रण, मिलान (रिकन्सिलिएसन), सुपरिवेक्षण, समीक्षा गर्ने प्रक्रिया सुव्यवस्थित गर्नुपर्दछ। यस क्रममा संगठनले उद्देश्य प्राप्त गर्न सघाउन पुग्ने गरी सूचना प्रविधि पूर्वाधार, सूचनाको सुरक्षा, सूचना प्रविधिको प्राप्ति, विकास र संभार कसरी गर्ने भन्ने सम्बन्धमा सामान्य नियन्त्रण कार्यको छनोट र विकास गर्नुपर्दछ। मातहत विभिन्न तहका लागि समेत हुने गरी नियन्त्रण कार्य निर्धारण गर्नुपर्दछ। फरक प्रकृतिका कार्यहरू फरक—फरक व्यक्तिबाट सम्पादन गर्नुपर्छ। तथापि कतिपय निकायमा सीपयुक्त जनशक्तिको अभावमा सो कार्य हुन नसकेको अवस्था छ। कतिपय निकायमा कार्यबोझ भन्दा दरबन्दी बढी हुन गएको छ त कतै (विशेष गरी स्थानीय तहमा) जनशक्तिको नितान्त अभाव हुन गएको अवस्था छ।

सामान्यतया नियन्त्रणहरूलाई प्राथमिक नियन्त्रण वा माध्यमिक नियन्त्रणका रूपमा पहिचान गरिन्छ। प्राथमिक तहका नियन्त्रणहरू यस दृष्टिले अनिवार्य हुन्छन् कि ती नियन्त्रण व्यवस्थाहरू संचालन जोखिमबाट बचाउन महत्वपूर्ण हुन्छन्। माध्यमिक नियन्त्रणात्मक व्यवस्थाले संचालन दक्षता कायम राख्न सघाउ पुग्छ। मुख्य रूपमा नियन्त्रणात्मक व्यवस्थाहरू निम्नलिखित तीन किसिमका हुन्छन्:

क) निवारक नियन्त्रण (Preventive Control) मूलतः निवारक नियन्त्रणात्मक व्यवस्थाहरू संस्थाका प्रतिकूल घटना हुन वा प्रतिकूल परिस्थिति सिर्जना हुनबाट जोगाउने प्रयोजनका लागि प्रयोगमा ल्याइन्छ। यसको उद्देश्य संस्थाको कामकारवाहीमा कुनै किसिमको त्रुटि र धोखाधडी हुन जानुभन्दा पहिले नै त्यस्तो त्रुटि र धोखाधडी निवारण वा न्यून होस् भन्ने हो। उदाहरणका लागि रोग लाग्नु भन्दा रोग लाग्न नदिनु यसको मूलभूत अभिप्राय हो। यो नियन्त्रण भौतिक र प्राविधिक दुई किसिमको हुन्छ। सम्भाव्य खराब पात्रलाई निरुत्साहित गर्न अपनाइने कदमलाई deterrent नियन्त्रण भनिन्छ। यसले आइपर्ने चुनौतीको संभावनालाई न्यूनीकरण गर्दछ।

ख) खोजमूलक नियन्त्रण (Detective Control): खोजमूलक नियन्त्रणात्मक व्यवस्थाहरू संस्थाका कामकारवाही/कारोबारहरू सम्पादन गरिएपश्चात् कुनै किसिमबाट गल्ती, त्रुटि वा असफलता भएका छन् कि भनी सोको अध्ययनसंग सम्बन्धित हुन्छ। थप समस्या आउनुभन्दाअघि समाधान गर्न यसबाट सघाउ पुग्छ। विशेषगरी कामकारवाही/कारोबारहरू सम्पन्न भएपछि गल्ती त्रुटि पत्ता लगाउन खोजमूलक नियन्त्रण संचालन गरिन्छ। मुख्य कुरा कामकारवाही सम्पन्न भएपछि समस्या पत्ता लगाउनु हो। रोकथाम नियन्त्रण सोचे बमोजिम संचालित भएको छ भन्ने दर्शाउन खोजमूलक नियन्त्रणको आवश्यकता पर्दछ। उदाहरणतः

मौजूदात गणना, मासिक हिसाब मिलान / भिडान, गुणस्तर जाँच, रुजु गर्ने काम, प्रगति समीक्षा, लेखापरीक्षण आदि।

ग) सुधारात्मक नियन्त्रण (Corrective Control): खोजमूलक नियन्त्रणबाट पहिचान हुन आएका समस्या समाधान गर्न सुधारात्मक नियन्त्रण संचालन गरिन्छ। अल्पकालीन वा दीर्घकालीन रूपमा समस्या समाधानका उपायहरू अवलम्बन गरिन्छ। उदाहरणका लागि विद्यमान नीति अद्यावधिक गर्ने, नियमहरूको संशोधन तथा परिमार्जन गर्ने, कार्यविधि निर्माण गरी प्रशिक्षण संचालन गर्ने, नवीन प्रविधि अवलम्बन गर्ने, कार्यप्रणालीलाई पुनःव्यवस्थित गर्ने आदि।

यस अतिरिक्त कार्य व्यवहारमा पुनःप्राप्ति वा नियमित संचालनको प्रक्रियामा ल्याउने नियन्त्रणलाई रिकवरी नियन्त्रण, नियन्त्रणको वैकल्पिक उपायका रूपमा गरिने नियन्त्रणलाई क्षतिपूरण वा भरताल नियन्त्रणका रूपमा पनि लिने गरेको पाइन्छ। अक्सर, व्यवहारमा कार्यकारीहरूले समूह नियन्त्रण, उपलब्धि नियन्त्रण, व्यवहार नियन्त्रण जस्ता माध्यमको प्रयोग गर्दछन्।

नियन्त्रणात्मक व्यवस्थाहरू अनुपालन जस्तै होइनन् तिनीहरू अनुपालन योजनाका अभिन्न अंग भन्ने हुन्। तथापि समग्र अनुपालन योजना भन्ने अझ ठूलो हुन्छ। आन्तरिक नियन्त्रणको एक सुसंगत प्रणालीको विकास गर्ने भन्नेको धेरै अनुपालन ढाँचाका लागि अति जरूरी आवश्यकता भएको हुँदा त्यसउपर समुचित विचार पुर्याइएको हुनुपर्दछ। आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीलाई सिलसिलेवार तवरमा लिपिबद्ध गरिएको कम्प्युटरमा पाइन्छ। योग्य र सक्षम व्यक्तिको नियुक्ति, उपयुक्त प्रशिक्षण र योग्य जनशक्तिको निरन्तरताको महत्व रहेको हुन्छ। यस क्रममा महत्वपूर्ण जिम्मेवारी पदका लागि उत्तराधिकारी योजना बनाउनुपर्दछ। तर त्यस्तो योजना बनाउने अभ्यास हुन सकेको छैन। नेपालको प्रशासनिक संयन्त्रमा यी पक्षमा प्रशस्त कमी कमजोरी रहेको हुँदा व्यापक सुधारको आवश्यकता देखिन्छ।

सूचना तथा संचार (Information and Communication): यो आन्तरिक नियन्त्रणको चौथो अवयव हो। आन्तरिक नियन्त्रणको जिम्मेवारी पूरा गर्न संस्थामा सूचना तथा संचारको अहम् महत्व हुने कुरामा दुईमत छैन। आन्तरिक नियन्त्रणका अन्य अवयवहरूको सफल संचालनका लागि संस्थामा सूचना प्राप्ति, उत्पादन र प्रयोगको अहम् महत्व हुने गर्दछ। गुणस्तरीय सूचनाको प्राप्ति, उत्पादन, प्रयोग, संरक्षण, पुनःप्राप्ति र उपयुक्त समयमा उपयुक्त तहमा संचार गर्ने सन्दर्भमा विशेष ध्यान पुर्याउन नसकिएको अवस्था छ। आन्तरिक नियन्त्रणका अन्य तत्वहरूको क्रियाशीलताका निम्ति संगठनले आन्तरिक तथा बाह्य रूपमा गुणस्तरीय सूचनाको गहन रूपमा संचार गर्नुपर्छ। संगठनलाई आवश्यक गति प्रदान गर्न संचारका आधुनिक माध्यमहरूको प्रयोग अति नै जरूरी हुन्छ।

आन्तरिक नियन्त्रणको अनुगमन तथा मूल्याङ्कन (Monitoring and evaluation of internal controls): यो आन्तरिक नियन्त्रणको पाँचौं अवयव हो। यो आन्तरिक नियन्त्रणको त्यस्तो पक्ष हो जसअन्तर्गत आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको बनावट र कार्यान्वयन प्रभावकारिताको अनुगमन र मूल्याङ्कन गरिन्छ। अनुगमन, निरीक्षण, निगरानी सम्बन्धी क्रियाकलापहरू अन्तर्गत आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीमा विद्यमान हुनुपर्ने मानकहरू उपस्थित र क्रियाशील रहे वा नरहेको यकिन गर्न संगठनले नियमित गतिविधिको माध्यमद्वारा निरन्तर मूल्याङ्कन गर्ने वा निरन्तर मूल्याङ्कनको प्रभावकारिता र जोखिमउपर विचार गरी छुट्टै प्रक्रियाबाट मूल्याङ्कनको छनोट र विकास गर्नुपर्दछ। यस क्रममा आन्तरिक नियन्त्रणको प्रभावकारिताको

निमित्त संगठनले चालू क्रियाकलापहरूको माध्यमद्वारा निरन्तर र/वा छुट्टै स्वतन्त्र मूल्याङ्कनलाई सन्तुलनमा राख्ने गरी दुवैको संयोजन हुनुपर्छ। सामान्य अवस्थामा नियमित गतिविधिसंगै मूल्याङ्कन गर्नुपर्छ। छुट्टै मूल्याङ्कन गर्दा सम्बन्धित विषयको जानकार व्यक्तिलाई मूल्याङ्कनमा सरिक गराइनुपर्छ। वस्तुगत पृष्ठपोषण तथा राय सुझाव प्राप्त गर्न समय समयमा छुट्टै मूल्याङ्कन गर्ने कुरालाई उपयुक्त रूपमा लिनुपर्दछ। तथापि छुट्टै मूल्याङ्कन गर्ने अभ्यास स्थापित हुन सकेको छैन।

सरकारी निकायहरूमा लेखापरीक्षणको माध्यमबाहेक आन्तरिक नियन्त्रणका विषयमा छुट्टै अनुगमन तथा मूल्याङ्कन गराउने अभ्यास स्थापित हुन सकेको छैन। आन्तरिक नियन्त्रणका कमी कमजोरीहरूको मूल्याङ्कन गरी सुधारार्थ सम्बन्धित अधिकारी तथा उच्च व्यवस्थापन समक्ष संचार गरिएको हुनुपर्दछ। यस क्रममा व्यवस्थापन वा नियामक निकायबाट निरन्तर वा छुट्टै छुट्टै मूल्याङ्कन नतिजाउपर विचार गरी सुधारको काम गर्नुपर्दछ। सुधारको काम भए नभएको सम्बन्धमा अनुगमन गर्दै जानुपर्दछ। सार्वजनिक प्रशासनमा अनुगमनको पाटो कमजोर हुने गरेको छ। औपचारिकता पूरा गर्ने प्रकृतिको अनुगमनको कुनै अर्थ रहँदैन, वस्तुगत आधारमा अनुगमित हुनुपर्छ।

आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीका अवयवहरूको अन्तरसम्बन्ध (Interrelationship): आन्तरिक नियन्त्रणका माथि उल्लिखित अवयवहरू एक अर्कासंग अन्तरसम्बन्धित हुन्छन् र एकले अर्कोलाई प्रभाव पार्ने र प्रभावित हुने हुन्छन्। संस्थामा आन्तरिक नियन्त्रणका प्रक्रियाहरू कसरी संचालित हुन्छन् सो बुझ्नेपछि तत्वहरूबीचको अन्तरसम्बन्ध पहिचान गर्न सहज हुन्छ। संस्थामा संचालन दक्षता र प्रभावकारिता कसरी अभिवृद्धि गर्न सकिन्छ सोसम्बन्धमा व्यवस्थापन सचेत रहेमा मात्र आन्तरिक नियन्त्रण प्रभावोत्पादक देखिन सक्छ। संस्थाको वास्तविक अवस्था त्यतिबेला बुझ्न सकिन्छ जतिबेला संस्थाको प्रतिवेदन विश्वसनीय र समयबद्ध हुनुका साथै सरोकारवाला र जनसाधारणको समर्थन प्राप्त हुन्छ।

आन्तरिक नियन्त्रणको सीमा (Limitations): आन्तरिक नियन्त्रण सीमारहित हुँदैन। यसका केही अन्तर्निहित सीमाहरू छन् जसले संस्थाका लक्षित कार्यक्रम तथा उद्देश्यहरू प्राप्त हुन दिदैनन्। पहिलो सीमा यो छ कि आन्तरिक नियन्त्रणको क्षेत्रभित्र पर्ने गरी निर्धारण गरिएका लक्ष्य तथा कार्यक्रमहरू कतिको यथार्थपरक छन् भन्ने कुराले महत्व राख्छ। यथार्थपरक वा वास्तविक आधारमा निर्धारित हुन नसकेको अवस्थामा लक्ष्य पुरा नहुन सक्छ। दोस्रोमा मानिस नै आन्तरिक नियन्त्रणको हर्ताकर्ता हो जसले सम्पादन गरेका क्रियाकलापहरू, लिएका निर्णयहरू, प्रवाह गरिएका सेवाहरू सधैंभरी गल्ती त्रुटिरहित हुन्छन् भन्न सकिदैन। जानेर वा नजानेर त्रुटि हुन सक्छन्। लिएका प्रतिबद्धता पुरा नगर्न सक्छन्। भनाइ र गराइको तालमेल नमिल्न सक्छ। ठगी, जालसाजी, बेवास्ता नहोला भन्न सकिदैन। त्यसैगरी लागत पनि एक सीमा बन्न सक्छ किनभने आन्तरिक नियन्त्रण कायम राख्दा सामान्य अवस्थामा प्राप्त हुने लाभभन्दा लागत बढी हुनु हुँदैन।

आन्तरिक नियन्त्रणसम्बन्धी नेपालको प्रयास: वि.सं. २०६४ तिर आन्तरिक नियन्त्रणको विश्वव्यापी सोचलाई नेपालमा आर्थिक कार्यविधि नियमावली तर्जुमाको क्रममा औपचारिक रूपमा स्वीकार गरी आन्तरिक नियन्त्रणको कोसो अवधारणालाई व्यवहारमा ल्याउने प्रयास भएको हो। यसको अभिप्राय त्यसपूर्व सरकारी क्षेत्रमा आन्तरिक नियन्त्रणको व्यवस्था थिएन भन्ने होइन। आन्तरिक चेकजाँच र आन्तरिक लेखापरीक्षणको माध्यमद्वारा आन्तरिक नियन्त्रण कार्य हुने गइयो र भैरहेको पनि छ। मूलभूत रूपमा वित्तीय कारोबार संचालन गर्नमा प्रत्यक्षतः संलग्न हुने कर्मचारीलाई आन्तरिक नियन्त्रणको पहिलो पात्रका रूपमा लिने

गरिन्ध्यो। तथापि सर्वप्रथम वि.सं. २०६४ मा औपचारिक रूपमा कोसोद्वारा प्रतिपादित आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीलाई नीतिगत रूपमा अङ्गीकार गरिएको छ। परन्तु प्रणालीको स्वरूप कस्तो हुने भन्ने सम्बन्धमा थप कार्य हुन सकेन। त्यसको एक दशकपछि आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली ढाँचाको रूपमा आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली दिग्दर्शन, २०७५ जारी गरी मुलुकका तीनै तहका सार्वजनिक निकायहरूले आ—आफ्नो आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली निर्माण गर्दा यस दिग्दर्शनलाई सामान्य मार्गदर्शनका रूपमा लिने व्यवस्था गरिएको देखिन्छ। यसबाट आन्तरिक नियन्त्रणबारे कर्मचारी वर्गमा केही हदसम्म जागरण पैदा भएको अनुभव हुन्छ। तथापि यस दिग्दर्शनमा आन्तरिक नियन्त्रणका सबै महत्वपूर्ण पक्षहरूलाई समेटिएको छैन। त्यस दृष्टिले पनि आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली दिग्दर्शन, २०७५ को समयसापेक्ष पुनरावलोकन गर्नुपर्ने देखिन्छ।

स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ मा आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीसम्बन्धी व्यवस्था गरिएको छ। उक्त ऐनको दफा ७८ (१) ले स्थानीय तहले आफ्नो कार्यालयबाट सम्पादन गरिने कार्य मितव्ययी, प्रभावकारी, नियमितता र कार्यदक्षतापूर्ण ढंगबाट सम्पादन गर्न, वित्तीय प्रतिवेदन प्रणालीलाई विश्वसनीय बनाउन तथा प्रचलित कानून बमोजिम कार्यसम्पादन गर्न आ—आफ्ना कामको प्रकृति अनुसारको आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली तयार गरी कार्यान्वयन गर्नुपर्ने व्यवस्था छ। आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली तयार गर्दा कामको प्रकृति अनुरूप जोखिमको पहिचान, नियन्त्रणको वातावरण, सूचनाको आदान प्रदान, अनुगमन तथा मूल्याङ्कन जस्ता विषयलाई समेत समेट्नु पर्ने व्यवस्था भएको छ।

आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको अनुगमन गर्न गाउँपालिका वा नगरपालिकाको अध्यक्ष/प्रमुख वा जिल्ला समन्वय समितिको प्रमुख आफैले वा जिम्मेवार अधिकारी तोकिए अनुसार गर्ने व्यवस्था मिलाउनु पर्नेछ भन्ने व्यवस्था गरेको पाइन्छ। उक्त ऐनको दफा ७८(४) ले अनुगमनबाट देखिएका त्रुटिलाई सुधार गरी आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीलाई सुदृढ बनाउने जिम्मेवारी सम्बन्धित अध्यक्ष, प्रमुख वा जिल्ला समन्वय समितिको प्रमुखको हुने व्यवस्था गरेको छ। तर पनि उपयुक्त रूपमा आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको विकास गरी कार्यान्वयनमा ल्याउन सकेको छैन। लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ को दफा ८ (त) मा अन्य कुराका अतिरिक्त आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको प्रभावकारी व्यवस्था भए, नभएको र त्यसको अनुसरण गरे नगरेको विषयमा लेखापरीक्षण गर्ने व्यवस्था गरिएको छ।

यसैक्रममा आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ को दफा ३१(१) मा सार्वजनिक निकायले आ—आफ्नो कामको प्रकृति अनुसार आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली निर्माण गरी लागु गर्नुपर्ने व्यवस्थालाई पुनः समावेश गरियो। यसै ऐनको दफा ३१ (२) मा लेखा उत्तरदायी अधिकृतले आफै वा आफू मातहतका वरिष्ठ अधिकृत मार्फत् कार्यालयको आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली प्रभावकारी रूपमा कार्यान्वयन भए वा नभएको सम्बन्धमा नियमित रूपमा निरीक्षण तथा सुपरिवेक्षण गर्नु वा गराउनु पर्ने व्यवस्था गरिएको छ।

माथि उल्लिखित ऐनको व्यवस्थापछि ऐनका प्रावधानहरू लागु गर्न सघाउ पुगोस् भन्ने अभिप्रायले आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व नियमावली, २०७७ को तर्जुमा गरियो। उक्त नियमावलीको नियम ८१ ले पुनः मन्त्रालय र केन्द्रीय निकायले आफ्नो र मातहत कार्यालयबाट सम्पादन गरिने कार्य, प्रदान गरिने सेवा तथा स्वीकृत कार्यक्रम बमोजिमको क्रियाकलाप मितव्ययिता, कार्यदक्षता, प्रभावकारिता र जोखिमरहित ढंगबाट सम्पादन गर्न, वित्तीय प्रतिवेदन प्रणालीलाई विश्वसनीय बनाउन तथा प्रचलित कानून बमोजिम

कार्यसम्पादन गर्न कामको प्रकृति अनुसारको आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली तयार गरी लागु गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छ। प्रस्तुत नियमावलीको नियम ८१ (२) ले सार्वजनिक निकायले आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली तयार गर्दा कार्यालयको कामको प्रकृतिअनुसार नियन्त्रणको वातावरण, सम्भावित जोखिम, नियन्त्रणको उपाय, सूचना र संचार, अनुगमन गर्ने निकाय र विधि लगायतका विषय समेट्नु पर्दछ भन्ने व्यवस्था गरेको छ।

महालेखा नियन्त्रक कार्यालयले लेखापरीक्षण गर्ने विषयमा अन्य विषयका अतिरिक्त आन्तरिक नियन्त्रण तथा जवाफदेहीताको परीक्षण गर्ने कुरालाई समावेश गरी आन्तरिक लेखापरीक्षण हाते पुस्तिका, २०७८ जारी गरी कार्यान्वयनमा ल्याएको अवस्था छ। आन्तरिक लेखापरीक्षण योजना बनाउँदा आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको प्रकृति र अवस्थाबारे योजना निर्माण गर्नुपर्छ। लेखापरीक्षण गर्दा आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली तर्जुमा गरे नगरेको र आन्तरिक नियन्त्रण समिति गठन गरी कार्य प्रारम्भ गरे नगरेको समेत परीक्षण गर्ने र तदनुरूप सुझाव प्रस्तुत गर्नु पर्ने व्यवस्था गरिएको छ। त्यसकारण आन्तरिक लेखापरीक्षकले आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको डिजाइन र कार्यान्वयनबारे जानकारी राख्नुपर्ने र आन्तरिक लेखापरीक्षण गरी आन्तरिक नियन्त्रणबारे विश्वसनीय प्रतिवेदन प्रस्तुत गर्नुपर्नेछ।

यसै सन्दर्भमा नेपाल सरकारका केही निकायहरूमा आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली सम्बन्धी कार्यविधिहरू तयार गरी व्यवहारमा ल्याउने प्रयास गरेको पाइन्छ तरपनि कोसोको ढाँचा बमोजिम तयार हुन सकेको अवस्था देखिदैन। आन्तरिक नियन्त्रणका लागि महालेखा परीक्षकको कार्यालयबाट स्वीकृत केही फारामहरू आन्तरिक नियन्त्रणका महत्वपूर्ण औजार (Tools) हुन्। विशेष गरी ९०१ देखि ९१० सम्मका १० वटा म.ले.प. फारामहरू आन्तरिक नियन्त्रणसंग प्रत्यक्ष रूपमा सम्बन्धित छन्। यसका साथै अन्य कतिपय फारामहरू पनि निकायमा आन्तरिक नियन्त्रण कायम राख्न सघाउ पुर्याउने प्रकृतिका छन्। यसका अतिरिक्त कम्पनी ऐन, २०६३; बैंक तथा वित्तीय संस्था सम्बन्धी ऐन, २०७३; संस्थान ऐन, २०२१ लगायत अन्य विभिन्न सान्दर्भिक ऐन नियमहरूमा भएको व्यवस्थाका आधारमा सम्बन्धित निकायहरूले जोखिमरहित हिसाबबाट आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको सञ्चालन गरी सक्षमतापूर्वक निर्धारित उद्देश्य हासिल गर्न सक्नुपर्छ।

एक दशकभन्दा बढी अवधिमा पनि उपर्युक्त बमोजिमका कानुनी तथा संस्थागत व्यवस्था गर्दासमेत आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीलाई परिभाषित गर्ने प्रयास गरिएको देखिदैन। यसले गर्दा सरकारी निकायहरूमा आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली भनेको के हो र कसरी संरचना गरी लागु गर्ने सो सम्बन्धमा अन्योलको स्थिति रहेको बुझिन्छ।

आन्तरिक नियन्त्रणको अभावमा सिर्जित समस्या: माथि उल्लेख गरिए बमोजिम आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली सही कार्यान्वयनको अभावमा मुलुकमा विकास निर्माणका कार्यहरू न्युन गुणस्तरका र अधुरा छन्, सेवामूलक कार्यहरू अपूर्ण र अप्रभावकारी छन्, निकायका लक्षित कार्यक्रमहरू कार्यान्वयनको अभावमा लक्ष्यमा मात्रै सीमित हुनु पुगेका छन्। मूल्यवान सार्वजनिक सम्पत्तिहरूको सदुपयोग र संरक्षण हुन सकेको देखिदैन। सरकारी चल अचल सम्पत्तिको विवरण जिल्लागत तहदेखि राष्ट्रिय स्तरमा एकीकृत गरी यथार्थतामा आधारित अभिलेखन हुन सकेको छैन। कतिपय निकायबाट यथार्थ, समयबद्ध र विश्वसनीय वित्तीय र गैरवित्तीय प्रतिवेदनहरू सम्बन्धित तहमा प्रस्तुत हुन नसकेको अवस्था पनि छ। अर्कोतर्फ, अनिवार्य रूपमा पालना गर्नुपर्ने प्रचलित नीति, ऐन कानून, कार्यविधिको परिपालनाको अभावमा अनेकन प्रश्नहरू उठ्ने र प्रशासनिक तथा राजनैतिक नेतृत्वप्रति दोषारोपण हुने गरेको तथ्य जगजायर छ।

सुदृढ आन्तरिक नियन्त्रणको अभावमा वित्तीय सुशासन कायम हुन नसक्दा महालेखाका प्रतिवेदनहरूमा अनियमितताका सवालहरू सालवसाली संडिलदै आएका छन्। कतिपय व्यक्तिमा आन्तरिक नियन्त्रणको कार्य वित्तीय व्यवस्थापन तथा लेखापालनको जिम्मेवारी अन्तर्गत पर्दछ भन्ने भ्रम पनि नभएको होइन। आन्तरिक नियन्त्रण निकायमा संलग्न सबैको जिम्मेवारीको विषय हो भन्ने कुरा बुझ्न जरुरी हुन्छ। वास्तवमा आन्तरिक नियन्त्रण संस्थागत जिम्मेवारीकै विषय हो र उच्च तहबाट आन्तरिक नियन्त्रणबारे सकारात्मक माहोल सिर्जना गर्नुपर्नेमा सो हुन सकेको छैन। आन्तरिक नियन्त्रणको जिम्मेवारीबाट कोही पनि पन्छिन मिल्दैन।

केन्द्र, प्रदेश र स्थानीय तहमा समेत वास्तविक रूपमा आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली कार्यान्वयनमा आउन नसकेको अवस्था छ। कार्यान्वयनको पक्ष परको कुरा मुख्य समस्या आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको तर्जुमा प्रक्रियामा नै जेलिएको अवस्था छ। नियन्त्रणामात्मक पक्षहरू अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यास र ढाँचामा आधारित हुन सकेका छैनन्। परिणामतः आन्तरिक नियन्त्रणमा प्रभावकारिता आउन नसकेको अवस्था छ। प्रदेश र स्थानीय निकायहरू अन्वोलमा छन्। आन्तरिक नियन्त्रणले यो निश्चित गर्नुपर्दछ कि संस्थाले वित्तीय तथा गैरवित्तीय सूचना र संवेदनशील तथ्याङ्कहरूको व्यवस्थापनमा संघीय, प्रदेश वा स्थानीय तहमा लागु हुने ऐन नियमहरूको पूर्ण पालना भएको कुराको सुनिश्चित गर्न सक्नुपर्छ। त्यसो हुन सकेमा मात्र संचालन दक्षता र प्रतिवेदनहरूको विश्वसनीयतामा सुधार हुन सक्छ।

यी विविध पक्षमा सुधार ल्याउन सुदृढ आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको तर्जुमा र कार्यान्वयनको बृद्धो आवश्यकता देखिन्छ।

संघ, प्रदेश र स्थानीय तहका सरकारी निकायले आफ्नो र अन्तर्गतका निकायबाट सम्पादन गरिने कार्य मितव्ययी, कार्यदक्षतापूर्ण र प्रभावकारी ढंगबाट सम्पादन गर्न आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली तयार गरी लागु गर्नुपर्ने कानुनी प्रावधान रहेको भए तापनि आन्तरिक नियन्त्रणका निमित्त चाहिने न्यूनतम आन्तरिक वातावरण, सम्भाव्य जोखिमको लेखाजोखा, नियन्त्रण क्रियाकलाप, सूचना र संचार एवम् अनुगमन कार्य जस्ता आन्तरिक नियन्त्रणका आधारभूत पक्षको आवश्यकता र महत्त्वलाई आत्मसात गरी तिनलाई आफ्नो कार्य प्रक्रियामा उपयुक्ततापूर्वक समावेश गरेर आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको डिजाइन, कार्यान्वयन र समुचित रूपमा अनुगमन तथा मूल्याङ्कन हुन नसकेको अवस्था छ।

निष्कर्ष:

अन्तमा, आन्तरिक नियन्त्रणको सुदृढ प्रणालीले संस्थाका कामकारबाही अन्तर्गत आवश्यक प्रक्रियाहरू स्थापित गरी सामञ्जस्यता र निरन्तरता प्रदान गर्ने भएको हुँदा कार्यात्मक प्रक्रियाहरूको कार्यकुशलतामा सुधार आउनेछ। यसले संचालनमा गतिशीलता, संचालन दक्षतामा सुधार, त्रुटिहरूको निवारण तथा न्युनीकरण, सूचना संगठित गर्न, कामकारबाहीमा हुन सक्ने जोखिम न्यूनीकरण गर्न, जनशक्तिबीच कार्यविभाजन गरी कार्यसम्पादनको मूल्याङ्कन गर्न, दस्तावेज तथा महत्वपूर्ण अभिलेख तथा सूचना व्यवस्थित गर्न, समयबद्ध वित्तीय तथा गैरवित्तीय प्रतिवेदन तयार गर्न र निर्धारित कार्यक्रमहरू सम्पादन गरी अपेक्षित लक्ष्य प्राप्त गर्न, समयमा नै वित्तीय लेखापरीक्षण गराई उठेको बेरुजु पछ्योँट लगायतका जिम्मेवारी तथा उत्तरदायित्व पूरा गर्न सघाउ पुग्ने हुनाले यसको महत्त्वलाई बेवास्ता गर्न मिल्दैन। अझैपनि आन्तरिक नियन्त्रण लेखा

व्यवसायमा संलग्न रहने पदाधिकारीको जिम्मेवारीको विषय मात्र हो भन्ने भ्रम कतिपय व्यक्तिमा रहेको पाइन्छ। त्यसरी आन्तरिक नियन्त्रणलाई सीमित अर्थमा बुझ्न मिल्दैन। वास्तवमा आन्तरिक नियन्त्रणको विषय संस्थाको नेतृत्व तह, व्यवस्थापनमा रहने कर्मचारी लगायत अन्य सबै कर्मचारीको जिम्मेवारीको विषय हो। यस विषयको अनुभूत गर्न सकिएमा मात्र सुदृढ तथा प्रभावकारी आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको संचालन हुन सक्नेछ। आन्तरिक नियन्त्रण निकायका व्यवस्थापन प्रक्रियाको स्थायी अंगका रूपमा निर्मित हुनुपर्छ नकि अन्य कुनै पक्ष वा प्रक्रियामा आधारित। त्यसो हुन सकेमा मात्र आधारभूत व्यवस्थापन प्रक्रियाका योजना तर्जुमा, क्रियान्वयन र अनुगमनका अभिन्न अंग बन्न सक्नेछ। वास्तवमा आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली निकायका क्रियाकलापसंग छुट्याउनै नसकिने गरी स्थायी अंगका रूपमा निर्मित भएको हुनुपर्छ।

कार्यसम्पादनमा आधारित बजेट, आन्तरिक गुणस्तर नियन्त्रण, कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन पद्धति आदिलाई अन्य नियन्त्रण नीति तथा कार्यक्रमहरूसंग समन्वित गर्न सकिएमा आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको क्रियान्वयनबाट समग्र गुण व्यवस्थापन (Total Quality Management) को लक्ष्य प्राप्तिसमा यथेष्ट योगदान पुग्न सक्छ। असल संस्थागत सुशासनमा आन्तरिक नियन्त्रण र समग्र गुण व्यवस्थापनको उल्लेख्य प्रभाव परेको हुन्छ। समग्र गुण व्यवस्थापन एक त्यस्तो व्यवस्थापन प्रणाली हो जुन पहिलो चरणदेखि नै सही तरिकाले निरन्तर सुधारको माध्यमद्वारा जनशक्तिको सुधार र सेवाग्राहीको सन्तुष्टिका निमित्त विषयकेन्द्रित हुन्छ। आन्तरिक नियन्त्रण र समग्र गुण व्यवस्थापनको सही संयोजन हुन सकेमा संस्थाको क्रियाकलापमा सकारात्मक प्रभाव पर्न जान्छ। समग्र गुण व्यवस्थापन असल मनोवृत्ति र गुणस्तरप्रति पूर्ण प्रतिबद्धतासहित वस्तु तथा सेवा प्रवाहको निरन्तर सुधारमा नवीनतम वैज्ञानिक विधिहरूको प्रयोगद्वारा हरेक व्यक्तिको संलग्नतामा अभिव्यक्त हुने एक संस्कृति भएको हुँदा संस्थासंग आबद्ध नीतिगत तहदेखि कार्यान्वयन तहका सबैले दृढ संकल्पसहित सुदृढ आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली स्थापित गरी कार्यान्वयनमा ल्याउन सकिएमा जोखिमरहित रूपमा सम्पत्तिको संरक्षण र सुरक्षा गर्न, संचालन दक्षता र प्रभावकारिता बढाउन, अभिलेखहरूको शुद्धता सुनिश्चि गर्न, नीति नियम, विनियम र कानूनको पालनालाई प्रोत्साहित गर्न र विश्वसनीय र समयबद्ध प्रतिवेदन प्रस्तुतिका माध्यमद्वारा संस्थागत र पदीय जिम्मेवारी एवम् उत्तरदायित्व पुरा गर्न यथेष्ट सघाउ पुग्नेमा विश्वस्त हुन सकिन्छ।

सन्दर्भ सामग्री:

- COSO(2013), **Internal Control-Integrated Framework, Framework and Appendices**, Committee of Sponsoring Organizations of the Tradeway Commission, USA
- GAO (2014), **Standards for Internal Control in the Federal Government**, Office of the Controller General, Washington, D.C, USA
- INTOSAI(2004)- **Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector**, Vienna, Austria
- IDI (2021), Internal Control System, **IDI Development Initiative**, INTOSAI, IDI Stenersgata 2 0184 Oslo, Norway
- Office of Controller General (2015), **Internal Control Guide**, Office of Controller General, Quality Assurance Bureau, Boston, USA

- Robert R. Moeller(2014), **Executive's Guide to COSO Internal Controls**, Understanding and Implementing the New Framework, USA
- कानून किताब व्यवस्था समिति (२०७६), आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६, कानून, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालय, कानून किताब व्यवस्था समिति, बबरमहल
- कानून किताब व्यवस्था समिति (२०७७), आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व नियमावली, २०७७, कानून, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालय, कानून किताब व्यवस्था समिति, बबरमहल
- कानून किताब व्यवस्था समिति (२०७५), लेखापरीक्षण ऐन, २०७५, कानून, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालय, कानून किताब व्यवस्था समिति, बबरमहल
- कानून किताब व्यवस्था समिति (२०७४), स्थानीय सरकार संचालन ऐन, २०७४, कानून, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालय, कानून किताब व्यवस्था समिति, बबरमहल
- ढकाल, विमल प्रसाद (२०७९), आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली, अवधारणा, सिद्धान्त र अभ्यास, वेदान्त प्रकाशन, बनस्थली, काठमाडौं।
- ,समग गुण व्यवस्थापन (२०६६), Raffle एडुकेयर एसोसिएट्स प्रा.लि. डिल्लिबजार, काठमाडौं
- सान्दर्भिक अन्य ऐन नियम आदि।

सार्वजनिक कोषको सदुपयोग



पुरुषोत्तम शर्मा*

कानून बमोजिम सार्वजनिक हित र प्रयोगका निमित्त स्थापित सार्वजनिक सरोकारका कोषहरू सार्वजनिक कोष हुन्। राज्य सञ्चालनका लागि आवश्यक रकम विभिन्न स्रोतबाट प्राप्त गरी एक निश्चित कोषमा जम्मा गर्ने र तोकिएको कार्यविधि पुरा गरी खर्च गर्ने अवधारणा नै सार्वजनिक कोषको अवधारणा हो। सार्वजनिक कोषको सिर्जना नागरिकबाट सिर्जना संकलित राजस्वबाट हुने हुँदा उक्त कोषको रकम नागरिकका आवश्यकता र राष्ट्रको सर्वोपरी हित प्रवर्धनका लागि उपयोग गरिनु पर्दछ भन्ने विश्वव्यापी मान्यता रहिआएको छ। यही मान्यतालाई मूर्तरूप दिन प्रत्येक मुलुकले सार्वजनिक कोषको उचित सदुपयोगका निमित्त विभिन्न प्रबन्धहरू मिलाएका हुन्छन्। नेपालमा पनि सार्वजनिक कोषको उचित व्यवस्थापन र सदुपयोगका निमित्त संवैधानिक, कानुनी र अन्य व्यवस्थाहरू गरिएका छन्, तथापी सुधारका क्षेत्रहरू भने प्रसस्तै देखिएका छन्। प्रस्तुत लेखमा नेपालको सार्वजनिक कोषको परिचालन, व्यवस्थापन तथा सदुपयोगका विविध पक्षहरूका बारेमा उल्लेख गर्ने प्रयास गरिएको छ।

शब्द कुञ्जी: सार्वजनिक कोष, सदुपयोग, बेरुजु, सदाचार र नैतिकता, समृद्धि,

१. सार्वजनिक कोषको अवधारणा

सार्वजनिक हित र प्रयोगका निमित्त प्रचलित कानून बमोजिम सार्वजनिक निकायहरूले स्थापना र सञ्चालन गर्ने कोषहरूलाई सार्वजनिक कोष भनिन्छ। राज्य सञ्चालनका लागि आर्थिक श्रोत साधन अपरिहार्य हुने हुदा प्रचलित कानूनको अधिनमा रही विभिन्न श्रोतहरूबाट रकम संकलन गरिन्छ। यसरी संकलित रकम तोकिएको कार्यविधि पुरा गरेर खर्च गर्ने गरी निश्चित कोषमा जम्मा गरिन्छ जसलाई सञ्चित कोष भनिन्छ। सरकारलाई प्राप्त हुने सबै प्रकारका राजस्व, राजस्वको धितोमा लिइएका सबै कर्जा, जुनसुकै ऋण असुल हुँदा प्राप्त भएको सबै धन र सरकारलाई प्राप्त हुने अन्य जुनसुकै रकम यसै कोषमा दाखिला गरिन्छ।

सञ्चित कोषमा आम जनताको संलग्नता र सरोकार रहने हुनाले यो कोषनै प्रमुख सार्वजनिक कोष हो। विगतमा नेपालको शासकीय स्वरूप केन्द्रीकृत ढाँचाको रहेकाले केन्द्रीय तहमा एक सञ्चित कोष रहने व्यवस्था रहेकोमा वर्तमान संविधान अनुसार मुलुक संघीय संरचनामा रुपान्तरित भइसकेकाले संघ, प्रदेश र स्थानीय गरी तीनै तहमा सञ्चित कोष रहने व्यवस्था नेपालको संविधानमा गरिएको छ।

सार्वजनिक कोषको व्यवस्थापन अवधारणा सार्वजनिक श्रोत साधनको प्राप्ति र उपयोगसंग जोडिएको

* वरिष्ठ प्रशिक्षक, सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन तालिम केन्द्र

विषय हो। सरकारलाई आफ्ना नियमित र अन्य सबै प्रकारका गतिविधिहरू सञ्चालन गर्न रकमको खाँचो पर्दछ। त्यस्तो रकम मुलतः राजस्व संकलनबाट पूर्ति हुन्छ। राजस्वबाट नपुग रकम अनुदान तथा ऋणहरूबाट पूर्ति गरिन्छ। जुनसुकै तरिकाबाट प्राप्त भएता पनि सार्वजनिक कोषमा जम्मा भएका रकममा नागरिकको स्वमित्व हुने हुन्छ। त्यसैले सार्वजनिक कोषको प्रत्येक रुपैयाको दक्षतापूर्ण परिचालन, र सदुपयोगलाई उच्च महत्वका साथ हेरिन्छ।

२. सार्वजनिक कोषको व्यवस्थापन

राज्य संचालनका लागी आवश्यक पर्ने रकम कानुन बमोजिम संकलन गर्ने, संकलित रकम तोकिएको कार्यविधि पुरा गरी सार्वजनिक कोषमा एकीकृत गर्ने, सार्वजनिक हित र उपयोगका निमित्त खर्च गर्ने एवं सोको उच्चतम सदुपयोगको सुनिश्चता गर्ने विषय सार्वजनिक कोष व्यवस्थापन अन्तरगत पर्ने महत्वपूर्ण विषयहरू हुन्। यी विषयहरू आफैमा महत्वपूर्ण र संवेदनशील कार्य भएकाले अधिकांश मुलुकहरूले यस सम्बन्धी कार्यविधि मुल कानुन अर्थात संविधानमै उल्लेख गर्ने गरेको पाइन्छ।

नेपालको संविधानमा सार्वजनिक कोषहरूको व्यवस्थापन गर्न आर्थिक कार्यप्रणाली सम्बन्धी व्यवस्थाहरू गरिएको छ। जस अनुसार संविधानको भाग १० धारा ११५ देखि धारा १२५ सम्म संघीय आर्थिक कार्यप्रणाली, भाग १६ धारा २०३ देखि धारा २१३ सम्म प्रदेश आर्थिक कार्यप्रणाली र भाग १९ धारा २२८ देखि धारा २३० सम्म स्थानिय आर्थिक कार्यप्रणालीको व्यवस्था छ। संविधानका यी प्रबन्धहरू मार्फत् तीनै तहको सञ्चित कोषको सञ्चालन तथा आय र व्ययको कार्यविधि व्यवस्थित गरिएको छ।

संविधानमा राज्यशक्तिको बाँडफाँट अन्तरगत राजस्व अधिकार र खर्च जिम्मेवारी सहित आर्थिक अधिकारहरूको व्यवस्था समेत गरिएको छ। सरकारले संकलन गर्ने स्रोतको समन्यायिक वितरण गर्ने कुरा समेटिएको छ। वित्तीय साधनको विधिसम्मत र जवाफदेही ढंगले सञ्चालन र व्यवस्थापनका निम्ती संविधानले आर्थिक कार्यविधि सम्बन्धी कानुन मार्फत व्यवस्थित गर्ने मार्ग प्रदान गरेको छ। सोही बमोजिम तीनै तहमा आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व सम्बन्धी ऐनहरू तर्जुमा भएका छन्।

तहगतरूपमा वित्तीय साधनको बाँडफाँट एवं वित्तीय अन्तरसम्बन्धका सम्बन्धमा अन्तर सरकारी वित्तीय हस्तान्तरण सम्बन्धी ऐन तर्जुमा गरी कार्यान्वयनमा ल्याइएको छ। सार्वजनिक स्रोतको उपयोगको उल्लेख्य हिस्सा आगेटेको सार्वजनिक खरिद कार्यलाई व्यवस्थित गर्न सार्वजनिक खरिद सम्बन्धी ऐन नियमहरूको प्रबन्ध गरिएको छ। सार्वजनिक कोषको व्यवस्थापनमा जवाफदेहिता र अनुशासन अवलम्बन भए नभएको परीक्षण गर्न संवैधानिक र सर्वोच्च लेखा परीक्षण संस्थाको रूपमा महालेखा परीक्षकको व्यवस्था गरी काम कर्तव्य समेत तोकिएको छ।

उपरोक्त संवैधानिक र नीतिगत व्यवस्थाहरूमा मूलभूत रूपमा देहायका आधारभूत सिद्धान्तहरू स्थापित गरिएको छ।

- कानुन बमोजिम मात्र कर लगाउन र ऋण लिन सकिन्छ,
- सरकारलाई प्राप्त हुने सबै प्रकारका रकम सञ्चित कोषमा जम्मा गरेर मात्र खर्च गर्न सकिन्छ,
- मुलुकको आय व्यय सम्बन्धित कार्य विधायिकी स्वीकृति र निगरानीको विषय हो,

- सार्वजनिक कोषको रकम नागरिकको उच्चतम आवश्यकताको क्षेत्रमा सदुपयोग हुनुपर्दछ,
- आर्थिक कारोबार र क्रियाकलापहरू नतिजामुलक, जवाफदेही एवं उत्तरदायी हुनुपर्दछ ।

३. सार्वजनिक कोषको सदुपयोग

सार्वजनिक आम्दानी र खर्च प्रणालीलाई व्यवस्थित, नियमित, पारदर्शी एवं उत्तरदायी बनाउँदै सार्वजनिक आय र व्ययको प्रभावकारीता सुनिश्चित गर्नु नै सार्वजनिक कोषको सदुपयोग हो। यसले सार्वजनिक कोषको रकम नागरिक हित प्रवर्धनका लागि उपयोग गरिनु पर्दछ भन्ने मान्यतालाई जोड दिएको हुन्छ। प्रचलित कानून बमोजिम सार्वजनिक कोषमा प्राप्त हुनुपर्ने रकम तोकिएको समय सीमा भित्रै मितव्ययी र पारदर्शी ढंगले प्राप्त गरी उपयुक्त तवरले परिचालन गर्नु सार्वजनिक कोष सदुपयोगको महत्वपूर्ण पक्ष हो। यसले कोष परिचालनमा गुणस्तरीयता, मितव्ययिता, प्रभावकारिता, पारदर्शिता, जवाफदेहिता, औचित्यता आदि को माग गर्दछ।

सार्वजनिक स्रोत प्रभावकारी परिचालन बिना मुलुकले तय गरेका अल्पकालीन तथा दिर्घकालीन लक्ष्यहरू हासिल गर्न तथा मुलुकलाई विकास र समृद्धिको मार्गमा डोर्याउन सम्भव छैन। नागरिकका न्यूनतम आवश्यकता परिपूर्ति गर्न, आधारभूत बस्तु वा सेवा सर्वसुलभ पहुँच सुनिश्चित गर्न, सार्वजनिक स्रोत र सम्पत्ति जनहितमा केन्द्रित गर्न, सार्वजनिक आर्थिक गतिविधी र क्रियाकलापमा मितव्ययिता र प्रभावकारिता कायम राख्न सार्वजनिक स्रोतको सदुपयोग र प्रभावकारी परिचालन अपरिहार्य छ।

विकास निर्माण सम्बन्धी कार्य समयमै पुरा नहुँदा, सीमित एवं दुर्लभ आर्थिक साधनलाई अत्यावश्यक र प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्रमा केन्द्रित गर्न नसक्दा सरकारी सम्पत्ति र कोषको दुरुपयोगलाई प्रोत्साहन गर्दछ। यसले भ्रष्टाचार र बेथितिलाई बढावा दिने मात्र होइन नागरिकको सरकार प्रतिको दृष्टिकोण र सरकारको वैधतामा प्रश्न खडा गर्दछ।

४. सार्वजनिक कोष व्यवस्थापन र सदुपयोगका मार्गदर्शक आधारहरू

सार्वजनिक कोषको सदुपयोगका सम्बन्धमा केही मार्गदर्शक आधारहरू रहेका छन्। यी आधारहरूले सार्वजनिक कोषको व्यवस्थापन र उपयोगका निम्ति आधारभूत पूर्वशर्त वा आवश्यकताको व्याख्या गर्दछन्। सार्वजनिक कोष उपयोग तथा व्यवस्थापनको विषय सम्बन्धित निकायको उद्देश्य तथा क्रियाकलापहरूमा बढी निर्भर रहने भएतापनि सामान्यतया देहायका मार्गदर्शक आधार तथा सिद्धान्तहरू पाउन सकिन्छ।

- **कानुनी र नियामक ढाँचा (Legal and Policy Framework):** सार्वजनिक कोषको परिचालन र व्यवस्थापन संविधान, आर्थिक कार्यविधि कानूनहरू, लेखामानदण्ड जस्ता कानुनी तथा नियामक ढाँचा अनुरूप सञ्चालन हुनुपर्दछ।
- **सार्वजनिक र साझा हित (Common and Public Interest):** सार्वजनिक कोषको उपयोग आम नागरिकको हित र समुदायको आवश्यकता सम्बोधन हुने किसिमले सार्वजनिक सेवा र साझा हित प्रवर्द्धनमा केन्द्रित हुनुपर्दछ।

- **पारदर्शिता र जवाफदेहिता (Transparency and Accountability):** आम्दानी खर्च सजिलै पहिचान (Track) गर्न सकिने, प्रशस्त खुलासाहरू भएको एवं भ्रष्टाचार र दुरुपयोग नरहेको सुनिश्चित हुने किसिमले पारदर्शी र जवाफदेही प्रणाली स्थापित हुनुपर्दछ।
- **प्राथमिकता र बजेट अनुशासन (Prioritization and Budget Discipline):** सीमित स्रोत र असिमित आवश्यकताहरू बीच सन्तुलन कायम गर्न स्रोतहरूको प्राथमिकीकरण गर्ने र रणनीतिक उद्देश्यहरू सँग मेल खाने गरी विनियोजन र खर्च सुनिश्चित गर्नुपर्दछ।
- **मितव्ययीता र दिगोपना (Cost-effectiveness and Sustainability):** सार्वजनिक कोष परिचालन गर्दा परिमाण र गुणस्तरमा सम्झौता नगरी न्यूनतम लागतमा गुणस्तरीय र समुदायका लागि दीर्घकालीन फाइदाहरू प्रदान गर्ने तरिकाले गर्नुपर्दछ।
- **सार्वजनिक सहभागिता र संलग्नता (Public participation and engagement) :** सार्वजनिक सहभागिता र संलग्नता समावेश गरी निर्णय प्रक्रियाहरूलाई समुदायको आवश्यकता र आकांक्षाहरू प्रतिबिम्बित गर्ने ढंगले सार्वजनिक कोषहरू परिचालित हुनुपर्दछ।

५. नेपालमा सार्वजनिक कोष उपयोगको स्थिति

सार्वजनिक कोष परिचालनको लक्ष्य नागरिक सन्तुष्टि सहितको विकास र समृद्धि हो। यो लक्ष्य प्राप्तिका लागि स्रोत परिचालन प्रभावकारी, दक्ष, सबल र सुदृढ हुनु आवश्यक छ। स्रोत परिचालनमा वैधानिकता, स्वच्छता, निष्पक्षता, स्वार्थरहिता, जवाफदेहिता, उद्देश्यपरकता, मूल्य सार्थकता जस्ता तत्वहरूले सार्वजनिक कोषको उपयोगको स्थिति दर्शाउदछन्। हाम्रो सन्दर्भमा सार्वजनिक कोषको सदुपयोग के कसरी भएको छ भन्ने सन्दर्भमा केही दृष्टान्तहरू हेरौं:

दृष्टान्त १ महालेखा परीक्षकको प्रतिवेदन: सार्वजनिक कोषको उपयोग के कसरी भएको छ भन्ने बुझ्न हरेक वर्ष महालेखा परीक्षकबाट जारी हुने लेखापरीक्षण प्रतिवेदन महत्वपूर्ण हुन्छन्। महालेखा परीक्षकको पछिल्लो प्रतिवेदन (६०औँ प्रतिवेदन) मा सार्वजनिक कोषको उपयोग सम्बन्धमा सरकारी हिसाब किताबको यथार्थता, बजेट अनुशासन, सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापन, आन्तरिक नियन्त्रण, आयोजना व्यवस्थापन, राजस्व प्रशासन, जिम्मेवारी वहन आदि विषयहरू कमजोर रहेको उल्लेख छ। प्रतिवेदनले कानून परिपालनाको स्थिति कमजोर देखाएको छ भने आर्थिक कारोबारको प्रभावकारिता तथा औचित्यता पुष्टी हुन नसकेको बताएको छ।

दृष्टान्त २ बेरुजु: बेरुजु सार्वजनिक कोषको सदुपयोगको स्थिति दर्शाउने महत्वपूर्ण औजार बेरुजु हो। रित नपुर्याई कारोबार गरेको, राख्नुपर्ने लेखा नराखेको, अनियमित एवं बेमनासिब तरिकाले आर्थिक कारोबार गरेको व्यहोरा बेरुजु हुन्। कुल बेरुजु अंकमा असुलउपर गर्नुपर्ने बेरुजुको हिस्सा उल्लेख्य रहेको छ। सरकारी कार्यालयहरूमा स्थिति हेर्दा एकै प्रकृतीको बेरुजु वर्षेनी दोहोरिने गरेको एवं बेरुजु रकम बढ्दै गएको तथ्याङ्कले देखाएको छ।

प्रतिवेदन वर्ष	५६औँ प्रतिवेदन, २०७५	५७औँ प्रतिवेदन २०७७	५८औँ प्रतिवेदन २०७८	५९औँ प्रतिवेदन २०७९	६०औँ प्रतिवेदन २०७९
अघावधिक बेरुजु रकम (रु.लाखमा)	३,७७,४७,६५	४,१८,३१,७३	४,१८,५५,०५	४,८३,५९,६५	५,८७,३३,९४
गत वर्षको अघावधिक बेरुजुमा भएको वृद्धि	२९.५३ प्रतिशत	१०.८२ प्रतिशत	०.१३ प्रतिशत	१५.४६ प्रतिशत	२१.४५ प्रतिशत

दृष्टान्त ३ भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलाप: भ्रष्टाचार सार्वजनिक कोषको सदुपयोगको प्रमुख बाधक हो। सार्वजनिक काम कृयाकलाप विशेष गरी सार्वजनिक कोष परिचालनका विषयमा वर्षेनी उल्लेख्य उजुरीहरू पर्ने गरेका छन्। अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगका अनुसार आर्थिक वर्ष २०७८/७९ मा मात्र २४,३३१ उजुरीहरू दर्ता भएका छन् त्यस्तो उजुरीको संख्या अघिल्लो वर्ष २२,६२५ रहेका थिए। तहगत रूपमा हेर्दा झण्डै आधा (४७.०८ प्रतिशत) उजुरीहरू स्थानीय तहसंग सम्बन्धित छन्। समाजमा आपाराधिक गतिविधिहरूमा बढोत्तरी भएको छ। भ्रष्टाचार सम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय संस्था ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेशनलको सन् २०२२ को आँकडा अनुसार नेपाल कुल १८० मुलुक मध्ये भ्रष्टाचार धारणा सुचकांक (Corruption Perceptions Index) ३४ सहित ११० औँ स्थानमा रहेको छ।

दृष्टान्त ४: सार्वजनिक खरिद: सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयको वार्षिक प्रतिवेदन २०७९ का अनुसार वार्षिक बजेटको ६० देखि ७० प्रतिशत रकम सार्वजनिक खरिदमा खर्च हुने गर्दछ। यो तथ्यले सार्वजनिक खर्च प्रणालीमा सार्वजनिक खरिद हिस्सा उल्लेख्य रहेको देखाउँछ। यति ठूलो रकम खर्च हुने क्षेत्र व्यावसायिक, जवाफदेही एवं विशिष्टीकृत बनाई सार्वजनिक स्रोतको कुशल उपयोग गर्नु निकै चुनौतीपूर्ण रहेको कुरा उक्त प्रतिवेदनमा औल्याइएको छ। महालेखाका परीक्षकको प्रतिवेदनले समेत खरिद कार्यबाही समयमै नटुङ्गिदा लागत बढेको, गुणस्तर न्यून रहेको तथा आयोजनाको लागत अनुमान देखि सम्झौता कार्यान्वयन सम्म समस्यै समस्या रहेको देखाएको छ। राज्यको ठूलो लगानीमा सदुपयोग सुनिश्चितता नहुनुले सार्वजनिक कोषको सदुपयोग जोखिमलाई संकेत गरेको छ।

माथिका दृष्टान्तहरू सार्वजनिक कोषको सदुपयोग स्थिति दर्शाउने केही सन्दर्भहरू मात्र हुन्। यी दृष्टान्तहरूले कोषको उपयोगको अवस्था उजागर गरेका मात्रै छैनन् सदुपयोगका दृष्टिले नेपालको स्थिती सन्तोषजनक नरहेको देखाएका छन्। कानून परिपालना, आय व्यय प्रणाली, सार्वजनिक खरिद, मूल्य सार्थकता (Value for Money), आन्तरिक नियन्त्रण, नागरिक निगरानी, सार्वजनिक सम्पत्ति र स्रोतको प्रयोग, जवाफदेहिता जस्ता पक्षहरू कमजोर रहेका र सार्वजनिक कोष परिचालन र उपयोगको स्थिती चुनौतीपूर्ण देखिएको छ।

६. सार्वजनिक कोष सदुपयोगका समस्या

सार्वजनिक कोषको सदुपयोग सुशासन र समृद्धिको आधारभूत शर्त हो। विभिन्न कानुनी र प्रक्रियागत प्रयासहरूका बावजूद सार्वजनिक कोष परिचालन सम्बन्धी नीति, उपयोग र नतिजाको दृष्टिले सदुपयोग स्थिति उत्साहजनक छैन। सार्वजनिक कोषको परिचालन र सदुपयोगको क्षेत्रमा देखिएका समस्याहरूलाई देहाय बमोजिम प्रस्तुत गर्न सकिन्छः

- सार्वजनिक कोषको परिचालनमा स्वच्छता र निष्पक्षता कायम राख्नु नीति तथा निर्णय तहको मुख्य जिम्मेवारी हो। सार्वजनिक कोषको योजना, बाँडफाँड र उपयोगमा यो तहको निर्णायक र नेतृत्वदायी भूमिका रहन्छ। नेपालको सन्दर्भलाई हेर्दा स्वार्थ जोडिएको नीतिगत विषय वा निर्णय प्रक्रियामा सहभागी हुने, कानूनमा छिद्र राख्ने, बारम्बार संशोधन गर्ने, गलत ब्याख्या गर्ने, अमुक ब्यक्ति वा संस्थालाई फाइदा पुग्ने गरी नीति निर्माण वा निर्णय गर्ने, नीति निर्माणमा बिज्ञ भन्दा सरोकारवालाका नाममा स्वार्थ समूह हावी हुने जस्ता समस्या रहेका छन्। जसको प्रत्यक्ष असर कोष परिचालन र सदुपयोगमा परेको छ।
- सार्वजनिक कोषको सदुपयोगका निमित्त नीतिगत र निर्णायक तहमा उच्च नैतिकता र सदाचारिता अपेक्षित हुन्छ। नैतिकता र सदाचारितामा हास नै नीतिगत भ्रष्टाचारको उद्गम स्थल मानिन्छ। हरेक विषयलाई राजनैतिक आँखाबाट हेर्ने, तीनै तहमा बढ्दो राजनैतिक नियुक्ति, सल्लाहकार तथा विभिन्न नाममा पदहरू सिर्जना गर्ने, सेवा सुविधाका नाममा अनिवार्य दायित्व थप गर्ने, विभिन्न नाममा कोषहरू खडा गर्ने र संञ्चित कोषलाई छल्ने प्रवृत्ति जस्ता समस्या देखिएको छ।
- बजेट सार्वजनिक कोष परिचालन र मार्गदर्शन गर्ने दस्तावेज हो। बजेट तर्जुमा देखि कार्यान्वयन सम्मका प्रत्येक चरणहरू सार्वजनिक कोषको सदुपयोगका दृष्टिले संवेदनशिल हुन्छन्। बजेट बाँटफाँट वा विनियोजन दक्षतापूर्ण नहुने, अवण्डा राखी खर्च गर्ने, दलीय स्वार्थ प्रेरित टुक्रे कार्यक्रमहरू समावेश गर्ने, कर प्रशासन सम्बन्धी अपारदर्शी कार्य प्रणाली आदिले सार्वजनिक कोषको सहि उपयोग प्रभावित बनेको स्थिति छ। यी विषयहरू प्रदेश र स्थानीय तहमा पनि स्थानान्तरण भएको छ।
- सार्वजनिक कोषको सदुपयोगको सन्दर्भमा नीति तहमात्र होइन कार्यकारी र कार्यान्वयन तहमा समेत समस्या छ। आयोजना व्यवस्था अत्यन्त लामो प्रक्रिया, समयमै कार्य प्रारम्भ नहुने, कार्ययोजना अनुसार प्रगति न्यून हुने, समयमै सम्पन्न नहुने, परियोजना पहिचान, अध्ययन, तर्जुमा, ठेक्का प्रक्रिया, सम्झौता व्यवस्थापनमा प्रभावकारी नहुने समस्या रहेको छ।
- पारदर्शिता र प्रतिस्पर्धा सार्वजनिक खरिदका मुटु हुन्। पारदर्शिता र प्रतिस्पर्धा सीमित गर्ने मनसायले कानूनको परिपालना नगर्ने, खरिद विधि छल्ने हिसाबले टुक्र्याउने, सोझै खरिद गर्न रमाउने, सानोतिनो कार्य समेत परामर्शदाता मार्फत गराउने, उपभोक्ता समिति मार्फत जस्तोसुकै कार्य गराउन खोज्ने प्रवृत्तिहरू देखिएका छन्।
- विशेष परिस्थितिको वस्तुनिष्ठ रूपमा परिभाषित हुन सकेको छैन। विशेष परिस्थितिको नाममा खरिद प्रक्रिया र विधिहरूको गलत अभ्यास भएको भन्ने व्यापक जनमत निर्माण भएको छ। नीतिगत

सहजताका नाममा प्रक्रियागत निर्णय समेत मन्त्रिपरिषदको निर्णयको विषयवस्तु बनाउने गरिएको भन्ने आलोचना गरिएको छ। यसले सार्वजनिक कोष प्रतिको नागरिक विश्वास कमजोर भएको छ।

- सार्वजनिक आय व्ययमा विपरित प्रवृत्तिहरू देखिएका छन्। चालु खर्च आकासिदो छ। आर्थिक वर्षको अन्त्यमा ठूलो रकम खर्च गर्ने परिपाटी छ। आर्थिक सहायताका नाममा जथाभावी वितरण हुने गरेको छ। राजस्व वक्यौता बढ्दो र संकलन न्यून रहेको छ। अनौपचारिक अर्थतन्त्रको फैलावट भयावह देखिएको छ।
- सार्वजनिक कोषको रकममा नागरिकको स्वामित्व रहने हुदाँ उच्च स्तरको पारदर्शिता जवाफदेहिता र उत्तरदायित्वको खोजी हुन्छ। तर व्यवहारमा कानुनले तोके भन्दा फरक संयन्त्र र तरिकाबाट आमदानी खर्च गर्ने परिपाटीको विकास, महालेखा परीक्षकले उठान गरेका विषयहरूमा बहस तथा अनुसन्धान नहुने, नागरिक सरोकारका विषयमा निर्णय नगर्ने वा ढिलो गर्ने, जवाफदेहिताका औजारहरू जस्तै सार्वजनिक सुनुवाई सामाजिक परीक्षण आदिको न्यून प्रयोग जस्ता समस्या रहेका छन्।
- आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली सार्वजनिक कोषको उपयोगको महत्वपूर्ण औजार हो। यसले सार्वजनिक स्रोत र साधन संस्थाको लक्ष्य प्राप्ति तर्फ निर्देशित गर्दछ र सम्भावित हिनामिना एवं अनिनियमितता हुनबाट जोगाउँछ। पछिल्लो समय वर्षेनि बेरुजु रकम बढ्दै जानु, समान प्रकृतिका बेरुजु दोहोरीरहनु, खर्चमा मितव्ययिता र औचित्यता पुष्टी हुन नसक्नु, अभिलेख र प्रतिवेदन तथा लेखापरीक्षण प्रभावकारी नहुँदा सार्वजनिक कोषको दुरुपयोग बढेको देखिन्छ।

७. समस्या समाधानका लागि सुझावहरू

सार्वजनिक कोषको परिचालनमा देखिएका समस्याहरूको सुधारका निम्ति उपायहरू देहाय बमोजिम वुंदागत रूपमा प्रस्तुत गर्न सकिन्छ:

- **नीतिगत सुधार:** सार्वजनिक कोषको सदुपयोग सुनिश्चितताका लागि नीति निर्माण र कार्यान्वयन तहमा गरिने सुधार नीतिगत सुधार अन्तर्गत पर्दछन्। नीति तर्जुमालाई सहभागितामुलक बनाउने, स्वर्थ समुहहरूलाई नीति प्रक्रियाबाट अलग राखेर विज्ञहरूको उपयोग गर्ने, नीतिगत निर्णयलाई स्पष्ट परिभाषित गर्ने, कानुन तथा नीतिहरूको पूर्ण र उद्देश्यमुलक कार्यान्वयन गर्ने, बजेट तथा कानुनको प्रयोग र व्याख्यामा नागरिक हित र स्रोतको सदुपयोगलाई केन्द्रमा राखेर जस्ता सुधार अपेक्षित छन्।
- **बजेट प्रणालीमा सुधार:** सार्वजनिक कोषको परिचालनको एकमात्र औजार भएकाले सदुपयोगका दृष्टिले समग्र बजेट प्रणाली अर्थात तर्जुमा देखि कार्यान्वयन र पृष्ठपोषण सम्मै सुधारको खाँचो छ। राजस्वको वस्तुनिष्ठ आँकलन, करको दर र दायरा निर्धारणमा पारदर्शी कार्यप्रणाली अवलम्बन, नागरिक आवश्यकता र प्राथमिकताका आधारमा दक्षतापूर्ण र सन्तुलित विनियोजन, लागत र लाभलाई दृष्टिगत गरी तयारी पुरा भएका आयोजनाहरूमात्र समावेश हुने सुनिश्चितता, अवण्डा राखेर र टुक्रे कार्यक्रममा बजेट छर्ने पद्धतिको अन्त्य, निरन्तर अनुगमन सहितको सबल कार्यान्वयन र पृष्ठपोषण प्रणाली विकास जस्ता सुधार हुनुपर्ने देखिन्छ।

- **सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापनमा सुधार:** सार्वजनिक खरिद सर्वाधिक खर्चको क्षेत्र भएकाले सदुपयोग दृष्टीले जोखिमयुक्त समेत छ। खरिद प्रक्रियालाई स्वच्छ मितव्ययी पारदर्शी र प्रतिस्पर्धा बनाई मूल्य सार्थकता हासिल गर्न आयोजनाको पहिचान, अध्ययन, बोलपत्र प्रक्रिया, संम्झौता, सोको कार्यान्वयनका प्रत्येक चरणमा रहेका कमीकमजोरीहरू सुधार गर्नुपर्ने छ। विशेष परिस्थितिका नाममा गरिने खरिद तथा पछिल्लो समय उपभोक्ता समितिका नाममा हुने खरिदमा देखिएका विकृतिलाई रोक्न स्पष्ट कार्यविधि निर्माण, प्रभावकारी अनुगमन तथा नियमनकारी निकायको सक्रियता बढाउनुपर्ने देखिएको छ।
- **आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली:** कार्यप्रणालीमा स्वच्छता कायम गर्दै त्रुटी रहित ढंगले उद्देश्य प्राप्तिसमा सघाउने भएकाले प्रत्येक निकायले आफ्नो उद्देश्य र कार्यप्रकृति अनुरूपको आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली तर्जुमा गरी कार्यान्वयन गर्नुपर्ने देखिन्छ। आर्थिक कारोबारको सञ्चालन, लेखांकन र प्रतिवेदन प्रणालीलाई सुदृढ तुल्याउने एवं आन्तरिक जाँच तथा लेखापरीक्षण जस्ता औजारलाई प्रभाकारी बनाई कोषको सदुपयोग संग आवद्ध गर्नु आवश्यक छ।
- **भ्रष्टाचार र अनियमितताको अन्त्य:** भ्रष्टाचार र अनियमिततालाई नीति/योजना तह देखि कार्यसञ्चालन स्तरसम्मै निर्मूल पार्न विरोधात्मक प्रवर्धनात्मक र उपचारात्मक दुबै विधिहरूलाई संगसंगै लैजानु पर्ने। दबाव प्रभाव र प्रलोभनबाट मुक्त राखी विधि तथा प्रक्रियाको सरलीकरण मार्फत राजस्व परिचालन र खर्च व्यवस्थापनमा पारदर्शिता स्वच्छता कायम गर्नु आवश्यक छ। शून्य सहनशिलताको नीतिलाई नीतिमामात्रै सीमित नराखी व्यवहारमै उतार्नु पर्ने एवं सामाजिक रूपमै बहिस्करणको नीति/संस्कृतिको रूपमा विकास गर्नुपर्ने देखिएको छ। सदाचारयुक्त कार्यशैली र कार्यव्यवहारबाट मात्र सार्वजनिक कोषको सदुपयोगको परिकल्पना गर्न सकिन्छ।
- **पारदर्शिता र जवाफदेहिता प्रवर्द्धन:** पारदर्शी र जवाफदेही कार्यप्रणाली मार्फत सार्वजनिक कोषको सदुपयोगलाई सुनिश्चित गर्न सकिन्छ। नियमनकारी निकायहरूको प्रभावकारी भूमिका बनाउने, आयोजना तथा कार्यक्रमहरूको प्रभावकारी अनुगमन परीक्षण, आचारसंहिता/आचरणको परिपालनामा कडाई, सार्वजनिक सुनुवाई, सामाजिक परीक्षण, व्यवस्थापन परीक्षण आदि जस्ता औजारको नियमित उपयोगमा जोड दिनुपर्ने देखिन्छ।
- **निर्वाचन प्रणालीमा सुधार:** अधिकांश नीतिगत दुरुपयोग र भ्रष्टाचारको कारण निर्वाचन प्रणाली रहेको विश्वास गरिन्छ। सार्वजनिक स्रोत परिचालनलाई चुनाव लक्षित र वितरणमुखी हुनबाट रोक्नु पर्दछ। जति निर्वाचन प्रणाली अस्वस्थ र खर्चिलो हुन्छ त्यतिनै सार्वजनिक कोषको दुरुपयोग हुने सम्भावना बढ्दछ।
- **सहकार्य र समन्वय:** सार्वजनिक कोषको सदुपयोग समग्र शासकिय सवाल हो। तीनै तहका सरकारहरू एव नागरिक समाज, सञ्चारजगत लगाएतका सरोकारवालाहरूको विच समन्वय, सहकार्य र खबरदारीको एक दिगो तथा स्थायी प्रणाली स्थापित हुनुपर्ने देखिन्छ। तीनै तहका सरकार बीच राजस्व परिचालन र खर्च व्यवस्थापनमा गरिने सहकार्य र समन्वयले सार्वजनिक कोषको सन्तुलित र समन्यायिक उपयोगलाई बढावा दिन्छ।

८. निष्कर्ष

मुलुकको तत्कालिन आवश्यकताको परिपूर्ति गर्दै सुशासन, विकास र समृद्धिका दिर्घकालीन लक्षहरू हासिल गर्न वित्तीय साधनको उपलब्धता र परिचालन महत्वपूर्ण हुन्छ। वित्तीय स्रोतसाधन सीमित र दुर्लभ हुने, त्यस्ता स्रोतको स्वामित्व नागरिकमा हुने तथा उपयोगका दृष्टिले जोखिमयुक्त र संवेदनशिल मानिने भएकाले यसको परिचालन प्रभावकारितालाई विशेष रूपमा हेरिन्छ। राज्य कोषको रकम कानून बमोजिम नागरिकबाट संकलन गरिने तथा परिचालन र व्यवस्थापन सार्वजनिक पदाधिकारीहरूले गर्दछन्। वास्तविक मालिक (नागरिकहरू) प्रत्यक्ष रूपमा आय व्यय सञ्चालन प्रक्रिया संलग्न नहुने हुदाँ सार्वजनिक आय-व्यय प्रक्रियालाई 'Spending the Others Money' भन्ने गरिन्छ। यो प्रक्रिया वित्तीय सुशासनका दृष्टिले जोखिमयुक्त मानिन्छ र सार्वजनिक कोषको सदुपयोग मार्फत् वित्तीय साधनको समुचित र उद्देश्यमुलक उपयोगमा जोड दिइन्छ।

सार्वजनिक कोषको वित्तको विधिसम्मत परिचालन एवं अधिकतम मूल्य (Value for money) हासिल हुनेगरी उपयोग/परिचालन गर्नुनै सार्वजनिक कोषको सदुपयोग हो। अधिकतम मूल्य प्राप्ति भनेको कार्यकुशलता, कार्यप्रभावकारिता र समताको समष्टी हो। यस्तो सार्वजनिक कोषको उपयोगलाई निर्दिष्ट उद्देश्यका लागि कोषको उपयोग नगर्ने, कम प्राथमिकताका क्षेत्रमा कोषहरू प्रयोग गर्ने, मूल्य सार्थकता हासिल नगर्ने एवं आय व्ययको उचित लेखाजोखा नगर्ने जोखिमहरूबाट मुक्त गरिनुपर्दछ भन्ने मान्यतालाई आत्मसाथ गरेको हुन्छ।

सार्वजनिक कोषको सदुपयोगका निम्ति कोषमा रकम जुटाउने र उपयोग गर्ने कार्यमा संलग्न हुने पदाधिकारी तथा कर्मचारीहरूको सादाचार र नैतिकता महत्वपूर्ण हुन्छ। राज्य संचालनका लागि आवश्यक पर्ने रकम कानून बमोजिम संकलन गर्ने एवं सार्वजनिक हितका निम्ति मितव्ययी र पारदर्शी तरिकाले खर्च गरी अधिकतम मुल्य हासिल गर्न सकिएको खण्डमा सार्वजनिक कोषको सदुपयोगको सुनिश्चितता हासिल गर्न सकिन्छ। यस्तो सुनिश्चितताबाट आर्थिक अनुशासन, मितव्ययिता, पारदर्शिता, सामाजिक न्याय आदी प्रवर्द्धन भई सुशासन, विकास र समृद्धिको लक्ष्य हासिल गर्न सकिन्छ।

सन्दर्भ सामग्री

- नेपालको संविधान
- आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ तथा नियमावली, २०७७
- नेपालमा वित्तीय संघीयता अवधारणा र अभ्यास, २०७८, डा. गोपिचन्द्र खनाल, संघीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय
- महालेखापरीक्षकका विभिन्न वार्षिक प्रतिवेदनहरू
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगका वार्षिक प्रतिवेदनहरू
- सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयका वार्षिक प्रतिवेदनहरू
- राजस्व प्रत्रिकाका विभिन्न अङ्कहरू

बजेट कार्यान्वयनको समीक्षा र आगामी बजेट व्यवस्था

युवराज आचार्य*



सारांश

मुलुकको समग्र आर्थिक-सामाजिक विकासका लागि सरकारले एक आर्थिक वर्ष भित्र गर्ने खर्च र सोको व्यवस्थापनका लागि उपयोग गरिने आयका स्रोत उल्लेख भएको महत्वपूर्ण दस्तावेज बजेट हो जसले सार्वजनिक वित्तका सबै पक्ष र चरणलाई समेटेको हुन्छ। सरकारले बजेट मार्फत खर्चको प्राथमिकता निर्धारण गर्नुका साथै वित्त नीतिको घोषणा र कार्यान्वयनको खाका प्रस्तुत गर्दछ। बजेटलाई मुलुकमा समष्टिगत आर्थिक स्थायित्व कायम गर्दै आर्थिक विकास र समृद्धि हासिल गर्ने प्रमुख औजारको रूपमा लिइन्छ। यसका साथै संविधानमा व्यक्त राज्यका निर्देशक सिद्धान्त र राज्यका नीतिहरू कार्यान्वयन गर्नका निमित्त बजेटको उपयोग गरिन्छ। नेपालको संविधानमा सरकारले संघीय सञ्चित कोष तथा सरकारी कोषबाट वार्षिक बजेट अनुरूप मात्र खर्च गर्नुपर्ने व्यवस्था गरिएको छ। बजेट मुलुकको अर्थ राजनीतिक दस्तावेजका साथै कानूनी र प्राविधिक विषय पनि हो। यस सन्दर्भमा बजेट तर्जुमाको अभ्यास अत्यन्तै गहन र महत्वपूर्ण विषय हो। नेपाल सरकारले संघीय बजेट हरेक वर्ष जेष्ठ १५ गते दुबै सदनको संयुक्त बैठकमा पेश गर्नुपर्ने संवैधानिक व्यवस्था रहेको छ भने प्रदेश सरकारले असार १ गते र स्थानीय सरकारले असार १० गते बजेट प्रस्तुत गर्नुपर्ने कानूनी व्यवस्था रहेको छ। नेपालमा यसै व्यवस्था अनुरूप हरेक वर्ष बजेट प्रस्तुत हुने त्यसमा मिश्रित धारणा आउने तर कार्यान्वयन पक्ष फितलो हुँदा बजेटले लिएका उद्देश्य तथा लक्ष्यहरू कहिल्यै पुरा नभएको तीतो यथार्थ हाम्रो सामु छर्लङ्ग छ। यस लेखमा आ.व.२०७९/८० को बजेट कार्यान्वयनको समीक्षा र आ.व.२०८०/८१ को बजेटका बिश्लेषण गर्ने प्रयास गरिएको छ।

चालु आ.व. २०७९/८० को बजेट कार्यान्वयनको समीक्षा

उत्पादनमा आधारित अर्थतन्त्रको निर्माण गरी उच्च र दिगो आर्थिक वृद्धि हासिल गर्ने, उपलब्ध प्राकृतिक स्रोत साधन, श्रम शक्ति, पुँजी र प्रविधिको एकीकृत परिचालनबाट रोजगारी सिर्जना र गरिबी निवारण गर्ने, वित्तीय अनुशासन कायम गर्ने र मुद्रास्फीतिलाई वाञ्छित सीमाभित्र राखी समष्टिगत आर्थिक स्थायित्व कायम गर्ने, प्रदेश र स्थानीय तहमा साधन र स्रोतको हस्तान्तरण गरी संघीयतालाई समृद्धिको सम्वाहकको रूपमा स्थापित गर्ने, आर्थिक तथा सामाजिक रूपान्तरणमार्फत सन्तुलित, समावेशी, आत्मनिर्भर एवं समाजवाद उन्मुख अर्थतन्त्रको आधार निर्माण गर्ने जस्ता ध्येयका साथ आ.व. २०७९/८० को बजेट प्रस्तुत गरिएको थियो।

* वरिष्ठ प्रशिक्षक, सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन तालिम केन्द्र

नेपालको कृषि क्षेत्रको रूपान्तरण गरी उत्पादन वृद्धि र रोजगारी सिर्जना गर्न, निर्यात प्रवर्द्धन र आयात प्रतिस्थापन गर्न, अर्थतन्त्रलाई आत्मनिर्भर बनाउन र निरपेक्ष गरिबी निवारण गर्न सोचका आधारमा बजेट तर्जुमा गरिएको र उक्त सोचलाई कार्यान्वयन गर्ने कार्यक्रमहरू:

- आधारभूत कृषि उत्पादन धान, मकै, गहुँ, तरकारी र फलफूलको आयात आगामी वर्ष न्यूनतम ३० प्रतिशतले कम गर्ने,
- आगामी वर्ष निर्यात दोब्बर गर्ने,
- आयात न्यूनतम २० प्रतिशतले घटाउने र आगामी पाँच वर्षभित्र व्यापार सन्तुलन कायम गर्ने,
- मर्यादित रोजगारी वार्षिक ३० प्रतिशतका दरले वृद्धि गर्ने,
- भूमिहीन दलितलाई आगामी तीन वर्षभित्र आवास उपलब्ध गराउने,
- वार्षिक ८ लाख नेपालीलाई निरपेक्ष गरिबीको रेखाबाट माथि ल्याउने, स्वास्थ्य र शिक्षा क्षेत्रको गुणस्तर सुधार गरी मानव विकास सूचकाङ्क ०.६५० पुर्याउने जस्ता परिमाणात्मक लक्ष्यहरू रहेका थिए।

तथापि अर्थतन्त्रमा रहेका संरचनागत तथा केही नीतिगत कारणबाट र खासगरी रुस युकेन युद्धका कारण आपूर्ति श्रृङ्खला प्रभावित भएको, उच्च ब्याजदरका कारण लगानीमा कमी आएको, सरकारको पुँजीगत खर्च अपेक्षित रूपमा बढ्न नसकेको साथै भएको पुँजीगत खर्चको प्रभावकारीता पनि अपेक्षित रूपमा नहुनु र समष्टिगत मागमा कमी आएको हुँदा आर्थिक गतिविधिमा सुस्तता देखिएको हो। मुद्रास्फीति नियन्त्रण र विदेशी विनिमय सञ्चिति सुधारका लागि लिइएको नीतिका कारण आर्थिक क्रियाकलाप थप प्रभावित हुन पुगेको कारण राजस्व संकलनमा ठूलो रूपमा न्यून समेत भई आर्थिक वर्षको अन्त्यमा आएर बजेटको आकार पनि ठूलो अंकमा घटाउनु परेको छ।

आ.व. २०७९/८० को बजेट र संशोधित अनुमान

शीर्षक	बजेट भाषण गर्दाको अनुमान	कुल बजेटको अंश	संशोधित अनुमान	फरक
चालु बजेट	७ खर्ब ३ अर्ब ४० करोड २९ लाख	४२ प्रतिशत	६ खर्ब ४० अर्ब ३९ करोड २४ लाख	विनियोजनको ८८.९८
वित्तीय हस्तान्तरणतर्फ	४ खर्ब २९ अर्ब ८३ करोड	२४ प्रतिशत	चालु खर्च रु. १० खर्ब ४३ अर्ब ३९ करोड	प्रतिशत,
चा. + वि. ह. दुबैको जम्मा	११ खर्ब ३३ अर्ब ८३ करोड २३ लाख	६६ प्रतिशत	अर्थात् विनियोजनको ८८.९८ प्रतिशत	
पुँजीगत बजेट	३ खर्ब ८० अर्ब ३८ करोड ४५ लाख	२१.२ प्रतिशत	२ खर्ब ५८ अर्ब ३४ करोड ५३ लाख	विनियोजनको ६७.९९ प्रतिशत
वित्तीय व्यवस्थातर्फ	२ खर्ब ३० अर्ब २२ करोड	१२.८ प्रतिशत	२ खर्ब २३ अर्ब २७ करोड ९४ लाख	विनियोजनको ८८.२९ प्रतिशत

शीर्षक	बजेट भाषण गर्दाको अनुमान	कुल बजेटको अंश	संशोधित अनुमान	फरक
कुल बजेट	१७ खर्ब ९३ अर्ब ८३ करोड ७३ लाख	१०० प्रतिशत	१५ खर्ब ०४ अर्ब ९९ करोड ७७ लाख	विनियोजनको ८३.९० प्रतिशत

नोट:- चालु र वित्तीय हस्तान्तरण दुवैको जोडलाई कुल चालु मानिएको छ।

स्रोत: अर्थ मन्त्रालय

खर्च व्यहोर्ने स्रोतहरू

शीर्षक	बजेट भाषण गर्दाको अनुमान	संशोधित अनुमान	फरक
राजस्व	१२ खर्ब ४० अर्ब ११ करोड ७९ लाख	११ खर्ब ७९ अर्ब ८४ करोड १ लाख	लक्ष्यको तुलनामा ८४ प्रतिशत हो भने गत वर्षको तुलनामा ५.९५ प्रतिशतले कमी हो।
वैदेशिक अनुदान	५५ अर्ब ४५ करोड ८३ लाख		
वैदेशिक ऋण	२ खर्ब ४२ अर्ब २६ करोड		
आन्तरिक ऋण	२ खर्ब ५६ अर्ब		
जम्मा	१७ खर्ब ९३ अर्ब ८३ करोड ७३ लाख		

स्रोत: अर्थ मन्त्रालय

- चालु आर्थिक वर्ष कुल सरकारी खर्च रु. १५ खर्ब ४ अर्ब ९९ करोड अर्थात विनियोजनको ८३.९० प्रतिशत हुने संशोधित अनुमान छ। कुल सरकारी खर्च मध्ये चालु खर्च रु. १० खर्ब ४३ अर्ब ३९ करोड अर्थात विनियोजनको ८८.१८ प्रतिशत, पुँजीगत खर्च रु. २ खर्ब ५८ अर्ब ३४ करोड अर्थात विनियोजनको ६७.९१ प्रतिशत र वित्तीय व्यवस्था तर्फ रु. २ खर्ब ३ अर्ब २६ करोड अर्थात विनियोजनको ८८.२९ प्रतिशत खर्च हुने संशोधित अनुमान रहेको छ।
- चालु आर्थिक वर्ष राजस्व सङ्कलन रु. ११ खर्ब ७९ अर्ब ८४ करोड अर्ब हुने संशोधित अनुमान छ। यो लक्ष्यको तुलनामा ८४ प्रतिशत हो भने गत वर्षको तुलनामा ५.९५ प्रतिशतले कम हो। खासगरी आयात नियन्त्रण गर्न लिइएको नीति, आर्थिक गतिविधिमा आएको शिथिलता लगायतका विविध कारणले राजस्व परिचालन कमजोर रहेको।
- वैदेशिक अनुदानतर्फ रु. ३८ अर्ब ४६ करोड र वैदेशिक ऋणतर्फ रु. १ खर्ब ७० अर्ब ५४ करोड परिचालन हुने संशोधित अनुमान रहेको। आयोजनाको कार्यान्वयन पक्ष कमजोर हुँदा वैदेशिक सहायता परिचालन न्यून रहन गयो।
- चालु आर्थिक वर्षमा आन्तरिक ऋण परिचालन रु. २ खर्ब ५६ अर्ब हुने संशोधित अनुमान छ। सम्वत् २०८० वैशाख मसान्तसम्म आन्तरिक रु. १० खर्ब ६३ अर्ब ६७ करोड र वैदेशिक ऋण रु. १० खर्ब ७० अर्ब ६५ करोड गरी कुल ऋण दायित्व रु. २१ खर्ब ३४ अर्ब ३२ करोड रहेको छ।
- बजेट कार्यान्वयनको अवस्था हेर्ने हो भने २०८० जेठ मसान्तसम्म झण्डै ३१ प्रतिशतको हाराहारीमा मात्र पुँजीगत बजेट खर्च भएको छ। राजस्वको अवस्था हेर्ने हो भने अघिल्लो आ ब को भन्दा ६

प्रतिशत माइनसमा लक्ष्य निर्धारण भएको छ । जुन आ.व. २०२४/२५ मा एक पटक भएको थियो ।

बजेट कार्यान्वयनबाट प्राप्त उपलब्धीहरू

- आर्थिक वृद्धि २.१६ प्रतिशत हुने अनुमान रहेको छ । यो लक्ष्यको तुलनामा धेरै न्यून हो भने लक्ष्य ७.९ % कायम रहेको थियो । गत आ.व.मा नेपालको आर्थिक वृद्धि आधारभूत मूल्यमा ५.२६ प्रतिशत रहेको थियो । आन्तरिक कारणले आर्थिक गतिविधिमा सुस्तता आएको हुँदा आर्थिक वृद्धि न्यून हुने देखिएको ।
- चालु आर्थिक वर्षको चैत महिनामा मुद्रास्फीति ७.७६ प्रतिशत रहेको जसलाई ६.५ प्रतिशतमा सीमित गर्ने लक्ष्य राखिएको थियो ।
- चालु आर्थिक वर्षको चैत मसान्तसम्म शोधनान्तर स्थिति रु. १ खर्ब ८० अर्ब १७ करोडले बचतमा रहेको छ । विदेशी मुद्राको सञ्चिति ११ महिनाको वस्तु आयात र ९.४ महिनाको वस्तु तथा सेवा आयात धान्न पर्याप्त हुने देखिएको छ । विप्रेषण आप्रवाह २४.२ प्रतिशतले वृद्धि भई चैत मसान्तसम्म रु. ९ खर्ब ३ अर्ब पुगेको ।
- राजस्व न्यून परिचालन भएको कारण त्यसले पुँजीगत खर्च एक तिहाइले घटाएको छ । ३ खर्ब ८० अर्ब रहेको पुँजीगत बजेट २ खर्ब ५८ अर्बमा झरेको छ ।

हाम्रो अर्थतन्त्र र बजेट प्रणालीमा देखिएका मुख्य चुनौती

- अर्थतन्त्रमा रहेका संरचनागत तथा केही नीतिगत कारणबाट आर्थिक क्रियाकलापमा शिथिलता देखिएको हुँदा आर्थिक वृद्धि न्यून रहन गएको ।
- कोभिड- १९ महामारी कम भई अर्थतन्त्र पुनरुत्थान हुने क्रममा रहेकोमा खासगरी रुस युकेन युद्धका कारण आपूर्ति शृङ्खला प्रभावित भएको, उच्च ब्याजदरका कारण लगानीमा कमी आएको, सरकारको पुँजीगत खर्च अपेक्षित रूपमा बढ्न नसकेको र समष्टिगत मागमा कमी आएको हुँदा आर्थिक गतिविधिमा सुस्तता देखिएको ।
- मुद्रास्फीति नियन्त्रण र विदेशी विनिमय सञ्चिति सुधारका लागि लिइएको नीतिका कारण आर्थिक क्रियाकलाप थप प्रभावित हुन पुगेको छ । यस परिवेशमा उच्च, फराकिलो आर्थिक वृद्धि हासिल गर्ने चुनौती हाम्रो सामु रहेको छ भने आयातमा आधारित हाम्रो अर्थतन्त्रमा यसले सबैभन्दा धेरै राजस्व संकलनमा परेको छ । यस आ.व.को राजस्व संकलनको संशोधित लक्ष्य अधिल्लो आ.व.को संकलित राजस्व भन्दा झण्डै ६ % न्यून रहेको छ ।
- मुद्रास्फीति क्रमशः घट्ने क्रममा रहेको भएता पनि अझै लक्षित सीमाभन्दा माथि रहेको ।
- साधारण खर्चमा वृद्धि हुँदै गएको छ । तलब भत्ता, सामाजिक सुरक्षा, वित्तीय हस्तान्तरण, प्रशासनिक खर्च लगायतको साधारण खर्च तथा बढ्दो ऋण भुक्तानी दायित्व व्यवस्थापन गर्न मात्र करिब रु १२ खर्ब ८० अर्ब २५ करोड विनियोजन गर्नु परेको छ । यो रकम कूल बजेटको ७३.१० प्रतिशत हुन

आउँछ। कुल बजेटको ठूलो हिस्सा यसरी छुट्याउनु पर्दा विकास कार्यका लागि स्रोत व्यवस्थापनमा चाप परेको।

- पुँजीगत खर्चको प्रभावकारिता बढ्न सकेको छैन। आयोजनाको पूर्व तयारी र प्राथमिकीकरण नगरी साधन स्रोत छर्ने प्रवृत्ति रहेको र कार्यान्वयन पक्ष कमजोर रहेको छ। स्रोत साधनको समुचित परिचालन मार्फत सार्वजनिक खर्चलाई उपलब्धिमूलक बनाउने चुनौती रहेको।
- चालु आर्थिक वर्ष राजस्व सङ्कलन लक्ष्य भन्दा कम छ। राजस्व प्रणालीमा सुधार, चुहावट नियन्त्रण र करको दायरा विस्तार गरी राजस्व परिचालन वृद्धि गर्नुपर्ने आवश्यकता महसुस गरेको छ। अप्रत्यक्ष एवं आयातमा आधारित राजस्वलाई क्रमशः प्रत्यक्ष एवं आन्तरिक उत्पादनमा आधारित बनाई राजस्व संरचनामा परिवर्तन गर्नु चुनौतीपूर्ण रहेको छ।
- निजी क्षेत्रको लगानी आशातित रूपमा वृद्धि हुन सकेको छैन। विदेशी पुँजी र प्रविधि भित्र्याई आर्थिक विकासमा परिचालन गर्ने नीति लिएको भए तापनि अपेक्षित विदेशी लगानी आप्रवाह हुन सकेको छैन।

चालु आ.व. २०८०/८१ को बजेट

चालु बजेट	११ खर्व ४१ अर्व ७८ करोड	६५.२० प्रतिशत
पुँजीगत बजेट	३ खर्व २ अर्व ७ करोड	१७.२५ प्रतिशत
वित्तीय व्यवस्थातर्फ	३ खर्व ७ अर्व ४५ करोड	१७.५५ प्रतिशत
कुल बजेट	१७ खर्व ५१ अर्व ३१ करोड	१०० प्रतिशत

स्रोत: अर्थ मन्त्रालय

खर्च व्यहोर्ने स्रोतहरू

शीर्षक	अनुमान
राजस्व	१२ खर्व ४८ अर्व ६२ करोड
बैदेशिक अनुदान	४९ अर्व ९४ करोड
बैदेशिक ऋण	२ खर्व १२ अर्व ७५ करोड
आन्तरिक ऋण	२ खर्व ४० अर्व
जम्मा	१७ खर्व ५१ अर्व ३१ करोड

स्रोत: अर्थ मन्त्रालय

सरकारी, निजी र सहकारी क्षेत्रको लगानी विस्तार गरी उत्पादन, उत्पादकत्व र रोजगारीका अवसर बढाउने, आर्थिक तथा सामाजिक पूर्वाधार निर्माण गरी उच्च आर्थिक वृद्धिको आधार तयार गर्ने तर्फ जोड दिएको। सार्वजनिक स्रोतको समुचित तथा उपलब्धिमूलक परिचालन गर्नुका साथै उपलब्ध अवसर तथा लाभको समन्यायिक वितरण गरी धनी र गरीब बीचको खाडल कम गर्नुपर्ने आवश्यकता महसुस गरी बजेटका उद्देश्य तथा प्राथमिकता तय गरिएको छ।

आर्थिक वर्ष २०८०/८१ को बजेटका उद्देश्य देहाय बमोजिम रहेका छन्:

- अर्थतन्त्रलाई गतिशील बनाई फराकिलो, दिगो र समावेशी आर्थिक वृद्धि हासिल गर्ने,
- गुणस्तरीय सामाजिक विकास, सुरक्षा र न्याय प्रत्याभूत गर्ने,
- लगानी मैत्री वातावरण निर्माण गरी निजी क्षेत्रको मनोबल उच्च पार्ने र आय तथा रोजगारीका अवसर सिर्जना गरी गरिबी न्यूनीकरण गर्ने,
- समष्टिगत आर्थिक स्थायित्व कायम गर्ने,
- संघीयताको सवलीकरण र सुशासन कायम गर्ने,
- बजेट प्रणालीमा सुधार गरी सार्वजनिक खर्चको प्रभावकारिता अभिवृद्धि गर्ने।

बजेटका प्राथमिकताहरू निम्नअनुसार रहेका छन्:

- कृषि, ऊर्जा र पर्यटन क्षेत्रको विकास,
- लगानी प्रवर्द्धन, औद्योगिक विकास र व्यापार सन्तुलन,
- सामाजिक क्षेत्रको विकास र सामाजिक सुरक्षा,
- गुणस्तरीय भौतिक पूर्वाधार निर्माण, डिजिटल र हरित अर्थतन्त्रको प्रवर्द्धन,
- वातावरण संरक्षण, जलवायु परिवर्तन र विपद व्यवस्थापन,
- मानव संसाधन विकास र रोजगारी सिर्जना,
- वित्तीय क्षेत्र सुधार,
- वित्तीय संघीयताको सुदृढीकरण र सेवा प्रवाहमा सुधार, सार्वजनिक वित्त प्रणालीमा सुधार।

चालु आ.व. २०७९/८० को बजेटका सकारात्मक पक्षहरू

वजेट प्रणालीमा सुधार र पुँजीगत खर्चको प्रभावकारीता बढाउन जोड

- आगामी आ.व को वजेट कार्यान्वयन कार्ययोजना असार मसान्त मित्रै तर्जुमा गरी कार्यान्वयनमा लगिने,
- DPR, जग्गा प्राप्ति लगायतका पूर्व तयारी पश्चात मात्र कार्यान्वयनमा जान सक्ने आयोजनालाई मात्र बजेटको सुनिश्चित गर्ने,
- विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन, EIA/IEE जग्गा प्राप्ति Side clearing र खरिद योजना स्वीकृत भएका आयोजनाको मात्र ठेक्का सम्झौता गर्ने,
- ठूला तथा रणनीतिक महत्वका र छिटो प्रतिफल दिने बहुसंख्यक जनताले प्रतिफल पाउने आयोजनालाई प्राथमिकता दिने,
- वातावरणीय प्रभाव मूल्यांकन रित पूर्वक पेश गरी ३० दिनभित्र स्वीकृति दिसक्नुपर्ने,
- EIA स्वीकृत पश्चात वन क्षेत्रको प्रयोग र देख कटान स्वीकृति १५ दिनभित्र दिनुपर्ने व्यवस्था,
- जग्गा प्राप्ति प्रक्रियालाई सरल र छरितो बनाउन कानूनी व्यवस्था गर्ने,

- आयोजनाको स्रोत सहमती बढिमा ३ वर्ष रहेको र स्रोत सहमती प्रदान गरेको मितिले ९ महिनाभित्र ठेक्का सम्झौता नभएमा सहमती स्वतः रद्द हुने व्यवस्था,
- खरिद प्रक्रियालाई सरल, पारदर्शी र प्रभावकारी बनाउन जोड,
- आयोजना कार्यान्वयनका लागि कार्तिक महिनाभित्र ठेक्का व्यवस्थापन गरिसक्नुपर्ने,
- असोज भन्दा अगाडि र असार महिनामा रकमान्तर र कार्यक्रम संशोधन नगरिने,
- आयोजना प्रमुख र विभागिय प्रमुखलाई थप जिम्मेवार बनाउँदै आयोजना प्रमुख छनौटको मापदण्ड तयार गरी निश्चित अवधि तोकी आयोजना प्रमुख खटाउने,
- निर्माण व्यवसायीलाई सक्षम बनाउँदै उसले मुलुकभर लिएका ठेक्का र प्रगतिको विवरण एकीकृत रूपमा प्राप्त हुने सूचना प्रणाली विकास गरी PPMO ले निरन्तर अनुगमन गर्ने। गम्भीर लापरवाही देखिएमा इजाजतपत्र रद्द सम्मका कारवाही गर्ने सक्ने कानूनी व्यवस्था गर्ने,
- वैदेशिक स्रोतलाई राष्ट्रिय आवश्यकता र प्राथमिकताका क्षेत्रमा परिचालन गर्ने,
- अनुगमन मूल्यांकन प्रणालीमा सुधार गरी नतिजामा आधारित बनाइने र १ अर्ब भन्दा बढिका आयोजनाको अनुगमन गर्न छट्टै संयन्त्र निर्माण गर्ने।

चालु/साधारण खर्चमा मितव्ययिता कायम गर्न जोड

- सार्वजनिक खर्च पुनरावलोकन आयोग, २०७५ (डिल्लीराज खनाल आयोग) का सुझावहरू कार्यान्वयनमा जोड,
- दोहोरो कार्यक्षेत्र, औचित्यता खारेज समाप्त भएका २० वटा संस्था खारेज गरिएको। कार्यक्षेत्र मिल्ने संस्थाहरू गाभिएका,
- नेपाल सरकारले अनिवार्य प्रतिनिधित्व गर्ने बाहेक अन्य वैदेशिक भ्रमणलाई निरुत्साहित गरी, सवारी साधनको नयाँ मापदण्ड - इन्धनको रूपमा नगद प्रदान सवारी साधनको सट्टा एकमुष्ट नगद प्रदान गरिने,
- नयाँ दरबन्दी सृजना नगरिने, विद्यमान दरबन्दी र संरचनालाई छरितो बनाइने, सरकारको नियमित संरचनाबाट हुने कार्यका लागि अलगगै संरचना र विद्यमान शक्तिबाट सम्पादन हुने कार्यका लागि परामर्स सेवा नलिइने।

आर्थिक क्षेत्रको सुधार र निजी क्षेत्रको प्रबर्द्धन गर्न जोड

- अर्थतन्त्रको संस्थागत रूपान्तरणमा जोड,
- निजी क्षेत्रलाई आर्थिक विकासको सम्बाहक बनाउने कुरामा जोड
- व्यवसायमैत्री वातावरण निर्माण गरी स्वदेशी र विदेशी पुँजी र प्रविधि भित्र्याउन जोड। नीतिगत र प्रक्रियागत सुधारमा जोड
- डिजीटल अर्थतन्त्रको प्रबर्द्धन -
 - सञ्चार पूर्वाधारको विकास - डिजीटल बैंकको स्थापना
 - सूचना प्रविधि उद्योगको प्रबर्द्धनमा जोड

- आर्थिक क्रियाकलापमा इन्टरनेट मोबाइल एप र अन्य नेटवर्कको प्रयोगलाई बढावा दिइने यसबाट वित्तीय पारदर्शिता र सुशासनको प्रवर्द्धनमा सुधार हुनेछ।
- आत्मनिर्भर अर्थतन्त्रको असर: स्वदेशमै उत्पादन र रोजगार" भन्ने नाराका साथ उत्पादन र रोजगारी वृद्धि गरी आत्मनिर्भर अर्थतन्त्र विकास गर्न जोड दिइएको,
- प्रधानमन्त्री नेपाली उत्पादन तथा उपभोग अभिवृद्धि कार्यक्रम मार्फत आन्तरिक उत्पादन र उपयोगलाई प्रोत्साहित गरिने
- सरकारको कुल पुँजीगत बजेटको न्यूनतम १% रकम अनुसन्धान नवप्रवर्तन र आविस्कारमा खर्च गर्ने नीति- छुट्टै १ अर्बको कोषको स्थापना।
- मुलुकमा नवप्रवर्तन र उधमशीलता प्रवर्द्धन गर्न स्टार्टअप इको सिस्टम विकास गरिने - Startup - लाई प्रोत्साहन गर्न १ अर्ब २५ करोड विनियोजन गरिएको।
- आन्तरिक तथा बाह्य लगानी प्रवर्द्धन गर्न —
 - प्रशासनिक प्रक्रियालाई सरल र पारदर्शी बनाइने
 - visa प्राप्ति प्रक्रियालाई सरल र लचिलो बनाइने
 - एकल विन्दु सेवा केन्द्रबाट विद्युतीय प्रणाली मार्फत उद्योग दर्ता लगानी स्वीकृति लगायतका सेवा प्रदान गरिने
 - online प्रणाली मार्फत लगानीकर्ताका आवश्यक सबै सूचना उपलब्ध गराइने।
 - सूचना प्रविधि (IT) र नवप्रवर्तनमा आधारित उद्योगका लागि लचिलो श्रम नीति अवलम्बन गरिने,
 - उद्योगमा स्वच्छ प्रविधि तथा हरित प्रविधिको उपयोगलाई प्रोत्साहन गर्न प्रविधि विकास कोष मार्फत अनुदान प्रदान गरिने।
- विदेशी लगानीकर्ताको विश्वास आर्जन गर्न
 - वैदेशिक लगानी सम्बन्धी कानूनी तथा नीतिगत स्थायित्व कायम गरिने
 - FDI स्वीकृति प्रक्रियालाई सरल र स्वचालित बनाहते
 - IT मा वैदेशिक लगानीको लागि थप प्रोत्साहन
- विदेशी लगानीबाट आर्जित आयलाई पुनः लगानी गर्दा स्वीकृति लिन नपर्ने व्यवस्था
- पूवाधार आयोजनामा निजी पुँजी परिचालन स्वदेशी तथा विदेशी लगानीकर्ताको लगानी वृद्धि नीतिगत तथा प्रक्रियागत सुधारमा जोड।
- वैदेशिक लगानी प्रवर्द्धन गर्न सन् २०८० मा लगानी सम्मेलन आयोजना गरिने।
- द्रुत मार्ग, सुरुडमार्ग, जलाशय जलविद्युत लगायतका सम्भाव्य ठूला परियोजनामा पूर्वतयारीका कार्य सम्पन्न गरी विदेशी लगानीका लागि प्रस्ताव आब्हान गर्ने।
- निजी क्षेत्रले विदेशी संस्थाबाट ऋण प्राप्त गर्न थप सहजीकरण गरिने।

- लगानीको वातावरण सुधार गर्न मुलुकको क्रेडिट रेटिङ प्रक्रिया अगाडि बढाउने,
- विदेशी लगानीकर्ताहरूका लागि विदेशी विनिमयको जोखिम न्यूनीकरण गर्न हेजिङ गर्ने संस्था तोक्री हेजिङ सेवा उपलब्ध गराउने।
- विदेशी लगानीको सुरक्षाको प्रत्याभूति गरिने -लाभांश फिर्ता लाने प्रक्रियाको सहजीकरण द्विपक्षीय लगानी प्रवर्द्धन तथा संरक्षण सम्झौता र दोहोरो कर मुक्ति सम्झौतालाई अघि बढाइने।
- स्वदेशी उत्पादनलाई प्रवर्द्धन र विस्तार गर्न निजी क्षेत्रबाट अगाडि बढाइएका Make in Nepal & Made in Nepal अभियानलाई प्रोत्साहन गरिने।
- NRN को पुँजी, प्रविधि, अनुभव र सीपलाई राष्ट्रिय विकासमा प्राथमिकताका साथ परिचालन गरिने।

कृषि क्षेत्रको विकास र रूपान्तरण गर्न जोड दिइएको

- राष्ट्रिय अर्थतन्त्रको प्रमुख आधारको रूपमा रहेको कृषि क्षेत्रको उत्पादन र उत्पादकत्व वृद्धि गर्न जोड दिइएको,
- कृषि क्षेत्र आधुनिकीकरण, बजारीकरण व्यवसायीकरण र यान्त्रिकीकरण गर्न जोड दिइएको जसका लागि केही मुख्य कार्यक्रमहरू
 - उत्पादन साथमा अनुदान र हातमा भन्ने नाराका साथ नतिजामा आधारित अनुदान प्रणाली
 - प्रधानमन्त्री कृषि आधुनिकीकरण परियोजना अन्तर्गत थप कार्यक्रमहरू सञ्चालन
 - **रैथानेमा गर्व गरौं** भन्ने नाराका साथ रैथाने बालीको उत्पादनको बजारको सुनिश्चितता — खाद्य तथा बजार कम्पनी मार्फत
 - अनुदानको दायरा विस्तार – मल, विउ, यान्त्रिकीकरण आदिमा
 - बाली तथा पशुधन विमा कार्यक्रमलाई विस्तार गरिएको
 - युवा स्टार्टअप अनुदान कार्यक्रम सञ्चालन गरी युवाहरूलाई कृषि क्षेत्रमा आकर्षित गर्न जोड दिइएको।
- कृषि उपजको उत्पादनदेखि बजारसम्मको आपूर्ति श्रृंखलामा सुधार गरिनेछ।
- औषधिजन्य प्रयोगको लागि गाँजा खेतीको सम्भाव्यता अध्ययन गरिने
- कृषि क्षेत्रको विकासका लागि संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको भूमिका र जिम्मेवारी स्पष्ट गर्ने
- कृषियोग्य भूमिको संरक्षण, कृषिको व्यवसायीकरण, बजार व्यवस्थापन र नियमन प्रभावकारी बनाउदै अन्तरतह समन्वय थप प्रभावकारी बनाउने।

औद्योगिक विकास र प्रवर्द्धनमा जोड दिइएको

- उत्पादन रोजगार समृद्धिको आधार को नारालाई आत्मसात गरी औद्योगिकीकरणको गतिलाई तीव्रता दिइने
- उद्योग क्षेत्रमा स्वदेशी तथा विदेशी पुँजी आकर्षित गरिने

- औद्योगिक क्षेत्र, विशेष आर्थिक क्षेत्र र औद्योगिक ग्रामको पूर्वाधार निर्माणलाई जोड दिइने।
- न्यूनतम ३०% निकासी गर्ने उद्योगले विशेष आर्थिक क्षेत्रमा उद्योग सञ्चालन गर्न पाउने कानूनी व्यवस्था मिलाउने, र विशेष/कर सहूलियत प्रदान गर्ने
- औद्योगिक पूर्वाधारको निर्माणलाई तीव्रता दिइने
- परम्परागत लघु घरेलु तथा साना उद्योगको क्षमता अभिवृद्धि गरिने साथै अनुदानको व्यवस्था समेत गरिएको
- पक्की सडक निर्माणमा - ढलानमा जोड - बिटुमिनको आयात घट्ने।
- औद्योगिक सम्पत्तिको संरक्षण र विकासमा जोड।

निर्यात प्रवर्द्धन तथा व्यापार सहजीकरणमा जोड दिइएको

- निर्यात सम्भावना भएका वस्तु तथा सेवाको क्षमता वृद्धि गरी निर्यात बढाउने।
- व्यापार पूर्वाधारको विकास र स्तरोन्नति गरी अन्तर्राष्ट्रिय व्यापारको सहजीकरण गरिने साथै यसका लागि विविध सुधारका कार्यक्रमहरू सञ्चालन गरिने।
- नेपाल व्यापार एकीकृत रणनीतिले पहिचान गरेका वस्तुहरूको उत्पादन र निर्यात प्रवर्द्धन गर्न विविध सञ्चालन गरिने।
- 'Water from the Himalayan' नामले ब्राण्डिङ गरी मिनिरल वाटर निर्यात गरिने।
- सन् २०२६ पछि विकासशील मुलुकमा स्तरोन्नति हुँदा हाल पाइरहेको सहूलियत कायम नहुने हुँदा सोको सम्बोधन र अवसरको उपयोगका लागि नीतिगत र कार्यक्रमगत व्यवस्था गरिने। EU, USA लगायत अन्य राष्ट्रहरूसँग द्विपक्षीय वार्ता गरी निर्यात प्रोत्साहन र सहूलियतका लागि पहल गरिने।

आपूर्ति व्यवस्थालाई सहज बनाउन जोड

- मुलुकभर अत्यावश्यक वस्तुको सहज र निर्बाध आपूर्ति सुनिश्चित गर्न उत्पादन, भण्डारण र वितरण प्रणालीमा सुधार गर्ने,
- सबै प्रकारको सिण्डिगेट, काटेलिड, कृतिम अभाव र कालोबजारीलाई अन्त्य गरी बजारमा स्वस्थ प्रतिस्पर्धा कायम गरिने,
- देशमा अत्यावश्यक खाद्य पदार्थ उत्पादन, मौज्जाज तथा आपूर्तिको अद्यावधिक सूचना प्राप्त हुने प्रणालीको विकास गरी अनुगमन तथा नियमनलाई प्रभावकारी बनाइने।
- ३ महिना धान्न सक्ने पेट्रोलियम पदार्थ भण्डारण, दुर्गम क्षेत्रमा नुनको नियमित र सहज आपूर्ति र सार्क खाद्य सुरक्षा भण्डारमा ८ हजार मेट्रिक टन र राष्ट्रिय खाद्य सुरक्षा भण्डारमा २५ हजार मेट्रिक टन खाद्यान्ध बर्षभरि नै मौज्जाज राख्ने व्यवस्था मिलाउने।
- आपूर्ति व्यवस्थालाई सहज र सरल बनाउन प्रत्येक प्रदेशमा १/१ वटा आधुनिक गोदाम घर निर्माणको कार्य अगाडि बढाइने।

अन्य सुधारका कार्यक्रमहरू

- वन जैविक विविधता र जलाधाको सहि व्यवस्थापन- मार्फत वातावरणीय सन्तुलन गर्न जोड दिइएको,
- राष्ट्रिय अर्थतन्त्रमा वन क्षेत्रको योगदान बढाउन विभिन्न कार्यक्रमहरूको प्रबन्ध गरिएको
- 'जग्गा प्रशासनमा सुशासन भन्ने नाराका साथ यसको सूचना प्रविधिमा आधारित बनाइने, यसका लागि-
 - Online Service system कार्यान्वयन,
 - एकद्वार प्रणाली मार्फत सेवा मालपोत र नापीसम्बन्धी कार्य एकै द्वारबाट
 - जमिनको वैज्ञानिक वर्गीकरण
- सहकारी क्षेत्रको वचतलाई उद्यम विकास तथा रोजगारि सृजना हुने क्षेत्रमा लगानी गर्न प्रोत्साहन गरिने, सहकारी क्षेत्रमा पारदर्शिता र सुशासन कायम गर्न जोड दिने।
- श्रमको समान राष्ट्रको अभियान भन्ने नाराका साथ मर्यादित रोजगारीको अवसर सिजना गर्ने जोड दिइने।
- बैदेशिक रोजगारीलाई सुरक्षित, मर्यादित र व्यवस्थित बनाइने।
- 'अवको जीवन स्वदेशमा नै' भन्ने नाराका साथ वैदेशिक रोजगारबाट फर्किएका व्यक्तिलाई लक्षित गरी विभिन्न कार्यक्रम तय गरिने।
- योगदान आधारित समाजिक सुरक्षाको दायरालाई विस्तार गर्ने कोषलाई दिगो र प्रतिफलमूखि बनाउन उत्पादनमूलक र पूर्वाधारका क्षेत्रमा लगानी गर्ने।
- मुलुकलाई सुरक्षित र आकर्षक पर्यटकीय गन्तव्यको रूपमा विकास गरिने।
- पर्यटन प्रवर्द्धन र पूर्वाधार क्षेत्रको विकास गरी राष्ट्रिय अर्थतन्त्रमा पर्यटन क्षेत्रको योगदान बढाउने।
- पर्यटकीय क्षेत्रको रूपमा विकास गरिने, 'र २०२३-२०३२ लाई पर्यटकीय दशकको रूपमा मनाउने।
- 'अतिथि देवो भव' भन्ने नेपाली संस्कृति अनुरूप पर्यटकीय सेवाको गुणास्तरीयता अभिवृद्धि गर्ने।
- नागरिक उड्ययन प्राधिकरणको पुनर्संरचना गरी नियामक र सेवा प्रदायक निकाय अलग अलग गरी सेवा प्रवाहमा सुधार गर्नुका साथै नियामकीय भूमिकालाई सबल बनाइने।
- गौतम बुद्ध र पोखरा विमानस्थलबाट नियमित रूपमा अन्तर्राष्ट्रिय हवाई सेवा सञ्चालन गर्ने व्यवस्था मिलाइने।
- निजगढ अन्तर्राष्ट्रिय विमानस्थल आयोजनाको वातावरणीय प्रभाव मूल्यांकन बस्ती स्थानान्तरण जग्गा संरक्षण लगायतका पूर्व तयारीका कार्य तत्काल अगाडि बढाउने।
- नेपाल वायुसेवा निगमको पुनर्संरचना गरी व्यवस्थापकीय सुधारका कार्य अघि बढाइने।
- गुणस्तरीय शिक्षामा आम नागलिको पहुँच बढाई शिक्षित र मर्यादित समाजको विकास गरिने।
- शिक्षालाई जीवनोपयोगी, आधुनिक, विज्ञान प्रविधिमा आधारित व्यवसायिक र अनुसन्धानमूखि बनाइने।
- बालबालिकालाई विद्यालयमा "ल्याउने सिकाउने र टिकाउने, कार्यक्रमलाई विस्तार गरी प्रभावकारी रूपमा सञ्चालन गरिने,
- यस क्षेत्रका विविध कार्यक्रमहरू

- विपन्न, दलित, सीमान्तकृत विद्यार्थीहरू छात्रवृत्ति,
- मुलुक भरका छात्रालाई छात्रवृत्ति कार्यक्रम,
- मुसहर, डोम र चमार विद्यार्थीलाई चिकित्सातर्फ छात्रवृत्ति कार्यक्रम,
- दिवा खाजा कार्यक्रम-रैथाने कृषि उपजबाट,
- छात्राहरूलाई निःशुल्क स्यानिटरी प्याड वितरण कार्यक्रम,
- गुरुकुल, मदरसा र गुम्बा लगायतका परम्परागत शिक्षालाई औपचारीक शिक्षा प्रणालीमा जोडिने,
- निशुल्क पाठ्यपुस्तक उपलब्ध गराइने,
- राष्ट्रपति शैक्षिक सुधार कार्यक्रम,
- सबै तहमा प्राविधिक र व्यवसायिक शिक्षाको पहुँच पु-याउने।
- गुणस्तरीय स्वास्थ्य उपचार, जनताको अधिकार भन्ने नाराका साथ स्वास्थ्य सेवालाई सर्वसुलभ र गुणस्तरीय बनाइने।
- आधारभूत खानेपानी सेवाको पहुँच पुर्याइ गुणस्तरीय खानेपानी सेवा बिस्तार गर्दै लगिने।
- १ घर १ धाराको लक्ष्य प्राप्त गर्ने गरी खानेपानी आयोजना तथा कार्यक्रम सञ्चालन गरिने आदिजस्ता थुप्रै कार्यक्रमहरू बजेटले राखेको छ। यस्ता कार्यक्रमहरू विगतका भन्दा अझ फराकिला पार्न खोजिएको छ र अब यी कार्यक्रमहरूको प्रभावकारी कार्यान्वयनमा सरकारले आ.व.को शुरुवातदेखि नै सजगता साथ उच्च ध्यान दिनुपर्ने देखिन्छ।

बजेटलाई के गर्दा अझ राम्रो बनाउन सकिन्थ्यो ?

अहिले मुलुकको आर्थिक अवस्था अत्यन्तै संकटग्रस्त अवस्थामा रहेको छ। अर्थतन्त्रका हरेक सूचकले यसमा मलम होइन चिरफार गर्नुपर्ने देखाएका छन्। यस्तो जटिल अवस्थामा राज्यको हरेक जिम्मेवार पदाधिकारीले आफुलाई रूपान्तरण गर्न जरुरी छ। बजेटलाई अझ राम्रो बनाउन निम्न सुधारहरूमा ध्यान दिन सके बजेटलाई अझ राम्रो बनाउन सकिन्थ्यो:-

- **बितरणमूखि कार्यक्रमहरूलाई कसिलो बनाउने:** सस्तो लोकप्रियता कायम गर्ने क्रममा बितरणमूखि कार्यक्रमहरूलाई बढाउँदै जादा यस वर्षको पुँजीगत बजेट कुल बजेटको १७ प्रतिशत मात्र रहेको छ। राज्यले आफ्नो नागरिक दायित्व पुरा गर्न बितरणमूखि कार्यक्रमहरू आवश्यक पर्छ तर अहिले राज्यका उच्च पदाधिकारीहरूको खर्च समेत कटौती गरी बितरणमूखि कार्यक्रमहरूको थैली कसिलो बनाउनुपर्ने अवस्था आएको छ।
- **सांसद विकास कोष आदिजस्ता कोषहरू खारेज गर्ने:** प्रत्येक निर्वाचित सांसदलाई ५ करोड दिने बजेटको व्यवस्थाले बजेट खर्च गर्ने पद्धतिलाई कमजोर बनाउँछ। हुनत अर्थमन्त्रीज्युले यो बजेट सम्बन्धित सांसदले सिफारिस मात्र गर्ने हो यो नियमित संरचनाबाटै खर्च हुन्छ भन्नुभएको छ। जे भनिएपनि यो सांसद विकास कोष नै हो र यसले मुलुकमा सङ्घीन आर्थिक संकट भएको यस्तो अवस्थामा राष्ट्रिय गौरवका आयोजनालाई समेत स्रोतको अभाव भइरहेको अवस्थामा यसले राम्रो सन्देश दिएन। साथै यसको असर अन्य तहहरूमा समेत पर्ने र यसले वित्तीय सुशासनलाई कमजोर बनाउन सक्छ।
- **बजेटको न्यायोचित बितरणमा ध्यान दिने:** बजेटको न्यायोचित बितरणमा ध्यान दिन सकिएन भने

देशको सन्तुलित विकासमा असर पुर्याउछ। हाल बजेट छलफलका क्रममा कुनै कार्यक्रममा कुनै ४ जिल्लामा ५१ प्रतिशत बजेट र बाँकी ७३ जिल्लामा ४९ प्रतिशत बजेट विनियोजन भएको विषयले बजेट कार्यान्वयनमा समेत गम्भिर असर गर्छ।

- **सबल संस्थागत संयन्त्रको विकासमा ध्यान दिने:** बजेट कार्यान्वयनका लागि सबल संस्थागत संयन्त्रको विकासमा ध्यान दिन सकिएन भने बजेटबाट अपेक्षित उपलब्धी हासिल हुन सक्दैन। नेपालमा भइरहेको तीतो सत्य यही नै हो। आवश्यक नीतिगत व्यवस्था कायम गरी हाम्रोभन्दा राम्रो मान्छेलाई जिम्मेवारी प्रदान गरी नतिजाको आधारमा पुरस्कार र दण्डको व्यवस्था कडाइका साथ लागू गर्ने।
- **उत्पादनशील क्षेत्रमा स्रोतको परिचालनमा जोड दिने:** हाम्रो अर्थतन्त्र आयातमुखि रहेको छ। हामीले उत्पादनका प्रमुख क्षेत्रहरू पहिचान गरी त्यसमा लगानी केन्द्रित गरी आयात प्रतिस्थापन गर्दै निर्यात अभिवृद्धिमा तुरुन्तै जोड दिनुपर्ने देखिन्छ।
- **DPR, जग्गा प्राप्ति लगायतका पूर्व तयारी पश्चात मात्र कार्यान्वयनमा जान सक्ने आयोजनालाई मात्र बजेटको सुनिश्चित गर्ने:** बिगत वर्षहरूमा पुँजीगत बजेटको औषत खर्च ६५ प्रतिशत रहेको छ। जसको प्रमुख कारण DPR, जग्गा प्राप्ति लगायतका पूर्व तयारी पश्चात मात्र कार्यान्वयनमा जान सक्ने आयोजनालाई मात्र बजेटको सुनिश्चितन गर्न सकिएन। हुनत यो बजेटमा DPR, जग्गा प्राप्ति लगायतका पूर्व तयारी पश्चात मात्र कार्यान्वयनमा जान सक्ने आयोजनालाई मात्र बजेटको सुनिश्चितन गर्ने भनिएको छ, यसलाई कार्यान्वयनमा कडाइका साथ अवलम्बन गरिनुपर्छ।

निष्कर्ष

नेपाल सरकारका अर्थमन्त्रीले दुबै सदनको संयुक्त बैठकमा प्रस्तुत गरेको बजेटमा धेरै राम्रा कुराहरू छन्। बजेट प्रणालीमा सुधार र पुँजीगत खर्चको प्रभावकारिता बढाउन जोड दिइएको छ जसका लागि आगामी आ.व को बजेट कार्यान्वयन कार्ययोजना असार मसान्त मित्रै तर्जुमा गरी कार्यान्वयनमा लगिने, जग्गा प्राप्ति लगायतका पूर्व तयारी पश्चात मात्र कार्यान्वयनमा जान सक्ने आयोजनालाई मात्र बजेटको सुनिश्चितन गर्ने, ठूला तथा रणनीतिक महत्वका र छिटो प्रतिफल दिने बहुसंख्यक जनताले प्रतिफल पाउने आयोजनालाई प्राथमिकता दिने, आयोजना कार्यान्वयनका लागि कार्तिक महिनाभित्र ठेक्का व्यवस्थापन गरिसक्नुपर्ने, विभागिय प्रमुखलाई थप जिम्मेवार बनाउदै आयोजना प्रमुख छनौटको मापदण्ड तयार गरी निश्चित अवधि तोकी आयोजना प्रमुख खटाउने, निर्माण व्यवसायीलाई जिम्मेवार बनाउने र अनुगमन मूल्यांकन प्रणालीमा सुधार गरी नतिजामा आधारित बनाइने र १ अर्ब भन्दा बढिका आयोजनाको अनुगमन गर्न संयन्त्र निर्माण गर्ने जस्ता पुँजीगत खर्चको प्रभावकारिता बढाउन सुधारका यावत कार्यक्रमहरू छन्।

चालु/साधारण खर्चमा मितव्ययिता कायम गर्न विभिन्न सुधारका कार्यक्रमहरू छन् भने आर्थिक क्षेत्रको सुधार र निजी क्षेत्रको प्रबर्द्धन गर्न पनि थुप्रै कार्यक्रमहरू बजेटले प्रस्तुत गरेको छ। कुल पुँजीगत बजेटको न्युनतम १% रकम अनुसन्धान, नवप्रवर्तन र आविस्कारमा खर्च गर्ने नीति- छुट्टै १ अर्बको कोषको स्थापना गरी अनुसन्धान, नवप्रवर्तन र आविस्कारलाई जोड दिइएको छ। कृषि क्षेत्रको विकास र रूपान्तरण गर्न राष्ट्रिय अर्थतन्त्रको प्रमुख आधारको रूपमा रहेको कृषि क्षेत्रको उत्पादन र उत्पादकत्व वृद्धि गर्न जोड दिइएको, कृषि क्षेत्र आधुनिकीकरण, बजारीकरण व्यवसायीकरण र यान्त्रिकीकरण गर्न जोड दिइएको छ।

बजेटलाई नै अर्को पाटोबाट हेर्दा नेपालमा हरेक बजेट तर्जुमा गर्दा लोकप्रिय कार्यक्रमहरू राख्ने बजेटको छरौट धेरै हुने, बास्तविक माग र आवश्यकताका आयोजना छनौट गर्न नसक्दा र पूर्व तयारीका कामहरू नगरी बजेट विनियोजन गर्दा साथै सबल संस्थागत संयन्त्रको अभावमा बजेट कार्यान्वयन एकदमै फितलो छ। तथापि यो बजेटमा राखिएका राम्रा कार्यक्रमहरूको बजेटमा प्रस्तुत गरिएको सुधारको खाका सहित प्रभावकारी रूपमा कार्यान्वयन गर्न सकिएमा बजेटले राखेका लक्ष्य तथा उद्देश्यहरू हासिल गर्न सकिन्छ।

सन्दर्भ सामग्री

- नेपालको संविधान, कानून किताब व्यवस्था समिति, बबरमहल, काठमाडौं।
- आर्थिक वर्ष २०७९/८० को बजेट बक्तव्य, नेपाल सरकार, अर्थ मन्त्रालय।
- आर्थिक वर्ष २०८०/८१ को बजेट बक्तव्य, नेपाल सरकार, अर्थ मन्त्रालय।
- आर्थिक सर्वेक्षण, २०७९, नेपाल सरकार, अर्थ मन्त्रालय।

नेपालमा गैरकर राजस्व परिचालनका समस्या र सुधारका उपायहरू

कमला खरेल*



सारांश

संविधान र योजनाको कार्यान्वयन गर्न, सार्वजनिक खर्चको आवश्यकता पुरा गर्न र मुलुकलाई सम्मृद्ध र आत्मनिर्भर बनाउन राजस्वको महत्वपूर्ण योगदान रहन्छ। मुलुकको समग्र आर्थिक परिसूचकहरूलाई नियाल्दा नेपालको अर्थतन्त्र आयात र विप्रेषणमा आधारित हुँदै गइरहेकोले राष्ट्रिय उत्पादन र आन्तरिक आयमा आधारित अर्थतन्त्रमा रूपान्तरण गर्न सघाउने राजस्व नीति बनाउन जरूरी छ। कर संकलनको दृष्टिकोणले कर राजस्व बढी महत्वपूर्ण भएपनि कानून परिपालनाको हिसावले गैरकर राजस्व पनि निकै महत्वपूर्ण मानिन्छ। नेपाल जस्तो कम विकसित मुलुकको लागि त गैरकर राजस्वको संभावना अझ बढी छ। नेपालमा गैर कर राजस्व परिचालनलाई प्रभावकारी बनाउन संविधान, योजना, बजेट वक्तव्य, आर्थिक ऐन तथा नेपाल सरकारका निर्णय मार्फत विभिन्न व्यवस्थाहरू गरिदै आएको अवस्था छ। समय समयमा गठित विभिन्न आयोग, समिति तथा कार्यदलका सुझाव लिने कार्यहरू पनि भएका छन्। गैरकर राजस्व संकलन तथा सोको प्रशासनमा प्रायः धेरै निकायहरूको संलग्नता भएका कारणले गैरकर परिचालनमा विविधता मात्र देखिएको छैन यसलाई व्यवस्थित गर्ने विषय चुनौतिपूर्ण देखिन्छ। करिब एक दशक अघि देखिका नीतिगत व्यवस्थाहरूको अध्ययन गर्दा गैरकरका दरहरूलाई लागत प्रभावी बनाउने, छाता कानून निर्माण गर्ने, गैरकर प्रशासनका लागि छुट्टै प्रशासनिक संरचना बनाउने विषय बारम्बार उल्लेख भएको पाइएतापनि नीति कार्यान्वयनको पाटोमा कम उत्साह देखिन्छ। अतः विभिन्न संभावनाको बावजुद पनि कूल गार्हस्थ्य उत्पादन तथा राजस्वमा गैरकरको योगदान बढ्न नसकेको वास्तविकता सबै सामु स्पष्ट छ। अझ पछिल्लो समयमा कर राजस्व बढ्दै गएको भएतापनि गैर कर राजस्वको योगदानमा उतारचढावका साथ योगदानको अंश पनि घटिरहेको अवस्था छ। गैरकरसम्बन्धमा स्पष्ट नीति तथा कानूनी व्यवस्था तर्जुमा गरी कार्ययोजना बनाई कार्यान्वयन गर्ने कार्य भएमा राजस्वमा गैरकरको योगदान बृद्धिको गन्तव्य टाढा छैन।

शब्द कुञ्जी: राजस्व, गैरकर राजस्व, कूल गार्हस्थ्य उत्पादन, सञ्चित कोष, अर्थ-राजनीति, RMIS, चालु हस्तान्तरण पुँजीगत हस्तान्तरण, कार्वन व्यापार, कार्वन वित्त, लेखाङ्कन, लेखापरीक्षण।

परिचय

सरकारले आम नागरिकलाई उपलब्ध गराउने वस्तु तथा सेवा सुविधा वा प्रतिफलको अनुपातमा सरकारलाई

* वरिष्ठ प्रशिक्षक, सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन तालिम केन्द्र

अनिवार्य वा स्वैच्छिक रूपमा गर्नुपर्ने भूक्तानी गैर कर राजस्व हो। सैद्धान्तिक रूपमा गैरकरको भार सबै नागरिकका लागि समान हुँदैन। जसले बढी वस्तु तथा सेवा उपभोग गर्छ उसले बढी कर तिर्नु पर्छ भने वस्तु तथा सेवा उपभोग नगर्नेले कर तिर्नु पर्दैन। जस्तै कानून परिपालना नगर्नेले अनिवार्य रूपमा दण्ड, जरिवाना तिर्नुपर्छ। सरकारद्वारा प्रदत्त सेवा सुविधा उपभोग गर्नेले प्रशासनिक सेवा शुल्क, दस्तुर अनिवार्य रूपमा तिर्नुपर्छ। यसैगरी सरकारी चल अचल सम्पत्तिकोको उपयोग गरेवापत प्राप्त प्रतिफलको भूक्तानी पनि अनिवार्य हुन्छ। सार्वजनिक संस्थानमा सरकारले गरेको लगानीवापत भाडा, रोयल्टी, लाभांश, व्याज आदि भूक्तानी गर्नुपर्ने हुन्छ। यसका अतिरिक्त स्वैच्छिक रूपमा दान, दातव्य उपहारस्वरूप गैर कर राजस्व प्राप्त हुन्छ।

महत्व

गैरकर राजस्वको कूल राजस्वमा ठूलो योगदानको अपेक्षा गरिँदैन तथापी राज्यले आम नागरिकलाई प्रभावकारी रूपमा सेवा प्रवाह गर्न सकेमा पनि राजस्व संकलन बृद्धि गर्न सकिन्छ। यसैगरी राज्यले लगानी गरी सर्वसाधारणलाई दैनिकरूपमा आवश्यक पर्ने वस्तु तथा सेवा उपलब्ध गराएको हुन्छ। राज्यद्वारा गरिएको लगानीको प्रतिफल राम्रो भएमा स्वभाविकरूपले गैरकर राजस्व पनि बढ्दै जान्छ। अर्को महत्वपूर्ण कुरा त अनौपचारिक अर्थतन्त्र भएका मुलुकहरूमा सबै प्रकारका आर्थिक कृयाकलापलाई करको दायरामा ल्याउन नसकेपनि वस्तु तथा सेवाको उपभोग गर्ने सबैले कर तिर्नुपर्ने भएकोले त्यसबाट राजस्व संकलन भइरहेको हुन्छ। यसै गरी मुलुक संघीयतामा परिणत भइसकेको र राजस्वको आवश्यकता बढिरहेको सन्दर्भमा राजस्वको संभावना पहिचान गर्दा गैरकर राजस्व एउटा राम्रो संभावनाको क्षेत्र हो। त्यसैले गैर कर राजस्वले संघीयतामा समेत राजस्व संकलनको दायरा फराकिलो बनाउन सहयोग गर्न सक्ने देखिन्छ। यस अर्थमा राज्यद्वारा प्रदत्त सेवा सुविधाको प्रभावकारीता कायम गर्दै राज्यको लगानीको प्रतिफल प्राप्त गर्न सरकारका नियम कानूनको परिपालना गरी सभ्य र सुसंस्कृत समाजको विकास गर्न र समृद्ध एवम् आत्मनिर्भर अर्थतन्त्रको निर्माण गर्न गैरकर राजस्वको महत्व सावित हुन्छ।

गैरकरको दर

गैरकरको दर तोक्ने विषय अर्थ राजनीतिक विषय हो। अर्थशास्त्रीय दृष्टिकोण अनुसार दर तोक्नका लागि विभिन्न सिद्धान्तहरू अवलम्बन गर्न सकिन्छ। मुख्य सिद्धान्तहरू जस्तै:- सिमान्त लागत (Marginal cost), औषत लागत (average cost), लागत जोड (cost plus), लागत पुनप्राप्ति (cost recovery) रहेपनि यी सिद्धान्तको आधारमा मात्र दर निर्धारण सकिँदैन। संविधानले मार्गदर्शन गरेका नीति तथा सिद्धान्तको कार्यान्वयन गर्न सामाजिक एवम् मानवीय पक्षहरूलाई समेत ध्यान दिनुपर्दछ। दर निर्धारण गर्दा सामाजिक, साँस्कृतिक पक्षलाई पनि हेर्नुपर्छ। नागरिकप्रतिको राज्यको दायित्व पनि हेर्नुपर्छ। राज्यद्वारा प्रदत्त सेवा प्रवाहको गुणस्तर र सेवा प्राप्तिसमा नागरिकको सन्तुष्टिको स्तरलाई पनि मापन गर्नु पर्दछ। सेवा प्रवाहमा नागरिकले सेवाको विकल्प रोज्न पाउनु पर्दछ। सेवाको स्तर राम्रो हुने हो भने सेवाग्राहीले कर तिर्न पनि खुसी नै हुन्छन् भन्ने कुरा त विकसित देशका नागरिकले तिरेको करको स्तरबाटै अनुमान गर्न सकिन्छ। राष्ट्रिय स्रोत सम्पदाको संरक्षण र प्रवर्द्धनलाई पनि हेर्नुपर्छ। बजारका अवसरहरूको आधारमा पनि दर निर्धारण गर्न सकिन्छ। जस्तै कुनै कार्य गर्न दिइने इजाजत को बजारको अवसर कस्तो छ भनेर विश्लेषण गर्नु उपयुक्त हुन्छ। साथसाथै

दर कायम गर्दा सामान्य वृद्धिको आधारमा अथवा स्वविवेकीय आधारमा मात्र नभई विस्तृत अध्ययन गरेर, वस्तुनिष्ठ विश्लेषण गरेर सम्बद्ध सबै निकायसंग समन्वयात्मक रूपमा एकता कायम हुनेगरी दर कायम गर्नुपर्ने हुन्छ।

गैर कर राजस्वका प्रकारहरू

नेपालको संविधान बमोजिम तीन तहका सरकारको आम्दानी खर्च सम्पत्ति र दायित्वको लेखाङ्कन तथा प्रतिवेदन गर्नका लागि आर्थिक संकेत तथा वर्गीकरण र व्याख्या तयार गरिएको र तीन तहबाट प्राप्त राजस्वलाई प्रत्येक तहका सरकारले सञ्चित कोषमा जम्मा गर्ने प्रावधान रहेको छ। साथै अन्तर्राष्ट्रिय मापदण्ड अनुरूप सरकारी आम्दानी र खर्चलाई अन्तर्राष्ट्रिय मुद्रा कोषको Government Finance Statistics Manual 2014 (GFSM, 2014) अनुकूल हुनेगरी सरकारी वित्तीय तथ्याङ्क प्रस्तुतीकरणको लागि तयार गरिएको एकीकृत आर्थिक संकेत तथा वर्गीकरण र व्याख्या २०७४ दोस्रो परिमार्जन अनुसार गैरकर राजस्वहरूलाई मूलतः ६ वर्गमा विभाजन गरिएको छ, जसमा देहायनुसार रहेका छन्:-

१. **सरकारी सम्पत्तिबाट प्राप्त हुने गैरकर:** यस अन्तर्गत ऋण लगानीको व्याज वापतको आय, शेयर लगानीबाट प्राप्त लाभांश, सरकारी सम्पत्तिको प्रयोगवापतको बहाल आय, क्यासिनो, खानी, जलक्षेत्रको आय, बन पैदावार तथा पर्वतारोहणबाट प्राप्त आय यस अन्तरगत पर्दछन्।
२. **वस्तु तथा सेवा बिक्रीबाट प्राप्त रकम:** यस अन्तरगत प्रशासनिक सेवा शुल्क, दस्तुर, थप दस्तुर, कोर्ट फि आदि पर्दछन् जुन प्रतिफलसहितको अनिवार्य दायित्व हो।
३. **दण्ड जरिवाना जफत:** यस अन्तरगत न्यायिक निकाय तथा प्रशासनिक निकायबाट गरिने दण्ड, जरिवाना, जफत वापत लिइने रकम हो जुन प्रतिफलबिहिन तर अनिवार्य दायित्वमा पर्दछ।
४. **अनुदान बाहेकको स्वैच्छिक हस्तान्तरण :** यस अन्तर्गत चालु हस्तान्तरण (दान दातव्यहरू जस्तै:- सरकारलाई राहतस्वरूप प्राप्त हुने खाद्यान्न, लत्ता कपडा, औषधि) र पुँजीगत हस्तान्तरण (विद्यालय अस्पताल निर्माणका लागि उपलब्ध सामान वा अदृश्य सामग्रीहरू) पर्दछन्।
५. **विविध राजस्व:** यस अन्तर्गत चालु दावी तथा अन्य शुल्कहरू, अन्य राजस्व पुँजीगत राजस्व, व्यावसाय कर विविध प्राप्ति आदि पर्दछन्।
६. **गत वर्षको मौज्जात तथा बेरजु** यस अन्तर्गत गत आर्थिक वर्षको नगद बाँकी मौज्जात, राजस्व बाहेकको बेरजु रकम पर्दछन्।

यसरी विभिन्न स्रोतबाट प्राप्त आम्दानीलाई व्यवस्थित गर्न आर्थिक संकेत तथा वर्गीकरण र व्याख्या सम्बन्धी प्रावधानले लेखांकन र प्रतिवेदन प्रभावकारी बनाउन र आर्थिक कारोबारलाई पारदर्शी बनाउन सहज भएको छ। साथै सरकारका आम्दानी, खर्च, सम्पत्ति र दायित्वको हिसाबलाई अन्तर्राष्ट्रिय रूपमा तुलनायोग्य बनाउन समेत सकिने देखिन्छ।

गैरकर राजस्व परिचालनका नीतिगत एवम् कानूनी आधार

नेपालको संविधानले सबै प्रकारका राजस्व संचितकोषमा जम्मा हुनुपर्ने व्यवस्था गरेको र संविधानको अनुसूची ५, ६, ८ मा एकल अधिकारका सूची ७ र ९ मा ३ वटै तहका सरकारका साझा अधिकारका सूचीहरू

उल्लेख गरेको छ। जसमा तीनै तहका सरकारले लगाउन सक्ने करका अधिकारहरू समावेश भएका छन्। संवैधानिक प्रावधान अनुरूप अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन २०७४ को अनुसूची १,२,३ मा संघ प्रदेश र स्थानीय सरकारले उठाउन पाउने गैरकरका शीर्षकहरूको व्यवस्था गरेको छ। जसमा संघले लगाउन सक्ने गैरकरमा राहदानी शुल्क, भिसा शुल्क, पर्यटन दस्तुर, सेवा शुल्क दस्तुर, जुवा, चिट्ठा, क्यासिनो, दण्ड जरिवाना गरी ६ प्रकारका गैरकर लगाउन सक्छ। तर प्रदेश र स्थानीय तहले पर्यटन शुल्क, दण्डजरिवाना र सेवाशुल्क दस्तुर मात्र लगाउन सक्छ। सालबसाली आर्थिक ऐनद्वारा गैरकरका दरहरू परिमार्जन गर्न सकिन्छ। स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ मा पनि स्थानीय सरकारले उठाउने कर तथा गैरकरका विषयमा उल्लेख छ।

विगत एक दशकदेखिका बजेटका प्रावधानको अध्ययन गर्दा अपवाद बाहेक प्रत्येक वर्ष गैरकरका विषयमा केही न केही नीति समावेश भएकै छन्। समावेश भएका विषयवस्तु सधैं उस्तै हुन्छन्, कतिपय दोहोरिएका पनि छन्। आ. ब. २०८०।०८१ को बजेटमा पनि गैरकरका दरमा समयानुकूल पुनरावलोकन गरी अनुगमन तथा नियमनलाई प्रभावकारी बनाउने, गैरकर राजस्वलाई लागत प्रभावी पारदर्शी, वैज्ञानिक र व्यवस्थित बनाउन गैरकर प्रशासन सम्बन्धी छाता कानून बनाउने उल्लेख छ। तथापी एकदशक वित्तिसकदा पनि करिब व्यवस्था उस्तै छ। तरपनि यी प्रयासबाट यस अवधिमा कर संकलन प्रकृत्यामा सूचना प्रविधिको उपयोग बढेको, पारदर्शिता कायम हुँदै गएको, लेखांकन र प्रतिवेदन प्रणालीमा सुधार आएको, दरहरूलाई समय समयमा परिमार्जन हुँदै आएको, दायरा फराकिलो बन्दै गएको अवस्था देखिन्छ।

गैरकर राजस्व संकलनमा संलग्न निकाय

गैरकर राजस्व संकलनमा विभिन्न निकायको संलग्नता रहँदै आएको छ। प्रायजसो सबै विषयगत मन्त्रालय तथा विभागहरू यसमा संलग्न हुन्छन्। महालेखा नियन्त्रक कार्यालय, लोक सेवा आयोग र मातहतका निकायहरू, सर्वोच्च अदालत तथा मातहतका निकायहरू, अन्य सार्वजनिक निकायहरूसमेत गैरकर संकलनमा संलग्न हुन्छन्। सबै निकायका गैरकर राजस्व संकलनका आफ्नै विधि र प्रकृत्या छन्। यसले गर्दा कर संकलन प्रकृत्यामा विविधता रहेको छ। सबै निकायले आफ्नै ऐन, नियम बमोजिम कर संकलन, लेखांकन तथा लेखापरीक्षण गर्ने गर्दछन्। दरमा समासामयिक रूपमा परिमार्जन गर्न परेमा सम्बन्धित निकायहरूको सुझाव र समन्वयमा अर्थमन्त्रालयमा प्रस्ताव गरिने र सहमित पश्चात मन्त्रपरिषदमा प्रस्ताव पेश गरेपश्चात सम्बन्धित नियमावलीमा संशोधन हुने व्यवस्था रहेको छ।

गैरकर राजस्वको वर्तमान अवस्था

नेपालमा राजस्व परिचालनको प्रवृत्ती हेर्दा विगत ३ वर्षदेखि राजस्व सन्तुलन लगातार ऋणात्मक भएको छ। राजस्वले चालु खर्च धान्न नसकेको अवस्था बन्दै गएकोछ। विगत १० वर्षको अवस्थालाई हेर्दा कूल गार्हस्थ्य उत्पादनको अनुपातमा कर राजस्वको योगदान बढ्दै गएको भएपनि गैर कर राजस्वको योगदानको अवस्थामा उतारचढाव रहेको पाइएको छ। विगत १० आर्थिक वर्षको विभिन्न आर्थिक सर्वेक्षणमा उल्लिखित तथ्यांक विश्लेषण गर्दा कूल गार्हस्थ्य उत्पादनको अनुपातमा गैरकर राजस्वको औषत योगदान १.९१% रहेकोछ। आ.ब. २०७९।०८० को फाल्गुणसम्मको तथ्याङ्कलाई हेर्दा कूल गार्हस्थ्य उत्पादन रु ५३,८१,३३.५१ करोड (उत्पादनको मूल्यमा) रहेको र कर राजस्वको योगदान ९.७८% र गैरकर

राजस्वको योगदान १.०५% रहेको छ। आ.ब. २०७८।७९ को सोही अवधिसंग तुलना गर्दा कर राजस्व १.०७ प्रतिशत र गैरकर राजस्व ०.०७ प्रतिशतले न्युन रहेको छ। विभिन्न तथ्याङ्कको आधारमा दश वर्ष अगाडिको गैरकर राजस्व परिचालनको अवस्था भन्दा अहिलेको अवस्था नाजुक रहेको देखिन्छ। कूल गार्हस्थ उत्पादनको अनुमान आफैमा यथार्थपरक छैन भनिन्छ। यसले नवीन व्यवसाय र अनौपचारिक क्षेत्र लगायत क्षेत्रलाई समेट्न सकेको छैन। अतः कूल गार्हस्थ उत्पादनलाई यथार्थपरक बनाउने संयन्त्रहरू तय भएमा कूल गार्हस्थ उत्पादनको अंक स्वतः बढ्न सक्छ र यो अंक बढ्दा कूल राजस्वको योगदानको प्रतिशत पनि फरक हुन आउछ।

गैरकर राजस्वको शीर्षकगत योगदान हेर्दा सम्पत्ति बिक्रीबाट प्राप्त आय र वस्तु तथा सेवा बिक्रीबाट प्राप्त रकम प्रशासनिक शुल्क तथा दस्तुरको अंश बढी छ। यस मध्ये व्याज, लाभांश, भाडा तथा रोयल्टी, पर्यटन शुल्क, घरजग्गा रजिष्ट्रेशन, प्रशासनिक सेवा शुल्क, दस्तुरबाट बढी राजस्व संकलन हुने गरेको छ। सार्वजनिक संस्थानमा गरेको सरकारको लगानीको प्रतिफलसंग गैरकर असुलीको प्रत्यक्ष सम्बन्ध रहेकोछ। जबसम्म सरकारका संस्थानहरूको कार्यसम्पादन दक्षता र कार्यकुशलतामा अभिवृद्धि हुँदैन तबसम्म सरकारलाई प्राप्त हुनुपर्ने व्याज, लाभांश, भाडा वापतको आम्दानी कम हुँदा गैरकर राजस्व पनि बढ्न सक्दैन। सरकारी संस्थानको निजीकरण भएर पनि सम्पत्ति र दायित्वको फरफारक नहुदा सरकारी सम्पत्ति अलपत्र परेको अवस्था छ।

नेपालको सार्वजनिक वित्त परिचालनको अर्को महत्वपूर्ण पाटो ऋण तथा सहायता पनि हो। कूल सार्वजनिक ऋण दायित्व बढिरहेको छ जुन २०७८ फाल्गुणसम्ममा जम्मा ऋण कूल गार्हस्थ उत्पादनको ३८.७ % रहेको छ। विकास सहायतामा अनुदानको अंश घट्दै गइरहेको छ। विदेशी लगानी अपेक्षा भित्रिन सकेको छैन। रेमिट्यान्स आय नहुने हो भने अर्थतन्त्रको ऋणखलामा दरार आउन सक्छ। सार्वजनिक खर्च घटाउन नसकिएको, ऋण दायित्व बढ्दै गएको र सहायता घट्दै गएको अवस्थामा सार्वजनिक राजस्व परिचालन प्रभावकारी बनाउन सकिएन भने सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनको विषय थप पेचिलो बन्ने देखिन्छ।

गैरकर राजस्व परिचालनका समस्याहरू

गैरकर राजस्व परिचालन सम्बन्धमा हालसम्म स्पष्ट एकीकृत नीति छैन। विभिन्न किसिमका ऐन, नियम, निर्णयहरूबाट विभिन्न निकायबाट यसको प्रशासन हुँदै आएको छ। यसले कार्यान्वयन प्रकृत्यामा विविधता रहेको र एकरूपता कायम गर्न कठिन भएको छ। धेरै प्रकारका दरहरू हुनु, शिर्षकहरू धेरै हुनु सरकारका तीन वटै तहबाट यो कर संकलन गरिनु, कर संकलन प्रकृत्या करदाता मैत्री नहुनु, सूचना प्रविधिको उपयोग पूर्णरूपमा नहुनु जस्ता कारणले गैरकर राजस्व परिचालन प्रभावकारी हुन सकेको देखिँदैन। दर निर्धारणको कुरा गर्दा कुनै दर ऐनले, कुनै दर नियमावलीले, कुनै दर नेपाल सरकारले तोक्ने अभ्यास रहेकोछ। यसका साथै यसको प्रशासन गर्ने छुट्टै निकाय नहुँदा अनुगमन र नियमन प्रभावकारी बन्न सकेको छैन। एकीकृत अभिलेख नहुँदा वास्तविक राजस्व कति हो उठ्नुपर्ने राजस्व कति हो भनेर यथार्थ अनुमान गर्न सकेको अवस्था छैन। कूल राजस्वमा गैरकर राजस्वको योगदान घटिरहेको छ। एकातिर गैरकरका दरहरू न्यून छन् र संभावित नयाँ क्षेत्र पहिचान गरी दायरा फराकिलो बनाउने कार्य पनि सन्तोषजनकरूपमा हुन सकेको छैन।

सरकारले सार्वजनिक सस्थानमा गरेको लगानीको तुलनामा प्रतिफल न्युन छ। यसको कारण भनेको संस्थानहरू कार्यमुलक बन्न नसकी निरन्तर घाटामा गएका कारणले पनि हो। सरकारलाई ऋणको व्याज समयमा नबुझाउँदा सरकारले प्राप्त गर्न सक्ने गैरकर राजस्व संकलन हुन सकेको छैन। कतिपय सस्थानमा सरकारले गरेको लगानी प्रतिफल विहिन भई सरकारको बोझ बनिरहेको अवस्थामा सस्थानको प्रभावकारी व्यवस्थापनको विषय थप चुनौतीपूर्ण बन्दै गएको छ। अहिले पनि सरकारको स्वामित्वका कतिपय संस्थानका जग्गा मूल्यवान छन्। नेपाल औषधी लिमिटेड, बालाजु औद्योगिक क्षेत्र, नेशनल ट्रेडिङ्ग, जनक शिक्षा सामाग्री केन्द्र लिमिटेडका जग्गा करोडौं मूल्यका छन्। यी संस्थानमा सञ्चालन खर्चको अभाव र कार्यसम्पादन कमजोर छ। अत यी जग्गा लिज वा बिक्री गरी बैकल्पिक प्रयोग गर्न सकेमा सरकारलाई पुँजी र नयाँ प्रतिफल प्राप्त गर्ने अवसर हुन्छ। निजीकरण भइसकेका संस्थानको संपत्ति समेत सदुपयोग गर्न सकिएको छैन।

गैरकर राजस्व परिचालनका सुधारका क्षेत्रहरू

१. सैद्धान्तिक आधार र वैधानिकता

गैरकर राजस्व प्रशासनमा एकरूपता कायम गर्न संकलनमा प्रभावकारीता अभिवृद्धि गर्न एकीकृत कानूनी तथा नियामक ढाँचा (Unified Legal and Regulatory Framework) बनाउन आवश्यक छ। यस भित्र गैरकरको सिद्धान्त र मार्गदर्शन, कानूनी व्यवस्था, नियमन निकाय, प्रशासन संकलन प्रकृया, दायरा विस्तार, दर निर्धारण गर्ने र मापदण्ड, विवाद निश्चित सिद्धान्त व्यवस्थापन संयन्त्र, पारदर्शिताको सुनिश्चितता उत्तरदायित्वका संयन्त्र प्रतिवेदन जस्ता विषयहरू समावेश गर्नु पर्दछ। स्वच्छ, पारदर्शी, सक्षम राजस्व प्रशासन संचालन गर्न राजस्वको दिगोपनाको लागि कम्तिमा पनि Cost Recovery Principle लाई आधार बनाई गैरकरका दरहरूलाई समसामयिक बनाउनु उपयुक्त हुन्छ। राजस्व संकलनको दृष्टिकोणले महत्वपूर्ण रहेका गैरकरका शिर्षकहरूलाई सालवसाली आर्थिक ऐनबाटै दरहरू तोक्दै जाने व्यवस्था मिलाउनु पर्छ।

२. लक्ष्य निर्धारण, कार्यजिम्मेवारी बाँडफाँड, कार्ययोजना निर्माण

गैर कर राजस्वका प्रत्येक शिर्षकहरूको प्रत्येक निकायको सुक्ष्म अध्ययन तथा विश्लेषण गर्नु पर्दछ। यसरी गरिएको अध्ययन तथा विश्लेषणको निचोडको आधारमा Phase-wise रूपमा लक्ष्य निर्धारण गर्नु उपयुक्त हुन्छ। पहिलो चरणमा राजस्व संकलनको दृष्टिकोणबाट ठूलो हिस्सामा संकलन हुने र अधिक संभावना भएका गैर कर राजस्वको वार्षिक तथा मासिक लक्ष्य तयार गर्नु पर्दछ। विज्ञ तथा सरोकारवालासंग पनि छलफल गरी प्राप्त सुझावसमेतका आधारमा सूचक तयार गरी लक्ष्य निर्धारण गर्न सकिन्छ। प्रत्येक लक्ष्य SMART (specific, measurable, achievable, realistic Time bound) हुनपर्दछ। लक्ष्य पुरा गर्न कार्यसम्पादनका सूचक (Key Performance Indicators -KPIs) तयार गरी प्रत्येक कर्मचारीलाई कार्यजिम्मेवारी तोक्नु पर्दछ। कार्यसम्पादनलाई सरूवा तथा वृत्ति विकाससंग जोड्नुपर्दछ।

३. सबल अनुगमन तथा प्रतिवेदन प्रणाली

गैरकर राजस्व संकलनको लक्ष्य निर्धारण र सो अनुसार प्रगति नभएमा सोका कारणहरूको पहिचान गरी कार्यसम्पादनका सूचक र लक्ष्य दुवै परिमार्जन गर्नु पर्दछ। मासिक रूपमा कार्ययोजना कार्यान्वयन

गरी सो को नियमित अनुगमन गर्दै सुधारका कार्यहरू पनि तत्काल थालनी गर्नु पर्दछ। पूर्वनिर्धारित अनुगमन तथा मूल्यांकनका सूचकहरूको आधारमा अनुगमन गर्ने कार्यसम्पादन र प्रगतिको मूल्यांकन गर्ने कार्यको थालनी गर्न सकिन्छ। कार्यसम्पादनलाई अझ प्रभावकारी बनाउन मार्गदर्शनहरू (Guidelines), Standard Operating Procedure (SOP) बनाउन सकिन्छ। प्रत्येक कामको प्रतिवेदन सम्बन्धित निकाय तथा जिम्मेवार पदाधिकारीसमक्ष गर्नु पर्दछ। प्रतिवेदन प्रणाली सूचना प्रविधियुक्त र स्वचालित हुनुपर्दछ। सबै निकायको तथ्यांक तथा जानकारी एकीकृत रूपमा र real time मा आउने प्रणालीको विकासतर्फ जोड दिनु पर्दछ। यसबाट मात्र गैरकर राजस्व सङ्कलन यथार्थपरक, मितव्ययी, प्रभावकारी बनाउन सकिन्छ। सूचना प्रणालीको विश्वसनियता, दिगोपना र सुरक्षाका विविध विषय पनि अर्को संवेदनशील विषय रहेकोले यसको सुनिश्चितामा पनि ध्यान दिन जरूरी छ।

४. दायरा विस्तार

गैर कर राजस्व पनि कर राजस्व भन्दा कम संभावना भएको क्षेत्र होइन किनकी यो अर्थतन्त्रको कुनै एउटा समूह वा क्षेत्रसंग मात्र सम्बन्धित छैन। कर कुनै निश्चित वस्तु तथा सेवामा निश्चित आम्दानीको स्तरमा लाग्दछ तर गैरकर राज्यद्वारा प्रदत्त सेवा सुविधामा लगाइने सेवा शुल्क संस्थानको मुनाफा वा लाभांश सम्पत्ति बिक्रीमा लगाइने कर आदि यसका स्रोत भएकोले यसको क्षेत्र पनि व्यापक हुन्छ। यसैगरी सामाजिक, आर्थिक एवम् वातावरणीय पक्षहरूको संरक्षण तथा विकासका लागि पनि गैरकर आकर्षित हुन सक्छ।

दायरा विस्तारका विभिन्न क्षेत्र हुन सक्छन्। वातावरण संरक्षण गर्दै प्राकृतिक स्रोतको उपयोगबाट पनि राजस्व प्राप्त गर्न सकिन्छ। उदाहरणको लागि जलवायु परिवर्तन २१ औं शताब्दीका विश्व मानवजाति र प्राणीजगतको भविष्यसंग जोडिएको एक बहुआयामिक, साझा सरोकारको एजेण्डा भएको छ। हरित गृह ग्यास उत्सर्जन नगन्थ मात्र हुँदा पनि जलवायु परिवर्तनको जोखिमको हिसावले नेपाल विश्वको ९ औं स्थानमा छ। एक अध्ययन अनुसार नेपालमा कार्बन वित्त (Carbon Financing) को धेरै संभावना रहेको भनिएको छ। नेपालको कार्बनडाइ अक्साइड उत्पादन गर्ने क्षमता वार्षिक १०५४ दशमलव ९७ मिलियन टन रहेको बताइएको छ। तर हाल सम्म ९ मिलियन टन मात्र बिक्री भएको भनिएको छ। यो हिसावले कार्बन स्टोरेज क्षमताको एक प्रतिशत भन्दा पनि कम मात्र व्यापार भएको अवस्था देखिन्छ। विश्व बजारमा कार्बनको माग अधिक भएकोले नेपालले कार्बन व्यापार (Carbon Trade) को माध्यमबाट अरबौं डलर विदेशी मुद्रा भित्र्याउन सकिने संभावना देखिन्छ।

५. कार्यविधिमा सुधार

राजस्व परिचालनलाई प्रभावकारी बनाउन सम्बन्धित निकायले व्यवसायिक योजना बनाई कार्यसम्पादनका सूचक निर्माण गर्नु पर्दछ। ती योजना पूरा गर्न प्रत्येक कर्मचारीले सम्पादन गर्नुपर्ने कामको विवरण जिम्मेवारी र जवाफदेहिता स्पष्ट हुन आवश्यक छ।

हरेक कार्यसम्पादनलाई सरल, मितव्ययी र पारदर्शी एवम् वैज्ञानिक बनाउन कार्य सञ्चालन कार्यविधि (Standard Operating Procedure) बनाई लागू गर्नु पर्दछ। सम्पादित कामको नियमित रूपमा प्रतिवेदन गर्नुपर्छ। अर्थ मन्त्रालयले यसको नियमित परीक्षण तथा अनुगमन गर्नु पर्दछ।

निष्कर्ष

गैरकर राजस्व परिचालनको विषय राजस्व संकलन मात्र नभई समाजमा शान्ति सुव्यवस्था कायम गर्न समेत महत्वपूर्ण हुने भएकोले यसलाई प्रभावकारी बनाउन आवश्यक छ। विद्यमान नीति नियम र कानूनी प्रावधानलाई परिमार्जन र एकीकृत कानून निर्माण गर्नपर्ने भएको छ। वित्तको भन्दा पनि गैरकर राजस्व संकलन घट्टै गइरहेकोले माथि उल्लिखित सुझावहरू कार्यान्वयन गर्न तत्काल कार्ययोजना बनाइ कार्य गर्न आवश्यक भएको छ। यसरी समयमै सुधारको थालनी गर्न सकेमा गैरकर राजस्वको हालको योगदानमा दोब्बर बृद्धि हासिल हुने अपेक्षा गर्न सकिन्छ।

सन्दर्भ सामग्री

- नेपालको संविधान, २०७२, कानून किताव व्यवस्था समिति, काठमाडौं।
- अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४, कानून किताव व्यवस्था समिति, काठमाडौं।
- स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४, कानून किताव व्यवस्था समिति, काठमाडौं।
- आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन २०७६, कानून किताव व्यवस्था समिति, काठमाडौं।
- पन्ध्रौं योजना (२०७६।७७- २०८०।८१), राष्ट्रिय योजना आयोग, काठमाडौं।
- आर्थिक सर्वेक्षण (आ.व. २०७९।८०), अर्थ मन्त्रालय, काठमाडौं।
- विभिन्न आ. व. का बजेट वक्तव्य, अर्थ मन्त्रालय, काठमाडौं।
- सार्वजनिक संस्थानको वार्षिक स्थिति समिक्षा रिपोर्ट २०७९, अर्थ मन्त्रालय, काठमाडौं।
- महालेखा लेखापरीक्षकको कार्यालयको वार्षिक प्रतिवेदन, २०८०, महालेखा परीक्षकको कार्यालय, काठमाडौं।
- राजस्व परामर्श समितिका विभिन्न प्रतिवेदनहरू
- गैरकर राजस्व सुधार कार्यदलको प्रतिवेदन, २०७०, अर्थ मन्त्रालय, काठमाडौं।
- उच्चस्तरीय कर प्रणाली पुनरावलोकन आयोग, २०७१, अर्थ मन्त्रालय, काठमाडौं।

हरित भन्सार कदममा नेपालको पदचाप

पुण्यविक्रम खड्का*



१. विषय प्रवेश:

भन्सार प्रशासन भन्नाले अन्तर्राष्ट्रिय व्यापारको नियमन गर्ने सीमास्थित सरकारी कार्यालयलाई जनाउँछ। अन्तर्राष्ट्रिय व्यापार चक्रलाई पुरा गर्ने क्रममा भन्सार प्रशासनमा सूचना प्रविधिको उच्चतम प्रयोग गरी कागजविहीन बनाउने, जाँचपासको सिलसिलामा मानिसहरूको बीचमा सम्पर्क गर्नु नपर्ने र नगद कारोबाररहित राजस्व भुक्तानी प्रणालीको विकास गर्ने अवधारणा नै हरित भन्सार होला भन्ने लाग्न सक्छ। तर हरित भन्सार भन्नाले परम्परागत प्रक्रियामा सुधार मात्र नभई वातावरणमैत्री व्यापारिक क्रियाकलाप, दुर्लभ जीवजन्तु तथा वनस्पतिको संरक्षण र दिगो विकासका स्थापित आदर्श र मान्यता सहितको अन्तर्राष्ट्रिय समझदारीमा बनेको हरित अर्थतन्त्रको कार्यान्वयनमा आधारित रहेको छ। भन्सार प्रशासनले सीमामा रहेर सम्पादन गर्ने वातावरण संरक्षण र अपराध नियन्त्रण सम्बन्धी क्रियाकलापहरू बहुपक्षीय वातावरणीय सम्झौताहरूमा आधारित हुने गरी विश्व भन्सार सङ्गठनले चलाएको अभियानलाई हरित भन्सार कदमको (Green Customs Initiative) रूपमा परिभाषित गरिएको छ। विश्वमा रहेका करिब ८ अर्ब मानिसहरूको आवश्यकता पूर्तिका लागि विविध वस्तु वा सामग्रीहरूको उत्पादन गर्न प्राकृतिक श्रोत र साधन जुटाउनु पर्ने हुन्छ। विशाल जनसंख्या तथा जीवित जनावरहरूका उपभोगका लागि चाहिने वस्तुहरूको आपूर्ति धान्न प्रकृतिले दिएका सबैखाले श्रोत साधनको दोहन असन्तुलित रूपमा बढिरहेको छ। बजारको माग र आपूर्तिलाई सहज र सर्वसुलभ बनाउने नाममा अत्याधिक परिमाणमा भैरहेको वस्तुहरूको उत्पादनका लागि प्रयोग हुने प्राकृतिक श्रोत, साधन र सम्पदाको उपयोग र बढी नाफा आर्जनको लागि अनियमित र अनियन्त्रित रूपमा हुने विक्री वितरण कार्यको अस्वस्थ प्रतिस्पर्धाले भावी सन्ततिलाई ठूलो संकट पार्नसक्ने परिस्थिति बनिरहेकोले विश्वको ध्यान हरित अर्थतन्त्रको विकासमा केन्द्रित भैरहेको छ। २१औं शताब्दीमा विकसित मुलुकहरूले आफ्नो देशका उत्पादनलाई सुलभ मूल्यमा विश्व बजारमा पुर्याउने र आर्थिक समृद्धि हासिल गरी शक्ति आर्जन गर्ने प्रतिस्पर्धाले गर्दा प्राकृतिक साधनको दोहन अत्यधिक बढेर गएको छ। यस किसिमको प्रतिस्पर्धाबाट हुने वातावरणीय अपराधलाई समयमै नियन्त्रण गर्न पहल गर्ने जिम्मेवारी अन्तर्राष्ट्रिय साझा संस्थाको हुने भएकोले संयुक्त राष्ट्र सङ्घीय वातावरण कार्यक्रम (UNEP) ले वातावरणीय जोखिम न्यूनीकरणको सैद्धान्तिक पक्षहरूमा जिम्मेवारीबोधका साथ दिगो विकासको लागि उल्लेखनीय कार्यको थालनी गरेको छ। यसले “UNEP-Your partner for people and planet” भन्ने नाराका साथ हरित अर्थतन्त्रको व्याख्या अन्तर्गत गरिवी निवारण, रोजगारी सृजना, जलवायु परिवर्तन अनुकूलन, जैविक विविधता संरक्षण, दिगो विकास र आर्थिक बृद्धिलाई समेत समावेश गरेको छ।

* निर्देशक, भन्सार विभाग

आर्थिक वृद्धिको अभियानमा लागेका मुलुकहरूलाई वातावरणीय संरक्षण र प्राकृतिक श्रोतहरूको समुचित उपयोग गर्न जिम्मेवार बनाउदै लैजाने पछिल्लो अभियान नै हरित अर्थतन्त्र भएकोले हरेक राष्ट्रले आफ्नो आर्थिक वृद्धिलाई मात्र मूलमन्त्र नबनाई विश्वसामू वातावरणमैत्री उत्पादन, विनिमय र वितरण प्रणाली अपनाउनु पर्ने परिस्थिति बनेको छ। प्राकृतिक श्रोतको तिब्र र अधिक उपयोगबाट वातावरणीय विनास, असन्तुलित विकास र अन्तर्राष्ट्रिय व्यापारमा समेत विचलन आईरहेकोले निशुल्क रुपमा प्राप्त प्राकृतिक श्रोत र साधनको उपभोग, विनिमय र वितरणमा सन्तुलन कायम राख्न अनिवार्य भएर नै सरोकारवाला निकायहरूको सहमतिमा नियमनका उपायहरू अवलम्बन गर्न शुरुवात भएको हो। अन्तर्राष्ट्रिय व्यापारको परिमाणात्मक आकारमा भएको वृद्धिसँगै संगठित आर्थिक अपराध बढ्नुका साथै जीवजन्तु, पशुपक्षी र त्यसका अंगहरू, वन र वनस्पतिबाट प्राप्त हुने सामग्रीहरू र रासायनिक हातहतियार लगायत हानिकारक रसायनहरूको अवैध व्यापार वा ओसारपसार बढेर गएका कारण त्यसलाई नियन्त्रण गर्ने उद्देश्य राखी विश्व भन्सार संगठनले हरित भन्सार (Green Customs) अभियानलाई सन् २००१ देखिनै आत्मसात गर्दै आएको थियो। वैध व्यापारको सहजीकरण गर्न र अवैध व्यापारको नियन्त्रणका लागि भएका अन्तर्राष्ट्रियस्तरका महासन्धिहरू, प्रतिवद्धता र बहुपक्षीय वातावरणीय सम्झौताहरूलाई एकीकृत गरी सीमा व्यवस्थापनमा संलग्न कर्मचारी र भन्सारमा खटिएका सम्पूर्ण जनशक्तिलाई संयुक्त रुपमा क्षमता विकास तालिम प्रदान गर्ने, प्रविधिको प्रयोग बढाई सूचना आदान प्रदान गर्ने र सचेतना अभिवृद्धिका कार्यक्रमहरू सञ्चालनको लागि साझेदारीको विकास गर्ने यस संगठनको उद्देश्य रहेको छ।

२. हरित भन्सार अभियानका प्रमुख साझेदार:

अन्तर्राष्ट्रिय व्यापारमा आएका समस्या र चुनौतीहरूलाई भन्सार प्रशासनको एकलो प्रयासले मात्र समाधान गर्न सजिलो नहुने देखिएको छ। विश्व भन्सार सङ्गठनले बहुपक्षीय वातावरणीय सम्झौताहरूको नवीनतम आयाममा सहमत भै सदस्य राष्ट्रहरूको भन्सार प्रशासनको क्षमता अभिवृद्धि गर्ने कार्यलाई प्राथमिकतामा राखी हरित भन्सार अभियान शुरुवात गरेको थियो। प्रकृतिले उपहार स्वरूप दिएका सबै किसिमका वस्तुहरूको उत्पत्ति, विकास र पुनप्राप्तिका चक्रहरू मानिसहरूको जानकारी भन्दा बाहिरको विषय भएको हुनाले कुन बेला के विपत्ति आईपर्ने हो र कुन वस्तुको आपूर्ति कहिलेसम्म हुने हो भन्ने बारेमा जानकारी नहुँदा निशुल्क रुपमा प्राप्त भैरहेका प्राकृतिक श्रोत र साधनको दोहनमा अंकुश लगाउन समयमै ध्यान दिनुपर्ने आवश्यकता छ। बजारमा जुनसुकै वस्तुको माग बढे पनि सो अनुसार आपूर्ति गर्ने गरी अवैध उत्खनन्, व्यापार र खपत गर्ने प्रवृत्तिलाई नियन्त्रण गरी दिगो विकासको वातावरण सृजना गर्ने र जीवजन्तु एवं वनस्पतिलाई संरक्षण गरी पृथ्वीलाई जोगाई राख्ने अभियानको रुपमा हरित भन्सार अवधारणालाई बुझ्नुपर्ने हुन्छ। हरित भन्सार अवधारणा विश्वस्तरको बहुपक्षीय वातावरणीय संरक्षण गर्ने साझेदारहरूको संयुक्त अभियान भएकोले यसको संरचना वहुराष्ट्रिय सम्झौताहरू र संस्थाहरूको सहकार्यबाट शुरु गरिएको छ। हरित शब्दले वातावरण तथा पर्यावरणको प्रतिनिधित्व गर्ने भएकोले पनि यस अभियानमा वातावरणको विनास रोक्न स्थापना गरिएको संयुक्त राष्ट्र सङ्घीय वातावरण कार्यक्रम र यससँग आवद्ध संस्था तथा अपराध नियन्त्रण र व्यापार नियमनका लागि गरिएका अन्तर्राष्ट्रिय महासन्धिहरूको आपसी साझेदारी रहेको देखिन्छ। यस अभियानको नेतृत्व प्रदान गर्न बहुपक्षीय वातावरणीय सम्झौताहरूमा देहायका संस्थाहरू, महासन्धिहरू र प्रोटोकलहरूलाई साझेदार संस्थाको रुपमा एकीकृत गरिएको देखिन्छ।

- विश्व भन्सार सङ्गठन (World Customs Organization, WCO): सन् १९५३ जनवरी २६ मा स्थापना भएको भन्सार सहयोग परिषद नै अहिले विश्व भन्सार सङ्गठन भनी चिनिएको छ। विश्वका भन्सार प्रशासनको अन्तर्राष्ट्रिय साझा संस्था भएकोले भन्सार प्रशासनमा एकरूपता कायम गरी व्यापारलाई सहजीकरण गर्ने यसको उद्देश्य रहेको छ। हरित भन्सार अभियानमा समेत वातावरण संवेदनशील मालवस्तुहरूको अवैध व्यापारमा नियन्त्रण गर्न विभिन्न अन्तर्राष्ट्रिय कार्यक्रमहरूको आयोजना गरी नेतृत्वदायी भूमिका निर्वाह गर्दै आएको छ।
- अन्तर्राष्ट्रिय अपराध नियन्त्रण प्रहरी सङ्गठन (The International Criminal Police Organization, Interpol): सन् १९२३ सेप्टेम्बर ७ स्थापना भएको प्रहरी संगठनले सदस्य राष्ट्रहरूसँगको सहकार्यमा अन्तर्राष्ट्रिय अपराध नियन्त्रण गर्ने कार्य गर्दछ।
- संयुक्त राष्ट्रसङ्घीय लागुऔषध अपराध नियन्त्रण कार्यालय (United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC): सन् २००३ डिसेम्बर १० मा अवैध लागुऔषध, संगठित अपराध र आतंककारी गतिविधि नियन्त्रणका लागि स्थापित संस्था नै संयुक्त राष्ट्रसंघीय लागुऔषध अपराध नियन्त्रण कार्यालय हो। भन्सार कार्यालयहरूबाट बैध व्यापारका नाममा हुन सक्ने आर्थिक अपराधको नियन्त्रणका लागि कन्टेनर कन्ट्रोल कार्यक्रम लागू गरी बन्दरगाहहरू तथा विमानस्थलका भन्सार कार्यालयहरूमा यस संस्था मार्फत विभिन्न कार्यहरू सम्पादन भैरहेको छ।
- रासायनिक हतियार निषेध सङ्गठन (Organization for the Prohibition of Chemical Weapons, OPCW): सन् १९९३ जनवरी १३ मा स्थापना भएको यस संगठनले आम विनासका रासायनिक हातहतियारको निषेध र नियन्त्रण गर्ने उद्देश्यका साथ महासन्धि भएको थियो। विषाक्त रसायनहरूको प्रयोगबाट मानव र जनवारहरूको मृत्यु अंगभंग र अशक्त गराउने भएकोले यस किसिमका हातहतियारको प्रयोगमा निषेध गरिएको छ।
- संयुक्त राष्ट्रसङ्घीय वातावरण कार्यक्रम (United Nations Environment Programme, UNEP): सन् १९७२ जुन ५ मा संयुक्त राष्ट्रसंघको निकाय मध्ये एउटा महत्वपूर्ण निकायका रूपमा अस्तित्वमा रहेदेखि विश्वमा बहुआयामिक वातावरणीय कार्यक्रमहरू सञ्चालनमा ल्याएको छ। सन् १९९२ जुनमा भएको रियो सम्मेलनलाई पृथ्वी सम्मेलनको नामले पनि चिनिन्छ। यसको अगुवाईमा हरितगृह प्रभाव तथा हरित अर्थतन्त्रको विश्वव्यापी नारालाई कार्यान्वयनमा लैजान विविध कार्यक्रमहरू सञ्चालन भैरहेका छन्। वातावरण सम्बन्धी विषयहरूमा ज्ञानको अभिवृद्धि, वातावरणीय क्षेत्रहरूमा राष्ट्रहरूले गरेको प्रतिबद्धता अन्तर्राष्ट्रियस्तरमा कार्यान्वयन गर्न सीपको विकास र क्षमताको अभिवृद्धिको अभियानमा समेत यसको महत्वपूर्ण भूमिका रहेको छ।
- बहुपक्षीय वातावरणीय सम्झौताहरूमा देहायका महासन्धिहरूलाई समावेश गरिएको छ (Multilateral environmental agreements, (MEAs);
 १. हानिकारक फोहोरको सीमापार ओसारपसार र त्यसको निष्कृत्य गराउने सम्बन्धी बजल महासन्धि (Basel Convention on the Transboundary Movements of Hazardous wastes and their Disposal): सन् १९८९ मार्च २२ मा हस्ताक्षर शुरु भएको यो महासन्धि विश्वव्यापी र वातावरणीय दृष्टिकोणले प्रभाव पार्ने सिमापार ओसारपसार तथा निष्कृत्य गराउने जस्ता क्रियाकलापहरूलाई व्यवस्थित गरी मानवीय स्वास्थ्यको जगेर्ना तथा वातावरण संरक्षण गर्ने उद्देश्य लिएको छ।

२. कार्टेगेना जैविक विविधता सुरक्षा प्रोटोकल (Cartagena Protocol on Biosafety, Convention on Biological Diversity): सन् २००० जनवरी २९ मा शुरुवात भएको कार्टेगेना जैविक विविधता सुरक्षा प्रोटोकल जैविक विविधताको उपयोग र दिगो भविष्य निर्माण गर्ने लक्ष्य रहेको छ।
३. ओजोन तह विनास रोकथाम सम्बन्धी मन्ट्रियल प्रोटोकल (Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer): सन् १९८७ सेप्टेम्बर १६ मा ओजोन तह नष्ट गर्न जिम्मेवार मानिएका ग्याँसहरूको उत्पादन र प्रयोगलाई नियमन गर्न आम सहमतिका लागि मन्ट्रियल प्रोटोकल भएको थियो।
४. संकटमा परेका वन्यजन्तु एवं वनस्पतिको अन्तर्राष्ट्रिय व्यापार सम्बन्धी महासन्धि (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES): सन् १९७५ जुलाई १ मा यो महासन्धि भएको थियो। वन्यजन्तु तथा वनस्पतिहरूको व्यापार नियन्त्रण वा रोकथाम गर्नु यो महासन्धिको लक्ष्य रहेको छ।
५. लामो समयसम्म आफ्नो प्रभाव र स्वरूप कायम गर्न सक्ने रसायन सम्बन्धी स्टकहोम महासन्धि (Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants, POPs): सन् २००१ मई २२ मा सम्झौता भए अनुसार सन् २००४ मई १७ देखि काम शुरु भएको थियो। यसले आफ्नो नाम अनुसार नै वर्षौंसम्म आफ्नो प्रभाव र स्वरूप कायम गर्न सक्ने रसायनबाट वातावरण एवं मानवीय स्वास्थ्यको सुरक्षा र संरक्षण गर्ने स्टकहोम महासन्धिको उद्देश्य रहेको छ।
६. अन्तर्राष्ट्रिय व्यापारमा केही हानिकारक रसायन तथा जीवनाशक विषादीको पूर्व जानकारी गराउने सहमति सम्बन्धी रोट्टरडाम महासन्धि (Rotterdam Convention on the Prior Informed Consent (PIC) Procedure for Certain Hazardous Chemicals and Pesticides in International Trade): सन् २००४ फेब्रुअरी २४ को रोट्टरडाम महासन्धिले मानव स्वास्थ्य र वातावरणलाई नोक्सान पार्ने खतरनाक रसायनहरूको अन्तर्राष्ट्रिय व्यापारका विषयमा सदस्य राष्ट्रहरूबीच समन्वय र जिम्मेवारीमा अभिवृद्धि गरी विवेकपूर्ण प्रयोगमा जोड दिएको छ।

माथि उल्लिखित महासन्धिहरू र संस्थाहरूको साझेदारीमा हरित भन्सार अभियानका विभिन्न क्रियाकलापहरू विश्वभर नै सञ्चालनमा रहेका छन्। हरेक राष्ट्रले सीमा व्यवस्थापन र सीमा सुरक्षाको लागि विभिन्न सरकारी तथा गैरसरकारी निकायहरूलाई जिम्मेवारी दिएको हुन्छ। वैध व्यापारलाई सहजीकरण गरी अवैध व्यापारमा नियन्त्रण गर्न सशक्त भूमिका निर्वाह गर्न सक्ने जनशक्तिको क्षमतामा विकास र साधन श्रोतहरूको व्यवस्थापन गर्नु नै यस अभियानको प्रमुख कार्य हो। जबसम्म सक्षम जनशक्ति र आधुनिक यन्त्र उपकरणको प्रयोगलाई सीमामा सबल बनाउन सकिदैन तबसम्म अवैध व्यापार र कारोबार नियन्त्रण नहुने भएकोले विश्व भन्सार सङ्गठनले यी सबै महासन्धि र सम्झौतालाई एकीकृत तवरले जनशक्तिको क्षमता विकास गर्ने प्रयासमा रहेको छ। यस कदमले विश्व भन्सार सङ्गठनका सदस्यहरूका बीचमा माथि उल्लिखित सम्झौताहरूको पक्षमा रही त्यसको पालना गर्न साझेदारी र प्रतिवद्धता खोजी रहेको छ। ती सम्झौताहरूको कार्यान्वयनमा आवश्यक पर्ने सहयोग र सहकार्यको लागि क्षेत्रीयस्तरमा समेत संस्थागत संरचनाहरूको विकास गर्दै यस अभियानले भन्सार अधिकारीहरूको क्षमता अभिवृद्धिको लागि हरित भन्सार पुस्तिकाको विकास गरी तालिम, सेमिनार र कार्यशालाहरू आयोजना गरिरहेको छ।

३. हरित भन्सार कदममा नेपालको पदचाप:

विश्व भन्सार संगठनको सदस्य राष्ट्र नेपालको भन्सार प्रशासनले हरित भन्सार अभियानमा के कस्तो भूमिका निर्वाह गर्न सक्छ भन्ने प्रश्न उठ्नु स्वभाविक हुने नै भयो। विश्व भन्सार सङ्गठनले आयोजना गर्ने अन्तर्राष्ट्रिय वा क्षेत्रीयस्तरका बहुपक्षीय वातावरणीय सम्झौताहरूसँग सम्बन्धित कार्यक्रममा नेपालको भन्सार प्रशासनले पनि सहभागी हुने मौका पाउने र त्यहाँ हरित भन्सारका कदमहरूमा नेपालको जिम्मेवारीका बारेमा छलफल हुने भएकोले यसमा साझेदार संस्थाहरूसँगको नेपालको सम्बन्ध र महासन्धि/अभिसन्धीहरूको अनुमोदनको स्थिति के कस्तो रहेको छ भनी जानकारी राख्नु पर्ने हुन्छ। अन्तर्राष्ट्रिय महासन्धि र सम्झौताहरूको अनुमोदन गर्ने वित्तिकै त्यसको पालना गर्नुपर्ने दायित्व हुने भएकोले देहायको तालिकामा हरित भन्सारको साझेदारहरूसँग नेपालको सहकार्य र महासन्धिहरूको अनुमोदनको स्थितिलाई प्रस्तुत गरिएको छ।

सि. नं.	संस्था / महासन्धि / सम्झौता	नेपालको सदस्यता प्राप्ति/ अनुमोदन	सदस्य संख्या
१	विश्व भन्सार सङ्गठन (सन् १९५३ जनवरी २६) World Customs Organization, WCO.	सन् १९८६ जुलाई २२	१८५
२	अन्तर्राष्ट्रिय अपराध नियन्त्रण प्रहरी सङ्गठन (सन् १९२३ सेप्टेम्बर ७) The International Criminal Police organization, Interpol.	सन् १९६७ सेप्टेम्बर २७	१९४
३	संयुक्त राष्ट्रसंघीय लागुऔषध अपराध नियन्त्रण कार्यालय (सन् २००३ डिसेम्बर १०) United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC).	सन् २०११ मार्च ३१	१९३
४	रासायनिक हतियार निषेध सङ्गठन (सन् १९९३ जनवरी १३) Organization for the Prohibition of Chemical Weapons, (OPCW).	सन् १९९७ नोभेम्बर १८	१९३
५	संयुक्त राष्ट्रसङ्घीय वातावरण कार्यक्रम (सन् १९७२ जुन ५) United Nations Environment Programme, UNEP.	सन् २०१५	१९३
बहुपक्षीय वातावरणीय सम्झौताहरू (MEAs)			
a	ओजोन तह विनास रोकथाम सम्बन्धी मन्ट्रियल प्रोटोकल (सन् १९८७ सेप्टेम्बर १६) Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer.	सन् १९९४ जुलाई ६	१९७
b	संकटमा परेका वन्यजन्तु एवं वनस्पतीको अन्तर्राष्ट्रिय व्यापार सम्बन्धी महासन्धि (सन् १९७५ जुलाई १) Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES).	सन् १९७५ जुलाई १	१८४
c	वर्षौंसम्म आफ्नो प्रभाव र स्वरूप कायम गर्न सक्ने रसायन सम्बन्धी स्टकहोम महासन्धि (सन् २००१ मई २२) Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants (POPs).	सन् २००६ अक्टोबर १३	१८४
d	अन्तर्राष्ट्रिय व्यापारमा केही हानिकारक रसायन तथा जीवनाशक विषादीको पूर्व जानकारी गराउने सहमति सम्बन्धी रोट्टरडाम महासन्धि (सन् २००४ फेब्रुअरी २४) Rotterdam Convention on the Prior Informed Consent (PIC) Procedure for Certain Hazardous Chemicals and Pesticides in International Trade.	सन् २००७ फेब्रुअरी ९	१७०

सि. नं.	संस्था / महासन्धि / सम्झौता	नेपालको सदस्यता प्राप्ति/ अनुमोदन	सदस्य संख्या
e	कार्टेगेना जैविक विविधता सुरक्षा प्रोटोकल (सन् २००० जनवरी २९) Cartagena Protocol on Biosafety (Convention on Biological Diversity).	सन् २००१ मार्च २	१७३
f	हानिकारक फोहोरको सीमापार ओसारपसार र त्यसको निष्कृत्य गराउने सम्बन्धी बजल महासन्धि (सन् १९८९ मार्च २२) Basel Convention on the Transboundary Movements of Hazardous wastes and their Disposal.	सन् १९९६ अक्टोबर १५	१९०

वैध व्यापारभित्र छिटपुट हुने अवैध व्यापारका घटनालाई सामान्य रूपमा लिने गरिएको भएपनि अवैध व्यापारको आकार दिनानुदिन बढेर जाँदा आर्थिक तथा वातावरणीय अपराध पनि बढिरहेकोले भन्सार प्रशासन चुनौतीपूर्ण हुँदै गएको छ। त्यसैले नेपालले पनि निकासी र पैठारी व्यापारमा नियमन र नियन्त्रणका लागि अन्तर्राष्ट्रियस्तरमा सहकार्य गर्नुपर्ने आवश्यकता धेरै पहिले देखि महसुस गरिएको छ। वैध मार्गबाट हुने व्यापार वा ढुवानी हुने सामानहरूको लागि कुनै पनि मुलुकको स्थलमार्ग वा जलमार्ग प्रयोग गर्दा दुवैपक्ष बीचमा व्यापार तथा पारवहन सम्झौता भएको हुनुपर्दछ। यसैगरी दुई भन्दा बढी राष्ट्रहरूका बीचमा हुने वैदेशिक व्यापारका लागि अन्तर्राष्ट्रिय सम्झौताहरूका आधारमा व्यापार तथा पारवहनको सुनिश्चितता गरिएको हुनुपर्दछ। नेपालले भारत, चीन एवं अन्य मुलुकहरूसँग द्विपक्षीय व्यापार सम्झौता गरेको छ भने विश्व व्यापार सङ्गठनको सदस्यता लिएर अन्तर्राष्ट्रिय व्यापारका अवरोधहरूलाई व्यवस्थित गरेको छ। यस किसिमका सम्झौताहरूमा धेरै पक्षहरूलाई समावेश गरी अन्तर्राष्ट्रिय व्यापारलाई सुरक्षित बनाउने तथा आपसी हितको संरक्षण गरिएको हुन्छ।

यसै सन्दर्भमा विश्व भन्सार सङ्गठनले आयोजना गरेको बहुपक्षीय वातावरणीय सम्झौताहरूसँग सम्बन्धित एक हप्ताको कार्यशाला यहि १२ देखि १७ मार्च २०२३ मा मलेसियाको अकमल एकेडेमी लङ्गवाइमा सम्पन्न भएको थियो। एशिया प्यासिफिक क्षेत्रका २० राष्ट्रहरूका भन्सार पदाधिकारीहरूको सहभागिता रहेको उक्त कार्यशालामा विश्व भन्सार सङ्गठनबाट मान्यता प्राप्त विशेषज्ञहरूले बहुपक्षीय वातावरण संरक्षणका लागि भन्सार प्रशासनको भूमिकामा हानिकारक फोहोरको सीमापार ओसारपसार र त्यसको निष्कृत्य गराउने सम्बन्धी बजल महासन्धि, संकटमा परेका वन्यजन्तु एवं वनस्पतिको अन्तर्राष्ट्रिय व्यापार सम्बन्धी महासन्धि र ओजोन तह विनास रोकथाम सम्बन्धी मन्ट्रियल प्रोटोकल सम्बन्धी कार्यपत्रहरू पेश गरिएको थियो। उक्त कार्यशालामा सहभागी हुँदा छलफल भएका सन्दर्भहरूलाई जोडेर यस विषयमा नेपाल भन्सारले गर्नुपर्ने कार्यहरूलाई यहाँ उल्लेख गर्न खोजिएको छ। कार्यशालामा भन्सार प्रशासनको चुनौतीहरू बढेर गएको हुनाले त्यसमा क्षमता अभिवृद्धिका कामहरू गर्न र आधुनिक यन्त्र उपकरणको प्रयोगमा जोड दिइएको थियो। संकटमा परेका जीवजन्तु तथा वनस्पतिको अवैध व्यापार नियन्त्रण र ओजोन तह नष्ट गर्ने ग्याँसको प्रयोग र व्यापारमा नियमन गर्ने विषयमा अन्तर्राष्ट्रिय सन्धी सम्झौताहरूको कार्यान्वयनमा नेपालले खेलेको भूमिका र विभिन्न समयमा पेश गरेको प्रतिवेदनमा आधारित भै अब गर्नुपर्ने जिम्मेवारीहरूको बारेमा विस्तृत छलफल भएको थियो। अन्तर्राष्ट्रिय महासन्धिहरूमा राखिएका प्रावधानहरू सदस्य राष्ट्रका कानूनमा समावेश गरी प्रक्रियाहरू अक्षरस अवलम्बन गर्नुपर्ने भएकोले व्यापारमा अनुमति लिने तथा इजाजत पत्र वा सिफारिस पत्र लिने देखि दुई देशका बीचमा निकासी वा पैठारी हुने वस्तुहरूको विवरण समेत खुलाई सम्बन्धित भन्सार

कार्यालयहरू र अन्य सरोकारवाला निकायहरूमा पूर्वसहमति लिने र सूचना आदानप्रदान गर्नुपर्ने जिम्मेवारी पुरा गर्न समेत सबै सहभागीहरूलाई ध्यानाकर्षण गराईएको थियो। हरित भन्सार अभियानमा सहकार्यका लागि माथि उल्लिखित विभिन्न अन्तर्राष्ट्रिय संस्थाहरूको नेपालले सदस्यता प्राप्त गरेको छ। यसैगरी बहुपक्षीय वातावरणीय सम्झौताहरू र महासन्धिहरूमा हस्ताक्षर तथा अनुमोदन गरी हरित भन्सार कदममा नेपालले आफ्नो पदचापलाई तत्परताका साथ अगाडि बढाईरहेको देखिन्छ।

४. उपसंहार:

ओजन तहको विनास, जलवायु परिवर्तन, दुषित हावापानी, जीवजन्तुको शिकार तथा त्यसका अंगहरूको अवैध व्यापार, मानिसको स्वास्थ्यमा प्रत्यक्ष असर पार्ने गरी वस्तुको प्रयोग, हानिकारक रसायनहरूको व्यापार, अपराधजन्य घटनामा विस्तार र मानव अधिकारको हनन समेत भइरहेको स्थितिमा संयुक्त राष्ट्रसंघका विभिन्न निकायहरूको सक्रियतामा पृथ्वी सम्मेलन, हरित अर्थतन्त्र र हरित भन्सारको अवधारणाहरूलाई व्यापक रूपमा अगाडि बढाई वातावरण संरक्षणमा प्रभावकारी कदमहरू चालेको देखिन्छ। संयुक्त राष्ट्रसङ्घीय वातावरण कार्यक्रमले संसारभरि वातावरण संरक्षणका विविध कार्यहरू प्रभावकारी रूपमा सम्पादन गरिरहेको छ। हरित भन्सार अभियानमा विश्व भन्सार सङ्गठन, अन्तर्राष्ट्रिय अपराध नियन्त्रण प्रहरी सङ्गठन - ईन्टरपोल, रासायनिक हतियार नियन्त्रण सङ्गठन तथा वातावरणीय अपराध नियन्त्रण सम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय महासन्धिहरूले महत्वपूर्ण भूमिका खेलेका छन्। बहुपक्षीय वातावरणीय अपराध नियन्त्रण सम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय महासन्धिहरूका प्रतिवद्धताहरू नै हरित भन्सार अवधारणा अन्तर्गत वैदेशिक व्यापारमा आवश्यक मापदण्ड बनेका छन्। ओजन तह नष्ट गर्ने हानिकारक ग्याँसको उत्सर्जन र त्यसको व्यापारलाई नियन्त्रण गर्ने देखि लिएर वातावरण संरक्षण, जलवायु अनुकूलन, मानवीय स्वास्थ्यको रक्षा, जीवजन्तु तथा वन वनस्पति र त्यसको उपयोगमा सन्तुलन, हानिकारक फोहोरहरूको सुरक्षित ओसारपसार तथा निष्कृत्य गर्ने र दिगो विकासको लागि पर्यावरणीय सन्तुलन कायम गर्ने विषयहरू गम्भिर रूपमा उठेका छन्।

यी सबै कार्यहरू गर्नका लागि माथि उल्लिखित संस्था तथा महासन्धिहरूलाई एकीकृत गर्दै बहुपक्षीय वातावरण सम्झौताको ढाँचामा विश्व भन्सार सङ्गठनले अभियानै शुरुवात गरेको छ। हरित भन्सार अभियानको सफलता हरेक राष्ट्रका भन्सार कार्यालयहरूको भूमिकामा निर्भर रहने भएकोले सीमा व्यवस्थापनमा संलग्न हुने सबै निकाय र भन्सार प्रशासनका सम्पूर्ण जनशक्तिको क्षमता विकासको लागि तालिम प्रदान गर्ने, सूचना प्रविधिको प्रयोग बढाउने तथा व्यापार र पारवहन सम्बन्धी सूचना आदान प्रदान गरी आर्थिक अपराध नियन्त्रणका लागि सचेतनामूलक कार्यहरू संचालन गर्नुपर्ने आवश्यकता देखिन्छ।

सन्दर्भ सामग्री

- अकमल एकेडेमी मलेसिया, विश्व भन्सार सङ्गठनले आयोजना गरेको कार्यशालामा प्रस्तुत कार्यपत्रहरू (१२ -१७, मार्च २०२३)।
- इन्द्रबहादुर देवकोटा, अन्तर्राष्ट्रिय तथा क्षेत्रीय सङ्गठन अध्ययन, आषिष पुस्तक भण्डार काठमाण्डौ, २०५८।
- www.nepallawcommission. नेपाल कानून आयोग, वेबसाइट।
- www.wcoclick. विश्व भन्सार सङ्गठन, वेबसाइट।
- संयुक्त राष्ट्रसङ्घीय एजेन्सीहरूका वेबसाइट।

कर लेखापरीक्षणको सन्दर्भमा निर्माण व्यवसाय



टीकानाथ अर्याल*

१. विषय प्रवेश

मुलुकको विकास र समृद्धिको लक्ष्य हासिल गर्न विविध पूर्वाधार निर्माणको माग र आवश्यकतासँगै निर्माण व्यवसायको आकार विस्तार हुँदै गएको छ। विगत केही वर्षदेखि कुल गार्हस्थ उत्पादनमा सेवा क्षेत्र र सो अन्तर्गत पर्ने निर्माण क्षेत्रको योगदान उल्लेख्य रहँदै आएको देखिन्छ। अर्थ मन्त्रालयबाट प्रकाशित आर्थिक सर्वेक्षण अनुसार कुल गार्हस्थ उत्पादनमा सेवा क्षेत्रको योगदान आर्थिक वर्ष २०७७/७८ मा ६१.४ प्रतिशत रहेकोमा २०७८/७९ मा ६१.८ प्रतिशत रहेको छ। सेवा क्षेत्र अन्तर्गत पर्ने निर्माण क्षेत्रको योगदान आर्थिक वर्ष २०७७/७८ मा ५.१९ प्रतिशत रहेकोमा २०७८/७९ मा ६.१७ प्रतिशत रहेको देखिन्छ। सेवा क्षेत्रको कुल योगदानमा निर्माण क्षेत्रको हिस्सा आर्थिक वर्ष २०७७/७८ र २०७८/७९ मा क्रमशः ८.४५ प्रतिशत र ९.९८ प्रतिशत रहेको छ। यस आधारमा निर्माण व्यवसायको आकार तथा दायरा वर्षेनी वृद्धि हुँदै गएको स्पष्ट हुन्छ।

त्यस्तै मुलुकको कूल पुँजीगत खर्चमा सार्वजनिक निर्माण खर्चको हिस्सा ८० प्रतिशतभन्दा बढी रहेको देखिन्छ। महालेखा नियन्त्रक कार्यालयबाट प्रकाशित नेपाल सरकारको आय-व्ययको वार्षिक विवरण अनुसार आर्थिक वर्ष २०७८/७९ को कुल पुँजीगत खर्च रु. २ खर्ब १६ अर्ब २१ करोड ३१ लाखमध्ये सार्वजनिक निर्माण खर्च रु. १ खर्ब ८१ अर्ब ८९ करोड ८७ लाख अर्थात् ८४.१३ प्रतिशत रहेको देखिन्छ। त्यस्तै २०७७/७८ को कुल पुँजीगत खर्च रु. २ खर्ब २८ अर्ब ८९ करोड ६९ लाखमध्ये निर्माण खर्च रु. १ खर्ब ९६ अर्ब ७८ करोड ९० लाख अर्थात् ८५.९७ प्रतिशत रहेको देखिन्छ।

सार्वजनिक निर्माण कार्य अन्तर्गत भवन निर्माण तथा निर्मित भवनको संरचनात्मक सुधार, सडक तथा पुल निर्माण, रेलमार्ग तथा हवाई मैदान निर्माण, विद्युत संरचना निर्माण, तटबन्ध तथा बाँध निर्माण, सिँचाइ तथा खानेपानी संरचना निर्माण लगायतका निर्माण कार्य पर्दछन्। सरकारले उल्लिखित निर्माण कार्यहरू मातहतका मन्त्रालय तथा निकायहरूबाट बोलपत्र तथा दरभाउपत्रको माध्यमबाट निजी क्षेत्रका निर्माण व्यवसायी (कम्पनी) मार्फत् गराउँदछ। निर्माण कार्यको प्रकृति र आकार अनुसार निर्माण कम्पनी स्वदेशी, विदेशी, एकल वा संयुक्त उपक्रम (JV) हुन सक्दछन्। सबै निर्माण कम्पनीले सम्बन्धित आन्तरिक राजस्व कार्यालयबाट स्थायी लेखा नम्बर (PAN) लिई कारोबार सञ्चालन गरेका हुन्छन्। संयुक्त उपक्रम निश्चित परियोजना सम्पन्न गर्ने अवधिस्मको लागि अस्थायी रूपमा र अन्य निर्माण कम्पनी स्थायी रूपमा आयकर तथा मूल्य अभिवृद्धि करमा दर्ता हुन्छन्।

* निर्देशक, महालेखापरीक्षकको कार्यालय

निर्माण कम्पनीहरू सार्वजनिक निर्माणसम्बन्धी कार्यका साथै विभिन्न करार मार्फत् निजी क्षेत्रका अन्य निर्माण कार्य एवं निर्माण सामग्री तथा मेशिन/उपकरण आपूर्ति कारोबारमा समेत संलग्न भएका हुन सक्दछन्। यस लेखमा निर्माण व्यवसायको आय गणना तथा खर्च कट्टी, दीर्घकालीन करार तथा सोको खर्च कट्टी र आय गणना, खर्च कट्टी, सब-कण्ट्र्याक्ट कारोबार सम्बन्धी कानुनी व्यवस्थाका साथै निर्माण व्यवसायको कर लेखापरीक्षणमा ध्यान दिनुपर्ने पक्ष तथा सुधारका क्षेत्रबारे लेखक स्वयं राजस्व लेखापरीक्षणमा संलग्न हुँदाको अनुभव समेतका आधारमा चर्चा गर्ने प्रयास गरिएको छ।

२. निर्माण व्यवसायको आय गणना

आयकर ऐन, २०५८ को दफा ७ (व्यवसायबाट भएको आयको गणना) अनुसार नै निर्माण व्यवसायको आय गणना हुन्छ। साथै दफा २२, २४, २५, २६, २७, २९, ३१ लगायतका दफाहरू पनि आय गणनासँग अन्तरसम्बन्धित छन्। सो अन्तर्गत आय गणना गर्दा समावेश हुने रकमहरू देहायअनुसार छन्:-

- सेवा शुल्क (दफा ७.२क)
- व्यापारिक मौज्जातको निःसर्गबाट प्राप्त रकम (दफा ७.२ख)
- व्यावसायिक सम्पत्ति वा दायित्वको निःसर्गबाट प्राप्त खुद लाभ (दफा ७.२ग)
- हासयोग्य सम्पत्तिको निःसर्गबाट प्राप्त गरेको मानिने रकम (दफा ७.२घ)
- व्यवसायका सम्बन्धमा कुनै व्यक्तिबाट प्राप्त गरेको उपहार (दफा ७.२ङ)
- लगानीको सम्बन्धमा कुनै प्रतिबन्ध स्वीकार गरे बापत प्राप्त गरेको रकम (दफा ७.२ड)
- व्यवसायसँग प्रत्यक्ष रूपमा सम्बन्धित लगानीबाट प्राप्त गरेको रकम (दफा ७.२छ)
- लेखाङ्कनको तरिकामा परिवर्तन गर्दा आय गणनामा समावेश गर्नुपर्ने रकम (दफा २२.६)
- लेखाको तरिका अनुसार आयमा समावेश गर्नुपर्ने रकम (दफा २४.३)
- मुद्राको मूल्याङ्कनको भिन्नताका कारणले गर्दा बढी भुक्तानी पाएको रकम (दफा २४.४)
- डुबेको ऋण लगायतका रकम मिन्हा भएकोमध्ये असुल उपर भएको रकम (दफा २५.१)
- दीर्घकालीन करारको हकमा सम्पन्न प्रतिशत अनुसार समावेश गर्नुपर्ने रकम (दफा २२.१)
- प्रचलित ब्याजदरभन्दा कम दरमा ब्याज तिरेको भए कम भएजति रकम (दफा २७.१)
- भुक्तानी पाउनुपर्ने रकम अन्य व्यक्तिले भुक्तानी पाएको भए सो रकम (दफा २९)
- क्षतिपूर्ति वापत प्राप्त गरेको रकम (दफा ३१)
- आयमा समावेश गर्नुपर्ने अन्य रकमहरू (ब्याज, भाडा, कमिशन, लाभांश, दाबी भुक्तानी, पुँजीगत सम्पत्तिको बिक्रीबाट प्राप्त खुद लाभ आदि)

३. निर्माण व्यवसायको खर्च कट्टी

साधारण व्यवसाय (निर्माण व्यवसायसमेत) को खर्च कट्टी सम्बन्धमा आयकर ऐन, २०५८ को विभिन्न दफा आकर्षित हुन्छन्। खर्च कट्टी वा खर्च दाबी गर्न पाउने सम्बन्धी व्यवस्थालाई संक्षेपमा देहायअनुसार प्रस्तुत गरिएको छ:-

- दफा १३ बमोजिमको सामान्य कट्टी (सम्बन्धित व्यक्ति वा निकायबाट सम्बन्धित आय वर्षमा आय आर्जन हुने कार्यमा भएका खर्च, अन्य दफामा उल्लेख भएदेखि बाहेकका खर्च यस अन्तर्गत पर्ने)
- दफा १४ बमोजिम कट्टी हुने वा दाबी गर्न पाउने ब्याज खर्च
- दफा १५ बमोजिम कट्टी हुने व्यापार मौज्दातको लागत खर्च
- दफा १६ बमोजिम कट्टी हुने मर्मत तथा सुधार खर्च
- दफा १७ बमोजिम कट्टी हुने प्रदूषण नियन्त्रण खर्च
- दफा १८ बमोजिम कट्टी हुने अनुसन्धान तथा विकास खर्च
- दफा १९ बमोजिम कट्टी हुने हास कट्टी खर्च
- विदेशमा तिरेको कर (दफा ७१.४)
- यस आर्थिक वर्षको अन्य व्यवसायको नोक्सानी (दफा २०.१)
- गत आर्थिक वर्षबाट जिम्मेवारी सरेको व्यवसायको नोक्सानी (दफा २०.१ख)
- आयकर ऐन बमोजिम कट्टी हुने अन्य खर्चहरू (प्रशासनिक, बिक्री वितरण लगायतका खर्च)

द्रष्टव्यः निर्माण व्यवसायको खर्च कट्टी सम्बन्धमा कर लेखापरीक्षणको दृष्टिकोणबाट देखिएका कमी/कमजोरी तथा सुधारका क्षेत्रबारे पछिल्ला परिच्छेदमा थप व्याख्या गरिएको छ।

४. दीर्घकालीन करार

दीर्घकालीन करार भन्नाले लामो अवधिको करारलाई जनाउँछ। आयकर ऐन, २०५८ को दफा २ (फ) मा कुनै करार १२ महिनाभन्दा बढी अवधिको भएमा दफा २६ बमोजिमको दीर्घकालीन करार सम्झनुपर्ने उल्लेख छ। सामान्यतया करार दुई वा दुईभन्दा बढी व्यक्तिबीच कायम भएको कानुनी सम्बन्ध हो। कुनै कार्य करार हुनको लागि सो कार्य गर्ने वा नगर्ने सम्बन्धमा दुई वा दुईभन्दा बढी व्यक्ति वा पक्षबीच कुनै सम्झौता हुनु अनिवार्य हुन्छ। कुनै करार विधिवत करार हो होइन भन्ने कुरा करार ऐन, २०२३, नेपाल लेखामान बोर्डले जारी गरेको नेपाल लेखामान (Nepal Accounting Standard) र आयकर ऐन, २०५८ मा भएका व्यवस्थाको अधीनमा रही निक्क्याँल गर्नुपर्दछ। करार ऐन अनुसार कुनै व्यक्ति वा व्यक्तिले कुनै अर्को व्यक्ति वा व्यक्तिलाई कुनै काम गर्न वा नगर्नका लागि स्वीकृति पाउने आशयले राखेको प्रस्ताव अर्को व्यक्तिले जुन अर्थमा प्रस्ताव राखेको हो सोही अर्थमा सहमति दिएमा सो प्रस्तावलाई करार भनिन्छ।

आयकर ऐनले करारको परिभाषा नगरे पनि करार बापतको भुक्तानीमा अग्रिम कर कट्टी गर्ने प्रयोजनका लागि के कस्ता कार्य करारको परिधिभित्र पर्दछन् भन्ने स्पष्ट गर्न ऐनको दफा ८९ को स्पष्टीकरण खण्डमा करारको परिभाषा गरेको देखिन्छ। जसअनुसार "ठेक्का वा करार" भन्नाले "कुनै वस्तु वा श्रमिकको आपूर्ति वा मूर्त सम्पत्ति वा संरचनाको निर्माण वा जडान वा स्थापना गर्ने सम्बन्धमा गरिएको करार वा सम्झौता तथा विभागले ठेक्का वा करार भनी तोकेको कार्यलाई सम्झनु पर्छ र त्यस्तो करार वा सम्झौताले निर्माण वा जडान वा स्थापनासँग सम्बन्धित सेवा समेतलाई समेटेको भए सो सेवा बापतको भुक्तानीलाई समेत जनाउँछ" भनी करारलाई परिभाषित गरिएको छ।

आयकर ऐनको उपर्युक्त व्यवस्था अनुसार आयकर ऐनको प्रयोजनका लागि करार भन्नाले कुनै वस्तु वा श्रमिकको आपूर्ति गर्ने सम्बन्धमा भएको सम्झौता, कुनै मूर्त सम्पत्ति वा संरचनाको निर्माण वा जडान वा स्थापना गर्ने सम्बन्धमा भएको सम्झौता र कुनै मूर्त सम्पत्ति वा संरचनाको निर्माण वा जडान वा स्थापना गर्ने सिलसिलामा आवश्यक पर्ने कुनै सेवा प्रदान गर्ने सम्बन्धमा भएको सम्झौतालाई सम्झनु पर्दछ।

निर्माण सम्बन्धी करार वा सम्झौता सामान्यतया १२ महिनाभन्दा बढी अवधिको हुने हुँदा दीर्घकालीन करारले यसलाई पनि समेट्ने एवम् निर्माण सम्बन्धी दीर्घकालीन करारले लेखा प्रयोजनका लागि निर्माण कम्पनीले आय र खर्चको लेखांकन गर्दा नेपाल लेखामान-१३ बमोजिम गर्नुपर्दछ। उक्त लेखामानको परिभाषा खण्डमा निर्माण सम्बन्धी करारलाई देहाय अनुसार परिभाषित गरेको देखिन्छ:

"A construction contract is a contract specifically negotiated for the construction of an asset or a combination of assets that are closely interrelated or interdependent in terms of their design, technology and function or their ultimate purpose or use."

नेपाल लेखामानको उक्त परिभाषा अनुसार कुनै एउटा सम्पत्ति निर्माण गर्न वा बनौट वा प्रविधि र कार्य वा तिनको अन्तिम उद्देश्य वा प्रयोगका दृष्टिकोणबाट एक-आपसमा अन्तर सम्बन्धित वा एक-आपसमा निर्भर एक भन्दा बढी सम्पत्ति निर्माण गर्ने सन्दर्भमा विशेष रूपमा गरिएको कुनै सम्झौतालाई करार भनिन्छ।

नेपाल लेखामान-१३ ले करार मूल्य निर्धारणका दृष्टिकोणबाट निर्माण सम्बन्धी करार मूलतः दुई प्रकारका हुने व्यवस्था गरेको छ। मूल्य निर्धारणका दृष्टिकोणबाट कुनै पनि निर्माण सम्बन्धी करार यात लागत जोड करार (Cost plus contract) हुन सक्तछ या स्थिर मूल्य करार (Fixed price contract) हुन सक्तछ। यस सम्बन्धमा नेपाल लेखामान १३ को परिभाषा खण्डमा देहाय बमोजिमको व्यवस्था रहेको छ:

"A Cost plus contract is a construction contract in which the contractor is reimbursed for allowable or otherwise defined costs, plus a percentage of these costs or a fixed fee. A fixed price contract is a construction contract in which the contractor agrees to a fixed contract price, or a fixed rate per unit of output, which in some cases is subject to cost escalation clauses."

नेपाल लेखामानको उपर्युक्त व्यवस्था अनुसार लागत जोड करार भन्नाले त्यस्तो करारलाई जनाउँछ जसमा निर्माता अर्थात् ठेकेदारलाई करार अन्तर्गत निर्माण गर्नुपर्ने सम्पत्ति निर्माण गर्दा निजले व्यहोरेको र करार सम्झौताले समेटेको लागतको अतिरिक्त सो लागतको निश्चित प्रतिशत वा निश्चित शुल्क शोधभर्ना गरिन्छ। त्यस्तै स्थिर मूल्य करार भन्नाले त्यस्तो करारलाई जनाउँछ जसमा निर्माता अर्थात् निर्माण व्यवसायीले करार बापत कुनै निर्धारित मूल्य लिन वा करार अन्तर्गत गर्नुपर्ने कार्यको लागि निर्धारित प्रति एकाइ दर (fixed rate per unit of output) ले करार मूल्य लिन मन्जुर गर्दछ। यदाकदा कुनै करार लागत जोड करार र स्थिर मूल्य करारको मिश्रण पनि हुन सक्तछ।

४.१. दीर्घकालीन करारको खर्च कट्टी तथा आय गणना

दीर्घकालीन करार बापतको आय व्यवसायको आय हुने भए तापनि आयकर ऐनले दीर्घकालीन करारको

आय गणना गर्ने छुट्टै विधि तोकेको छ। ऐनले तोकेको विधि अनुसार कुनै पनि दीर्घकालीन करारको आय गणना गर्दा त्यस्तो करारको सम्पन्न प्रतिशत (Percentage of Completion) लाई आधार मान्न पर्दछ। दीर्घकालीन करारको सम्पन्न प्रतिशतका आधारमा गणना गर्दा हुन आउने आयको अनुमानित रकमलाई सो करारको आयमा समावेश गर्नु पर्दछ। त्यस्तै, दीर्घकालीन करारको आयमा कुनै आय वर्ष विशेषको मात्र नभई सो करारको सुरु आय वर्षदेखि चालु आय वर्षसम्मको आयलाई समावेश गर्नुपर्दछ जसलाई क्रमबद्ध वृद्धिको योग (Total of Cumulative Inclusions) भनिन्छ। आयकर ऐनको दफा २६ को उपदफा (१) मा दीर्घकालीन करारको आय गणनाका सम्बन्धमा निम्न व्यवस्था रहेको छ:

दीर्घकालीन करार अन्तर्गत समावेश र कट्टी हुने रकममा औसत निकाल्ने तरिका (दफा २६) - कुनै व्यक्तिलाई कुनै आय वर्षमा कुनै रोजगारी, व्यवसाय वा लगानीबाट भएको आय गणना गर्ने प्रयोजनका लागि सो व्यक्तिको दीर्घकालीन करार अन्तर्गत करारको सम्पन्न प्रतिशत अनुसार क्रमबद्ध वृद्धिको योग अनुसार समावेश हुने र क्रमबद्ध वृद्धिको योग अनुसार कट्टी गरिने अनुमानित रकम, प्राप्त गरिएको वा खर्च गरिएको मानिनेछ।

ऐनको उपर्युक्त व्यवस्था अनुसार कुनै पनि दीर्घकालीन करारको आय गणना गर्ने आधार सो करारको सम्पन्न प्रतिशत हो। दीर्घकालीन करारको सम्पन्न प्रतिशत गणना गर्ने विधिका सम्बन्धमा आयकर नियमावली, २०५९ को नियम १२ (३) मा निम्नानुसारको व्यवस्था रहेको छ:

(क) उत्पादन, निर्माण वा जडानसँग सम्बन्धित करार वा सोसँग सम्बन्धित सेवाहरू पूरा गर्ने करारको सम्बन्धमा सो समयमा क्रमबद्ध वृद्धिको योग अनुसार कट्टा गरिने रकमलाई करार अन्त्य हुने समयमा क्रमबद्ध वृद्धिको योग अनुसार कट्टा गरिने रकमसँग तुलना गरेर वा

(ख) खण्ड (क) बाहेकको अवस्थामा सो खण्डको अधीनमा रही विभागले तोके बमोजिम।

जुनसुकै प्रकारको दीर्घकालीन करार भएपनि सो करारको सम्पन्न प्रतिशत निर्धारण गर्दा उपरोक्त दुईमध्ये कुनै एक विधिको प्रयोग गर्नुपर्दछ। आयकर नियमावलीले दीर्घकालीन करारको सम्पन्न प्रतिशत गणना गर्ने एक मात्र आधार सो करार अन्तर्गतको कार्य गर्दा भएको वा हुने अनुमान गरिएको खर्च हुने स्पष्ट गरेको छ। दीर्घकालीन करारको सम्पन्न प्रतिशत गणना गर्दा सो करारको कुनै निश्चित समयसम्मको खर्च रकम र करारको अन्त्यमा कट्टी हुने जम्मा रकमलाई आधार मान्नुपर्ने व्यवस्था नियमावलीले गरेको छ।

४.२. दीर्घकालीन करारको कट्टी हुने रकम

आयकर ऐनको दफा २६ वा नियमावलीले करारको कट्टी हुने खर्चका बारेमा केही उल्लेख गरेको छैन। यस अवस्थामा करारको कट्टी हुने खर्च भन्नाले प्रचलित लेखामानले कुनै करारको लागतमा समावेश हुने भनी तोकेका खर्चलाई नै सम्झनुपर्ने हुन्छ। नेपाल लेखामान-१३ ले कुनै करारको लागतमा समावेश हुने भनी तोकेका रकम स्वाभाविक रूपमा दीर्घकालीन करारको लागतमा समेत समावेश हुने प्रकृतिका खर्च हुन्। नेपाल लेखामानले कुनै करारको लागत अन्तर्गत सो लागतसँग प्रत्यक्ष रूपमा सम्बन्ध रहेका खर्च, सो करारका सन्दर्भमा भएका र सो करारलाई विनियोजन गरिएका खर्च र करारको शर्त अनुसार ग्राहकसँग असुल उपर गर्न सकिने अन्य खर्चको योग नै करारको लागत हुने व्यवस्था गरेको हुँदा दीर्घकालीन करारको

लागत गणना गर्दा सो व्यवस्था आकर्षित हुन्छ। नेपाल लेखामान १३ को प्यारा १६ मा सो सम्बन्धमा देहायको व्यवस्था रहेको छः

Contract costs shall comprise:

- (a) Costs that relate directly to the specific contract;
- (b) Costs that are attributable to contract activity in general and can be allocated to the contract; and
- (c) Such other costs as are specifically chargeable to the customer under the terms of the contract.

४.२.१. सम्पन्न प्रतिशत निर्धारण गर्ने प्रयोजनका लागि कट्टी हुने रकम

कुनै दीर्घकालीन करारको करयोग्य आय र करको गणना गर्ने सन्दर्भमा खर्च कट्टी हुने रकम भन्नाले आयकर ऐनको दफा १३ बमोजिम कट्टी गर्न पाउने रकम नै हुन्। करयोग्य आय र करको गणना गर्ने सन्दर्भमा कुनै दीर्घकालीन करारमा संलग्न व्यक्तिले आफ्नो दीर्घकालीन करार अन्तर्गत व्यहोरेका खर्च कट्टी लिँदा ऐनको दफा १३ को अतिरिक्त दफा १४, १५, १६, १७, १८, १९, २० र २१ मा उल्लेख भएका प्रावधान र बन्देजको अधीनमा रही गर्नुपर्दछ। त्यस्तै, त्यस्तो व्यक्तिले ऐनको परिच्छेद ६ र ७ का प्रावधान समेतको पालना गर्नुपर्दछ।

करयोग्य आय तथा करको गणना गर्ने कार्य र करारको सम्पन्न प्रतिशत निर्धारण गर्ने कार्य अलग-अलग रहेको हुँदा करारको सम्पन्न प्रतिशत निर्धारण गर्ने सन्दर्भमा करारको कट्टी हुने रकम र कर निर्धारणको प्रयोजनको खर्च कट्टी हुने रकम फरक फरक हुन सक्तछ। आयकर दायित्व निर्धारण गर्ने प्रयोजनका लागि ऐनले केही खास खास खर्चको सीमाङ्कन गरेको, केही खर्च वास्तविक खर्च भए पनि कट्टी नपाउने व्यवस्था गरेको र केही खर्चका सम्बन्धमा चारित्रीकरणको व्यवस्था गरेको हुँदा कुनै दीर्घकालीन करारको खास लागत र सो करारको आयकर प्रयोजनको लागि कट्टी हुने खर्च फरक पर्न सक्दछ। करारको सम्पन्न प्रतिशत निर्धारण गर्ने प्रयोजनका लागि करारसँग प्रत्यक्ष रूपमा सम्बन्धित खर्चलाई नै सो करारको कट्टी हुने रकम मान्नु पर्दछ। तर सो रकममा नेपाल लेखामानले करारको लागतमा समावेश नहुने भनी तोकेको रकम समावेश गर्न मिल्दैन। यद्यपि लेखामानले करारको प्रत्यक्ष लागतमा समावेश हुने भनी तोकेका खर्च समावेश गर्नुपर्दछ। यो विधिलाई कुनै करारको कुनै समयको कट्टी गरिने रकम र सो करारको अन्त्यको कट्टी गरिने अनुमानित रकम गणना गर्ने दुवै प्रयोजनका लागि अवलम्बन गर्नुपर्दछ। नेपाल लेखामान १३ को प्यारा १७ अनुसार कुनै दीर्घकालीन करारको कुनै आय वर्षको सम्पन्न प्रतिशत निर्धारण गर्ने प्रयोजनका लागि सो आय वर्षसम्मको क्रमबद्ध वृद्धिको योग अनुसार कट्टीहुने रकम र सो करारको करार अन्त्य हुने समयमा क्रमबद्ध वृद्धिको योग अनुसार कट्टी हुने रकम गणना गर्दा देहायका खर्चलाई कट्टी हुने रकममा समावेश गर्नुपर्दछः

- क) आयोजना स्थलको श्रमिक खर्च र सुपरिवेक्षणमा भएको खर्च,
- ख) आयोजनाको निर्माणमा प्रयोग भएको निर्माण सामग्रीमा भएको खर्च,
- ग) करारको कार्य सम्पादन गर्न प्रयोग भएका यन्त्र उपकरणको हास खर्च,
- घ) प्रयोग भएका निर्माण सामग्री र यन्त्र उपकरणको ढुवानीमा भएको खर्च,

- ड) यन्त्र उपकरण बहालमा लिएकोमा बहाल बापत भएको खर्च,
- च) करारसँग प्रत्यक्ष रूपमा सम्बन्धित डिजाइन तयार गर्दा र प्राविधिक सेवा प्राप्त गर्दा भएको खर्च,
- छ) तैस्रोपक्षबाट क्षतिपूर्ति बापत दाबी गरिएका रकम, र
- ज) करार सम्बन्धी कार्यमा भएको त्रुटि सुधार गर्ने र ग्यारेन्टी बापतको कार्य गर्ने सम्बन्धमा लागन सक्ने अनुमानित खर्च एवं वारेन्टी बापत व्यहोर्नुपर्ने सम्भावित खर्च।

लेखामानमा कुनै करारको सन्दर्भमा कुनै परिस्थितिजन्य अवस्थाले प्राप्त हुन आएको आयलाई करारको आयमा समावेश नगरी सो रकम बराबरले लागतलाई घटाउन सकिने व्यवस्था भएपनि करारको सम्पन्न प्रतिशत निर्धारण गर्दा भने लागतलाई त्यसरी नघटाई कुल लागतलाई नै करारको सम्पन्न प्रतिशत निर्धारण गर्ने आधारको रूपमा लिनु पर्दछ।

४.२.२. क्रमबद्ध वृद्धिको योग अनुसार कट्टी हुने रकम

आयकर नियमावलीले कुनै दीर्घकालीन करारका सम्बन्धमा भएको वास्तविक खर्चको क्रमबद्ध वृद्धिको योग र सो करारको अन्त्यसम्ममा कट्टी हुने कुल खर्चका आधारमा सो करारको आयको अनुमान गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छ। कुनै दीर्घकालीन करारका सम्बन्धमा सो करारको कट्टी हुने रकम भन्नाले कुनै आय वर्षको सम्बन्धमा सो करार अन्तर्गत कार्य सम्पादन गर्न सो आय वर्षमा व्यहोरेको सो करारसँग सम्बन्धित प्रत्यक्ष खर्चको रकमलाई जनाउँछ। त्यस्तै, करारको अन्त्यसम्ममा कट्टी हुने कुल खर्च भन्नाले सो करारको अन्त्यसम्ममा सो करारको सम्बन्धमा हुने अनुमान गरिएको प्रत्यक्ष लागतलाई जनाउँछ। करारको आय अनुमान गर्न सो करारको अन्त्यमा सो करारको सम्बन्धमा हुने अनुमान गरिएको प्रत्यक्ष लागत नै प्रमुख आधार हुने हुँदा दीर्घकालीन करारको करार अवधि भरका लागि हुने कुल प्रत्यक्ष खर्चको अनुमान करार गर्दा कै अवस्थामा गर्नुपर्दछ। त्यस्तो अनुमान प्राविधिक विश्लेषण सहितको बजार मूल्यका आधारमा तयार गरेको हुनु पर्दछ।

आयकर नियमावलीअनुसार कुनै दीर्घकालीन करारको कुनै समयको क्रमबद्ध वृद्धिको योग अनुसार कट्टी गरिने रकम भन्नाले सो करार अन्तर्गतको कार्य प्रारम्भ भएको आय वर्षदेखि चालु आय वर्षसम्मको अवधिमा सो करार अन्तर्गत सम्पादन गर्नुपर्ने कार्य सम्पादन गर्न लागेको वा व्यहोरेको वास्तविक प्रत्यक्ष खर्च शीर्षकमा भएका खर्च रकमको योग सम्झनु पर्दछ। करार अन्तर्गतको कार्य सम्पादन गर्न लागेको वा लागने अनुमान गरिएको खर्चमा नेपाल लेखामानमा करारको प्रत्यक्ष लागतमा समावेश हुने भनी उल्लेख भए बमोजिमको खर्चको रकमलाई मात्र समावेश गर्नुपर्दछ।

४.२.३. खर्चका आधारमा सम्पन्न प्रतिशतको गणना

दीर्घकालीन करार वा ठेक्का कार्यको आय गणना एवं कर निर्धारण कार्य सम्पन्न प्रतिशतको आधारमा गरिने हुँदा यस सन्दर्भमा यसको गणना महत्त्वपूर्ण हुन्छ। आयकर नियमावलीले कुनै पनि दीर्घकालीन करारको सम्पन्न प्रतिशत निर्धारण गर्दा सो करारको कुल अनुमानित प्रत्यक्ष खर्च र भएको प्रत्यक्ष खर्चका आधारमा हुने व्यवस्था गरेको छ। नियमावलीको उपर्युक्त व्यवस्था अनुसार कुनै करारको कुनै आय वर्षसम्मको वास्तविक प्रत्यक्ष खर्च र सो करारको अनुमानित कुल प्रत्यक्ष खर्चको अनुपातलाई नै सो करारको सो आय वर्षको कार्य सम्पन्न प्रतिशत मान्नु पर्दछ।

उदाहरणका लागि कुनै एक निर्माण कम्पनीले आर्थिक वर्ष २०७६/७७ मा ३ वर्ष अवधिमा सम्पन्न गर्ने गरी एक सडक योजना निर्माण गर्न सडक विभागसँग रु.२० करोडको करार गरेको रहेछ। सो करारको कुल अनुमानित प्रत्यक्ष लागत रकम रु.१५ करोड रहेछ। २०७७/७८ सम्म उक्त ठेक्का कार्यको प्रत्यक्ष खर्च रु.६ करोड रहेछ भने सो आर्थिक वर्षसम्मको सम्पन्न प्रतिशत निम्नानुसार ४० हुन्छ:-

$$\frac{\text{हालसम्मको प्रत्यक्ष खर्च}}{\text{कुल अनुमानित लागत}} = \frac{\text{रु. ६ करोड}}{\text{रु. १५ करोड}} = १०० = ४०\%$$

कुनै दीर्घकालीन करारको कुनै आय वर्षको सम्पन्न प्रतिशत निर्धारण गर्दा सो र सोभन्दा अगाडिका आय वर्षमा सो करारका सम्बन्धमा भएका सबै खर्चको आधारमा गणना गर्नुपर्दछ।

४.२.४. अनुमानित लागत फरक पर्दा सम्पन्न प्रतिशतको निर्धारण

कुनै पनि करार गर्दाको अवस्थामा अनुमान गरिएको कट्टी हुने कुल लागत (खर्च) विभिन्न कारणले घट/बढ (भेरिएशन) हुन सक्तछ। सामान्यतया करार अन्तर्गतको परियोजनामा प्रयोग हुने वस्तु वा सेवाको लागत बढेमा वा करार अन्तर्गतका कार्यको परिमाण बढेमा करारको कट्टी हुने खर्च बढ्न सक्तछ भने करार अन्तर्गतको परियोजनामा प्रयोग हुने वस्तु वा सेवाको लागत घटेमा वा करार अन्तर्गत सम्पादन हुनुपर्ने भनिएका कार्यको परिमाण घटेमा करारको कट्टी हुने खर्च घट्न सक्तछ। यसरी कुनै दीर्घकालीन करारको कट्टी हुने खर्चमा घट/बढ भएमा जुन आय वर्षमा सो अवस्था सिर्जना भएको हो सो आय वर्ष र सोभन्दा पछाडिका आय वर्षका लागि घट/बढ भई कायम भएको सो करारको कुल कट्टी हुने रकम नै सो करारको अन्त्यमा क्रमबद्ध वृद्धिको योग अनुसार कट्टी हुने रकम हुन्छ र सोही रकमका आधारमा सो करारको बाँकी अवधिको सम्पन्न प्रतिशत निर्धारण गर्नु पर्दछ।

४.३. दीर्घकालीन करारको आयमा समावेश हुने रकम

कुनै दीर्घकालीन करारको आयमा समावेश हुने रकम बिक्री बीजक वा अन्य आधारमा तय हुने नभई सो करारको सम्पन्न प्रतिशतका आधारमा अनुमान गरिएको रकम हुने व्यवस्था आयकर ऐनले गरेको छ। कुनै करारको कुल आयमध्ये कुनै समयमा सो करारको जति प्रतिशत सम्पन्न भएको हुन्छ, कुल आयको सोही प्रतिशतले हुन आउने रकम नै सो करारको आय हुन्छ। यसरी गणना गर्दा हुन आउने रकम करारको अनुमानित आय हुने हुँदा सो आय सो करारको वास्तविक आय वा प्राप्ति भने नहुन सक्तछ।

उदाहरणका लागि एक कन्स्ट्रक्सन कम्पनीले आय वर्ष २०७६।७७ मा तीन हजार क्षमताको एक सिटी हल निर्माण कार्य ४ वर्षमा सम्पन्न गर्ने गरी भवन विभागसँग रु. ३ अर्बमा ठेक्का लिएको रहेछ। उक्त ठेक्काको सुरु अनुमानित लागत रु.२ अर्ब ५० करोड रहेछ। सिटी हल निर्माणको क्रममा अफिस कक्ष तथा शौचालयको साइज केही बढाउनु पर्ने भई दोस्रो वर्षमा विभागले रु.१० करोड ५० लाख को भेरिएशन आदेश जारी गरेको रहेछ। त्यस्तै तेस्रो वर्ष अन्य केही आइटमको भेरिएशनबाट रु.५ करोड १० लाख थप भई शुरु सम्झौता मूल्यमा रु.१५ करोड ६० लाख थप भएको रहेछ। यसरी भेरिएशनका कारण दोस्रो वर्षमा अनुमानित लागत रु.६ करोड २० लाख र तेस्रो वर्ष रु. ३ करोड ३० लाख थप भई अनुमानित लागत रु. ९ करोड ५० लाख भएको रहेछ।

उक्त निर्माण व्यवसायीको निर्माणको लागत खर्च आय वर्ष २०७६/७७ मा रु. ७५ करोड, २०७७/७८ मा रु. १ अर्ब ४ करोड ३४ लाख र २०७८/७९ मा रु. ८० करोड १६ लाख रहेछ। उक्त कम्पनीले २०७६/७७ देखि २०७८/७९ सम्म निम्नानुसारको रकम कट्टी दावी एवं आयमा समावेश गरी करयोग्य आय गणना गर्नुपर्दछ:

(रकम रु. लाखमा)

विवरण	आय वर्ष		
	२०७६।७७	२०७७।७८	२०७८।७९
शुरु करार मूल्य	३००००	३००००	३००००
भेरिएशन रकम	-	१०५०	१५६०
जम्मा करार मूल्य	३००००	३१०५०	३१५६०
शुरु अनुमानित लागत	२५०००	२५०००	२५०००
थप अनुमानित लागत	-	६२०	९५०
जम्मा अनुमानित लागत	२५०००	२५६२०	२५९५०
यस वर्षको खर्च	७५००	८०४०	१०८५०
हालसम्मको खर्च	७५००	१७९३४	२५९५०
कार्य सम्पन्न गर्न लाग्ने थप अनुमानित लागत	१०४३४	८०१६	-
अनुमानित आय/मुनाफा	५०००	५४३०	५६१०
जम्मा सम्पन्न प्रतिशत	३०	६०	१००
आयमा समावेश गर्नुपर्ने रकम (सम्पन्न प्रतिशत "करार मूल्य")	९०००	१८६३०	३१५६०
न्यून: गत वर्षसम्म आयमा समावेश रकम	-	(९०००)	(१८६३०)
यस वर्षको आयमा समावेश हुने रकम	९०००	९६३०	१२९३०
यस वर्षको खर्च कट्टी दावी रकम	(७५००)	(८०४०)	(१०८५०)
निर्धारणयोग्य/करयोग्य आय	१५००	१५९०	२०८०

दीर्घकालीन करार अन्तर्गत निर्माण व्यवसायीलाई प्राप्त हुने कुल रकम (Revenue from Contract) मूल्य वृद्धि वा समायोजन (Price escalation) को शर्त रहेका करारमा केही तलमाथि भए तापनि सामान्यतया पूर्वनिर्धारित नै हुन्छ। करार अवधिको कुल प्राप्तिसमा फरक नपरे तापनि दीर्घकालीन करार अन्तर्गत सम्पन्न प्रतिशतको आधारमा विभिन्न आय वर्षको आय लेखाङ्कन हुने र करारको सम्पन्न प्रतिशत गणना कुल अनुमानित लागत र हालसम्मको खर्चको आधारमा गरिने हुँदा यो कार्य धेरै हदसम्म वस्तुगतभन्दा स्वविवेकीय (Judgemental) रहने गरेको देखिन्छ। शुरुमा कुल लागत (खर्च कट्टी) अनुमान (Cost of Contract) न्यून र हालसम्मको खर्च अधिक देखाई सम्पन्न प्रतिशत वास्तविक भन्दा न्यून देखाउने र अधिल्ला आय वर्षहरूमा आय लेखाङ्कन न्यून गरी कर दायित्व पर सार्ने वा डिफर गर्ने प्रवृत्ति रहेको देखिन्छ। अतः कर लेखापरीक्षकले निर्माण कम्पनीले प्रस्तुत गरेको कुल खर्च कट्टी अनुमान तथा विभिन्न

आय वर्षको खर्च दाबी यथार्थपरक रहे, नरहेको सम्बन्धमा निर्माण सम्बन्धी विभिन्न नर्म्स, खर्च कट्टीका आधार एवं प्रमाण तथा लेजरहरू परीक्षण गरी सो को यथार्थता यकिन गर्नुपर्दछ।

५. निर्माण व्यवसायको खर्च कट्टी तथा सोको परीक्षण

निर्माण व्यवसायको खर्च कट्टीमा मूलतः आयकर ऐन, २०५८ को दफा १३, १४, १५, १६, १९ लगायतका दफा सम्बन्धित छन्। दफा १५ अन्तर्गत निर्माण कार्यका प्रत्यक्ष खर्चहरू (निर्माण सामग्री खरिद, ज्याला, इन्धन, मेशिन/उपकरण भाडा, सब-कण्ट्याक्ट भुक्तानी आदि) समावेश हुन्छ भने अन्य दफाहरूमा निर्माण कार्यका अप्रत्यक्ष खर्च अन्तर्गत पर्दछन्। निर्माण व्यवसायको खर्च कट्टी तथा सोको परीक्षणमा ध्यान दिनुपर्ने पक्षहरूबारे यहाँ संक्षिप्त चर्चा गर्ने प्रयास गरिएको छ।

५.१. निर्माण सामग्री खरिद खर्च तथा सोको परीक्षण

विभिन्न प्रकृतिका निर्माण कार्यका लागि नेपाल सरकारका विभिन्न निकायबाट निर्माणसम्बन्धी नर्म्स एवं मापदण्ड तर्जुमा भएका छन्। यस अन्तर्गत विभिन्न मन्त्रालयका प्राविधिक विशेषज्ञहरू सम्मिलित समितिबाट तर्जुमा भई लागू भएको दर विश्लेषण नर्म्स-२०४१, सडक विभागबाट जारी NORMS for RATE ANALYSIS तथा स्ट्यान्डर्ड स्पेसिफिकेसन अफ रोड एण्ड ब्रुज, शहरी विकास तथा भवन निर्माण विभाग, खानेपानी तथा ढल निकास विभागबाट जारी दर विश्लेषण नर्म्स लगायत रहेका छन्। यसरी स्वीकृत नर्म्स एवं मापदण्डको आधारमा हरेक निर्माण कार्यको लागत अनुमान तयार गरिएको हुन्छ। निर्माण कार्य अन्तर्गत पर्ने हरेक आइटमको दर विश्लेषण नर्म्सको आधारमा प्रति एकाइको लागि आवश्यक श्रम लागत (Labour cost), सामग्री लागत (Material cost) तथा उपकरण लागत (Equipment cost) निर्धारण गरिएको हुन्छ। यस आधारमा कुनै निर्माण कार्यको विभिन्न आइटमको परिमाण (वर्गमिटर/घनमिटर/रनिङ मिटर/के.जी./लिटर) को आधारमा उक्त कार्यको लागि आवश्यक पर्ने मोटामोटी श्रमिक संख्या र लागत, निर्माण सामग्री परिमाण र लागत तथा उपकरण लागत अनुमान गर्न सकिन्छ।

उदाहरणका लागि कुनै निर्माण व्यवसायीले आय वर्ष २०७६/७७ मा सडक विभागसँग कुनै सडक योजनाको १० किलोमिटर खण्ड स्तरोन्नति (सडक विस्तार तथा कालोपत्रे समेत) को कार्य ३ वर्षमा सम्पन्न गर्ने गरी ठेक्का लिएको रहेछ। यस्तो ठेक्का प्याकेज अन्तर्गत ब्याक कटिङ्ग तथा ग्रेड सुधार समेतका लागि एक्सभेसन, रिटेन्सन वाल तथा ब्रेष्ट वाल लगायतका संरचना निर्माण, सब-ग्रेड तथा सब-बेस (ग्राभेलिङ्ग) कार्य, बेस कोर्स तथा कालोपत्रे (अस्फाल्ट कंक्रीट/डी. बी. एस. टी./प्रिमिक्स कार्पेटिङ्ग) लगायतका कार्य पर्दछन्। यस्ता कार्यमा ढुङ्गा, गिट्टी (एग्रिगेट्स), बालुवा, चिप्स, स्टोन डस्ट लगायतका लोकल सामग्री तथा सिमेन्ट, डण्डी, ग्याबियन तारजाली, बिटुमिन, इमल्सन, मेशिन/उपकरण, इन्धन लगायतका नन-लोकल सामग्री आवश्यक पर्दछ।

निर्माण व्यवसायीले प्रत्यक्ष खर्च अन्तर्गत त्यस्ता सामग्रीको लागत वा खर्च दाबी गरेको हुन्छ। निर्माण व्यवसायीको आय वर्ष २०७७/७८ को वित्तीय विवरण तथा आय विवरण फाइल परीक्षण गरिँदैछ भने निर्माण सम्झौताको बिल अफ क्वाण्टिटी (BoQ)मा तोकिएको आइटमबाइज कार्य परिमाण र दर विश्लेषण नर्म्सका आधारमा त्यस्ता सामग्रीको सो आय वर्षको परिमाण तथा मोटामोटी लागत ज्ञात हुन्छ। यस आधारमा निर्माण सामग्रीको लागत वा खर्च दाबी स्वाभाविक रहे/नरहेको यकिन गर्न सकिन्छ।

निर्माण सम्बन्धी करार, वातावरणीय प्रभाव मूल्याङ्कन प्रतिवेदन लगायतमा ढुङ्गा, गिट्टी, बालुवा लगायतका नदी तथा खानीजन्य निर्माण सामग्रीको लागि आपूर्तिस्थल (क्वारी साइट) समेत तोकिएको हुन्छ। निर्माण व्यवसायीले त्यस्ता सामग्री तोकिएको स्थानभन्दा टाढाबाट आपूर्ति गरेको देखाई बढी लागत दावी गरेको हुन सक्तछ। खरिद (निर्माण) सम्झौता, वातावरणीय प्रभाव मूल्याङ्कन प्रतिवेदन आदि समेत परीक्षण गरी यसको यथार्थता यकिन गर्न सकिन्छ।

५.२. ज्याला खर्च तथा सोको परीक्षण

नेपाल सरकार, मन्त्रपरिषदबाट स्वीकृत भई सडक विभागबाट जारी NORMS for RATE ANALYSIS तथा भवन विभाग, सिँचाइ विभाग लगायतबाट जारी दर विश्लेषण नर्म्स अनुसार निर्माण कार्यको कुल लागत (Cost of Contract) मा श्रमिक लागत वा ज्याला खर्चको हिस्सा १५ देखि २५ प्रतिशत रहेको देखिन्छ। बढी मेशिन/उपकरणमूलक हुने सडक, सिँचाइ क्यानल निर्माण लगायतका कार्यमा ज्याला खर्च तुलनात्मक रूपले कम हुन्छ भने भवन, पुल लगायतका संरचना निर्माणमा केही बढी श्रम शक्ति आवश्यक पर्दछ। सो आधारमा निर्माण व्यवसायीले ठेक्का लिएको कार्यको प्रकृति र दावी गरेको ज्याला खर्चलाई उल्लिखित नर्म्ससँग तुलना गरी ज्याला खर्चको यथार्थता यकिन गर्न सकिन्छ।

त्यस्तै उल्लिखित नर्म्स तथा मापदण्डहरूमा श्रम शक्ति अन्तर्गत पनि दक्ष तथा अदक्ष कामदारको अनुपात तोकिएको हुन्छ। सो अनुसार निर्माण कार्यका विभिन्न आइटमहरूमा दक्ष कामदारको हिस्सा २० देखि २५ प्रतिशत तथा अदक्ष कामदारको हिस्सा ७५ देखि ८० प्रतिशत रहेको देखिन्छ। दक्ष र अदक्ष कामदारको ज्यालामा उल्लेख्य भिन्नता रहने हुँदा दक्ष कामदारको अनुपात बढी राखेर पनि बढी ज्याला खर्च दावी गरेको हुन सक्तछ। दक्ष र अदक्ष कामदारको अनुपातलाई उल्लिखित नर्म्ससँग तुलना गरी ज्याला खर्चको यथार्थता यकिन गर्न सकिन्छ।

कतिपय निर्माण व्यवसायीले आफूलाई प्राप्त कार्यमध्ये केही अंश वा पूरै कार्य सब-कन्ट्र्याक्टमा दिने गरेको देखिन्छ। सो अवस्थामा त्यस्तो सब-कन्ट्र्याक्ट सम्झौता अध्ययन गरी ज्याला खर्च कुन पक्षले व्यहोर्ने हो, सो सम्बन्धमा यकिन गर्नुपर्दछ। साथै पूरै वा अधिकांश ठेक्का कार्य सब-कन्ट्र्याक्टरलाई जिम्मा दिई सब-कन्ट्र्याक्ट बापत एकमुष्ट भुक्तानी गरेको अवस्थामा समेत अस्वाभाविक ज्याला खर्च दावी हुने गरेको, सब-कन्ट्र्याक्टमा दिने र सब-कन्ट्र्याक्टमा लिने दुवै पक्षले ज्याला खर्च दावी गरेको अवस्था समेत देखिएकोले माथि उल्लिखित विभिन्न आधारमा विश्लेषण तथा परीक्षण गरी ढुवानी लागतको यथार्थता यकिन गर्नुपर्दछ।

विभिन्न आन्तरिक राजस्व कार्यालय अन्तर्गत दर्ता रहेका निर्माण व्यवसायी करदाताको आयकर फाइल परीक्षण गर्दा कतिपय करदाताले स्वीकृत नर्म्सको सीमाभन्दा बढी अर्थात् कुल निर्माण लागतको ३०-३५ प्रतिशतसम्म खर्च लेखाङ्कन गरेको, दक्ष र अदक्ष कामदारको अनुपात फरक पारी बढी खर्च लेखाङ्कन गरेको, अघिल्लो आय वर्षको कारोबारको आकार तुलनामा अस्वाभाविक खर्च दावी गरेको, आयकर ऐन, २०५८ को दफा २१(१)(घ१) को प्रावधान विपरीत स्थायी लेखा नम्बर (PAN) नभएका कामदारलाई ज्याला भुक्तानी गरेको लगायतका व्यहोरा देखिएका छन्।

अतः निर्माण कम्पनीको आयकर फाइल परीक्षण गर्दा निर्माण सम्बन्धी स्वीकृत नर्म्स तथा मापदण्ड, निर्माण कार्यको प्रकृति, श्रम शक्तिको आवश्यकता, तिनको प्रकृति तथा परिमाण, अनुपात लगायतका पक्षमा सुक्ष्म रूपले अध्ययन-विश्लेषण गर्नुपर्दछ। प्रविधि तथा उपकरणमा भएको विकाससँगै हाल निर्माण कार्य श्रममूलकभन्दा यन्त्र-उपकरणमूलक हुने गरेको अवस्थामा अस्वाभाविक ज्याला खर्च दावी सम्बन्धमा कर लेखापरीक्षकले निर्माण व्यवसायीले प्राप्त गरेको ठेक्काको विवरण, ठेक्का कार्यको लागत अनुमान तथा दर विश्लेषण र ती ठेक्का कार्यमा लाग्न सक्ने श्रमिक एवं श्रमको प्रयोग हुने आइटमहरूमा श्रमको अनुपात तथा सोको कबोल दरबाट हुने रकम सम्बन्धी विवरण समेतको आधारमा ज्याला खर्चको यथार्थता यकिन गरी कर दायित्वमा परेको प्रभाव यकिन गर्नुपर्दछ।

५.३. इन्धन खर्च तथा सोको परीक्षण

हाल अधिकांश निर्माण कार्य यन्त्र-उपकरणमूलक हुँदै गएको अवस्थामा निर्माण लागतमा इन्धन खर्चको हिस्सा समेत उल्लेख्य रहेको देखिन्छ। निर्माण सम्बन्धी स्वीकृत नर्म्स तथा मापदण्डमा विभिन्न कार्यमा लाग्ने यन्त्र/उपकरणको क्षमता, सोको उपयोग समय तथा सोमा लाग्ने इन्धनको परिमाण समेत उल्लेख हुने हुँदा परीक्षण गर्दा सो तथ्यलाई समेत मनन गर्नुपर्ने देखिन्छ। साथै करदाताले इन्धन खरिद गर्दा आधिकारिक बिक्रेताबाट खरिद गरेको हो, होइन, बिल-बीजक तथा लेजरमा उल्लेख भएभन्दा आय विवरणमा बढी खर्च दावी गरे, नगरेको अवस्था समेत यकिन गर्नुपर्दछ।

५.४. हास कट्टी तथा मर्मत/सुधार खर्च तथा सोको परीक्षण

हाल निर्माण कार्यमा यन्त्र/उपकरणको प्रयोग बढ्दै गएकोले निर्माण लागतमा हास कट्टी तथा मर्मत सुधार खर्चको हिस्सा समेत उल्लेख्य रहने गरेको देखिन्छ। आयकर ऐन, २०५८ को दफा १९ बमोजिम कुनै करदाताले आय आर्जन गर्न कुनै आय वर्षमा आफ्नो स्वामित्वमा रही प्रयोग गरेको हासयोग्य सम्पत्तिको हास खर्च बापत अनुसूचीमा उल्लिखित हास कट्टी दर अनुसार हास खर्च कट्टी गर्नुपर्ने व्यवस्था छ।

पूँजीगत सम्पत्ति (मेशिन/उपकरण, सवारी साधन आदि) को खरिद गरेको आधारमा मात्र हास खर्च दावी गर्न मिल्दैन। सो सम्पत्ति व्यावसायिक कार्यमा प्रयोगमा ल्याएको समेत हुनुपर्ने व्यवस्था छ। साथै त्यस्ता सम्पत्ति आर्थिक वर्षको पौष मसान्तसम्म खरिद गरी प्रयोगमा ल्याएको भए पुरै हास खर्च कट्टी पाउने व्यवस्था छ भने माघदेखि चैत्र मसान्तसम्म खरिद गरेको हकमा दुई तिहाइ र वैशाखदेखि आषाढ मसान्तसम्म खरिद गरेको भए एक तिहाइ मात्र हास खर्च कट्टी पाउने हुँदा कर परीक्षणका बखत उल्लिखित पक्षहरूमा ध्यान दिनुपर्दछ।

त्यसै गरी मर्मत/सुधार खर्च आय वर्षको अन्त्यमा रहेको सम्पत्तिको समूहको हास आधारको ७ प्रतिशतभन्दा बढी दावी गर्न नपाइने व्यवस्था आयकर ऐनको दफा १६ मा रहेको छ। कतिपय निर्माण व्यवसायीले उक्त सीमाभन्दा बढी मर्मत/सुधार खर्च दावी गर्ने तथा आफ्नो स्वामित्वमा नरहेको वा भाडामा लिएको मेशिन/उपकरणको समेत मर्मत/सुधार खर्च दावी गर्ने गरेको पाइएको छ। यस अवस्थामा मेशिन/उपकरण भाडामा लिने/दिने सम्बन्धी सम्झौता परीक्षण गरी मर्मत/सुधार खर्चको यथार्थता यकिन गर्नुपर्दछ।

५.५. ब्याज खर्च कट्टी तथा सोको परीक्षण

आयकर ऐन, २०५८ को दफा १४ मा कुनै व्यक्तिले कुनै आय वर्षमा व्यवसाय वा लगानीबाट भएको आय गणना गर्दा व्यवसाय वा लगानीबाट आय आर्जन हुने कार्यका लागि सिर्जना भएको ऋण दायित्वमा लागेको ब्याज खर्च कट्टी गर्न पाउने व्यवस्था छ। निर्माण कम्पनीहरूले निर्माण कार्य सुचारु गर्न ठेक्का प्रदान गर्ने निकाय (Employer) बाट सम्झौताका शर्त अनुसार २० प्रतिशतसम्म मोबिलाइजेश पेशकी प्राप्त गर्दछन्। सामान्य अवस्थामा निर्माण व्यवसायीहरूको कार्यशील पुँजीको आवश्यकता मोबिलाइजेश पेशकीबाटै पूरा हुन्छ। कतिपय निर्माण व्यवसायीले एकातर्फ मोबिलाइजेशन पेशकी रकम ठेक्का प्रयोजन बाहेक अन्यत्रै प्रयोग गर्ने, सम्बद्ध पक्ष तथा जे. भी. पार्टनरहरूलाई सापटी दिने र अर्कोतर्फ कार्यशील पुँजीको अभाव दर्शाई बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूबाट कर्जा लिई सोको ब्याज खर्च दाबी गर्ने गरेको साथै त्यस्तो सापटी वा लगानीबाट कुनै प्रतिफल आय लेखांकन गर्ने नगरेको समेत देखिएको छ।

सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को दफा ५२क मा मोबिलाइजेशन पेशकी रकम खरिद सम्झौता कार्यान्वयनको लागि छुट्टै खोलिएको बैंक खाता मार्फत् मात्र भुक्तानी गर्नुपर्ने, त्यस्तो पेशकी रकम कुन प्रयोजनमा खर्च भएको हो, सोको विवरण अद्यावधिक गरी सम्बन्धित सार्वजनिक निकायलाई तोकिए बमोजिम उपलब्ध गराउनुपर्ने तथा निर्माण व्यवसायीले लिएको पेशकी सम्बन्धित काममा प्रयोग भएको नपाइएमा अग्रिम बैंक जमानत जफत हुने समेत व्यवस्था छ। उक्त प्रावधान विपरीत व्यवसाय/निर्माण कार्य सञ्चालनको लागि प्राप्त पेशकी रकम सम्बद्ध पक्ष तथा जे. भी. पार्टनरहरूलाई प्रदान गर्ने कार्य मनासिब होइन। अतः ब्याज खर्च कट्टीको परीक्षण गर्दा उल्लिखित पक्षहरूमा ध्यान दिई मोबिलाइजेशन पेशकीको प्रयोगको अवस्था, कर्जाको व्यावसायिक प्रयोजन तथा ब्याज खर्चको यथार्थता यकिन गर्नुपर्दछ।

६. निर्माण कार्यमा सब-कन्ट्र्याक्ट तथा विभिन्न निर्माण खर्चको पुष्ट्याइँ

सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ को नियम ३० मा कुनै निर्माण व्यवसायीले कुल ठेक्का रकमको अधिकतम २५ प्रतिशतसम्मको काम मात्र सब-कन्ट्र्याक्टबाट गराउन सकिने व्यवस्था छ। कतिपय निर्माण व्यवसायी खास गरी संयुक्त उपक्रम (जे.भी.) ले उक्त सीमाभन्दा बढी तथा कतिपयले पूरै ठेक्का कार्य सम्बद्ध पक्ष वा जे. भी. पार्टनरलाई प्रदान गर्ने गरेको देखिन्छ।

निर्माण व्यवसायीहरूले आफूलाई प्राप्त सबै वा अधिकांश ठेक्का कार्य सब-कन्ट्र्याक्टमा दिएको अवस्थामा निर्माण सामग्री खरिद, इन्धन, ज्याला, उपकरण भाडा समेतमा ठूलो खर्च दाबी गर्ने गरेको देखिन्छ। यस्तो अवस्थामा प्रशासनिक खर्च, बीमा, रोयल्टी, ल्याब टेष्ट आदि खर्च दाबी स्वाभाविक भए तापनि निर्माण सामग्री, इन्धन, ज्याला लगायतमा गरेको अस्वाभाविक खर्च दाबी जायज देखिँदैन। निर्माण सामग्री, इन्धन, ज्याला लगायतका प्रत्यक्ष खर्च सामान्यतया सब-कन्ट्र्याक्टरले नै व्यहोर्ने गरी सम्झौता भएको पाइन्छ। अतः कुनै निर्माण व्यवसायी वा संयुक्त उपक्रमले अधिकांश ठेक्का कार्य सब-कन्ट्र्याक्टमा गराएको अवस्थामा सब-कन्ट्र्याक्ट सम्झौता, सब-कन्ट्र्याक्टमा कार्य लिनेले ती शीर्षकमा खर्च दाबी गरेको अवस्था समेत परीक्षण गरी त्यस्ता खर्च यकिन गरी खर्चमा दोहोरोपना रहेको अवस्थामा त्यस्ता खर्च अमान्य गरी कर निर्धारण गर्नुपर्दछ।

६.१. सब-कन्ट्र्याक्ट भुक्तानीमा अग्रिम कर

आयकर ऐन, २०५८ को दफा ८९(१) मा बासिन्दा व्यक्तिले ठेक्का करार मार्फत् ५० हजार भन्दा बढी भुक्तानी दिँदा १.५ प्रतिशतको दरले अग्रिम कर कट्टी गर्नुपर्ने व्यवस्था छ। सो व्यवस्था अनुसार सब-कन्ट्र्याक्ट भुक्तानीमा अग्रिम कर कट्टी गर्नुपर्नेमा कतिपय निर्माण व्यवसायीले सब-कन्ट्र्याक्ट भुक्तानीमा अग्रिम कर कट्टी नगरेको समेत देखिएको छ। सब-कन्ट्र्याक्ट भुक्तानीमा अग्रिम कर कट्टी भए/नभएको यकिन गर्न भुक्तानी प्राप्त गर्ने पार्टी (सब-कन्ट्र्याक्ट) ले आय विवरणको कर मिलान दाबी विवरण (अनुसूची-१०) मा उक्त निर्माण कम्पनी (सब-कन्ट्र्याक्टमा दिने पक्ष) को नामबाट कर मिलान दाबीको अवस्था परीक्षण गर्न सकिन्छ। भुक्तानी प्राप्त गर्ने पार्टीले सब-कन्ट्र्याक्टमा दिने पक्षको नामबाट कर मिलान दाबी गरेको भए अग्रिम कर कट्टी भएको र कर मिलान दाबी नगरेको भए कर कट्टी नभएको पुष्टि हुन्छ। अतः उल्लिखित अवस्थाहरू विचार गरी सब-कन्ट्र्याक्ट भुक्तानीमा कर कट्टी भए/नभएको यकिन गर्नुपर्दछ।

उपसंहार

मुलुकमा विविध पूर्वाधार निर्माणको माग र आवश्यकता वृद्धिसँगै निर्माण व्यवसायको आकार विस्तार हुँदै गएको छ। विगत केही वर्षदेखि कुल गार्हस्थ उत्पादनमा सेवा क्षेत्र र सो अन्तर्गत पर्ने निर्माण क्षेत्रको योगदान उल्लेख्य रहँदै आएको देखिन्छ। निर्माण क्षेत्रको कुल गार्हस्थ उत्पादनमा योगदान आर्थिक वर्ष २०७७/७८ मा ५.१९ प्रतिशत रहेकोमा २०७८/७९ मा ६.१७ प्रतिशत रहेबाट निर्माण व्यवसायको आकार तथा दायरा वर्षेनी वृद्धि हुँदै गएको स्पष्ट हुन्छ। त्यस्तै मुलुकको कुल पुँजीगत खर्चमा सार्वजनिक निर्माण खर्चको हिस्सा ८० प्रतिशतभन्दा बढी रहेको देखिन्छ।

विभिन्न आन्तरिक राजस्व कार्यालय अन्तर्गत दर्ता रहेका निर्माण व्यवसायी करदाताहरूको आयकर फाइल परीक्षण गर्दा कतिपय करदाताले ठेक्का कार्यको प्रत्यक्ष लागत अन्तर्गत पर्ने ज्याला, इन्धन, मेसिन उपकरणको भाडा तथा मर्मत सम्भार लगायतका शीर्षकमा अघिल्लो आय वर्षको कारोबारको आकार तथा सोही प्रकृतिको कारोबार गर्ने अन्य करदाताको तुलनामा अस्वाभाविक खर्च दाबी गर्ने एवं आफूलाई प्राप्त ठेक्का कार्य तोकिएको सीमाभन्दा बढी सब-कन्ट्र्याक्टबाट गराउने गरेको देखिन्छ। कुनै निर्माण व्यवसायी वा संयुक्त उपक्रमले अधिकांश ठेक्का कार्य सब-कन्ट्र्याक्टमा गराएको अवस्थामा सब-कन्ट्र्याक्ट सम्झौता, सब-कन्ट्र्याक्टमा कार्य लिनेले ती शीर्षकमा खर्च दाबी गरेको अवस्था समेत परीक्षण गरी त्यस्ता खर्च यकिन गरी खर्चमा दोहोरोपना रहेको अवस्थामा त्यस्ता खर्च अमान्य गरी कर निर्धारण गर्नुपर्दछ।

प्रविधि तथा उपकरणमा भएको विकाससँगै हाल निर्माण कार्य श्रममूलकभन्दा यन्त्र-उपकरणमूलक हुने गरेको अवस्थामा त्यस्ता शीर्षकमा हुने अस्वाभाविक खर्च दाबी सम्बन्धमा निर्माण व्यवसायीले प्राप्त गरेको ठेक्काको विवरण र ती ठेक्का कार्यको लागत अनुमान तथा दर विश्लेषण, आवश्यक श्रमिक एवं श्रमको प्रयोग हुने आइटमहरूमा श्रमको अनुपात तथा सोको कबोल दरबाट हुने रकमसमेत पेस गर्न लगाई कर दायित्वमा परेको प्रभाव यकिन गर्नुपर्दछ।

सन्दर्भ सामग्री

- आयकर ऐन २०५८, कानून किताब व्यवस्था समिति, बबरमहल।
- आयकर नियमावली २०५९, कानून किताब व्यवस्था समिति, बबरमहल।
- सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३, कानून किताब व्यवस्था समिति, बबरमहल।
- सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४, कानून किताब व्यवस्था समिति, बबरमहल।
- आयकर निर्देशिका २०६६ (तेस्रो संशोधन २०७७ सहित), आन्तरिक राजस्व विभाग, लाजिम्पाट।
- नेपाल लेखामान (Nepal Accounting Standard-2008), लेखामान बोर्ड, सातदोबाटो, ललितपुर।
- महालेखापरीक्षकको ५९ औं र ६० औं वार्षिक प्रतिवेदन २०७९, महालेखापरीक्षकको कार्यालय, अनामनगर।

मूल्य अभिवृद्धि करमा बहुदरका फाईदा तथा बेफाईदाहरू

रामबहादुर के.सी.*



परिचय

मूल्यको अभिवृद्धिमा लगाईने अप्रत्यक्ष कर मूल्य अभिवृद्धि कर हो। यस करको आधार उत्पादन तथा वितरण प्रक्रिया अन्तर्गत पर्ने हरेक फर्मले गर्ने मूल्य अभिवृद्धि हो। यस करलाई उद्योग, व्यापार र व्यवसायले आफ्नो तर्फबाट थप गर्ने मूल्य भन्ने बुझिन्छ। मूल्य अभिवृद्धि करलाई आधुनिक, वैज्ञानिक, पारदर्शी एवं सरल करको रूपमा स्वीकार गरिएको छ। मूल्य अभिवृद्धि करले राजस्वमा करिव ३० प्रतिशतको योगदान पुऱ्याएको छ। वस्तु तथा सेवामा एकल दर (१३ प्रतिशत) को मूल्य अभिवृद्धि कर नेपालले कार्यान्वयन गरिरहेको छ। हाल उक्त एकल दर सामाजिक न्यायको दृष्टिकोणबाट अध्ययन गरी बहुदरमा रूपान्तरणका पक्षमा छलफल शुरु भएको छ। बहुदरमा रूपान्तरण पूर्व यसका फाईदा तथा बेफाईदाहरूको विषयमा रौं चिरा केलाउन आवश्यक छ।

मूल्य अभिवृद्धि करको विकासक्रम:

यो करको अवधारणा डा. विल्हेल्म भोन साइमेन्सले जर्मनीमा सन् १९१९ मा Veredelte Umsatzsteurem नामाकरण गरी यस करको अवधारणा अर्थतन्त्रमा ल्याएका थिए। सन् १९५४ मा आएर मात्र यो कर फ्रान्सले लागू गरेको थियो। त्यसपछि यस करका बारेमा क्रमशः सकारात्मक सोचाई विकास हुँदै गएपछि आइभरीकोष्टले सन् १९६० मा लागू गरी यो कर लागू गर्ने दोस्रो देशको रूपमा आफूलाई उभ्याउन सफल भयो। सन् १९६० पछि भने यस करको प्रयोग बढ्दो रूपमा भएको कुरालाई सन् २०२३ मा आइपुग्दा १ सय ८० भन्दा बढी देशहरूले लगाइसकेको तथ्यबाट पनि स्पष्ट हुन्छ।

यसैगरी दक्षिण एसियाली क्षेत्रीय सहयोग सङ्गठन (सार्क) का सात सदस्य राष्ट्रहरू यो कर लागू भइसकेको छ। नेपालको विशेष सम्बन्ध रहेको भारतमा बहुदर सहितको जियसटी (Goods and Services Tax) लागू भएको छ। पाकिस्तान र श्रीलङ्काले शुरुमा बहुदर सहितको मूल्य अभिवृद्धि कर लगाएकोमा पुनः खारेज गरी एकल दरमा गएका थिए।

मूल्य अभिवृद्धि करको सैद्धान्तिक आधार:

दुई वा सो भन्दा बढी देशहरूबीच व्यापार व्यवसाय हुँदा वस्तु तथा सेवाको आदान प्रदान वा ओसार पसार गर्दा सीमामा व्यापार व्यवस्थापन गर्नु जरुरी हुन्छ। अर्को देशबाट आउने सामानलाई आफ्नो देशमा भित्राउने (पैठारी) र आफ्नो देशबाट निकासीको रूपमा बाहिर जाने वस्तु तथा सेवालार्ई सहज बनाउने।

* उप सचिव, अर्थ मन्त्रालय, सिंहदरवार

यिनै दुई निकासी र पैठारीको आधारभूत तथ्यलाई केन्द्रमा राखेर मूल्य अभिवृद्धि गरेको सिद्धान्त प्रतिपादन भएको पाइन्छ। मूल्य अभिवृद्धि करले आयातित र आन्तरिक उत्पादनका वस्तुहरूमा कुनै किसिमको विभेद गर्दैन। यिनै आधारमा मूल्य अभिवृद्धि करको सिद्धान्त प्रतिपादन भएको पाइन्छ, जुन निम्नानुसार रहेका छन्:

(क) उत्पत्तिको सिद्धान्त:

यस सिद्धान्त अनुसार कुनै पनि देशमा उत्पादन भएका वस्तु तथा सेवाहरूमा मूल्य अभिवृद्धि कर लगाइन्छ चाहे ती वस्तु तथा सेवाहरू सोही देशमा उपभोग हुन्छन् वा नहुन्छन्। यस सिद्धान्त बमोजिम सम्पूर्ण निकासी हुने वस्तु तथा सेवा करयोग्य हुन्छन् भने आयातमा कर लाग्दैन। किनकी यस सिद्धान्तले Origin मा नै कर लागेको छ भन्ने मान्यता राख्दछ। यस सिद्धान्तले आन्तरिक उत्पादनलाई भन्दा आयातित वस्तु तथा सेवालाई बढी सुविधा दिन्छ।

(ख) गन्तव्यको सिद्धान्त:

यस सिद्धान्त बमोजिम वस्तु तथा सेवा उत्पादन गर्ने स्थानमा कर लगाइँदैन। तर जहाँ उपभोग हुन्छ त्यहाँ भने कर लाग्छ। यस सिद्धान्त अनुसार सबै प्रकारका आयातमा कर लगाइन्छ भने निर्यातमा कर छुट दिइन्छ। त्यसैले यस सिद्धान्तले आयातित सामान र आन्तरिक उत्पादनमा कुनै किसिमको विभेद गर्दैन। मूल्य अभिवृद्धि कर लागू गर्ने नेपाल लगायत विश्वका अधिकांश देशहरूले यसै सिद्धान्तमा आधारित भएर मूल्य अभिवृद्धि कर लगाएका छन्।

मूल्य अभिवृद्धि करको प्रकार:

मूल्य अभिवृद्धि करलाई (क) उपभोग (ख) आय र (ग) कुल गार्हस्थ्य उत्पादन गरेर तीन प्रकारमा विभाजन गरिएको छ। मूल्य अभिवृद्धि करका यी तीन प्रकारहरू कुनै फर्मले अन्य फर्महरूबाट खरिद गर्ने पुँजीगत सामानलाई करको आधार अन्तर्गत समावेश गर्ने वा नगर्ने भन्ने आधारमा भिन्न छन्। नेपालले लागू गरेको उपभोगको प्रकारको मूल्य अभिवृद्धि कर हो। विश्वका प्रायः सबै देशहरूमा उपभोगमा आधारित प्रकारको मूल्य अभिवृद्धि कर लागू भएको पाइन्छ।

नेपालमा मूल्य अभिवृद्धि कर

नेपालमा परम्परागतरूपमा लगाइएका बिक्रीकर, ठेक्काकर, होटल कर र मनोरञ्जन कर गरी चार प्रकारका करहरूलाई प्रतिस्थापन गरेर वि.सं. २०५४ मंसिर १ गतेदेखि मूल्य अभिवृद्धि कर लागू गरिएको हो। सरकारको बढ्दो खर्चलाई धान्न राजस्वका स्रोतहरू जुटाउने क्रममा परम्परागत कर प्रणाली र कर प्रशासनलाई आधुनिक कर प्रणाली र कर प्रशासनमा रूपान्तरण गर्नु आवश्यक देखिएकोले करका विज्ञ, निजी क्षेत्र, व्यावसायिक प्रतिष्ठानहरूसंगको व्यापक बहस, छलफल र अध्ययन पश्चात मूल्य अभिवृद्धि कर कार्यान्वयनमा ल्याइएको हो। नेपालको इतिहास मै अन्य कुनै किसिमका करहरू लागू गर्दा यति धेरै छलफल, बहस र तयारी गरिएको थिएन। त्यसैले यस करलाई नेपाल सरकारले अत्यन्तै प्राथमिकताका साथ कार्यान्वयन गरेको हो। यो कर लगाउने क्रममा तत्कालीन विद्यमान अन्तःशुल्क तथा बिक्री कर विभागलाई मूल्य अभिवृद्धि कर विभागमा परिणत गरी कार्यान्वयनका लागि आवश्यक पर्ने ढाँचामा विभाग र यस

अन्तर्गतका सम्पूर्ण कार्यालयहरूलाई पुनर्संरचना गरी आधुनिक प्रकारको कर प्रशासन बनाउने प्रयास गरियो।

मूल्य अभिवृद्धि करको आवश्यकता:

नेपालमा लागू गरिएका वस्तु तथा सेवामा आधारित करहरू जस्तै बिक्रीकर, ठेक्काकर, होटलकर एवं मनोरञ्जन करको दायरा अत्यन्त साँघुरो, दर अधिक तथा कर चुहावट पनि अत्याधिक रही आन्तरिक राजस्व परिचालन आशातीतरूपमा हुन नसकेको हुँदा यस प्रकारको समस्यालाई ध्यानमा राखी आन्तरिक राजस्व परिचालनमा वृद्धि गर्न नै नवीन, आधुनिक, वैज्ञानिक एवं पारदर्शी कर प्रणालीको रूपमा परिचित मूल्य अभिवृद्धि कर कार्यान्वयनमा ल्याइएको हो। यसको आवश्यकतालाई निम्नानुसार उल्लेख गर्न सकिन्छ।

(१) करको आधार विस्तार गरी राजस्व सङ्कलन बढाउन:

- (अ) मूल्य अभिवृद्धि करको आधार अन्तर्गत वितरण प्रक्रियामा हुने मूल्य अभिवृद्धि समावेश हुने भएकोले,
- (आ) मूल्य अभिवृद्धि करको क्षेत्र अन्तर्गत सेवालार्ई समेट्न सरल हुने भएकोले,
- (इ) कर तिर्ने दायित्व भएका भएपनि नतिरी रहेका करदाताहरू करको दायराभित्र आउन सक्ने भएकाले,
- (ई) मूल्य अभिवृद्धि कर बहुस्तरमा लागू गरिने, र यसको Self-Policing Feature/Catch-Up Effect ले गर्दा मूल्याङ्कन कम गरेर वा अन्य तरिकाले राजस्व चुहावट गर्न बढी गाह्रो तथा कम आकर्षक भएकोले कर प्रयोजनको लागि गरिने मूल्याङ्कन वास्तविकताको नजिक आउने भएकोले,
- (उ) यसरी मूल्य अभिवृद्धि करको कारणले मूल्याङ्कन व्यवस्था बढी यथार्थ भएमा पैठारी महसुल, अन्तःशुल्क तथा आयकर राजस्व सङ्कलनमा समेत सकारात्मक असर पर्ने भएकोले,
- (ऊ) मूल्य अभिवृद्धि कर लगाउनको लागि सक्षम तथा सबल प्रशासन प्रारम्भिक आवश्यकता हुने भएकोले यो कर लगाएपछि कर सहभागिता बढ्ने हुँदा त्यसबाट राजस्व सङ्कलनमा सकारात्मक असर पर्ने भएकोले।

(२) कर प्रणालीलाई लचिलो बनाउन:

यस कर प्रणाली अन्तर्गत उत्पादन, पैठारी तथा वितरण प्रक्रिया अन्तर्गतका हरेक तहमा हुने मूल्य अभिवृद्धि राजस्वमा समेत प्रतिविम्बित हुने हुँदा कर बढी लचिलो हुन्छ।

(३) कर प्रणालीलाई पारदर्शी बनाउन:

यो कर करदाताले स्वयं निर्धारण गर्ने सिद्धान्तमा आधारित छ र यस करको प्रयोजनको लागि करदाताले आफ्नो वस्तु वा सेवाको मूल्य अभिवृद्धि कर प्रशासनबाट मूल्याङ्कन गराइरहनु पर्दैन। करदाताले आफूले बिक्रीमा तिनुपर्ने करबाट खरिदमा तिरेको कर कटाई बाँकी रकम तिर्नुपर्ने हुन्छ। यसो भएमा हालको बिक्रीकर तथा अन्तःशुल्कको प्रयोजनको लागि वस्तुको मूल्य—सूची स्वीकृत गराउने सम्बन्धमा देखा परेका समस्याहरू समाधान हुनेछन्। करदाताले आफ्नो वस्तुको बजारले निर्धारण गरेको मूल्यमा कर तिर्नु पर्ने हुन्छ।

(४) कर छल्ने प्रवृत्तिलाई दुरुत्साहित गर्न:

उत्पादन र पैठारीस्तरमा कुनै किसिमले मूल्य अभिवृद्धि कर छलिएमा पछिल्लो तहमा पत्ता लाग्न सक्ने हुँदा यस व्यवस्था अन्तर्गत कर छल्न गाह्रो हुन्छ। यसले गर्दा चोरी पैठारीको समस्या पनि केही हदसम्म कम हुन सक्नेछ। फेरी यस करको कुल भार वस्तु वा सेवाको अन्तिम मूल्यमा निर्भर रहने हुँदा उत्पादन र पैठारीस्तरमा वास्तविक मूल्य भन्दा कम मूल्य देखाई कम कर तिरेमा पछिल्लो तहमा बढी कर तिर्नु पर्ने हुँदा करदाताहरूलाई उत्पादन र पैठारीस्तरमा कम मूल्य देखाउन त्यति आकर्षण हुँदैन। यसले गर्दा उत्पादनकर्ताहरूले अनावश्यक रूपमा कृत्रिम सेल्स डिपो खोली कारखाना मूल्य कम देखाउने गरेको प्रचलन समेत कम हुँदै जान्छ। यसको साथै पैठारी गर्ने अवस्थामा न्यून मूल्याङ्कन गर्ने प्रचलन पनि कम हुन्छ। मूल्य अभिवृद्धि कर प्रणालीमा दर्तावाल बिक्रेताहरू बीचको कारोबारमा कर छलिनै सम्भावना कम हुन्छ। कारण यस कर प्रणाली अन्तर्गत दर्तावाल बिक्रेताले खरिदमा तिरेको कर निजले बिक्रीमा तिर्नु पर्ने करबाट कटाउन पाउँछ। यदि बिक्रेताले बिक्री मूल्य कम देखाई कम कर तिरेमा खरिदकर्ताले करकट्टी सुविधा कम पाई बढी कर तिर्नु पर्ने हुँदा त्यो खरिदकर्ताको हित विपरित हुन्छ। यसरी मूल्य अभिवृद्धि करमा स्वयम् नियन्त्रण गर्ने तत्व विद्यमान हुन्छ। यसरी मूल्य अभिवृद्धि करले बिक्रेताहरूबीच हुने कारोबारमा कम वा बढी मूल्य कायम गर्ने समस्या निकै कम गर्दछ। त्यस स्थितिमा मूल्य अभिवृद्धि करबाट राजस्व सङ्कलन बढ्ने मात्र नभई पैठारी महसुल, अन्तःशुल्क तथा आयकर राजस्व सङ्कलन समेतमा सकारात्मक असर पर्दै जान्छ।

(५) कर प्रणालीलाई बढी सक्षम बनाउन:

मूल्य अभिवृद्धि करको आधार विस्तृत हुने भएकोले यस करले उत्पादन तथा उपभोगको संरचनालाई खलबल्याउँदैन। यस करले वितरणको ढाँचालाई पनि अनावश्यक रूपमा परिवर्तन गर्दैन। यो कर करदाताको खरिदमा नलाग्ने हुँदा Input Tax को Tax Cascading, Vertical Integration निकासीलाई पूर्णरूपले करमूक्त गर्न नसकिने जस्ता सीमितताहरूबाट मूक्त हुन्छ। अर्कोतर्फ यस करको आधार विस्तृत हुने भएकोले कम दरबाटै आवश्यक राजस्व सङ्कलन गर्न सकिने हुन्छ। स्मरण रहोस्, करको दर जतिजति कम हुन्छ, त्यति कर प्रणालीको आर्थिक लागत कम हुँदै जान्छ। यो विस्तृत आधारभएको आधुनिक कर प्रणाली भएको हुँदा यस करमा अन्य करको जस्तो करको दर, छुट तथा अन्य प्रक्रियागत कुराहरूमा बराबर परिवर्तन गरिँदैन। त्यसबाट उत्पादन, बिक्रेता, उपभोग आदिलाई प्राथमिकता परिवर्तन गरिरहनु पर्दैन। यसले गर्दा पनि मूल्य अभिवृद्धि कर आर्थिक दृष्टिकोणले सक्षम कर मानिन्छ। यसका साथै मूल्य अभिवृद्धि करको कुल भार वस्तु वा सेवाको अन्तिम मूल्यमा निर्भर रहने हुँदा यस करले पैठारी गरिने वस्तुमा भन्दा आन्तरिक उत्पादनमा बढी भार पर्दैन।

(६) निकासीलाई प्रोत्साहन गर्न:

मूल्य अभिवृद्धि कर उत्पादन तथा वितरण प्रक्रिया अन्तर्गतका हरेक तहमा हुने मूल्य अभिवृद्धिमा मात्र लगाइने हुँदा यस करमा Cascading तथा Input Tax बाट हुने अन्य प्रतिकूल असरहरू देखा पर्दैनन् र निकासी गरिने वस्तुलाई आन्तरिक करबाट पूर्णरूपमा मूक्त गर्न सकिने हुँदा अन्तर्राष्ट्रिय बजारमा हाम्रो उत्पादनको प्रतिस्पर्धात्मक शक्ति बढ्न गई निर्यात प्रवर्द्धनमा समेत सहयोग पुग्दछ।

मूल्य अभिवृद्धि करमा बहुदरको बहसः

केही वर्षदेखि नेपालमा मूल्य अभिवृद्धि करलाई सामाजिक न्यायको दृष्टिकोणबाट विश्लेषण गरी बहुदरमा रूपान्तरण गर्नुपर्ने गरी बहसको विषय अर्थतन्त्रको सतहमा आएको छ। विशेष सम्बन्ध भएको मुलुक भारतले बहुदर सहित जियसटी(GST) कार्यान्वयनमा ल्याय पश्चात नेपालको मूल्य अभिवृद्धि करको हालको एकल दर १३ प्रतिशतलाई बहुदरमा लैजाने र वस्तु तथा सेवालालाई बिलासिताका वस्तु, औद्योगिक कच्चा पदार्थ, कृषि, विद्युत तथा अन्य आधारभूत आवश्यकताका वस्तु तथा सेवामा वर्गीकरण गरी न्यून दर देखि उच्च दरको मूल्य अभिवृद्धि कर लगाई दायरा विस्तार गर्नुपर्ने माग क्रमिक रूपमा बढ्दै गएको छ। मूल्य अभिवृद्धि कर कार्यान्वयनमा आएको २६ वर्ष पूरा हुँदै छ। प्रस्तुत सन्दर्भमा हालको मूल्य अभिवृद्धिकरलाई बहुदरमा रूपान्तरण गर्दा देखिने फाईदा तथा बेफाईदाहरू निम्न बमोजिम रहेका छन्ः

मूल्य अभिवृद्धि करमा बहुदरका फाईदाहरूः

- (१) कर छुटको सूचीमा रहेका वस्तु तथा सेवाहरू मूल्य अभिवृद्धि करको दायरामा आउने,
- (२) कृषि, विद्युत स्वास्थ्य, शिक्षा (सामाग्री) लगायतका वस्तु तथा सेवामा न्यून दरमा मूल्यअभिवृद्धि कर लगाई करको आधार र दायरा विस्तार गर्न सहज हुने,
- (३) सामाजिक न्याय कायम गर्न सकिने,
- (४) अनौपचारिक अर्थतन्त्र विस्तारै औपचारिकमा रूपान्तरण हुने,
- (५) व्यक्तिको उपभोगमा सन्तुलन भई आय र स्वास्थ्यमा सुधार हुने,
- (६) मूल्य अभिवृद्धि कर संकलन हाल वार्षिक करिब ३१४ अर्ब रहेको छ, बहुदरमा रूपान्तरण पश्चात करिब ५०० अर्बसम्म संकलन हुन सक्ने,
- (७) राजस्वको संरचनात्मक रूपान्तरण तथा आन्तरिक राजस्व संकलनमा योगदान वृद्धि हुने,
- (८) वित्तीय संघीयता कार्यान्वयनमा सहयोग पुग्ने, राजस्व बांडफांटमा प्रदेश सरकार र स्थानीय तहको स्रोत वृद्धि हुन सक्ने,
- (९) संघीय इकाइहरूबीच समन्वय, सहकार्य र सहअस्तित्व तथा पारस्परिकतामा सघाउ पुग्ने,
- (१०) जनशक्तिको दायरा वृद्धि हुने, थप दरबन्दी सृजना हुने, यसले गर्दा राजस्वको प्रशासनको विशिष्टिकरण तथा वृत्ति विकासमा समेत योगदान पुग्ने,
- (११) आधुनिक सूचना प्रविधिको प्रयोग वृद्धि र डिजिटल गभर्नेन्सको लक्ष्य हासिल गर्न सहयोग पुग्ने,
- (१२) विलासी वस्तुहरूमा उच्च दरको मूल्य अभिवृद्धि कर लगाई आयात व्यवस्थापनमा सहज, बाह्य क्षेत्र सन्तुलन र वैदेशिक व्यापारमा सुधार हुने,
- (१३) साना तथा घरेलु उद्योगहरूको स्थापना, विकास र दायरा विस्तार गर्न सहज हुने,

मूल्य अभिवृद्धि करमा बहुदरका बेफाईदाहरूः

- (१) कुन वस्तु तथा सेवामा कतिको दर लगाउने भन्ने एकिन गर्न कठिन तथा समस्या सृजना हुने,
- (२) करदातालाई विजक जारी गर्ने, लेखा राख्ने, विवरण पेश गर्ने जस्ता मूल्य अभिवृद्धि करको कानूनी औपचारिकता पूरा गर्न जटिल हुने, साना करदाता मर्कामा पर्ने,
- (३) करदाताको कर अनुपालन र कर प्रशासनको कर संकलन लागत खर्च बढ्ने,

- (४) करदाताको व्यवसायिक लागत खर्चमा वृद्धि हुने,
- (५) एक व्यवसायीले मूल्य अभिवृद्धि करको दर अनुसारको खातावही, अभिलेख बिल विजक, हिसाब किताब न्यूनतम छ वर्ष र अनुसन्धानको प्रयोजनको लागि लामोसमयसम्म सुरक्षित राख्नुपर्ने हुँदा लेखापालन र अभिलेख व्यवस्थापनमा कर्मचारी अधिक राख्नुपर्ने,
- (६) भूलबस करदाता वा व्यवसायीले एक दरको मूल्य अभिवृद्धि कर अर्को दरमा विजक जारी गरेमा ब्याज, जरिवाना, थप दस्तुर र दण्ड सजाय उच्च व्यहोर्नु पर्ने,
- (७) जसरी मदिरा पसल र किराना पसल छुट्टाछुट्टै राख्नु पर्छ, त्यसै गरी मूल्य अभिवृद्धि करको दर अनुसारको मालवस्तुको लागि Showroom, गोदाम छुट्टाछुट्टै राख्नु पर्ने,
- (८) कर प्रशासनमा प्रविधिको स्तरोन्नति गर्नु पर्ने, अधिकृतस्तर र उपसचिवस्तर दरबन्दी थप गर्नु पर्दा सरकारको लागत खर्च वृद्धि हुने,
- (९) कार्यालयबाट मूल्य अभिवृद्धि कर निर्धारण गर्दा छुट्टाछुट्टै दर अनुसार कर निर्धारण (Tax Assessment) गर्नु पर्ने र प्रशासकीय पुनरावलोकन र राजस्व न्यायाधिकरणमा पुनरावेदन जाँदा करदाताले छुट्टाछुट्टै निवेदन पेश गर्नु पर्ने,
- (१०) कर प्रणाली पादरशी नहुने, मूल्य अभिवृद्धि कर आर्थिक दृष्टिकोणले असक्षम हुन सक्ने,
- (११) उच्च दरमा राजस्व चुहावट, कर छली हुँदा राजस्व जोखिमको दायरा फराकिलो र विस्तार हुने,
- (१२) भंसार दरबन्दी, स्वयं घोषणा र भंसार मूल्यांकनमा समेत प्राविधिक रूपमा कठिनाई हुने,
- (१३) करदाताको कर अनुपालना दरमा हास आउन सक्ने,
- (१४) राष्ट्रिय प्राथमिकता प्राप्त आयोजना, गौरवका आयोजना, रूपान्तरणकारी आयोजनाहरूको लागत खर्चमा वृद्धि हुन जाने,
- (१५) सार्वजनिक निकायले गर्ने अधिकांश खरिद मूल्य अभिवृद्धि करमा दर्तावाला फर्म, निकाय वा प्रतिष्ठानबाट हुने हुँदा चालु खर्चमा अधिक वृद्धि हुने,
- (१६) मूल्य अभिवृद्धि करमा Non-filer र Credit Return विवरण पेश गर्ने करदाताको अनुपात, संख्या र दायरा विस्तार हुने,
- (१७) सार्वजनिक वित्तमा आन्तरिक ऋणको मात्रामा समेत वृद्धि हुनसक्ने,
- (१८) विगतमा (वि.सं. २०६२ मा) भंसारमा दर घटाउंदा वैध व्यापारमा वृद्धि हुने, अवैध निकासी पैठारी नियन्त्रण हुने, भंसार महसुल वृद्धि भई राजस्व संकलनमा योगदान बढ्ने अनुमान सहित भंसारका दरहरूमा कटौति गरिएको थियो। तर, राजस्व संकलन अपेक्षा अनुसार वृद्धि हुन नसकेको साथै अवैध व्यापार वैध व्यापारमा रूपान्तरण हुन नसकी पुनः भंसार महसुल वृद्धि गरिएको अनुभव समेतबाट मूल्य अभिवृद्धि करमा समेत यस्तो अवस्थाको विश्लेषण गर्न आवश्यक छ,
- (१९) बस्तु तथा सेवाको करको दर सम्बन्धमा करदाता र कर प्रशासनबीच विवाद बढ्ने,
- (२०) सर्वसाधारणले उपयोग गर्ने निजी सवारीसाधन तथा मोटरसाईकल लगायतका बस्तुको मूल्य अभिवृद्धि करको दर करिब ३० देखि ३५ प्रतिशत सम्म कायम हुने हुँदा ती सवारी साधनको मूल्य उच्च हुन सक्ने,

(२१) गरिव तथा किसानहरूलाई मूल्य अभिवृद्धि कर बहदुरमा गए पश्चात कृषि, विद्युत तथा शिक्षालगायत आधारभूत आवश्यकताका वस्तुमा न्यूनतम मूल्य अभिवृद्धि कर लाग्ने हुँदा सो वर्गको जीवनस्तर थप कष्टकर हुने तथा कृषिजन्य उत्पादन र उत्पादकत्वको मूल्य वृद्धि उच्च हुन सक्ने,

निष्कर्ष

आर्थिक दृष्टिकोणले सक्षम, प्रशासनिक हिसावले सरल, पारदर्शी तथा राजस्व उत्पादक बनाउन यस करमा दिइएका छुट घटाई लागू गर्दा मूल्य अभिवृद्धि करको एकल दर नै वर्तमानमा उपयुक्त हुने देखिएता पनि सुधारको हिसावले संशोधन आवश्यक पनि हुन सक्छ। नेपाल विकाशील मुलुकमा स्तरोन्नति प्रकृत्यामा रहेको साथै मध्यम आयस्तरीय मुलुकमा रुपान्तरण पश्चात करको दरमा परिवर्तन गर्दा यसले पार्नसक्ने बहुक्षेत्रगत प्रभावको विश्लेषण आवश्यक छ। मूल्य अभिवृद्धि कर राजस्व संकलन गर्ने हिसावले लगाएको करमात्र नभएर यो नेपालको अर्थतन्त्रमा एक प्रणालीका रुपमा विकास भईसकेको छ। अतः प्रणाली संशोधन/परिवर्तन/रुपमान्तरण गर्दा संरचनागत, संस्थागत, कानूनी, प्राविधिक एवं सम्मानित करदाताको दृष्टिकोणबाट समेत हेरी लगानीको वातावरणमा खलल नपुग्ने गरी रुपान्तरण पूर्व वर्तमानको समग्र अवस्थिति सम्बन्धमा बहुआयामिक र बहुसरोकारवाला पक्षमा अध्ययन एवं अनुसन्धान तथा प्रभाव समेत आंकलन गरी निर्णय लिन आवश्यक देखिन्छ।

सन्दर्भ सामग्री

- मूल्य अभिवृद्धि कर ऐन, २०५२ तथा नियमावली, २०५३, कानून किताव व्यवस्था समिति,
- मूल्य अभिवृद्धि कर निर्देशिका, २०६९ (संशोधन सहित), आन्तरिक राजस्व विभाग, लाजिम्पाट
- Ricardo, David, 2005, On the Principles of Political Economy and Taxation, Volume 1.
- www.worldbank.org
- राजस्व परामर्श समितिका विभिन्न प्रतिवेदनहरू।

नेपालको सार्वजनिक लेखा प्रणाली: नगदमा आधारितबाट प्रोदभावीमा आधारित लेखा प्रणालीको कार्यान्वयन



रुपेश जंग थापा मगर*

विषय प्रवेश

नेपालको सार्वजनिक लेखा प्रणाली नगदमा आधारित लेखा प्रणाली हो। सार्वजनिक आर्थिक कारोबारको पारदर्शिता, आर्थिक अनुशासन र समग्र वित्तीय अवस्थाको जानकारीको लागि लेखा प्रणाली महत्वपूर्ण हुन्छ। नगदमा आधारित लेखा प्रणालीमा आर्थिक कारोबारको प्राप्ति वा भुक्तानी भएपछि मात्र सोको लेखा राखे गरिन्छ। यस प्रणालीमा सिर्जित दायित्व एवं आम्दानीको लेखा नराखिने हुँदा सरकारको वास्तविक वित्तीय अवस्थाको बारेमा पूर्णरूपमा जानकारी हासिल गर्न सकिदैन। सामान्यतः निजी क्षेत्रका सबै संस्थाहरूले आफ्नो आर्थिक कारोबारको लेखांकन प्रोदभावी लेखा प्रणालीको आधारमा गर्दछन्। आर्थिक कारोबारमा प्राप्ति वा भुक्तानीको दायित्व सिर्जना भएपछि नै लेखांकन गर्ने प्रणाली प्रोदभावी लेखा प्रणाली हो। यसबाट कुनै पनि संस्थाको वास्तविक वित्तीय अवस्थाको पूर्ण जानकारी हासिल गर्न सहज हुन्छ। यस लेखमा नेपालको सार्वजनिक लेखा प्रणालीको वर्तमान अवस्था तथा नगदमा आधारित लेखा प्रणालीमा रहेका कमजोरी एवं समस्याहरूको समीक्षा गर्दै प्रोदभावीमा आधारित लेखा प्रणालीका सबल पक्षहरू, कार्यान्वयनको आधार र नेपालमा यसको अवलम्बन र कार्यान्वयनमा देखिएका चुनौतीहरूलाई समेत दृष्टिगत गर्दै आगामी दिनमा चाल्नुपर्ने कदमहरूसमेतको लेखाजोखा गर्ने प्रयास गरिएको छ।

१. नेपालको सार्वजनिक लेखा प्रणालीको विकास र वर्तमान अवस्था

नेपालको सार्वजनिक लेखा प्रणालीको विकास वि.सं. २०१८ सालबाट शुरू भएको पाईन्छ। सो समयदेखि लागू गरिएको लेखा प्रणाली नगदमा आधारित नयाँ श्रेस्ता प्रणालीको आधारभूत संरचनामा परिमार्जित ढाँचा हालसम्म प्रयोगमा रहेको छ। वि.सं. २०१८ साल देखि नयाँ श्रेस्ता लागू भए यता नेपालको लेखा प्रणालीमा खर्च, बजेट, निकास, राजस्व, पेशकी, निर्माण, धरौटी, जिन्सीको लागि करिब २०० भन्दा बढि फारमहरूको विकास गरी सरकारी आर्थिक कारोबारहरूको अभिलेख गर्ने, लेखांकन गर्ने, प्रतिवेदन गर्ने कार्य हुँदै आएको छ। नेपाल सरकारको लेखा प्रणाली नगदमा आधारित दोहोरो श्रेस्ता प्रणालीमा आधारित रहेको छ। वि.सं. २०१८ सालमा सार्वजनिक क्षेत्रको सीमित कारोबारलाई ध्यानमा राखेर तर्जुमा गरिएको नगदमा आधारित लेखा प्रणालीले राजस्व, धरौटी, विनियोजन र अन्य सरकारी कारोबारको सम्पूर्ण पक्षलाई पूर्ण रूपमा समेट्न सकेको छैन।

नेपालको संविधानले निर्दिष्ट गरेको राज्यको निर्देशक सिद्धान्त, नीति तथा दायित्वको कार्यान्वयनको लागि सरकारको तीन वटै तहको आर्थिक कार्यप्रणालीको व्यवस्थासहित आर्थिक कार्यविधिको व्यवस्थापन महालेखा नियन्त्रक कार्यालयबाट गरिन्छ।^१ कारोबारको लेखा तथा प्रतिवेदनहरू महालेखा नियन्त्रक कार्यालयबाट

* प्रमुख कोष नियन्त्रक, कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालय, सिंहदरबार, काठमाडौं।

१ सार्वजनिक खर्च पुनरावलोकन आयोग, २०७५ को प्रतिवेदन, अर्थ मन्त्रालय, सिंहदरबार।

तयार गरी महालेखा परीक्षकबाट स्वीकृत ढाँचामा राखिन्छ। कारोबारको लेखा तथा प्रतिवेदनहरू विनियोजन ऐनमा उल्लेखित अनुदान संकेत, आधार शीर्षक, मूल शीर्षक, उपशीर्षक जस्ता खाता सूचीका आधारमा तयार गरिन्छ। आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ ले संघीय सञ्चित कोष र अन्य सरकारी कोषको सञ्चालन र व्यवस्थापन गर्ने, चल, अचल सम्पत्तिको अभिलेख राखी प्रतिवेदन गर्ने, आर्थिक प्रशासन सञ्चालन, निर्देशन, नियन्त्रण तथा आन्तरिक लेखापरीक्षण गर्ने, गराउने तथा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहका सरकारको एकीकृत वित्तीय विवरण तयार गर्ने गराउने निकायको रूपमा महालेखा नियन्त्रक कार्यालय रहने व्यवस्था गरेको छ।

महालेखा नियन्त्रक कार्यालयले नेपाल सरकार तथा प्रदेश सरकारका सम्पूर्ण सरकारी कार्यालयहरूको खर्च लेखांकन र प्रतिवेदनलाई पारदर्शी, जवाफदेही एवं विद्युतीय सुशासन कायम गरी सेवा प्रवाहलाई गुणस्तरीय र प्रभावकारी बनाउनको लागि क्रियाकलापमा आधारित सरकारी लेखा प्रणाली (Computerized Government Accounting System, CGAS) लागू गरी कार्यान्वयनमा रहेको छ। नेपाल सरकारका करिब ४,२०० तथा सातै प्रदेश सरकार अन्तर्गतका ७०० कार्यालयहरूमा यस प्रणालीमा लेखापालन र प्रतिवेदन भएको छ।

सरकारी लेखा प्रणाली (Computerized Government Accounting System, CGAS) ले तीन तहका सरकारहरूको प्रत्येक क्रियाकलाप र त्यसमा हुने खर्चको वास्तविक विवरण लेखांकन गर्दछ। मन्त्रालयगत बजेट व्यवस्थापन सूचना प्रणाली (LMBIS), प्रदेश बजेट व्यवस्थापन सूचना प्रणाली (PLMBIS), स्थानीय तह सञ्चित कोष व्यवस्थापन प्रणाली (SuTRA) मार्फत् अर्थ बजेटहरू TSA/STSA मा प्रविष्ट भएपछि सिधै CGAS लेखा प्रणालीले लिन्छ र खर्च लेखांकन र प्रतिवेदन गर्दछ। CGAS ले एकल खाता भुक्तानी प्रणाली (TSA) संग प्रणालीगत अन्तरक्रिया (Interfacing) गर्छ र चाहिएको प्रतिवेदन तत् समय (Realtime) मा प्राप्त हुन्छ।^२

तीनै तहको सरकारको लेखांकन र प्रतिवेदन कार्यमा एकरूपता ल्याउन महालेखापरीक्षकबाट स्वीकृत फारामहरूको ढाँचा निर्धारण गरिनुका साथै अन्तर्राष्ट्रिय मुद्रा कोष (International Monetary Fund - IMF) बाट कार्यान्वयनमा ल्याइएको सरकारी वित्तीय तथ्याङ्क निर्देशिका (Global Financial Statistics Manual 2014) बमोजिम सरकारी आम्दानी, खर्च र लगानीलाई अन्तर्राष्ट्रिय मानदण्ड अनुकूल बनाउन नेपाल सरकारको खाता सूची (Chart of Accounts) परिमार्जन गरी प्रयोगमा ल्याइएको छ। नेपालको सार्वजनिक लेखा प्रणाली नगदमा आधारित रहेको सन्दर्भमा सरकारी निकायहरूद्वारा तयार गरिने नगदमा आधारित वित्तीय विवरणको प्रस्तुतीकरण तरिका, सिद्धान्त र आधारको लागि लेखामान बोर्डद्वारा नेपाल सार्वजनिक क्षेत्र लेखामान (Nepal Public Sector Accounting Standards - NPSAS) विकसित गरेको छ। संघ, प्रदेश र स्थानीय तीनै तहले नेपाल सार्वजनिक क्षेत्र लेखामानको आधारमा आ-आफ्नो वित्तीय प्रतिवेदन तयार गर्नुपर्दछ।

२. सार्वजनिक लेखा प्रणालीमा लेखांकनको आधारहरू

लेखाको सर्वमान्य सिद्धान्त तथा प्रचलित कानुनी व्यवस्था समेतको अधिनमा रही आर्थिक कारोबारहरूको लेखांकन गर्ने, अभिलेख राख्ने, वित्तीय विवरणहरू तयार गर्ने तथा प्रकाशन गर्ने एवं परीक्षण र मूल्यांकन गर्ने कार्यहरूलाई समग्र लेखा प्रणालीले समेट्दछ। सार्वजनिक वा निजी सबै क्षेत्रको वित्तीय पारदर्शिता,

^२ नेपाल सरकारको लेखा निर्देशिका, २०७३, महालेखा नियन्त्रक कार्यालय, अनामनगर।

जवाफदेहिता र समग्र आर्थिक एवं वित्तीय सुशासन कायम गर्ने आधारको रूपमा लेखा प्रणाली रहेको हुन्छ। प्रचलित कानून बमोजिम सरकारलाई प्राप्त हुने सबै प्रकारको आम्दानी र त्यसको उपयोगलाई व्यवस्थित रूपमा लेखांकन गर्ने, अभिलेख राख्ने, विवरण तयार गर्ने, प्रतिवेदन गर्ने र परीक्षण समेत गराउनका लागि अवलम्बन गरिएको लेखा प्रणालीलाई सरकारी लेखा प्रणाली मानिन्छ। सरकारी आर्थिक कारोबारको लेखा राख्नु, सरकारको आय व्यय, ऋण तथा लगानी र सम्पत्ति तथा दायित्वको लेखा राखी सोसँग सम्बन्धित सूचनाहरू उपलब्ध गराउनु, बजेटद्वारा निर्धारित सीमा नाघ्न नदिनु जस्ता विषयहरूमा सरकारी लेखा प्रणाली केन्द्रीत रहेको हुन्छ। अन्तर्राष्ट्रियरूपमा लेखाको सर्वमान्य सिद्धान्त अनुरूप मुख्यतः नगदमा आधारित र प्रोदभावीमा आधारित लेखा प्रणाली गरी दुईवटा आधारमा लेखा राखिने गरिन्छ। सार्वजनिक लेखा प्रणालीको सन्दर्भमा यसलाई देहाय बमोजिम चर्चा गरिएको छ।

नगदमा आधारित लेखा प्रणाली

नगदमा आधारित लेखा प्रणाली भन्नाले नगदको प्राप्ति वा भुक्तानी भएपछि मात्र कारोबारको लेखा राख्ने प्रणाली हो। यो लेखा प्रणालीले सरकारको आर्थिक कारोबारको बारेमा जानकारी प्रदान गरी सरकारको नगद व्यवस्थापनमा सहयोग गर्दछ। यस लेखा प्रणालीले नगद बाहेकका आर्थिक कारोबारहरूको लेखांकन भने गर्दैन। जस्तै: सरकारले प्राप्त गर्ने नगद बाहेकका वस्तुगत अनुदान। यसरी हेर्दा यस लेखा प्रणालीले सरकारको समग्र वित्तीय अवस्थाको यथार्थ चित्रण गर्न सक्दैन। जसको कारण सरकारी लेखा प्रणालीको पारदर्शिता र आर्थिक अनुशासनमा नै असर गर्दछ।

प्रोदभावीमा आधारित लेखा प्रणाली

प्रोदभावीमा नगदमा आधारित लेखा प्रणाली भन्नाले आर्थिक कारोबारसँग सम्बन्धित नगदको प्राप्ति वा भुक्तानीलाई आधार नलिई कारोबार हुँदाका बखत नै लेखांकन गरिने प्रणाली हो। यस लेखा प्रणालीमा आम्दानी वापतको भुक्तानी प्राप्त नहुँदै आम्दानीको र खरिद कारोबार भएकोमा खरिद भुक्तानीको लागि दायित्व सिर्जना हुने वित्तिकै खर्च लेखांकन गरिन्छ। यस लेखा प्रणालीले नगद र नगद बाहेकका आर्थिक कारोबारहरूको समेत लेखांकन गर्दछ। जस्तै: नगद बाहेकका वस्तुगत अनुदान, दायित्व सिर्जना भएका संचित भुक्तानी। त्यसकारण सरकारको आर्थिक कारोबारको पारदर्शिता तथा समग्र वित्तीय व्यवस्थापनको आलोकमा हेर्दा प्रोदभावीमा आधारित लेखा प्रणाली परम्परागत नगदमा आधारित लेखा प्रणालीभन्दा बढी प्रगतिशील देखिन्छ।

३. नगदमा आधारित लेखा प्रणालीमा देखिएका कमजोरी एवं समस्याहरू

नगदमा आधारित लेखा प्रणालीले सरकारको नगद प्रवाहको लेखांकन गरी सञ्चित कोषको अवस्थाको बारेमा जानकारी प्रदान गर्दछ। जसबाट सरकारले खर्च व्यवस्थापनको लागि आवश्यक रणनीति तय गर्दछ। तर के नगदमा आधारित लेखा प्रणालीले सरकारको वास्तविक वित्तीय अवस्थाको चित्रण गरी आगामी रणनीति तय गर्ने आधार वा बाटो देखाउन सक्षम छ त भन्ने प्रश्न महत्वपूर्ण हुन्छ। नगदमा आधारित सार्वजनिक लेखा प्रणालीमा देखिएका कमजोरी एवं समस्याहरू देहायमा उल्लेख गरिएका छन्।

- नगदमा आधारित लेखा प्रणालीले सरकारको सबै आर्थिक क्रियाकलापहरूको पूर्ण रूपमा लेखांकन

गर्दैन। त्यसकारण यस लेखा प्रणालीले सरकारको वित्तीय अवस्थाको यथार्थ चित्रण गर्दैन। जसले गर्दा सरकारको वित्तीय विवरणको पारदर्शिता जवाफदेहिता र आर्थिक सुशासनमा समेत असर गर्दछ।

- सरकारले खरिद गर्ने वस्तु तथा सेवाको उपयोग सोको भुक्तानी भन्दा अगावै हुन सक्ने अवस्थामा नगदमा आधारित लेखा प्रणालीले त्यस्तो आर्थिक कारोबारको तत्कालै लेखा राख्दैन। जसले गर्दा सरकारको वास्तविक नगद मौज्जात सम्बन्धमा यकीन विवरण प्राप्त हुन सक्दैन।
- स्थिर वा हासयोग्य सम्पत्तिमा हुने हासको कारणले त्यस्तो सम्पत्ति मार्फत् प्रवाह गरिने सेवाको प्रभावकारिता कम हुँदै जाने हुँदा त्यस्तो सम्पत्तिलाई कति समयपछि प्रतिस्थापन गर्नुपर्ने हो भन्ने विषयको जानकारीको लागि वित्तीय विवरणमा हास खर्चकट्टीको व्यवस्था गरिएको हुन्छ। नगदमा आधारित लेखा प्रणालीले यसरी सरकारको स्वामित्वमा रहने हासयोग्य सम्पत्तिको हास गणना गरी वित्तीय विवरणमा समावेश गर्दैन।
- नगदमा आधारित लेखा प्रणालीमा नगदको प्राप्ति वा भुक्तानी पश्चात् मात्र लेखांकन गर्दछ। सरकारले प्रस्तुत लेखा प्रणालीको यस कमजोरीको उपयोग गर्दै नगद भुक्तानीलाई पछाडी धकेल्ने, नगद प्राप्तिलाई अगाडी ल्याउने जस्ता कार्यहरू गरी कृत्रिमरूपमा घाटाको अवस्थालाई न्यूनीकरण गरी सबल वित्तीय अवस्थाको चित्रण गर्न सक्ने सम्भावना रहन्छ।
- नगदमा आधारित लेखा प्रणालीबाट सरकारको आफ्नो सम्पत्ति र दायित्वको वास्तविक मूल्यको सम्बन्धमा विस्तृत एवं अद्यावधिक विवरण तयार गर्न सकिदैन। जस्तै:- सरकारको स्वामित्वमा रहेका जमिन वा खानीजन्य सम्पत्तिको उपयोग अधिकार तेस्रो पक्षलाई हस्तान्तरण गर्दा वा निवृत्तभरण खर्च वा वृद्ध भत्ता खर्च वितरण गर्दा सिर्जना हुने दायित्वबाट सरकारलाई पर्ने वित्तीय भारको यथार्थ प्रक्षेपण यस लेखा प्रणालीबाट प्राप्त गर्न सकिदैन।

४. सार्वजनिक लेखा प्रणालीको अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यास तथा प्रयोगको अवस्था

आधुनिक सार्वजनिक लेखा प्रणालीको शुरूवात विन्दु नगदमा आधारित लेखा प्रणाली नै हो। विद्यमान सार्वजनिक लेखा प्रणालीको प्रमुख आधारको रूपमा भने प्रोदभावी लेखा प्रणाली रहेको छ, जसले सरकारको सबै वित्तीय एवं आर्थिक कारोबारको लेखांकन गर्दछ। विश्वव्यापी प्रचलनलाई हेर्दा प्रारम्भमा धेरै लामो अवधिसम्म सार्वजनिक लेखा प्रणालीमा नगदमा आधारित लेखांकन पद्धति अवलम्बन गरिएको थियो। यस लेखा प्रणालीले मुख्यगरी सरकारको राजस्व संकलन र खर्च भुक्तानीको मात्र लेखांकन गर्दथ्यो। यस्तो बजेटमुखी लेखांकन प्रणाली सरकारको बढ्दो माग र व्यवस्थापकीय आवश्यकता संगसंगै अपूर्ण हुन गयो। सार्वजनिक लेखा प्रणालीलाई अझ बृहत बनाउने प्रयास स्वरूप प्रोदभावी लेखांकन पद्धतिको उदय भएको मान्न सकिन्छ।

विश्वव्यापीरूपमा विभिन्न लेखांकन पद्धतिबाट तयार गरिने सरकारको वित्तीय विवरण तथा प्रतिवेदनमा एकरूपता कायम गरी तुलना गर्ने हेतुले United Nations, OECD, IMF, World Bank तथा EU जस्ता विभिन्न अन्तर्राष्ट्रिय एवं क्षेत्रीय आर्थिक संगठनहरूले सार्वजनिक लेखा प्रणालीको विकासको मुद्दालाई अगाडी सारेको पाईन्छ। यस्ता अन्तर्राष्ट्रिय तथा क्षेत्रीय संस्थाहरूले अन्तर्राष्ट्रियस्तरमा सार्वजनिक लेखा प्रणाली सम्बन्धमा

अध्ययन गरी लेखांकन, वर्गीकरण, लेखा मानदण्ड तथा निर्देशिका तयार गरी विभिन्न मुलुकहरूमा लागू समेत गरेका छन्।

Government Finance Statistics Manual (GFSM 2014)

GFSM 2014 अन्तर्राष्ट्रिय मुद्रा कोष (International Monetary Fund - IMF) द्वारा जारी गरिएको सरकारी वित्तीय तथ्याङ्कीय निर्देशिकाको तेस्रो संस्करण हो। यस निर्देशिकामा समावेश गरिएको सरकारी वित्तीय तथ्याङ्क ढाँचाले सरकारको वित्त विश्लेषणमा सहयोग गर्दछ। यसले सरकारको आर्थिक तथा तथ्याङ्कीय प्रतिवेदनहरू तयार गर्ने सैद्धान्तिक आधार समेत प्रदान गर्दछ। हाल नेपाल सरकारले GFSM 2014 लाई मूल आधार मानी सरकारको कार्यहरूको कार्यात्मक वर्गीकरण (Classification of Function of Government-COFOG) संग समेत तादाम्यता हुने गरी सरकारको तीनै तहको सञ्चित कोषको संचालनको लागि एकीकृत आर्थिक संकेत वर्गीकरण तथा व्याख्या, २०७४ परिमार्जन गरी प्रयोगमा ल्याएको छ।

International Public Sector Accounting Standards (IPSAS)

सार्वजनिक लेखा प्रणालीको लेखांकन र प्रतिवेदनको विश्वव्यापी लेखामानको रूपमा IPSAS को निर्माण र विकास गरिएको छ। The International Federation of Accountants (IFAC) ले विकसित गरेको IPSAS ले सरकारी निकाय तथा संगठनहरूले वित्तीय विवरण तयार गर्दा लिनुपर्ने आधारभूत सैद्धान्तिक आधारको व्याख्या गर्दछ। यसै IPSAS को आधारमा लेखामान बोर्डद्वारा तीनै तहको सरकारको वित्तीय विवरण तयार गर्दा लागू हुने गरी नगदमा आधारित नेपाल सार्वजनिक क्षेत्र लेखामान (Nepal Public Sector Accounting Standards - NPSAS) विकसित गरेको छ।

सरकारको आर्थिक एवं वित्तीय पारदर्शिता र जवाफदेहिता, सेवा प्रवाहको कार्यक्षमता र प्रभावकारिता समेतको मागबाट सिर्जित दबावका कारण विश्वका धेरै मुलुकहरू नगदमा आधारित सार्वजनिक लेखा प्रणालीबाट प्रोदभावीमा आधारित लेखा प्रणालीमा गएका वा जाने तयारीमा रहेका छन्। यद्यपि धेरै मुलुकहरू अझै पनि नगदमा आधारित लेखा प्रणाली माथि विश्वास गर्दै यथावत सञ्चालन गरिरहेका छन्।

OECD र IMF ले सन् २०१५ मा १९९ वटा मुलुक समावेश भएको Countries Accounting Bases for Annual Financial Statements सम्बन्धी एक अध्ययनले ४१ वटा मुलुक (२१%) ले प्रोदभावी लेखा प्रणालीको आधारमा, १६ वटा मुलुक (८%) ले परिमार्जित प्रोदभावी लेखा प्रणालीको आधारमा, २८ वटा मुलुक (१७%) ले परिमार्जित नगदमा आधारित लेखा प्रणालीको आधारमा र ११४ वटा मुलुक (५७%) ले पूर्ण नगदमा आधारित लेखा प्रणालीको आधारमा लेखांकन र प्रतिवेदन गर्ने गरेको देखाउँदछ। यसरी हेर्दा प्रोदभावीमा आधारित लेखा प्रणालीको धेरै सबल पक्षहरू हुँदा हुँदै पनि रूपान्तरणको आवश्यकता नयाँ प्रणाली कार्यान्वयनको क्षमताको कारणले अधिकांश मुलुकहरूमा अझै पनि नगदमा आधारित लेखा प्रणाली नै अवलम्बन र कार्यान्वयन गरिरहेका छन्।

५. प्रोदभावीमा आधारित लेखा प्रणालीको उपयोगिता र सान्दर्भिकता

शताब्दीऔं देखि नै निजी संस्थाहरूको लेखांकनको आधार प्रोदभावी भएता पनि गत शताब्दीको अन्त्यसम्म धेरै मुलुकहरूले नगदमा आधारित लेखा प्रणालीको आधारमा बजेट तयारी तथा लेखांकन गर्दै आएको

पाईन्छ। तर पछिल्लो दुई दशकको प्रवृत्तिलाई हेर्ने हो भने धेरै मुलुकहरूको सार्वजनिक लेखा प्रणाली नगदमा आधारितबाट प्रोदभावीतर्फ परिवर्तन भएको वा भईरहेको देखिन्छ। यसको मुलतः देहायका कारणहरू रहेका छन्।

- नगदमा आधारित लेखा प्रणालीमा रहेको सीमितता,
- सरकारको वित्तीय प्रतिवेदन तथा लेखांकनको लागि प्रोदभावीमा आधारित Government Finance Statistics (GFSM), International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) जस्ता अन्तर्राष्ट्रिय मानदण्डको विकास र प्रयोग,
- सार्वजनिक लेखाका जनशक्तिहरूको व्यावसायीकरण तथा निजी क्षेत्रका राम्रा अभ्यासहरूको सार्वजनिक क्षेत्रमा बढ्दो प्रयोग,
- सूचना प्रविधिमा आधारित वित्तीय व्यवस्थापन सूचना प्रणाली (Financial Management Information System- FMIS) को प्रयोगबाट प्रोदभावी लेखा प्रणालीको लागि आवश्यक पर्ने सूचनाहरूको संकलन र एकीकरणमा लाग्ने लागतमा ठूलो कटौती हुनु।

प्रोदभावीमा आधारित लेखा प्रणालीका सबल पक्षहरू

- प्रोदभावी लेखा प्रणालीले नगदजन्य र गैर नगदजन्य दुबै आर्थिक कारोबारहरूको लेखांकन तथा प्रतिवेदन गरी वित्तीय विवरण तयार गर्दछ। जसले गर्दा यस प्रणालीमा आधारित वित्तीय विवरणले सरकारको वित्तीय अवस्था र आर्थिक कारोबारको लागत सम्बन्धमा नगदमा आधारित लेखा प्रणालीले भन्दा विस्तृत जानकारी प्रदान गर्न मद्दत गर्दछ।
- नीति निर्माता एवं सरोकारवालाहरूलाई सरकारको सम्पत्ति, दायित्व र आकस्मिक दायित्वको प्राप्ति, वितरण एवं व्यवस्थापनमा विशेष ध्यान पुर्याउन सहयोग गर्दछ।
- प्रोदभावीमा आधारित लेखा प्रणालीले संघीय मन्त्रालय तथा मातहतका निकायहरू लगायत सरकारको नियन्त्रणमा रहेका सबै इकाईहरूको वित्तीय विवरणहरू एकीकृत गरी सरकारको वित्तीय अवस्थाको पूर्ण र विस्तृतरूपमा चित्रण गर्दछ।
- प्रोदभावी लेखा प्रणालीले सरकारको सम्पत्ति, दायित्वका साथै सबै आर्थिक कारोबारहरूको अन्तर्राष्ट्रियरूपमा मान्यताप्राप्त मानदण्डहरू (जस्तै: GFSM 2014, IPSAS) को आधारमा प्रतिवेदन गर्दछ। जसले सरकारको आर्थिक एवं वित्तीय तथ्याङ्कहरूको विश्वसनियता र पारदर्शिता अभिवृद्धि गर्न समेत मद्दत गर्दछ।

६. प्रोदभावीमा आधारित लेखा प्रणालीको कार्यान्वयन

नगदमा आधारित लेखा प्रणालीबाट एकैपटक प्रोदभावीमा रूपान्तरण नगरी क्रमबद्धरूपमा लागु गर्दै कार्यान्वयनमा लैजानुपर्दछ। यस्तो क्रमिक रूपान्तरणको प्रक्रिया र समय सबै मुलुकहरूमा समानरूपमा लागु नहुन सक्दछ। विभिन्न मुलकहरूको सुधारको आवश्यकता र उद्देश्यहरू, सरकारको विद्यमान क्षमता र अवस्था, सरकारी सम्पत्ति तथा दायित्व, आर्थिक कारोबारहरू र सरकारी लेखाभन्दा बाहिर रहेका निकायहरूको अवस्थाले पनि रूपान्तरणको अवधिलाई निर्धारण गर्दछ। पूर्णरूपमा प्रोदभावीमा आधारित लेखा प्रणालीको क्रमिक कार्यान्वयनमा सामान्यतः देहायका चरणहरू रहेका हुन्छन्।

- Assess the starting point of the current existing accounting system: कार्यान्वयनमा रहेको लेखा प्रणालीको मूल्याङ्कन गरी सुधारको लागि प्रस्थान बिन्दु तय गर्ने।
- Develop the legal framework: रूपान्तरणको लागि कानुनी व्यवस्थामा गर्नुपर्ने आवश्यक संशोधन र सुधारको खाका तय गर्ने।
- Design and develop a strategy: सुधारको लागि रणनीति र कार्यान्वयन कार्ययोजना तर्जुमा गर्ने।
- Development of guidelines: सुधारको लागि आवश्यक मार्गदर्शनको विकास गर्ने। साथै प्रणाली सञ्चालनमा विद्यमान जनशक्तिको क्षमता विकासको आवश्यकता समेतको विश्लेषण एवं लेखाजोखा गर्ने।
- Implementation: नयाँ लेखांकन प्रणालीको वास्तविक कार्यान्वयन गरी वित्तीय विवरण तयार गर्ने।

कुनै पनि मुलुकको नयाँ लेखा प्रणालीको क्रमिक रूपान्तरणको लागि पुरा गर्नुपर्ने प्रक्रिया र लाग्ने समय सो मुलुकले तय गरेको रणनीति र प्रस्थान बिन्दुमा निर्भर रहन्छ। उदाहरणको लागि केन्द्रीय सरकारमा मात्र सीमित रहने गरी प्रोदभावीमा आधारित लेखा प्रणालीको अवलम्बन गर्न फ्रान्स र अष्ट्रियालाई पाँच वर्षको समय लाग्यो भने पेरू र संयुक्त अधिराज्यलाई पूर्णरूपमा सार्वजनिक क्षेत्रमा प्रोदभावीमा आधारित लेखा प्रणाली कार्यान्वयन गर्न दश वर्षभन्दा बढिको समय लागेको देखिन्छ। समग्रतामा हेर्दा नगदमा आधारित लेखा प्रणालीबाट प्रोदभावीमा आधारित लेखा प्रणालीमा रूपान्तरण हुने जटिलताको कारण यसको कार्यान्वयनका लागि कार्यपालिका, न्यायपालिका लगायत सरकारका सबै निकाय तथा अंगहरूको साथ र सहयोग समेत सबैभन्दा महत्वपूर्ण हुने देखिन्छ। माथि उल्लिखित चरणहरूका अलावा रूपान्तरणको प्रक्रियाको सफलताको लागि देहायका पूर्वशर्तहरूसमेत महत्वपूर्ण हुन्छन्।

- Existing accounting standards: नगदमा आधारित लेखा प्रणालीबाट प्राप्त गर्न सकिने विश्वसनीय अभिलेखहरू प्रोदभावीमा आधारित लेखा प्रणाली कार्यान्वयनको शुरूवाती रूपरेखा निर्माणको लागि पूर्वशर्त रहेको हुन्छ। यसर्थ सर्वप्रथम विद्यमान नगदमा आधारित लेखा प्रणालीको अनिवार्य मूल्यांकन गर्नुपर्दछ।
- Types and materiality of accounts to be added: विभिन्न प्रकारका राजस्व, खर्च, सम्पत्ति तथा दायित्वको सान्दर्भिकता र नयाँ लेखा प्रणाली अन्तर्गत एकीकृत गर्नुपर्ने सरकारी निकायहरूको सम्बन्धमा समेत विश्लेषण गर्नुपर्दछ।
- Availability of accounting expertise: सरकारले लेखा सम्बन्धी अनुभवी जनशक्तिहरूको उपलब्धताको समेत लेखाजोखा गर्नुपर्दछ।
- Suitability of related information systems: विद्यमान सूचना प्रणालीको पर्याप्तता र उपयुक्तताको लेखाजोखा समेत पूर्वशर्तको रूपमा रहेको छ।

यदि विद्यमान नगदमा आधारित लेखा प्रणालीको प्राविधिक एवं प्रणालीगत क्षमता प्रोदभावीमा आधारित लेखा प्रणालीमा स्तरोन्नतिको लागि पर्याप्त नभएमा सरकारले सोको क्षमता विकासको सुनिश्चिता गर्नुपर्दछ। साथै क्षमता विकास सम्बन्धी रणनीतिको विकास गरी एकीकृत वित्तीय व्यवस्थापन प्रणालीको समेत कार्यान्वयन गर्नुपर्दछ। यसर्थ नगदमा आधारितबाट प्रोदभावीमा आधारित लेखा प्रणालीको रूपान्तरण र कार्यान्वयन एक

3 C. Joe, F. Suzanne, & M. Delphine (2016), *Implementing Accrual Accounting in the Public Sector*, Technical Notes and Manuals, International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department.

जटिल प्रक्रियाको रूपमा रहेको छ। यसको कार्यान्वयनको समय र लागत दुवै उच्च हुने हुँदा नयाँ लेखा प्रणालीको कार्यान्वयनबाट प्राप्त हुने लाभ-लागतको विश्लेषण पनि अनिवार्य पूर्वशर्त हो।

७. नेपालमा प्रोदभावीमा आधारित लेखा प्रणालीको अवलम्बन र कार्यान्वयनमा देखिएका चुनौतीहरू

नगदमा आधारित लेखा प्रणालीमा रहेको सीमितता नै प्रोदभावीतर्फको गन्तव्यको अपरिहार्यता हो। प्रोदभावीमा आधारित लेखा प्रणालीबाट सरकारको समग्र वित्तीय अवस्था प्राप्त हुने र यसबाट सार्वजनिक क्षेत्रको आर्थिक कारोबारको पारदर्शिता, जवाफदेहिता र आर्थिक सुशासन प्रवर्द्धनमा समेत अपरिहार्य हुने हुँदा ढिलो चाँडो नेपालको गन्तव्य पनि प्रोदभावीतर्फ नै हुनुपर्दछ। महालेखा परीक्षकको साठीऔं वार्षिक प्रतिवेदन, २०७९ मा "नगदमा आधारित लेखा प्रणालीले सबै वित्तीय कारोबारलाई समेटि समग्र आर्थिक अवस्था र वित्तीय कार्यसम्पादनलाई प्रस्तुत र चित्रण गर्न नसक्ने भएकोले यसमा सुधार गरी प्रोदभावी आधारको लेखा प्रणालीमा रूपान्तरण गर्ने तर्फ आवश्यक कार्य गर्नुपर्दछ" भनि सुझाव दिएको छ। यसले पनि नेपालमा प्रोदभावीमा आधारित लेखा प्रणालीको आवश्यकतालाई प्रष्ट्याउँदछ। नेपालको समग्र वित्तीय क्षेत्रको अवस्था, संस्थागत क्षमता, स्रोतको उपलब्धता, विद्यमान प्रणालीको सबलता, तीनै तहमा उपलब्ध जनशक्तिको कार्यक्षमता समेतलाई मध्यनजर गर्दा प्रोदभावी लेखा प्रणालीको अवलम्बन र यसको दीगो कार्यान्वयनमा देहायका चुनौतीहरू रहेका छन्।

- प्रोदभावीतर्फको रूपान्तरणको लागि उच्च राजनीतिक सहमति, ऐक्यवद्धता तथा नीतिगत तहबाट साथ र सहयोग प्राप्त गर्नु,
- नयाँ लेखा प्रणालीमा रूपान्तरण गर्दा संघीय शासन व्यवस्था अनुरूप तीनै तहको कानुनी व्यवस्थामा गर्नुपर्ने आवश्यक संशोधन र सुधारको खाका तय गर्नु,
- सार्वजनिक लेखा प्रणाली सञ्चालन गर्ने अर्थ मन्त्रालय, महालेखा नियन्त्रक कार्यालय तथा मातहतका निकायहरू, संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको आर्थिक प्रशासन सञ्चालन गर्ने सबै निकायहरूको संस्थागत एवं व्यावसायिक क्षमता अभिवृद्धि गर्नु,
- नयाँ लेखा प्रणालीको सुचारू रूपमा सञ्चालनको लागि लेखा सम्बन्धी पर्याप्त अनुभवी जनशक्तिको अभावलाई तत्कालै पूर्ति गर्नु,
- नयाँ लेखा प्रणाली लागू गरी कार्यान्वयन गर्न आवश्यक पर्ने ठूलो आर्थिक स्रोतको सुनिश्चितता गर्नु,
- नयाँ लेखा प्रणालीको कार्यान्वयनको आवश्यकता र औचित्यलाई सो प्रणाली कार्यान्वयनबाट प्राप्त हुने लाभ समेतको आधारमा वस्तुनिष्ठ विश्लेषण गर्नु।

द. निष्कर्ष

सार्वजनिक लेखा प्रणालीको आर्थिक एवं वित्तीय विवरण तयार गर्ने आधार फरक फरक हुन सक्दछ। जस्तै:- नगदमा आधारित वा प्रोदभावीमा आधारित। नगदमा आधारित लेखा प्रणालीले प्रोदभावीमा आधारित लेखा प्रणालीले भन्दा सुक्ष्म दृष्टिकोणबाट मात्र सरकारको वित्तीय अवस्थाको जानकारी प्रदान गर्दछ। तथापी यी दुवै लेखा प्रणालीहरूको आ-आफ्नो विशेषताहरू छन्। नगदमा आधारित लेखा प्रणालीले सरकारको नगद प्रवाह एवं तरलताको स्थितिको जानकारीमा केन्द्रीत रहन्छ भने प्रोदभावीमा आधारित लेखा प्रणालीले सोभन्दा वृहतरूपमा सरकारको वित्तीय पारदर्शिता, जवाफदेहिता, आर्थिक सुशासन र दिगोपनामा जोड दिन्छ। यस

अर्थमा यी दुवै लेखा प्रणालीहरूको आ-आफ्नै महत्व रहेको छ। नगदमा आधारितबाट प्रोदभावीमा आधारित लेखा प्रणालीमा रूपान्तरण गर्ने प्रक्रिया जटिल र चुनौतीपूर्ण छ। रूपान्तरणको समय र लागत दुवै उच्च हुने हुँदा नयाँ लेखा प्रणालीको कार्यान्वयनबाट प्राप्त हुने लाभ-लागतको विश्लेषण पनि अनिवार्यरूपमा गर्नुपर्दछ। नेपालले पनि एकैपटक प्रोदभावीमा आधारित लेखा प्रणालीको कार्यान्वयनमा जानु भन्दा पनि विद्यमान नगदमा आधारित लेखा प्रणालीलाई क्रमिकरूपमा सुदृढ गर्दै रूपान्तरणको गन्तव्यमा प्रस्थान गर्नु उपयुक्त हुन्छ।

सन्दर्भ सामग्री

- आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७९, कानून किताब व्यवस्था समिति, बबरमहल।
- एकीकृत आर्थिक संकेत तथा वर्गीकरण र व्याख्या, २०७४ (दोस्रो परिमार्जन), महालेखा नियन्त्रक कार्यालय, अनामनगर।
- नेपालको संविधान, कानून किताब व्यवस्था समिति, बबरमहल।
- नेपाल सरकारको लेखा निर्देशिका, २०७३, महालेखा नियन्त्रक कार्यालय, अनामनगर।
- Nepal Public Sector Accounting Standards 2070, महालेखा नियन्त्रक कार्यालय, अनामनगर।
- महालेखा परीक्षकको साठीऔं वार्षिक प्रतिवेदन, २०७९, महालेखापरीक्षकको कार्यालय, अनामनगर।
- भुर्तेल, भेषप्रसाद (२०७८), महालेखा नियन्त्रक कार्यालय: सूचना प्रविधिको प्रयोगले सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनमा रूपान्तरण, आर्थिक सुशासन, २०७८, कुमारीचोक तथा केन्द्रीय तहसील कार्यालय, बबरमहल।
- मैनाली, गोपीनाथ (२०२१), सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापन: वर्तमान अवस्था र भावी कार्यदिशा, Nepal Public Policy Review Vol. 1 2021, <http://nppr.org.np/index.php/journal/article/view/२१/३३>
- सरकारी लेखा प्रणाली Computer Generated Accounting System (CGAS) सञ्चालन पुस्तिका, महालेखा नियन्त्रक कार्यालय, अनामनगर।
- सार्वजनिक खर्च पुनरावलोकन आयोग, २०७५ को प्रतिवेदन, अर्थ मन्त्रालय, सिंहदरबार।
- Arslan, M. C. (2017). Historical Development of Government Accounting. InTech. doi: 10.5772/intechopen.69121, <https://www.intechopen.com/chapters/55587>
- Cangiano, M., Curristine, T., & Lazare, M. (2013). Public Financial Management and Its Emerging Architecture. In International Monetary Fund eBooks. International Monetary Fund. <https://doi.org/10.5089/9781475531091.071>
- C. Joe, F. Suzanne, & M. Delphine (2016), Implementing Accrual Accounting in the Public Sector, Technical Notes and Manuals, International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department.
- Government Finance Statistics Manual 2014, In International Monetary Fund eBooks. International Monetary Fund, 2014 <https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/२०१४/gfsfinal.pdf>

नेपाल—भारत बीचको परम्परागत व्यापार सम्बन्धका सहजता र जटीलताहरूको अध्ययन

गेहेन्द्र प्रसाद दाहाल*



लेखसार

नेपाल र भारत बीचको परम्परागत व्यापार आधुनिक राज्य व्यवस्थाको प्रारम्भ भन्दा पहिले देखि नै सुरु भएको देखिन्छ। समयका विभिन्न काल खण्डहरूमा परम्परागत नेपाल भारत व्यापार विभिन्न चरणहरू पार गरेर अहिलेको अवस्थामा पुगेको छ। नेपाल भारत बीच भएका विभिन्न सम्झौता तथा सन्धिहरूले व्यापारिक, राजनैतिक, सामाजिक क्षेत्रमा अल्पकालीन एवं दीर्घकालीन प्रभाव पारेका छन्। नेपालको अर्थतन्त्र भारतको तुलनामा धेरै सानो हुनुका साथै उत्पादनको अवस्था पनि कमजोर हुदा कतिपय निर्यात जन्य वस्तुहरूको पहुँच भारतीय बजारसम्म पुग्न सकेको छैन। नेपाली वस्तुहरूको भारतीय बजारसम्म सहज पहुँचमा पटक पटक समस्या देखिरहेको छ। दुईदेशको व्यापारमा नेपालबाट भारत तर्फको निर्यात भन्दा भारतबाट नेपालमा हुने आयात तिव्र गतिले वृद्धि भएको छ। नेपालले भारतसँगको निर्यातमा वृद्धि गरेर मात्र व्यापार सन्तुलन अनुकूल बनाउन सक्छ। दुवै देश बीचको व्यापारमा प्रशस्त अवसरहरू र चुनौतीहरू समेत छन्। देशहरू बीचको आयात निर्यात व्यापारलाई गैह्र व्यापारिक सम्बन्धहरूले समेत प्रत्यक्ष असर परिरहेका छन्। नेपाल भारत आर्थिक सम्बन्धलाई पुन व्यवस्थापन गर्नु आवश्यक छ।

नेपाल भारत बीचमा हुने व्यापारका समस्याहरू तथा चुनौतिको समेत अध्ययन गरेर निष्कर्षमा पुग्ने प्रयत्न गरिएको प्रस्तुत अनुसन्धानात्मक लेखले नेपाल भारत बीचको परम्परादेखि चली आएको व्यापार सम्बन्ध, आयात निर्यातको वर्तमान अवस्था, यसमा समय समयमा आउने असमझदारीहरू तथा निराकरणका प्रयासहरू बारेमा अध्ययन गर्न सहयोग पुग्ने छ भन्ने विश्वास लिइएको छ।

शब्द कुञ्जी: आयात निर्यात व्यापार, पारवहन, सन्धि तथा सम्झौता

विषय प्रवेश

आधुनिक विश्वमा हरेक देशहरूले आफूले सक्ने वस्तु आफैँ उत्पादन गर्छन् र निर्यात गर्छन् भने आफू कहाँ उत्पादन गर्न नसक्ने वस्तु तथा उत्पादन लागत महंगो पर्ने वस्तु विदेशबाट आयात गर्दछन्। औद्योगिक देशले अधिकांश कच्चा पदार्थ विकासशील देशहरूबाट आयात गर्छन् भने विकासशील देशहरूले तयारी वस्तुहरू विकसित देशहरूबाट आयात गर्ने गर्दछन्। वैदेशिक व्यापारबाट उत्पादनमा विशिष्टीकरण हुन जान्छ र श्रम विभाजनको फाइदा उत्पन्न हुन्छ। विकासोन्मुख देशले विकासका लागि आवश्यक यन्त्र, उपकरण विकसित देशबाट आयात गर्दछन्। यसबाट हेर्दा अन्तर्राष्ट्रिय व्यापारले विकासशील देशहरूको

* सह—प्राध्यापक, अर्थशास्त्र शिक्षा विभाग, महेन्द्र रत्न क्याम्पस ताहाचल, काठमाडौँ

आर्थिक विकासमा महत्वपूर्ण योगदान गरेको पाइन्छ। आजको आधुनिक आर्थिक संसारमा अन्तर्राष्ट्रिय व्यापार बिना कुनै पनि राष्ट्रले समुन्नति प्राप्त गर्न सक्दैन (दाहाल र खनाल, २०६९, पेज नं. १९०)। विश्वको बदलिदो आर्थिक सामाजिक एवं राजनैतिक परिवर्तनहरू सँगसँगै छिमेकी मुलुकहरू बीचमा पनि आपसी व्यापारिक सम्बन्धहरू परिवर्तन भइरहन्छन्।

नेपाल र भारतको व्यापार सम्बन्ध परम्परागत रूपमा मात्र नभएर भौगोलिक निकटताका साथै सामाजिक, आर्थिक एवं सांस्कृतिक क्षेत्रमा समेत गहिरोसँग जोडिएको छ। भारतबाट तीन तिर घेरिएको भौगोलिक जटिलता समेत नेपालको व्यापार र पारवहन लगायतका अन्य सामाजिक, सांस्कृतिक सम्बन्धहरू भारतमा निर्भर हुन सहयोगी छन्। दुवै मुलुकहरूले एक आपसमा आर्थिक, सामाजिक एवं सांस्कृतिक सम्बन्धहरूको सुरक्षार्थ अत्यन्त घनिष्ठ र मैत्रीपूर्ण सम्बन्धमा रहिरहन आवश्यक छ।

नेपाल भारत ऐतिहासिक व्यापार सम्बन्ध

नेपाल भारतको व्यापार सम्बन्ध प्राचीन कालदेखि नै चलीआएको छ। जसरी समाज र छिमेकीसँग सन्तुलित र मित्रतापूर्ण व्यवहार नगरी परिवार रहन सक्दैन त्यसैगरी एउटा मुलुक अर्को मुलुकसँग आपसि सह—अस्तित्वको आधारमा सहयोगको सम्बन्ध राख्न बाध्य हुन्छ। वैदेशिक व्यापारको इतिहास हेर्दा नेपालको भारत लगायत अन्य मुलुकहरूसँगको व्यापारिक सम्बन्ध कैयौं शताब्दी देखि निरन्तर देखिन्छ।

नेपालको भारतसँगको व्यापार क्रिश्चियन ईरा भन्दा अगाडिदेखि नै रही आएको कुरा इतिहासले साबित गर्दै आएको छ (जोशी, ई. १९९३, पेज नं २०७)। प्राचीन नेपालको सीमाना आधुनिक नेपालको सीमानासँग हेरफेर हुँदै गएता पनि नेपालको त्यसबेलाको समय देखिनै भारतसँग र तत्कालीन तिब्बत चीनसँग व्यापारिक सम्बन्ध राख्दै आएको थियो। भारतसँगको व्यापार हुने मुख्य नाकाहरूमा पूर्णिया, भागलपुर, दरभङ्गा, मुजफ्फरपुर, गोण्डा, गोरखपुर, चम्पारन, दार्जिलिङ्ग, कुमाउँ आदि नाकाहरू नै थिए (लामा, ई. १९८५, पेज नं. ४५)। पृथ्वीनारायण शाहले नेपाल एकीकरण गरेपछि पनि नेपालको भारतसँगको व्यापारिक सम्बन्धलाई निरन्तर एवं अझै व्यवस्थित बनाउने प्रयास गरेका थिए। यद्यपि नेपाल एकीकरणको समयमा भएको अस्थिरता र राजनैतिक कारणले मल्लकालको झै स्थिर व्यापार सम्बन्ध भने कायम रहन सकेन।

जङ्गबहादुरको उदय भएपछि नेपालमा राजनैतिक ध्रुवीकरण हुन पुग्यो। नेपालको तिब्बत (चीन) सँगको सुमधुर राजनैतिक, आर्थिक र सांस्कृतिक सम्बन्ध एकातिर तहसनहस हुन पुग्यो भने अर्कातिर नेपालको झुकाव राजनैतिक, आर्थिक, सामाजिक र सांस्कृतिक रूपले दक्षिण मुलुक भारततर्फ बढी केन्द्रित हुँदै गयो। व्यापारिक सम्बन्ध पनि क्रमशः भारत तर्फ केन्द्रित हुँदै गयो (सिग्देल, २०६१, पेज नं १३७)। नेपालले ब्रिटिस इण्डियन सरकार मार्फत सन् १८२२/२३ ताका ने.रू. ६७७.३ हजार बराबरका कपडाहरू आयात गरेको थियो र सन् १८९१ मा भारतबाट नेपालले झण्डै ने.रू. ३३,०००,०००/- बराबरको विविध सामानहरू आयात गरिसकेको थियो। ब्रिटिस इण्डियन सरकारले नेपाललाई व्यापारिक केन्द्रको अलावा आफ्नो व्यापार विस्तार गर्न सम्भावित ट्रान्जिट मेडियाका रूपमा पनि स्वीकार गरेको कुरा केही भारतीय विद्वानहरूले आफ्नो पुस्तकमा व्याख्या गर्न पुगेका छन् (सेन, ई. १९७७, पेज नं ८)। ऐतिहासिक समयदेखि नै नेपाल भारत बीचको व्यापारिक सम्बन्ध कायम भइ आएको र यो व्यापार सम्बन्ध आधुनिक नेपालको निर्माणपछि अझ बढी प्रगाढ र तिब्रदरमा वृद्धि हुँदै गइरहको छ। नेपालको कूल व्यापारमा सबैभन्दा बढी

हिस्सा भारतसँग रहेको छ। नेपालको आयात निर्यात व्यापारमा भारतसँगको व्यापार हिस्सामा प्रशस्त उतार चढाव आए पनि व्यापार सम्बन्ध भने निरन्तर चलिरहेको छ।

सन् १९९० को दशकको मध्य पश्चात् भारतसँगको व्यापारमा उत्साहजनक सुधार भएको छ। यसको लागि सन् १९९६ मा सम्पन्न दुई देश बीचको वाणिज्य सन्धिलाई नै मुख्य कारण मानिन्छ। उक्त सन्धिले केही निषेधात्मक वस्तुबाहेक नेपालमा उत्पादित वस्तुहरूले भारतमा सहज प्रवेश पाउने प्रावधान राखेकोले त्यस तर्फको निर्यातमा बढोत्तर हुँदै गएको र भारतमा उत्पादनको लागि कतिपय आयातित कच्चापदार्थ तथा पूँजीगत सामान प्रयोग गर्नुपर्ने र खुला सीमाना सहितको ठूलो छिमेकी राष्ट्र भारतसँग नै आयात गर्दा सजिलो तथा सस्तो हुने भएकाले त्यसतर्फबाट हुने आयातमा पनि क्रमिक रूपमा वृद्धि हुँदै गएको हुँदा सन्धिले दुवै पक्षलाई फाइदा पुर्याएको छ (काफ्ले, २०५९, पेज नं १२९)। आधुनिक विश्वमा हरेक मुलुकहरू वैदेशिक व्यापार / अन्तर्राष्ट्रिय व्यापारमा कुनै न कुनै रूपमा सम्बद्ध बनिसकेका छन्। नेपाल भारत बीचको परम्परा देखि चलीआएको ऐतिहासिक व्यापारिक सम्बन्ध पनि परिवर्तन र आधुनिकीकरणको अपवाद रहन सक्दैन।

समस्याको कथन

वस्तु विनियमको माध्यमबाट सुरु भएको व्यापारले देशको भौगोलिक सीमालाई पार गरेपछि द्विपक्षीय व्यापारको सुरुवात हुन थाल्यो। देशमा आवश्यकता भन्दा बढी उत्पादन भएको वस्तु निर्यात गर्ने र देशभित्र आवश्यक पर्ने वस्तुहरू अर्को देशबाट आयात गर्ने अन्तर्राष्ट्रिय व्यापारको मान्यता हो। विश्वभर भाइचारा सम्बन्धमा भएको विकास, उत्पादनमा आधुनिकीकरणले ल्याएको सुधार तथा विशिष्टिकरणले दुई देश बीचको व्यापार सम्बन्धबाट परस्पर फाइदा लिन सकिन्छ। यस्ता सम्बन्धहरू आर्थिक, सामाजिक एवं राजनैतिक क्षेत्रमा भएका परिवर्तनहरू सँगसँगै परिवर्तन भइरहन सक्ने भएकाले व्यापारिक सम्बन्ध भएका मुलुकहरू विच परिवर्तन भइरहन्छन्। नेपाल र भारत बीचको व्यापारमा भौगोलिक निकटता, सुगमता तथा परम्परागत धार्मिक, सांस्कृतिक, सामाजिक सम्बन्धहरू समेत जोडिएका छन्। यिनै सम्बन्धहरूले नेपाल भारत बीचका व्यापारिक सम्बन्धको निकटतालाई देखाएको छ।

प्राचीनकाल देखि नै सुरु भएको नेपाल भारत व्यापार सम्बन्धमा समय समयमा विभिन्न उतार चढावहरू आइरहेका छन्। परम्परागत ऐतिहासिक सम्बन्धमा समयानुकूल परिवर्तन भइरहको छ। दुई देश बीचको व्यापारमा राजनैतिक विचारले समेत प्रभाव पारेको छ, असमझदारीहरूले पीडाहरूसमेत थपेका छन्। दुई देश बीच भएका विभिन्न सन्धि, सम्झौताहरूले आपसी समझदारी तथा व्यापार बढाउन प्रशस्त सहयोग पुऱ्याएका छन्। विभिन्न वस्तु तथा सेवाहरूको आयात निर्यात व्यापारको अवस्था, व्यापार सन्तुलनको अवस्थाले विभिन्न प्रश्नहरू निम्त्याएका छन्।

- (क) दुई देशहरू बीच विभिन्न समयमा भएका सन्धि सम्झौताहरूले पारस्परिक व्यापारिक सम्बन्ध मजबुत बनाउन के कस्तो भूमिका खेलेका छन् ?
- (ख) दुई देश बीचको आयात निर्यात व्यापारको तथ्याङ्कगत अवस्था कस्तो छ ?
- (ग) व्यापारमा के कस्ता समस्याहरू छन् र कुन कुन विषयहरूमा चुनौतीको सामना गरिरहनु परको छ ?

यस्ता प्रश्नहरू नै नेपाल भारत व्यापार सम्बन्धमा उठने प्रमुख प्रश्नहरू हुन्। यी प्रश्नहरूमा अध्ययन अनुसन्धानको आवश्यकता छ।

उद्देश्य

नेपाल भारत व्यापार सम्बन्धको अध्ययनका उद्देश्यहरू निम्नानुसार छन्:

- (क) दुई देशहरू बीच सम्पन्न भएका विभिन्न सन्धि सम्झौताहरूले व्यापारमा पारेको प्रभावको अध्ययन गर्नु।
- (ख) दुई देशहरू बीचको आयात निर्यात व्यापारमा सन्तुलनको अवस्थाको अध्ययन गर्नु।

सीमाहरू

नेपाल भारत व्यापारका क्षेत्रमा गरिएको यो अध्ययनका निम्नलिखित सीमाहरू छन्:

- (क) नेपाल भारत व्यापार सन्धिहरूले समग्रमा पार्ने प्रभावको मात्र अध्ययन गरिएको छ।
- (ख) दुईदेश बीचको व्यापार सम्बन्धको समष्टिगत अध्ययन मात्र छ।
- (ग) अध्ययनमा आयात निर्यात व्यापारका तथ्याङ्कहरू आ.व. २०६४/६५ देखि आ.व. २०७४/७५ सम्मका मात्र लिएर विश्लेषण गरेको छ।
- (घ) आयात निर्यात व्यापारका तथ्याङ्कहरू नेपाल सरकार, अर्थ मन्त्रालयबाट प्रकाशित विभिन्न प्रकाशनहरूबाट लिइएका छन्।

विधि

नेपाल भारतको व्यापार नेपालको अन्य देशहरूसँगको वैदेशिक व्यापारमा ठूलो हिस्सा ओगट्ने क्षेत्र भएकोले प्रस्तुत अध्ययनको क्षेत्र नेपाल भारत व्यापार सम्बन्धलाई बनाइएको छ। यसमा नेपाल भारत व्यापारको क्षेत्रमा भएको आयात निर्यातको अवस्था साथै यसलाई प्रभाव पार्ने विभिन्न राजनैतिक पाटो र सन्धि सम्झौताहरूको अध्ययन गरिएको छ। नेपाल भारत आयात निर्यात व्यापार सन्तुलनमा आयात निर्यातको आयतनलाई प्रभाव पार्ने राजनैतिक, सामाजिक, सांस्कृतिक तत्वहरूको भूमिका रहने भएकोले सन्धि सम्झौता तथा दुई देशको व्यापार बीचका विभिन्न समस्याहरू र चुनौतीको संक्षिप्त अध्ययन गरिएको छ।

नेपाल सरकार, अर्थमन्त्रालयले प्रकाशित गरेका प्रकाशनबाट आ.व. २०६४/६५ देखि २०७४/७५ सम्म नेपाल—भारत बीचका आयात र निर्यात व्यापारका विभिन्न वस्तुहरूको मूल्यलाई समावेश गरेर नेपालले भारतसँग गरेको व्यापारको सन्तुलनको अवस्थाको विश्लेषण गरेको अध्ययनमा द्वितीय स्रोतबाट लिइएका तथ्याङ्कको मात्र विश्लेषण गरिएको छ।

विभिन्न १० वर्षका आयात—निर्यातसँग सम्बन्धित तथ्याङ्कहरूलाई टेवलमा प्रस्तुत गरेर व्याख्या विश्लेषण गरेको र अन्य सन्धि सम्झौताहरूको संक्षिप्त अध्ययन गरेर तथ्याङ्क विश्लेषण गरी विभिन्न समस्या तथा चुनौती अध्ययन गरिएको प्रस्तुत अध्ययन वर्णनात्मक शोध ढाँचामा प्रस्तुत गरिएको छ।

व्यापार सम्बन्धको विश्लेषण

व्यापार सम्बन्ध

नेपाल र भारत बीचको परम्परागत व्यापार आधुनिक राज्य व्यवस्थाको प्रारम्भ भन्दा पहिले देखि नै हो। नेपाल भारत बीचको व्यापारको निरन्तरता सन् १९२३ को ब्रिटिस इन्डियासँगको सम्झौतासम्म कुनै सन्धि विना चलिरह्यो। त्यस समयमा ब्रिटिस इन्डिया कम्पनी नेपालमा निर्यात बढाउनका लागि नेपालसँग व्यापार सम्बन्ध राख्न इच्छुक थियो। नेपाल र भारतको व्यापार सम्बन्धन गर्न र भारत तिब्बत मार्ग विस्तार गर्न गोडसे मार्गलाई बढी जोड दिएको थियो। सन् १९२३ को नेपाल र ब्रिटिस इन्डिया बीच व्यापार सन्धि हुनु अघि ९५ प्रतिशत भन्दा बढी व्यापार भारतसँग मात्र हुन्थो। सन् १९२३ को व्यापार सन्धीको दफा ४ मा नेपाल र ब्रिटिस बीचको व्यापार प्रवर्द्धनको लागि ब्रिटिस इन्डियाको बन्दरगाहमात्र प्रयोग गर्नुपर्ने प्रावधान राखिएको थियो। नेपाललाई समुन्द्रपारका देशहरूबाट वस्तुहरू आयात गर्न प्रतिबन्ध थियो। नेपाललाई ब्रिटेनमा निर्मित वस्तुहरू मात्र किन्न बाध्य गरिएको थियो। उक्त सन्धि नेपालका लागि हानिकारक थियो (खरेल, इ. २०१५: २)।

नेपाल र भारत बीचको व्यापारिक सम्बन्धलाई राजनैतिक विचार धाराले समेत प्रभावित पाउँ आएको छ। सन् १९५० को नेपाल भारत बीचको मैत्री सन्धि नेपालमा लामो समय देखि विवादको विषय बन्दै आएको छ। ३१ जुलाई, १९५० मा भएको यो शान्ति तथा मैत्री सन्धिमा नेपालका तर्फबाट प्रधानमन्त्री मोहन समसेर जवरा र भारतका तर्फबाट नेपालका लागि तत्कालीन भारतीय राजदुत चन्द्रेश्वर प्रसाद नारायण सिंहले हस्ताक्षर गरेका थिए। एमाले सरकारको नेतृत्व गरेका प्रधानमन्त्री मनमोहन अधिकारीले पहिलो पटक औपचारिक रूपमा भारत समक्ष यो सन्धि पुनरावलोकन गर्नुपर्ने आवाज उठाएका थिए (पहिलो पोष्ट, २०७१, धारा ५)। भूपरिवेष्टित मुलुकका नाताले समुन्द्रसम्मको आवागमनको सुविधा नेपालका लागि महत्वको विषय हो। त्यसमा पनि सन् १९८९ को भारतीय नाकाबन्दीको शिकार भई आपूर्तिमा विकटता नभए पनि संस्थागत विसंगतीहरूको सामना गर्नु परेको नेपालले राजनैतिक परिवर्तन पछि व्यापार र पारवहन सन्धिबारे पूर्व स्थिति (Status quo) मा लागिपरेको तहको बिस्तारित रूपमा सन् १९९१ मा व्यापार पारवहन सम्झौता सम्पन्न भएको थियो। पाँच वर्षका निमित्त रहेको सो सम्झौता आ.व. २०५३/०५४ भित्रै नयाँ स्वरूप र उपलब्धिका साथ सम्पन्न भएको थियो (क्षेत्री, २०५५, पेज. ७०)।

नेपाल सरकार र भारत सरकार बीच २०६८ कात्तिक ४ (तदनुसार सन् २०११, अक्टुबर २४) मा लगानी प्रवर्द्धन तथा संरक्षण सम्झौता (Bilateral Investment promotion and Protection Agreement- Bippa) सम्पन्न भयो। यस अघि नेपालले यस्तै प्रवृत्तिको लगानी संरक्षण सम्बन्धी सम्झौता फिनल्यान्ड (सन् २००९), मौरीसस (सन् १९९९), संयुक्त अधिराज्य बेलायत तथा उत्तरी आयरल्यान्ड (सन् १९९३), जर्मनी (सन् १९८६) र फ्रान्स (सन् १९८३) गरी ५ मुलुकसँग सम्झौता गरिसकेको छ। भारतले सन् २०११ मार्चसम्म लगानी संरक्षण सम्बन्धी सम्झौता विश्वका ८० मुलुकहरूसँग सम्झौता गरिसकेको र सो मध्ये ७० मुलुकहरूसँगको सम्झौता लागु भैसकेको देखिन्छ। दक्षिण एशियाली मुलुकहरू मध्ये भारतले नेपालबाहेक श्रीलंका र बंगलादेशसँग विप्पा सम्झौता गरेको छ भने भारत र चीनबीच पनि यस्तो सम्झौता भएको छ (पौडेल, २०६८, पेज ३३)। डा. विजयकुमार पौडेलका अनुसार विप्पा सम्झौतामा-भारतीय उद्योगले क्षतिपूर्ति

पाउने अवस्थाको सिर्जना हुँदा नेपाली उद्योगले के कसरी संरक्षण पाउन सक्छन् वा कम्तिमा पनि विदेशी लगानीका उद्योग भन्दा तल पुर्नुपर्ने अवस्था रहदैन भन्ने बारेमा नेपालमा पहिले नै कानून बन्नुपर्ने थियो। अब पनि कानून बनाएर यसको क्षतिपूर्ति सार्न सकिन्छ। तर यसो गर्दा स्वभाविक रूपमा भारतले चासो व्यक्त गर्ने अवस्था आउन सक्छ जसलाई हस्तक्षेपको रूपमा बुझ्नुपर्ने हुन्छ। यसैले पर्याप्त कानून तयारी नगरीकन भारतसँग विप्या सम्झौता गरिएको देखिन्छ (ऐ.ऐ., पेज ४०)। भारतसँगको नेपालको पुरानो व्यापारिक सम्बन्धमा हाल केही नया सन्दर्भहरू थपिएका छन्। भारतमा नेपाली वस्तुको निर्यात प्रवर्द्धन र भारतको लगानी नेपालमा विस्तार गर्न उद्यमी व्यवसायी सम्मिलित संयुक्त व्यवसाय मञ्च गठन लगायत भारतसँगको बाणिज्य सन्धि पुनरावलोकनको लागि हालसम्म दुई चरणमा वार्ता सम्पन्न भएको छ। पारवहन सन्धि अन्तर्गत विगत समयमा भएका लेटर अफ् एक्सचेन्ज एकीकरण गर्ने र भारतको सहिवगन्ज र कालुघाटसम्म पानीजहाज वाट समान दोहोरो ढुवानी गर्न सक्ने र थप दुई बन्दरगाह प्रयोगमा ल्याउने सम्बन्धी प्रक्रिया अगाडि बढेको छ। रेलमार्गबाट समेत भारतको विशाखापटना बन्दरगाह तथा कोलकता र वीरगन्जबीच निर्यात र आयात गर्दा कार्गो सोझै वीरगन्ज क्लियरेन्स गर्ने व्यवस्था गरिएको छ (अर्थ मन्त्रालय, २०७६:९९)। यस्ता समझदारीहरूले नेपाल र भारत बीचको व्यापारिक साथै सामाजिक, सांस्कृतिक र राजनैतिक सम्पर्कलाई समेत बलियो पार्न सहयोग पुग्ने देखिन्छ।

नेपाल र भारत बीच जस्ता व्यापार सम्झौताहरू भए पनि नेपालबाट आफ्नो पैठारीमा कहिले अतिरिक्त शुल्क लगाउने, कहिले समयअनुसार फरक प्रवृत्तिका नेपालको निकासीमा असर पर्ने खालका नपत्याउँदो प्रविधिक एवं प्रकृत्यागत अप्ठेरा पटक पटक देखा पर्दैगएका देखिन्छन्। कहिले नेपालको कृषि, पशु एवम्बन—उन्मुखका उत्पादनलाई भारतीय प्रयोगशाला परीक्षणले, कहिले भारतमा आफ्ना केन्द्रीय र राज्य सरकारहरू बीचको समन्वयको अभाव, कहिले नेपाली निकासी वस्तुमा अन्तर्राष्ट्रिय मापदण्डको वास्ता नगरी नेपाली वस्तुमा झन्झटदेखा पर्छ। नेपाल भारत बीचको व्यापार अन्तर्राष्ट्रिय मापदण्ड बमोजिम पारवहन र भूपरिवेष्टित देशको सम्बन्धको आधारमा दुवै देशले पालना गर्नुपर्छ (रेग्मी, २०७२, प्यारा. ३)। नेपाल भारत व्यापार सम्बन्धमा भएका विभिन्न सन्धि, सम्झौताहरूको कानून सम्मत पालना हुन नसक्नु नेपालको विडम्बना भएको छ। पैठारी व्यापारमा जति कै निकासी व्यापारमा पनि सहजता ल्याउन सन्धि सम्झौता चाहिन्छन् नै तर राजनैतिक इच्छा शक्तिको मूल्य र मान्यतालाई नकार्न सकिदैन। अन्यथा नेपाल भारत बीच व्यापार सम्बन्धका आरोह अवरोह अन्त्यहिन दौडाईमा रहन्छन्।

आयात निर्यात व्यापार विश्लेषण

नेपालको वैदेशिक व्यापारमा निर्यातभन्दा आयात करिब ८ गुणाले बढी रहेको कारण व्यापार घाटा बढ्दो क्रममा छ। यसर्थ निर्यात प्रवर्द्धन गर्दै व्यापार घाटा न्यूनीकरण गर्नु चुनौतिपूर्ण रहदै आएको छ। न्यून मूल्य अभिवृद्धिका वस्तुहरूको उत्पादन तथा निर्यात हुनु, व्यापारमा विविधिकरण हुन नसक्नु, तुलनात्मक लाभ बढी भएका वस्तुहरूको खोजी गरी निर्यात बिस्तार हुन नसक्नु, भूपरिवेष्टित मुलुक भएका नाताले व्यापारमा समय र लागत बढी लाग्नु, आयातित कच्चा पदार्थमा आधारित उद्योगहरूको बाहुल्यता हुनु, उचित रूपमा अग्र तथा पृष्ठ सम्बन्ध (Forward-backward Linkages) स्थापित हुनु नसक्नु, व्यापार सम्बन्धी पूर्वाधारको कमी हुनु, आधुनिक प्रविधिको अभाव हुनु, व्यापार विस्तारका लागि अनुसन्धान र विकासमा ध्यान केन्द्रित हुन नसक्नु, गैर कर अवरोधबाट निकासी हतोत्साहित हुनु आदि कारणहरूले गर्दा वस्तु निर्यात बिस्तार हुन

सकेको छैन। तर अत्यावश्यक तथा विलाशिताका वस्तु, कच्चा पदार्थ, मेशनरी, यन्त्र, उपकरण आदिको आयात हुने कारण आयातको आधार तथा वृद्धि दर समेत उच्च रहदै आएको छ। यसबाट व्यापार घाटा उच्च दरले बढ्दो छ (अर्थ मन्त्रालय, २०७२, पेज नं. १२०)।

आर्थिक वर्ष २०७४/७५ को फाल्गुन सम्ममा नेपालको कूल वस्तु निर्यात रु ५३ अरब ४२ करोड थियो भने २०७५/७६ को सोही अवधिमा १४.६ प्रतिशत वृद्धि भइ रु ६१ अरब २२ करोड रहेको छ र भारत तर्फपनि गतवर्ष भन्दा आ.व.२०७५/७६ को फाल्गुन सम्ममा २६.३ प्रतिशत निर्यात बढेको छ र त्यसै गरी आयात आ.व. २०७४/७५ को फाल्गुनसम्ममा रु ७ खरब ६६ अरब ५३ करोड थियो भने २०७५/७६ को सोही अवधिमा २३.६ प्रतिशत वृद्धि भई रु ९ खरब ४९ अरब ११ करोड रहेको छ र भारतबाट आयात पनि गतवर्ष भन्दा आ.व.२०७५/७६ को फाल्गुन सम्ममा २६.३ प्रतिशत वृद्धि भएको छ (अर्थ मन्त्रालय, २०७६, पेज ९९)। नेपालको भारतसँग वैदेशिक व्यापार वृद्धि भइरहेको छ। अन्तराष्ट्रिय सीमाना तीन तिर जोडिएको, यातायातको सहजता, राजनैतिक सम्बन्ध र सांस्कृतिक सम्बन्धको कारणले पनि नेपालको ठुलो व्यापारिक साझेदार भारत रहदै आएको छ। नेपालको कुल व्यापार कारोबारको ठुलो अंश अहिले पनि भारतीय व्यापारले नै ओगटेको छ। आर्थिक उदारीकरणको कार्यक्रमसंगै वैदेशिक व्यापारको कारोबारमा समेत उदारीकरण गरिदा यसको प्रभाव भारतीय व्यापारसँग पनि रहेको छ। आ.व. २०६४/०६५ देखि आ.व. २०७४/०७५ सम्म नेपालबाट भारत निर्यात भएका प्रमुख वस्तुहरूको विवरण निम्नानुसार छ:

तालीका नं.१

भारत निर्यात भएका केही प्रमुख वस्तुहरू

(रु. करोडमा)

विवरण	२०७०/७१	२०७१/७२	२०७२/७३	२०७३/७४	२०७४/७५	२०७५/७६	२०७६/७७	२०७७/७८	२०७८/७९
तोरी र सस्य	१.७	४.७	६.४	२.८	३.२	३.०	२.६	१.५	०.७
जडीबुटी	२४.५	५०.०	३७.३	६०.४	७२.९	७२.३	९२.७	१२४.९	९७.२
घ्यू	१५.६	१५.५	१३.८	१४.५	११.९	८.३	०.२	०.०	०.२
सूठो	०.४	०.०	०.९	०.८	०.२	०.१	०.०	०.०	०.०
दाल	०.४	१२.७	२७.९	०.०	०.०	०.०	०.०	०.०	०.०
जीवित जनावर	२३.४	२०.५	१०.५	१२.७	६.९	१.०	०.९	०.०	०.०
अदुवा	४६.९	४६.१	५२.२	२३.२	७०.१	४९.७	४०.०	३७.५	४६.५
पीना	७०.६	६१.३	१००.१	१४६.०	१४८.१	१६०.८	१५६.६	२२६.६	३४९.२
खयर	०.०	०.०	०.०	०.०	०.०	०.०	०.०	०.०	०.०
चामलको ढुटोको तेल	१९.५	७.२	६.३	२.४	१.२	०.०	०.०	१.३	०.९
जुटका सामान	४३०.२	४२७.३	४२४.६	४४६.०	४६४.४	५८१.१	५२६.२	६७०.५	७४९.७
क. चट्टी	०.६	१.१	८.६	१३.८	२२.०	३१.८	३१.३	४०.७	३८.३
ख. वोरा	३५७.९	३७४.६	३७८.७	३६१.३	४४१.९	५४९.३	४९४.९	६२९.८	७११.४
ग. डोरी	७१.८	५१.६	३७.३	७०.९	०.४	०.०	०.०	०.०	०.०
अलैची	४२६.७	३८४.०	४६३.३	३९०.६	४८४.६	४२८.४	४००.७	६९३.६	४७७.९

विवरण	२०७०/७१	२०७१/७२	२०७२/७३	२०७३/७४	२०७४/७५	२०७५/७६	२०७६/७७	२०७७/७८	२०७८/७९
चाउचाउ	५२.२	६२.१	४५.६	६५.६	५३.७	७९.२	७८.९	१४०.१	१३४.८
गाईवस्तुको दाना	२६.७	६१.७	३८.३	५५.५	४६.८	४९.३	१९.५	३.१	२५.१
टुथपेष्ट	११३.३	९८.५	१०१.३	६४.९	७६.३	८१.६	७३.३	९२.७	८४.५
पोलिष्टर धागो	५१५.३	५०१.८	३२५.३	२८१.७	३६६.५	६१६.०	४४२.६	५७७.४	७५२.४
च्यवनप्राश	८९.५	९०.७	७३.१	६८.१	७४.३	७३.४	९७.६	१५९.२	१२७.९
साबुन	२.६	२.२	१.०	०.२	०.१	०.१	०.१	०.०	०.०
पश्मिना	६.८	५.०	७.२	७.२	८.०	११.३	८.८	१६.१	३.८
धागो	१८.०	१८.०	५.०	३.४	६३.६	७५.५	१०१.५	१५७.१	१९९.२
कपर वायर, रड	१४२.७	१२६.१	८९.२	७९.४	९५.०	९७.१	४८.८	४४.३	४३.६
एम.एस. पाइप	२१.३	१७.४	५.२	४.७	०.८	०.०	०.२	०.०	०.०
प्लाष्टिकका सामान	३५.८	३४.४	२१.२	१७.०	२.२	०.३	२.३	६.१	४.३
कर्कटपाता	६१७.७	४३८.८	१९३.६	२०३.०	२७८.०	२९५.१	१०२.६	६९.०	२८४.२
जी.आई. पाइप	३०३.१	२९९.४	९३.९	१०२.६	२४.६	२१.०	९.४	४.९	६.६
कपडा	५७७.९	५१२.९	३४३.९	३२४.१	३२०.४	३४२.०	२८७.४	३२९.६	३२७.८
जुस	४४३.२	४७७.३	३२४.८	५०५.८	४७३.८	४५५.०	३४३.०	४२१.६	६०७.५
रसायन	०.०	१.७	०.७	१.०	०.७	०.५	०.०	०.१	०.१
क. जम्मा	४०२६.२	३७७७.३	२८१२.४	२८८३.५	३१४८.४	३५०२.०	२८३६.०	३७७७.३	४३२४.१
ख. अन्य	१९३५.१	१८०९.२	११३७.०	१२६१.४	१५२३.६	२७७१.२	४१७४.८	६८५९.९	१११९८.१
जम्मा (क+ख)	५९६१.४	५५८६.५	३९४९.४	४१४४.९	४६७२.०	६२७३.२	७०१०.९	१०६३७.२	१५५२२.२

स्रोत: अर्थ मन्त्रालय, २०८०, अनुसूचीहरू पेज ८१-८२

तालीका नं.१ मा देखाइएको विगत एक दशकको नेपालबाट भारत निर्यात भएका केही प्रमुख वस्तुको सूचीमा चामल, मकै, जस्ता खाद्यान्न निर्यात हुन सकेको छैन। कृषि प्रधान मुलुक भए पनि प्रमुख खाद्यान्न निकासी गर्न सकेको छैन। नेपालबाट भारत निकासी हुने प्रमुख कृषिजन्य वस्तुहरूमा जडिवुटि, ध्यू, तोरी र सर्यु, दाल, अदुवा, पिना, चामलको ढुटोको तेल, जुटका सामान प्रमुख छन् भने अलैची, चाउचाउ, गाईवस्तुको दाना र च्यावनप्रास, हाजमोला, जुस पर्दछन्। त्यस्तै टुथपेष्ट, साबुन, वनस्पती ध्यु, धागो, पोलिष्टर धागो समेत पर्दछन्। पश्मिना कपडा प्लाष्टिकका सामान साथै कपर, वायर रड, एम.एस. पाइप, रसायन आदि पर्दछन्। खयर, कच्चा जटुहरूको पनि निकासी भइरहकोमा आ.व. २०७०/०७१ देखि जुट कटिङ्को निर्यात न्यून छ भने आ.व. २०७०/०७१ देखि खयरको निर्यात पनि शून्य छ। आ.व. २०७०/०७१ देखि वनस्पती ध्यूको निर्यात पनि ठुलो परिमाणमा हुन सकेको छैन। भारततर्फको निकासी व्यापार आ.व. २०७०/०७१ मा रू ५९६१.४- करोड भएकोमा आ.व.२०७८ /०७९ मा पुगदा बढेर रू १५५२२.२ करोड पुगेको छ। यो निकासीको वृद्धि दर विगत आ.व. २०७०/०७१ को एक दशक पछि आ.व. २०७८/०७९ मा पुगदा भने सन्तोसजनक नै छ। विगत एक दशकमा समेत नेपालको भारतसँगको निर्यात व्यापारमा पर्याप्त सुधार हुन सकेको छैन।

भारतबाट नेपालतर्फको आ.व. २०७०/०७१ देखि आ.व. २०७८/०७९ सम्मको आयात व्यापार हेर्दा निम्नानुसार छ :

तालीका नं.२

भारतबाट आयात भएका केही प्रमुख वस्तुहरू

(रु. करोडमा)

विवरण	२०७०/७१	२०७१/७२	२०७२/७३	२०७३/७४	२०७४/७५	२०७५/७६	२०७६/७७	२०७७/७८	२०७८/७९
इलेक्ट्रिकल सामान	७६६.६	१०७२.०	१२२१.४	१३८६.६	१५९४.७	२१२३.६	१८९१.०	२६५८.८	३३६७.१
धागो	९५९.४	७२१.०	६६५.५	६४१.८	९३८.२	११२९.७	७५३.९	१२६३.६	१७५२.१
सर्ती	२१३.४	२०३.८	२७६.६	२८०.५	२६४.१	२३५.६	२६८.८	२५८.३	२९८.४
यातायातका सामान	३२९.८	४४१२.६	६२९४.०	७७८४.४	१०५९७.४	९७५२.०	६३८१.४	१००५५.२	९४२९.९
औषधि	१५२९.६	१७८४.७	१९१६.४	२१४८.४	२४०७.७	२५५१.८	२६१९.८	२९४८.५	३५६८.४
रसायनिक मल	८०३.५	५९५.५	१५९.९	१०८.३	१८६.२	९०.०	८९.७	१०८.९	१८२.६
कपडा (सुती तथा अन्य)	३८१.०	३८१.७	४१६.७	४२०.४	४८४.४	७८८.१	६७८.५	१०७९.५	११८८.५
तरकारी	६९६.९	७९८.९	७७२.६	१०६४.५	११०३.९	१४६०.९	१३५८.२	१५२७.८	१६९६.१
सिमेन्ट	९७१.८	१०१२.५	११६८.९	२४०३.३	३११७.८	१२९७.१	४८६.६	३९८.२	६८.९
कागज	४८१.८	५१४.०	५५४.२	५८७.७	६४१.८	६६७.३	६३०.८	६६६.८	८६९.७
हार्लिस र दुग्ध पदार्थ	४८३.३	४६६.०	४६८.६	५९०.४	६७१.१	६६७.६	६०७.०	७०९.४	७३५.६
रसायनिक पदार्थ	३०२.३	३०९.५	३३३.९	३९४.३	६११.३	७०६.५	६३३.८	९१७.७	११९७.९
कृषियन्त्र तथा पार्ट्स	८५८.२	९४०.७	९४९.४	१५२०.२	४५५.३	५४५.७	४४३.१	६५९.३	६८५.६
एम.एस.वायर रड	६४८.०	५३९.२	७८८.९	९२५.९	१४२८.६	१७१.९	१११४.३	१७४७.८	१८४३.१
एम.एस.विलेट	२४६७.५	२६३३.६	२२६५.७	४६५०.९	५७९४.३	६६८९.४	४२२३.७	७५५२.८	५१३३.०
स्टील पाता	४.५	५.३	३१.७	२४.७	१२५.१	१४९.०	१६३.८	८५५.४	१०९९.६
एल्मुनियम	१९६.०	३१९.८	३१७.४	३६६.६	४९८.७	५३५.१	४०५.१	५२४.७	७५५.८
हट रोल शिट (क्वाइलमा)	११६८.२	१३२५.९	१३४२.१	१६१९.१	२४४२.७	२३३५.४	२३९०.६	२५६१.५	३७२५.०
कोल्ड रोल शिट (क्वाइलमा)	६५२.५	७५५.३	६९६.५	५०२.७	१०२६.४	९८४.८	६५१.४	३४४.४	३८५.३
अन्य मेशिनरी तथा पार्ट्स	१५९६.७	१८८९.३	१९३२.३	२६५२.७	३९२७.७	४८४२.४	३९८५.९	४५५४.५	५५४५.२
पेट्रोलियम	१३१७३.६	११००५.८	६५६०.८	११८९२.०	१७०१३.४	२१३३५.६	१६१६१.५	१७२६८.६	३३०७०.५
क. जम्मा	३१६५३.२	३१६४७.०	२९१३३.३	४१९६५.५	५५३३०.७	६०६०५.७	४५९४२.०	५८२६१.७	७६५५८.४
ख. अन्य	१६१४१.५	१७५१८.६	१८५८७.९	२१४०१.४	२६०७९.५	३११८६.५	२७५८७.५	३८८९८.७	४३४५६.९
जम्मा	४७७९४.७	४९१६५.६	४७७२१.३	६३३६७.०	८१४१०.२	९१७९२.२	७३५२९.५	९७१६०.४	१२००१५.३

स्रोत: अर्थ मन्त्रालय, २०८०, अनुसूचीहरू पेज ८५

विगत आ.व. २०७०/०७१ देखि आ.व. २०७८/०७९ सम्मको भारतबाट आयात भएका वस्तुहरूमा प्रमुख रूपमा पेट्रोलियम पदार्थ, यातायातका सामान, एम.एस. विलेट, कोल्ड रोड सिट, कपडा, औषधि, सिमेन्ट, रासायनिक पदार्थ, कृषि, यन्त्र तथा पार्ट्स, इलेक्ट्रीकल समान, धागो, सुर्ति, तरकारी, हर्लिक्स र दुग्ध पदार्थ, कागज आदि छन्। नेपालमा पेट्रोलियम पदार्थको आयात बढ्दै गएरहेको छ। आ.व. २०७०/०७१ मा रू. १३१७३.६ करोडको पेट्रोलियम पदार्थ आयात भएको मा आ.व. २०७४/०७५ मा आईपुग्दा रू. ३३०७०.५ करोड भएको छ। नेपालको पेट्रोलियम पदार्थको खपत तिब्ररूपमा बढेर गएको छ। आ.व. २०७८/०७९ मा आईपुग्दा नेपालको कूल आयातमा पेट्रोलियम पदार्थको हिस्सा अत्याधिक बढी देखिन्छ।

खाद्यान्नतर्फ नेपालमा आ.व.२०६०/०६१ मा रू ७३.८ करोडको तरकारी आयात भएको (अर्थ मन्त्रालय, २०७६, अनुसूचीहरूपेज ६२) थियो भने २०७०/०७१ मा पुग्दा रू. ६९६.९ करोडको तरकारी आयात भएकामा आ.व. २०७४/०७५ मा पुग्दा रू. ११०३.९ करोडको आयात भएको छ। यसरी कृषिप्रधान मुलुकमा तरकारीको आयात पनि तिब्रदरमा बढेको देखिन्छ। भारतबाट आ.व.२०७०/०७१ मा कूल आयात रू ४७७९४.६ करोडको भएकोमा आ.व.२०७८/०७९ मा पुग्दा रू. १२००१५.३ करोडको आयात भएको छ। यसरी नेपाल भारत व्यापारमा निर्यात तथा आयातको अवस्थालाई हेर्दा विगत २०७०-२०७९ को दशकमा भारततर्फ नेपालको निर्यात व्यापार सामान्य दरमा वृद्धि भए पनि आयात व्यापार तिब्र दरमा बढेर नेपालको व्यापार घाटा उच्चहुँदै गएको छ।

व्यापारका समस्या र चुनौतीहरू

नेपाल भारतको व्यापार सम्बन्धमा प्रसस्त चुनौतीहरू रहेका छन्। अझै पनि भारतमा निकासी गर्दा अतिरिक्त भन्सार शुल्क र काउन्टर भेलिड शुल्क गरी कम्तीमा ४ देखि १२ प्रतिशतसम्मको कूल भन्सार शुल्क नेपाल पक्षले तिर्नु परिरहेको छ। यो मुख्य बाधकको समस्या समाधान गर्नु जरुरी छ। निकासी पैठारीमा पटक—पटक समस्या देखिए पनि नेपाल—भारत वैदेशिक व्यापार विशेषतः नेपाल निकासी व्यापार प्रवर्धन गर्न प्रयत्नशील छ। नेपालको भारततर्फ निर्यात व्यापारको वृद्धिदर अत्यन्तै न्यून र आयातको वृद्धिदर अत्यन्तै धेरै रहकोले नेपाल—भारत व्यापारबीच विद्यमान समस्या समाधानार्थ सधैं सचेत रहनु जरुरी छ (रेग्मी, २०७४, प्यारा.दस)।

आ.व. २०७१/०७२ मा नेपाल सरकारले गरेको समीक्षामा भारत तर्फको निर्यात ९.९ प्रतिशतले र अन्य मुलुकको निर्यात ०.९ प्रतिशतले घटेको छ। भारत तर्फ मुख्यतः अलैची, जिङ्कीसीट, लत्ता कपडा, जुटका सामानहरू, लगायतका वस्तुहरूको निर्यातमा आएको हासका कारण त्यस तर्फको निर्यात घटेको हो। भारतबाट मुख्यतया यातायातका साधन तथा पार्टपूजा एम.एस. विलेट, चामल, हटरोलसिट इन क्वायल लगायतका वस्तुहरूको आयात बढेको छ। कूल आयातमा भारतबाट भएको आयातको अंश गत वर्षको ६६.५ प्रतिशतबाट घटेर ६३.२ प्रतिशत पुगेको छ (आर्थिक सर्वेक्षण, २०७२, पेज ११२—११३)।

नेपालले लिएको आर्थिक उदारीकरणको नीतिले वैदेशिक क्षेत्रको व्यापारिक कारोवारलाई समेत प्रभाव पारेको छ। यद्यपि उदारीकरणको नीतिबाट नेपालले अपेक्षा गरे अनुसारको लाभ हासिल गर्न सकेको छैन। नेपालको प्रमुख व्यापारिक समस्याको रूपमा निर्यात प्रवर्द्धन गर्दै व्यापार घाटा घटाउदै लैजानु चुनौतिपूर्ण रहदैआएको छ। वस्तुको निकासी व्यापारमा विस्तार एवं विविधीकरण हुनु सकेको छैन भने आयात हुने

वस्तुहरूको वृद्धिदर उच्च हुँदै गएको छ। नेपालको भारतसँगको व्यापारका समस्या र चुनौतीहरूलाई बुँदागत रूपमा थप प्रस्ट्याउन सकिन्छ।

- क) नेपाल भारत बीचको व्यापार सम्बन्ध प्राचीनकालदेखि नै उत्तिकै महत्वपूर्ण रही आएको भए पनि हालका वर्षहरूमा निर्यात वृद्धिको तुलनामा आयात वृद्धि दर अत्यन्त धेरै छ।
- ख) भारत नेपालको आधारभूत व्यापार साझेदार हो। नेपालको निर्यात व्यापार बढाउन भारत पक्षसँग गरेका सन्धि सम्झौताहरूलाई लागु गराएर निकासी प्रवर्धन रणनीति तयार गरी लागु गर्नुपर्छ।
- ग) नेपाल र भारत बीचका राजनैतिक, सांस्कृतिक सम्बन्ध मजबुत भए पनि दैनिक निकासी पैठारी व्यापारमा पटक पटक समस्या देखिइ रहका छन्। नेपाल भारत आर्थिक सम्बन्धलाई पुनः व्यवस्थापन गर्नु आवश्यक छ।
- घ) पूर्वाधार विकासको क्षेत्रमा आधारभूत कामहरू समेत पर्याप्त मात्रामा हुन नसक्दा कतिपय निकाशी जन्य वस्तुहरूको पहुँच भारतीय बजारसम्म पुग्न सकेको छैन। पूर्वाधार विकासमा जोड दिँदै उद्योग वाणिज्य क्षेत्रले प्रत्यक्ष लाभ लिन सक्ने नीति लागु गरिनुपर्छ।
- ङ) नेपालको अर्थतन्त्र भारतको तुलनामा धेरै सानो हुनुका साथै उत्पादनको अवस्था पनि कमजोर छ। नेपालको अर्थतन्त्र बलियो हुँदा मात्र भारतलाई सुरक्षा, रोजगारी लगायत आर्थिक, व्यापारिक, राजनैतिक, सामाजिक, सांस्कृतिक दृष्टिकोणले सकारात्मक प्रभाव पर्छ।
- च) नेपाल सानो एवं भूपरिवेष्टित मूलुक हो। नेपालको प्रमुख व्यापारिक साझेदार भारतले भूपरिवेष्टित मुलुकले पाउने अन्तर्राष्ट्रिय मान्यताका पारवहन लगायतका सुविधा निर्वाध प्रयोग गर्न दिनु पर्छ।
- छ) नेपालबाट भारत निकासी हुने परम्परागत कृषिजन्य उत्पादनहरूको निर्यात घट्टै गइरहेको छ। परम्परागत कृषि प्रणालीमा सुधार गर्दै गुणस्तरीय उत्पादन र मूल्य प्रतिस्पर्धात्मक उत्पादन हुनु पर्छ। यसका लागि कृषि क्षेत्र सुधार र विकासका कार्यक्रम लागु गरिनुपर्दछ।
- ज) भारतबाट नेपालमा पेट्रोलियम पदार्थको आयात बढ्दो छ। आ.व. २०७४/७५सम्म आइपुग्दा कूल आयातमा बीस प्रतिशत भन्दा बढी हिस्सा पेट्रोलियम पदार्थको रहेको देखिन्छ। वैकल्पिक उर्जा प्रवर्द्धन गरेर पेट्रोलियम पदार्थको कम उपयोग गराउनु पर्छ जलस्रोतको सदुपयोग गरेर जलविद्युत् उत्पादनमा वृद्धि ल्याई पेट्रोलियम पदार्थको निर्भरता घटाउन सकिन्छ।
- झ) प्रत्यक्ष वैदेशिक लगानी आमन्त्रण गरेर जलस्रोत शिक्षा, कृषि, जडिबुटी, स्वास्थ्य, पर्यटन जस्ता क्षेत्रमा भारतीय नीजि क्षेत्रका लगानी आकर्षण गरेर राष्ट्रिय उत्पादन बढाउनु पर्छ। यसले नेपालको निर्यात व्यापारलाई दिगो र भरपर्दो पार्ने छ।
- ञ) प्राचीन कालदेखि नेपालको भारत र तिब्बत संगको व्यापारिक सम्बन्धलाई अझ विकशित र मजबुत बनाउँदै नेपाललाई भारत र चीन बीचको पारवहन बिन्दु बनाउने रणनीति तयार गरिनु पर्छ।

निष्कर्ष

परम्परागत रूपबाट नै चली आएको नेपाल भारतको व्यापारिक सम्बन्ध शताब्दीऔं पुरानो हो। नेपाल भारत बीचका व्यापारिक सम्बन्धहरूमा परापूर्वकाल देखि नै विभिन्न उतार चढाव हुँदै आइरहेका छन्। नेपाल

स्वयंमा भूपरिवेष्टित सानो र तीन तिर भारतबाट घेरिएको मुलुक भएकाले भारतसँगको व्यापार सम्बन्धमा भारतीय पक्षबाट विशेष सहयोगको अपेक्षा देखिन्छ। बेला बेलामा आपसी सम्बन्धमा आउने अवरोधहरूले नेपालको भारतसँगको निकासी पैठारी व्यापारलाई मात्र हेर्न, सामाजिक एवं सांस्कृतिक सम्बन्धलाई नै प्रतिकूलता तर्फ डोर्‍याएर लैजान्छ। नेपाल भारतका आपसी शान्ति मैत्री सन्धिहरू, व्यापारिक सम्झौताहरू, एवं पारवहन सुविधाका सम्झौताहरू अन्तर्राष्ट्रिय मापदण्ड एवं सम्झौताका आधारमा लागू हुनपर्छ र नेपालले अन्तर्राष्ट्रिय भूपरिवेष्टित देशले पाउने सुविधाहरू निर्वाध प्रयोग गर्न पाउनु पर्छ। यसले नेपालको आर्थिक वृद्धि दर र दिगो विकासको प्रयासलाई मजबुद बनाउने र भारतसँगको व्यापारिक सम्बन्धलाई सहयोग पुर्याउछ। नेपालको निर्यात व्यापारको वृद्धिदर न्यून हुनु प्रमुख समस्या हो। नेपालको भारत तर्फको निर्यात भन्दा आयात आठ गुणा बढी छ। तिव्र गतिले वृद्धि भएको आयात व्यापारको वृद्धिलाई निर्यात व्यापारमा वृद्धि ल्याएर मात्र सन्तुलनमा ल्याउन सकिन्छ। पेट्रोलियम पदार्थको आयात घटाउन र निर्यात बढाउन जलविद्युत क्षेत्रमा लगानी बढाउनु पर्छ। भारतका निजी क्षेत्रका लगानीकर्तालाई प्रत्यक्ष वैदेशिक लगानी मार्फत आकर्षित गरेर विद्युत उर्जा निकासी वृद्धि गर्न सकेमा आयात निर्यातको फरकलाई घटाउन सकिन्छ। कृषि उत्पादनमा जोड, कृषि उत्पादनको विविधीकरण, उदार आर्थिक नीतिको सफल र व्यावहारिक उपयोग, उत्पादनमा वृद्धि ल्याउन समेत नेपाल भारत बीचको राजनैतिक सम्बन्धमा बेलाबेला आउने आरोह—अवरोहलाई दीर्घकालीन समाधान गरेर लैजानु पर्छ।

सन्दर्भ सामग्री

- अर्थ मन्त्रालय (२०७६), आर्थिक सर्वेक्षण, आर्थिक वर्ष २०७५/२०७६ काठमाडौं: नेपाल सरकार, अर्थ मन्त्रालय, सिंहदरवार।
- अर्थ मन्त्रालय (२०७२), आर्थिक सर्वेक्षण, आर्थिक वर्ष २०७१/७२ काठमाडौं: नेपाल सरकार, अर्थ मन्त्रालय, सिंहदरवार।
- काफ्ले, शिवादेवी (२०५९), नवीकृत नेपाल भारत वाणिज्य सन्धिले नेपालको वाह्य क्षेत्रमा पार्न सक्ने प्रभाव, मिर्मिरे, वर्ष ३१, अडक्—१, पूर्णाडिक् २००, २०५९ वैशाख, नेपाल राष्ट्र बैंक, बैंकर्स क्लव थापाथली।
- खरेल, डा. खोमराज (ई. २०१५) नेपाल भारत व्यापार तथा पारवहन सन्धी र वर्तमान अवस्था न्यूज सेवा ई. शुक्रवार, ९ अक्टोबर २०१५, Retrived on May 16, 2019 website: www.newssewa.com/content/nepalindiabop.html
- जोशी, शंकरलाल (ई. १९९३) नेपाल, अण्डर अंशुवर्मा 'गोल्डने पिरियड/ नयाँ दिल्ली: भारत अनमोल पब्लिकेशनस्।
- दाहाल, डा. महेशराज र खनाल, वासुदेव (२०६९) सरकारी वित्त, वित्तीय प्रणाली तथा अन्तर्राष्ट्रिय व्यापार काठमाडौं एम.के.पब्लिसर्स एण्ड डिस्ट्रीब्युटर्स, भोटाहिटी।
- पहिलो पोष्ट, (२०७१), के छ सन् १९५० को सन्धिमा? पहिलो पोष्ट, १० साउन २०७१ अनलाइन पत्रिका Retrived on July 19, 2019 website : www.pahilopost.com/content/94.html

- रेग्मी, डा. सुमन कुमार (२०७२) नेपालको निर्यात व्यापार र भारतीय पारवहन नीति Retrived on May 15, 2016 website: www.aarthikdainik.com.np/news_details/1420/index.html
- रेग्मी, डा. सुमन कुमार (२०७४)नेपाल भारत व्यापारमा समस्याव्यवस्थापन Retrived on July 19, 2019 website : <https://archive.karobardaily.com/news/76705>
- लामा, महेन्द्र पि. (ई. १९८५) द इकोनोमिक्स अफ इण्डो— नेप्लिज को अपरेशन: अ स्टडि अन ट्रेड एड एण्ड प्राईभेट फरेन इन्भेष्टमेन्ट नयाँ दिल्ली, एम. एन. पब्लिसर्स डिस्ट्रीब्यूटर्स।
- सिग्देल, डा. वामदेव (२०६१) नेपाल—जापान व्यापार सम्बन्ध: एक विवेचना मिर्मिरे, आर्थिक लेख।
- विशेषाडक्, काठमाडौं नेपाल राष्ट्र वैङ्क, वैङ्कस क्लब थापाथली।
- सेन, जहर (ई.१९७७) इण्डो-नेपाल ट्रेड इन द नाइन्टिन्थ सेन्चुरी कलकत्ता: फिरमा के.एल.एम., भारत।
- क्षेत्री, दिपेन्द्र वहादुर (२०५५) वैदेशिक व्यापारको कसीमा गत वर्ष मिर्मिरे वर्ष २६, अडक् १, पूर्णाङ्क १५२, २०५५ वैशाख, काठमाडौं: नेपाल राष्ट्रवैङ्क, बैङ्कस क्लब, थापाथली।

कर पर्यटन



शेष मणि दाहाल*

सारांश

नयाँ करका प्रकृया वा स्रोतको खोजीमा राज्यले करका माध्यमबाट समेत पर्यटन प्रवर्द्धन गरी पर्यटक भित्र्याएर कर आम्दानी बढाउन सक्ने नयाँ सोचको सुरुवात धेरै देशले गरेका छन् । यस अन्तर्गत डिजिटल कारोबार गर्नेहरूलाई थोरै प्रत्यक्ष कर लाग्ने गरी आफ्नो देशमा आकर्षित गरी उनीहरूलाई पर्यटकको रूपमा व्यवहार गरी उनीहरूबाट अप्रत्यक्ष रूपमा कर र विदेशी मुद्रा आय आर्जन गर्ने योजना रहेका छन् । यस प्रकृयाबाट नेपालले फाइदा लिनका लागि आफ्ना कर कानूनका केही व्यवस्थामा सुधार गरी केही प्रकृयागत झन्झटिला व्यवस्थाहरूमा परिवर्तन गरेमा कर पर्यटनको नेपालमा प्रचुर सम्भावना रहेको छ ।

डिजिटल कारोबारबाट आय-आर्जन गर्नेलाई कुनै निश्चित कार्यक्षेत्रको आवश्यकता नपर्ने ल्यापटप र इन्टरनेटको व्यवस्था भएमा कुनै पनि स्थानमा बसेर काम गर्न सक्ने अवसर भएकोले पनि यो क्षेत्रलाई अरु क्षेत्रको भन्दा फरक रूपमा व्यवहार गरी कर र भिषा सम्बन्धि कानून सोही बमोजिम तयार गरी विदेशीलाई कर पर्यटनमा आकर्षण गर्न सकिन्छ भने अन्य देशको करको व्यवस्थामा आकर्षित भई नेपाल छोडी हिडेका नेपाली नागरिकलाई समेत नेपाल फिर्ता बोलाउन सकिन्छ ।

पृष्ठभूमि

एउटा चर्चित भनाई छ, “विश्वको सबैभन्दा ठूलो ट्याक्सी सेवा उपलब्ध गराउने कम्पनी उबरसँग कुनै कार छैन, संसारको सबैभन्दा लोकप्रिय मिडिया कम्पनी फेसबुकले कुनै सामग्री सिर्जना गर्दैन, संसारको सबैभन्दा मूल्यवान खुद्रा विक्रेता कम्पनी अलिबाबासँग सामानको कुनै स्टक छैन र संसारको सबैभन्दा ठूलो होटल सेवा प्रदायक कम्पनी बुकिङ् डट कमसँग आफ्नो कुनै होटल छैन । संसारमै केही ठुलै परिवर्तन भईरहेको छ ।”

विगतको “त्रिक्स एण्ड मोटार” युगबाट संसार “डिजिटल युग” मा लगभग प्रवेश गरिसकेको छ । विगत सयौं वर्षदेखि संसारभरी एउटै प्रक्रियाले कर संकलन गर्दै आएका राज्यहरूलाई डिजिटल युग ठुलो चुनौती बनेर आएको छ । विगतमा काम भएको स्थान वा ठेगानाको आधारमा करदातालाई दर्ता गरी निजको कारोबारको आधारमा कर संकलन गरिने गरेकोमा अब संसारको एउटा कुनामा बसेर संसारभरी कारोबार गरी आय आर्जन गर्ने अवस्था रहेको छ । यो सबै परिस्थिति सिर्जना गर्नुमा एउटै कुरा “इन्टरनेट” को साथ-सहयोग अनिवार्य रहेको छ ।

* वरिष्ठ चार्टर्ड एकाउण्टेण्ट

संसारभरीको व्यापार व्यवसाय तथा आयआर्जन गर्ने तरिकामा डिजिटल सिस्टमका कारण व्यापक परिवर्तन हुँदै गएको छ । डिजिटल सिस्टमले संसारलाई एउटा देशजस्तो बनाइसकेको छ र अझ यसलाई साँघुरो बनाउने प्रकृत्यामा रहेको छ । यस्तो अवस्थामा राज्यले उठाउने कर र प्रकृत्यामा पनि व्यापक परिवर्तनको आवश्यकता देखिइसकेको छ । विगतमा कर आइरहेको क्षेत्रबाट कर गुमिरहेको छ भने करका नयाँ नयाँ स्रोतहरू देखिन थालेका छन् । यस्तो अवस्थालाई सम्बोधन गर्नका लागि राज्यले आफ्ना नियम, कानून तथा प्रकृत्याहरूमा समायानुकूल व्यापक परिवर्तन गर्नु जरुरी भइसकेको छ । परम्परागत कर संकलनको विधि र प्रकृत्या विस्तारै कमजोर बन्दै गइरहेको र निकट भविष्यमै यसले काम गर्न छोड्नेमा कुनै शंका छैन ।

अहिलेको डिजिटल युगबाट आफु अनुकूलको फाइदा लिन संसारभरीका देशहरू तछ्छाडमछ्छाडको अवस्थामा रहेका छन् । संसारको यस्तो अवस्थामा नेपालको अवस्था के छ ? के नेपालले नयाँ युगमा पाइला चाल्न तयारी थालिसकेको छ त ? यस्तै विषयमा केन्द्रित रहेर करका व्यवस्था मार्फत पर्यटन बढाउन गरिएका संसारको तयारीसँग नेपालको तयारीको तुलनात्मक समिक्षा यस लेखमा गरिएको छ ।

सरकारको हालको नीति

हालको अवस्था हेर्दा नेपालको डिजिटल कारोबारहरूलाई प्रोत्साहान गर्ने नै नीति रहेको छ । तर पनि यसबाट राज्यले लिनसक्ने जति फाइदा लिन नसकेको हो कि भन्ने भान पर्दछ । विगतको पुरानै ढर्राले अबको डिजिटल युगमा कर संकलन असम्भवप्राय छ । डिजिटल युगले करदातालाई अवसरको निकै ठुलो ढोका खोलिदिएकोले पनि कर प्रसासनको नियन्त्रणभन्दा बाहिर डिजिटल कारोबार गर्न सहज बनेको छ । विगतको जस्तो राज्यको संरचना र सो संरचनामाथि राज्यको नियन्त्रणलाई डिजिटल कारोबारले दिनानुदिन कमजोर बनाउँदै लगेको छ । उदाहरणको लागि अनलाइन मार्फत हुने व्यवसायिक कारोबार संसारको जुनसुकै ठाउँमा बसेर जुनसुकै ठाउँमा गर्न सम्भव बनेको छ । आज संसारमा कहिँ पनि व्यवसाय दर्ता नगरी अनलाइनमा आफ्नो उपस्थिति देखाएको भरमा संसारभरी करोडौंको व्यापार सम्भव भएको छ । अझ नयाँ नयाँ डिजिटल उपकरणहरू आउने प्रकृत्यामा रहेकाले भविष्यमा यसरी गर्ने कारोबार अझ सहज हुनेमा कुनै शंका छैन ।

हालको मौजुदा आयकर ऐन अनुसार वासिन्दा व्यक्तिको संसारभरीको आयमा नेपालमा कर लाग्छ भने गैर वासिन्दा व्यक्तिको नेपालमा स्रोत भएको आयमा मात्र नेपालमा कर लाग्दछ । ऐनको दफा ६७ को अध्ययन गर्ने हो भने डिजिटल कारोबारको हकमा त्यस्तो कारोबारको स्रोत कुन देश मान्ने भन्ने विषय अस्पष्ट रहेको छ । कोही व्यक्ति अविच्छिन्न ३६५ दिनमा एकै पटक वा पटक पटक गरी १८३ दिन वा सोभन्दा बढी नेपालमा रहेमा सो व्यक्ति नेपालको वासिन्दा मानिने व्यवस्था रहेको छ । यस व्यवस्थाले कोही पनि व्यक्ति जुनसुकै तरिकाले पनि नेपाल आएर १८३ वा सोभन्दा बढी दिन नेपालमा रहेमा सो व्यक्ति सो आ.व. लाई नेपालको वासिन्दा व्यक्ति मानिने व्यवस्था रहेको छ ।

आ.व. २०८०।८१ लाई लागु हुने आयकर ऐन, २०५८ को दफा ९५क. को मौजुदा व्यवस्था अनुसार नेपालमा व्यवसाय सञ्चालनमा संलग्न नरहेको कुनै वासिन्दा प्राकृतिक व्यक्तिले नेपाल बाहिर सफ्टवेयर वा यस्तै प्रकृतिका अन्य विद्युतीय सेवा उपलब्ध गराए बापत वा नेपाल बाहिर परामर्श सेवा प्रदान गरे बापत वा सामाजिक सञ्जालमा श्रव्यदृष्य सामाग्री अपलोड गरे बापत विदेशी मुद्रामा भुक्तानी प्राप्त गरेको भएमा

सम्बन्धित बैंक वा वित्तीय संस्था वा मनी ट्रान्सफर गर्ने संस्थाले त्यस्तो भुक्तानी प्रदान गर्दा प्राप्त रकमको पाँच प्रतिशतको दरले अग्रिम कर असुल गर्नुपर्नेछ । त्यस्तै, सोही ऐनको अनुसूची १ को दफा (१) को (४क) बमोजिम करदाताको कुल दायित्व सो आम्दानीमा पाँच प्रतिशत मात्र रहने भएकाले बैंकले कट्टा गरेको सो करले नै सम्पूर्ण दायित्व फरफारक हुने व्यवस्था भएकाले करदाताले सो रकममा थप कर बुझाउनु पर्दैन । आ.व. २०७९।८० मा यस्तो आम्दानीमा लाग्ने कर जम्मा एक प्रतिशत मात्र थियो । विगतमा करको दर एकदमै कम हुँदा डिजिटल कारोबारीको नेपालप्रति आकर्षण बढ्न प्रारम्भ गरेकोमा करको दर बढाएपछि के हुन्छ अहिले नै अनुमान गर्न गाह्रो छ । त्यस्तै दफा ९७ अनुसार करदाताको वार्षिक आय चालिस लाख रुपैयाँभन्दा कम भएमा करदाताले आय विवरण बुझाउन पनि अनिवार्य रहेको छैन ।

राज्यले यस्तो आम्दानीमा लाग्ने करको निर्धारण गर्दा नेपालमा अन्य कारोबारमा लाग्ने करसँग तुलना नगरी संसारका अन्य देशले यस्तै कारोबारमा लगाउने करको दरसँग तुलना गरी निर्धारण गरिनुपर्दछ र यस्ता करदातालाई नेपालमा आकर्षित गर्नका लागि सरकारले कर सम्बन्धि प्रक्रियाहरू एकदमै धेरै सरल गर्नेतर्फ सहजीकरण गरिनुपर्दछ ।

यो व्यवस्थाको विश्लेषण गर्दा वासिन्दा प्राकृतिक व्यक्तिले नेपालमा बसेर डिजिटल कारोबार गरेको अवस्थामा उसले कमाएको रकममा जम्मा पाँच प्रतिशत मात्र कर लाग्ने व्यवस्था गरेको छ, जुन हाम्रो अध्ययनमा संसारकै तुलनामा कम मध्ये एक नै रहेको छ । कम्प्यूटरमा इन्टरनेट जोडी त्यसमै घोरिएर जहाँ बसेर पनि काम गर्न मिल्ने अवसर भएकाले यस्ता मानिसहरू सामान्यतः नयाँ नयाँ ठाँउको भ्रमण गर्दै नयाँ नयाँ अनुभव लिदै काम गर्न मन पराउछन् र उनीहरू धेरै कर तिर्न समेत रुचाउँदैनन् । उनीहरूको कामको प्रकृतिले पनि उनीहरूसँग धेरै कर लिन कठिनाई हुन्छ किनकी उनीहरूसँग राज्यले धेरै कर माग्ने वित्तिकै अर्को कुनै कम कर लाग्ने मुलकतर्फ आफ्नो यात्रा सुरु गरिहाल्छन् । एक अध्ययन अनुसार सन् २०२३ मा यसरी संसारभरी काम गर्नेको संख्या करीव तीन करोड पचास लाख रहेको छ साथै यो एकदमै द्रुत गतिमा बढिरहेको पनि छ र एकदमै छिटै दश करोडको आँकडा पार गर्ने पनि निश्चित जस्तै छ ।

आयकर ऐनको व्यवस्था हेर्दा संसारभरीका “नोम्याड” अर्थात् घुम्दै काम गर्ने व्यक्तिका लागि नेपाल उत्कृष्ट गन्तव्य हो । यहाँको एकदमै सस्तो जीवनशैली, प्राकृतिक सुन्दरता र सस्तो करको दरले जोकोहीलाई सहजै तान्न सक्दछ । उनीहरूका जम्मा केही आवश्यकताहरू मात्र सम्बोधन गर्न सक्ने हो भने देशमा ठुलो संख्यामा “नोम्याड”हरू आउने बाटो करको व्यवस्थाले सहजीकरण गरेको छ ।

पर्यटक आकर्षणका लागि गर्नुपर्ने कामहरू

कर पर्यटनमा बृद्धि गर्न चाहाने हो भने पहिलो यस्ता व्यक्तिहरूलाई आकर्षित गर्न “डिजिटल भिषा” वा “नोम्याड भिषा” को प्रावधान सुरु गरीनु पर्दछ । दोस्रो अहिले भइरहेको आयकरको व्यवस्थामा थप संसोधन ल्याई नेपाल ल्याएको रकममा थप केही न्यूनतम शुल्क लिई उनीहरूले कमाएर नेपाल ल्याएको रकम प्रमाणको आधारमा सहजै आफ्नो देशमा फिर्ता लैजान दिने व्यवस्था गर्नुपर्दछ । यस्तो प्रक्रिया एकदमै सहज तरिकाले सम्भव हुने गरी व्यवस्था गरिनु पर्दछ ।

नोम्याडहरू एकलै भन्दा पनि परिवार सहित घुम्न रुचाउने भएकाले उनीहरूको परिवारलाई समेत सुविधा हुने गरी भिषाको व्यवस्था र बैंक खाता खोल्न मिल्ने व्यवस्था गरिनुपर्दछ । राज्यले पनि प्रत्यक्ष कर मात्र नहेरी उनीहरूबाट प्राप्त हुने अप्रत्यक्ष करमा योगदान, प्रविधि हस्तान्तरण लगायतका अन्य विभिन्न कोषबाट फाइदा उठाउन सक्दछ । उनीहरूसँग कडाई गरेर कर मात्र लिने सोच राखेमा उनीहरू नेपाल आउँदै आउँदैनन् र राज्यले केही पनि पाउने अवस्था देखिदैन । त्यस्तै, नोम्याड भिषा लिएर नेपाल आई डिजिटल कारोबार मार्फत आय-आर्जन गर्ने व्यक्ति नेपालको वासिन्दा व्यक्ति हुने भएकोले उसको संसारभरीको आयमा नेपालमा कर लाग्दछ, जसले गर्दा उनीहरू नेपाल आउन अनिच्छुक देखिन्छन् । त्यसैले, त्यस्ता व्यक्तिहरूले नेपालमा बसेर कमाएको भन्दा बाहेकको संसारभरीको आयमा नेपालमा कर नलाग्ने व्यवस्था समेत गरिनुपर्दछ ।

हालसम्म नेपालले यस्ता कारोबारीलाई लक्षित गरेर नेपालमा बस्ने भिषाको व्यवस्था गरेको छैन । हालसम्मको व्यवस्था अनुसार उनीहरू पर्यटक भिषामा मात्र नेपाल आउन पाउँछन् तर पर्यटक भिषामा नेपालमा बसेर कुनै पनि व्यवसाय गर्न पाउदैनन् र उनीहरूको नेपाल वसाईको अधिकतम अवधि ९० दिन मात्र रहेको छ जसलाई बढाएर अधिकतम एक सय पचास दिनसम्म मात्र पुर्याउन सकिन्छ । त्यसकारण पनि हामीले त्यस्ता व्यक्तिहरूलाई लक्षित गरेर नेपाल ल्याउन सकिएको छैन । जम्मा अधिकतम एक सय पचास दिनमै नेपालबाट फर्किँदा उनीहरूको यात्रामा नै ठूलो लागत लाग्ने भएकाले पनि यसतर्फ आकर्षण बढ्न सकेको छैन ।

उनीहरूलाई व्यवसायिक भिषामा नेपाल आउन न नेपालमा केही लगानी गरेका छन् न कुनै गर्ने नै योजना हुन्छ । त्यसैले हालको प्रावधान अनुसार उनीहरू व्यवसायिक भिषामा नेपाल आउनलाई अयोग्य हुन्छन् । एउटा ल्यापटप र इन्टरनेट भएपछि सबै काम गर्न सक्ने र राम्रो आमदानी गर्नसक्ने यस्ता जनशक्तिलाई मिल्ने गरी हामीसँग कुनै पनि भिषाको प्रकार नै उपलब्ध रहेको छैन ।

संसारको प्रचलन

संसारका धेरै देशले थोरै कर लाग्ने व्यवस्था सहित “नोम्याड” वा “डिजिटल” भिषाको सुरुवात गरी विदेशी नागरिकलाई आफुतर्फ तान्न प्रयत्नसिल देखिन्छन् । थाइल्याण्ड, जर्जिया, क्रेएसिया, चेक रिपब्लिक, जर्मनी, नर्वे, पोर्चुगल, स्पेन लगायतका ५४ राष्ट्रले हालसम्म डिजिटल नोम्याड भिषाको व्यवस्था लागु गरिसकेका छन् । देश अनुसार न्यूनतम छ महिनादेखि पाँच वर्षसम्मको नोम्याड भिषाहरू उपलब्ध रहेका छन् । हार्डवर्ड विजनेस रिभ्यूको २०२२ को अध्ययन अनुसार डिजिटल नोम्याडहरूले संसारमा वार्षिक ७८७ मिलियन डलरको योगदान गर्दै आएका छन् भने नोम्याडका लागि संसारका चर्चित गन्तव्यहरूमा क्रमशः थाइल्याण्ड, इन्डोनेशिया, मेक्सिको, पोर्चुगल, कोलम्बिया, भियतनाम र टर्की रहेका छन् ।

संसारका देशहरूले यस्ता नोम्याडहरूबाट सकेसम्म फाइदा लिन यस्ता व्यक्तिहरू काम गर्नलाई विभिन्न सेन्टरहरू निःशुल्क समेत सञ्चालन गरीरहेका छन् । एउटा सेन्टरमा सयौं संख्याका नोम्याडहरू काम गर्ने एक अर्कासँग अन्तरक्रिया गर्ने लगायतका काम गर्ने राम्रो वातावरण दिई देशको आय आर्जन बढाइरहेका छन् । धेरै देशहरूले यस प्रकारका सेवाहरूलाई एकदमै जोडतोडले प्रचार प्रसार गरी यस्ता

जनशक्तिहरूलाई आफू प्रति आकर्षित गरीरहेको अवस्थामा हाम्रो करले दिएको सुविधामा भिषाको सुविधा र केही प्रक्रियागत सुधार थप गरी प्रचारप्रसार गर्न सके कर पर्यटनको ठूलो ढोका खुल्ने निश्चित प्राय छ ।

विदेश जाने नेपाली नोम्याडहरू

नेपालमा बसी डिजिटल माध्यमबाट आय आर्जन गर्ने धेरै व्यक्तिहरू विगतमा करको दर धेरै हुँदा नेपालमा कर नतिर्ने नै प्रयोजनका लागि अन्य विभिन्न देशमा गएर आफ्नो समय व्यतित गर्ने गरेका थिए भने कमाएको रकम समेत विदेशकै विभिन्न वालेटहरूमा जम्मा गर्ने गरेका थिए । करको दर घटेपछि भने उनीहरू विस्तारै नेपाल फर्कदै विदेशको वालेटमा जम्मा गरेको रकम नेपालको खातामा ल्याउन सुरुवात गरे पनि नेपाल पैसा ल्याउने कार्य अझै सन्तोषजनक बन्न सकेको छैन ।

नेपालीले डिजिटल माध्यमबाट नेपाल पैसा ल्याउन नसक्नु वा नचाहानुका पछाडि केही कारणहरू रहेका छन् । पहिलो कारण उनीहरूलाई विदेशमा पैसा चाहिएको बखत नेपालबाट पैसा लग्न नसकिने त्रास र दोस्रो अन्तर्राष्ट्रिय स्तरका वालेटहरूलाई नेपालमा कानूनी रूपमा वैधता नदिइनु र पैसा ल्याउदा लाग्ने झन्झट र लागत हुन् । यसरी विदेशी मुद्रा भित्र्याउनेलाई भविष्यमा विदेशी मुद्रा चाहिएको बखत सहजै विदेशी मुद्रा दिने ग्यारेण्टी सरकारले गरे त्यसरी विदेश थुप्रिएर बसेको रकम नेपालमा ल्याउन सकिने थियो ।

एउटा नेपाली करदाताले नेपालमा बसेर काम गरी नेपालमै कर तिर्नु वा विदेशमा बसेर काम गर्नु कुन सस्तो पर्छ भनी विश्लेषण गर्दछ । जता सस्तो र फाइदा हुन्छ, उसले आफ्ना योजना र कामहरू त्यतैतिर मोड्दछ किनभने त्यस्ता नोम्याडहरूलाई नेपालमै बसेर काम गर्न कुनै जरुरी नै छैन । उनीहरू जहाँसुकै बसेर सहजै काम गर्न सक्दछन् र संसारभरी विकने डलर वा पाउण्डमा सहजै आय आर्जन गर्न सक्ने भएकाले पनि उनीहरूलाई नेपालमा बसेर नेपालमै कर तिर्नु कुनै पनि बाध्यता छैन ।

नेपालको कानूनले विदेशीलाई आकर्षित गर्ने कार्यका अतिरिक्त नेपालीहरूलाई देशमै राखी उनीहरूबाट पनि नेपालले नै कमाउने व्यवस्था गरी, हाम्रा नेपालीलाई आकर्षण गरी संसारका अन्य देशले कमाउने बाटो बन्द गर्न पनि यहाँ नीतिगत तथा व्यवहारिक सुधारको आवश्यकता रहेको छ ।

निष्कर्ष

राज्यले अव परम्परागत तरिकाले डिजिटल कारोबार गर्नेहरूसँग कर संकलन गर्ने प्रयासको साटो कानूनमा आवश्यक सुधार गरेर नेपालमा कर नतिर्ने उद्देश्यले विदेश जाने नोम्याडहरूलाई रोक्नु पर्दछ । उनीहरूलाई नेपालमा नै सहज बाटो तथा सस्तो करको अवसर सिर्जना गरिदिने हो भने उनीहरू नेपालमै बसेर विदेशी मुद्रा नेपाल भित्र्याउन सक्दछन् ।

त्यसका अतिरिक्त विदेशी नागरिकका लागि समेत कर पर्यटनलाई नेपाल उत्कृष्ट गन्तव्य बनाउन सकिन्छ । नेपालको उपयुक्त हावापानी, सस्तो जीवनशैली, सस्तो करको दर लगायतका कारणले पनि यस्ता जनशक्तिलाई नेपालमा आकर्षित गर्न सकिन्छ । त्यसका लागि कर कानूनले त बाटो खोलिसकेको छ, तर अहिले खुलेको बाटो अझै अपूर्ण नै छ । उनीहरूले डिजिटल माध्यमबाट कमाई गरेर नेपाल ल्याएको रकम नेपालबाट सहजै आफ्नो देश लग्न मिल्ने गरी नीतिगत परिवर्तन र डिजिटल नोम्याड भिषाको व्यवस्थाको सुरुवात गरी

राम्रोसँग अन्तर्राष्ट्रियस्तरमा प्रचारप्रसार गर्नसके कर पर्यटनबाट नेपालले निकै राम्रो लाभ पाउने पक्कापक्की जस्तै छ ।

यदि राज्यले यो क्षेत्रलाई उपेक्षा गरे न राज्यले कुनै कर पाउछ न विदेशी मुद्रा नै । अलिअलि आइरहेको विदेशी मुद्रा पनि विस्तारै विदेशतिर पलायन हुन्छ । त्यसैले त भनिन्छ डिजिटल युगमा ट्याक्सी भाडाको व्यापार गर्न ट्याक्सी चाहिँदैन, मिडिया चलाउन सूचना तथा जानकारी उत्पादन गर्नु पर्दैन, त्यस्तै सामानको खुद्रा व्यापार गर्न स्टक राख्नु पर्दैन । यसरी असम्भव लाग्ने तरिकाले व्यापार गर्न सक्ने डिजिटल क्षेत्रबाट सहजै पुरानो जमानाको कानून प्रयोग गरी पुरानै तरिकाले राज्यले कर उठाउँछु भनेर बसे राज्यले कति कर पाउला ?

सन्दर्भ सामग्री

- आयकर ऐन, २०५८
- आर्थिक विधेयक, २०८०
- www.nomadgirl.co
- www.visaguide.world
- www.immigration.gov.np
- <https://www.flexjobs.com/>
- <https://abrotherabroad.com/>
- <https://www.statista.com/>
- www.dreambigtravelblog.com
- <https://nomadsembassy.com/>
- <https://hbr.org/>

नेपालमा न्यून पुँजीगत खर्च: कारण र सुधारका उपायहरू



तीर्थ बस्नेत*

सारांश:

महामन्दी पश्चात निजी क्षेत्रले लगानी साहस गुमाएपछि किन्सले आफ्नो पुस्तक मार्फत सरकारले यस्तो अवस्थामा वित्त नीति मार्फत हस्तक्षेप गर्नुपर्ने धारणा अगाडि ल्याए। तत्कालिन सोभियत संघले पनि योजनाबद्ध विकास मार्फत सरकारी खर्चबाट विकास प्रयासलाई सफलता पूर्वक अगाडि बढाएर मन्दीबाट कम प्रभावमा रहेको संदेश दिएको पाइन्छ। नेपालले पनि वि सं २००८ मा पहिलो पटक बजेट ल्याउदा देखि नै पुँजीगत प्रकृतिको बजेट विनियोजन गरेको भएतापनि चालु र पुँजीगत बजेटलाई औपचारिक रूपमा विभाजन गरी विकास प्रयासको थालनी भने योजनाबद्ध विकास प्रयास देखि नै गरेको पाइन्छ। विगत केही वर्षदेखि नेपालले बजेट विनियोजन देखि खर्चको प्रभावकारीतासम्ममा पुँजीगत खर्चलाई उपयुक्त दिशा दिन नसकेको अवस्था रहदै आएको छ। यसका विभिन्न कारणहरू मध्ये बजेटमाथिको राजनीति, खरिद कानूनका व्यवस्थाहरू, ठेक्का सम्बन्धी कानुनी प्रणाली, आयोजना छनौट पश्चातको डिपिआरको व्यवस्था, निर्माण व्यावसायीहरूको जिम्मेवारीको कमी, आयोजना सम्बद्ध बासिन्दा तथा उपभोक्ताका मागहरू, वैदेशिक सहायता सम्बद्ध आयोजनामा सहायताको प्राप्तीका सवालहरू तथा विकास प्रयासमा निकायगत समन्वयको कमी रहनु जस्ता कुराहरू महत्वपूर्ण रूपमा अगाडि रहेको पाइन्छ। यस अवस्थालाई संबोधन गर्नकालागि बजेटलाई राष्ट्रकै एक महत्वपूर्ण दस्तावेजको रूपमा लिनु पर्ने, खरिद कानूनलाई सरलीकृत तथा संशोधन, आयोजना बैकबाट आयोजनाको छनौट, आयोजना सम्बद्ध जनताहरूलाई सहमतिमा ल्याई उचित माग संबोधन, बृहत संभाव्यता अध्ययन भएको आयोजनालाई कार्यान्वयनमा लैजाने तथा विकासको काममा एकीकृत र समन्वयात्मक कार्यसंस्कृतीको थालनी लगाएतका उपायहरू मार्फत पुँजीगत खर्चलाई अभिवृद्धि गर्दै विकासलाई उचित रूपमा हासिल गर्न सकिन्छ।

अवधारणा:

विश्वजगतले सधैँभरी संझिरहने महामन्दी (Great Depression) सन् १९२९ मा शुरू भएर एक दशकसम्म कायमरहि सन् १९३९ मा अन्त्य भएको थियो। यो नै विश्वले अनुभव गरेको अहिलेसम्म कै सबैभन्दा लामो र कठोरतम मन्दी थियो। यसबाट औद्योगिक पश्चिमा विश्व अति नै प्रभावित भएको र यसले आर्थिक निकायहरू, बृहतअर्थशास्त्रीय नीतिहरू र आर्थिक नीतिहरूलाई आगोको लपकाले झैँ लपेटेको थियो।

तत्कालीन समयमा स्वतन्त्र बजार व्यवस्थाले स्वतः पूर्णरोजगारीमा पुर्याउछ भन्ने मान्यता राखिन्थ्यो। तर

* प्रशिक्षक, सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन तालिम केन्द्र

मन्दीको समयमा निजी क्षेत्रले लगानीको साहस गुमायो र औद्योगिक क्षेत्रमा लगानी हुन सकेन। फलस्वरूप रोजगारी गुम्यो, ऋयशक्ति घटेर गयो, उपभोग घट्यो, मूल्य वृद्धि भयो, अर्थतन्त्रले स्थिरता गुमायो र गर्ल्यार्म्म ढलन पुग्यो।

मन्दी कै दौरान किन्सले सन १९३६ मा The General Theory of Employment, Interest and Money नामक आफ्नो पुस्तक मार्फत मुद्रास्फीति र बेरोजगारीकाबीच उल्टो सम्बन्ध भएकोले सरकारले यी दुईबीच संतुलन कायम गर्न वित्त नीति मार्फत हस्तक्षेप गर्नु (There exists an inverse relationship between unemployment and inflation and that governments should manipulate fiscal policy to ensure a balance between the two.)पने कुरा अगाडि सारे र सरकारी खर्चलाई Frontline मा ल्याउनु भने कुरामा जोड दिए।

यसै सन्दर्भमा तत्कालीन सोभियत संघले सन् १९२८-१९३३ सम्म पन्चवर्षीय अवधिको योजनाबद्ध विकासको थालनी गर्यो। योजनाबद्ध विकास प्रयासबाट संघ महामन्दीबाट कम प्रभावित भई विकास प्रयासलाई अग्रगामी दिशा दिदै गर्दा स्वतन्त्र बजारबाट मात्र नभएर राज्यको लगानीबाट अर्थतन्त्रलाई Track मा राख्न सकिने सन्देश दियो।

नेपाल वि सं २००८ सालदेखि बजेट प्रकृत्यामा प्रवेश गरेको हो। सो बजेटमा औपचारिक रूपमा चालु र पुँजीगत खर्चको रूपमा बजेटलाई वर्गीकरण गरेको नभएतापनि बजेट विनियोजन गरिएको क्षेत्र जस्तै बाटो निर्माणमा रु २५,१३,०००।-, सिन्चाई योजनामा १०,००,०००।- तथा कृषि योजनामा २,००,०००।-इत्यादिलाई मध्यनजर गर्दा पुँजीगत प्रकृतिको बजेट विनियोजन भएको कुरा प्रष्टसँग मनन गर्न सकिन्छ। हामीले योजनाबद्ध विकासको थालनी २०१३ सालबाट शुरु गरेका थियौं भने त्यसै सालबाट नै विकासका विभिन्न मोडेलमा पुँजीगत खर्च गर्दै आएका छौं। हाल नेपालले सरकारी खर्चलाई चालु, पुँजीगत तथा वित्तीय व्यवस्थामा वर्गीकरण गर्दै अगाडि बढिरहेको अवस्था विद्यमान छ।

पुँजीगत खर्च मुलुकको पुँजी निर्माणको महत्वपूर्ण औजार हो। हामीले बजेट घाटा गरेर पनि पुँजीगत खर्च गर्दै आएको प्रमुख कारण भनेकै यसको बर्तमानको निवेश तथा लगानीबाट दीर्घकालमा पूर्वाधार विकास, उत्पादनमा वृद्धि, रोजगारी सिर्जना, जनताको आयस्तरमा अभिवृद्धि हुदै Socio-economic रुपान्तरणमा महत्वपूर्ण सघाउ पुर्याउनु नै हो। मुलुकको संतुलित विकास, गरिबी न्यूनीकरण, आर्थिक वृद्धि, देशको विद्यमान साधन श्रोत उपयोग, क्षेत्रगत Connectivity, सरकारी प्रतिबद्धताहरूलाई साकार रूप दिन, Non State Actors को पनि भूमिका बढाउन, संविधानमा विद्यमान राज्यका निर्देशक सिद्धान्त, नीति तथा दायित्वहरूलाई क्रमशः कार्यान्वयनमा लैजान, योजनाबद्ध विकास प्रयास सफलभूत बनाउने आधारस्तम्भनै पुँजीगत खर्च हो। हामी दिगो विकास लक्ष्य हासिल गर्नमा राष्ट्रिय अन्तर्राष्ट्रिय रूपमा प्रतिबद्ध छौं। यी प्रतिबद्धताहरू हासिल गर्नका लागि पनि न्यायोचित पुँजीगत बजेट विनियोजन र सहि रूपमा कार्यान्वयनमा लैजान जरुरी छ। साथै हामीले सन् २०२६ सम्म हाम्रो राष्ट्रलाई मध्यमस्तर आय भएको मुलुकमा स्तरोन्नति गर्नु भने दायित्व बोकिरहेको परिप्रेक्ष्यमा पुँजीगतखर्चलाई एउटा निर्धारित दिशा तथा गन्तव्यमा पुर्याउनु पनि अत्यन्त जरुरी छ।

नेपालको विगत पाँचवर्षको पुँजीगत बजेट विनियोजनको अवस्था

रु. लाखमा

आर्थिक बर्ष	२०७५।७६	२०७६।७७	२०७७।७८	२०७८।७९	२०७९।८०
पुँजीगत खर्च विनियोजन	३१३९९८२	४०८००५९	३५२९१७५	३७८०९७७	३८०३८४५

श्रोत: विभिन्न आ.ब.का बजेट वक्तव्य

उपरोक्त तालिका अनुसार नेपालको विगत पाँचवर्षको पुँजीगत बजेट विनियोजनको अवस्था हेर्दा आ.व. २०७५।७६को दौँजोमा आ.व. २०७६।७७ मा २९.९३ प्रतिशत वृद्धि भएको देख्न सकिन्छ। त्यस पछिको आर्थिक वर्षहरूमा पुँजीगत खर्चमा खासै वृद्धि हुन सकेको पाइदैन। आ.व. २०७७।७८ मा गत आ.व.को दौँजोमा १३.५ प्रतिशतले पुँजीगत खर्चको विनियोजन न्यून रहेको छ। यस समयमा नेपाल लगायत विश्वजगत नै कोरोना महामारीबाट प्रभावित भएको भएर पनि पुँजीगत खर्चको विनियोजन कम भएको हुन सक्छ। यस आर्थिक वर्षको दौँजोमा आ.व. २०७८।७९ मा केवल ६ प्रतिशतको हाराहारीमा मात्र वृद्धि गरी पुँजीगत खर्चको विनियोजन भएको अवस्था छ भने यस आर्थिक वर्षको दौँजोमा आव २०७९।८० मा पुँजीगत खर्चको अभिवृद्धि केवल ०.६ प्रतिशत मात्र भएको पाइन्छ। उपरोक्त तालिकाले नेपालले गरेको पुँजीगत खर्चको बजेट विनियोजन ४ खर्व भन्दा माथि गएको देखिदैन। पुँजीगत खर्चको विनियोजनको वृद्धिचाहिँ घट्दोक्रममा रहेको देखिन्छ। यसरी पुँजीगत बजेटको विनियोजनदेखि कार्यान्वयन पनि न्यूनस्तरमा रहेको अवस्थामा यसबाट के अनुमान लगाउन सकिन्छ भने हामीले विकासका लक्ष्य तथा अपेक्षित आर्थिक उपलब्धी हासिल गर्नकोलागि अलिलामो बाटो नै तय गर्नु पर्ने हुनसक्छ।

पुँजीगत खर्च न्यून हुनुका कारणहरू:

माथि हामीले पुँजीगत खर्चको विनियोजनको वृद्धि घट्दोक्रममा रहेको भनेर उल्लेख गर्यौं। यो एउटा वास्तविकता हुँदै हो। यसरी न्यून रूपमा विनियोजित पुँजीगत रकम पनि हामीले खर्च गर्न सकेको अवस्था छैन यो अर्को वास्तविकता हो। यसलाई निम्न तथ्यहरूबाट हेरौं:

Fiscal year	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20	2020/21	Remarks
capital expenditure %	66.92	80.77	76.93	46.34	64.69	Average 67.13%

Source: Consolidated Financial Statement of FY 2020/21

उपरोक्त तालिकालाई हेर्दा हाम्रो पुँजीगत बजेट विनियोजन भएको रकमको खर्चको प्रवृत्तिलाई घट्दो क्रममा र वार्षिक औषत ६७.१३ प्रतिशत मात्र रहेको अवस्था देख्न सकिन्छ। पुँजीगत खर्चको घट्दो प्रवृत्ति यो तालिकामा देखाइए अनुसार विगत पाँच वर्षको मात्र होइन। यो त विगत लामो समयदेखि हाम्रो संस्कार कै रूपमा स्थापित भैसकेको अवस्था छ। यसलाई साधारण खर्चको तुलनामा अर्को तालिकाबाट पनि हेरौं:

Fiscal Year	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20	2020/21	Remarks
Recurrent Exp.	61.94	64.1	64.52	71.87	70.71	
Capital Exp.	24.93	24.9	21.75	17.33	19.13	

Source: Consolidated Financial Statement of FY 2020/21

उपरोक्त तालिकालाई मध्यनजर गर्दा पनि हामीले चालु खर्चको दौँजोमा पुँजीगत खर्च अत्यन्त न्यून रहेको देख्न सक्छौं। चालु खर्च को प्रवृत्ति चाँहि आरोही रहेको छ भने पुँजीगत खर्चको प्रवृत्तिलाई अवरोही दिशातिर उन्मुख रहेको देख्न सकिन्छ। यसबाट पनि हामीले पुँजीगत खर्च वृद्धि गर्न नसकेको प्रष्ट हुन्छ। यसलाई कुल गार्हस्थ्य उत्पादनको आधारमा पनि हेरौं:

आर्थिक वर्ष	२०७२।७३	२०७३।७४	२०७४।७५	२०७५।७६	२०७६।७७	२०७७।७८
पुँजीगत खर्च	४.७३	६.७८	७.८३	६.२६	४.८६	५.५३

श्रोत: आर्थिक सर्वेक्षण २०७८।७९ (संघीय पुँजीगत खर्च कुल गार्हस्थ्य उत्पादनको प्रतिशतमा)

उपरोक्त तालिकामा हाम्रो पुँजीगत खर्च आव २०७४/७५ सम्म आरोही प्रवृत्ति मै गएको भएता पनि त्यस पछि भने त्यसले अवरोही प्रवृत्ति अंगालेको देखिन्छ। यसरी कुल गार्हस्थ्य उत्पादनको आधारमा हेर्दा पनि हाम्रो पुँजीगत खर्च न्यून मात्र नभएर घट्टो दिशामा उन्मुख हुनु हाम्रो अर्थतन्त्रको हिसावले दुःखद मान्न पर्ने हुन्छ। किनकि सरकारले कुल गार्हस्थ्य उत्पादनको कम्तिमा ८ देखि १२ प्रतिशतसम्म पूँजी निर्माणमा खर्च गर्नु पर्दछ भन्ने मान्यता राखिन्छ। यस हिसावले हेर्दा हामी उक्त मान्यताको आधा हिस्सामा मात्र आवद्ध हुन सकेको अवस्था देखिन्छ।

आर्थिक वर्ष २०७९/८० को आर्थिक सर्भेक्षणका अनुसार आ. व. २०७३/७४ देखि २०७८/७९ सम्मको तथ्यांकलाई हेर्दा असारे पुँजीगत खर्च औषत झण्डै ३७ प्रतिशत रहेको पाइन्छ। यसै गरी महालेखा नियन्त्रक कार्यालयका अनुसार यस आर्थिक वर्षको बैशाख ३१ गतेसम्म जम्मा ३३.०४ प्रतिशत मात्र विनियोजित पुँजीगत रकम खर्च भएको तथ्यांक बाहिर आएको हुदा यसबाट के देखिन्छ भने हामीले पुँजीगत खर्च गर्न त सकेनौं जति खर्च गर्यौं त्यसको ठूलो हिस्सा असारमा आएरमात्र खर्च गर्यौं। अरु वर्षहरूमा जस्तै यसवर्ष पनि निर्धारित पुँजीगत खर्च हुने संभावना छैन भने असारे खर्चले निरन्तरता पाउने कुरा भने निश्चित नै देखिन्छ।

यसरी विभिन्न कोणबाट हेर्दा हामीले बास्तवमै पुँजीगत खर्च गर्न नसकेको कुरा सिद्ध हुन आउछ। यसरी पुँजीगत खर्च न्यून हुनुका कारणहरू के के होलान त भनी निम्न रूपमा केलाएर हेरौं:

- नेपालमा सरकार परिवर्तन हुँदा नयाँ सरकारका अर्थमन्त्रीबाट पारित बजेट पनि थपघट, फेरबदलका लागि संसद नचलेको भएपनि अध्यादेश ल्याइन्छ। यस्तो बजेट कार्यान्वयनमा जाँदा पुँजीगत खर्च गर्नु पर्ने समय पर धकेलिन जाने हुनाले पनि पुँजीगत खर्च न्यून हुन पुगेको हो।
- हाम्रो सार्वजनिक खरिद कानुनको प्रकृया ज्यादै लामो रहेको छ। जस्तो राष्ट्रियस्तरको बोलपत्रको कुरा गरौं। बोलपत्रको सूचनाको अवधी ३० दिनको हुन्छ। त्यसपछि बोलपत्रको मान्य हुने अवधी १० करोड सम्मको ९० दिन (३ महिना) र १० करोड बढीको १२० दिन (४ महिना)को हुन्छ। यसरी ठेक्का सम्झौता गर्दासम्म सूचनाको अवधी समेत गरी बोलपत्रको रकम अनुसार क्रमशः ४ र ५ महिना लाग्छ। त्यसपछि ठेकेदारले पेशकी लिन्छ। यसरी पेशकी लिएको ३० दिन भित्र कार्य प्रारम्भ गर्दा हुने कानुनी व्यवस्था नै छ। यसलाई समेत जोडेर हेर्दा एउटा ठेक्का कार्यान्वन गर्दा कम्तिमा ६ महिना लाग्ने देखियो भने यो कार्यफेरी बजेट पारित हुदा साथ प्रारम्भ हुदैन। अख्तियारी तथा कार्यक्रम खर्च गर्ने इकाईसम्म पुग्नु पर्ने, दशै तिहार लगाएतको चाडपर्वको बिदा, लागत इष्टिमेट तथा बोलपत्र कागजात तयारी लगाएतमा २/३ महिना व्यतित भैसकेको हुन्छ। यसरी समग्रमा एउटा ठेक्का शुरु गरी कार्यान्वयनमा पुग्दासम्म ७/८ महिना लाग्ने भए पछि पुँजीगत बजेट अपेक्षित रूपमा खर्च हुन सक्ने कुरै हुदैन।
- हाम्रो कानुनी प्रणालीले ठेक्का प्राप्त गर्न न्युनतम कबोल भएको र सारभूत रूपमा प्रभावकारी हुनु पर्ने व्यवस्था गरेको छ। जसमा साठी पैसट्टी प्रतिशतसम्म घटेर पनि ठेक्का पाउने प्रयास भएको पाइन्छ। यस्तो ठेक्कामा काम गर्दै जाँदा कामको गुणस्तर खस्कने त भै नै गयो, कामै गर्न नसक्ने अवस्थामा पुगेका कैयन ठेक्काहरू रहेका छन्। यसबाट पनि पुँजीगत खर्च न्यून हुन पुग्ने अवस्था बनेको छ।
- पुँजीगत खर्चको आधारशिला भनेकै ठूला आयोजनाहरू हुन। यस्ता आयोजनाहरूको लामो बोलपत्र

प्रकृया पूरा गरी छनौट भएको बोलपत्र पनि स्वीकृतीका लागि ५० करोड रुपैयासम्म राजपत्रांकित प्रथम श्रेणीको कार्यालय प्रमुख र सोभन्दा माथिको हकमा विभागीय प्रमुखलाई तोकिएको हुदा उक्त रेन्जका आयोजनाको बोलपत्र स्वीकृतिको लागि केन्द्रमा धाउनु पर्ने र उक्त अधिकारीहरू आफ्नो काममा पनि व्यस्त हुनु पर्ने, फाइल पढेर स्वीकृत गर्दा समय लाग्ने भएकोले समयमै स्वीकृति पनि हुन सक्दैन। यसले गर्दा पनि समयमै पुँजीगत खर्च हुन सक्दैन। आयोजनाहरू पनि समयमै सम्पन्न हुन सक्दैनन र लागत पनि बढ्दै जाने समस्या समेत बल्झिदै जाने हुन्छ।

- हामीले आयोजना बजेटमा परेपछि मात्र DPR को तयारी शुरु गर्दछौं। यसको अर्थ पूर्व तयारी विनाका राजनैतिक र प्रशासनिक प्रभावका आयोजनाहरू बजेटमा राख्दछौं। योजना आयोगले आयोजना बैक तयार गर्दछ। त्यसबाट आयोजना छनौट नै गरिदैन। आयोजना स्थलसम्मको पहुँचको लागि बाटो, रुख कटान तथा मुआब्जा वितरण जस्ता प्रकृया पनि पूरा नगरी आयोजना कार्यन्वयनमा लैजाने गरिन्छ। यसबाट पनि पुँजीगत खर्च हुन सक्ने अवस्था रहदैन। सिक्टा सिंचाई आयोजनाको सातसय मिटर मात्रको मुआब्जा वितरणबाट पूरै आयोजना प्रभावित भएको यसैको एक ज्वलन्त उदाहरण हो।
- आयोजनामा संलग्न कर्मचारीहरूको निरन्तर सरुवाले गर्दा पनि न्यून पुँजीगत खर्चलाई सघाउने पुगेको छ। कर्मचारीहरूले पनि विकासको संवेदनशिलता बुझ्न नसकेको अवस्थाले गर्दा समयमै निर्णय नहुने, जिम्मेवारी पन्छाउने, दवावमा आएपछि मात्र निर्णय गर्ने प्रवृत्तिले पनि न्यून पुँजीगत खर्चलाई टेवा पुगिरहेको अवस्था छ।
- निर्माण व्यवसायीहरू पनि आफूले प्राप्त गरेका ठेक्काहरू प्रति त्यत्ती जिम्मेवार भएको पाइएको छैन। केहीले आयोजनाको काम अलपत्र पारेर बसेको, एउटै निर्माण व्यवसायीले धेरै आयोजनामा हात हालेको अवस्थाले गर्दा पनि पुँजीगत खर्चले आकार लिन सकेको छैन। त्यस्ता ठेक्का तोड्न प्रशासन पनि उदासिन रहने गरेकोले अलपत्र ठेक्काहरू बढ्दै गएको कारण पनि पुँजीगत खर्च न्यून हुन गएको पाइन्छ।
- विकास कार्य सम्बद्ध क्षेत्रका स्थानीय बासिन्दा तथा उपभोक्ताहरू आयोजनासंग पूरा गर्ने नसकिने माग राख्ने, राजनैतिक पूर्वाग्रह राख्ने जस्ता प्रवृत्तिहरूले पनि विकास कार्य समयमै कार्यन्वयनमा जान सक्दैन। गएकाहरूले पनि अवरोधको सामना गर्नु पर्दा पुँजीगत खर्चको आकार न्यून हुन जाने अवस्था सिर्जना भएको छ।
- बैदेशिक सहायताबाट संचालित आयोजनाहरू मध्ये कतिपय आयोजनाहरूमा सरकारका तर्फबाट Counterpart Fund को प्रबन्ध हुन नसक्नु, कतिपय आयोजनामा नेपाल सरकारको श्रोतबाट खर्च भएको रकम शोधभर्ना हुन नसक्नु तथा कतिपय आयोजनाको बैदेशिक सहायताको प्रतिबद्धताको रकम नै नआउने र आए पनि पूरै रकम प्राप्त हुन नआउने जस्ता कारणले पनि पुँजीगत खर्च न्यून हुन गएको हो।
- विशेष गरी अर्थ, वन, वातावरण तथा निर्माणसम्बद्ध पुँजीगत खर्च गर्ने निकायहरूबीच समन्वयको अभाव हुनु तथा अनुगमन संयन्त्रको प्रभावकारीता नहुनु पनि एक कारणको रूपमा लिन सकिन्छ भने कतिपय मामिलामा अनुगमन निकायहरूबाट सहजता भन्दा पनि अवरोध सिर्जना गर्ने जस्ता प्रवृत्तिले गर्दा पनि पुँजीगत खर्चको अभिवृद्धि हुन कठिनाई हुन गएको अवस्था छ।

पुँजीगत खर्च बृद्धि गर्न सक्ने आधारहरू:

- हामीले बजेटलाई राजनैतिक आखाँबाट हेर्ने गर्दछौं। हुन त यो राजनैतिक-आर्थिक दस्तावेज नै हो। तर पनि बजेटलाई राजनैतिक रङ्ग दिनु भन्दा समग्र राष्ट्रको धरोहरको रूपमा अगाडि बढाउदा बढी उपयुक्त हुन सक्छ। जसले गर्दा यसको कार्यान्वयनशिलता अभिवृद्धि भई पुँजीगत खर्चको आकार पनि बढ्दै जानसक्छ।
- हाम्रो सार्वजनिक खरिद कानुनको प्रकृत्यालाई Right Sizing गर्नु जरुरी छ। जस्तो राष्ट्रियस्तरको बोलपत्रमा सूचनाको अवधी २१ दिन हुने व्यवस्था गर्न सकिन्छ। बोलपत्रको मान्य हुने अवधी १० करोड सम्मको ४५ दिन (१.५ महिना) र १० करोड बढीको ६० दिन (२ महिना) हुने गरी तोक्न सकिन्छ। साथै सार्वजनिक विदाहरू कटौती गर्दैलगाि अखितयारी तथा कार्यक्रम कार्यान्वयन निकायसम्म समयमै पुर्याइ लागत इस्टिमेट, विडिड डकुमेन्ट तथा कर्मचारी प्रबन्ध लगाएत अन्य व्यवस्थाहरू प्रथम त्रैमासिक भित्रै सक्ने प्रबन्ध गर्न सकेमा कार्य गर्ने समय पर्याप्त रहने तथा पुँजीगत खर्च बढोत्तरी हुन सक्ने र असारे विकासको विकल्प खोज्न पनि सहज हुन सक्छ।
- प्रकृत्यामा लैजादै गरेका आयोजनाहरू तथा कार्यहरूको बोलपत्र स्वीकृतिका लागि रकमगत Interval नराखी सम्बन्धित निकाय तथा आयोजना प्रमुखहरूलाई नै स्विकृतिको अधिकार दिदा काममा सहजता र छिटो छरितो रूपमा कार्यान्वयनमा लैजान सकिने भएकोले सो सम्बन्धमा पनि सुधार गरेर जानु जरुरी छ। यसले गर्दा आयोजनाहरू समयमै संपन्न हुने र लागत बढ्दै जाने समस्यालाई निराकरण गर्न सकिन्छ भने पुँजीखर्च पनि अभिवृद्धि हुन जान्छ।
- हामीले आयोजनाको DPR तयार गरी राजनैतिक र प्रशासनिक प्रभाव बाहेकका तथा योजना आयोगले आयोजना बैकमा राखेका आयोजनाहरू छनौट गर्नुपर्दछ। आयोजनाहरूको पहुँच मार्ग, रुख कटान तथा मुआव्जा वितरण जस्ता प्रकृत्या पूरा गरी आयोजना कार्यान्वयनमा लैजान सकेमा सहज र समयमै आयोजना कार्यान्वयन हुने र पुँजीगत खर्च पनि अभिवृद्धि गर्न सकिन्छ।
- आयोजनामा संलग्न कर्मचारीहरूलाई आयोजना अवधिभर राखे कानुनी व्यवस्था हुनुपर्दछ र आयोजना अवधिभर योग्य र दक्ष कर्मचारी परिचालन गरिनु पर्दछ। किनकि निरन्तर परिवर्तनले गर्दा अस्थिरता तथा काममा व्यवधान हुन जान्छ। कर्मचारीहरूमा कार्यसंपादन करार अनिबार्थ हुनु पर्ने प्रावधान लागू गरी तोकिएको लक्ष्यका सम्बन्धमा निजलाई जिम्मेवार बनाउनु पर्दछ। सोही लक्ष्यलाई आधार बनाएर पुरस्कार र दण्ड प्रणालीलाई कडाईका साथ पालना हुन पनि जरुरी छ। जसबाट पुँजीगत बजेट पनि कार्यान्वयनमा अभिवृद्धि हुन जाने र लक्षित कार्य पनि प्राप्त हुनजान्छ।
- विकास कार्य सम्बद्ध क्षेत्रका स्थानीय तथा उपभोक्ताहरूलाई आयोजनाको हिस्सेदार बनाउनु पर्दछ। उनीहरूलाई सहमतिमा लिएर विरोध, प्रतिशोध, हडताल तथा अवरोध जस्ता पक्षहरूलाई आयोजना कार्यान्वयन पूर्व नै समाधान गरी अवरोध रहित बातावरणमा आयोजना कार्यान्वयनमा लैजादामात्र त्यसले परिणाम दिन्छ। साथै पुँजीगत बजेट खर्च अभिवृद्धि गर्नमा समेत टेवा पुग्दछ।
- वैदेशिक सहायताबाट संचालित आयोजनाहरूको बजेट विनियोजन गर्दा आयोजनाहरूकोलागि वैदेशिक सहायता परिचालन नीति अनुरूप प्राथमिकता र अनुदान सहयोगमा जोड दिने, श्रोतको सुनिश्चता दिने, वैदेशिक सहायता सम्झौता भएको सहायतालाई मात्र आधारमा लिएर बजेट विनियोजन गर्ने र

सहायता सम्झौता अनुरूप खर्च गरी शोधभर्ना रकमलाई समयमै व्यवस्थापन गर्न सकेमा पनि पुँजीगत खर्च अभिवृद्धि गर्न सक्ने संभावना रहन्छ।

- संघ, प्रदेश तथा स्थानीय सरकारकाबीच विजुली, पानी, ढल, नाला तथा बाटो आदिको एकीकृत र समन्वयात्मक विकास प्रयासको थालनी गरी कार्यकारी भित्र र बाहिरका निकायहरूबाट नतिजामूलक अनुगमन मूल्यांकनको व्यवस्था मिलाउदै विद्यमान आर्थिक, सामाजिक तथा प्राविधिक लगाएतका समस्याहरू पनि समन्वयात्मक तरिकाबाट समाधान गर्न सकेमा पुँजीगतखर्च अभिवृद्धि र त्यसको नतिजा हासिल हुन जाने देखिन्छ।
- हामीले पुँजीगत खर्च कम भएको भनी एक पक्षीय रटान मात्र पो लगायौं कि ? जति भएको छ त्यसको गुणस्तरमा जोड दिएनौं कि ? पारदर्शिताको पक्षमा पनि ध्यान अभिवृद्धि गर्नु पर्ने हो कि ? त्यसको प्रतिफल दर हिसाव गरेनौं कि ? त्यसैले पुँजीगत खर्चगर्दा त्यसबाट मूल्य अभिवृद्धि हुने पक्षमा समेत ध्यान केन्द्रित गर्न सकेको खण्डमा पुँजीगत खर्च मात्र नभएर प्राप्त हुने प्रतिफल समेत अभिवृद्धि हुन जान्छ।
- आर्थिक वर्ष २०८०।८१ को बजेटका अनुसार आगामी वर्षदेखि विनियोजन विधेयकका सिद्धान्त र प्राथमिकता फागुन मसान्त भित्र संघीय संसदमा पेश गरिने, जसबाट माननीय सांसदहरूको सुझाव र मार्गदर्शनबाट बजेट निर्माण यथार्थपरक हुने, कार्तिक महिना भित्र ठेक्का व्यवस्थापन गरिसक्नु पर्ने नभए बजेट रोक्का राखिने, सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले ठेक्का सम्झौताको प्रगति अनुगमन गर्ने, अनुगमनबाट लापरबाहि देखिएमा निर्माण व्यवसायीको इजाजत रद्द गर्ने कानुनी व्यवस्था गरिने उल्लेख छ। यस बजेटले आन्तरिक ऋणको रकम विकास कार्यमा खर्च गर्नेगरि विनियोजन गरिएको लगाएतका कुरा उद्घोष गरेको छ। यस्ता सकारात्मक व्यवस्थाहरू कार्यान्वयनमा ल्याउदा पनि पुँजीगत खर्च अभिवृद्धि हुन जानेछ।

निष्कर्ष

अर्थतन्त्रलाई निश्चित दिशामा ल्याउनको लागि जे.एम. किन्सद्वारा प्रतिपादित सिद्धान्त तथा तत्कालीन सोभियत संघको योजनाबद्ध विकास प्रयासहरू सरकारी खर्चलाई महत्व दिइएका कदमहरू हुन। त्यसमा पनि पुँजीगत खर्च त झनै भविष्यको उपार्जनको लागि अति नै लाभपूर्ण श्रोत हो। नेपालमा बजेट प्रणालीमा प्रवेशसंगै पुँजीगत खर्चको थालनी भएको पाइन्छ। तर पनि नेपालमा विगत लामो समय देखि पुँजीगत खर्च उल्लेख्य रूपमा हुन सकिरहेको छैन। यस्तो अवस्थाबाट बाहिर आउन देशको लागि अति नै जरुरी हुन्छ। जसकालागि माथि हामीले सुझाएका उपायहरूको अतिरिक्त आयोजनामा सम्झौता पश्चात मोविलाइजेशन पेशकीको स्थानमा कार्य प्रगतिको आधारमा भुक्तानी दिने, आवधिक योजना, मध्यकालीन खर्च संरचना तथा वार्षिक बजेटवीच तादम्यता बढाउने, निर्माण व्यवसायीहरूलाई जिम्मेवार बनाउने, अवधी भित्रै आयोजना सम्पन्न गर्नु गराउनु पर्ने, लक्षित प्रगति हासिल गर्ने कार्यलाई प्राथमिकता दिने, विस्तृत सर्भे डिजाइन, वातावरणीय प्रभाव मूल्यांकन, लागत अनुमान तथा संभाव्यता अध्ययन भएका आयोजनामा मात्र बजेट विनियोजन गरेर कार्यान्वयनमा लैजादा आयोजनाले लिएको लक्ष्य र पुँजीगत खर्च अभिवृद्धि गर्ने राष्ट्रले लिएको लक्ष्य समेत हासिल हुन जाने कुरामा विश्वास गर्न सकिन्छ।

सन्दर्भ सामग्री

- आर्थिक सर्वेक्षण २०७८/७९ र २०७९/८०, अर्थ मन्त्रालय, सिंहदरबार, काठमाडौं।
- सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ तथा नियमावली, २०६४
- Consolidated Financial Statement of FY 2020/21, Financial Comptroller General Office, Anamnagar Kathmandu.
- आर्थिक वर्ष २०८०/८१ को बजेट बक्तव्य र विगतका विभिन्न आर्थिक वर्षका बजेट बक्तव्यहरू
- राष्ट्रिय अभियान दैनिकका विभिन्न अंकहरू
- कारोबार राष्ट्रिय दैनिकका विभिन्न अंकहरू
- google.com

नेपाल सरकारको वैदेशिक सहायता परिचालनको वर्तमान अवस्था

बाबुराम भुल*



सारांश

संविधानले संघीय प्रणालीमा वैदेशिक सहायता व्यवस्थापन गर्न संघीय सरकारलाई महत्वपूर्ण भूमिका प्रदान गरेको छ जुन जिम्मेवारी अर्थ मन्त्रालयले निर्वाह गर्दै आएको छ। इतिहास हेर्दा नेपालमा अमेरिकाको पोइन्ट फोर कार्यक्रम अन्तर्गत सन् १९५१ मा अमेरिका सरकारबाट प्राप्त अनुदान नै नेपालमा पहिलो वैदेशिक सहायताको रूपमा लिइन्छ। विगत दश वर्षदेखिको तथ्याङ्क हेर्दा पुँजीगत खर्च कमजोर भएकाले वैदेशिक सहायता अनुमानको तुलनामा चालिस प्रतिशत कम प्राप्त हुनेगरेको तथ्याङ्क छ यस्तो समस्यालाई समाधान गर्न मुलुकमा खर्च र लगानीको वातावरण बनाउनु अति आवश्यक छ। यो लेखका लागि आवश्यक तथ्यांक र विवरणका स्रोतहरू द्वितीय स्रोतहरू हुन। नेपालमा अन्तर्राष्ट्रिय विकास साझेदारहरूबाट प्राप्त ऋण सहायता घट्टै जाँदा अनुदानको मात्रा बढेको देखिएको छ। गत आर्थिक वर्षको तुलनामा, ऋण सहायता १० गुणासम्म बढेको देखिएको छ। एडिबीले नेपाललाई अनुदानको तुलनामा सात गुणा बढी ऋण प्रदान गरेको देखिन्छ र विश्व बैंकले नेपाललाई अनुदानको तुलनामा ९७ गुणाभन्दा बढी ऋण प्रदान गरेको देखिन्छ। नेपालले पछिल्ला दश वर्षमा प्राप्त गरेको अनुदानको तुलनामा ऋण अनुमानित एक अर्ब अमेरिकी डलरले बढी देखिन्छ। नेपालजस्ता अतिकम विकसित मुलुकहरूका लागि वैदेशिक सहायता प्रदान गर्नुमा दाता राष्ट्र र दातृ संस्थाको निहित स्वार्थ र शर्तलाई निस्तेज पाउँदा राष्ट्रिय स्वाभिमानको रक्षा गर्दै सहायतालाई राष्ट्रिय आवश्यकता र हितमा अधिकतम उपयोगि हुने रूपमा प्राप्ति र प्रयोग गर्नु मुलुकको लागि जति आवश्यक हुन्छ, त्यसलाई आफ्नो आवश्यकता अनुरूप परिचालन गर्नु त्यति नै महत्वपूर्ण हुन्छ।

Keyword: वैदेशिक सहायता, अनुदान, ऋण, प्रतिवद्धता, अनुमान, प्राप्ति, नेपाल

पृष्ठभूमि

वास्तवमा एक देशबाट अर्को देशमा हुने मुद्रा, वस्तु र सेवाको स्थानान्तरण नै वैदेशिक सहायता हो। दोश्रो विश्वयुद्धपछि क्षतिग्रस्त राष्ट्रको पुनर्निर्माणका लागि तयार गरिएको Marshall Plan बाट आधुनिक वैदेशिक सहायता प्रारम्भ भएको हो। हाल वैदेशिक सहायता अल्पविकसित र विकासोन्मुख मुलुकको आर्थिक अधिकारकै रूपमा स्थापित भएको छ। सामान्यतया अल्पविकसित र विकासोन्मुख मुलुकमा विकसित मुलुकबाट प्रवाह हुने पूँजी, प्रविधि र स्रोत साधनलाई वैदेशिक सहायता भनिन्छ। अल्पविकसित मुलुकको आर्थिक, सामाजिक, राजनीतिक, प्राविधिक लगायत समग्र मानव जीवनको सर्वांगीण विकासमा वैदेशिक सहायता केन्द्रित हुन्छ। विशेष गरि अल्पविकसित मुलुकहरूमा लोककल्याण एवं पूर्वाधार विकासका लागि

* लेखापरीक्षण अधिकारी, महालेखा परीक्षकको कार्यालय

अर्थतन्त्रको कमजोर अवस्था, प्रविधिको अभाव र आन्तरिक स्रोत परिचालन क्षमताको कमीका कारण वैदेशिक सहायताको प्रचलनको सुरुवात भएको हो। दोस्रो विश्वयुद्ध पश्चात विश्व शान्ति एवं ध्वस्त संरचनाहरूको पुर्ननिर्माण र विकास गर्ने हेतुले सन् १९४५ मा संयुक्त राष्ट्रसंघको स्थापना पश्चात वैदेशिक सहायताको प्रारम्भ भएको हो। वैदेशिक सहायता निश्चित अवधि पश्चात फिर्ता गर्नुपर्ने ऋणको रूपमा वा फिर्ता गर्नु नपर्ने अनुदानको रूपमा प्राप्त हुने गर्दछ। वैदेशिक सहायता नगद सहायता, वस्तुगत सहायता, प्राविधिक सहायताको रूपमा सिधै वा शोधभर्ना हुने गरी प्राप्त हुन्छ। वैदेशिक सहायता कुनै मुलुकको अतिरिक्त बहुराष्ट्रिय निकायबाट समेत प्राप्त हुन्छ। वैदेशिक सहायताको प्रारम्भिक कालखण्डमा द्विपक्षीय रूपमा मुलुक मुलुकबीच मात्र आदान प्रदान हुन्थ्यो भने विश्व बैंक, अन्तर्राष्ट्रिय मुद्रा कोष, एसियाली विकास बैंक जस्ता अन्तर्राष्ट्रिय संगठनको स्थापना पश्चात बहुपक्षीय रूपमा समेत प्राप्त हुने गरेको छ।

नेपालको संविधानले वैदेशिक सहायता लिँदा राष्ट्रिय आवश्यकता र प्राथमिकतालाई आधार बनाउँदै यसलाई पारदर्शी बनाउने र वैदेशिक सहायताबाट प्राप्त रकम राष्ट्रिय बजेटमा समाहित गर्ने नीति लिएको छ। साथै पन्ध्रौं योजनाले राष्ट्रको बजेटमा समाहित गर्दै पूर्वाधार विकासमा परिचालन गर्ने लक्ष्यसमेत लिएको छ। नेपालको संविधानबमोजिम संचित कोष तथा अन्य सरकारी कोषबाट वार्षिक बजेट अनुरूपमात्र रकम खर्च गर्न सकिने भएकोले यसको ठूलो महत्व छ। देशको आन्तरिक स्रोतबाट मात्र जनताका असीमित आवश्यकताहरूलाई पूरा गर्न नसकिने भएकाले सरकारले वैदेशिक सहायता लिने गर्दछ। वैदेशिक सहायता प्रभावकारी परिचालनको अवस्थाबाट सरकारका कार्यको सफलता र असफलताको मापन हुने गर्दछ। प्रचलित आर्थिक कानूनबमोजिम नेपालको बजेटमा वैदेशिक सहायतालाई ऋण र अनुदान गरी २ भागमा वर्गीकरण गरिन्छ। नेपालको संघीय स्वरूपमा कार्यान्वयनयोग्य वैदेशिक सहायता परिचालन गरी संघबाट प्रदेश र स्थानीय सरकारलाई गरिने वैदेशिक सहायता हस्तान्तरण सम्बन्धी संयन्त्र बलियो बनाउन आवश्यक छ।

वैदेशिक सहायता र नेपालको अवस्था

नेपालमा वैदेशिक सहायताको इतिहास लगभग ९० वर्ष लामो देखिन्छ। विसं १९९१ मा राणाकालमा ब्रिटिस सरकारको अनुदानमा सुन्दरीजल विद्युत् गृह निर्माण भएको समयदेखि नै नेपालमा वैदेशिक सहायताको आरम्भ भएको मानिएको छ। राणा शासनलगत्तै वि.सं. २००८ सालमा पहिलो सरकारी बजेट घोषणा भएको थियो। सरकारले औपचारिकरूपमा वित्तीय र आर्थिक क्षेत्र विकासको नयाँ युगमा प्रवेश गर्न आर्थिक योजनाको आवश्यकता महसुस गर्यो। देशमा बजेट प्रणाली लागू भएसँगै खर्च विधि, प्रतिवेदन, निकास र लेखापालन जस्ता परियोजना व्यवस्थापन संयन्त्र पहिलो पटक लागू भए। बजेट खर्च र राजस्वबीच हुने आर्थिक अभाव पहिलो संघीय नेपालमा वैदेशिक सहायता पहिलो पटक महसुस गरियो। त्यसपछि यसलाई प्राथमिकताको महत्वपूर्ण विषय मानियो; जुन बजेट ढाँचाबाट आउने नियमित रकमभन्दा बाह्य स्रोतबाट समाधान हुन्थ्यो। नेपालमा अमेरिकाको पोइन्ट फोर कार्यक्रम अन्तर्गत सन् १९५१ मा अमेरिका सरकारबाट प्राप्त अनुदान नै नेपालमा पहिलो पटक रु. २२ हजार वैदेशिक सहायताको रूपमा लिएको पाइन्छ। वि.सं. २०१३ सालमा योजनावद्ध विकासको थालनी गरेदेखि आजसम्म नेपालले विभिन्न मुलुक र दातृ संस्थाहरूबाट वैदेशिक सहायता प्राप्त गर्दै आएको छ। पहिलो योजना अवधिमा नेपालले भारतबाट द्विपक्षीय अनुदान सहायता र अमेरिकाबाट त्रिभुवन राजपथ निर्माणका लागि प्राविधिक सहायता लिएको

थियो। सुरुमा अनुदान सहायतामात्र बढी लिएपनि वि.सं. २०२१ बाट ऋण सहायता समेत लिन थालेको पाइन्छ। विगतमा विकास बजेटको अधिकांश स्रोत वैदेशिक सहायता रहने गरेकोमा हाल यसले कुल राष्ट्रिय बजेटको २० प्रतिशत अंशमात्र ओगटने गरेको पाइन्छ।

चालु पन्ध्रौं योजना अवधिमा नेपालले रु.९ खर्ब ९६ अर्ब १५ करोड बराबरको वैदेशिक अनुदान प्राप्त हुने र रु. १३ खर्ब ९३ अर्ब १० करोड वैदेशिक ऋण प्राप्त हुने अनुमान गरिएको छ। अर्थ मन्त्रालयले सार्वजनिक गरेको आर्थिक वर्ष २०७८/७९ को विकास सहायता प्रतिवेदनले राष्ट्रिय प्रणाली अनुरूप वैदेशिक सहायता आउने क्रम केहि घटेको देखाएको छ। आर्थिक वर्ष २०७७/७८ मा एक हजार ७५० मिलियन अमेरिकी डलर भित्रिएकोमा आर्थिक वर्ष २०७८/७९ मा एक हजार ३७७ मिलियन अमेरिकी डलर वैदेशिक सहायता नेपाल भित्रिएको छ अर्थात आर्थिक वर्ष २०७८/७९ मा २१ प्रतिशतले कम भएको देखिन्छ। कुल सहायता रकममध्ये ९० प्रतिशत सरकारी बजेटका कार्यक्रममार्फत आएको र कुल सहायतामध्ये ४२ प्रतिशत अनुदान, ३९ प्रतिशत ऋण र १९ प्रतिशत प्राविधिक सहायता रहेको देखिन्छ। प्रतिवेदनका अनुसार संस्थागततर्फ सबैभन्दा धेरै ५९५ मिलियन अमेरिकी डलर सहायता विश्व बैंकले गरेको छ भने एसियाली विकास बैंक २९० मिलियन अमेरिकी डलर सहायता गरेको छ। सहायता गर्नेहरूमा देशगत रूपमा अमेरिका, बेलायत जापान, चीन र भारत अगाडि रहेको प्रतिवेदनमा उल्लेख छ। वैदेशिक सहायता अन्तर्गत प्राप्त रकम मध्ये सबैभन्दा बढी शिक्षामा खर्च भएको छ। कुल रकमको ९ दशमलव १ प्रतिशत शिक्षा, ८ दशमलव ८ प्रतिशत स्थानीय विकास, ८ प्रतिशत हाउजिगमा, ७ दशमलव ३ प्रतिशत रकम, नीति र रणनीति निर्माणमा खर्च भएको अर्थ मन्त्रालयको वित्तीय सहायता प्रतिवेदनमा उल्लेख छ।

लेखको उद्देश्य

नेपाल सरकारको वैदेशिक सहायताको अनुमान र प्राप्ति प्रवृत्ति विश्लेषण गर्ने, नेपालमा वैदेशिक सहायताको परिचालनमा देखिएका समस्याहरूको पहिचान गर्ने, वैदेशिक सहायताको परिचालनमा देखिएका समस्याहरूको समाधानका लागि सुझावहरू प्रस्तुत गर्ने यस लेखका उद्देश्यहरू रहेका छन्।

लेखन विधि

यो लेखका लागि आवश्यक तथ्यांक र विवरणका स्रोतहरू द्वितीय स्रोतहरू रहेका छन्। खासगरी विषयवस्तुसँग सम्बन्धित नीति, ऐन, नियम मलेनिकाबाट, PDMO बाट प्रकाशित प्रतिवेदन, महालेखापरीक्षकको कार्यालयको वार्षिक प्रतिवेदन, विभिन्न प्रकाशित समाचार लगायतका द्वितीय स्रोतका तथ्याङ्क उपयोग गरी यो लेख तयार गरिएको छ।

तथ्याङ्क संकलन र विश्लेषण

यस लेखले नेपाल सरकारले गरेको वैदेशिक सहायताको अनुमान तथा प्राप्तिको अवस्थाको प्रवृत्ति विश्लेषण गर्ने प्रयास गरिएको छ। अध्ययनमा अनुदान र ऋणको समग्रतालाई वैदेशिक सहायतासँग अध्ययन गरिएको छ।

संवैधानिक व्यवस्था: संविधानको धारा ५१ मा राज्यका नीतिहरू अन्तर्गत अर्थ, उद्योग र वाणिज्य सम्बन्धी नीतिमा वैदेशिक सहायता लिँदा राष्ट्रिय आवश्यकता र प्राथमिकतालाई आधार बनाउँदै यसलाई पारदर्शी बनाउने र वैदेशिक सहायताबाट प्राप्त रकम राष्ट्रिय बजेटमा समाहित गर्ने नीति रहेको छ। त्यस्तै धारा ५१

(ज) मा अन्तर्राष्ट्रिय गैरसरकारी संघ संस्थाको लगानी र भूमिकालाई जवाफदेही र पारदर्शी बनाउँदै त्यस्ता संस्थाहरूको स्थापना, स्वीकृति, सञ्चालन, नियमन र व्यवस्थापनका लागि एकद्वार प्रणाली अपनाउने र राष्ट्रिय आवश्यकता र प्राथमिकताका क्षेत्रमा मात्र त्यस्ता संस्थाहरूलाई संलग्न गराउने उल्लेख छ। संविधानको धारा ५९(६) ले देशको आर्थिक विकासका लागि वैदेशिक सहायता लिने र परिचालन गर्ने पूर्ण अधिकार संघीय सरकारलाई दिएको छ। यसैगरी, संविधानको अनुसूची ५ ले संघीय सरकारलाई सबै प्रकारका वैदेशिक सहायता (ऋण र अनुदान) परिचालन गर्ने अधिकार दिएको छ भने अनुसूची -६ ले प्रदेश सरकारलाई संघीय सरकारको सहमतिमा वैदेशिक अनुदान र सहायता परिचालन गर्न सक्ने अधिकार प्रत्यायोजन गरेको छ।

अन्तर्राष्ट्रिय विकास सहायता परिचालन नीति, २०७६ : नेपालको संविधानको भावना र परिवर्तित राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय सन्दर्भलाई समेट्दै वैदेशिक सहायता नीति, २०५९ र विकास सहायता नीति, २०७१ को कार्यान्वयनका सिलसिलामा प्राप्त भएका उपलब्धी तथा अनुभवका आधारमा समयानुकूल अन्तर्राष्ट्रिय विकास सहायता परिचालन नीति तर्जुमा गरिएको देखिन्छ। अन्तर्राष्ट्रिय विकास सहायता परिचालनबाट प्राप्त हुने अवसरहरूको अधिकतम उपयोग गर्ने, राष्ट्रिय विकासका लक्ष्य हासिल गर्न सार्वजनिक, निजी, सहकारी, सामुदायिक र अन्य क्षेत्रबीच साझेदारी बढाउने एवम् संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच विकास सहायता परिचालनमा समन्वयात्मक तवरले प्रभावकारिता ल्याई सुदृढ अर्थतन्त्र निर्माण गर्नेतर्फ यो नीति परिलक्षित देखिन्छ। नेपालको समग्र विकास प्रयासमा अन्तर्राष्ट्रिय विकास सहायताले महत्वपूर्ण योगदान पु-याउँदै आएको करिब सात दशक पूरा हुन लागेको छ। उच्च तथा दिगो आर्थिक वृद्धि हासिल गर्दै "समृद्ध नेपाल सुखी नेपाली" को लक्ष्य प्राप्त गर्नका लागि आवश्यक स्रोत व्यवस्थापन गर्न नेपालले अन्तर्राष्ट्रिय विकास सहायताको उपयोग गर्नुपर्ने हुन्छ। यस्तो सहायताको उच्चतम लाभ प्राप्त गर्ने गरी प्रभावकारिता बढाउन सकेमा यसले राष्ट्रिय पूँजी निर्माण र समष्टिगत आर्थिक स्थायित्व कायम गर्दै राष्ट्रिय अर्थतन्त्रको सुदृढीकरण गर्न सहयोग पुग्नेछ। नेपालले सहायताको प्रभावकारिता सम्बन्धी सन् २००५ को पेरिस उच्चस्तरीय सम्मेलन र पेरिस घोषणापत्र लगायतका अन्तर्राष्ट्रिय समझदारीमा ऐक्यबद्धता व्यक्त गर्दै आगामी दिनहरूमा हुने यस प्रकारका अन्तर्राष्ट्रिय प्रयासहरूमा पनि सहभागी हुँदै सन् २०३० सम्ममा दिगो विकासका लक्ष्यहरू प्राप्त गर्न र मध्यम आय भएको राष्ट्रमा स्तरोन्नति हुन अन्तर्राष्ट्रिय विकास सहायतामा आवश्यक नीतिगत सुधार गर्नुपर्नेमा यस नीतिले जोड दिएको संविधानको व्यवस्था अनुसार वैदेशिक सहायता लिंदा राष्ट्रिय हित र प्राथमिकतालाई आधार बनाउँदै यसलाई पारदर्शी बनाउनुपर्ने र वैदेशिक सहायतालाई राष्ट्रिय बजेट प्रणालीमार्फत परिचालन गर्नुपर्ने कुरामा यस नीतिले जोड दिएको छ।

बजेटमा गरेको वैदेशिक सहायताको अनुमान तथा प्राप्तिको विश्लेषण

अर्थ मन्त्रालयले बजेटमा गरेको वैदेशिक सहायताको अनुमान तथा प्राप्तिको प्रवृत्ति विश्लेषणका लागि अर्थ मन्त्रालयको आ.व. २०७४/७५ देखि २०७८/७९ सम्मको नेपाल सरकारको वैदेशिक सहायताको अनुमान तथा प्राप्तिको अवस्था देहायअनुसार रहेको छ। यस लेखले नेपाल सरकारले बजेटमा गरेको वैदेशिक सहायताको अनुमान तथा प्राप्तिको प्रवृत्ति विश्लेषण गर्ने प्रयास गरिएको छ। अध्ययनका लागि अनुदान र ऋणको समग्रतालाई वैदेशिक सहायतासँग तुलना देहायअनुसार रहेको छ।

तालिका नं. १
बजेटमा वैदेशिक सहायताको अनुमान तथा प्राप्तिको अवस्था

आर्थिक वर्ष	बजेट रकम (रु.लाखमा)	सहायता अनुमान (रु.लाखमा)	सहायता प्राप्ति (रु.लाखमा)	अनुमान अनुसार प्राप्ति प्रतिशत
२०७८/७९	१६४६५७६७	३७२६६९४	१५८१८१८	४२.४४
२०७७/७८	१४७४६४५४	३६००२७०	२१२०७८७	५८.९१
२०७६/७७	१५३२९६७१	३५६८२८९	१३९७०४५	३९.१५
२०७५/७६	१३१५१६१७	३११८४३७	१४७२७११	४७.२३
२०७४/७५	१२७८९९४८	२८६२०३१	१२८९२२९	४५.०५

(स्रोत: अर्थ मन्त्रालय, महालेखा नियन्त्रक कार्यालयका वार्षिक प्रतिवेदनहरू)

उल्लेखित तालिका नं.१ अनुसार अर्थ मन्त्रालयले आर्थिक वर्ष २०७४।७५ मा वैदेशिक सहायताको अनुमान रु.२ खर्ब ८६ अर्ब २० करोड ३१ लाख रहेकोमा रु.१ खर्ब २८ अर्ब ९२ करोड २९ लाख मात्र रकम प्राप्त भएको देखिन्छ। जसमा वैदेशिक सहायता प्राप्तिको हिस्सा ४५.०५ प्रतिशतमात्र रहेको देखिन्छ। त्यसैगरी आर्थिक वर्ष २०७५।७६, २०७६।७७, २०७७।७८ र २०७८।७९ मा वैदेशिक सहायताको अनुमान क्रमशः रु.३ खर्ब ११ अर्ब ८४ करोड ३७ लाख, रु.३ खर्ब ५६ अर्ब ८२ करोड २९ लाख, रु.३ खर्ब ६० अर्ब २ करोड ७० लाख र रु.३ खर्ब ७२ अर्ब ६६ करोड ९४ लाख रहेकोमा क्रमशः रु.१ खर्ब ४२ अर्ब २७ करोड ११ लाख, रु.१ खर्ब ३९ अर्ब ७० करोड ४५ लाख, रु.२ खर्ब १२ अर्ब ७ करोड ८७ लाख र रु.१ खर्ब ५८ अर्ब १८ करोड १८ लाखमात्र वैदेशिक सहायता प्राप्त भएको देखिन्छ। जसमा वैदेशिक सहायता प्राप्तिको हिस्सा क्रमशः ४७.२३, ३९.१५, ५८.९१ र ४२.४४ प्रतिशतमात्र रहेको देखिन्छ। कुल अनुमान अनुसार प्राप्ति न्यून हुँदै गएको देखिन्छ। पछिल्लो पाँच आर्थिक वर्षको तथ्याङ्क हेर्दा आर्थिक वर्ष २०७६।७७ मा अनुमानको सबैभन्दा कम ३९.१५ प्रतिशतमात्र वैदेशिक सहायता प्राप्त भएको देखिन्छ भने आर्थिक वर्ष २०७७।७८ मा अनुमानको सबैभन्दा बढी ५८.९१ प्रतिशतसम्म मात्र वैदेशिक सहायता प्राप्त भएको देखिन्छ। आर्थिक वर्ष २०७८।७९ मा अर्थ मन्त्रालयले अन्तर्गत कुल बजेट विनियोजन रु.१६ खर्ब ४६ अर्ब ५७ करोड ४६ लाख हुदा वैदेशिक सहायताबाट रु.३ खर्ब ७२ अर्ब ६६ करोड ९४ लाख प्राप्त गर्ने अनुमान रहेकोमा रु.१ खर्ब ५८ अर्ब १८ करोड १८ लाखमात्र वैदेशिक सहायता प्राप्त भएको देखिन्छ अर्थात् अनुमानको ४२.४४ प्रतिशत र कुल बजेट विनियोजनको ९.६१ प्रतिशतमात्र वैदेशिक सहायता प्राप्त भएको देखिन्छ। कुल बजेट विनियोजन वृद्धि हुँदै गएको अवस्था छ भने वैदेशिक सहायताको हिस्सा घट्दै गएको अवस्था छ। तथापि पुँजिगत विनियोजनको तुलना पुँजिगत खर्च घट्दै गएको देखिन्छ। यसबाट समग्र संघीय सरकारको वैदेशिक सहायताको अवस्था कमजोर रहेको देखिन्छ। यसबाट एकातर्फ स्रोतको अभाव भै आयोजना समयमा सम्पन्न हुन नसक्ने अवस्था हुन्छ भने अर्कोतर्फ प्रतिबद्धता बमोजिम समयमा खर्चनै हुन नसकी वैदेशिक सहायता घट्दै गएको अवस्था रहेको छ।

वैदेशिक अनुदान तथा ऋणको प्रवृत्ति

अर्थ मन्त्रालयको आर्थिक वर्ष २०७४।७५ देखि आर्थिक वर्ष २०७८।७९ सम्मको वैदेशिक अनुदान तथा ऋणको अवस्था देहायअनुसार रहेको छ।

तालिका नं. २
वैदेशिक अनुदान तथा ऋण प्राप्तिको अवस्था

आर्थिक वर्ष	सहायता प्रकार	सहायता अनुमान (रु.लाखमा)	सहायता प्राप्ति (रु.लाखमा)	प्राप्ति प्रतिशत
२०७८/७९	अनुदान	६३३७६२	२७४८१७	४३.३६
	ऋण	३०९२९३२	१३०७००१	४२.२६
२०७७/७८	अनुदान	६०५२७७	३६४८१३	६०.२७
	ऋण	२९९४९९३	१७५५९७४	५८.६३
२०७६/७७	अनुदान	५७९९५६	२३२१५७	४०.०३
	ऋण	२९८८३३३	११६४८८८	३८.९८
२०७५/७६	अनुदान	५८८१५५	२२८९८६	३८.९३
	ऋण	२५३०२८२	१२४३७२५	४९.१५
२०७४/७५	अनुदान	७२१६७७	३९३१८७	५४.४८
	ऋण	२१४०३५४	८९६०४२	४१.८६

(स्रोत: अर्थ मन्त्रालय, महालेखा नियन्त्रक कार्यालयका वार्षिक प्रतिवेदनहरू)

उल्लेखित तालिका नं. २ मा अर्थ मन्त्रालयको विगत ५ वर्षको वैदेशिक अनुदान तथा ऋण प्राप्तिको अवस्थालाई प्रस्तुत गरिएको छ। उक्त विवरणअनुसार आर्थिक वर्ष २०७४।७५ मा वैदेशिक अनुदान अनुमानको तुलनामा ५४.४८ प्राप्त भएको भने वैदेशिक ऋण अनुमानको तुलनामा ४१.८६ प्रतिशतमात्र प्राप्त भएको देखिन्छ र यसबाट समग्र संघीय सरकारको वैदेशिक सहायता अनुमानको तुलनामा ४५.०५ प्रतिशतमात्र प्राप्त रहेको देखिन्छ। आर्थिक वर्ष २०७५।७६, २०७६।७७, २०७७।७८ र २०७८।७९ मा वैदेशिक अनुदान अनुमानको तुलनामा क्रमशः ३८.९३ प्रतिशत, ४०.०३ प्रतिशत, ६०.२७ प्रतिशत र ४३.३६ प्रतिशतमात्र प्राप्त भएको देखिन्छ। त्यसैगरी आर्थिक वर्ष २०७५।७६, २०७६।७७, २०७७।७८ र २०७८।७९ मा वैदेशिक ऋण अनुमानको तुलनामा क्रमशः ४९.१५ प्रतिशत, ३८.९८ प्रतिशत, ५८.६३ प्रतिशत र ४२.२६ प्रतिशतमात्र प्राप्त भएको देखिन्छ। यसबाट समग्र नेपाल सरकारको वैदेशिक सहायता अनुमानको तुलनामा क्रमशः ४७.२३ प्रतिशत, ४९.१५ प्रतिशत, ५८.९९ प्रतिशत र ४२.४४ प्रतिशतमात्र प्राप्त रहेको देखिन्छ।

तालिका नं. ३
वैदेशिक सहायताको प्राप्तिको प्रवृत्ति

आर्थिक वर्ष	२०७४/७५ (रु.लाखमा)	२०७५/७६ (रु.लाखमा)	२०७६/७७ (रु.लाखमा)	२०७७/७८ (रु.लाखमा)	२०७८/७९ (रु.लाखमा)
अनुदान	३९३१८७	२२८९८६	२३२१५७	३६४८१३	२७४८१७
ऋण	८९६०४२	१२४३७२५	११६४८८८	१७५५९७४	१३०७००१
जम्मा सहायता प्राप्ति	१२८९२२९	१४७२७११	१३९७०४५	२१२०७८७	१५८१८१८
गतवर्षको तुलनामा प्राप्ति प्रतिशत	२९.१३	१४.२३	-५.१४	५१.८	-२५.४१

(स्रोत: अर्थ मन्त्रालय, महालेखा नियन्त्रक कार्यालयका वार्षिक प्रतिवेदनहरू)

माथिको तालिका नं. ३ मा नेपाल सरकारको विगत ५ वर्षको वैदेशिक सहायता प्राप्तिको प्रवृत्ति प्रस्तुत गरिएको छ। उक्त विवरणअनुसार विगत ५ आर्थिक वर्षमा संघीय सरकारको वैदेशिक सहायता प्राप्तिको प्रवृत्ति हेर्दा आर्थिक वर्ष २०७७/७८ मा आर्थिक वर्षको तुलनामा सबैभन्दा कम २५.४१ प्रतिशत न्यून रहेकोमा आर्थिक वर्ष २०७८/७९ मा आर्थिक वर्षको तुलनामा सबैभन्दा बढी ५१.८० प्रतिशत वृद्धि भएको देखिन्छ। जसमा आर्थिक वर्ष २०७४/७५ र २०७५/७६ मा अघिल्लो आर्थिक वर्षको तुलनामा क्रमशः २९.१३ र १४.२३ प्रतिशत बढी प्राप्त भएको देखिन्छ भने आर्थिक वर्ष २०७६/७७ र २०७८/७९ मा क्रमशः ५.१४ र २५.४१ प्रतिशत कम प्राप्त भएको देखिन्छ।

वैदेशिक अनुदान तथा ऋण प्राप्तिको परिचालन

पछिल्ला वर्षमा अन्तर्राष्ट्रिय विकास सहायता प्रतिबद्धतामा अनुदानको हिस्सा घट्दै गएको छ। विकास सहायतामा द्विपक्षीय सहायताको हिस्सा बढ्दै जानु र नेपालको ऋण उपभोग क्षमतामा वृद्धि हुँदै जानुलाई अनुदान घट्नुको कारण मानिएको छ। अर्थ मन्त्रालयका अनुसार सन् १९५२ यताको ७० वर्षमा नेपालले कुल करिब २७ अर्ब डलर अर्थात् अहिलेको मूल्यमा करिब ३१ खर्ब रुपैयाँ बराबरको वैदेशिक सहायता परिचालन गरेको थियो जसमा वैदेशिक अनुदान बढी थियो। सरकारले आफ्नै साधन, स्रोतले पूर्ण रुपमा विकासका आयोजना सञ्चालन गर्ने अवस्था नरहेकाले विदेशी ऋण तथा अनुदान लिएर विभिन्न परियोजना सञ्चालन गर्छ। वैदेशिक सहायता प्रतिबद्धतामा अनुदानको अंश क्रमशः घट्दै जाँदा सरकारले ऋणको अंश बढाउँदै लगेको छ। पछिल्ला वर्ष सरकारको ऋण उपयोग गर्न सक्ने क्षमतामा सुधार हुँदै जानु तथा कुल वैदेशिक सहायता उपयोगमा बहुपक्षीय सहायताको हिस्सा धेरै हुनुले पनि ऋणको अनुपात बढ्दै गएको छ।

तालिका नं. ४

वैदेशिक अनुदान तथा ऋण प्राप्तिको वृद्धिदर र अनुपात

आर्थिक वर्ष	अनुदान (रु.लाखमा)	वृद्धि प्रतिशत	ऋण (रु.लाखमा)	वृद्धि प्रतिशत	ऋण अनुदान अनुपात
२०७८/७९	२७४८१७	-२४.६७	१३०७००१	-२५.५७	४.७६
२०७७/७८	३६४८१३	५७.१४	१७५५९७४	५०.७४	४.८१
२०७६/७७	२३२१५७	१.३९	११६४८८८	-६.३४	५.०२
२०७५/७६	२२८९८६	-४०.७६	१२४३७२५	३८.८	५.४३
२०७४/७५	३९३१८७	-३.६८	८९६०४२	५१.८१	२.२८
२०७३/७४	४०८१९३	-	५९०२२२	-	१.४५

(स्रोत: अर्थ मन्त्रालय, महालेखा नियन्त्रक कार्यालयका वार्षिक प्रतिवेदनहरू)

माथिको तालिका ४ बमोजिम पछिल्लो ५ वर्षमा सरकारको वैदेशिक ऋण दोब्बर भएको देख्न सकिन्छ। आर्थिक वर्ष २०७४/७५ मा यस्तो ऋण रु ८९ अर्ब ६० करोड बराबर थियो भने आर्थिक वर्ष २०७८/७९ मा रु.१ खर्ब ३० अर्ब ७० करोड बराबर पुगेको छ। त्यसयता वैदेशिक ऋण २०७५/७६ मा रु.१ खर्ब २४ अर्ब ३७ करोड, २०७६/७७ मा रु. १ खर्ब १६ अर्ब ४८ करोड, २०७७/७८ मा रु.१ खर्ब ७५ अर्ब ५९ करोड र २०७८/७९ मा रु.१ खर्ब ३० अर्ब ७० करोड बराबर पुगेको छ।

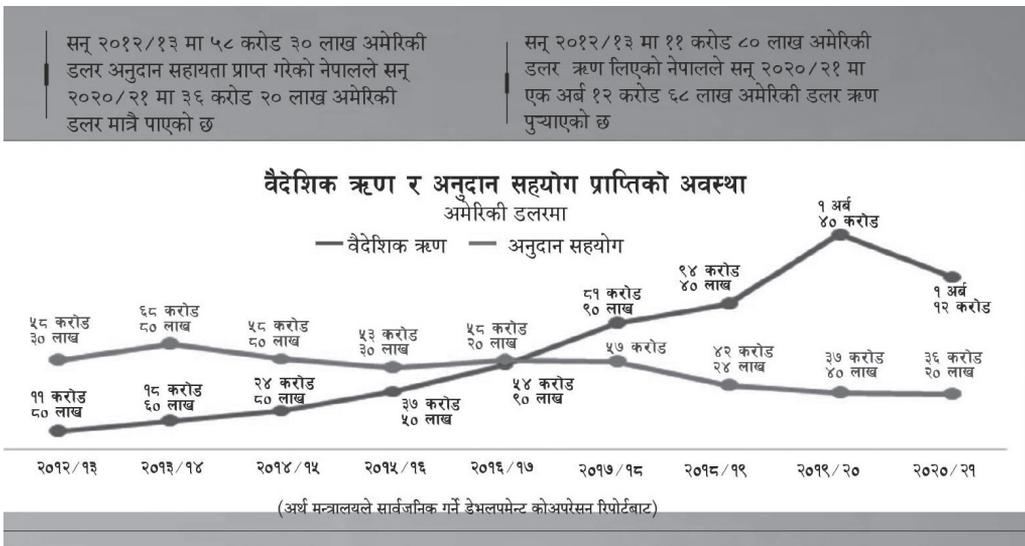
साथै पछिल्लो ५ वर्षमा सरकारको वैदेशिक अनुदान करिव ७० प्रतिशतले घटेको देख्न सकिन्छ । आर्थिक वर्ष २०७४/७५ मा यस्तो ऋण रु.३९ अर्ब ३१ करोड करोड बराबर थियो भने आर्थिक वर्ष २०७८/७९ मा रु.२७ अर्ब ४८ करोडमात्र रहेको छ । त्यसयता वैदेशिक ऋण २०७५/७६ मा रु.२२ अर्ब ८९ करोड, २०७६/७७ मा रु. २३ अर्ब २१ करोड, २०७७/७८ मा रु.३६ अर्ब ४८ करोड र २०७८/७९ मा रु.२७ अर्ब ४८ करोडमात्र रहेको छ जुन आर्थिक वर्ष २०७४/७५ को तुलनामा ३० प्रतिशतले कमी हो ।

विगत दश वर्षको वैदेशिक ऋण र अनुदान प्राप्तिको तुलनात्मक अवस्था

नेपालले वार्षिक बजेट बनाउँदा ठूलो रकम वैदेशिक सहायतामा निर्भर रहेर बनाउने गरेको देखिन्छ । ठूलो आकारको बजेट बनाउने दबाबमा रहने अर्थ मन्त्रालय वैदेशिक सहायताको प्रक्षेपण/अनुमान बढाउन बाध्य हुने गरेको अवस्था छ । वैदेशिक ऋण र अनुदान सहयोग प्राप्तिको तुलनात्मक अवस्था यस प्रकार छ ।

रेखाचित्र: ५

वैदेशिक ऋण र अनुदान प्राप्तिको तुलनात्मक अवस्था (अमेरिकी डलरमा)



(स्रोत: अर्थ मन्त्रालय, महालेखा नियन्त्रक कार्यालयका वार्षिक प्रतिवेदनहरू)

नेपालले अन्तर्राष्ट्रिय विकास साझेदारबाट पाउने सहायतामा ऋणको मात्रा बढ्दै जाँदा अनुदान भने घट्दो छ । अर्थ मन्त्रालयले सार्वजनिक गर्ने विकास साझेदार प्रतिवेदन (डिसिआर) ले दातृ निकाय तथा देशले नेपाललाई दिने ऋणको मात्रा बढाउँदै लगेको, तर अनुदान भने घटाएको देखाएको हो । दश वर्षअघिको तुलनामा ऋण सहायता झन्डै दश गुणासम्मले बढेको र अनुदान ३७.५ प्रतिशतले घटेको देखिएको छ । सन् २०१२/१३ मा नेपालले ५८ करोड ३० लाख अमेरिकी डलरबराबर अनुदान सहायता प्राप्त गरेको थियो । तर, गत आर्थिक वर्ष सन् २०२०/२१ मा नेपालले प्राप्त गरेको अनुदान सहायता घटेर ३६ करोड २० लाख अमेरिकी डलरमा सीमित भएको छ । आर्थिक वर्ष सन् २०१२/१३ मा नेपालले ११ करोड

८० लाख अमेरिकी डलरबराबर ऋण सहायता प्राप्त गरेको थियो। तर, गत आर्थिक वर्ष सन् २०२०/२१ मा नेपालले प्राप्त गरेको ऋण सहायता बढेर एक अर्ब १२ करोड ६८ लाख अमेरिकी डलर पुगेको हो। सन् २०२०/२१ मा प्राप्त कुल सहायतामध्ये बजेटरीतर्फ ८४.२९ प्रतिशत र गैरबजेटरीतर्फ १५.७१ प्रतिशत रहेको छ।

नेपालको ऋण तिर्न सक्ने क्षमता बढ्दै जाँदा विकास साझेदारहरूले अनुदानको मात्रा घटाएर सहूलियत ऋणको मात्रा बढाउन थालेको अवस्था छ। अनुदान घट्नु र ऋण बढ्नु स्वाभाविक हो यसलाई सकारात्मक अवसरका रूपमा लिएर प्राप्त ऋणको प्रयोग प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्रमा र बढी उत्पादनमूलक एवं प्रतिफल आउने ठाउँमा लगानी गरेर आन्तरिक क्षमताको दीर्घकालीन विकासमा ध्यान दिनुपर्दछ। गत आर्थिक वर्ष सन् २०२०/२१ मा एसियाली विकास बैंक (एडिबी)ले नेपाललाई अनुदानको तुलनामा झन्डै सात गुणा बढी ऋण दिएको देखिन्छ। गतवर्ष एडिबीले नेपाललाई दुई करोड ९३ लाख ८८ हजार अमेरिकी डलर अनुदान सहायता दिदा ऋण भने २२ करोड १६ लाख ६६ हजार अमेरिकी डलर दिएको छ। त्यस्तै, सोही वर्ष विश्व बैंकले नेपाललाई अनुदानको तुलनामा ९७ गुणाभन्दा बढी ऋण दिएको देखिन्छ। विश्व बैंकले नेपाललाई सन् २०२०/२१ मा ८० लाख ८३ हजार अमेरिकी डलर बराबरमात्र अनुदान सहायता दिँदा ७८ करोड ६५ लाख २२ हजार डलर ऋण दिएको अर्थ मन्त्रालयको तथ्यांक छ।

वैदेशिक सहायताको प्राप्तिमा देखिएका समस्याहरू

मुलुकको बचत र लगानीको खाडल पूरा गर्न गरिब र कमजोर राष्ट्रले सम्पन्न र विकसित राष्ट्र तथा संस्थाबाट लिने सहायतालाई वैदेशिक सहायता भनिन्छ। यसअन्तर्गत ऋण, अनुदान र प्राविधिक सहायता पर्दछन्। नेपालको संविधानको धारा ५१ मा वैदेशिक सहायता लिँदा आन्तरिक स्रोत परिचालन बढाउनुपर्ने उल्लेख गरिएको छ भने यससम्बन्धी क्षेत्रगत नीतिको रूपमा विकास सहायता परिचालन नीति २०७६ रहेको छ। यद्यपि, वैदेशिक सहायताको प्राथमिकता किटान नहुँदा र खर्चको मापदण्ड नहुँदा यसबाट भ्रष्टाचार बढेको र मुलुकको परनिर्भरता बढेको अवस्था छ। यी समस्याहरू आउनुका मुख्य कारणहरू यस प्रकार रहेका छन्।

- क) वैदेशिक सहायताको स्रोत अनुमान यथार्थपरक हुन नसक्नु।
- ख) प्रतिवद्धता अनुसारको सहायता रकम प्राप्त हुन नसकेको।
- ग) सोधभर्ना लिन ठूलो रकम बाँकी रहेको।
- घ) अझैपनि सहायता रकमको केही अंश राष्ट्रिय बजेट प्रणाली बाहिरबाट परिचालन हुने गरेको।
- ङ) परियोजना समयमै निर्धारित गुणस्तर र लागतमा सम्पन्न हुन नसकेको।
- च) विकास सहायता नीतिबाट वैदेशिक सहायताको सीमा कायम गरिएको भएतापनि विभिन्न तरिकाबाट सहायता खण्डिकरण गर्ने समस्या कायमै रहेको।
- छ) अर्थ मन्त्रालय बाहिरबाटै विकास साझेदारहरूसँग सम्पर्क स्थापित गर्ने प्रवृत्ति कायमै रहेको।
- ज) अन्तर्राष्ट्रिय गैरसरकारी संस्थाबाट परिचालन हुने वैदेशिक सहायताको उचित नियमन र अनुगमन हुन नसक्दा यसको प्रभावकारिता अत्यन्तै न्यून देखिएको।
- झ) योजना, बजेट र विकास सहायता नीतिबीच तालमेल मिल्न नसक्नु,
- ञ) प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्रमा सहायता परिचालन हुनु,
- ट) दाताका तर्फबाट द्विपक्षीय स्वार्थ र बहुपक्षीय शर्त हावी हुनु,

- ठ) वार्ता, सम्झौता र सहायता परिचालन गर्न सक्ने दक्ष जनशक्तिको कमी हुनु,
 ड) Counter Part Fund को अभाव (दाताले ८० प्रतिशत लगानी गर्दा २० प्रतिशत सम्बन्धित राष्ट्रले गर्नुपर्दछ। नेपालको सन्दर्भमा त्यस्तो कोषको कमी छ)
 ढ) Project Bank को प्रभावकारी कार्यान्वयन हुन नसक्नु (सहायता परिचालन र परियोजनामा लगानी गर्ने बैंक नेपालमा गठन भएको छैन)
 ण) परामर्शका नाममा आधाभन्दा बढी सहायता फिर्ता लैजानु,
 त) सार्वजनिक खरिद ऐनका झन्झटिला प्रकृया हुनु,
 थ) उद्यमशिलताको अभाव अर्थात सबै विषय सहायतामा भर पर्नु, आफ्नो तर्फबाट केही काम नगर्नु,

वैदेशिक सहायता परिचालनमा देखिएका समस्याहरूको समाधानका लागि सुधारहरू

नेपाल जस्ता अल्पविकसित र स्रोत साधनको चरम अभाव व्यहोरेका मुलुकका लागि तत्काल वैदेशिक सहायताको भरपर्दो विकल्प देखिदैन। यद्यपि सामान्यतया देहायअनुसारका सुझावहरू तथा विकल्पहरू प्रस्तुत गरिएको छ।

- विकास सहायताको दीर्घकालीन उद्देश्यमा स्पष्टता ल्याउनुपर्छ।
- वैदेशिक सहायताको परिचालन राष्ट्रिय हित र प्राथमिकताका आधारमा निर्देशित हुनुपर्दछ,
- सरकारको प्राथमिकताभन्दा बाहिरको सहयोग पनि स्वीकार्ने प्रवृत्ति कम गर्नुपर्दछ,
- सार्वजनिक खरिदसम्बन्धी कानुनलाई समयसापेक्ष र नतिजामुखी बनाउनुपर्दछ,
- वैदेशिक सहयोगको अनुमान अनुसारनै रकम प्राप्त गर्न अनुकूल वातावरण तयार गर्नुपर्दछ,
- सहायता परिचालनमा बलियो संस्थागत क्षमताको विकास गर्नुपर्दछ,
- सबै प्रकारका वैदेशिक सहायता राष्ट्रिय बजेट प्रणालीमा समाहित गर्नुपर्दछ,
- वैदेशिक सहायताको परिचालन गर्न Cadre तयार गर्नुपर्दछ।

विकल्पहरू निम्नानुसार प्रस्तुत गरिएको छ।

- वैदेशिक सहायता परिचालनका विकल्पहरू खोज्ने,
- साधारण खर्च कटौती गर्ने र चालु खर्चलाई मितव्ययी बनाउने, -
- आन्तरिक स्रोत परिचालन बढाउने र आन्तरिक ऋण लिने,
- रेमिटेन्सलाई उत्पादनशिल क्षेत्रमा लगाउने,
- प्रत्यक्ष वैदेशिक लगानी (FDI) भित्र्याउने,
- करको दर र दायरा दुवै विस्तार गर्ने र कर परिचालन बढाउने,
- सार्वजनिक संस्थान माथिको सरकारी लगानी अन्त्यगर्न त्यस्ता संस्था निजीकरण गर्ने,
- सार्वजनिक निजी साझेदारीमा जोड दिने,
- भुतानी सन्तुलन मिलाउने र व्यापार घाटा कमगर्ने,
- पर्यटन प्रवर्द्धन गर्ने र वैदेशिक मुद्राको संचिति बढाउने, -
- आन्तरिक क्षमता र सीपको प्रवर्द्धन गर्ने,
- विलासी र आयातीत वस्तुको अपभोग घटाउने र आन्तरिक वस्तु प्रयोगमा जोड दिने,
- वैदेशिक सहायताको Dynamic Management गर्ने।

निष्कर्ष

विगत ६ दशकदेखि नेपालले वैदेशिक सहायता लिँदै आएको भएतापनि यसको प्रभावकारी उपयोग हुन सकेको छैन। वैदेशिक सहायता लिनुको मूलभूत उद्देश्य तत्कालको आवश्यकता पूर्ति गर्दै दीर्घकालिन रूपमा मुलुकलाई आत्मनिर्भर बनाउनु हो। नेपालजस्ता अतिकम विकसित मुलुकहरूका लागि वैदेशिक सहायता प्रदान गर्नुमा दाता राष्ट्र र दातृ संस्थाको निहित स्वार्थ र शर्त देखिन्छ। त्यस्तो स्वार्थ र शर्तलाई निस्तेज पाउँदा राष्ट्रिय स्वाभिमानको रक्षा गर्दै सहायतालाई राष्ट्रिय आवश्यकता र हितमा अधिकतम उपयोगि हुने रूपमा प्राप्ति र प्रयोग गर्नु मुलुकको लागि जति आवश्यक हुन्छ, त्यसलाई आफ्नो आवश्यकता अनुरूप परिचालन गर्नु त्यति नै महत्त्वपूर्ण हुन्छ। मुलुक भित्रिने करिब एक तिहाई वैदेशिक सहायता राष्ट्रिय बजेट प्रणालीबाहिरै परिचालन हुँदै आएको छ। त्यसैले सहायता बढीभन्दा बढी बजेटरी माध्यमबाट मात्रै खर्च हुने वातावरण बनाइनुपर्छ।

अन्त्यमा, वैदेशिक सहायता हाम्रो रहर नभई बाध्यता नै हो। आन्तरिक स्रोतको न्यून परिचालन हुने, तर जनताका बढ्दो आकांक्षालाई सम्बोधन गर्न धेरै स्रोतको आवश्यकता पर्ने हाम्रो जस्तो विकासोन्मुख मुलुकमा विकासका कार्यक्रम तथा आयोजना सञ्चालन गर्न वैदेशिक सहायताको विकल्पै छैन। वैदेशिक सहायताको परिचालन तथा व्यवस्थापनमा संलग्न हुने नेतृत्व र कर्मचारीमा सशक्त वार्ता गर्नसक्ने र राष्ट्रिय स्वार्थमा अडान लिई आफ्नो रणनीतिलाई बलियो बनाउन सक्ने आधारभूत ज्ञान र सीपको कमीलाई हटाउन वा घटाउन सकेमात्र पनि वैदेशिक सहायतासम्बन्धी धेरै समस्या समाधान भई सहायताको प्रभावकारिता बढ्ने र यसप्रतिको निर्भरता कम हुँदै जाने देखिन्छ। वैदेशिक सहायताको अनुमान बमोजिम खर्च गर्ने र सोही बमोजिम समयमै सहायता प्राप्त गर्ने वातावरण बनाउन आवश्यक छ।

सन्दर्भ सामग्री

- नेपालको संविधान (२०७२)
- पन्ध्रौं योजना (२०१५-२०३०)
- वैदेशिक सहायता नीति, २०५९
- वैदेशिक लगानी तथा एकद्वार नीति, २०४९
- वैदेशिक लगानी तथा प्रविधि हस्तान्तरण ऐन, २०४९
- अन्तर्राष्ट्रिय विकास सहायता परिचालन नीति, २०७६
- महालेखापरीक्षकको आधिकारीक वेबसाईट तथा अन्य सरकारी निकायका वेबसाईटहरू।
- आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ र नियमावली, २०७७
- नेपाल सरकारको नीति, कार्यक्रम तथा बजेट
- महालेखा नियन्त्रक कार्यालयका वार्षिक प्रतिवेदनहरू
- सार्वजनिक ऋण व्यवस्थापन कार्यालयका वार्षिक प्रतिवेदनहरू
- वैदेशिक सहायता व्यवस्थापन सूचना प्रणालीको तथ्याङ्कहरू

English Section

Auditing Public Policy: Objective, Scope and Process

Ram Babu Nepal*



Abstract

An objective, independent, impartial and professionally structured auditing system is one of the important assets of the democratic governance. It is crucial to promote accountability, transparency and responsible state administration. Auditing system has been gradually evolving to make its role meaningful by covering issues that largely affect public life, allocation of resources and economy, efficiency and effectiveness of public policies and programs. Public policy is a new area of concern to the Supreme Audit Institution (SAI) mainly due to its impact on overall process of allocating and managing public resources. As public policy is considered the prerogative of political parties, SAI should be clear on its approach. It should not question the merit of a public policy. However, it should provide evidence-based observations on the reliability and relevance of data and statistics used in formulating policy and economy and efficiency in the implementation of policies and positive and negative results active. Audit should encourage bringing improvement in total process from policy making to achieving results.

Key words: *Supreme audit institution, public policy, audit objectives, efficiency and effectiveness.*

Introduction

In a democratic system, Supreme Audit Institution (SAI) plays a critical role in promoting accountability and transparency. A SAI aims to promote compliance with rules and procedures, policies and programs, economical, efficient, effective and ethical use of public fund and sound public financial management system. 'SAIs serve this aim as important pillars of their national democratic systems and governance mechanisms and play an important role in enhancing public-sector administration by emphasizing the principles of transparency, accountability, governance and performance.'¹ Its major functions are to:

- ◆ audit financial and other operations in an objective, professional and impartial manner;
- ◆ communicate the results of the audit to public officials and the general public through its reports;
- ◆ offer practical recommendations to promote economy, efficiency and effectiveness; and
- ◆ ensure objectivity and independence in delivering its mandate.

The effectiveness of a SAI normally depends on its contribution to promoting probity, fiscal discipline, integrity, public accountability and transparency.

* *Former Assistant Auditor General*

1. Fundamental Principles of Public Sector Auditing, ISSAI 100, 2019, p. 10

SAI has always been in search of opportunities to make its role more meaningful to society, stay relevant and justify the resources provided to it. SAI faces a number of challenges in ensuring its independence due to constraints in resources required to meet its obligation. However, SAI has taken initiatives to cover a wide range of issues within its mandate to provide a comprehensive picture of the state of management of resources and offer useful recommendations.

This article attempts to discuss the objective, scope and process of auditing public policy by a SAI.

What is a Public Policy?

Public policy is a plan of action or statement of aims and ideas to pursue an objective of public nature. “Policy is the translation of government’s political priorities and principles into programs and courses of action to deliver desired changes.”¹ It reflects public opinions, expectations and the government’s commitment to translate them into various actions in an organized manner. A policy document provides guidelines to formulate, design, develop, implement and evaluate plans and programs. It generally aims to maintain a critical balance between public expectations, the capacity of generating resources and organizational capability to pursue a specific objective.

A public policy: (a) enunciates the goals and the objectives to be achieved; (b) guides decisions and actions in the public sector; (c) focuses on the issues government faces and ways to address them; (d) provides systematic information on issues, problems and their causes; (e) depicts various scenarios and extrapolations of current trends; (f) outlines the measures of implementation, encompasses required actions as well as inactions; (g) defines standards of successes and failures; and (g) based on law and requires compliance from the public.

A sound policy comprises features like the clarity of mission and objective, forward-looking, future orientation, outward looking, based on credible information on situation and requirements, identification of options and the selection of a right option, consideration to the interdependence with other policies, inclusive, innovative and supported by clear performance monitoring mechanisms etc. “Public policy can impact everyday life from minor events to more major or long-term events. Public policy is also heavily affected by the political environment, too. Competing political parties or ideals will often clash on how public policy should be directed and what resources should be used to fund operations connected to public policy.”²

As policy making and analysis are considered the prerogative of the executive and legislature, it may be argued that a SAI should not review the process of policy formulation, its results and outcomes to keep it away from policy auditing. However, auditors have a legitimate and extensive interest in the economy, efficiency and effectiveness of policy implementation. They are concerned with the choice and operation of policy instruments. A policy audit can provide useful information on the use of resources and considering options, achieving effectiveness and enhancing the relevance of policy. The main reasons to focus on auditing public policies are as follows:

1. Modern Policy Making: Ensuring Policies Deliver Value for Money, Report by the Comptroller and Auditor General, UK, 2001, p. 1
2. www.study.com/learn/lesson/public-policy-development

Box 1 – Reasons to focus on policy

- (a) Public policies substantially affect our lives because they guide planning and the allocation of resources;
- (b) Correct understanding of situations, problems, assumptions, information and data is crucial for the formulation of responsive public policy;
- (c) Lapses in policy formulation may lead to systemic deficiencies in controlling misuse and waste of resources and may also foster corruption.
- (d) Implementation of a new policy implies direct and indirect commitments of resources and the engagement of multiple organizations.
- (e) Weakness in maintaining a critical balance between public expectations, the capacity of generating resources and the organizational capability in pursue a specific objective erodes the credibility of the governance system.

The main objectives of a policy audit are to determine whether the policy was formulated considering essential elements, implemented efficiently in coordination with related institutions and achieved its objectives (effectiveness). Auditing of public policy should not generally comment (a) on the merits of the policy, (b) adequacy of resources allocated to implement policy and program; and (c) future state of policy and programs. This makes policy auditing more challenging because of what to cover in policy auditing if these key issues are not in its scope. The scope of policy auditing is to examine and evaluate the process of implementation and the results achieved. The results are assessed by comparing them with the objectives aimed to achieve. An auditor should carefully look into the opportunities for improving policy performance, administrative competence, identifying socio-economic requirements, problems and possibilities of external intervention in sustaining services. A genuine understanding of the factors that significantly influence the implementation of a policy is critical to make an objective evaluation of effectiveness. An overall appraisal of the operational environment is desirable for the proper evaluation of impact. The following methods may be applied in assessing public policy performance. ‘An auditor must provide professional opinion on the following in relation to the audit of a public policy.

- the quality (reliability, relevance and sufficiency) of information on which policy formulation is based;
- the efficiency of administrative machineries in informing government whether policies are meeting their objectives;
- to what extent program objectives were met;
- the economy, efficiency and performance of the means chosen to implement a program; and
- the intended and unintended direct and indirect program impacts.’³

Audits can provide insights into:

- (a) whether policy objectives are being achieved
- (b) areas where policy implementation can be improved,
- (c) ways of improving the way future policies are developed and implemented.

The audit of policy can be undertaken at three stages i.e., policy making, implementation and results achieved (effectiveness or impact).

- (1) **Policy making** - The success of a policy depends to a great extent on how well its objective was articulated. It requires a rigorous analysis of needs and situations, challenges, and the views/opinions of stakeholders. The skill and experience of establishing a reasonable balance

3. Performance Auditing - Australian National Audit Office, June 1992, p. 10

between public expectations, the goals and objectives of government, the capacity to generate and mobilize resources, reconciling conflicting priorities, analyzing risks, options, desired outcomes and arriving at a sound judgment on the results to be achieved is crucial in policy making. Reliable and relevant information collected, assessed and various options were analyzed before policy-making. A poorly designed policy may face a number of challenges including: not meeting public expectations; waste of resources; benefits of policy remains invisible and inaccessible and weakens competitive capacity. The auditor should assess whether:

- (a) the need of policy and its objectives are stated clearly;
 - (b) the information and advice provided by the public sector and used in policy development was timely, sufficient and appropriate;
 - (c) the policy making is based on sufficient, relevant and reliable information;
 - (d) stakeholders were consulted and available options were assessed objectively;
 - (e) the responsibilities of policy implementing agencies defined clearly;
 - (f) the elements contributing to the soundness of policy and the accountability of implementing agencies units were properly identified;
 - (g) the criteria to assess the efficiency and effectiveness are established; and
 - (h) the resources required to implement the policy were considered and allocated.
- (2) **Policy implementation** – Multiple organizations may be involved in the implementation of a policy. The competence (capacity, preparedness, initiative, and appropriate behavior) of concerned officials is crucial to smooth implementation of policy. This makes it obvious that the competence of responsible agencies and officials is assessed and plans to enhance competency be developed. A well-thought implementation schedule is to be developed along with key performance targets, their milestones, roles and responsibilities of those involved in the implementation process, the resources allocated including financial, human, and other resources, ways to handle potential impairments to achieve targets, and a contingency plan to address the occurrence of unforeseen events. It is important to follow a specific process in implementation for accountability, consistency, and fairness. In the auditing implementation process, an auditor should assess the efficiency of the delivery mechanism (allocation of resources, delineation of responsibilities, information, and monitoring system) to determine the actual status and to look into the efficiency in managing available resources to achieve policy objectives. The auditing of policy implementation is important for two reasons:
- a) Ensure compliance with legal and administrative framework. Non-compliance can result serious consequences and affect public trust on government.
 - b) Smooth and efficient management of resources. It is crucial for timely delivery of services to targeted beneficiaries and to provide reasonable assurance of outcome.

An auditor should determine whether:

- ◆ Resources required to implement policy were allocated in time;
- ◆ Process required to implement policy were developed and approved in time;
- ◆ Policies are being implemented as intended and in accordance with established procedure;
- ◆ Concerned officials were fully aware of what is to be done, why, when and how;
- ◆ Any impediments (inconsistencies or anomalies) in implementation were rectified in a timely manner; and
- ◆ Operational targets and the measure of performance were determined to facilitate assessment.

(3) **Results of policy (Effectiveness and impact)** – The ultimate objective of a policy is to achieve certain results. In auditing results, an auditor should consider the following:

- Analysis of performance indicators
- Assessment of sector performance
- Cross country comparison
- Assessment of policy effectiveness/impact

Programs and projects may be developed and implemented to achieve the objective of a policy. Performance indicators are to be established to assess the results achieved. The achievement of a policy may be evaluated by comparing quantitative data on expected benefits before and after the implementation of the policy. Multiple organizations may be involved in the implementation of a policy. In case of such wide policy, information on achievements should be gathered carefully to arrive at valid conclusions. Interpretation and analysis of quantitative data may not be always sufficient to judge the effectiveness of a policy but it is certainly a significant criteria. ‘Quantitative indicators have their uses, but they should be employed with caution, as part of a broader assessment involving quantitative judgments.’⁴ Quantitative data should be properly used to assess qualitative aspects of performance. All quantitative data may not be in equal footing. Therefore, auditor should carefully assess the credibility and the relevance of data on performance. An auditor should review the relevance and sufficiency of performance indicators because the objective assessment of effectiveness largely depends on such indicators.

Some policies aim to improve the performance and economic contribution of specific sector. Agricultural policy, industrial policy, trade policy are the examples of sector specific policies. They are designed to bring positive improvements in respective sectors and ultimately contribute to the improvement of national economy and progress. Sector programs aim to support broad national objectives related to growth, development and welfare. Evaluation of sector performance indicates whether policies were able to promote different sectors of economy. In Nepal, it had been observed that policies set in periodic plan did not agree with the individual program objective. It leads to non-achievement of policy objectives, misuse of resources and confusion on evaluating performance and erosion in the credibility of planning system. In this context it is essential to examine whether policies have reasonably supported by sectoral programs and resources allocated according to priority.

Each country has own history, culture, social values, strengths and weaknesses that significantly influence the process and pace of change and development. Thus cross country comparison may not be the sole criterion to evaluate the outcome of a policy. But if used carefully and on the selective basis, it can provide useful information, encourage to learn from best practices, to bring changes in approach, outlook and to make policy evaluation informative. Study of the measures adopted by other countries in addressing broad issues related to the management of economic and social programs can broaden the knowledge of auditor and enhance the capacity to suggest practical measures. A policy auditor should also inquire into reasons of underperformance and examine their reasons and the effectiveness of applied measures.

4. Donald Donovan – Measuring Macroeconomic Performance, Finance and Development, IMF, June 1983

Policy is normally implemented to bring improvement. It can be manifested in different forms such as living standard, amicable resolution of emerging situation, socio-economic well-being, cost saving, improved social service, infrastructure and the delivery of public goods and services etc. Public policies are evaluated by considering their effectiveness (achievement of objectives) and impact on the lives of the target groups. The impact is “the positive or negative changes produced by a development intervention, directly or indirectly, intended or unintended”.⁵ The main objective of evaluating the effectiveness and impact of a policy is to determine whether the policy outcomes were worthy or valuable (capable to respond issues that were considered critical while making policy). Policy evaluation requires a detailed analysis of the outcomes which may also be invisible (qualitative) but very meaningful. Assessment of the impact of a policy generally takes a long time to arrive at a conclusion. It may be influenced by several external factors which make it difficult to determine the contribution of the policy in question and a number of factors may transpire between the period of policy implementation and impact generation. The auditor should determine whether:

- (a) there have been any unintended adverse consequences arising from the pursuit of policy objectives; and
- (b) the policy objectives could have been better achieved through other existing means.

Concluding Remarks

Policy audit requires efficient management of multidisciplinary teams and coordination between auditors of various agencies. A complete assessment of a policy needs rational combination of empirical study, analysis of social and economic trend and data. The audit of complex policy issue needs people with different academic and professional backgrounds. The ways of commenting on policy matters may be different among SAIs because some consider it as a major issue of concern whereas others may consider a part of program audit because every program has a link with one or more policies. “Supreme audit institutions claim to avoid directly criticizing government policy. However, their assertions do not reflect reality. Israel's State Comptroller is explicit in criticizing government policy, and suggesting other policies in their place. The US General Accounting Office, the UK National Audit Office, and the Philippines Commission on Audit also criticize policy, but with styles that are more subtle and indirect than the Israeli auditor's. A review of the responses to Israel's audit reports reveals the extent of policy influence and the constraints that limit the auditor's role as a policy-maker”.⁶ A SAI can decide how to deal with policy matter within its mandate considering the objectives, responsibilities and works carried out by other organizations. SAI should carefully review and analyze the roles and responsibilities of implementing agencies and how well they were discharged and accountability requirements were met.

5. Glossary of Evaluation and Results Based Management (RBM) Terms, OECD (DCD/DAC/EV/2000/6), p. 11

6. Abstract of the article Israel's Auditor as Policy Maker by Ira Sharkansky, Published in the on-line Journal Public Administration, Vol. 66, No. 1, 3 April 2007, www3.interscience.wiley.com/journal

FOREIGN DIRECT INVESTMENT (FDI) IN NEPAL: POLITICAL AND ECONOMIC ISSUE

Ramesh Kumar KC*



Abstract

Foreign Direct Investment (FDI) plays a crucial role in bridging the capital investment gap, facilitating technology transfer, and promoting foreign exchange in Nepal's economy. FDI also contributes to job creation, boosts export opportunities, and facilitates market access. Given Nepal's need for substantial resources to develop its economy, the country has recently begun to attract private investment. However, this shift towards private sector investment only occurred after the restoration of democracy and the initiation of an open economy in the 1990s. Nepal continues to grapple with various economic issues such as widespread poverty, low economic growth, and a significant trade imbalance. FDI has the potential to address these problems; however, attracting FDI poses numerous challenges for the host country. These challenges include geopolitical factors, high production costs, inadequate infrastructure, complex labor relations, and weak governance.

This study aims to evaluate the effectiveness of FDI policies and their implementation in Nepal, as well as identify the underlying causes of the investment gap. The study primarily relies on secondary data from relevant governmental agencies, supplemented by observations and questionnaires administered to stakeholders. It adopts a descriptive and analytical approach, presenting comparisons, trends, and data relationships. The study identifies the main problems, gaps, and inefficiencies in FDI for further analysis. Considering the perspectives of governance, capability, investment context, and opportunity, FDI growth in Nepal is primarily an economic issue. However, it is also intertwined with political considerations, making it a political agenda that requires careful attention and strategic planning.

Key words: *Foreign Direct Investment (FDI), Resources gap, capital investment, Economic Development.*

Background

Foreign Direct Investment (FDI) is an investment in the form of a controlling ownership in a business in one country by an entity based in another country. It is a type of international movement of resources and entrepreneurship. It can be distinguished from a foreign portfolio investment by a notion of direct control. In broad sense FDI includes building new facility, merge and acquisition, reinvesting profits and earnings from overseas operations. FDI is the sum of equity capital, long-term and short-term capital which are shown in balance of payment. FDI involves in management participation, joint venture, transfer of technology and expertise. Direct Investment is defined as a category of cross-border investment associated with a resident in one economy (direct investor) having control or a significant

* *Joint Secretary, Ministry of Health and Population*

degree of influence on management of an enterprise (direct investment enterprises) that is resident in another economy other than that of direct investor (OECD, 2008).

Developing countries are facing the problem of shortage of resources and innovation for economic development. Foreign direct investment (FDI) is a significant source of external financing for many countries including Nepal. FDI is not only a financial resource, but it also facilitates the transfer of technological know-how, managerial and organizational skills and access to foreign markets along with enhancing productive activities of the host economy.

Nepal has massively opened the avenue of foreign investment after the restoration of democracy in 1990. After the proclamation of open economy in 1990, many measures have initiated to encourage FDI. Initiations like institutional and legal reforms, international advocacy and settlement of disputes in investment has initiated to promote FDI in Nepal. In recent decades with the aim of promoting FDI to complement the resource gap in capital formation. Gradual liberalization of FDI inflows in various sectors has been encouraged by creating investment friendly environment and prioritizing foreign investment related reforms. Some of them include; Foreign Investment Policy, 2015, Foreign Investment and Transfer of Technology Act, 2019 (FITTA), Public-Private Partnership and Investment Act, 2019 and Industrial Enterprises Act, 2020. Likewise Institutional reforms such as establishment of One Stop Service Center (OSSC) to facilitate foreign investment, Nepal Rastra Bank Foreign Investment and Foreign Loan Management bylaw, 2021, many directives from department of industries and other relevant agencies have been introduced.

The government of Nepal has provisioned various forms of concessions and incentives to industries that are set up for export purposes. They include an income tax exemption on export income, exemption on foreign investor's interest income earned abroad, and a relaxation of taxes on specific industries. Nepal's membership in different international and regional organizations supported by the policy of economic liberalization and free-market; feasibility of small, medium, and large industries, economic prosperity becoming a common agenda in the aftermath of long political transition; the start of a host of policy, legal, structural and procedural reforms to create an investment friendly environment, continued development of industrial infrastructure; strategic geographical location between two big fast-growing economies with large populations; a large proportion of youths and working-age population and favorable climate can be considered as some of the additional feathers in the crown of Nepal regarding the foreign investment.

Prior to 1980 There were a few cases of foreign investment and technology transfer projects in Nepal. A Solidarity Ministerial meeting was held in 1982 and an Investment Promotion meeting was held in 1984 to promote foreign investment opportunities in the country. Subsequently, Nepal Investment Forum was organized in Kathmandu in 1992, which was successful in attracting the foreign investors. The Government of Nepal (GoN) organized "Nepal Investment Summit" in Kathmandu on 2-3 March, 2017, where USD 13.74 billions of FDI commitment was done in ten sectors by 26 companies located in 8 countries. But, the actual inflow of FDI in Nepal is still low, despite the high level of pledges, especially in comparison with other countries in South Asia.

The Government of Nepal introduced a new Foreign Investment Policy, 2015, replacing the policy of 1992 with the objective of making the economy more dynamic and competitive by maintaining trade balance through export promotion and import management, and by attracting foreign investment, technology, skills and knowledge in priority sectors. The new policy incorporates the changing context of portfolio investment, non-resident Nepalese investment, special economic zones, labor relation issues, and mobilization of debt instruments in domestic and foreign currencies. The foreign investment policy aims to achieve sustainable economic growth and generate employment, enhance investment

in the regional and national development, fill the gap of increasing investment demand, increase the domestic production and productivity and create an investment friendly environment.

The new policy has clearly defined the term “foreign investment” and “technology transfer”. It recognizes assignment, user’s license, technical know-how sharing and franchising as the medium for technology transfer. The policy has envisioned the Investment Board, Ministry of Industry, Foreign Investment Promotion Board, Department of Industry, and One Stop Service Center (OSSC) as the institutions involved in implementing foreign investment policy in Nepal. The new policy categorized the investors in, foreign institutional investors, foreign individual investors and Non-Resident Nepalese (NRN). There are provisions to facilitate FDI through the access to foreign exchange, facilities and exemptions, access to credit, hiring foreign workers, acquisitions of land, and industrial security and business promotion. It assures equal treatment to foreign investors, no nationalization of the investment, and withdrawal of their principal investment and its earnings. The provision of mediator and dispute settlement has also been incorporated in this policy.

Likewise, it is essential to mobilize foreign investment in large infrastructure projects and technological sectors to achieve and maintain a stable graduation from least developed country in the given time frame and also realize SDGs and government’s aspiration of ‘Prosperous Nepal, Happy Nepali’ by 2030. 2 Nepal as an Emerging Destination for Foreign Investment Nepal is an emerging destination for foreign investment in South Asia with several comparative advantages. Nepal has been gradually reforming the legal institutional infrastructure to ease down the business environment, ultimately attracting the FDI in Nepal. Some of such opportunities and comparative advantages are as below:

- Big neighboring Market: Strategic location between two giant countries China and India
- Open Economy: Strengthening democratic values and good Legal infrastructure and policy enablement to attract FDI
- Cheap and enough young human resources
- International commitment and agreement
- Investment environment: 3rd Most Favorable Business Climate in South Asia, Ease of Doing Business 2020 4th Most Competitive Economy in South Asia, Global Competitiveness Index 2019 5th Most Competitive Trade Logistics Performer in South Asia, Logistics Performance Indicator 2018
- Other opportunity: Richly endowed with renewable energy resources (Hydropower, wind, solar, biogas etc.) Abundance of industrial minerals (limestone, coal, red clay, granite etc.) Operation of One Stop Service Center (OSSC) at Department of Industry, Land ownership and Repatriation No upper limit of investment.

FDI Situation in Nepal

Nepal has no long history of foreign investment. It is initiated after the commencement of open economic policy after 1990. In 1992, the Government introduced a new policy on foreign direct investment (FDI) and instituted a "one-window" system to facilitate and encourage it. FDI currently in the country represents a wide range of companies and countries in a large number of areas - from agriculture, banking, hydropower and manufacturing, tourism and so on. FDI flows to Nepal have historically been very low. In the 1990s, there was significant improvement. The trade treaty with India signed in 1991 (and renewed in 1996) undoubtedly helped, as did the policy liberalization of 1992. After peaking in 1997 at \$23 million, FDI declined sharply but rose again in 2000. The decline probably reflects the uncertainty caused by frequent changes of Government and the insecurity created by the Maoist insurgency. It also did not help to be a landlocked country in a slow-growth region. FDI is expected to grow sharply since the insurgency problem has been solved.

Table 1.
Approved for Foreign Direct Investment in Nepal (last 11 Years)

Rs. in Million

Fiscal year	Number of Projects	TOTAL PROJECT COST APPROVED	TOTAL FIXED COST	TOTAL WORKING CAPITAL
2067/68 (2010/11)	210	11,252.69	9,377.26	1,875.43
2068/69 (2011/12)	226	11,909.82	10,736.33	1,173.48
2069/70 (2012/13)	317	51,990.78	41,046.35	10,944.43
2070/71 (2013/14)	307	40,737.27	35,048.93	5,688.35
2071/72 (2014/15)	370	81,370.60	77,436.79	3,933.81
2072/73 (2015/16)	348	20,543.89	14,165.34	6,378.55
2073/74 (2016/17)	400	17,123.51	12,416.39	4,707.12
2074/75 (2017/18)	400	61,349.11	57,142.51	4,206.60
2075/76 (2018/19)	344	31,863.05	24,624.09	7,238.96
2076/77 (2019/20)	223	50,749.34	40,487.13	10,262.21
2077/78 (2020/21)	184	49,291.58	38,952.21	10,339.37
TOTAL	3,329	428,181.64	361,433.33	66,748.31

Source: Industrial Statistics 2020/21, Department of Industries p.99.

Number of FDI projects has increased up to 400 in the year 2017/18. After the Earthquake disaster of 2015, COVID pandemic of 2020-21 and economic slowdown of 2022 the trend of FDI projects has declined recently in Nepal. However, in a last decade Rs 66 billion working capital and Rs 361 billion fixed cost added in Nepal by FDI.

Table 2
FDI Trends in Nepal Actual inflow and Approved FDI

Billion Nepalese Rupees

Year	Approved FDI	Actual Inflow	Percentage of Approved
2010/11	11.0	6.4	58.1
2011/12	8.5	9.2	108.2
2012/13	21.2	9.1	42.9
2013/14	21.5	3.2	14.8
2014/15	67.5	4.4	6.1
2015/16	18.5	5.9	31.8
2016/17	18.9	13.5	71.4
2017/18	58.1	17.5	30.1
2018/19	25.4	13.1	51.5
2019/20	38.0	19.5	51.3
2020/21	49.2	19.0	38.6

Source: A Survey Report on Foreign Direct Investment in Nepal (2019/20) Nepal Rastra Bank, Economic Research Department September 2021

There is a significant gap between agreed FDI and actual inflow. In last ten years the commitment and actual inflow is very low which is less than 50 percentage in average. This figure shows the unpredictability and disorganized which is a symbol of instability in FDI.

Areas of Investment

Among more than five thousand FDI Projects service and tourism shares highest. Two third portion of FDI is in these two sectors sharing one third each. FDI in manufacturing sector is growing recently which comprises nearly one fourth in total business. FDI in agriculture and forestry-based industry are less than 6 percentage and Information Technology based industry are less than three percentage. Other category like energy, mineral and infrastructure-based projects are nominal in number but the investment amount in these sectors is significant in recent years.

Proposed total project cost from foreign investment is 569 billion Rupees up to 2021. Among eight category of investment area, the highest is in energy sector having Rs 222 billion (39.1%) following by Rs 122 billion (19.6%) in manufacturing industry. Total fixed costs in FDI proposed is 481 billion. Among proposed cost energy sector shares 218 billion and manufacturing 95 billion. Proposed working capital in FDI is 88 billion in which service sector only has 36 billion. Total employment generation from FDI projects is 275 thousand. Highest of them (37%) are engaged in manufacturing industries. Service and tourism shares 26 and 21 percent respectively while Infrastructure, mineral and IT has a nominal share in employment.

Table:3
Industries Approved for FDI by category up to FY 2077/78 (2020/21)

Cost NRs in Million

S. No.	Category	No. Of Projects (%)	Proposed Total Project Cost	Proposed Total Fixed Cost	Proposed Total Working Capital	Proposed Total Amount Of Foreign Investment	Proposed Employment
1	Agro And Forestry Based	291 (5.5)	9,409.82	7,580.34	1,829.48	7,588.23	10,524
2	Energy Based	90 (1.7)	222,832.30	218,727.21	6,005.09	130,347.88	11,837
3	Information Technology Based	112 (2.1)	14,595.48	12,232.85	2,362.62	11,367.38	5,745
4	Infrastructure	46 (0.8)	3,842.34	2,866.30	971.5	2,983.01	3,226
5	Manufacturing	1,212 (23.2)	122,548.10	95,241.78	26,444.36	61,063.16	103,091
6	Mineral	72 (1.3)	10,366.92	8,235.80	2,131.12	7,981.01	8,786
7	Service	1,722 (32.9)	96,570.98	59,835.66	36,589.64	72,124.03	73,162
8	Tourism	1,689 (32.3)	89,328.45	76,752.03	12,306.73	71,055.82	58,649
	Total	5,234	569,494.39	481,471.98	88,640.54	364,510.52	275,020

Source: Industrial Statistics 2020/21.
FY 2077/78 (2020/21)

Foreigner's Business movement

In the year 2019 there were 4461 business visas were issued. Chinese are in the top having 60 percentage. Indian do not need the visa to stay in Nepal so the number of Indians may exceed the figure. Korean, US and Japanese are following 11,9 and 3 percentage respectively in the year 2019.

Table:4 Business visa Issuance
Nepalese Business visa recommendation in last five years

SN	Country	2017	2018	2019	2020	2021
1	CHINA	1579	1829	2713	1374	1344
2	S.KOREA	541	658	484	187	300
3	USA	426	461	388	164	259
4	JAPAN	130	140	121	73	50
5	UNITED KINGDOM	88	62	51	38	36
6	AUSTRALIA	76	49	47	10	19
7	GERMANY	45	53	73	22	19
8	FRANCE	50	66	51	18	18
9	MALAYASIA	50	52	44	18	24
10	BANGLADESH	47	46	37	14	21
11	Other Countries	635	535	452	179	230
	Total	3667	3951	4461	2097	2320

Source: Foreign Investment in Nepal 2022 A Synopsis, p22

FDI a Political and Economic issue

Politics consists many political sectors like Government, Political institutions, current political issues, sovereignty, unity and nationalism. Likewise, Democracy, political philosophy, peace security and geo political relations. In general, politics can be known as the exercise of powers. There are major two powers namely; arm and capital resources. FDI is a means of financial resource. In recent years foreign direct investment (FDI) has become a dominant booster of global economic integration. During 1995–2000 alone, global FDI grew sevenfold, and in subsequent years it exceeded the value of all other forms of cross-border capital flows combined (UNCTAD 2012). FDI has strengthened developing countries' engagement with the world economy. Whereas these countries previously attracted little investment, by 2014 they received 55% of global FDI flows (Pandya 2016).

FDI has interrelation with Politics as well as economics in terms of large market size, political and macroeconomic stability, GDP growth, regulatory capacity, ability to repatriate profit to home country. FDI inflow creates a positive impact for investor's domination. FDI is considered not just inflow of capital, but it converts into dependency, hegemony and new colonialism. FDI also brings Political opportunity like extensive presence in international forum.

World situation of FDI

The latest World Investment Report 2022 released by UNCTAD aforesaid the United States (\$367 billion) remained the top recipient of FDI, China (\$181 billion) and Hong Kong (\$141 billion) also retained second and third position respectively. In South Asian countries, India decreased FDI inflow (\$20 Billion) While Bangladesh Nepal, Maldives and Sri Lanka has increases the FDI in 2021.

Table 5
FDI Global trend of last three years of Selected countries

(US Dollar in million)

S.No	Country	FDI inflow2019	FDI inflow 2020	FDI Inflow 2021
1	USA	225,108	150,828	368,376
2	China	141,225	149,342	180,957
3	Hong Kong	73,714	134,710	140,696

S.No	Country	FDI inflow2019	FDI inflow 2020	FDI Inflow 2021
4	India	50,558	64,072	44,735
5	Bangladesh	2,874	2,564	2,896
6	Nepal	185	126	196
7	Maldives	956	348	443
8	Sri Lanka	743	434	598

Source: World investment report 2022.

Doing Business index and Nepal

A nation's ranking on the ease of doing business index is based on an average of following ten subindices:

1. Starting a business – Procedures, time, cost, and minimum capital to open a new business,
2. Dealing with construction permits – Procedures, time, and cost to build a warehouse.
3. Getting electricity – procedures, time, and cost required for a business to obtain a permanent electricity connection for a newly constructed warehouse.
4. Registering property – Procedures, time, and cost to register commercial real estate.
5. Getting credit – Strength of legal rights index, depth of credit information index.
6. Protecting investors – Indices on the extent of disclosure, the extent of director liability, and ease of shareholder suits.
7. Paying taxes – Number of taxes paid, hours per year spent preparing tax returns, and total tax payable as a share of gross profit.
8. Trading across borders – https://en.wikipedia.org/wiki/Ease_of_doing_business_index Number of documents, cost, and time necessary to export and import.
9. Enforcing contracts – Procedures, time, and cost to enforce a debt contract.
10. Resolving insolvency – The time, cost, and recovery rate (%) under a bankruptcy proceeding.

The ease of doing business index ranks countries against each other based on how the regulatory environment is conducive to business operation stronger protection of property rights. High rank (i.e.1,2 very easy doing business) economy considered more business friendly comparing to low rank (very hard doing business i.e.189,190). New Zealand and Singapore stood on top in the year 2018 and 2019. India improved scaling 63 from 77 and Nepal improved to 94 places in 2019 while it was 110 in 2018. Among 190 countries.

Table 6: Doing Business Index 2019
Doing Business Index in 2019

S.No	Country	Rank 2019	Rank 2018
1	New Zealand	1	1
2	Singapore	2	2
3	Hong Kong	3	4
4	China	31	46
5	India	63	77
6	Nepal	94	110
7	Pakistan	108	136
8	Bangladesh	168	176
9	Afghanistan	173	167
10	Somalia	190	190

(Source: https://en.wikipedia.org/wiki/Ease_of_doing_business_index..)

Problems

There are some Political as well as Economic issue and problems in promoting FDI in Nepal. Some of the problem facing to encourage FDI in Nepal are following,

- Landlocked geopolitical location and high cost of production.
- Gap between FDI commitment and actual resource inflows.
- Political instability and poor coordination between federal and local governments.
- Red tape, corruption and poor governance
- Lack of Infrastructure (road, electricity, internet etc.)
- Politician and bureaucrats have the inheriting attitude of Restrictive FDI Regime.
- There is a gap between huge commitment and few inflows of FDI.
- Custom based revenue and high import tariffs in raw materials.
- No easy exit for firms and reluctance in repatriation of profit in home country.
- Land acquiring and natural resource utilization problems
- Trade union politics, stringent labor laws and cheap wage.
- Centralized decision-making process
- Lack of export processing zones and Unattractive investment location
- Not opened some sectors for FDI (e.g. agriculture processing industry, traditional industries)
- The Global economic challenges: Now the world is facing some economic challenges that is hampering in FDI inflow. These are low economic growth or Economic slowdown, increasing inflation, expansion of public debt burden and rising geopolitical tensions.

There are some findings on the basis of above information.

- FDI inflow is inadequate. (In last 5-year actual average FDI inflow is below Nrs 20 billion which is less than 0.5% of GDP).
- Governments effort to attract FDI in Nepal (plan, policy, activity) is not sufficient. (Preceding rule and act are not amended, doing business index not improved, FDI inflow not increased, economic growth not raised)
- Political leaders have no integrated view to attract FDI. (Instable government, Pro-nationalist argument of some politicians, FDI priority is not set on political parties document)
- One Stop Service Center (OSSC) is not being implemented properly. (Related government agencies are reluctant to provide service thru ossc, role and responsibility of ossc officials has not mentioned specifically, ossc office environment not improved)
- Not done new innovation and research to attract FDI in Nepal. (No enough research and study, easy approval to invest in new areas, not done any impact analysis of FDI in economy)
- Problems regarding FDI issues are not entirely settled yet. (Labor union, land acquire and IEE issue, decrease the time to approve FDI business and reduce the cumbersome process are not improved)
- FDI attraction is not only a political issue but it is also a economic issue.

Conclusions

In conclusion, the study highlights the inadequate level of FDI inflow in Nepal, which falls below one percent of GDP, rendering it insufficient to meet the economic needs of the country. Furthermore, when compared to neighboring nations, Nepal lags significantly behind in terms of attracting FDI. Recognizing FDI as a crucial resource for economic development, the government has initiated various policies, institutional reforms, and systemic improvements to attract FDI; however, the outcomes have been less satisfactory thus far. To address this issue, several key suggestions emerge. First, there is a need for political consensus and policy clarity to provide a stable and conducive environment for FDI. Additionally, establishing an effective one-door service center would streamline and simplify

procedures for potential investors. Improving governance practices is crucial to instill confidence among investors and enhance the investment climate.

Moreover, focusing on improving the country's business indicators, such as the ease of doing business, is essential to attract FDI. Enhancing service delivery mechanisms and fostering positive labor relations are also paramount to create a favorable impression on potential investors. By implementing these recommendations, Nepal can strive towards attracting a more substantial and meaningful level of FDI, which is vital for stimulating economic growth and achieving sustainable development goals.

References

- A Survey Report on Foreign Direct Investment in Nepal (2019/20), Nepal Rastra Bank, Economic Research Department September 2021 Kathmandu.
- Accenture (2013), “Energizing global growth: understanding the changing consumer”, available at: www.accenture.com
- Agarwal, J. P. (1980). Determinants of Foreign Direct Investment. *Weltwirst schaftliches Achieve*, 116.
- Agrawal, J. P. (2000). *Economic impact of foreign direct investment in south Asia*. Indira Gandhi Institute of Development Research, Gen. A. K. Bombay: India.
- Balasubramanyam, V. N., Salisu, M. & Spas, D. F. (1996). Foreign direct investment and economic growth in EP an IS countries. *Economics Journal*, 106, 92-105.
- Bijit, B. (2002). *Determinants of Foreign Direct Investment: Research Issues*, 11, 28-30. London: New Fetter Lane, EC4P 4EE. Rutledge.
- Economist Intelligence Unit (2013), “Political tensions as Cyprus bail-out looms”, available at: [http:// country.eiu.com](http://country.eiu.com)
- Foreign Investment in Nepal A Synopsis 2022, Department of Industry, Kathmandu Nepal
- Foroohar, R. (2013), “Why the elites are losing sleep”, Time, Vol. 181 No. 5, p. 20.
- IMF (2012), “IMF sees heightened risks sapping slower global recovery”, available at: www.imf.org.
- Industrial Statistics 2020/21, Department of Industries, Kathmandu.
- Magnus, B., Ari, K. & Zejan, M. (2000). *Determinants of Foreign Direct Investment: firm and Host country strategies*. Basingstoke, Hampshire RG21 6XS and New York, N.Y. 10010 Palgrave Publisher Ltd (p.1-20,101-105,177-179,221- 225).
- Maheshwor, Neupane (2020), Foreign Direct Investment in Nepal Social Inquiry: Journal of Social Science Research.Kathmandu,2020, Vol. 2, No. 2, pp. 302-321
- Pyakurel, Biraj, Foreign Direct Investment in Nepal, NUTA Journal 5(1&2) 2074
- OECD Benchmark Definition of Foreign Direct Investment FOURTH EDITION 2008 (www.oecd.org)
- Sonal S Pandya, (2016) Political Economy of Foreign Direct Investment: Globalized Production in the Twenty-First Century. The Annual Review of Political Science is online at www.polisci.annualreviews.org. (Annu. Rev. Polit. Sci. 2016. 19:455–75)
- Shrestha, Prithvi Man, why has Nepal failed to attract enough foreign direct investment? The Kathmandu post, 7 November 2019.
- Suleiman Zanginaa , Sallahuddin Hassanb* , Mukaramah Harunc,2019 An Analysis of the Literature on Political Stability and Foreign Direct Investment, International Journal of Innovation, Creativity and Change. www.ijicc.net Volume 6, Issue 10, 2019

An Overview of Legislative Drafting and Policy

Arjun Kumar Khadka, PhD*



Abstracts

Drafting is part of the legislative process, which in turn is part of the policy process. It is even sometime compared or linked to a child's game of Snakes and ladders. Snakes and ladders are game of chance where legislative drafting is game of skill. Moreover, legislative drafting requires abundance of knowledge of the language, its grammar, the technical requirements of the form of legislation and perform the task in a non-partisan manner and keeping totally away from political controversies. On the other hand, a policy relates to government goal for achieve the methods and principles. But, policy document is not a law. Thus, policy sets out the goals and planned activities of a concern ministry and department, but laws set a standard procedures and principles that must be followed. If a law is disregard, the violator will punish as prescribed by the legal provision. So, law is binding and mandatory compared to policy, which means that legislative process is more valuable in practice.

Keywords: *Legislative, Legislative Drafting, Law Making Process, and Policy*

1. Introduction

Legislative Drafting is the process of constructing a text of legislation. The classification of a form of text of binding value as legislation is outside the scope of legislative studies. It must be distinguished from legal drafting, which involves the construction of a text used in the judicial process. It is a narrower concept to the civil law equivalent of law making. It is a constitutional issue and a part of the legislative process which in turn is the policy process.¹

Moreover, drafting is part of the legislative process, which in turn is part of the policy process. It is even sometime compared or linked to *a child's game of Snakes and ladders*. Legislative drafting from sheer necessity due to well run the governing system of the country, the state activism led every aspect of human life. The state has to run with those need of the people, it has to carry functions to maintain peace and order, it has to protect weaker section of the society, it has to undertake trade and commerce, it has to run different system, security, health, education etc. All the functions of the state become possible only by making law that is why legislation is necessary in every aspect of human life to every country. In fact, legislation is the source of law.

The term legislation may be used in the wider and narrow sense, which though connected are different. It may connote process of legislation that is the action, which results in the birth of law through Parliament procedure similar to other common law countries. Nepal has adopted common law practice in drafting, example of common law countries are United Kingdom, Australia, India, Bangladesh, Pakistan etc., which allows legislators to enact flexible statutes, instead of making complex legislation with difficult combination of facts and laws on a particular issue, as gaps can be filled by judges.

* *Joint- Secretary (Legal), Ministry of Finance*

1 Constantin Stefanou & Helen Xanthaki (Eds.), *Drafting Legislation: A Modern Approach*. London: Ashgate. 2008, p. 321.

Moreover, legislative drafting and law making process is in Nepal, similar to common law countries.

In this article, mostly deals about legislative drafting and policy issues including interrelation and distinction between policy and legislative drafting. Also, this article addresses the fundamental cause for legislation and basic tools for policy and drafting. In addition, this article highlights legislative actors and relating other issues, and including conclusion.

2. Legislative Drafting

Legislation is the means of carrying out a policy that must have the force of law. Policy is, however, a government's response to an issue or problem arising within the State it governs. On the other hand, legislative drafting is a general connotation, which means putting one's own ideas in writing. It is a matter of an art and requires greater skills and efficiencies. Also, it requires through knowledge of law, procedure, settled judicial principles, besides proficiency in concern language. Bentham's who derived the modern theory of legislative drafting in practice.²

Former President of United State of America, Barack Obama stressed "A good compromise or good piece of legislation is like a good sentence. Or a good piece of music. Everybody can recognize it".³Napoleon Bonaparte stated that "A law should be clear, precise, and unambiguous- interpreting it means allowing distortion".⁴A famous law maker C.W. Cream said legislative drafting "Genius is the ability to reduce the complicated to the simple".⁵Sequentially, Winston Churchill said "Broadly speaking the short words are the best, and the old words when short are best of all".⁶ All these thought show that legislative drafting is varying task and widely concern with various affairs. The goal of a legislative drafting mainly two:

- One is to create legislation that gives legal effect to government policy, and
- Next is to communicate the law clearly and effectively,

Basically, legislation would comprise following two things,

- Acts passed by Parliament, and
- Subsidiary legislation, which are made up of rules, regulations, orders, notifications, proclamations and declarations which have legislative effective.

Finally, legislative drafting is primarily a technical exercise, which involves converting established policies and legislative objectives into a legal document.

3. Policy

Policy making is the first step in the legislative process, and one of the most important. So, Laws must be designed from the start to solve or prevent problems, by implementing policies in the form of norms (concerning what target groups must do, must not do or may do, under carefully defined circumstances). While policies originate in the government program, they must be refined in the context of specific laws. This is a complex process, with four stages, identifying the problem, analyzing and explaining its causes, proposing alternative solutions, and selecting the optimal one(s). The initiators or proponents of legislation have a crucial role to play in the process, in close cooperation with legislative drafters, who responsible for converting policy into law.

In fact, policy is a course of action adopted and pursued by government.⁷ It is is a set of principles

2 A Beginner's Guide to Legislature Drafting, <http://harvardjob.com/2016/10/24/a-beginners-guide-to-legislative>.

3 Mark Segal, *Legislative Drafting, Principles and Materials*, Philadelphia, Pennsylvania, 2011.

4 *I bid.*

5 *I d.*

6 *Id.*

7 Nicholas Henery, *Public Administration and Public Affairs* (10th ed.) Pearson, Prentice Hall Singapore, 2007,

to guide actions in order to achieve a goal. A government policy therefore describes an objective or course of action planned by the government on a particular subject. Policies are usually developed by a government ministry, for instance ministry of water and sanitation adopted water policy. Likewise, the processes of making laws and policies are in the different spheres of government. Opportunities for the public to participate in these processes are also identified. There are the following four steps for developing policy;⁸

- Identifying the problem,
- Analyzing and explaining the causes of the problem,
- Proposing multiple solutions to the problem and
- Selecting the best solution(s) to the problem

Practically, making new laws and policies is usually a very slow process involving a number of stages during which key issues are debated and negotiated before being finalized as official government policy or before being passed as a law. It can take a few years before a proposed law or policy is implemented and before its impact is felt on the ground. Equally, government and parliamentary structures as well as the different branches of government all play very important role in this regard because policy and law are perceived, analyzed, and understood.⁹

Additionally, Parliament constitutes the quintessential institution of democracy, in large part because it is the institution that most directly represents citizen preference in the political process. Despite this centrality, scholars of Parliamentary system have traditionally assigned legislatures only secondary importance in the policy process, arguing that major policy decisions are taken at the cabinet level rather than in the parliamentary arena¹⁰. To the extent that scholars have argued for the policy relevance of Parliaments. They have done so primarily in the context of opposition influence, arguing that strong committee systems can provide opposition parties with influence over government- sponsored legislation.

The elaboration of a policy proposal during the drafting process may produce a legislative scheme that those circumstances, further, second- level policy verifications may be appropriate after a draft is completed. Those verifications may also be needed for the purposes of completing the justification that typically accompanies primary legislation. Moreover, a policy relates to government goal for achieve the methods and principles. But, policy document is not a law.

4 Distinction features between Legislative Drafting and Policy

Considering all these things drafting and policy have some distinction feature in practices, these could be mentioned as follows;

SN	Policy	Legislation Drafting
1	A policy is a course or principle of action adopted or proposed by an organization or individual.	Legislation sets out the law and therefore, the procedure or standard that people and organizations must follow.
2	Policies may also be adopted as a way of fulfilling legislative commitments.	Law after adopting legislation as laws can be used to enforce of action as set out within a policy.

p. 283.

8 Mark Segal, *Legislative Drafting, Principles and Materials*, Philadelphia, Pennsylvania, 2011, p. 8.

9 *Ibid.*

10 See. e.g. Lever and Shepsle 1996.

SN	Policy	Legislation Drafting
3	Policies tend to evolve and adapt over time under review processes.	New laws may be developed to enforce part of all of a policy.
4	Policy may be shorter such as policy of COVID-19 in the context of Nepal.	Laws tend to be fixed for much longer periods of time.
5	Policy can review or amended within a short period.	Laws can be amended but this happens on a much less frequent basis.
6	A policy outlines what a government ministry hopes to achieve and the methods and principles it will use to achieve them. It states the goals of the ministry.	A policy document is not a law but it will often identify new laws needed to achieve its goals.
7	In the legal term policy is moral question and not creates a legal obligation.	Whereas, legislation set out standards, procedures and principles through law and that must be followed. For example, if a law is not obeying those responsible for breaking, they could be prosecuted in court.
8	Policy sets out the goals and planned activities of a ministry and department.	However, it may be necessary to pass a law to enable government to put in place the necessary institutional and to achieve their aims. Laws must be guided by current government policy.
9	Policy drafter is not considered as more technical and skills work.	Although, drafter have skills, experience and the authority to challenge policy which most often elicits policy refinement that enable greater certainty and practicability of the end product.
10	A policy is a course or principle of action is proposed by an organization or individual.	On the contrary, legislation sets out the law and therefore the procedure or standard that people and organizations must follow.
11	Policy is a new pioneering in particular areas.	Laws can be used to enforce the course of actions as set out within a policy.
12	Policies may also be adopted as a way of fulfilling legislative commitments.	However, new laws may be developed to enforce part or all of a policy.
13	Policies tend to evolve and adapt over time under review processes.	Laws tend to be fixed for much longer periods of time. Laws can be amended but this happens on a much less frequent basis.

Finally, this is better appreciated when one imagines what happens in a lawless society- chaos, jungle justice, survival of the fittest. The mere facts that, legislation exist, the citizen know and machineries are established by it, law and order are easily maintained. Crabbe¹¹ states government needs legislation, and it needs well drafted, readable and understandable form. Hence, legislative process is more valuable in compared with policy.

5. Fundamental Cause for Legislation

Not all policies require legislation.¹² Not all policies must have legislative effect or the force of law.

11 VCRAC Crabbe *Legislative Drafting*, Cavendish Publishing, 1993, p. 19.

12 Ter Kim Cheu, Retired the Parliamentary Counsel and Principal Senior State Counsel (Legislation Division)

Law should be used to carry out policy when it is most appropriate. Law- making is an expensive and time- consuming business, involving several human resources, hours of personnel from many agencies, ranging from the Cabinet to the concern ministries and department officials. Then, there is the time taken up in Parliament. There are also the printing and paper costs involved in publishing and printing legislation. At the final, there is the running cost of enforcement and ensuring compliance with the legislation.

Policy authorities should therefore carefully analyze all alternatives and be satisfied that no other ways are available to achieve the policy objectives effectively before they embark upon a legislative proposal. Points to note as follow;¹³

- (i) do not employ legislation solely to give publicity to any particular policy,
- (ii) assess all subsisting laws and administrative processes for their adequacy to implement the policy. Take a whole of government perspective. Be prepared to consider laws administered by others,
- (iii) consider how much legislation is actually required. While legislation may be needed to establish the legal framework for the new policy, not all details of the policy need to be legislated, and
- (iv) consider non- legislative measure to implement policy where these are appropriate. It is perfectly acceptable for policy to be implemented through a combination of legislation and such alternatives.

6. Basic Tools for Policy and Legislative Drafting

There are certain essential instruments and tools in term of policy and legislative drafting process. These should list as follows;

Policy Drafting	Legislative Drafting
Recognized Problem.	Depend on Constitution and Rule of Law.
Agenda Setting.	Based on government policy.
Policy Formulation (known as Ex-ante).	Judicial decision as a guideline.
Decision Making.	Obligation of International Convention, if state is party and Intentional practice.
Policy Implementation.	Boundary on economic, social, custom and culture.
Policy Evaluation.	Parliament Acceptance (Bill passed).
Ex-Post of policy.	Act Implementation and post legislative scrutiny.

Furthermore, policy is the general principle by which a government is guided in its management of public affairs.¹⁴It is a means through which government usher in charge of any kind therefore, policy is the starting point for government to adopt a line of action.¹⁵ Basically, when governments adopt a policy, it has no effect until it is implemented and one of the major means through which that is done is through legislation. As Crabbed noted, government policy motivates legislation. The legislation policy expressed in an Act is first determined and settled by the government.¹⁶

The policy processes, however, are stages a policy must go through to be complete.¹⁷ The stages are policy initiation, policy formulation, policy implementation, policy evaluation and policy decision.¹⁸

Singapore 2003.

13 *Ibid.*

14 Black's Law Dictionary (8thed), Thompson West, 2004, p. 1196.

15 Michael Habila Daud, Policy and the drafter, the role of the drafter in influencing the substance of policy, IALS Student Law Review, Volume 5 Issue 1, 2018 (Spring).

16 *Ibid.*

17 C Stefanou "Drafter *Drafting and the Policy Process*", in C. Stefanou and Hellen Xanthaki, *Drafting Legislation: A Modern Approach* Ashgate Publishing, 2008, pp. 319- 230.

18 *Ibid.*, p. 232.

Traditionally, the role of the drafter was restricted to policy formulation which covers the drafting process¹⁹ and the legislative process but because of the drafter skills, expertise and analytical mind, the need for a drafter outside the policy formulation stage has become increasingly necessary.²⁰

Finally, fundamental legislative principles are an evolving set of principles for a representative democracy and fundamental rights of individuals established by the basic law (which is the constitution) and is subject to the rule of law. Hence, the development of legislative proposals by government is constrained by various principles that underline a representative democracy with fundamental rights founded on the rule of law.

6. Legislative and Policy Actors

In modern democracies mostly valuable decisions are taken by politicians compared to the civil servant. The cause is that politician is elected from people so that they are sovereign and representative of citizen. On the other hand civil servants are limited authority and they need to follow rule as given. However, due to citizen mandate, politician has power to break the rule and formulate new on,

The regular public administration is depended on civil servant, and they have limited authority, the authority is given by the politician through law. It means that unelected civil servant has not power to make law. So here comes the difficult question is that legislation task is depended on politicians or bureaucrats or both? The obvious answer is that it is the job of politicians but as we analyze and qualify what we mean by legislation the answer becomes more difficult to answer with certainty. The cause is that only members of parliament has right to table a draft in Parliament. However, it is clear that such drafts tend to be of low quality. Very few, if any, politicians have had training in drafting legislation and drafting long and complex Bills is not really a task suited to untrained politicians. For example, even in the US, where legal aides are used to translating the wishes of parliamentarians into specific bills, it is those members of the Congress or the Senate who employ professional drafters who tend to produce "quality" proposals.

On the other hand, in the common law tradition, producing legislation is a joint task. The government (ninety percent of all bills originate from government) and the civil service join forces to produce legislation, each with their own professional tasks with parliament being the ultimate decision maker. So, the rule of thumb position is that policy belongs to the politicians (certainly initiation of policy), law to the lawyers and decision making to parliament. In contrast, the civil law tradition tends to see legislation as a continuous interaction between politicians and bureaucrats because the roles are not distinct. In many civil law jurisdictions legislation is produced by drafting committees which include bureaucrats, politicians, academics and even judges. Considering all jurisdictions the government is the main legislative and policy actor in broad sense.²¹

7 Conclusions

Legislative Drafting is connotation and putting one's own ideas in writing. It is an art, greater skills and efficiencies. It requires through knowledge of law, procedure, settled judicial principles, besides proficiency in language. It is a part of the plain language, a form of communication and architecture skills. In legislative drafting, the words used must be simple, clear, accurate, consistent in style and free from ambiguity including efficiency, precision, and language gender neutrality. In fact, the process of legislative drafting is a lengthy, complicated and time-consuming one, and needs to follow certain process. On the other hand, policy deals a set of ideas or a plan of what to do in particular situation that has been agreed to officially by a group of people, a business organization a government or a political party. So, legislative drafters are seen as "Policy Translators".

19 <https://www.britannica.com/topic/Roman-law> (Accessed in September 2020)

20 Stefanon, *supra* note 2.

21 See, for example, how this was received in the early 1980s in WD Costain and AN Costain, 'Interest Groups as Policy Aggregators in the Legislative Process', 14 *Polity*, 1981, pp. 249-272.

Finally, all these things show that legislative drafting and policy are interrelated and dependant. It means that drafting could not possible without policy and policy also not possible to implement without legal frame.

References

- A Brief guide to better legal writing skills Peter Hungerford-Welch, City Law School, City University, London (2012).
- A Guide to Legislation and Legislative Process in British Columbia, *Principles of Legislature Drafting*, Office of Legislative Counsel, Ministry of Justice Province of British Columbia,(2013).
- Kiss, et. al, (eds.), *Law Science and Environment*, Lancers Books, Delhi, India, (1987).
- Kiss, et. al, *International Environmental Law*, Transnational Publishers, United States of America, (1991).
- Adrian J. Brad brook, et.al., (eds.), *The Law of Energy for Sustainable Development, International Environmental Law* (Fairness and Effectiveness and World Order), Cambridge University Press, United States of America, New York (2006).
- Birnie, P. & Boyle, A., *International Law and the Environment*, Oxford: Oxford University Press, London, (2002).
- **Article**
- Dipakraj Joshi & Rajesh Kumar Katuwal, Nepal Judicial Academy Journal 2014.
- Government of Samoa, *Legislative Drafting Handbook, Legislative Drafting Requirements*, Approved by the Attorney General, the Legislative Division the Office of the Attorney General (July 2008).
- Helen Xanthaki, Legislative drafting : a new sub- discipline of law is born, IALS Student of Law Review, Volume 1, Issue 1, (Autumn 2013).
- Arjun Kumar Khadka, Legislative Drafting and Law Making Process: An Observation of Nepal, Nepal Bar Council Law Journal- Kupondol, Lalitpur, 2020,
- Miscellaneous.

Export Sector Practical Skill Management (ESPSM) in Commercial Companies and Firms

Dr. Suman Kumar Regmi*



Abstract

Export Sector Practical Skill Management (ESPSM) is embraced in many companies and requires a business case to justify expenditure on program /transactions to implement ESPSM behaviors and practices or hardware and software solutions. This paper provides support for the importance of Export Sector Practical Skill Management to enhance innovation and performance of Nepalese commercial firms and companies. The main objective of the study is to provide important empirical evidence to support the role of ESPSM within Nepalese commercial firms, companies and enterprises. Data were collected using a questionnaire survey of Managing Director of companies of seven private sector firms and three MNCs. A total of 240 survey questionnaires were distributed and 180 were received which are usable (75 percent response rate). The sample was checked for response and non-response bias. Hypothesis were tested using structural equation modelling. The study revealed that ESPSM as a coordinating mechanism supports the view that Nepalese commercial firms with a ESPSM capability will use resources more efficiently and so will be more innovative and perform better. The study also revealed that ESPSM helps to achieve better return on investment. However, the contribution of ESPSM system to a learning organization can be considered poor in Nepalese commercial enterprises. As with most studies, it is important to replicate this study in different contexts in Nepalese setting. This paper is one of the first to find empirical support for the role of ESPSM within Nepalese commercial firms.

Key words: *Export Sector Practical Skill Management, Innovation, Export performance, Nepalese Firms and Companies*

Paper type: Research paper

I. Introduction

Export Sector Practical Skill Management (ESPSM) has emerged as a new concept in its own areas, and given its newness, is probably still developing its theoretical framework. In this study, an enhanced understanding of ESPSM has been provided by revisiting the works by earlier researchers. In doing so, this study argues that although Skill in itself is a resource, the effective management of skill enables those within the finance sector to extract more from all resources available to it. An understanding of why firms/companies exist and how resource allocation decisions are made within firms has been a central subject in economic theory,

* Former Deputy Executive Director, Trade and Export Promotion Centre

In order to ensure that corporate employees are equipped with the right kind of skills, knowledge and abilities to perform their assigned task, training and development plays in crucial role towards the growth and success of our business(Dr. Suman, 2019).

However, the mobilization of resources in economic theory has, at times, been problematic. There were several and remarkable attempts to break away from the general equilibrium model. The theory of growth of the firm argues that although markets set price signals that influence resource allocation, those within the firm make decisions on what activities the firm will be involved in, how those activities will be performed, what resources are required, which resources are allocated to different activities and, ultimately, which resources are used. As a result, internal processes and insights rather than external market prices and cost signals will significantly influence a firm's growth. However, decisions about internal matters are burdened with a considerable degree of uncertainty since decision makers often do not have full information upon which to act. Therefore, empirical evidence as to the consequences of effective ESPSM is also required.

This paper empirically examines the link between ESPSM and innovation and firm performance in Nepalese export promotion undertakings.

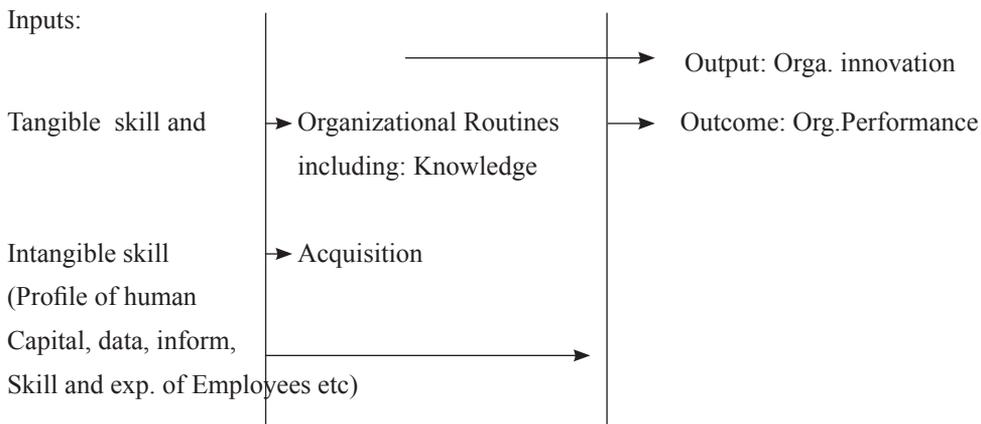
Training and development helps employees develop their knowledge, skills, and abilities so that they might become better qualified to perform the duties of their present jobs and advance to more responsible positions(Dr. Suman, 2075 B.S).

Hypothesis development and conceptual framework

This study examines the role of effective ESPSM of Nepalese export promotion firms in two ways. First, the paper examines the suggestion that effective ESPSM supports the conversion of all other resources into capabilities. Since, capabilities underpin the long run survival of an export firm, export firm with effective practical skill management behaviors and practices are likely to make better use of resources and so will exhibit superior results and outcomes such as more organizational innovation and superior financial performance.

Therefore,

Figure 1 Conceptual Model



H1a. Firms that effectively manage skill are likely to be more practicable.

H1b. Firms that actively manage skill are likely to perform better.

Second, the paper examines the direct contribution of effective skill management to two outcomes of interest: more practicable and performance.

Skill management is presented in three sections: skill acquisitions, skill dissemination and responsiveness to skill. Similarly, a firm with better -positioned skill dissemination behaviors and practices might be more responsive to skill. The hypothesis related to the discussion in this sector are:

H2. Skill acquisition positively affects skill dissemination.

H3. Skill dissemination positively affects responsiveness to skill

H4. Skill acquisition positively affects responsiveness to skill.

H5. Skill acquisition positively affects organization more practicable

H6. Skill dissemination positively affects organizational more practicable.

H7. Responsiveness to skill positively affects organizational more practicable.

Finally, this paper tries to state that effective skill management is worthwhile activity for CEO to emphasize. For CEO to encourage the development of skill management behaviors and practices, they need evidence that financial performance would be improved as consequences. However, once again there are very few researches linking aspects of skill management and performances and as a result, each component of the skill management construct is presented as positively affecting organizational performance.

The relevant hypotheses are:

H8. Skill acquisition positively affects organizational performance.

H9. Skill dissemination positively affects organizational performance.

H10. Reaction to skill positively affects organizational performance.

H11. Organizational invention positively affects organizational performance.

Research methodology

The data were collected from a sample of 10 Nepalese commercial firms with highest number of employees. They represent seven commercial firms and three Government enterprises. The commercial firms were selected on stratified sampling basis. This screening criterion was maintained on the basis that larger organizations would require the existence of some processes to facilitate skill management. The primary data were collected by send and collection method. Respondents were sent structured questionnaires. At least twenty four respondents within each commercial firm were identified ranging from CEO to officers and asked them to complete the questionnaires, assuming that he or she would be in a position to comment on the flow of skill around the entire organization rather than the flow of skill within one or a few departments.

The useable questionnaires were obtained from 180 respondents leading to the reaction rate of 75 percent. The sample was somewhat over -represented larger firms. Since there has been little empirical research on skill management practices informed in the existing literature in international context not in Nepalese context, it is difficult to know how industry classification or industry size might bias the results.

Rank correlation check relation was used to measure the relationship among the variables. To check for non-responder bias, a random cross section of 10 commercial firms, from which there had been no response, was selected and sent a brief questionnaire for completion. Results of ANNOVA tests showed no significant differences between mean responses from early, late or non-respondents and therefore no significant differences between each category of respondents. Hypotheses were tested using structural equation modeling.

Results and discussions

Tables I -III provide the results of the correlation analysis and are provided to test H Tables I and III follow summated scores for each skill management elements while Table II provides more details by following all sixteen skill management factors. To assist readability, correlation coefficients are omitted if not statistically significant.

Table 1 approves that the three skill management elements do correlate with all forms of innovation and so preliminary evidence is provided to assist the view that a commercial firms with a capability in skill management is also likely to be more organizational innovative.

However, the particulars provided by Table II suggests that a commercial firm with a competence in skill management is less likely to develop new to the world innovation. In another words, when a commercial firm develops a new product or service for which it lacks the scientific or business expertise, a capability in skill management may not be helpful.

By disparity, Nepalese commercial firms developing incremental innovations (and so are working within scope of existing scientific and business expertise) tend to have better developed skill management behaviors and practices.

This finding is thought-provoking because it implies that skill management behaviors and practices pattern when those inside the organization work within the limits of the existing capabilities.

This interpretation is also dependable with a view presented by earlier who indicates that incremental innovation in this are competence enhancing, where new to innovation are competence destroying. In the context of this paper, new to the world innovations have the possibility to put the business at risk, because not only is an existing skill management capability almost irrelevant but also existing resources available to the Nepalese commercial firms may not be well mobilized.

Table I Correlation of SM scales with innovation types

Definitions	SM	SD	SR
We have launched products that are the best of their kind in the world	0.31*	0.29*	0.19*
We often introduce new scope of products or services not earlier offered by the commercial firms	0.33*	0.35*	0.45*
We often introduce new products and services to our existing ranges	0.37*	0.39*	0.48*
We offer improve or revise existing products or services	0.54*	0.49*	0.59*
We often change our product or services in order to reduce costs	0.29*	0.18*	0.30*
We often re-place existing product or services	0.35*	0.37*	0.44*

Note: * result significant at a < 0.01

Table II Correlations of SM factors with fare types

Definition	New to the world	New to the firm	New products to existing ranges	Improve existing products	Change products to reduce costs	Reposition existing products
Skill Impartment						
SAF 1	0.14*	0.22*	0.28*	0.38*	0.14*	0.24*
SAF 2	-	0.17*	0.16*	0.26*	0.21*	0.15*
SAF 3	0.15*	0.34*	0.38*	0.47*	0.26*	0.35*
SAF 4	0.27*	-	-	-	-	-
SAF 5	0.21*	0.19*	0.26*	0.27*	0.20*	0.14*
SAF 6	0.19*	0.25*	0.29*	0.37*	0.19*	0.23*
Skill Dissemination						
SDF 1	0.19*	0.28*	0.34*	0.45*	0.21*	0.27*
SDF 2	-	0.25*	0.22*	0.27*	-	0.16*
SDF 3	0.15*	0.19*	0.18*	0.28*	0.11*	0.17*
SDF 4	0.25*	-	0.13*	-	-	0.14*
SDF 5	0.13*	0.20*	0.17*	0.28*	-	0.13*
Responsiveness to skill						
SRF 1	-	0.18*	0.20*	0.32*	0.15*	0.14*
SRF2	-	0.30*	0.35*	0.42*	0.23*	0.34*
SRF 3	0.25*	0.30*	0.26*	0.35*	0.19*	0.22*
SRF 4	-	0.27*	0.23*	0.32*	0.21*	0.27*
SRF 5	0.16*	0.47*	0.47*	0.40*	0.34*	0.46*

Note: result significant at a < 0.01

Table III Correlations with SM factors with performance types

Definitions	SA	SD	SK
Comparative performance measures :			
Compared with the firm advantage, we are more profitable	0.26*	0.19*	0.33*
Compared with firm average , we have greater market share	0.19*	0.18*	0.37*
Compared with the firm average, we growing rapidly	0.39*	0.37*	0.46*
Internal perf. Measures			
Our organization is doing better than it did 1 year ago	-	-	-
Our org. is doing better than it did 5 years ago	-	-	-
Over the past 12 months our org. has met its perf. Objective	-	-	0.18*
Over the past five years our org. has met its perf. Objective	0.29*	0.28*	0.29*

Note: * result significant at a < 0.01

The results in Table III are mixed. All correlations between Skill management and comparative organizational performance measures were positive and significant. However, there were only a limited number of significant correlations between skill management and internal measures of organizational performance. The results accept the view that many persons skill management factors do not correlate with types of organizational performance measures.

Further, skill management is not the only variable to affect performance in Nepalese commercial firms. Other variables, such as the economic or competitive environment in which the commercial firms operate might have a greater impact on commercial firms' performances.

Finally, organizational achievement and improved financial and non-financial performance require more than reducing costs(Dr. Suman, 2074 B.S).

To finalize this part of the discussion, at an aggregated level it is reasonable to accept H1 a and conclude

that Nepalese commercial firms with well advanced skill management practices and behaviors are more likely to develop incremental organizational innovations.

However, H1b is not accepted/rejected because there is insufficient proof to support the view that Nepalese commercial firms with well developed skill management practices and behaviors will perform better. An observation of individual skill management factors favors these conclusions.

Structural equation modelling was used to examine for the effects of skill management on organizational innovation and organizational performance and to test for the effect of innovation on performance.

Figure II provides an illustration of the model tested. Fit statistics were good ($\chi^2 = 69.64$, $df = 44$, $GFI = 0.96$, $AGFI = 0.92$, $NFI = 0.95$, $TLI = 0.97$, $RMSEA = 0.05$). Squared multiple correlations for organizational innovation was 0.42 and for organizational performance was 0.36. These results are provided in IV.

Table IV Results of structural equation modeling

Hypothesis	Regression weights	Total effects	Direct effects	Indirect effects	Hypothesis Supported ?
H2	SA-SD	1.24**	1.15**	0.0	Yes
H3	SD-SR	0.17**	0.16**	0.00	Yes
H4	SD-SR	0.98**	0.79**	0.18**	Yes
H5	S-Innovation	3.25**	1.29**	1.96**	Yes
H6	SD -Innovation	0.79**	0.57**	0.24*	Yes
H7	SR -Innovation	1.35**	1.39**	0.00	Yes
H8	SA-Performance	1.86**	0.75	1.94**	Indirect only
H9	SD -Performance	0.04	-0.26	0.23**	No
H10	SK-Performance	1.29**	1.14**	0.00	Yes
H11	Inno-Performance	0.09	0.00	0.00	No

Notes: Squared multiple correlations: SM = 0.00, SD = 0.42, SR = 0.50, Innovation = 0.42, Performance = 0.36, Sample size = 10

All three components of skill management positively predicted innovation and so H5 -7 are accepted ($\alpha < 0.01$). The connection between skill management and organizational innovation was conceptually supported in the literature, although not well supported with empirical evidence. Thus, in this study, Nepalese commercial firms capable in all three skill management components are more innovative. Out of three skill management constructs, only responsiveness to skill appeared as statistically significant antecedent of performance and so H10 was accepted. This result accepts the view that responsive organizations are likely to extract more from their resources, and so will enjoy superior benefits than less responsiveness organizations (Writer, year).

Skill acquisition affects Commercial firms performance but this relationship is mediated by responsiveness to skill and so H8 is only partially supported on the basis of statistically significant indirect effects. There is no support for the hypothesis that skill dissemination affects commercial performance (H9). Thus, Nepalese commercial firms with a skill management capability do not necessarily perform better.

The relationship between organizational innovation and organizational performance was not supported and so H11 is rejected. This result does not support research reported in the area. A possible reason

for the apparent contradiction with the existent literature is that other innovation -performance studies reported earlier did not consider categories of innovation but, instead, considered the general characteristics of the innovation firms.

Thus, direct comparisons are less relevant given the different operationalization of construct. However, in spite of the disappointing results reported here, it would be unwise for Nepalese commercial firm managers wanting to enhance commercial firms performance not to pursue innovation since in the existing environment ; organizational innovation might be required to simply remain competitive.

The effectiveness of the policy on export sector awareness will largely depend how careful we are in clarifying and analyzing the policy process in itself (Dr.Suman,2016 June/July).

Effects of skill management system in organization

The survey questionnaires also limited questions on effects of skill management system in an organization and the survey results are presented in Table 5. The Table 5 revealed clearly that 'SM helps to achieve better ROI ' as its average score is highest. Similarly, 'SM helps to address the communication gap in organization 'received the second highest score followed by' SM helps in increased innovation by the employee's and so on.

Training and development leads to superior knowledge, skills, abilities, attitudes, and behavior of employees that ultimately enhance excellent financial and non-financial performance of the organization(Pratiksha, 2019).

Table V. Effects of skill management system in an organization at Nepalese commercial firms

SN	SM statements	Mean values	Rank values
1.	SM system helps in fast and better decision making.	3.3	10
2.	SM helps in enhanced productivity or service quality.	2.4	7
3.	Implementing SM results in sharing best practices.	2.9	9
4.	SM makes it easy to enter different market types.	2.2	6
5.	SM helps in increased innovation by the employees.	1.8	3
6.	SM increases the learning /adaptation capability of employees.	2.0	4
7.	SM helps in better staff/attraction /retention.	2.1	5
8.	SM results in enhanced collaboration within the organization.	1.6	2
9.	SM helps to address the communication gap in organization.	2.5	8
10	SM helps to achieve better ROI	1.3	1

Note: 1 = Strongly Agree, 2 = Agree, 3 = Do not know, 4 = Disagree, and 5 = Strongly Disagree

In Nepalese commercial firms, the majority of respondents did not agree with the statement the 'SM system helps in fast and better decision making' as its average score was lowest. The majority of respondents also did not agree the 'implementing SM results in sharing best practices' as it ranked ninth. In the same way, these respondents were also not prepared to agree that 'SM helps to address the communication gap in the organization's as it received eight rank.

The next aspect of the study was concerned with assessing the contribution of skill management system to a learning organization in the Nepalese context. The survey results are presented in Table VI. The results as presented in the Table are however not encouraging. The majority of respondents indicated that contribution of skill management system to a learning organization is poor.

Conclusions

All three skill management elements were found to have a direct effect on innovation, but only responsiveness to skill directly contributed to the commercial firms performance. This result is particularly important because influential works on skill management have been done.

The skill-creating company, present skill management as imperative for organizational innovation.

Although the definition of skill management is more consistent with the skill dissemination component of the construct used in this article, my results are important because they provide the first observed support for the multiple conjectures that are made about the consequences of effective skill management. While unacceptable that only responsiveness to skill directly affected Nepalese commercial firms performance, the findings can be explained by the large gap between non-market skill and commercial firms performance.

Implications for Managers

Skill management has been hailed as a new discipline. Unfortunately, the interpretation of the construct skill management is often confused with the introduction of information technology as a solution to seizure skill. This article presents a broader concept of skill management in Nepalese commercial firms by using sixteen skill management factors previously found to be the characteristics of a firm effectively managing skill.

This article also provides proof of the importance of effective skill management in Nepalese context. Therefore, Nepalese commercial firms managers should consider programs to enhance the sixteen skill management behaviors and practices since Nepalese commercial firms that do effectively manage skill will be non-innovative.

Further Studies

This study found that Nepalese commercial firms effectively managing skill were also more innovative and performed better. The study also concluded that skill management positively affected commercial firms performance. One of the focused views of this article is that effective skill management enables good quality services to be extracted from other resources. Further investigation is required to firmly establish this statement by further examining the supporting role of skill management in Nepalese organizations.

References

- Dr. Suman Kumar Regmi (2019). Role of Training and Development in an Organizational Development. *The Nepalese Journal of Public Finance Management*. 39(1). Lalitpur: PFMT Centre.
- Dr. Suman Kumar Regmi (2074 B.S).Optimum Cost Saving: Strategies for Upgrading Bank's Efficiency. *Magazine of Economics and Management* (53). Kathmandu: RBB.
- Dr. Suman Kumar Regmi(2075 B.S). Role of Training and Development in an organizational and Development 39(1). *The Journal of Public Finance Management*39(1). Lalitpur: PFMT Centre.
- Dr. Suman Kumar Regmi(2016). Export Sector Awareness in Nepal: Challenges and Why Forward. *The Nepalese Journal of Public Finance and Development*37(2).Lalitpur: RATC.
- Pratiksha Parajulee (2019). Impact of Human Resources Practices on Job Satisfaction in Nepalese Insurance Companies. *Nepalese Journal of Management*.6(4). Kathmandu: Uniglobe College.

An Empirical Analysis of Payment Behavior of Nepalese Value Added Taxpayers.



Dr. Maharaj Koirala*

Abstract

The paper intends to analyze the payment behavior of the taxpayers by classifying Value Added Tax arrears into three categories, i.e., small (< Rs. 100,000), medium (between Rs. 100000 and Rs 500000), and large arrear (> Rs. 500000); and to estimate the likelihood of small and medium level VAT arrear vis-à-vis large arrear in classifying taxpayers into five different categories. The multinomial logistic regression model is applied to analyze the payment behavior of the taxpayers.

The probability of small and medium sized VAT arrear is extremely high in the IROs and the probability of large amount of VAT arrear is high in the LTO and MLTO. Both male and female defaulters have higher likelihood of small and medium level of VAT arrear compared to tax defaulting entities. Taxpayers being registered during 16 July 2006 and 15 July 2018 in the IROs have higher probability of being defaulter with small amount VAT. With reference to the telecommunication, insurance, aviation, and other service sector VAT defaulters, the importer and exporter, trader, contractor, and consultancy service providers have high likelihood of being defaulter with small amount of VAT arrear. However, the producer, manufacturer, tourism sector have low probability of being VAT defaulter with small amount. Moreover, the probability of being VAT defaulter with a medium level of arrear in producer, manufacturer, importer, exporter, trader, contractor, and consultancy service providers is similar with that of telecommunication, insurance, aviation, and other service sector business houses and the tourism sector business houses have lower probability of medium level arrear compared to the reference category.

Keywords: *Efficiency Ratio, C'-efficiency Ratio, Gross Compliance Ratio, VAT Arrear, Non-payment Risk,*

1 Introduction

Value Added Tax (VAT) is levied on the taxable goods and services supplied by the duly registered taxpayers. It is charged on the transaction value of the taxpayer. Taxpayer calculates his/her tax liability by claiming input VAT paid on the purchase and/or import of taxable goods and services from the output VAT collected on supply of taxable goods and services. The VAT registrants are supposed to be *de jure* taxpayers whereas consumers are *de facto* taxpayers (Koirala M. , 2021, p. 69). It was

* Former under secretary, Government of Nepal

proposed for the first time by Dr. Wilhelm von Siemens for Germany in 1919 as an improved turnover tax (Due & Friedlaender, 1997) but introduced by France in 1948 in manufacturing level with no credit system on capital goods but later converted to consumption-type VAT by 1954 (Ebrill, Keen, Bodin, & Summers, 2001, p. 4) and extended to the retail level in 1968 (Khadka, 1989, p. 9). The Government of Nepal introduced VAT on 16 November 1997 by replacing then Sales Tax, Hotel Tax, Contract Tax, and Entertainment Tax.

Section 18 of the Value Added Tax Act 2052 (1996) provides for the legal ground of filing tax returns for the stipulated tax period and of paying tax due on the period. As per the laws, the registered taxpayers are required to pay their tax liability within 25 days after elapse of tax period. Section 19 of the Act stipulates the provisions for extra charge in case of failure of paying tax due on time and the Section 26 of the Act lays down the provisions for interest chargeable for unpaid tax. The Inland Revenue Department (IRD) has acknowledged that the non-payment of VAT on time has resulted in a huge amount of tax arrears (Inland Revenue Department, 2018, p. 16). The numbers of VAT defaulters and amount of unpaid VAT has been increasing over the years. The research question is why are the VAT registrants not paying their tax liability on time? What is payment behavior of the VAT registrants?

The objectives of the paper is to (i) analyze the payment behavior of the Nepalese VAT registrants by classifying VAT arrears in three categories, namely small, medium, and large; and (ii) estimate the likelihood of small and medium level of VAT arrears.

The paper is divided into six segments. The introduction segment is followed by a brief review of VAT implementation. The third segment includes methodological aspects and fourth segment deals with results, fifth segment deals with analysis of results and the last segment concludes the paper.

2. Implementation Review

The VAT has been implemented since 16 November 1997. The VAT collection has been increasing with an average annual growth of 17.56 percent over the period of last 24 years. The Department of Customs administers VAT on import and the Inland Revenue Department (IRD) manages VAT on domestic transactions. VAT is collected through the registered taxpayers on their taxable supplies to the consumers under the principle of Self Assessment Tax System. The voluntary compliance of the registered taxpayers is critical to the success of the implementation of VAT policy. The VAT performance is depicted in the Table 1 below:

Table 1: VAT Collection

Fiscal Year	2017/18	2018/19	2019/20	2020/21	2021/22
Nominal GDP at Producer's Price (Rs. Billion)	3455.95	3858.93	3888.70	4277.30	4851.60
Final Consumption (Rs. Billion)	2944.76	3268.38	3666.29	3947.60	4401.67
Private Consumption (Rs. Billion)	2617.17	2896.38	3246.42	3514.60	3918.56
Value Added Tax (VAT) (Rs. Billion)	206.81	240.12	224.02	282.02	314.28
VAT -Inland (Rs Billion)	76.28	88.31	98.17	116.52	115.88
VAT- Import (Rs Billion)	130.53	151.81	125.85	165.50	198.40

Fiscal Year	2017/18	2018/19	2019/20	2020/21	2021/22
Total VAT (Rs Billion)	206.81	240.12	224.02	282.02	314.28
Growth Rate (%)	25.32	14.91	-6.94	22.92	10.82
Share of Import VAT (%)	63.12	63.22	56.18	58.68	63.13
Share of Inland VAT (%)	36.88	36.78	43.82	41.32	36.87
Share of VAT to Total Tax Revenue (%)	31.35	32.58	32.09	32.56	32.03
Share of VAT to Total Revenue (%)	28.45	29.10	28.29	30.19	29.51
Efficiency of VAT (%)	46.03	47.87	44.31	50.72	49.83
C' efficiency of VAT (%)	54.02	56.51	47.00	54.95	54.92
Gross Compliance Ratio (%)	60.78	63.77	53.08	61.72	61.69
Effective rate of VAT to consumption (%)	7.02	7.35	6.11	7.14	7.14

Source: *Economic Surveys and IRD Annual Reports*

Table 1 presents the major indicators to assess VAT performance. The average annual growth of VAT collection over the last five years is around 15.41 percent with a range of negative growth rate of 6.94 percent in Fiscal Year (FY) 2019/20 and 25.32 percent in FY 2017/18. The COVID-19 badly affected revenue collection for FY 2019/20 and 2020/21. The share of VAT from the domestic transaction has been hovering around 36 percent that shows heavy dependency of VAT on the import and weak implementation of VAT policy in wholesale and retail business level transaction, poor invoicing in taxable supplies at the market, under and/or misreporting in the tax returns, and non-payment of tax due on time by the registered taxpayers. As the VAT is subject to the domestic consumption of taxable goods and services, the performance can be assessed to the extent that it captures the GDP and/or gross consumption including both government and private consumption.

The VAT efficiency is measured by the extent to which it captured the volume of GDP into its regime. In FY 2021/22 around 50 percent of the GDP came under VAT regime. The C'-efficiency measures the extent of consumption that comes under the VAT regime and the Gross Compliance ratio measures the extent of private consumption that is captured by the VAT system. The C'-efficiency is estimated to be around 55 percent and the Gross Compliance ratio is estimated to be around 62 percent in FY 2021/22. Although the standard rate is 13 percent, the effective VAT rate is estimated to be 7.14 percent based on the gross consumption.

Table 2: VAT Arrear and Collection

Fiscal Year	2017/18	2018/19	2019/20	2020/21	2021/22
GDP (Rs Billion)	3455.95	3858.93	3888.70	4277.30	4851.60
VAT- Inland (Rs Billion)	76.28	88.31	98.17	116.52	115.88
Total VAT (Rs Billion)	206.81	240.12	224.02	282.02	314.28
Total VAT Arrear (Rs Billion)	23.78	24.44	33.53	25.55	29.86
Arrear in Appeal (Rs Billion)	12.65	13.05	13.62	11.54	9.98
Collectable Arrear (Rs Billion)	11.13	11.39	19.91	14.01	19.88

Fiscal Year	2017/18	2018/19	2019/20	2020/21	2021/22
VAT Arrear Collection (Rs Billion)	6.02	5.83	5.12	5.43	4.70
VAT Arrear-to-GDP (%)	0.69	0.63	0.86	0.60	0.62
VAT Arrear-to-Inland VAT (%)	31.17	27.68	34.16	21.93	25.77
VAT Arrear Collection-to-Inland VAT (%)	7.89	6.60	5.22	4.66	4.06
VAT Arrear Collection-to-Collectible Arrear (%)	54.09	51.19	25.72	38.76	23.64

Source: Economic Surveys and IRD Annual Reports

Table 2 presents the picture of VAT arrear and VAT collection over the past five fiscal years. As per data for FY 2021/22, IRD has around Rs. 29.86 billion VAT arrear that represents around 25.77 percent of its annual VAT collection. Out of VAT collection by the IRD, around 4.06 percent is collected from the tax defaulters through its arrear collection endeavors that represent around 23.64 percent of total collectible arrear, net of arrear held-up in appeal. It shows the payment behavior of Nepalese VAT registrants and efforts of the tax administration to collect arrears.

The analysis of payment behavior of the VAT registrants is done by constructing organizational structure. The organization structure of tax offices are of four types with different scopes, and jurisdiction (Inland Revenue Department, 2019, p. 109). There were 19 Taxpayer Service Offices (TSOs), 38 Inland Revenue Offices (IROs) (including 21 IROs outside valley, 4 IROs inside Kathmandu valley except Kathmandu district, and 13 IROs in Kathmandu district), 1 Middle Level Taxpayer Office (MLTO), and 1 Large Taxpayer Office (LTO) across the country. The second dimension of study is to study VAT arrear in terms of monthly and trimester taxpayer. The implementation phase of VAT policy can be classified into five critical phases to analyze the payment behavior of the taxpayers. First phase covers from 16 Nov 1997 and 15 July 2001 in that period VAT policy was implemented by the then Value Added Tax Department. Second phase covers between 16 July 2001 and 15 July 2006 in that period the then Value Added Tax Department and Tax Department were merged and formed Inland Revenue Department in to integrate VAT, Income Tax, and Excise taxes. Third phase covers between 16 July 2006 and 15 July 2011 in that phase the IRD introduced e-based tax filing and returns processing system; established Large Taxpayer Office (LTO) and IROs in Kathmandu; introduced Performance-based Incentive System (PBIS) in order to ease taxpayers to submit tax returns, expand tax base, tax collection, and incentivize tax officials. Fourth phase covers between 16 July 2011 and 15 July 2016 in that phase 13 TSOs in Kathmandu district, and 13 TSO under IROs outside Kathmandu valley were established with the objectives of expanding outreach to the taxpayers and of extending quality services to the taxpayers through TSOs and of enhancing enforcement quality through IROs and LTO. Fifth phase covers between 16 July 2016 and 15 July 2019 in that period the Kathmandu-based TSOs were upgraded into IROs with added mandates; and some new TSOs were established under the IROs outside and inside Kathmandu valley (Koirala M. , 2023 January). The payment behavior is analyzed based on the nature of business. The taxpayers are grouped on the basis of Standard International Trade Classification (SITC) as depicted in Table 1 below:

Table 3 : Business Nature and Classified SITC	
Business Nature	Standard International Trade Code (SITC)
1. Production	• From SITC 0100 to 0999 except 0381, 0385, 0395, 0397
2. Import and Export	• SITC 2150, 2158, and 2162
3. Sales and Distribution	• SITC 0381, 0385, 0395, 0397, • From SITC 1000 to 1999, and • From 2100 to 2299 except 2150, 2158, and 2162
4. Contract and Consultancy Service	• From SITC 2000 to 2099
5. Tourism related Services	• From SITC 2300 to 2399
6. Telecommunication, Insurance, Aviation, and other Services	• From SITC 2400 to 3499

Source: IRD Integrated Tax System

Table 1 depicts that the producers and manufacturing firms or organization were registered under SITC code from 0100 to 0999 except SITC code 0381, 0385, 0395, and 0397. The importer and exporters were assigned with code 2150, 2158, and 2162. The traders being engaged in sales and distribution were assigned with code 0381,0385,0395,0397, from 1000 to 1999, and from 2100 to 2299 except 2150, 2158, and 2162. The contractors and consultancy service providers were assigned with code from 2000 to 2099. The tourism related service providers were assigned with code from 2300 to 2399. The telecommunication, insurance, aviation, and other service providers were assigned with code from 2400 to 3499. The IRD has been maintaining VAT collection record based on the nature of business.

3. Methodology

The objectives of the study were two; (i) to study payment behavior of the VAT registrants by classifying VAT arrears in three categories, namely small, medium, and large; and (ii) to predict the likelihood of small and medium level of VAT arrear vis-à-vis large amount of VAT arrear. In the logistic regression, the observed and predicted values are used to assess the fit of the model. It is measured by estimating the log-likelihood:

$$P(Y) = \frac{1}{e^{-(b_0 + b_1X_{1i} + b_2X_{2i} + \dots + b_nX_{ni})} + 1}$$

where,

b_0 is the Y intercept,

b_1 quantifies the relationship between the predictor and outcome,

X_1, X_2, \dots, X_n are the value of predictor variables.

Results of the analysis are in the form of an odds ratio. The odds ratio indicates the changes in odds resulting from a unit change in the predictor. The odds of an event occurring are defined as the probability of an event occurring divided by the probability of that event not occurring (Field, 2013). It is often considered a suitable tool because it does not assume normality, linearity, or homoscedasticity.

As the objectives of the research, there were more than two categorical dependent variables, and multiple categorical independent variables, multinomial logistic regression model can be the best tool to estimate the maximum likelihood of filing zero and credit returns. The research was done using 29061 cases of VAT arrears derived from the IRD. The IRD data for 2076 Month Asar (15 July 2019) include items of VAT arrears; defaulter's tax offices (classified in terms of (i) IROs outside valley, (ii) IROs inside valley except Kathmandu, (iii) IROs in Kathmandu district, and (iv) LTO and MLTO); filling period of defaulter (classified into (i) month-basis and (ii) four-month basis); gender of defaulter (classified into (i) male, (ii) female, and (iii) entity); defaulter's date of registration classified into four phases of VAT implementation; and the nature of business of defaulter (classified in six categories in terms of their SITC codes). The data were derived in excel sheet and coded into dependent and independent variables.

The dependent variable: $y = 1$, if tax arrear is small " $< \text{Rs } 100,000$ "; $y = 2$, if tax arrear is medium "Between Rs. 100,000 and Rs. 500,000"; and $y = 3$, if tax arrear is large " $> \text{Rs. } 500,000$ ". The independent variables were constructed into five categories by reviewing of VAT policy, laws, processes, operating systems, nature of business, and mandates of IROs, viz, office group (X1), filing period (X2), gender (X3), registration period (X4), and nature of business (X5). The reclassified data were loaded in SPSS software in order to run multinomial logistic regression model to predict the odds ratio of reporting behavior VAT registrants. The Case Processing Summary is depicted in Table 4 below:

Table 4: Case Processing Summary

		N	Marginal Percentage
Arrear Category	< Rs.100,000	15205	52.3%
	Between Rs.1,00,000 and Rs.500,000	8093	27.8%
	> Rs. 5,00,000	5763	19.8%
Office Group	IROs outside valley	14336	49.3%
	IROs inside valley except Kathmandu	2237	7.7%
	IROs in Kathmandu	10907	37.5%
	LTO and MLTO	1581	5.4%
Filing Period	Monthly basis	28563	98.3%
	Trimester basis	498	1.7%
Gender	Male	14868	51.2%
	Female	2637	9.1%
	Entity	11556	39.8%
Registration Period	Between 16 July 2016 and 15 July 2019	927	3.2%
	Between 16 July 2011 and 15 July 2016	6424	22.1%
	Between 16 July 2006 and 15 July 2011	6825	23.5%
	Between 16 July 2001 and 15 July 2006	5213	17.9%
	Between 16 Nov.1997 and 15 July 2001	9672	33.3%

		N	Marginal Percentage
Business Nature	Production	4483	15.4%
	Import and Export	4270	14.7%
	Sales and Distribution	14922	51.3%
	Contract and Consultancy	2963	10.2%
	Tourism	829	2.9%
	Telecommunication, Insurance, Aviation, and other Services	1594	5.5%
Valid		29061	100.0%
Missing		70	
Total		29131	
Subpopulation		454 ^a	
<i>a. The dependent variable has only one value observed in 118 (26.0%) subpopulations.</i>			

Table 4 shows the case processing summary that depicts the frequencies and marginal percentage of the VAT arrear. As per the data, around 52.3% VAT arrears fall under small category (" $<$ Rs. 100,000"), around 27.8% cases fall under medium category ("Between Rs. 100,000 and Rs. 500,000"), and 19.8% cases come under large category (" $>$ Rs. 500,000"). IROs outside valley hold around 49.3%, IROs inside valley except Kathmandu district hold 7.7%. IROs in Kathmandu hold 37.5%, and LTO and MLTO hold 5.4% cases of VAT arrear. Monthly-based defaulters hold around 98.3% and four-month-basis defaulters hold around 1.7% cases. Male defaulters hold 51.2%, female defaulter hold 9.1%, and tax defaulting legal entities hold 39.8% cases. VAT defaulters being registered in between 16 July 2016 and 15 July 2018 hold around 3.2%, between 16 July 2011 and 15 July 2016 hold around 22.1%, between 16 July 2006 and 15 July 2011 hold around 23.5%, between 16 July 2001 and 15 July 2006 hold 17.9%, and VAT defaulters being registered in between 16 November 1997 and 15 July 2001 hold around 33.3% cases. VAT defaulting producers hold around 15.4% arrear cases, importer and exporters hold around 14.7%, traders hold 51.3%, contractor and consultancy service providers hold around 10.2%, tourism sector hold around 2.9%, and telecommunication, insurance, aviation, and other service providers hold around 5.5% cases of VAT arrear.

Table 5: Model Fitting Information

Model	Model Fitting Criteria	Likelihood Ratio Tests		
	-2 Log Likelihood	Chi-Square	df	Sig.
Intercept Only	5825.837			
Final	3554.071	2271.766	30	.000

Table 5 shows the overall measure to show whether the independent variable added significantly improve the model compared to the intercept alone (i.e, with no variable added). Since the p-value is .000 (i.e, $p < .05$), it is significant, indicating that the full model significantly predicts the dependent variable better than the intercept-only model alone.

Table 6: Pseudo R-Square

Pseudo R-Square	
Cox and Snell	.075
Nagelkerke	.087
McFadden	.038

In the multinomial logistic regression, pseudo R-square measures the proportion of variance that can be explained by the model. Table 6 shows Nagelkerke's R square explained about 8 percent variances.

Table 7: Likelihood Ratio Tests

Effect	Model Fitting Criteria	Likelihood Ratio Tests		
	-2 Log Likelihood of Reduced Model	Chi-Square	df	Sig.
Intercept	3554.071 ^a	.000	0	.
Office Group	4432.665	878.594	6	.000
Filing Period	3652.382	98.311	2	.000
Gender	3758.423	204.352	4	.000
Registration Period	3833.393	279.322	8	.000
Business Nature	3875.367	321.296	10	.000
The chi-square statistic is the difference in -2 log-likelihoods between the final model and a reduced model. The reduced model is formed by omitting an effect from the final model. The null hypothesis is that all parameters of that effect are 0.				
a. This reduced model is equivalent to the final model because omitting the effect does not increase the degrees of freedom.				

Since the variables are nominal in nature, the Likelihood Ratio Test is useful for nominal independent variables to consider overall effect of nominal variables. The Likelihood Ratio Tests present statistically significant independent variables because the p-value of all independent variables are .00 (i.e, p < .05).

4. Analysis and Interpretation of Results

There are two sets of logistic regression coefficients. The first set of coefficients for VAT Arrear "< Rs. 100,000" and second set of coefficients for VAT Arrear "Between Rs. 100,000 and Rs. 500,000". The reference category is VAT Arrear "> Rs. 500,000".

4.1 Probability of VAT arrear falling under small category

The multinomial logistic regression model showed the probability of small category of VAT arrear as follows:

$$\text{Log odds} \left[\frac{P}{1-P} \right] = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \dots + \beta_n X_n$$

First set of logit regression (VAT Arrear "< Rs.100,000"): 0.051 - 2.009OFF_GROUP1 + 1.666OFF_GROUP2 + 1.802OFF_GROUP3 - 1.15FILE_PER1 + 0.515GENDER1 + 0.496GENDER2 - 0.668REG_PER1 - 0.201REG_PER2 - 0.278REG_PER3 - 0.035REG_PER4 - 0.195BUSINESS_NATURE1+ 0.081BUSINESS_NATURE2 + 0.304BUSINESS_NATURE3 + 0.353BUSINESS_NATURE4 - 0.945BUSINESS_NATURE5

The Logits (Log odds) are the B coefficients of the regression equation convey the change in the average value of dependent variable (Y) from one unit of change in independent variable (X). The odds ratio, as denoted by EXP (B), estimates the change in the odds of an event occurring from a unit change in the predictor variable.

Table 8: Parameter Estimates

Arrear Category ^a		B	Std. Error	Wald	df	Sig.	Exp (B)	95% Confidence Interval for Exp(B)	
								Lower Bound	Upper Bound
< Rs.100,000	Intercept	.051	.179	.082	1	.775			
	[Office Group=1]	2.009	.073	762.932	1	.000	7.455	6.465	8.597
	[Office Group=2]	1.666	.086	373.864	1	.000	5.292	4.469	6.265
	[Office Group=3]	1.802	.072	624.493	1	.000	6.063	5.264	6.984
	[Office Group=4]	0 ^b	.	.	0	.	.	.	.
	[Filing Period=1]	-1.150	.157	53.748	1	.000	.317	.233	.431
	[Filing Period=2]	0 ^b	.	.	0	.	.	.	.
	[Gender=1]	.515	.037	191.249	1	.000	1.673	1.556	1.800
	[Gender=2]	.496	.063	62.436	1	.000	1.643	1.452	1.858
	[Gender=3]	0 ^b	.	.	0	.	.	.	.
	[Registration Period=1]	-.668	.092	52.276	1	.000	.513	.428	.615
	[Registration Period=2]	-.201	.045	19.842	1	.000	.818	.749	.894
	[Registration Period=3]	-.278	.043	41.496	1	.000	.757	.696	.824
	[Registration Period=4]	-.035	.048	.534	1	.465	.966	.879	1.060
	[Registration Period=5]	0 ^b	.	.	0	.	.	.	.
	[Business Nature=1]	-.195	.074	6.916	1	.009	.823	.711	.951
	[Business Nature=2]	.081	.075	1.147	1	.284	1.084	.935	1.257
	[Business Nature=3]	.304	.069	19.234	1	.000	1.355	1.183	1.552
	[Business Nature=4]	.353	.081	19.221	1	.000	1.424	1.216	1.667
	[Business Nature=5]	-.945	.107	78.323	1	.000	.389	.315	.479
[Business Nature=6]	0 ^b	.	.	0	.	.	.	.

a. The reference category is: > Rs. 5,00,000.

b. This parameter is set to zero because it is redundant.

4.1.1 Probability of Small VAT Arrear in Different Office Groups

Table 8 shows the parameter estimates of small VAT arrear ("< Rs 100,000) given multiple predictor variables. The reference category of VAT arrear is large VAT arrear ("> Rs. 500,000") and the reference category of office group is LTO and MLTO (OFF_GROUP4). With reference to large VAT arrear (">

Rs. 500,000"), the probability of small VAT arrear (" $< \text{Rs } 100,000$ ") from the taxpayers being registered in the IROs outside the Kathmandu valley (OFF_GROUP1) is 7.455 times vis-a-vis taxpayers being registered in the LTO and MLTO ($B = 2.009$, Wald statistic = 762.932, $p = 00$, $e^{2.009} = 7.455$).

With reference to large VAT arrear (" $> \text{Rs. } 500,000$ "), the probability of small VAT arrear (" $< \text{Rs } 100,000$ ") from the taxpayers being registered in the IROs inside the valley except Kathmandu district (OFF_GROUP2) is 5.292 times vis-a-vis taxpayers being registered in the LTO and MLTO ($B = 1.666$, Wald statistic = 373.864, $p = 00$, $e^{1.666} = 5.292$).

With reference to large VAT arrear (" $> \text{Rs. } 500,000$ "), the probability of small VAT arrear (" $< \text{Rs } 100,000$ ") from the taxpayers being registered in the IROs in the Kathmandu district (OFF_GROUP3) is 6.063 times vis-a-vis taxpayers being registered in the LTO and MLTO ($B = 1.802$, Wald statistic = 624.493, $p = 00$, $e^{1.802} = 6.063$).

4.1.2 Probability of Small VAT Arrear in Monthly-base Taxpayers

The reference category of VAT arrear is large VAT arrear (" $> \text{Rs. } 500,000$ ") and the reference category of filing period is trimester (four-month-basis). With reference to large VAT arrear (" $> \text{Rs. } 500,000$ "), the probability of VAT arrear that comes under the small VAT arrear (" $< \text{Rs } 100,000$ ") category in the monthly-based taxpayers is 0.317 times vis-a-vis taxpayers being registered as trimester basis ($B = -1.150$, Wald statistic = 53.748, $p = 00$, $e^{-1.150} = 0.317$).

4.1.3 Probability of Small VAT Arrear in Different Gender

The reference category of VAT arrear is large VAT arrear (" $> \text{Rs. } 500,000$ ") and the reference category of gender is legal entity (GENDER3). With reference to large VAT arrear (" $> \text{Rs. } 500,000$ "), the probability of VAT arrear that comes under the small VAT arrear (" $< \text{Rs } 100,000$ ") category in the male defaulters (GENDER1) is 1.673 times vis-a-vis tax defaulting legal entities ($B = 0.515$, Wald statistic = 191.249, $p = 00$, $e^{0.515} = 1.673$).

With reference to large VAT arrear (" $> \text{Rs. } 500,000$ "), the probability of VAT arrear that comes under the small VAT arrear (" $< \text{Rs } 100,000$ ") category in the female defaulters (GENDER2) is 1.643 times vis-a-vis tax defaulting legal entities ($B = 0.496$, Wald statistic = 62.436, $p = 00$, $e^{0.496} = 1.643$).

4.1.4 Probability of Small VAT Arrear in Different Phases of Establishment.

The reference category of VAT arrear is large VAT arrear (" $> \text{Rs. } 500,000$ ") and the reference category of registration period is in "between 16 November 1997 and 15 July 2001 (REGISTRATION PERIOD5). With reference to large VAT arrear (" $> \text{Rs. } 500,000$ "), the probability of VAT arrear that comes under the small VAT arrear (" $< \text{Rs } 100,000$ ") category in the VAT defaulters being registered in between 16 July 2016 and 15 July 2018 (REGISTRATION PERIOD1) is 0.513 times vis-a-vis tax defaulters being registered in "between 16 November 1997 and 15 July 2001 (REGISTRATION PERIOD5) ($B = -0.668$, Wald statistic = 52.276, $p = 00$, $e^{-0.668} = 0.513$).

With reference to large VAT arrear (" $> \text{Rs. } 500,000$ "), the probability of VAT arrear that comes under the small VAT arrear (" $< \text{Rs } 100,000$ ") category in the VAT defaulters being registered in between 16 July 2011 and 15 July 2016 (REGISTRATION PERIOD2) is 0.8183 times vis-a-vis tax defaulters being registered in "between 16 November 1997 and 15 July 2001 (REGISTRATION PERIOD5) ($B =$

- 0.201, Wald statistic = 19.842, $p = 00$, $e^{-0.201} = 0.818$).

With reference to large VAT arrear (" $>$ Rs. 500,000"), the probability of VAT arrear that comes under the small VAT arrear (" $<$ Rs 100,000) category in the VAT defaulters being registered in between 16 July 2005 and 15 July 2011 (REGISTRATION PERIOD3) is 0.757 times vis-a-vis tax defaulters being registered in "between 16 November 1997 and 15 July 2001 (REGISTRATION PERIOD5) ($B = -0.278$, Wald statistic = 41.496, $p = 00$, $e^{-0.278} = 0.757$).

With reference to large VAT arrear (" $>$ Rs. 500,000"), the probability of VAT arrear that comes under the small VAT arrear (" $<$ Rs 100,000) category in the VAT defaulters being registered in between 16 July 2001 and 15 July 2005 (REGISTRATION PERIOD4) is 0.966 times vis-a-vis tax defaulters being registered in "between 16 November 1997 and 15 July 2001 (REGISTRATION PERIOD5) ($B = -0.035$, Wald statistic = 0.534, $p = 0.465$, $e^{-0.035} = 0.966$). There is no significant difference in probability of small VAT arrear from the defaulters being in between 16 November 1997 and 15 July 2001.

4.1.5 Probability of Small VAT Arrear in Different Nature of Business

The reference category of VAT arrear is large VAT arrear (" $>$ Rs. 500,000") and the reference category of nature of business is telecommunication, insurance, aviation, and other service sectors (BUSINESS NATURE6). With reference to large VAT arrear (" $>$ Rs. 500,000"), the probability of VAT arrear that comes under the small VAT arrear (" $<$ Rs 100,000) category in the VAT defaulters falling under the category of production and manufacturing is 0.823 times vis-a-vis VAT defaulters falling under above-mentioned reference category ($B = -0.195$, Wald statistic = 6.916, $p = 009$, $e^{-0.195} = 0.823$).

With reference to large VAT arrear (" $>$ Rs. 500,000"), the probability of VAT arrear that comes under the small VAT arrear (" $<$ Rs 100,000) category in the VAT defaulters falling under the category of importer and exporter is 1.084 times vis-a-vis VAT defaulters falling under above-mentioned reference category ($B = 0.081$, Wald statistic = 1.147, $p = 284$, $e^{0.081} = 1.084$). It shows non-significant difference between importer and exporter and telecommunication, insurance, aviation, and other service sector VAT defaulters.

With reference to large VAT arrear (" $>$ Rs. 500,000"), the probability of VAT arrear that comes under the small VAT arrear (" $<$ Rs 100,000) category in the VAT defaulters falling under the sales and distribution is 1.355 times vis-a-vis VAT defaulters falling under above-mentioned reference category ($B = 0.304$, Wald statistic = 19.234, $p = 000$, $e^{0.304} = 1.355$).

With reference to large VAT arrear (" $>$ Rs. 500,000"), the probability of VAT arrear that comes under the small VAT arrear (" $<$ Rs 100,000) category in the VAT defaulters falling under the contract and consultancy service provider category is 1.424 times vis-a-vis VAT defaulters falling under above-mentioned reference category ($B = 0.353$, Wald statistic = 19.221, $p = 000$, $e^{0.353} = 1.424$).

With reference to large VAT arrear (" $>$ Rs. 500,000"), the probability of VAT arrear that comes under the small VAT arrear (" $<$ Rs 100,000) category in the VAT defaulters falling under the tourism sector is 0.389 times vis-a-vis VAT defaulters falling under above-mentioned reference category ($B = -0.945$, Wald statistic = 78.323, $p = 000$, $e^{-0.945} = 0.389$).

4.2 Probability of VAT arrear falling under medium category

The multinomial logistic regression model showed the probability of small category of VAT arrear as follows:

$$\text{Second set of Log odds } \left[\frac{P}{1-P} \right] = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \dots + \beta_n X_n$$

Second set of logit regression (VAT Arrear Between Rs.100,000 and Rs.500,000): - 0.907 + 1.111OFF_GROUP1 + 0.743OFF_GROUP2 + 0.92OFF_GROUP3 - 0.282FILE_PER1 + 0.383GENDER1 + 0.3GENDER2 + 0.181REG_PER1 + 0.282REG_PER2 + 0.067REG_PER3 + 0.085REG_PER4 + 0.172BUSINESS_NATURE1 + 0.37BUSINESS_NATURE2 + 0.418BUSINESS_NATURE3 + 0.444BUSINESS_NATURE4 - 0.161BUSINESS_NATURE5.

The Logits (Log odds) are the B coefficients of the regression equation convey the change in the average value of dependent variable (Y) from one unit of change in independent variable (X). The odds ratio, as denoted by EXP (B), estimates the change in the odds of an event occurring from a unit change in the predictor variable.

Table 9: Parameter Estimates

Arrear Category ^a		B	Std. Error	Wald	df	Sig.	Exp(B)	95% Confidence Interval for Exp(B)	
								Lower Bound	Upper Bound
Between Rs.1,00,000 and Rs.500,000	Intercept	-.907	.202	20.129	1	.000			
	[Office Group=1]	1.111	.069	259.183	1	.000	3.039	2.654	3.479
	[Office Group=2]	.743	.087	73.574	1	.000	2.103	1.775	2.492
	[Office Group=3]	.920	.068	182.029	1	.000	2.510	2.196	2.870
	[Office Group=4]	0 ^b	.	.	0	.	.	.	.
	[Filing Period=1]	-.282	.181	2.437	1	.119	.754	.529	1.075
	[Filing Period=2]	0 ^b	.	.	0	.	.	.	.
	[Gender=1]	.383	.041	88.078	1	.000	1.467	1.354	1.589
	[Gender=2]	.300	.069	18.949	1	.000	1.351	1.180	1.546
	[Gender=3]	0 ^b	.	.	0	.	.	.	.
	[Registration Period=1]	.181	.093	3.833	1	.050	1.199	1.000	1.438
	[Registration Period=2]	.281	.049	33.084	1	.000	1.324	1.203	1.457
	[Registration Period=3]	.067	.048	2.004	1	.157	1.070	.974	1.174
	[Registration Period=4]	.085	.053	2.551	1	.110	1.089	.981	1.209
	[Registration Period=5]	0 ^b	.	.	0	.	.	.	.
	[Business Nature=1]	.172	.084	4.199	1	.040	1.188	1.008	1.400
	[Business Nature=2]	.370	.085	18.798	1	.000	1.448	1.225	1.711
	[Business Nature=3]	.418	.079	27.974	1	.000	1.518	1.301	1.772
[Business Nature=4]	.444	.091	23.775	1	.000	1.559	1.304	1.864	
[Business Nature=5]	-.161	.112	2.062	1	.151	.851	.684	1.060	
[Business Nature=6]	0 ^b	.	.	0	.	.	.	.

a. The reference category is: > Rs. 5,00,000.

b. This parameter is set to zero because it is redundant.

4.2.1 Probability of Medium Level VAT Arrear in Different Office Groups

Table 9 shows the parameter estimates of medium level VAT arrear ("Between Rs. 100,000 and Rs 500,000) given multiple predictor variables. The reference category of VAT arrear is large VAT arrear ("> Rs. 500,000") and the reference category of office group is LTO and MLTO (OFF_GROUP4). With reference to large VAT arrear ("> Rs. 500,000"), the probability of medium level VAT arrear ("Between Rs. 100,000 and Rs 500,000) from the taxpayers being registered in the IROs outside the Kathmandu valley (OFF_GROUP1) is 3.039 times vis-a-vis taxpayers being registered in the LTO and MLTO ($B=1.111$, Wald statistic = 259.183, $p = 00$, $e^{1.111} = 3.039$).

With reference to large VAT arrear ("> Rs. 500,000"), the probability of medium level VAT arrear ("Between Rs. 100,000 and Rs 500,000) from the taxpayers being registered in the IROs inside the valley except Kathmandu district (OFF_GROUP2) is 2.1032 times vis-a-vis taxpayers being registered in the LTO and MLTO ($B=0.743$, Wald statistic = 73.574, $p = 00$, $e^{0.743} = 2.103$).

With reference to large VAT arrear ("> Rs. 500,000"), the probability of medium level VAT arrear ("Between Rs. 100,000 and Rs 500,000) from the taxpayers being registered in the IROs in the Kathmandu district (OFF_GROUP3) is 2.510 times vis-a-vis taxpayers being registered in the LTO and MLTO ($B=0.920$, Wald statistic = 182.029, $p = 00$, $e^{0.920} = 2.510$).

4.2.2 Probability of Medium Level VAT Arrear in Monthly-base Taxpayers

The reference category of VAT arrear is large VAT arrear ("> Rs. 500,000") and the reference category of filing period is trimester (four-month-basis). With reference to large VAT arrear ("> Rs. 500,000"), the probability of VAT arrear that comes under the medium level VAT arrear ("Between Rs. 100,000 and Rs 500,000) category in the monthly-based taxpayers is 0.754 times vis-a-vis taxpayers being registered as trimester basis ($B=-0.282$, Wald statistic = 2.437, $p = 0.119$, $e^{-0.282} = 0.754$).

4.2.3 Probability of Medium Level VAT Arrear in Different Gender

The reference category of VAT arrear is large VAT arrear ("> Rs. 500,000") and the reference category of gender is legal entity (GENDER3). With reference to large VAT arrear ("> Rs. 500,000"), the probability of VAT arrear that comes under the medium level VAT arrear ("Between Rs. 100,000 and Rs 500,000) category in the male defaulters (GENDER1) is 1.467 times vis-a-vis tax defaulting legal entities ($B=0.383$, Wald statistic = 88.078, $p = 00$, $e^{0.383} = 1.467$).

With reference to large VAT arrear ("> Rs. 500,000"), the probability of VAT arrear that comes under the medium level VAT arrear ("Between Rs. 100,000 and Rs 500,000) category in the female defaulters (GENDER2) is 1.351 times vis-a-vis tax defaulting legal entities ($B=0.3$, Wald statistic = 18.949, $p = 00$, $e^{0.3} = 1.351$).

4.2.4 Probability of Medium Level VAT Arrear in Different Phases of Establishment.

The reference category of VAT arrear is large VAT arrear ("> Rs. 500,000") and the reference category of registration period is in "between 16 November 1997 and 15 July 2001 (REGISTRATION PERIOD5). With reference to large VAT arrear ("> Rs. 500,000"), the probability of VAT arrear that comes under

the medium level VAT arrear ("Between Rs. 100,000 and Rs 500,000) category in the VAT defaulters being registered in between 16 July 2016 and 15 July 2018 (REGISTRATION PERIOD1) is 1.199 times vis-a-vis tax defaulters being registered in "between 16 November 1997 and 15 July 2001 (REGISTRATION PERIOD5) (B= 0.181, Wald statistic = 3.833, $p = 050$, $e^{0.181} = 1.199$).

With reference to large VAT arrear (" $>$ Rs. 500,000"), the probability of VAT arrear that comes under the medium level VAT arrear ("Between Rs. 100,000 and Rs 500,000) category in the VAT defaulters being registered in between 16 July 2011 and 15 July 2016 (REGISTRATION PERIOD2) is 1.324 times vis-a-vis tax defaulters being registered in "between 16 November 1997 and 15 July 2001 (REGISTRATION PERIOD5) (B= 0.281, Wald statistic = 33.084, $p = 00$, $e^{0.281} = 1.324$).

With reference to large VAT arrear (" $>$ Rs. 500,000"), the probability of VAT arrear that comes under the medium level VAT arrear ("Between Rs. 100,000 and Rs 500,000) category in the VAT defaulters being registered in between 16 July 2005 and 15 July 2011 (REGISTRATION PERIOD3) is 1.07 times vis-a-vis tax defaulters being registered in "between 16 November 1997 and 15 July 2001 (REGISTRATION PERIOD5) (B= 0.067, Wald statistic = 2.004, $p = 0.157$, $e^{0.067} = 1.07$). There is no significant difference between VAT defaulters being registered in between constructed REGISTRATION PERIOD3 and REGISTRATION PERIOD5.

With reference to large VAT arrear (" $>$ Rs. 500,000"), the probability of VAT arrear that comes under the medium level VAT arrear ("Between Rs. 100,000 and Rs 500,000) category in the VAT defaulters being registered in between 16 July 2001 and 15 July 2005 (REGISTRATION PERIOD4) is 1.089 times vis-a-vis tax defaulters being registered in "between 16 November 1997 and 15 July 2001 (REGISTRATION PERIOD5) (B= 0.085, Wald statistic = 2.551, $p = 0.11$, $e^{0.085} = 1.089$). There is no significant difference between VAT defaulters being registered in between constructed REGISTRATION PERIOD4 and REGISTRATION PERIOD5.

4.1.5 Probability of Medium Level VAT Arrear in Different Nature of Business

The reference category of VAT arrear is large VAT arrear (" $>$ Rs. 500,000") and the reference category of nature of business is telecommunication, insurance, aviation, and other service sectors (BUSINESS NATURE6). With reference to large VAT arrear (" $>$ Rs. 500,000"), the probability of VAT arrear that comes under the medium level VAT arrear ("Between Rs. 100,000 and Rs 500,000) category in the VAT defaulters falling under the category of production and manufacturing is 1.118 times vis-a-vis VAT defaulters falling under above-mentioned reference category (B = 0.172, Wald statistic = 4.199, $p = 04$, $e^{0.172} = 1.188$).

With reference to large VAT arrear (" $>$ Rs. 500,000"), the probability of VAT arrear that comes under the medium level VAT arrear ("Between Rs. 100,000 and Rs 500,000) category in the VAT defaulters falling under the category of importer and exporter is 1.448 times vis-a-vis VAT defaulters falling under above-mentioned reference category (B = 0.37, Wald statistic = 18.798, $p = 00$, $e^{0.370} = 1.448$).

With reference to large VAT arrear (" $>$ Rs. 500,000"), the probability of VAT arrear that comes under the medium level VAT arrear ("Between Rs. 100,000 and Rs 500,000) category in the VAT defaulters falling under the sales and distribution is 1.518 times vis-a-vis VAT defaulters falling under above-

mentioned reference category ($B = 0.418$, Wald statistic = 27.974, $p = 000$, $e^{0.418} = 1.518$).

With reference to large VAT arrear (" $> \text{Rs. } 500,000$ "), the probability of VAT arrear that comes under the medium level VAT arrear (" $\text{Between Rs. } 100,000 \text{ and Rs } 500,000$ ") category in the VAT defaulters falling under the contract and consultancy service provider category is 1.559 times vis-a-vis VAT defaulters falling under above-mentioned reference category ($B = 0.444$, Wald statistic = 23.775, $p = 000$, $e^{0.444} = 1.559$).

With reference to large VAT arrear (" $> \text{Rs. } 500,000$ "), the probability of VAT arrear that comes under the medium level VAT arrear (" $\text{Between Rs. } 100,000 \text{ and Rs } 500,000$ ") category in the VAT defaulters falling under the tourism sector is 0.851 times vis-a-vis VAT defaulters falling under above-mentioned reference category ($B = -0.161$, Wald statistic = 2.062, $p = 0.151$, $e^{-0.161} = 0.851$). There is no significant difference in the probability of medium level VAT arrear between tourism sector and telecommunication, insurance, aviation, and other service sectors.

5. Analysis of Results

The paper aims at analyzing the payment behavior of Nepalese VAT registrants and at estimating the most likelihood of small level VAT arrear (" $< \text{Rs. } 100,000$ ") and medium level VAT arrear (" $\text{Between Rs. } 100,000 \text{ and Rs. } 500,000$ ") vis-a-vis large amount of VAT arrear (" $> \text{Rs. } 500,000$ ") in the VAT defaulters categorized in five predictor variables, viz, (1) office group, including four categories of tax offices; (2) filing period, including monthly-basis and four-monthly basis (trimester); (3) gender of the owner of the business, including male, female, and entity; (4) registration period of the taxpayer, including period between 17 Nov. 1997 and 15 July 2001, between 16 July 2001 and 15 July 2006, between 16 July 2006 and 15 July 2011, between 16 July 2011 and 15 July 2016, and between 16 July 2016 and 15 July 2019; and (5) nature of business, including producer, import and exporter, trader, contract and consultancy business, tourism sector business, and telecom, insurance, aviation, and other service sector.

The multinomial logistic regression model showed different payment behavior of the taxpayers across the country. The probability of small amount of VAT arrear is more than 5 times and of medium amount is more than 2 times in the IROs compared to the LTO and MLTO. Moreover, the probability of large amount of VAT arrear is high in the LTO and MLTO. Both male and female defaulters have higher likelihood of small and medium level of VAT arrear compared to tax defaulting entities. Taxpayers who are being registered during 16 July 2006 and 15 July 2018 in the IROs have higher probability of being a defaulter with small VAT arrear. With reference to the VAT defaulter belonging to telecommunication, insurance, aviation, and other service sector, importer, exporter, trader, contractor, and consultancy service providers have high likelihood of being defaulter with small amount of VAT arrear but the producer, manufacturer, tourism sector have low probability of being VAT defaulter with small amount. Moreover, the probability of being VAT defaulter with a medium level of arrear in producer, manufacturer, importer, exporter, trader, contractor, and consultancy service providers is similar with that of telecommunication, insurance, aviation, and other service sector business houses and the tourism sector business houses have lower probability of medium level arrear compared to the reference category.

6. Conclusion

The payment behavior of the VAT registrants is found to be poor as the VAT registrants are found to be reluctant to pay their tax due on time. The improving of payment behavior of VAT registrants has been a challenging job to the tax administration. The majority of small and medium sized VAT arrears are found in the IROs outside and inside Kathmandu valley and large sized VAT arrears are in the LTO and MLTO. The administration also needs to review its enforcement policy and practices and design compliance improvement and arrear collection plan to improve payment behavior and arrear collection.

References

- Due, J. F., & Friedlaender, A. F. (1997). *Government Finance: Economics of the Public Sector* (First Indian ed.). Delhi, India: Laxman Chand Arya, A.I.T.B.S. Publishers & Distributors.
- Ebrill, L., Keen, M., Bodin, J., & Summers, V. (2001). *The Modern VAT*. Washington D.C. USA: International Monetary Fund.
- Field, A. (2013). *Discovering Statistics Using IBM SPSS Statistics* (4th ed.). Thousand Oaks, California: SAGE Publication Ltd.
- Inland Revenue Department. (2018). *Annual Report 2074/75 (2017/18)*. Kathmandu, Nepal: Inland Revenue Department.
- Inland Revenue Department. (2019). *Annual Report 2075/76 (2018/19)*. Kathmandu, Nepal: Inland Revenue Department, .
- Inland Revenue Department. (2022). *Annual Report 2078/79(2021/22)*. Kathmandu, Nepal: Inland Revenue Department.
- Khadka, R. (1989). In *VAT in Asia and Pacific Region* (p. 9). Amsterdam, The Netherland: International Bureau of Fiscal Documentation.
- Koirala, K. (2011). Value Added Tax (VAT) in Nepal:A critical assessment of its performance. *The Journal of Nepalese Business Studies*, 7(1), 63-69.
- Koirala, M. (2018). Taxation: Theories and practices in Nepalese context. In *Seventh National Tax Day Souvenir Journal*. Kathmandu, Nepal: Inland Revenue Department.
- Koirala, M. (2021). *Study on the implementation of public policy: A case of value added tax policy in Nepal*. Unpublished Ph.D. Desertation Report submitted to the Faculty of Management, Tribhuvan University, Kathmandu, Nepal.
- Koirala, M. (2022). Filing behavior of Nepalese value added taxpayers: An empirical analysis. In *National Tax Day 2079 Smarika* (pp. 182-189). Kathmandu, Nepal: Inland Revenue Department, Government of Nepal.
- Koirala, M. (2023 January). An Empirical Analysis of Reporting Behavior of Nepalese Value Added Taxpayers. *RAJASWA*, 43(2), 269-283.