नेपाल सरकार
अर्थ मन्त्रालय

सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन तालिम केन्द्र

हरिहरभवन, ललितपुर

फोन : ५०१०३०६/३०७, फ्याक्स : ५०१०३०३
इमेल : info@pfmtc.gov.np, वेब : www.pfmtc.gov.np

ISSN 2661-6394

राजस्व RAJASWA The Nepalese Journal of Public Finance Management

RAJASWA
राजस्व

The Nepalese Journal of Public Finance Management

वर्ष ४४ Year 44 | अङ्क २ Volume 2 | २०८० पुष 2024 Jan

नेपाल सरकार
अर्थ मन्त्रालय

सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन तालिम केन्द्र

हरिहरभवन, ललितपुर

तालिम निर्देशक समितिको ४५ औं बैठक (२०८० भाद्र ३१)

तालिम प्रभावकारिता अभिबृद्धि सम्बन्धी अन्तरक्रिया कार्यक्रम (२०८० कार्तिक १७)

प्रशिक्षक प्रशिक्षण तालिम २०८० (Training of Trainers 2080)

आर्थिक प्रशासन सम्बन्धी अधिकृत-स्तरीय सेवाकालीन तालिम २०८०

राजस्व/RAJASWA

सम्पादक मण्डल

रामप्रसाद आचार्य

पुष्कर न्यौपाने

पुरुषोत्तम शर्मा

डिल्ली राज लेखक

तारा प्रसाद पोखरेल

कम्प्युटर संयोजन

ई. बृहत रत्न बज्राचार्य

प्रकाशक

सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन तालिम केन्द्र

हरिहर भवन, ललितपुर

Email: info@pfmtc.gov.np

Web: www.pfmtc.gov.np

ISSN : 2661-6394

सम्पादकीय

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

सार्वजनिक वित्तको क्षेत्रमा कार्यरत जनशक्तिको लागि सेवाप्रवेश, सेवाकालीन, विशिष्टिकृत तथा अल्पकालीन तालिमको माध्यमबाट पेशागत दक्षता अभिवृद्धि गर्ने, सार्वजनिक वित्तको क्षेत्रमा अध्ययन, अनुसन्धान तथा परामर्श सेवा प्रदान गर्ने ज्ञान केन्द्रको रूपमा विकास गर्ने, केन्द्रलाई सार्वजनिक वित्त सम्बन्धी 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 पुस अंक सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनका बहुआयामिक विषयहरूमा अभिरुची राख्नु हुने पाठकवर्गको लागि उपयोगी हुने अपेक्षा र विश्वास गरिएको छ।

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

धन्यवाद !

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

लेखकवर्गमा अनुरोध

- 'राजस्व' पत्रिका पुस र असार महिनामा गरी सामान्यतया वर्षमा दुई अङ्क प्रकाशित हुन्छ। प्रत्येक अंकका लागि लेख रचना, पठाउँदा क्रमशः मङ्सिर र जेठ मसान्तभित्र सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन तालिम केन्द्रमा प्राप्त भइसक्ने गरी पठाउनु पर्नेछ।
- 'राजस्व' पत्रिकामा सार्वजनिक वित्त, सार्वजनिक प्रशासन, व्यवस्थापन, विकास प्रशासन तथा उद्योग वाणिज्य क्षेत्रसँग सम्बन्धित लेखिएका मौलिक तथा अनुसन्धानात्मक लेख रचनालाई प्राथमिकता दिइनेछ।
- अन्यत्र प्रकाशनका लागि नदिइएका लेख रचना मात्र यस पत्रिकामा प्रकाशनार्थ उपलब्ध गराई दिनुहुन र प्रकाशन नभएमा वा नहुने जानकारी पाएपछि मात्र अन्यत्र प्रकाशनार्थ दिनुहुन अनुरोध गरिन्छ। प्रकाशन नभएका लेख, रचना फिर्ता हुने छैनन्।
- लेख, रचना A4 आकारमा नेपालीमा युनिकोड कालिमाटी फन्ट (११ साइज) र अंग्रेजीमा Times New Roman (12 size) फन्टमा कम्प्युटर टाइप गरी सोको सफ्टकपी यस केन्द्रमा उपलब्ध गराउनु पर्ने वा इमेलमार्फत info@pfmtc.gov.np मा पठाउन सकिनेछ। लेख, रचना पठाउँदा केन्द्रको वेभसाइटमा राखिएको 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

विषयसूची

क्र.सं.	लेख शीर्षक	पृष्ठसङ्ख्या
१.	सार्वजनिक सेवामा व्यवसायिक मूल्य र तालिमको महत्व ✍ राम प्रसाद आचार्य	१
२.	आर्थिक वर्ष २०८०।८१ को बजेट वक्तव्य र संघीयताको सम्बन्धमा सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनमा अपेक्षित सुधारका पक्षहरू ✍ सुरेश प्रधान	९
३.	सुशासनका सवालहरू र नेपालको अवस्था ✍ ज्ञानराज सुवेदी	२०
४.	राजस्व प्रशासन सम्बद्द धरौटी सम्बन्धी कानुनमा एकरुपताको खाँचो ✍ डा. अर्जुन कुमार खड्का	२६
५.	नेपालका सरकारी लेखापरीक्षकको सक्षमता विकासका विविध पक्ष ✍ घनश्याम पराजुली	३४
६.	आयोजना/परियोजना व्यवस्थापन र प्रभावकारीता ✍ सुशील ढकाल	४७
७.	नेपालको कर प्रणाली ✍ तारा सापकोटा	६३
८.	सहभागितामूलक योजना र विकास ✍ पुरुषोत्तम शर्मा	६९
९.	सार्वजनिक-निजी साझेदारी ✍ युवराज आचार्य	७७
१०.	नेपालमा आन्तरिक लेखापरीक्षण ✍ ध्रुव कार्की	८७
११.	मध्यमकालीन खर्च संरचना र बजेट तर्जुमा कार्यतालिका ✍ तारा प्रसाद पोखरेल	९४
१२.	भन्सार प्रणालीमा सुधारः विद्युतीय व्यापारमा सहजीकरण ✍ पुण्य विक्रम खड्का	१०४
१३.	सार्वजनिक नीति, अनुगमन तथा मूल्याङ्कन ✍ कवीन्द्र नेपाल	११६
१४.	बेरुजु फछ्यौंट सम्बन्धी कानुनी व्यवस्था र सुधारका क्षेत्र ✍ याम प्रसाद ढुंगाना	१३०

१५. नेपालमा अन्तराष्ट्रिय आर्थिक सहायताको वर्तमान अवस्था, समस्या र भावी रणनीति १३८
✍ तोमनाथ उप्रेती
१६. वित्त नीतिको प्रभावकारी कार्यान्वयनमा सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनको भूमिकाः नेपालमा यसको प्रयोग र व्यवहार १४८
✍ रूपेश जंग थापा मगर
१७. नेपालको मौद्रिक अर्थतन्त्रमा अपरिवर्त्य (पेग्ड) विनिमय दरका फाईदा तथा वेफाइदाहरू १५८
✍ रामबहादुर के.सी.
१८. सम्पत्ति शुद्धीकरण तथा आतकंवादी क्रियाकलापमा वित्तीय लगानी निवारण सम्बन्धी पारस्परिक मूल्याङ्कन एक सिंहावलोकन १६८
✍ ऋषिराम पोखरेल
१९. नेपालमा आयोजना बैकको अवस्था र आगामी कार्यदिशा १७८
✍ रुद्र प्रसाद भट्ट
२०. सार्वजनिक लेखापरीक्षण र यसको महत्त्व १८८
✍ टीकानाथ अर्याल
२१. राष्ट्रिय गौरवका आयोजना व्यवस्थापन:समस्या, चुनौति र समाधानका उपाय २०२
✍ तीर्थराज राई
22. Issues and Challenges of Financial Sector Management in Nepal 212
✍ Ramesh Kumar KC
23. Auditing Human Resource Management Objective, Scope and Process 228
✍ Ram Babu Nepal
24. Natural Resource Revenue Sharing Principles and Practices: Multi-countries Study. 236
✍ Dr. D. B. Chhetry
25. Promoting Integrity for Fair Trade and Effective Customs Control 266
✍ Madhusudan Pokharel
26. Relationship between Organizational Culture and Performance: A Case Study of Public Finance Management Training Center (PFMTC) 275
✍ Anupama Karki

सार्वजनिक सेवामा व्यवसायिक मूल्य र तालिमको महत्व

✍राम प्रसाद आचार्य*

सारांश

योग्यता प्रणालीका आधारमा लोक सेवा आयोगबाट सञ्चालन हुने परीक्षा प्रणाली मार्फत् सरकारी सेवामा प्रवेश गर्नेहरूको आकर्षण वा रुची बढ्दो देखिन्छ। नागरिक अधिकार, विकास निर्माण, सुशासन, सार्वजनिक सेवा प्रवाह, जनकल्याण जस्ता सार्वजनिक सेवा प्रति नागरिक वा सेवाग्राहीको अपेक्षा पनि दिनानुदिन बढ्दो नै देखिन्छ। मुलुकको शासकीय प्रणालीको सोझो बिम्ब सार्वजनिक सेवा मार्फत् प्रतिविम्बित हुने गर्दछ । यी आशा वा अपेक्षा पुरा गर्न सक्षम, क्षमतावान, प्रतिस्पर्धी, व्यवसायिक र नैतिकवान कर्मचारीतन्त्रबाट मात्रै सम्भव छ। सार्वजनिक प्रशासनमा व्यवसायिक मूल्य स्थापित गर्न राष्ट्रिय र अन्तर्राष्ट्रिय जगतमा निकै प्रयासहरू भएका छन् । सार्वजनिक सेवाको प्रभावकारिता बृद्धिमा व्यवसायिक मूल्यको स्थान उच्च रहेको छ । मुलुकमा विधमान राजनीतिक, सामाजिक, सांस्कृतिक, आर्थिक प्रणालीका मूल्यहरूको प्रभाव सार्वजनिक सेवामा पर्नुलाई अस्वाभाविक मान्न सकिदैन, किनकि यिनै प्रणालीहरूको उप-प्रणालीका रूपमा सार्वजनिक सेवाले काम गरिरहेको छ । अत: अन्य क्षेत्रको सुधारलाई निरन्तरता दिदै सार्वजनिक सेवामा व्यवसायिक मूल्य स्थापित गर्न कार्यरत कर्मचारीमा उपयुक्त ज्ञान, सीप, मनोवृत्ति र व्यवहारमा सकारात्मक परिवर्तन ल्याउन तालिमको प्रभावकारिता बढाउदै लानु आजको अपरिहार्य आवश्यकता नै देखिन्छ।

शव्दकुञ्ज:- *व्यवसायिक मूल्य, निष्पक्षता, पारदर्शिता, योग्य, सक्षम, तालिम।*

१. विषय प्रवेश

राज्यको तर्फबाट आम नागरिकलाई संविधान तथा कानुनले प्रत्याभूत गरेका सेवा सुविधा, अवसर तथा अधिकारहरू सहज र सरल ढंगमा उपलब्ध गराउने कार्यलाई सार्वजनिक सेवाका रूपमा लिने गरिन्छ। यी र यस प्रकारका सेवाहरू राज्यको नीति तथा कार्यक्रम, सार्वजनिक श्रोत-साधन र सार्वजनिक सेवामार्फत् नागरिकलाई प्रदान गर्ने गरिन्छ।

**तालिम प्रमुख, सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन तालिम केन्द्र*

सार्वजनिक सेवाको विशिष्ट पहिचानका लागि कर्मचारीमा व्यावसायिक मूल्य अपरिहार्य मानिन्छ । कर्मचारीहरूबाट विशिष्टीकृत ज्ञान, सीप र व्यवहार प्रदर्शन गरी सार्वजनिक सेवाको मूल्य अभिवृद्धि (Value add) गर्नु आजको आवश्यकता हो । यो आवश्यकताको परिपूर्ति व्यवसायिक मूल्यप्रति प्रतिवद्ध कर्मचारीतन्त्रबाट मात्रै सम्भव छ । व्यावसायिकताले आफ्नो पेशा प्रतिको ज्ञान, विज्ञता, सीप, अनुभव, सक्षमता र निष्ठालाई जनाउँछ ।

२. सरकारी सेवा प्रतिको आकर्षण

समाजमा सरकारी सेवामा प्रवेश गरी राष्ट्र सेवा गर्ने इच्छा वा आकाङ्क्षा अझै पनि धेरैको रोजाईमा वा पहिलो नम्बर मै देखिन्छ । सरकारी सेवामा संलग्न हुनुलाई आत्मा गौरव र सामाजिक सन्तुष्टिको मानकका रूपमा पनि लिइन्छ । यसका पछाडि थुप्रै कारण छन् । ती मध्ये केही कारण यस प्रकारका छन् :-

- सेवाको स्थायित्व एवं स्थायी सरकारको रूपमा काम गर्न पाउने अवसर,
- अवसर तथा व्यक्तित्व विकासको प्रचुर सम्भावना,
- स्पष्ट करियर पथ,
- बहुआयामिक भूमिका तथा कार्यक्षेत्र,
- सरकारी जागिर प्रतिको सामाजिक इज्जत तथा प्रतिष्ठा,
- लोक सेवा आयोगबाट योग्यता र क्षमताका आधारमा हुने भर्ना, छनौट प्रणाली,
- सेवालाई राज्यको अभिन्न अगंका रूपमा स्थापित गरी स्वीकार गरिएको,
- स्वदेश तथा विदेशमा सरकारको प्रतिनिधि भई काम गर्न पाउने अवसर,
- राज्यको श्रोत-साधन तथा सूचना माथि सहज पहुँच,
- राज्यको क्षमता बमोजिम मौद्रिक तथा गैर मौद्रिक सुविधाको उपलब्धता,
- आरक्षण तथा समावेशी नीतिका कारण समाजका सबै वर्ग, समुदाय र क्षेत्रको सेवामा सशक्त उपस्थितिलाई महत्वपूर्ण मानिएको छ ।

सरकारी सेवाप्रति यति धेरै आकर्षण देखिन्छ, योग्य र सक्षम व्यक्तिहरू सेवामा प्रवेश भएका छन् तर पनि सार्वजनिक सेवा प्रभावकारी र विवादरहित भने हुन सकेको छैन । सार्वजनिक सेवा सञ्चालनमा व्यवसायिक मूल्यलाई आत्मासाथ गरी सार्वजनिक सेवाप्रतिको नागरिक आशा एवं अपेक्षा पुरा गर्नु निकै ठूलो चुनौति देखिन्छ । यद्यपि यो चुनौति सामना गर्नै नसकिने भने होइन ।

३. सार्वजनिक सेवाप्रति सरोकारवालाहरूको अपेक्षा

- नागरिक वा सेवाग्राहीको अपेक्षा: छिटो छरितो सेवा प्राप्त होस् । सेवाको लागत (समय तथा मूल्य) न्यून होस्, गुणस्तरीय सेवा प्राप्त होस् । सेवाग्राही प्रति सम्मानजनक व्यवहार होस्, खुला र पारदर्शी कार्यप्रणाली

अवलम्वन होस् । कर्मचारीहरूले सेवाग्राहीमैत्री व्यवहार अवलम्बन गरुन्, भएका काम र गरेका निर्णयको जवाफ सरल र सहज रूपमा पाइयोस् भन्ने सामान्य अपेक्षा सेवाग्राहीले राखेको देखिन्छ ।

- कर्मचारीको अपेक्षा: कार्यरत कर्मचारीहरूको मनोबल तथा उत्प्रेरणा बढाउने औजारहरू पर्याप्त हुन् । वृत्ति विकासका अवसर पर्याप्त र समानस्तरका हुन् । योग्यता प्रणालीको अवलम्बन होस्, सेवाका शर्तहरूको सुरक्षा होस् । मूल्यबृद्धिका आधारमा सेवा-सुविधाको उपलब्धता होस्, भए-गरेका कामको मूल्याङ्कन होस् भन्ने सामान्य अपेक्षा कर्मचारीको देखिन्छ ।
- राज्यको अपेक्षा: सार्वजनिक सेवा लोकतान्त्रिक मूल्यमान्यतामा आधारित होस्, परिवर्तनलाई संस्थागत गर्न सक्ने क्षमता राखोस् । समावेशी, जवाफदेही, पारदर्शी, स्वच्छ, सक्षम, भ्रष्टाचाररहित होस् । तीन तहका सरकारबीच समन्वयात्मक भूमिका निर्वाह गर्न सक्ने होस् । साथै, कानुनी राज्य स्थापना गर्न र नागरिक अपेक्षा तथा मागलाई सम्वोधन गर्न सक्ने क्षमता सार्वजनिक प्रशासनले कायम गरोस् भन्ने राज्यको अपेक्षा देखिन्छ ।

  उल्लिखित अपेक्षा प्राप्ति कै लागि राज्यले अनेकौ प्रयत्न निरन्तर गर्दै आएको देखिन्छ । अत: व्यवसायिक मूल्यबाट सुशोभित सार्वजनिक प्रशासनको सक्षमताबाट नै उक्त अपेक्षा पुरा हुने कुरामा कसैको दुईमत देखिँदैन ।

४. सार्वजनिक सेवामा व्यवसायिकताको प्रयास

सार्वजनिक सेवाको व्यवसायिक प्रभावकारिता वृद्धि गर्न अन्तर्राष्ट्रिय जगतमा खोज, अध्ययन तथा अनुसन्धान निरन्तर भइरहेको पाइन्छ र यी अध्ययनहरूबाट सार्वजनिक सेवामा विभिन्न आदर्श, सिद्धान्त, मूल्य–मान्यता र व्यवहारहरू स्थापित भइसकेका वा भइरहेका छन् । नेपालमा पनि सार्वजनिक प्रशासनमा स्वच्छता, निष्पक्षता र व्यवसायिकता कायम गर्न उक्त आदर्श, सिद्धान्त र मूल्य-मान्यतालाई संवैधानिक तथा कानुनी रूपमा स्थापित गरी व्यवहारमा उतार्ने प्रयास भएका छन् । यी मध्धे यहाँ राष्ट्रिय र अन्तर्राष्ट्रिय रूपमा स्थापित केही प्रयासहरूलाई खोतल्ने जमर्को गरिएको छ ।

४.१ राष्ट्रिय प्रयासः

नेपालको संविधानमा राज्यका नीतिहरू अन्तर्गत धारा ५१ ख (४) मा "सार्वजनिक प्रशासनलाई स्वच्छ, सक्षम, निष्पक्ष, पारदर्शी, भ्रष्टाचारमुक्त, जनउत्तरदायी र सहभागितामूलक बनाउँदै राज्यबाट प्राप्त हुने सेवा सुविधामा जनताको समान र सहज पहुँच सुनिश्चित गरी सुशासनको प्रत्याभूति गर्ने" भनी सार्वजनिक प्रशासनमा व्यवसायिक मूल्य स्थापित गरी मुलुकमा सुशासन कायम गर्ने संवैधानिक प्रतिवद्धता रहेको देखिन्छ ।

निजामती सेवा ऐन, २०४९ को प्रस्तावनामा "निजामती सेवालाई बढी सक्षम, सुदृढ, सेवामूलक र उत्तरदायी बनाउदै निजामती सेवाको गठन, सञ्चालन र सेवाको शर्त सम्बन्धी व्यवस्था गर्न वाञ्छनीय भएकोले" भनी निजामती सेवाका मूल्यलाई स्थापित गरिएको छ । त्यसै गरी सोही ऐन तथा नियमावलीमा व्यक्तिगत, पदीय, पेशागत तथा आर्थिक विषय सम्बद्ध आचारसंहिताको व्यवस्था गरी निजामती सेवाको मूल्य अभिवृद्धि गर्ने कानुनी व्यवस्था गरिएको छ ।

सुशासन व्यवस्थापन तथा सञ्चालन ऐन, २०६४ को प्रस्तावनामा "मुलुकको सार्वजनिक प्रशासनलाई जनमुखी, जवाफदेही, पारदर्शी, समावेशी तथा जनसहभागितामूलक बनाई त्यसको प्रतिफल सर्वसाधारणलाई उपलब्ध गराउन कानुनको शासन, भ्रष्टाचारमुक्त र चुस्त प्रशासन, बिकेन्द्रीकरण, आर्थिक अनुशासन तथा सार्वजनिक कार्य र स्रोतको कुशल व्यवस्थापन जस्ता असल शासनका आधारभूत मान्यतालाई आत्मसात् गरी सर्वसाधारणले पाउनु पर्ने सेवा छिटो छरितो तथा कम खर्चिलो ढङ्गवाट पाउने अवस्था सृजना गर्न, सुशासन पाउने नागरिकको अधिकारलाई व्यवहारमा उतारी कार्यान्वयनमा ल्याउन, र प्रशासन संयन्त्रलाई सेवाप्रदायक संयन्त्र तथा सहजकर्ताको रूपमा रूपान्तरण गरी मुलुकमा सुशासनको प्रत्याभूति दिने सम्बन्धमा कानुनी व्यवस्था गर्न आवश्यक भएकोले" भनी सार्वजनिक प्रशासनलाई व्यवसायिक, मर्यादित, पारदर्शी एवं जवाफदेही बनाउने उद्घोष गरेको देखिन्छ ।

यी सवै संवैधानिक तथा कानुनी व्यवस्थालाई व्यवहारिक रूपमा कार्यान्वयन गरी सार्वजनिक सेवामा व्यवसायिक मूल्य अवलम्बन गरी सेवाको प्रभावकारिता बढाउनु पर्दछ ।

४.२ अन्तर्राष्ट्रिय प्रयासहरू

४.२.१ कर्मचारीतन्त्र सम्बन्धी म्याक्स वेवरको सिद्धान्तः

आधुनिक कर्मचारीतन्त्रका व्याख्याता जर्मन समाजशास्त्री Max weber ले कर्मचारीतन्त्रको स्पष्ट परिभाषा त गरेनन् तर बैधानिक रूपमा स्थापित संगठनले मात्र अख्तियारको सबैभन्दा आदर्शतम् अभ्यास गर्न सक्ने भनी प्रशासनिक संयन्त्रको स्वरूपमा कर्मचारीतन्त्रलाई स्थापित गरेका छन् । यसरी हेर्दा कुनै पनि मुलुकको सार्वजनिक प्रशासनको संरचनालाई नै कर्मचारीतन्त्र मान्न सकिने अवस्था देखिन्छ । Weber ले स्थापित गरेका कर्मचारीतन्त्रका बिशेषतालाई गहिरोसँग अध्ययन गर्दा त्यहा भित्र सार्वजनिक सेवाका व्यवसायिक मूल्य (Values) प्रशस्त भेटिन्छन्:

- बिशेषज्ञता र श्रम बिभाजन (Specialization and Division of Labor): योग्यता, क्षमता र रुचि समेतका आधारमा कर्मचारीको कार्य, भूमिका र जिम्मेवारी विभाजन हुने हुँदा सेवामा विज्ञता, सक्षमता र गुणस्तर बृद्धि हुन्छ ।
- योग्यता र सक्षमताका आधारमा नियुक्ति हुने (Competence for Job Appointments): कर्मचारीहरूको नियुक्ति स्वतन्त्र र सक्षम निकायबाट योग्यता र क्षमताका आधारमा हुने हुँदा समाजका अव्वल र प्रतिभाशाली व्यक्तिहरू सेवामा प्रवेश गर्ने मौका पाउछन् र उनीहरूबाट सञ्चालन हुने सेवा पनि अव्वल नै हुन्छ भन्ने विश्वास गरिन्छ । साथै, सेवा सम्वद्ध बिषयमा सैद्धान्तिक ज्ञान र लामो व्यवहारिक अभ्यास र अनुभव समेत हुने भएकोले ऊ आफ्नो काममा योग्य र निपूर्ण मानिन्छ र हुनुपर्छ ।
- अबैयिक्तता (Impersonality): सार्वजनिक सेवा सञ्चालनमा व्यक्तिगत वा निजी सम्बन्ध निरपेक्ष हुन्छ । त्यहा कार्यरत कर्मचारीको बैयक्तिक आस्था वा बिचार जे सुकै भए पनि वैधानिक सरकार र उसले गरेका निर्णय निष्पक्ष र तटस्थ भई कार्यान्वयन गर्नुपर्दछ । सरकारले गरेका निर्णय र दिएका आदेशप्रति प्रतिवद्ध भई राजनीतिक रूपमा तटस्थता कायम राख्नुपर्दछ । कसै उपर पनि पक्षपातपूर्ण व्यवहार गर्न हुदैन । निर्णय, कार्य, सेवा प्रवाह र व्यवहारमा निर्वाचित पदाधिकारी र सेवाग्राही प्रति निष्पक्षता कायम गर्नुपर्दछ ।

- कार्य सञ्चालन प्रक्रियाहरू (Standard Operating Procedures): सार्वजनिक सेवा सञ्चालन सम्बन्धी कार्यविधि वा प्रक्रिया स्पष्ट हुनुपर्दछ। कुन सेवा, कहिले, कहाँबाट, कसरी प्राप्त गर्न सकिन्छ भने बिषयमा स्पष्टता हुनुपर्दछ। सेवाको लागत, गुणस्तर र समय सरल, पारदर्शी, जवाफदेही र सेवाग्राहीमैत्री हुनुपर्दछ।
- औपचारिक लिखित अभिलेख (Formal Written Records): अभिलेख व्यवस्थापन प्रणालीलाई कार्यालयको मुटु नै मानिन्छ। हरेक निर्णय गर्दा लिखित रूपमा गर्नुपर्दछ। भएका वा हुनुपर्ने निर्णय तथा कार्यको अभिलेख चुस्त दुरुस्त एवं सुरक्षित राख्नुपर्दछ। यसबाट सेवाको गुणस्तर र प्रभावकारिता बृद्धि हुन जान्छ।
- कानुन वमोजिम काम गर्ने (Rule of law):- कर्मचारीतन्त्रलाई कानुन कार्यान्वयन गर्ने संयन्त्रका रूपमा लिइन्छ। अत: प्रचलित कानुन, विधि र अभ्यास बमोजिम सार्वजनिक सेवा संचालन हुनुपर्दछ। सवै काम कानुन वमोजिम र कानुनका अगाडि सवै समान हुनु पर्दछ, कसैलाई कानुन कार्यान्वयन गर्दा भेदभाव वा विभेद गर्न हुदैन। कानुनको विवेक सम्मत प्रयोग गर्ने बैधानिक संयन्त्र भनेको कर्मचारीतन्त्र हो।
- पदसोपानमा आधारित (Hierarchy):- तहगत आधारमा संगठन संरचना निर्माण हुने र यसैका आधारमा पदीय भूमिका र जिम्मेवारी तोकिने हुँदा पदसोपानमा आधारित कार्य प्रणाली अवलम्बन गरिन्छ। यसबाट आदेशमा एकरूपता आउने, सूचना र प्रतिवेदनको श्रृंखलामा सहजता आई सेवाको प्रभावकारिता बृद्धि हुन्छ।
- आचारसहिंता (Code of Conduct):- आचार सहिंताको पालना गरी सार्वजनिक सेवाको मूल्य मान्यता प्रति अडिग रहनुपर्दछ। अनुशासन, सदाचार र सार्वजनिक निष्ठा प्रतिको प्रतिवद्धताबाट नै सार्वजनिक सेवामा शुद्धता र नागरिक विश्वास बढ्नेछ।

४.२.२ सार्वजनिक जीवनका मूल्य सम्बन्धी नोलन प्रिन्सिपल्स

सन् १९९४ मा सार्वजनिक सेवाको प्रभावकारिता बढाउन सुझाव पहिचान गरी सिफारिस गर्न बेलायत सरकारले गठन गरेको लर्ड नोलनको अध्यक्षतामा गठित कमिटिले सिफारिस गरेका सातवटा मूल्यहरूलाई नोलन प्रिन्सिपल्स (Nolan principles) पनि भनिन्छ, जुन सार्वजनिक सेवालाई व्यवसायिक बनाउन अन्तर्राष्ट्रिय जगतमा निकै महत्वपूर्ण मानिन्छन् :-

१. निःस्वार्थता (Selflessness): कर्मचारीले काम गर्दा आफ्नो र आफन्तको स्वार्थ वा फाइदाका लागि नभै सार्वजनिक हित वा भलाईलाई ख्याल गरी काम गर्नु पर्दछ।

२. सदाचारिता (Integrity): सार्वजनिक साधन स्रोतको प्रयोग वा उपयोग गर्दा कानुन सम्मत गर्नुपर्दछ। कानुन बमोजिम काम गरे वापत कसैबाट कुनै लाभ लिन हुदैन।

३. बस्तुनिष्ठता (Objectivity): कुनै काम वा निर्णय गर्दा कसै प्रति आग्रह वा पूर्वाग्रह नराखी कानुन, तथ्य, प्रमाण र सूचनाका आधारमा गर्नु पर्दछ।

४. जवाफदेहिता (Accountability): आफ्नो व्यवहार तथा आफूले गरेको काम वा निर्णय प्रति सधैं सजग रहनु पर्दछ । सार्वजनिक जवाफदेहिताका लागि सधैं तत्पर अवस्थामा रहनुपर्दछ ।

५. खुलापन (Openness): सार्वजनिक महत्वका बिषयमा कुनै काम वा निर्णय गर्दा पारदर्शी ढंगमा गर्नुपर्दछ । निर्णय वा काम के कति कारणले गरियो वा गरिएन स्पष्ट पार्नु पर्दछ । नागरिक वा सरोकारवालाले मागेको सूचना कानुन बमोजिम उपलब्ध गराउनु पर्दछ।

६. इमान्दारिता (Honesty): कर्मचारीले आफ्नो ओहदा, पद र जिम्मेवारी अनुसारको कार्य सम्पादन गर्नु पर्दछ र व्यवहारमा इमान्दारिता, बिनयशीलता, सकारात्मक तथा सहयोगी भावना हुनु पर्दछ।

७. नेतृत्व (Leadership): नेतृत्वले इमान्दारिपूर्वक र आफू उदाहरण बनी मूल्यहरूको पालना गर्ने र गराउने काम गर्नु पर्दछ । सार्वजनिक प्रशासनमा व्यवसायिक आदर्श, सिद्धान्त, मूल्य–मान्यता र व्यवहारहरूको अवलम्वन नेतृत्वबाटै शुरु हुनुपर्दछ ।

५. सार्वजनिक सेवाको आलोचना

यी सवै प्रयास र प्रतिवद्धता हुँदाहुदै पनि सार्वजनिक सेवाको व्यवसायिक प्रभावकारिता माथि सधै प्रश्न उठ्ने गरेको देखिन्छ । तपसिलमा उल्लिखित सार्वजनिक प्रश्न वा आलोचनाबाट सार्वजनिक प्रशासन वा त्यहाँ कार्यरत कर्मचारीहरू मुक्त हुन सकेका छैनन्:

- कर्मचारीतन्त्रको धारणा (Perception) मा खोट देखिन्छ । उनीहरूले आफूलाई शासक ठान्छन् र सधै आफ्नो शक्ति, सुविधा र साम्राज्य फैलाउन उद्धत देखिन्छन् ।
- राज्य शक्तिको एकाधिकार आफूलाई सम्झन्छन् । श्रोत साधन, सूचना र अधिकारमाथि अधिपत्य जमाउँछन् र दुरुपयोग गर्छन् ।
- उद्देश्य वा नतिजामा भन्दा प्रक्रियामा रमाउँने गर्दछन् र कागजी प्रक्रियालाई उपलब्धी ठान्दछन् ।
- नागरिक वा सेवाग्राहीहरूको माग, आवश्यकता र आवाज प्रति संवेदनशील देखिदैनन् ।
- अपारदर्शी चरित्र, उत्तरदायित्व पन्साउने, अधिकार प्रत्यायोजन गर्न नचाहने, काम पन्साउने प्रवृति देखिन्छ।
- सेवा-सुरक्षाका कारण सेवामा नवप्रवर्तन, सिर्जनात्मक र जागरुकता देखिदैन ।
- पदसोपानका कारण निर्णय-प्रक्रियामा ढिलाई गर्ने गरिन्छ।
- सार्वजनिक सेवामा निष्पक्षता र तटष्ठता कायम गर्न सकेको देखिदैन ।

६. शासकीय क्षमतामाथि प्रश्न

सार्वजनिक सेवाको व्यबसायिक मूल्यमाथि उठेका प्रश्नलाई समाधान गर्न नसक्दा समग्र शासकीय क्षमता माथि नै गम्भीर प्रश्न उठ्ने गरेको देखिन्छ । सार्वजनिक सेवामा व्यवसायिक क्षमता र दक्षताको अभावका कारण निम्न बिषय सधैं सार्वजनिक बहस र आलोचना भित्र पर्ने गरेका छन्, जसलाई चिर्न जरुरी छ:-

- सार्वजनिक सेवाको सरलीकरण, गुणस्तर, लागत, समय र पहुँच माथिको प्रश्न,
- बजेट निर्माणमा श्रोत प्रक्षेपण तथा राजस्व परिचालन यथार्थपरक हुन नसक्नु,
- पूँजीगत बजेट घट्दै जानु, बिनियोजित पूँजीगत बजेट खर्च हुन नसक्नु, साथै चालु खर्च अनियन्त्रित रूपमा बढ्दै जानु,
- सार्वजनिक खर्चको उल्लेख्य हिस्सा बेरुजू तथा भ्रष्टाचारजन्य कार्यमा दर्ज हुनु,
- शासकीय अनुभूति सूचकाङ्क (GPI) र भ्रष्टाचार अनुभूति सूचकाङ्क (CPI) सधै कमजोर रहनु,
- आवधिक एवं बार्षिक विकास योजना तथा कार्यक्रमको कार्यान्वियन पक्ष कमजोर हुँदा गरिवी, बेरोजगारी, असमानता, आर्थिक बृद्धिदर, प्रतिव्यक्ति आय, व्यापार घाटा जस्ता सूचकाङ्क सधैं चुनौतिको रूपमा देखिनु।

सार्वजनिक प्रशासनको व्यवसायिक मूल्यप्रतिको निष्ठा र प्रतिवद्धताबाट मात्रै उक्त चुनौतिहरूको सामना गर्न सकिन्छ। सेवाका सिद्धान्त, आदर्श अनि मूल्यको ज्ञान र त्यसलाई व्यवहारमा अपनाउने प्रतिबद्धता नै सुशासन प्राप्तिको उपयुक्त प्रस्थान मार्ग हुन सक्दछ।

६. सार्वजनिक सेवामा व्यवसायिक मूल्य स्थापित गर्न तालिमको महत्व

सामान्यत: तालिम भन्नाले संगठनको उद्देश्य प्राप्त गर्न उपयुक्त ज्ञान, सीप, मनोवृत्ति र व्यवहारमा सकारात्मक परिवर्तन ल्याउने प्रक्रिया भन्ने बुझिन्छ। यो प्रशासकीय प्रणालीमा नवप्रवर्तनको खोज पनि हो। तालिममा अध्ययन, प्रशिक्षण र पर्यवेक्षण जस्ता विधिमार्फत् सैद्धान्तिक, नीतिगत, प्रक्रियागत, प्राविधिक र व्यवहारिक ज्ञान प्रदान गर्ने गरिन्छ। कर्मचारीलाई पद र जिम्मेवारी अनुरुप क्षमता विकास गर्न र विश्वस्तरमा आएका नवीनतम् अवधारणा र प्रविधि अनुरुप कार्य संस्कृतिको बिकास गर्न तालिमको आवश्यकता पर्दछ। राज्यले अवलम्बन गरेको समावेशिताको मर्मलाई व्यवहारमा प्रतिविम्बित गर्दै सार्वजनिक सेवामा देखा परेका समस्या र चुनौतिहरूसँग जुध्ने सामर्थ्य विकास गर्न पनि तालिम अति जरुरी देखिन्छ। राष्ट्रिय हित प्रति समर्पित, सामाजिक मूल्य, मान्यता र नैतिकता प्रति प्रतिवद्ध र सार्वजनिक सेवाको आदर्श, सिद्धान्त र निष्ठा प्रति सक्षम कर्मचारीतन्त्र निर्माण गर्न तालिम अपरिहार्य मानिन्छ। तालिमको आवश्यकतालाई यसरी पनि उल्लेख गर्न सकिन्छ:

- कर्मचारीमा ज्ञान वृद्धि गर्न, उनीहरूमा नयाँ सीपको विकास गर्न र धारणामा सकारात्मक परिवर्तन ल्याउन,
- संगठनको समग्र कार्यसम्पादनमा सुधार ल्याई सेवाको गुणस्तर सुधार गर्न,
- उपलव्ध श्रोत-साधनहरूको प्रभावकारी उपयोग गर्दै नागरिकले तिरेको करको मूल्य स्थापित गर्न,
- कर्मचारीको प्रतिस्पर्धात्मक क्षमता बढाउन र उनीहरूलाई राम्रो अवसर उपलब्ध गराउन,
- कर्मचारीलाई तनाव व्यवस्थापन गर्न वा तनावरहित जीवन व्यतीत गर्न सक्षम बनाउन,
- संगठनलाई भविष्यमा आवश्यक पर्ने जनशक्तिको विकास संगठन भित्रैबाट गर्न,

- कम समयमा कर्मचारीलाई बढी भन्दा बढी मूल्यवान, ऊर्जावान र क्रियाशील बनाउन,
- समग्र शासकीय क्षमतामा सुधार ल्याई राज्यका अपेक्षित नतिजा प्राप्त गर्न तालिमलाई महत्वपूर्ण औजारका रूपमा लिन सकिन्छ।

सक्षम र योग्य जनशक्तिलाई संगठनको आर्थिक र बौद्धिक सम्पत्तिका रूपमा स्वीकार गर्दै उनीहरूले बाँझो जमीनमा पनि उत्पादन वा बिकासको मूल फुटाउने क्षमता राख्दछन् भन्ने विश्वास गरिन्छ । अत: तालिमको माध्यमबाट सार्वजनिक प्रशासनमा कार्यदक्षता, कार्यकुशलता, प्रभावकारिता, व्यवसायिकता र सकारात्मक नतिजा ल्याउन शासकीय सुधारको मार्गचित्र तय गर्नुपर्दछ । यसका लागि तालिम प्रदायक संस्थाहरूको क्षमता अभिवृद्धि, तालिम पाठ्यक्रममा सुधार, तालिमको बहुपक्षीय उपयोग पनि टड्कारो आवश्यकता बनेका छन् । साथै, तालिमको ढाँचा, तालिम प्रदान गर्ने विधि, तालिम सामग्री जस्ता बिषयमा पनि समयानुकूल परिमार्जन गरी नविन प्रविधिको अवलम्बन गर्दै समय सापेक्ष, उपयोगी र कार्यान्वयनयोग्य तालिम नीति र सोको सफल कार्यान्वयन हुन आवश्यक देखिन्छ ।

८. निष्कर्ष

माथि उल्लिखित विश्लेषणलाई मध्यनजर गर्दा राष्ट्रिय एवं अन्तर्राष्ट्रिय जगतमा स्थापित आदर्श, सिद्धान्त, मूल्य–मान्यता र व्यवहारलाई आत्मसात गरी सार्वजनिक सेवाको प्रभावकारिता बढाउदै राज्य प्रणालीप्रति नागरिक विश्वास आर्जन गर्न सार्वजनिक सेवामा व्यवसायिक मूल्य अनिवार्य रूपमा आत्मसात गर्नुपर्दछ । साथै, उक्त व्यवसायिक मूल्यहरूलाई व्यवहारिक रूपमा लागु गर्न तालिमको महत्वपूर्ण भूमिका हुने देखिन्छ । सार्वजनिक व्यवस्थापनको क्षेत्रमा नैतिक मूल्य र मान्यतालाई सम्बर्द्धन गर्दै बढ्दो जनअपेक्षालाई पूरा गरी सार्वजनिक सेवाको वैधता हाँसिल गर्न सके समग्र तालिमको उपादेयता पनि पुष्टी हुनेछ । व्यवसायिक मूल्यमा आधारित, योग्य र सक्षम प्रशासनबाट कानुनको प्रभावकारी कार्यान्वयन हुन सके सुशासन, बिकास र समृद्धिको राष्ट्रिय आकाङ्क्षा प्राप्त गर्न सम्भव देखिन्छ । यसका लागि स्वदेशी तालिमलाई अंकोपार्जन र वैदेशिक तालिमलाई अर्थोपार्जन गर्ने साँघुरो मानसिकतामा परिवर्तन ल्याई तालिमलाई सैद्धान्तिकभन्दा बढी व्यवहारिक बनाउन र सिकेको ज्ञान, सीपलाई आ-आफ्नो कार्यसम्पादनमा उपयोग गर्न सके व्यवसायिक मूल्यमा आधारित सार्वजनिक सेवा स्थापित हुनेछ ।

सन्दर्भ सामग्रीहरू

- नेपालको संविधान
- निजामती सेवा ऐन, २०४९ तथा नियमावली, २०५०
- सुशासन (व्यवस्थापन तथा सञ्चालन) ऐन, २०६४
- निजामती कर्मचारी राष्ट्रिय तालिम नीति, २०७१
- बिभिन्न अनलाइनमा प्रकाशित लेख-रचनाहरू
- Max Weber's Theory of Bureaucracy History & Principles
- study.com
- https://www.good-governance.org.uk/publications/insights/the-nolan-principles

आर्थिक वर्ष २०८०।८१ को बजेट वक्तव्य र संघीयताको सम्बन्धमा सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनमा अपेक्षित सुधारका पक्षहरू

✍ *सुरेश प्रधान**

पृष्ठभूमि:

आर्थिक वर्ष २०८०।८१ को बजेट बक्तव्यमा नेपालको सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनको क्षेत्रमा देखिएका कमी कमजोरीहरूलाई सुधार गर्न विभिन्न नीतिहरू घोषणा गरिएका छन । उक्त नीतिगत व्यवस्थाहरू सही रूपमा व्यवहारमा उतार्न सकिएमा हाल वित्तीय संघीयताको सम्बन्धमा सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनको क्षेत्रमा देखिएका अधिकाँश समस्याहरू सम्बोधन हुन सक्ने अवस्था देखिन्छ । नेपालको सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनका अवयवहरूमा सामयिक सुधार र यस्का तत्वहरूको सघन तथा प्रभावकारी कार्यान्वयन बिना जुनसुकै सरकारहरू सफल हुन सक्दैन । नेपालमा योजना र नीति निर्माण, बजेट तथा कार्यक्रमको तयारी र स्वीकृती, बजेटको कार्यान्वयन र सो संग गासिँएको खर्च र खरिद व्यवस्थापनमा प्रशस्त गुनासो र कैफियतहरू विद्यमान रहेको महालेखापरीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदनहरूमा नियमित रूपमा औल्याउने गरिएको छ । संघीय संरचना कार्यान्वयनमा आएसँगै वित्तीय व्यवस्थापनको कार्यहरू प्रदेश र स्थानीय तहमा समेत निक्षेपण गरिएकोमा ती तहहरूमा समेत उल्लिखित पक्षहरूमा सोचनीय तरिकाले आर्थिक अनुशासनमा ह्रास आएको देखिन्छ । महालेखापरीक्षकको संघीय संरचना लागू भएपछिका विगत ७ वर्षको वार्षिक प्रतिवेदनहरूले संघ प्रदेश र स्थानीय तहमा वित्तीय व्यवस्थापनको कार्यान्वयनमा निरन्तर कैफियतहरू औल्याउँदै आएको भएता पनि अघिल्ला वर्षहरूको कैफियतहरूको निरन्तरता रहेको र सो समाधान गर्ने सरकारहरूको प्रयास न्यून भएको कारणले संघीयता पछिको वित्तीय व्यवस्थापनका अवयवहरूमा सुधार नभएसम्म वित्तीय संघीयता सफल गराउन नसकिने कुरा स्पष्ट नै रहेको छ । यस लेखमा चालु आर्थिक वर्ष २०८०।८१ को बजेट वक्तव्यमा उल्लिखित करीब १४ वटा नीतिहरूको तर्जुमा र कार्यान्वयनले हालसम्म देखिएका कैफियतहरू समाधान गर्नमा हुन सक्ने सान्दर्भिकता र नीतिहरू अन्तर्गत गर्नु पर्ने सुधार तथा कार्यान्वयनका पक्षहरूको बारेमा समीक्षा र सुधारका पक्षहरूको बारेमा प्रस्तुत गरिएको छ ।

१. **विनियोजन विधेयकका सिद्धान्त र प्राथमिकता:** बजेटले आउने आर्थिक वर्ष २०८१।८२ देखि बजेट सीमा निर्धारण पछि फागुन मसान्तभित्र विनियोजन विधेयकका सिद्धान्त र प्राथमिकता संघीय संसदमा पेश गर्ने व्यवस्था गर्ने नीति लिएको देखिन्छ । हालसम्म यस्तो नीति केवल १५ दिन अघि मात्र संसदमा पेश गर्ने कानुनी व्यवस्था

पूर्व महालेखा नियन्त्रक, सुशासन, सार्वजनिक वित्तीय तथा खरिद विज्ञ

आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन २०७६ को दफा ११ मा प्रावधान रहेकोले अर्थमन्त्रीले बजेट र कार्यक्रमको सिद्धान्त र प्राथमिकता तोकिएको मिति र अवधिमा पेश गरी हतार हतारमा संसदमा बहुमतले पारित गर्ने प्रणाली विकसित हुन पुगेको छ । जसले गर्दा देशको विकासको मुल आधार रहेको विनियोजनको पक्षमा खासै सुधार भएको देखिंदैन र पेश गर्ने कार्य केवल औपचारिकता निर्वाह हुने गरेको देखिन्छ । छोटो अवधि भएको कारणले संसदमा पेश हुने विनियोजनमा जनप्रतिनिधिहरूले पर्याप्त छलफल गर्न नसक्ने भई राष्ट्रको लागि उपयोगी कार्यक्रम तथा बजेट सम्बन्धमा खासै टिप्पणी हुन नसक्ने तथा यथार्थतामा आधारीत हुन सकेको देखिंदैन । यस्तै हतार हतारमा गरिने यस कार्यले विगतमा आयोजनाहरूको प्राथमिकता, राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाहरूको छनौट लगायत आर्थिक विकासको लागि तर्जुमा गरिएको योजना नीति आयोजना तथा कार्यक्रमले योगदान गरेको वा गर्ने विषयमा खासै बहस हुन नसक्ने तथा संसदको स्वामित्व औपचारिकताको रूपमा रहन गई सरकारले जे पेश गर्यो त्यो नै बहुमतको नाममा पारित हुने प्रणालीले राष्ट्रिय नभै सरकार पक्षीय कार्यक्रममा मुख्य रूपमा पेश हुने सम्भावना रहेको र राजनीतिक पहुँचको आधारमा विनियोजन हुने गरेको देखिन्छ । किनभने जतिसुकै छलफल र बहस जतिसुकै तर्क र तथ्याँक पेश गरेपनि प्रतिनिधि सभा नियमावली २०७९ को परिच्छेद १७ अन्तर्गतको विनियोजन तथा अर्थ विधेयक सम्बन्धी कार्यविधि अन्तर्गतको प्रावधान अनुसार रु १ वा रु १०० घटाउने भनी साँकेतिक विरोध बाहेक बजेटमा संशोधन गर्न सकिएको देखिएन । सो नियमावलीको नियम १४६ मा खर्च कटौतीको प्रस्तावमा खर्च रकम घटाउन शीर्षकको खर्च रकमलाई घटाई एक रूपैयाँ कायम गर्ने, शीर्षकको खर्च रकममा उल्लिखित खर्च रकम घटाउने वा शीर्षकको खर्च रकममा एक सय रूपैयाँ घटाउने तथा “शीर्षकको खर्च रकमलाई घटाई एक रूपैयाँ कायम गरियोस्” भनी प्रस्तुत गरिएको प्रस्तावलाई शीर्षकमा निहित नीतिमाथि असहमति प्रकट गर्ने माध्यमको रूपमा रहेको भएता पनि यसबाट सरकारले पेश गरेको विनियोजन बजेटमा कुनै तलमाथि हुने अवस्था नभएकोले यसले विनियोजनमा कुनै तात्विक प्रभाव नपर्ने र सरकारको बजेट जस्ताको तस्तै पारित हुने गरेको देखिन्छ । यस परिपाटीले संसदमा साँसदहरूले गर्ने तर्क, बहस, छलफल र प्रस्तुति केवल औपचारिकताको रूपमा मात्र सीमित हुन पुगेको देखिन्छ। यसले सरोकारवाला राजनीतिक पक्षहरूको संलग्नता र सहभागिता कम भई सरकारको बजेटसम्बन्धी उत्तरदायित्वमा समेत कमी आएको देखिन्छ। पेफा सचिवालयले हालसालै गरेको (२०२३) पेफा मूल्याङ्कनमा पनि बजेटको विश्वसनीयतामा कमी आएको भन्ने मूल्याङ्कन स्तरले पनि यस कुराको पुष्टि गरेको छ।

यसैले बजेट वक्तव्यमा राखिएको यस नीतिगत प्रावधानको कार्यान्वयनको लागि हालको आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन २०७६ तथा नियमावली २०७७ मा संशोधन गरी प्रस्तुत नीतिगत प्रावधान समावेश गर्नुपर्दछ । यस कानुनी व्यवस्था व्यवहारमा उतार्न बजेटको सिद्धान्त र प्राथमिकता आवधिक योजनासँग तादाम्यता गराउनु पर्ने तथा यसो गर्दा आवधिक योजनाको आधारमा कार्यक्रम र वार्षिक बजेटको प्राथमिकता कायम गर्ने प्रणाली समेत समावेश गर्नुपर्दछ। अर्थ मन्त्रालयले उल्लिखित कानुनको संशोधन प्रस्ताव तयार गरी कानुन निर्माण गर्नुपर्ने तथा मन्त्रालयगत बजेट समितिले सो कानुनको आधारमा बजेट र कार्यक्रमको सिद्धान्त तथा प्राथमिकता तयार गरी समग्रमा राष्ट्रिय योजना आयोग र अर्थ मन्त्रालयले आवधिक योजनाको आधारमा क्षेत्रगत आयोजना र कार्यक्रमहरूसँग तादाम्यता कायम गरी गराई राष्ट्रिय आवश्यकता बमोजिम संसदमा प्रस्तुत

गर्ने प्रणाली स्थापित गरिनु पर्दछ । यसरी पेश नगरेमा आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन २०७६ मा भएको हालको दण्डात्मक व्यवस्था प्रभावकारी रूपमा लागू गर्ने र राजनीतिक पदाधिकारीहरूलाई समेत दण्ड हुने व्यवस्था कानुनमा गरी कानुन बमोजिम नगर्ने प्रशासनिक र राजनीतिक पदाधिकारीहरूलाई संसदले गरेको निर्णय समेतको आधारमा दण्ड हुने व्यवस्था गरिनु आवश्यक छ ।

यसरी प्रस्तुत नीतिको लागि माथि उल्लिखित संसदीय नियमावलीमा समेत व्यवस्था गरी राष्ट्रिय आवश्यकता अनुकुल नभएको आयोजना, कार्यक्रम र बजेटलाई संशोधन हुन सक्ने प्रणाली स्थापित गर्नुपर्दछ । यसबाट मात्र संसदमा हुने छलफल वास्तविक र अर्थपूर्ण हुन गई सार्थक छलफल हुने तथा मन्त्रीहरू वा प्रभावशाली पदाधिकारीहरूको सिफारिशको सट्टा राष्ट्रिय आवश्यकताका बजेट कार्यक्रम र आयोजना विनियोजन बजेटमा समावेश हुने प्रणाली स्थापित गर्न सकिन्छ । यो प्रणालीले निकै हदसम्म हालको विनियोजन प्रणालीमा रहेको कमजोरीलाई सुधार गर्न सकिन्छ ।

२. **आयोजनाको पूर्वतयारी गरी वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रममा समावेश गर्ने व्यवस्था:** हाल वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रममा समावेश भएका आयोजनाहरूको लागत तथा समय बढी लाग्न गएको सम्बन्धमा आयोजनाको पूर्व तयारी नगरी बजेट विनियोजन गर्ने प्रणाली मुख्यतः जिम्मेवार रहेको देखिन्छ । यसैले आयोजना बैंक (Project Bank) को प्रावधान आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व कानुनमा गरी बजेट तयारी मार्गदर्शनमा समेत राखिएको छ । सो ऐनको दफा ९ र १० मा आयोजना बैंक तयार नभई बजेट प्रस्ताव नगर्ने र कार्यान्वयन हुने अवस्था नभएसम्म विनियोजन नगर्ने तथा तयारीको कार्य पूरा नभएसम्म खरिद कार्य शुरु नगर्ने प्रावधान सार्वजनिक खरिद कानुनमा गरिएको छ । तर सो कानुनहरूको प्रावधान व्यवहारमा उतार्न सकिएको छैन । बजेट तथा कार्यक्रम तयारीको अवस्थामा नै आयोजना पूर्वतयारीको सुचकहरूको अवस्था एकीन नगरी गर्न नहुने व्यवस्था गरिएको भए यस्तो नीति बजेट वक्तव्यमा लिनु आवश्यक देखिंदैन । तर यस आर्थिक वर्षको वजेट वक्तव्यमा नै यो नीति लिएको अवस्थामा यसको अक्षरशः पालना गराउन राष्ट्रिय योजना आयोगले बजेट खर्च सीमा तोक्ने समय र अर्थ मन्त्रालयले पूर्व तयारीका सबै सुचकहरूको सूची तयार गरी पूरा नभएसम्म आयोजना स्वीकृत गर्ने पदाधिकारीहरूलाई जिम्मेवारी तुल्याउने, मन्त्रालयको बजेट समिति लगायत बजेट प्रस्ताव तथा छलफलको समयमा छलफल गर्ने पदाधिकारीहरूलाई जिम्मेवारी बनाउने र दण्ड दिने प्रावधान प्रभावकारी बनाउनु आवश्यक छ । यससम्बन्धी प्रमुख सुचकहरूमा आयोजनाको अवधारणा, सम्भाव्यता अध्ययन (प्राविधिक, आर्थिक, वित्तीय, सामाजिक, वातावरणीय आदि), जग्गा प्राप्ति, कार्यान्वयनयोग्य, वातावरणीय प्रभाव मूल्याङ्कन, विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन, निर्माण स्थलको उपलब्धता तथा गुरु तथा वार्षिक खरिद योजना स्वीकृत भए नभएको आधार लिनु पर्दछ । त्यस्तै लक्षित समुदाय, श्रोतको निश्चितता (मन्त्रालयको कार्यगत प्राथमिकताको आधारमा तोकिएको सीमाभित्र) तथा कार्यान्वयन विधि (सरकारी, निजी, साझेदारी वा गैरसरकारी संस्था आदि) समेतको लेखाजोखा हुने व्यवस्था गर्नुपर्ने आयोजना बैंक तयारीको सम्बन्धमा उल्लेख भएका सुचकहरू विकास गरी सो आधारहरू पूरा नगर्ने आयोजना तथा कार्यक्रमहरू बजेट तथा विनियोजनमा समावेश नगर्ने नीति लिनु पर्दछ । यसको लागि संसदमा आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन,

सार्वजनिक खरिद ऐन तथा वहुवर्षिय आयोजनाको स्वीकृत गर्ने मापदण्डमा समेत समावेश गर्ने गरी सुचकहरू पालना गराउने कानुनी व्यवस्था गर्नु अपरिहार्य छ । कानुन निर्माणको समयमा साँसदहरूले यस समयमा विशेष चनाखो भई स्वीकृत सुचकहरू र आधारहरू बिना वार्षिक बजेट तथा विनियोजनमा समावेश भएका आयोजनाहरूसँग सम्बन्धित पदाधिकारीहरूलाई विभागीय कारवाही र पुँजीगत दण्ड हुने व्यवस्था गर्नु आवश्यक छ । राजनीतिक पदाधिकारीहरूको निर्देशनमा समावेश भएका आयोजनाहरू भए त्यस्ता पदाधिकारीहरूलाई समेत दण्ड हुने व्यवस्था गरिनु पर्दछ ।

विगतमा संसदले नै कानुनको माध्यमबाट सरकारलाई यस्तो काम गर्ने जिम्मेवारी दिई सकेकोले संसदको विषयगत समिति तथा सांसदहरूले विषयगत मन्त्रालयहरूमा नै हाल बजेट पुस्तिकामा समावेश गरिएका आयोजनाहरूको छानबीन र अनुगमन गरिएमा सरकारको अकर्मण्यता देखिनेछ । अतः साँसदहरूले विषयगत मन्त्रालयहरूको आयोजनाहरूको छनौट गरी माथि उल्लिखित वस्तुगत आधारमा अनुगमन र मूल्याङ्कन गरी सरकारले प्रत्यायोजित अधिकारको प्रयोग समेतको अध्ययन अनुसन्धान गरी सरकारलाई जवाफदेहिता गराउनु आवश्यक छ । उल्लिखित आधारहरू नभएको आयोजनाहरू संसदले पारित नगर्ने अठोट गरेमा बजेट र कार्यक्रम यथार्थ हुन सक्दछ । त्यसैले वजेट वक्तव्यमा राखिएको यस नीतिलाई विशेष गरी साँसदहरूले कानुनमा परिणत गर्ने कार्यमा प्रयास गर्नु आवश्यक छ । हाल कै व्यवस्था पालना गराउन मन्त्रालयगत बजेट समिति, राष्ट्रिय योजना आयोग तथा अर्थ मन्त्रालयका पदाधिकारीहरूको लागि परीक्षण सूचीको रूपमा विकास गरी सो पालना नगर्ने पदाधिकारीहरूलाई दण्ड दिने व्यवस्था प्रभावकारी बनाउनु पर्दछ । लेखा उत्तरदायी अधिकृतले नगरेमा मन्त्री र मन्त्रीले पालना नगराएको अवस्थामा प्रधानमन्त्रीलाई समेत संसदले जिम्मेवारी र जवाफदेही तुल्याउने प्रणाली स्थापित हुने गरी नीतिलाई कानुनमा परिणत गरी सो को कार्यान्वयनको अनुगमन हुने व्यवस्था जरुरी रहेको देखिन्छ ।

३. **राष्ट्रिय गौरवका आयोजना र अन्य आयोजनाको श्रोत सहमतिको व्यवस्थापन:** वजेट वक्तव्यमा राष्ट्रिय गौरबका आयोजना बाहेक अन्यका हकमा श्रोत सहमतिको अवधि बढीमा तीन वर्षको रहने र श्रोत सहमति प्रदान गरेको मितिले नौ महिनाभित्र ठेक्का सम्झौता नभएमा सहमति स्वतः रद्द हुने व्यवस्था गरिने र यस अघि सहमति दिईएका मध्ये नौ महिना पूरा भइ हालसम्म बोलपत्र आव्हान नभएका तथा आगामी वर्षको बजेटमा विनियोजन प्रस्ताव नगरिएका आयोजनाको श्रोत सहमति खारेज गर्ने नीति प्रस्ताव गरिएको देखिन्छ । यस वर्षको बजेट वक्तव्य अघि निकै वर्ष अघि देखि २४ वटा राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाहरू संचालनमा रहेका छन तर सो आयोजना संचालन गर्ने राष्ट्रिय योजना आयोगले तयार गरेको केही विषयगत आधार बाहेक वस्तुगत आधार देखिंदैन । गौरवको आयोजना बाहेक भनिएपनि वस्तुगत आधार एकीन गरिएको अवस्थामा बाहेक यस्तो आयोजनाको पनि कार्यसम्पन्न अवधि एकीन गरी श्रोतको आवश्यकता निश्चित गरिनु आवश्यक छ । अन्य आयोजनाको श्रोत सुनिश्चितता वा सहमति दिने प्रावधान वहुवर्षिय आयोजनामा गर्ने व्यवस्था गरिएको भएता पनि आयोजना बैंकको अवधारणा अनुसार सबै विशेषताहरू भएको अवस्थामा बाहेक हाल श्रोत सहमति दिएका आयोजनाहरूलाई बोलपत्रको शर्तको रूपमा नराखी हालको आयोजनाको क्रियाकलापहरू र खरिदको

तयारी जस्तै प्राविधिक विवरण, प्याकेज, खरिद विधि, लागत अनुमान आदिको तयारी अवस्थाको समेत ख्याल गर्नुपर्दछ । नीतिले गरेको २ वटा शर्तहरू ९ महिना पूरा भएको र आगामी आर्थिक वर्षमा विनियोजन नभएको आयोजनाहरू सम्बन्धित मन्त्रालयको बजेट समितिको समन्वयमा अर्थ मन्त्रालय र राष्ट्रिय योजना आयोगले एकीन गरी सो को प्रतिवेदन तयार गरी आउने बजेटमा समावेश नगर्ने गरी मन्त्रालयगत सूची एकीन गर्नु पर्दछ । अब देखि यस्तो श्रोत सुनिश्चितता वा सहमतिको साटो संविधानले अँगीकार गरेको पूरक बजेटसम्बन्धी व्यवस्था गरी सो आधारमा आयोजना समावेश गर्ने परिपाटी गर्न संसदले कार्यविधि तर्जुमा गरी अर्थ मन्त्रालयलाई अधिकार प्रदान गरिनु आवश्यक छ ।

४. सार्वजनिक खरिद प्रक्रिया सरल पारदर्शी र प्रभावकारी बनाउन खरिदसम्बन्धी कानुनमा परिमार्जन गर्ने र विद्युतीय बोलपत्र थप व्यवस्थित गर्ने नीति बजेट वक्तव्यमा गरिएको छ । वास्तवमा सार्वजनिक खरिद कानुनमा हालको प्रावधानहरू कार्यान्वयन गरिएको अवस्थामा खरिद प्रक्रिया सरल रूपमा कार्यान्वयन हुने अवस्थामा नै रहेको छ । खरिदसम्बन्धी कार्यविधिहरू मागको निर्धारण, बजार अध्ययन, प्राविधिक विवरण, प्याकेज निर्धारण, लागत अनुमान र सो आधारमा खरिद विधि एकीन गरी खरिद सम्झौता एकीन गरेपछि खरिद योजना (आवश्यकतानुसार गुरु वा वार्षिक वा दुवै) तयार गरी सो आधारमा खरिद प्रक्रिया अघि बढाउने व्यवस्था हालको कानुनमा नै रहेको छ । यस कार्यप्रक्रिया अनुसार खरिद कार्य भएमा त्यो स्वतः सरल पारदर्शी र प्रभावकारी हुन्छ ।

बजेट तयारी गर्ने बेलामा मन्त्रालय वा सो सरहको केन्द्रीय निकायको बजेट समितिले तयारीको यस्तो कार्यविधि पूरा नगरी बजेट र कार्यक्रममा आयोजना समावेश नगरेमा तथा खरिद योजनामा उल्लिखित क्रियाकलाप अनुसार मात्र खरिद कार्य हुने गरी सो अनुसार राष्ट्रिय योजना आयोग र अर्थ मन्त्रालयले बजेट र कार्यक्रम स्वीकृत गर्ने प्रणाली अनिवार्य गरिएमा बजेट तथा कार्यक्रम निर्माणको अवस्थामा नै यो प्रक्रिया पूरा गर्न सकिन्छ । हालसालै विद्युतीय खरिद निर्देशिकामा परिमार्जन गरी २० लाख रूपैयाँसम्मको मालसामान, परामर्श सेवा, निर्माण कार्य तथा अन्य सेवाको कार्य विद्युतीय खरिद गर्नुपर्ने व्यवस्था भएकोले यसको मात्र पालना गरिएमा र नगर्ने निकाय तथा पदाधिकारीहरूलाई दण्ड गर्ने व्यवस्था गरिएमा सो व्यवस्था स्वतः पालना हुन्छ । सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले मात्र यस सम्बन्धी कार्य गर्ने र तालिम दिने गरेकोले सबै स्थानीय तह, प्रदेश तहको साथै संघीय तहको विद्युतीय खरिदसम्बन्धी तालिमको विकेन्द्रीकरण गर्ने व्यवस्था वा सपोर्ट सेवा प्रभावकारी बनाउने व्यवस्था तत्काल गरिनुपर्दछ ।

५. **आयोजना व्यवस्थापन प्रभावकारी बनाउने:** आयोजनाको व्यवस्थापन सम्बन्धमा बजेट वक्तव्यमा मुख्यतः २ वटा नीति लिएको देखिन्छ । सर्वप्रथम आयोजनाको ठेक्का व्यवस्थापन कार्तिक महिना भित्र गरी सक्ने र सो अवधिमा ठेक्का प्रक्रिया अघि नबढेमा बजेट रोकका गर्ने भनिएको छ । यस्तो नीति विगतमा पनि भएकोमा सो को पालना हुन सकेको देखिंदैन । केवल नाराको लागि मात्र राखिने यस्तो प्रावधान व्यवहारमा उतार्ने हो भने सम्बन्धित मन्त्रालयको सचिवको अध्यक्षतामा मासिक रूपमा हुने बैठकले यस्तो समीक्षा गरी गराई सो को जानकारी अर्थ मन्त्रालयमा गराउने सूचना प्रणाली विकास गर्नुको साथै एकल खाता कोष तथा वित्तीय व्यवस्थापन

सूचना प्रणाली मार्फत् प्रतिबद्धता प्रणालीको कार्यान्वयन गरेमा पनि सो को सूचना प्राप्त गर्न सकिन्छ । यसको साथै असोज मसान्तसम्म एवं असारमा रकमान्तर र कार्यक्रम संशोधन नगरिने तथा दुर्गम र पिछडिएका क्षेत्रका आयोजना वा कार्यक्रममा विनियोजित रकम अन्यत्र सार्ने प्रवृत्ति कडाईका साथ निरुत्साहन गरिने भन्ने नीति समावेश गरिएको भएता पनि यस्तो नीति विगतको निरन्तरता नै देखिन्छ । यसको लागि आवधिक रूपमा र स्थानगत रूपमा के कस्ता आयोजनाहरूको रकमान्तर र कार्यक्रम संशोधनको माग भएको छ, सो को सूची तयार गरी निरन्तर अनुगमन गरिनुपर्दछ । मन्त्रालयको लेखापरीक्षण तथा आन्तरिक नियन्त्रण समिति मार्फत् यस्तो अनुगमन गरी अर्थ मन्त्रालयको अनुगमन महाशाखाको निगरानी हुने व्यवस्था गरिनु पर्दछ ।

आयोजनासम्बन्धी अर्को नीति भनेको आयोजना तथा विभागीय प्रमुखलाई आयोजना तथा कार्यक्रमको निर्धारित लक्ष्य हासिल गर्न जिम्मेवार तुल्याउने भनिएको छ । हाल प्रचलनमा रहेको आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व कानुनमा खर्च नगर्ने र लक्षित कार्यसम्पादन नगर्ने प्रमुखलाई विभागीय सजाय गर्ने प्रावधान रहेको देखिन्छ । प्रत्येक महिनामा मन्त्रालयको सचिव र प्रत्येक तीन महिनामा मन्त्रीको अध्यक्षतामा हुने मन्त्रालयगत समीक्षाको मुख्य विषयवस्तु यो व्यवस्था गरी प्रगति सूचकहरूको आधारमा दण्ड सजायको पालना गराउने प्रणाली लागू गरिएमा सो कानुनी प्रावधान लागु गर्नु अति आवश्यक देखिन्छ । त्यस्तै आयोजना प्रमुख छनौट मापदण्ड बनाउने आयोजना प्रमुख आयोजना अवधिभर वा निश्चित समय तोकी आयोजना प्रमुख खटाउने व्यवस्था तथा कार्यसम्पादनको प्रगतिको आधारमा मात्र आयोजना प्रमुख हेरफेर गर्ने प्रणाली स्थापना गरिने भन्ने कुरा छ । यो प्रणाली स्वागतयोग्य भएपनि विगतमा यस्तो वाचा धेरै गरिए पनि व्यवहारमा उत्रन नसकेको अवस्थालाई दृष्टिगत गर्दा आयोजना कार्यान्वयन तथा अनुगमन गर्ने समय र कर्मचारीहरू सोही काममा मात्र खटाउन सक्ने भएकोले सर्वसाधारणले पनि यस्तो अनुगमनमा भाग लिनसक्ने प्रावधान गरिनुपर्दछ । विगतमा पनि यस्तो प्रावधान गरिए पनि अभ्यास हुन नसकेको हुँदा सोचनीय छ ।

६. **ठेक्का सम्झौता र अनुगमन:** वजेट बक्तव्यमा निर्माण व्यवसाय पारदर्शी र व्यवस्थित बनाउन निर्माण व्यवसायीले ठेक्का सम्झौताको विवरण र कार्यप्रगतिको आवधिक विवरण एकीकृत रूपमा प्राप्त हुने गरी सूचना प्रणालीको विकास गरी सो को प्रगति अनुगमन सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालय (साखअका) ले गर्ने व्यवस्था गरिएको छ । यस अनुगमनबाट गम्भीर प्रकृतिको लापरवाही देखिएको अवस्थामा निर्माण व्यवसायीको ईजाजत पत्र रद्द समेत हुन सक्ने व्यवस्था हुने गरी कानुनी व्यवस्था गरिने उल्लेख गरिएको छ । वास्तवमा हाल सार्वजनिक खरिद नियमावली २०६४ मा निर्माण व्यवसायीले ठेक्का सम्झौता भएको ३ दिन भित्र ठेक्काको विवरण सहित सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयमा पठाउने कानुनी व्यवस्था विद्यमान रहेको छ । कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयमा प्रतिबद्धता विवरण पठाउने समयमा नै सो विवरण उपलब्ध हुन सक्ने प्रावधान भएकोले सार्वजनिक निकायहरूले भुक्तानी आदेश बैंकलाई दिने समयमा नै स्वतः अनुगमन गर्न सकिने तथा ठेक्काको विवरण दिन सकिन्छ । वजेट बक्तव्यमा आउनु पर्ने नभई साखअकाको सामान्य मार्गदर्शनको आधारमा नै यो कार्य गर्न सकिन्छ । यसमा कानुनको प्रावधान अनुसार सार्वजनिक निकायले विवरण साखअकामा नपठाएमा दण्ड गर्ने प्रावधान सार्वजनिक खरिद कानुन अनुसार गरिएमा पनि यस्तो विवरण साखअकाले तयार

गर्न सक्छ । त्यसैले साखअकाले यस्तो कार्य गरे नगरेको कुरा मासिक रूपमा अनुगमन गरिएमा एकल खाता कोषको विवरण अनुसार परीक्षण गरिएमा यस्तो प्रणाली स्वतः विकास गर्न सकिन्छ ।

७. **वित्तीय संघीयताको सबलीकरण:** संघीयता स्वरुपको सरकार संचालन भएको करिब ७ वर्ष भईसकेको भएता पनि सरकारहरू बीच संविधान बमोजिम राजस्व बाँडफाँट र वित्त हस्तान्तरण प्रभावकारी हुन कठिनाई भएको कुरा बजेटले स्वीकार गरी यसको सबलीकरणको लागि उक्त व्यवस्था प्रभावकारी बनाउने नीति लिईएको देखिन्छ । वित्तीय संघीयताले तीन सरकार बीच वित्तीय सम्बन्धलाई जनाउँछ । वित्तीय संघीयताको विगतको अवस्थाले संघ प्रदेश र स्थानीय तह बीचको राजस्व वाँडफाँटमा विभिन्न निकायहरूको संलग्नता हुँदा समन्वय र एकीकृत सोचको अभावमा प्रभावकारी हुन सकेको देखिंदैन । वित्तीय समानीकरण तथा सशर्त अनुदानको लागि राष्ट्रिय प्राकृतिक श्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिश रहेको छ भने नेपाल सरकारले विशेष र सम्पूरक अनुदानको वाँडफाँट गर्ने व्यवस्था क्षेत्रगत मन्त्रालयहरू अन्तर्गतको कार्यक्रमहरूको लागि वित्तीय हस्तान्तरणको लागि अर्थ मन्त्रालयले वित्तीय समानीकरण अनुदान समेतको माध्यमबाट प्रदेश तथा स्थानीय तहमा अनुदानको हस्तान्तरण गर्ने प्रणाली विकास गरिएको छ । यसरी विभिन्न निकायहरूको समन्वयको अभावमा वित्तीय हस्तान्तरणको कार्य परिणाममुखी हुन सकेको देखिंदैन र समन्वयको अभावमा कठिनाई समेत भएको देखिन्छ । यसको साथै प्रदेश सरकारले संकलन गरी स्थानीय तहमा बाँडफाँट गरी सवारी साधन कर र मालपोत कार्यालयले संकलन गरी प्रदेश तथा स्थानीय तहमा बाँडफाँट गर्ने घरजग्गा रजिष्ट्रेशन शुल्क हरेक महिना समाप्त भएको मितिले पन्ध्र दिन भित्र सम्बन्धित तहमा जम्मा गर्नुपर्ने व्यवस्था समेत प्रभावकारी बनाउनु पर्ने नीति लिएको देखिंदा तहगत राजस्व असूल गर्ने कार्यालय समय सीमा भित्र रही राजस्व हस्तान्तरण नगरेको कुरा देखिन्छ । राजस्वको समयमा बाँडफाँट जरुरी भएपनि सो को व्यवस्था पालना नहुँदा दण्ड सजायको प्रावधान नराखिने र राखिएको पनि पालना नहुने अवस्थाको सिर्जना भएकोले वित्तीय संघीयताको कार्यान्वयन तथा वित्तीय हस्तान्तरणको कार्यमा समेत व्यवधान हुने गरेको देखिन्छ । यसको लागि अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन तथा राष्ट्रिय प्राकृतिक श्रोत तथा वित्त आयोगसम्बन्धी कानुनमा परिमार्जन वा संशोधन गरी समन्वयात्मक रूपमा अनुदान हस्तान्तरण हुने र वस्तुगत रूपमा दण्ड दिने स्वचालित नियमनको प्रणाली स्थापित गरिनु आवश्यक छ ।

८. **सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनसम्बन्धी क्षमता विकास:** संघीयता लागू भएपछि संघीय सरकारले आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन २०७६ तथा नियमावली २०७७ लागू गरी सो ऐनको प्रावधान प्रदेश तथा स्थानीय तहले पनि पालना गर्नुपर्ने प्रावधान गरिएको भएता पनि सो कानुन अनुसार प्रदेश तथा स्थानीय तहले आयोजना बैंक र मध्यमकालीन खर्च संरचना तथा सो को सूचना प्रणाली प्रभावकारी रूपमा लागू गरेको देखिंदैन । बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा र प्रस्तावको लागि सो व्यवस्था अनिवार्य गरिए पनि सो प्रणाली लागू नगरिएको अवस्थामा राजनीतिक आधारमा टुक्रे आयोजनाहरू कार्यान्वयनमा आएको देखिंदा आयोजना विकास र छनौट प्रभावकारी हुन सकेको देखिंदैन, जुन बजेट वक्तव्यले सुधार गर्नुपर्ने नीतिगत क्षेत्रको रूपमा उल्लेख गरेको छ । वास्तवमा ऐन लागू भएको झण्डै चार वर्ष भएता पनि संघमा समेत सो प्रावधान प्रभावकारी रूपमा लागू हुन सकेको छैन । बजेट प्रस्ताव र विनियोजनको लागि अनिवार्य आधार भए पनि सो व्यवस्था लागू

हुन नसकेको हुँदा अझै पनि राजनीतिक आधारमा आयोजना छनौट हुने कार्यले निरन्तरता पाई तयारी बिनाको आयोजनाहरू बजेटमा समावेश हुने प्रवृत्तिले खर्चको न्यूनता र सामयिक खर्च गर्ने तथा सरकारको नगद प्रवाहमा सामयिक सुधार हुन कठिनाई भएको तथ्य महालेखापरीक्षकको कार्यालयको प्रतिवेदनहरूमा समेत औल्याएको देखिन्छ। कानुनमा भएको उल्लिखित व्यवस्थालाई नीतिको रूपमा ल्याउनु पर्ने अवस्था नभएपनि सरकारले नै सो कुरा हुन नसकेको स्वीकार गरेको छ। यसैले संसद र संसदीय समितिहरूले बजेट वक्तव्यमा समावेश भएको सो कुरा कार्यान्वयन भए नभएको अनुगमन गर्ने र सो अनुसार नगर्ने प्रशासकीय अधिकारी तथा राजनीतिक पदाधिकारीहरूलाई दण्ड दिने कार्य प्रभावकारी बनाउने कार्यमा व्यवहारमा उतार्नु आवश्यक देखिन्छ। त्यस्तै सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनको क्षमता विकास सम्बन्धमा गोश्वारा रूपमा सुधार गर्ने नीति उल्लेख गरेपनि ठोस उपायहरू उल्लेख गरिएको देखिंदैन। यस सम्बन्धमा संसद, संसदीय समितिहरू तथा सरकारको विशेष गरी अर्थ मन्त्रालय र सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन तालिम केन्द्रले सार्वजनिक खर्च तथा वित्तीय उत्तरदायित्व सचिवालय (PEFA Secretariat) ले सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनको क्षमता विकासको लागि प्रकाशन गरेको तालिम आवश्यकता पहिचान प्रतिवेदन २०२१ (TNA Report 2021) मा उल्लेख भएनुसार क्षमतामा आधारीत पाठ्यक्रम (Competency Based Module) तथा एकीकृत आधारमा (Unified Approach) मोड्युलहरू विकास गरी हाल नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान, स्थानीय विकास प्रशिक्षण प्रतिष्ठान तथा प्रदेश सुशासन तालिम केन्द्र पिच्छेको तालिम सामाग्री भएको अवस्थामा सुधार गरी सो तालिम केन्द्रलाई सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनको सर्वोच्च प्रतिष्ठान (Apex PFM Academy) को रूपमा स्थापित गरी एकीकृत पाठ्यक्रम तथा मोडुलको आधारमा तालिम सामाग्री विकास गरी सिद्धान्तको सट्टा अभ्यासमा आधारित कक्षासत्र संचालन गरी नेपाल भरी जुनसुकै निकायले तालिम संचालन गरेपनि सो एकीकृत पाठ्यक्रमको आधारमा तालिम संचालन हुने प्रावधान अनिवार्य गरिनुपर्दछ। यसको लागि अर्थ मन्त्रालय तथा प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालयले एक समिति नै गठन गरी अविलम्ब लागू गर्नु अपरिहार्य देखिन्छ।

९. **संघीयता संरचनाहरू बीच समन्वयः** संघीयता लागू भएपछि सो को सफल कार्यान्वयनको लागि संघ प्रदेश र स्थानीय तह बीच समन्वय र सहजीकरणका लागि अन्तरप्रदेश परिषद् प्रदेश समन्वय परिषद र विषयगत समितिको व्यवस्था गरिएको भएता पनि सो संरचनात्मक व्यवस्था बमोजिम कार्यान्वयन हुन नसकेको अवस्थामा बजेट वक्तव्यले सक्रिय र प्रभावकारी बनाउने नीति लिएको देखिन्छ। यस्ता निकायहरू संघीयतालाई व्यवहारमा उतार्न सक्रिय हुनु आवश्यक छ। एकल तथा साझा अधिकार क्षेत्रको विषय, अनुदानको उपयोग, आयोजना तथा बजेटमा देखिएको दोहोरोपना, संघीय वा प्रदेश कानुन बमोजिम स्थानीय तहले गर्नुपर्ने कार्यहरू, वित्तीय संघीयताको सम्बन्धमा संघीय सरकारले लागू गरेको सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनसम्बन्धी कानुन र व्यवस्थापन पक्ष लागू गर्ने विषय, बढदो आर्थिक अनुशासनहीनताको कार्यहरूको साथै अत्यन्तै कमजोर देखिएको वित्तीय जवाफदेहिताको विषयमा सामयिक रूपमा संबोधन गर्न ती निकायहरूले अपेक्षित भूमिका निर्वाह गर्नुपर्दछ। यसको लागि संघीय सरकारको प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषदको कार्यालयको प्रशासन महाशाखा (प्रदेश सुशासन समन्वय), अर्थ मन्त्रालयको वित्तीय संघीयता समन्वय महाशाखा र स्थानीय तहको समन्वय गर्ने संघीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयको भूमिका सक्रिय र प्रभावकारी हुनुपर्दछ। यसको लागि विशेष गरी अर्थ

मन्त्रालयको सम्बन्धित महाशाखाले समयबद्ध तालिका बनाई परिषदको बैठक नियमित रूपमा संचालन गरी भएका निर्णय सम्बन्धित निकायहरू मार्फत् कार्यान्वयन गर्ने गराउने कार्यमा सक्रियता देखाउनु आवश्यक छ।

१०. **वित्तीय संघीयतासम्बन्धी कानुनमा परिमार्जन:** संघीयताको सफल कार्यान्वयनको लागि आर्थिक र वित्तीय व्यवस्थापन सफल र प्रभावकारी बनाउन स्थानीय सरकार संचालन ऐन २०७४ र अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन २०७४ लागू गरिएको भएता पनि बजेट वक्तव्यमा उल्लेख भए झै वित्तीय संघीयताको हालसम्मको कार्यान्वयनको अनुभवको आधारमा ती ऐनमा सामयिक परिमार्जनको आवश्यकता देखिन्छ। वित्तीय संघीयताको लागि अनुदानको निर्धारण, योजना तथा आयोजना तर्जुमा, बजेट तयारी र पेश गर्ने प्रणाली, खर्चको मापदण्ड र मितव्ययिताको पालना, आर्थिक अनुशासनका उपायहरू, कानुनमा भएका संघ, प्रदेश तथा स्थानीय तहका सरकारहरूले निर्वाह गरेको भूमिका तथा विशेष गरी वित्तीय जवाफदेहिताको पालनामा देखिएको उदासिनताको कारणले राजनीतिक (निर्वाचित) पदाधिकारीहरूको भूमिका स्पष्ट गरी जिम्मेवारी र जवाफदेहिताका पक्ष (प्रशासनिक, कानुनी, राजनीतिक आदि) स्पष्ट गरी दण्ड सजायको व्यवस्था गरिनु अपरिहार्य रहेको छ। चालु आर्थिक वर्षको लागि पनि समयमा बजेट पेश नगर्ने स्थानीय तह रहेका छन, यसको लागि जिम्मेवार निर्वाचित पदाधिकारीहरूलाई स्वतः निलम्बन हुने वा पदमुक्त हुने व्यवस्था नगरेसम्म यस्ता गैरकानुनी कार्यले निरन्तरता पाउने देखिंदा दण्डहीनताको कार्य रोक्न कानुनमा आवश्यक संबोधन गर्नु बाञ्छनीय देखिन्छ। यसको साथै सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनमा निर्वाचित पदाधिकारी र कर्मचारी संयन्त्रको भूमिका तथा काम कर्तव्य स्पष्ट हुने व्यवस्था गर्नुपर्दछ।

११. **आय ठेक्कासम्बन्धी कानुनी व्यवस्था:** चालु आर्थिक वर्षको बजेट वक्तव्यले ढुङ्गा गिट्टी वालुवाको उत्खनन र बिक्री वितरण लगायतका आय ठेक्का सम्बन्धी प्रक्रिया र कार्यविधि स्पष्ट गर्न कानुन तर्जुमा गरी आय ठेक्का सम्बन्धी प्रक्रिया व्यवस्थित र पारदर्शी बनाउन लिएको नीति सामयिक छ। यस्तो कानुनको अभावमा प्रायःजसो सार्वजनिक निकायहरूलाई द्विविधा भई कतिपय अवस्थामा सार्वजनिक खरिदसम्बन्धी कानुन प्रयोग गर्ने कि ? भन्ने विवाद हुने गरेको देखिन्छ। साविकमा सरकारी रकम बन्दोबस्त सम्बन्धी ऐनले राजस्व उठाउने केही व्यवस्था भएपनि संघीयता पछि सो कानुनको परिमार्जन गर्नु पर्ने अवस्था थियो र राजस्व उठाउने सम्बन्धमा संघीयता पछि निकायगत भूमिका र कार्यविधि स्पष्ट गरिनु अति आवश्यक रहेको थियो।

आय ठेक्काको कानुनमा विशेष गरी आय वा राजस्वको अनुमान गर्ने ढाँचा र कार्यविधि, ठेक्का बढाबढको कार्यविधि, राजस्व अनुमानको मापदण्ड र विकास गर्ने तरिका, ठेक्का लागेपछि राजस्व नउठेमा छुट दिने वा मिन्हा दिनुपर्ने अवस्था वा आधारको निर्धारण, ठेक्का पारदर्शी गर्ने, राजस्वका श्रोतको अभिलेख र सम्पति व्यवस्थापन नीति लगायतका विषयले विगतमा नियामक निकायहरूले विशेष गरी स्थानीय तहका पदाधिकारीहरूलाई कारवाही गरेको अवस्था देखिएकोले सो कानुनले यस्ता पक्षहरूमा आवश्यक ध्यान पुर्याउनु आवश्यक छ। त्यस्तै खरिदसम्बन्धी नमूना कागजात तयारीको कार्य सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले गरे झैं आय ठेक्का सम्बन्धी नमूना कागजात (Standard Documents) तयारी र अद्यावधिक गर्ने जिम्मेवारी महालेखा नियन्त्रक कार्यालयलाई तोक्न पनि सकिन्छ। आय ठेक्काको रकम स्थानीय तहको राजस्वको महत्वपूर्ण

भूमिका रहने हुँदा राजस्वको दिगोपनाको विश्लेषण र श्रोतको सम्भार तथा संरक्षणमा गर्नुपर्ने कार्यहरूको बारेमा पनि उल्लेख गरी वातावरणसम्बन्धी जोखिमको पक्ष पनि समेटनु आवश्यक देखिन्छ ।

१२. **प्रदेश तथा स्थानीय तहको योजनाको अनुगमन:** बजेट बक्तव्यले हालको जिल्ला समन्वय समितिको क्षमता विकास गरी प्रदेश र स्थानीय तहमा संचालित योजना (आयोजना ?) को अनुगमन प्रभावकारी बनाउने नीति लिएको देखिन्छ । उक्त समितिलाई अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐनले आवश्यक अधिकार प्रदान गरेपनि व्यवहारमा उत्रन कठिनाई रहेको देखिएकोले हाल अनुगमनको कार्यहरू प्राथमिकतामा नपरेको सन्दर्भमा प्रस्तुत नीति सामयिक छ । तर विषयगत स्पष्टता अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐनमा परिमार्जन गरी अनुगमन गर्ने विषय, समय तालिका, अनुगमन प्रतिवेदनको ढाँचा (विषयको आधारमा), अनुगमन प्रतिवेदन कार्यान्वयन नभएमा हुने कारवाही, अनुगमनको कार्यक्षेत्र (सरकार आफैले गर्ने अनुगमनसँग नबाझिने अवस्था), जिल्ला समन्वय समितिले अनिवार्य रूपमा गर्नुपर्ने अनुगमनको कार्यहरू (जस्तै बजेट तथा आयोजना तर्जुमाको आधार र अवस्था, करार सम्झौताको कार्यान्वयन पक्ष, सम्बन्धित सरकारका सुशासनका पक्षहरू पालनाको अवस्था आदि) तथा अनुगमनको विषयमा अनुगमनकर्ताको क्षमता विकासका पक्षहरू र आचरणका विषयहरू समेत समेटिनु आवश्यक देखिन्छ । उक्त समितिको अस्तित्व संरक्षण र भूमिका स्थापित गर्न पनि अनुगमनको कार्य प्रभावकारी बनाउने उपायहरू अबलम्बन गरिनु आवश्यक छ ।

निष्कर्ष:

चालु आर्थिक वर्षको बजेटमा विशेष गरी संघीयताको सन्दर्भमा सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनमा सुधारको लागि १४ वटा बुँदाहरू समावेश गरिएको देखिन्छ । नीतिगत व्यवस्था गरिए पनि जहिले पनि कार्यान्वयनमा समस्या आउने गरेको नेपालको परिप्रेक्ष्यमा सरोकारवाला पदाधिकारी तथा निकायहरू यस सन्दर्भमा सजग र क्रियाशील हुन जरुरी छ । सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनमा सुधार नभएसम्म वित्तीय संघीयता सफल नहुने र वित्तीय संघीयता प्रभावकारी नभएमा संघीय संरचनामा हाल देखापरेका नकारात्मक टिप्पणीहरू स्थापित हुन गई संघीयताको कार्यान्वयन पक्ष चुनौतीपूर्ण हुन जान्छ । त्यसैले माथि उल्लिखित बुँदाहरूको कार्यान्वयनमा नीति अनुसार व्यवहारमा उतार्न अर्थ मन्त्रालयले बुँदागत रूपमा सम्बन्धित निकाय र पदाधिकारीहरूलाई समय सीमा तोकी उत्तरदायी तुल्याउनु पर्दछ । यसमा प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषदको कार्यालयले केन्द्रीय भूमिका निर्वाह गरी मासिक रूपमा नियमित रूपमा अर्थ मन्त्रालय र सम्बद्ध मन्त्रालय वा निकायहरूसँग बैठक गरी समीक्षा गर्ने र कार्यान्वयनको लागि बाधा अडकाउ फुकाउने वा दिशा निर्देश गर्ने कार्य गर्नुपर्दछ । सो को अनुगमन र प्रगतिको समीक्षा संसद, संसदीय समितिहरूले नियमित रूपमा गरी संसदमा पेश हुने वित्तीय संघीयतासम्बन्धी कानुनहरूको निर्माणमा सक्रिय भूमिका निर्वाह गरी वित्तीय संघीयताको सफल कार्यान्वयनमा योगदान गर्नु अपरिहार्य देखिन्छ ।

सन्दर्भ सामाग्रीहरूः

- PEFA Secretariat, Training Needs Assessment Report 2021, www.pefa.gov.np, अनामनगर, काठमाडौं
- PEFA Secretariat, PEFA Assessment 2023 (अप्रकाशित प्रतिवेदन), अनामनगर, काठमाडौं
- Government of Nepal, Ministry of Finance 2023, Budget Speech of Fiscal Year 2023/24, Presented to the Joint Session of the Federal Parliament by Dr. Prakash Sharan Mahat, Finance Minister on Monday, 29 May 2023, www.mof.gov.np
- नेपाल सरकार, अर्थ मन्त्रालय (२०७७), आयोजनाको बहुवर्षीय ठेक्का सम्बन्धी मापदण्ड, २०७७, नेपाल राजपत्र भाग ५ (संख्या २६) २०७७।०७।२३
- अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन २०७४, www.lawcommission.gov.np, Kathmandu
- आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन २०७६, नेपाल कानुन आयोग, www.lawcommission.gov.np, Kathmandu
- आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व नियमावली २०७७, नेपाल कानुन आयोग, www.lawcommission.gov.np, Kathmandu
- सार्वजनिक खरिद ऐन २०६३, नेपाल कानुन आयोग, www.lawcommission.gov.np, Kathmandu
- सार्वजनिक खरिद नियमावली २०६४, नेपाल कानुन आयोग, www.lawcommission.gov.np, Kathmandu
- संघीय संसद प्रतिनिधि सभा, प्रतिनिधि सभा नियमावली २०७९, परिच्छेद – १७ विनियोजन तथा अर्थ विधेयक सम्बन्धी कार्यविधि, www.parliament.gov.np २०७९ चैत, संघीय संसद सचिवालय, अफसेट प्रेस, सिंहदरबार
- राष्ट्रिय योजना आयोग, मध्यमकालीन खर्च संरचना (२०७८।७९ (२०८०।८१) तथा वार्षिक विकास कार्यक्रम (२०७८।७९), www.npc.gov.np सिंहदरबार, काठमाडौं
- राष्ट्रिय प्राकृतिक श्रोत तथा वित्त आयोग ऐन २०७४, www.lawcommission.gov.np, Kathmandu

सुशासनका सवालहरू र नेपालको अवस्था

✍ज्ञानराज सुवेदी*

नेपालमा शासकीय सुधारका अनेकन प्रयत्न भए, व्यवस्था परिवर्तन सँगै ऐन, नियम नीति परिमार्जन गरिए। देश एकात्मक राजतन्त्र सहितको बहुदलिय संवैधानिक राजतन्त्र हुँदै गणतन्त्र एवं संघीयतामा प्रवेश गर्‍यो। विश्वले असल अभ्यास भनी स्वीकार गरेका संघीयता, स्थानीय स्वायत्तता सहित विकेन्द्रीकरण, लोकतन्त्र, कानुनी शासन, समावेशीता सहित समाजवादी व्यवस्या लागू गरियो। व्यवस्थाका हिसावले असल अभ्यासहरू अवलम्बन पनि नभएका होइनन्। तर परिणाम जनअपेक्षा भन्दा धिमा गतिमा भए। मूलत ४ वटा सवाल सुशासनका कसीमा खडा भएका छन्।

१. सेवा प्रवाहमा सरलीकरण ?

२. विकास व्यवस्थापनमा परिणाम मुखी अवस्था ?

३. मौजुदा नीति कानुनको कार्यान्वयन अवस्था ?

४. सरकार प्रति जनताको संतुष्टि तह ?

माथिका ४ वटा प्रश्नभित्र रहेर सुशासन खोज्नुपर्दा हामी विगत वर्षमा के कति प्रगति हासिल गर्‍यौं त ? देशवाट गरीवी निवारण गर्न के कति सफलता हासिल भयो ? कति रोजगारी / स्वरोजगार थपिए ? देशमा के कति लगानी / उद्योग थपिए ? राष्ट्रिय उत्पादन राजेगारी कति बढ़ोत्तरी भयो ? के कति भौतिक पूर्वाधार (सडक, अस्पताल जलविद्युत...) थपियो ? सामाजिक विकासमा कति प्रगति भयो ? निर्यात बढाउन के प्रगति भयो ? लगानीकर्ताको मन जित्न के काम भए ? गरीवीवाट उठ्न ठूलो लगानी चाहिन्छ त्यस्तो लगानी भित्र्याउन लगानी बोर्डले के प्रयास र परिणाम ल्यायो ? राष्ट्रियता निर्माणमा (nation building) मा के प्रगति भयो ? यी र यस्तै सवालको जवाफ सुशासनले दिने हो। समग्रतामा भन्दा जनताको मन जित्न सरकारले के गरिरहेको छ ? जनता सरकार प्रति कति आशा, भरोसा, विश्‍वास मा रहेका छन् त्यस कुराले पनि सरकारको सुशासनको मापन गर्दछ।

• सुशासनका आयामहरू :-

सुशासनको प्रमुख आयाम कानुनको शासन हो। भ्रष्टाचार नियन्त्रण, सदाचार पद्धति अवलम्बन, फजुल खर्च नियन्त्रण एवं मीतव्ययी व्यवहार पद्धति, श्रोत साधनको कुशल उपयोग, ढिलासुस्तीको अन्त्य, पारदर्शी कार्यशैली सहभागितामूलक कार्यशैली, समावेसी विकास मोडल, जवाफदेही कार्यसंस्कृति आदि यसका उपकरण हुन्। यसका लागि दृढ इच्छाशक्ति सहितको राजनीतिक नेतृत्व एवं दिगो अवधारणा आवश्यक हुन्छ।

*सहसचिव, नेपाल सरकार

(१) सुशासन कायम गर्ने गराउने काम crosscutting विषय भएको हुँदा यसका लागि सम्मानित अ.दु.अ.आ. को एकल प्रयासले मात्र हुँदैन अपितु समग्र सरकारी, सहकारी, नीजि एवं गैरसरकारी क्षेत्र एवं विकास साझेदार को एकीकृत र समन्वयात्मक भूमिका अपरिहार्य हुन्छ ।

(२) नेपालको संविधान २०७२ को प्रस्तावना नै "सुशासन, मानव अधिकार, सामाजिक आर्थिक रूपान्तरण र समावेसीकरण लाई राज्य सञ्चालनको आधारको रूपमा स्थापित गरिएबाट सुशासनलाई उच्च प्राथमिकतामा राखिएको प्रष्ट हुन्छ ।

● नेपालमा सुशासनका सवालहरू :-

(१) कमजोर समन्वय :- विकासमा राष्ट्रिय समस्या समाधान समितिको अध्यक्ष स्वयं प्रधानमन्त्री हुन्छ । महत्वपूर्ण मन्त्रालय हेर्ने विभागीय मन्त्री सहित बैठक बस्छ तर त्यसको निर्णय कार्यान्वयन ज्यादै कमजोर हुन्छ । विकासमा एउटा निकायको समस्या अर्कोले सम्बोधन गर्न आवश्यक नै ठानिदैन । लगानी (उद्योग) र Game Changer योजना समेत समन्वय अभावमा अड्किएका छन् । ५ वर्षमा बन्ने आयोजना बीस वर्षमा पनि सम्पादन (सम्पन्न) नभएका मेलम्ची जस्ता कैयौं National Pride Project हामीसँग छन् । ती सम्पादन नहुँदा राष्ट्रिय उत्पादन, राष्ट्रिय आय एवं रोजगारी श्रृजनावाट वञ्चित हुन परेको छ तथा लगानीको प्रतिफलवाट वञ्चित हुनु परेको छ ।

(२) Ethical value कमजोर भएको छ । नैतिक मूल्य मान्यता हराएका छन् । कानुन नाघेर रातारात धनी बन्ने कर्मचारी र उद्योगी हाम्रा सामु पुरस्कृत भएका छन् । इमान्दारिताको सही मूल्यांकन हुन सकेको छैन । यसका लागि हामीले बनाउने कानुन Law for all, Law for equality बनाउन जरुरी छ । हाम्रो मूल्यांकन पद्धति वस्तुनिष्ट बनाउन आवश्यक छ । सरुवा, बढुवा, पुरस्कार र दण्ड सजाय न्यायिक र वैज्ञानिक बनाउन जरुरी छ ।

(३) भ्रष्टाचारका रणनीतिको कार्यान्वयन :- भ्रष्टाचार नियन्त्रणका रणनीतिको को प्राथमिकताक्रम हुनुपर्छ । यसमा प्राथमिकताक्रम क्रमश: प्रवर्धनात्मक, संस्थागत क्षमता विकास, उपचारात्मक र निरोघात्मक हुनुपर्छ । सम्मानीत अ.दु.अ.आ, रा.स.के. जस्ता निकायले प्राथमिकताक्रम अनुसार रणनीति अगाडी वढाउनुपर्छ । Ethical value र नैतिक शिक्षामा जोड दिंदै पाठ्यक्रम विकास र कार्यान्वयन गरिनु पर्छ । गलत बाटोबाट छिटो धनी बनेका कर्मचारी र व्यापारी उद्योगपति बहिस्कारणमा लैजान सक्नुपर्छ । कर तिर्ने संस्कृतिलाई बढावा दिनुपर्छ । हरेक संस्था पारदर्शी ढंगले चल्नुपर्नेमा जोड दिनुपर्छ । अनुगमन महाशाखालाई उच्च प्राथमिकतामा राखी सुशासन महाशाखा बनाउनुपर्छ ।

(४) कार्य संस्कृति सुधार :- Work culture मा सुधार गर्नुपर्छ, सेवाग्राही प्रति principle agent को सिद्धान्त बमोजिम व्यवहार गर्नुपर्छ । लगानीकर्ता, रोजगारदाता र रोजगारी श्रृजनाकर्ता पनि हुन् । तीनको गाँठो फुकाइदिनुपर्छ । साथै लगानी भित्र्याउन लगानीमैत्री असल व्यवहार बढाउनुपर्छ । परिणाममुखी कार्यशैली अपनाउनुपर्छ ।

(५) संघीयता कार्यान्वयनको प्रारम्भिक चरणमा ठूलो लगानी Big Push Investment चाहिन्छ । साधारण खर्च वाञ्छित सीमामा राख्दै विकास खर्चमा रकम जुटाउनु पर्छ । सबै प्रकारका श्रोत परिचालन मितव्ययी एवं

कुशलतापूर्वक गर्नुपर्छ। मितव्ययीता, कार्यदक्षता र प्रभावकारिता सहित देशभर रहेका श्रोत साधन (नदी, जंगल, जमीन, खनिज .....) सदुपयोग हुनुपर्छ। हाम्रा सकरात्मक प्रयासमा इमान्दारिता जोडिएको हुनुपर्छ। संघीयता खर्च बढाउनका लागि मात्र नभइ स्थानीय तहसम्म श्रोतको खोजी एवं सम्भावनाको खोजीका लागि समेत महत्वपूर्ण हो। नपुग श्रोत पुँजी निर्माणका लागि केन्द्र सरकार (संघीय सरकार) ले FDI, दाताको सहयोग र आन्तरिक ऋण उठाएर ठूलो लगानी बढाउनुपर्छ।

(६) लक्षित समूह / वर्ग कार्यक्रम कार्यान्वयन :- लक्षित वर्ग कार्यक्रम समावेसी विकासका मोडल कार्यक्रम हुन्।ती वर्ग लाई रोजगार, स्वरोजगार, आयआर्जन सँग जोडिनुपर्छ। ती वर्गको श्रम, सीप, उत्पादन बजार सम्म पुर्याउन सक्नुपर्छ। नेपालका त्यस्ता कार्यक्रमले के ती वर्गमा राहत पुर्‍याउन सफल भएका छन्? समीक्षा हुनुपर्छ। झार उखलेर प्रधानमन्त्री रोजगार कार्यक्रमको दशौं अर्ब खर्च हुँदा हाम्रा कार्यक्रमवाट लक्षित वर्गले के पाए भनी समीक्षा हुन जरुरी देखिन्छ। कागजी प्रतिवेदन भन्दा Output र Impact लाई वस्तुनिष्ठ बनाइ समीक्षा गरिनु पर्छ। लक्षित वर्ग कार्यक्रमले सामाजिक, पुँजी निर्माण सँगै अर्थतन्त्रको दायरा बढाउँदै पुँजी निर्माणमा सहयोग पुर्‍याउनु पर्छ।

(७) हाम्रो जनसंख्या बनोट लाई समीक्षा गरी योजना बनाउन सक्नुपर्छ। बसाइसराईले गाउँ रित्तीदा त्यहाँ ठूलो श्रोत खेर जाने अवस्था छ भने तराइ र ठूला शहर केन्द्रीत जनसंख्या तीव्र बढ्दा पूर्वाधार विकासले धान्न गाह्रो परिरहेको छ। अर्कोतिर युवा पलायन बढेको छ। रोक्ने नीति भनेकै रोजगार र स्वरोजगारमा बढोत्तरी गर्नु नै हो। साथै युवा जनसंख्या बढी रहेको population dividend को लाभ देशले पाउने योजना बनाउन ढिला भइ सकेको छ। स्वदेशी उत्पादन वढाउने, रोजगारी श्रृजना, स्वदेशी उत्पादनको सुरक्षित बजारीकरण हुनुपर्छ तथा ब्राण्डिङ्ग गरी निर्यात प्रवर्धन गरिनुपर्छ। कृषि उपजको बजारीकरण, विविधीकरण गर्न सक्नुपर्छ। पर्यटनको लाभ देशव्यापी बनाउन सक्नुपर्छ।

(८) शासकीय सुधारको मार्गचित्र (Roadmap) बनाई कार्यान्वयन गर्नुपर्छ। यसको लागि शासकीय सुधारको मार्गचित्र बनाउनुपर्छ। ऐन नियम नीतिको स्थायित्व र दिगोपना हुनुपर्छ। शासकीय सुधारको नेतृत्व राजनीतिक सरकारको नेता बाट हुनुपर्छ। यसर्थ सरकारको स्थायित्व बाट नीतिगत स्थायित्व र दिगो व्यवस्थापनको पहल हुने गर्दछ।

(९) कानुन राम्रा भएपनि Conflict of interest हुनु भएन। कानुन सुधार गर्दा special/vested interest भएका group लक्षित हुनु भएन। साथै कानुनको व्याख्या र कार्यान्वयन Equality for all हुनपर्छ। कानुनी अस्थिरता श्रृजना गरिनु हुँदैन। कानुन कार्यान्वयन गर्दा कुनै कर्मचारी, मन्त्री वा सरकार को जग हल्लिनु भएन।

(१०) Game Changer Project बारे :- बाबुराम भट्टराई प्रधानमन्त्रि हुँदा देशका झण्डै २ दर्जन ठूला आयोजनालाई National Pride Project (Game changer Project) घोषणा गरियो। ठूलो लागत र ठूलो राष्ट्रिय उत्पादन हुने भएकाले बजेट अभाव हुन नदिइ राष्ट्रिय प्राथमिकता दिन र प्रधानमन्त्रि स्वयंवाट अनुगमन गरी छिटो सम्पन्न गर्न असल अभ्यास best practice को शुरुवात गरियो। तर बजेट, समन्वय, इच्छाशक्ति, crosscutting issue देखाएर त्यसमा प्रगति भएन। ठूलो लगानी भएर पनि प्रतिफल नपाउँदा हाम्रो उत्पादन, आय बढाउन

सकिएन। रोजगारी श्रृजना गर्न र आयात प्रतिस्थापन गरी निर्यात बढाउन ती Game changer Project यथासिघ्र सम्पन्न हुनुपर्ने थियो तर सम्पन्न भएनन्।

(११) उद्योगी / व्यवसायी मैत्री वातावरण नहुँदा उद्यमी पलायन, लगानी पलायन, निर्माण क्षेत्र को अद्योगती हुन गएको छ। लगानी कर्ता भागेका छन्। कर प्रशासनले लगानीकर्तालाई दोष दिने र लगानी कर्ताले करप्रशासनलाई दोषारोपण गर्ने प्रवृत्ति छ। सहअस्तित्व स्वीकार गर्न जरुरी देखिन्छ। देशमा लगानी र व्यवसायीमैत्री वातावरण भएमात्र लगानी बढ्छ, उद्योगहरू फस्टाउँछन् र व्यवसायी रमाउँछन्। यसले स्वदेशी वस्तु तथा सेवा उत्पादन बढ्छ। उत्पादन बढ्दा आय बढ्छ। यसले रोजगारी बढाउँछ साथै सरकारको कर आय र कर आधार बढाउँदा सरकारको राजश्व वृद्धि हुन्छ। साथै राष्ट्रिय उत्पादन र आय बढ्दा आयात प्रतिस्थापन हुन्छ, निर्यात बढ्छ। उपभोक्तामुखी संस्कृति बदलिएर उत्पादनमुखी र निर्यातमुखी संस्कृतिमा रूपान्तरण हुन्छ। यसबाट आत्मनिर्भर अर्थतन्त्र विकास हुन्छ। साथै रोजगारी का अवसर बढ्छन् साथै स्वरोजगारी Entrepreneurship वढ्दा समाजवादी अर्थव्यवस्था प्राप्त गर्न सहज हुँदैछ। अझ प्रष्ट भन्नुपर्दा सरकार आफैले रोजगार श्रृजना गर्नुभन्दा उद्योगी व्यवसायी मार्फत् रोजगारी श्रृजना गर्नु सहज र व्यवहारिक पनि मानिन्छ। उद्यमी र व्यवसायी को मन जितेको सरकार भनेको दिगो सरकार र प्रभावकारी सरकारको व्यवस्थापन पनि हो। सुशासनको सुरुवात यसैबाट गर्न सकिन्छ। निराशा, अफवाह र युवा पलायन रोक्न उद्यममैत्री / व्यवसायी मैत्री वातावरणको जग बसाउन सक्नुपर्छ।

(१२) सबै प्रकारका अनुत्पादक लगानी एवं खर्च कटौती गरी उत्पादनमूलक प्रतिफल दिने योजनामा लगानी बढाउनुर्पछ। स्थानीय स्वायत्त शासन ऐनमा भएका राम्रा व्यवस्थाहरू अनुसार योजना बैंकबाट योजना छनौट गर्दा क्रमश:

(क) उत्पादनमूलक र छिटो प्रतिफल दिने

(ख) स्थानीय श्रोत साधन सीप र जनशक्ति प्रयोग हुने

(ग) कम लागत र ठूलो दरमा प्रतिफल दिने

(घ) पिछडिएका र लक्षित वर्ग को उत्थान हुने, समावेसी प्रतिफल दिने

(ङ) वातावरण संरक्षण र दिगो विकासको प्रतिफल सुनिश्चित हुने

(च) समविकास हुने चरित्रका योजना छनौट एवं समयवद्द कार्यान्वयन गरिनुपर्छ।

(१३) छिमेकी देशहरूको अनुभव: उच्च तहबाटै कानुनको परिपालना, अथाह क्षमताको सदुपयोग, ठूलो (फराकिलो) सोचका साथ पूर्वाधार निर्माण, गरीबी निवारण र सुशासनमा प्रतिवध्द, भ्रष्टाचारमा Zero tolerance आदि चीनिया अनुभवबाट सिकेर अघि बढ्नुपर्छ। छोटो समयमा चीनले गरेको तीव्रतर आर्थिक विकास, गरिबी निवारणमा सफलता, रोजगारी सृजना एवं पूर्वाधार विकासको संसारमा चीनिया विकासको रोल मोडल बन्न पुगेको छ। अर्कोतिर दक्षिणको छिमेकी भारतमा लक्षित वर्ग राहत कार्यक्रम, कृषक अनुदान लगायतका कार्यक्रमबाट लक्षित वर्गलाई ठूलो राहत हुन पुगेको छ। हाम्रा दुवै छिमेकी सुशासन र नीतिगत स्थायित्वको

माध्यमबाट आज संसारको अर्थतन्त्रका शक्तिशाली ईन्जिन हुन पुगेका छन् ।

(१४) Value for money :- सरकारका हरेक एकाई खर्चबाट value for money मापन हुने गरी प्रतिफल आउने खर्चमात्र राखी अन्य अनुत्पादक कार्यक्रमको खर्च घटाउन वा कटौती नै गर्नुपर्ने हुनसक्छ । सरकारले खर्च गर्दा economy, efficiency, equity, appropriateness, adequacy, responsiveness, accountability र inclusiveness को परिधिमा रहेर गर्नुपर्छ ।

(१५) संसारका एसिया महादेश छाडेर बाँकी महादेश भन्दा जनसंख्या बढी भएका हाम्रा छिमेकी देश चीन र भारतबाट भएको तीव्र आर्थिक विकासबाट हामीले लाभ लिन सक्नुपर्छ । अमेरिका र युरोपेली युनियन पछिको ठूलो अर्थतन्त्र भएका चीन र भारत बाट हामीले अर्थतन्त्रमा लगानी, सहयोग, प्रविधिको लाभ लिन सक्नुपर्छ । जापान, सिंगापुर, द. कोरीया जस्ता विकसित मुलुकका सफलता र सुशासनका असल अभ्यासबाट भौतिक तथा नीतिगत expertise र proficiency सिक्नुपर्छ ।

(१६) सुशासनको विश्वव्यापी मापन हुँदा प्राय विकसित मुलक उन्नत सुशासनयुक्त देखिने गरेका छन् । फिनल्याण्ड, नर्वे, डेन्मार्क, स्विडेन, अष्ट्रिया जस्ता देशमा उन्नत सुशासन रेकर्ड भएको पाइन्छ भने द्धन्दग्रस्त अल्पविकसित मुलुकहरू सुशासनमा पछि पर्ने गरेका छन् । यसर्थ सुशासन विकास र प्रगतिको महत्वपूर्ण औजार एवं विकासको असल वातावरण सुशासनलाई लिन सकिन्छ । सुशासनलाई प्रभावकारी रूपमा हासिल गर्न यसको मिसन र भिजनलाई कसरी सहज र प्रभावकारी ढंगले अघि वढाउने, लक्ष्य हासिल गर्ने र त्यसलाई दिगो बनाउने भन्ने सुनिश्चित गर्न पनि वस्तुगत तथ्यपरक र प्रमाणमा आधारित विधिवत अध्ययन अनुसन्धान जरुरी देखिन्छ ।

भ्रष्टाचार निवारण ऐन २०५९ ले राष्ट्रसेवक कर्मचारीवाट हुनसक्ने अख्तियारको दुरुपयोग रोक्ने उद्देश्य राखेको छ । सुशासन (व्यवस्थापन तथा संचालन) ऐन २०६४ ले कार्यविवरणको स्पष्टता सहित राष्ट्रसेवकको भूमिकालाई प्रष्ट पारेको देखिन्छ । दुवै कानुनले नीजि तवरबाट हुने अख्तियारको दुरुपयोग लाई समेट्न सकेको देखिँदैन । सूचनाको हक सम्बन्धी ऐन २०६४ ले पारदर्शिता र जवाफदेहीतालाई प्रष्ट पार्ने प्रयास गरेको छ । सार्वजनिक खरिद ऐन, नियम, निजामती सेवा ऐन नियम, पेशागत आचारसंहिताहरू लगायत थुप्रै कानुनहरूले सुशासनको नीतिगत व्यवस्थालाई मजबुद बनाएका भएपनि कार्यान्वयन पक्षमा भने कमजोर देखिन्छ । विश्वकै राष्ट्रसेवक कर्मचारी मध्ये न्यून वेतन पाउने, नेपालका कर्मचारी पर्दछन् । साथै कार्यबोझले थिचिएका यस्ता कर्मचारीबाट अत्याधिक कार्यवोझ हुने कार्यालयमा काम गर्नुपर्दा कर्मचारी अनुचित लाभको पासोमा पर्ने गरेको भन्ने सुनिन्छ।

नेपालमा नीतिगत भ्रष्टाचारको पारो उच्च हुँदै गरेको मानिन्छ । निश्चित अधिकृतवाट हुनुपर्ने निर्णय समेत मन्त्रिपरिषदमा लैजाने र त्यसको छानविन सम्मानित अ.दु.अ.आ. बाट हुन नसकेको अवस्थाले ठूला आकारका भ्रष्टाचारलाई मलजल पुर्‍याएको देखिन्छ । भ्रष्टाचारलाई कम गर्न अधिकार प्रत्यायोजन एवं कार्यविभाजनमा प्रष्टता हुन जरुरी हुन्छ । नीतिगत निर्णय र अधिकृतको निर्णय बीचको प्रष्ट परिभाषा एवं सीमांकन हुन जरुरी देखिन्छ ।

आफ्नो जिम्मेवारीमा परेको काम तुरुन्त गर्ने र कानुन अनुसार गर्न नहुने कार्य नगर्दा नै सुशासनको सुरुवात हुने देखिन्छ । कानुन बाट प्रष्ट नभएको विषय निर्णयार्थ माथि पेश गर्ने, अन्यथा काम पन्छाउने कार्य दण्डनीय

हुनुपर्छ । जिम्मेवारीबाट पछि हट्ने प्रवृत्ति अन्त्य हुनुपर्छ । अर्कोतर्फ अ.दु.अ.आ. बाट हुने अनुसन्धान मात्रात्मक मापनभन्दा गुणात्मक अनुसन्धानमा आधारित भएमा सुशासनको गति अघि बढाउन सघाउ पुग्ने देखिन्छ ।

(१७) प्राथमिकता :- सुशासन पहलमा हामी अग्र स्थानमा छौं । हामीसँग संवैधानिक आयोग सम्मानित अ.दु.अ.आ र त्यसको देशव्यापी संगठन सञ्चाल छ । किटानी जिम्मेवारी सहित ऐन नियम नीति छन् । नीजि क्षेत्र र गै.स.स नियामक निकायको कार्यक्षेत्र वाहिर छन् तथापी संस्थागत र नीतिगत व्यवस्था राम्रो छ । भ्रष्टाचार विरुद्ध अन्तराष्ट्रिय महासन्धिका हामी पक्षराष्ट्र समेत बनेका छौँ। तसर्थ भ्रष्टाचार गरेर विदेश भासिने छुट यहाँ कसैलाई छैन। विगत दशकौँ देखि 'निजामती सेवा' को मूल नारा भ्रष्टाचार नियन्त्रण र सुशासनको आत्मा वरिपरि समेटिएका छन् । भ्रष्टाचार नियन्त्रण र सुशासनको कार्यान्वयन कार्ययोजना बनेका छन् । विभिन्न संवैधानिक निकाय महालेखा परीक्षक, राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्र, सम्पत्ति सुध्दिकरण... जस्ता निकाय अ.दु.अ.आ. का सहयोगी छन्। अ.दु.अ.आ ले वि.सं. २०७५ सालमा स्थानीय तहलाई दिएको ६५ बुँदे निर्देशन तथा वेलावखत सचिव र विभागीय प्रमुखलाई छलफलमा बोलाई दिइने निर्देशन Best Practices मान्न सकिन्छ।

(१८) तरपनि हाम्रो प्रयासले सुशासनमा मिश्रित प्रतिफल दिएको सन्दर्भ पाउन सकिन्छ। यसमा विगतमा भएका असल अभ्यास best practices को value add गर्दै कमजोरीबाट पाठ सिक्न जरुरी छ ।

(१९) माथिका Issues को समीक्षा गर्दै सुशासनमा हाम्रो असल अभ्यासको परीक्षामा खरो उत्रन सक्नुपर्छ। हाम्रो कार्य शैली, व्यवहार परिवर्तन बाट सुशासन प्राप्त गर्न सकिन्छ । सुशासन मैत्री संस्कारलाई प्राथमिकतामा राख्दै १७ खर्ब रूपैयाको वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्न केही अर्ब सुशासनमा लगानी गर्न सक्नुपर्छ। सुशासन मापन indicators को आधारमा वस्तुनिष्ठ बनाउनुपर्छ । सुशासन आफैँमा Crosscutting issue भएकोले सरकार, नीजिक्षेत्र, नागरिक समाज सबैको सुशासन प्रतिको प्रतिवद्धता सहितको कार्यान्वयनबाट भ्रष्टाचार नियन्त्रण मार्फत् सुशासन प्राप्त गर्न सकिन्छ ।

सन्दर्भ सामाग्रिहरू :-

- नेपालको संविधान
- भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९
- Transparency International का प्रतिवेदन
- अ.दु.अ.आ. सम्बन्धी ऐन, नियम, निर्देशिका एवं निर्देशनहरू
- सार्वजनिक खरिद ऐन - २०६३
- सूचनाको हक सम्बन्धि ऐन - २०६४
- सुशासन (व्यवस्थापन तथा सञ्चालन) ऐन - २०६४
- अ.दु.अ.आ. का प्रकाशनहरू ।

राजस्व प्रशासन सम्बद्द धरौटी सम्बन्धी कानुनमा एकरुपताको खाँचो

डा. अर्जुन कुमार खड्का*

सारांश

राजस्व परिचालन गर्न भन्सार, अन्तःशुल्क तथा कर प्रशासन क्षेत्रमा हुने राजस्व चुहावटलाई प्रभावकारी रूपमा नियन्त्रण तथा रोकथाम गरी राजस्व सङ्कलनमा वृद्धि गर्न एवं देशको आर्थिक विकासको लागि आवश्यक राजस्व सङ्कलन गर्ने प्रक्रियालाई प्रभावकारी बनाई राजस्व परिचालन बढाउन वस्तु वा सेवाको बिक्री, वितरण, हस्तान्तरण, आयात वा निर्यात लगायतका सबै कारोबारमा मूल्य अभिवृद्धि कर लगाउने र असुल उपर गर्ने प्रक्रियालाई व्यवस्थित गरी राजस्व सङ्कलन प्रभावकारी बनाउदै लैजानको लागि कानुनी व्यवस्था गरेको पाइन्छ ।साथै, मुलुकको आर्थिक विकासको लागि आवश्यक राजस्व सङ्कलन गर्ने प्रक्रियालाई प्रभावकारी बनाई राजस्व परिचालन बढाउन नेपालमा उत्पादन भएका वा पैठारी हुने वस्तु वा प्रदान गरिने सेवामा अन्तःशुल्क लगाउने गरिन्छ ।अन्य मुलुकबाट आयात गरिएका वस्तु वा सामानमा लगाउने प्रत्यक्ष करको रूपमा भन्सार महसुल वा शुल्क लिइन्छ । यसै अनुरुप राजस्व तथा कर प्रशासनलाई व्यवस्थित गर्ने कार्यको लागि विगत लामो समयदेखि विभिन्न कानुनी व्यवस्था हुदै आएको अवस्था छ । साथै, तत् तत् कानुनी व्यवस्था अनुरुप कार्य पनि हुदै आएको पाइन्छ । तर कतिपय अवस्थामा प्रचलित कानुन बमोजिमको कार्य गर्दा सम्बद्द पक्षलाई त्यस्तो काम कार्य प्रति विश्वास नलाग्ने अवस्था पनि रहने गर्छ । यसर्थ, यदि कसैलाई कुनै कुरा दुविधा लागेमा वा प्रचलित राजस्व तथा कर प्रशासनसँग सम्बन्धित कानुनको प्रतिकूल हुने गरी निर्णयकर्ताले निर्णय गरेको छ भन्ने लागेमा सो उपर पुनरावेदन गर्न पाउने अधिकार कानुनले गरेको अवस्था छ । तर यसरी पुनरावेदन गर्दा कतिपय अवस्थामा सम्बद्द पक्षले धरौटी राख्न सक्ने व्यवस्था पनि कानुनले गरेको अवस्था छ । तथापि राजस्व तथा कर प्रशासनसँग सम्बन्धित धरौटी सम्बन्धी कानुनी व्यवस्थामा विविधता रहेको छ । यसैले त्यस्तो विविधतालाई एकरुपता दिन आवश्यकता देखिएको छ ।

१. परिचय

राजस्व प्रशासन लगायत अन्य क्षेत्रमा धरौटी सम्बन्धी व्यवस्थालाई एक अपरिहार्य तत्वको रूपमा स्वीकार गरिदै आएको पाइन्छ । यसमा धरौटी वा जमानतलाई एक अर्कोको परिपूरकको रूपमा लिने गरिन्छ । धरौटी वा जमानतको मुल अभिप्राय एकै प्रकृतिको हो । यस व्यवस्थाको अनुसरण गर्नुको पछाडि केही वस्तुगत कारण रहेको पाइन्छ । उदाहरणको

*सहसचिव, नेपाल सरकार

लागि कुनै अभियुक्त दोषी प्रमाणित नभएसम्म निर्दो]ष मानिन्छ भन्ने सिद्दान्तमा आधारित भएर जमानत लिने कार्यलाई स्वीकार गरिएको अवस्था छ। साथै, कुनै व्यक्ति वा कम्पनीको विरुद्द उठेको विवादको निराकरणको सन्दर्भमा सोको सुरक्षा वापत धरौटी लिने कार्य गरिन्छ। यसै गरी कुनै व्यक्ति उपर लगाइएको आरोपको जवाफ दिन अदालतमा उपस्थित हुने प्रतिबद्दतालाई जमानताको रूपमा लिइने गरिन्छ। अंगेजीमा यसलाई BAIL भन्ने गरिन्छ। जसको आशय हो To set liberty a person arrested or imprisoned on furnishing money or property जमानीमा छोडनु, जमानत स्वीकार्नु, धितोधरौटी राखी हिरासतबाट छुटकारा दिने कार्य) भनिएको छ। BAIL लाई पनि तीन भागमा विभाजन गरिएको पाइन्छ। ती हुन Surety bonds, Property bonds, Cash bonds, and release on recognizance are the most common साथै There are many similar meaning relating to bail such as surety, security, collateral, assurance, indemnity including indemnification आदि रहेका छन्।

विश्वमा BAIL को थालनी सन् १८९६ देखि व्यवसायिक रूपमा नगद जमानतको व्यवस्था भएको पाइन्छ। विशेषत सनफ्रान्सिस्कोका बारेटटेण्डर पीटर पी म्याकडोनो र उनका भाई थोमश म्याकडोनोले आफनो बाबुको सलुनका संरक्षकहरूको लागि जमानतको निमित्त रकम अर्थात् पैसा राख्ने चलन चलाएका थिए। तत् पश्चात यस सम्बन्धी कार्यको शुरुवात भएको मानिन्छ। यसलाई मुख्यतया कुनै पनि व्यक्तिको विरुद्द अपराधको आरोप लागेको छ र त्यस्तो आरोपलाई प्रमाणित गर्न छानबिनको लागि समय आवश्यकता रहन्छ। यसर्थ, छानबिनको समयमा व्यक्तिले अपराध गरेको प्रमाणित नहुने समयसम्म थुनेर राख्न तथा त्यस्तो व्यक्तिलाई दोषी मान्न नसकिने हुँदा सो अवधिसम्म उसलाई विभिन्न शर्त राखेर थुनाबाट मुक्त गराउनलाई प्रदान गरिएको अधिकार नै धरौटीमा रिहा हुने कार्य भन्ने बुझिन्छ। तथापि कतिपय अवस्थामा राजश्व प्रशासनसँग सम्बन्धित मुद्दाको विषयमा पुनरावेदन गर्ने प्रयोजनको लागि अदालत, न्यायिक वा प्रशासनिक निकायमा राखिने ग्यारेण्टी वा नगद रकमलाई धरौटी भनिन्छ। यसरी जेथा, बैक ग्यारेण्टी, नगद रकम जस्ता वस्तु धरौटी वापत राख्न सकिने कानुनी व्यवस्था रहेको अवस्था छ।

अर्को तर्फ जमानत सम्बन्धी व्यवस्था पनि कानुनमा उल्लेख भएको पाइन्छ। यसमा मुख्य गरेर मुलुकी देवानी संहिताले यस सम्बन्धी व्यवस्था गरेको छ। सामान्यतया कुनै एक व्यक्तिले लिएको ऋण वा कबुल गरेको दायित्व चुक्ता नगरेमा वा पूरा नगरेमा तेस्रो पक्षले चुक्ता वा पूरा गरिदिने गरी करार भएकोमा जमानत सम्बन्धी करार भएको मानिनेछ। यसरी तेस्रो पक्षले जमानत दिएकोमा ऋण तिर्नु पर्ने व्यक्तिले नतिरेमा वा पूरा गर्नु पर्ने दायित्व पूरा नगरेमा करार बमोजिमका शर्त त्यस्तो ऋण वा दायित्व जमानत (ग्यारेण्टी) दिने व्यक्तिले पूरा गरिदिनु पर्नेछ। साथै, जमानतका शर्तहरू करारमा निर्धारण भए बमोजिम हुनेछन् र जमानत सम्बन्धी करार लिखित रूपमा भएको हुनु पर्नेछ भन्ने व्यवस्था मुलुकी देवानी संहिताको दफा ५६३ ले गरेको छ। हुनत जमानी तीन किसिमबाट हुने गरेको पाइन्छ। ती हुन जेथा जमानी, हाजिर जमानी र धन जमानी। यी जमानीहरू आवश्यकता र औचित्यता अनुरुप कानुन बमोजिम गरिदै आएको अवस्था छ।यसरी हेर्दा धरौटी र जमानीमा फरक अवस्था रहन्छ, जस्तै धरौटीको लागि कुनै वस्तु ग्यारेण्टीको लागि डिपोजिट गरी राख्नु पर्ने अवस्था रहन्छ। तर जमानीको सन्दर्भमा नराख्न पनि सकिन्छ, जस्तै हाजिर जमानीमा कुनै वस्तु डिपोजिट गर्न आवश्यकता पर्दैन।

यसै सन्दर्भमा खास गरेर पुनरावेदन गर्दा राख्नु पर्ने धरौटीका सम्बन्धमा यस लेखमा उल्लेख गर्न खोजीको अवस्था छ। मुख्यतया कर प्रशासनसँग सम्बन्धित रहेका कानुनमा धरौटीसँग सम्बन्धी व्यवस्थामा एकारुपता नरहेको कुरालाई यो

लेख मार्फत् उल्लेख गर्न खोजिएको हो । यसलै ती कानुनमा यस सम्बन्धी व्यवस्थालाई व्यवस्थित गर्नको लागि एकै प्रकृतिको कानुन व्यवस्था रहेमा कानुनको विविधताको अन्त्य भई राजस्व प्रशासनसँग सम्बन्धित कानुनमा एकारुपता पनि आउन सक्ने अवस्था रहन्छ । साथै त्यस्तो एकरुपताले समानता तथा बढी स्पष्टता ल्याउन सक्ने कुरा तर्फ पनि यस लेख मार्फत् उल्लेख गर्न खोजिएको छ ।

२. नेपालमा धरौटी सम्बन्धी कानुनी व्यवस्था

धरौटीको व्यवस्थाका सन्दर्भमा मुलुकी देवानी संहिताको दफा ५८५ मा कुनै व्यक्तिले कसैलाई ऋण दिंदा त्यस्तो ऋणको सुरक्षण वापत धितो लिएकोमा धितो सम्बन्धी करार र कसैले कुनै व्यक्तिलाई कुनै काम गराउँदा त्यस्तो काम पूरा गर्ने जमानतका लागि कुनै वस्तु धरौट लिएकोमा धरौट सम्बन्धी करार भएको मानिनेछ भन्ने व्यवस्था गरेको पाइन्छ । यसै गरी सोही संहिताको दफा ५८६ ले करारमा अन्यथा व्यवस्था भएकोमा बाहेक जुन ऋणको लागि धितो राखिएको हो सो ऋण चुक्ता भएपछि वा जुन कामको लागि धरौट लिएको हो सो काम सम्पन्न भएपछि त्यस्तो धितो वा धरौट सो धितो वा धरौटी राख्ने व्यक्तिलाई फिर्ता गर्नु पर्नेछ । यसरी राखिएको धितो वा धरौट खण्ड खण्डमा विभाजित भएको वा विभाजन गर्न सकिने रहेछ भने जुन खण्डको ऋण चुक्ता भएको वा काम सम्पन्न भएको हो सोही खण्डको हदसम्म त्यस्तो धितो वा धरौट फिर्ता हुन सक्नेछ । यसै गरी दफा ५८७ ले कुनै वस्तु धितो राखी ऋण लिएकोमा त्यस्तो ऋण लिने व्यक्तिले निर्धारित समयभित्र ऋण वा त्यसको ब्याज भए त्यस्तो समेत चुक्ता नगरेमा धितो लिने व्यक्तिले कानुन बमोजिम कारबाही चलाई ऋण वापत असूल उपर हुनु पर्ने रकम त्यसरी राखिएको धितो प्रचलित बजार मूल्य अनुसार बिक्री वा लिलाम गरी असूल उपर गर्ने वा त्यसरी बिक्री वा लिलाम हुन नसके कानुनको अधीनमा रही त्यस्तो धितो आफ्नो स्वामित्वमा सार्न सक्ने व्यवस्था गरेको छ । अर्कोतर्फ धितो रहेको वस्तु धितो लिने व्यक्तिले ऋणीबाट असूल उपर गर्नु पर्ने रकमभन्दा कम मूल्यमा बिक्री भएमा त्यसरी नपुग भएसम्मको रकम ऋणीको अरू सम्पत्तिबाट भराई लिन पाउनेछ र असूल उपर गर्नु पर्ने रकमभन्दा बढी मूल्यमा बिक्री भएमा बढी भए जति रकम ऋणीलाई फिर्ता गर्नु पर्नेछ । साथै, धितो रहेको वस्तु बिक्री भई नसकेको वा स्वामित्वमा सरी नसकेको अवस्थासम्म धितो दिने व्यक्तिले ऋण तथा त्यसको ब्याज र अन्य कुनै रकम तिर्नु पर्ने भए त्यस्तो रकम समेत चुक्ता गरी जहिलेसुकै पनि आफ्नो वस्तु फिर्ता लिन सक्नेछ।तर निर्धारित समयभित्र रकम नबुझाएको कारणबाट धितो रहेको वस्तुमा सृजना भएको थप दायित्व समेत धितो दिने व्यक्तिले व्यहोर्नु पर्नेछ । यसै कुनै वस्तु धरौट लिई कुनै काम गर्न जिम्मा दिएकोमा त्यस्तो काम निर्धारित समयमा पूरा नगरेमा वा नभएमा धरौटी रहेको वस्तुबाट त्यस्तो काम पूरा गराउन वा त्यस्तो काम पूरा गराउन लागेको खर्च असूल उपर गरी लिन सकिनेछ भन्ने व्यवस्था पनि रहेको छ । यसको अलावा धरौट रहेको वस्तुबाट काम पूरा नहुने भएमा त्यस्तो नपुग भएसम्मको रकम धरौट दिने व्यक्तिको अरू सम्पत्तिबाट भराई लिन सकिने कानुनी व्यवस्था रहेको छ ।

३. राजस्व तथा कर प्रशासनसँग सम्बन्धित धरौटी सम्बन्धी कानुनी व्यवस्था

धरौटी सम्बन्धी व्यवस्थालाई अनिवार्य तथा प्रभावकारी बनाउनको लागि राजस्व प्रशासनसँग सम्बन्धित विभिन्न ऐनहरूमा व्यवस्था गरिएको पाइन्छ । यस सन्दर्भमा देहायका ऐनमा देहाय अनुरुपको व्यवस्था रहेको देखिन्छ :-

(क) राजस्व न्यायाधिकरण ऐन, २०३१

राजस्व सम्बन्धी न्याय व्यवस्थामा सामयिक सुधार गरी सर्वसाधारण जनताको सुविधा र आर्थिक हित कायम राख्ने अभिप्रायबाट राजा वीरेन्द्रको पालामा राष्ट्रिय पञ्चायतको सल्लाह र सम्मतिले बनाइएको राजस्व न्यायाधिकरण ऐन, २०३१ मा उक्त अदालतमा राजस्व सम्बन्धी मुद्दाका पुनरावेदन गर्दा धरौटी राख्नु पर्ने कानुनी व्यवस्था रहेको छ। यसरी धरौटी राख्दा निम्न बमोजिम राख्नु पर्ने व्यवस्था छ :-

(१) कर निर्धारण भएकोमा निर्धारित करको पचास प्रतिशत रकम र जरिबाना भएकोमा जरिबानाको रकम र दुवै भएकोमा निर्धारित करको पचास प्रतिशत रकम र जरिबानाको रकम त्यस्तो निर्धारण गर्ने वा जरिबाना गर्ने अधिकृतले तोकिदिएको कार्यालयमा,

(२) भन्सार महसुल वा अन्तःशुल्क निर्धारण भएकोमा निर्धारित भन्सार महसुल वा अन्तःशुल्कको रकम र जरिबाना भएकोमा जरिबानाको रकम र दुवै भएकोमा दुवै रकम त्यस्तो निर्धारण गर्ने वा जरिबाना गर्ने अधिकृतले तोकिदिएको कार्यालयमा।

साथै, मुद्दा कारबाही किनारा हुँदा कब्जामा लिएको वा जफत गरिएको माल वस्तु सडी गली जाने वा त्यसको गुण ह्रास भई मोल घट्न जाने भएमा प्रचलित नेपाल कानुन बमोजिम लिलाम बिक्री गरी आएको मोल धरौटीमा राखी मुद्दामा ठहरे बमोजिम गर्नु पर्छ भन्ने कानुनी व्यवस्था एक तर्फ छ भने अर्को तर्फ सवारीको साधन वा मेशिनरी सामान भए मोल बापत धरौट, जेथा जमानी वा माथवर धन जमानी लिई मालधनीलाई जिम्मा दिन सकिने भन्ने व्यवस्था पनि रहेको छ। यसको अलावा अन्य कानुनमा जुनसुकै व्यवस्था भए तापनि राजस्व न्यायाधिकरणमा पुनरावेदन गर्दा यसै कानुन बमोजिम गर्नुपर्ने कानुनी व्यवस्था भएको पाइन्छ।

(ख) राजस्व न्यायाधिकरण नियमावली, २०३०

यस नियमावलीको नियम १० को नियम (३) ले फैसला आदेश गर्ने तल्लो अड्डा वा कार्यालयबाट पुनरावेदन दर्ता मिसिल साथ पठाएकोमा म्यादभित्र सो को र कर वा जरिवानाको रकम बुझाएको वा धरौट राखेको वा जमानी दिन पाउने जतिमा जमानी दिएको भए र अरू सबै रित पुगेको भए तुरुन्त दर्ता गरिदिनुपर्छ नभए पुनरावेदन दरपीठ गरी फिर्ता गरिदिनु भन्ने व्यवस्था उल्लेख भएको पाइन्छ।

(ग) राजस्व चुहावट (अनुसन्धान तथा नियन्त्रण) ऐन, २०५२

यस ऐनको दफा ९ बमोजिम राजस्व चुहावटको सम्बन्धमा अनुसन्धान तथा तहकिकात गर्दा

राजस्व चुहावटको कसूरको आरोप लागेको व्यक्तिसित बयान लिई सकेपछि त्यस्तो व्यक्तिलाई आवश्यकतानुसार थुनामा राख्न, धरौटी माग गर्न, वा खोजेको बखत हाजिर हुने कागज गराई छाड्न वा तारिखमा राख्न सक्ने कानुनी व्यवस्था छ। यसै गरी कुनै मनासिब कारण भएमा वा बिगो हानि नोक्सानी भएको देखिएमा सम्बन्धित व्यक्तिसँग बिगो र निजलाई हुन सक्ने जरिबानाको रकम बराबर धरौटी वा जमानत मागी तारेखमा छोड्न सक्नेछ र त्यस्तो धरौटी वा जमानत नदिएमा निजको कारोबार रोक्का राखी निजलाई थुनामा राख्न सक्ने कानुनी व्यवस्था रहेको अवस्था छ।

(घ) मूल्य अभिवृद्धि कर ऐन, २०५२

मूल्य अभिवृद्धि कर ऐनको दफा ३३ बमोजिम राजस्व न्यायाधिकरणमा पुनरावेदन दिंदा निर्धारित कर रकम मध्ये विवादरहित कर रकम बुझाई विवादित कर रकम र जरिवानाको ५० प्रतिशत रकम धरौटी राख्नुपर्ने वा त्यस्तो रकम वापत बैंक जमानत दिनुपर्नेछ । यसरी राख्ने धरौटी रकम वा बैंक जमानतको रकम गणना गर्दा विभागमा प्रशासकीय पुनरावलोकनको लागि दाखिला गरेको २५ प्रतिशत कर रकमलाई समेत गणना गर्नु पर्नेछ । साथै, सम्बन्धित कार्यालयको नाममा कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयमा रहेको धरौटी खातामा दाखिल गरेको बैंक भौचर वा त्यस्तो रकम बराबरको बैंक जमानत पत्र पुनरावेदन पत्रसाथ पेश गर्नु पर्नेछ भन्ने व्यवस्था गरेको पाइन्छ ।

(ङ) आयकर ऐन, २०५८

आयकर ऐनको दफा १९ बमोजिम पुनरावेदन दिदा धरौटी राख्नु पर्ने व्यवस्था गरेको छ । यसमा मुख्य गरेर राजस्व न्यायाधिकरणमा पुनरावेदन दिंदा निर्धारित अन्तःशुल्क रकम मध्ये विवादरहित अन्तःशुल्क रकम बुझाई विवादित अन्तःशुल्क रकम र जरिबानाको ५० प्रतिशत रकम धरौटी राख्नु पर्ने वा त्यस्तो रकम वापत बैंक जमानत दिनु पर्नेछ । यसै गरी धरौटी वा बैंक जमानतको गणना गर्दा आन्तरिक राजस्व विभागमा प्रशासकीय पुनरावलोकनको लागि दाखिला गरेको २५ प्रतिशत अन्तःशुल्क रकमलाई समेत गणना गर्नु पर्ने व्यवस्था रहेको पाइन्छ । यसको अलावा सम्बन्धित कार्यालयको नाममा कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयमा रहेको धरौटी खातामा दाखिल गरेको बैंक भौचर वा त्यस्तो रकम बराबरको बैंक जमानत पत्र पुनरावेदन पत्रसाथ पेश गर्नु पर्ने व्यवस्था कानुनले गरेको छ ।

(च) अन्तःशुल्क ऐन, २०५८

अन्तः शुल्क ऐनको दफा १९ ले राजस्व न्यायाधिकरणमा पुनरावेदन दिंदा निर्धारित अन्तःशुल्क रकममध्ये विवादरहित अन्तःशुल्क रकम बुझाई विवादित अन्तःशुल्क रकम र जरिवानाको ५० प्रतिशत रकम धरौटी राख्नुपर्ने वा त्यस्तो रकम वापत बैंक जमानत दिनु पर्ने भन्ने व्यवस्था गरेको छ । यसै गरी धरौटी वा बैंक जमानतको गणना गर्दा आन्तरिक राजस्व विभागमा प्रशासकीय पुनरावलोकनको लागि दाखिला गरेको २५ प्रतिशत अन्तःशुल्क रकमलाई समेत गणना गर्नु पर्ने व्यवस्था रहेको पाइन्छ । साथै, सम्बन्धित कार्यालयको नाममा कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयमा रहेको धरौटी खातामा दाखिल गरेको बैंक भौचर वा त्यस्तो रकम बराबरको बैंक जमानत पत्र पुनरावेदन पत्रसाथ पेश गर्नु पर्नेछ ।

(छ) भन्सार ऐन, २०६४

भन्सार ऐनको दफा ६२ ले पुनरावेदन दिने व्यक्तिले जुन निर्णय वा आदेशका विरुद्ध पुनरावेदन गर्ने हो त्यस्तो निर्णय वा आदेश बमोजिम लाग्ने महसूल र दण्ड जरिबानाको रकम सम्बन्धित भन्सार कार्यालय वा भन्सार जाँचपास परीक्षण कार्यालयमा बुझाई वा धरौटी राखी पुनरावेदन गर्न सक्ने व्यवस्था गरेको छ । यसै गरी राजस्व न्यायाधिकरणमा पुनरावेदन दिंदा निर्धारित भन्सार महसूल रकममध्ये विवादरहित भन्सार महसूल रकम बुझाई विवादित भन्सार महसूल र जरिबानाको सत् प्रतिशत रकम धरौटी राख्नु पर्ने वा त्यस्तो रकम वापत बैंक जमानत दिनुपर्नेछ । यसै गरी सोही दफाले सम्बन्धित कार्यालयको नाममा कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयमा रहेको धरौटी खातामा दाखिल गरेको बैंक भौचर वा त्यस्तो

रकम बराबरको बैंक जमानत पत्र पुनरावेदन पत्रसाथ पेश गर्नुपर्नेछ भनी धरौटी सम्बन्धमा थप व्यवस्था गरेको अवस्था देखिन्छ ।

४. राजस्व तथा कर प्रशासन सम्बन्धी धरौटी कानुनमा रहेको विविधता

धरौटीसँग सम्बन्धित कानुनी व्यवस्थामा फरक फरक अवस्था रहेको पाइन्छ । यसमा मुख्य गरेर न्यायाधिकरणमा पुनरावदेन गर्ने प्रयोजनको लागि विभिन्न ऐनमा एकै प्रकृतिको कार्यमा धरौटीको विषयमा विविधता रहेको छ । जसले गर्दा एकै प्रकृतिको कार्य रहे पनि धरौटीको विषयमा भिन्न भिन्न कानुनी व्यवस्था रहेको कारणले यसमा असहज अवस्था रहेको छ । मुख्यत देहाय अनुरुप फरक व्यवस्था रहेको पाइन्छ :-

(क) कुनै करदाताले राजस्व न्यायाधिकरणमा पुनरावेदन गर्नु पूर्व नै त्यस्ता करदाताबाट कुनै कारणबश बढी कर रकम दाखिला भैसकेको रहेछ र पुनरावेदन गर्नुपर्ने भई धरौटी समेत दाखिल गर्नुपर्ने रहेछ भने त्यस्तो अवस्थामा उक्त बढी दाखिला भएको कर रकम पुनरावेदकले दाखिला गर्नुपर्ने धरौटी रकममा मिलान हुने वा नहुने भन्ने सन्दर्भमा ऐनमा स्पष्ट व्यवस्था रहेको पाइदैन । यसैले यस्तो व्यवस्थाको सन्दर्भमा न्यायिक निकायले स्वविवेकीय अधिकारको प्रयोग गर्नु पर्ने अवस्था रहेको छ ।

(ख) राजस्व न्यायाधिकरणमा पुनरावेदन गर्नुपर्दा जुन निर्णय वा आदेशको विरुद्दमा पुनरावेदन गर्ने हो । त्यस्तो निर्णय वा आदेश बमोजिम लाग्ने महसूल र दण्ड जरिबानाको रकम सम्बन्धित भन्सार कार्यालय वा भन्सार जाँच परीक्षण कार्यालयमा बुझाउनु पर्ने वा धरौटी राख्नुपर्ने कुरा भन्सार ऐन, २०६४ को दफा ६२ को उपदफा (२) ले गरेको छ । तर आर्थिक ऐन, २०७९ ले सोही भन्सार ऐनको दफा ६२ को उपदफा (२) मा उपदफा (२क) तथा (२ख) थप गरेको अवस्था छ । यस थप व्यवस्थाको दफा (२क) मा विवाद नभएको रकम बुझाई विवादित महसूल र जरिबानाको सत प्रतिशत धरौटी बुझाउनु पर्ने वा बैंक जमानत राख्नु पर्ने उल्लेख छ । त्यसै गरी दफा (२ख) मा विवादित महसूल र जरिबानाको सत प्रतिशत रकम कोष तथा लेखा निणन्त्रकको धरौटी खातामा राख्नुपर्ने भन्ने उल्लेख छ । यस सन्दर्भमा उल्लेखित रकम धरौटीको लागि दफा ६२ को उपदफा (२) बमोजिम रकम बुझाउनु पर्ने हो वा धरौटी राख्नु पर्ने हो, अथवा ६२ को उपदफा (२ख) बमोजिमको व्यवस्था गर्नु पर्ने हो भन्ने सन्दर्भमा कानुनी व्यवस्था परस्पर विरोधाभाषपूर्ण भएको देखिन्छ ।

(ग) अन्तःशुल्क ऐन, २०५८ को दफा १९ को उपदफा (६क)मा न्यायाधिकरणमा पुनरावेदन गर्दा विवाद नभएको रकम बुझाई विवादितको ५० प्रतिशत रकम धरौटी राख्नुपर्ने वा बैंक जमानत दिनुपर्ने भन्ने उल्लेख छ । तर अन्तःशुल्कको विषयमा विभागको निर्णय उपर राजस्व न्यायाधिकरणमा पुनरावेदन गर्नुपर्दा अन्तःशुल्कको हकमा राजस्व न्यायाधिकरण ऐनको दफा ९ को उपदफा (१) को खण्ड (ख)ले अन्तःशुल्क निर्धारण भएकोमा निर्धारित अन्तःशुल्कको रकम र जरिवाना भएकोमा जरिवानाको रकम र दुवै भएकोमा दुवै रकम त्यस्तो निर्धारण गर्ने वा जरिवाना गर्ने अधिकृतले तोकिदिएको कार्यालयमा बुझाउनुपर्ने व्यवस्था गरेको देखिन्छ । यसमा विभागको निर्णय उपर राजस्व न्यायाधिकरणमा पुनरावेदन गर्नुपर्दा राख्नुपर्ने धरौटीको विषयमा राजस्व न्यायाधिकरण ऐन, २०३१ र अन्तःशुल्क ऐन, २०५८ मा फरक फरक व्यवस्था भएकोले यसबाट अर्को द्विविधा उत्पन्न भएको पाइन्छ ।

(घ) भन्सार चोरी निकासी र चोरी पैठारी मुद्दा, अन्तःशुल्क नक्कली स्टिकर सम्बन्धी मुद्दा र मदिरा ऐन अन्तर्गतका मुद्दाहरू सरकारवादी मुद्दा भएकाले त्यस्ता मुद्दामा प्रमुख भन्सार प्रशासक वा प्रमुख भन्सार अधिकृत वा प्रमुख कर अधिकृतले मुद्दा फैसला गर्दा प्रतिवादीलाई पूर्ण वा आंशिक कसूर ठहर भएमा त्यस्तो फैसला उपर सम्बन्धित राजस्व न्यायाधिकरणमा पुनरावेदन गर्नका लागि प्रतिवादीका नाउमा सूचना म्याद दिइन्छ र प्रतिवादीहरूले पुनरावेदन समेत गरेको पाइन्छ। तर प्रतिवादीले पूर्ण सफाई पाएमा वा आंशिक कसूर ठहर भएमा सरकार पक्षबाट त्यस्ता फैसला उपर न्यायिक परीक्षणका लागि पुनरावेदन गर्न भन्सार ऐन, अन्तःशुल्क ऐन, मदिरा ऐनमा कुनै व्यवस्था भएको देखिदैन । त्यस्ता फैसला उपर नेपाल सरकारको तर्फबाट कसले राजस्व न्यायाधिकरणमा पुनरावेदन गर्नु पर्ने हो, कानुनमा स्पष्ट हुन आवश्यक देखिन्छ।

(ङ) राजस्व न्यायाधिकरणमा आन्तरिक राजस्व विभागबाट भएको निर्णय उपर पुनरावेदन गर्नुपर्दा करदाताले म्याद बुझेको मितिले ३५ दिनभित्र पुनरावेदन गर्न कर सम्बन्धी कानुनले व्यवस्था गरेको देखिन्छ। तथापि धेरै जसो कर कार्यालयहरूबाट विभागको निर्णयको जानकारी सम्बन्धित करदातालाई बर्षौंसम्म बुझाएको देखिदैन। तर ४ वा ५ वर्षपछि निर्णय प्राप्त गरेको भनी सम्बन्धित करदाता पुनरावेदन गर्ने गरेको पाइन्छ। कुनै पनि निर्णयको हदम्याद अनन्तकालसम्म रहनसक्ने पनि होइन। हदम्यादका सम्बन्धमा देवानी कार्यविधि संहिता, २०७४ को दफा २०५ को उपदफा (४) मा भएको व्यवस्था "फैसला सुनी पाएको कागज नगरेको वा फैसला भएको सूचना तामेल नभएको भए मुद्दाको पक्षले मुद्दा फैसला प्रमाणिकरण भएको ६ महिनासम्ममा फैसलाको नक्कल लिएको मितिले ३० दिनभित्र पुनरावेदन गर्न सक्नेछ।" भन्ने व्यवस्था पनि रहेको छ। यसरी हेर्दा पुनरावेदनको हदम्याद सम्बन्धी विषयमा पनि दुविधा रहेको छ।

(च) आन्तरिक राजस्व विभागमा प्रशासकीय पुनरावलोकनको लागि परेका निवेदनहरू ६० दिनभित्र किनारा गरी सक्नुपर्ने भनी कर कानुनहरूमा भएको व्यवस्थाका सन्दर्भमा वर्षौं अघि उक्त विभागमा दर्ता भएका धेरै निवेदन पनि ६० दिनभित्र निर्णय नभएको भनी न्यायाधिकरणमा पुनरावेदन गर्न आउने गरेको पाइन्छ। कुनै कारणबश विभागबाट ६० दिनभित्र निवेदन टुंगो लाग्न नसकेमा सोको कारण सहितको सूचना सम्बन्धित पक्षलाई दिने र त्यसरी सूचना प्राप्त गरेको मितिले कानुन बमोजिमको पुनरावेदन गर्ने म्याद कायम हुने व्यवस्था आयकर, मूल्य अभिवृद्दि कर र अन्तःशुल्क ऐनमा समावेश हुन आवश्यक देखिन्छ।

अन्त्यमा,

धरौटी तथा जमानतमा फरक रहेको पाइन्छ। जमानतले आफनो मुद्दाको सुनुवाई नभएसम्म हिरासतबाट रिहा हुन राख्नु पर्ने रकम, जेथा वा बैंक ग्यारेण्टीलाई बुझिन्छ। जसको मुल उद्देश्य हो। यसको मुल ध्येय भनेको मुद्दाका पक्षहरू अदालतले खोजेको समयमा उपस्थित हुन भन्ने नै हो। त्यसैले जमानतलाई जरिबानाको रूपमा लिने गरिदैन। तथापि कतिपय मुद्दाको सन्दर्भमा जमानतालाई स्वीकार गरिदैन। उदाहरणको लागि प्रतिवादी भाग्ने जोखिम भएमा, कथित अपराधको प्रकारको सन्दर्भमा, मुद्दाका पक्षहरू खतरनाक भएमा एवं समुदायको सुरक्षामा आँच पुग्न सक्ने अवस्था भएमा त्यस्ता प्रकृतिका विषयमा जमानत लिने प्रचलन छैन। तर धरौटीको विषय भनेको छुट्टै विशेष प्रकृतिको कुरा हो। यसमा

राजस्व तथा कर सम्बन्धी कानुन बमोजिम नै धरौटी दिन सक्ने कुरा उल्लेख भएको हुन्छ । जसले गर्दा पुनरावेदनको सन्दर्भमा धरौटी लिने गरिन्छ । तथापि करदाताले एकै निकायमा अर्थात राजस्व न्यायाधिकरणमा पुनरावेदन गर्दा विभिन्न कानुन बमोजिम विविध प्रकृतिको कानुनी व्यवस्था रहेको छ । यसले गर्दा करदाता तथा सम्बद्द सरकारी पक्षलाई समेत यसले असहज स्थितिको समान गर्नु पर्ने अवस्था एकातर्फ छ भने अर्को तर्फ यस्तो प्रकृतिको व्यवस्थाले कतिपय अवस्थामा दुविधा उत्पन्न गर्न सक्ने अवस्था रहन्छ । यसर्थ, त्यस्ता प्रकृतिका कानुनी व्यवस्थालाई समयमा नै व्यवस्थापन गरी धरौटी सम्बन्धी सबै कानुनमा यथाश्रिघ एकरुपता कायम गर्नु पर्ने खाँचो रहेको देखिन्छ ।

सन्दर्भ सामग्री

- नेपालको संविधान,
- राजस्व न्यायाधिकरण ऐन, २०३१ तथा नियमावली,
- मूल्य अभिवृद्धि कर ऐन, २०५२ तथा नियमावली,
- आयकर ऐन, २०५८ तथा नियमावली,
- अन्तःशुल्क ऐन, २०५८, तथा नियमावली,
- भन्सार ऐन, २०६४ तथा नियमावली,
- संघीय संसदमा प्रस्तुत विभिन्न आर्थिक बर्षका बजेट वक्तब्य,
- कर तथा भन्सार प्रशासन सम्बन्धी विभिन्न आलेखहरू,
- अर्थ मन्त्रालय तथा सम्बन्धित विभागका बेबसाइट,
- विविध ।

नेपालका सरकारी लेखापरीक्षकको सक्षमता विकासका विविध पक्ष

✍ घनश्याम पराजुली*

सारांश

महालेखापरीक्षकले उच्च गुणस्तरको तथा उच्च प्रभाव पार्ने लेखापरीक्षण कार्य सम्पादन गर्नको लागि कार्यालयमा कार्यरत रहेका जनशक्तिमा सीप, इमान्दारिता र सक्षमता आवश्यक पर्छ भन्ने विश्वव्यापी मान्यता रहेको छ । महालेखापरीक्षकलाई संविधान र कानुनले सुम्पिएको काम, कर्तव्य र अधिकार प्रयोग गर्दा लेखापरीक्षण प्रतिवेदनका उपयोगकर्ता वा सरोकारवालाहरूका अपेक्षालाई पुरा गर्ने खालको प्रतिवेदन दिएको हुनु पर्दछ । लेखापरीक्षण प्रतिवेदनको कार्यान्वयनबाट नेपालमा वित्तीय सुशासन प्रबर्द्धन गर्न योगदान पुर्याएको हुनु पर्दछ । लेखापरीक्षण कार्य सम्पादनमा संलग्न लेखा परीक्षकको काम कारवाहीमा नकारात्मक प्रश्न उठ्न नपाउने व्यवस्था महालेखापरीक्षक र स्वयम लेखापरीक्षकले गरेको हुनु पर्दछ ।

कि वर्ड (Key word) : *सक्षमता (Competence), सक्षमता ढाँचा (Competency framework), सक्षमता विकास गर्ने कार्य योजना (Pathway for professional development), पेशागत विवेक र जिज्ञासु मन (Professional Judgement and scepticism), व्यवसायिकता (Professionalisation)*

पृष्ठभूमि

महालेखापरीक्षकलाई प्राप्त कानुनी अधिकारको पूर्ण पालना गर्न उच्च गुणस्तरीय एवम् प्रभावकारी रूपमा लेखापरीक्षणको कार्य सम्पादन गरेको हुनु पर्दछ । यसका लागि कार्यालयमा रहेका जनशक्तिको गुणस्तर, इमान्दारिता र सक्षमताले प्रमुख भूमिका खेलेको हुन्छ । महालेखापरीक्षकको कार्यालयका लागि लेखापरीक्षकको भर्ना, विकास, संस्थामा टिकाइ राख्ने र लेखाजोखा गर्न सक्षमताको मूल्याङ्कन गर्नुपर्दछ । महालेखापरीक्षकले कानुनी अधिकार पुरा गर्न जारी गरेका लेखापरीक्षण मानको कार्यान्वयन पनि कार्यालयका सक्षम जनशक्तिबाट भएको हुनुपर्दछ । कार्यालयको पहिचान दिलाउने, व्यवसायिकता बढाउने, विश्वसनीयता बढाउने र कार्यालयको सान्दर्भिकता बढाउने कार्य समेत कार्यालयका दक्ष जनशक्तिबाट सम्पादन भएको हुनुपर्दछ ।

* *नायब महालेखापरीक्षक, महालेखापरीक्षकको कार्यालय*

सक्षमताको परिचय

सक्षमता ज्ञान, सीप र व्यक्तिगत मनोवृत्तिहरूको समग्र पक्षको रूपमा रहेको हुन्छ जुन कुनै पनि व्यक्तिले कार्यसम्पादनबाट सफलता पाउन अपरिहार्य रहेको हुन्छ। ज्ञानले कुनै पनि विषयको सैद्धान्तिक र व्यवहारिक बुझाईलाई प्रतिनिधित्व गर्दछ भने सीपले सिकाई वा अनुभवको माध्यमबाट व्यक्तिमा विकास भएका कुनै खास कार्यको उपलब्धि हासिल गर्ने आन्तरिक क्षमतालाई दर्शाउँछ । यसैगरी व्यक्तिगत मनोवृत्तिमा कुनैपनि व्यक्तिमा रहेका मनोदशा, गुण, विशेषता र खुबीहरू पर्दछन्।

कार्यालयमा कार्यरत व्यक्ति वा समूहलाई कुनै खास कार्य र कुनै खास पदको लागि आवश्यक क्षमता विकास गर्न सक्षमता ढाँचा विकास गरी लागु गरेको हुनु पर्दछ। यस्तो ढाँचा कुनै खास अवधिको लागि प्रचलनमा रहेका सर्वमान्य विषयवस्तु समेटिएको, गतिशील, अपेक्षा पुरा गर्ने खालको र परिवर्तनशील रूपमा विकास गरिएको हुनु पर्दछ। यस्तो ढाँचा अनुसार सक्षमता विकास गर्ने कार्य योजना समेत तर्जुमा गरी कार्यान्वयन गरिएको हुनु पर्दछ।

सक्षमताको आवश्यकता

सक्षमताले लेखापरीक्षकमा व्यवसायिकता बढाउँछ ।लेखापरीक्षकमा व्यवसायिकता बृद्धि भएमा लेखापरीक्षकको काममा विश्वसनीयता, विश्वास र भरोसा (credibility, trust and confidence) ल्याउँछ जसले सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनमा जवाफदेहिता, पारदर्शिता, संस्थागत सुशासन र बाह्य निगरानीलाई सबल बनाउन योगदान दिन्छ।

लेखापरीक्षकले लेखापरीक्षण गराउने निकायको वित्तीय विवरणले निकायको आर्थिक कारोबारको सही र यथार्थ चित्रण गरे नगरेको सम्बन्धमा राय दिने तथा कार्यमूलक वा परिपालना लेखापरीक्षणमा लेखापरीक्षणका नतिजा वा निष्कर्ष एवम् सुझावहरू दिने तथा निकायले लेखापरीक्षण प्रतिवेदनको कार्यान्वयन गर्नु पर्ने र लेखापरीक्षकले प्रतिवेदन कार्यान्वयनको अनुगमन परीक्षण गर्ने भएकाले लेखापरीक्षकमा विज्ञता वा सक्षमता आवश्यक पर्दछ। लेखापरीक्षकमा विज्ञता वा सक्षमता नभई प्रतिवेदन दिएको अवस्थामा लेखापरीक्षणको विश्वसनीयतामा प्रश्न उठ्न सक्दछ। यसबाट लेखापरीक्षकमा निश्चित योग्यता भएको तथा उचित पेशागत अनुभव हुनुपर्दछ ।यसका लागि लेखापरीक्षकको सैद्धान्तिक र व्यवहारिक ज्ञानमा अभिबृद्धि गर्नु पर्दछ। यस प्रयोजनका लागि महालेखापरीक्षकको कार्यालयलाई वित्तीय र संगठनात्मक साधन स्रोतको व्यवस्था गरिएको हुनु पर्दछ ।कार्यालयमा दक्ष जनशक्ति नभएमा विज्ञको सेवा लिनु पर्ने हुन्छ जसले दीर्घकालका लागि कार्यालयलाई कम योगदान हुने भएकाले कार्यालयका जनशक्तिको क्षमता बृद्धि गर्नु पर्दछ। लेखापरीक्षकले बदलिंदो वातावरण र समसामयिक जोखिमलाई विचार गरी लेखापरीक्षण गर्नु पर्ने, लेखापरीक्षणका सरोकारवालाहरूलाई प्रभावकारी रूपमा सञ्चार गर्नु पर्ने, आवश्यकता अनुसार लेखापरीक्षण गराउने निकायलाई स्वतन्त्र र निष्पक्ष मार्ग निर्देश गर्नु पर्ने, देशमा सुशासन, पारदर्शिता र जवाफदेहिता प्रबर्द्धन गर्नु पर्ने भएकाले लेखापरीक्षकमा उपयुक्तस्तरको सक्षमता विद्यमान हुनु पर्दछ। लेखापरीक्षकले पेशागत विवेक र जिज्ञासु मन प्रयोग गर्नु पर्ने र यसका लागि सक्षमता आवश्यक पर्दछ । लेखापरीक्षण टोलीमा सहभागी भई लेखापरीक्षण कार्य सम्पन्न गर्न लेखापरीक्षणका किसिम अनुसार लेखापरीक्षणका हरेक चरणमा लेखापरीक्षकमा निकायको जानकारी लिन, जोखिमको लेखाजोखा गर्न, आन्तरिक

नियन्त्रण प्रणालीको मूल्याङ्कन गर्न, सक्षम र उचित लेखापरीक्षण प्रमाण संकलन, विश्लेषण गरी सन्तुलित लेखापरीक्षण प्रतिवेदन जारी गर्न लेखापरीक्षकमा पर्याप्त सक्षमता आवश्यक पर्दछ।

सक्षमता विकासको समग्र जिम्मेवारी

महालेखा परीक्षकको कार्यालयमा रहेका जनशक्तिलाई सक्षम बनाउने समग्र जिम्मेवारी कार्यालयको नेतृत्व गर्ने पदाधिकारीमा रहेको हुन्छ। महालेखा परीक्षकलाई प्राप्त कानुनी अधिकार पुरा गराउन सक्ने गरी दक्ष जनशक्तिको व्यवस्थापन गरेको हुनु पर्दछ। कार्यालयका जनशक्तिलाई सक्षम बनाउने प्रावधान कार्यालयको रणनीतिक योजना, नीति एवम् कार्यविधिमा उल्लेख भएको हुनुपर्दछ।

कार्यालयका लागि अत्यावश्यक लेखापरीक्षकको न्युनतम सक्षमता (core competencies) का साथै थप सक्षमता (additional comtetencies) को निर्धारण गरी लेखापरीक्षकको सक्षमता विकास गर्ने कार्ययोजना (pathways) विकास गर्दा लेखापरीक्षणमा व्यवसायिकता कायम राख्न आवश्यक पर्ने रणनीतिक तहको समग्र सक्षमता (cross-cutting) का साथै लेखापरीक्षणका किसिम (वित्तीय, परिपालना, कार्यमूलक) का लागि आवश्यक कार्यान्वयनस्तरको सक्षमताको लेखाजोखा गरेको हुनुपर्दछ।

लेखापरीक्षकको सक्षमता विकास गराउन लेखा व्यवसायी संस्थाहरू, सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्था, विकास साझेदारहरू, अन्तर्राष्ट्रिय मुद्रा कोष, लगानीकर्ताहरू एवम् आम नागरिकले महत्वपूर्ण भूमिका खेलेका हुन्छन।

सक्षमताका लागि संस्थागत शर्त

महालेखा परीक्षकको कार्यालयले कार्यालयमा कार्यरत लेखापरीक्षकहरूको सक्षमताको तह निर्धारण गरी विकास गर्ने मार्गचित्र वा कार्य योजना तयार गर्दा देहायका पक्षमा जोड दिएको हुनुपर्दछ।

(क) **सक्षमताको लेखाजोखा र अभिलेख:** महालेखापरीक्षकलाई संविधान र कानुनले दिएको काम कर्तव्य र अधिकारलाई पुरा गर्न कार्यालयमा कार्यरत रहेका सबै तहका लेखापरीक्षकहरूको न्युनतम र थप सक्षमताको अवस्था निर्धारण गरी सोको अभिलेख राख्नु पर्दछ। यसका लागि कार्यालयले आफ्नो अधिकार क्षेत्र कार्यान्वयन गर्ने रणनीति तयार गर्नु पर्ने र यसरी तयार भएको रणनीतिले कार्यालयमा पर्याप्त र सक्षम मानव संसाधन वा लेखापरीक्षक रहने सुनिश्चितता गरेको हुनुपर्दछ। यसै गरी कार्यालयले बदलिंदो परिस्थिति अनुकुल हुने गरी वर्तमान र भविष्यका चुनौतीहरू सामना गर्ने गरी विकास गरेको हुनुपर्दछ। यसले लेखापरीक्षकको क्षमता विकास गर्ने उपायहरू समेत उल्लेख गर्नुपर्दछ। कार्यालयले राखेको अभिलेखले कार्यालयले अवलम्बन गरेको लेखापरीक्षणमान पालना गरी लेखापरीक्षण कार्यसम्पादन गर्न सक्ने क्षमताको अवस्था देखाउनु पर्दछ।कार्यालयले लेखापरीक्षकको क्षमता विकास गर्न दक्ष जनशक्तिको उपलब्धता, कार्यालयको संरचना वा आकार, काम कारवाहीको लागत र लाभ, क्षमता विकास गर्न गरिएको लगानीबाट प्राप्त हुने प्रतिफल लगायतको असर गरेको हुन्छ। लेखापरीक्षकको क्षमता विकास गर्दा कार्यालयले सम्पादन गर्ने लेखापरीक्षणको किसिम अनुकूल हुने गरी गरिएको हुनु पर्दछ। यसले लेखापरीक्षकको वृत्ति विकासलाई समेत समेटेको हुनु पर्दछ।

(ख) **मानव संसाधनका असल अभ्यास अवलम्बन:** कार्यालयले निर्धारण गरेका सक्षमताहरू लेखापरीक्षकमा सुनिश्चित गर्न कार्यालयमा उपयुक्त मानव संसाधन व्यवस्थापन प्रणाली र अभ्यासहरू विद्यमान रहेको हुनु पर्दछ। हरेक सक्षम लेखापरीक्षकलाई आकर्षित गर्न, विकास गर्न र कार्यालयमा निरन्तर कार्यरत राख्न कार्यालयले मानव संसाधन व्यवस्थापन रणनीति, मानव संसाधन योजना, कार्यालयप्रति आकर्षण गरी भर्ना, कार्यसम्पादन व्यवस्थापन, सिकाई र विकास, पुरस्कार र मान्यता प्रदान, कार्यालयमा कार्यरत राख्न आवश्यकता अनुसार प्रतिस्थपन गर्ने कार्यमा लगानी गरी उचित र स्वस्थ मानव संसाधन व्यवस्थापनका अभ्यास र प्रक्रियालाई अवलम्बन गर्नुपर्दछ । यस्ता उचित र स्वस्थ अभ्यास र प्रक्रिया महालेखापरीक्षकको नियन्त्रणमा नरहेको अवस्थामा यस्ता अभ्यास कायम राख्न अधिकार प्राप्त निकायसँग सूचना आदान प्रदान गर्नु पर्दछ। कार्यालयले हरेक लेखापरीक्षकको क्षमता विकास गरी कार्यालयलाई दीर्घकालसम्म योगदान पुर्याउने खालको सिकाईको तह विकास गर्न हरेक लेखापरीक्षकले राखेका अपेक्षाको अभिलेख राखी निरन्तर रूपमा स्वविकासका अवसरहरू प्रदान गर्नु पर्दछ । यसका अतिरिक्त छात्रवृत्ति जस्ता अवसर प्रदान गर्ने गरी शिक्षामा लगानी गर्ने, सिकाई र विकासका अवसरहरूमा पहुँच दिने, व्यवस्थित र व्यवहारिक अनुभव प्राप्त गर्ने अवसरहरू प्रदान गर्ने, लेखापरीक्षणका विधि वा कार्यविधि झल्कने लेखापरीक्षणका अभिलेख उपलब्ध गराउने, सेवाकालीन तालिम प्रदान गरी यसको सुपरीवेक्षण र पृष्ठपोषणका अवसर दिने, लेखा परीक्षणसम्बन्धी सल्लाह प्रदान गर्दै लेखापरीक्षकमा रहेका ज्ञान साटासाट गर्ने अवसरहरू समेत प्रदान गर्नुपर्दछ।

(ग) **पेशागत विकासका लागि मार्ग प्रदान:** कार्यालयले आफ्नो कार्यक्षेत्र, नियामक ढाँचा, संगठनात्मक संरचना र आवश्यकता अनुकूल हुने गरी लेखापरीक्षकहरूको पेशागत विकास हुने मार्ग सुनिश्चित हुने प्रणालीको स्थापना गर्नु पर्दछ । कार्यालयले अवलम्बन गरेको लेखापरीक्षण मान अनुसार लेखापरीक्षणको व्यवस्थापन गर्न अत्यावश्यक प्रारम्भिक चरणको पेशागत विकास गर्दै भविष्यका लागि तयारी अवस्थामा राख्न पर्याप्त हुने गरी पूर्वनिर्धारित सक्षमतालाई कायम राख्न निरन्तर पेशागत विकासमा जोड दिनु पर्दछ । महालेखापरीक्षकको कार्यक्षेत्र, रणनीति र आवश्यकतालाई पुरा गर्न बदलिँदो परिस्थिति अनुकुल हुने गरी पेशागत शिक्षा एवम् तालिम प्रवाह गर्न तालिम प्रतिष्ठान वा यस्तै संरचना स्थापना गर्ने, पेशागत विकासको लागि सम्बन्धित विश्वविद्यालयसँग साझेदारीमा कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्ने, पेशागत विकासका अवसरहरू डिजाइन गरी प्रवाह गर्न लेखा व्यवसायी संस्था वा यस्तै प्रकारका संस्थासँग समझदारी गरी कार्यान्वयन गर्ने, पेशागत रूपमा सक्षम लेखापरीक्षकको सेवा लिने खालको लेखापरीक्षण भर्ना रणनिति अवलम्बन गर्ने, सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरूको अन्तर्राष्ट्रिय संगठन वा अन्य देशका सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरूसँग साझेदारी गर्ने जस्ता उपाय अवलम्बन गर्न सक्दछ । कार्यालयले लेखापरीक्षकको पेशागत विकास गर्न तर्जुमा गरेको मार्ग निर्देशमा विश्वविद्यालय वा सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्था वा यस्तै संगठनका शैक्षिक योग्यता जस्ता बाह्य सिकाईका अवसर, विशेष प्रकारका तालिम जस्ता आन्तरिक सिकाईका अवसर, व्यवहारिक अनुभव र कुनै लक्ष्य केन्द्रीत अवसरहरू समेटिएको हुनुपर्दछ।

कार्यालयले पेशागत विकासको मार्ग निर्देश विकास गर्दा लेखापरीक्षकको ज्ञान, सीप र व्यक्तिगत मनोवृत्ति समेत समेट्ने गरी विश्लेषण गरी उपयुक्त किसिमले लेखाजोखा गरी डिजाइन गरिएको हुनुपर्दछ ।लेखापरीक्षणमा भर्ना

गर्न अन्य निकायबाट मान्यता दिइएको हुनु पर्ने वा इजाजत प्राप्त गरेको हुनुपर्ने अवस्थामा यस्तो अवस्थालाई समेत समेट्नु पर्दछ । कार्यालयमा कार्यरत लेखापरीक्षकहरूको सक्षमतालाई निरन्तरता प्रदान गर्न लेखापरीक्षकहरूलाई स्वयं वृत्ति विकास गर्न स्वविकास गर्ने योजना तय गर्न प्रोत्सहित गर्ने, पुरा गर्नुपर्ने सक्षमताको नतिजालाई एकिन गर्ने, विशेष प्रकृतिका सक्षमताहरू पुरा गर्न लगाउने जस्ता पक्षलाई विचार गर्नुपर्दछ ।

(घ) **सक्षमताको लेखाजोखा र अनुगमन:** महालेखापरीक्षकको कार्यालयले लेखापरीक्षकको पेशागत विकास वा स्वविकास सक्षमताको आवधिक रूपमा स्वतन्त्र रूपमा लेखाजोखा र अनुगमन गर्ने प्रणालीको विकास गरी कार्यान्वयनमा ल्याएको हुनुपर्दछ । यस अनुसार लेखापरीक्षकले आवश्यक सक्षमता प्राप्त गरेको एवम् कायम राखेको लेखाजोखा र मूल्याङ्कन गर्दा आन्तरिक वा बाह्य सहयोगीको प्रयोग, सुपरीवेक्षकले कार्यस्थलको अवलोकन, विभिन्न परीक्षण र जाँच, कर्मचारीको मूल्याङ्कन प्रणाली जस्ता विधि अवलम्बन गर्न सक्दछ । यसका लागि कार्यालयले पूर्वनिर्धारित आधारबाट लेखाजोखा गर्नु पर्दछ ।कार्यालयले मूल्याङ्कन गर्दा अपेक्षित नतिजा नआएको नतिजा प्राप्त भएमा सक्षमतामा आएको अन्तरलाई समाधान गर्ने गरी सुधारको कार्ययोजना तयार गरी कार्यान्वयनमा ल्याउनु पर्दछ ।

सक्षमताका किसिम

लेखापरीक्षण कार्यमा संलग्न रहेका लेखापरीक्षकमा देहायका सक्षमताहरू रहनु पर्दछ भन्ने विश्वव्यापी मान्यताहरू रहेका छन् ।

१. **समग्र लेखापरीक्षणका लागि सक्षमता:** महालेखा परीक्षकको कार्यालयले कार्यालयमा कार्यरत लेखापरीक्षकहरूको सक्षमता विकास गर्दा लेखापरीक्षकमा उदाहरणीय काम गरी लेखापरीक्षणको नेतृत्व गर्ने, सरोकारवालाहरूका अपेक्षालाई प्रभावकारी रूपमा व्यवस्थापन गर्ने, लेखापरीक्षण कार्यमा पेशागत व्यवहार प्रदर्शन गर्ने, महालेखापरीक्षकको कार्यालयको मूल्य र मान्यता उपलब्धि गर्न योगदान गर्ने खालको सक्षमता विकास गर्नु पर्दछ ।यसका लागि लेखापरीक्षकमा हरेक परिस्थितिमा नैतिक आचरणको पालना, व्यक्तिगत रूपमा जवाफदेहिताको प्रबर्द्धन, विविधताको सम्मान, नेतृत्व सीप, सरोकारवालाहरूको अपेक्षा पुरा गर्ने खालको व्यवहार, सरोकारवालाहरू विच प्रभावकारी सूचना प्रवाह, लेखापरीक्षण मानको पालना गरी लेखापरीक्षणमा गुणस्तर कायम, लेखापरीक्षणका विधि एवम् कार्यविधिको जानकारी, उत्कृष्ट सेवा प्रवाह गर्न तत्पर, संवेगात्मक चातुर्यता (emotional intelligence), महालेखापरीक्षकको कार्य सम्पादनमा योगदान, प्रभावकारी व्यवस्थापन प्रणालीको अवलम्बन, सार्वजनिक हित अनुकूल हुने गरी कार्य सम्पादन गर्ने जस्ता सक्षमता आवश्यक पर्दछ । कार्यालयले आफ्नो कार्यक्षेत्र अनुसारको कार्य सम्पादन गर्न सक्षम जनशक्ति नियुक्ति गर्ने अधिकार महालेखापरीक्षकलाई नभई सरकारको केन्द्रीय निकायले नियुक्ति गर्ने व्यवस्था रहेको भएमा कार्यालयलाई आवश्यक सक्षम लेखापरीक्षकका लागि आवश्यक न्युनतम शर्तहरू पाठ्यक्रममा समावेश गर्न तथा छनौट प्रक्रियामा सहभागी हुने अवसरको माग गर्न सक्दछ ।यसैगरी लेखापरीक्षकलाई आवश्यक पर्ने सक्षमता सम्बन्धी विषयहरू शिक्षण संस्थाको पाठ्यक्रममा समावेश गराउन कार्यालयले पहल गर्नु पर्दछ ।

२. **परिपालना लेखापरीक्षणको लागि सक्षमता:** महालेखापरीक्षकले सम्पादन गर्ने परिपालना लेखापरीक्षणलाई प्रभावकारी बनाउन लेखापरीक्षकमा लेखापरीक्षणमान अनुसार लेखापरीक्षण कार्य सम्पादन गरी लेखापरीक्षण पेशामा थप योगदान पुर्याउने, परिपालना लेखापरीक्षणको सन्दर्भ, वातावरण तथा लेखापरीक्षण गराउने निकायको जानकारी हासिल, परिपालना लेखापरीक्षणका जोखिमको लेखाजोखा गरी त्यस्ता जोखिमको व्यवस्थापन, परिपालना लेखापरीक्षणका नतिजालाई समर्थन गर्ने गरी अभिलेख व्यवस्थापन गरी प्राप्त नतिजाको सम्बन्धित सरोकारवालाहरूलाई सञ्चार गर्ने एवम् विगतका नतिजा कार्यान्वयनको अनुगमन जस्ता परिपालना लेखापरीक्षणसम्बन्धी सक्षमता (Compliance Audit Competence, CAC) विद्यमान रहेको हुनु पर्दछ ।यस्ता सक्षमता हुन लेखापरीक्षकमा परिपालना लेखापरीक्षणले सार्वजनिक कोषको उपयोगमा पारदर्शिता र जवाफदेहिता प्रबर्द्धन गराउन भूमिका खेल्ने जानकारी भएको हुनु पर्ने, परिपालना लेखापरीक्षणका अवधारणालाई उचित र समान रूपमा लेखापरीक्षणमा उपयोग गर्न सक्ने दक्षता, लेखापरीक्षण कार्यमा गुणस्तर कायम लेखा परीक्षणमा पेशागत विवेक र जिज्ञाशु मनको अभ्यास, लेखापरीक्षण गराउने निकायको कार्य सञ्चालनमा रहेका परिपालना सम्बन्धी जोखिमको लेखाजोखा, लेखापरीक्षण जोखिमको लेखाजोखा तथा यसको व्यवस्थापन, लेखापरीक्षणका आधार र लेखापरीक्षण गर्ने विषय छनौट, निकायको आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको लेखाजोखा, लेखापरीक्षण जोखिमलाई न्यूनतमस्तरमा कायम राख्ने गरी लेखापरीक्षणका विधि वा कार्यविधिको छनौट गरी कार्यान्वयन, नमूना छनौट प्रक्रियाको अवलम्बन, पर्याप्त र उचित लेखा परीक्षण प्रमाण संकलन, लेखापरीक्षण कार्यविधि प्रयोग गरी संकलन गरेका लेखापरीक्षण प्रमाणले लेखापरीक्षणको निष्कर्ष र सुझावलाई पार्न सक्ने संभावित असरको मूल्याङ्कन, लेखापरीक्षण कार्यको अभिलेख व्यवस्था, लेखापरीक्षणका नतिजाको सरोकारवालाहरूलाई जानकारी, कार्यालयले तोकेको ढाँचामा प्रतिवेदन तयारी तथा विगतका लेखापरीक्षण नतिजाको अनुगमन लेखापरीक्षण जस्ता सक्षमताहरू भएको देखिएको वा अनुभूति हुने हुनुपर्दछ ।

३. **वित्तीय लेखापरीक्षणको लागि सक्षमता:** महालेखा परीक्षकको कार्यालयले सम्पादन गर्ने लेखापरीक्षणमध्ये वित्तीय लेखापरीक्षण कार्य सम्पादन गर्न लेखापरीक्षकमा समग्र सक्षमताको अतिरिक्त वित्तीय लेखापरीक्षण सम्बन्धी सक्षमता (Financial Audit Competence, FAC) समेत हुनु पर्दछ । वित्तीय लेखापरीक्षण गर्दा लेखापरीक्षण मानको पालना गरी लेखापरीक्षण गर्दा महालेखापरीक्षकको कार्यक्षेत्र पुरा गराउन थप योगदान दिने सुनिश्चित गर्ने, वित्तीय लेखापरीक्षणको सन्दर्भ, वातावरण र लेखापरीक्षण गराउने निकायको जानकारी रहेको सुनिश्चित गर्ने, वित्तीय लेखापरीक्षणमा रहन सक्ने जोखिमको लेखाजोखा गरी जोखिमको व्यवस्थापन गर्ने, लेखापरीक्षण मान अनुकूल कार्यसम्पादन गरिएको अभिलेख राख्ने, लेखापरीक्षणका नतिजाको प्रभावकारी रूपमा सूचना प्रवाह गरी विगतमा पेस गरिएका लेखापरीक्षण नतिजाको अनुगमन परीक्षण गर्ने जस्ता क्षेत्रमा सक्षमता हुनु पर्ने तथा भएको अनुभुति हुनुपर्दछ । यस्ता क्षेत्रहरूमा मुख्य गरी वित्तीय लेखापरीक्षणले सार्वजनिक कोषको उपयोगमा जवाफदेहिता प्रबर्द्धन गरेको देखाउने, वित्तीय लेखापरीक्षणका मुख्य अवधारणालाई उचित र समान रूपमा अभ्यासमा ल्याउने क्षमता, लेखापरीक्षणमा गुणस्तर कायम, लेखापरीक्षणमा आवश्यकता अनुसार पेशागत विवेक र जिज्ञाशु मनको प्रयोग, सार्वजनिक क्षेत्रको समग्र वातावरणीय पक्षको जानकारी, लेखा प्रणालीका सिद्धान्त र वित्तीय प्रतिवेदन संरचनाको जानकारी, लेखापरीक्षण गराउने निकायको कार्यसञ्चालन

प्रक्रिया र सो मा रहेका जोखिमहरू तथा लेखाङ्कन एवम् वित्तीय प्रतिवेदन प्रक्रियाको जानकारी, सारभुतताको तह निर्धारण, लेखापरीक्षण जोखिमको लेखाजोखा गर्दै लेखापरीक्षण प्रक्रियामा यस्ता जोखिमको व्यवस्थापन, निकायको वित्तीय प्रतिवेदनसँग सम्बन्धित आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको मूल्याङ्कन, नमूना छनौटका प्रविधिको प्रयोग, उचित र पर्याप्त लेखापरीक्षण प्रमाण संकलन गरी मूल्याङ्कन, लेखापरीक्षण प्रमाणको मूल्याङ्कनबाट वित्तीय विवरणमा दिइने रायको किसिम निर्धारण, समग्र लेखापरीक्षण प्रक्रियाको अभिलेख, लेखापरीक्षण प्रक्रियाको सम्बन्धमा सरोकारवालाहरूलाई सूचना प्रवाह, लेखापरीक्षणका नतिजाका सम्बन्धमा जिम्मेवार व्यक्ति पहिचान तथा लेखापरीक्षणबाट विगतमा दिइएका सुझावहरूको व्यवस्थित रूपमा अनुगमन लगायतका सक्षमताहरू हुनु पर्दछ ।

४. **कार्यमूलक लेखापरीक्षणको लागि सक्षमता:** महालेखा परीक्षकको कार्यालयले कार्यमूलक लेखापरीक्षण सम्पादन गरेको अवस्थामा यस्तो लेखापरीक्षणमा संलग्न हुने लेखापरीक्षकमा लेखापरीक्षकमा हुनु पर्ने समग्र सक्षमता (Cross cutting) को अतिरिक्त कार्यमूलक लेखापरीक्षण सम्बन्धी सक्षमता (Performance Audit Competence, PAC) समेत भएको हुनुपर्दछ ।कार्यमूलक लेखापरीक्षणमा संलग्न हुने लेखापरीक्षकमा हुनुपर्ने सक्षमताहरू वित्तीय र परिपालना लेखापरीक्षणमा सरह लेखापरीक्षण कार्य सम्पादन गर्दा लेखापरीक्षणमानको पालना गरी महालेखा परीक्षकको कार्यक्षेत्र पुरा गराउन योगदान पुग्ने, कार्यमूलक लेखापरीक्षणको सन्दर्भ, वातावरण र लेखापरीक्षण गराउने निकायको जानकारी, कार्यमूलक लेखापरीक्षणमा रहेका जोखिमको लेखाजोखा गरी यस्ता जोखिमको व्यवस्थापन, लेखापरीक्षण मानमा उल्लेख भएका लेखापरीक्षण कार्यविधि वा विधिको अवलम्बन गरी लेखापरीक्षण कार्य सम्पादन गरेको अभिलेख व्यवस्थापन, लेखापरीक्षणका नतिजाको प्रभावकारी रूपमा सूचना प्रवाह गर्दै विगतका नतिजाको अनुगमन लेखापरीक्षण जस्ता क्षेत्रमा सक्षमता भएको सुनिश्चित तथा अनुभुति हुनु पर्दछ। लेखापरीक्षकमा हुनु पर्ने सक्षमताका क्षेत्रहरू अन्तर्गत मुख्य रूपमा जवाफदेहिता, पारदर्शिता, सुशासन, प्रभावकारी र दक्षतापूर्वक सेवा प्रवाहमा सुधार लगायतका क्षेत्रमा कार्यमूलक लेखापरीक्षणले गर्ने योगदानको जानकारी, लेखापरीक्षण गर्ने क्रममा कार्यमूलक लेखापरीक्षणका अवधारणालाई उचित र समान रूपमा अवलम्बन, लेखापरीक्षण कार्यसम्पादनमा गुणस्तर कायम गर्न पेशागत विवेक र जिज्ञाशु मनको प्रयोग, सार्वजनिक क्षेत्रका वातावरणका सन्दर्भहरूको अद्यावधिक जानकारी, लेखापरीक्षण गर्ने निकायले सम्पादन गरेका कार्यहरूको उच्च मूल्याङ्कन गर्दै कार्यहरूको अन्तर निर्भरताको मनन्, लेखापरीक्षण गरिने निकायमा रहेका जोखिमको अन्तर आबद्धताको विश्लेषण, महत्वपूर्ण र लेखापरीक्षण गर्न सकिने जनचासोको विषयलाई लेखापरीक्षणले समेट्ने गरी लेखापरीक्षण गर्ने विषयको छनौट, लेखापरीक्षण जोखिमको उचित रूपमा व्यवस्थापन, लेखापरीक्षणका उद्देश्य, क्षेत्र, प्रश्न र आधारको निर्धारण, सारभुतताको तह विचार गर्दै नमूना छनौटका विधिको अवलम्बन, लेखापरीक्षणको क्रममा सामाजिक विज्ञानका विभिन्न सिद्धान्तहरूको प्रयोग, लेखापरीक्षणको अभिलेख व्यवस्था, लेखापरीक्षणका नतिजाहरू सम्बन्धित सरोकारवालाहरू समक्ष प्रवाह, लेखापरीक्षण मानको पूर्ण पालना, विगतका लेखापरीक्षणका नतिजाहरूको अनुगमन लेखापरीक्षण गर्ने

लगायतका सक्षमताहरू भएको हुनुपर्दछ । कार्यालयले कार्यमूलक लेखापरीक्षण गर्न छनौट गरेको विषयको लेखापरीक्षण गर्न सक्षम लेखापरीक्षक कार्यालयमा उपलब्ध नहुन सक्ने अवस्थामा विज्ञको रूपमा विषयविज्ञको सेवा लिनु पर्दछ ।

सक्षमता विकास गर्ने चरण

महालेखापरीक्षकको कार्यालयले लेखापरीक्षणमा उपयुक्त सक्षमता विकास गर्दा सामान्यतया देहायका चरणहरू पुरा गरेको हुनु पर्दछ तर सबै लेखापरीक्षकका लागि सबै चरण पुरा गर्न अनिवार्य रहेको हुँदैन ।

१. **पेशागत विकासका लागि रणनीति निर्धारण:** सर्वप्रथम कार्यालयले अपेक्षित नतिजा सहितको पेशागत विकास सम्बन्धी कार्यालयको रणनीतिक योजना विकास गर्नु पर्दछ । कार्यालयले तयार गर्ने रणनीतिले कार्यालयको कार्य क्षेत्र पुरा गर्न लेखापरीक्षकको वर्तमान अवस्था एवम् भविष्यको आवश्यकता समेत विश्लेषण गर्नु पर्दछ ।यस्तो विश्लेषण गर्दा कार्यालयलाई आवश्यक पर्ने नयाँ सक्षमता तथा लेखापरीक्षणको बदलिँदो परिवेस अनुसारका पक्ष समेट्नु पर्दछ । कार्यालयले आफ्ना कार्यक्षेत्र पुरा गर्नको लागि कार्यालयको कार्य सम्पादन मूल्याङ्कन संरचना (SAI Performance Measurement Framework, SAI PMF) को लेखाजोखा, स्वतन्त्र समकक्षी पुनरावलोकन (Independent Peer Review), आन्तरिक निरीक्षण, इन्टोसाईका प्रयास (INTOSAI-level initiative) को लेखाजोखा जस्ता विभिन्न अध्ययनबाट प्राप्त नतिजाको आधारमा कार्यालयको रणनीतिक योजना तयार गरी सो योजना कार्यान्वयन गर्न आवश्यक रणनीति निर्धारण गर्नु पर्दछ । यसैगरी कार्यालयका सरोकारवालाहरू एवम् कार्यालयमा कार्यरत जनशक्तिसँगको अन्तरक्रिया वा छलफलबाट सूचना संकलन गर्न सक्दछ । यसका लागि कार्यालयसँग रहेका स्रोत साधनका सीमितता, कार्यान्वयनमा दिगोपना, संस्थाका नीति एवम् कार्यविधिमा पर्ने असर समेत विश्लेषण गरिएको हुनुपर्दछ ।

२. **कार्यालयको लागि अत्यावश्यक सक्षमताको संरचना:** महालेखापरीक्षकको कार्यालयले आफ्नो रणनीति निर्धारण गरेपछि त्यसका लागि आवश्यक सक्षमता पहिचान गर्न सक्षमताको संरचना (Competency Framework) तयार गर्नु पर्दछ । यस्तो संरचनाले सक्षमता विकास गर्ने कार्ययोजना (Pathway) तयार गर्न सहयोग गर्ने खालको हुनु पर्दछ ।

३. **प्रस्तावित सक्षमतालाई विद्यमान सक्षमतासँग तुलना गरी अन्तर पहिचान:** कार्यालयमा कार्यरत लेखापरीक्षकको सक्षमताको अवस्था विश्लेषण गरी कार्यालयको सक्षमताको संरचना अनुसार कार्यालयलाई भविष्यमा आवश्यक पर्ने पूर्वानुमानतित सक्षमता विचार गरी कार्यालयमा रहेको सक्षमता अन्तर (Competency Gap Analysis) पहिचान गर्नु पर्दछ । यसबाट कार्यालयलाई आवश्यक पर्ने लेखापरीक्षकको पहिचान गर्ने आधार प्रदान गरी पेशागत विकास गर्ने कार्ययोजना तयार गर्न तथा पेशागत विकास गर्ने कार्यविधि तय गर्न सहयोग गर्दछ ।

४. **सक्षमता अन्तरलाई सम्बोधन गर्ने कार्यविधि निर्धारण:** महालेखापरीक्षकको कार्यालयले लेखापरीक्षकमा रहेको सक्षमता अन्तर पहिचान गरेपछि यसको सम्बोधन गर्ने कार्यविधि महालेखापरीक्षक तहबाट तयार गर्नु पर्दछ ।यसका लागि ज्ञान, सीप र व्यक्तिगत मनोवृत्ति भएका व्यक्ति भर्ना गर्ने वा सक्षमता विकासका कार्यमा

लगानी बृद्धि गर्ने वा सिकाई एवम् तालिम कार्यक्रम सञ्चालन गर्न सकिन्छ । कार्यालयले आंफै वा अन्य सेवाप्रदायक संस्थासँगको साझेदारी वा कर्मचारी प्रशासन सञ्चालन गर्ने अधिकारप्राप्त निकायबाट यस्ता कार्य सञ्चालन गर्न सक्दछ ।यसका अतिरिक्त कार्यालयले इन्टोसाई समुदायहरू जस्तै इन्टोसाई डेपलपमेन्ट इनिसियटिभ, इन्टोसाईका क्षेत्रीय संगठन र समकक्षी सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाको सहयोग लिन वा लेखा व्यवसायसँग सम्बन्धित पेशागत संगठन वा तालिम र शिक्षा प्रदान गर्ने निकायबाट पनि गराउन सक्दछ । यस्ता कार्य सञ्चालन गर्न लाग्ने लागत र लाभ विश्लेषण, पेशागत विकासका लागि खर्च गर्न सक्ने क्षमता, कार्यान्वयनमा साझेदारी वा सहयोग गर्ने साझेदारहरूको उपलब्धता, साझेदार संस्थाको विश्वसनीयताले प्रभाव पार्न सक्दछ ।

५. **प्रस्तावित पेशागत विकास मार्गनिर्देशलाई सबल बनाउने:** महालेखापरीक्षकको कार्यालयले पेशागत विकासका लागि गरेका प्रयासहरू कार्यान्वयन गर्न कार्यालयमा अनुकूल वातावरण सिर्जना गरेको हुनु पर्दछ । यसका लागि कार्यालयका उच्च व्यवस्थापनको सकारात्मक सोच, सुपरीवेक्षकहरूको क्षमता सुधार, कार्यालयका कार्यविधि एवम् नीतिहरूमा सुदृढीकरण, विभिन्न निकायहरूसँगको साझेदारी तथा वित्तीय साधन स्रोतको प्रबन्ध भएको हुनु पर्दछ । यस अनुसार वातावरण अनुकूल गर्दा पेशागत विकास गर्ने अवसर प्रदान गर्ने तथा पेशागत उपलब्धिलाई प्रयोगमा ल्याउने वातावरण सिर्जना भएको हुनु पर्दछ ।

६. **पेशागत विकासको कार्ययोजना डिजाइन:** महालेखापरीक्षकको कार्यालयले पेशागत विकासको कार्ययोजना तयार गरी महालेखापरीक्षक तहबाट स्वीकृत गराउँदा कार्ययोजनाका उद्देश्य, विषयसूची, तालिम विधि, पूर्व परीक्षा लिने औजारहरू, प्रशिक्षक वा सहजकर्ताका लागि मार्गदर्शन, साधन स्रोत, अभ्यास, मामिला अध्ययन जस्ता पक्ष समावेश गरेको हुनुपर्दछ । पेशागत विकास गर्दा प्रयोग हुने विधिमा सबैभन्दा बढी जोड दिइएको हुनु पर्दछ । पेशागत विकासका क्रियाकलापमा सहभागी हुने लेखापरीक्षकलाई सहयोग वा समन्वय गरिएको हुनु पर्दछ । पेशागत विकासका क्रियाकलापबाट लेखापरीक्षकको सक्षमता विकास हुने तथा कार्यालयको कार्य वातावरणमा सकारात्मक योगदान हुने सम्बन्धमा लेखापरीक्षकका सुरपरीवेक्षक विश्वस्त भई लेखापरीक्षकमा रहेका सक्षमता प्रयोग गर्ने अवसर प्रदान हुने भनी आश्वस्त पारेको हुनु पर्दछ । यस अनुसार डिजाइन गरिएको कार्य योजना कार्यालयको आवश्यकतासँग आबद्ध भएको हुनु पर्दछ ।

७. **पेशागत विकास कार्ययोजनाको कार्यान्वयन:** महालेखापरीक्षकको कार्यालयले लेखापरीक्षकको सक्षमता विकास गर्न स्वीकृत गरेको कार्ययोजनालाई व्यवहारिक रूपमा कार्यान्वयनमा ल्याउनु पर्दछ । कार्यान्वयन गर्दा व्यक्तिगत उपस्थितिमा वा विद्युतीय (virtually) उपस्थितिमा उपकरण र सामग्रीहरूको व्यवस्था तथा सहजकर्ता उपलब्ध गराई आवश्यकता अनुसार भ्रमण र वास खर्च समेतको व्यवस्था गरिएको हुनुपर्दछ । कार्ययोजनाको कार्यान्वयनमा कार्यालयको उच्च नेतृत्वबाट प्रत्यक्ष रूपमा सहयोग भएको हुनु पर्दछ ।

८. **कार्ययोजना अनुसार सक्षमता विकासको अवस्थाको लेखाजोखा:** महालेखापरीक्षकको कार्यालयले कार्ययोजना कार्यान्वयनबाट प्राप्त उपलब्धिको लेखाजोखा गर्नु पर्दछ । कार्ययोजना तर्जुमा गर्दा लिइएका लक्ष्य प्राप्तिको स्वतन्त्र रूपमा मूल्याङ्कन गर्नु पर्दछ । यसका लागि सक्षमताको स्तरको प्राप्ति अवस्थाको परीक्षण गर्ने, प्राप्त भएको सक्षमतालाई कार्यस्थलमा प्रयोगमा ल्याइएको वा कार्य प्रणालीमा प्रभाव पारेको समेत मूल्याङ्कन

गरी कार्यान्वयनमा देखिएका चुनौतीहरू सामना गर्न वा लक्षित उपलब्धि हासिल गर्न कार्ययोजनामा आवश्यकता अनुसार गर्नु पर्ने समायोजन समेत पहिचान गर्नु पर्दछ ।

९. **कार्ययोजनाबाट प्राप्त उपलब्धिलाई कायम राख्न अद्यावधिक गर्ने:** महालेखापरीक्षकको कार्यालयले लेखापरीक्षकले हासिल गरेका सक्षमताहरूलाई कायम राख्न कार्ययोजनामा समसामयिक पक्ष समावेश हुने गरी अद्यावधिक गर्ने, लेखापरीक्षकको सीपलाई निरन्तर रूपमा विकास गर्ने तथा लेखापरीक्षकलाई व्यक्तिगत रूपमा विकास गर्न प्रोत्साहित गर्नु पर्दछ । यसका लागि लेखापरीक्षकको ज्ञान एवम् अनुभव तथा कार्यालयका असल अभ्यासहरूलाई अन्य लेखापरीक्षकलाई जानकारी गराउने, कार्ययोजनाका सफलता वा असफलता वा सुधारका क्षेत्रहरू जानकारी गराउने, लेखापरीक्षण कार्यविधिहरू सुधार गर्दै लैजानु पर्दछ ।

१०. **पेशागत विकास कार्ययोजनाको मूल्याङ्कन:** महालेखापरीक्षकको कार्यालयले लेखापरीक्षकको पेशागत सक्षमता विकास गर्न कार्यान्वयनमा ल्याएको कार्ययोजनाका नतिजाको मूल्याङ्कन गर्नु पर्दछ । कार्यालयले सक्षमता विकास गर्न गरिएको लगानीबाट प्राप्त उपलब्धिको मूल्याङ्कन गर्दा कार्यालयमा रहेका सक्षम लेखापरीक्षकको संख्या समेत विचार गर्नु पर्दछ । यस्ता सक्षम लेखापरीक्षकको विकास गर्न गरिएको लगानीको लागत र लाभ विश्लेषण गर्नु पर्दछ । यस्तो मूल्याङ्कन गर्दा सरोकारवालाहरूसँगको परामर्श समेत लिइनु पर्दछ । कार्यालयले मूल्याङ्कनको नतिजाको आधारमा कार्ययोजनामा परिमार्जन वा खारेज गर्ने निर्णय लिनु पर्दछ ।

नेपालमा सरकारी लेखापरीक्षकको सक्षमता

नेपालको संविधानमा मान्यता प्राप्त विश्वविद्यालयबाट व्यवस्थापन, वाणिज्यशास्त्र वा लेखामा स्नातक उपाधी प्राप्त गरी वा चार्टर्ड एकाउन्टेन्सी परीक्षा उतिर्ण गरी नेपाल सरकारको विशिष्ट श्रेणीको पदमा काम गरेको वा लेखापरीक्षण सम्बन्धी काममा कम्तीमा बीस वर्ष अनुभव प्राप्त गरेको व्यक्ति महालेखापरीक्षक पदमा नियुक्तिको लागि योग्य हुने व्यवस्था रहेको छ । निजामती सेवा ऐन, २०४९ मा निजामती सेवाको पदमा राजपत्र अनङ्कित पदमा १८ वर्ष उमेर पुरा नभएका, राजपत्राङ्कित पदमा २१ वर्ष उमेर पूरा नभएका, पुरुष उम्मेदवारको हकमा पैंतीस वर्ष र महिला उम्मेदवारको हकमा चालिस वर्ष उमेर पूरा भैसकेका, भविष्यमा सरकारी सेवाको निमित्त अयोग्य ठहरिने गरी सेवाबाट बर्खास्त गरिएका, गैर नेपाली नागरिक, नैतिक पतन देखिने गरी फौजदारी अभियोगमा अदालतबाट कसूरदार ठहरिएको व्यक्ति उम्मेदवार हुन नपाउने व्यवस्था रहेको र निजामती सेवाका समूह तथा उपसमूहहरूमा रहने विभिन्न पदहरूको लागि चाहिने न्यूनतम योग्यता तोकिए बमोजिम हुने व्यवस्था अनुसार नेपाल लेखापरीक्षण सेवा (गठन, श्रेणी विभाजन र नियुक्ति) नियमहरू, २०७७ मा नेपाल लेखापरीक्षण सेवा प्रवेशको लागि चाहिने न्यूनतम योग्यता निम्नानुसार हुनु पर्ने गरी तोकिएको छ ।

सेवाको पद	न्यूनतम योग्यता
राजपत्राङ्कित प्रथम श्रेणीको पद	मान्यता प्राप्त शिक्षण संस्थाबाट व्यवस्थापन, व्यापार प्रशासन वा वाणिज्यशास्त्र विषयमा स्नातकोत्तर उपाधि प्राप्त गरेको र कुनै सरकारी सेवा वा प्रचलित कानुन बमोजिम दर्ता भएको सङ्गठित संस्था वा अन्तर्राष्ट्रिय संघ संस्थाको अधिकृतस्तरको पदमा सात वर्षको अनुभव प्राप्त गरेको ।

राजपत्राङ्कित द्वितीय श्रेणीको पद	मान्यता प्राप्त शिक्षण संस्थाबाट व्यवस्थापन, व्यापार प्रशासन वा वाणिज्यशास्त्र विषयमा स्नातकोत्तर उपाधि प्राप्त गरेको र कुनै सरकारी सेवा वा प्रचलित कानुन बमोजिम दर्ता भएको सङ्गठित संस्था वा अन्तर्राष्ट्रिय संघ संस्थाको अधिकृतस्तरको पदमा पाँच वर्षको अनुभव प्राप्त गरेको ।
राजपत्राङ्कित द्वितीय श्रेणीको विशेषज्ञ पद	मान्यता प्राप्त शिक्षण संस्थाबाट व्यवस्थापन, व्यापार प्रशासन वा वाणिज्यशास्त्र विषयमा स्नातकोत्तर उपाधि प्राप्त गरेको र मान्यता प्राप्त शिक्षण संस्थाबाट चार्टर्ड एकाउन्टेन्सी परीक्षा उत्तीर्ण गरी कुनै सरकारी सेवा वा प्रचलित कानुन बमोजिम दर्ता भएको सङ्गठित संस्था वा अन्तर्राष्ट्रिय संघ संस्थाको अधिकृतस्तरको पदमा पाँच वर्षको अनुभव प्राप्त गरेको ।
राजपत्राङ्कित तृतीय श्रेणीको पद	मान्यता प्राप्त शिक्षण संस्थाबाट व्यवस्थापन, व्यापार प्रशासन वा वाणिज्यशास्त्र विषयमा स्नातक उपाधि प्राप्त गरेको ।
राजपत्र अनङ्कित प्रथम श्रेणीको पद	मान्यता प्राप्त शिक्षण संस्थाबाट व्यवस्थापन, व्यापार प्रशासन वा वाणिज्यशास्त्र विषय लिई प्रविणता प्रमाणपत्र तह वा कक्षा दश जोड दुई वा सो सरहको परीक्षामा उत्तीर्ण भएको ।
राजपत्र अनङ्कित द्वितीय श्रेणीको पद	मान्यता प्राप्त शिक्षण संस्थाबाट एस. ई. ई. मा कम्तीमा जी. पी. ए. दुई प्राप्त गरी उत्तीर्ण वा एस. एल. सी. वा सो सरहको परीक्षा उत्तीर्ण भएको ।

यसै गरी संवत २०६४ साल साउन तेइस गतेभन्दा अघि सेवा प्रवेश गरेका कर्मचारीको हकमा सेवा प्रवेश गर्दाका बखत कायम रहेको जुनसुकै विषयमा न्यूनतम शैक्षिक योग्यता र अतिरिक्त शैक्षिक योग्यता हासिल गरेको भए त्यस्तो न्यूनतम शैक्षिक योग्यता र अतिरिक्त शैक्षिक योग्यता भएको कर्मचारी बढुवाको लागि उम्मेदवार हुन सक्ने व्यवस्था रहेको छ ।

नेपाल लेखापरीक्षण सेवाका जनशक्तिलाई अध्ययन, तालिम वा अध्ययन भ्रमणका अवसर

नेपाल लेखापरीक्षण सेवाका कर्मचारीको व्यवस्थापन निजामती सेवा ऐन र नियमावलीले गर्ने भएकाले महालेखापरीक्षकको कार्यालयले निजामती सेवा ऐन र नियमावलीमा रहेका व्यवस्थाहरूको पालना गरी कार्यालयमा कार्यरत कर्मचारीहरूलाई अध्ययन तालिम वा अध्ययन भ्रमणका अवसरहरू प्रदान गर्नुपर्दछ । निजामती सेवा ऐन, २०४९ को दफा ४०ख मा अध्ययन तालिम वा अध्ययन भ्रमण सम्बन्धी व्यवस्था, दफा ४०ग मा अध्ययन तालिम वा अध्ययन भ्रमण पुरा गरेपछि सेवा गर्नुपर्ने अवधि तथा दफा ४०घ मा कबुलियत गर्नुपर्ने व्यवस्था छ । यसैगरी निजामती सेवा नियमावली, २०५० को नियम ४९ मा अध्ययन तालिम वा अध्ययन भ्रमणको निमित्त मनोनयनका आधारहरू, नियम ५० मा मनोनयन गर्दा प्राथमिकता दिनुपर्ने, नियम ५१ मा मनोनयनमा बन्देज, नियम ५३क मा अध्ययन तालिम वा अध्ययन भ्रमण सम्बन्धी अन्य व्यवस्था र नियम ५३ख मा तालिम दिनुपर्ने व्यवस्था रहेको छ ।

निजामती कर्मचारीले सेवाकालीन तालिम वापत बढुवा प्रयोजनका लागि प्रथम श्रेणीको लागि दुई अङ्क द्वितीय श्रेणीको लागि १.७५ अङ्क र तृतीय श्रेणीको लागि १.५ अङ्क प्रदान गरिने व्यवस्था छ । यस्तो अङ्क पाउन कर्मचारीले लिएको तालिमको अवधि एक महिना वा सोभन्दा बढीको सेवासँग सम्बन्धित विषयको तालिम हुनुपर्दछ ।

निजामती सेवा समूह वा उपसमूह सञ्चालन गर्ने मन्त्रालयले तालिम प्रदायक संस्थाहरूसँग समन्वय गरी प्रत्येक निजामती कर्मचारीलाई तीन वर्षमा कम्तीमा एक पटक पाँच कार्यदिन वा सोभन्दा बढी अवधिको तालिम दिने गरी आवश्यक बजेट प्रत्येक कार्यालयले आफ्नो वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रममा समावेश गर्नुपर्ने व्यवस्था समेत छ।

विद्यमान व्यवस्थाको समीक्षा

महालेखापरीक्षकको साठिऔं वार्षिक प्रतिवेदन २०७९ अनुसार कर्मचारीको ज्ञान, सीप र क्षमतामा निरन्तर बढोत्तरीको लागि २०७८।७९ मा कार्यालयका विभिन्न १५ कार्यक्रममा पटक पटक गरी ४९३ कर्मचारीले स्वदेशी र विभिन्न १४ कार्यक्रममा ४८ कर्मचारीले वैदेशिक तालिम एवम् क्षमता विकास सम्बन्धी कार्यक्रम भर्चुअल तथा भौतिक माध्यमबाट सहभागिता जनाएको देखिन्छ। निजामती सेवाका लागि प्राप्त भएका अध्ययन, तालिम तथा अध्ययन भ्रमणका अवसरहरू अर्थ मन्त्रालय, राष्ट्रिय योजना आयोग, सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय लगायतका कर्मचारीलाई सरह समान रूपमा लेखापरीक्षण सेवाका कर्मचारीलाई प्राप्त हुन सकेको छैन। सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरूको अन्तर्राष्ट्रिय संगठन एवम् यस अन्तर्गतका विभिन्न निकाय वा समिति, अन्य देशका सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरू, लेखा एवम् लेखापरीक्षणसँग सम्बन्धित तालिम प्रवाह गर्ने अन्तर्राष्ट्रिय संगठनले सञ्चालन गर्ने तालिममा सहभागी हुन कार्यालयमा बजेटको कमी छ भने आवश्यक भई माग भएको बजेट अर्थ मन्त्रालयले उपलब्ध गराउने गरेको छैन। विषयगत मन्त्रालय वा निकायहरूले सञ्चालन गर्ने गोष्ठी, सेमिनारमा कार्यालयका कर्मचारीलाई आमन्त्रण गर्ने प्रचलन नभएकाले लेखापरीक्षकहरूमा सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनका सबै क्षेत्रहरू तथा विषय क्षेत्रगत क्षमता विकास हुने अवसरहरू कम रहेका छन्।

नेपालको संविधानमा महालेखापरीक्षकका लागि तोकिएको शैक्षिक योग्यता र नेपाल लेखापरीक्षण सेवाको पदका लागि तोकिएको शैक्षिक योग्यता एक आपसमा मिलेको छैन। लेखापरीक्षण पेशामा संलग्न हुन अत्यावश्यक मानिने गरेको चार्टर्ड एकाउन्टेन्सी परीक्षा उत्तीर्ण गरेको व्यक्ति व्यवस्थापनमा स्नातक नभएको अवस्थामा लेखापरीक्षण सेवामा सेवा प्रवेश गर्न पाउने व्यवस्था रहेको छैन। यसै गरी लेखा व्यवसायमा संलग्न हुन पाउने अरू योग्यताहरू जस्तै ए. सी. सी. ए., सी. पी. ए., एकाउन्टिङ्ग टेक्निसियन लगायत उत्तीर्ण गरेका व्यक्ति समेत लेखापरीक्षण सेवा प्रवेश गर्न नपाउने व्यवस्था रहेको छ।

निष्कर्ष

लेखापरीक्षकको सक्षमता बृद्धि गर्न राजनीतिक इच्छा शक्ति, सक्षम सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनसंग सम्बन्धित संस्थागत संरचना, निकायमा रहेका जनशक्तिको सक्षमतामा रहेका अन्तरको विश्लेषण, पेशागत तालिम, विभिन्न प्रकृतिका लेखापरीक्षण कार्यको अनुभव लिने अवसर, निरन्तर सुधार तथा प्रभावकारी दण्ड तथा सजायको व्यवस्था अत्यावश्यक रहेको हुन्छ।

महालेखापरीक्षकको कार्यालयले कार्य सम्पादन गर्दा स्वतन्त्रता कायम गर्नु पर्ने भएकाले महालेखाको कार्यक्षेत्र अनुसारको साधन स्रोत आवश्यक पर्दछ। कार्यालयले समसामयिक पक्षहरू जस्तै जलवायु परिवर्तन, विद्युतीय कार्य प्रणालीको

सुरक्षा र प्रभावकारिता विचार गरी लेखापरीक्षण गर्ने र लेखापरीक्षणबाट दिइएका सुझावहरू लेखापरीक्षण गराउने निकायले कार्यान्वयन गर्नु पर्दछ । लेखापरीक्षणमा संलग्न जनशक्तिमा सक्षमता वा विज्ञता वा ज्ञानको कमी भएमा लेखापरीक्षण प्रतिवेदनमा गुणस्तर कायम राखेको आश्वस्तता नदिन सक्ने भएकाले कार्यालयमा रहेका लेखापरीक्षकको सक्षमता विकास गर्नु पर्दछ । कार्यालयमा उपलब्ध साधन स्रोतबाट कर्मचारीहरूको क्षमता विकास गरी लेखापरीक्षकको आचरण र व्यवहारलाई सरोकारवाला मैत्री बनाउनु पर्दछ । कार्यालयको संस्थागत क्षमता विकास गर्न लेखापरीक्षण अनुसन्धान तथा अभिलेख केन्द्र, जनशक्ति विकासको लागि लेखापरीक्षण उत्कृष्टता केन्द्र स्थापना गर्नु पर्ने देखिन्छ । कार्यालयमा पेशागत विज्ञलाई आकर्षित गरी पेशागत सक्षमता विकासका लागि स्वदेशी तथा विदेशी तालिमका अवसरहरू बढाई कार्यालयमा नै कार्यरत रहन सक्ने वातावरण मिलाउनु पर्ने देखिन्छ ।

सन्दर्भ सामग्री

१ नेपालको संविधान, कानुन किताब व्यवस्था समिति ।

२ निजामती सेवा ऐन, २०४९ तथा निजामती सेवा नियमावली, २०५०, कानुन किताब व्यवस्था समिति ।

३ नेपाल लेखापरीक्षण सेवा (गठन, श्रेणी विभाजन र नियुक्ति) नियमहरू, २०७७ नेपाल राजपत्र खण्ड ७०) काठमाडौं, पुस ६ गते, २०७७ साल (संख्या ३४ ।

४ www.issai.org, ISSAI-150, GUID 1950. GUID 1951

५ www.ifac.org, ACCA, IFAC-A Global Guide for Professionalization in Public Sector Finance

६ महालेखापरीक्षकका विभिन्न वार्षिक प्रतिवेदनहरू महालेखापरीक्षकको कार्यालय ।

आयोजना/परियोजना व्यवस्थापन र प्रभावकारीता
(Project Management & Effectiveness)

✍ सुशील ढकाल*

विषय प्रवेश

आयोजना / परियोजनालाई एक योजना विकास रणनीति मापन एवं दृश्य अदृष्य विकासका प्रतिफल (Tangible and intangible outcome of development) का रूपमा हेरिन्छ । जसले आयोजना चक्रका कुराहरू (Project of initiation) र आयोजना योजना (Project-Plan) देखि यसको पूर्णता र समाप्ति अर्थात् काम सम्पन्न सम्मका अवस्थालाई दर्साउने गर्छन् । आयोजना/परियोजनाको लागि विभिन्न पद्धति, प्रक्रिया र नियमित शब्दावली (Templates) हरुको उपयोग गर्ने गरिन्छ । आयोजना/ परियोजनाको सुरुवात, सोच, विकास, आयोजना / परियोजना कागजात (Project document) आयोजना सङ्गठन (organization) आयोजना अवधिभरिको लागि आयोजनाको संस्था सङ्गठन वा कुनै स्थायी संरचना (Mechanical Organization) वाट यसको सञ्चालन गरिन्छ ।

आयोजना भन्नाले यस्ता अस्थायी, विशेष अवधि एवं विशेष अवधिका कार्यहरू हुन जसले दृष्य/अदृष्य प्रतिफल र उत्पादन (Tangible and intangible output & outcome) गर्छन् । यिनलाई निश्चित उद्देश्य एवं लक्ष्य प्राप्ति गर्नका लागि सञ्चालन गरिएको हुन्छ । अर्थात योजनावद्ध विकास प्रक्रियाको साधन हुन् आयोजना/परियोजना र यसमा मानवीय र अन्य श्रोत साधनको मिश्रण/समिश्रण र सम्मिलन गरिएको हुन्छ ।

१. आयोजना/परियोजना विकास (Project Development)

यिनीहरूको विकासका लागि आयोजना सोच (Idea), आयोजना सुरुवात (Initiation), आयोजना कागजात (Project document) र आयोजना पद्धति (Project modality) आदिको विकास वा संरचना गरिन्छ । आयोजनाहरू बुझ्न यीनको चरण वा जीवन चक्रलाई बुझ्नुपर्छ । जसले आयोजनाको विचार, सोच देखि यसको समाप्ति र यसबाट प्राप्त हुने र भई सकेका /भएका प्राप्तिहरू (Deliverables), उत्पादन (Output), प्रतिफल (Outcome), जस्ता समग्र विषयको प्रणालीगत कुराहरू प्रष्ट्याउँछ –

२. आयोजना परियोजनाको जीवनचक्र (Project life cycle)

यसलाई विभिन्न चरणमा हेरिन्छ जसले विकास सोचहरू, विकासका आवश्यकताहरू र राष्ट्रिय सोच र आवश्यकताहरूको प्रतिनिधित्व गर्दै यस्ता आयोजनाहरू सञ्चालित हुन्छन् र गरिन्छन् । यसलाई एक जीवनचक्रमा (Project life cycle) मा ढालिएको हुन्छ । जसलाई निम्नरूपमा उल्लेख गर्न सकिन्छ । यसका निम्न चरणहरू हुन्छन्-

---

*सहसचिव, नेपाल सरकार

चरणहरू (Steps or stages of Project life cycle)

- आयोजना शुरूवात (Project initiation)
- आयोजना विकास (Project development)
- आयोजना योजना (Project Plan)
- आयोजना कार्यान्वयन (Project Implementation/project execution)
- आयोजनाको अनुगमन/नियन्त्रण (Project monitoring & Control)
- आयोजनाको पूर्णता, समाप्ती, बन्द (Project completion / closure.

४. आयोजना प्रभावकारीता (Project effectiveness)

आयोजनाले विकास लक्ष्य, उद्देश्य प्राप्तिमा पुर्याएको योगदान, आयोजनाले हासिल गर्नुपर्ने लक्ष्य, उद्देश्य र मापकहरू र कार्यान्वयन दक्षता, प्रभावकारीता, प्रभावकारीताको निर्धारक बारेमा उल्लेख र अध्ययन विश्लेषण र प्रतिवेदन गर्ने गरिएको हुन्छ र यहि प्रक्रिया र निर्धारण नै आयोजना प्रभावकारीता हो ।

- आयोजना/परियोजना दक्षता (project efficiency)
- आयोजना/परियोजना (project effectiveness)
- आयोजना/परियोजना (project efficiacy)

➢ आयोजना/परियोजनामा मितव्ययी प्रभावकारी र दक्षता पूर्वक (efficiency) कार्य गर्दा दक्षताले आयोजनाका प्राप्तीलाई कसरी बढी भन्दा बढी उन्नत वा उच्चतम बनाउने भन्नेमा रहन्छ ।) यस्तै प्रभावकारीताले (effectiveness) ले भने लक्ष्य र लक्ष्य केन्द्रित भई असल शासन सुशासनको गुण एवं सर्वपक्षीय रूप हेर्दै लक्ष्य उद्देश्य प्राप्तिमा केन्द्रीत रहन्छ । Output-outcome Indicators हरू र लक्षित लक्ष्य उद्देश्य र प्राप्ती बिचको नतिजा मूलक (Result) सँगको सामिप्यता पनि यसमा हेरिन्छ । यस्तै दक्षता र प्रभावकारिताको समिश्रणलाई प्रभावकारक (efficacy) रूपमा हेरिन्छ।यो प्रभावकारक सवैभन्दा प्रमुख र संवेदनशिल (critical) पनि रहेको हुन्छ ।

५. आयोजना, बजेट कार्यक्रम र प्राथमिकता

आयोजनाहरू बुझ्न आयोजनाहरू के हुन , तिनिहरूमा बजेट कसरी विनियोजन हुन्छ, त्यो के कस्ता कार्यक्रमहरू अन्तर्गत रहेको हुन्छ र आयोजनाहरूको प्राथमिकता कम पनि बुझ्नु पर्छ । जसलाई निम्न रूपमा उल्लेख गर्न सकिन्छ ।

1. आयोजना बजेट

   LMBIS मा प्रविष्ट भए बमोजिम बजेट उपशिर्षक व.उ.शि.न.मा. उल्लेख रहने र श्रोत नेपाल सरकार श्रोत र वैदेशिक श्रोत अनुसार बजेट विनियोजन हुने।

2. आयोजनाहरूको प्राथमिकता क्रम

आयोजनाहरूको प्राथमिकता तोकिएको हुन्छ। हाल प्रचलित प्राथमिकता क्रम निम्न अनुसार छन् :-

I. पहिलो प्राथमिकता (P1)

II. दोस्रो प्राथमिकता (P2)

3. आयोजनालाई विषय क्षेत्रगत र विषयक्षेत्रगत कार्यक्रम/विकास कार्यक्रमको रूपमा पनि उल्लेख गरिएको हुन्छन्। जसमा:-

I. आयोजनाहरूको विषय क्षेत्रगत (Sectorial Budgeting), मन्त्रालयगत विवरणहरू रहन्छन्।

II. बजेट सङ्केतहरू प्रयोग गरीएका हुन्छन जस्तै:-

- रणनीतिक स्तम्भ
- लैङ्गिक सङ्केत
- जलवायु सङ्केत
- अन्य विभिन्न सङ्केत

4. आयोजनाको क्रम, बजेट, खर्च वर्गीकरण तहगत विवरणहरू:

I. साधारण खर्च/विकास खर्च

II. विकास कार्यक्रम/ आयोजना

III. संघीय आयोजना

IV. प्रदेश स्तरका आयोजना र प्रदेशलाई दिने अनुदान

V. स्थानीय तहका आयोजना र स्थानीय तहलाई दिने अनुदान आदि।

६. परियोजना सुत्रपात (Project initiation)

परियोजनाको आवश्यकता, समय, अवसर, चुनौतीहरू, समाधान, लक्ष्य, उद्देश्य, प्रतिफल आदिको निर्धारण गरेर परियोजनाको शुरूवात गरिन्छ, यसका चरणहरूमा:-

- सम्भाव्यता अध्ययन (Feasibility Study)
- विस्तृत सम्भाव्यता अध्ययन प्रतिवेदन (DPSR)
    - चल अचल र चरहरूको निर्धारण (Identifying deliverables)
    - सरोकारवाला सम्बद्ध पक्षहरुको छलफल
    - कामको विवरण (Statement of work)

७. परियोजना योजना (Project Planning)

परियोजनाको लागि योजना निर्माणको काममा विस्तृत कार्यहरूलाई,परियोजनाका तत्वहरूलाई परियोजना जीवन चक्रका कार्यहरूलाई साना साना लक्ष्य कार्यहरू (Small task) र साना साना लक्ष्यहरूलाई समयमै कसरी प्राप्त गरी सम्पूर्ण परियोजना लक्ष्य पूरा गर्ने भनी विभाजन गरिन्छ। यसका चरणहरूमा :-

I. आयोजना योजना (Project Plan) : समय (Timeline) सहितको चरणहरू (Phase) र लक्ष्य (Tasks) पूरा गर्ने कार्यहरू एवं तीनमा आउने वाधा व्यवहारहरूमा योजनाबद्ध तरिकाले कार्य गर्ने गरिन्छ।

II. कार्य प्रभाव चित्रहरू (Workflow Diagram) : कार्यटोली र तिनिहरूको भूमिका र कामहरू

III. बजेट/ अन्यश्रोत अनुमान/निर्धारण (estimate of Budgets / other resources)

IV. जोखिम व्यवस्थापन/निर्धारण (Risk management)

V. तुरुन्तै काम गर्न सक्ने बैठक प्रणाली (Project kickoff meeting)

८. परियोजना कार्यान्वयन (Project execution)

परियोजनाको कार्यान्वयन सबैभन्दा महत्वपूर्ण रहन्छ । यसले दृष्य, अदृष्य (Tangible, intangible output) प्रतिफलको प्राप्ती के कसरी गर्ने निर्धारण गर्दै सङ्गठन भित्र कार्यसमूह, कार्य प्रभाव, कार्यशैली र कामको भारको सन्तुलन मिलाएर कार्यप्रणालीको व्यवस्था र व्यवस्थापन गरिन्छ। यसमा आयोजना व्यवस्थापनको पद्धति ,सामग्रि (Project management tools) प्रयोग गरेर सहि र सबल रूपमा आयोजनाको कार्यान्वयन गर्ने गरिन्छ। जसमा निम्न कार्यहरू पर्छन् :

- कार्यशैली , कार्यप्रभाव,र कामको जिम्मा,
- सञ्चार, सूचना, प्रविधि
- आयोजनाको सरोकार पक्षहरू, र सम्बद्ध सरोकारवालाहरूसँगको आवद्धता, संलग्नता र सहकार्य,
- कामको कार्यान्वयन, अनुगमन, सुपरिवेक्षण र कामको गुणस्तरको अवलोकन

९. आयोजना परियोजना व्यवस्थापन

यसमा व्यवस्थापन शैली र उपायहरू (management tools and techniques) र दृष्य तरिका (Visual Tools) र लक्ष्यमा तथा लक्ष्य मार्गमा परियोजनालाई कसरी व्यवस्थापन के गरेर कसरी कहिले किन र के बाट व्यवस्थापन गर्ने भन्ने प्रश्नहरू तथ्यगत, विवरणगत उत्तर एवं दृष्यहरू र मापन योग्य लक्ष्यहरूको निर्धारण , मापन र गुणस्तरको निर्धारण गरिन्छ।

९.१ आयोजना परियोजना व्यवस्थापन पद्धति वा क्रम निर्माण (Project management methodology)

यी विधिमा परियोजना कार्यान्वयनका साधन र यसको परिक्षण तथा सर्वेक्षण गर्ने तथा नियमित मापन शव्द, चित्र, भाषा र तोकिएका शव्दावलीहरू (Project execution tools and project Tracking Templates) तथा परियोजना कार्यान्वयन सामग्री (Project execution and implementation tools) हरूको व्यवस्था र व्यवस्थापन गर्ने,

सन्जालीकरण (Network) र प्रणालीको व्यवस्थापन (System modulation) गरिन्छ यसमा चार्ट, शव्दचित्र, दृष्य चित्र (Project chart), र यिनिहरुको प्रवाह शैलीहरू (flow chart)हरु आदि उल्लेख हुन्छन्।

यस्तो चार्टमा निम्न पर्दछन् -

I. परियोजनाको प्रक्रिया शैली (Project management methodology)

II. सञ्जालीकरण र प्रणाली (Network system and subsystem)

III. परियोजना निर्धारण सर्वेक्षण शब्दावली (Project tracking Templates)

- दृष्य, शव्द दृष्य चित्रहरू (Charts)
- Computer/ tab अन्य Device हरुको उपयोग गरेर परियोजनामा के भईरहेको छ, हुँदैछ, गरिदैँछ, सहि छ कमि छ आदि तुरून्तै निर्धारण गर्न सकिने हुन्छ।
- Excel sheet
- World file
- Bar diagram
- अन्य विद्युतीय सूचना र तीनको उपयोग

१०. परियोजनाको गुणस्तर निर्धारणमा शव्द, शव्दावली

आयोजना परियोजनाको कार्यान्वयनको चरणमा तिनिहरूको विकास कार्यान्वयन, लक्ष्य प्राप्ती, मापन र गुणस्तर निर्धारण गर्नका लागि निश्चित शब्द र शब्दावलीहरूको (Templates) प्रयोग हुन्छ। यसलाई निम्न रूपमा बुझ्न बुझाउन र परियोजनाले उल्लेख गर्नु गराउनु पर्छ। यस्ता Templates हरू कार्यान्वयनमा मात्रै परियोजनाकै चक्रहरूको प्रत्येक चरणमा रहन्छन्। त्यसैले यसलाई निम्न रूपमा उल्लेख गर्दै परियोजनाको कार्यान्वयन गर्दा प्रत्येक चरणको यी कुराहरूमा ध्यान दिनुपर्छ'

I. परियोजना टेम्प्लेट (Project Templates)

II. परियोजना बैठक प्रमाणीकरण टेम्प्लेट (Project kickoff Templates)

III. कार्यान्वयन टेम्प्लेट (Project execution Templates)

IV. परियोजना सर्वेक्षण टेम्प्लेट (Project tracking Templates)

V. परियोजना बजेट टेम्प्लेट (Project Budget Templates)

VI. परियोजना प्रतिवेदन/सूचना (project reporting Templates)

VII. कार्यसूची टेम्प्लेट (work schedule Templates)

VIII. चित्रात्मक आकारमा परियोजना व्यवस्थापन (Graphic design project management Templates)

IX. परियोजना कार्य शैली (Project management dashboard Templates)

परियोजना व्यवस्थापकको रूपमा बसेर परियोजनाको जीवनचक्र अनुमान, सर्वेक्षण (tracking) र स्थिति आङ्कलन र निर्धारण गर्न सकिन्छ जसका लागि निम्न पद्धति र Templates हरुको उपयोग गरिन्छ:-

- Pie chart – task/target हो
- Workload – Bar diagram
- Task slides – task length/ etc.
- परियोजना प्रतिवेदन (Project status report)

यसमा निम्न विषयहरू पनि रहन्छन्-

- परियोजना नाम, समय, अवधि, लक्ष्य, उद्देश्य, मापकहरू
- परियोजना व्यवस्थापन (Project management) र परियोजना व्यवस्थापक (Project manager)
- परियोजनाको नाम (Project name)/परियोजना सम्बन्धी सूचना (project information)
- परियोजनाको अवधि (Project period)
- परियोजनाको समय (Project time & date)
- परियोजनाको श्रोत (सरकार/दाता) वा निजी सार्वजनिक साझेदारी (PPP)
- यी यस्ता Templates बाहेकका अन्य टेम्प्लेटहरूको बारेमा project to project, case to case फरक वा उस्तै हुन पनि सक्छन् ।

११. परियोजना बैंङ्क (Project Bank)

आयोजना परियोजनाको संग्रह संकलन सहि लेखाजोखा (appraisal) गर्दै क्षेत्रगत मन्त्रालयका (sectoral ministries) आवधिक योजनासँग तालमेल रहेका, राष्ट्रिय प्राथमिकता अनुकूल रहेका, बजेट भएका परियोजना, रणनीतिक महत्व एवं अग्रगामी पश्चगामी पृष्ठभूमि प्रमुख असर (Backward and forward linkage) पार्ने खालका परियोजनाहरूको सङ्कलन, सङ्ग्रह र विवरण (Profiling) गर्ने र यसको तयार गरी परियोजना बैङ्कमा (Project Bank) मा सङ्कलन गरिन्छ । आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, 2076 को दफा १७ ले परियोजना बैङ्कको व्यवस्था गरेको छ भने दफा ३ ले आयोजना बैङ्कमा राष्ट्रिय योजना आयोगले तोकेको मापदण्डको आधारमा रही सम्बन्धित मन्त्रालयले आयोजना प्रविष्टि गराउनु पर्ने व्यवस्था गरेको छ । राष्ट्रिय योजना आयोगले योजना विकास छनौट तथा प्राथमिकीकरण सम्बन्धी एकीकृत मापदण्ड २०७९ तयार गरेको छ । यसले केही मुख्य-मुख्य व्यवस्था गरेको छ ।

I. आयोजना मापदण्ड

II. आयोजना पहिचान, सोच, अवधारणा

III. आयोजना विकास: - अध्ययन र प्रस्तावहरू (पूर्व सम्भाव्यता, सम्भाव्यता र विस्तृत अध्ययनहरू, आयोजना प्रस्ताव र यसको तयारी

IV. आयोजना छनौट तथा प्राथमिकीकरण: लेखाजोखा, स्वीकृती, मूल्याङ्कन, प्राथमिकता, MTEF, बजेट, LM-BIS प्रविष्टि

V. आयोजना अवधारणा पत्रको लेखाजोखा (Appraisal) विधि: यसमा विभिन्न चेकलिष्टहरू दिईएको छ जसले विभिन्न मापदण्डहरू उल्लेख गर्छ र तीनका सूचकहरूको आधारमा मूल्याङ्कन गरिन्छ, यसमा :-

- लेखाजोखा मापदण्ड (appraisal & standard)
- आधारभूत मापदण्ड (basic appraisal & standard)
- सामान्य मापदण्ड (General appraisal)
- क्षेत्रगत मापदण्ड (Sectorial appraisal)

१२. आयोजना व्यवस्थापनमा नहेरिएका पक्षहरू:-

आयोजनको लक्ष्य, उद्देश्य, समय अवधि त्यसको प्रतिफल र त्यसले पार्ने प्रभावहरूलाई आयोजनाको व्यवस्थापन त्यसको खर्च, खर्चको विवरण र व्याख्या, त्यसमा रहने श्रोतहरू नेपाल सरकार श्रोत र दाताका श्रोतहरू भए बजेट पद्धति अनुसार (Funding Modality) अनुसार राम्रा नराम्रा पक्षहरू, कमी कमजोरी तथा त्यसका आफ्नै खालका शर्तहरू र अत्यावश्यकताहरू (Conditions & requirements) हुन्छन् । तसर्थ यी प्रत्येक आयोजनामा बनाइने आयोजना कागजात (Project document) हरू र तीनको अत्यावश्यक पक्षहरू (essential parts), तथा तीनको प्रतिवेदन ढाँचाहरू पनि फरक फरक हुने भएकोले यी सबै कुराहरूले पार्ने प्रभाव, राम्रा नराम्रा पक्ष, कमी कमजोरी र सुधार तथा समन्वयका विषय पनि सुधार भई आयोजनाहरूको अध्ययन विश्लेषण हुनुपर्छ, गर्नु गराईनु पर्छ । आयोजनाहरूको यी विषयहरूलाई सबै आयोजनाहरुका लागि राम्ररी अध्ययन विश्लेषणको पनि कमी रहेको छ । जसमा निम्न तथ्य विषय र विवरणहरूमा हेरीनु पर्छ।

१२.१ आयोजना व्यवस्थापन र पुँजीगत खर्च: कम खर्च, खर्च नहुने, सोधभर्ना नहुने, सोधभर्ना हुने, नयाँ र प्रत्यक्ष भुक्तानीका विषयहरू

यी प्रत्येक खर्च modality अनुसार पुँजीगत खर्च स्तर र तीनको राम्रापक्ष र समस्याहरू पनि रहेका हुन्छन्। यी कुराहरू नहेरी खाली पूँजी खर्च भएन भनी हेर्ने पद्धतिले पुँजीगत खर्च बढाउन नसकेको हो । यसका लगि निम्न निम्न कुराहरूलाई ध्यान दिनुपर्छ:-

I. आयोजना छनौट र कार्यान्वयन र अनुगमनमा समस्या

ठुला आयोजना, मध्यमस्तरका आयोजना र अन्य आयोजनाको छनौट, प्राथमिकीकरण, कार्यान्वयन र अनुगमन विभिन्न समस्याहरूले गर्दा आयोजनाहरू समयमै सम्पन्न नहुने, अपेक्षित रूपमा प्रतिफल प्राप्त हुन नसक्ने जस्ता अवस्थाहरू रहेका छन् । यस्ता समस्या तथा स्थिति विश्लेषणलाई निम्न रूपमा उल्लेख गर्न सकिन्छ:-

I. आयोजना व्यवस्थापनका समस्याहरू र आयोजना कार्यान्वयनलाई प्रभावकारी बनाउने उपायहरूमा पर्याप्त छलफल र स्थिति विश्लेषण गर्न नसक्नु,

II. आयोजनाका कार्यान्वयन योग्य विषयहरू तौर तरिका वारे कार्ययोजनामा प्रष्ट नहुनु । अनपेक्षित कारणहरू देखाई कार्यान्वयनमा ढिला गर्नु /गराउनु । पर्याप्त पूर्व तयारी बिना आयोजना कार्यान्वयनमा लैजानु ।

III. जनताको वास्तविक आवश्यकतामा आधारित कार्यान्वयन योग्य आयोजना छनौट हुन नसक्नु,

IV. आयोजना चक्र वा जीवन चक्रका प्रत्येक चरणहरूमा सहि र सन्तुलित रूपमा सञ्चालित नहुनु ।

V. आयोजना तर्जुमा गर्ने, बजेट व्यवस्थापन गर्ने, आयोजना कार्यान्वयन गर्ने निकायवीच कार्यगत समन्वय नहुनु ।

VI. अनुगमन र मूल्याङ्कन प्रणाली प्रभावकारी नहुनु। यसको उपयुक्त विधि, प्रक्रिया र औजारको (tools) को प्रभावकारी प्रयोग नगरिनु ।

VII. आयोजना बैङ्क अवधारणालाई अझै सम्म पूर्ण प्रयोग वा पालना नगरिनु,

VIII. सोधभर्ना वा अन्य श्रोत समस्याहरू/ विदेशी सहायतामा सञ्चालित आयोजनामा दाताको सर्त अनुरूप लेखाङ्कन, प्रतिवेदन र लेखापरीक्षण गर्न नसक्दा समयमै सोधभर्ना प्राप्त हुन नसक्नु ।

१३. राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाहरू:

नेपाल सरकारले हालसम्म २४ वटा आयोजनालाई राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाका रूपमा वर्गीकरण गरी कार्यान्वयनमा ल्याएको छ । राष्ट्रिय योजना आयोगले प्रत्येक वर्ष ती आयोजना सम्बद्ध निकायबाट प्राप्त प्रगति विवरण समेतको आधारमा राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाहरूको संक्षिप्त परिचय पुस्तक प्रत्येक आ.व. को प्रगति विवरण सहित प्रकाशित गर्ने गरेको छ ।

राष्ट्रिय गौरवका आयोजनालाई श्रोत विनियोजनमा प्राथमिकता दिई श्रोतको अभाव हुन नदिन र कार्यान्वयनमा सघन अनुगमन पनि गर्ने गरिएको छ ।

राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाका प्रकार,

विषय क्षेत्र	सम्बद्ध मन्त्रालय	आयोजना सङ्ख्या	कैफियत
राजमार्ग	भौतिक मन्त्रालय	६	राष्ट्रिय योजना आयोगको वेवसाईटबाट डाउनलोड गरी हेर्न सकिने।
रेल वे	भौतिक मन्त्रालय	१	
सिँचाई	उर्जा मन्त्रालय	६	
जलविद्युत	उर्जा मन्त्रालय	४	
विमानस्थल	संस्कृति, पर्यटन तथा नागरिक उड्डयन मन्त्रालय	३	
धार्मिक, सास्कृति सम्पदा	संस्कृति, पर्यटन तथा नागरिक उड्डयन मन्त्रालय	२	
खानेपानी	खानेपानी मन्त्रालय	१	
वन क्षेत्र संरक्षण	वन मन्त्रालय	१	

१४. राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाका समष्टिगत समस्या

राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाका समष्टिगत समस्याहरु कतिपय मिल्दाजुल्दा छन् भने कतिपय फरक फरक पनि छन् जसमा निम्न समस्याहरु प्रमुख छन्-

I. कार्यान्वयन कमजोरी ढिलाईपन,

II. सबैको जसो आयोजनाको अवधि लम्बिएका छन्,

III. जग्गा प्राप्ती /मुआव्जाका समस्याहरु-

जस्तै-आयोजनाबाट प्रभावित नागरिकहरूको घरजग्गाको मूल्याङ्कन सरल र पारदर्शी हुन नसक्दा कार्यान्वयनमा विभिन्न अवरोध आएका छन् । नेपाल सरकारको श्रोतबाट सञ्चालित आयोजनाहरू र विदेशी दाताहरूबाट सञ्चालित आयोजनाहरूको मुआव्जा वितरणमा एउटै मापदण्ड हुन नसक्दा समस्या परेको छ ।

IV. वन क्षेत्र/ राष्ट्रिय निकुञ्ज क्षेत्र/ आरक्षित क्षेत्र/ वन कटानी वृक्षारोपण/ पानी मुहान संरक्षण समस्याहरू

V. विकास साझेदारहरूबाट सञ्चालित आयोजनामा रकम सुनिश्चितता भएपछि मात्रै कार्यान्वयन गर्ने अनिवार्य प्रणालीको व्यवस्था हुन नसक्नु ।

VI. सरूवा, हेरफेर, कर्मचारीको भूमिका प्रष्टता आदि र कार्यसम्पादन करार जस्ता विषयहरूमा पनि नीतिगत, प्रक्रियागत त्रुटी र समस्याहरू रहेका छन् ।

VII. ढूङ्गा, गिटी, वालुवा र निर्माण सामाग्री सङ्कलन, प्राप्ती र बेचविखनमा समस्या

VIII. खरिद ऐन, नियम अनुसार खरिद व्यवस्थापन (Procurement) सम्म हुने तर खरिद गरेपछिको मुख्य पक्ष करार व्यवस्थापन (contract management) मा सँधै फितलो रहने गरेको र अपेक्षित अनपेक्षित नाना समस्या र वाधाहरू आउने, समयमै तीनको व्यवस्थापन गर्न नसकिने वा नगरिने,

IX. उच्च स्तरबाट नियमित अनुगमन, मूल्याङ्कन गरी आयोजना प्रभावकारीता बढाउनुपर्नेमा सो प्रभावकारीता नुहनु,

X. आयोजना तर्जुमा तथा कार्यान्वयन देखि मर्मत तहसम्म सरोकारवाला जनताको सक्रिय सहभागिता र स्वीकार्यता बढाउन नसक्नु,

१४.१ राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाका समस्या समाधानका प्रयास

सम्बद्ध आयोजना र तालुक मन्त्रालयले यसका समस्याहरूमा विस्तृत छलफल गरी मन्त्रालयगत समस्या समाधान समिति (MDAC) मा छलफल गरिन्छ र त्यहाँबाट समाधान हुन नसकेका समस्या र विषयहरू राष्ट्रिय विकास समस्या समाधान समिति (NDAC) मा ल्याउने गरिन्छ। हालसम्म NDAC को ५० औं बैठक र निर्णयहरू भई सकेका छन्। यसले केही महत्वपूर्ण पक्षहरू र समाधानका उपाय पनि सुझाएको छ।

१४.२ समग्र अन्य आयोजनाहरुका समस्याहरू:

आयोजनामा देखिने समस्याहरू राष्ट्रिय गौरवका र अन्य सवै खालका आयोजनाहरूमा रहेका छन्।तिनमा निम्न कुराहरु समस्यसका रुपमा रहेको छन्-

I. ठुला विकास आयोजना : बनाएर भन्दा लम्ब्याएर आयिजनाबाट पाउने लाभ र हानीका विषयहरु र अन्य कतिपय विषयहरुमा अल्झाईरहने प्रवृत्ति बढेको पाईन्छ।

II. अवस्था देखि अवस्थासम्म (Case to Case) र आयोजना देखि आयोजना सम्म (Project to Project) को अवधारणाको प्रयोग हुन नसक्नु,

III. सरोकारवाला एवं सम्बद्ध सबै पद्धतिहरू बिच समन्वय, सहकार्य, स्वामित्व, प्रक्रिया उत्तरदायित्व जस्ता विषयमा तालमेल हुन नसक्नू। हामीकहा सामान्यत विकास आयोजनाको राजनीतिक क्षेत्रले स्वामित्व नलिने र कर्मचारीतन्त्रले प्रक्रियामा अल्झाउने वा अल्झिन पर्ने अवस्था रहनु, र सरोकारवाला पक्ष एवं जनता र प्रत्यक्ष लाभ हानी हुने समूहबीचको उचित तालमेल हुन नसक्नाले विकास आयोजनाहरू अलपत्र परेका छन्। काम सकिएपछीको र सन्दर्भ नरहेको कतिपय आयोजनाहरुमा अर्थ मन्त्रालयले अझै बजेट उपशिर्षक कायम गरी रहनु एक उदाहरण हुन्। आयोजना समाप्ती र यसको फरफारक (Project completion and clearance) को विषयलाई खरिद ऐन, नियम र करार ऐनमा संसोधन थपघट मिलाउनु पर्नेमा हालसम्म मिलाउन नसक्नु , नमिलाईनु।

IV. राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाहरूमा उल्लेखित समस्याहरू अन्य प्रकारका आयोजनामा पनि देखिएका छन्।

१४.३ आयोजनाका समस्या समाधानका लागि गर्नुपर्ने प्रयासहरू:

I. सहि रूपमा कार्यान्वयन योग्य पूर्व तयारी गरी आयोजना छनौट कार्यान्वयन अनुगमन मूल्याङ्कन गर्ने,

II. उच्च तहबाट निरन्तर अनुगमन मूल्याङ्कन र समन्वय कार्यगत संस्थागत र सघन रूपमा गर्नु गराउनु पर्ने,

III. आयोजना जीवन चक्रको प्रत्येक चरणको पालना र सन्तुलन कायम गर्ने गराउने,

IV. आयोजना बैङ्कको अवधारण प्रयोग र उपयोग गरी आयोजना विस्तृतीकरणमा प्रष्ट हुने,

V. सोध भर्ना र अन्य क्षेत्रगत समस्या समाधान गर्न Donor to Donor हुने Agreement हरूलाई निश्चित सरकारी Framework अनिवार्य रूपमा पालना गर्न लगाउने र यस्तो संयन्त्र अर्थ मन्त्रालयले परराष्ट्र मन्त्रालयको समन्वयमा भई रहेको संरचनाबाट गर्ने व्यवस्था मिलाउने,

VI. कार्यान्वयन प्रभावकारीता ल्याउने पद्धति तरिका शैली र उपायहरू (Tools) वारे प्रष्ट रूपमा व्यवस्था गर्ने,

VII. राष्ट्रिय गौरव लगायतका अन्य आयोजनाको समस्या र समयमै सम्पन्न हुन नसकेको आयोजनाहरूको विषयमा पर्याप्त छलफल गराउने, MDAC र NDAC मा यी विषय तार्किक रूपमा निष्कर्षमा पुर्याउने गरी समाधान पहल योजना साथ आउने ।

१५. आयोजना परियोजना समस्या समाधान गर्न कार्यान्वयनमा प्रभावकारीता बढाउन AI (Artificial Intelligence) को व्यापक प्रयोग गर्नुपर्छ र यसले प्रभावकारीता बढाउँछः

आयोजनाको विश्वसनीयता, प्रभावकारीता र प्राविधिक मापदण्डको विकास गरी यी विषयहरूलाई AI को प्रयोगबाट प्रस्तुति, विश्लेषण, समाधान, तरीका, उपाय, अनुगमन, र मूल्याङ्कनका लागि प्रयोग गरिनु पर्छ । आयोजना प्रमुख र निजको सुपरिवेक्षकले AI को प्रयोगद्धारा निजको कार्यकक्षमै बसी आयोजनामा के छ, प्रगति के छन्, तत्काल के भईरहेको छ, र यसको प्रस्तुति र विषयहरू बुझ्न/बुझाउन एवं अनुगमन मूल्याङ्कन सुपरिवेक्षण र निगरानी पनि गराउन सक्छन्।

१५.१ यो कसरी गर्नेः

I. Computer or Robert controlled कम्प्युटर वा सञ्चालित यन्त्रहरूको उपयोगबाट मानवश्रोतले आवश्यक तथ्य तथ्याङ्क र विवरणको प्रयोग उपयोग र सञ्चालन गर्ने पद्धति नै AI हो । जस्तै मानौं, हाम्रा कृषि आयोजनामा कृषि अनुदान कृषि उत्पादनको आधारमा दिने हो भने खेती गरेको जमिन, वाली र तीनको चित्रण ड्रोनहरुको प्रयोग गरी सङ्कलन गर्ने र Data तयार गरी गर्ने गरेमा तथ्य, तथ्याङ्कको सहिपना (Validity of data) हुन जान्छ र साँच्चै उत्पादन खेती र बाली के कति भए, मौसम कस्तो रहेको छ तत्काल र निरन्तर पनि थाहा हुन्छ र अनुदान प्रभावकारी बनाउन सकिन्छ ।

II. मानवीय शक्तिले कम्प्युटर वा अन्य सञ्चालित सामग्रीको उपयोग गरी तथा विभिन्न प्रयोगहरू (Application) तयारी र उपयोग गर्दै यी कामहरू गर्छन् :-

जस्तै, expert systems, natural language processing, speech recognition, machine vision, excel sheet & it's uses, software, bar diagram, pie chart, आदिको उपयोग गरिन्छ।

III. AI मुख्यतया ४ प्रकारका हुन्छन्,

- Reactive machine (प्रतिक्रिया मेसिनको प्रयोगबाट)
- Limited Memory (सीमित उपयोग) मात्र गर्न सकिन्छ,
- Theory of mind (मानव मस्तिक) सबैभन्दा ठुलो,
- Software हरु र यसमा AI को प्रयोग गर्दा यसको स्वरूपमा सचेत र जानकारी (Informed) रहेको हुनै पर्छ)

१५.२ AI को उदाहरण र तिनिहरूको आयोजनामा प्रयोग

आयोजना व्यवस्थापन र प्रभावकारीता ल्याउन यसमा AI को उच्चस्तरमा प्रयोग गर्ने गरिन्छ। आयोजना छनौट देखि प्रतिवेदन र आयोजना समाप्ती सम्मका कार्यहरूमा Digital प्रयोगहरू हुन्छन्। यसमा कम्प्युटर र AI को मुख्य भूमिका रहेको हुन्छ। AI को प्रकारका उदाहरणहरू निम्न रूपमा उल्लेख गर्न सकिन्छ।

- Google maps and ride hailing application को प्रयोग,
- Face detection and recognition प्रणालीहरू,
- Text editors & autocorrect system,
- Chart bots
- E-payments
- Search and recommendation algorithms
- Digital assistant system,
- Social media
- Computer application
- उच्च स्तरका कोडिङ रहेका software को प्रयोग

AI को वर्गीकरण- यसको वर्गीकरण मुख्य ३ रूपमा गरीएको हुन्छन्,- यसको प्रयोगमा यसको वर्गीकरण बुझ्नैपर्छ जसमा-

- साँधुरो र सीमित खालका (narrow AI)
- सामान्य खालका (General AI)
- अति असामान्य खालका (Super AI)

आयोजना परियोजनाको प्रभावकारीता ल्याउन AI को उपयोगमा दक्षता विकास (enhance capacity on AI and digital system) गराउनु पर्छ

यसैले भनिन्छ जति digital system जानिन्छ, उपयोग गरिन्छ, त्यसले सवैको शक्ति सामर्थ्यता र आफ्नै सक्रियता पनि वढाउने गर्छ (Digital Revolution: Technology, Power and you)-

१६.१ आयोजना प्रभावकारीताका लागि आयोजना योजना (Project plan)

आयोजना योजना (Project plan) ले कम्तिमा निम्न प्रश्नको उत्तर दिनुपर्छ जसले आयोजना प्रभावकारीता बढाउँछ -

I. Why is this project (आयोजना किन): आयोजना किन शुरू भयो, र यसका समस्या र समाधान के के हुन् ? र सम्बोधन किन र कसरी हुन्छ ।

II. What are you doing ? What are major deliverables & goals? यो आयोजना किन र यसको मुख्य प्रतिफल र लक्ष्य के हुन् ?

III. Who: आयोजनाले ककसलाई संलग्न गर्छ, को को र कसको जिम्मेवारी र उत्तरदायित्व के के ?

IV. Add & Formats हरू- यसमा के के प्रयोग हुन्छन् र किन हुन्छ, यसले के के उल्लेख गर्छन र आयोजनामा उल्लेख हुने नियमित शब्द यी मार्ग मान (Select the project Templates) र व्याख्यामा के हुन्छन् त्यसको अर्थ के हुन्छन् ।

V. When: आयोजना कहिले शुरू हुन्छ, Timeline के के हुन र समाप्ती कहिले हुन्छ ।

यी माथिका ५ प्रश्नहरू (i) when (II) what (III) why (iv) who (iv) when को विवरण उत्तर र यसका विषयले आयोजनाको प्रभावकारीतामा प्रत्यक्ष प्रभावपारिरहेको हुन्छ ।

१७. आयोजना व्यवस्थापन/ कार्यान्वयन/ प्रतिवेदन प्रभावकारीता

आयोजनाहरूले (evidence bashed plan, execution र reporting) तथ्यमा आधारित योजना, कार्यान्वयन र प्रतिवेदन गर्नुपर्छ र गर्न सक्नुपर्छ । हामीकहाँ कतिपय आयोजनाहरू पूरा हुन लागिसके कतिपय पूरा भईसके, कतिपय सबल कार्यान्वयनमा छन् ती विषयहरूमा प्रतिवेदन र तथ्याङ्कीय तथ्यता यथार्थता र AI को सहि उपयोगको कमीले पनि ओझेलमा परेका छन । तसर्थ आयोजनाको प्रस्तुतिकरण एवं विवरणहरूमा सवैभन्दा पछिल्ला उच्चतम अभ्यास (best practices) प्रयासहरूको उपयोग गरिनु पर्छ, गर्न सक्नु पर्छ । यसमा निम्न कुराहरू पर्छन्-

१८. आयोजना प्रतिवेदन /कागजात/ र अभ्यासका उच्चतम उपयोगहरू (Project documentation & best practices)

कसरी आयोजना कागजात विषयहरू सहि रूपमा समयमै दक्ष, मितव्ययी र प्रभावकारी रूपमा तयारी एवं अध्ययन, विश्लेषण गर्दै समयमै गर्ने/गराउने भन्नका लागि यी उच्चतम अभ्यासहरूको उपयोग गर्ने गरिन्छ । यसमा निम्न पद्धति, तरिका र अभ्यासहरू पर्छन्:

I. समय लिएर गर्ने (take the time) : -

क्यालेन्डर बनाउने र यसको उपयोग गर्ने केवल बैठक वा अन्य कार्यको लागि मात्रै क्यालेण्डरको उपयोग गर्ने वा यो बनाउने होइन् । पर्याप्त समय, एकाग्रता र ध्यान दिएर आयोजना कागजात र विवरण बनाउनु पर्छ । प्रत्येक हप्ता

क्यालेण्डरको पुनरावलोकन र यसलाई समसामयिक कागजात पनि बनाउनु (Review & updated document as per calendar) पर्छ ।

II. जुन कागजात जुन तहमा पेश गर्नु पर्ने हो त्यही गर्नु पर्छ (Have the right level of details) : प्राविधिक कागजातहरूलाई प्राविधिक समक्ष र अन्य कागजात कार्यकारी समक्ष प्रस्तुत हुनुपर्छ ।

त्यसैले भनिन्छ जुन तह त्यस्तै कागजात (right level of documentation for the right evidence)को तयारी र प्रस्तुती हुनुपर्छ ।

III. सहि तथ्यको प्रयोग (Use smart storage)

कुन कागजात विवरण कहाँ कहाँ कुन निकायसँग सम्बन्धित/असम्बन्धित छन् छुट्याई तीनको सहि उपयोग गर्न सक्नु पर्छ ।

IV. साझेदारिता मुख्य हुन्छ (share with others)

गोप्य बाहेक अन्य कागजात र विवरण प्रस्तुति र छलफल एवं तहगत र अन्य तहसँग निरन्तर आवद्धता पनि गर्नु गराउनु पर्छ ।

V. पुरानो अघिल्लो र पछिल्लो एवं अद्यावधिक कागजात विवरणमा तालमेल ल्याउने (Version control & up to date)

तयार भएका, भई सकेका, अद्यावधिक गरिएका, थपघट गरिएका, र नयाँ कागजात र विवरण बिच तालमेल नियन्त्रण, सम्बन्ध (Co-relation), विचलन deviation, र व्याख्या analysis बिचको तालमेल र अद्यावधिकता रहनु, कायम गराउनु र गठन गर्न सक्नु पर्छ ।

१९. आयोजना व्यवस्थापकले के-के कुरामा ध्यान दिनुपर्छ र महत्वपूर्ण आयोजना कागजात कस्ता तयारी गरी आयोजना प्रभावकारीता बढाइनु पर्छ (How manager helps with project documentation for effectiveness of the project)

आयोजना व्यवस्थापक एक्लैले मात्रै आयोजना प्रभावकारीता ल्याउन सक्ने हुँदैन। उसको कार्यटोली हुन्छ, मिश्रित कार्यटोली (Hybrid teams) हुन्छन्, विभिन्न software र AI हरू हुन्छन् , यी सबै विचको सहकार्य (collaboration) ले नै आयोजना व्यवस्थापनको प्रभावकारीता बढाउँछ । यस्तो प्रभावकारीताको लागि निम्न आयोजना कागजात तयारी र विश्लेषण गर्नु पर्ने हुन्छ :-

सामान्यतया कुनै पनि आयोजनामा निम्न आयोजना कागजातहरू रहन्छन् :

I. आयोजना परिचय, उद्देश्य, आयोजनाको व्यावसायिकता पक्ष (Project introduction, objectives & business plan of project)

II. आयोजनाको वडापत्र सम्झौता वा यस्तै अन्य project agreement /project charter

III. आयोजना योजना (project plan)

IV. अनुसूचीहरू (schedule)

V. लगहरू (various log/ logarithms)

VI. स्थित पत्र (Status reports)

VII. बजेट सर्वेक्षक (budget tracker)

VIII. मापन र प्रगति सर्वेक्षक (management project tracker)

IX. सिकाई, पुनरावलोकन र सिंहावलोकनहरू (lesson learned review)

X. आयोजना पूर्णता (Project completion report)

XI. आयोजना समाप्ति दस्तावेज (project closure documents)

२०. आयोजना समयमै पूरा गर्न पुनरावलोकन पद्धति

आयोजनाहरू समयमै पूरा हुन नसक्नुका कारण, तथ्य र समस्या समाधान र विषयको सम्बोधन सयमबद्ध (timely) प्रणालीबद्ध (systematically) सहकार्य र स्वीकार्यता (collaboration & acceptance) र सञ्जालीकरण तथा यसको उपयोग (network, networking, AI and it's uses) जस्ता विषयमा निम्न रुपका फरक फरक र समान एवं मिश्रित पद्धति अपनाउनु पर्छ। जसलाई निम्न रूपमा लिन सकिन्छ :-

I. पुनरावलोकन (review) किन? र कसरी गर्ने?

II. आयोजना देखि आयोजना project to project , case to case अवधारण के र किन,

III. Donor to donor requirements र conditions & report बिचको तालमेल

IV. यसलाई आयोजना यसको प्रकार सम्बद्ध पक्ष तालुक निकाय र सरकारको मार्गदर्शनको आधारमा र सबै पक्ष एवं Governance प्रणालीमा रहेका सबैले तत् तत् स्वामित्व र प्रभावकारीतामा भूमिका खेल्ने अभ्यास सृजना र त्यसको व्यवस्था गर्नु पर्छ। उदाहरणका लागि

- पूर्वाधारका आयोजना: पुनरावलोकनका आधार के ?
- M & E के ?
- Reporting कस्ता कस्ता र कसरी कहाँ गर्ने।

v. अन्य आयोजनाहरु वीच र यो आयोजनामा मा फरक/समान/मिश्रित के के छन्?

यसमा Research methodology विधि के, जोखिम के, जोखिम व्यवस्थापन कसरी गर्ने । जोखिम सम्भाव्यता र प्रणाली एवं नेटवर्क उपयोग किन, कसरी, कहिले, मापदण्ड के के हुन् ?

सारांश/निचोड

आयोजना परियोजनाहरू विकास आवश्यकता र योजनाका उपज हुन् । लक्षित उद्देश्य, लक्ष्य र लक्षित मापकको प्राप्तीका लागि यिनिहरूको सञ्चालन गरिन्छ ।जसले दृष्य, अदृष्य प्रतिफल (tangible & intangible output and outcome) दिईरहेको हुन्छ । आयोजना परियोजना चक्रहरू यिनिहरूको सफल छनौट, सुरुवात र कार्यान्वयन गर्नका लागि महत्वपूर्ण रहन्छ । आयोजना परियोजना सञ्चालन विधि, प्रक्रिया, आयोजना कागजात (Project documentation) र AI & Network को प्रयोग गर्दै नविनतम अभ्यासमा अघि बढनु पर्छ । आयोजना परियोजनामा कागजात (project documents), निश्चित शब्दचित्र (Templates) र तीनको प्रयोग प्रमुख रहन्छन् । यस्तै सरकारले वर्गीकरण गरेका सबै खालका आयोजना परियोजनाहरू (प्राथमिकताक्रम, P1, P2 , राष्ट्रिय गौरवका, रूपान्तरणकारी र अन्य आयोजनाहरू) सबैको सबल र सहि कार्यान्वयनलाई दक्षता र प्रभावकारीताका साथ गर्नु गराउन सक्नु पर्छ । सबै आयोजना परियोजना विशेष रूपमा केहीमा भिन्न, केहीमा समान गुणहरू रहन्छन् । तसर्थ: Project to project and case to case प्रणाली अवलम्बन गरी प्रभावकारीता ल्याइनु पर्छ । सारभूत प्रक्रियागत विषय, समन्वय, सहकार्य र लाभ हानी, असर नपर्ने वर्ग/समूहविचको सर्व स्वीकार्यता र स्वामित्वको सृजना गरे गराएर आयोजना परियोजनाहरूको सफल कार्यान्वयनबाट विकासलाई गतिदिनु पर्ने आजको आवश्यकता अझै बढेर गएको छ ।

सन्दर्भ सामग्री

- Project management book by Dr. KP Shrestha & L.P. Lamichhane
- Digital project management book by Ben Aston
- वार्षिक विकास कार्यक्रम, राष्ट्रिय योजना आयोग
- मध्यकालीन खर्च संरचना तथा वार्षिक विकास कार्यक्रम, रा.यो.आ.
- राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाको संक्षिप्त परिचय, रा.यो.आ.
- आयोजना विकास छनौट तथा प्राथमिकीकरण सम्बन्धी एकीकृत मापदण्ड, 2079
- विभिन्न अन्लाईन पत्रिकाहरू तथा पोर्टलहरू
- बजेट बक्तव्यहरू
- वार्षिक सर्वेक्षण/आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, 2076
- अन्य सन्दर्भ पुस्तक, पत्रिका र प्रकाशनहरू ।

नेपालको कर प्रणाली

✍तारा सापकोटा*

विषय प्रवेश

कुनै पनि देशको आर्थिक प्रणालीको एक महत्वपूर्ण पक्ष हो कर प्रणाली । कर राजस्व कुनैपनि देशको लागि एक प्राथमिक आयश्रोत हो । मुख्य रूपमा नेपालको कर संरचना तीन भागमा विभक्त छ । प्रत्यक्ष कर, अप्रत्यक्ष कर र गैर कर । अप्रत्यक्ष करभित्र भन्सार महशुल, मूल्य अभिवृद्धि कर, अन्तशुल्क पर्दछन् भने प्रत्यक्षतर्फ आयकर , घरबहाल कर , मालपोत कर आदि पर्दछन् । नेपालको कर प्रणालीभित्र प्रगतिशील कर र प्रत्यक्ष करको भार कम हुँदा धनी र गरीबबीचको खाडल झन् बढेको भन्ने आरोप छ । प्रगतिशील कर संरचनाको अभावमा आम्दानी र सम्पत्तिको वितरणमा असमानता बढीरहेको देखिन्छ पनि । समाज आय, सम्पत्ति एवं सामाजिक आर्थिकदृष्टिले असमान छ तर कर सबैका लागि समान छ । कतिपय करका दरहरू फ्ल्याट छन् । जस्तै मूल्य अभिवृद्धि कर सबैका लागि १३ प्रतिशत छ । कर संरचनामा अप्रत्यक्ष करको भार बढी छ । अप्रत्यक्ष करको भार झण्डै ६० प्रतिशत छ । नेपालको कर प्रणाली भित्र केही प्रमुख समस्याहरू रहेका विज्ञहरूले औल्याएका छन् ।जस्तै अत्यन्तै साँघुरो कराधार, उच्च कर दर, कर चुहावट, कडा र जटिल आयकर ऐन, अदक्ष र अप्रभावकारी कर प्रशासन आदि । आकस्मिक लाभ, घरजग्गा कारोवार, सूचना प्रविधि, कृषि लगायतका कारोबारलाई सही रूपमा करारोपण गर्न सकिएको छैन । कर छुटका क्षेत्रहरू बर्षेनी बढीरहेका छन् ।

कर प्रणाली आयामहरू

नेपालको कर प्रणालीको इतिहास त्यती लामो छैन । मूल्य अभिबृद्धि कर ऐन, २०५२ तथा आयकर ऐन, २०५८ लागू भएसँगै आधुनिक कर प्रणालीका सिद्धान्तहरू अवलम्बन गर्न खोजिएको देखिन्छ । आधुनिक कर प्रणालीका मान्यताहरूलाई हुबहु लागू गर्न खोज्दा कतिपय अवस्थामा हाम्रो परिवेश अनुकूल [Best Fit] हुन सकेको छैन । सही करारोपण [Right Taxation] हुन नसक्दा राज्यले अपेक्षित कर उठाउन सकेको छैन भने नागरिकलाई कर तिर्न पनि सास्ती छ । कर

*वरिष्ठ प्रशिक्षक, सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन तालिम केन्द्र

संकलनका सम्भाव्य क्षेत्रहरूको खोज, अनुसन्धान, एवं पहिचान गरी थप कर संकलन गर्ने कार्य पनि सुस्त छ। प्रगतिशील कर प्रणाली लागू गर्न सकिएको छैन। खासगरी कर प्रणालीका मुख्य पाँच आयामहरू छन्, जसलाई देहायबमोजिम उल्लेख गरिएको छः–

१. कर नीति

कुन कर कसलाई कति दरमा लगाउने भन्ने कुरा राज्यको कर नीतिले बताउँछ। कर नीतिले करारोपणका तहहरू र विधिहरूको पहिचान गर्छ। नेपालको संविधानले पनि राज्यका तीनै तहका लागि कर संकलनको क्षेत्राधिकार तोकी दिएको छ। राज्य र नागरिकबीचको सम्बन्ध स्थापित गर्ने प्रमुख औजारमध्ये राज्यको कर नीति पनि एक हो।हरेक राज्यको कर नीति परिभाषित हुन्छ र हुनुपर्छ। तर, हाम्रो कर नीतिमा स्पष्ट दीर्घकालीन सोचको अभाव देखिन्छ। हरेक वर्षका वार्षिक विधेयकमार्फत् कर नीतिहरू परिवर्तन भईरहेका छन्। अस्थिर कर नीतिका कारण देशको आन्तरिक एवं बाहय लगानी प्रभावित भईरहेको कुरा विज्ञहरूले औल्याएका छन्।

विकसित देशहरूले कर नीतिलाई निर्वाचनको एउटा प्रमुख एजेन्डा नै बनाएको पाइन्छ। निर्वाचनको समयमा कर नीतिलाई लिएर दलहरूबीच ठूलो बहस हुन्छ। हामीकहाँ पनि राजनीतिक दलहरूबीच कर नीतिका विषयमा बहस हुन जरूरी छ। कर नीति वैज्ञानिक, दिगो, व्यवहारिक र प्रगतिशील हुन सके देशको आन्तरिक एवं बाह्य लगानीको वातावरण अनुकूल हुन्छ। राजस्व बोर्डलाई विज्ञहरूको टिममा परिणत गरी राज्यको कर नीति वैज्ञानिक, व्यवहारिक, प्रगतिशील र आधुनिक बनाउन जरूरी देखिन्छ।

(ख) कर कानून

आयकर ऐन, २०५८ तथा मूल्य अभिबृद्धि कर ऐन, २०५२ लाई विस्थापित गर्न धेरै ढिलो भईसकेको छ। झण्डै तीन दशकसम्म एउटै कानून लागू हुनु गतिशील अर्थतन्त्रका लागि त्यति स्वभाविक मानिदैन। एकीकृत करसंहिता आउने भनिएको पनि लामो समय भईसकेको छ। हरेक वर्ष आउने आर्थिक ऐनहरूले मूल ऐनका दफाहरूमा परिमार्जन गरेपनि कर प्रशासन प्रभावकारी हुन सकेको छैन। कर प्रशासन र करदातामा अनपेक्षित हैरानीहरू थपिएका छन्। कर बेरुजू एवं बक्यौता अस्वभाविक रूपमा बढीरहेको छ। कर विवादका विषयहरू पनि दिनप्रतिदिन बढीरहेका छन्। कर संकलनको लागत र करदाताको कर तिर्ने लागत दुवै बढीरहेको छ। नेपाली परिवेशको कर कानून अहिलेको आवश्यकता हो। सही कानून बनाउन सह–उत्पादन विधि (सरकार, निजी क्षेत्र र विज्ञ समूह) प्रयोग गर्नुपर्छ। समयमै सही कानून निर्माण गरी परिचालन गर्न पूर्व–विद्यायन र उत्तर – विद्यायनको व्यवस्था गर्न जरुरी छ।

(ग) कर प्रशासन

समय, लागत र प्रभावकारीताका दृष्टिले 'एकल कर प्रशासन' प्रभावकारी मानिन्छ। तर, हाम्रो संविधानले राज्यका तीनवटै तहलाई राजस्व अधिकार दिएकाले राजस्व संकलनको कार्य राज्यका तीनवटै तहमा हुने गरेको छ। तैपनि कूल राजस्व अधिकारको झण्डै ८६% अधिकार संघमै रहेकाले यहाँ संघीय कर प्रशासनको बारेमा उल्लेख गरिएको छ। कर प्रशासनलाई Island of Excellence बनाउने भन्दै थुप्रै नीति, रणनीति, कार्यनीति, व्यावसायिक योजनाहरू बनाई कार्यान्वयनमा ल्याएको छ। कर प्रशासनमा सुधारको लागि अहिले दोस्रो रणनीतिक योजना कार्यान्वयनको चरणमा छ।

डुइङ बिजनेस रिपोर्ट, २०२० मा 'पेइङ ट्याक्सेस' शीर्षकमा नेपाल १९० मुलुकमध्ये १७५ औं स्थानमा छ। उक्त रिपोर्टका अनुसार नेपालमा प्रत्येक वर्ष एक करदाताले अधिकतम ४६ वटा करहरू बुझाउनु पर्छ भने दक्षिण एशियाका अन्य देशहरूमा औषतमा अधिकतम २८ वटा करहरू बुझाए हुन्छ। त्यस्तै OECD मुलुकहरूमा औषतमा जम्मा १० वटा करहरू बुझाए हुन्छ।

यस्ता करहरू बुझाउन हामीकहाँ ३७७ घण्टा लाग्छ भने दक्षिण एशियाका अन्य मुलुकहरूमा औसतमा २७४ घण्टा छ। यही समय OECD मुलुकहरूमा जम्मा १५९ घण्टा। यसबाट के बुझिन्छ भने हाम्रो कर प्रशासनमा सुधारको क्षेत्र [ROOM FOR REFORMS] पर्याप्त छ।

दक्ष र प्रभावकारी कर प्रशासन अहिलेको आवश्यकता हो। 'सक्षम संगठन र सही नेतृत्व' बाट कर प्रशासन दक्ष र प्रभावकारी बनाउन सकिन्छ। कर संकलन लागत र करताको कर बुझाउने लागत दुवै घटाउने लक्ष्यसहित कर प्रशासनमा सुधारका गतिविधिहरू सञ्चालन गर्न आवश्यक छ।

(घ) कर प्रविधि

हाम्रो कर कानूनले करदातालाई 'पहिलो कर अधिकृत मानेको छ। अर्थात्, हाम्रो कर प्रणाली स्वयं कर प्रणाली हो। एक अध्ययनका अनुसार कुल संकलित राजस्वमध्ये करिब ९७% राजस्व स्वयंकर प्रणालीबाट संकलन भएको देखिन्छ। हाम्रो कर प्रशासन हाइब्रिड खालको छ। पहिले सेवा सुविधाहरू घोषणा गर्ने अनि कार्यान्वयन गर्न शुरु गर्ने प्रवृत्तिका कारण कार्यान्वयनमा थुप्रै जटिलताहरू थपिएका छन्। करदाता र स्वमं कर्मचारी दैनिक सास्ती भोग्न बाध्य छन्। प्रविधिको उचित प्रबन्ध नहुँदा करदाताको अतिरिक्त लागत बढेको छ। कतिपय अवस्थामा त अतिरिक्त समय समेत बढेको देखिन्छ। अनलाइन सेवा लिन पनि लाइनमा उभिनुपर्ने अवस्था छ। अनलाइनमार्फत् सेवा लिन बिचौलिया प्रयोग गर्नुपर्ने अवस्था छ। कर प्रविधि करदातामैत्री र कर्मचारीमैत्री हुन जरुरी छ। कर प्रशासलाई दक्ष र प्रभावकारी बनाउन विज्ञ कर्मचारी, आधुनिक कर प्रविधि र उपकरणहरूमा पर्याप्त लगानी गर्न जरुरी छ। दिगो, भरपर्दो र गुणात्मक कर सेवा दिन कर प्रविधि सुधार मार्ग–चित्र बनाई सोही बमोजिम कार्यान्वियन गर्न जरूरी छ।

(ङ) करदाता

कर प्रणालीको एउटा महत्वपूर्ण आयाम हो करदाता। यो आयामलाई त्यति महत्व दिइएको पाइँदैन भने करदाता पनि सचेत, जागरुक र जिम्मेबार देखिंदैनन। करदाता स्वयं पहिलो कर अधिकृत भएकाले करदाता सचेत र जागरुक हुनै पर्छ।हाम्रो कर कानूनले त्यही अपेक्षा गर्छ। करदातालाई जागरुक र जिम्मेवार बनाउन निजी क्षेत्र र सरकार मिलेर निरन्तर करदाता शिक्षा सञ्चालन गर्न आवश्यक छ।

नेपालको कर प्रणालीमा सुधारका विषयहरू

नेपालको संविधानले सरकारका तीनवटै तहलाई कर उठाउने अधिकार दिएको छ। सरकारका तीनवटै तहले कर उठाउने अधिकार पाएपनि अपेक्षित कर उठ्न सकेको छैन। सरकारी खर्च सरकारी आय भन्दा बढी हुने स्थिति सिर्जना भएको छ।

आय र सम्पत्तिको असमान वितरणलाई सच्याउन एक प्रभावकारी उपायको रूपमा प्रगतिशील प्रत्यक्ष कर (आयकर,

सम्पत्ति कर) लाई बढवा दिन सकिन्छ । कानुनी र प्रशासनिक रूपमा करको दायरा बढाउने, करका दरहरू घटाउने, गैर करका दरहरू र क्षेत्रहरू बढाउने, कर छुट दिएका क्षेत्रहरूलाई कम गर्दै करको दायरामा ल्याउने, कर छली कार्यलाई प्रभावकारी रूपमा नियन्त्रण गर्ने, गत बर्षहरूका आयको आधारमा कर निर्धारण गर्ने विषयलाई सुधार गरी चालु बर्षकै आयको आधारमा कर निर्धारण गर्ने परिपाटी बसाल्ने, स्वयं कर निर्धारण प्रणालीलाई बढाउदै लैजाने, विथहोल्डिङ ट्याक्सको क्षेत्र विस्तार गर्ने । कृषि आयलाई करको दायरामा ल्याउन जरुरी छ । कर छुट र कर मिनाहा जस्ता सुविधाहरू जथाभावी दिनु हुँदैन । सम्पत्ति करलाई करको दायरामा ल्याउन जरुरी छ । एकीकृत कर प्रणाली लागू गरी करको क्षेत्र बढाउन सकिन्छ ।

केही नीतिगत सुधारका विषयहरू

क) राजस्व सेवा गठन

सक्षम निकाय र सक्षम नेतृत्वको लागि अलग्गै सेवा गठन गर्नु अनिवार्य छ । विश्वका प्रायः मुलुकहरूमा अलग्गै सेवा तथा संगठनको व्यवस्था छ, किनकी यो विषय संवेदनशील, अनुभव र ज्ञानद्वारा शासन/प्रशासन गर्ने विषय हो । तसर्थ राजस्व सेवा गठन गरी खरिदारदेखि सहसचिवसम्म राजस्व प्रशासनलाई विशिष्टिकृत गर्न जरुरी छ । पद मात्र होइन, पाठयक्रम पनि विशिष्टिकृत गर्न जरुरी छ ।

ख) स्थायी कर विवाद समाधान समिति

कर प्रशासनमा सबैभन्दा खड्किएको विषय यो पनि हो । हरेक देशमा यस्तो समितिको व्यवस्था हुन्छ । हामीकहाँ पनि कर फछर्यौट आयोगले यस्तो काम गर्दै आएको थियो, तर अहिले यो आयोग खारेज भइसकेको छ । अहिले कर विवादका मुद्दाहरू आन्तरिक राजस्व विभाग, राजस्व न्यायाधिकरण र विभिन्न तहका अदालतहरूमा चाङ्ग लागेर बसेका छन् । ठूलो कर रकम अड्किएको छ, अड्काईएको छ (जानीजानी) । ठूलो राजस्व रकम राज्यले गुमाइरहेको छ ।

तसर्थ स्थायी प्रकृतिको कर विवाद समाधान संयन्त्र अविलम्ब गठन गर्न आवश्यक छ । जसबाट ठूलो राजस्व रकम संकलन हुने, करदातालाई न्याय हुने, आन्तरिक तथा बाह्य लगानीको प्रवर्द्धन हुने, अदालतमा मुद्दाको भार कम भई सर्वसाधारणले सिघ्र न्याय पाउने लगायतका फाइदा हुने देखिन्छ ।

घ) आर्थिक गणना, २०७५

आर्थिक गणना, २०७५ का अनुसार देशभर ९ लाख भन्दा बढी प्रतिष्ठानहरू दर्ता नभई सञ्चालनमा रहेका छन् । ती प्रतिष्ठानहरूलाई अविलम्ब करको दायरामा ल्याउन अभियान सञ्चालन गर्नुपर्छ । यसका लागि प्रत्येक हप्ताको एक दिन (शुक्रबार) हरेक आन्तरिक राजस्व कार्यालयले नियमित बजार अनुगमन गर्ने/गराउने व्यवस्था मिलाउनु पर्छ ।अनुगमनको पनि अनुगमन गर्न विभागमा विशेष युनिट खडा गर्नुपर्छ । प्रत्येक हप्ताको आइतबार बजार अनुगमनको उपलब्धि अनिवार्य रूपमा सार्वजनिक गर्ने व्यवस्था मिलाउनु पर्छ । दर्ता नगरी व्यवसाय सञ्चालन गर्ने, बीलविजक लिनेदिने नगर्ने जस्ता समस्याको समाधान गर्ने एकमात्र विकल्प प्रभावकारी बजार अनुगमन नै हो ।

ङ) अनौपचारिक अर्थतन्त्र

विभिन्न अध्ययनहरूका अनुसार हाम्रो अर्थतन्त्र लगभग ४० प्रतिशत अनौपचारिक छ । यसलाई औपचारिक बनाउन

चाल्नु पर्ने कदमहरूका विषयमा विज्ञ समूहद्वारा अध्ययन, अनुसन्धान एवं खोज गराई सुझाव लिने र सोही बमोजिम कार्यान्वयन गर्न/गराउन आवश्यक छ ।

ग) मूल्य अभिवृद्धि कर

मूल्य अभिवृद्धि कर संकलन प्रभावकारी हुन बील लिने दिने संस्कृतिको विकास आवश्यक छ । सबैभन्दा कमजोर पक्ष नै बील लिने दिर्ने व्यवहार नहुनु हो । भ्याट संकलन सम्भावनामध्ये ५३ प्रतिशत मात्र उठेको र ४७ प्रतिशत चुहावट भएको बताइन्छ । म.ले.प. को ५५ औं वार्षिक प्रतिवेदन अनुसार थप १ खर्व ५३ अर्व भ्याट उठाउन सकिने सम्भावना रहेको उल्लेख छ । हालको भ्याट संरचनामा बाह्य भ्याट (आयात) ६५ प्रतिशत र आन्तरिक भ्याट ३५ प्रतिशत मात्रै छ ।तर हुनुपर्ने ठिक उल्टो हो । यसबाट पनि बुझ्न सकिन्छ कि आन्तरिक बजारमा भ्याट बील काट्ने व्यवहार अत्यन्तै कमजोर छ भनेर । भ्याट जीडिपी अनुपात ६.६ प्रतिशत मात्रै छ । यो अनुपातलाई ८ प्रतिशत पु-याउने लक्ष्य लिएपनि सम्भव भएको छैन । भ्याटलाई प्रभावकारी बनाउन विज्ञहरूले बारम्बार सुझावहरू दिएका छन् । जस्तो वर्षेनी बजेटमार्फत् जथाभावी विना अध्ययन दिइने भ्याट छुट खारेज हुनुपर्छ । भ्याटको थ्रेसहोल्ड बढाउनु पर्छ । बील लिने दिने कार्यलाई स्वचालित बनाउनु पर्छ । बजार अनुगमनलाई निरन्तर र प्रभावकारी बनाइनुपर्छ । बहुदर भ्याट लगाउने कि ? अध्ययन गराउनु पर्छ ।

घ) अन्तः शुल्क प्रशासन

कर प्रशासनभित्र सबैभन्दा ध्यान नपुर्याइएको क्षेत्र अन्तः शुल्क प्रशासन हो । यसको प्रशासन काम चलाउ प्रकृतिको छ । कामको प्रकृति हेर्दा छुट्टै नीति कानुन कर्मचारी, संगठन तथा आवश्यक पर्ने भएपनि छुट्टै कर्मचारी र संरचना छैन ।

अन्तःशुल्क प्रशासनबाट पर्याप्त कर संकलन गर्न सकिने पर्याप्त सम्भावना छ । WHO को प्रतिवेदनले कतिपय शीर्षकमा कर कम भयो भनेको छ, म.ले.प.का वार्षिक प्रतिवेदनहरूले बारम्बार सुझाव दिएपनि कर बढ्न सकेको छैन ।

ङ) विद्युतीय कारोवार

सबै प्रकारका विद्युतीय कारोवारलाई करको दायरामा ल्याउन धेरै ढिला भइसकेको छ । संसदीय समिति, म.ले.प.का वार्षिक प्रतिवेदनहरू लगायतका अन्य निकायबाट विद्युतीय कारोवारलाई करको दायरामा ल्याउन निर्देशन एवं सुझाव प्राप्त भएपनि अहिलेसम्म हुन सकेको छैन ।

विश्वभर ‘अवास्तविक अर्थतन्त्रको उदय भएको छ । कतिपय विकसित देशको जीडिपीमा इन्टरनेटसँग सम्बन्धित उद्योग व्यवसायको योगदान ७० प्रतिशत पुगेको छ । अबको व्यवसाय विद्युतीय कारोबारमा आधारित हुने भएकोले हामीले यस दिशातर्फ सही कदम उठाउन ढिलो भइसक्यो ।

च) नयाँ कराधार

करका नयाँ क्षेत्रहरूको पहिचान गरी करारोपण गर्न खोज, अनुसन्धान, विकास र नवप्रवर्तन आवश्यक छ । विकसित देशले जीडिपीको न्यूनतम ३ प्रतिशत R & D मा खर्च गरिरहेका छन् । R & D महाशाखा मन्त्रालयमा हुनुपर्छ ।

जोखिममा आधारित अनुसन्धान आवश्यक छ । अध्ययन, अनुसन्धानविना नयाँ कराधार पहिचान गर्न र कार्यान्वयन गर्न

कठिन हुन्छ। प्रदेश सरकार, स्थानीय सरकार र संघीय सरकारले अलग–अलग आफ्नो क्षेत्रमा कराधारका नयाँ क्षेत्रहरूको पहिचान, विकास र कार्यान्वयन गर्न 'विशेष संरचना आवश्यक छ।

सारांश

सरकारी खर्च दिनप्रतिदिन बढ्दै गएको छ। सोही अनुरुप राज्यको आयश्रोत बढ्नु/बढाउनुपर्ने बाध्यता छ। राज्यको प्रमुख/प्राथमिक आयश्रोतको रूपमा करलाई लिने गरिन्छ। करको दायरा बढाउनुपर्ने चुनौती एकातर्फ छ भने अर्कोतर्फ आधुनिक सूचना प्रविधिको तिब्र विकासले करारोपणका क्षेत्रहरू विस्तार गरेपनि कसरी ती क्षेत्रलाई करको दायरामा ल्याउने भन्ने बिषय कानूनमा समेट्नुपर्ने आवश्यकता छ। विश्वभर अवास्तविक अर्थतन्त्रको उदय भएको छ। कतिपय विकसित देशको जिडिपीमा ईन्टरनेटसँग सम्बन्धित उद्योग व्यवसायको योगदान ७० प्रतिशत पुगेको छ। अबको व्यवसाय बिद्युतीय कारोबारमा आधारित हुने भएकोले हामीले यस दिशातर्फ सही कदम उठाउन ढिलो भइसकेको छ।

स्वदेशी पूँजी र बिदेशी पूँजीको उच्चतम परिचालन गर्न कर प्रणाली बैज्ञानिक एवं आधुनिक हुन जरुरी छ। उन्नत कर प्रणाली भए मात्र बैदेशिक लगानी आकर्षित गर्न सकिन्छ। आकर्षक कर प्रणाली बनाई राख्न यसका आयामहरूको मिहीन बिश्लेषण गरी आवश्यक ठाउँमा निरन्तर सुधार गर्न आवश्यक छ। नीति, कानून र प्रशासन सवल, सक्षम र समय सापेक्ष हुन जरुरी छ। कराधार बढाउने, करका दरहरू घटाउने कर छुट/सुविधा आदि कम गर्दै जाने जस्ता सुधारका क्षेत्रहरूमा निरन्तर क्रियाशिल हुन जरुरी छ। यसका अतिरिक्त केही महत्वपूर्ण पक्षहरू जसमा सुधार गर्न/विकास गर्न धैरै ढिलो भईसकेको छ। ती पक्षहरू देहाय बमोजिम छन् :-

- राज्यको कर नीति निश्चित गर्ने
- समय सापेक्ष कर कानून तर्जुमा गर्ने
- राजस्व सेवा गठन गर्ने
- स्थायी प्रकृतिको कर विवाद समाधान समिति गठन गर्ने
- कर सम्बन्धी R&D का लागि छुट्टै संरचना बनाउने
- बिद्युतीय कारोवारलाई करको दायरामा ल्याउने
- अन्त शुल्क प्रशासनलाई हेर्ने छुट्टै विभाग गठन गर्ने आदि।

सन्दर्भ सामाग्री

नेपालको संविधान

म.ले.प. को ५५ औं वार्षिक प्रतिवेदन

डुइङ बिजनेस रिपोर्ट, २०२०

आर्थिक गणना, २०७५

सहभागितामूलक योजना र विकास

✍ पुरुषोत्तम शर्मा*

सारांश

शासन प्रणाली अन्तरगत सरकार र सरकार बाहेकका पात्रहरू क्रियाशिल रहन्छन् । शासन प्रक्रियालाई सहभागितामूलक ढंगले सम्पादन गर्ने पद्धति नै सहभागितामूलक शासन प्रणाली हो । योजना र विकासमा सरोकारवालाहरूको अर्थपूर्ण संलग्नता, सकृयता एवं सहकार्यलाई सहभागितामूलक शासन प्रणालीको प्रस्थान विन्दुका रूपमा लिन सकिन्छ । राज्यसंगको कानुनी शक्ति (Threat Power), निजी क्षेत्र वा बजारको (Economic Power) तथा नागरिक समाज (वा नागरिकहरू) को सामाजिक उर्जा (Social Power) को परिचालन मार्फत विकास प्रक्रियालाई दिगो र समतामुलक बनाउने आदर्श लक्ष्य सहभागितामूलक योजना र विकासको रहेको हुन्छानेपलको सन्दर्भमा सहभागितामुल योजना र विकास मार्फत समृद्धि र सुशासनको लक्ष्य हासिल गर्न संवैधानिक, कानुनी र कार्यन्वयनस्तरमा थुप्रै प्रबन्धहरू भए तापनी यस सम्बन्धमा थप प्रयासको खाँचो देखिएको छ । प्रस्तुत लेखामा नेपालमा सहभागितमूलक योजना र विकास पद्धतिको कार्यान्वयन अवस्थाको समीक्षा गर्ने प्रयास गरिएको छ ।

पृष्ठभूमि

मुलुकको आर्थिक र सामाजिक श्रोत साधनको व्यवस्थापन र उपयोग गर्न राज्यशक्तिको प्रयोग गरिने तौर तरिकालाई शासन भनिन्छ । मुलुकको विकास र समृद्धिका लागि शासकीय पात्रहरूसंगको सघन सहकार्य र साझेदारीमा नीति निर्माण तथा कार्यान्वयन गर्ने प्रक्रिया, संरचना तथा संयन्त्रहरूको समष्टि शासन प्रणाली हो । शासन प्रणाली अन्तरगत सरकार र सरकार बाहेकका पात्रहरू क्रियाशिल रहन्छन् । सरकारी पात्रका रूपमा मुलतः कार्यपालिका, न्यायपालिका, व्यवस्थापिका, एवं संवैधानिक अंगहरू रहेका हुन्छन् भने सरकार बाहिर राजनैतिक दलहरू, निजी क्षेत्र, गैरसरकारी संस्था, नागरिक समाज, पेसागत तथा विज्ञ समुह जस्ता पात्रहरू क्रियाशील हुन्छन् ।

सहभागितामूलक शासन प्रणालीको प्रस्थान विन्दुका रूपमा सहभागितामूलक योजना र विकास प्रक्रियालाई लिन सकिन्छ । सहभागितामूलक योजना र विकास प्रक्रिया समृद्धि सहितको शासकीय वैधानिकता हासिल गर्ने मुख्य औजार हो । सहभागितामूलक योजना र विकास प्रणालीमा सरोकारवालाहरूको साथ, संलग्नता, सकृयता र सहकार्य रहन्छ ।

*बरिष्ठ प्रशिक्षक, सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन तालिम केन्द्र

राज्यको नीति खाका कोर्ने र त्यस्को कार्यान्वयमा सरोकारवालाहरूको अर्थपूर्ण सहभागिताको सुनिश्चितता विना सहभागितामूलक शासन पद्धति निर्माण हुन सक्दैन । अतः सरकारका नीति तथा कार्यक्रमहरूलाई जनस्तर सम्मै पुर्याई विकास प्रक्रियालाई नागरिकमैत्री एवं सामाजिक र सांस्कृतिक रूपमा संवेदनशील बनाउन योजना र विकास प्रक्रिया सहभागितामूलक हुन आवश्यक हुन्छ ।

सहभागितामूलक योजना र विकासको परीचय

राज्य र नागरिक विच लिने र दिने (Giver and Taker) को सम्बन्धलाई अन्त्य गर्दै सरोकारवालाहरूलाई सक्षम र सशक्त वनाउने र विकास प्रक्रियाको प्रारम्भिक चरण (योजना) देखिनै उनिहरूको संम्भाबना र क्षमताको उपयोग गरी दिगो र लोकतान्त्रिक विकासको लक्ष्य हासिल गर्ने विधि नै सहभागितामूलक योजना र विकास हो । योजना र विकास प्रक्रियाका प्रत्येक चरण र क्रियाकलापहरू सहभागितामूलक ढंगले सम्पादन गर्ने पद्धतिनै सहभागितामूलक योजना र विकास हो ।

विकासका लागि योजनाको पहिचान, तर्जुमा देखि विकासको प्रतिफल वितरणसम्मका हरेक चरणमा लाभग्राही नागरिक र समुदायको निर्णायक सहभागिता रहने पद्धतिनै सहभागितामूलक विकास हो । राज्यसंगको कानुनी शक्ति (Threat Power), निजी क्षेत्र वा बजारको (Economic Power) तथा नागरिक समाज (वा नागरिकहरू) को सामाजिक उर्जा (Social Power) को परिचालन मार्फत विकास प्रक्रियालाई दिगो र समतामुलक बनाउने आदर्श लक्ष्य सहभागितामूलक योजना र विकासको रहेको हुन्छ ।

सहभागितामूलक योजना र विकासका सिद्धान्तहरू

सहभागितामूलक योजना र विकास प्रक्रियाले ‘Focus on Stake holder not to stock holder’, ‘People first’, ‘Putting the last first’, ‘Reached to the unreached’ जस्ता मर्महरूलाई मार्गदर्शक सिद्धान्तको रूपमा आत्मसाथ गरेको हुन्छ । सहभागितामूलक विकास र योजनाका सिद्धान्तहरूलाई देहायबमोजिम उल्लेख गर्न सकिन्छः

- अपनत्वको सिद्धान्तः योजनामा सहभागी सरोकारवालाहरूले प्रत्येक योजनामा अपनत्वको भाव महसुस गर्ने
- प्रतिनिधित्वको सिद्धान्तः सबै क्षेत्र, लिङ्ग, वर्ग, समुदाय लगायतकाको प्रतिनिधित्वको सुनिश्चितता गर्दछ
- वैधताको सिद्धान्तः सबैको रोहबर र संलग्नता रहने हुनाले सामाजिक तथा कानुनी बैधता प्राप्त गर्दछ
- सशक्तिकरणको सिद्धान्तः समाजका सबै सहभागी वर्गको उचित सशक्तिकरण हुने कुराको निश्चित गर्दछ
- सामाजिक पहिचानको सिद्धान्तः सामुहिक पहिचानको रूपमा स्थापित हुन्छ ।
- उत्तरदायित्वको सिद्धान्तः जनउत्तरदायी भएर काम गर्ने अवसर प्राप्त हुने र भ्रष्टाचार लगायतका अनियमितता स्वतः न्यून भएर जाने ।

नेपालमा सहभागितामूलक योजना र विकासको अभ्यास

सन् १९७० को दशकदेखि विश्वस्तरमा सुरु भएको प्रजातान्त्रिक र समावेशी विकासको लहरसँगै सहभागितामूलक विकासको अवधारणाले महत्व पाएको देखिन्छ । नेपालमा २००७ सालको प्रजातन्त्रको स्थापनासँगै विकेन्द्रीकरण, स्थानीय स्वायत्त शासन र संघीयता सम्म आइपुग्दा यो अवधारणा क्रमशः लोकपृय हुदै गएको देखिन्छ ।

मुलत विश्वव्यापी रूपमा चलेको विकास प्रक्रियाको लोकतान्त्रीकरण, जनचेतनामा अभिवृद्धि, तल्लो तहका नागरिकलाई योजना र विकास प्रक्रियामा सहभागी बनाउने नीति, गैरसरकारी संस्थाहरूको विकासप्रति बढ्दो चासो, योजना निर्माणदेखि वितरणसम्म संलग्न हुन पाइने अवस्था, स्वामित्वको भावना आदिले गर्दा यो पद्धति लोकप्रिय बन्दै गएको पाइन्छ ।

नेपालमा सहभागितामूलक योजना र विकासको अभ्यासलाई देहाय बमोजिम उल्लेख गर्न सकिन्छः

१) संवैधानिक र नीतिगत सुनिश्चितता

नेपालको संविधानको प्रस्तावनामै समानुपातिक समावेशी र सहभागितामूलक सिद्धान्तका आधारमा समतामूलक समाजको निर्माण गर्ने संकल्प गरिएको छ। राज्यशक्तिलाई संघ प्रदेश र स्थानीय तहमा विभाजन गरी यी तहहरूबीचको सहकारिता, सहअस्तित्व र समन्वयात्मक सम्बन्धलाई प्रवर्धन गरिएको छ । आर्थिक कार्याविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व सम्बन्धी कानुनहरू, स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, आवाधिक योजना आदीले सहभागितामूलक योजना र विकास पद्धतिको प्रबन्ध गरेका छन् ।

२) योजना चरणमाः

- सहभागितामूलक योजना र विकासको अभ्यासलाई मूर्तरूप दिन तीनै तहको योजना र विकास प्रक्रियामा सरोकारवाला पक्षहरूको समेत संलग्नता अन्तरक्रिया एवं संवाद हुने प्रबन्ध मिलाइएको छ ।
- राष्ट्रिय र प्रदेशस्तरका योजना तर्जुमा गर्दा राष्ट्रिय/प्रदेश विकास परिषदको व्यवस्था गरिएको छ । राष्ट्रिय/प्रदेश विकास परिषदमा सरकारी पदाधिकारीका अतिरिक्त राजनैतिक दलका प्रतिनिधि, जनप्रतिनिधी, योजनाविद्, प्राध्यापक, निजी क्षेत्र, पिछडिएको वर्ग क्षेत्र समुदायका प्रतिनिधि, पेसागत समुहका प्रतिनिधि, नागरिक समाज आदीको प्रतिनिधित्व रहन्छ ।
- योजना तर्जुमाका विभिन्न चरणमा सरोकारवालाहरूको राय सुझाब परामर्श आदि लिइने तथा संवाद र अन्तरक्रिया गरिने व्यवस्था छ । यस्ले राष्ट्रिय र प्रदेश तहका योजना तर्जुमा तथा नीति निर्माण सहभागितामूलक रहेको पाउन सकिन्छ ।
- स्थानीय तहमा योजना प्रक्रिया झनै सहभागितामूलक रहेको छ । योजना कार्यक्रम छनौट देखिनै स्थानिय जनप्रतिनिधी, नागरिक समाज, राजनैतिक दलका प्रतिनिधीहरू तथा लाभग्राहीहरू योजना प्रक्रिया प्रतक्ष्य संलग्न हुने गर्दछन् ।

- योजना तर्जुमा, अनुगमन तथा मूल्याङ्कन लगायत योजना व्यवस्थापन प्रक्रियाको हरेक चरणमा समावेशी, पारदर्शी र जवाफदेही प्रणालीको सुनिश्चितता गर्ने विषय स्थानीय तह योजना तर्जुमा दिग्दर्शन २०७८ मा स्पष्ट उल्लेख छ।
- प्रत्येक स्थानीय तहमा एक आवाधिक योजना तर्जुमा निर्देशक समिति रहने र सो समितिमा कम्तिमा १ जना महिलासमेत निजी क्षेत्र, गै.स.स. तथा स्थानीय विषय विज्ञ ३ जना सदस्य रहने व्यवस्था छ। उक्त समितिले स्थानीय सरोकारवालासँग समेत राय परामर्श गरी वस्तुस्थिति विवरण तयारी र आवधिक योजना तर्जुमा गर्ने परिमार्जन गर्ने, आवश्यकता अनुसार बैठक तथा परामर्श गर्ने गर्दछ।
- स्थानीय तहहरूको वार्षिक योजना, बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमाको निमित्त गठित विषयगत समितिहरूलेनै आवधिक योजना तर्जुमा कार्यका लागि विषयगत समितिको रूपमा कार्य गर्ने र उक्त समितिले नेपाल सरकार तथा प्रदेश सरकारका सम्बन्धित क्षेत्रका कार्यालय तथा निकाय, स्थानीय स्रोत व्यक्ति, विषयविज्ञ, निजीक्षेत्र, गैरसरकारी संस्था तथा स्थानीय सङ्घ/संस्था, सञ्जाल र लक्षित वर्गका प्रतिनिधिहरूलाई आमन्त्रित सदस्यको रूपमा आमन्त्रण गरि अन्तरक्रिया संम्वाद गर्न सक्ने व्यवस्था गरेको छ।
- आवधिक योजनाको मस्यौदा दस्तावेजलाई सरोकारवाला माझ प्रस्तुत गरी सुझाव सङ्कलन गर्नुपर्ने व्यवस्था छ। कार्यपालिका तथा विषयगत समितिका पदाधिकारी, कार्यपालिका कार्यालय तथा विषयगत महाशाखा/ शाखाका कर्मचारी, राजनीतिक दल र सरोकारवालाहरूबाट सुझाव सङ्कलन गर्नुपर्ने र यसका लागि कार्यशालाको आयोजना गरी विषयगत समूह तथा बृहत समूहमा छलफल र परामर्शद्वारा आवधिक योजनालाई पूर्णता प्रदान गर्नुपर्ने व्यवस्था रहेको छ।

३) कार्यान्वयन चरणमा तहमा

- स्वीकृत योजनालाई वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रमका माध्यमबाट कार्यान्वयन गरिन्छ । आवधिक योजनालाई आयोजना बैंङ्क तथा मध्यमकालीन खर्चसंरचना मार्फत वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रममा जोडेर योजना तथा विकास कार्यक्रमहरूको कार्यान्वयन गरिन्छ । यो प्रक्रिया पारदर्शी एवं सरोकारवालाहरूको सहभागिता र जानकारीमा गरिन्छ। तीनै तहका सरकारहरूले सार्वजनिक निजी क्षेत्रको साझेदारीमा आयोजना कार्यान्वयनमा प्राथमिकता दिने नीति लिइएको छ।
- राष्ट्रिय योजना (१५ औ योजनामा) निजी क्षेत्र, सहकारी क्षेत्र तथा सार्वजनिक-निजी साझेदारी (PPP) लाइ योजना कार्यान्वयनको महत्वपूर्ण पात्रको रूपमा स्वीकार गरिएको छ। योजना कार्यान्वयनका लागि आवश्यक लगानीको ५५.६ प्रतिशत लगानी निजी क्षेत्रबाट हुने अपेक्षा राखिएको छ (पन्ध्रौ योजना, P101)। त्यसैगरी सार्वजनिक सहकारी तथा सामुदायिक क्षेत्रहरू संगको सहकार्यमा सेवा क्षेत्र लगाएत अन्य क्षेत्रलाई गुणस्तरिय र प्रतिस्प्रधी बनाइने रणनीति लिइएको छ।
- स्थानिय तहमा योजना तथा विकासकार्यक्रमको कार्यान्वयनलाई सहभागितामूलक वनाइएको छ । स्थानीय तहहरूलाई प्रभाबकारी सेवा प्रवाह र विकास व्यवस्थापनको आधार केन्द्रको रूपमा स्थापित

गर्न पन्धौं योजनामा स्थानीय तहले निजी, सहकारी, गैर सरकारी तथा सामुदायिक क्षेत्र संग साझेदारी र सहकार्य गर्ने नीति लिएको छ ।

- स्थानिय तहमा स्वीकृत भएको योजना तथा कार्यक्रम कार्यान्वयनका लागि प्रकाशन गरी सम्बन्धित महाशाखा/शाखा, वडा कार्यालय, सहयोगी निकाय, गैर सरकारी तथा अन्य स्थानीय सङ्घ/संस्था र सरोकारवालालाई उपलब्ध गराउनुपर्ने व्यवस्था छ (पन्धौं योजना, P48) ।
- योजना, वार्षिक बजेट तथा विकास कार्यक्रमहरूको कार्यान्वयन लाई सहभागितामूलक वनाउन योजना तर्जुमा देखि कार्यान्वयन चरण सम्मै सहभागितामूलक विधिहरूको अवलम्बन गरिएको छ । उपभोक्ता समिति, लाभग्राही समुहहरू तथा टोल विकास संस्थाहरू मार्फत योजना कार्यक्रमहरू कार्यान्वयन गर्ने विधिको अवलम्बन गरिएको छ ।
- तीनै तहबाट सञ्चालन हुने योजना तथा विकास कार्यक्रमहरूको कार्यन्वयन प्रभाकारिताका लागि सार्वजनिक सुनुवाई, सामाजिक परिक्षण जस्ता उपकरणहरूको प्रयोगगरी कार्यान्वयन पद्धतिलाई सहभागितामूलक र जवाफदेही बनाउने प्रयास गरिएको छ ।

४) अनुगमन मुल्यांकन चरणमा

- नेपालमा समग्र योजना तथा विकास कार्यक्रमहरूको अनुगमन मुल्यांकनमा Participatory Monitoring and Evaluation System लाई अंगिकार गरी सहभागितामूलक बनाइएको देखिन्छ । अनुगमन मुल्यांकन पद्दतिलाई प्रभाबकारी र सहभागितामूलक बनाउन तीनै तहमा योजना तथा विकास कार्यक्रमहरूको अनुगमन मुल्यांकन निर्देशिकाहरू जारी गरिएका छन् ।
- तीनै तहमा योजना प्रक्रियाबाट प्रप्त हुने अपेक्षित नतिजालाई आधार वर्षको मान संग तुलना गरी योजनाको समग्र प्रतिफल, असर र प्रभाबको अनुगमन मुल्यांकन गर्ने आवाधिक परिमाणात्मक लक्ष्य सहितको नतिजा खाका निर्माण गर्ने गरिएको छ ।
- आयोजना कार्यान्वयन प्रक्रियालाई पारदर्शी तथा उत्तरदायी बनाउन सेवा प्रदायक र सेवाग्राहीको सहभागितामा अनुगमन तथा मूल्याङ्कन गर्नुपर्ने तथा सरोकारवालाका धारणा बुझी आयोजनामा सुधार गर्ने र प्रभाव मूल्याङ्कन गरी सार्वजनिक उत्तरदायित्व वा जवाफदेहिता अभिवृद्धि गर्ने उद्देश्यका साथ विभिन्न विधिहरू प्रयोग गर्न सकिने व्यवस्था राष्ट्रिय अनुगमन तथा मूल्याङ्कन दिग्दर्शन २०७५ मा गरिएको छ ।
- सामाजिक उत्तरदायित्व तथा जवाफदेहिता प्रवद्र्धन गर्ने उदेश्यले सार्वजनिक निकायबाट सेवा प्रवाह तथा विकास निर्माण गर्दा तथा सोको अनुगमनमा सेवाग्राही तथा सरोकारवालाहरू समेतको संलग्नता वा सहभागितामा सार्वजनिक परीक्षण, सामाजिक परीक्षण तथा सार्वजनिक सुनुवाइजस्ता अन्तरक्रियात्मक र सहभागितामूलक विधि अपनाउनुपर्ने व्यवस्था गरिएको छ ।
- स्थानीय तहको हकमा योजनाको प्रभाव,असर, प्रतिफलको नतिजा मापन तथा सञ्चालित कार्यक्रमको

प्रक्रिया अनुगमन गर्ने जिम्मेवारी कार्यपालिकालाई तोकिएको तथा वार्षिक विकास कार्यक्रमको अनुगमन, सुपरीवेक्षण र प्रतिवेदनको लागि छुट्टै अनुगमन तथा सुपरीवेक्षण समिति समेत परिचालित हुन्छ ।

- त्यस्तै अनुगमन तथा मूल्याङ्कनमा गाउँ/नगर कार्यपालिका, जिल्ला समन्वय समिति, अनुगमन तथा सुपरीवेक्षण समिति, विषयगत समिति, विषयगत महाशाखा/शाखा, विभिन्न सङ्घ/संस्था, नागरिक समाज संस्था तथा तेश्रोपक्ष आदी संलग्न रहन्छन् ।
- अनुगमन विधि तथा प्रक्रिया समेत सहभागितामूलक रहेको छ । मुलत स्थलगत अनुगमन, कार्ययोजना (लक्ष्य) र प्रगतिबीच तुलना, नागरिक निगरानी तथा अनुगमन, वार्षिक समीक्षा, सहभागितामूलक मध्यावधि मूल्याङ्कन (तेश्रोपक्षबाट), सहभागितामूलक अन्तिम मूल्याङ्कन (तेश्रोपक्षबाट) जस्ता विधि वा औजारहरूको प्रयोग गरिन्छ ।

सहभागितामूलक योजना र विकास सम्बन्धमा देखिएका समस्याहरू

सहभागितामुल योजना र विकास मार्फत समृद्धि र सुशासनको लक्ष्य हासिल गर्ने संवैधानिका कानुनी र कार्यन्वयनस्तरमा थुप्रै प्रबन्धहरू भएतापनी यस सम्बन्धमा अझै केहि समस्याहरू भने रहेका छन् । जस्लाई देहाय बमोजिम उल्लेख गर्न सकिन्छः

- नीतिगत प्रतिवद्धता छ तर मापदण्डहरू स्पष्ट नहुँदा कार्यान्वयन प्रभाकारी वन्न नसेको छैन ।
- सहभागिता छ तर मुख्य सरोकारवालाहरूको अर्थपूर्ण र सकृय सहभागिता छैन । सरोकारवालाहरू राजनैतिक धार्मिक र वैचारिक आयामबाट ग्रसित हुने गरेका छन् ।
- सरोकारवालाहरूको क्षमता कमजोर हुदा योजना र विकास प्रक्रियाका प्रत्येक चरणमा निर्णायक सहभागिता हुन सकेको छैन ।
- विकास कार्यक्रमहरू कार्यान्वयनमा फितलो देखिएका छन् । सहभागितामूलक पद्धतिका मुल्य मान्यताहरूमा ह्रास आएको छ । स्थानिय श्रम सिप र स्रोतको उपयोग हुन सकेको छैन । जस्तो उपभोक्ता समितिको कामकरबाही अपेक्षित हुन सकेको छैन।
- सहभागिताको दायरा र क्षेत्र स्पष्ट छैन । सहभागिताका नाममा सवै क्षेत्रमा भुमिका खोज्ने प्रवृती छ । जस्ले सहभागितामूलक विकास पद्धतिमा विकृती निम्त्याएको छ ।
- योजना तथा बजेट प्रणाली केन्द्रमुखी हुने वा केन्द्रको नियन्त्रण रहने अवस्था छ ।
- सरोकारवालाहरू र सरकार विचको संम्वाद भरपर्दो र नियमित नहुने स्थिती छ । सहकार्य भन्दापनि प्रतिस्प्रधाको भाब देखिन्छ ।
- सरोकारवालाहरू स्वामित्वभाबमा न्युन रहनु र सहकार्यको संस्कार समेत कमजोर रहेको छ ।
- स्थानीय तह लगाएत तीनै तहको कार्यन्वयन संयन्त्रमा वित्तिय सुशासनको जोखिम निकै पेचिलो बन्दै गएको छ ।

समस्या समाधानका लागि सुझाबहरू

सहभागितामूलक योजना र विकास प्रणाली अवलम्बन गर्नु भनेको विकास प्रक्रियाको लोकतान्त्रिकरण गर्नु हो । धैरै आयाम र दृष्टिबाट यो सकारात्मक र अत्याबश्यक देखिन्छ । तर यस्को उपयुक्तता का सम्बन्धमा केही शर्त र सिमा भने रहेका छन् । त्यस्ता शर्त र सिमाहरूको व्यवस्थापन गर्दै देहायका उपायहरूका बारेमा संवेदनशिल हुनुपर्ने देखिन्छ ।

- योजना तथा कार्यक्रम नागरिकको माग र आवश्यकतामा आधारित बनाउने,
- स्पष्ट नीति, मापदण्ड, संयन्त्र निर्माण र सोको प्रभाबकारी कार्यान्वयन मार्फत योजना र विकास प्रक्रियाका प्रत्येक चरणमा अर्थपूर्ण र निर्णायक सहभागिताको सुनिश्चितता गर्ने
- सरकार र सरोकारवालाहरूको सहकार्य क्षमताको विकास र संस्कृतीको निर्माण गर्ने
- स्थानिय श्रम सिप र स्रोतको उपयोग हुने प्रकृतीका योजना कार्यक्रमको छनौट गरी त्यस्ता कार्यक्रमहरूको कार्यन्वयन सहभागितामूलक ढगले गर्ने
- सरकार र सरोकारवालाहरू विचको सम्वाद मार्फत सामाजिक उत्तरदायित्व तथा जवाफदेहिता प्रवर्धन गरी छोटो अवधि र तुरुन्त प्रतिफल दिने खालका आयोजनाहरू छनौट गर्नुपर्ने,
- सहभागिताको दायरा र क्षेत्र स्पष्ट हुने सहभागिताका नाममा सवै क्षेत्रमा भुमिका खोज्ने भन्दापनि नागरिकले प्रत्यक्ष लाभ पाउने किसिमका कार्यक्रमहरू यस पद्धतिबाट कार्यन्वयन गर्ने ।

निष्कर्ष

विकास आवश्यकता पहिचान, योजना तर्जुमा, कार्यान्वियन, अनुगमन र मूल्यांकन, प्रतिफलको समान वितरण र दिगोपना, निरन्तर मर्मत–सम्भार सम्मका हरेक चरणमा सरोकारवाला सबैको निर्णायक सहभागिता एवं नागरिकका छनोटका योजना परियोजनामा सरकारको सहभागिता र सहजीकरण हुने पद्धतिनै सहभागितामूलक विकास प्रक्रिया हो ।

शासनको पछिल्ला अवधारणाहरूले विकास प्रक्रिया सहभागितामूलक हुनपर्ने वलियो वकालत गर्दछ । नीति निर्माण, कार्यक्रम तर्जुमा, कार्यान्वय, अनुगमन मुल्यांकन, प्रतिफलको प्राप्ति तथा वितरण एवं पृष्ठपोषण सम्मै सरोकारवालाहरूको प्रत्यक्ष र अप्रत्यक्ष संलग्नता र सहकार्यमा जोड दिन्छ ।सहभागितामूलक शासन पद्धतिका सम्बन्धमा सह शासन (Co-governance), सह निर्माण (Co-Production), सह उत्पादन (Co-production) तथा नयाँ सार्वजनिक शासन (New Public Governance) जस्ता अवधारणाहरू विकास भएका छन् । यी अवधारणाहरूले शासकीय अभ्यास र सेवा प्रवाहमा वहुसरोकारवालाहरूको संलग्नतालाई केन्द्रमा राख्दछन् ।

नेपालको सन्दर्भमा सहभागितामूलक शासन पद्धतिलाई विकास प्रक्रियाको मुल मर्मका रूपमा नेपालको संविधान तथा अन्य कानुनी र नीतिगत व्यवस्थाहरूले आत्मसाथ गरेको छन् । तथापी शासन प्रक्रियामा नागरिकहरूको अर्थपूर्ण र

वास्तबिक सहभागिताको सुनिश्चितताको निम्ती थुप्रै प्रयासहरूको खाँचो देखिएको छ। शासन प्रक्रियामा विकास भएका नविनतम प्रवृत्तीहरूलाई आत्मसाथ गर्दै शासन प्रक्रियालाई पारदर्शी उत्तरदायी एवं सहभागितामूलक बनाउदै विकास र समृद्धिको मार्गमा अघिवढ्नुपर्ने देखिन्छ।

सन्दर्भ सामग्रीः

- नेपाको 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, सिंहदरवार।
- पन्ध्रौ योजना (२०७६/७७-२०८०/८१), राष्ट्रिय योजना आयोग, सिंहदरवार।
- राष्ट्रिय अनुगमन तथा मूल्याङ्कन दिग्दर्शन २०७५, राष्ट्रिय योजना आयोग, सिंहदरवार।
- अख्तियार दुरूपयोग अनुशान्धान आयोगका बार्षिक प्रतिवेदनहरू
- सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयका बार्षिक प्रतिवेदनहरू
- राजस्व प्रत्रिकाका विभिन्न अंगहरू

सार्वजनिक-निजी साझेदारी

✍ *युवराज आचार्य* *

बिषय प्रवेश

कुनै पनि मुलुकको आर्थिक विकास र समृद्धि हासिल गर्न आवश्यक लगानीको श्रोत व्यवस्थापनका लागि सार्वजनिक-निजी साझेदारी (Public-Private Partnership-PPP) अपरिहार्य रहेको हुन्छ । हाम्रो जस्तो विकासको आवश्यक्ता, अपेक्षा र बर्तमान अवस्थामा ठूलो खाडल भएको मुलुकमा त PPP अझ बढि शान्दर्भिक रहेको छ । निजी क्षेत्रको ज्ञान, प्रविधि, व्यवस्थापकीय सीप र कुशलताका साथै जोखिम बहन गर्न सक्ने क्षमता अभिवृद्धि गरी सरकार र निजी क्षेत्र एक्ला एक्लैले लगानी गर्न नसक्ने अवस्थामा सार्वजनिक तथा निजी क्षेत्रको सहकार्य, साझेदारी सहभागिताका आधारमा लगानी जुटाई थप श्रोत व्यवस्थापन गरी ठूलाठूला परियोजनाहरू सञ्चालन गर्न जरुरी देखिन्छ। विशेष गरी सार्वजनिक निजी साझेदारीको लगानीलाई भौतिक तथा शहरी पूर्वाधार निर्माण तथा सञ्चालन, सेवा क्षेत्र व्यवस्थापन, कृषि, वन, जलविद्युत, सिँचाई, यातायात, सूचना प्रविधि, फोहोरमैला व्यवस्थापन लगायत पूर्वाधारका क्षेत्रका आयोजनाको निर्माण तथा विकासमा जोड दिन उपयुक्त हुन्छ ।

नेपालको संविधानले सार्वजनिक, निजी र सहकारी क्षेत्रको सहभागिता तथा विकासमार्फत् उपलब्ध साधन र श्रोतको अधिकतम परिचालनद्वारा तीव्र बृद्धि हासिल गर्दै दिगो आर्थिक विकास गर्ने सिद्धान्त र सार्वजनिक, निजी र सहकारी क्षेत्रको सहभागिता र स्वतन्त्र विकासमार्फत् राष्ट्रिय अर्थतन्त्र सुदृढ गर्ने नीति लिएको छ । यसै गरी पन्ध्रौं आवधिक योजनाले सार्वजनिक-निजी साझेदारीको लगानी अभिवृद्धि गरी थप श्रोत एवं व्यवस्थापकीय सीप परिचालन गर्ने लक्ष्य लिएको छ । सार्वजनिक-निजी साझेदारीको अवधारणा लागू गर्न सार्वजनिक निजी साझेदारी लगानी ऐन कार्यान्वयनमा रहेको छ । कानूनमा सार्वजनिक-निजी साझेदारीमा सञ्चालन हुन सक्ने परियोजनाहरू, कार्यान्वयन गर्ने मोडेलहरू र संघीय कानून बमोजिम आ-आफ्नो कार्य क्षेत्रमा परेका यस्ता परियोजनाहरू सम्बन्धित प्रदेश र स्थानीय तहबाट पनि कार्यान्वयन गर्न सक्ने व्यवस्था गरिएको छ। यसैगरी औद्योगिक क्षेत्र, विशेष आर्थिक क्षेत्र लगायतका ठूला पूर्वाधार तथा बृहत् उत्पादनका क्षेत्रमा विदेशी लगानीलाई पनि लगानी साझेदारीमा ल्याउन सक्ने प्रावधान राखिएको छ । यसरी सार्वजनिक-निजी साझेदारी लगानीलाई आकर्षित गर्न गरिएका प्रयासका फलस्वरूप केही परियोजनाहरू नेपालमा सञ्चालन भइरहेका छन् ।

*वरिष्ठ प्रशिक्षक, सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन तालिम केन्द्र

प्रस्तुत शन्दर्भमा यस स्तम्भमा सार्वजनिक-निजी साझेदारी (Public-Private Partnership) को अवधारणाको साथै नेपालमा यस अवधारणा कार्यान्वयनको विद्यमान अवस्था मूल्यांकन, यसको कार्यान्वयनमा के कस्ता समस्याहरु देखापरेका छन् ? ति समस्या समाधान गर्ने व्यवहारिक उपायहरुका साथै तुलनात्मक लाभका दृष्टिले सार्वजनिक-निजी साझेदारी अवधारणा कार्यान्वयन गरी सफलता हासिल गर्न सकिने सम्भाव्य क्षेत्रको पहिचान गरी त्यसका लागि आवश्यक पर्ने लगानीका श्रोत र साधनहरु कहाँबाट के कसरी जुटाउन सकिएला ? जस्ता बिषयहरुलाई यस लेखमा सम्बोधन गर्ने प्रयास गरिएको छ।

अवधारणाः

सार्वजनिक-निजी साझेदारी (Public-Private Partnership-PPP) भन्नाले सरकार र यस अन्तर्गतका संयन्त्र तथा निकाय र निजी क्षेत्रबीच सार्वजनिक सेवा, सुविधा र यससँग सम्बन्धित क्रियाकलापको व्यवस्थापनका लागि गरिने औपचारिक सम्झौता हो। PPP अन्तर्गत साझेदार पक्षहरु नागरिक सुविधाको प्रारुप निर्माण, सञ्चालन, मर्मत सम्भार तथा वित्त व्यवस्था एवम् जोखिम विभाजन जस्ता पक्षहरुमा प्रत्यक्ष संलग्न रहन्छन्। यो सार्वजनिक विकास तथा सेवा प्रवाहका क्रियाकलापमा नागरिक सहभागिता बढाई साधनको दक्षता खोजी गर्ने तरिका हो। सार्वजनिक निजी साझेदारी सार्वजनिक सेवा वितरणको वैकल्पिक ढाँचा पनि हो। यस अन्तर्गत Resource, Responsibility, Risk and Return(4R) जस्ता बिषयहरु स्पष्ट गरिएको हुन्छ।

सन् १९८० पश्चात सार्वजनिक प्रशासनमा आएको व्यवस्थापनवादले सार्वजनिक र निजी क्षेत्रका राम्रा गुणका बारेमा उजागर गर्न थाल्यो। यसैको फलस्वरुप सरकार र निजी क्षेत्रबीच जिम्मेवारी, साधनस्रोत, जोखिम र प्रतिफल एक आपसमा बाँडफाँट गर्ने गरी PPP को विकास भयो। PPP अवधारणाको सुन्दरता भनेकै 2Ps (Public and Private) का सबल पक्षको संयोजन हो। अनि यसले ठूलो पूँजी जुटाउन सहज पनि हुन्छ। पछिल्ला वर्षहरूमा PPP मा अर्को एउटा P पनि थपेर PPPP पनि भन्न थालिएको छ। थपिएको P ले People अर्थात जनतालाई जनाउँछ।

आवश्यकता र महत्वः

साधन तथा स्रोतको न्यूनता रहेका मुलुकहरुका लागि सार्वजनिक-निजी साझेदारी अतिरिक्त साधन परिचालनको आधार बन्ने गर्दछ भने विकसित मुलुकहरुका लागि यो सरकारको कार्यक्षेत्र पुनर्वोध एवं विकासलाई स्वचालित बनाउने प्रक्रिया हो। साथै दुवै प्रकारका मुलुकहरुका लागि यो राज्यका क्रियाकलापमा नागरिक स्वामित्व विस्तार गर्ने रणनीति हो।

पूर्वाधार सेवाहरूको निर्माण र सञ्चालनमा आवश्यक पर्ने साधन-स्रोतहरूको तुलनामा राज्यकोषबाट विनियोजन हुने साधन स्रोत न्यून हुने भएकाले निजी क्षेत्रमा उपलब्ध साधन-स्रोत, सीप, पूँजी, प्रविधि तथा उद्यमशीलतालाई मुलुकको विकास कार्यमा आकर्षित गरी सार्वजनिक उपयोगका सम्पत्ति र सेवाको सञ्चालन कम खर्चिलो, प्रभावकारी र विश्वासनीय बनाउन सार्वजनिक-निजी साझेदारीको आवश्यकता छ।

साझेदारी मार्फत् सार्वजनिक क्षेत्र आफ्ना आधारभूत कार्यहरुमा केन्द्रीत हुन पुग्दछ भने नागरिक/निजी संस्थाहरु संभावना र क्षमताको उपयोगले सामाजिक पूँजी निर्माण गरी आफूहरुको आवश्यकता पूरा गर्ने मार्ग तय गर्दछन्। साझेदारीले

उपलव्ध साधनको अत्युत्तम उपयोग गरी स्थानीय प्राथमिकताको कार्यान्वयन र आपूर्ति गर्ने अवसरहरु प्रशस्त गर्दछ ।

यसले साझेदार पक्षहरुमा विश्वास र सद्भाव स्थापना गरी भावी कार्यहरुलाई सहज, सरल र प्रभावपूर्ण पनि पार्दछ । किनकी साझेदारीले नागरिक (र यसका सस्थाहरु) लाई राज्यसम्म र राज्य (र यसका एजेन्सीहरु) लाई नागरिकसम्म पुर्याउने कार्य गर्दछ । त्यसैले साझेदारी धेरै र जटील समस्याहरुको एउटै र सरल समाधान पनि हो ।

यसले साझेदार पक्षहरुमा विश्वास र सद्भाव स्थापना गरी भावी कार्यहरुलाई सहज, सरल र प्रभावपूर्ण पनि पार्दछ । किनकी साझेदारीले नागरिकलाई राज्यसम्म र राज्यलाई नागरिकसम्म पुर्याउने कार्य गर्दछ । त्यसैले साझेदारी धेरै र जटिल समस्याहरुको एउटै र सरल समाधान गर्ने माध्यम पनि हो ।

सरकारसँग नेटवर्किङ, शान्तिसुरक्षा, ऐन नियम, गुणस्तर नियन्त्रण गर्ने शक्ति र अधिकार छ भने निजी क्षेत्र नाफामुखी लगानीप्रति उत्सुक र जनताको मन जित्ने साधन उत्पादनमा लगाव राख्दछ । नागरिक समाज र गैरसरकारी क्षेत्रले समाजमा जागरुकता ल्याउने, प्रशिक्षण तालिम सञ्चालन गर्ने, काममा स्वयंसेवी र नाफारहित सामाजिक कल्याणका काममा लाग्ने उद्देश्य लिएको हुन्छ । जसको संयोजनबाट स्रोत जुटाउन उत्तरदायित्व बहन गर्न जोखिम र प्रतिफल व्यवस्थापन गर्न सहन भई समग्र सेवा प्रबाहमा प्रभावकारीता आउँछ ।

सार्वजनिक-निजी साझेदारीका स्वरूपः

साझेदारीको स्वरुप साझेदार पक्षहरु वीचको जोखिम विभाजनको हद, साझेदार पक्षहरु बीचको भूमिका र व्यवस्थापन स्वामित्वको मात्रा तथा शर्तहरुका आधारमा निर्धारण गर्न सकिन्छ । स्रोत साधन, जिम्मेवारी, लाभ-लागत, जोखिम, प्रतिफल र समग्र व्यवस्थापनजस्ता आधारबाट साझेदारीका स्वरुपलाई निम्नानुसार वर्गीकरण गर्न सकिन्छः

- Joint Venture (JV)
- Design-Build-Operate (DBO)
- Build Operate (BO)
- Build Own Operate (BOO)
- Build Operate Transfer (BOT)
- Build Own Operate Transfer (BOOT)
- Service Contract (SC)
- Management Contract (MC)
- Annuity Contract (AC)
- Special Vehicle Project (SVP)
- Consumers Committee

पूर्वाधार संरचना निर्माण तथा सञ्चालनमा निजी लगानी सम्बन्धी ऐन, २०६३ अनुसार साझेदारीलाई निम्नानुसार यसको

स्वरूप वा प्रकारमा वर्गीकरण गरेको छः

- निर्माण तथा हस्तान्तरण (B&T),
- निर्माण, सञ्चालन तथा हस्तान्तरण (BOT),
- निर्माण, स्वामित्वकरण, सञ्चालन तथा हस्तान्तरण (BOOT),
- निर्माण, हस्तान्तरण तथा सञ्चालन (BTO),
- लिज, सञ्चालन तथा हस्तान्तरण (LOT),
- लिज, निर्माण, सञ्चालन तथा हस्तान्तरण (LBOT),
- विकास, सञ्चालन तथा हस्तान्तरण (DOT) र
- अन्य यस्तै तरिका।

साझेदारीका पात्रहरूः

मूल रुपमा साझेदारीमा दुईवटा पात्रहरु रहन्छन्। पहिलो सरकार र यस अन्तर्गतका संयन्त्रहरु(तह र निकायहरु) र दोश्रो निजी क्षेत्र र यसका संस्था/संयन्त्रहरु रहेका हुन्छन्। सार्वजनिक-निजी साझेदारीमा सरकारी र गैरसरकारी (निजी/सहकारी/गैसस/उपभोक्ता) क्षेत्र बीचको संयुक्त लगानी, सहकार्य र साझेदारी रहेको हुन्छ, यद्यपी साझेदारीका पात्र तथा सहभागिताको स्वरुप भने कार्यको उद्देश्य, आवश्यकता र सन्दर्भ अनुसार निर्धारित हुने गर्दछ। राज्य अन्तर्गतका पात्रहरुको मात्र संलग्नता रहने हो भने साझेदारीको कुनै अर्थ रहदैन। त्यहाँ कर्मचारीतन्त्रीय शैलीको विस्तार मात्र हुन जान्छ र साधन स्रोतको दक्षतापूर्ण उपयोगको संभावना रहदैन। सरकार बाहिरका पात्रहरुको मात्र संलग्नता रहने हो भने सामाजिक न्याय र लोक कल्याणकारिता छाँयामा पर्न सक्तछ। अतः दुवै पक्षहरुको सहकार्य र संलग्नतालाई मात्र साझेदारी हो भन्न सकिन्छ।

नेपालमा सार्वजनिक निजी साझेदारीका लागि भएका विद्यमान नीतिगत व्यवस्थाः

नेपालको संविधानले सार्वजनिक क्षेत्र, निजी क्षेत्र र सहकारी क्षेत्रसहितको तीनखम्बे अर्थनीतिको अनुसरण गर्दै उदार, खुला र बजारमुखी अर्थव्यवस्था अंगीकार गरेको छ। नेपालको संविधानले गरेका मुलभूत व्यवस्थाहरु-

- सार्वजनिक, निजी र सहकारी क्षेत्रको सहभागिता तथा विकास मार्फत् उपलब्ध साधन र स्रोतको अधिकतम परिचालनद्वारा तीव्र आर्थिक वृद्धि हासिल गर्दै दिगो आर्थिक विकास गर्ने मूलभूत आर्थिक उद्देश्य रहेको साथै अर्थ, उद्योग र वाणिज्य सम्बन्धी नीति अन्तर्गत-
- सार्वजनिक, निजी र सहकारी क्षेत्रको सहभागिता र स्वतन्त्र विकास मार्फत् राष्ट्रिय अर्थतन्त्र सुदृढ गर्ने,
- अर्थतन्त्रमा निजी क्षेत्रको भूमिकालाई महत्व दिदै उपलब्ध साधन र स्रोतको अधिकतम परिचालन गरी आर्थिक समृद्धि हासिल गर्ने,
- राष्ट्रिय हित अनुकूल आयात प्रतिस्थापन, निर्यात प्रवर्धनका क्षेत्रमा वैदेशिक पूँजी तथा प्रविधिको

लगानीलाई आकर्षित गर्दै पूर्वाधार विकासमा प्रोत्साहन एवं परिचालन गर्ने ।

सार्वजनिक निजी साझेदारी नीति, २०७२ ले बृहत्त सामाजिक तथा आर्थिक विकासको लागि सार्वजनिक पूर्वाधार सेवाहरूको विकास तथा सञ्चालनमा सार्वजनिक-निजी क्षेत्रको लगानी अभिवृद्धि गर्ने लक्ष्य लिएको छ । साथै उक्त नीतिले राष्ट्रिय योजना आयोगमा सार्वजनिक-निजी साझेदारी केन्द्रको स्थापना गरेको छ ।

सार्वजनिक निजी साझेदारी तथा लगानी ऐन २०७५ ले - पूर्वाधार संरचना तथा सेवा क्षेत्रमा स्वदेशी वा विदेशी निजी क्षेत्र समेतको लगानीको माध्यमबाट मुलुकको आर्थिक समृद्धिमा योगदान पुयाउन, सार्वजनिक-निजी साझेदारीमा सञ्चालन हुने परियोजनाहरुलाई व्यवस्थित गर्न तथा लगानी सम्बन्धी कानुनी व्यवस्था गरेको छ ।

पूर्वाधार संरचनाको निर्माण तथा सञ्चालनमा निजी लगानी सम्बन्धी ऐन, २०६३ तथा नियमावली, २०६४ ले साझेदारीको ढाँचा तथा परियोजनाको प्रस्ताव र छनौट सम्बन्धी प्रावधानहरू स्पष्ट गर्दै PPP लाई व्यवस्थित गर्न खोजेको छ ।

लगानी बोर्ड ऐन, २०६८ तथा नियमावली, २०६९ ले लगानीको वातावरण सृजना गरी पूर्वाधार संरचना क्षेत्र तथा अन्य क्षेत्रमा सार्वजनिक-निजी साझेदारी, सहकारी र स्वदेशी तथा विदेशी निजी लगानी परिचालन तथा व्यवस्थापन सम्बन्धी व्यवस्था गरेको ।

आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ तथा नियमावली, २०७७ र सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ तथा नियमावली, २०६४ मा उपभोक्तामार्फत् आयोजना र कार्यक्रमहरू सञ्चालन गर्न सकिने प्रावधानहरू रहेका छन् ।

स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ ले स्थानीय सरकार र निजी क्षेत्र, सहकारी तथा उपभोक्ता समितिहरू बीच स्थानीय पूर्वाधार विकास तथा सेवा प्रवाहमा साझेदारीको सम्भावनालाई खुला राखेको छ ।

चालू पन्ध्रौ योजनाले आर्थिक सामाजिक विकासका लागि विभिन्न चार वटा पात्र (सरकारी, निजी, सहकारी र सामुदायिक क्षेत्र) को भूमिका उल्लेख गर्दै यसलाई प्रोत्साहन र प्रवर्द्धन गर्ने नीति अंगिकार गरेको छ । पन्ध्रौं आवधिक योजनाले सार्वजनिक-निजी साझेदारीको लगानी अभिवृद्धि गरी थप श्रोत एवं व्यवस्थापकीय सीप परिचालन गर्ने लक्ष्य लिएको छ ।

पछिल्लो समयमा स्थानीय स्तरका विकासका क्रियाकलापहरूमा स्थानीय तह र गैसस तथा उपभोक्ता समितिहरूबीच साझेदारी सुदृढ हुँदै गईरहेको देखिन्छ ।

नेपालमा सावजनिक-निजी साझेदारी कार्यक्रमको अभ्यास र अवस्थाः

नेपालको परम्परागत संस्कार साझेदारीमूलक देखिन्छ । सहकारीका परम्परागत स्वरुपहरु साझेदारीका प्रारम्भिक अवस्था हुन् । धार्मिक तथा नैतिक भावनाबाट अभिप्रेरित सहकारी संस्थाहरू धार्मिक तथा कल्याणकारी कार्य सञ्चालन गर्ने स्वयम् स्थापित कार्यसूचीमा थिए । विगतमा राजकुलो निर्माण, राजमार्ग निर्माण र मर्मत सम्भारजस्ता कार्यहरू सार्वजनिक पक्ष र जनताले सहकार्य गरेका उदाहरण हुन् ।

कानूनमा सार्वजनिक-निजी साझेदारीमा सञ्चालन हुन सक्ने परियोजनाहरू, कार्यान्वयन गर्ने मोडेलहरू र संघीय कानून

बमोजिम आ-आफ्नो कार्य कार्य क्षेत्रमा परेका यस्ता परियोजनाहरू सम्बन्धित प्रदेश र स्थानीय तहबाट पनि कार्यान्वयन गर्न सक्ने व्यवस्था गरिएको छ। यसैगरी औद्योगिक क्षेत्र, विशेष आर्थिक क्षेत्र लगायतका ठूला पूर्वाधार तथा बृहत् उत्पादनका क्षेत्रमा विदेशी लगानीलाई पनि लगानी साझेदारीमा ल्याउन सक्ने प्रावधान राखिएको छ। यसरी सार्वजनिक-निजी साझेदारी लगानीलाई आकर्षित गर्न गरिएका प्रयासका फलस्वरूप नेपालमा केही परियोजनाहरू सञ्चालन भइरहेका छन्।

नीतिगत अभियानको रूपमा हेर्दा नेपालमा सार्वजनिक-निजी साझेदारी (PPP) कार्यक्रम आठौं योजनाबाट सुरु भयो। प्रत्यक्ष पूँजीलगानीका लागि एकद्वार तथा वैदेशिक लगानी नीति, कानून तथा संस्थागत व्यवस्था गरियो। सरकारी स्वामित्वका व्यावसायिक संस्थानहरुमा निजी क्षेत्रको भूमिका विस्तार गर्न निजीकरणलाई प्रमुख एजेण्डाको रुपमा अंगालियो। ठूला आयोजनामा डिजाईन, निर्माण तथा सञ्चालन करारको ढाँचा अपनाइयो भने स्थानीय स्तरका आयोजनहरुमा उपभोक्ता समिति, सह-उत्पादन, सह-सञ्चालन एवम् नागरिक समाज परिचालनको ढाँचा प्रयोगमा ल्याईयो। यसवाट पचासको दशकमा राष्ट्रिय अर्थतन्त्रको वृद्धिदर उल्लेख्य रुपमा बढ्न समेत गयो। उत्पादन उद्योग, सेवा व्यवसाय, बैंक एवम वित्त व्यवसाय यातायात तथा शिक्षा क्षेत्रमा उल्लेख्य रुपमा निजी पूँजी, उद्यमशीलता तथा प्रबिधिको बढेर गयो साथै यसले रोजगारीका अवसरहरु पनि उल्लेख्य रुपमा बढेर गयो।

नवौं योजनामा विद्युत् ऊर्जाको उत्पादनमा वृद्धि गर्न BOOT लाई प्रोत्साहन गरिएको थियो। यसरी नै दशौं योजनाले BOT मा जोड दिएको थियो। एघारौ त्रिवर्षीय योजनाले निर्माण, हस्तान्तरण र सञ्चालन (BTO) लाई जोड दिएको थियो। बाह्रौं योजनाले योजना अवधिमा सरकारी निजी साझेदारीमा वृद्धि ल्याउन नेपाल व्यवसाय मञ्चको गठन गरिएको थियो। त्यसैबखत राष्ट्रिय योजना आयोगले निजी सरकारी साझेदारीको श्वेतपत्र तयार गरी प्रकाशनमा ल्याएको थियो। तेह्रौं त्रिवर्षीय योजनाले पनि निजी क्षेत्रसँग सम्बन्धित नीति तथा कार्यक्रम तर्जुमा र PPP अवधारणा अनुरुप कार्य गर्ने उद्देश्य राखेको थियो। चौधौं योजनामा पनि सोही नीतिलाई निरन्तरता दिएको छ।साथै चालु पन्ध्रौ योजनामा ठूला आधारशिला तथा प्रणाली निर्माणमा BOOT तथा BOT प्रणाली मार्फत् निजी क्षेत्रलाई संलग्न गराउन वार्षिक बजेट वक्तव्यहरुमा नीतिगत घोषणाहरु हुदै आएका छन्। तर PPP को हालसम्मको उपलब्धी विश्लेषण गर्दा केहि विद्युत उर्जाको उत्पादनमा बाहेक अर्थतन्त्रका अन्य ठूला क्षेत्रमा यो परिणाममूखि रूपमा लागू गर्न सकिएको छैन।

तथ्यांकगत रुपमा हेर्ने हो भने साझेदारी अन्तर्गत ७४ वटा आयोजनाहरु कार्यान्वयन गर्ने घोषणा गरेको छ। बिभिन्न १४ वटा कार्यान्वयन गर्ने घोषणा भएका छन्।पन्ध्रौ योजनाले रु. ७५० अर्ब साझेदारी मार्फत् बिभिन्न ९ वटा आयोजना सञ्चालन गर्ने उल्लेख गरिएको छ।

विश्वमा साझेदारी मोडेलमा विकासका धेरै कार्यहरु अगाडि बढेको पाउन सकिन्छ। छिमेकी मुलुक भारतमा सञ्चालन भएको दिल्ली मेट्रो र केही सडक आयोजनाहरु, चिलीमा त्यहाँ सञ्चालन भएको एयरपोर्ट, थाईल्याण्डमा बिभिन्न सडक आयोजनालाई लिन सकिन्छ भने नेपालमा केही जलबिद्युत आयोजनाहरु, स्थानीय तहमा पछिल्लो समयमा अगाडि बढिरहेका केही फोहोर व्यवस्थापनका आयोजनाहरु, काठमाडौं बसपार्क लगायत केही सीमित आयोजनाहरु सञ्चालन भईरहेका छन्।

नेपालमा सार्वजनिक निजी साझेदारी कार्यक्रमका समस्याः

सार्वजनिक निजी साझेदारी कार्यक्रमलाई सफल बनाउन सरकारी पक्षबाट Viability gap funding(VGF) र Minimum revenue guarantee(MRG) को व्यवस्था सहितको नीतिगत सुनिश्चितता, लगानी पूर्वाधारको सुनिश्चतता, प्रभावकारी समन्वय र दुबै पक्षवीच विश्वासको वातावरण हुनु अपरिहार्य मानिन्छ। त्यस्तै निजी क्षेत्रमा लगानी गर्न क्षमता, Corporate social responsibility, Entrepreneurship culture आवश्यक मानिन्छ । बुँदागत रुपमा-

- स्रोत साधन, जिम्मेवारी, दायित्व र जोखिममा राज्य र निजी क्षेत्रले कति-कति हिस्सेदारी तथा जिम्मेवारी बहन गर्नुपर्ने भन्नेबारे प्रष्ट नहुँदा PPP को अवधारणाअनुसार पूर्वाधारको काम हुन नसक्नु।
- निजी क्षेत्र सक्षम र प्रतिस्पर्धी हुन नसक्दा ठूला पूर्बाधारका आयोजनामा साझेदारी हुन नसक्नु।
- कमजोर आर्थिक कूटनीति, झन्झटिलो प्रक्रिया तथा पर्याप्त नीतिगत व्यवस्थाको अभावका कारण वैदेशिक लगानी आकर्षण तथा परिचालन गर्न नसक्नु।
- वातावरणीय मूल्याङ्कन र विश्लेषण कार्य जटिल हुनु।
- औद्योगिक पूर्वाधारको अभाव रहनु।
- दायित्वबिनाको अधिकार खोज्ने र योग्यताबिनाको आकांक्षा पाल्ने प्रवृत्तिका कारण असहज श्रम सम्बन्ध सिर्जित हुनु, साथै पर्याप्त मात्रामा दक्ष जनशक्तिको अभाव रहनु।
- लगानीको सुरक्षाको प्रत्याभूत गर्न नसक्दा पुँजी पलायन हुनु ।
- निजी क्षेत्र ठूलो परिमाणमा लगानी गर्न सक्षम भैनसक्नु, पर्याप्त वित्तीय क्षमताको कमी रहनु।
- Corporate culture को अभाव रहनु, साझेदारहरूबीच एक-अर्कामा विश्वासको कमी रहनु।
- निजी लगानीकर्तामा आत्मविश्वासको कमी रहनु, जोखिम बहन गर्नसक्ने क्षमताको अभाव रहनु।
- राज्यको तुलनामा निजी क्षेत्रले सधैं फाइदा मात्र खोज्ने गर्दा विवाद सृजना हुनु।
- कमजोर शान्ति सुरक्षा लगायतका कारण लगानीमैत्री वातावरण बनाउन नसकिनु।
- भ्रष्टाचारजन्य गतिविधि कायमै रहनु, सुशासनको प्रत्याभूति गराउन नसकिनु।
- सरकारी क्षेत्र साझेदारहरूसँग वार्ता गर्न कमजोर साबित हुनु।
- विश्वमा सफल कतिपय PPP अवधारणाका आयोजनालाई वित्तीय रूपमा सम्भाव्य तुल्याउन निश्चित र स्पष्ट शर्तका अधिनमा रहेर सरकारले वित्तीय अनुदान दिन्छ ।ठूला र लामो समयपछि मात्र प्रतिफल आउने आयोजनामा 'Viability Gap Financing' को प्रबन्ध गरिएको हुन्छ । तर नेपालमा यस्तो अनुदानका बारेमा चर्चा गर्दा मात्रै पनि निजीक्षेत्रलाई पोस्न खोजेको भन्ने प्रश्न उठ्ने गरेको छ। त्यसैले यो अगाडि बढ्न सकेको छैन।

अवसरहरू:

- सन् २०२६ मा विकासशील राष्ट्र, सन् २०३० मा दिगो विकास लक्ष्य कार्यान्वयन गरी मध्यम आय भएको राष्ट्र र बि.सं. २१०० सम्ममा उच्च आय भएको विकसित राष्ट्रमा पुग्ने लक्ष्य हासिल गर्न निजी क्षेत्रसँग मिलेर धेरै विकासका कार्यहरु अगाडि बढाउनुपर्ने आवश्यक्ता रहेको छ।
- भूकम्प लगायतले गरेको भौतिक क्षतिको निर्माण/पुनर्निर्माणमा आवश्यक पर्ने ठूलो रकम सरकारी पक्षबाट मात्र जुटाउन अप्ठ्यारो पर्ने देखिन्छ। यस्तो परिप्रेक्षमा सार्वजनिक निजी साझेदारीको सान्दर्भिकता निकै बढी छ।
- जग्गा विकास र व्यवस्थित आवास निर्माणमा निजी क्षेत्रले मुलुकको आवश्यकता पूरा गर्दै आएका भए पनि ठूलो स्केलमा सहरी विकास गर्न अझै बाँकी छ। PPP मार्फत् निजी क्षेत्रले द्रुत गतिमा भएको सहरीकरणलाई व्यवस्थित गर्न योगदान पुर्याउन सक्ने सम्भावना देखिएको छ।
- मुलुकको राजनीतिक पुनर्संरचनासँगै प्रदेश तथा स्थानीय सरकारहरूसँगको सहकार्यमा स्थानीय तथा प्रादेशिक पूर्वाधार निर्माण र सेवा प्रवाहमा निजी क्षेत्रसँग सहकार्य गरेर अगाडि बढ्ने अवसर सिर्जना भएको छ।
- जनतामा विकास प्रतिको उच्च आकांक्षा र Corporate Social Responsibility मा भएको बृद्धिले PPP को लागि अवसर बढाएको छ।
- सरकारी पक्षबाट Viability gap funding(VGF) र Minimum revenue guarantee(MRG) को व्यवस्था सहितको नीतिगत सुनिश्चितता आवश्यक पर्छ भन्ने बिषय महसुश हुँदै गएको अवस्थाले सार्वजनिक निजी साझेदारीलाई ठूलो अवसर सृजना गरेको छ।

नेपालमा सार्वजनिक निजी साझेदारी कार्यक्रमका समस्या समाधानका उपाय:

- सार्वजनिक निजी साझेदारी नीति, २०७२ र सार्वजनिक निजी साझेदारी तथा लगानी ऐन २०७५ का व्यवस्थाहरुलाई अझ प्रभावकारी र साझेदारीमैत्री र समयसापेक्ष बनाउने।
- लगानीकर्ताहरूको जिम्मेवारी, लगानी, अधिकार, स्वामित्व, जोखिम र प्रतिफल बाँडफाँड सम्बन्धमा स्पष्ट र पारदर्शी व्यवस्था गर्ने।
- सार्वजनिक क्षेत्रको कमी कमजोरी निजी क्षेत्रले प्रत्याभूति गर्ने र निजी क्षेत्रको कमी कमजोरी सार्वजनिक क्षेत्रले प्रत्याभूति गर्न सक्ने प्रावधान सहितको साझेदारीको आधार तयार गर्ने।
- राज्य र निजी क्षेत्रमध्ये जुन क्षेत्रमा जसको तुलनात्मक क्षमता र लाभ बढी हुन्छ, ती क्षेत्रमा उनीहरूले विशिष्टीकरण गरी दुवै सँगसँगै मिलेर जानसक्ने किसिमको सार्वजनिक-निजी साझेदारीको रणनीतिलाई अंगिकार गर्ने।
- साझेदारी छनौटमा राम्रा योजना छनौट गर्ने र त्यसका लागि प्रक्रिया सरल र पारदर्शी बनाउने, साथै साझेदारीलाई पूर्वाधार क्षेत्रमा मात्र सीमित नराखी सेवा, उत्पादन र अन्य क्षेत्रमा पनि प्रयोगमा ल्याउने।

- उद्योग व्यवसायको प्रवर्द्धनका लागि उर्जा, वित्त तथा अन्य स्रोत साधनको सहज उपलब्धताको सुनिश्चितता गर्ने,
- PPP मा विदेशी निजी क्षेत्र समेत समाहित हुन सक्ने वातावरणको निर्माण गर्ने ।
- PPP उच्चस्तरीय आयोगको स्थापना गरी उत्तरदायी, चुस्त र पारदर्शी सरकारी संयन्त्रको विकास गर्ने,
- विशेषगरी ठूला पूर्वाधार निर्माणमा क्रममा देखिएको मूअब्जा वितरण विवादको दिगो निरूपणका लागि नीतिगत सुधारका साथै नागरिकमा विकास प्रतिको दायित्ववोध सिर्जना गर्नुका साथै प्राप्त हुने प्रतिफलमा उनीहरूको हिस्सेदारीको सुनिश्चितता गर्ने,
- कर्मचारीको क्षमता बढाउँदै सामाजिक लागत कम गर्दै निजी क्षेत्रको लगानीको प्रतिफल बढाउने,
- सुदृढ आन्तरिक शान्ति सुरक्षा, सुमधुर औद्योगिक श्रम सम्बन्ध, उद्योग व्यवसायमा राजनीतिक वा अन्य पक्षबाट अवान्छनीय हस्तक्षेपको अन्त्य जस्ता अनुकूल वातावरणको सिर्जना गर्ने,
- पिपिपि परियोजनाको डिजाइन, निर्माण, सञ्चालन, संभार र उत्पादन कार्य एउटै क्षेत्रलाईमा पूर्ण समायोजन गर्नु पर्ने आवश्यक्ता हो । यसो गर्दा परियोजनाको सफलता सुनिश्चित हुनुको साथै लागत पनि कम गर्न सघाउ पुग्न जान्छ । सफल पिपिपि परियोजनाको लागि गुणस्तरीय सेवा तथा उत्पादनलाई पहिलो प्राथमिकता दिनु आबश्यक छ ।
- प्रविधिको प्रयोग, अनुसन्धान तथा विकास, श्रोत साधनको अधिकतम उपयोग, पारदर्शिता तथा भैपरी आउने बजेट विनियोजन, विवाद समाधानका उपायहरु, मानवश्रोत परिचालन, वातावरणीय पक्ष, सामाजिक उत्तरदायित्व लगायतका आयामहरुमा स्पष्ट व्याख्या हुनु जरुरी छ ।
- स्वभाविकरूपमा सार्वजनिक क्षेत्र बढी नागरिक कल्याणमा केन्द्रीत हुने र निजी क्षेत्र मुनाफाका लागि काम गर्ने भएबाट सामाजिक मूल्ययुक्त तर आर्थिक दृष्टिले तत्काल मूनाफा दिन नसक्ने परियोजनामा निजी क्षेत्रसँग साझेदारी गर्दा स्पष्ट शर्त र मापदण्डका आधारमा Viability Gap Financing र Minimum revenue guarantee को उपयुक्त प्रयोग गर्ने ।

सरकार र निजी क्षेत्रबीचको सहकार्यका मुख्य औजारहरू के हुन सक्दछन् ?

वर्तमान समयमा निजी क्षेत्रको सकृय सहभागिता विना शासकीय पद्दतिले पूर्णता एवं सफलता पाउन सक्दैन । स्रोत जुटाउन होस् वा जोखिमको वितरण गर्न नै किन नहोस् निजी क्षेत्रको सशक्त उपस्थिति विकास व्यवस्थापनमा अर्थपूर्ण मानिन्छ । सहकार्यका लागि Resource, Responsibility, Risk and Return(4R) वरिपरी नै यसका औजारहरु खोज्नुपर्ने हुन्छ । सहकार्यका लागि देहायका औजारहरू मूलरुपमा प्रयोगमा आउन सक्ने देखिन्छ :

- साझा स्वामित्व निर्धारण वित्तीय तथा अन्य स्रोत परिचालनमा साझेदारी,
- पारस्परिक हितका लागि काम गर्ने,
- जोखिमको वाँडफाँड,
- खरिद तथा करारमा प्रतिस्पर्धा एवं पारदर्शिता प्रवर्द्धन,
- सामाजिक उत्तरदायित्व निर्वाहमा साझेदारी,
- परस्पर जवाफदेहिताका शर्तहरू निर्धारण ।

निश्कर्ष,

आर्थिक विकास र समृद्धि हासिल गर्न आवश्यक लगानीको श्रोत व्यवस्थापनका लागि सार्वजनिक-निजी साझेदारी अपरिहार्य रहेको हुन्छ। विशेष गरी सार्वजनिक निजी साझेदारीको लगानीलाई भौतिक तथा शहरी पूर्वाधार निर्माण तथा सञ्चालन, सेवा क्षेत्र व्यवस्थापन, कृषि, वन, जलविद्युत, सिँचाई, यातायात, सूचना प्रविधि लगायत पूर्वाधारका क्षेत्रका आयोजनाको निर्माण तथा विकासमा जोड दिन उपयुक्त हुन्छ। निजी क्षेत्रको ज्ञान, प्रविधि, व्यवस्थापकीय शीप र कुशलताका साथै जोखिम बहन गर्न सक्ने क्षमता अभिवृद्धि गरी सरकार र निजी क्षेत्र एक्ला एक्लैले लगानी गर्न नसक्ने अवस्थामा सार्वजनिक तथा निजी क्षेत्रको सहकार्य, साझेदारी र सहभागिताका आधारमा लगानी जुटाई थप श्रोत व्यवस्थापन गरी ठूलाठूला परियोजनाहरू सञ्चालन गर्न ढिला भइसकेको छ।

सार्वजनिक, निजी र सहकारी क्षेत्रको सहभागिता तथा विकासमार्फत् उपलब्ध साधन र श्रोतको अधिकतम परिचालनद्वारा तीव्र बृद्धि हासिल गर्दै दिगो आर्थिक विकास गर्ने सिद्धान्त र सार्वजनिक, निजी र सहकारी क्षेत्रको सहभागिता र स्वतन्त्र विकासमार्फत् राष्ट्रिय अर्थतन्त्र सुदृढ गर्ने संबिधानले नीति लिएको छ। कानूनमा सार्वजनिक-निजी साझेदारीमा सञ्चालन हुन सक्ने परियोजनाहरू, कार्यान्वयन गर्ने मोडेलहरू र संघीय कानून बमोजिम आ-आफ्नो कार्य कार्य क्षेत्रमा परेका यस्ता परियोजनाहरू सम्बन्धित प्रदेश र स्थानीय तहबाट पनि कार्यान्वयन गर्न सक्ने व्यवस्था गरिएको छ। यसैगरी औद्योगिक क्षेत्र, विशेष आर्थिक क्षेत्र लगायतका ठूला पूर्वाधार तथा बृहत् उत्पादनका क्षेत्रमा विदेशी लगानीलाई पनि लगानी साझेदारीमा ल्याउन सक्ने प्रावधान राखिएको छ। यसरी सार्वजनिक-निजी साझेदारी लगानीलाई आकर्षित गर्न गरिएका प्रयासका फलस्वरूप केही परियोजनाहरू नेपालमा सञ्चालन भइरहेका छन् तथापि यो आकारको साझेदारीले अपेक्षा पुरा गर्न सक्ने देखिएको छैन।

शन्दर्भ सूचिः

- नेपालको संबिधान, कानून किताब व्यवस्था समिति, बबरमहल, काठमाडौं।
- पन्ध्रौं योजना, राष्ट्रिय योजना आयोग।
- आ ब २०८०/८१ को बजेट बक्तब्य, अर्थ मन्त्रालय, सिंहदरवार काठमाडौं।
- सार्वजनिक निजी साझेदारी नीति, २०७२
- सार्वजनिक-निजी साझेदारी तथा लगानी ऐन, २०७५
- पूर्वाधार संरचनाको निर्माण तथा सञ्चालनमा निजी लगानी सम्बन्धी ऐन, २०६३ तथा नियमावली, २०६४
- लगानी बोर्ड ऐन, २०६८ तथा नियमावली, २०६९
- आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ तथा नियमावली, २०७७ र सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ तथा नियमावली, २०६४
- स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४
- सार्वजनिक-निजी साझेदारी पत्रिका योजना, राष्ट्रिय योजना आयोग।
- बिभिन्न विज्ञहरुका लेख, रचना तथा शोधपत्रहरु।

नेपालमा आन्तरिक लेखापरीक्षण

✍ ध्रुव कार्की*

सारांश

आन्तरिक लेखापरीक्षणलाई प्रभावकारी वनाउन महालेखा नियन्त्रक कार्यालयले मातृसंस्थाका रुपमा सहजिकरण, सुदृणिकरण तथा क्षमता विकासका लागि कार्यक्रमहरु संचालन गर्दै आएको छ। कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयले कार्यान्वयन एकाईको रुपमा महालेखा नियन्त्रक कार्यालयले निर्धारण गरेको कार्यविधि अनुसार आन्तरिक लेखापरीक्षण गर्दछ। आन्तरिक लेखापरीक्षण प्रभाबकारी हुंदा सार्वजनिक निकायको उदेश्य अनुसारको नतिजा हासिल गर्न थप टेवा पुग्दछ। आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली सुदृण भई सार्वजनिक निकायको प्रभावकारितामा समेत अभिवृद्धि हुन्छ। कानुनको परिपालनाको स्तर बढ्ने, सार्वजनिक श्रोतको उपयोगमा मितव्ययिता र कुशलता कायम गराई मुद्राको मुल्य बढाउन सकिन्छ। सिमित श्रोतको कुसल तथा मितव्ययी उपयोगले राज्य प्रति नागरिको विश्वास बढाउनुका साथै सार्वजनिक सेवा प्रवाह सरल, सुलभ र छरितो रुपमा जनअपेक्षा बमोजिम गर्न समेत टेवा पुग्दछ।

बिषय प्रवेश

आर्थिक कारोवारको पहिचान, विश्लेषण गरी लेखांकन गर्ने, लेखांकनका आधारमा वित्तीय विवरण तयार गरी प्रतिवेदन गर्ने सम्मका समष्टिगत कार्यलाई लेखा भनिन्छ। यसरी राखिएको लेखाको परीक्षण, विश्लेषण, मूल्यांकन गर्ने कार्यलाई लेखापरीक्षण भनिन्छ। लेखा राख्दा प्रचलित कानुन बमोजिम पुर्याउनु पर्ने रित तथा प्रक्रिया पुर्याइएको छ कि छैन, कानुनी परिपालनाको अवस्था कस्तो रहेको छ, तयार गरिएको वित्तीय विवरणहरूले आर्थिक कारोवारको वास्तविक यथार्थता चित्रण गरेका छन वा छैनन भनी जानकारी लिन लेखापरीक्षण गरिन्छ। लेखापरीक्षण ऐन २०७५ अनुसार "लेखापरीक्षण भन्नाले लेखा र लेखासंग सम्बन्धित कामको परीक्षण र त्यसका आधारमा गरिने मूल्यांकन तथा विश्लेषण सम्झनुपर्छ र सो शब्दले सम्परीक्षण गर्ने कार्यलाई समेत जनाउछ" भनी परिभाषित गरेको छ। लेखापरीक्षणलाई आफ्नै निकाय अन्तर्गतको अर्को निकायले गर्ने वा भिन्दै स्वतन्त्र निकायले गर्ने हो सो का आधारमा आन्तरिक र वाह्य लेखापरीक्षण भनी वर्गीकरण गरिन्छ। आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन २०७६ को दफा ३३ अनुसार नेपाल सरकारका प्रत्येक कार्यालयको कारोबारको नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता र प्रभावकारिताका आधारमा आन्तरिक लेखापरीक्षण महालेखा नियन्त्रक कार्यालय वा सो कार्यालयले तोकेको कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयबाट हुने र

*वरिष्ठ प्रशिक्षक, सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन तालिम केन्द्र

नेपालको संविधान २०७२ को धारा २४१ अनुसार नेपालका तीनै तहका सरकारी कार्यालयको लेखा कानुन बमोजिम नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता, प्रभावकारिता र औचित्य समेतको विचार गरी महालेखा परीक्षकबाट अन्तिम लेखापरीक्षण हुने गर्दछ।

कार्यालयको उद्देश्य अनुरुपका कार्यसम्पादनसंग सम्बन्धित कानुन, व्यवस्थापकीय अभ्यास, लेखा तथा अन्य कारोवार र सो संग सम्बन्धित कागजात एवम प्रक्रियाको जाँच, परीक्षण, विश्लेषणका साथै आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको मूल्यांकन गरी प्रतिवेदन गर्ने कार्यहरूको समष्टि रूपलाई नै आन्तरिक लेखापरीक्षण भनिन्छ। आन्तरिक लेखापरीक्षण प्रभावकारी रूपमा गर्न सकिएमा कार्यालयको उद्देश्य बमोजिमको प्रतिफल प्राप्त हुने, कार्यालयमा भएका गलत अभ्यास र कार्यशैलीमा परिवर्तन गरी समय मै सुधारका उपायहरू अवलम्वन गरिने, आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली प्रभावकारी बनाई कार्यदक्षता र मितव्ययिता कायम हुने मात्र नभई महालेखा परीक्षकबाट हुने लेखापरीक्षणलाई समेत सहजीकरण गर्न सहयोग पुग्ने भएकोले सार्वजनिक क्षेत्रमा आन्तरिक लेखापरीक्षणको महत्वपुर्ण स्थान रहेको छ।

आन्तरिक लेखापरीक्षण सम्बन्धी कानुनी व्यवस्था

१) लेखापरीक्षण ऐन २०७५ को दफा ८ मा लेखापरीक्षण गर्दा आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको प्रभावकारी व्यवस्था भए, नभएको र त्यसको अनुसरण गरे, नगरेको तथा आन्तरिक लेखापरीक्षण सन्तोषजनक तरिकाबाट भए नभएको र भएकोमा प्रतिवेदन कार्यान्वयन भए नभएको विषय समेत हेरी लेखापरीक्षण गर्नुपर्ने व्यवस्था गरी आन्तरिक लेखापरीक्षणलाई प्रभावकारी बनाउनका साथै अन्तिम लेखापरीक्षणलाई आन्तरिक लेखापरीक्षणसंग समन्वय गर्न खोजिएको छ।

२) आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन २०७६ को परिच्छेद ६ मा आन्तरिक नियन्त्रण तथा आन्तरिक लेखापरीक्षण सम्बन्धी देहाय बमोजिमका व्यवस्थाहरू गरिएको छ।

- ✓ संघ प्रदेश र स्थानीय तहका सबै सरकारी कार्यालयले आफ्नो र अन्तर्गतका कार्यालयको आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली तयार गरी लागू गर्नुपर्ने
- ✓ लेखा उत्तरदायी अधिकृतले कार्यालयको आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली प्रभावकारी रूपमा कार्यान्वयन भए वा नभएको सम्वन्धमा नियमित रूपमा निरीक्षण तथा सुपरिवेक्षण गर्नु वा गराउनु पर्ने।
- ✓ आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको ढांचा र कार्यविधि तोकिए बमोजिम हुने।
- ✓ आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली आन्तरिक तथा अन्तिम लेखापरीक्षण प्रतिवेदनको कार्यान्वयनका लागि प्रत्येक मन्त्रालय वा निकायमा आन्तरिक नियन्त्रण समितिको व्यवस्था गरी सो समितिले आफ्नो कार्यालय वा निकाय र मातहतका कार्यालयबाट सम्पादन गरिने कार्यहरू दक्षतापूर्ण एवं मितव्ययी रूपमा सम्पादन गरी नतिजा उन्मुख गराउने, वित्तीय जोखिम न्यूनीकरण गर्ने, वित्तीय विवरणलाई विश्वसनीय बनाउने तथा लेखापरीक्षणबाट कायम भएका बेरुजु फछर्यौट गरी गराई आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीलाई सुदृढ एवम प्रभावकारी बनाउन कार्य तोकिएको।

- ✓ आफ्नो कार्यालयको आन्तरिक लेखापरीक्षण गराउने जिम्मेवारी सम्बन्धित कार्यालय प्रमुखलाई तोकिएको
- ✓ आन्तरिक लेखापरीक्षण सम्वन्धमा लेखापरीक्षकको काम, कर्तव्य र अधिकार तोकिएको।
- ✓ आन्तरिक लेखापरीक्षकले प्रत्येक तीन महिनामा आन्तरिक लेखापरीक्षण गरी सुझाव सहितको प्रतिवेदन आन्तरिक लेखापरीक्षण समाप्त भएको एक महिना भित्र पेश गर्नुपर्ने।
- ✓ आन्तरिक लेखापरीक्षकले सदाचारिता, वस्तुनिष्ठता, गोपनीयता, सक्षमता सहित तोकिए बमोजिम आचरण पालना गर्नु पर्ने।
- ✓ बदनियतपुर्ण तथा अनुचित कार्य गरेको प्रमाणित भएमा बाहेक आन्तरिक लेखापरीक्षण गरेको आधारमा मात्र आन्तरिक लेखापरीक्षकलाई कुनै कानुनी कारबाही नगरिने व्यवस्था गरी सुरक्षा प्रदान गरिएको।
- ✓ लेखा उत्तरदायी अधिकृतले आन्तरिक लेखापरीक्षण प्रतिवेदनमा समावेश भएका व्यहोरा अन्तिम लेखापरीक्षण हुन अगावै फछ्र्यौट तथा सम्परीक्षण गराई अन्तिम लेखापरीक्षक समक्ष प्रस्तुत गर्नुपर्ने।
- ✓ अन्तिम लेखापरीक्षण हुँदाका बखत प्रस्तुत हुन आएका आन्तरिक लेखापरीक्षणका सुझावहरूको सम्बन्धमा कारण सहित हटाएकोमा बाहेक अन्य सुझावहरूलाई लेखापरीक्षकले अन्तिम लेखापरीक्षण प्रतिवेदनमा आफ्नो सुझावको रूपमा प्रस्तुत गर्न सक्ने
- ✓ महालेखा नियन्त्रक कार्यालयले आन्तरिक लेखापरीक्षणलाई स्वतन्त्र, निष्पक्ष र प्रभावकारी बनाउन लेखा समूहका कार्मचारीलाई न्यूनतम अवधि तोकी आन्तरिक लेखापरीक्षकको रूपमा खटाउने व्यवस्था गर्नुपर्ने।
- ✓ एउटै कर्मचारीलाई लेखापालन गर्न र आन्तरिक लेखापरीक्षणको कार्यमा खटाउन नहुने।
- ✓ महालेखा नियन्त्रक कार्यालयले आन्तरिक लेखापरीक्षणको एकीकृत वार्षिक प्रतिवेदन तयार गरी प्रत्येक वर्षको कार्तिक महिना भित्र अर्थ मन्त्री समक्ष पेश गर्नुपर्ने।
- ✓ प्रदेश तथा स्थानीय तहले लेखा तथा आर्थिक कारोबारको नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता र प्रभावकारिताका आधारमा आन्तरिक लेखापरीक्षण गर्नु गराउनुपर्ने।

३) आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व नियमावली २०७७

- ✓ मन्त्रालय तथा केन्द्रीय निकायले कार्यालयको कामको प्रकृति अनुसार नियन्त्रणको वातावरण, सम्भावित जोखिम नियन्त्रणको उपाय, सूचना र सञ्चार अनुगमन गर्ने निकाय र विधि लगायतका विषयहरू समावेश गरी एक वर्षभित्र आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली लागू गर्नुपर्ने।
- ✓ आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको अनुगमन गर्न लेखा उत्तरदायी अधिकृतले जिम्मेवार अधिकारी तोकी अनुगमन गर्ने र सो को प्रतिवेदन दिने व्यवस्था मिलाउनु पर्ने।
- ✓ महालेखा नियन्त्रक कार्यालयले आन्तरिक लेखापरीक्षण गर्न लेखा समूहमा कार्यरत राजपत्रांकित

कर्मचारीको हकमा दुई वर्ष सेवा गरेको र राजपत्र अनंकित कर्मचारीको हकमा तीन वर्ष सेवा अवधि पुरा गरेको कर्मचारी लाई चार वर्षका लागि आन्तरिक लेखापरीक्षक तोक्न सक्ने ।

- ✓ आन्तरिक लेखापरीक्षण सम्बन्धी कार्यविधि तोकिदिएको
- ✓ आन्तरिक लेखापरीक्षण गर्दा जांच गर्नुपर्ने विषयहरू स्पष्ट गरिदिएको ।
- ✓ आन्तरिक लेखापरीक्षणबाट देखिएको कैफियत तथा बेरुजू त्रैमासिक प्रतिवेदनको हकमा अर्को त्रैमासिक भित्र र वार्षिक प्रतिवेदनको हकमा अन्तिम लेखापरीक्षण हुनु पुर्व नै फछ्र्यौट गर्नुपर्ने ।
- ✓ कार्यालयले अन्तिम लेखापरीक्षणको प्रतिवेदन प्राप्त भएको पन्ध्र दिन भित्र आन्तरिक लेखापरीक्षण र अन्तिम लेखापरीक्षण गर्दा देखिएको बेरुजुको तुलनात्मक विवरण अध्यावधिक गरी राख्नु पर्ने ।
- ✓ आर्थिक कारोवार गर्ने कार्यालय प्रमुख र आर्थिक प्रशासन शाखा प्रमुखको कुनै महिनाको आन्तरिक लेखापरीक्षण नहुंदै सरुवा भएमा निज कार्यरत रहेको अवधिको आन्तरिक लेखापरीक्षण गराई माग भएको जवाफ वा प्रमाण पेश गर्न लगाएर वा सो को बरबुझारथ गरेपछि मात्र रमाना दिने ।
- ✓ आन्तरिक लेखापरीक्षण नगर्ने नगराउने, श्रेस्ता पेश नगर्ने र जवाफ दिन आलटाल गर्ने कर्मचारीलाई सम्बन्धित लेखा उत्तरदायी अधिकृतले विभागीय कारबाही गर्न सक्ने।

४) आन्तरिक लेखापरीक्षण कार्यविधि २०७९

- ✓ लेखापरीक्षण गर्नु पूर्व र लेखापरीक्षणको चरणमा विभाजन गरी आन्तरिक लेखापरीक्षणको देहाय बमोजिमको चरणहरू उल्लेख गरिएको
  - जिम्मेवारी बाँडफाँट गर्नुपर्ने
  - लेखापरीक्षण गरिने कार्यालयको बारेमा पूर्व जानकारी लिनुपर्ने
  - लेखापरीक्षण योजना स्वीकृत गर्नुपर्ने
  - सम्भावित जोखिमका क्षेत्रमा विशेष ध्यान दिनुपर्ने
  - लेखापरीक्षण योजना बमोजिमको समय तालिका जानकारी गराउने
  - लेखापरीक्षण जाँचसूची तयार गर्ने
  - प्रवेश बैठक राख्ने
  - लेखापरीक्षण कार्य प्रारम्भ गर्ने
  - लेखापरीक्षण टिपोट तयार गर्ने
  - लेखापरीक्षणको सम्बन्धमा तयार गरिएको जाँचसूची, लेखापरीक्षण टिपोट तथा अन्य विवरण कोष प्रमुख समक्ष पेस गरी सोको आधारमा लेखापरीक्षण मस्यौदा प्रतिवेदन तयार गर्नु पर्ने
  - लेखापरीक्षकले तयार गरेको मस्यौदा प्रतिवेदन उपर छलफल गर्न कार्यालय प्रमुख, आर्थिक प्रशासन शाखा प्रमुख तथा आवश्यकता अनुसार अन्य शाखा प्रमुखसँग बहिर्गमन बैठक बस्नु पर्ने

- लेखापरीक्षण प्रतिवेदन गरी लेखापरीक्षण प्रतिवेदन प्रणालीमा प्रविष्ट गर्नु पर्ने
- लेखापरीक्षण कार्यको अभिलेख राख्ने ।

✓ लेखापरीक्षण कार्यसम्पादन प्रक्रियाबारेमा स्पष्ट व्यवस्था गरिएको

✓ लेखापरीक्षण गर्दा परीक्षण गरिने विषयहरू तोकिएको

✓ लेखापरीक्षण कार्यलाई प्रभावकारी बनाउन महालेखा नियन्त्रक कार्यालयले र कोष प्रमुखले लेखापरीक्षणको क्रममा आवश्यकता अनुसार स्थलगत सुपरीवेक्षण गर्नु पर्ने व्यवस्था गरिएको

✓ कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयले आफ्नो कार्यक्षेत्रभित्रका कार्यालयको बेरुजुको एकीकृत वार्षिक लगत तयार गरी महालेखा नियन्त्रक कार्यालयमा पेस गर्नु पर्ने

✓ कार्यालयले लेखापरीक्षणको प्रतिवेदन प्राप्त भएपछि प्रतिवेदनमा देखिएको कैफियतमा सुधार तथा बेरुजु फर्स्यौट गरी सो सँग सम्बन्धित विवरण तथा कागजात कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयमा पेस गर्नु पर्ने

✓ कोष प्रमुख र लेखापरीक्षकको आचरणको व्यवस्था गरिएको

आन्तरिक लेखापरीक्षणका समस्याहरू

आन्तरिक लेखापरीक्षणलाई प्रभावकारी बनाउन कानुनी रूपमा ऐन मै आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली र आन्तरिक लेखापरीक्षणका रूपमा व्यवस्था गरी नियमावली तथा कार्यविधिबाट थप सरलीकरण गरिएको छ लेखा समूहको अनुभवी जनशक्तिलाई पदस्थापन गर्न निश्चित अवधि सेवा गरिसकेका कर्मचारीहरू मात्र आन्तरिक लेखापरीक्षणमा खटाई क्षमता विकासका कार्यक्रमहरू समेत संचालन भएका छन् तथापि आन्तरिक लेखापरीक्षणको क्षेत्रमा अपेक्षित प्रभावकारिता हासिल गर्न सकिएको छैन । यस सम्वन्धमा देहाय बमोजिमका समस्याहरू देखिएका छन ।

१) महालेखा नियन्त्रक कार्यालयले ऐन तर्जुमा गर्दा लेखा समुहमा कार्यरत तोकिएको अवधि सेवा गरेका जनशक्तिहरू स्वेच्छिक रूपमा आन्तरिक लेखापरीक्षणमा खटिने परिकल्पना गरी व्यवस्था गरेको थियो तर यथार्थमा आन्तरिक लेखापरीक्षकका रूपमा काम गर्न चाहने कर्मचारीहरू आवश्यक संख्यामा उपलव्ध नभएको कारण हाल सवै कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयमा आन्तरिक लेखापरीक्षक दरवन्दी अनुसार पदस्थापन गर्न सकिएको छैन ।

२) आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व नियमावलीमा भएको तोकिएको अवधि सेवा गरेको लेखा समूहको कर्मचारी मात्र खटाउने व्यवस्था गरिएको छ तर आन्तरिक लेखा परीक्षण कार्यविधिमा सेवा अवधि गणना गर्दा तल्लो पदमा सेवा गरेकोलाई समेत गणना गरिने व्यवस्था गरिएकोले कानुनमा एकरुपता भएको देखिदैन ।

३) आन्तरिक लेखापरीक्षकका रूपमा खटिएका जनशक्तिहरूको लागि छोटो अवधिको तालिम मात्र संचालन भएकोले कर्मचारीहरू निर्माण सम्बन्धी लेखा तथा आयोजना व्यवस्थापन सम्बन्धि लेखाको परीक्षण गर्न आवश्यक दक्षताको समेत कमी देखिएको छ ।

४) हाल प्रयोगमा ल्याइएको एकीकृत सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन प्रणालीमा आन्तरिक लेखापरीक्षणको आवश्यकता बमोजिम योजना प्रविष्टी, प्रतिवेदन प्रविष्टि र बेरुजु फछ्यौंट सम्बन्धिका विवरण अभिलेख गर्ने गरी प्रणाली विकास गर्न सकिएको छैन ।

५)	आन्तरिक लेखापरीक्षण कार्यविधि २०७९ मा तोकिएको लेखापरीक्षणका चरणहरूको पालना तथा चेकलिष्टको सही प्रयोग गर्न नसक्दा बेरुजुमा एकरुपता कायम गर्न सकिएको छैन ।

६)	संघीय कार्यालयको जस्तै प्रदेश सरकार अन्तर्गतका कार्यालयहरूको लेखापरीक्षणमा विशिष्टिकरण गर्न सकिएको छैन।

७)	स्थानीय तहहरूमा दरवन्दी अनुसारको लेखापरीक्षकको पदपुर्ति गर्न सकिएको छैन भने भएका जनशक्तिको क्षमता विकास गर्न नसक्दा स्थानीय सरकार अन्तर्गतका कार्यालयहरूको आन्तरिक लेखापरीक्षण प्रभावकारी हुन सकेको छैन ।

८)	जनशक्तिको अभाबका कारण कानुनले तोके अनुसार सबै कार्यालयहरूको आन्तरिक लेखापरीक्षण त्रैमासिक रूपमा सम्पन्न गरी अर्को त्रैमासिक अवधि भित्र सम्परीक्षण गर्न सकिएको छैन ।

९)	कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयमा विनियोजन तथा आन्तरिक लेखापरीक्षण शाखामा काम गर्ने कर्मचारीहरू बिच उचित तालमेल र समन्वय कमजोर देखिएको छ ।

१०)	आन्तरिक लेखापरीक्षणको प्रभाबकारिताका लागि जोखिमको क्षेत्र पहिचान गरी जोखिममा आधारित आन्तरिक लेखापरीक्षण गर्न सकिएको छैन ।

समस्या समाधानका उपायहरू

आन्तरिक लेखापरीक्षणलाई प्रभावकारी बनाउन कानुनी व्यवस्थाहरू पर्याप्त छन । महालेखा नियन्त्रक कार्यालयले यसको मातृसंस्थाका रूपमा कार्यान्वयन गर्न छुट्टै शाखा गठन गरी सहजीकरण, सुदृढीकरण तथा क्षमता विकासका लागि कार्यक्रमहरू संचालन गर्दै आएको छ । तथापि कतिपय व्यवहारिक कठिनाई परेको कारण आन्तरिक लेखापरीण अपेक्षित रूपमा प्रभावकारी हुन सकेको छैन । माथि उल्लेख भए बमोजिमका समस्याहरू समाधान गरी आन्तरिक लेखापरीक्षणलाई प्रभावकारी बनाई सार्वजनिक व्यवस्थापनलाई नतिजामुखी बनाउन देहाय बमोजिमका सुझाबका उपायहरू उल्लेख गरेको छु ।

- सर्वप्रथम आन्तरिक लेखापरीक्षण कार्यविधिमा व्यवस्था गरे बमोजिम तल्लो तहमा काम गरेको अनुभबलाई समेत गणना गरी न्यूनतम कार्याबधि कायम गरिने व्यवस्था बमोजिम आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तिय उत्तरदायित्व ऐन २०७६ संशोधन गर्नुपर्ने ।
- हालको कानुनी प्रावधानका कारण आन्तरिक लेखापरीक्षक खटाउन नसकिएको रिक्त स्थानमा पदपुर्ति नहुदा सम्मका लागि बैकल्पिक व्यवस्था गरी तत्काल पदपूर्ति गर्ने ।
- आन्तरिक लेखापरीक्षक हुनका लागि सार्वजनिक खरिदको कम्तिमा एक महिनाको तालिम अनिवार्य लिनपर्ने व्यवस्था गर्ने र हाल खटाइएका आन्तरिक लेखापरीक्षकहरूलाई सो तालिम प्रदान गर्ने । यस कार्यका लागि सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन तालिम केन्द्रसंग समन्वय गरी मोडुल तयार गर्ने।
- हालको कम्तिमा ४ बर्ष आन्तरिक लेखापरीक्षणमा काम गर्न पर्ने प्रावधानका कारण अधिकांस लेखा समुहमा कार्यरत अनुभबी कर्मचारीहरू आन्तरिक लेखापरीक्षणमा पदस्थापन हुन नचाहेको तथ्यलाई विचार गरी तालिम अनिवार्य गर्ने तर समयावधि परिमार्जन गर्ने व्यवस्था मिलाउने

- हाल प्रयोगमा ल्याइएको एकीकृत सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन प्रणालीमा आन्तरिक लेखापरीक्षणको आवश्यकता बमोजिम योजना प्रविष्टी, प्रतिवेदन प्रविष्टि र बेरुजु फछ्यौंट सम्बन्धीका विवरण अभिलेख गर्ने गरी प्रणाली विकास गर्ने र सो को प्रयोग सम्बन्धी तालिम प्रदान गर्ने।
- आन्तरिक लेखापरीक्षण कार्यविधि २०७९ मा तोकिएको लेखापरीक्षणका चरणहरूको पालना तथा चेकलिष्टको प्रयोग अनिवार्य गर्न बार्षिक हिसाबभिडानमा आन्तरिक लेखापरीक्षण चेकलिस्ट समेत पेश गर्ने व्यवस्था मिलाउने।
- प्रदेश तथा स्थानीय तहहरूको आन्तरिक लेखापरीक्षणमा पदस्थापन भएका वा आन्तरिक लेखापरीक्षणको जिम्मेवारीमा रहेका जनशक्तिको क्षमता विकास गर्न आवश्यक तालिम संचालन गर्ने र लेखापरीक्षण तथा प्रतिवेदनमा एकरुपता समेत कायम गर्ने।
- कानुनले तोके अनुसार सवै कार्यालयहरूको आन्तरिक लेखापरीक्षण त्रैमासिक रूपमा सम्पन्न गरी अर्को त्रैमासिक अवधि भित्र सम्परीक्षण गर्ने व्यवस्थाको कार्यान्वयन गराउने। सो कार्यका लागि महालेखा नियन्त्रक कार्यालयले अनुगमन गर्ने र सम्बन्धित कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयलाई समेत जिम्मेवार बनाउने।
- आन्तरिक लेखापरीक्षणको प्रभाबकारिताका लागि जोखिमको क्षेत्र पहिचान गरी जोखिममा आधारित आन्तरिक लेखापरीक्षण गर्न सरुवात गर्ने र समय मै सुधारका कदमहरू चाल्न प्रोत्साहित गर्ने।

उपसंहार

आन्तरिक लेखापरीक्षण प्रभाबकारी भयो भने सार्वजनिक निकायको उद्देश्य अनुसारको नतिजा हासिल गर्न थप टेवा पुग्दछ। आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली सुदृढ भई सार्वजनिक निकायको प्रभावकारितामा समेत अभिवृद्धि हुन्छ। सार्वजनिक सम्पत्तिको कुसल व्यवस्थापनका साथै राज्यको सीमित श्रोत साधनको अधिकतम लाभ हुने गरी उपयोग गर्न सकिन्छ। कानुनको परिपालनाको स्तर बढ्ने, सार्वजनिक श्रोतको उपयोगमा मितव्ययिता र कुशलता कायम भइ मुद्राको मूल्य बढाउन सकिन्छ। सीमित श्रोतको कुसल तथा मितव्ययी उपयोगले राज्य प्रति नागरिकको विश्वास बढाउनुका साथै सार्वजनिक सेवा प्रवाह सरल, छरितो रूपमा जनअपेक्षा बमोजिम गर्न समेत टेवा पुग्दछ। तसर्थ आन्तरिक लेखापरीक्षणलाई प्रभावकारी बनाउदा यसले बहुआयामिक प्रभाव पार्न सक्ने भएकोले आन्तरिक लेखापरीक्षणमा भएका समस्याहरूलाई माथि उल्लेख भए बमोजिम समाधान गर्नु अपरिहार्य छ।

श्रोत सामग्री

नेपालको संबिधान २०७२

आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तिय उत्तरदायित्व ऐन २०७६

लेखापरीक्षण ऐन २०७५

आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तिय उत्तरदायित्व नियमावली २०७७

आन्तरिक लेखापरीक्षण कार्यविधि २०७९

आन्तरिक लेखापरीक्षण प्रतिवेदनहरू

मध्यमकालीन खर्च संरचना र बजेट तर्जुमा कार्यतालिका

✍तारा प्रसाद पोखरेल*

सारांश

बजेट सुधार गर्ने उपायहरू खोज्ने क्रममा मध्यमकालीन खर्च संरचनाको अवधारणा आएको हो । मध्यमकालीन खर्च संरचना आवधिक योजना र सो योजनामा तोकिएका लक्ष्य प्राप्तिलाई वार्षिक वित्त नीति मार्फत् सम्बोधन गर्ने क्रममा ल्याइएको बजेटलाई जोड्ने सेतुको कार्य गर्ने संयन्त्र हो । यो नीतिगत परिवर्तन एवम् खर्चको पुनर्वितरणलाई निर्देशित गर्न योजनाको मध्यमकालीन गन्तव्यको दिशानिर्देश गर्न राष्ट्रिय, क्षेत्रगत एवम् मन्त्रालयगत/विभागीय तहमा स्रोतको अनुमानयोग्यता बढाउने संयन्त्र हो । यसले सरकारसँग उपलब्ध सीमित साधन स्रोतको आँकलन गर्ने र त्यसलाई योजनाको प्राथमिकताको क्षेत्रमा मध्यम अवधिको लागि बाँडफाँडको रूपरेखा तयार गर्ने गर्दछ ।साथै बजेट तर्जुमा गर्दा परम्परागत, अल्पकालीन र साँघुरो सोचबाट ग्रसित हुन सक्ने कमजोरीलाई न्यूनीकरण गरी सीमित स्रोतलाई नीतिगत प्राथमिकताको आधारमा अधिकतम उपलब्धि हासिल हुने गरी बाँडफाँट गर्न प्रोत्साहित गर्दछ । नेपालमा मध्यमकालीन खर्च संरचनाको प्रयोग आ.व. २०५९/६० देखि हुन थालेको हो । मध्यमकालीन खर्च संरचना कार्यान्वयनको लागि बजेट तर्जुमा दिग्दर्शन 2075 ले समयमै बजेट तर्जुमा गर्न बजेट तर्जुमा कार्यतालिकाको पनि व्यवस्था गरेको छ । प्रस्तुत लेखमा मध्यमकालीन खर्च संरचना र बजेट तर्जुमा कार्यतालिकाको सम्बन्धमा सामान्य जानकारी राख्ने प्रयास गरिएको छ ।

विषय प्रवेश

आवधिक योजनाले परिलक्षित गरेका समष्टिगत तथा विषय क्षेत्रगत लक्ष्य र उद्देश्य प्राप्तिका लागि विनियोजन कुशलता, कार्यान्वयन दक्षता र वित्तीय सुशासनका माध्यमद्वारा सार्वजनिक स्रोतको परिचालन एवं खर्चको प्रभावकारी व्यवस्थापन गर्ने एउटा औजारको रूपमा मध्यमकालीन खर्च संरचनालाई लिइएको छ । मध्यमकालीन खर्च संरचना आवधिक योजना र वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रमबीच तादाम्यता र सामञ्जस्यता ल्याउने महत्वपूर्ण औजारको रूपमा रहेको छ । राष्ट्रिय योजना आयोगले आवधिक योजनाको आधारमा प्रत्येक आर्थिक वर्षमा तीन वर्ष अवधि भएको मध्यमकालीन खर्च संरचनाको खाका तयार गर्दछ । यस खाकामा आगामी तीन वर्षको समष्टिगत वित्त खाका, बजेट तथा कार्यक्रम खाका र नतिजा खाकाको साथै प्रस्तावित आयोजना वा कार्यक्रमको क्रियाकलापगत विवरण, क्रियाकलापको अनुमानित प्रति

*वरिष्ठ प्रशिक्षक, सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन तालिम केन्द्र

इकाई लागत आयोजना वा कार्यक्रम सञ्चालनमा लाग्ने अनुमानित समय तथा सोबाट प्राप्त हुन सक्ने प्रतिफल समेत खुलाई प्रत्येक आयोजना वा कार्यक्रमको प्राथमिकीकरण गर्नुपर्नेछ। प्रत्येक मन्त्रालय वा केन्द्रीय निकायले पनि आवधिक योजना र क्षेत्रगत नीति तथा योजनाको आधारमा आगामी तीन वर्षमा हुने खर्चको प्रक्षेपण सहितको मन्त्रालयगत वा केन्द्रीय निकायगत मध्यमकालीन खर्च संरचना तयार गरी फागुन मसान्तभित्र राष्ट्रिय योजना आयोग र अर्थ मन्त्रालयमा पठाउनुपर्नेछ ।यसमा आगामी आर्थिक वर्षको बजेट अनुमान र त्यसपछिका दुई आर्थिक वर्षका बजेट प्रक्षेपण गरी तीन आर्थिक वर्षको चक्रीय बजेट प्रस्तुत गरिएको हुन्छ।

अवधारणा/परिचय

बजेट सुधार गर्ने क्रममा मध्यमकालीन खर्च संरचनाको अवधारणा आएको हो। मध्यमकालीन खर्च संरचना निर्दिष्ट लक्ष्य प्राप्तिका लागि तर्जुमा भएको आवधिक योजना र सो लक्ष्य प्राप्तिलाई वार्षिक वित्त नीति मार्फत् सम्बोधन गर्ने क्रममा ल्याइएको बजेटलाई जोड्ने सेतुको कार्य गर्ने संयन्त्र हो। यो नीतिगत परिवर्तन एवम् खर्चको पुनर्वितरणलाई निर्देशित गर्न स्रोत योजनाको मध्यमकालीन गन्तव्यको दिशानिर्देश गर्न राष्ट्रिय, क्षेत्रगत एवम् मन्त्रालयगत/विभागीय तहमा स्रोतको अनुमानयोग्यता बढाउने संयन्त्र हो। यसले सरकारसँग उपलब्ध सीमित साधन स्रोतको आँकलन गर्ने र त्यसलाई योजनाको प्राथमिकताको क्षेत्रमा मध्यम अवधिको लागि बाँडफाँडको रूपरेखा तयार गर्नुका साथै बजेट तर्जुमा गर्दा परम्परागत, अल्पकालीन र साँघुरो सोचबाट ग्रसित हुन सक्ने कमजोरीलाई न्यूनीकरण गरी सीमित स्रोतलाई नीतिगत प्राथमिकताको आधारमा अधिकतम उपलब्धि हासिल हुने गरी बाँडफाँट गर्दछ । नेपालमा मध्यमकालीन खर्च संरचनाको प्रयोग वि.सं. २०५७ गठित सार्वजनिक खर्च पुनरावलोकन आयोगले दिएको सुझावको आधारमा आ.व. २०५९/६० देखि हुन थालेको हो।

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

मध्यमकालीन खर्च संरचना तयार गर्दा एकातर्फ तीन वर्षको वजेटको सामान्य पूर्वानुमान शुरुमै गरिन्छ भने बजेटको कार्यान्वयनबाट तीन वर्षमा प्राप्त हुने प्रतिफलको पनि अनुमान गरिन्छ। यस क्रममा पहिलो वर्षमा आगामी आर्थिक वर्षको वार्षिक बजेटलाई समावेश हुन्छ र तत्पश्चातका दुई वर्षको लागि बजेटको प्रक्षेपण गरिन्छ। पहिलो वर्ष बजेट कार्यान्वयन भएपछि पुनः अर्को मध्यमकालीन खर्च संरचना तयार गर्नु पर्ने हुन्छ ।यसरी नयां मध्यमकालीन खर्च संरचना तयार गर्दा जसमा अघिल्लो वर्षको वजेटको प्रगति समीक्षाको आधारमा उक्त समयमा गरिएको दुई वर्षको तत्कालीन प्रक्षेपणलाई परिमार्जन गर्नु पर्ने भएमा परिमार्जन गरी आगामी थप एक वर्षको बजेट प्रक्षेपण गरिन्छ। यसरी चक्रीय हिसाबले प्रत्येक वर्ष तीन वर्षको बजेटको आँकलन गर्ने उद्देश्य मध्यमकालीन खर्च संरचनाले लिएको हुन्छ। मध्यमकालीन

खर्च संरचनाले देशको विकासको आवश्यकता, आयोजना कार्यान्वयनको अवस्था, राजस्व र वैदेशिक सहायताको अनुमान समेतका आधारमा प्रत्येक वर्ष परिमार्जन गरिनुपर्ने विषयलाई निरन्तर रूपमा समेटिरहने र तदनुरुप वार्षिक बजेट तर्जुमामा पृष्ठपोषण दिइरहेको हुन्छ ।

मध्यमकालीन खर्च संरचनाको उद्देश्य

मध्यमकालीन खर्च संरचनाको मूल उद्देश्य नै बजेट तर्जुमा प्रक्रियालाई बढी यथार्थपरक र वस्तुनिष्ठ बनाउनु, आगामी दिनमा पर्ने दायित्वको पूर्वानुमान गर्नु र स्रोतको सुनिश्चितताको लागि आवश्यक पर्ने स्रोतको खोजीमा सम्बद्ध सरोकारवालाहरूलाई अभिप्रेरित गराइ राख्नु हो । अन्य उद्देश्यहरूलाई निम्नानुसार उल्लेख गरिएको छ ।

- सार्वजनिक खर्च प्रणालीमा वित्तीय अनुशासन कायम गरी समष्टिगत आर्थिक स्थायित्व प्राप्त गर्नका लागि सरकारलाई प्राप्त हुने मध्यम अवधिको आन्तरिक र बाह्य स्रोतको वास्तविक अनुमान गरी बजेट खाका तर्जुमा गर्ने ।
- विकास योजनाको प्राथमिकताका क्षेत्रमा लगानीको सुनिश्चितता प्रदान गर्न साधन स्रोतको कुशल विनियोजन गरी प्राथमिकताप्राप्त विषयगत क्षेत्रमा बजेटको बाँडफाँट गर्ने ।
- योजनालाई बजेटसँग र बजेटलाई कार्य सम्पादनसँग आबद्ध गरी साधनलाई उपलब्धिमूलक बनाउने,
- प्राथमिकता प्राप्त आयोजनालाई साधनको सुनिश्चितता गर्न सहयोग गर्ने
- सीमित साधन र असीमित आवश्यकता बीचको खाडल कम गर्न सहयोग गर्ने
- सरकारको आन्तरिक र बाह्य सबै साधनस्रोतलाई राष्ट्रिय बजेट प्रणालीमा ल्याई प्राथमिकताका आधारमा बाँडफाँड गर्न सहयोग गर्ने
- सार्वजनिक खर्चलाई बढी प्रभावकारी र कुशल बनाई लक्षित प्रतिफल सुनिश्चित गर्ने ।
- सम्बन्धित निकाय/कार्यालयको बजेट अनुमान वास्तविक वा अनुमानयोग्य बनाउने र आर्थिक अनुशासन कायम गर्ने ।

मध्यकालीन खर्च संरचना (MTEF) को आवश्यकता

आवधिक योजनालाई बजेटसँग र बजेटलाई कार्य सम्पादनसँग जोड्ने औजारलाई मध्यमकालीन खर्च संरचना (MTEF) भनिन्छ । यो खर्चको तीन वर्षे प्रक्षेपण गर्ने विधि हो । यो खर्चको अग्रिम योजना पनि हो । यो सरकारी खर्च व्यवस्थापन गर्न प्रयोग गरिने एउटा नयाँ अवधारणा पनि हो । यसको पूरा रूप Medium Term Expenditure Framework हो । नेपालमा यसलाई आ.व. २०५९/६० देखि प्रयोगमा ल्याइएको छ । सरकारले गर्ने सबै खर्चलाई एउटै थलोमा राखेर प्राथमिकताका आधारमा बाँडफाँड गरी खर्चको उपलब्धि बढाउनु यसको प्रमुख उद्देश्य हो । त्यसैगरी सरकारी खर्चमा पारदर्शिता बढाउनु, खर्च गर्ने निकायलाई जिम्मेवार र जवाफदेही बनाउनु तथा सरकारी खर्चमा वित्तीय अनुशासन कायम गराउनु पनि हो । मध्यमकालीन खर्च संरचनाको आवश्यकता हुनुमा निम्नानुसारका कारणलाई मान्न सकिन्छ ।

- योजनालाई बजेटसँग र बजेटलाई कार्य सम्पादनसँग आबद्ध गरी साधनलाई उपलब्धिमूलक बनाउन,
- आयोजनाहरूको प्राथमिकीकरण (p1, p2, p3....) गर्न,
- प्राथमिकता प्राप्त आयोजनालाई साधनको सुनिश्चितता गर्न,
- सीमित साधन र असीमित आवश्यकता बीचको खाडल कम गर्न,
- सरकारी खर्च प्रवाहको भविशयवाणी गर्न, खर्चको अग्रिम योजना गर्न,
- सरकारका सबै अंगको भूमिका स्पष्ट गर्न,
- बहुवर्षीय ठेक्कालाई सहयोग गर्न,
- सरकारी खर्च व्यवस्थापनका कमी कमजोरी हटाउन,
- सरकारको आन्तरिक र बाह्य सबै साधनस्रोतलाई राष्ट्रिय बजेट प्रणालीमा ल्याई प्राथमिकताका आधारमा बाँडफाँड गर्न,

मध्यमकालीन खर्च संरचना सम्बन्धी संस्थागत व्यवस्था

अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ ले नेपाल सरकार तथा प्रदेश र स्थानीय तहले अनिवार्य रूपमा मध्यमकालीन खर्च संरचना तयार गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छ । यस ऐन अनसार मध्यमकालीन खर्च संरचनामा प्रस्तावित योजनाको उद्देश्य तथा योजनाका लागि सम्भाव्यता अध्ययन गर्न वा खर्च छुट्याउन आवश्यकताको पुष्ट्याईलाई समेट्नुपर्ने, प्रस्तावित योजना कार्यान्वयन गर्ने आर्थिक वर्ष र त्यस पछिका दुई आर्थिक वषर्हरूमा प्राप्त हुन सक्ने प्रतिफल र उपलब्धि समेत समावेश गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छ । यस खर्च संरचनाले सरकारसँ ग उपलब्ध सीमित साधन र श्रोतको आँकलन गर्ने तथा त्यसलाई योजनाको प्राथमिकताको क्षेत्रमा मध्यम अवधिका लागि बाँडफाँट गर्ने गदर्छ । यस अन्तरगत सरकारी श्रोत, राजस्व, आन्तरिक ऋण, वैदेशिक अनुदान तथा ऋणको आँकलन गरी समष्टीगत आर्थिक खाका निर्धारण गरिन्छ ।

निर्देशक समितिः मध्यमकालीन खर्च संरचना तर्जुमाको समग्र निर्देशनका लागि राष्ट्रिय योजना आयोगका उपाध्यक्षको अध्यक्षतामा एक निर्देशक समिति रहेको छ । सो समितिमा आयोगका सबै सदस्यहरू तथा सदस्य सचिवका साथै सबै मन्त्रालय र केन्द्रीय निकायका सचिवहरू सदस्य रहने व्यवस्था छ ।

श्रोत समितिः अर्थतन्त्रको आर्थिक परिसूचकहरूको विश्लेषण गरी समष्टिगत आर्थिक संरचना तयारी, आगामी तीन आर्थिक वषर्हरूको बजेटको कुल सीमा प्रक्षेपण, खर्च तथा स्रोत सहितको मध्यमकालीन खर्च संरचना सीमा निधार्रण र बजेटको कार्यान्वयन स्थितिको समीक्षा गरी आगामी आर्थिक वर्षको बजेट प्रक्षेपण गर्न देहाय बमोजिमको स्रोत समिति रहने व्यवस्था छ ।

उपाध्यक्ष, राष्ट्रिय योजना आयोग	अध्यक्ष
सदस्य (आर्थिक व्यवस्थापन क्षेत्र हेर्ने), राष्ट्रिय योजना आयोग	सदस्य
गभर्नर, नेपाल राष्ट्र बैंक	सदस्य
सचिव, अर्थ मन्त्रालय	सदस्य
सचिव, राष्ट्रिय योजना आयोग	सदस्य
महालेखा नियन्त्रक, महालेखा नियन्त्रक कायार्लय	सदस्य
महाशाखा प्रमुख, आर्थिक व्यवस्थापन महाशाखा, राष्ट्रिय योजना आयोग	सदस्य–सचिव

मध्यमकालीन खर्च संरचना कायर्दलः सम्बन्धित मन्त्रालय तथा केन्द्रीय निकायहरूमा आआफ्नो मातहतमा देहाय बमोजिमका मध्यमकालीन खर्च संरचना कायर्दल रहने व्यवस्था रहेको छ ।

योजना तथा बजेट हेर्ने महाशाखाका प्रमुख सबै केन्द्रीय निकायहरू	अध्यक्ष
सम्बन्धित निकायको आर्थिक प्रशासन शाखा प्रमुख	सदस्य
सम्बन्धित निकाय अन्तरगतको विभागस्तरको कायार्लयको प्रतिनिधि	सदस्य

मध्यमकालीन खर्च संरचना सम्बन्धी कानुनी व्यवस्था

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

सार्वजनिक खर्चको अनुमानित विवरण तयार गर्नेः नेपाल सरकार, प्रदेश तथा स्थानीय तहले प्रत्येक आर्थिक वर्षमा आ–आफ्नो कार्यक्षेत्रभित्रका विषयहरूमा हुने सार्वजनिक खर्चको अनुमानित विवरण तयार गर्नुपर्नेछ । अनुमानित विवरण तयार गर्दा चालु खर्च, पूँजीगत खर्च र वित्त व्यवस्थाका लागि आवश्यक पर्ने रकम समेत छुट्याउनु पर्नेछ । यसरी नेपाल सरकार, प्रदेश तथा स्थानीय तहले सार्वजनिक खर्चको अनुमानित विवरण तयार गर्दा आगामी तीन आर्थिक वर्षमा हुने खर्चको प्रक्षेपण सहितको मध्यमकालीन खर्च संरचना तयार गर्नुपर्नेछ ।

मध्यकालीन खर्च संरचना तयार गर्नुपर्ने: अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को दफा १७ (२) मा मध्यमकालीन खर्च संरचनामा निम्नलिखित विषयवस्तु समेट्नुपर्ने व्यवस्था रहेको छ।

क) प्रस्तावित योजनाको उद्देश्य,

ख) प्रस्तावित योजनाको लागि संभाव्यता अध्ययन गर्न वा खर्च छुट्याउन आवश्यक रहेको कुराको पुष्टयाँई,

ग) प्रस्तावित योजना कार्यान्वयन हुन सक्ने आर्थिक वर्ष र त्यसपछिका दुई आर्थिक वर्षमा प्राप्त हुन सक्ने प्रतिफल र उपलब्धि,

घ) प्रस्तावित योजना लागू गर्न आवश्यक पर्ने खर्चको विवरण,

ङ) खर्च व्यहोर्ने स्रोत र खर्च गरिएको रकमबाट प्राप्त हुन सक्ने प्रतिफल र उपलब्धिको प्रक्षेपण,

च) प्रस्तावित योजनाको मध्यम अवधिको खर्चको रणनीति र त्यसको वार्षिक खर्चसँगको तादाम्यता,

छ) संचालित योजना भए गत आर्थिक वर्षमा छुटयाइएको खर्च अनुसार लक्ष हासिल भए नभएको यथार्थ विवरण।

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

आय व्ययको प्रक्षेपण गर्ने: प्रदेश तथा स्थानीय तहले आगामी आर्थिक वर्षको लागि आय व्ययको प्रक्षेपण गरिएको तथ्यांक सहितको देहायका विवरण प्रत्येक वर्षको पुस मसान्त भित्र मन्त्रालय समक्ष पेश गर्नुपर्नेछ।

(क) व्ययको अनुमान,

(ख) आफ्नो स्रोतबाट सञ्चालन हुन सक्ने अनुमानित राजस्व,

(ग) राजस्व बाँडफाँटबाट प्राप्त हुन सक्ने अनुमानित रकम,

(घ) अनुदानबाट प्राप्त हुन सक्ने अनुमानित रकम,

(ङ) बजेट घाटा पूर्ति गर्न आवश्यक पर्ने अनुमानित रकम र त्यसको स्रोत।

नेपाल सरकारले राष्ट्रिय योजना आयोगसँग परामर्श गरी चालु आर्थिक वर्षको फागुन मसान्त भित्र राजस्व बाँडफाँट र वित्तीय समानीकरण अनुदान बापत आगामी आर्थिक वर्षमा नेपाल सरकारले प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई उपलब्ध गराउने अनुमानित स्रोतको विवरण प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई उपलब्ध गराउनु पर्नेछ। त्यसैगरी प्रदेश सरकारले

आयोगसँग परामर्श गरी चालु आर्थिक वर्षको चैत्र मसान्त भित्र स्थानीय तहलाई उपलब्ध गराउने वित्तीय अनुदानको अनुमानित विवरण स्थानीय तहलाई उपलब्ध गराउनु पर्नेछ।

राजस्व प्रस्ताव तयार गर्ने: नेपाल सरकार, प्रदेश तथा स्थानीय तहले कर वा गैर कर राजस्वको प्रस्ताव गर्दा वा भैरहेको कर वा गैर कर राजस्वमा परिवतर्न गर्न पर्दा त्यसको आवश्यकता, औचित्य तथा त्यसबाट पर्ने प्रभाव समेत उल्लेख गरी प्रस्ताव तयार गर्नु पर्नेछ।राजस्व प्रस्ताव तयार गर्दा प्रदेश वा स्थानीय तहले त्यस्तै विषयमा नेपाल सरकार, अन्य प्रदेश वा स्थानीय तहले लगाएका कर वा गैर कर र त्यसका दरसँ ग यथासम्भव तादात्म्य हुने गरी गर्नु पर्नेछ।

मध्यमकालीन खर्च संरचनासहित बजेट तर्जुमा कार्यतालिका

नेपाल सरकारले संघीय संसदमा बजेट प्रस्तुत गर्नुपूर्व मध्यमकालीन खर्च संरचनासहितको बजेट तर्जुमा गर्नुपर्ने हुन्छ। उक्त बजेट तर्जुमा गर्ने कार्यतालिकालाई निम्नानुसार प्रस्तुत गरिएको छ।

क्र.सं.	कामको विवरण	जिम्मेवार निकाय	कार्य सम्पन्न गर्ने अवधि
१.	**बजेटको आधार निर्धारण गर्ने**		
१.१	आगामी वर्षको बजेटको प्रक्षेपण गर्नको लागि बजेटको सीमा तोक्नु भन्दा अगाडि त्रिवर्षीय खर्च प्रक्षेपण आधारमा विभिन्न मन्त्रालय/निकाय, अर्थ मन्त्रालय र राष्ट्रिय योजना आयोगले नीतिगत छलफल र पुनरावलोकन गरी बजेट प्रक्षेपणको प्रारिम्भक प्रतिवेदन तयार गर्ने अवधारणा पत्र बनाउने	राष्ट्रिय योजना आयोग/ अर्थ मन्त्रालय/ सम्बन्धित मन्त्रालयहरू	कार्तिकको दोस्रो हप्ता
१.२	स्रोत अनुमान समितिले देशको समष्टिगत आर्थिक स्थिति विश्लेषण गरी स्रोत साधनको प्रारम्भिक प्रक्षेपण तयार गरी बजेट समितिमा पेश गर्ने	राष्ट्रिय योजना आयोग स्रोत समिति	कार्तिकको तेस्रो हप्ता
१.३	स्रोत समितिले संघको कुल बजेटको आकार र सीमा निर्धारण गर्ने	स्रोत समिति/ रायोआ/ बजेट तथा कार्यक्रम महाशाखा, अर्थ मन्त्रालय	मंसीरको दोस्रो हप्ता
२.	**बजेट तर्जुमा मार्गदर्शन र सीमा पठाउने**		
२.१	मन्त्रालयगत र कार्यगतरुपमा बजेटको सीमा र मार्गदर्शन तयार गरी बजेटको सीमा र मार्गदर्शन पठाउने	राष्ट्रिय योजना आयोग/ अर्थ मन्त्रालय	मंसीरको तेस्रो हप्ता
२.२	प्राप्त बजेट सीमा र मार्गदर्शन आफू अन्तर्गतका विभाग, कार्यालय र आयोजनाहरूमा पठाउने	सम्बन्धित मन्त्रालयहरू	मंसीरको चौथो हप्ता

३.	कार्यक्रम तथा बजेट तयार गरी पेश गर्ने मध्यमकालीन खर्च संरचना सहित		
३.१	वार्षिक लक्ष्य प्राप्त हुने गरी बजेट तयार गरी सो अनुसारको बजेट LMBIS मा प्रविष्टि गरी सम्बन्धित विभागमा पठाउने	सम्बन्धित खर्च गर्ने कार्यालय/एकाई	पौषको दोस्रो हप्ता
३.२	आफ्नो विभागको बजेट तयार गरी LMBIS मा प्रविष्टि गर्ने र मातहतका कार्यालयबाट LMBIS मार्फत् प्राप्त भएको बजेट प्रस्ताव उपर छलफल तथा पुनरावलोकन गरी मन्त्रालयमा पठाउने	सम्बन्धित विभाग	पौष मसान्त
३.३	सम्बन्धित मन्त्रालयमा समग्र कार्यगत नीति र मार्गदर्शन सहित आवश्यकतानुसार खरिद गुरुयोजना र वार्षिक खरिद योजनाको आधारमा विभागहरूसँग बजेट तथा कार्यक्रममा छलफल गर्ने	सम्बन्धित मन्त्रालय	माघको पहिलो हप्ता
३.४	मन्त्रालयस्तरबाट आफ्नो बजेटलाई LMBIS मा प्रविष्टि गरी जिल्लास्तर र केन्द्रीय स्तरका कार्यालयहरू र विभागबाट LMBIS मार्फत् प्राप्त भएको बजेटलाई पुनरावलोकन गरी अर्थ मन्त्रालय र राष्ट्रिय योजना आयोगमा पठाउने	सम्बन्धित मन्त्रालय	माघको तेस्रो हप्ता
४.	कार्यक्रम तथा बजेट उपर छलफल त्रिवर्षीय खर्च प्रक्षेपण सहित		
४.१	LMBIS मार्फत् प्राप्त भएको बजेटको नीतिगत छलफल (चालु खर्च तर्फको कार्यक्रम खर्च, पूँजीगत खर्च र वित्तीय व्यवस्था समेत)	अर्थ मन्त्रालय र सम्बन्धित मन्त्रालयको सहभागितामा राष्ट्रिय योजना आयोग	माघको चौथो हप्तादेखि फागुनको दोस्रो हप्ता
४.२	सम्बन्धित मन्त्रालयहरूले आगामी वर्षको नीति तथा कार्यक्रम राष्ट्रपतिबाट संघीय संसदलाई सम्बोधन गर्ने प्रयोजनका लागि प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालयमा पठाई राष्ट्रिय योजना आयोगको सचिवालय र अर्थ मन्त्रालयलाई जानकारी दिने	सम्बन्धित मन्त्रालय	फागुनको तेस्रो हप्ता
४.३	राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको परामर्शमा राजश्व बाँडफाँट र वित्तीय समानीकरण अनुदान वापत प्रदेश र स्थानीय तहलाई अनुमानित स्रोतको विवरण उपलब्ध गराउने	अर्थ मन्त्रालय र राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग	फागुन मसान्त भित्र

४.४	LMBIS मार्फत् प्राप्त चालु, पूँजीगत र वित्तीय व्यवस्था सहितको बजेटको शीर्षकगत छलफल गर्ने	राष्ट्रिय योजना आयोग सहित सम्बन्धित मन्त्रालयको सहभागितामा अर्थ मन्त्रालय	फागुनको चौथो हप्तादेखि चैत्र मसान्तसम्म
४.५	बजेटको मस्यौदा तयारी	अर्थ मन्त्रालय	वैशाखको पहिलो हप्ता
४.६	संघीय संसदको अर्थ समितिमा बजेटको सिद्धान्त र प्राथमिकता सम्बन्धमा छलफल	अर्थमन्त्री	वैशाखको पहिलो हप्ता
४.७	संघीय संसदमा राष्ट्रपतिबाट सरकारको नीति तथा कार्यक्रम प्रस्तुत	राष्ट्रपति	वैशाखको दोस्रो हप्ता
४.८	मस्यौदा बजेट र कार्यक्रम राष्ट्रिय योजना आयोगको बैठकमा प्रस्तुति र छलफल	अर्थमन्त्री	वैशाखको तेस्रो हप्ता
४.९	बजेटले समेटेका नीति तथा कार्यक्रमहरू राष्ट्रिय योजना आयोगको बैठकबाट स्वीकृत गर्ने	अर्थमन्त्री, राष्ट्रिय योजना आयोग	जेठको पहिलो हप्ता
४.१०	बजेट र कार्यक्रमको मस्यौदा मन्त्रिपरिषद्को बैठकमा प्रस्तुति	अर्थमन्त्री	जेठको दोस्रो हप्ता
५.	बजेट प्रस्तुत गर्ने र संघीय संसदबाट पारित गर्ने		
५.१	बजेट वक्तव्य	अर्थमन्त्री	जेठ 15 गते
५.२	बजेट कार्यान्वयन सम्बन्धी मार्गदर्शन	अर्थ सचिव	जेठ 16 गते
५.३	संघीय संसदबाट बजेट पारित र स्वीकृति	संघीय संसद	जेठ 16 गतेदेखि असार मसान्तसम्म
६.	अनुगमन तथा मूल्यांकन		
६.१	बजेट वक्तव्यमा उल्लेखित नीति र कार्यक्रमहरूको प्रगति सम्बन्धमा प्रत्येक महिना मन्त्रालयस्तरमा छलफल गर्ने	सबै मन्त्रालय	प्रत्येक महिनाको 7 गतेभित्र
६.२	बजेट वक्तव्यमा उल्लेखित नीति र कार्यक्रमहरूको प्रगति सम्बन्धमा अर्थ मन्त्रालयमा प्रत्येक 2 ।2 महिनामा छलफल गर्ने	सम्बन्धित मन्त्रालय र अर्थ मन्त्रालय	प्रत्येक 2 महिनापछिको अर्को महिनाको 15 गतेभित्र
६.३	गत आर्थिक वर्षको बजेटको वार्षिक मूल्यांकन	अर्थ मन्त्रालय	मंसीर मसान्त भित्र
६.४	बजेट कार्यान्वयनको अर्धवार्षिक समीक्षा प्रतिवेदन	अर्थ मन्त्रालय	माघ मसान्त भित्र

निश्कर्ष

नेपालमा मध्यमकालीन खर्च संरचनाको प्रयोग वि.सं. २०५७ गठित सार्वजनिक खर्च पुनरावलोकन आयोगले दिएको सुझावको आधारमा दशौं योजनाको प्रारम्भ अर्थात् आ.व. २०५९/६० देखि हुन थालेको हो । मध्यमकालीन खर्च संरचनालाई आवधिक योजना र सो योजनामा तोकिएका लक्ष्य प्राप्तिलाई वार्षिक वित्त नीति मार्फत् सम्बोधन गर्ने क्रममा ल्याइएको बजेटलाई जोड्ने सेतुको कार्य गर्ने संयन्त्रको रूपमा बुझिन्छ । यसले उपलब्ध सीमित साधन र स्रोतको आँकलन गर्ने र त्यसलाई योजनाको प्राथमिकताको क्षेत्रमा बाँडफाँड गरी रकम विनियोजन गर्नमा सुनिश्चितता प्रदान गर्दछ । साथै बजेट तर्जुमा हुन सक्ने कमजोरीलाई न्यूनीकरण गरी सीमित स्रोतलाई अधिकतम उपलब्धि हासिल हुने गरी बाँडफाँट गर्न प्रोत्साहित गर्दछ । मध्यमकालीन खर्च संरचनाको ढाँचामा खासगरी तीन वटा तत्वहरू मध्यमकालीन वित्त संरचना, मध्यमकालीन बजेट संरचना र मध्यमकालीन नतिजा खाका रहेका छन् । मध्यमकालीन खर्च संरचनाले तीन वर्ष मध्ये पहिलो वर्षको लागि बजेट तथा कार्यक्रमको अनुमान गर्दछ र पछिल्लो दुई वर्षको लागि बजेट तथा कार्यक्रमको प्रक्षेपण गर्दछ र यो प्रत्येक वर्ष तयार गरिन्छ । त्यसैले मध्यमकालीन खर्च संरचनामा आगामी आर्थिक वर्षको बजेट अनुमान र त्यसपछिका दुई आर्थिक वर्षका बजेट प्रक्षेपण गरी तीन आर्थिक वर्षको चक्रीय बजेट प्रस्तुत गरिएको हुन्छ ।

सन्दर्भ सूचीः

- अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४, नेपाल सरकार ।
- स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४, नेपाल सरकार ।
- आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६, नेपाल सरकार ।
- आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व नियमावली, २०७७, नेपाल सरकार ।
- बजेट तर्जुमा दिग्दर्शन, २०७५, नेपाल सरकार ।
- राष्ट्रिय मध्यमकालीन खर्च संरचना दिग्दर्शन, २०८०, राष्ट्रिय योजना आयोग, काठमाण्डौ ।
- रुद्र प्रसाद भट्ट मध्यमकालीन खर्च संरचनाको अवधारणा तथा नेपालमा अभ्यास, राजश्व पत्रिका, वर्ष ४३, अङ्क १, सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन तालिम केन्द्र ।

भन्सार प्रणालीमा सुधार: विद्युतीय व्यापारमा सहजीकरण

*पुण्य विक्रम खड्का**

कार्यकारी सारांश:

आधुनिक सार्वजनिक प्रशासनमा नविनतम प्रविधिहरूको उपयोग गरी सुशासन दिने प्रतिस्पर्धा नै चलेको छ। सूचना तथा सञ्चार प्रविधिको क्षेत्रमा भएको विकासले विश्वमा नविनतम प्रविधिको प्रयोग विविध विषयमा चमात्कारिक रूपमा सम्भव भएको हो भनिन्छ। इन्टरनेट सेवा प्रदायकहरूको विस्तारले विश्व नै एउटा गाउँ भैसकेको आजको परिवेशमा विद्युतीय माध्यमको प्रयोग अनिवार्य भैसकेको छ। ज्यामितीय रूपमा विद्युतीय व्यापारको विकास र विस्तार भएकोले यसका असल अभ्यासहरू नेपालमा पनि प्रयोगम ल्याउन सकिने अवस्था रहेको छ। इन्टरनेट पहुँच र कम मूल्यमा उच्च गुणस्तर तथा बहुउपयोगयुक्त स्मार्ट मोबाइल फोनको प्रयोगको विस्तारले विद्युतीय व्यापारलाई सहज र सम्भव बनाइदिएको छ। विद्युतीय व्यापारबाट नवप्रवर्तन र रोजगारीको अवसर पनि सिर्जना हुने मात्र नभई गैरआवासीय नेपालीहरूको संख्यामा वृद्धि भैरहेकोले नेपाली मौलिक वस्तुहरू निकासी गर्न सकिने अवस्थामा भन्सार प्रशासनले भन्सार जाँचपासको प्रक्रियामा सहजीकरण गर्ने तर्फ ध्यान दिनुपर्ने देखिन्छ। लघु, साना तथा मझौला उद्यमीका उत्पादनहरूले सहज र भरपर्दो रूपमा अन्तर्राष्ट्रिय बजारमा प्रवेश पाउन तथा विश्व मूल्य श्रृखंला र आन्तरिक आपूर्ति श्रृखंलामा समेत आवद्ध हुन सक्ने अवस्था विद्युतीय व्यापारले ल्याउन सक्ने देखिन्छ। विद्युतीय व्यापारको उपयोगबाट स्वदेशी मालवस्तुको उपयोग बढ्न सक्ने भई यसबाट व्यापार घाटा न्यूनीकरणमा समेत सहयोग हुने भएकोले विद्युतीय व्यापारमा अहिले चलेका हुलाक पुलिन्दा तथा कुरियर सेवाको उचित व्यवस्थापनका लागि भन्सार कानून तथा प्रणालीमा वैकल्पिक प्रवन्धहरू गरी अन्तर्राष्ट्रिय मापदण्ड अनुरुपको विद्युतीय व्यापार सञ्जालको विस्तार गरी सहजीकरण गर्न सकिन्छ।

१. विषय प्रारम्भ:

विद्युतीय प्रणाली मार्फत् वस्तु तथा सेवाको खरिद तथा बिक्री गर्ने प्रक्रियालाई विद्युतीय व्यापार (E-commerce) भनिन्छ। विश्व व्यापार संगठनले विद्युतीय व्यापारलाई वस्तु तथा सेवाको विद्युतीय माध्यमबाट हुने उत्पादन, वितरण, बजारीकरण, बिक्री, ढुवानी तथा हस्तान्तरण समेतलाई परिभाषित गरेको छ। विद्युतीय व्यापार विशेषतः व्यवसायी-व्यवसायी, व्यवसायी-सरकार, व्यवसायी-उपभोक्ता र उपभोक्ता-उपभोक्ता बीचमा पनि हुनसक्छ। त्यसकारण विद्युतीय व्यापार विस्तारका लागि निजीक्षेत्र र सरकार बीचमा समन्वय कायम गरी पूर्वाधारको तयारी गर्नु आवश्यक देखिएको छ।

**निर्देशक, भन्सार विभाग*

आधुनिक सार्वजनिक प्रशासनमा नविनतम प्रविधिहरूको उपयोग गरी सुशासन दिने प्रतिस्पर्धा नै चलेको छ। सूचना तथा सञ्चार प्रविधिको क्षेत्रमा भएको विकासले विश्वमा नविनतम प्रविधिको प्रयोग विविध विषयमा चमात्कारिक रूपमा सम्भव भएको हो भनिन्छ । इन्टरनेट, इन्ट्रानेट सेवा प्रदायकहरूको विस्तारले विश्व नै एउटा गाउँ भैसकेको आजको परिवेशमा विद्युतीय माध्यमको प्रयोग अनिवार्य भैसकेको छ । विश्वका धेरै मानिसहरू यसैमा अभ्यस्त भैसकेको हुँदा सार्वजनिक प्रशासनलाई आफ्नो प्रक्रियागत सुधारहरू गर्न समेत सहज भएको छ। नेपालमा पनि इन्टरनेटका माध्यमले प्रदान गर्न सकिने सेवाहरूको विस्तार आशातित रूपले सफलतापूर्वक अगाडि बढेको देखिन्छ। शब्दको अगाडि इ अक्षर जोडेर गरिने व्यवसायिक कारोबार, वित्तीय कारोबार तथा प्रशासनिक सेवाप्रवाह विद्युतीय माध्यमबाट लोकप्रिय भइरहेको छ। जस्तैः राहदानी, अध्यागमन अनुमतिपत्र, सवारी चालक अनुमति, मालसामानको खरिद तथा निर्माण गर्न मागिने वोलपत्र र हुने प्रतिस्पर्धा, लोक सेवाको दरखास्त, भन्सार प्रशासन, राजस्व प्रशासन, बैदेशिक रोजगार आदि धेरै प्रशासनिक कामहरूमा यसको तीब्र प्रयोग भैरहेको छ।

आजको उपभोक्ता कुनै एउटा पसल, बजार वा देशको सीमामा सीमित भएर वस्तु वा सामानहरूको खरिद गर्न चाहदैन्। उसले घरमा बसेर विश्व हेरिरहेको छ र विश्वमा निर्मित हरेक सामानको प्रयोग गर्ने चाहना राख्दछ । क्रयशक्ति तथा आवश्यकताले गर्दा विद्युतीय व्यापारको माध्यमबाट वस्तु वा सामानको माग गर्नु उसको स्वभाविक अधिकार हो । सरकारी तथा निजीक्षेत्रबाट प्रदान गरिने विविध सेवाहरूको सञ्चालनमा विद्युतीय माध्यम सफल भैसकेको परिस्थितिमा भन्सार प्रशासनले पनि आफूले सेवाग्राहीलाई प्रदान गर्ने सेवाका धेरै प्रक्रियाहरूलाई विद्युतीय माध्यममा आधारित गरिसकेको छ। तर विद्युतीय व्यापार अर्थात इ-कमर्स कारोबारको लागि भने भन्सार प्रशासनमा कानुनी व्यवस्थालाई थप स्पष्ट गर्नुपर्ने देखिन्छ। व्यक्ति वा संस्थाले आफ्नो प्रयोगका लागि वा साना तथा मझौँला व्यवसायीहरूले आफ्ना उत्पादित वस्तुहरूको आयात तथा निर्यात गर्दा पालना गर्नुपर्ने भन्सार प्रक्रिया र प्रवन्धहरूलाई कानून तर्जुमा गरी व्यवस्थित र मर्यादित गर्नुपर्ने हुन्छ।

प्राचीनकालदेखि राजस्व सङ्कलन र वैदेशिक व्यापारलाई नियमन गर्दै आएको भन्सार प्रशासनलाई आधुनिकीकरण, विद्युतीय माध्यमको पूर्ण उपयोग र समग्र पूर्वाधारलाई सूचना प्रविधिमैत्री बनाउनु पर्ने आवश्यकता देखिएको छ। विश्व व्यापार संगठनको व्यापार सहजीकरण सम्झौता, वैदेशिक व्यापारका अन्तर्राष्ट्रिय प्रतिवद्धता र मान्यता, व्यापार सम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय असल अभ्यासहरूको पालना हुने गरी नेपालको भन्सार प्रशासनलाई आधुनिकीकरण तथा सुधार गर्ने प्रयासहरू हुँदै आएको देखिन्छ । नेपाल सरकारले गरेका अन्तर्राष्ट्रिय सम्झौता तथा प्रतिवद्धताहरूको कार्यान्वयन मुलुकको वार्षिक नीति तथा कार्यक्रम र बजेटमा समेत सार्वजनिक गरेर लागू गर्नुपर्ने राष्ट्रिय दायित्व हुने गर्दछ।

विश्व व्यापार सङ्गठनको व्यापार सहजीकरण सम्झौता (WTO,TFA) मा उल्लिखित विषयहरूको समय सीमाभित्रै कार्यान्वयन र नेपालले गरेका प्रतिबद्धताहरूको पालना गरेर भन्सार राजस्वको अंशलाई राज्य सञ्चालनको लागि आवश्यक स्रोत व्यवस्थापनमा कमी नहुने गरी काम गर्न सक्छौं। विद्युतीय व्यापारको माध्यमबाट स्वदेशी साना तथा मझौला उद्योगद्वारा उत्पादित वस्तुहरूको निर्यात गर्ने र व्यक्ति तथा व्यवसायीहरूले सानो परिमाणमा गर्ने वैदेशिक व्यापारका क्रियाकलापलाई थप मद्दत हुने गरी कानुनी व्यवस्था गर्न सकिएमा पनि विद्युतीय व्यापारमा सहजीकरण भई

राजस्व सङ्कलनको लक्ष्य हाँसिल गर्न सकिन्छ । साथै विश्वमा भएको यातायात, सञ्चार, विज्ञान, प्रविधि तथा व्यापार व्यवसायको गतिलाई पकड्न पनि नेपालले आफ्नो प्रतिस्पर्धात्मक क्षमतामा विकास गर्नु पर्ने आवश्यकता छ ।

सबै व्यवसायिक तथा व्यक्तिगत आकांक्षाहरूको पूर्तिका लागि हुने वैदेशिक कारोबारहरूलाई भन्सार प्रणालीको दायरामा ल्याउने र राजस्व सङ्कलनको चुनौतीलाई क्रमशः निस्तेज बनाउने उपायहरूको खोजी गर्दै विद्युतीय व्यापारको व्यवस्थापन अबको विकल्प हुनसक्छ । केही मात्रामा हुने गरेको सरकारी तर्फबाट हुलाक सेवा र निजी कुरियर सेवाको विस्तारले विद्युतीय व्यापारमा सहयोग गरिरहेको भएतापनि यो पर्याप्त छैन । आधुनिक शैलीको वैदेशिक व्यापार र रोजगारीको सिलसिलामा विदेश जाने र आउने यात्रुहरूको संख्या बढिरहेको परिप्रेक्षमा भन्सार कानूनमा देखिएका कमजोरीलाई तत्काल परिमार्जन तथा संशोधन गरिएमा मात्र पनि थप भन्सार राजस्व सङ्कलन हुने निश्चित छ ।

२. विद्युतीय व्यापारका लागि आधारभूत तत्वहरूः

२.१. विद्युतीय व्यापार ऐन तथा रणनीति सम्बन्धी व्यवस्थाः

नेपालमा विद्युतीय व्यापारको विकास र उपयोग सम्बन्धी कानूनको तर्जुमा भई संघीय संसदमा पारित हुने चरणमा छ । यसै गरी नेपाल सरकार उद्योग वाणिज्य तथा आपूर्ति मन्त्रालयले विद्युतीय विकास र उपयोग रणनिति, २०७६ समेत स्वीकृत गरी लागू गरेको छ । विद्युतीय माध्यममार्फत् वस्तुहरूको खरिद बिक्री बढेकोले राष्ट्रिय स्तरमा विद्युतीय व्यापार सम्बन्धी कानून र अन्य आवश्यक पूर्वाधार एवं संरचनाको आवश्यकता महसुस भएको हो । विद्युतीय व्यापार ऐनको तर्जुमा गर्न बनेको विद्येयकमा विद्युतीय व्यापार (इ कमर्श) भन्नाले इन्टरनेट वा कम्प्युटर सञ्जालका अन्य विद्युतीय प्रणाली मार्फत् कुनै वस्तु वा सेवाको खरिद वा बिक्री गर्ने प्रक्रिया सम्झनु पर्दछ र सो शब्दले व्यापारिक कारोबारका शर्त बमोजिम हुने विद्युतीय रकम हस्तान्तरण, बैङ्किङ सेवा बीचमा डेटा स्थानान्तरण, वस्तु वा सेवाको आपूर्ति, लिज, हायरपर्चेज, सट्टापट्टा वा पेशागत सेवा प्राप्त गर्ने काम समेतलाई जनाउँछ भनी परिभाषित गरेको छ । सूचना तथा सञ्चार प्रविधिको क्षेत्रमा भएको विकासले विश्वमा नविनतम प्रविधिको प्रयोग विविध विषयमा चमात्कारिक रूपमा सम्भव भएको हो भनिन्छ ।

इन्टरनेट सेवा प्रदायकहरूको विस्तारले विश्व नै एउटा गाउँ भैसकेको आजको परिवेशमा विद्युतीय माध्यमको प्रयोग अनिवार्य भैसकेको छ । ज्यामितीय रूपमा विद्युतीय व्यापारको विकास र विस्तार भएकोले यसका असल अभ्यासहरू नेपालमा पनि प्रयोगमा ल्याउन सकिने अवस्था रहेको छ । इन्टरनेट पहुँच र कम मूल्यमा उच्च गुणस्तर तथा बहुउपयोगयुक्त स्मार्ट मोबाइल फोनको प्रयोगको विस्तारले विद्युतीय व्यापारलाई सहज र सम्भव बनाइदिएको छ । विद्युतीय व्यापारबाट नवप्रवर्तन र रोजगारीको अवसर पनि सिर्जना हुने मात्र नभई गैरआवासीय नेपालीहरूको संख्यामा वृद्धि भैरहेकोले नेपाली मौलिक वस्तुहरू निकासी गर्न सकिने अवस्थामा भन्सार प्रशासनले भन्सार जाँचपासको प्रक्रियामा सहजीकरण गर्ने तर्फ ध्यान दिनुपर्ने देखिन्छ । लघु, साना तथा मझौला उद्यमीका उत्पादनहरूले सहज र भरपर्दो रूपमा अन्तर्राष्ट्रिय बजारमा प्रवेश पाउन तथा विश्व मूल्य श्रृखंला र आन्तरिक आपूर्ति श्रृखंलामा समेत आवद्ध हुन सक्ने अवस्था विद्युतीय व्यापारले ल्याउन सक्ने देखिन्छ ।

विद्युतीय व्यापारबाट उपभोक्ताले वस्तु तथा सेवाको मूल्यबारे पूर्ण सूचित भई प्रतिस्पर्धी मूल्यमा गुणस्तरीय मालवस्तु सुलभ रूपमा उपभोग गर्न पाउने र व्यापारका विभिन्न चरण आधिकारीक बिक्रेता, थोक बिक्रेता तथा खुद्रा बिक्रेता हुँदै उपभोक्तासम्म आइपुग्दा लाग्ने लागत समेत घट्ने भएकोले लाभ लागतको दृष्टिकोणले पनि यो उपयुक्त र सान्दर्भिक छ। लघु, साना तथा मझौला उद्योगहरूले विद्युतीय व्यापारमार्फत् अन्तर्राष्ट्रिय बजारमा पहुँच प्राप्त गरी निकासी व्यापार बढ्ने, व्यापारको नयाँ क्षेत्र विस्तार हुने र अर्थतन्त्रको आकार पनि बढ्दै जाने निश्चित छ। स्वदेशी मालवस्तुको उपयोग बढ्न सक्ने भई यसबाट व्यापार घाटा न्यूनीकरणमा समेत सहयोग हुने भएकोले विद्युतीय व्यापारमा संलग्न अहिले भएका हुलाक पुलिन्दा तथा कुरियर सेवाको व्यवस्थापनका लागि भन्सार प्रणालीमा वैकल्पिक प्रवन्धहरू गरी अन्तर्राष्ट्रिय मापदण्ड अनुरुपको विद्युतीय व्यापार सञ्जालको विस्तार गरी सहजीकरण गर्नुपर्ने देखिएको छ।

२.२. व्यापार सहजीकरण सम्झौता र नेपालको भन्सार प्रणालीः

विश्व व्यापार संगठनले विद्युतीय व्यापारलाई वस्तु तथा सेवाको विद्युतीय माध्यमबाट हुने उत्पादन, वितरण, बजारीकरण, बिक्री, ढुवानी तथा हस्तान्तरण समेतलाई परिभाषित गरेको छ। विद्युतीय व्यापारको अन्तर्राष्ट्रिय प्रवृति हेर्दा यसको आकार ज्यामितीय रूपमा विस्तार भएको देखिन्छ। यसले बजार र उपभोक्ताको व्यवहारमा समेत व्यापक परिवर्तन गरेको पाइन्छ। विद्युतीय व्यापारले विश्वमा विभिन्न अवसरहरू सिर्जना गरेको छ। सन् १९८० को विश्वव्यापीकरण र आर्थिक उदारीकरणका नाराहरूलाई कार्यान्वयन गर्ने सिलसिलामा विश्व चौथो पुस्ताको औद्योगिक क्रान्तिको चरणमा प्रवेश गरिरहेको छ भन्दा अतियुक्ति नहोला। विश्व परिवेशलाई व्यवस्थित गर्न कानुनी रूपमा अन्तर्राष्ट्रिय तथा क्षेत्रीय संस्थाहरूले विविध एजेण्डाहरूमा कामहरू गरिरहेका छन्। विश्व व्यापार संगठनमा पनि विकसित मुलुकहरूले विद्युतीय व्यापार सम्बन्धी समूह (Group of E-commerce) गठन गरी नीति एवं कानून निर्माणका लागि वार्ता प्रयास गरी पहल भैरहेको छ।

नेपाल सन् १९८६ जुलाई २२ मा विश्व भन्सार संगठनको सदस्य भएको थियो। यसैगरी नेपालले सन् २००४ अप्रिल २३ मा विश्व व्यापार संगठनको सदस्यता प्राप्त गरेको हो। नेपालले विश्व भन्सार संगठनले प्रतिपादन गरेका विभिन्न Instruments, Resolution, Recommendations, Best practices or Convention को पालना र सहभागिता जनाउँदै आएको छ। विश्व व्यापार संगठनले अन्तर्राष्ट्रिय व्यापारमा सहजीकरण गर्दै वस्तुको ओसारपसार व्यायार र साना व्यवसायीहरूको हित रक्षाका लागि समेत व्यापार सहजीकरण सम्झौताको प्रस्ताव सन २०१३ मा आफ्ना सदस्यहरू बीचमा राखी सन् २०१७ को फेब्रुअरी २२ मा दुइतिहाई सदस्यबाट अनुमोदन गरेको थियो। नेपालले Trade Facilitation Agreements लाई २५ जनवरी २०१७ मा अनुमोदन गरेको छ। यस सम्झौतामा जम्मा ३ वटा परिच्छेदमा विभिन्न २४ वटा दफाहरू रहेका छन्। त्यसमध्ये पनि Article 7. Release and Clearance of Goods अन्तर्गत व्यापारिक वस्तुहरूको परिवहन तथा जाँचपासमा सहजता ल्याउने विषयमा समयसीमा राखी सबै सदस्य राष्ट्रले कार्यान्वयन गर्नुपर्ने व्यवस्था गरिएको छ। उक्त दफामा उल्लेख भएको 7.8 Expedited Shipments को कार्यान्वयन सन् २०२७ डिसेम्बर ३१ सम्म गरिसक्नु पर्ने भएकोले यसमा नेपाल सरकारले सम्बन्धित सरोकारवाला निकायहरू बीचमा सहकार्य गर्नु जरुरी रहेको देखिन्छ। उक्त विषय विद्युतीय व्यापार लगायत विश्व व्यापार संगठनले गरेको परिभाषा भित्रका विद्युतीय माध्यमबाट

सञ्चालन हुने सबै प्रकारका व्यवसायहरू पर्ने भएकोले नेपालले कानुनी, संस्थागत, पूर्वाधार र जनशक्ति विकास समेतमा तत्काल ध्यान दिइ कार्यान्वयन गर्नु पर्दछ ।

नेपालले भन्सार प्रणालीलाई स्वचालित बनाउने प्रयास स्वरुप UNCTAD ले विकास गरेको सफ्टवेयर आशिकुडा प्रणाली खरिद गरी सन् १९९८ देखि नै शुरु गरेकोले हाल इन्टरनेटमा आधारित प्रणाली नै सञ्चालनमा आइसकेको छ । यसले गर्दा हरेक साना र मझौला व्यवसायीले पनि कुनै झन्झटविना नै आफ्नो कारोबारको घोषणा गरी भन्सार जाँचपासमा पहुँच राख्न सक्ने भएकोले विद्युतीय व्यापारमा चाहिने पूर्वाधारमा क्रमशः क्षमताको अभिवृद्धि गरिरहेको दावि भन्सार प्रशासनले गर्दै आएको छ । नेपालले सन् २०१७ मा व्यापार सहजीकरण सम्झौतामा अनुमोदन गरी सकेको परिस्थितिमा सम्झौतामा समावेश गरिएका धेरै कामहरू पुरा गरिसकेको दावि गरेको छ । कामलाई व्यवस्थित र समयवद्ध कार्ययोजना समेत बनाई कार्यान्वनमा लैजान सिलसिलामा छैटौं चरणको रणनीतिक योजना समेत कार्यान्वयन गरेको देखिन्छ । नेपालको भन्सार ऐन परिमार्जनको लागि संघीय संसदमा विद्येयक दर्ता भएको छ भने भन्सार जाँचपास पछिको परीक्षण कार्यालयको स्थापना गरिएको छ । यसैगरी राजस्व भुक्तानीलाई विद्युतीय माध्यममा आधारित गरी कार्यान्वयन भैसकेको पनि प्रगति विवरणमा देखिएको छ । जोखिम व्यवस्थापनको लागि प्रक्रिया पुरा गर्न भन्सार विभागमै जोखिम व्यवस्थापन शाखाको व्यवस्था भएको संगठन संरचना तथा दरबन्दी तेरिजमा देखिएको छ ।

३. विद्युतीय व्यापारको लागि विद्यमान संयन्त्रहरूः

३.१.वैदेशिक हुलाक भन्सार कार्यालयको भूमिकाः

गोश्वारा हुलाक कार्यालय, डिल्लीबजारको भवनमा त्रिभुवन विमानस्थल भन्सार कार्यालयको संगठन संरचना अन्तर्गत रहेको एउटा शाखाको रूपमा वैदेशिक हुलाक भन्सार कार्यालय रहेको छ । यस कार्यालयको सञ्चालनका लागि आवश्यक न्यूनतम कोठा तथा फर्निचरहरूको व्यवस्था गरिएको देखिन्छ । भन्सार प्रशासन सञ्चालनको लागि आवश्यक पर्ने अन्य भौतिक पूर्वाधारहरू समेतको राम्रो प्रवन्ध नभएको यस कार्यालयले गर्ने विद्युतीय व्यापारको सहजीकरणमा चुनौतीहरू थुप्रै रहेका छन् । यस कार्यालयको संगठन ढाँचा तथा अधिकार बाँडफाँट र जनशक्ति व्यवस्थापन एवं भौतिक पूर्वाधारको अपर्याप्ततालाई मूल्याङ्कन गर्दा नै भन्सार प्रशासनले आधुनिक विद्युतीय व्यापारका लागि चाहिने सबै किसिमका सुविधाहरू प्रदान गर्न सक्ने गरी व्यवस्था गरिएको छैन भन्ने कुरालाई स्पष्ट गरेको छ । यस कार्यालयलाई कार्य सम्पादनको लागि चाहिने कानुनी व्यवस्था सम्बन्धमा देहाय बमोजिम प्रस्तुत गरिएको छः-

३.१.१ हुलाक पुलिन्दा ओसारपसार सम्बन्धमा कानुनी व्यवस्थाः

- भन्सार ऐन, २०६४ को दफा ६ को उपदफा २ (क) मा हुलाक मार्फत् पुलिन्दाबाट निकासी भई गएको तर सम्बन्धित व्यक्तिलाई बुझाउन नसकी मालवस्तु पुनः पैठारी गरेमा महसुल नलाग्ने व्यवस्था छ । यस बाहेक भन्सार ऐनमा हुलाक मार्फत् गर्न सकिने वैदेशिक व्यापारका सम्बन्धमा कुनै विषयमा पनि उल्लेख छैन ।
- भन्सार नियमावली, २०६४ को नियम ६५ मा हुलाकमार्फत् पैठारी भएको मालवस्तु भन्सार कार्यालयमा दाखिला गर्नु पर्ने भनि उल्लेख गरिएको छ । नियम ६५ को उपनियम (१) र (२) मा देहाय बमोजिम व्यवस्था गरिएको देखिन्छः

नियम ६५(१): हुलाकमार्फत् कसैको नाममा पुलिन्दाबाट कुनै मालवस्तु आएमा सम्बन्धित हुलाक कार्यालयले पुलिन्दा पाउने व्यक्तिलाई सो कुराको सूचना दिई सो पुलिन्दा नजिकको स्थानीय भन्सार कार्यालयको भन्सार अधिकृत समक्ष पठाउनु पर्नेछ। र

नियम ६५(२): कसैले नेपालको हुलाकबाट विदेशमा पुलिन्दाद्वारा मालवस्तु निकासी गर्न चाहेमा नजिकको स्थानीय भन्सार कार्यालयको भन्सार अधिकृतबाट जाँचपास गराएको प्रज्ञापनपत्रसाथ ल्याएमा मात्र हुलाकले त्यस्ता पुलिन्दा बुझी चलान गर्नु पर्नेछ।

- भन्सार नियमावली, २०६४ को नियम ६५(१) र नियम ६५(२) मा उल्लिखित स्थानीय भन्सार भन्नाले नेपाल सरकारको तत्कालीन कानून बमोजिम तोकिएका निम्नानुसारको अञ्चलका लागि निम्नानुसारको कार्यालयलाई कार्यक्षेत्र तोकिएको व्यहोरा नेपाल सरकार (सचिव स्तर) को मिति २०७२/०३/१६ को निर्णयानुसार भन्सार विभागमार्फत् परिपत्र गरिएको देखिन्छ;

  १) गण्डकी र धवलागिरी अञ्चलको लागिः गोश्वारा हुलाक, वैदेशिक हुलाक भन्सार कार्यालय काठमाण्डौं।

  २) लुम्बिनी र राप्ती अञ्चलको लागिः भैरहवा भन्सार कार्यालय, रूपन्देही।

  ३) भेरी र कर्णाली अञ्चलको लागिः नेपालगञ्ज भन्सार कार्यालय, बाँके।

  ४) सेती र महाकाली अञ्चलको लागिः कैलाली भन्सार कार्यालय, धनगढी।

- नेपाल सरकार अर्थ मन्त्रालयको २०८० साल जेठ १५ गते नेपाल राजपत्रमा प्रकाशित यात्रुले आफ्नो साथमा ल्याउन र लैजान पाउने निजी प्रयोगका मालवस्तु सम्बन्धमा जारी सूचनाको दफा १ को उपदफा ९:

  १) विदेशमा बसेका नेपाली यात्रुहरूले आफूले प्रयोग गरेका लत्ताकपडाहरू हुलाक पुलिन्दाबाट पठाउँदा त्यस्तो लत्ता कपडामा भन्सार महसुल छुट हुने,

  २) विदेशमा बसेका व्यक्तिले नेपालस्थित आफन्त वा परिवारका सदस्यलाई उपदफा (४) बमोजिमका सामानमध्ये अमेरिकी डलर तीन सय पचाससम्मको सामान पठाएमा प्रमाण हेरी लाग्ने महसुल लिई जाँचपास गर्न सकिने।

- हुलाक ऐन, २०१९ को दफा १६ को उपदफा १ मा देहाय बमोजिम उल्लेख भएकोः

- विष्फोटक, खतरनाक, घिनलाग्दो, अस्वास्थ्यकर वा हानिकारक वस्तु बचाउको प्रवन्ध नभएको तिखोधार वा चुच्चो भएको हतियार वा हुलाकबाट चलान हुँदा स्वभावतः अरू हुलाक वस्तुहरूलाई वा हुलाक अड्डाका कर्मचारीलाई हानी पुर्याउन सक्ने अरू चिज वस्तु वा जीवजन्तु,

- अश्लील, अपमानजनक, अशिष्ट, राज्यद्रोही, उत्तेजनात्मक वा शान्ति सुरक्षा खलबल्याउने शब्द, चिन्ह वा आकार भएको हुलाक वस्तु,

- छापाखाना र प्रकाशन सम्बन्धी प्रचलित नेपाल कानूनले प्रकाशन गर्न र मनाही गरेको पत्र-पत्रिका, किताब वा अरू लिखत,

- छापाखाना र प्रकाशन सम्बन्धी प्रचलित नेपाल कानूनको रीत नपुर्याई सम्पादन गरिएको, छापिएको वा प्रकाशित गरिएको समाचार वा पत्रिका,
- जुन मुलुकमा पठाइने हो त्यस्तो मुलुकले हुलाकबाट पठाउन निषेध गरिएको वस्तुहरू,
- प्रचलित अरू नेपाल कानूनले वा यो ऐन अन्तर्गत बनेका नियमले हुलाकबाट पठाउन निषेध गरिएको हुलाक वस्तु।
- हुलाक नियमावली, २०२० को नियम १६ को उपनियम २(ख) मा पुलिन्दाको लम्बाई एक मिटरसम्म हुन सक्नेछ। मोटाई र लम्बाई मिलाउँदा १.८ मिटरभन्दा बढी हुनुहुँदैन। यसको तौल सतहबाट जाने भएमा बढीमा दश किलोग्रामसम्म र हवाई मार्गबाट जाने भएमा पाँच किलोसम्म हुन सक्नेछ भनी उल्लेख भएको छ।

३.१.२ वैदेशिक हुलाक मार्फत् मालवस्तुको जाँचपास प्रक्रिया र विद्यमान समस्याहरू:

- हुलाक पुलिन्दामार्फत् पैठारी हुने भन्सार महसुल लाग्ने मालवस्तुहरूलाई आशिकुडा वर्ल्ड प्रणालीमा कोड अन्तर्गत हुलाक भन्सार कार्यालयमा प्रज्ञापनपत्रहरू दर्ता हुने गरेको,
- व्यक्तिगत प्रायोजनका मालवस्तुहरू तथा नमुना मालवस्तु पैठारी हुने गरेको। उपहारको मालवस्तुहरू हुलाक पुलिन्दामार्फत् पैठारी भइरहेको,
- संस्थागत तथा व्यापारिक प्रयोजनका मालवस्तु समेत पैठारी हुने गरेको। संस्थागत र व्यवसायिक सामानहरूको पैठारीलाई व्यवस्थित तुल्याउन नसकिएको,
- व्यापारिक प्रयोजनका सामान हुलाक पुलिन्दामार्फत् पैठारी गरी भन्सार जाँचपास गर्दा तुलनात्मक रूपमा सस्तो पर्ने देखिएकोले यसको कारोबार दिन प्रतिदिन बढेर गएको,
- अमेरिकी डलर ५०० सम्मका मालवस्तु हुलाक पुलिन्दामार्फत् पैठारी हुन सक्ने व्यवस्था रहेको,
- परिमाणगत रूपमा २० केजीसम्मका सामान पैठारी हुने व्यवस्था रहेको। एकै व्यक्तिको प्रति कार्टुन २० केजीमा नबढ्ने गरी ६० देखि ७० कार्टुन वा अदतसम्म पनि पैठारी हुने गरेको,
- पहिला त्रिभुवन अन्तर्राष्ट्रिय विमानस्थल मार्फत् नेपाल आउने हुलाक पुलिन्दाहरूको पूर्व जानकारीका लागि २ प्रति निस्सा/अग्रीम सूचना (manifest) जारी गर्ने प्रचलन रहेको,
- नेपाल राष्ट्र बैंकले अमेरिकी डलर ५०० को सिधै हुलाक मार्फत् पैठारीको सुविधा प्रदान गरिएको। धेरै परिमाणमा व्यापारिक प्रयोजनका मालवस्तुहरू हुलाक पुलिन्दामार्फत् नेपाल भित्रिने गरेको,
- अमेरिकी डलर ५०० को सीमाभित्र प्रायजसो व्यावसायिक प्रकृतिका मालवस्तु आयात हुने गरेको देखिएको,
- हुलाक पुलिन्दा मार्फत् पैठारी हुने मालवस्तुको हकमा भुक्तानीको प्रणालीको अभिलेख व्यवस्थित हुन नसकेको,
- विभिन्न विदेशी विश्व विद्यालयहरूसँग सम्बन्धन प्राप्त भएका विद्यालय तथा विश्व विद्यालयका पुस्तकहरू ठूलो मात्रामा पैठारी हुने गरेको,

- विभिन्न जिल्ला हुलाक कार्यालयहरूमा समेत महसुल लाग्ने हुलाक पुलिन्दामार्फत् पैठारी भएका मालवस्तुहरूको भन्सार महसुल दाखिला प्रयोजनका लागि गुलाबी रङ्गको प्रज्ञापनपत्र फाराम वैदेशिक हुलाक भन्सार कार्यालयबाट नै उक्त सामानहरूको साथमा भरी पठाउने प्रचलन रहेको,
- यसरी विभिन्न जिल्ला हुलाक कार्यालय जाने मालवस्तुहरूको राजस्व सङ्कलनको जानकारी वैदेशिक हुलाक भन्सार कार्यालयमा प्राप्त हुने नगरेको,
- पूर्वसूचना प्रणाली (Pre Arrival Information System) को अवलम्बन गर्न नसकिएको,
- पैठारी तथा निकासीमा बन्देज लगाइएका वस्तुलाई नियमन गर्ने प्रणाली प्रभावकारी नदेखिएको र
- मालवस्तुको एक्स-रे तथा प्रयोगशाला परीक्षण गर्ने व्यवस्था नभएको।

३.२ विद्युतीय व्यापारमा निजी क्षेत्रका कुरियर सेवाहरूको भूमिकाः

कुरियर सेवा भनेको हुलाक सेवाको प्रेरणाबाट निजीक्षेत्रले शुरुवात गरेको व्यक्तिगत र व्यवसायिक वस्तुहरूको ओसारपसार गर्ने निजी स्वामित्वमा रहेको व्यवसाय हो। हुलाक कार्यालयहरूले देश भित्र र विदेशमा समेत पुलिन्दामार्फत् वस्तुको ओसारपसार गर्न नसक्ने परिस्थिति रहेकोले निजीक्षेत्र यस किसिमको व्यवसायमा आकर्षित भएको थियो। जुन देशमा अन्तर्राष्ट्रिय कुरियर सेवाका प्रतिष्ठित कम्पनीहरुको सेवा उपलब्ध हुन सक्छ त्यस देशमा निकासी र पैठारीको प्रवर्द्धनका संभावनाहरू बढी रहेका हुन्छन्। अहिले नेपालमा आन्तरिक कुरियर सेवा तथा अन्तर्राष्ट्रिय कुरियर सेवा प्रदायकको संख्या बढ्दै गएकोले यस क्षेत्रमा ठूलो जनशक्ति समेत आश्रित रहेको छ। विदेशी कुरियर सेवा प्रदायकहरू डिएचएल तथा फेडेक्स एक्सप्रेस छन् भने स्वदेशी ट्राभल्स तथा टुर्स सेवाहरूले कुरियर सेवा प्रदान गरिरहेका छन्। यसरी कुरियरबाट सामान निकासी पैठारी गर्दा भन्सार राजस्वमा वृद्धि हुनुका साथै विद्युतीय व्यापारमा समेत ठूलो टेवा पुग्न सक्छ।

विद्युतीय व्यापारको प्रकृति नै साना र मझौला व्यवसायहरूसँग लक्षित हुने भएकोले यस किसिमका वस्तुहरूको ओसारपसारमा विशेष गरी कार्गो विमान वा हवाइजहाजको प्रयोग गरी छिटो माध्यमबाट सामानहरू पैठारीकर्ताको घरसम्म पुर्याउने कोशिस हुन्छ। स्थलमार्गबाट ढुवानी हुने वस्तुहरूको लागि पनि ढुवानीका साधनहरूमा धेरै व्यापारीहरूको सामान सङ्कलन गरी एउटा ठूलो परिमाणमा भन्सारसम्म जाँचपासको लागि पैठारी गर्ने प्रचलन पनि रहेको छ। यी सबै किसिमका ढुवानीका प्रवन्धहरूको यथोचित व्यवस्थापन पनि चुनौतीपूर्ण देखिएकोले कानुनी रूपमा गर्नुपर्ने अन्तर्राष्ट्रिय मापदण्ड र प्रचलन सुहाउँदो कानूनको निर्माण जरुरी देखिन्छ। भन्सार प्रशासनले पनि उक्त वस्तुको छिटो जाँचपासको व्यवस्था गर्न सक्नु पर्दछ। कुरियर व्यवसायीहरूले नियम कानूनको परिधिभित्र रहेर मालवस्तुको जाँचपास गर्नुपर्दछ। निजी क्षेत्रबाट सञ्चालित कुरियरहरूले गर्ने निकासी पैठारी सम्बन्धी कानुनको भरपर्दो व्यवस्था नहुँदा भन्सार प्रशासनलाई कार्य सम्पादनमा अन्योल हुने भएकोले सरोकारवालाहरूको मागलाई दृष्टिगत गरी सालवसाली आउने आर्थिक ऐन मार्फत् निम्नानुसारको व्यवस्था रहेको देखिन्छ।

१. देहायका मालवस्तु कुरियरबाट पैठारी गर्न पाइने छैन्:

(१) एक पोकामा सत्तरी किलोग्राम भन्दा बढी तौल भएको

(२) जनवार र तिनका अङ्ग

(३) वनस्पति र तिनका अङ्ग

(४) जुनसुकै स्वरुपका सुन चाँदी तथा गरगहना

(५) बहुमूल्य तथा अर्धबहुमूल्य पत्थर

(६) प्रचलित कानुन बमोजिम पैठारीको लागि प्रतिबन्ध लगाइएका अन्य मालवस्तुहरू

२. देहायका मालवस्तुहरू कुरियरबाट निकासी गर्न पाइने छैन:

(१) निकासी महसुल लाग्ने मालवस्तु

(२) बण्डेड वेयरहाउस तथा पासबुक सुविधा उपभोग गरेका उद्योगहरूले निकासी गर्ने मालवस्तु

(३) प्रचलित कानुन बमोजिम निकासीको लागि प्रतिबन्ध लगाइएका अन्य मालवस्तुहरू

३. कुरियर कम्पनीले आफ्नो कुरियरमार्फत् हुने पैठारी वा निकासीको कन्सोलिडेटेड मेनिफेस्ट अग्रिम रूपमा भन्सार कार्यालयमा प्रस्तुत गर्नुपर्नेछ । भन्सार कार्यालयले मालवस्तु जाँचपास गर्दा प्रज्ञापन पत्रकासाथ त्यस्तो मेनिफेस्टको प्रतिलिपी अनिवार्य रूपमा संलग्न गर्नुपर्नेछ।

४. नमूना वा निशुल्क उपहारको रूपमा एक कन्साइन्मेण्टमा ५०० अमेरिकी डलर मूल्यसम्मको मालवस्तु भुक्तानी प्रक्रियाविना पैठारी गर्न सकिनेछ। व्यापारिक प्रयोजनका हकमा अधिकतम १००० अमेरिकी डलर मूल्यसम्मको मालवस्तु स्वीकृत बैकिङ्ग प्रणाली अन्तर्गत भुक्तानी हुने गरी पैठारी गर्न सकिने छ र त्यसरी हुने पैठारीका हकमा सामान्य भन्सार प्रक्रिया अवलम्बन गर्नुपर्नेछ।

५. नमूना वा निशुल्क उपहारको रूपमा एक कन्साइन्मेण्टमा १००० अमेरिकी डलर मूल्यसम्मको मालवस्तु भुक्तानी प्रक्रियाविना निकासी गर्न सकिनेछ । व्यापारिक प्रयोजनका हकमा अधिकतम १०००० अमेरिकी डलर मूल्यसम्मको मालवस्तु स्वीकृत बैकिङ्ग प्रणाली अन्तर्गत भुक्तानी हुने गरी निकासी गर्न सकिने छ र त्यसरी हुने निकासीका हकमा सामान्य भन्सार प्रक्रिया अवलम्बन गर्नुपर्नेछ।

६. निकासी र पैठारी गर्दा प्रेषकले प्रत्येक पोकामा रहेको मालवस्तुको तौल समेतको विवरण र मूल्य खुलेको फाराम वा कन्सोलिडेटेड मेनिफेस्ट प्रत्येक पोकासँगै पठाउनु पर्नेछ।

७. निकासी पैठारी हुने मालवस्तुको जाँचपास गर्दा प्रज्ञापनपत्रसाथ उपदफा (६) बमोजिमको फाराम वा मेनिफेस्ट प्रतिलिपी संलग्न गर्नुपर्नेछ।

८. नेपाल सरकारको स्वीकृत लिई निकासी वा पैठारी हुने मालवस्तु तथा डाक्टरको प्रेस्क्रिप्सनका आधारमा पैठारी हुने औषधिको हकमा उपदफा (४) र (५) बमोजिमको मूल्यको बन्देज लागू हुने छैन।

९. उपदफा (४) र (५) बमोजिमको निकासी वा पैठारी हुने नमूना वा उपहारका हकमा अन्य आवश्यक कागजातका अतिरिक्त उपदफा (६) बमोजिमको फाराम वा मेनिफेस्ट प्रतिलिपी संलग्न गरी सम्बन्धित कुरियर कम्पनीकै नाममा प्रज्ञापनपत्र भरी जाँचपास गर्न सकिनेछ ।

१०. यस दफामा उल्लिखित व्यवस्था जुनसुकै मुलुकबाट हुने पैठारी वा जुनसुकै मुलुकमा हुने निकासीका हकमा लागू हुनेछ ।

११. उपदफा (४) र (५) मा तोकिएको मूल्यको सीमा नेपाल सरकार उद्योग वाणिज्य तथा आपूर्ति मन्त्रालयले नेपाल राजपत्रमा सूचना गरी हेरफेर गरेमा सोही बमोजिम हुनेछ ।

१२. यस दफाको कार्यान्वयनमा कुनै बाधा अड्काउ परेमा भन्सार विभागको महानिर्देशकले त्यस्तो बाधा अड्काउ फुकाउन वा यस दफामा उल्लिखित प्रक्रियालाई आवश्यकता अनुसार सहजीकरण गर्न सक्नेछ ।

४. निष्कर्ष र सुझावहरू:

विद्युतीय व्यापार विश्वव्यापीकरण र उदारीकरणको उपज हो । सूचना प्रविधिको विकास संसारभरी एकैपटक फैलिएको छ । विद्युतीय प्रणाली मार्फत् वस्तु तथा सेवाको खरिद तथा बिक्री गर्ने प्रक्रियालाई विद्युतीय व्यापार (E-commerce) भनिन्छ । विश्व व्यापार संगठनले विद्युतीय व्यापारलाई वस्तु तथा सेवाको विद्युतीय माध्यमबाट हुने उत्पादन, वितरण, बजारीकरण, बिक्री, ढुवानी तथा हस्तान्तरण समेतलाई परिभाषित गरेको छ । विद्युतीय व्यापार व्यवसायी-व्यवसायी वा व्यवसायी-सरकार वा व्यवसायी-उपभोक्ता वा उपभोक्ता-उपभोक्ता बीचमा पनि हुनसक्छ । त्यसकारण विद्युतीय व्यापार विस्तारका लागि निजीक्षेत्र र सरकारबीचमा समन्वय कायम गरी पूर्वाधारको तयारी गर्नु आवश्यक देखिएको छ । विश्व व्यापार सङ्गठन (WTO) र विभिन्न क्षेत्रीय सङ्गठनहरूको सदस्यता लिई वस्तु व्यापारका सन्दर्भमा गरेका सबै किसिमका प्रतिबद्धताहरूको पालना गर्दै जाँदा भन्सार महसुल राजस्वको स्रोत धेरै समय हुन सक्दैन र सुहाउने कुरा पनि होईन । तर विकासोन्मुख देश र आन्तरिक राजस्वको बैकल्पिक व्यवस्था नहुँदासम्म भन्सार राजस्वको योगदानलाई कम हुने गरी केही पनि प्रक्रियाको थालनी गर्न नसकिने भएकोले निकासी पैठारीबाट असुल हुनुपर्ने राजस्वको सानो अंश पनि नछुट्ने गरी भन्सार प्रशासनलाई समयानुकुल व्यवस्थित गर्न सक्नु पर्दछ ।

सरकारले हुलाक कार्यालयहलाई विदेशमा समेत पुलिन्दामार्फत् वस्तुको ओसारपसार गर्न सक्षम बनाउनको लागि आवश्यक पहल गर्नुपर्ने हुन्छ । निजीक्षेत्र पनि धेरै अगाडिदेखि यस किसिमको व्यवसायमा आकर्षित भएको छ । जुन देशमा अन्तर्राष्ट्रिय कुरियर सेवाका प्रतिष्ठित कम्पनीहरूको सेवा उपलब्ध हुन्छ, त्यस देशमा निकासी र पैठारीको प्रवर्द्धनका संभावनाहरू बढी रहेका हुन्छन् । विदेशी कुरियर सेवा प्रदायकहरू र नेपाली उपभोक्ताहरूको समेत निकासी पैठारीमा नियमन र भुक्तानी प्रक्रियामा नेपाल राष्ट्र बैंक मार्फत् व्यवस्थित गर्न पहल गर्नु पर्ने हुनसक्छ । विद्युतीय व्यापार ऐन जारी भएपछि यसलाई अझै नियमन गर्न र सहजीकरण गर्न सहज हुनेछ । नेपाल भन्सार प्रणालीमा विश्व भन्सार संगठनको व्यापार सहजीकरण सम्झौता बमोजिमका इ-कमर्श तथा द्रुत जाँचपास र सामानको प्राप्ति गर्ने प्रक्रियामा सरलीकरण गरिएमात्र विद्युतीय व्यापारले गति लिने भई राजस्व सङ्कलनमा समेत उल्लेखनीय सुधार भएर जानेछ । अहिलेको लागि नेपालमा हुलाक पुलिन्दाको व्यवस्थापनमा देखिएका समस्याहरूको समाधान गर्ने र निजी क्षेत्रलाई

समेत नयाँ भन्सार ऐनबाट विद्युतीय व्यापारमा विस्तार गर्ने प्रावधानहरू राखी सहज गर्ने तर्फ ध्यानाकर्षण गराउँदै देहायका सुझावहरू समेतलाई यहाँ समेट्न चाहन्छु ।

- हुलाक पुलिन्दामार्फत् पैठारी हुन आएका भन्सार महसुल लाग्ने मालवस्तुहरूको हकमा सम्बन्धित व्यक्तिले छुटाई नलगेको अवस्थामा भन्सार कार्यालयमा लिलाम विक्रीका लागि पेश गर्ने वा सो सम्बन्धमा आवश्यक संयन्त्र र कार्यविधि तयार गरी लागू गर्न हुलाक सेवा विभागसँग समन्वय गर्नुपर्ने ।
- हुलाक पुलिन्दामार्फत् हुने व्यवसायिक प्रकृतिको निकासीमा पनि भन्सार कार्यालयको प्रभावकारी उपस्थिति सुनिश्चित गरिनु पर्ने । निकासीको हकमा ६ महिनाभित्र भुक्तानी प्राप्त भएको सुनिश्चित गर्ने निस्सा पेश गर्नुपर्ने कानुनी व्यवस्थालाई प्रभावकारी रूपमा लागू गर्ने । सा-साना व्यवसायीको निकासी प्रबर्द्धन गरी घरेलु तथा साना उद्यमलाई प्रवर्द्धन गर्नका लागि नेपाल राष्ट्र बैंक, वाणिज्य तथा उपभोक्ता हित संरक्षण विभाग, हुलाक सेवा विभागसँग भन्सार विभागले सहकार्य बढाउने ।
- भन्सार ऐन र हुलाक ऐनमा भएको मालवस्तु छुटाई नलगेको अवस्थामा ६० दिन (भन्सार ऐन, २०६४ को दफा ४७ र भन्सार नियमावली, २०६४ को नियम ३२) र एक बर्षको अवधि (हुलाक ऐन, २०१९ को दफा ३६ को क) पश्चात मालवस्तु जफत गरी लिलामी गर्ने व्यवस्थामा एकरुपता कायम गर्ने ।
- वैदेशिक हुलाक मार्फत् हुने पुलिन्दाको व्यवस्थापन र त्यसलाई भन्सारको दायरामा ल्याई राजस्व चुहावट हुन नदिने व्यवस्था गर्न वैदेशिक हुलाक भन्सार शाखाहरूमा सूचना प्रविधिको प्रयोग गरी जाँचपास र सूचना आदानप्रदान गर्ने व्यवस्थालाई अनिवार्य गर्नुपर्ने । हुलाक कार्यालयले प्रयोग गर्ने हुलाक सेवा ट्र्याकीङ्ग प्रणालीमा हुलाक भन्सार कार्यालयको समेत पहुँच सुनिश्चित गर्ने ।
- वैदेशिक हुलाक भन्सार कार्यालयलाई स्तरोन्नती र व्यवस्थित बनाउन भौतिक पूर्वधारको थप व्यवस्था गरी पर्याप्त जनशक्तिको प्रवन्ध गर्नुपर्ने । अन्य जिल्लाहरूमा हुलाक पुलिन्दाको पैठारी तथा निकासीका लागि सम्बन्धित जिल्लास्थित भन्सार कार्यालयहरूबाट आवश्यकतानुसार जिल्लास्थित हुलाक कार्यालयहरूमा पर्याप्त भौतिक पूर्वाधार र जनशक्तिको व्यवस्था गरी कार्य सञ्चालन गर्नुपर्ने ।
- मालवस्तुको एक्स-रे तथा आवश्यकता परेमा प्रयोगशाला परीक्षण समेतको व्यवस्था गर्नुपर्ने ।
- देशको शासन प्रणाली संघीयतामा आधारित भई ७ प्रदेशमा मुलुकलाई विभाजन गरिएको सन्दर्भमा नेपालभर सबै क्षेत्रहरूमा वैदेशिक हुलाक भन्सार सेवा सञ्चालन गर्न अव्यवहारिक हुने भएकोले प्रदेशलाई आधार लिई देहाय बमोजिम कार्यक्षेत्र तोक्नुपर्ने देखिन्छ;

  (१) कोशी प्रदेश – विराटनगर भन्सार कार्यालय, मोरङ्ग

  (२) मधेश प्रदेश – जनकपुर भन्सार कार्यालय, धनुषा

  (३) बागमती प्रदेश – वैदेशिक हुलाक भन्सार (त्रि.वि. भन्सार कार्यालय), काठमाण्डौं

  (४) लुम्बिनी प्रदेश – गौतमबुद्ध विमानस्थल भन्सार कार्यालय, रूपन्देही

(५) गण्डकी प्रदेश – पोखरा विमानस्थल भन्सार कार्यालय, पोखरा

(६) कर्णाली प्रदेश – नेपालगञ्ज भन्सार कार्यालय बाँके र

(७) सुदूर पश्चिम प्रदेश – कैलाली भन्सार कार्यालय धनगढी ।

- निजी क्षेत्रबाट सञ्चालन भैरहेका कुरियर सेवाहरूको गुनासो सम्बोधन गर्नुपर्ने । सर्वप्रथम त उनीहरूले कानुनी अपर्याप्तता भएको कुरा उठाइरहेको ।
- राज्यले विद्युतीय माध्यमबाट निकासी पैठारी व्यापारमा सहजीकरण गर्न सक्ने निजी क्षेत्रलाई उत्प्रेरित नगरेको भनाई । भन्सारमा विभिन्न झन्झटहरू व्यहोर्नु परेको र आफ्नो सेवाग्राहीको सामान समेत आफैंले भन्सार क्लियरिङ्ग गर्न नपाउने भई भन्सार एजेन्टहरूलाई नै खोज्नु पर्ने विद्यमान अवस्थालाई हटाउन माग रहेको ।
- भन्सार प्रणालीमा समेत कार्गोबाट आएका ठूलो परिमाणका वस्तुसरह व्यवहार गरिने भएकोले द्रुत सेवा सञ्चालनमा नाम अनुसार काम हुन सकिरहेको छैन भन्ने भनाई रहेकोले यसतर्फ तत्काल सम्बोधन गर्नुपर्ने ।

सन्दर्भ सामग्रीः

आर्थिक ऐन, २०८०; अर्थ मन्त्रालय सिंहदरवार, काठमाण्डौं ।

भन्सार ऐन, २०६४; नेपाल कानुन किताब व्यवस्था समिति, बबरमहल ।

भन्सार नियमावली, २०६४; नेपाल कानुन किताब व्यवस्था समिति, बबरमहल ।

नेपाल विद्युतीय व्यापार विकास तथा उपयोग रणनीति, २०७६; उद्योग, वाणिज्य तथा आपूर्ति मन्त्रालय सिंहदरबार, काठमाण्डौं ।

हुलाक ऐन, २०१९; नेपाल कानुन किताब व्यवस्था समिति, बबरमहल ।

हुलाक नियमावली, २०२०; नेपाल कानुन किताब व्यवस्था समिति, बबरमहल ।

नेपाल विद्युतीय व्यापार ऐन, २०७७ तर्जुमा विधेयक, नेपाल कानून आयोग, वेबसाइट ।

विश्व व्यापार संगठन, वेबसाइट ।

विशव भन्सार संगठन, वेबसाइट ।

सार्वजनिक नीति, अनुगमन तथा मूल्याङ्कन

✍कवीन्द्र नेपाल*

लेख सार

सार्वजनिक चासो, सरोकार, समस्याहरूको संवोधनको लागि सार्वजनिक नीतिको तर्जुमा गरिन्छ । सार्वजनिक नीति जुन उद्देश्य र लक्ष्यका साथ तर्जुमा गरिएको हुन्छ । सो बमोजिम अपेक्षित रूपमा कार्यान्वयन भएको छ वा छैन् र यसबाट लक्षित समुहमा कस्तो असर र प्रभाव पर्‍यो भन्ने मापन अनुगनम तथा मूल्याङ्कनबाट हुन्छ । प्रस्तुत लेखमा सार्वजनिक नीतिको अवधारणा, विकासक्रम सहित सार्वजनिक नीति प्रतिको दृष्टिकोणहरूलाई प्रस्तुत गरिएको छ । यसको लागि सार्वजनिक नीतिका विभिन्न लेखकहरूको धारणा सहित नेपालको परिवेशमा यसलाई जोडिएको छ । सार्वजनिक नीति एकाङ्की ढङ्गले तर्जुमा गरेमात्र हुँदैन यसको लागि कार्यान्वयनको प्रारम्भिक चरण देखि नै निरन्तर रूपमा यसको अनुगमन गरी तोकिए बमोजिम कार्यान्वयन गर्नु/गराउनु आवश्यक छ भने नीति कार्यान्वयन पछिको निश्चित अवधिमा प्राप्त भएको नतिजाको मापन सहित दीर्घकालीन प्रभावको परीक्षणका लागि अवलम्बन गरिने विभिन्न स्थापित विधिहरूको विषयमा गहन विश्लेषण गरिएको छ । यसका लागि उपलब्ध सन्दर्भ सामग्रीहरूको अध्ययन गरिएको छ । नेपालमा सङ्घीय शासन व्यवस्थाको कार्यान्वयन पछि प्रादेशिक तहमा तर्जुमा गरिएका आवधिक योजनाका साथै प्रादेशिक नीतिका सम्बन्धमा प्रदेशहरूले अवलम्बन गरेका अनुगमन तथा मूल्याङ्कनका अभ्यासहरूलाई पनि विश्लेषण गरिएको छ ।यसैगरी अनुगमन तथा मूल्याङ्कनका किसिम र आधारका साथै नीति परीक्षणको अवधारणात्मक पक्ष र नेपालमा यसको अभ्यासको पनि चर्चा गरिएको छ । प्रस्तुत विश्लेषण सहित विकास, समृद्धि र सुशासनको लक्ष्य हासिल गर्न संघ, प्रदेश र स्थानीय तह बीच नीतिगत सामन्जस्यताका साथै तीनवटै तहका सरकारहरूले नीति चक्रका सबै चरणमा अनुगमन तथा मूल्याङ्कनलाई आत्मसाथ गर्नुपर्ने सुझाव दिइएको छ ।

शब्द कुञ्जी: *सार्वजनिक नीति, अनुगमन तथा मूल्याङ्कन, नीति चक्र, नीति परीक्षण*

सार्वजनिक नीति

सरकारले सार्वजनिक चासो तथा सरोकारका विषय सम्बोधन गर्न, समस्या समाधान गर्न तथा अन्तर्राष्ट्रिय/क्षेत्रीय तहमा गरेका प्रतिवद्धता पूरा गर्न प्रयोग गर्ने औजारको रूपमा सार्वजनिक नीतिलाई लिइन्छ । सार्वजनिक नीति मुलत: समस्या समाधानमा केन्द्रीत हुन्छन् । त्यसैले सार्वजनिक नीतिका निश्चित लक्ष्य तथा उद्देश्य किटान गरिएको हुन्छ । ती लक्ष्य र

*उपसचिव, नेपाल सरकार

उद्देश्य हासिल गर्न विभिन्न रणनीति र नीतिहरू तय गरिएका हुन्छन् । जस्तै: वातावरण सम्बन्धी समस्या सम्बोधन गर्न राष्ट्रिय वातावरण नीति तथा जनताको स्वास्थ्य समस्या समाधान गर्न राष्ट्रिय स्वास्थ्य नीति आदि । आधुनिक राज्य व्यवस्थामा सार्वजनिक नीतिबाट नै आम नागरिकका चासो, समस्या, आवश्यकता तथा सरोकारलाई सम्बोधन गरिन्छ ।

सबैले समान रूपमा स्वीकार गर्ने गरी सार्वजनिक नीतिको एउटै साझा परिभाषा पाउन सकिदैन । विभिन्न विद्वानहरूले आ-आफ्नै ढङ्गले परिभाषित गरेका छन् । विद्वान थोमस डाईले सरकारले केही गर्न वा नगर्न लिने निर्णय (Public Policy is whatever government choose to do or not to do) नै सार्वजनिक नीति हो भनेका छन् । त्यसैगरी विद्वान Eysetone ले सार्वजनिक नीतिलाई सरकारका इकाईहरू र वातावरणसँगको सम्बन्धका रूपमा लिएका छन् । सार्वजनिक नीतिको कार्यान्वयन एउटा मात्र निकायको एकाङ्की प्रयासले हुँदैन यसको लागि अन्तरसम्बन्धित निकायहरूको समन्वय तथा सहकार्य आवश्यक हुन्छ । यसैले James Anderson ले सार्वजनिक नीतिलाई Purposive course of action or inaction undertaken by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern को रूपमा परिभाषित गरेका छन् ।

अर्कोतर्फ नीजि क्षेत्र, गैर सरकारी संस्था, परोपकारी संस्था, स्वार्थ समूहबाट (Interest Group) लिइने निर्णयलाई सार्वजनिक नीति भनिदैन । यस्ता संस्थाबाट लिइने निर्णयहरू नितान्त आफ्नै संस्थासँग मात्र सम्बन्धित हुन्छन् । यद्यपी त्यस्ता संघ/संस्थाबाट लिइने निर्णयको अप्रत्यक्ष प्रभाव सार्वजनिक नीतिमा पनि पर्दछ । साथै सार्वजनिक नीतिले पनि त्यस्ता संस्थाबाट लिइने निर्णयलाई प्रभाव पार्दछन् । विद्युत चक्रवर्ती र प्रकाश चन्द (२०१६)ले सार्वजनिक नीतिको विशेषता/प्रकृतिलाई देहाय बमोजिम उल्लेख गरेका छन् ।

- सार्वजनिक नीति सामाजिक मुद्धा/समस्या समाधानमा केन्द्रीत हुन्छन् ।
- सार्वजनिक नीतिले निश्चित कार्यलाई (Course of Action) आत्मसात/अवलम्बन गरेका हुन्छन् ।
- नागरिकबाट आएका माग र उनीहरूका आवश्यकतालाई सम्बोधन गर्न तथा समस्या समाधान गर्नमा नै सार्वजनिक नीति केन्द्रीत हुन्छन् ।
- सार्वजनिक नीति तर्जुमाका चरणमा सार्वजनिक तथा नीजि क्षेत्रका साथै नागरिकको पनि सङ्लग्नता रहन्छ ।
- सार्वजनिक निकायबाट निर्णय गरी कार्यान्वयन गरिने भएकोले सार्वजनिक नीति सम्बद्ध सरोकारवालाका लागि बाध्यकारी (Mandatory) हुन्छ ।

मुलुकको विकास,समृद्धि, सुशासन तथा सेवा प्रवाहमा केन्द्रीत सार्वजनिक नीतिहरू अपेक्षित रूपमा कार्यान्वयन भएका छन् की छैनन् ? के यस्ता नीतिले तोकिएको लक्ष्य हासिल गरे ? यि सबै जिज्ञासाको उत्तर नीति चक्र (Policy Cycle) का सबै चरणमा गरिने अनुगमन तथा मूल्याङ्कनबाट पाउन सकिन्छ ।Jenkinsले Public policy making as a goal oriented behavior on the part of governments भनेका छन् । यसैले सार्वजनिक नीतिले निर्धारण गरेका लक्ष्य तथा उद्देश्य हासिल गर्ने तर्फ सञ्चालित क्रियाकलाप निर्देशित छन् /छैनन् ? नीति कार्यान्वयनमा के कस्ता समस्या तथा चुनौतीहरू देखा परेका छन् ? उक्त विषयको पहिचान गरी समय मै संवोधन गर्न सार्वजनिक नीतिको प्रारम्भिक चरण (Design Phase) बाटै अनुगमन तथा मूल्याङ्कनलाई आत्मसात गर्नुपर्दछ ।

सार्वजनिक नीतिका किसिम

सार्वजनिक नीतिले समेट्ने विषयलाई बुझ्न र मनन् गर्न सजिलोका लागि विद्वानहरूले यसलाई विभिन्न वर्ग/समूहमा विभाजन गरेको पाइन्छ । कुनैपनि मुलुकको संविधानलाई उक्त देशको बृहत नीति (Mega Policy)को रूपमा लिने गरिन्छ । यसैले संवैधानिक प्रावधान अनुसार सार्वजनिक नीति निर्माण गरिएका हुन्छन् । नेपालको संविधानको धारा (५१) मा शिक्षा, स्वास्थ्य, सुशासन, यातायात, पूर्वाधार, अन्तरराष्ट्रिय सम्बन्ध आदि क्षेत्रका विभिन्न १३ वटा विषय क्षेत्र र सो अन्तर्गत ९६ वटा नीतिहरू रहेका छन् । यि नीतिहरूले समग्रमा मुलुकको विकास, समृद्धि र सुशासनलाई नै दिशानिर्देश गरेका छन् । यद्यपी यि ९६ वटा नीतिहरूलाई पनि अझै विस्तृतीकरण (Unbundling) गर्नुपर्ने अवस्था छ । यसैगरी संघीयता कार्यान्वयनको ८ वर्षको अवधीमा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबाट निर्माण गरिएका नीतिहरूलाई राज्य नीतिको कसीमा राखेर मूल्याङ्कन गर्नुपर्ने समय आएको छ ।विद्वान Theordore Lowi ले सन् १९६४ मा सार्वजनिक नीतिलाई निम्न ३ वर्गमा विभाजित गरेका थिए ।

(१) **नियामक नीति (Regulatory Policy):**
व्यक्ति तथा संस्थाको व्यवहारलाई नियमन तथा नियन्त्रण गरी नागरिकको बृहत्तर हितमा केन्द्रीत हुने नीतिहरूलाई यो समूहमा राखिन्छ । यस्ता नीतिहरू मूलत: सुरक्षात्मक उपाय तथा गुणस्तर कायम गर्नमा केन्द्रीत हुने हुँदा यसले सामाजिक व्यवहारलाई व्यवस्थित गर्न मद्दत गर्दछन् ।

(२) **वितरणमुखी नीति (Distributive Policy):**
समाजका खास वर्ग, क्षेत्र तथा समूहलाई वस्तु तथा सेवा प्रवाह गर्ने वितरणमुखी नीतिहरू तर्जुमा गरिन्छ । जस्तै: सामाजिक समावेशीकरण, प्रौढ शिक्षा, खाद्य सुरक्षा, अनुदान आदि नीतिहरू ।

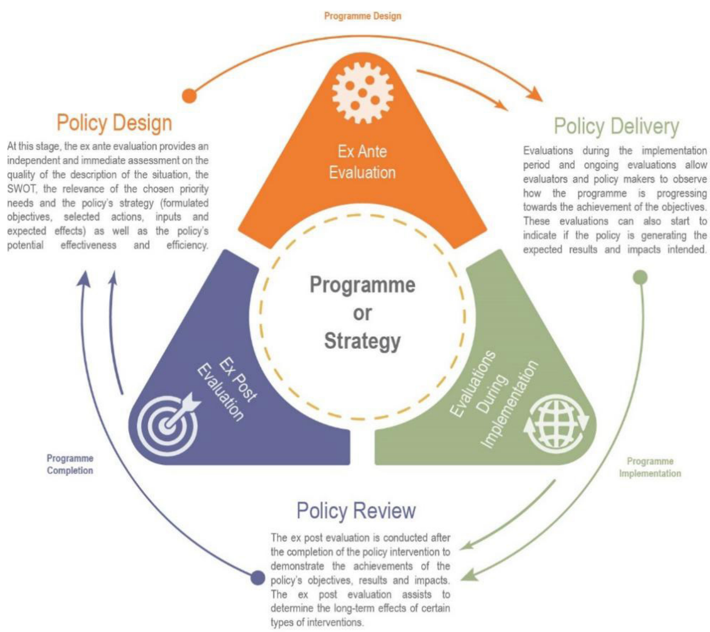
(३) **पूनर्वितरण नीति (Redistributive Policy):**
समाजको एउटा समूहबाट स्रोत सङ्कलन गरी अर्को समूहमा स्रोत साधन पुर्‍याउने उद्देश्यले तर्जुमा गरिएका नीतिहरू नै पुर्नवितरण सम्बन्धी नीति हुन् । जस्तै: प्रगतिशील कर नीति ।

यसैगरी Fred M. Frohock ले सार्वजनिक नीतिलाई थप दुई भागमा विभाजन गरेका छन् । उनका अनुसार व्यवसायिक क्षेत्रमा लगाईने कर सम्बन्धी नीतिलाई Capitalization policy र असल अभ्यास (Correct Practice) लाई प्रवर्द्धन गरी सुसंस्कृत समाजको निर्माण गर्न अवलम्बन गरिने नीतिलाई नैतिक (Ethical policy) को रूपमा वर्गीकरण गरेका छन् । यस बाहेक पनि नीतिलाई Substantive policy, Administrative policy तथा Constituent policy को रूपमा वर्गीकरण गरेको पाइन्छ । नीति वर्गीकरणले निश्चित नीतिप्रतिको बुझाईमा एकरुपता कायम गर्न सहयोग गर्दछ भने नीतिको कार्यान्वयन र अनुगमन तथा मूल्याङ्कन प्रक्रियालाई पनि सहज बनाउँछ । यसरी सार्वजनिक नीतिका लक्ष्य तथा उद्देश्यहरू अपेक्षित रूपमा हाँसिल भयो/भएन भन्ने एकीन गर्न अनुगमन तथा मूल्याङ्कनलाई सार्वजनिक नीतिको अभिन्न अङ्ग कै रूपमा लिनुपर्दछ ।

नीति चक्र र अनुगमन तथा मूल्याङ्कन

प्रत्येक सार्वजनिक नीति निर्माणमा तर्जुमादेखि (Policy Design) कार्यान्वयन र पुनरावलोकनसम्मका विभिन्न चरण पार गरेको हुन्छ ।अनुगमन तथा मूल्याङ्कनले यी प्रत्येक तहमा सुक्ष्म अध्ययन तथा विश्लेषण गरी तथ्यमा आधारित नीति

निर्माण गर्न तथा कार्यान्वयनमा सहयोग पुर्‍याउँछ। नीति चक्रका यी चरणहरूमा सञ्चालित क्रियाकलापलाई पारदर्शी बनाई अनुगमन र मूल्याङ्कनलाई संस्थागत गर्न सकियो भने नीति तर्जुमा र कार्यान्वयनमा सम्बद्ध पदाधिकारीलाई उत्तरदायी र जिम्मेवार बनाउन सकिन्छ। समग्रमा सार्वजनिक नीतिको लक्ष्य प्राप्तिको मापन गर्न नीति कार्यान्वयनको दक्षता, प्रभावकारीता, नतिजा तथा प्रभाव परीक्षण गर्न अनुगमन तथा मूल्याङ्कनको भूमिका महत्वपूर्ण हुन्छ। नीति चक्रमा अनुगमन तथा मूल्याङ्कनको प्रयोगले सम्बद्ध नीतिको विद्यमान अवस्था थाहा पाउन, लक्ष्य उन्मुख भए/नभएको एकीन गरी लक्ष्य प्राप्तिको दिशामा केन्द्रीत गराउन सकिन्छ। The European Network for Rural Development ले Policy Design, Policy Delivery तथा Policy Review का सबै चरणमा मूल्याङ्कनको अवधारणालाई समेटेको छ। मूल्याङ्कन भन्नासाथ अनुगमन पनि साथैसाथ आउँछ।



The role of monitoring and evaluation in the policy cycle | The European Network for Rural Development (ENRD) (europa.eu)

अनुगमनको अवधारणा

योजना, नीति, कार्यक्रम तथा आयोजनाहरूमा गरिएको लगानी तथा स्रोत साधन प्रवाहको अवस्था र सञ्चालित क्रियाकलापहरू कार्यतालिका अनुरुप कार्यान्वयन भई सेवा प्रवाह तथा भौतिक संरचनाको गुणस्तर पनि निर्धारित मापदण्ड अनुसार भएका छन्/छैनन् भन्ने प्रश्नहरूको उत्तर अनुगमनबाट पाउन सकिन्छ।Weimer and Vining (1992) का अनुसार अनुगमनले नीतिले सम्बोधन गर्नुपर्ने क्षेत्रमा उक्त नीतिले प्रत्यक्ष र अप्रत्यक्ष रूपमा पारेको प्रभाव पहिचान गरी सुधार गर्नुपर्ने विषयमा समय मै सम्वद्ध पक्षलाई नीति पृष्ठपोषण दिन्छ। OECD का अनुसार Monitoring is a

continuous function that uses systematic collection of data on some specified indicators to provide management and the main stakeholders of an ongoing development intervention with indicators of the extent of progress and achievement of objectives and progress in the use of allocated fund.

राष्ट्रिय अनुगमन तथा मूल्याङ्कन दिग्दर्शन (२०७५) का अनुसार अनुगमन "नीति, योजना, कार्यक्रम तथा आयोजनाहरूमा लगानी तथा साधनको उचित ढङ्गले प्रयोग भए, नभएको वा अपेक्षित नतिजा हाँसिल भए, नभएको सम्बन्धमा कार्यान्वयन गर्ने निकाय वा कानुन बमोजिम अख्तियारप्राप्त निकायले तोकेको व्यक्ति वा संस्थाबाट निरन्तर वा आवधिक रूपमा गरिने निगरानी, सूचना सङ्कलन, विश्लेषण तथा सुधारात्मक कार्य" हो । यसैगरी अनुगमनले विकास कार्यक्रम/आयोजनाको नतिजा खोज्ने र कार्यान्वयन गर्ने संस्था र पदाधिकारीहरूको जवाफदेहिता वृद्धि गर्न मद्दत गर्दछ (प्रदेश तथा स्थानीय तह अनुगमन तथा मूल्याङ्कन दिग्दर्शन-२०७७) । सार्वजनिक नीति कार्यान्वयनमा सङ्लग्न व्यक्ति र संस्था जिम्मेवार नभई नीतिको प्रभावकारी कार्यान्वयन नहुने भएको हुँदा अनुगमनको प्रभावकारितालाई सम्बद्ध व्यक्ति र संस्थाको उत्तरदायित्व र जिम्मेवारीसँग आवद्ध गर्नुपर्दछ । नीति तर्जुमा (Policy Design) को चरणमै अनुगमनका सूचकहरू निश्चित गरी उक्त सूचकका आधारमा नीति कार्यान्वयनको अवस्थाको अनुगमन गर्ने गरिन्छ । यसैले तर्जुमा चरणमा अनुगमनका सूचकहरू जति वस्तुगत, व्यवहारिक र मापनयोग्य बनाइन्छ त्यति नै नीति कार्यान्वयनको वास्तविक अवस्था अनुगमन गर्न सरल र सजिलो हुन्छ । अनुगमन प्रक्रिया र अनुगमनमा हेरिने विषयवस्तुको आधारमा अनुगमनलाई देहाय बमोजिम विभाजन गर्न सकिन्छ (निर्देशिका-२०७७),-

(१) **लगानी अनुगमन :** सार्वजनिक नीति तर्जुमा तथा कार्यान्वयन गर्दा गरिएको लगानी (मानवीय, वस्तुगत र आर्थिक) लाई आधार मानेर गरिने अनुगमनलाई लगानी अनुगमन (Input Monitoring) भनिन्छ ।

(२) **प्रक्रिया अनुगमन :** नीति कार्यान्वयन गर्दा उक्त नीतिमा तय गरिएका विधि र प्रक्रियाहरू पालना गरिएको छ /छैन ? निर्धारित ढाँचामा तोकिए बमोजिमका प्रक्रियाहरू अवलम्बन गरिएको छ की छैन भन्ने विषय प्रक्रिया अनुगमनबाट (Process Monitoring) परीक्षण गरिन्छ ।

(३) **कार्यसम्पादन अनुगमन:** नीतिलाई कार्यान्वयनमा लैजाँदा नीतिले अपेक्षा गरे बमोजिमको कार्य सम्पादनस्तर प्राप्त भयो वा भएन भनी नीतिको कार्यसम्पादनमा केन्द्रीत भएर गरिने अनुगमनलाई कार्यसम्पादन अनुगमन (Performance Monitoring) भनिन्छ ।

(४) **सम्मति अनुगमन:** सार्वजनिक नीति कुनैपनि समस्या समाधान गर्न वा मुद्धालाई (Issue) सम्बोधन गर्न निर्माण गरिने भएको हुँदा उक्त नीति ती समस्या र मुद्धा केन्द्रीत भयो वा भएन ? भन्ने विषय सम्मति अनुगमन (Compliance Monitoring) गरिन्छ ।

(५) **प्रतिफल अनुगमन:** सार्वजनिक नीति कार्यान्वयनको चरणमा वा कार्यान्वयन भैसकेपछि सम्बन्धित क्षेत्रमा हासिल भएको प्रतिफल वा नतिजालाई प्रतिफल अनुगमनबाट (Output Monitoring) हेरिन्छ ।

(६) **असर अनुगमन:** सार्वजनिक नीति कार्यान्वयनको अन्तिम चरण वा कार्यान्वयन भैसकेपछि उक्त नीति कार्यान्वयनबाट लाभग्राहीमा परेको असरको अनुगमन (Outcome Monitoring) गरिन्छ ।

(७) **दिगोपनाको अनुगमन:** नीति कार्यान्वयनको चरण सम्पन्न भैसकेपछि सम्बन्धित क्षेत्रमा यसबाट प्राप्त प्रतिफल र असर कति लामो समयसम्म कायम रहन सक्यो भनी गरिने अनुगमन दिगोपनाको अनुगमन (Sustainability Monitoring) हो।

उपर्युक्त विधिका साथै सार्वजनिक नीतिको Technical Monitoring, Assumption Monitoring, Context (Situation) Monitoring, Beneficiary Monitoring, Organizational Monitoring तथा Financial Monitoring पनि गर्ने गरिन्छ। अनुगमनको सार सार्वजनिक नीति कार्यान्वयनका क्रियाकलापलाई व्यवस्थित ढङ्गले सञ्चालन गर्ने, कार्यान्वयन गर्ने निकायको क्षमता अभिवृद्धि गरी देखिएका समस्या तथा बाधाहरू समय मै पहिचान तथा निराकरण गरी सहज ढङ्गले कार्यान्वयन गर्न/गराउन मद्दत गर्नु नै हो।

अनुगमन सम्बन्धी उपागमहरू (Approach of Monitoring)

अनुगमन तथा मूल्याङ्कन नीति व्यवस्थापनको अभिन्न अङ्ग हो भने नीति अनुगमन नीति चक्रको महत्वपूर्ण पक्ष पनि हो। सार्वजनिक नीतिको प्रभावकारी कार्यान्वयन र अनुगमन गर्ने प्रणाली स्थापित नगर्दासम्म सार्वजनिक नीतिले अपेक्षित लक्ष्य हासिल गर्नै सक्दैन। त्यसैले नीति अनुगमनकर्ताले उपलब्ध स्रोत साधन तथा जनशक्तिको प्रभावकारी रूपमा परिचालन गरी नीति अपेक्षित रूपमा कार्यान्वयन भएको छ/ छैन भन्ने विषय हेर्दछन्। यसैले नीति अनुगमनमा देहाय बमोजिमका उपागमहरूको प्रयोग गरिन्छ।

(१) Managerial Approach

नीजि क्षेत्रमा अवलम्बन गरिएका व्यवस्थापकीय अभ्यासलाई सार्वजनिक क्षेत्रमा पनि उपयोग गरी सार्वजनिक नीतिको अनुमगन गर्ने गरिन्छ। सार्वजनिक नीति अनुगमन गर्दा मूलत: CPM (Critical Path Method) र Program Evaluation and Review Technique (PERT) गरी दुईवटा विधिको प्रयोग गरिन्छ। CPM मा सार्वजनिक नीति कार्यान्वयनको चरणमा अवलम्बन गरिने क्रियाकलाप मध्ये महत्वपूर्ण क्रियाकलापहरूको कार्यान्वयन अवस्थाको अनुगमन गरी त्यसैको आधारमा नीति अपेक्षित रूपमा कार्यान्वयन भए/ नभएको एकीन गरिन्छ। त्यसैगरी PERT ले कार्यान्वयनको चरणमा नीति कार्यान्वयनका महत्त्वपूर्ण (Critical) क्रियाकलापको कार्यान्वयन अवधि, लाग्ने अधिकतम तथा न्यूनतम अवधि एकीन गर्न पनि मद्दत गर्दछ। यसको साथै Planning Programming Budgeting System (PPBS) विधिबाट सञ्चालित क्रियाकलापबाट उत्पादित वस्तु तथा सेवाका साथै नीतिले अपेक्षा गरे अनुरुप लक्ष्य हाँसिल भयो वा भएन भन्ने हेरिन्छ। PPBS ले उपलब्ध स्रोतको सर्वोतोमुखी उपयोगको विषयलाई महत्त्व दिन्छ।

(२) System Approach

नीति अनुगमनको प्रणालीगत अवधारणाले सार्वजनिक नीति कार्यान्वयनको सिलसिलामा प्रयोग गरिएको स्रोतसाधन र त्यसबाट प्राप्त भएको गुणस्तरीय नीति (Quality Policy) को तुलनात्मक अवस्था विश्लेषण गर्दछ। यसमा समग्र क्रियाकलापका साथै स्रोत साधनको प्रयोग र प्राप्त उपलब्धीको विषय हेरिन्छ।

(३) Formative Approach

यस विधिबाट नीति कार्यान्वयन कसरी भैरहेको छ र सफल कार्यान्वयनको लागि के गर्नुपर्दछ भनी व्यवस्थापन तथा नीति कार्यान्वयनकर्तालाई समय मै पृष्ठपोषण दिन्छ । व्यवस्थापकले व्यवस्थापन सूचना प्रणालीमार्फत् नियमित र एकीकृत रूपमा सूचनाहरू प्राप्त गरी वास्तविक कार्यान्वयनको स्थिति बुझी नीति कार्यान्वयनलाई थप प्रभावकारी बनाउन सक्दछ ।

(४) Performance Measurement Approach

सार्वजनिक नीति कार्यान्वयनको प्रभावकारीता र दक्षता मापन गर्न कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन विधि अवलम्बन गरिन्छ । नीति तर्जुमाको चरणमा तय गरिएका मापनयोग्य सूचकहरू कति कार्यान्वयन भए वा उक्त सूचकहरूमा के कस्तो परिमार्जन गर्नुपर्ने आवश्यकता छ भन्ने पृष्ठपोषण यस विधिबाट पाउन सकिन्छ । निर्माण गरिएका यस्ता सूचकहरूले सम्बन्धित पक्षलाई जिम्मेवार र उत्तरदायी बनाउन मद्दत गर्नुका साथै नीति कार्यान्वयनको योजना बनाउन तथा नियमन गर्न पनि मद्दत गर्दछन् । सूचकको आधारमा अनुगमन गर्दा अनुगमन कार्य सरल र सजिलो हुनुका साथै कर्मचारी र सम्बद्ध कर्मचारीको कार्यसम्पादनस्तर मापन गर्न पनि सजिलो हुन्छ ।

मूल्याङ्कनको अवधारणा

कार्यान्वयन चरणमा रहेका वा सम्पन्न भएका नीतिको सान्दर्भिकता, प्रभावकारिता, कार्यदक्षता, दिगोपना तथा प्रभाव सम्बन्धमा लैङ्गिकता तथा समताका दृष्टिले समेत आन्तरिक वा बाह्य मूल्याङ्कनकर्ताबाट उद्देश्यपूर्ण र व्यवस्थित तरिकाले गरिने कार्यलाई मूल्याङ्कन भनिन्छ (राष्ट्रिय अनुगमन तथा मूल्याङ्कन दिग्दर्शन, २०७५) ।

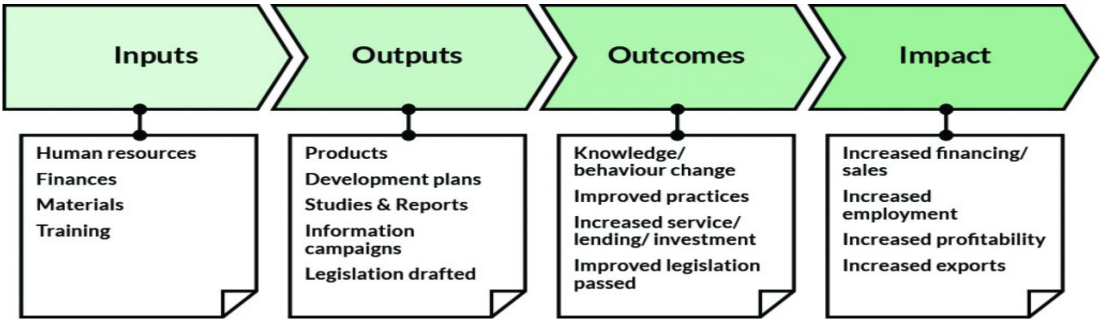
Evaluation is a periodic in depth time bound analysis that attempts to assess systematically and objectively the relevance, performance, impact, success, or lack thereof and sustainability of the on-going and completed projects about stated objectives. (iedunote.com)

Josep S. Wholey का अनुसार Public policy evaluation is the assessment of overall effectiveness of national programme in meeting its objectives, or assessment of the relative effectiveness of two or more programme in meeting common objectives.

Millennium Challenge Corporation ले अनुगमन तथा मूल्याङ्कनको लागि अलग्गै नीति (Policy for Monitoring and Evaluation) नै निर्माण गरेको छ । उक्त नीतिमा मूल्याङ्कनलाई यसरी परिभाषित गरिएको छ “Evaluation is a systematic and objective assessment of the design, implementation, and results of an activity, project or program.”

नीति चक्रका प्रत्येक चरणका सबल तथा दुर्वल पक्षहरू, त्यसबाट भएको सिकाई, गर्नुपर्ने सुधारका विषयहरू समय मै पहिचान गर्न मूल्याङ्कनले मद्दत गर्नुका साथै सम्बन्धित निकाय तथा पदाधिकारीहरूलाई जवाफदेही बनाउन भूमिका निर्वाह गर्दछ । सार्वजनिक नीति निर्माणमा लगानी देखि प्रभाव र त्यसको दिगोपनासम्मका सबै चरणमा मूल्याङ्कनको अवधारणालाई अवलम्बन र अभ्यास गरिन्छ । मूल्याङ्कनलाई महत्त्वपूर्ण व्यवस्थापकीय दक्षता तथा उत्तरदायित्व मापन

गर्ने औजारको रूपमा लिइन्छ । यसबाट कार्यसम्पादन मापन गर्न सकिन्छ , मूल्याङ्कनको नतिजाको आधारमा व्यवस्थापकलाई निर्णय लिन सहयोग पुग्ने भएकोले यसबाट नीतिको प्रभावकारीता र दक्षता अभिवद्धि हुन्छ ।



https://www.bing.com/images

मूल्याङ्कनका आधारहरू

मूल्याङ्कनको मुख्य आधार नीतिले लिएको लक्ष्य हाँसिल भयो वा भएन हेर्नु नै हो । यसरी लक्ष्य प्राप्तिको मापन विभिन्न आधारमा गरिन्छ । Frohock ले Equity, Efficiency, Pareto Optimality र Public Interest आदिलाई नीति मूल्याङ्कनको आधारको रूपमा लिएका छन् भने Edward Suchman ले Effort, Performance, Adequacy, Efficiency र Process लाई नीति मूल्याङ्कन गर्दा ध्यान दिनुपर्दछ भनेका छन् । यसरी नीतिको मूल्याङ्कनका लागि विभिन्न विद्वानहरूले लिएका आधारहरू करिव समान किसिमकै देखिन्छन् । कुनै खास नीति विशेषका लागि भने नीति मूल्याङ्कनका अलग्गै आधारहरू तय गर्न पनि सकिन्छ । आमरुपमा देहाय बमोजिमका आधारमा नीतिको मूल्याङ्कन गर्ने गरिन्छ,-

(१) Efficiency

नीति कार्यान्वयनको लागि प्रयोग गरिएको स्रोतसाधन जनशक्तिको समय मै दक्षताकासाथ प्रयोग भए/नभएको मूल्याङ्कन गरिन्छ । दक्षताको मापन खासगरी उत्पादित वस्तु तथा सेवाको प्रति इकाई खर्चसँग तुलना गरेर गरिन्छ ।

(२) Effectiveness

निर्धारित उद्देश्य तथा लक्ष्य प्राप्त भयो भएन त्यसैको आधारमा नीतिको प्रभावकारीता मापन हुन्छ । जस्तो वातावरण नीतिको कार्यान्वयनबाट वातावरणको गुणस्तरमा सुधार भयो/भएन । स्वास्थ्य नीतिको कार्यान्वयनबाट नागरिकको समग्र स्वास्थ्य अवस्था सुधार गर्न सकियो/सकिएन । तर गरिवी निवारण तथा नागरिकको जीवनस्तरमा सुधार गर्ने जस्ता वृहत लक्ष्य सहित निर्माण गरिएका नीतिको कार्यान्वयन अवस्थाको मूल्याङ्कन गर्न भने कठिन हुन्छ ।

(३) Adequacy

जुन वर्ग क्षेत्र समुदायलाई लक्षित गरी वा जुन समस्यालाई समाधान गर्न तथा सम्बोधन गर्नको लागि नीति निर्माण गरिएको हो, के त्यो नीति त्यस सन्दर्भमा पर्याप्त छ त भन्ने विषयले नीतिको पर्याप्तता मापन हुन्छ ।

(४) Equity

लक्षित वर्गमा नीति कार्यान्वयन पछिको लाभ समान रूपमा वितरण भयो भएन भन्ने विषय समताको आधारमा गरिने मूल्याङ्कनमा हेरिन्छ । यसमा आर्थिक र गैरआर्थिक लाभ दुवै पर्दछन् । नीति प्रभावकारी र दक्षताका साथ कार्यान्वयन भएको छ तर त्यसले वितरणात्मक समता कायम गर्न सकेको छैन भने त्यस्तो नीतिलाई राम्रो मान्न सकिदैन ।

(५) Impact

नीति कार्यान्वयनबाट परेको अपेक्षित र अनपेक्षित प्रभावको मूल्याङ्कन गरिन्छ । प्रभावकारिता मापन गर्दा नीतिको सकारात्मक पक्षलाई हेरिन्छ भन्ने प्रभाव मूल्याङ्कन गर्दा नीतिबाट आर्थिक, राजनीतिक, सामाजिक, प्राविधिक तथा समग्र वातावरणमा परेको प्रभावको व्यापक विश्लेषण गरिन्छ । नीति कार्यान्वयनबाट अपेक्षा गरिएको उद्देश्यको कसीमा प्राप्त भएको उच्च तहको प्रभावलाई मूल्याङ्कन गरिन्छ ।

(६) Relevance

नीति जुन अपेक्षा सहित निर्माण वा कार्यान्वयन गरिएको हो, के त्यो अपेक्षा लाभग्राहीले प्राप्त गर्न सके । नीतिगत हस्तक्षेबाट लक्षित वर्ग, क्षेत्र तथा समुदायमा पुगेको लाभको मूल्याङ्कन गरी नीतिको सान्दर्भिकता परीक्षण गरिन्छ ।

(७) Coherence

एउटा सार्वजनिक नीतिसँग अन्तरसम्बन्धित अन्य नीतिका विभिन्न पक्षसँगको नीतिगत तादात्म्यतालाई मूल्याङ्कन गरिन्छ । जस्तै: वाणिज्य नीतिको लक्ष्य प्राप्तिमा औद्योगिक नीति, लगानी नीति, कृषि नीतिले पनि प्रभाव पार्ने हुँदा यी पक्षहरूको अन्तरआवद्धताको मूल्याङ्कन गरिन्छ ।

मूल्याङ्कनका किसिमहरू

सार्वजनिक नीतिले लिएको लक्ष्य र लक्षित वर्ग, मूल्याङ्कनको समय, मूल्याङ्कनमा सँलग्न निकायका साथै नीतिको प्राविधिक पक्ष तथा मूल्याङ्कन विधि आदिका आधारमा मूल्याङ्कनलाई देहाय बमोजिम विभाजन गर्न सकिन्छ ।

(१) समयको आधारमा वर्गीकरण

Formative Evaluation:

नीति कार्यान्वयनको चरणमा कार्यान्वयन अवस्थालाई सुधार गर्न तथा नीतिगत व्यवस्थाको परिपालनाको अवस्था मूल्याङ्कन गरिन्छ ।

Summative Evaluation:

नीति कार्यान्वयनको एक चरण पूरा भईसकेपछि नीतिको प्रभावकारिता र असर मूल्याङ्कन गरिन्छ ।

Midterm Evaluation:

यसलाई Formative Evaluation कै रूपमा पनि हेरिन्छ । सामान्यतया चौबीस (२४) महिना भन्दा बढी अवधिका नीतिहरूको कार्यान्वयन भएर सम्पन्न हुने समयको मध्यतिर यस्तो मूल्याङ्कन गरिन्छ ।

Final Evaluation:

Summative Evaluation कै रूपमा पनि हेरिन्छ । नीति कार्यान्वयनबाट अपेक्षा गरिएको उद्देश्य र प्राप्तिको अवस्था मूल्याङ्कन गरिन्छ । यस्तो मूल्याङ्कन सामान्यतया तेस्रो पक्षबाट गर्ने गरिन्छ ।

(२) मूल्याङ्कनमा सङ्लग्न पक्षको आधारमा

Internal or Self Evaluation:

नीति कार्यान्वयनमा जिम्मेवार निकाय तथा पदाधिकारीबाट गरिन्छ । यस्तो मूल्याङ्कनमा लागत कम लाग्नुका साथै संगठनमा कार्यरत जनशक्तिको क्षमता विकासमा पनि सहयोग मिल्दछ तर मूल्याङ्कनको विश्वसनीयता कम हुनुका साथै आफ्नो नीतिको आफैले मूल्याङ्कन गर्ने हुँदा Organizational Bias हुने सम्भावना भने रहन्छ । यद्यपि यस्तो मूल्याङ्कनलाई Lesson Learn को रूपमा भने लिने गरिन्छ ।

External or Independent evaluation:

नीति मूल्याङ्कनमा दक्षता प्राप्त गरेका विज्ञ समूहबाट वस्तुगत सूचकको आधारमा गरिन्छ । यस्तो मूल्याङ्कन विधि विश्वसनीय हुन्छ । मूल्याङ्कन गर्दा उक्त समूहमा नीति कार्यान्वयनमा सङ्लग्न पदाधिकारीहरूलाई सहभागी गराईदैन ।

(३) मूल्याङ्कनको प्राविधिक पक्ष तथा विधिको आधारमा

Real Time Evaluation:

नीति कार्यान्वयन कै क्रममा देखिएका समस्या तथा कठिनाईहरू समाधान गर्न यस्तो मूल्याङ्कन गरिन्छ । यसबाट नीति कार्यान्वयन कै चरणमा पृष्ठपोषण प्राप्त हुने भएकोले कार्यान्वयन विधि प्रक्रियामा तत्काल सुधार गर्न सकिन्छ । यस किसिमको मूल्याङ्कन सामान्यतया आपतकालीन अवस्था तथा विपद्/महामारीको अवस्थामा उपयोगी हुन्छ ।

Meta Evaluation:

यस्तो मूल्याङ्कनमा नीति कार्यान्वयनको विभिन्न पक्षको मात्र मूल्याङ्कन गर्ने होइन की नीति मूल्याङ्कन प्रक्रिया कै पनि मूल्याङ्कन गरिन्छ । यसबाट मूल्याङ्कनको नतिजाको आधारमा भविष्यमा गरिने मूल्याङ्कन प्रक्रिया/विधिमा सुधार गर्न सहयोग पुग्दछ । अवलम्बन गरिएका यस्ता विधि उपयुक्त देखिएमा उक्त मूल्याङ्कन विधिलाई निरन्तरता दिइन्छ ।

(४) मूल्याङ्कनमा सङ्लग्नताको आधारमा

Participatory Evaluation:

यो नीतिबाट वास्तविक रूपमा लाभ प्राप्त गर्ने पक्षको प्रत्यक्ष सङ्लग्नतामा गरिने मूल्याङ्कन विधि हो । यस विधिले लाभग्राहीको क्षमता वृद्धि गर्न र नीतिप्रतिको स्वामित्व अभिवृद्धि गराउन सकिन्छ ।

Joint Evaluation:

सार्वजनिक नीति एउटा निकायको प्रयासबाट मात्र कार्यान्वयन नहुने भएको हुँदा उक्त नीतिसँग प्रत्यक्ष रूपमा सम्बन्धित निकायहरूको साझेदारीमा नीतिको मूल्याङ्कन गरिन्छ। यसले गर्दा विभिन्न तह तथा निकाय बीच समझदारी कायम गर्न मद्दत मिल्नुका साथै विश्वसनीयता र एकआपसमा सहयोग पनि आदानप्रदान हुन्छ। जस्तै: गरिबी निवारण नीतिको मूल्याङ्कन एउटा मात्र निकायबाट हुनै सक्दैन। यसमा बहुपक्षको सङ्लग्नता आवश्यक हुन्छ।

(5) मूल्याङ्कनको प्राविधिक पक्ष तथा विधिका आधारमा

Thematic Evaluation:

नीतिमा समेटिएका विषय क्षेत्र मध्ये कुनै एउटा विषयमा मात्र केन्द्रीत भएर गरिने मूल्याङ्कन विधि हो। जस्तै: वातावरणीय पक्ष, समावेशीकरणको पक्ष तथा लैङ्गिक पक्ष आदि।

Impact Evaluation:

नीतिको व्यवस्थापकीय पक्ष तथा नीति कार्यान्वयनबाट सेवा प्रवाहमा परेको असर वा उत्पादित वस्तुको मात्र नभई लाभग्राही वर्ग, क्षेत्र र समुदायमा परेको वास्तविक प्रभावको मूल्याङ्कन गरिन्छ। यस्तो मूल्याङ्कन नीति कार्यान्वयन भैसकेपछि गरिन्छ। यसलाई Ex-Post Evaluation पनि भनिन्छ।

नीतिले समेटेको क्षेत्र, कार्यान्वयन गर्ने निकाय, समय, यसको सान्दर्भिकता लगायतका आधारमा अन्य विधिहरू पनि अवलम्बन गर्न सकिन्छ। जस्तै Theory Based, Result Based, Expert Oriented, Responsive, Adversary/Judiciary Evaluation जस्ता विधिहरू पनि प्रयोग गरिन्छ।

नीति परीक्षण

नीति परीक्षण नीतिगत व्यवस्थाको प्रभावकारिता मापन गर्ने विधि हो।Institute of Development Studies का अनुसार, “Policy audit is a systematic review of a set of policies, policy processes and usually focused on a particular theme or area of the policy”. नीति परीक्षणमा नीतिको विषयवस्तु (Content) र क्षेत्र (Scope) भित्र रहेर कार्यान्वयनको अवस्था परीक्षण गरिन्छ। मुलुकको संविधानलाई वृहत नीति (Mega Policy) को रूपमा लिइने भएको हुँदा संविधानको दिशानिर्देश बमोजिम राष्ट्रिय नीतिको परीक्षण गर्दा मूलभुत रूपमा: मौलिक हक, राज्यका निर्देशक सिद्धान्त तथा राज्य नीतिसँग राष्ट्रिय नीतिको तादात्म्यता (Coherence), नीति कार्यान्वयनमा अन्तरनिकायगत समन्वयको अवस्था, नीतिगत व्यवस्थाको कार्यान्वयन अवस्था, नीतिमा प्रस्ताव गरिएका संरचनाहरूको क्रियाशीलताको अवस्था, आवधिक योजना र वार्षिक कार्यक्रमको राष्ट्रिय नीतिसँगको तादात्म्यता आदि विषयहरू परीक्षण गरिन्छ। नीति परीक्षणले नीति कार्यान्वयनको अवस्था, प्राप्त परिणाम, नीतिको प्रभाव, असर तथा प्रभावकारिताको निक्यौंल गर्न सकिन्छ। नेपालमा २०७५ सालसम्म जम्मा ८९ वटा राष्ट्रिय नीति निर्माण भएका थिए। नेपालको संविधान, २०७२ जारी भएपछि थप करीव २० वटा राष्ट्रिय नीति निर्माण गरिएका छन्। यसरी निर्माण भएका नीतिले उक्त क्षेत्रका

पुराना केही नीतिलाई खारेज गरेका छन् । हाल नेपालमा ९५ वटा राष्ट्रिय नीतिहरू कार्यान्वयनको अवस्थामा छन् (नीति अनुसन्धान प्रतिष्ठान-२०७९) । नेपालमा हालसम्म ५वटा राष्ट्रिय नीतिहरूको मात्र परीक्षण गरिएको छ ।

सङ्घीय शासन व्यवस्थामा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबाट वर्तमानमा देखिएका समस्या तथा आवश्यकताको सम्बोधन र मध्यकालीन तथा दीर्घकालीन लक्ष्य हाँसिल गर्न नीतिहरू निर्माण गरिएको हुन्छ । यस्ता नीतिहरूको कार्यान्वयन अवस्था, नीति कार्यान्वयनबाट सम्बन्धित क्षेत्रमा परेको असर र प्रभावको विश्लेषण भई नीतिगत निरन्तरता दिन, परिमार्जन गर्न तथा खारेजी गर्न आवश्यक छ/छैन् ? भन्ने विषयहरू नीति परीक्षणबाट पहिचान हुने भएको हुँदा नीति परीक्षण (Policy Audit) लाई तीनवटै तहमा अभ्यास गर्नुपर्दछ । नीति परीक्षण मूलत: नीति मूल्याङ्कन कै अभिन्न अङ्ग पनि हो । तसर्थ सार्वजनिक नीतिको समग्र अवस्था पहिचान तथा सुधारको लागि नीति परीक्षणलाई संस्थागत गरिनुपर्दछ ।

मूल्याङ्कनका सीमाहरू

सार्वजनिक नीति निर्माण र कार्यान्वयनलाई प्रभावकारी, पारदर्शी र नतिजामूलक बनाई सार्वजनिक जवाफदेहीतालाई सुनिश्चित गराउन मूल्याङ्कनको महत्त्वपूर्ण भूमिका छ । सार्वजनिक नीति चक्रका प्रत्येक चरणमा यसको आवश्यकता र सान्दर्भिकता छ । तर अर्कोतर्फ मूल्याङ्कनका नतिजालाई प्रभावकारी रूपमा उपयोग गरी तथ्यमा आधारित नीति निर्माण र कार्यान्वयन गराउने सन्दर्भमा रहेका सीमाहरू देहाय बमोजिम रहेका छन् । सार्वजनिक नीतिको लक्ष्य र उद्देश्य नै स्पष्ट नहुँदा सो मापनका आधार तयार गर्न कठिन हुनुका साथै वास्तविक कार्यान्वयनको अवस्था पहिचान गर्न सकिदैन । उपयुक्त मूल्याङ्कन योजना बनाउन नसक्दा पनि नीतिको समग्र पक्षको वस्तुगत मापन गर्न सकिदैन । यसैगरी मूल्याङ्कनको लागि आवश्यक प्राथमिक सूचना र तथ्याङ्क सङ्कलन तथा नीतिले समेट्ने लाभग्राहीसम्म पुग्न कठिन हुन्छ । मूल्याङ्कनकर्ताको पूर्वाग्रह (Bias) तथा मनस्थिति (Mindset) को कारण वस्तुगत मूल्याङ्कन नहुने अवस्था आउँदछ । मूल्याङ्कन अन्तरनिकाय तथा अन्तरतहबीच समन्वय र सहकार्यमा गरिने बहुआयामिक कार्य हो तर सबै पक्षले एकै रूपमा मूल्याङ्कनलाई महशुस नगर्दा समन्वय र सहकार्यलाई व्यवहार अवलम्बन गर्न कठिन छ । मूल्याङ्कन गर्न दक्ष जनशक्ति आवश्यक पर्दछ तर सरकारी निकायमा अनुगमन तथा मूल्याङ्कनलाई कम प्राथमिकता दिने तथा यसलाई औपचारिक औजारको रूपमा लिईन्छ । मूल्याङ्कनबाट आएको नतिजाको सही उपयोग नहुने भएकोले मूल्याङ्कनकर्ताले उत्साहपूर्वक मूल्याङ्कन नगर्ने अवस्था आउँदछ । मूल्याङ्कनमा निष्पक्षता र स्वतन्त्रताका साथै मूल्याङ्कनका सबै चरणमा पारदर्शिता र खुलापन कायम गर्नु । मूल्याङ्कनको लागि आवश्यक स्रोत साधन, जनशक्तिको कमी तथा पर्याप्त समय उपलब्ध नहुँदा दवावमा काम गर्नुपर्ने अवस्था छ । मूल्याङ्कनले निश्चित रूपमा परिवर्तनको अपेक्षा गर्दछ तर मूल्याङ्कनको नतिजाको आधारमा सम्बद्ध संस्था तथा पदाधिकारीहरू परिवर्तन प्रति अनिच्छुक हुँदा मूल्याङ्कनको नतिजा लागू नहुने अवस्था आउँदछ ।

निष्कर्ष

मुलुकको विद्यमान राजनीतिक व्यवस्था भित्र सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले नीति निर्माण गर्दा नीति चक्रका प्रत्येक चरणमा अनुगमन र मूल्याङ्कनलाई आत्मसाथ गर्नु अति आवश्यक छ। जुनसुकै शासन व्यवस्थामा पनि सार्वजनिक नीति निर्माण तथा कार्यान्वयन जटिल र चुनौतीपूर्ण नै हुन्छ। नेपालको विद्यमान सङ्घीय शासन प्रणालीमा प्रत्येक तहले सार्वजनिक नीति तर्जुमा तथा कार्यान्वयन गर्दा अनुगमन र मूल्याङ्कनका सैद्धान्तिक आधार अन्य तह तथा मुलुकले अवलम्बन र अभ्यास गरेका असल अभ्यासलाई ध्यान दिनुपर्दछ। यसका साथै संवैधानिक दिशानिर्देश अनुसार सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहवीच नीतिगत समन्वय, सहकार्य र सामन्जस्यता कायम गर्नुपर्दछ।

सन्दर्भ सामग्री

कानुन किताब व्यवस्था समिति (२०७२), नेपालको संविधान, कानुन किताव व्यवस्था समिति, काठमाडौं।

प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय (२०७५), राष्ट्रिय नीतिहरूको वर्गीकरण अध्ययन प्रतिवेदन, प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय, काठमाडौं।

प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय (२०७५ र २०७७), नीति परीक्षण प्रतिवेदन, प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय, काठमाडौं।

प्रदेश नीति तथा योजना आयोग (२०७७), प्रदेश तथा स्थानीय तह अनुगमन तथा मूल्याङ्कन दिग्दर्शन, प्रदेश नीति योजना आयोग, गण्डकी प्रदेश, पोखरा।

नेपाल सरकार, नेपाल सरकारबाट जारी भएका विभिन्न राष्ट्रिय नीतिहरू, नेपाल सरकार, काठमाडौं।

नीति अनुसन्धान प्रतिष्ठान (२०७९), सार्वजनिक नीति निर्माणको विषयवस्तु, विधि र प्रक्रिया, नीति अनुसन्धान प्रतिष्ठान, काठमाडौं।

राष्ट्रिय योजना आयोग (२०७६), पन्ध्रौ योजना, राष्ट्रिय योजना आयोग, काठमाडौं।

राष्ट्रिय योजना आयोग (२०७५), राष्ट्रिय अनुगमन तथा मूल्याङ्कन दिग्दर्शन, योजना, राष्ट्रिय योजना आयोग।

World Bank Group(2011), Impact Evaluation in Practice (Second Edition)

Frankel,N.,Gage,A.(2007) M&E Fundamentals (A Self-guided Mini-course), USAID.

IFC ׀GTZ ׀DFID(2008), The Monitoring and Evaluation Handbook, Investment Climate Department, The World Bank Group.

Nepal,K(2021), Policy Audit, PRASHASAN, Ministry of Federal Affairs and General Administration:122-135

Chakrabarty,B.,Chand, P. (2016) Public Policy (Concept, Theory and Practice), SAGE Publication India Pvt. Ltd

The role of monitoring and evaluation in the policy cycle | The European Network for Rural Development (ENRD) (europa.eu)

Assessment of m&e system of the centre for mathematics, science and education in Africa (cemastea) | Semantic Scholar

https://www.opmcm.gov.np/national-acts/

https://www.bing.com/images/

http://spl.ids.ac.uk/

http://www2.ca.uky.edu/agcomm/pubs/ip/ip19/ip19.pdf

https://www.cdc.gov/policy/analysis/process/docs/cdcpolicyanalyticalframework.pdf

बेरुजु फछ्र्यौट सम्बन्धी कानुनी व्यवस्था र सुधारका क्षेत्र

यास प्रसाद ढुंगाना[*]

सारांश

वित्तीय अनुसाशनको स्तर बेरुजुवाट देखिन्छ । बेरुजु फछ्र्यौटलाई लेखापरीक्षकले आर्थिक कारोबारको लेखापरीक्षण गर्दा देखाएका कमी कमजोरीमा कारबाही गरी टुंग्याउने तथा फरफारक गर्ने कार्यको रूपमा लिने गरिएको छ । नेपालको सार्वजनिक क्षेत्रमा महालेखा परीक्षकवाट लेखापरीक्षण गरी त्यसवाट निस्केको बेरुजु फछ्र्यौट गर्ने सम्बन्धमा कानुनी संरचनागत र प्रक्रियागत प्रवन्ध गरिएको छ । नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार, वा स्थानीय तहको आय व्यय तथा अन्य रकम कलमको लेखापरीक्षण गर्दा देखिएका त्रुटि तथा बेरुजुमा सम्बन्धित निकायले कानून बमोजिम कारबाही गर्नु पर्ने ब्यवस्था छ । तर वर्षेनी बेरुजु बढ्दै गएको छ । बेरुजु फछ्र्यौट कार्यमा उदासिनता देखिन्छ । यस्तो हुनुमा कानुनी, संरचनागत र ब्यवहारगत समस्याहरू देखिएका छन् । बेरुजु फर्छौटमा भएका कानुनी लगायतका ब्यवस्थाहरू प्रष्ट भएपनि त्यसमा अझैं केही विषयहरू अस्पष्ट छन् । त्यस्ता विषयहरूको पहिचान गरी समाधान गरेर बेरुजु फछ्र्यौट कार्यलाई तिब्रता दिनुपर्ने आवश्यकता देखिएको छ ।

शब्द कुञ्जी: *लेखा, लेखापरीक्षण, लेखा उत्तरदायी अधिकृत, बेरुजु, संपरीक्षण, प्रतिवेदन, लगत कट्टा*

१. विषय प्रवेश

सरकारले नागरिकवाट कर उठाई नागरिककै लागि खर्च गर्दछ । त्यसरी कर उठाउँदा र खर्च गर्दा निश्चित विधि र प्रक्रिया तोकिएको हुन्छ । त्यस्ता विधि र प्रक्रियाको परिपालनावाट मात्रै त्यस्तो रकमको सदुपयोगको सुनिश्चितता हुन सक्दछ । तर त्यसको स्वतन्त्र निकायवाट जाँच गराई निर्क्योल गर्नु पर्ने हुन्छ । त्यसलाई लेखा परीक्षण भनिन्छ । त्यसरी जाँच गर्दा देखिने कैफियतलाई नै बेरुजु भन्ने गरिन्छ । आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ को दफा २ (त) अनुसार "बेरुजु भन्नाले प्रचलित कानून बमोजिम पुर्याउनु पर्ने रीत नपुर्याई कारोवार गरेको वा राख्नु पर्ने लेखा नराखेको तथा अनियमित वा वेमुनासिव तरिकाले आर्थिक कारोवार गरेको भनी लेखापरीक्षण गर्दा औंल्याइएको वा ठहर्याईएको कारोवार सम्झनु पर्दछ" भनी परिभाषित गरिएको छ । त्यसै गरी नेपाली शब्दकोषमा आर्थिक कारोवार हेर्दा वा जाँच्ता लेखापरीक्षकले दर्शाएको अनियमित कलम वेरीतसँग भएको वा रीत भाँत नमिलेको रुजु गर्दा नमिलेको रुजु नगरिएको वा नभएको अवस्थालाई बेरुजु भनिएको छ ।

[*] उपसचिव, नेपाल सरकार

अतः बेरुजु भनेको लेखापरीक्षकले आफ्नो प्रतिवेदनमा औंल्याएको कैफियत हो । जसले समग्र वित्तीय अनुशासनको स्तर निर्धारण गरेको हुन्छ । त्यस्तो कैफियत हटाउने राफसाफ गर्ने कार्य गरी बेरुजु फछ्र्यौट गरिन्छ । महालेखा परीक्षकको कार्यालयले असुल गर्ने नियमित गर्ने पेश्की वाँकी गरी तीन वर्गमा बेरुजुलाई विभाजन गरिएको छ । अशुल गर्नु पर्ने बेरुजुलाई पनि हिनामिना र मस्यौट हानीनोक्सानी र अन्य असुल गर्नु पर्ने गरी तीन भागमा विभाजन गरेको छ । त्यसै गरी नियमित गर्नु पर्ने बेरुजुलाई पनि अनियमित भएको प्रमाण कागजात पेश नभएको जिम्मेवारी नसारेको र शोधभर्ना नलिएको भनी चार भागमा बाँडिएको छ । पेश्कीलाई पनि मोविलाइजेसन पेश्की प्रतित पत्र पेश्की र संस्थागत गरी चार प्रकारमा राख्ने गरिएको छ । यी सबै प्रकारका बेरुजुहरूलाई हटाउने, फरफारक गर्ने र राफसाफ गर्ने कार्य नै वास्तवमा बेरुजु फछ्र्यौट हो । यसको लागि आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन र नियमावलीमा कार्यविधि तोकिएका छन् ।

वेरुजु फछ्र्यौटलाई लेखापरीक्षकले आर्थिक कारोबारको लेखापरीक्षण गर्दा देखाएका कमी कमजोरीमा कारबाही गरी टुंग्याउने तथा फरफारक गर्ने कार्यको रूपमा लिने गरिएको छ । लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ को दफा २१ मा महालेखापरीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदनमा औंल्याएका व्यहोराहरूको कार्यान्वयन भए नभएको सुनिश्चित गर्न लेखापरीक्षण गरिएका निकायबाट भएका कारबाहीको प्रतिवेदन लिने, जवाफ लिने, कार्यान्वयनका लागि समयावधि तोक्ने, पून जाँच गर्ने र त्यस सम्बन्धमा सम्बन्धित निकायलाई महालेखापरीक्षकले आवश्यक निर्देशन दिन सक्ने व्यवस्था छ । त्यसैगरी नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार, वा स्थानीय तहको आय व्यय तथा अन्य रकम कलमको लेखापरीक्षण गर्दा देखिएका त्रुटि तथा बेरुजुमा सम्बन्धित निकायले कानून बमोजिम कारबाही गर्नु पर्नेछ ।

२. बेरुजु आउनुका कारणहरू

सरकारी आर्थिक कारोबारमा हरेक वर्ष बेरुजु आइरहनमा देहाय अनुसारका कारणहरू देखिएका छन्

- आम्दानी खर्च गर्दाका बखत कानुनको पालना गर्नेपर्ने कुरामा ध्यान नपु¥याई हेलचक्रयाई गर्ने प्रवृत्ति,
- उस्तै व्यहोरा वर्ष वर्षै आए तापनि सुधार नगर्ने प्रवृत्ति,
- दवाब र प्रभावमा परेर काम गर्नपर्ने वातावरण रहनु,
- कानुनी रित प्रक्रिया नपुगेकोमा अडान नलिने वा लिन नसक्ने लेखा जनशक्तिको प्रवृत्ति,
- कार्यान्वयनमा ल्याउन नसकिने अव्यवहारिक कानुनी प्रवन्ध जस्तै कार्यालयहरूमा हुने विविध खर्चको सीमा कुनैपनि तहका कार्यालयले सो को पालना गर्ने र गर्न सक्ने अवस्था नहुनु ।
- कानुनी व्यवस्था पालना नहुनु,
- ठुला देखि साना सबै प्रकृतिका कार्यालयलाई एउटै कानुनको व्यवस्था,
- सुपरीवेक्षण तथा अनुगमन व्यवस्थाको कार्यान्वयन कमजोर रहेको,
- बेरुजु गराउने र नगराउने कर्मचारी बीच भिन्नता नहुने तथा बेरुजु हँदा र नहुँदा दण्ड र पुरस्कार प्रणाली कार्यान्वयन नभएको,

- बेरुजुको मात्रालाई कर्मचारीको कार्यसम्पादन मूल्यांकन सूचक विकास गर्न नसकिएको,
- सबै किसिमका कारोबारलाई लेखामा समावेश गर्न नसकिएको सबै वैदेशिक सहायता सरकारको लेखामा नआउने,
- वेरुजु फछर्यौटको काम लेखाको मात्र हो भन्ने भावना राख्नु र वेरुजु फछर्यौटलाई कम प्राथमिकता दिनु,
- आन्तरिक जाँच प्रणाली फितलो र प्रभावहीन भएको र
- आन्तरिक लेखापरीक्षण प्रभावकारी हुन नसक्नु ।

३. बेरुजुले पार्ने प्रभाव

हरेक वर्ष लेखापरीक्षणबाट देखिने बेरुजुले देहाय अनुसारका प्रभाव पार्ने देखिन्छः

- वैदेशिक सहायता प्राप्ति र परिचालनमा विकास साझेदारले गर्ने विश्वासमा कमी आउने ।
- जनता समक्ष सरकार तथा सरकारी संयन्त्रको साख तथा छवि कमजोर हुने ।
- स्रोत साधनहरू दुरूपयोग भई समुचित व्यवस्थापन हुन नसक्ने ।
- बेरुजुको व्यहोराका आधारमा अन्य निकायबाट समेत छानविन अगाडि बढ्ने हुँदा प्रशासनिक कार्यवोझ थपिने ।
- बेरुजु फछर्यौट तथा सम्परीक्षणका लागि राज्यको स्रोत साधनको प्रयोग बढ्ने ।
- सबै बेरुजु भ्रष्टाचार होइन तर भ्रष्टाचारको सुरुआत बेरुजुबाटै हुने गर्दछ ।
- बैदेशिक सहायताबाट सञ्चालित आयोजनाहरूमा बेरुजु रकमका कारण सोधभर्ना प्राप्तिमा समस्या आउने ।
- बढ्दो बेरुजुले सरकारी निकायहरूमा आर्थिक अनुशासन, पारदर्शिता, जवाफदेही झन्झन कमजोर हुँदै जाने ।

समग्रमा सुशासन विकास समृद्धि र सामाजिक न्यायको मार्गमा असर पुर्याउने देखिन्छ ।

४. बेरुजु फछर्यौट सम्बन्धी मौजुदा ब्यवस्थाहरू

क. कानुनी ब्यवस्था

१. आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन २०७६ मा देहाय बमोजिमको ब्यवस्था गरिएको छः

- दफा ३७ बमोजिम महालेखा परीक्षकको कार्यालयवाट प्रारम्भिक प्रतिवेदन प्राप्त भएपछि ३५ दिन वा थपिएको म्याद भित्रै जिम्मेवार ब्यक्तिले बेरुजु फछर्यौट वा संपरीक्षण गरी शून्य बनाउनु पर्ने ।
- दफा ३८ बमोजिम कार्यालयस्तर केन्द्रीयस्तरमा बेरुजुको लगत अध्यावधिक गरी बेरुजु फरफारक गर्दै जानु पर्ने ।
- दफा ३९ बमोजिम बेरुजु फछर्यौट गर्ने दायित्व जिम्मेवार ब्यक्तिको हुने र गराउने दायित्व लेखाउत्तरदायी

अधिकृतको हुने।

- दफा ४० बमोजिम समयमै बेरुजु अशुल र नियमित गराउनु पर्ने।
- दफा ४७ बमोजिम ३ बर्षसम्म प्रयास गर्दा पनि फछ्र्यौट हुन सकेन भने कुमारी चोक तथा केन्द्रीय तहसिल कार्यालयमा लगत कस्न पठाई कार्यालयले आफ्नो लगतवाट हटाउने।
- दफा ५४ ले मस्यौट वा हिनामिना गरेमा कारवाही हुने ब्यवस्था गरेको छ।
- दफा ४१ मा सार्वजनिक लेखा समितिवाट बेरुजु हटाउने निर्णय भएमा तीस दिन भित्र महालेखा परीक्षकले बेरुजुको लगत हटाई सार्वजनिक लेखा समिति र लेखा उत्तरदायी अधिकृतलाई जानकारी गराउनु पर्ने ब्यवस्था गरिएको छ।

त्यसैगरी आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व नियमावली, २०७६ को नियम ८७ देखि ९३ सम्म बेरुजु फछ्र्यौटको थप कार्यविधि तोकिएको छ।

ख. संरचनागत ब्यवस्थाहरू

बेरुजु फछ्र्यौटका लागि देहाय बमोजिमका संरचनाहरूको ब्यवस्था कानूनमा गरिएको छः

- आन्तरिक नियन्त्रण तथा लेखा परीक्षण समिति।
- बेरुजु फछ्र्यौट अनुगमन समिति।
- बेरुजु फछ्र्यौट समिति।
- सार्वजनिक लेखा समिति।
- प्रदेश सभा सार्वजनिक लेखा समिति।
- कुमारी चोक तथा केन्द्रीय तहसिल कार्यालय।
- स्थानीय सभा र समिति।
- तीनै तहका सार्वजनिक निकायहरू।

ग. कार्यगत ब्यवस्थाहरू

- बेरुजु कायम भएपछि ३५ दिन भित्र जवाफ दिने।
- बेरुजु फछ्र्यौटको वार्षिक कार्य योजना बनाएर कार्यान्वयन गर्ने।
- बेरुजु फछ्र्यौट अनुगमन समितिको बैठक।
- बेरुजु हेर्ने गरी करारमा कर्मचारी राख्ने गरिएको।
- नियमित गर्नु पर्ने बेरुजु सम्बन्धित सचिववाट नियमित हुने गरेको।
- मलेपवाट लगत कट्टा र संपरीक्षण गर्ने गरिएको।

- छुट्टै आलेप शाखा र आलेप कर्मचारीको प्रवन्ध गरिएको ।
- आन्तरिक लेखा परीक्षणको वार्षिक प्रतिवेदन अर्थमन्त्री समक्ष पेश गर्ने गरिएको ।

५. बेरुजु फछर्यौट सम्बन्धी समस्याहरू

कानुनी र संरचनागत ब्यवस्थाहरूका वावजुत देहाय बमोजिमका समस्याहरू देखिएका छन् ।

क. कानुनी समस्याहरू

१. बेरुजु संपरीक्षण सम्बन्धी अस्पष्ट कानुनी व्यवस्था हुनु ।

आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन,२०७६को दफा ४१ मा सार्वजनिक लेखा समितिले बेरुजु फछर्यौटको निर्णय गरी दिएको निर्देशन बमोजिम ३० दिन भित्र महालेखा परीक्षकले लगत कट्टा गरी सार्वजनिक लेखा समिति र लेखा उत्तरदायी अधिकृतलाई जानकारी दिनुपर्ने ब्यवस्था गरिएको छ । त्यसैगरी आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व नियमावली,२०७७ को नियम ९१ मा सार्वजनिक लेखा समितिले बेरुजु हटाएको वा निर्देशन दिएको अवस्थामा २० दिन भित्र लेखा उत्तरदायी अधिकृतले महालेखा परीक्षक समक्ष बेरुजु लगत हटाउन पेश गरी महालेखापरीक्षकवाट १० दिन भित्र लगत हटाउनु पर्ने ब्यवस्था गरिएको छ । यी ऐन र नियमावलीका ब्यवस्थाहरू नै आपसमा वाझिइएको जस्तो देखिन्छन् । यसमा महालेख परीक्षकको कार्यालयले आफ्नो संपरीक्षणको अधिकार खोसिएको भनी असन्तुष्टी जनाएको छ ।

२. आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन र नियमावलीमा लेखा उत्तरदायी अधिकृतलाई कानुनी बेरुजु फर्स्यौटका लागि मातहतका निकायहरूको समेतका लागि जवाफदेही वन्नु पर्ने ब्यवस्था छ । यो व्यवस्थाले लेखा उत्तरदायी अधिकृत वाहेक अन्य कर्मचारीको जिम्मेवारी नै नभए जस्तो अवस्था देखिन्छ ।

३ लेखाउत्तरदायी अधिकृत भन्दा माथिल्लो मर्यादामा कार्यकारी पदमा रहनेहरू जस्तै उपकुलपति अध्यक्ष महाप्रबन्धकको जवाफदेहिता पनि सचिवले बहन गर्नुपर्ने जस्तो अवस्था रहेको छ ।

४ आर्थिक कारोवारमा प्रत्यक्ष संलग्न रहने राजनीतिक पदाधिकारीलाई जवाफदेही बनाउने कानुनी प्रबन्ध छैन ।

५ स्थानीय तहमा जनप्रतिनिधिको वित्तीय जवाफदेहिताको कानुनी प्रवन्धको अभाव छ ।

६ अन्य देश जस्तै भुटान इण्डोनेसिया मा ब्यक्तिगत बेरुजु भएकाले राजनीतिक तथा प्रशासनिक पदमा उम्मेदवार हुन नपाउने ब्यवस्था जस्तै हाम्रो कानूनमा ब्यवस्था छैन ।

ख. संरचनागत समस्याहरू

१ आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ को दफा ४२ अनुसारको बेरुजु फछर्यौट समिति गठन नहुनु ।

२ आन्तरिक नियन्त्रण तथा लेखापरीक्षण समिति सबै निकायमा गठन हुनु पर्ने ब्यवस्था नहुनु । सबै निकायमा गठन र क्रियाशिल नहुनु ।

३ सार्वजनिक लेखा समितिको निरन्तरता र सक्रियताको अभाव हुनु ।

४ स्थानीय तहमा आन्तरिक नियन्त्रण तथा बेरुजु फछर्यौट गराउने जवाफदेही संयन्त्र नहुनु ।

५ महालेखा परीक्षकको प्रतिवेदन र सार्वजनिक लेखा समितिको प्रतिवेदन कार्यान्वयन गर्ने गराउने सरकारी संयन्त्रको अभाव हुनु ।

६ बेरुजु फछर्यौट अनुगमन समितिको कमजोर अनुगमन र भूभिका हुनु ।

ख. व्यवहारगत समस्याहरू

१ कानूनमा बेरुजु फछर्यौट गराउने एक भन्दा बढी विकल्प रहेकाले कुन विकल्पमा जाने अलमल देखिनु ।

२ लेखा उत्तरदायी अधिकृतलाई प्रभावित गर्न सकेमा जस्तो सुकै अनियमित पनि नियमित भई हाल्छ भन्ने धारणाले काम गरेको देखिन्छ ।

३ स्वार्थ हासिल गर्न बेरुजु उठाउने र फछर्यौट गराउदा पनि स्वार्थ हेर्ने प्रवृत्ति रहनु ।

४ बेरुजु आए पनि तिरे भई हाल्छ भन्ने भाष्यको प्रयोग हुने गरेको छ ।

५ एउटाले कारोवार गर्ने अर्कैले अडिट गराउने र बेरुजुको जवाफ पनि अर्कै ले दिनु पर्ने ब्यक्तिगत रूपमा जवाफदेही कोही पनि बन्न नपर्ने अवस्था रहेको छ ।

६ लेखा समितिले समयमा छलफल नगरिदिने महालेखाले बेरुजुलाई उपलब्धी ठान्ने र जिम्मेवार ब्यक्ति जवाफदेही नै नबन्ने अवस्था छ ।

७ सम्बन्धित हरूमा नैतिकता निष्ठा र जवाफदेहिताको कमजोर अवस्था रहेको छ ।

६. बेरुजु फछर्यौट सम्बन्धी समश्याहरुको समाधानका उपायहरू

कानुनी र संरचनागत र ब्यवहारगत रूपमा देहाय बमोजिमका उपायहरू मार्फत् समस्याहरूको समाधान गरिनु पर्दछ:

क. कानुनी उपाय

१. बेरुजु संपरीक्षण सम्बन्धी स्पष्ट कानुनी ब्यवस्था गर्ने ।

आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन,२०७६को दफा ४१ मा सार्वजनिक लेखा समितिले बेरुजु फछर्यौटको निर्णय गरी दिएको निर्देशन बमोजिम ३० दिन भित्र महालेखा परीक्षकले लगत कट्टा गरी सार्वजनिक लेखा समिति र लेखा उत्तरदायी अधिकृतलाई जानकारी दिनुपर्ने ब्यवस्था गरिएको छ । त्यसैगरी आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व नियमावली, २०७७ को नियम ९१ मा सार्वजनिक लेखा समितिले बेरुजु हटाएको वा निर्देशन दिएको अवस्थामा २० दिन भित्र लेखा उत्तरदायी अधिकृतले महालेखा परीक्षक समक्ष बेरुजु लगत हटाउन पेश गरी महालेखापरीक्षकवाट १० दिन भित्र लगत हटाउनु पर्ने ब्यवस्था गरिएको छ । यी ऐन र नियमावलीका ब्यवस्थाहरू नै आपसमा बाझिएकाले यसमा परिमार्जन गरी फछर्यौट भएका सबै बेरुजु हरूको महालेख परीक्षकको कार्यालयले संपरीक्षण गर्ने अधिकार राखिनु पर्दछ ।

२. आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन र नियमावलीमा लेखा उत्तरदायी अधिकृतलाई कानुनी बेरुजु फस्र्यौटका लागि मातहतका निकायहरूको समेतका लागि जवाफदेही वन्नु पर्ने ब्यवस्था छ । यो ब्यवस्थाले लेखा उत्तरदायी अधिकृत बाहेक अन्य कर्मचारीको जिम्मेवारी नै नभए जस्तो अवस्था देखिएकाले जिम्मेवार ब्यक्तिनै जवाफदेही बन्नु पर्ने गरी थप स्पष्ट पारिनु पर्दछ ।

३. लेखाउत्तरदायी अधिकृत भन्दा माथिल्लो मर्यादामा कार्यकारी पदमा रहनेहरू जस्तै उपकुलपति अध्यक्ष महाप्रबन्धकको जवाफदेहिता पनि सचिवले वहन गर्नुपर्ने जस्तो अवस्था रहेकोले यसमा सुधार गरी कार्यकारी पद नै जवाफदेही बनाउने कानुनी ब्यवस्था गर्ने ।

४. आर्थिक कारोवारमा प्रत्यक्ष संलग्न रहने राजनीतिक पदाधिकारीलाई पनि जवफदेही बनाउने कानुनी ब्यवस्था गर्ने ।

५. स्थानीय तहमा जनप्रतिनिधिको वित्तीय जवाफदेहिताको स्पष्ट कानुनी प्रवन्ध गर्ने ।

६. अन्य देश जस्तै भुटान इण्डोनेसिया मा ब्यक्तिगत बेरुजु भएकाले राजनीतिक तथा प्रशासनिक पदमा उम्मेदवार हुन नपाउने ब्यवस्था गर्ने । यसका लागि निर्वाचनमा उम्मेदवारी दिदा वा बढुवाको फारम भर्दा वा मनोनयन गर्दा अनिवार्य रूपमा महालेखा परीक्षकको कार्यालयवाट बेरुजु चुक्ताको प्रमाण पत्र पेश गर्ने गरी कानुनी व्यवस्था गर्ने ।

७. आर्थिक कारोवार गर्ने ब्यक्तिनै आफ्नो कार्यकालको बेरुजुको जवाफदेही बन्नु पर्ने गरी कानुनी प्रवन्ध गर्ने ।

८. कुनै पनि बेरुजु एक वर्ष भन्दा वढी राख्न नमिल्ने कानुनी ब्यवस्था गर्ने ।

९ कर्मचारीको वृत्ति विकासको आधार बेरुजुलाई बनाउने गरी थप कानुनी ब्यवस्था गर्ने ।

ख. संरचनागत उपाय

१. आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ को दफा ४२ अनुसारको बेरुजु फछर्यौट समिति शिघ्राती शिघ्र गठन गरी हाल सम्मको बेरुजुहरू राफसाफ र फरफारक गराउने ।

२. आन्तरिक नियन्त्रण तथा लेखापरीक्षण समिति सबै निकायमा गठन हुनु पर्ने ब्यवस्था गरी सबै निकायमा गठन र क्रियाशिल गराउने ।

३. सार्वजनिक लेखा समितिको प्रभावकारिता र सक्रियताको लागि नेतृत्व चयन साधन स्रोत र जनशक्ति ब्यवस्थापनमा विशेष ध्यान दिने ।

४. स्थानीय तहमा आन्तरिक नियन्त्रण तथा बेरुजु फछर्यौट गराउने जवाफदेही संयन्त्र निर्माण गर्न सार्वजनिक लेखा समिति वा प्रदेश सभाको लेखा समितिको सभापतिको अध्यक्षतामा पालिका महासंघ र स्थानीय सभाको समेत प्रतिनिधित्व रहेको बेरुजु फछर्यौट समिति गठन गर्ने ।

५. महालेखा परीक्षकको प्रतिवेदन र सार्वजनिक लेखा समितिको प्रतिवेदन कार्यान्वयन गर्ने गराउने कार्यमा सहजीकरण र समन्वय गर्ने अर्थ सचिव समेत रहेको प्रम कार्यालयको सचिवको नेतृत्वमा एक स्थाई संयन्त्र बनाउने ।

६. बेरुजु फछर्यौट अनुगमन समितिको सचिवालयलाई क्रियाशिल बनाएर यसको भूमिका प्रभावकारी बनाउने ।

ग. **व्यवहारगत उपाय**

१. कानूनमा बेरुजु फछर्यौट गराउने एक भन्दा वढी विकल्प रहेकाले कुन विकल्पमा जाने अलमल देखिएकाले बेरुजु फछर्यौटको एक कार्यविधि सहितको निर्देशिका जारी गरी बेरुजु फछर्यौट प्रक्रिया थप स्पष्ट पार्ने।

२. लेखा उत्तरदायी अधिकृतलाई प्रभावित गर्न सकेमा जस्तो सुकै अनियमित पनि नियमित भई हाल्छ भन्ने प्रवृत्तिको निवारणका लागि स्वार्थको द्धन्द निवारण सम्बन्धी कानुनी ब्यवस्था गरी कुनै पनि निर्णय लिनु पूर्व स्वार्थ नरहेको अग्रिम घोषणा गर्ने ब्यस्था गर्ने।

३. स्वार्थ हासिल गर्न बेरुजु उठाउने र फछर्यौट गराउदा पनि स्वार्थको अग्रिम घोषणा गर्नु पर्ने ब्यवस्था गर्ने ।

४. बेरुजु आए पनि तिरे भई हाल्छ भन्ने भाष्यको प्रयोग हटाउन अशुल गर्ने बेरुजुको भ्रष्ट्राचारमा छानविन हुने कानुनी ब्यवस्था गर्ने।

५. एउटाले कारोवार गर्ने अर्कैले अडिट गराउने र बेरुजुको जवाफ पनि अर्कै ले दिनु पर्ने ब्यक्तिगत रूपमा जवाफदेही कोही पनि बन्न नपर्ने अवस्थाको अन्त्यका लागि बेरुजुलाई कार्य सम्पादन मूल्यांकनको आधार बनाउने।

६. लेखा समितिले समयमा छलफल नगरिदिने महालेखाले बेरुजुलाई उपलब्धी ठान्ने र जिम्मेवार ब्यक्ति जवाफदेही नै नवन्ने अवस्थाको अन्त्यका लागि प्रत्यक्ष जवाफदेहिताका उपकरणहरूको प्रभावकारी रूपमा संस्थागत गर्ने।

७. सम्बन्धित हरूमा नैतिकता निष्ठा र जवाफदेहिताको कमजोर अवस्था हटाउन सम्बन्धितका आचार संहिता अध्यावधिक गरी अमेरिकाको जस्तै नैतिक र सदाचार अनुगमन आयोग गठन गर्ने र निरन्तर अनुगमन गर्ने ।

७. निष्कर्ष:

सार्वजनिक वित्त ब्यवस्थानपनमा जवाफदेहिता, पारदर्शिता र विधिको पालनाको जाँच गर्न लेखापरीक्षणले महत्वपूर्ण भूमिका खेल्दछ। महालेखापरीक्षकले बर्षेनी लेखापरीक्षणबाट औंल्याएको बेरुजुको परिमाण बढ्दै गएको र अपेक्षित रूपमा फछर्यौट हुन नसकेको अवस्था छ। भएका कानुनको पालना, थप कानुनी व्यवस्था, संरचनात्मक व्यवस्था, प्रक्रिया र व्यवहारमा सुधार गरी बेरुजु फछर्यौटमा देखिएका समस्या समाधान गर्न आवश्यक देखिएको छ।

सन्दर्भ सामाग्री

नेपालमा लेखापरीक्षण र बेरुजु फछर्यौटको स्थिति अध्ययन प्रतिवेदन, २०७९

आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन ,२०७६

आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व नियमावली, २०७७

लेखा परीक्षण ऐन, २०७५

नेपालमा अन्तराष्ट्रिय आर्थिक सहायताको वर्तमान अवस्था, समस्या र भावी रणनीति

✍ *तोमनाथ उप्रेती**

सारांश

वैदेशिक सहायता विशेषतः गरिव र कमजोर मुलुकको आर्थिक र प्राविधिक क्षमता विस्तार गर्न, लगानीको आवश्यकता र उपलब्ध श्रोतवीचको अन्तरलाई हटाउन,नयाँ पूजी र प्रविधी भित्र्याउन,कमजोर अर्थतन्त्रलाई गतिशिल तुल्याई विकासको गतिलाई तीव्रता दिन तथा उत्पादन र रोजगारी बृद्धि मार्फत् गरिवी निवारण गर्न आवश्यक ठानिन्छ। नेपालले वैदेशिक सहायताका साढे छ दशक लामो अनुभव बटुलिसकेको सन्दर्भमा यसको उपादेयता र प्रभावकारिता एक महत्वपूर्ण विकास मुद्दा बनेको अवस्था छ । आन्तरिक स्रोत परिचालनमा भएको सुधारले कुल सरकारी बजेटमा वैदेशिक सहायताको हिस्सा समग्रमा घट्दै गएको देखिन्छ। यसले सहायता प्रतिको निर्भरतालाई घटाउँदै क्रमिक रूपमा देश आत्मनिर्भर अर्थतन्त्र तिर अगाडि बढिरहेको संकेत गर्दछ । विदेशी सहयोगलाई आर्थिक वृद्धि तथा उत्पादकत्व सिर्जना गर्ने क्षेत्रमा परिचालन गर्दा अर्थतन्त्रको स्वचालित उत्पादनशीलता बढ्न गई पुँजी निर्माणको क्रम सुरु हुन्छ । यसले अतिरिक्त उपयोगिता सिर्जना गर्नुका साथै रोजगारीका अवसर वृद्धि गरी उपभोग एवं बचतजस्ता क्षेत्रमा सामथ्र्य र तत्परता बढाई लगानी, थप पुँजी निर्माणजस्ता आर्थिक उपलब्धि अर्थतन्त्रमा भित्रिने र अर्थतन्त्रमा मल्टिप्लाएर असर देखिने मान्यता रहेको पाइन्छ । कूटनीतिक वा राजनीतिक विकासमूलक मानवीय र व्यापारिक अभीष्टबाट निर्देशित हुने भए तापनि वैदेशिक सहायताको अवधारणा विकास सहायता प्रदान गरी गरिबी न्यूनीकरणमा योगदान गर्ने भनी विकसित भएको पाइन्छ । शासकीय क्षमताको विकास गरी संस्थागत सक्षमता अभिवृद्धि हुन नसक्दा विकास सहायताको उपयोग र विकासको सम्भावनाको भरपूर उपयोग गर्न सकिएको छैन । राजनीतिक तहमा बुझाइमा एकरूपता, स्पष्ट, दिगो र आम राष्ट्रिय सहमतिको विकास मोडल अभ्यास गर्न नसक्दा विकास सहायता दाताको चासो सिद्ध गर्ने एक किसिमको नवउदार आर्थिक उपनिवेशको दुष्चक्रमा पर्न सक्ने अवस्था देखिन्छ ।

मुख्य शब्दावली: *अन्तराष्ट्रिय विकास सहायता,प्राविधिक सहायता, पेरिस सम्झौता,वस्तुगत सहायता, दातृ निकाय, मानवीय सहायता, बुसान सम्झौता।*

[*]उपसचिव, लेखा, सहकारि बिभाग

बिषय प्रवेश

नेपालको समग्र विकास प्रयासमा अन्तराष्ट्रिय विकास सहायताले महत्वपूर्ण योगदान पुरयाउँदै आएको करिव साढे सात दशक पुरा हुन लागेको छ । यस्तो सहायताको उच्चतम लाभ प्राप्त गर्ने गरी प्रभावकारीता बढाउन सकेमा यसले राष्ट्रिय पुँजी निर्माण र समष्टिगत आर्थिक स्थायित्व कायम गर्दै राष्ट्रिय अर्थतन्त्रको सुदृढीकरण गर्न पुन्दछ । वैदेशिक सहायता विशेषतः गरिव र कमजोर मुलुकको आर्थिक र प्राविधिक क्षमता विस्तार गर्न, लगानीको आवश्यकता र उपलब्ध श्रोतवीचको अन्तरलाई हटाउन,नयाँ पुँजी र प्रविधी भित्र्याउन,कमजोर अर्थतन्त्रलाई गतिशिल तुल्याई विकासको गतिलाई तीव्रता दिन तथा उत्पादन र रोजगारी बृद्धि मार्फत् गरिवी निवारण गर्न आवश्यक ठानिन्छ । सहायताको प्रवृति हेर्दा अनुदानको सट्टा ऋण र प्राविधिक सहायताको अंश क्रमशः बढ्दै गएको पाइन्छ । यो स्थितिमा नेपालले वैदेशिक सहयोगमा निर्भर हुनुको साटो आत्मनिर्भर अर्थतन्त्र निर्माणमा जोड दिन वाञ्छनीय देखिन्छ ।

वैदेशिक सहायताको अवधारणा

वैदेशिक सहायतालाई अन्तर्राष्ट्रिय सहायता वा विकास सहायता समेत भनिन्छ । विकसित मुलुकहरूबाट कम विकसित मुलुकहरूमा आर्थिक तथा सामाजिक विकासका लागि प्रवाह हुने सहयोगलाई वैदेशिक सहायता भनिन्छ । यस्तो सहायता प्राविधिक, मानवीय र वस्तु आदि हुन सक्छ । वैदेशिक सहयोगले कुनै मुलुकको अतिरिक्त बहुराष्ट्रिय निकायहरूबाट प्राप्त भएको सहायता समेतलाई जनाउँछ । यो राष्ट्र राष्ट्रबिचको स्रोतको स्वैच्छिक हस्तान्तरणको अवस्था हो । साधनको सीमितता सर्वमान्य तथ्य हो भने आवश्यकताको असीमितता पनि अर्को यथार्थ हो । यी दुई तथ्यबीचमा उत्पन्न हुने लगानी, बचत, ज्ञान, सीप र व्यवस्थापनजन्य कमी वा ग्याप पूर्ति गर्न नेपाललगायत अल्पविकसित र विकासोन्मुख मुलुकहरूमा विकसित मुलुक वा दातृ निकायबाट प्रवाह हुने स्रोत, साधन, ज्ञान, सीप र व्यवस्थापकीय औजारहरू वैदेशिक सहायता हुन । अर्थतन्त्रमा रहने ग्याप र आवश्यकता पूर्ति गर्न वैदेशिक सहायता महत्वपूर्ण मानिन्छ । यसले एक देशबाट अर्को देशमा आर्थिक, प्राविधिक र मानवीय रूपमा गर्ने सहयोगलाई जनाउँदछ । वैदेशिक सहायताले आर्थिक, प्राविधिक अथवा सैनिक सहयोग समेतलाई जनाउँदछ जुन एक देशबाट अर्को देशका लागि दिइन्छ । यसको मुख्य लक्ष्य उद्धार, पुनःस्थापना, आर्थिक विकास र दोहोरो लाभ र सुरक्षा हो । आर्थिक वृद्धिलाई गतिशील बनाउनु, उच्च आर्थिक उपलब्धि प्राप्तिमा सहयोग गर्नु, वैदेशिक सहायताको मुख्य आशय हो । यसरी वैदेशिक सहायता एक देशबाट अर्को देशमा स्रोत साधनहरूको स्वैच्छिक हस्तान्तरण हो जसको मुख्य अभिप्राय मानवीय विकास रहेको हुन्छ । मुख्य गरी वैदेशिक सहायता कूटनीतिक सम्बन्ध विकास र विस्तार, विकास कार्यमा सहयोग, मानवीय उद्धार र कल्याण तथा व्यापारिक सम्बन्ध विकासमा लक्षित हुन्छ । नेपालले सन् १९५१ देखि विकास सहायता लिन थालेको हो । नेपालले वैदेशिक सहायताको झन्डै साढे सात दशकको अनुभव बटुलिसकेको सन्दर्भमा यसको उपादेयता र प्रभावकारिता एक महत्वपूर्ण विकास मुद्दा बनेको अवस्था छ । नेपालले पहिलो पटक अमेरिकाको पोइन्ट फोर प्रोग्राम अन्तर्गत दूरसञ्चारको विकासका लागि सहायता लिएको थियो । तर यसको विस्तार पहिलो पञ्चवर्षीय योजनादेखि भयो । विश्व बैंक, एसियाली विकास बैङ्गबाट बहुपक्षीय ऋण र अनुदान प्राप्त गर्दै आएको नेपाललाई हाल अष्ट्रेलिया, चीन, डेनमार्क, फिनल्यान्ड, जर्मनी, भारत, जापान, कोरिया , कुवेत, नेदरल्याण्ड, नर्वे, साउदी अरब, स्वीजरल्याण्ड, बेलायत, र अमेरिका लगायतका द्विपक्षीय साझेदारहरूबाट विकास सहायता प्राप्त हुँदै आएको अवस्था छ ।

आन्तरिक स्रोत परिचालनमा भएको सुधारले कुल सरकारी बजेटमा वैदेशिक सहायताको हिस्सा समग्रमा घट्दै गएको देखिन्छ। यसले सहायता प्रतिको निर्भरतालाई घटाउँदै क्रमिक रूपमा देश आत्मनिर्भर अर्थतन्त्र तर्पm अगाडि बढिरहेको सङ्गेत गर्दछ । आधिकारिक विकास सहायतामा दक्षिण तर्फका विकास साझेदारहरू, विशेष गरेर भारत र चीनको उल्लेख्य विकास सहायता रकम समावेश भएको छ। देशको प्रणाली मार्फत् गरिने विकास सहायताको प्रवृत्ति सुध्रिदै छ र समय क्रमसंगै बजेट–बाहिर (अफ–बजेट) बाट गरिने औसत विकास सहायता पनि घट्दै गएको अवस्था छ। सरकार ‘समृद्ध नेपाल सुखी नेपालीको दीर्घकालीन सोच अनुरुप आर्थिक सामाजिक विकासको मौलिक ढाँचामा अघि बढिरहेको छ।उच्च आर्थिक वृद्धिसंगै त्यसको न्यायपूर्ण वितरणबाट मात्र सर्वांगिण विकास हासिल गर्न सकिन्छ। बुसान सम्झौताले प्रभावकारी विकास सहायताका सिद्धान्तहरू र सहभागी सबैका प्रतिबद्धताहरू समेटेको छ । विकास सहायताका सिद्धान्तहरूमा स्वामित्व, प्रतिफल, समावेशी विकास, पारदर्शिता र जवाफदेहिता प्रमुख रहेका छन्। नेपाल अन्तर्राष्ट्रिय विकास सहायता प्रभावकारिता सम्बन्धी अभियान प्रति प्रतिबद्ध छ। यसले सन् २००५ को पेरिस सम्मेलन देखि आफ्ना प्रतिनिधिमण्डल नियमित रूपमा पठाउदै आएको छ। संविधानको धारा ५१ म राज्यका नीतिहरू अन्तर्गत अर्थ, उद्योग र वाणिज्य सम्बन्धी नीतिमा वैदेशिक सहायता लिंदा राष्ट्रिय आवश्यकता र प्राथमिकतालाई आधार बनाउँदै यसलाई पारदर्शी बनाउने र वैदेशिक सहायताबाट प्राप्त रकम राष्ट्रिय बजेटमा समाहित गर्ने नीति रहेको छ। यस्तै संविधानको धारा ५९ मा वैदेशिक सहायता र ऋण लिने अधिकार संघीय सरकारको हुने र त्यस्तो सहायता वा ऋण लिंदा देशको समष्टिगत आर्थिक स्थायित्व हुने गरी लिनुपर्ने व्यवस्था छ।

राष्ट्रिय बजेट ढुकुटीका आधारमा विकास सहायताको वर्गीकरण

» बजेट–भित्र (अन–बजेट)

सरकारको वार्षिक बजेट पुस्तिका (रातो किताब) मा समावेश हुने रकम।

» बजेट–बाहिर (अफ–बजेट)

सरकारको वार्षिक बजेट पुस्तिका (रातो किताब) मा समावेश नहुने रकम।

» ढुकुटी–भित्र (अन–टे«जरी)

सरकारी ढुकुटी (कोष) प्रणाली मार्फत् परिचालन हुने रकम।

»ढुकुटी–बाहिर (अफ–टे«जरी)

सरकारी ढुकुटी (कोष) प्रणाली मार्फत् परिचालन नहुने रकम।

अन्तराष्ट्रिय विकास सहायता परिचालनका ढाँचाहरू

१. बजेट सहायताः

बजेट सहायता सरकारको पहिलो प्राथमिकतामा पर्दछ । यस अन्तर्गत प्राप्तहुने श्रोतलाई राष्ट्रिय आवश्यकता र प्राथमिकताका आधारमा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहमा उपयोग गरिन्छ।

विकास साझेदारहरूले सरकारको ढुकुटीमा सिधै हस्तान्तरण गर्ने रकमहरू बजेट सहायता अन्तर्गत पर्दछ। यो रकम सरकारको प्राथमिकता र कार्यक्रम अनुसार सरकारी बजेट मार्फत् विनियोजन गरिन्छ।

२. क्षेत्रगत सहायता ढाँचा (स्वाप)

कुनै एक क्षेत्र (उदाहरणको लागि शिक्षा वा स्वास्थ्य) लाई पूरा समट्ने विशेष किसिमको कार्यक्रममा आधारित ढाँचा मार्फत् गरिने सहायता क्षेत्रगत सहायता ढाँचा (स्वाप) हो । । यस अन्तर्गत सरकारी नेतृत्वमा साझा संयन्त्रको प्रयोग गरी समन्वयात्मक तरिकाले कार्यक्रम कार्यान्वयन गरिन्छ । क्षेत्रगत ढाँचाको स्वरुप फरक हुन सक्छन्, तथापि यसमा संयुक्त वित्तीय संझौता भने गरिएको हुन्छ ।

३. कार्यक्रममा आधारित सहायता

कार्यक्रममा आधारित सहायता ढाँचामा आयोजना तथा कार्यक्रमहरूको लागि सम्वद्ध विकास साझेदारसँग गर्नुपर्ने मुल सम्झौता ,वित्तीय सम्झौता आदि नेपाल सरकारले सम्पन्न गरी क्षेत्राधिकारको आधारमा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले आआफ्नै संयन्त्र मार्फत् कार्यान्वयन गर्ने व्यवस्था मिलाइन्छ ।

४. मानवीय सहायता

आपतकालिन वा सोपछि जीवन बचाउँन, पीडा हटाउँन र मानवीय गरिमा कायम र संरक्षण गर्न गरिने सहायता (उदाहरणको लागि शरणार्थीहरूको लागि खाद्यान्न सहायता, पुनरुद्धार र भूकम्पपश्चातका पुनर्निर्माण लगायतका भूकम्प सहायता आदि) ।

५. राष्ट्रिय योजनामा समावेश हुने

यस्तो ढाँचा उपयोग गर्दा न्युन सञ्चालन खर्च, नवीनता र दिगोपनालाई आधार बनाइन्छ ।

६. आयोजना सहायता

निश्चित उद्देश्य र उपलब्धि भएका एकल परियोजनाको रूपमा संचालित आयोजनालाई, वा केही हदसम्म समन्वय गरिएता पनि कार्यक्रममा आधारित वा क्षेत्रगत ढाँचा (स्वाप) का शर्तहरू पूरा नभएका आयोजनालाई गरिने सहायता यस अन्तर्गत पर्दछन् ।

विकास सहायताको प्रकार

विकास सहायतालाई निम्न अनुसार विभाजन गर्न सकिन्छ ।

१. अनुदान सहायताः

फिर्ता गर्नु नपर्ने गरी र सरकारलाई वित्तीय दायित्व नपर्ने गरी विकास साझेदारहरूबाट प्राप्त भएको सहायता रकम अनुदान हो । नगद, वस्तु वा सेवा लगायतका भुक्तानीको तरिकाबाट अनुदान प्राप्त हुन्छ ।

२. ऋण सहायताः

ऋण संझौता गर्दा सहमति जनाएका शर्तहरू अनुसार फिर्ता गर्नुपर्ने हुन्छ । कुनै पनि ऋण आधिकारिक विकास सहायता (ओ.डि.ए.) हुनका लागि (क) सरकारी क्षेत्रले लिएको हुनु पर्दछ । (ख) आर्थिक विकास तथा कल्याण प्रवर्धन गर्ने उद्देश्य

हुनु पर्दछ । (ग) सहुलियतपूर्ण आर्थिक शर्तहरू (कम से कम २५ प्रतिशत अनुदानको अंश) भएको हुनु पर्दछ । ऋणहरू तीन किसिमका भुक्तानी तरिकाहरू (प्रत्यक्ष भुक्तानी, शोधभर्ना हुने र नगद) बाट प्राप्त हुन सक्दछन् । आधिकारिक विकास सहायताको रूपमा प्राप्त हुने ऋणहरूलाई 'नरम वा 'सहुलियतपूर्ण ऋणहरू पनि भन्ने गरिन्छ ।

३. प्राविधिक सहायता (टि.ए.)

प्राविधिक सहायताले व्यक्ति वा संस्थाको क्षमता विकास गर्ने उद्देश्यले प्रदान गरिने सहायता जनाउँदछ । यो तालिम, गोष्ठी, परामर्श सेवा र सम्बद्ध यन्त्रउपकरणको रूपमा समेत प्राप्त हुन्छ । प्राविधिक सहायतामा आयोजना तयारी लागतहरू र पूर्व–लगानी कार्यहरू पनि समावेश हुन सक्छन् ।

भुक्तानीको तरिका

नगदः

नगदको रूपमा प्राप्त भई आयोजनाको बैंक खातामा जम्मा हुने रकम ।

वस्तुगतः

भौतिक वस्तुको रूपमा प्राप्त हुने वस्तुगत अनुदान (उदाहरणको लागि खाद्यान्न सहायता, रसायनिक मलहरू, औषधोपचार सामाग्रीहरू आदि) ।

शोधभर्ना हुनेः

पहिले सरकारले आयोजनामा खर्च गर्ने र पछि विकास साझेदारले प्रमाणको आधारमा शोधभर्ना दिने तरिका शोधभर्ना हो । सरकारले आफ्नो स्रोतबाट आयोजनामा खर्च गर्छ जुन विकास साझेदारबाट सोसंग सम्बन्धित वित्तीय कागजातहरू प्राप्त गरेपछि शोधभर्ना हुन्छ ।

प्रत्यक्ष भुक्तानीः

विकास साझेदारबाट वस्तु र सेवा प्रदायक वा आपूर्तिकर्तालाई सोझै गरिने भुक्तानी प्रत्यक्ष भुक्तानी हो ।

वैदेशिक सहायताको सकारात्मक पक्ष

वैदेशिक सहायताग्राही मुलुकको आवश्यकता र बाध्यता भएजस्तै दाता मुलुकको पनि अन्तरनिहीत चासो वा मोटिभबाट निर्देशित रहेको हुन्छ । विदेशी सहयोगलाई आर्थिक वृद्धि तथा उत्पादकत्व सिर्जना गर्ने क्षेत्रमा परिचालन गर्दा अर्थतन्त्रको स्वचालित उत्पादनशीलता बढ्न गई पुँजी निर्माणको क्रम सुरु हुन्छ । यसले अतिरिक्त उपयोगिता सिर्जना गर्नुका साथै रोजगारीका अवसर वृद्धि गरी उपभोग एवं बचतजस्ता क्षेत्रमा सामर्थ्य र तत्परता बढाई लगानी, थप पुँजी निर्माणजस्ता आर्थिक उपलब्धि अर्थतन्त्रमा भित्रिने र अर्थतन्त्रमा मल्टिप्लाएर असर देखिने मान्यता रहेको पाइन्छ । नेपालको सन्दर्भमा वैदेशिक सहायताले अर्थतन्त्र र समग्र विकासमा विकासका निम्ति थप वित्तीय साधन परिचालन, प्राथमिकताप्राप्त क्षेत्रमा साधन प्रवाहित गरी आर्थिक वृद्धिदर सुधार, वैदेशिक लगानी आकर्षण गर्न अनुकूल वातावरण निर्माण, अर्थतन्त्रको

प्रतिस्पर्धात्मक क्षमता प्रवर्द्धन, विकास नीति र मोडलहरूको प्राप्ति, जनशक्ति क्षमता विकास, प्राकृतिक स्रोत–साधनको उपयोग, पूर्वाधार विकास, सामाजिक न्याय र समानता स्थापना गर्नमा योगदान, शासकीय सुधारका लागि विज्ञता र परामर्श, उपलब्ध साधनको उपयोगमा क्षमता वृद्धि,प्रविधि हस्तान्तरणमा सहयोग,समष्टीगत आर्थिक नीति सुधारमा सहयोग, संरचनागत सुधारका लागि मार्गनिर्देशन, अन्तर्राष्ट्रिय पहिचान, बहुपक्षीय सहयोग र साझेदारीमा अभिवृद्धि मा सघाउ पुरयाउँछ । वैदेशिक सहायताले महत्वपूर्ण भूमिका खेलेको अन्य क्षेत्रहरूमा शिक्षा, स्वास्थ्य, कृषि र ग्रामीण विकास आदि पर्दछन् । दाताहरूले जनशक्ति विकास र क्षमता अभिवृद्धिमा योगदान गर्दै विद्यालय, कलेज र व्यावसायिक तालिम केन्द्रहरूको स्थापना र सुधारमा सहयोग गरेका छन् । छात्रवृत्ति र शैक्षिक अनुदान प्रदान गर्ने कार्यक्रमले नेपाली विद्यार्थीलाई प्राथमिक, माध्यमिक तथा उच्च शिक्षा हासिल गर्न, आफ्नो ज्ञान र सीपलाई फराकिलो बनाउन र अन्तर सांस्कृतिक सम्बन्धलाई बढावा दिन ठूलो मद्दत पुगेको छ ।

वैदेशिक सहायताबाट अस्पताल, स्वास्थ्य क्लिनिक, चिकित्सा संस्थानहरू, विशेषगरी ग्रामीण र सेवा नपुगेका क्षेत्रमा स्थापना गर्न सहयोग पुग्नुका साथै स्वास्थ्य सेवा पूर्वाधार सुधार गर्न, अत्यावश्यक चिकित्सा उपकरण उपलब्ध गराउन, मातृ तथा बाल स्वास्थ्य, संक्रामक रोग र सीमान्तकृत समुदायका लागि स्वास्थ्य सेवाको पहुँचमा महत्वपूर्ण उपलब्धि हासिल भएको छ । यसबाट बिरामी र मृत्युदर घटाउन एवं जनस्वास्थ्यको समग्र सुधार गर्न सकारात्मक प्रभाव पारेको छ ।

आर्थिक विकासको इतिहासको पाना पल्टाउने हो भने सोभियत संघजस्तो विश्वका अति विकसित देशले पनि १०औं शताब्दीमा युरोपबाट आएका दक्ष श्रम र पुँजीको भरमा नै आर्थिक विकासका पूर्वाधारहरू खडा गरेर विकास गर्न सक्षम भएको कुरा उल्लेख भएको हामी पाउँछौं । तसर्थ विदेशी सहायता लिनु देशको आर्थिक कमजोरी सिद्ध गर्नु हो र यसले देशलाई विदेशीको दास बनाउँछ भने आलम्बिकहरूको तर्कपूर्ण रहे पनि आफ्नो देशको सर्वांगीण विकास गर्न आवश्यक पुँजीको प्रबन्ध गर्नमा विदेशी सहायता तथा ऋणको महत्वपूर्ण भूमिकालाई अस्वीकार गर्न सकिंदैन । ठूलो या सानो कुनै पनि विकासशील देशलाई आफ्नो विकासको लागि ठूलो धनराशिको आवश्यकता पर्दछ । आर्थिक विकासको दरलाई अगाडि बढाउन पुँजीको मात्रामा पनि वृद्धि गर्नुपर्छ । पुँजी नै विकासको गाँठो हो, समस्या नै पुँजी हो । पुँजीको उपयोगबाट नै साधन प्राप्ति, साधनको उचित प्रयोग, शोध आदिको विकास हुन्छ र आर्थिक विकासको दर अझ बढ्छ । नेपालको आर्थिक विकासमा साधनको संकलन, परिचालन, सीप, प्रोत्साहन र विभिन्न प्रकारका आधुनिक प्रविधिको लागि पुँजीको आवश्यकता पर्दछ जुन विदेशी परिवर्त्य मुद्राबाट प्राप्त गर्न सकिन्छ ।

नेपालमा वैदेशिक सहायताको प्रभावकारीता

नेपालले विकास सहायता परिचालन गरेको सात दशकभन्दा बढी भइसकेको अवस्था विधमान छ । अझैं पनि आधिकारिक विकास सहायता (ओ.डि.ए.) विकास वित्तको महत्वपूर्ण स्रोतको रूपमा रहेको अवस्था विधमान छ । सन् २०२६ सम्ममा अतिकम विकसित मुलुकवाट विकासशिल मूलुकमा स्तरोन्नती हुने ,मध्यम आय भएको देशमा स्तरोन्नति हुँदै सन् २०३० सम्ममा दिगो विकास लक्ष्य हासिल गर्न ,सन् २०४३ सम्ममा उच्च आय भएको राष्ट्र बन्नका लागि नेपाललाई वैदेशिक सहायतासहित ठूलो रकमको आवश्यकता पर्दछ । ७ सय ६१ सरकारी एकाइहरू भएको नेपालको संघीय संरचनाको क्षमता विकास र पूर्वाधारको विकासका लागि समेत स्रोतको ठुलो आवश्यकता रहेको अवस्था छ । कूटनीतिक वा राजनीतिक विकासमूलक मानवीय र व्यापारिक अभीष्टबाट निर्देशित हुने भए तापनि वैदेशिक सहायताको

अवधारणा विकास सहायता प्रदान गरी गरिबी न्यूनीकरणमा योगदान गर्ने भनी विकसित भएको पाइन्छ । मास्टर प्लानदेखि सहायता प्रभावकारिता र पारदर्शिताको अवधारणासम्म आइपुग्दा संसारका सहायताग्राही देशहरूमा यसको प्रभाव मिश्रित रहेको छ ।

वार्षिक बजेटमा विकास सहायताको अंश करिब एकचौथाइ रहेको छ । कुल बजेटबाट पुँजीगत खर्चका लागि विनियोजन हुने बजेट र विकास सहायताको हिस्सा उस्तै–उस्तै देखिन्छ । यसरी हेर्दा विकास सहायताले विकास बजेट निर्माणका लागि 'फिस्कल स्पेस तयार गरेको देखिन्छ । संघीयता कार्यान्वयनपश्चात् चालू खर्च वृद्धिका कारण राजस्वले चालू खर्च धान्न कठिन भएको अवस्था विधमान छ । दिगो विकासको लक्ष्य प्राप्ति गर्न, निम्नमध्यम आय भएको देशको लक्ष्य प्राप्त गर्न र नेपालको दीर्घकालीन लक्ष्य प्राप्त गर्नसमेत विकास सहायता परिचालन गर्नुपर्ने हुन्छ ।

नेपालका लागि विकास सहायता स्रोत अन्तर (रिसोर्स ग्याप) पूरा गर्न अनिवार्य आवश्यकता नै हो । अल्पविकसित देशबाट स्तरोन्नति हुन पनि परीक्षणकालमा उपलब्ध सहायताको उच्चतम उपयोग गरी सहायताका नयाँ क्षेत्र पहिचान गर्नुपर्ने अवस्था छ । प्रदेश र स्थानीय तहको क्षमता विकास गरी समग्र राजस्वको दायरा विस्तार नहुन्जेलसम्म नागरिकका विकासका चाहना र अपेक्षा पूरा गर्न आवश्यक स्रोत व्यवस्थापनका लागि विकास सहायता परिचालन क्षमतामा सुधार गर्नुपर्ने अपरिहार्यता देखिन्छ । कूटनीतिक वा राजनीतिक विकासमूलक मानवीय र व्यापारिक अभीष्टबाट निर्देशित हुने भए तापनि वैदेशिक सहायताको अवधारणा विकास सहायता प्रदान गरी गरिबी न्यूनीकरणमा योगदान गर्ने भनी विकसित भएको पाइन्छ । मास्टर प्लानदेखि सहायता प्रभावकारिता र पारदर्शिताको अवधारणासम्म आइपुग्दा संसारका सहायताग्राही देशहरूमा यसको प्रभाव मिश्रित रहेको अवस्था विद्यमान छ । नेपालमा वैदेशिक सहायताले प्राविधिक र व्यावसायिक क्षमताको विकास, पूर्वाधार निर्माण, प्राविधिक तथा व्यावसायिक संस्थाको स्थापना, स्रोत अभावको पूर्तिमा सहयोग, लगानीमा वृद्धि, वैदेशिक विनिमय सन्तुलनका लागि सहयोग, दक्ष जनशक्ति वृद्धि, समग्र मानवीय विकासमा प्रभाव, अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध विस्तार जस्ता सकारात्मक प्रभावहरू पारेको छ। त्यसैगरी नेपालमा वैदेशिक सहायताले राजनीतिक स्वार्थ, परनिर्भरता वृद्धि, भ्रष्टाचार,जनसंख्याको ठूलो हिस्सालाई नछोएको ,ऋणको भार बढेको ,गै.स.सं. को समानान्तर सरकार जस्तो नकारात्मक प्रभाव पारेको अवस्था विधमान छ। विकास बजेट निर्माणका लागि पूरक स्रोतको रूपमा रहेको विकास सहायताको उपयोगको अवस्था निराशाजनक देखिन्छ । प्रतिबद्धताको आधाभन्दा पनि कम प्राप्ति र उपयोग भएको छ । प्रतिबद्धताको तुलनामा कम उपयोग हुनुका कारण र उपयोग क्षमता बढाउने उपायका बारेमा सरोकारवालाहरूको कमै ध्यान गएको देखिन्छ । न्यून उपयोगको पनि शोधभर्ना गर्न बाँकी रकम उच्च हुने गरेको अवस्थाले नगद व्यवस्थापन गर्नसमेत आन्तरिक ऋणको चाप बढाउने गरेको छ ।अन्तर्राष्ट्रिय विकास सहायता नीतिको प्रभावकारी कार्यान्वयन हुन सकेको छैन । नीतिले सञ्चालन खर्च न्यून गर्ने, परामर्श सेवाका लागि नेपाल सरकारको पूर्वस्वीकृतिविना पूर्वाधार आयोजनाको कुल लागतको पाँच प्रतिशतभन्दा बढी खर्च नगर्ने, अन्तर्राष्ट्रिय गैरसरकारी संस्थाले सञ्चालन गरेका आयोजनाको लागतमा बढीमा २० प्रतिशतसम्म मात्र प्रशासनिक खर्च गर्न पाउने, विकास सहायता राष्ट्रिय प्रणालीबाटै परिचालन गर्ने प्रतिबद्धता गरे पनि विकास सहायतामा सञ्चालित आयोजनामा उच्च परामर्शदाताका लागि खर्च हुने गरेको महालेखाको प्रतिवेदनले औँल्याएको छ ।

नेपालमा वैदेशिक सहायता परिचालनका समस्या तथा चुनौतीहरू

नेपालमा वैदेशिक सहायता सम्बन्धी समस्याहरूमा वैदेशिक सहायताको परिचालन दाताद्वारा निर्देशित भएको, सहायता प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्रमा परिचालन हुन नसक्नु,सरकारको प्राथमिकताभन्दा बाहिरको सहयोग पनि स्विकार्ने प्रवृत्ति, सहायता परिचालनमा संस्थागत क्षमताको कमी,राजनीतिक हस्तक्षेप आयोजना प्रमुख नियुक्ति,सबै प्रकारका वैदेशिक सहायता राष्ट्रिय बजेट प्रणालीमा समाहित गर्न नसक्नु, सहयोग रकम खर्च गर्ने क्षमता कमजोर , नीति स्थायित्व नहुने,सार्वजनिक खरिद कानुनको कार्यान्वयनमा समस्या हुनु, वैदेशिक सहयोग परिचालन र प्रयोग सम्बन्धमा राष्ट्रिय रणनीतिको अभाव,महत्वाकाङक्षी लक्ष्य र उद्देश्य निर्धारण गर्नु , समयमै ठेक्कापट्टा हुन नसक्नु,आयोजना, कार्यक्रमका लागि सम्झौता हुनु पूर्व पर्याप्त तयारी नहुनु, समन्वयको कमी, सहभागिताको कमी, वार्ता सीपको कमी,प्रशासनिक दक्षताको कमी, सुधारमा ढिलाइ, निर्णय प्रक्रियामा सुस्तता स्थानीय स्रोतको अभाव,पूर्वाधारको कमी, बढ्दो ऋण, दाता राष्ट्रबाट वस्तु तथा सेवा लिनुपर्ने बाध्यता,दाताका जटिल सर्तहरू र कार्य प्रणाली,सरकारी कोषमा समावेश नगरी खर्च गर्ने, एउटै कार्यक्रममा धेरै दाता र एउटै दाताले धेरै कार्यक्रममा लगानी गर्नाले दोहोरोपन भएको,दाता संस्थाको मागअनुरुप लेखासम्बन्धी प्रक्रिया फरक फरक गर्न नसकिएको,भुक्तानी ढिलाइ,वित्तीय अनुशासन पालनामा ह्रास,वित्तीय प्रक्रिया सहज र पारदर्शी नभएको, लेखापरीक्षण प्रणालीले सबै कारोबारलाई समेट्न नसकेको , राजनीतिक हस्तक्षेप,कर्मचारीको सरुवा, बढुवामा वस्तुनिष्ठता र पारदर्शिताको अभाव ,सरकारले व्यहोर्ने स्रोत उपलब्ध नहुने, संवैधानिक निगरानी प्रभावकारी हुन नसक्नु,सहायता बजेटको अनुमान योग्यता देखिएको छैन,सहायता विविध र छरिएर आउने, आवश्यकता र उपलब्धि बिच सम्बन्ध नरहेको आदि रहेका छन् । साधनहरूको बढ्दो आवश्यकता र खर्च गर्ने क्षमताबीच उचित सन्तुलन कायम गर्न कठिन भएको अवस्था छ । वैदेशिक सहायताको बढ्दो आवश्यकता र सहायताप्रतिको निर्भरता क्रमशः घटाउदै लाने आवश्यकता बीच सन्तुलन कायम गर्नु पनि उत्तिकै महत्वपूर्ण छ । नेपालको लागि संघीयताको संक्रमणकालको व्यवस्थापन अर्को चुनौतीको रूपमा रहेको छ । प्रदेश र स्थानीय तहहरूको साथै कार्यान्वयन निकायहरूको क्षमता विकास गर्ने कार्य पनि चुनौतीको रूपमा रहेको छ । आधिकारिक विकास सहायता परिचालन सम्बन्धमा सहायताको खण्डीकरण घटाउँन जरुरी छ । यसको लागि आयोजनाहरूको प्राथमिकीकरण गर्न र छनौटमुखी हुन आवश्यक छ । नेपालको राष्ट्रिय प्रणालीमार्फत् सहायता परिचालन गर्ने विकास साझेदारहरूको प्रतिबद्धताहरूमा विगत वर्षहरूमा सुधार आएता पनि आपसी संवादको माध्यमबाट यसमा अझ सुधार गर्नुपर्ने आवश्यकता रहेको छ । साथै, सरकारले सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनका सुधारहरू मार्फत् कार्यान्वयन निकायहरूको खर्च गर्ने क्षमता बढाउँन कदमहरू चाल्नु पर्ने र सार्वजनिक खरिदमा रहेको ढिलासुस्ती हटाउँन विभिन्न नीतिगत उपायहरू अपनाउँनु पर्ने आवश्यकता रहेको देखिन्छ । समग्रमा वैदेशिक सहायता प्रतिबद्धतामा उत्साहजनक प्रगति देखिएको भए पनि केही आयोजनाहरूमा पर्याप्त कर्मचारीको अभाव र छिटोछिटो सरुवा हुने गरेकोले सहायता उपयोगमा सुस्तता आएको छ । आयोजना निर्माण कार्यको ठेक्कापट्टा समयमा नहुने र भएकामा पनि पटक–पटक स्थानीयस्तरबाट बाधा विरोध खेप्नुपरेको छ । विगतमा मुलुकको कमजोर सुरक्षा र दण्डहीनताको अवस्थाले गर्दा आयोजना कार्यान्वयनमा प्रतिकूल असर परेको । अनुगमन पर्याप्त र प्रभावकारी हुन सकेको छैन । राम्रो कार्य गर्ने कर्मचारीहरूलाई प्रोत्साहन गर्ने परिस्थिति नभएकोले संस्थागत संयन्त्र कमजोर देखिएको छ । साथै केही आयोजनाहरूले समयमै शोधभर्ना प्राप्त गर्न नसकेको

स्थिति रहेको छ । वित्तीय विवरणहरू तयार गरी दातृ निकायलाई समयमै पठाई शोधभर्ना लिने कार्यमा ढिलाइ हुने परम्परा निरन्तर छ । समयमै शोधभर्ना प्राप्त नहुँदा नेपाल सरकारको स्रोतमा चाप पर्न गई बजेट घाटा बढ्न गएको देखिन आउँछ ।

वैदेशिक सहायता परिचालनमा आगामी मार्गदर्शन

वैदेशिक सहायता समस्याको सम्बोधन गर्न विकास सहायता नीतिको प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्ने, उत्तरदायित्व र पारदर्शिता बढाउने ,सहायताको गुणस्तर बढाउने, सहायता समन्वय बढाउने,परियोजना पहिचान, छनौट, निर्माणमा ध्यान दिने,कार्यान्वयन प्रक्रियामा सुधार गरी सहायताको प्रभावकारिता बढाउने,संस्थागत दक्षता बढाउने ,असल र सबल नीति वातावरण तयार गर्ने,निजी क्षेत्रको लगानी आकर्षण गर्ने,नीति तथा संस्थाको क्षमता सबलीकरण,नागरिक समाजको सहकार्य बढाउने, साझेदारी र पहरेदार,सार्वजनिक व्यवस्थापनमा सुधार गर्ने,परिणाम केन्द्रीत हुने,पारदर्शिता र जबाफदेही, सुशासनको प्रत्याभूति र भ्रष्टाचार नियन्त्रण, सार्वजनिक सेवा प्रवाहलाई सरल र खर्चको गुणस्तरमा सुधार, सहायता व्यवस्थापन सूचना प्रणालीको विकास गर्ने,आयोजनाको कारोबार लागत घटाउन र दिगोपना कायम गर्न प्रतिबद्धता,विकास सहायता परिचालन गर्दा समावेशी विकास, सहायताको पारदर्शिता, नागरिक समाजको संलग्नता, लैङ्गिक समानता, जलवायु परिवर्तन, प्रकोप न्यूनीकरण र उत्तम नतिजालाई महत्व दिएर अगाडि बढ्नु पर्ने देखिन्छ। शासकीय क्षमताको विकास गरी संस्थागत सक्षमता अभिवृद्धि हुन नसक्दा विकास सहायताको उपयोग र विकासको सम्भावनाको भरपूर उपयोग गर्न सकिएको छैन । राजनीतिक तहमा बुझाइमा एकरूपता, स्पष्ट, दिगो र आमराष्ट्रिय सहमतिको विकास मोडल अभ्यास गर्न नसक्दा विकास सहायता दाताको चासो सिद्ध गर्ने एक किसिमको नवउदार आर्थिक उपनिवेशको दुष्चक्रमा पर्न सक्ने देखिन्छ । यसो हुन नदिन विकास सहायताको सकारात्मक पक्षको अधिकतम अभ्यास र उपयोग गरी विकासको नतिजा हासिल गर्नुपर्छ ।

सन् २००० को प्रारम्भमा नेपालले लामो समयसम्म द्वन्द्व र राजनीतिक अस्थिरताको सामना गर्नुपर्‍यो, जसले विदेशी सहायतामा समेत प्रभाव पर्न गयो। यद्यपि, दाताहरूले शान्ति निर्माण, द्वन्द्व समाधान र द्वन्द्वपछिको पुनर्निर्माणमा ध्यान केन्द्रीत गर्दै नेपालमा आर्थिक सहायता जारी राखे। सन् २००६ को बृहत् शान्ति सम्झौताले दातृ निकायहरूबाट शासकीय सुधार, शान्ति स्थापना र आर्थिक पुनरुत्थानलाई प्राथमिकता दिएर वैदेशिक सहायता बढाउने बाटो प्रशस्त गर्‍यो।

हालैका वर्षहरूमा नेपालले आफ्नो सहायता पोर्टफोलियोमा थप आयाम खडा गर्न सफल भएको छ। संयुक्त राज्य अमेरिका, भारत, संयुक्त अधिराज्य र जापान जस्ता परम्परागत दाता राष्ट्रहरू र विश्व बैंक, आईएमएफ र एसियाली विकास बैंक जस्ता विकास साझेदारहरूले महत्वपूर्ण सहयोग प्रदान गरिरहँदा चीन जस्ता उदीयमान शक्ति राष्ट्र पनि नेपालको सहायता परिदृश्यमा महत्वपूर्ण खेलाडी बनेका छन्।

उपसंहार

नेपालको वर्तमान अवस्थामा वैदेशिक सहायता बाध्यताका रूपमा रहिरहेको छ । यो नेपालको लागि आवश्यक खरावीको रूपमा रहेको छ। करिब एकचौथाइ राष्ट्रिय बजेटको हिस्सा ओगट्ने वैदेशिक सहायताको प्रभावकारितामा मुलुकको आर्थिक, सामाजिक विकासको नतिजा निहित रहनु स्वाभाविक नै हो वैदेशिक सहायताको ठूलो हिस्सा अझै

पनि गैरबजेटरी रहनु र पेरिस सिद्धान्तका मान्यताहरू आत्मसात् गर्न नसकिनु समस्याका रूपमा रहेको छ । प्राविधिक सहयोग र खरिद क्रेडिटको नाममा वैदेशिक सहायताको ठुलो अंश दाता मुलुकमा नै फर्किने अवस्था विद्यमान रहेको छ । ४० भन्दा बढी दातृ निकाय र ठूलो संख्यामा रहेका सहायताका क्षेत्रहरूका कारण सहायता विशिष्टीकरण र नतिजामुखी हुन सकेको छैन । शासकीय क्षमताको विकास गरी संस्थागत सक्षमता अभिवृद्धि हुन नसक्दा विकास सहायताको उपयोग र विकासको सम्भावनाको भरपूर उपयोग गर्न सकिएको छैन । राजनीतिक तहमा बुझाइमा एकरूपता, स्पष्ट, दिगो र आम राष्ट्रिय सहमतिको विकास मोडल अभ्यास गर्न नसक्दा विकास सहायता दाताको चासो सिद्ध गर्ने एक किसिमको नवउदार आर्थिक उपनिवेशको दुष्चक्रमा पर्न सक्ने अवस्था देखिन्छ । यसो हुन नदिन विकास सहायताको सकारात्मक पक्षको अधिकतम अभ्यास र उपयोग गरी विकासको नतिजा हासिल गर्नुपर्छ । यसका लागि शासकीय व्यवस्थापनका सबै तह र पात्रहरूको उचित साथ र सहयोगको आवश्यक्ता पर्दछ ।(उप्रेती नेपाल सरकारका उपसचिव हुन् ।)

सन्दर्भ सामग्रीहरू

१. अन्तराष्ट्रिय विकास सहायता परिचालन नीति, २०७६, नेपाल सरकार अर्थ मन्त्रालय ।

२. संघीय नेपालमा वैदेशिक सहायता परिचालन :एक अध्ययन,२०७४ अर्थ मन्त्रालय ।

३. रामावावु अधिकारी, अनलाइन खबर डटकम

४. अन्तराष्ट्रिय आर्थिक सहायता परिचालन नीति, २०७१, नेपाल सरकार अर्थ मन्त्रालय ।

५. वैदेशिक सहायता नीति, २०५९, नेपाल सरकार अर्थ मन्त्रालय ।

६. गम्भिर बहादुर हाडा, आर्थिक दैनिक, २०७९, कात्तिक १६ ,नेपालको आर्थिक विकासमा वैदेशिक सहायताको प्रभावकारिताको आवश्यकता र महत्व

७. https://www.nayapatrikadaily.com/news-details/117872/2023-06-26

८. https://nayapatrikadaily.com/news-details/22303/2019-08-10

९. https://lawcommission.gov.np/np/?p=14986

वित्त नीतिको प्रभावकारी कार्यान्वयनमा सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनको भूमिका: नेपालमा यसको प्रयोग र व्यवहार

✍ *रूपेश जंग थापा मगर**

सारांश

मुलुकको समष्टिगत आर्थिक स्थायित्व, फराकिलो, दिगो र समावेशी आर्थिक वृद्धि, गुणस्तरीय सामाजिक विकास, सामाजिक सुरक्षा एवं सामाजिक न्यायको प्रत्याभूति लगायतको प्रमुख उद्देश्यहरू वित्त नीतिले लिएको हुन्छ। वित्त नीतिलाई अर्थशास्त्रीय सिद्धान्त र राजनीतिक उद्देश्य दुवैले दिशानिर्देश एवं प्रभाव पार्दछ। कतिपय नीति तथा कार्यक्रमहरू दिगो रूपमा फलदायी नहुँदा नहुँदै पनि आफ्नो मतदातालाई प्रभावित पार्ने गरी प्राथमिकता दिने प्रवृत्ति राजनीतिमा देखिन्छ। सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन अन्तर्गतका विभिन्न कानून, संगठन, प्रणाली र प्रक्रियाहरूको माध्यमबाट मुलुकको समग्र वित्तीय अनुशासन, वित्तीय पारदर्शिता एवं जवाफदेहिता प्रवर्द्धन गरी वित्तीय उत्तरदायित्वलाई सुदृढ गर्न यसले मद्दत गर्दछ। नेपालको सन्दर्भमा मुलुकको दिगो आर्थिक-सामाजिक विकास र स्थायित्वको लागि सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनको महत्व अझ व्यापक रहेको छ। नेपालमा सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनको सन्दर्भमा विभिन्न कानुनी, संगठनात्मक, प्रणालीगत एवं प्रक्रियागत व्यवस्थाहरूमा निरन्तर सुधार हुँदै आएको छ। तथापि यसको प्रभावकारी कार्यान्वयनमा विभिन्न समस्या एवं चुनौतीहरू अझै विद्यमान छन्। यसका लागि सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनको समग्र संयन्त्रमा निरन्तर सुधार एवं रूपान्तरण गरी यसलाई अझ सुदृढ बनाउँदै वित्तीय उत्तरदायित्वलाई संस्थागत गर्ने र सुदृढ, पारदर्शी र जवाफदेही वित्त नीति मार्फत् आम नागरिक तथा लगानीकर्ताप्रति सरकारको विश्वासनियता र जवाफदेहिता समेत अभिवृद्धि गर्नुपर्दछ।

शब्द कुञ्जी: *सार्वजनिक वित्त, वित्त नीति, सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन, वित्तीय उत्तरदायित्व।*

१, पृष्ठभूमि

अर्थतन्त्रलाई दिशा निर्देशित गर्न सरकार एवं नीति निर्माताहरूले मूख्य गरी दुई वटा औजारहरूको प्रयोग गर्दछन् – मौद्रिक नीति र वित्त नीति। केन्द्रीय बैंकले अर्थतन्त्रमा रहेको नगद र साखको आपूर्तिको नियमनको लागि लिइने नीति मौद्रिक नीति हो भने अर्थतन्त्रलाई सही मार्गदर्शन गर्न सरकारद्वारा सार्वजनिक खर्च र राजस्व परिचालन सम्बन्धमा लिइने नीति वित्त नीति हो। सरकारले वित्त नीति मार्फत् प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्ष रूपमा अर्थतन्त्रका सबै पक्षहरूबाट हुने प्रभावलाई सम्बोधन गर्ने प्रयास गर्दछ।

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

सार्वजनिक वित्तका ज्ञाता Richard Musgrave ले सन् १९५० मा प्रतिपादन गरेको सरकार सम्बन्धी सिद्धान्तलाई हेर्दा सरकारको मूख्यतः तीन वटा कार्यहरू रहेका छन् । पहिलो, वृहत्तर आर्थिक स्थायित्व कायम गर्नु (Macroeconomic Stabilization), दोस्रो, आर्थिक वृद्धि र विकासको लागि स्रोतहरूको परिचालन गर्नु Resource Allocation) र तेस्रो, उपलब्ध स्रोतहरूको समन्यायिक वितरण (Redistribution) गर्नु । सरकारले यी तीनै वटा उद्धेश्यहरूलाई वित्त नीति मार्फत् प्राप्त गर्ने लक्ष्य लिएको हुन्छ ।

वित्त नीतिले अर्थतन्त्रमा कसरी प्रभाव पार्दछ भन्ने विषयमा दुई वटा पक्षहरूः राजस्व र सार्वजनिक खर्चको सम्बन्धमा सरकारले अवलम्बन गर्ने नीतिबाट स्पष्ट हुन सकिन्छ । उदाहरणको लागि आर्थिक मन्दीको अवस्थामा सरकारले खर्चलाई बढावा दिन करका दरहरूलाई घटाउन सक्दछन् भने अर्थतन्त्रमा उच्च मूल्य वृद्धिको अवस्था रहँदा नयाँ कर लागू गर्न वा साविकको करमा वृद्धि गर्न सक्दछन् । यसैगरी नकारात्मक आर्थिक वृद्धिको अवस्थामा सरकारले सार्वजनिक खर्चमा उच्च वृद्धि गरी अर्थतन्त्रमा मागको सिर्जना गर्न सक्दछ, जसबाट रोजगारी अभिवृद्धि भई अर्थतन्त्रलाई पुनः लयमा फर्काउन सघाउ पुग्दछ । सरकारले कुनै आर्थिक वर्षमा सार्वजनिक खर्चको परिमाण र संयोजन वा करको दर तथा प्रकार वा सार्वजनिक ऋणको संरचनामा आवश्यकतानुसार परिवर्तन गरी समग्र अर्थतन्त्रमा प्रभाव पार्दछ ।

सरकारले सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन मार्फत् वित्त नीतिको कार्यान्वयन गर्दछ । वित्त नीतिको प्रभावकारी कार्यान्वयनको लागि आवश्यक पर्ने कानून, संगठन, प्रणाली र प्रक्रियाको समग्रता नै सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन हो । यस मार्फत् सरकारले उपलब्ध स्रोतहरूको दक्षतापूर्ण, प्रभावकारी र पारदर्शी रूपमा प्रयोगको सुनिश्चिता समेत गर्दछ । सरकारले लिएको दिगो आर्थिक वृद्धि र स्थायित्वको लक्ष्य हासिल गर्न, सरकारलाई नयाँ क्षेत्रमा थप लगानी गर्न वा खर्च गर्नको लागि आवश्यक पर्ने थप वित्तीय स्रोतको सुनिश्चितता गर्न र सरकारलाई आफ्नो नीति, कार्यक्रम र कार्यसम्पादनप्रति विश्वसनीय र जवाफदेही बनाउन समेत सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन महत्वपूर्ण हुन्छ ।

२. वित्त नीति

सार्वजनिक खर्च र राजस्व नीतिको माध्यमबाट समष्टिगत अर्थतन्त्रलाई प्रभावित गर्न सरकारद्धारा लिइने नीति नै वित्त नीति हो । सरकारले सबल र दिगो आर्थिक वृद्धि हासिल गर्ने एवं गरीवी घटाउने दिशामा वित्त नीतिलाई दिशानिर्देश गर्दछ । सरकारले वित्त नीति मार्फत् देशको समष्टिगत आर्थिक स्थायित्व कायम गर्ने, दिगो आर्थिक वृद्धि हासिल गर्ने एवं आयको समन्यायिक वितरण गर्ने लगायतको उद्धेश्यहरू हासिल गर्दछ ।

सडक, रेल्वे र अन्य पूर्वाधारहरू मार्फत् सार्वजनिक सम्पत्तिको निर्माण, आधारभुत शिक्षा, स्वास्थ्यमा लगानी, कर्मचारीको तलब वा पेन्सन भुक्तानी, ऋण वा अनुदान रकम भुक्तानी लगायतका सरकारको अनेकौ सार्वजनिक खर्चहरू फरक फरक उद्धेश्यहरूबाट प्रेरित हुन्छन् । त्यसैले वित्त नीतिको उद्धेश्यहरू पनि फरक फरक हुन्छन् । अल्पकालमा, सरकार जहिल्यै अर्थतन्त्रको समष्टिगत स्थायित्व कायम गर्न अग्रसर हुन्छ । जस्तैः अर्थतन्त्र शिथिल हुँदा सरकारले करका दरहरू घटाउने वा सार्वजनिक खर्चमा वृद्धि गर्दछ भने मूल्य वृद्धि (Inflation) को अवस्थामा करको दरहरू बढाउने र सार्वजनिक खर्चलाई घटाई नियन्त्रणमा राख्दछ ।

दीर्घकालमा, सरकार गरीवी निवारण, दिगो आर्थिक वृद्धि, सामाजिक न्याय र समृद्धि प्राप्ति गर्ने दिशामा वित्त नीति मार्फत्

अग्रसर रहन्छ । वित्त नीतिले प्रगतिशील कर प्रणाली मार्फत् उच्च आय भएका व्यक्तिहरूलाई बढी कर लगाई कम आय भएका व्यक्तिहरूले उपभोग गर्ने वस्तु वा सेवामा कर छुट प्रदान गरी आय समानता कायम गर्दछ । अति आवश्यकीय वस्तुहरूमा कर छुट प्रदान गर्ने तथा विलासिताका वस्तुहरूमा बढी कर असुल गरी नागरिकहरू बीचको आयको खाडललाई घटाउने कार्यमा वित्त नीतिको महत्वपूर्ण भूमिका रहेको हुन्छ ।

सार्वजनिक खर्चमा वृद्धि गरी समष्टिगत मागमा समेत वृद्धि गर्ने वित्त नीतिलाई विस्तारकारी (Expansionary) वित्त नीति भनिन्छ भने सार्वजनिक खर्चमा कटौती गरी समष्टिगत मागमा समेत कमी गर्ने नीतिलाई संकुचनकारी (Contractionary) वित्त नीति भनिन्छ । समग्र अर्थतन्त्रको विद्यमान अवस्थामा केन्द्रीत भई सरकारले आवश्यकता अनुसार विस्तारकारी र संकुचनकारी नीति अवलम्बन गर्नुपर्दछ ।

वित्त नीति मुलतः तीन वटा कारणहरूले महत्वपूर्ण छन् । पहिलो, Macroeconomic Stabilization, वित्त नीति मार्फत् सरकारले अर्थतन्त्रमा आउन सक्ने सम्भावित जोखिम र अस्थिरतालाई कम गरी समष्टिगत आर्थिक स्थायित्व कायम गर्दछ । दोस्रो, Resource Allocation, वित्त नीति मार्फत् सरकारले आर्थिक, सामाजिक र सांगठनिक पूर्वाधार एवं सेवाहरूको लागि उपलब्ध स्रोतहरूको विनियोजन गरी आर्थिक समृद्धि र स्थायित्व हासिल गर्दछ । तेस्रो, Redistribution, वित्त नीति मार्फत् सरकारले नागरिकको आयमा अभिवृद्धि गर्नुका साथै उनीहरू बीचको आय असमानतालाई घटाई सामाजिक समानता र एकता कायम गर्न मद्दत गर्दछ ।

सरकारले वित्त नीतिमार्फत् हासिल गर्ने समष्टिगत आर्थिक स्थायित्वको पूर्वशर्त नै वित्तीय उत्तरदायित्व (Fiscal Responsibility) हो । वित्तीय उत्तरदायित्व नीति, प्रक्रिया वा प्रबन्धहरूको त्यस्तो समष्टि हो, जसको लक्ष्य वा उद्धेश्य आर्थिक क्रियाकलापहरूमा वित्तीय अनुशासन (Fiscal Discipline), वित्तीय पारदर्शिता (Fiscal Transparency) र जवाफदेहिता (Accountability) हासिल गर्नुमा केन्द्रीत हुन्छ । वित्तीय उत्तरदायित्वले सरकारको खर्च क्षमतामा सुधार तथा दिगो लगानीको सुनिश्चितता प्रदान गर्नुका साथै सुदृढ, पारदर्शी र जवाफदेही वित्त नीति मार्फत् लगानीकर्ताप्रति सरकारको विश्वासनियता समेत अभिवृद्धि गर्दछ ।

३. सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन

परम्परागत रूपमा सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनलाई बजेट प्रक्रिया र नगद व्यवस्थापनका रूपमा मात्र व्याख्या गरेको पाईन्छ । वृहत् रूपमा सरकारले राजस्व परिचालन कसरी गर्छ, उपलब्ध स्रोतहरूलाई कसरी खर्च गर्छ र ती खर्चहरूको लेखांकन, प्रतिवेदन एवं अनुगमन समेत कसरी गर्छ भन्ने विषयहरूलाई एकमुष्ठ रूपमा सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनको परिभाषाले समेट्दछ । उदाहरणको लागि सरकारले बजेट कसरी निर्माण गर्ने ? खर्चलाई कसरी नियन्त्रण गर्ने? नगद योजना र व्यवस्थापनको कसरी प्रबन्ध गर्ने? वित्तीय तथ्याङ्कलाई कसरी संकलन र प्रतिवेदन गर्ने? भन्ने जस्ता प्रश्नहरूलाई सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनले सम्बोधन गर्दछ । तसर्थ सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन कानून, संगठन, प्रणाली र प्रक्रियाको यस्तो समष्टि हो जसलाई सरकारले राजस्व परिचालन गर्न, स्रोतहरूको विनियोजन र खर्च गर्न, त्यसको लेखांकन प्रतिवेदन तथा लेखापरीक्षणसमेतको कार्यको लागि प्रयोग गर्दछ । साथै उपलब्ध स्रोतहरूको दक्षतापूर्ण, प्रभावकारी र पारदर्शी प्रयोगको सुनिश्चिता गर्न सरकारले सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनको कार्यान्वयन गर्दछ ।

सरकारको भूमिका र कार्यक्षेत्र वृहत् रूपमा विस्तार हुँदै गएको सन्दर्भमा सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनको कार्यक्षेत्रलाई बजेट प्रक्रियामा मात्र सीमित गर्न सकिदैंन । संघीय संरचनामा संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकार तीनै तहको खर्च परिमाण हेर्ने हो भने त्यसको आकार निकै ठूलो हुन्छ । सामान्यतः सरकारसँग उपलब्ध स्रोत र खर्चको आकार वृहत् हुने हुँदा ती स्रोतहरूको दिगो र दक्षतापूर्वक व्यवस्थापन गरी जनताप्रति उत्तरदायी एवं जवाफदेही हुनुपर्ने विषय सरकारको लागि सदैव चुनौतीपूर्ण हुन्छ ।

सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन मुलतः तीन वटा कारणहरूले महत्वपूर्ण छन् । पहिलो, PFM provides ways to promote sustainability, अर्थात् सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनले सरकारले लिएको दिगो आर्थिक वृद्धि र स्थायित्व हासिल गर्ने कुराको सुनिश्चितता गर्दछ ।

दोस्रो, PFM provides a setting to create and manage fiscal space, अर्थात् सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनले नयाँ क्षेत्रमा थप लगानी गर्न वा खर्च गर्नको लागि आवश्यक पर्ने थप वित्तीय स्रोत (Fiscal Space) को सुनिश्चितता प्रदान गर्दछ । उदाहरणको लागि सरकारले आन्तरिक स्रोत परिचालन, राजस्व नीतिमा परिवर्तन, नयाँ प्राकृतिक स्रोतको पहिचान, वैदेशिक सहायता परिचालन, खर्च वा लागतको समायोजन वा कटौतीको माध्यमबाट थप वित्तीय स्रोतको सुनिश्चतता गर्दछ ।

तेस्रो, PFM contributes to building trust, अर्थात् सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनले सरकारलाई आफ्नो नीति, कार्यक्रम र कार्यसम्पादनप्रति विश्वसनीयता कायम गर्न र जवाफदेही बनाउन मद्दत गर्दछ । सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनले वित्तीय प्रतिवेदनको पारदर्शिता, नागरिकमा सूचनाको सहज पहुँचको सुनिश्चतता गर्दछ । यसले सरकार र अन्य सबै सरोकारवालाहरू बीच विश्वासको वातावरण सिर्जना गर्न मद्दत गर्नुका साथै उत्पादनमुखी, दक्षतायुक्त, र समावेशी आर्थिक क्रियाकलापको लागि अनुकूल वातावरण तयार गर्न समेत मद्दत गर्दछ ।

४. वित्त नीति र सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन बीचको अन्तर र अन्तरसम्बन्ध

सरकारको समष्टिगत आर्थिक स्थायित्व कायम गर्ने, उपलब्ध स्रोतको कुशल विनियोजन गर्ने एवं समन्यायिक वितरण गरी आर्थिक सामाजिक विकासलाई दिगो बनाउने दिशामा वित्त नीति र सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनको महत्वपूर्ण भूमिका रहेको हुन्छ । सार्वजनिक वित्तको अध्ययनमा यी दुई बीचको मूख्य भिन्नतालाई देहायको तालिकाबाट प्रष्ट्याउन सकिन्छ ।

वित्त नीति	**सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन**
वित्त नीतिले के गर्ने भन्ने प्रश्नको जवाफ दिन्छ । उदाहरणको लागि, • कुन करको दरमा वृद्धि गर्ने वा घटाउने ? वा • कुन खर्च शीर्षक थप गर्ने वा कटौती गर्ने ?	सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनले कसरी गर्ने भन्ने प्रश्नको जवाफ दिन्छ । उदाहरणको लागि, • कसरी राजस्व संकलनमा वृद्धि गर्ने वा सुधार गर्ने? वा • कसरी खर्च प्रभावकारिताको समीक्षा गर्ने?

वित्त नीतिः नीतिको योजना तथा तर्जुमा गर्ने विषयसँग सम्बन्धित हुन्छ।	सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनः नीतिलाई कसरी सफल कार्यान्वयन गर्ने भन्ने विषयसँग सम्बन्धित हुन्छ।
वित्त नीति साध्य हो। वित्त नीति सफल हुन सुदृढ सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनको आवश्यकता पर्दछ।	सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन साधन हो। यसले विभिन्न औजारहरूको प्रयोग गरी वित्त नीतिको उद्देश्य हासिल गर्न सहयोग गर्दछ।

सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनले सरकारले कसरी आफ्नो वित्तीय स्रोत (राजस्व, सार्वजनिक खर्च र ऋण) को व्यवस्थापन गर्दछ वा कसरी सार्वजनिक वित्तलाई प्रभावकारी रूपमा सञ्चालन गर्दछ भन्ने प्रश्नको समाधान गर्दछ। माथि भनिएझैं वित्त नीतिको प्रभावकारी कार्यान्वयनको लागि आवश्यक पर्ने कानून, संरचना, प्रणाली र प्रक्रियाहरूको समष्टि नै सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन हो। अतः सुदृढ सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनबिना वित्त नीति कहिल्यै सफल हुन सक्दैन।

वित्त नीतिलाई अर्थशास्त्रीय सिद्धान्त र राजनीतिक उद्देश्य दुवैले दिशानिर्देश एवं प्रभाव पार्दछ। कतिपय नीति तथा कार्यक्रमहरू दक्षतायुक्त र समन्यायिक नहुँदा नहुँदै पनि त्यसलाई राजनीतिक रूपमा स्थगन गर्न कठिन हुन्छ। नीतिहरू दिगो रूपमा फलदायी नहुँदा नहुँदै पनि सरकारले आफ्नो मतदातालाई तत्काल फाईदा हुने खालको नीतिहरूलाई प्राथमिकता दिने प्रवृत्ति सामान्य नै हो। यस्तो प्रवृत्तिलाई निरुत्साहित एवं नियन्त्रण गरी सरकारको नागरिकप्रतिको वित्तीय उत्तरदायित्व र खर्चको दक्षतायुक्त उपयोगको साथसाथै वित्त नीतिले तय गरेका समष्टिगत उद्देश्यहरू प्राप्तिको लागि सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनले सुनिश्चितता समेत प्रदान गर्दछ।

सरकारले वित्त नीति मार्फत् हासिल गर्ने समष्टिगत आर्थिक स्थायित्वको प्राप्तिको लागि वित्तीय उत्तरदायित्व, वित्त अनुशासन, वित्त पारदर्शिता र जवाफदेहिता अनिवार्य शर्तहरू हुन्। सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनले यी सबैको सुनिश्चितता गर्दछ। उदाहरणको लागि वित्त प्रतिवेदन प्रकाशन- यसको अनिवार्यताले सरकारलाई वित्त नीति सम्बन्धी निर्णयको लागि आवश्यक पर्ने विश्वसनीय सूचना तथा जानकारीको लागि सहयोग गर्दछ। त्यस्तै, मध्यमकालीन खर्च संरचना- यसको माध्यमबाट सरकारले आगामी वर्षहरूको लागि तय गरिने वित्त रणनीतिमा स्थायित्व कायम गर्दछ। जुन वित्त अनुशासन कायम गर्ने आधार पनि हो।

वित्त नीतिको अर्को महत्वपूर्ण उद्देश्य उपलब्ध स्रोतको दक्षतापूर्ण परिचालन तथा समावेशी र दिगो आर्थिक वृद्धि हासिल गर्नको लागि वार्षिक बजेट चक्र, मध्यमकालीन खर्च संरचना तथा सार्वजनिक लगानी व्यवस्थापन लगायतका सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनको औजारहरूले महत्वपूर्ण योगदान गर्दछन्। उदाहरणको लागि समग्र सार्वजनिक विद्यालयको गुणस्तर अभिवृद्धिको लागि आवश्यक पर्ने जस्तैः थप शिक्षकको दरबन्दी कायम गर्ने, तिनीहरूलाई तालिम दिने, वा नयाँ विद्यालय भवन निर्माण गर्ने, वा शैक्षिक सामाग्रीहरू थप गर्ने इत्यादि विषयहरूलाई समेटेर बजेट तयारीको क्रममा एकैसाथ राखेर बजेट निर्माण गर्दा लागत अनुमान वस्तुनिष्ठ हुन गई खर्चको दक्षतापूर्ण उपयोग समेत हुन जान्छ।

५. नेपालमा वित्त नीतिको कार्यान्वयनमा सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनको प्रयोग र व्यवहार

सरकारको खर्च, राजस्व एवं समग्र वित्तको कुशल व्यवस्थापन नै सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन हो। अर्को शब्दमा, वित्त नीतिको प्रभावकारी कार्यान्वयनको लागि सरकारलाई आवश्यक पर्ने कानूनहरू, संगठनहरू, प्रणालीहरू र प्रक्रियाहरूको

समग्रता नै सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन हो। यसै मार्फत् सरकारले उपलब्ध स्रोतहरूको दक्षतापूर्ण, प्रभावकारी र पारदर्शी रूपमा उपयोग गरी वित्त नीतिको उद्देश्यहरूलाई हासिल गर्दछ।

वित्त नीतिको पहिलो एवं प्राथमिक उद्देश्य समष्टिगत आर्थिक स्थायित्व नै हो। यसको लागि सरकारले वित्तीय उत्तरदायित्वको पूर्ण परिपालना गर्नुपर्दछ। कतिपय नीति तथा कार्यक्रमहरू मतदातालाई तत्काल फाईदा हुने तर राज्यलाई दीर्घकालमा ठूलो आर्थिक दायित्व सिर्जना हुने खालको हुन सक्दछ जसबाट सरकारको वित्तीय उत्तरदायित्व कमजोर हुन जान्छ। निश्चित प्रक्रिया र नियमको अनिवार्य पालना मार्फत् सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनले सरकारको वित्तीय उत्तरदायित्वलाई सुदृढ बनाउन मद्दत गर्दछ।

नेपालमा संविधानको धारा ५९ बमोजिम संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नो अधिकारक्षेत्र भित्रका विषयमा बजेट बनाउने, निर्णय गर्ने, नीति तथा योजना तयार गर्ने र कार्यान्वयन गर्ने एवं संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले आ-आफ्नो तहको बजेट तर्जुमा तथा कार्यान्वयन गर्नुपर्ने, धारा ११९ मा राजस्व र व्ययको अनुमान अन्तर्गत नेपाल सरकारका अर्थमन्त्रीले संघीय संसदका दुवै सदनको संयुक्त बैठकमा जेठ १५ गते सो अनुमान पेश गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छ। आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ तथा नियमावली, २०७७ बमोजिम आयोजना, कार्यक्रम र बजेट कार्यान्वयनको त्रैमासिक र मासिक अनुगमन तथा मूल्याङ्कन गर्नुपर्ने, कारोबारको नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता र प्रभावकारिताको आधारमा आन्तरिक लेखापरीक्षण महालेखा नियन्त्रक कार्यालय वा कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयबाट गर्नुपर्ने, महालेखापरीक्षकको कार्यालयबाट अन्तिम लेखापरीक्षण गराउनुपर्ने व्यवस्था गरेको छ। यसरी सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनको समग्र कानुनी, संगठनात्मक, प्रणालीगत र प्रक्रियागत व्यवस्थाले सरकारको वित्तीय उत्तरदायित्वलाई सुदृढ र सुनिश्चित गरी वित्त नीतिले लिएको समष्टिगत आर्थिक स्थिरताको उद्देश्य हासिल गर्न मद्दत गर्दछ।

उपलब्ध स्रोतहरूको विनियोजन तथा ती स्रोतहरूको दिगो प्रतिफलयुक्त क्षेत्रमा परिचालन गरी मुलुकको आर्थिक, सामाजिक विकास र समृद्धि हासिल गर्नु सरकारको अर्को महत्वपूर्ण उद्देश्य हो। सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनले स्रोतहरूको कुशल एवं दक्ष विनियोजनको सुनिश्चितता प्रदान गर्दछ। यसले समग्र वार्षिक बजेट चक्रलाई समेट्ने हुँदा सुदृढ बजेट तुर्जमा प्रक्रियाले पनि स्रोतहरूको विनियोजन दक्षता हासिल गर्न मद्दत गर्दछ।

अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ मा नेपाल सरकार तथा प्रदेश र स्थानीय तहले प्रत्येक आर्थिक वर्ष आ-आफ्नो कार्यक्षेत्र भित्रका विषयहरूमा हुने सार्वजनिक खर्चको अनुमानित विवरण तयार गर्दा आगामी तीन आर्थिक वर्षमा हुने खर्चको प्रक्षेपणसहितको मध्यमकालीन खर्च संरचना तयार गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छ। त्यस्तै आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ मा मध्यमकालीन खर्च संरचनामा आगामी तीन वर्षको समष्टिगत वित्त खाका, बजेट तथा कार्यक्रमको खाका र नतिजा खाकाको साथै प्रस्तावित आयोजना वा कार्यक्रमको क्रियाकलापगत विवरण, क्रियाकलापको अनुमानित प्रति इकाइ लागत, आयोजना वा कार्यक्रम सञ्चालनमा लाग्ने अनुमानित समय तथा सोबाट प्राप्त हुन सक्ने प्रतिफलसमेत खुलाई प्रत्येक आयोजना वा कार्यक्रमको प्राथमिकीकरण गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छ।

सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनको एक औजारको रूपमा रहेको मध्यमकालीन खर्च संरचनाले उपलब्ध स्रोतको आंकलन गर्ने र त्यसलाई आवधिक योजनाको प्राथमिकताको क्षेत्रमा मध्यम अवधिको लागि बाँडफाँट गर्दछ। यसैको आधारमा

निर्धारण भएको स्रोत भित्र रही प्रत्येक मन्त्रालय एवं निकायहरूले बजेटको नीति तथा कार्यक्रम कार्यान्वयनको क्रममा लाग्ने खर्च रकमको अनुमान समेत गर्दछन् । यसले बजेट कार्यान्वयनबाट तीन वर्षमा प्राप्त हुने प्रतिफलको अनुमान समेत गर्ने हुँदा सरकारको समष्टिगत आर्थिक स्थायित्वको लक्ष्य हासिल गर्न उपलब्ध स्रोतहरूको विवेकपूर्ण वितरण र महत्तम परिचालनमा सुनिश्चितता प्रदान गर्दछ ।

वित्त नीतिको अर्को महत्वपूर्ण उद्देश्य उपलब्ध स्रोतको समन्यायिक वितरण गर्नु हो । प्रगतिशील कर प्रणाली मार्फत् सरकारले यसको प्रत्याभूत गर्दछ । सालबसाली रूपमा वार्षिक बजेट सँगसँगै आउने आर्थिक ऐन एवं सो मार्फत् विद्यमान कर कानूनहरूमा हुने संशोधनको प्रक्रियाले यसको सुनिश्चितता प्रदान गर्दछ । नेपालको संविधानमा मौलिक हकको रूपमा उल्लिखित सामाजिक न्याय एवं समावेशी विकासको लागि पनि प्रगतिशील कर प्रणालीले प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्ष रूपमा ठूलो भूमिका खेल्दछ । नेपालको विद्यमान कर कानूनहरूले आयमा आधारित करको दर, कर दर्तामा थ्रेसहोल्ड, विभिन्न वस्तु तथा सेवामा कर छुट लगायतको व्यवस्था गरी प्रगतिशील कर प्रणाली मार्फत् आयको समान वितरणमा जोड दिएको छ ।

वित्त नीतिले सरकारको क्षेत्रगत नीति तथा कार्यक्रमहरू कार्यान्वयनका लागि बजेट विनियोजन र सो को स्रोत व्यवस्थापनको अनुमान गर्दछ । नेपालको वित्त नीतिले खर्च व्यहोर्ने स्रोतको रूपमा राजस्व परिचालन तथा सो को न्यून पूर्तिका लागि वैदेशिक अनुदान, वैदेशिक ऋण र आन्तरिक ऋण परिचालन गरिने नीतिगत व्यवस्था गरेको छ । वित्त नीतिले तय गरेको लक्ष्य हासिल गर्नका लागि आवश्यक पर्ने थप वित्तीय स्रोत (Fiscal Space) को सुनिश्चितता सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनले प्रदान गर्दछ । सरकारले राजस्व नीतिमा परिवर्तन, नयाँ प्राकृतिक स्रोतको पहिचान, वैदेशिक सहायता परिचालन, खर्च वा लागतको समायोजन वा कटौतीको माध्यमबाट थप वित्तीय स्रोतको सुनिश्चतता गर्दा सार्वजनिक ऋणको दिगोपना र जोखिम व्यवस्थापनमा भने सचेत र सतर्क हुनुपर्दछ । नेपालमा अन्तर्राष्ट्रिय विकास सहायता परिचालन नीति, २०७६, सार्वजनिक ऋण व्यवस्थापन ऐन, २०७९, मध्यमकालीन ऋण व्यवस्थापन रणनीति (२०७८/७९-२०८०/८१) लगायतका नीतिगत एवं कानुनी व्यवस्थाहरूको प्रबन्ध मार्फत् वैदेशिक एवं आन्तरिक ऋणको दिगो परिचालनको साथसाथै सार्वजनिक खर्चलाई समेत दिगो एवं प्रतिफलमूखी बनाउने प्रयास गरिएको छ ।

प्रणालीगत व्यवस्थातर्फ नेपालमा संघमा, मन्त्रालयगत बजेट सूचना प्रणाली (LMBIS), वित्तीय व्यवस्थापन सूचना प्रणाली (FMIS), TSA र CGAS लाई एकीकृत गरी हाल सञ्चालनमा ल्याईएको Integrated Public Financial Management System (IPFMS), प्रदेशमा, प्रदेश मन्त्रालयगत बजेट सूचना प्रणाली (PLMBIS) र स्थानीय तहमा, स्थानीय सञ्चित कोष व्यवस्थापन प्रणाली (SuTRA) लगायतका वित्तीय व्यवस्थापन सूचना प्रणालीहरूको सञ्चालन एवं यिनीहरू बीच अन्तरआबद्धता कायम गरी सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनलाई कार्यान्वयनमा ल्याइएको छ । यसले सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनलाई व्यवस्थित, पारदर्शी, मापदण्डमा आधारित बनाई सार्वजनिक जवाफदेहिता अभिवृद्धि गरी विनियोजन कुशलता एवं कार्यान्वयन दक्षता कायम गर्दै वित्तीय उत्तरदायित्व कायम गर्न समेत मद्दत गरेको छ ।

६. नेपालमा सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनको कार्यान्वयनः चुनौती एवं सुधारको लागि सुझावहरू

नेपालमा सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनको प्रभावकारी कार्यान्वयनमा यसको कानुनी, संगठनात्मक, प्रणालीगत एवं प्रक्रियागत व्यवस्थाहरूमा निरन्तर सुधार हुँदै गएको छ । तथापि न्यून आर्थिक वृद्धिदर, कमजोर पुँजीगत खर्च, बढ्दो चालु खर्च, न्यून राजस्व संकलन, आयोजनाहरूको कमजोर कार्यान्वयन, बढ्दो सार्वजनिक ऋण, वैदेशिक सहायताको प्रतिबद्धता र उपयोग बीचको बढ्दो अन्तर, घट्दो वित्तीय जवाफदेहिता एवं आर्थिक अनुशासन, तीनै तहमा बढ्दो बेरूजु, तीनै तहको, विशेष गरी प्रदेश र स्थानीय तहको कमजोर वित्तीय अनुशासन लगायतका समस्याहरू भने बढ्दै गएका छन् । यसका लागि सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनको समग्र संयन्त्रलाई निरन्तर सुधार गरी यसलाई सुदृढ बनाउन आवश्यक छ । नेपालमा सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनको नतिजामूलक कार्यान्वयनमा देखिएका मूख्य चुनौतीहरूलाई देहायमा उल्लेख गरिएको छ ।

- बजेट तर्जुमा गर्दा स्रोत आँकलन र परिचालनलाई वास्तविकतामा आधारित बनाउनु,
- दीर्घकालीन सोच, दिगो विकासका लक्ष्य, आवधिक योजना, मध्यमकालीन खर्च संरचना र वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रम बीचको अन्तरसम्बन्धलाई सुदृढ तुल्याउनु,
- प्रदेश तथा स्थानीय तहमा अनिवार्य रूपमा आवधिक योजना र मध्यमकालीन खर्च संरचना तयार गरी सो अनुरूप वार्षिक बजेट तर्जुमा गर्नु,
- अनौपचारिक अर्थतन्त्रलाई करको दायरामा ल्याई राजस्व परिचालनमा दक्षता अभिवृद्धि गर्नु,
- वैदेशिक सहायताको प्रतिबद्धता र उपयोगका बीच कायम रहेको ठूलो अन्तरमा कमी ल्याउनु,
- सार्वजनिक ऋणलाई दिगो र प्रतिफलमुखी बनाउनु तथा यसको प्रभावकारी व्यवस्थापन गर्नु,
- राष्ट्रिय गौरवका ठूला आयोजना कार्यान्वयन र सञ्चालन गर्ने एकीकृत कानून तर्जुमा गर्नु,
- नगदमा आधारित लेखा प्रणालीमा सुधार गरी प्रोदभावी आधारको लेखा प्रणालीमा रूपान्तरण गर्नु,
- बजेट तर्जुमा, कार्यान्वयन, लेखाङ्कन र प्रतिवेदन तीन तहकै सरकार बीच एकरूपता कायम गर्न एकीकृत वित्त व्यवस्थापन सूचना प्रणाली विकास गर्नु,
- सार्वजनिक खरीद प्रक्रियालाई चुस्त बनाउनु,
- आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ ले विभिन्न पदाधिकारीहरूलाई तोकेको वित्तीय उत्तरदायित्व, जिम्मेवारी र जवाफदेहिताको पूर्ण पालना गराउनु,
- भविष्यमा आउन सक्ने सम्भावित जोखिमहरूलाई समाधान गर्न सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनको प्रणालीको सुधारको लागि आवश्यक ठूलो स्रोत जुटाउनु ।

सुधारको उपायहरू

- मध्यमकालीन खर्च संरचनालाई तीनै तहमा यथार्थपरक र संस्थागत बनाई त्यसैको आधारमा बजेट तर्जुमा गर्ने,
- आवधिक योजना, मध्यमकालीन खर्च संरचना र बजेट तथा कार्यक्रम बीच तादम्यता कायम गर्ने,
- कराधार अभिवृद्धि तथा दीर्घकालीन सोच सहितको राजस्व परिचालनको नीति तर्जुमा गर्ने,
- आर्थिक वर्षको शुरूदेखि नै पूर्ण बजेट कार्यान्वयनमा लाग्ने गरी बजेट सार्वजनिक भए पछि पूर्व तयारीका कार्यहरू प्रारम्भ गरी असार मसान्त भित्र सम्पन्न गर्ने,
- वैदेशिक सहायता लिने प्रक्रियालाई थप पारदर्शी बनाई यसलाई राष्ट्रिय बजेट प्रणाली र सञ्चित कोष मार्फत् परिचालन गर्नुपर्ने,
- अत्यावश्यक र उच्च आर्थिक तथा सामाजिक प्रतिफल प्राप्त हुने क्षेत्रमा मात्र सार्वजनिक ऋण परिचालन गर्नुपर्ने,
- सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनमा प्रयोग भईरहेका LMBIS, FMIS, TSA, CGAS, RMIS, SuTRA, PAMS लगायतलाई एकीकृत गर्ने,
- आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐनको प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्ने,
- सार्वजनिक खरिद सम्बन्धी कानुनी जटिलता हटाई प्रणालीगत सुधार गर्नुपर्ने,
- सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनमा प्रयोग भईरहेका विद्यमान प्रणालीहरूको नियमित अनुगमन तथा परीक्षण गरी प्रणालीगत सुधार गर्ने,
- नगदमा आधारित सार्वजनिक लेखा प्रणालीमा सुधार गरी प्रोदभावी आधारको लेखा प्रणालीमा रूपान्तरण गर्नुपर्ने,
- तीनै तहले नेपाल सार्वजनिक क्षेत्र लेखामान (नेप्सास) को ढाँचामा वित्तीय विवरण तयार गर्नुपर्ने,
- आन्तरिक नियन्त्रण तथा आन्तरिक एवं अन्तिम लेखापरीक्षणलाई थप सुदृढ गर्नुपर्ने।

७. निस्कर्ष

सार्वजनिक खर्च र राजस्व नीतिको माध्यमबाट सबल र दिगो आर्थिक वृद्धि हासिल गर्न तथा समन्यायिक एवं समावेशी विकास गर्न सरकारद्धारा लिइने नीति नै वित्त नीति हो। वित्त नीतिको प्रभावकारी कार्यान्वयनको लागि आवश्यक पर्ने कानुनी, संरचनागत, प्रणालीगत र प्रक्रियाहरूको समष्टि नै सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन हो। समष्टिगत आर्थिक स्थायित्व कायम गर्न, उपलब्ध स्रोतको कुशल विनियोजन गर्न एवं सो को समन्यायिक वितरण गरी मुलुकको आर्थिक-सामाजिक विकासलाई दिगो बनाउन वित्त नीति र सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन दुवैको महत्वपूर्ण भूमिका रहन्छ। सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनका औजारहरूले सरकारलाई नागरिकप्रतिको वित्तीय उत्तरदायित्व वहन गराउनुका साथै खर्चको कुशल विनियोजन एवं दक्षतायुक्त उपयोग मार्फत् वित्त नीतिले तय गरेका समष्टिगत उद्देश्यहरू प्राप्तिको सुनिश्चितता समेत प्रदान

गर्दछ । तसर्थ वित्त नीतिको सफलताको आधार नै सुदृढ सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन हो । नेपालमा सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनको प्रभावकारी कार्यान्वयनमा यसको कानुनी, संगठनात्मक, प्रणालीगत एवं प्रक्रियागत व्यवस्थाहरूमा निरन्तर सुधार हुँदै गएको भएता पनि समस्या एवं चुनौतीहरू पनि अझै विद्यमान छन् । सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनको लागि आवश्यक एकीकृत प्रणालीगत सुधार एवं रूपान्तरणको लागि आवश्यक ठूलो वित्तीय स्रोतको सुनिश्चितता गर्ने, संघीय संरचना अन्तर्गतका प्रदेश र स्थानीय तहको संस्थागत क्षमता अभिवृद्धि एवं सुदृढीकरण गरी वित्तीय अनुशासन कायम गर्ने, सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन कार्यान्वयन गर्ने सबै सरोकारवाला निकाय एवं पदाधिकारीहरूबाट वित्तीय उत्तरदायित्व एवं जवाफदेहिताको पूर्ण पालना गर्ने गराउने एवं प्रशासनिक कार्यदक्षतामा अभिवृद्धि गर्ने कार्यबाट यसको सबल कार्यान्वयन भई सरकारले वित्त नीति मार्फत् तय गरेका समष्टिगत उद्देश्यहरू हासिल गर्न सम्भव हुन्छ ।

८. सन्दर्भ सामाग्री

- आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन तथा नियमावली संग्रह, २०७९, कानून किताब व्यवस्था समिति, बबरमहल, काठमाडौं ।
- आर्थिक वर्ष २०७९/८० को बजेटको अर्धवार्षिक मूल्याङ्कन प्रतिवेदन, अर्थ मन्त्रालय, सिंहदरबार, काठमाडौं ।
- आर्थिक वर्ष २०८०/८१ को बजेट वक्तव्य, अर्थ मन्त्रालय, सिंहदरबार, काठमाडौं ।
- पन्ध्रौं योजना (आर्थिक वर्ष २०७६/७७–२०८०/८१), राष्ट्रिय योजना आयोग, सिंहदरबार, काठमाडौं ।
- वित्तीय संघीयता सम्बन्धी कानूनहरूको संग्रह, वित्तीय संघीयता समन्वय महाशाखा, अर्थ मन्त्रालय, सिंहदरबार, काठमाडौं ।
- मध्यमकालीन खर्च संरचना (आर्थिक वर्ष २०८०/८१) तथा वार्षिक विकास कार्यक्रम (आर्थिक वर्ष २०८०/८१), राष्ट्रिय योजना आयोग, सिंहदरबार, काठमाडौ ।
- महालेखापरीक्षकको साठिऔं वार्षिक प्रतिवेदन, २०७९, महालेखापरीक्षकको कार्यालय, काठमाडौं, नेपाल ।
- मैनाली, गोपीनाथ (२०२१), सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनः वर्तमान अवस्था र भावी कार्यदिशा, Nepal Public Policy Review Vol. 1 2021, https://doi.org/10.3126/nppr.v1i1.43504
- नेपालको संविधान, कानून किताब व्यवस्था समिति, बबरमहल, काठमाडौं ।

नेपालको मौद्रिक अर्थतन्त्रमा अपरिवर्त्य (पेग्ड) विनिमय दरका फाईदा तथा वेफाइदाहरू

✍ *रामबहादुर के.सी.*[*]

सारांश:

केन्द्रीय बैंकले आधिकारिक विनिमय दरको रूपमा सेट(Set) र कायम राखेको दर अपरिवर्त्य (पेग्ड) दर हो। मुद्रा पेग गर्ने कारणहरू मौद्रिक तथा विनिमय स्थिरतासँग जोडिएका छन्। नेपाल राष्ट्र बैंक ऐन, २०५८ ले नेपाल राष्ट्र बैंकलाई विदेशी विनिमय सम्बन्धी नीति, कानुन तथा कार्यविधि बनाउने, विदेशी विनिमय कारोबारको व्यवस्थापन गर्ने, विदेशी विनिमय पद्धति निर्धारण गर्ने तथा विदेशी विनिमय सञ्चितिको व्यवस्थापन गर्ने अधिकार दिएको छ। सोही अनुरूप सो बैंकले नेपाली रूपैयाँको विनिमय दर पद्धति तोक्ने तथा विदेशी मुद्राहरूको खरिद–बिक्री दर कायम गरी कारोबार गर्ने जस्ता काम गर्दै आएको छ। यस व्यवस्थाले मौद्रिक अर्थतन्त्रमा योजनाको लागि स्थिर आधार (Stable Basis for Planning), विश्वसनीय र अनुशासित मौद्रिक नीति (Credible And Disciplined Monetary Policy) र अस्थिरता न्यूनीकरण (Reduced Volatility) जस्ता फाईदाहरू पुगेको छ भने बढ्दो विदेशी प्रभाव (Increased Foreign Influence), स्वचालित समायोजनमा कठिनाई (Difficulty in Automatic Adjustment) र सट्टेबाजी आक्रमणहरू (Speculative Attacks) जस्ता वेफाईदाहरू समेत व्यहोर्नुपरेको छ। हालका दिनमा नेपालको मौद्रिक अर्थतन्त्रमा आन्तरिक उत्पादन तथा उत्पादकत्वमा वृद्धि, निर्यात क्षमतामा अभिवृद्धि गरी विदेशी मुद्राको दिगो व्यवस्थापन सहित परिवर्त्य विनिमयदरमा रूपान्तरण गर्ने सोंच १५औं योजनाले लिएको छ। यो सोंचलाई कार्यान्वयन गर्न पुँजी खातामा आंशिक परिवर्त्यता प्रदान गर्न आवश्यक पर्ने नीति, ऐन, विनियम, निर्देशिका सहित कानुनी तथा संस्थागत संरचना तयार गर्न आवश्यक छ।

शब्दकुञ्जी: *अपरिवर्त्य (पेग्ड) दर, वैश्विक पेग्ड दर, मौद्रिक धक्का, पुँजीखाता, उत्पादन वृद्धि, निर्यात क्षमता, मुद्राको चाँप*

विषय प्रवेशः

परोक्ष विधि अनुसार विदेशी विनिमय दर भन्नाले एक विदेशी मुद्रा किन्नलाई तिर्नपर्ने कुल नेपाली रूपैयाँलाई जनाउँछ। प्रत्यक्ष विधि भनेको एक नेपाली रूपैयाँले आउने अन्य विदेशी मुद्रालाई जनाउँछ। नेपालमा परोक्ष विधिअनुसार विनिमय दर प्रकाशित हुने गर्दछ। हिजोको तुलनामा आज थोरै नेपाली रूपैयाँमा एक विदेशी मुद्रा किन्न सकिन्छ भने यसलाइ नेपाली मुद्रा अधिमूल्यन भएको मानिन्छ। त्यसैगरी, त्यही विदेशी मुद्रा किन्न बढी नेपाली रूपैयाँ तिर्न परेमा नेपाली

[*] *प्रमुख कर अधिकृत, ठूला करदाता कार्यालय, हरिहरभवन*

रूपैंया अवमूल्यन भएको मानिन्छ । एउटा मुद्रा व्यवस्था जसमा एक देशको मुद्रा अर्को देशको मुद्रासँग सामान्यतया संगतिकायम गरिएको अवस्था तथा विनिमयदर स्थिरता राख्ने कार्य पेग्ड विनिमय दर हो । परिवर्तित विदेशी मुद्रासँग स्वदेशी मुद्राको मूल्य स्थिर राख्नु नै विनिमय स्थिरता हो । पेग्ड दरहरूले कहिलेकाहीँ उच्च दीर्घकालीन मुद्रास्फीतिको नेतृत्व गर्न सक्छ। पेग्ड गरिएको विनिमय दर कायम राख्न सामान्यतया ठूलो मात्रामा पुँजी भण्डारण(Foreign Currency Stock) चाहिन्छ । नेपालमा विदेशी विनिमय व्यवस्थापनको सम्पूर्ण अधिकार नेपाल राष्ट्र बैंकमा निहित छ । विनिमय दरमा स्थायित्व अथवा अर्थतन्त्र अनुकूल राख्न राज्यले आफ्ना मौद्रिक, वित्तीय, पुँजीखाता परिवर्त्य तथा संरचनात्मक परिवर्तन नीति अन्तर्गतका विभिन्न उपकरणको निरन्तर प्रयोग गरिराखेका हुन्छन् । नेपाल राष्ट्र बैंकको स्थापना हुनु पूर्व नेपाल सरकारले विदेशी मुद्रा भारती रिजर्भ बैंक (Reserve Bank of India) मा राख्ने व्यवस्था रहेको थियो । नेपालले वि.सं. २०४९ देखि भारतीय रूपैंयासँग अपरिवर्त्य(पेग्ड) विनिमयदर कायम गरेको छ । अपरिवर्त्य(पेग्ड) विनिमयदर कायम राख्ने नीतिगत व्यवस्थाका नेपालको मौद्रिक अर्थतन्त्रमा अधिक फाईदा तथा थुप्रै बेफाइदाहरू रहेका छन् ।

अपरिवर्त्य (पेग्ड) विनिमय दरका प्रकारहरू:

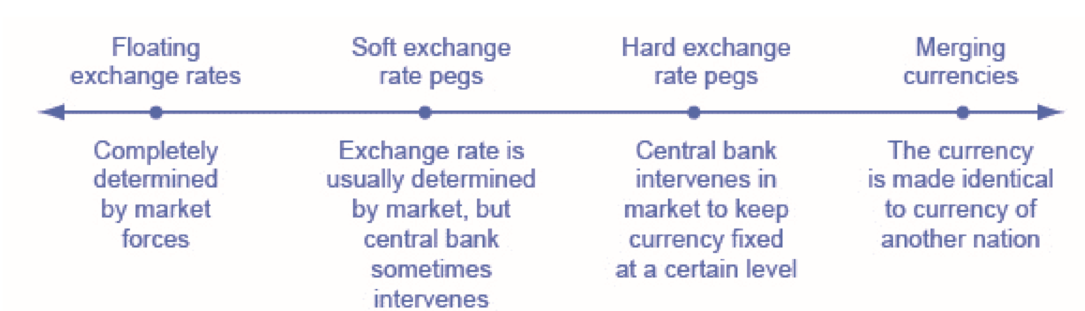
मौद्रिक अर्थशास्त्र (Monetary Economics)मा देहायका प्रकारहरू अपरिवर्त्य विनिमय दरका रहेका छन ।

(१) फ्लोएटिङ्ग विनिमय दर (Floating Exchange Rate): एक नीति जसले विदेशी विनिमय बजारलाई विनिमय दरहरू सेट गर्न अनुमति दिन्छ फ्लोटिंग विनिमय दरको रूपमा सान्दर्भिक रहन्छ ।

(२) नरम अपरिवर्त्य विनिमय दर (Soft Echanage Rate Pegs): नरम पेग्ड भनेको विनिमय दर नीतिको नाम हो जहाँ सरकारले सामान्यतया विनिमय दरलाई बजारले सेट गर्न अनुमति दिन्छ, तर केही केसहरूमा, विशेष गरी यदि विनिमय दर एक दिशामा द्रुत गतिमा अघि बढिरहेको देखिन्छ भने, केन्द्रीय बैंकले बजारमा हस्तक्षेप गर्नेछ.

(३) कडा अपरिवर्त्य विनिमय दर (Hard Echanage Rate Pegs): कडा पेग्ड विनिमय दर नीतिको साथ, केन्द्रीय बैंकले विनिमय दरको लागि निश्चित र अपरिवर्तित मूल्य सेट गर्दछ.

(४) मर्जिङ्ग विनिमयदर (Merging Currencies): विनिमय दर नीतिमा अन्तिम दृष्टिकोण भनेको एक राष्ट्रले एक वा बढी राष्ट्रहरूसँग साझा मुद्रा छनौट गर्नलाई मर्ज गरिएको मुद्रा पनि भनिन्छ.



चित्रः (१) अपरिवर्त्य विनिमय दर प्रकार

भारतीय मुद्रासंग अपरिवर्त्य विनिमयदर (Pegging) गर्नुका कारणहरू:

नेपालले लामो समयदेखि भारतीय मुद्रासँग 'पेग्ड' विनिमय दर प्रणाली अन्तर्गत कारोबार गर्दै आएको छ। यस अन्तर्गत भारतीय मुद्रासँगको विनिमयदर स्थिर रहने तथा अन्य मुलुकका मुद्रासँग भने भारतीय मुद्राको ती मुद्रासँगको दरका आधारमा परिवर्तन हुने प्रणाली कायम गरिएको छ।यस्तो पद्धति अवलम्बन गर्नुका पछाडि नेपालको भौगोलिक तथा आर्थिक धरातल, आर्थिक तथा सास्कृतिक कुटनीति, भारतसँगको अधिक व्यापार निर्भरता, कमजोर निर्यात क्षमता, नेपालको विदेशी विनिमय प्राप्तिको दिगो आधारको कमी जस्ता आधारहरू रहेकाछन्। अपेक्षाकृत Stable Currency संग Pegging गर्दा व्यापार सहजीकरण हुने हुन्छ। पेग्ड विनिमयदरले व्यापारी तथा लगानी कर्ताको हित संरक्षण गर्न सघाउने हुन्छ। देशको आर्थिक अवस्था र हाल सम्मको अनुभवको आधारमा भारतीय रूपैंयाको असिमित परिवर्त्यता धान्न सक्ने अवस्था रहन्छ। नेपाल र भारत बीच करिव १८०० किलोमिटरको खुला सिमाना रहेको छ। Pegging नगरेमा मुद्रा मध्यस्थता (Currency Arbitation) हुन सक्ने संभावना रहन्छ। यस्तो अवस्थामा भारतीय रूपैंयाको विनिमयदरलाई खुला बजारमा छाड्दा नेपाली र भारतीय दुवै लगानी निरुत्साहित हुन सक्ने देखिन्छ। Pegging गर्दा पेगिङ्ग गरिएको देशको आर्थिक वर्चस्व (Economic Hegemony) भित्र फस्नबाट रोक्न सकिन्छ। मुद्रास्फीतिलाई असर पार्ने तत्व उस्तै रहेको अवस्थामा भारतले मुद्रास्फीति नियन्त्रण तथा विनिमय दर स्थायित्व प्राप्त गर्न परिचालन गर्ने मौद्रिक तथा विदेशी विनिमय नीति र नेपालले अवलम्बन गर्नुपर्ने उक्त नीति उस्तै रहन सक्ने अवस्थालाई ध्यानमा राखी भारतीय मुद्रासँग स्थिर विनिमय दर प्रणालीलाई कायम गरिएको हो। नेपालको भारतसँग कुल वैदेशिक व्यापारमा वस्तु व्यापारको अंश ६७ प्रतिशत, सेवा व्यापारतर्फ पर्यटन, शिक्षा, स्वास्थ्य लगायतका सेवा अन्य राष्ट्रको तुलनामा अत्यधिक छ। खुला सिमाना तथा प्रवेशाज्ञा नचाहिने हुँदा भारतीय श्रमिक नेपालमा र नेपाली श्रमिक पनि भारतमा धेरै रहेकाले श्रम बजार लचिलो छ।पछिल्लो वैदेशिक लगानी सर्वेक्षणअनुसार कुल लगानीको २० प्रतिशत र औद्योगिकक्षेत्रको अंश मात्र हेर्ने हो भने करिव ४० प्रतिशत भारतीय लगानी छ। दुवै देशका नागरिक, व्यावसायिक फर्म, प्रतिष्ठान, निकाय र लगानीकर्ताले निर्वाध रूपमा प्रवाह गर्ने हुँदा नेपालले यो नीति अवलम्बन गरेको देखिन्छ। यसका फाईदा र वेफाईदाहरू निम्न बमोजिम रहेका छन्:

अपरिवर्त्य विनिमयदरका फाईदाहरू:

पेग्ड विनिमय दरले एक देशबाट अर्को देशमा पैसा/मुद्राको सहज प्रवाह सुनिश्चित गर्न मद्दत गर्छ। यसले साना र कम विकसित देशहरूलाई विदेशी लगानी आकर्षित गर्न मद्दत गर्छ। यसले साना देशहरूलाई उनीहरूको मुद्राको अवमूल्यनबाट बच्न र मुद्रास्फीति स्थिर राख्न मद्दत गर्दछ। हाल भारतसँग कायम रहेको विदेशी विनिमय दर पद्धतिका कारण विनिमय दरमा हुन सक्ने परिवर्तनबाट सृजना हुन सक्ने अनिश्चितता न्यून छ भने, नेपालमा भारतीय लगानीको आप्रवाह उल्लेख्य छ। यसका साथै भारतीय अर्थतन्त्रको उच्च आर्थिक वृद्धि तथा न्यून मुद्रास्फीतिको लाभ नेपाललाई प्राप्त हुने गरेको छ। साथै, अन्य फाईदाहरू देहाय अनुसार रहेका छनः

(१) नेपाली रूपैंयाको विश्वसनीयता अभिवृद्धि हुन सघाउ, पुग्ने।

(२) मुद्राको सट्टेबाजी निरुत्साहित भइ पुर्वानुमानयोग्य र स्थिर विनिमयदर हुँदा विनिमयदर जोखिम न्यून हुँदा व्यापार र लगानी सहजीकरणमा सहयोग पुग्ने,

(३) लागत अनुमान कम हुन्छ, व्यापार गर्न सहज हुन्छ र आयको वितरणमा समस्या रहँदैन।

(४) विदेशी लगानी आकर्षण गर्न सघाउ पुग्ने हुन्छ।

(५) मौद्रिक अर्थतन्त्र निर्माणको आधार र गति प्रदान गर्न सहयोग भईरहेको छ,

(६) मौद्रिक स्थिरताको वातावरण कायम गर्न सहयोग,

(७) मूल्य स्थिरता कायम गर्न सहयोग

(८) नेपालमा गरिवी न्यूनीकरण गर्नमा सहयोग

(९) भारतको न्यून मुद्रास्फीतिको लाभ नेपाल सरकारले प्राप्त गर्न

(१०) विदेशी विनिमयदर नीतिलाई मौद्रिक नीतिसँग संगति (Link Up) गरी मौद्रिक अङ्कुशको भूमिका निर्वाह गर्न सघाउ पुग्ने

(११) आर्थिक स्थायित्व कायम गर्न मद्दत पुग्ने

(१२) मौद्रिक तथा कर्जा योगांकहरूलाई बाञ्छित सीमामा राखी वित्तीय क्षेत्रको स्थायित्व कायम गर्ने

(१३) शोधानान्तर स्थितिलाई अनुकूल बनाइराख्न सहयोग पुग्ने।

अपरिवर्त्य विनिमयदरका बेफाईदाहरू:

पेग्ड मुद्राले घाटाहरूको लागि खातामा स्वचालित सुधारहरूको लागि अनुमति दिँदैन। घरेलु र विदेशी राष्ट्रहरूको लागि पूँजी खाताहरूमा कुनै वास्तविक-समय परिवर्तनहरू नभएकोले, यसले असन्तुलनलाई बढावा दिन्छ। यसले मुद्राको मूल्यमा सट्टा आक्रमण गर्न सक्छ यदि यो निश्चित विनिमय दरको मूल्यबाट विचलित हुन्छ। विद्यमान विनिमय पद्धतिका कारण नेपालले केही लागत समेत बेहोर्नुपरेको छ।भारतीय अर्थतन्त्र भन्दा नेपालको अर्थतन्त्रमा मुद्रास्फीति बढी रहने गरेका कारण नेपाली मुद्रा यथार्थ रूपमा अधिमूल्यन हुन गई नेपालको निर्यात क्षमता खस्किँदै गएको छ भने, भारतीय अर्थतन्त्रमा बाह्य क्षेत्रबाट सिर्जित समस्याहरूको असर नेपालले समेत बेहोर्नुपरेको छ। साथै अन्य वेफाईदाहरू देहाय अनुसार रहेका छनः

(१) आयात दुईतिहाई भारतबाट हुने जसले भारतीय मुद्रा अवमूल्यन (Devaluation) हुँदाको लागत (Cost) पनि नेपाली अर्थतन्त्रले व्यहोर्नुपर्दछ।

(२) Indian Inflation पनि नेपालले व्यहोर्नुपर्दछ। Pegging भएको अवस्थामा वढेको मूल्य तिर्नुपर्दछ। स्वदेशी मुद्राको Revaluation/Devaluation बाक्लो अन्तरालमा गरिदैंन।

(३) IC Devaluation हुंदा Third Country बाट आयात हुने सबै बस्तु स्वत महंगो हुन जाने।

(४) भारुको अन्य मुद्रासँगको विनिमय दरका आधारमा नेपाली रूपैयाँको अन्यमुद्रासँगको विनिमय दर तोकिने र भारुसँगै परिवर्तन हुने अन्य मुद्रासँग भने परिवर्त्य विनिमय दर प्रणाली कायम हुन जान्छ। सानो अर्थतन्त्र, त्यसमा

पनि सीमित देशसँग ठूलो हिस्सामा कारोबार रहँदा, उक्त देशमा हुने उतारचढावले नेपाली मुद्राको विनिमय दरमा ठूलो प्रभाव पर्छ ।

(५) स्थिर विनिमयदर अपसंरेखित (Misaligned) हुने हुँदा नेपालको मुद्रा स्फीति केही उच्च रहेकोले यथार्थ प्रभावी विनिमयदर (Real Effective Exchange Rate) अधिमूल्यन रहन सक्ने,

(६) नेपालको निर्यात अन्तर्राष्ट्रिय बजारमा प्रतिष्पर्धी हुन नसकेको र आयात सस्तो हुन गई व्यापार घाटा उच्च, फराकिलो हुँदै गएको,

(७) अर्थतन्त्रलाई गतिशिल बनाउन र उत्पादकत्व बढाउन उत्प्रेरणा दिन नसकेको

(८) भारतले व्यहोर्नुपर्ने मौद्रिक धक्का (Monetary Shock) नेपालले पनि व्यहोर्नुपर्ने,

(९) व्याजदर तथा कर्जा नीति स्वतन्त्रतापूर्वक अवलम्बन गर्न नसकिएको,

(१०) मौद्रिक र वित्त नीतिलाई स्वतन्त्रतापूर्वक आर्थिक विकासका लागि प्रयोग गर्न नसकिएको

(११) भारतीय रूपैंया र अमेरिकी डलर बीचको विनिमयदरमा उतारचढाव आउँदा नेपाली रूपैंया र अमेरिकी डलरबीचको विनिमयदरमा आउने उतारचढावको नेपाली अर्थतन्त्रमा प्रतिकूल परिस्थिति उत्पन्न हुनसक्ने,

अपरिवर्त्य (पेग्ड) विनिमय दरको नेपालमा रहेको मुख्य चुनौतिहरूः

(१) नेपालको मौद्रिक अर्थतन्त्रमा भारतीय मुद्राको माग कति छ भनी एकिन गर्नु,

(२) दुवै देशका मुद्रा एक आपसमा सजिलै जनस्तरमा विनिमय (Exchange) हुने हुँदा अर्थतन्त्रमा अनौपचारिक कारोबारको नियन्त्रण गर्नु,

(३) विप्रेषण आयको मुद्राको सट्टामा आन्तरिक उपभोग्य सामान र तुलनात्मक लाभका वस्तु तथा सेवाको उत्पादन र निर्यात वृद्धि गरी दिगो विदेशी मुद्राको स्रोत सुनिश्चतता हासिल गर्नु,

(४) मुलुकको साख मूल्याङ्कन(Country Credit Rating) गरी बाह्य मुलुकमा नेपालको आर्थिक तथा मौद्रिक व्यवस्थाको जानकारी प्रदान गर्नु,

(५) अमेरिकी डलर बिक्री गरी भारतीय रूपैँया खरिद गरी नेपाल-भारतको मौद्रिक भुक्तानी सेटलमेन्ट गर्नु,

वैश्विक रूपमा पेग्ड विनिमय दरको विवरणः

अन्तर्राष्ट्रिय मुद्राकोष (IMF) को सन् २०१६ को प्रतिवेदनअनुसार विश्वका १३ प्रतिशत देशहरूले हार्ड पेग, ३९.६ प्रतिशत देशहरूले सफ्टपेग, ३७ प्रतिशत देशहरूले परिवर्त्य विनिमय दर प्रणाली र १०.४ प्रतिशत देशहरूले अन्य विनिमय प्रणालीमा रहेको देखाएको छ। नेपालले अवलम्बन गरेको प्रणाली सफ्ट पेग अन्तर्गत पर्छ। २०१३ सम्म चीन, थाइल्यान्ड, मलेसियाजस्ता ठूलाअर्थतन्त्रले अमेरिकी डलरसँग स्थिर विनिमय दर प्रणाली अवलम्बन गरेका थिए। अर्थशास्त्रीहरू Aashish R. Ghosh, Ann-Marrie Gulde, Jonathan D. Ostry, Holger Wolf को IMF सँग

सम्बन्धित साझा प्रतिवेदन Does The Exchange Rate Regime Matter for Inflation and Growth(1996) मा पेग्ड विनिमयदरले मुलुकमा मुद्रा स्फीति र आर्थिक वृद्धिमा सकारात्मक प्रभाव पार्ने उल्लेख गरेका छन। अर्थशास्त्रीहरू प्रतिवेदनको सारमा लेख्छन् Although the theoretical relationships are ambiguous, evidence suggests a strong link between the choice of the exchange rate regime and macroeconomic performance. Adopting a pegged exchange rate can lead to lower inflation, but also to slower productivity growth. The exchange rate regime can influence economic growth through investment or increased productivity. Pegged regimes have higher investment; floating regimes have faster productivity growth. On net, per capita GDP growth was slightly faster under floating regimes. उल्लेखित अर्थशास्त्रीहरूको प्रतिवेदनको आधारमा नेपालले हालको आर्थिक, मौद्रिक र वित्तीय अवस्था अनुसार अवलम्बन गरेको अपरिवर्त्य विदेशी मुद्राले नेपालको अर्थतन्त्रमा सकारात्मक प्रभाव नै परेको देखिन्छ।

नेपालको अर्थतन्त्रमा विनिमय दर निर्धारणको तरिकाः

आजको विनिमय दर भारुसँग १.६०, डलरसँग १३२.९४ र भारुको डलरसँग ८३.३१ रहेको छ। भारुसँगको दर १.७० राखियो र अन्य दर यथावत् रह्यो भने बजारले पहिला एक डलरलाई ८३.३१ भारु बनाउँछ, ८३.३१ भारुलाई नेपाली १३३.२९ बनाउँछ। सट्टेबाजहरूबाट हुनसक्ने यस्ता व्यापारले गर्दा विदेशी विनिमय दरको निर्धारण सामान्य वस्तुको जस्तो छुट्टाछुट्टै नभई समग्र राष्ट्रको मुद्राको अन्तर्राष्ट्रिय विनिमय दर एकैपटक निर्धारण हुन्छ। तसर्थ अहिलेको स्थिर विनिमय दरबाट परिवर्त्य विनिमय दर अवलम्बन गरियो भने भारुसँग नेपाली मुद्रा अवमूल्यन हुन्छ भन्ने आम मान्यता सही नहुन सक्छ। अवमूल्यन भएको अवस्थामा भारुसँगमात्र नभई अन्य मुद्रासँग पनि अवमूल्यन हुने र अधिमूल्यन हुँदा पनि सोही अनुसार हुन्छ।

मुलुकको आर्थिक क्रियाकलापको आकार तथा संरचनामा हुने परिवर्तन सँगै नीतिगत व्यवस्थाहरूमा समेत समयानुकूल परिवर्तन गर्दै लगिएको हुन्छ।यसै अनुरूप नेपालको विनिमयदर प्रणाली तथा वर्तमान भारतीय मुद्रासँगको 'पेग' दरमा समेत परिवर्तन गर्नुपर्ने आवाज बेलाबेला उठ्ने गरेको छ।हालको विनिमयदर पद्धतिकै कारण नेपालको यथार्थ विनिमयदर अधिमूल्यन भई निर्यात क्षमता खस्किँदै गएको आवाज अन्तर्राष्ट्रिय मुद्राकोष लगायतका संस्थाहरूले उठाउँदै आएका छन्। तथापि विदेशी विनिमयदर निकै संवेदनशील पक्ष भएकाले समग्र स्थिरतामा खलल नपुगोस् भन्नका लागि पर्याप्त अध्ययन बिना यो परिवर्तन गर्ने विषय भने होइन।

अपरिवर्त्य विनिमयदरबाट परिवर्त्य विनिमयदरमा परिवर्तन गर्न नहुनेका सम्बन्धमा रहेका आधारहरूः

(१) नेपालको अर्थतन्त्रमा मौद्रिक विषयमा सकारात्मक पक्षहरू भन्दा नकारात्मक पक्षहरू धेरै रहनु,

(२) भारत नेपालको सबैभन्दा ठूलो व्यापार साझेदार मुलुक रहनु, करिव अठारसय कि.मि.को खुला सीमाना, भारतसँग नेपालको विशेष कुटनीतिक र आर्थिक सम्बन्ध रहनु,

(३) व्यापार तथा लगानीलाई नराम्रोसँग प्रभाव पार्न सक्ने,

(४) आयात झनै महँगो पर्न सक्छ, उच्च मुद्रा स्फीति सिर्जना गर्ने तथा प्रतिस्पर्धात्मक क्षमता कमजोर बनाउने संभावना,

(५) कच्चा पदार्थ आयात गर्दा उत्पादन लागत बढ्न जाने र यसले समग्र मूल्य स्तरमै बढोत्तरी ल्याई मूल्य वृद्धिमा चाँप पर्ने,

(६) मार्शल लर्नन शर्त सिद्धान्तको आधारमा लाभ प्राप्त गर्न सक्ने अवस्था नरहेको,

(७) पुँजी खाता समेत विस्तारै खुला गर्नुपर्ने हुन्छ तर भारतीय रूपैंया तथा अन्य विदेशी मुद्रा प्राप्तिको दिगो आधार नहुन्जेल पुँजी खातालाई पूर्ण परिवर्त्य बनाउन नसकिने,

(८) अल्पकालमा भारतीय मुद्रा संञ्चिती गर्ने प्रवृत्ति बढ्न सक्ने, यसबाट भारतीय मुद्राको मागमा थप विस्तार भई नेपाली मुद्रा अझै अवमूल्यन हुँदै जाने तथा नेपालबाट अवैध रूपमा पुँजी बहिर्गमन हुने सम्भावना छ।

(९) नोवेल पुरस्कार विजेता क्यानेडियन अर्थशास्त्री Robert Alexander Mundell ले आफ्नो पुस्तक Analysis of Monetary and Fiscal Policy under different Exchange Rate Regime and Optimum Currency Areas तथा International Monetary Fund(IMF) समतले विद्यमान स्थिर विनिमयदर (Pegged Exchange Rate) नै नेपाल राष्ट्रको मौद्रिक हितमा रहेको तर्क पेश गरेका छन्,

(१०) नेपालमा मुद्रा बजार, पुँजी बजार तथा विदेशी विनिमय बजार अझै पनि पूर्ण रूपमा विकसित नभइ सकेकाले बजारले निर्धारण गर्ने विनिमय दर यथार्थ स्तरमा नहुने सम्भावना हुन्छ, जसबाट व्यापार तथा लगानीमा नकारात्मक असर पर्न सक्छ।

अपरिवर्त्य विनिमय दरबाट परिवर्त्य विनिमयदरमा ट्रान्सफर्मको लागि सुझावहरूः

वर्तमान समयमा नेपालको अर्थतन्त्रको परिदृष्य हेर्दा भारतसँगको व्यापार घाटा अत्यधिक रहेको, आन्तरिक उत्पादन र उत्पादकत्वको अवस्था न्यून रहेको, निर्यात व्यापारको क्षमता कमजोर रहेको अवस्थामा विदेशी मुद्रा प्राप्तिको दिगो व्यवस्थापन अत्यन्त चुनौतीपूर्ण रहेको अवस्थामा विप्रेषण आयबाट बाह्य क्षेत्र सन्तुलन कायम गरिएको छ। यस अवस्थामा स्पष्ट रूपमा अपरिवर्त्य विनिमयदरबाट परिवर्त्य विनिमय दरमा तत्काल रूपान्तरण गर्ने कार्य निकै नै चुनौतीपूर्ण भए तापनि राज्य/सरकारले पन्ध्रौ योजनाबाट यसको सोंच रूपान्तरण तर्फ रहेकोले देहायका सुझावहरू ट्रान्सफर्मको लागि उपयुक्त हुने देखिन्छः

(१) वित्त र मौद्रिक अधिकारी अपरिवर्त्य विनिमयदरबाट परिवर्त्य विनिमय दरमा रूपान्तरणका लागि मानसिक रूपमा तयार हुने, आउन सक्ने जोखिमको पूर्वानुमान गर्ने, विकल्पहरूको विकास गर्ने,

(२) विनिमय दर प्रणाली परिवर्तन गर्दा बजारलाई आफ्नो मुद्राको मूल्य स्थिर रहने विश्वास दिलाउन सक्ने प्रशस्त आधार तयार गर्नु जरुरी हुन्छ जस्तै आन्तरिक उत्पादन वृद्धि, निर्यात व्यापारमा बढोत्तरी, FDI, Trade, Tourism and IT र अन्य क्षेत्रबाट विदेशी मुद्राको दिगो सुनिश्चितता भएको वातावरण तयार,

(३) स्थिर विनिमयदर प्रणालीलाई यथावत कायम राख्दै नेपालको वित्तीय क्षेत्रलाई विश्व वित्तीय क्षेत्रसँग सँगति कायम गर्न आवश्यक क्लिनिकल अर्थशास्त्र (Clinical Economics) को रूपमा विज्ञ मौद्रिक अर्थशास्त्री (Monetarist) हरूबाट प्राविधिक पक्षमा जाँच गर्दै यसका लागि आवश्यक ऐन, विनियम, निर्देशिका, परिपत्र तथा कानूनहरूको संशोधन तथा तर्जुमा प्रक्रिया अगाडि बढाउने,

(४) पुँजी खातालाई क्रमशः आंशिक खुकुलो बनाउँदै विद्यमान विनिमयदर प्रणालीको संक्रमणकालिन व्यवस्थापन (Transitional Period Management) को लागि (क) मुद्रा डालो वा क्षितिजीय ब्यान्ड वा व्यवस्थित परिवर्त्य (Exchange Rate or Horizontal Band or Currency Basket or Managed Float), (ख) क्रबलिङ्ग पेग (Crawling Peg Rate), (ग) विनिमय दर करिडोर (Exchange Rate Corridor) क्रमशः परीक्षणको रूपमा Pilot Project को रूपमा अवलम्बन गर्ने,

(५) उल्लेखित विनिमयदर सफल भएमा मौद्रिक स्थायित्वको सुनिश्चित गरेर परिवर्त्य विनिमयदर (Flexible Exchange Rate) मा रूपान्तरण हुने।

निष्कर्षमाः

कुनैपनि मुलुकको बाह्य क्षेत्रलाई सन्तुलनमा राख्दै समग्र आर्थिक स्थायित्व कायम गर्नका लागि विनिमय दरको महत्त्वपूर्ण भूमिका हुने गर्छ। विनिमयदरलाई उचित स्तरमा राख्न सकिएन भने निर्यातमा प्रतिस्पर्धात्मक क्षमता ह्रास हुन गई बाह्य क्षेत्र नै अस्थिर रहने सम्भावना हुन्छ। तसर्थ सबै मुलुकले आफूलाई उपयुक्त हुने विनिमय दर पद्धति अवलम्बन गरेका हुन्छन्। विनिमय दर प्रणाली परिवर्तन गर्दा बजारलाई आफ्नो मुद्राको मूल्य स्थिर रहने विश्वास दिलाउन सक्ने प्रशस्त आधार तयार गर्नु जरुरी हुन्छ। नेपालमा पुँजी खाता परिवर्त्य नरहेकाले ब्याजदरबाट हुने पुँजी कारोबार न्यून रहन्छ। हाल भारतसँग अत्यधिक व्यापार घाटा रहेकाले भारतीय मुद्राको तुलनामा नेपाली रूपैयाँ अवमूल्यन हुनुपर्ने र अन्य मुद्रामा खर्चको तुलनामा आम्दानी बढिरहेको हुँदा अन्य मुद्राको तुलनामा अधिमूल्यन हुनुपर्ने देखिन्छ। समग्रमा, नेपालको वर्तमान अवस्था हेर्दा विदेशी मुद्रा अधिमूल्यन अथवा अवमूल्यन भएपनि राज्यलाई वैदेशिक दायित्व भुक्तान गर्न समस्या छैन, यद्यपि नाफा गर्ने र घाटा बेहोर्ने पक्ष भने फरक छन्। हालको भारतसँगको अपरिवर्त्य 'पेग्ड' विनिमय दर प्रणालीको अल्पकालीन विकल्प नभए पनि पेगको दरमा भने केही परिवर्तन गर्दा उपयुक्त हुने देखिन्छ। अन्तर्राष्ट्रिय मुद्राकोष, विश्व बैंक तथा एशियाली विकास बैंक लगायतका वैश्विक संस्थाहरूले नेपालको यथार्थ विनिमय दर अधिमूल्यन भएकाले निर्यात व्यापारमा नकारात्मक प्रभाव परेको निष्कर्ष निकालेका छन्। यस्तो अवस्थामा भारतसँगको विनिमय दरलाई हालको एक भारतीय रूपैंया बराबर एकसय साठी रूपैयाँबाट केही वृद्धि गर्दा नेपाललाई थोरै लाभ हुने देखिन्छ। तर यस्तो निर्णय उत्पादन/उत्पादकत्व तथा निर्यात क्षमतामा कुनै वृद्धि नगरी गरिएमा यो झन् प्रत्युत्पादक हुने जोखिम पनि त्यत्तिकै रहने भएकाले पूर्व वृहत तयारी बिना भारतसँगको पेग्ड दरमा परिवर्तन गरेमा त्यसले अपेक्षित लाभ दिने भन्दा मुद्रा स्फीतिमा दबाब सिर्जना गरी समग्र आर्थिक स्थिरतामा खलल पुर्‍याउन सक्ने जोखिम छ। पर्याप्त मौद्रिक अर्थतन्त्रको अध्ययन, अनुसन्धान तथा विश्लेषण बिना विनिमयदर पद्धति परिवर्तन गर्ने गल्ती गरिएमा नेपालले बाह्यक्षेत्र अस्थिरताको दबाब सामना गर्नुपर्ने अवस्था आउन सक्छ। यसका लागि वित्त र मौद्रिक अधिकारी एवं नीतिहरू बीचमा चुस्त समन्वयको आवश्यकता देखिन्छ। मौद्रिक नीति शिल्पीहरूले फाईदा तथा वेफाईदाहरू तथा समग्र चुनौतिहरूको विश्लेषण गरी आगामी दिनमा उपयुक्त कदम चाल्नु ग्राह्य हुनेछ।

सन्दर्भ सामाग्रीः

नेपालको संविधान, कानून किताव व्यवस्था समिति, सिंहदरबार।

पन्ध्रौं योजना, राष्ट्रिय योजना आयोग, सिंहदरबार।

आर्थिक वर्ष २०७९।०८० को बजेट बक्तव्य र आर्थिक सर्वेक्षण, अर्थ मन्त्रालय, सिंहदरबार।

विदेशी विनिमय दर निर्धारण प्रणाली, अध्ययन प्रतिवेदन, राष्ट्रिय योजना आयोग, सिंहदरबार।

राइनर जिटलम्यान, पुँजीवाद भ्रम, वास्तविकता र तथ्य, We Read Publisher, Kathmandu,

Mohan, Rakesh, Growth with Financial Stability, Central Bank in an Emerging Market, Oxford collected essays,

Salvatore, Dominik (2003), Microeconomics, Theory and Applications, New York, Oxford University Press,

Musgrave, Richard, Public Finance in Theory and Practice, MC Graw-Hill, Kogakusa.

Mundell ,Robert Alexander, Analysis of Monetary and Fiscal Policy under different Exchange Rate Regime and Optimum Currency Areas, United State Press,

Bhatta, S.R., A reference Course of Microeconomics Analysis, New Hira Books Enterprises, Kirtipur,

Paul, R.R., Monetary Economics, Kalyani Publishers, Ludhiana, New Delhi,

www.imf.org

www.wb.org.

सम्पत्ति शुद्धीकरण तथा आतकंवादी क्रियाकलापमा वित्तीय लगानी निवारण सम्बन्धी पारस्परिक मूल्याङ्कन एक सिंहावलोकन

✍ऋषिराम पोखरेल*

सारांश:

सम्पत्ति शुद्धीकरण तथा आतङ्ककारी क्रियाकलापमा वित्तीय लगानी निवारणमा पारस्परिक मूल्याङ्कनले विद्यमान संरचना र तिनको कार्यान्वयनको अवस्थाको चित्रण गर्दछ । यसमा Anti-money Laundering and Counter Terrorist Financing(AML/CFT) का अन्तर्राष्ट्रिय मापदण्डहरूको पालनाको स्तर मापन गरिन्छ । यसमा प्राविधिक अनुपालना र प्रभावकारिताको मूल्याङ्कन गरिन्छ । मुलुकले पहिचान गरेका जोखिमका क्षेत्र तथा सन्दर्भका आधारमा मूल्याङ्कन गरी सुझाव प्रदान गरिन्छ । प्राविधिक अनुपालना(Technical Com_ pliance)मा विशेष गरी कानुनी,संस्थागत ब्यवस्था र सक्षम निकायहरूको कार्य प्रक्रिया र अधिकारका वारेमा मूल्याङ्कन गरिन्छ । प्रभावकारिता मूल्याङ्कनमा राष्ट्रले पहिचान गरेका जोखिमका आधारमा वास्तविक कार्य प्रगतिको मूल्याङ्कन गरिन्छ । यो सम्पत्ति शुद्धीकरण तथा आतंकवादी क्रियाकलापमा वित्तीय लगानी निवारण गर्न थप क्रियाशिलताको शुरुवात हो । यसले सदस्य राष्ट्रको AML/CFT प्रणालीको कार्यान्वयनको अवस्थाको चित्रण गर्नुका साथै प्रणालीगत सुधारका लागि दिशा निर्देश समेत गर्दछ ।

शब्द कुञ्जी: *सम्पत्ति शुद्धीकरण तथा आतङ्ककारी क्रियाकलापमा वित्तीय लगानी ,पारस्परिक मूल्याङ्कन, प्राविधिक अनुपालना,प्रभावकारिता मूल्याङ्कन, जोखिम र सन्दर्भ*

विषय प्रवेश:

सम्पत्ति शुद्धीकरण गर्ने भन्ने विषय सामान्य सुन्दा रामै कुरा होकी भन्ने पनि लाग्न सक्छ । सम्पत्तिलाई शुद्ध गर्ने अर्थात सम्पत्ति शुद्ध रूपमा आर्जन गर्ने भनेर पनि सर्वसाधारणले बुझ्ने गरेको पाईन्छ । समय समयमा सरकारले आम्दानीको स्वयं घोषणाको योजना (VDIS) ल्याई सोमा निश्चित प्रतिशतले कर तिरेर आयलाई वैद्यता प्रदान गरेको पनि पाईन्छ । वास्तवमा सम्पत्ति शुद्धीकरण भनेको गैर कानुनी रूपमा आर्जन गरेको सम्पत्तिलाई कानुनी रूपमा आर्जन गरेको भनेर देखाउन त्यसको स्रोत लुकाउने,स्वरुप परिवर्तन गर्ने आदि कार्यलाई जनाउदछ । यो एक गम्भिर प्रकृतिको फौजदारी अपराध हो । यसले मुलुकको वित्तीय प्रणालीको स्वच्छतामा आँच पुर्याउनुका साथै लुकेको अर्थतन्त्रलाई प्रश्रय दिइ मुलुकको अन्तर्राष्ट्रिय छवीमा पनि नकारात्मक असर गर्दछ । आतङ्ककारी क्रियाकलापमा वित्तीय लगानी भन्नाले सामान्यतया आतङ्ककारी कार्य,आतङ्ककारी ब्यक्ति वा आतङ्ककारी संगठनलाई प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्ष रूपमा सम्पत्ति वा कोष

*प्रमुख कर अधिकृत,मध्यमस्तरीय करदाता कार्यालय,बबरमहल काठमाडौं ।

उपलब्ध गराउने कार्यलाई बुझिन्छ। यहाँ स्मरणीय कुरा के छ भने सम्पत्तिको स्रोत बैध वा कानुनी भए पनि आतङ्ककारी क्रियाकलापमा प्रयोगहुनुलाई फौजदारी कसूर मानिन्छ।

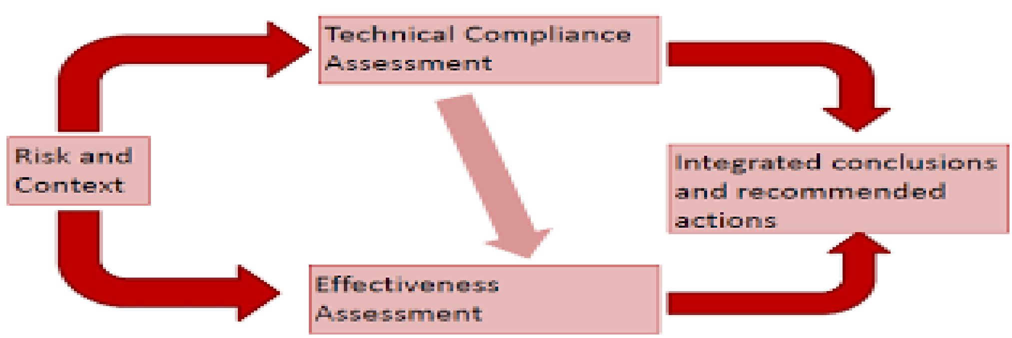
पारस्परिक मूल्याङ्कन एउटा Peer Review प्रक्रिया हो,जुन आवधिक रूपमा भई रहन्छ। यसमा AML/CFT का अन्तर्राष्ट्रिय मापदण्डहरूको पालनाको प्रभावकारिता मापन गरिन्छ । जसको सम्वन्ध जोखिममा आधारित प्रणाली,अन्तर्राष्ट्रिय सहयोग,नियामकीय दायित्व,कानुनी ब्यक्तिहरूको दूरुपयोगको नियन्त्रण,वित्तीय सूचनाको उपयोग र समग्र कार्यविधिसँग छ। यसमा प्राविधिक अनुपालना र प्रभावकारिताको मूल्याङ्कन गरिन्छ। मुलुकले पहिचान गरेका जोखिमका क्षेत्र तथा सन्दर्भका आधारमा मूल्याङ्कन गरी सुझाव प्रदान गरिन्छ।

वित्तीय कारवाही कार्यदल (Financial Action Task Force-FATF) का सिफारिसहरू कार्यान्वयन गर्ने क्षेत्रीय संगठन FATF Style Regional Bodies ले आफ्नो क्षेत्रभित्रका सदस्य राष्ट्रहरूको पारस्परिक मूल्याङ्कनमा सहजीकरण गर्ने गर्दछन्। एशिया प्रशान्त क्षेत्रका लागि एशिया प्रशान्त क्षेत्र (Asia Pacific Group on Money laundering-APG) क्रियाशील रहेको छ। नेपाल सन् 2002 देखि एशिया प्रशान्त क्षेत्रको सदस्य (Member Jurisdiction) भएको हो। पारस्परिक मूल्याङ्कन प्रतिवेदनमा मुलुकको सम्पत्ति शुद्धीकरण तथा आतंकवादी क्रियाकलापमा हुने वित्तीय लगानी नियन्त्रण गर्न भए गरेका प्रयास र विद्यमान प्रणालीको यथार्थ चित्रण र प्रणालीगत सुधारका लागि सुझावहरू समेटिएको हुन्छ । सामान्यतया FATF को मापदण्ड,2012, FATF को कार्यविधि,2013, APG 3rd Round Mutual Evaluation Procedure,2021र पारस्परिक मूल्याङ्कन सम्बन्धी प्रश्नावलीहरू आदिमा आधारित रही मूल्याङ्कन गरिन्छ।

पारस्परिक मूल्याङ्कनका अवयवहरू:

पारस्परिक मूल्याङ्कनका वारेमा छलफल गर्नु अघि यसका अवयवहरूका वारेमा संक्षिप्त रूपमा चर्चा गर्नु उपयुक्त हुनेछ,जसले यसको अवधारणाका वारेमा बुझ्न मद्दत गर्ने अपेक्षा गर्न सकिन्छ।

पारस्परिक मूल्याङ्कनका अवयवहरू:



Source: FATF Methodology, 2013.

जोखिम र सन्दर्भ (Risk and Context) पारस्परिक मूल्याङ्कनको शुरुवात मूल्याङ्कनकर्ताले त्यस देशको जोखिम र सन्दर्भ सम्बन्धी बुझाईवाट शुरु हुन्छ । संरचनात्मक तत्वहरू जस्तै राजनैतिक प्रतिवद्धता,कानुनी शासन,उत्तरदायित्व, सदाचारिता, पारदर्शिता र प्रभावकारी न्यायिक प्रणालीले कुनै पनि मुलुकको जोखिम र सन्दर्भलाई दर्शाउदछ । यस अन्तर्गत जोखिम,भौतिकता,संरचनागत तत्व र अन्य सान्दर्भिक तत्वहरू पर्दछन् । मुलुकले राष्ट्रिय जोखिम पहिचान गरेको हुन्छ । भौतिकता अन्तर्गत अर्थतन्त्र कति नगदमा आधारित छ,अनौपचारिक अर्थतन्त्रको आकार कत्रो छ,जनसंख्याको आकार,विकासको अवस्था, भौगोलिक वनावट, वित्तीय साक्षरताको अवस्था र ब्यापारको आकार अर्थात आयात र निर्यातको अवस्था आदिको विश्लेषण गरिन्छ ।

नेपालमा राष्ट्रिय जोखिम मूल्याङ्कनः

नेपालमा सर्वप्रथम सन् २०१६ मा राष्ट्रिय जोखिम मूल्याङ्कन गरिएको थियो । दोश्रो राष्ट्रिय जोखिम मूल्याङ्कन सन् २०२० मा सम्पन्न भएको छ । राष्ट्रिय जोखिम मूल्याङ्कन २०२० ले औल्याएका जोखिमका क्षेत्रहरू देहायको तालिकामा प्रस्तुत गरिएको छ ।

राष्ट्रिय जोखिम मूल्याङ्कन, 2020 (सन् 2015-2018)

उच्च	मध्यम	न्यून
भष्ट्राचार(घुस), कर(राजस्व)छली, वित्तीय अपराध (बैंकिङ कसुर,हुण्डी)	लागु औषध ओसार पसार, संगठित अपराध, आपराधिक लाभ,हातहतियारसम्बन्धी अपराध, घरेलु आंतकवाद, ठगी,नक्कली मुद्राको कारोवार, वातावरण सम्बन्धी अपराध, चोरी, तस्करी (कालो बजार समेत) र किर्ते	पाईरेसी,शरीर बन्धक तथा अपहरण, अन्तर्राष्ट्रिय आंतकवाद र चोरी भएका वस्तुको ओसारपसार र भित्री कारोवार,

स्रोतः राष्ट्रिय जोखिम मूल्याङ्कन, २०२०

दोश्रो राष्ट्रिय जोखिम मूल्याङ्कन सन् 2020 का अनुसार भष्ट्राचार (घुस),कर (राजस्व) छली, वित्तीय अपराध (बैंकिङ कसुर,हुण्डी) उच्च जोखिममा रहेको देखिन्छ । सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभागको सूचना प्राप्ति र अभियोजनका आधारमा गरिएको अध्ययन/विश्लेषणले आगामी राष्ट्रिय जोखिम मूल्याङ्कनमा ठगीलाई मध्यम जोखिमवाट उच्च जोखिम स्तरमा स्तरोन्नती गर्नुपर्ने देखाएको छ ।

प्राविधिक अनुपालना मूल्याङ्कन (Technical Compliance Assessment)

प्राविधिक सहभागिता वित्तीय कारवाही कार्यदल (FATF) का 40 सिफारिसहरूका आधारमा मूल्याङ्कन गरिन्छ । यसमा विशेष गरी कानुनी,संस्थागत ब्यवस्था र सक्षम निकायहरूको कार्य प्रक्रिया र अधिकारका वारेमा मूल्याङ्कन गरिन्छ ।

प्राविधिक मूल्याङ्कनको आधार

अनुपालनाको मापन स्तर	अर्थ
Compliant (C)	There are not shortcomings.
Largely Compliant (LC)	There are only minor shortcomings.

Partially Compliant (PC)	There are moderate shortcomings.
Non -Compliant (NC)	There are major shortcomings.
Not Applicable (NA)	A requirement does not apply, due to the structural, legal or institutional features of a country.

प्राविधिक मूल्याङ्कनको मापनका स्तरलाई पूर्ण पालना भएको अर्थात कमजोरी नरहेको, अधिकांश पालना भएको अर्थात सामान्य कमजोरी देखिएको, आशिक पालना भएको अर्थात मध्यम कमजोरी रहेको,पालना नभएको अर्थात मुख्य कमजोरी रहेको र लागू नहुने अर्थात मापदण्ड कानुनी ,संरचनागत तथा संस्थागत विशेषता अनुरुप नरहेको गरी विभिन्न पाँच स्तरमा विभाजन गरी मूल्याङ्कन गरिन्छ।

प्रभावकारिता मूल्याङ्कन (Effectiveness Assessment)

प्रभावकारिता मूल्याङ्कन ११ वटा Immediate Outcomes का आधारमा गरिन्छ। यसमा राष्ट्रले पहिचान गरेका जोखिमका आधारमा वास्तविक कार्य प्रगतिको मूल्याङ्कन गरिन्छ। AML/CFTको प्रणालीको वास्तवमा कसरी कार्यान्वयन भई रहेको छ भन्ने कुरा पहिचान गरिन्छ। प्रभावकारिताको मूल्याङ्कन उच्च तहको उद्देश्य,मध्यवर्ती परिणामहरू र तत्कालीन परिणामहरूका आधारमा गरिन्छ। उच्च तहको उद्देश्यले अर्थतन्त्र र वित्तीय प्रणालीलाई सम्पत्ति शुद्धीकरण तथा आतंकवादी क्रियाकलापमा वित्तीय लगानीवाट बचाउदै वित्तीय क्षेत्रको स्वच्छता र सुरक्षामा जोड दिन्छ। यसमा सम्पत्ति शुद्धीकरण तथा आतंकवादी क्रियाकलापमा वित्तीय लगानीको पहिचान,अनुसन्धान र अभियोजन गरी कति प्रभावकारी रूपमा कानूनको दायरामा ल्याईएको छ भन्ने सम्वन्धमा मूल्याङ्कन गरिन्छ। त्यसैगरी जोखिमका क्षेत्रहरूको पहिचान गरी त्यसलाई न्यूनीकरण गर्न भएका प्रयासहरूको समेत मूल्याङ्कन गरिन्छ।

प्रभावकारिता मूल्याङ्कनको आधार

प्रभावकारिताको मापनस्तर	अर्थ
High Level	The IOs is achieved to a very large extent. Minor improvements needed
Substantial Level	The IOs is achieved to a large extent. Moderate improvements needed
Moderate Level	The IOs is achieved to some extent. Major improvements needed
Low level	The IOs is not achieved or achieved to a negligible extent .Fundamental improvements needed

यस प्रकार प्रभावकारिताको मूल्याङ्कनका चार स्तरहरू छन्। उच्च स्तरले धेरै हदसम्म प्रगति हासिल भएको अर्थात सामान्य सुधार आवश्यकता रहेको जनाउँदछ। पर्याप्त स्तरले धेरै उपलब्धी हासिल भएको अर्थात मध्यम स्तरको सुधारको आवश्यकतालाई संकेत गर्दछ। त्यसै गरी मध्यम स्तरले केहि हदसम्म उपलब्धी हासिल गरेको अर्थात मुख्य सुधार आवश्यक रहेको देखाउदछ। न्यून स्तरले प्रभावकारिता हासिल नभएको वा सामान्य उपलब्धी हासिल गरी आधारमूत सुधारको आवश्यकता रहेको अवस्थालाई जनाउँदछ।

एकीकृत निष्कर्ष र कार्यात्मक सुझावहरू:

पारस्परिक मूल्याङ्कनको अन्तिम चरणमा एकीकृत निष्कर्ष र कार्यात्मक सुझावहरू समेटिएको हुन्छ । सुझावहरूको पालना सम्बन्धित देशले अनिवार्य रूपमा गर्नु पर्दछ । सुझावहरूको पालनाको स्तर मापनका आधारमा मुलुकको AML/CFT प्रणालीको स्तर निर्धारण हुने गर्दछ ।

पारस्परिक मूल्याङ्कन प्रक्रिया

पारस्परिक मूल्याङ्कनको प्रक्रिया सामान्यतया करिव 18 महिनासम्म चलिरहन्छ । सर्व प्रथम मूल्याङ्कनकर्ताहरू (As_sessor Team) को चयन गरिन्छ । मूल्याङ्कनकर्ता चयन गर्दा,कानून,वित्तीय र नियामक सवै क्षेत्रको प्रतिनिधित्व हुने गरी गर्नु पर्दछ । मुलुकले सान्दर्भिक ऐन नियम आदि तथा वित्तीय कारवाही कार्यदलको मापदण्ड र कार्यविधि अनुसार भए गरेका कामको विवरण पेश गर्दछ । मूल्याङ्कनकर्ताहरूले उपलब्ध कानून र कार्य प्रगति विवरणको अध्ययन र विश्लेषण गरी थप जिज्ञासाहरू पठाउने कार्य गर्दछन् । सम्बन्धित देशले त्यसको समयमै जवाफ र कागजात पेश गर्दछन् ।

Pre-Onsite Visit मा विशेष गरी प्राविधिक सहभागिताका वारेमा सम्बन्धित निकायका ब्यक्तिसँग छलफल गरिन्छ । यो सामान्यतया बढीमा एक हप्तासम्म संचालन हुन सक्दछ । मूल्याङ्कनकर्ताहरूवाट Scoping Note तयार गरी पठाइन्छ । जसमा देशका जोखिमका क्षेत्रहरूका वारेमा मूल्याङ्कन टिमको बुझाई समेटिएको हुन्छ । यसले सामान्यतया Onsite Visit का लागि आधार तयार गर्दछ । त्यसमा देशको कुनै राय प्रतिक्रिया भए पठाउनु पर्दछ ।

Onsite Visit मा प्रभावकारिताका वारेमा छलफल गरिन्छ । यो सामान्यतया दुई हप्ता सम्म चल्दछ । यो मुलुकलाई आफूले गरेका कामहरू स्पष्ट रूपमा राख्न पाउने अवसर पनि हो । मूल्याङ्कनकर्ताहरूले उच्च जोखिमका क्षेत्रहरूमा जोड दिएर सरकारी तथा निजी क्षेत्रसंग छलफल गर्दछन । यसमा मुलुकको राष्ट्रिय जोखिमको पहिचान र तदनुसार कार्य भए नभएको मूल्याङ्कन गरिन्छ । पारस्परिक मूल्याङ्कनको मस्यौदा तयार गर्ने काम Onsite Visit पछि गरिन्छ । यसमा प्राविधिक सहभागिता तथा प्रभावकारिता दुवैको मूल्याङ्कनलाई एकीकृत गरिन्छ । यसमा मुलुकलाई प्रतिक्रिया दिन र आवश्यकताका आधारमा मूल्याङ्कनकर्तासँग Face to Face वैठक पनि राख्ने गरिन्छ । यस सम्वन्ध मुलुकका साथै स्वतन्त्र पुनरावलोकनकर्तावाट समेत पुनरावलोकन गराईन्छ ।

Plenary मा मूल्याङ्कनकर्तावाट मस्यौदा प्रस्तुत गर्नु अघि प्रथम,द्धितीय,तृतीय र अन्तिम मस्यौदा तयार गरी त्यसमा सम्वद्ध मुलुकवाट थप स्पष्ट हुने र परिमार्जन गर्ने कार्य गरिन्छ । यस क्रममा पुनरावलोकन कर्ताहरूको जिज्ञासालाई समेत समेटने प्रयास गरिन्छ । Plenary मा छलफलका लागि Key Issue Document-KID तयार गरिन्छ जसमा विशेष गरी सम्वद्ध मुलुकले कुनै सिफारिस तथा Immediate Outcome मा गरिएको मूल्याङ्कनको ग्रेडिङ स्तरोन्नतिका लागि आधार र प्रमाणहरू समेटिएको हुन्छ । यसका साथै यसमा पुनरावलोकन कर्ताले उठाएको विषयहरूलाई समेत समावेश गरिएको हुन्छ । मूल्याङ्कनकर्ताहरूको मूल्याङ्कन र प्रदान गरिएको सहभागिताको स्तरका वारेमा छलफल गरी अनुमोदन गरिन्छ ।

वित्तीय कारवाही कार्यदलले प्रतिवेदन प्रकाशन भए पश्चात दिईएका सुझावहरू कार्यान्वयन गर्न सरकारले कार्ययोजना सहितको प्रतिवद्धता ब्यक्त गर्ने गर्दछन् । मुलुकलाई प्रतिवेदनका आधारमा प्रत्यक्ष निगरानीमा राख्नु अघि FATF ले

Observation अवधि प्रदान गर्ने गर्दछ । यस अवधिमा दिइएका सुझावहरू कार्यान्वयन गरिने अपेक्षा गरिएको हुन्छ । प्रतिवेदनमा देखिएका कमि कमजोरीहरू तथा सुधार गर्नुपर्ने कुराहरूको मुलुकले तोकिएको समयावधिमा सुधार गरी मूल्याङ्कन पछिको अनुगमन प्रतिवेदन गर्नु पर्दछ । यही अनुगमनले देशले गरेको प्रयास र सुधारका आधारमा मुलुकको स्तरोन्नती गर्दछ ।

नेपालमा AML/CFT का सम्वन्धमा पारस्परिक मूल्याङ्कनः

नेपालमा सन् 2005, सन् 2010 र सन् 2022-23 मा गरी तीनवटा AML/CFT का सम्वन्धमा पारस्परिक मूल्याङ्कन सम्पन्न भई सकेको छ। जसका वारेमा तल संझेपमा चर्चा गरिएको छ।

सन् २००५ को नेपालको पारस्परिक मूल्याङ्कनः

सन् २००२ मा नेपाल एशिया प्यासिफिक क्षेत्रको सदस्य भए पश्चातको पहिलो पारस्परिक मूल्याङ्कन सन् २००५ मा भएको थियो । यस समयमा नेपालको AML/CFT प्रणाली शिशु अवस्थामा रहेको पाईन्छ । नगन्य रूपमा कानुनी र संस्थागत ब्यवस्था रहेका थिए । त्यसका कारण पनि मूल्याङ्कन न्यून रहन गएको देखिन्छ । यस पश्चात सम्पत्ति शुद्धीकरण(मनी लाउन्डरिङ्ग) निवारण ऐन, २०६४ जारी भयो । यसले सम्पत्ति शुद्धीकरण तथा आतंकवादी क्रियाकलापमा हुने वित्तीय लगानी निवारणकालागि कानुनी आधार प्रदान गरेको पाईन्छ । सन् २००९ मा वित्तीय जानकारी इकाईको स्थापना, राष्ट्रिय समन्वय समितिको ब्यवस्था र छानविन/अनुसन्धानकालागि सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभागको स्थापना आदि महत्वपूर्ण काम भएको देखिन्छ ।

सन् २००५ र सन् २०१० को पारस्परिक मूल्याङ्कनको सहभागिताको स्तरः

Level of compliance	Recommendations		Out of 16 Core/Key recs.	
	2005	2010	2005	2010
compliant	0	1		
Largely compliant	4	3	1	1
Partially compliant	8	10	2	4 (core-3,key-1)
Non-compliant	34	33	13	11(core-3,key-8)
Not applicable	3	2		

Source: Mutual Evaluation Report, Nepal (2011)

सन् २०१० को नेपालको पारस्परिक मूल्याङ्कनः

नेपालको दोश्रो पारस्परिक मूल्याङ्कन,सन् २०१० मा ३३ वटा सिफारिसहरू Non-compliant रहेकाले नेपाल International Cooperation Review Group-ICRG मा पर्न गएको थियो । सन् २०१४ मा नेपाल विश्वको निगरानी सूचीवाट बाहिरिन सफल भएको थियो । यस समयमा नेपालले नीतिगत,कानुनी,संस्थागत क्षेत्रमा उल्लेखनीय उपलब्धी हासिल गरेको थियो । यस समयमा भएका केहि महत्वपूर्ण कार्यहरू देहाय बमोजिम छन् ।

- सम्पत्ति शुद्धीकरण (मनी लाउन्डरिङ्ग) निवारण ऐन, २०६४ मा संशोधन
- कसूरजन्य सम्पत्ति तथा साधन(रोक्का,नियन्त्रण र जफत) ऐन, २०७०, पारस्परिक कानुनी सहायता ऐन, २०७०, संगठित अपराध निवारण ऐन, २०७० र सपुर्दगी ऐन, २०७० आदि जारी गरिएको,
- संयुक्त राष्ट्र संघको लागू औषध तथा मनोद्धिपक पदार्थको अवैधानिक ओसार पसार विरुद्धको महासन्धि(भियना कन्भेन्सन)१९८८, संयुक्त राष्ट्र संघको आतंकवादमा वित्तीय लगानी दमन सम्बन्धी महासन्धि, १९९९, संयुक्त राष्ट्र संघको बहुद्देशीय सङ्गठित अपराध विरुद्धको महासन्धि (पालेर्मो कन्भेन्सन) २०००, संयुक्त राष्ट्र संघको भ्रष्ट्राचार विरुद्धको महासन्धि, २००३ आदि अनुमोदन,
- सम्पत्ति शुद्धीकरण तथा आतंकवादी क्रियाकलापमा वित्तीय लगानी निवारण रणनीति तथा कार्ययोजना (२०६८-२०७३) लागू गरिएको,
- विभिन्न नियमनकारी निकायहरूवाट सूचक संस्थाहरूकालागि मार्गदर्शन तथा निर्देशन आदि जारी गरिएको,
- राष्ट्रिय समन्वय समिति र कार्यान्वय समिति मातहतमा सुपरीवेक्षण,अनुसन्धान आदि उप समिति गठन गरिएको,

नेपाल विश्वको निगरानी सूचीवाट वाहिरिने क्रममा धेरै सुधारका प्रयासहरू गरिएको भएतापनि यसले निरन्तरता पाउन सकेको देखिदैन। सन् २०१४ पछि AML/CFT प्रणाली सुधारकालागि भएका प्रयासहरूलाई तल संक्षेपमा प्रस्तुत गरिएको छ।

- सन् २०१५ मा नेपाल Egmont Group of Financial Intelligence Unit को सदस्य भएको,
- अन्तर्देशीय रूपमा कसूरजन्य सम्पत्तिको प्राप्ति र ब्यवस्थापन गर्न स्थापित संस्था ARIN-AP को नेपाल सन् २०१७ मा सदस्य भएको,
- आणविक अस्त्र निषेध सम्बन्धी महासन्धी-२०१७ को पक्ष राष्ट्र वनेको,
- सम्पत्ति शुद्धीकरण तथा आतंकवादी क्रियाकलापमा वित्तीय लगानी न्यूनीकरण सम्बन्धी राष्ट्रिय रणनीति तथा कार्ययोजना तथा त्यसको पुरक कार्ययोजना तयार गरी कार्यान्वयन गरिएको,
- नियामक तथा सुपरिवेक्षक निकायहरूवाट सूचक संस्थाहरूकालागि निर्देशिका जारी गर्ने क्रम निरन्तर रूपमा बृद्धि हुनु,
- वित्तीय जानकारी इकाईवाट सूचनालाई सुरक्षित,भरपर्दो तथा शीघ्र रूपमा आदान-प्रदान गर्न goAML को कार्यान्वयन तथा त्यसको दायरा निरन्तर बृद्धि भई रहेको,
- फौजदारी कसूरवाट प्राप्त सम्पत्तिको एकीकृत रूपमा ब्यवस्थापन गर्न वि.स. २०७८ मा कसूरजन्य सम्पत्ति ब्यवस्थापन विभागको स्थापना र सुदृढीकरणका लागि निरन्तर प्रयास भई रहेको ,
- सम्पत्ति शुद्धीकरण, आतंकवादी क्रियाकलाप तथा आम विनासका हातहतियारमा वित्तीय लगानी न्यूनिकरणका लागि सम्वद्ध कानूनहरू संशोधनकालागि संसदमा विधेयक पेश गरिएको।

- आ.व.२०८०/८१ को बजेट तथा मौद्रिक नीतिले बचत तथा ऋण सहकारी संस्थाको प्रभावकारी नियमन तथा सुपरीवेक्षण गर्न छुट्टै विशिष्टीकृत नियामक निकाय स्थापना गर्न आवश्यक सहजीकरण गरिने नीति लिएको ।

नेपालको तेश्रो पारस्परिक मूल्याङ्कन (२०२२-२३)

नेपालको तेश्रो पारस्परिक मूल्याङ्कन सम्बन्धी प्रतिवेदन Asia Pacific Group on Money Laundering-APG ले सेप्टेम्वर,2023मा प्रकाशन गरेको छ । नेपालको तेश्रो पारस्परिक मूल्याङ्कनमा 40 सिफारिसहरूमध्ये C-5,LC-16,PC-17 र NC-3 रहेको तथा 11 Immediate Outcomes मध्ये 4-Moderate Level, 7-Low Level रहेको देखिन्छ । यस प्रतिवेदनमा औल्याईएका प्रमुख सुझावहरू देहाय बमोजिम छन् ।

- सम्पत्ति शुद्धीकरण र आतंकवादी क्रियाकलापमा वित्तीय लगानी सम्बन्धी जोखिमसँग प्रभावकारी रूपमा जुध्न उच्च तहको प्रतिवद्धता,स्रोतमा बृद्धि,कार्यान्वयन तहमा प्राथमिकिकरण र समन्वयमा जोड दिने,
- बैक तथा वित्तीय संस्थाहरूको शंकास्पद कारोवारको विवरणको गुणस्तर सुधार गर्दै, गैर वित्तीय पेशाकर्मी तथा ब्यवसायीहरूलाई शंकास्पद कारोवारको विवरण दिए नदिएका सम्वन्धमा सम्वद्ध नियामक निकायहरूवाट अनुगमनलाई सवलीकरण गर्ने,
- सम्पत्ति शुद्धीकरण सम्बन्धी ऐनको संशोधन र नविनतम ब्यवस्थाको शीघ्र कार्यान्वयन गर्न सम्वद्ध निकायहरूको क्षमता विकासमा जोड दिने,
- आतंकवादी क्रियाकलापमा हुने वित्तीय लगानी,कानुनी ब्याक्ति र कानुनी प्रवन्धका साथै भ्रष्टाचार,कर छली,मानव तस्करी,लागु औषध,वातावरणीय अपराध र सीमा सम्वद्ध अपराध आदिमा जोखिमको पहिचान गर्न विशेष जोड दिने,
- अनुसन्धानकारी निकाय,कानून कार्यान्वयन गर्ने निकाय र महान्यायधिवक्ताको कार्यालयले नेपालको उच्च जोखिममा रहेका सम्वद्ध कसूरहरूको अनुसन्धान र अभियोजनमा जोड दिने,
- सहकारी,क्यासिनो,बहुमूल्य धातु तथा पत्थरको कारोवार गर्ने ब्यवसायी र घर जग्गाको कारोवारको जोखिममा आधारित अनुगमन प्रणालीलाई थप सुदृढ गर्ने,
- वित्तीय जानकारी इकाईमा हाल संचालनमा रहेको goAML प्रणालीलाई पूर्णरुपमा कार्यान्वयन गर्न आवश्यक जनशक्ति र स्रोत उपलब्ध गराउने,
- रोकथामका उपायहरूको थप सवलिकरण गर्न जोखिममा आधारित ग्राहक पहिचान पद्धति विशेष गरी राजनैतिक उच्चपदस्थ ब्यक्ति र वास्तविक धनीको पहिचानलाई प्राथमिकता दिई कार्यान्वयन गर्ने,
- अवैध रूपमा आर्जन गरिएका सम्पत्तिको प्राप्ति र ब्यवस्थापनका लागि सम्वद्ध निकायहरूसँगको समन्वय र सहयोग सुदृढ गर्न कसूरजन्य सम्पत्ति ब्यवस्थापन विभागलाई थप जनशक्ति र संस्थागत स्रोतको प्रवन्ध गर्ने र
- कानून कार्यान्वयन गर्ने निकाय र अनुसन्धानकारी निकायहरूले सम्पत्ति शुद्धीकरण तथा आतंककारी क्रियाकलापमा वित्तीय लगानी सम्बन्धी कसूरमा अनुसन्धान गर्दा पारस्परिक कानुनी सहायता तथा अन्य

अन्तर्राष्ट्रिय सहायता उपयोग गर्न पारस्परिक कानुनी सहायता सम्बन्धी नीति कार्यविधि,कार्य सचालन प्रक्रिया-SOP आदिको निर्माण र पारस्परिक कानुनी सहायता समन्वय संयन्त्रको सवलीकरणमा जोड आदि ।

AML/CFT प्रणाली कमजोर हुँदा अर्थतन्त्रमा पर्नसक्ने प्रभाव

कमजोर परिणामले देशको शाखलाई विश्वका सामू कमजोर तुल्याउदछ । पारस्परिक मूल्याङ्कनको परिणामका आधारमा विश्वका विकास साझेदारहरूले नेपाल प्रतिको हेर्ने दृष्टिकोण र ब्यवहार निर्धारण गर्ने भएकाले सरोकारवालाहरूको यस प्रतिको संवेदनशिलता र प्रयत्न अझ मजबुद बनाउन आवश्यक छ । कमजोर मूल्याङ्कनले नेपालको अर्थतन्त्रमा देहाय प्रभाव पर्न सक्दछ ।

- वैदेशिक सहायता (ऋण तथा अनुदान) घटन सक्ने,
- वैदशिक ब्यापारमा थप शर्तहरू थपिन गई लागत बृद्धि हुन सक्ने,
- वैदेशिक लगानी निरुत्साहित हुन सक्ने,
- पूँजी पलायनको संभावना रहने र विदेशी विनिमयको संचितिमा चाप पर्न सक्ने,
- रेमिट्यान्सको लागतमा बृद्धि हुन सक्ने,
- मुलुकको वित्तीय साखमा कमी आउन सक्ने,
- एलसि कारोवार र करेष्पोन्डेन्ट सम्वन्ध कमजोर हुने,
- अनौपचारीक अर्थतन्त्रको बढोत्तरी हुन सक्ने,
- अन्तर्राष्ट्रिय स्तरमा नेपाली नागरिक र सरकारको सम्पत्ति जोखिममा पर्न सक्ने,
- अन्तर्राष्ट्रिय वित्तीय वजारवाट वाहिरिन सक्ने,

चुनौतीहरू:

- उच्च राजनैतिक र प्रशासक नेतृत्वलाई यसका गाम्भियर्ताका वारेमा प्रभावकारी रूपमा वुझाँउन नसक्दा वा यसलाई गम्भीर रूपमा नलिदा, सहमति, प्राथमिकता, जिम्मेवारीपना र दायित्वबोधको कमी छ,
- कसूरजन्य सम्पत्तिको पहिचान,रोक्का,जफत र अपराधमा संलग्नलाई कानूनको दायरामा ल्याउन सूचना,अनुसन्धान र अभियोजन प्रणालीमा सुधार गर्ने,
- बुझाईमा एकरुपताको अभाव छ, मुलुकको हित भन्दा पनि विदेशीका लागि गरिएको भन्ने भ्रम छ,
- राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय स्तरमा समन्वय र सहकार्य कमजोर रहेको,
- दक्ष जनशक्तिको अभाव र विद्यमान जनशक्तिलाई टिकाई राख्न ,
- वित्तीय विश्लेषण गर्नसक्ने जनशक्तिको अभाव,
- तालिम,अध्ययन तथा अनुसन्धानको कमी,

- संस्थागत सुदृढीकरणका लागि उपकरण तथा साधन स्रोतको अभाव,
- नियमनकारी निकायले क्षेत्रगत जोखिम पहिचान गरी तदनुसार अनुगमन गर्न नसक्नु,
- अनुसन्धानकारी निकायहरूको कार्यसम्पादनमा एक रूपता कायम गर्न अनुसन्धान कार्यविधिको अभाव देखिन्छ ,
- भए गरेका कामको पनि अभिलेखको अभाव तथा सूचना आदान प्रदान गर्ने भरपर्दो एकीकृत प्रणालीको अभाव छ ।

सुझाव

- पारस्परिक मूल्याङ्कन प्रतिवेदनमा औल्याईएका सुझावहरूको कार्ययोजना बनाई प्रभावकारी रूपमा कार्यान्वयन गर्ने,
- सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारणसँग सम्बन्धित ऐन नियमहरू यथाशीघ्र संशोधन गरी कार्यान्वयनमा लैजानुपर्ने,
- आणविक अस्त्र निषेध सम्बन्धी महासन्धी-२०१७ संसदवाट अनुमोदन गर्नुपर्ने,
- अन्तर्राष्ट्रिय समन्वयकालागि पारस्परिक कानुनी सहायता सन्धीको संख्या वृद्धि गर्नुपर्ने,
- क्षमता अभिवृद्धिका लागि तालिम र अवसरहरूको न्यायोचित वितरण गर्ने,
- सम्वद्ध कसूरलाई थप स्पष्ट एवं वस्तुगत बनाउन तथा अनुसन्धानका लागि कसूरको प्रकृति हेरी थ्रेसहोल्ड कायम गर्न ऐन संशोधन गर्नुपर्ने,
- निजीक्षेत्रसँगको सहकार्य र समन्वयलाई थप सुदृढ गर्न नीति निर्माण र अन्य प्रक्रियामा सहभागी गराउने,
- क्षेत्रगत जोखिम पहिचानका आधारमा राष्ट्रिय जोखिम मूल्याङ्कनलाई समसामयिक रूपमा परिमार्जन गर्ने,
- सरोकारवालाहरूवीचको समन्वय र सहकार्यलाई थप सुदृढ गर्न सूचना प्रणालीमा आवद्ध गर्दै नियमित रूपमा अन्तर्क्रिया तथा छलफल कार्यक्रम संचालन गर्ने,
- अनुसन्धानमा एक रूपताकायम गर्न अनुसन्धान सम्बन्धी कार्यविधि तयार गरी कार्यान्वयन गर्ने,
- प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषदको कार्यालयमा रहने गरी एकीकृत सूचना प्रणालीको विकास गरी सूचना आवधिक रूपमा स्वतस्फूर्त रूपमा आदान प्रदान हुने ब्यवस्था गर्नुपर्ने,
- AML/CFT सम्बन्धी बुझाई र क्षमता अभिवृद्धि गर्न तालिम तथा अभिमुखीकरणका कार्यक्रम संचालन गर्ने,
- संयुक्त अनुसन्धान र समानान्तर अनुसन्धान प्रणालीको विकास गरी अनुसन्धानकारी निकायहरू वीचको समन्वय र सहकार्यलाई थप प्रभावकारी बनाउने ।

निष्कर्षः

सम्पत्ति शुद्धीकरण तथा आतंङ्कवादी क्रियाकलापमा वित्तीय लगानी विश्वब्यापी समस्या बन्दै गएको छ । पारस्परिक मूल्याङ्कनको प्रतिवेदनले मुलुकको सम्पत्ति शुद्धीकरण, आतंङ्कवादी क्रियाकलाप तथा आम विनासका हातहतियारमा हुने लगानी न्यूनीकरण गर्न भए गरेका प्रयास र अवस्थाको चित्रण गर्नुका साथै विद्यमान समस्याहरूको सुधारकालागि सुझाव समेत दिने भएकाले यसले प्रणाली सुधारका लागि दिशा निर्देश गर्ने गर्दछ । प्रतिवेदनमा दिईएका सुझावहरूको प्रभावकारी कार्यान्वयनको विकल्प छैन । विगतको अनुभववाट पाठ सिक्दै मुलुक असहज परिस्थितिमा नजाओस भन्नका लागि सरोकारवाला सवै ईमान्दार भएर प्रस्तुत हुने समय आएको छ । यसका लागि ब्यक्तिगत तथा क्षणिक लाभ भन्दा माथि उठेर राष्ट्रिय हितका लागि हाम्रा प्रयासहरू केन्द्रीत हुन आवश्यक देखिन्छ ।

सन्दर्भ सामग्रीः

❖ सम्पत्ति शुद्धीकरण (मनी लाउण्डरिङ्ग) निवारण ऐन, 2064, कानून किताब ब्यवस्था समिति
❖ FATF, International Standards on Combating Money Laundering and Financing of Terrorism and Proliferation The FATF Recommendations Updated March, 2022
❖ FATF, Methodology for Assessing Technical Compliance with the FATF Recommendations and the effectiveness of AML/CFT Systems adopted in February, 2013,updated October, 2021,retrived from www.fatf-gafi.org
❖ APG, anti-money laundering and counter-terrorist financing measures, Vietnam, Mutual Evaluation Report, January, 2022.
❖ APG, Mutual Evaluation Report, anti-money laundering and combating the financing of terrorism, Nepal, July, 2011.
❖ FATF(2019) procedures for the FATF fourth round of AML/CFT Mutual Evaluations, retrieved from www.fatf-gafi.org
❖ APG, Anti-money laundering and countering-terrorist financing measures, Nepal, Mutual Evaluation Report, September, 2023.
❖ सम्पत्ति (Anti-money laundering Journal)july,2018,2071असार,वर्ष 2 अंक 2,सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभाग,पुल्चोक ललितपुर
❖ सम्पत्ति (Anti-money laundering Journal)july,2018,2075असार,वर्ष 6 अंक 6,सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभाग,पुल्चोक ललितपुर
❖ सम्पत्ति (Anti-money laundering Journal)july,2019,2076असार,वर्ष 7 अंक 7,सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभाग,पुल्चोक ललितपुर
❖ सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभागको वार्षिक प्रगति विवरण,2078/79, सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभाग,पुल्चोक ललितपुर,
❖ FIU-NEPAL, Annual Report 2021/22.
❖ http://www.nrb.org.

नेपालमा आयोजना बैकको अवस्था र आगामी कार्यदिशा

✍रुद्र प्रसाद भट्ट*

सारांश

सामाजिक तथा राजनीतिक प्रणालीमा आएको परिवर्तनसँगै नागरिकले शीघ्र आर्थिक रूपान्तरण खोजेका छन् । नेपालले वि.सं.२१०० सम्म प्रतिव्यक्ति आय अमेरिकी डलर १२,१००।– सहित विकसित मुलुकको स्तरमा पुग्ने दीर्घकालीन सोच होस् वा सन् २०३० सम्म गरिबीको अन्त्य, शुन्य भोकमरी, गुणस्तरीय शिक्षा स्वास्थ्य लगायत लक्ष्य पूरा गर्ने दिगो विकास लक्ष्य हुन् सबैले समृद्धिलाई जोड दिएका छन् । यी लक्ष्यहरू हासिल गर्न सरकारी आयोजना व्यवस्थापनमा सुधार अनिवार्य छ । कार्यान्वयनमा जान सक्ने परिपक्व आयोजनाहरूको पहिचान तथा छनौट गरी आयोजना वैंकमा समावेश गरी सोही सूचीका आयोजनामा बजेट विनियोजन गर्दा विनियोजन दक्षता तथा कार्यान्वयन कुशलता अभिवृद्धि भई आयोजना सुशासन कायम हुन्छ भन्ने मान्यतासँगै सत्तरी (विक्रम सम्वत) को दशकमा नेपालमा आयोजना वैंकको अवधारणा सुरु भएको हो । तर आयोजना वैक संचालन, वर्गीकरण तथा छनौट सम्बन्धी मापदण्ड तथा स्पष्ट कानुनको अभाव, संस्थागत क्षमताको कमी, कमजोर आयोजना वैंक सूचना प्रणाली, फितलो समन्वय र सुधारमा न्यून राजनीतिक प्रतिवद्धताले आयोजना वैंकको अवधारणा औपचारिक रूपमा सुरु हुन सकेको छैन् । अतः नीति तथा कानुनी, क्षमता, व्यवहार, समन्वय र प्रणालीगत पक्षमा सुधार गरी आयोजना बैंकलाई शीघ्र कार्यान्वयनमा लैजानु जरुरी छ ।

परिचय

कुनै पनि परिपक्व आयोजनाहरू मात्र प्रभावकारी रूपमा कार्यान्वयनमा जान सक्छन् । आयोजनाको पहिचान र छनौटका लागि निश्चित मापदण्ड र ढाँचा निर्धारण गरिएको हुन्छ । पूर्व तयारीका लागि समय लाग्छ । सम्भाव्यता अध्ययन, विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन, वातावरणीय प्रभाव मूल्यांकन, जग्गा प्राप्ति र मुआब्जा वितरण, स्रोतको जोहोजस्ता प्रक्रिया पूरा गरी एउटा प्रणालीमा आवद्ध आयोजनामा बजेट विनियोजन र कार्यान्वयनको दृष्टिले दक्ष मानिन्छ ।

सरल रूपमा भन्नु पर्दा आर्थिक, वित्तीय, सामाजिक र वातावरणीय रूपमा कार्यान्वयनमा जान सक्ने (रेडि टु गो) सम्भाव्य आयोजनाहरूको सूचीबद्ध प्रणाली आयोजना बैंक हो । प्रमाण र आवश्यकतामा आधारित आयोजनाको पहिचान, मूल्यांकन, छनौट र प्राथमिकीकरण गरी विनियोजन कार्यकुशलता, कार्यान्वयनमा प्रभावकारिता तथा आयोजना सुशासनको लागि तोकिएको प्रणालीमा सूचिकृत गर्ने अवधारणालाई आयोजना वैंक भनिन्छ ।

* *प्रमुख कोष नियन्त्रक, कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालय, बबरमहल*

विकासका लक्ष्यहरू गुणस्तरीय रूपमा निर्दिष्ट समय र लागतभित्र पूरा गर्न आयोजनाको सही पहिचान र छनौट गर्ने प्रणालीको विकास गरी प्राथमिकताका आधारमा आयोजना कार्यान्वयन गर्नु, गराउनु नेपालको आवश्यकता हो। कुनै निश्चित मापदण्ड बिना दातृ पक्ष वा अन्य शक्तिशाली व्यक्तिको प्रभावको आधारमा आयोजनाको पहिचान, छनौट र प्राथमिकीकरण गर्ने, यस्ता कार्यक्रममा बजेट विनियोजन गरी कार्यान्वयनमा लैजाने वर्तमान गलत परिपाटीले अधिकांश आयोजनाहरू समस्याग्रस्त छन्।उत्तरदायित्व विहिनता छ। हचुवा रूपमा आयोजना जन्मिने (राइज) तर तोकिएको समय र निर्धारित लागतमा सम्पन्न नहुने (नट सेट) गलत संस्कार बढ्दैछ। पाँच वर्षमा सम्पन्न हुनुपर्ने आयोजना बीस वर्षमा पनि सम्पन्न नभएको अवस्था विद्यमान छ। अनुउत्पादित र निहित स्वार्थ केन्द्रीत शीर्षकमा हचुवा रूपमा कनिका छरे जस्तै बजेट विनियोजन भैरहेको छ। परिणाम स्वरुप पछिल्ला वर्षहरूमा सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनमा अनावश्यक तथा अत्यधिक चाप बढी समग्र वित्तीय स्थायित्व खलल हुने अवस्था छ। विगतमा अपरिपक्व रूपमा पहिचान तथा छनौट आयोजनाबाट सिर्जित दीर्घकालीन नकारात्मक प्रभावलाई कम गर्न अब आयोजना व्यवस्थापनको प्रारम्भिक चरणबाट नै पुनसंरचना गरिनुपर्छ भन्ने मान्यतासँगै आयोजना वैंकको औपचारिक सुरुवात राष्ट्रिय योजना आयोगको गठन आदेश २०७४, पन्ध्रौ योजना र कानुनी रूपमा आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायीत्व ऐन, २०७६ सँगै भएको हो।

आयोजना वैंकको औचित्य

नेपालमा आयोजना वैंकको आवश्यकता देहाय अनुसार उल्लेख गर्न सकिन्छ :

- राष्ट्रिय आवश्यकता र तथ्यमा आधारित पूर्व तयारी भएका आयोजनाहरू आयोजना वैंकमा सूचिबद्ध गरी बजेटमा समावेश गर्दा बजेट विनियोजन कुशलता तथा कार्यान्वयन क्षमता अभिवृद्धि हुन्छ।
- कार्यान्वयनमा जान सक्ने आयोजनामा बजेट विनियोजन तथा लगानी परिचालन गरी निर्धारित समय, लागत र गुणस्तरमा आयोजना सम्पन्न गरी समृद्ध नेपाल सुखी नेपाली भन्ने दीर्घकालीन सोच, दिगो विकास लक्ष्य लगायत समृद्धिका लक्ष्य प्राप्तिमा सहज हुने।
- आयोजनाको पहिचान, विश्लेषण, छनौट तथा प्राथमिकीकरण प्रक्रियामा हुने अत्याधिक राजनीतिक कम भई प्रमाणमा आधारित आयोजना छनौट हुँदा आर्थिक वृद्धि, निजी क्षेत्रको लगानी प्रवद्र्धनमा सुधार भई विकास प्रशासनप्रतिको विश्वसनीयता बढ्ने।
- प्राविधिक रूपमा कार्यान्वयनमा जान सक्ने रेडिटुगो वा सो केस आयोजना हुँदा विदेशी लगानीकर्ताको लगानी आकर्षित गर्न सहज हुने।
- दुर्लव वित्तीय स्रोतहरूको कार्यकुशलतापूर्वक परिचालन हुने।
- आयोजन सुशासन कायम हुने।
- आयोजना वैंकको प्रभावकारीतासँगै मध्यमकालीन खर्च संरचना, बजेट तर्जुमा तथा आयोजना व्यवस्थापनका पछिल्ला चरण सवल, पारदर्शि र नतिजामूखी हुँदै समग्र वित्तीय स्थायित्वको आधार निर्माण हुने।

आयोजना बैक प्रक्रिया

- आयोजना पहिचान
- आयोजना मूल्यांकन
- आयोजना छनौट
- आयोजना प्राथमिकीकरण
- आयोजना वैंकमा सूचीकरण
- आयोजनाको कार्यान्वयन : सरकारी बजेटमा समावेश गरेर, सार्वजनिक निजी साझेदारी वा निजी क्षेत्र मार्फत्

विद्यमान व्यवस्था तथा अवस्था

नेपालमा आयोजना वैंकको लागि भएका नीतिगत, संस्थागत र प्रणालीगत व्यवस्था निम्नानुसार रहेका छन् :

नीतिगत तथा कानुनी

- राष्ट्रिय योजना आयोग (गठन तथा कार्य संचालन) आदेश २०७४ : लाभ लागत विश्लेषणका आधारमा आयोजना वैंक निर्माण गर्ने गराउने ।
- आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ दफा १७ मा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहमा नेपाल सरकारले संचालन गर्ने आयोजनाको वर्गीकरण योजना आयोगको सिफारिसमा नेपाल सरकारले गर्ने । योजना आयोगमा एक आयोजन बैक रहने । योजना आयोगको मापदण्ड अनुरुप सम्बन्धित मन्त्रालयले आयोजना वैंकमा प्रविष्टि गर्ने ।
- आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व नियमावली, २०७७ को नियम २४ देखि २६ सम्म आयोजना वैंक सम्बन्धी देहायको व्यवस्था गरेको छ :
- आयोजनाको वर्गीकरण गर्दा आवधिक योजना, क्षेत्रगत नीति, रणनीति तथा नेपाल सरकाको विकास नीतिका आधारमा गर्ने ।
- आयोजना वर्गीकरणको आधार योजना आयोगले सिफारिस गरेका आधारमा नेपाल सरकारले स्वीकृत गर्ने ।
- प्रदेश तथा स्थानीय तहले संचालन गर्ने आयोजनाको वर्गीकरण माथि उल्लेखित व्यवस्थाका अलवा प्रदेश विकास नीति, योजना र अन्तर सरकारी वित्त परिषदको निर्णय अनुसार गर्ने ।
- सम्बन्धित केन्द्रीय निकायले बजेट तथा कार्यक्रम र मध्यमकालीन खर्च संरचनामा पाँच वर्षमा कार्यान्वयन गरिने आयोजनाको विवरण राष्ट्रिय आयोजना वैंकमा समावेश गर्न योजना आयोग र अर्थ मन्त्रालयमा पठाउने ।
- प्राप्त आयोजनालाई योजना आयोगले मन्त्रालयगत र निकायगत वर्गीकरण, प्राथमिकीकरण वा पुनः प्राथमिकीकरण गरी प्राथमिकता निर्धारण गर्ने ।

- प्रदेश र स्थानीय तहबाट कार्यान्वयन हुने आयोजनाको पनि मापदण्ड तोक्ने।
- वैकमा नभएका आयोजनामा बजेट विनियोजन नगर्ने।
- आयोजनाको वर्गीकरण, प्राथमिकीकरण वा पुनः प्राथमिकीकरण गर्न उपाध्यक्षको संयोजकत्वमा समिति वा कुनै सदस्यको संयोजकत्वमा उपसमिति गठन गर्न सकने। आयोजनासँग सम्बन्धित प्रदेशको पदाधिकारी वा प्रदेश आर्थिक सचिवलाई समावेश गर्ने।

आयोजना विकास, छनौट तथा प्राथमिकीकरण सम्बन्धी एकीकृत मापदण्ड, २०७९

- आयोजना विकास, लेखाजोखा, छनौट तथा प्राथमिकीकरणलाई बैज्ञानिक एवं वस्तुगत चरणहरू (पहिचान, विकास र छनौट तथा प्राथकिीकरण) क्रियाकलाप तोकिएका छन्।

बजेट तर्जुमा मार्गदर्शन २०७९।८०

- नेपाल सरकारका सबै केन्द्रीय निकाय आफ्नो मातहका आगामी पाँच वर्षमा कार्यान्वयन गरिन आयोजनाको विवरण राष्ट्रिय आयोजना बैकमा अनिवार्य प्रविष्टि गरेर मात्र बार्षिक बजेट तथा कार्यक्रम र मध्यमकालीन खर्च संरचनामा समावेश गर्ने। रु. ५० करोडभन्दा बढी लागत भएका सवै आयोजनाहरू राष्ट्रिय आयोजना बैक व्यवस्थापन सूचना प्रणालीमा अनिवार्य प्रविष्टि गर्ने गराउने।

बजेट तर्जुमा मार्गदर्शन २०८०।८१

- विकास निर्माणका पूर्वाधारमा जग्गा प्राप्ति, आयोजना स्थल तयारी आदि पूर्व तयारीका क्रियाकलाप सम्पन्न भई आयोजना बैंकमा पविष्ट भएका आयोजनामा मात्र बजेट प्रस्ताव गर्ने।
- प्रदेश र स्थानीय तहबाट कार्यान्वयन हुने रु ५ करोड वा सो भन्दा बढी लागतका आयोजना अनिवार्य रूपमा राष्ट्रिय आयोजना बैंकमा प्रविष्ट गरेर मात्र बजेट प्रस्ताव गर्ने।

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको आयोजना व्यवस्थापन सम्बन्धी २२ बुँदे निर्देशन २०८०

- संघ, प्रदेश र स्थानीय तीनै तहमा आयोजना बैंकको स्थापना र मध्यमकालीन खर्च संरचनाको कार्यान्वयन गरी आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायीत्व ऐन, २०७७ को दफा १७ र नियमावली, २०७७ को नियम २४ र २६ बमोजिम आयोजना बैंक, मध्यमकालीन खर्च संरचना, मन्त्रालयगत बजेट सूचना प्रणाी र स्थानीय सञ्चित कोष व्यवस्थापन प्रणालीबीच अन्त आवद्धता कायम गर्ने।
- संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले संचालन गर्ने आयोजना बर्गीकरणको बस्तुगत मापदण्ड बनाई तीनै तहका आयोजना बैंक व्यवस्थापन सूचना प्रणालमिा मापदण्डले सम्बन्धित तहबाट सञ्चालन हुने भनी तोकेका प्रकृति र लागत सीमाका आयोजना मात्र प्रविष्टि हुने सो सीमाभित्रका आयोजना बैंकमा प्रविष्टि नगरेका आयोजनामा बजेट विनियोजन नहुने व्यवस्था गर्ने।

- सम्बन्धित मन्त्रालय तथा मातहतका निकायले आफुल सञ्चालन गर्ने निश्चित लागत सीमा भन्दा माथिका सवै आयोजनाको विस्तृत अध्ययन गरी । गराई आर्थिक तथा वित्तीय, पाविधिक र वातावरणीय दृष्टिले उपयुक्त देखिएका र जग्गा प्राप्ति, वन क्षेत्रको उपयोग, रुख कटान, प्रारम्भिक वातावरणीय परीक्षण, वातावरणीय प्रभाव मूल्यांकन लगायतका कार्यका लागि कानुनी प्रक्रिया पुरा भएका कार्यान्वयनका निमित्त तयारी अवस्थाका आयोजना मात्र आयोजना बैंकमा प्रविष्टि गर्ने ।

संस्थागत व्यवस्था

- राष्ट्रिय योजना आयोग, लगानी बोर्ड नेपाल, विभिन्न मन्त्रालयहरू, प्रदेश तथा स्थानीय सरकारका भूमिका स्पष्ट गरेको छ ।

प्रणालीगत व्यवस्था

- तोकिएको मापदण्ड र ढाँचा अनुसार आयोजना वैंक प्रस्ताव एवं प्रविष्टि गर्न क्रमशः योजना आयोग र लगानी बोर्डमा National Project Bank Management Information System र Project Bank Management Information System-PBMIS को व्यवस्था गराएको छ ।

आयोजना वैंक व्यवस्थापनमा विभिन्न निकायको भूमिका

(क) पहिचान

राष्ट्रिय योजना आयोग

- सम्बन्धित मन्त्रालयबाट प्राप्त आयोजना अवधारणा नोट (प्रोजेक्ट कन्सेप्ट नोट–पिसिएन) सम्बन्धित महाशाखाले मूल्यांकन गरी उपाध्यक्षको अध्यक्षता रहेको आयोगमा पठाउने । आयोगले आयोजनाको बारेमा मूल्यांकन तथा विश्लेषण गर्ने (आवधिक योजनाको रणनीति अनुकुल छ ? आर्थिक र वित्तीय रूपमा उपयुक्त छ ? संस्थागत क्षमता, प्रविधिको दृष्टिकोणले ठीक छ ? हेरिन्छ । अवधारणापत्रको अध्ययन पछि निम्न तीनवटा मध्ये कुनै एउटा निर्णय हुन्छ ।

  (१) अवधारणा स्वीकृत गरी बजेट अध्ययनको लागि आवश्यक बजेट विनियोजन गर्न अर्थमन्त्रालयसँग समन्वय गर्ने

  (२) सम्बन्धित मन्त्रालयलाई पुनर्विचार गरी पेश गर्न लेख्ने ।

  (३) अस्वीकृत गर्ने ।

- निकायगत समन्वय गर्ने

सम्बन्धित मन्त्रालय (संघ)

- पिसिएन तयार गरी योजना आयोग पठाउने ।

- पिसिएन योजना आयोगको सम्बन्धित मशाखामा पठाउने ।
- पूर्व सम्भाव्यता अध्ययन गर्ने ।
- विस्तृत संभाव्यता अधययन गर्ने ।
- विज्ञहरूसँग छलफल गर्ने ।
- आयोजना वैकमा प्रविष्टि गर्ने ।

सम्बन्धित मन्त्रालय (प्रदेश)

- पिसिएन तयार गर्ने
- पिसिएन योजना आयोगको सम्बन्धित महाशाखामा पठाउने, नेपाल सरकारको सम्बन्धित मन्त्रालयमा जानकारी दिने
- पूर्व सम्भाव्यता अध्ययन गर्ने
- विस्तृत संभाव्यता अधययन गर्ने
- विज्ञहरूसँग छलफल गर्ने
- आयोजना वैकमा प्रविष्टि गर्ने ।

(ख) आयोजना मूल्यांकन

- सम्बन्धित मन्त्रालयले रायोआबाट स्वीकृत पिसिएन अनुसार सम्भाव्यता अध्ययन (प्राविधिक, वित्तीय, आर्थिक, वातावरणीय, सामाजिक, जोखिम र कार्यान्वयन व्यवस्थापन) गर्ने । यसले आयोजनामा लगानी गर्ने वा नगर्ने निर्णयमा सहयोग गर्छ । पूर्वाधार जस्ता आवश्यक आयोजनाको विस्तृत आयोजना प्रतिवेदन तयार गर्ने । तर सामाजिक पूर्वाधारका आयोजनामा भने अनिवार्य छैन ।
- सम्बन्धित मन्त्रालयले आयोजना प्रस्ताव स्वीकृति तथा बजेट विनियोजनको लागि योजना आयोगमा पेश गर्ने ।
- योजना आयोगले प्रस्ताव उपर आन्तरिक तथा वाह्य रिभ्यू गरी उपाध्यक्ष सहितको समितिमा पेश गर्ने ।
- सम्भाव्यता अध्ययन र विस्तृत आयोजना प्रतिवेदन पछि आवश्यक भए सम्बन्धित मन्त्रालयलाई रिभ्यू गर्न जानकारी गराउने । रिभ्युगरी राष्ट्रिय आयोजना बैक इकाइमा पुनः पठाउने अनि आयोगमा पठाई निर्णय गर्ने ।
- आयोजना छनौट र प्राथमिकीकरण गर्ने ।

(ग) आयोजना छनौट तथा प्राथमिकीकरण

- योजना आयोगले मन्त्रालयसँग बसेर निर्णय गर्ने
- सम्बन्धित मन्त्रालय र योजना आयोगले आयोजना मौज्दात बनाउने

- आयोजना छनौट तथा प्राथमिकीरण गरी राष्ट्रिय आयोजना वैंकमा समावेश गर्ने
- नेपाल सरकारले स्वीकृत गर्ने

(घ) आयोजना कार्यान्वयन

- नेपाल सरकारको आयोजना वैंकमा समावेश भएका आयोजनाहरू सामान्यतया तीनवटा माध्यमबाट कार्यान्वयन गरिन्छ । (अ) मध्यमकालीन खर्च संरचना तथा बार्षिक बजेटमा समावेश गरी बजेट विनियोजन गरिन्छ । सम्बन्धित मन्त्रालय, विभाग, कार्यालयबाट कार्यान्वयन हुन्छन् । (आ) आयोजना वैंकमा सूचीकृत कुनै आयोजना निजी क्षेत्रबाट कार्यान्वयन हुन्छन् (इ) कुनै आयोजना सार्वजनिक निजी साझेदारीमा पनि कार्यान्वयन हुन्छन् । नेपालमा लगानी बोर्डले छनौट वा स्वीकृत गरेका आयोजनाहरू प्राय निजी क्षेत्र वा सार्वजनिक निजी साझेदारीमा कार्यान्वयन हुन्छन् ।

आयोजना वैंकमा विभिन्न निकायको भूमिका

चरण	प्रस्तावक	मूल्याकनकर्ता	समीक्षक	निर्णय
आयोजना पहिचान	सम्बन्धित मन्त्रालय	सम्बन्धित मन्त्रालय र राष्ट्रिय योजना आयोग	राष्ट्रिय योजना आयोग	नेपाल सरकार
आयोजना मूल्याकन	सम्बन्धित मन्त्रालय	सम्बन्धित मन्त्रालय र राष्ट्रिय योजना आयोग	राष्ट्रिय योजना आयोग आन्तरिक तथा बाह्य विज्ञ	नेपाल सरकार
आयोजना छनौट तथा प्राथमिकीकरण	सम्बन्धित मन्त्रालय	सम्बन्धित मन्त्रालय र राष्ट्रिय योजना आयोग	राष्ट्रिय योजना आयोग आन्तरिक तथा बाह्य विज्ञ lj1 ;d]t	नेपाल सरकार

नेपालमा आयोजना वैंकको अवस्था

आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐनले आयोजना बैंकको लागि बलियो कानुनी आधार दिएको छ । आयोजना पहिचान, मूल्यांकन, छनौट र प्राथमिकीकरणको निर्देशिका तयार गरिएको छ । राष्ट्रिय योजना आयोगले राष्ट्रिय आयोजना वैंक सूचना प्रणाली विकास गरेको छ । यसमा करिब ७००० वटा आयोजना तथा क्रियाकलापहरू प्रविष्टि भएका छन् । अधिकाशं आयोजनाहरू सबै प्रक्रिया पूरा नगरी प्रविष्टि भएका छन् । लगानी बोर्ड नेपालले आयोजना वैंक व्यवस्थापन सूचना अनलाईन सूचना प्रणाली विकास गरेको छ । केही आयोजना स्वीकृति तथा सम्झौता गरेको छ । तर आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन अनुसार आयोजना वैंकको अवधारणा देहाय कारणहरूले कार्यान्वयन वा सुरुवात हुन सकेको छैन ।

आयोजना वैंक सुरुवात हुन नसक्नुका कारणहरू

नीतिगत कारण : आयोजना वैंकमा चालु तथा नयाँ सबै आयोजनाहरू वा बजेटको थ्रेसहोल्डभित्रका आयोजनाहरू समावेश गर्ने स्पष्ट नीति छैन । आयोजना वैंकमा सुचिकृत गर्नुअघि सवै पूर्व तयारी गर्नको लागि अयोजना विकास कोष खडा गर्ने नीति नहुनु ।

कानुनी अपर्याप्तता : तीनवटै तहको आयोजना वैक संचालन कार्यविधि, आयोजनाको पहिचान, छनौट, मूल्यांकन प्राथमिकीकरण तथा लागत सम्बन्धी निर्देशिका र आयोजना वर्गीकरणका आधार तथा मापदण्डका लागि कानुन (नियमावली) नहुनु।

संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकारको कार्यक्षेत्र स्पष्ट गरी सोही अनुरुप राष्ट्रिय आयोजना वैंक सूचना व्यवस्थापन प्रणालीको परिमार्जन हुन सकेको छैन। मन्त्रालयगत बजेट सूचना प्रणालीसँग आवद्ध गर्न सकिएको छैन।

स्वामित्व, क्षमता र इच्छाशक्तिको कमी छ : सही आयोजनाको पहिचान, छनौट गरी आयोजना वैंकमा समावेश गरेका आयोजनामा मात्र बजेट समावेश गर्न सम्बन्धित मन्त्रालयको राजनीतिक तथा प्रशासनिक नेतृत्व पूर्ण तत्पर नहुनु। आयोजना सुधारमा स्वामित्व कम छ। अर्थ मन्त्रालयले आयोजना वैंकका समावेश कार्यक्रममा मात्र बजेट विनियोजन, रकमान्तर तथा संशोधन गर्न सकेको छैन। कर्मचारीमा आवश्यक ज्ञान तथा सीपको अभाव छ।

परिपक्व आयोजना पहिचान, लेखाजोखा, मूल्यांकन, छनौट तथा प्राथमिकीकरा गर्न अवश्यक सही तथ्यांक, संस्थागत क्षमता र समन्वयको कमी छ।

प्रदेश तथा स्थानीय तह आयोजना वैंक तर्जुमा इच्छाशक्तिका अतिरिक्त नीति, कानुन लगायत आवश्यक ज्ञान, सीप र अनुभवको अभाव छ।

आयोजना वैंकलाई प्रभावकारी रूपमा संचालन गर्ने उपायहरू

नीतिगत स्पष्टता पार्ने : विगतमा अध्ययन विना शक्तिका आधारमा ल्याएका टुक्रे आयोजनाहरूलाई आयोजना बैकको मापदण्ड अनुसार उपयुक्त भएका मात्र वैंकमा समावेश गर्ने। विगतमा हचुवा रूपमा लगानी भई सकेका ससाना आयोजनाहरू मर्जर गरेर वा प्रदेश वा स्थानीय तहलाई हस्तान्तरण गरी तत् तत् सरकारले अध्ययन गरी आ आफ्नो आयोजना वैंकमा समावेश गर्ने स्पष्ट मापदण्ड बनाउने। आयोजना वैंक सम्भाव्य आयोजनाहरूको सूची भएको हुँदा पूर्व तयारी भएका सवै आयोजना बैकमा राख्ने। श्रोत, साधन र क्षमताका आधारमा वैकमा भएका आयोजनाहरू क्रमशः बजेटमा राखेर कार्यान्वयन गर्ने नीति अवलम्बन गनुपर्ने। आयोजना वैंकमा सुचिकृत गर्नुअघि सवै पूर्व तयारी गर्नको लागि अयाेजना विकास कोष खडा गरी बजेट सुनिश्चित गर्ने नीति लिनुपर्ने।

समयमा कानुन तर्जुमा गर्ने : राष्ट्रिय आयोजना वैक संचालन कार्यविधि, आयोजनाको पहिचान, छनौट, मूल्यांकन प्राथमिकीकरण तथा लागत सम्बन्धी निर्देशिका र आयोजना बर्गीकरणका आधार तथा मापदण्डलाई अनिवार्य लागु गर्न आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन अनुरुप नियमावली स्वीकृत हुनुपर्ने। नेपाल सरकारले प्रदेश र स्थानीय तहको लागि आयोजना वैंक सम्बन्धी नमूना कार्यविधि तथा मापदण्ड तर्जुमा गरी दिने।

राष्ट्रिय आयोजना वैंक सूचना व्यवस्थापन प्रणालीलाई आयोजनाको पहिचान, मूल्यांकन, छनौट र प्राथमिकीकरणमा सहजता आउने गरी परिमार्जन गरिनुपर्ने। आयोजनाको मापदण्डमा तोकिएका सवै क्रियाकलाप (प्रकृति, कुल लागत, बजेट, पूर्वतयारीका क्रियाकलाप) प्रविष्टि गरेपछि मात्र प्रणालीबाट सबमिट हुने र सवै मापदण्ड पुरा नभएका आयोजना

प्रविष्टिमै रोक लगाउने गरी प्रणाली परिमार्जन गर्ने । प्रदेश र स्थानीय तहले बजेट तर्जुमामा प्रयोग गरिरहेका प्रणाली क्रमश पिएलएमविआइस्स र सुत्र प्रणालीमा आयोजना मापदण्डहरू क्रियाकलाप प्रविष्टि गर्ने गरी प्रणालीमा संशोधन गर्ने ।

स्वामित्व, प्रतिवद्धता र सक्षमताको विकास हुनुपर्ने : सही आयोजनाको पहिचान, छनौट गरी आयोजना वैंकमा समावेश गरेका आयोजनामा मात्र बजेट समावेश गर्न सम्बन्धित मन्त्रालयको राजनीतिक तथा प्रशासनिक नेतृत्व पूर्ण रूपमा स्वामित्व लिनुपर्ने । आयोजना वैंकमा समावेश भएका आयोजनामा मात्र बजेट विनियोजन, रकमान्तर तथा संशोधन गर्न अर्थ मन्त्रालय अडिग रहुनुपर्ने । सम्बन्धित मन्त्रालय, योजना आयोग, अर्थ मन्त्रालय, प्रदेश तथा स्थानीय तहमा आयोजना वैंकसँग सम्बन्धित काममा कार्यरत पदाधिकारी तथा कर्मचारीमा आवश्यक ज्ञान तथा सीप प्रदान गर्न आयोजना वैंक सम्बन्धी अल्पकाली प्रशिक्षण । कार्यशाला आयोजना गर्ने ।

आयोजना वैंकको पहिचान, मूल्यांकन तथा छनौट कार्यमा संलग्न निकाय र तहहरूवीच नियमित समन्वय हुनुपर्ने । ज्ञान व्यवस्थापन अभ्यासमा जोड दिने । आयोजना वैक पोर्टल बनाई सूचना आदान प्रदान गर्ने । संघ तथा प्रदेशका मन्त्रालय र स्थानीय तहमा आयोजना वैंक समन्वय शाखा तोक्नुपर्ने ।

परिपक्व आयोजना पहिचान, लेखाजोखा, मूल्यांकन, छनौट तथा प्राथमिकीकरण गर्न अवश्यक सही तथ्यांकहरूको व्यवस्था गर्ने ।

नैतिक संगठनको विकास गर्ने : आयोजना पहिचान, विश्लेषण, छनौट र प्राथमिकीकरण गर्ने मापदण्डहरू स्पष्ट र सूचना प्रणालीसँग आवद्ध गरी प्रक्रियागत सहजीकरण गर्ने । पहिचानदेखि प्राथमिकीकरणका हरेक चरणमा पारदर्शिता अभिवृद्धि गर्ने । हरेक तहमा विज्ञ तथा सरोकारवालाबाट पृष्ठपोषण लिने । पृष्ठपोषण र सिकाइको व्यवहारिक प्रयोग गर्ने । उपयुक्त व्यक्ति उपयुक्त स्थानमा पदस्थापना गर्ने ।

आयोजना वैंकको स्थानीयकरण गर्ने : नेपाल सरकारले प्रदेश र स्थानीय तहको लागि आवश्यक नमुना नीति, मापदण्ड र निर्देशिका बनाई दिने । आयोजना वैंकको अवधारणा, सिद्धान्त, मापदण्ड र औचित्यवारे प्रदेश र स्थानीय तहका राजनीतिक, प्रशासनिक, निजी र सामाजिक नेतृत्वलाई प्रशिक्षण दिने । सूचना आदान प्रदान गर्ने ।

निष्कर्ष

आयोजना वैंकमा अवधारणा कार्यान्वयन आएमा नेपालमा लामो समयदेखि अभ्यास गरेको हचुवा र स्वार्थ केन्द्रीत आयोजना पहिचानदेखि छनौट प्रणलीमा सुधार हुन्छ । तोकिएको लक्ष्य, समय र गुणस्तरमा आयोजना सम्पन्न गरी विकास र समृद्धिको चाहना पूरा गर्ने आधार दिन्छ । बेरोजगारी, गरिबी र असमानता जस्ता पक्षमा सुधार हुन्छ । यसका लागि नीतिगत तथा कानुनी पूर्वाधार, सूचना प्रणाली (अनलाईन) मा परिमार्जन, संस्थागत क्षमता विकास, राजनीतिक इच्छा शक्ति, सही तथ्यांक व्यवस्थापन र कसिलो समन्वय जस्ता पक्षहरूमा सुधार गर्न ढिला गर्नु हुँदैन ।

सन्दर्भ सामग्री

आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ र नियमावली २०७७।

पन्ध्रौं योजना (आ व २०७६÷७७— २०८०÷८१) राष्ट्रिय योजना आयोग, सिंहदरवार।

राष्ट्रिय योजना आयोग (गठन तथा कार्यसंचालन) आदेश, २०७४

आयोजना विकास, छनौट तथा प्राथमिकीकरण सम्बन्धी एकीकृत मापदण्ड, २०७९

राष्ट्रिय आयोजना वैंक निर्देशिका, राष्ट्रिय योजना आयोग, २०७६, सिंहदरवार।

मैनाली, गोपीनाथ (२०७७), विकास व्यवस्थापनका लागि आयोजना वैंक, आर्थिक दैनिक, काठमाडौं

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको आयोजना व्यवस्थापन सम्बन्धी २२ वुदे निर्देशन २०८०

भट्ट, सुशील (२०७५) यसकारण ल्याइएको हो राष्ट्रिय आयोजना वैंक, काठमाडौं।

Infrastructure financing for sustainable development in Asia and the Pacific, ESCAP, 2019.

National project bank guideline for identification, Appraisal, Selection and Prioritization of Projects, NPC, 2020

सार्वजनिक लेखापरीक्षण र यसको महत्त्व

✍टीकानाथ अर्याल*

१. पृष्ठभूमि

सार्वजनिक आर्थिक क्रियाकलापको लेखाजोखा गरी मुलुकमा वित्तीय जवाफदेहिता तथा पारदर्शिता कायम गर्न सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाको स्थापना गर्ने विश्वव्यापी मान्यता रहेको पाइन्छ। नेपालमा सार्वजनिक (सरकारी) लेखापरीक्षणको ऐतिहासिक पक्ष केलाउन करिब २५० वर्ष पछाडि फर्किनु पर्ने हुन्छ। एकीकृत नेपालका प्रथम राजा पृथ्वीनारायण शाहले नेपालमा विक्रम सम्वत् १८२६ मा सरकारी अड्डाहरूको आय-व्ययको हिसाब जाँच गर्न, गराउन 'कुमारीचोक अड्डा' नामक एक अधिकार सम्पन्न कार्यालयको स्थापना गराएका थिए। विभिन्न प्रशासनिक अड्डाका कर्मचारीहरूले गरेको आम्दानी र खर्चका विवरण जाँच गरी दुरुस्त राख्नु कुमारीचोक अड्डाको मुख्य काम थियो।

सबै सार्वजनिक निकायहरूको अन्तिम लेखापरीक्षणको लागि नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०१५ बमोजिम २०१६ साल आषाढ १५ गते प्रथम महालेखापरीक्षकको रूपमा श्री चन्द्रबहादुर थापाको नियुक्ति पश्चात् महालेखापरीक्षकको कार्यालयको विधिवत् स्थापना भएपछि उक्त अड्डाको भूमिका र अस्तित्व करिब समाप्त भयो। यद्यपि तेजारथ सापटी असूल गर्ने, बेरुजु तथा घरेलु तर्फको सरकारी बाँकी बापतको रकम असुल गर्ने, अन्य सरकारी बाँकी रकम असुल गर्ने लगायतका कार्य गर्ने गरी कुमारीचोक तथा केन्द्रीय तहसिल कार्यालयको नाममा उक्त कार्यालय अहिले पनि अस्तित्वमा रहेको छ।

यस लेखमा सार्वजनिक लेखापरीक्षणको अवधारणा, ऐतिहासिक पृष्ठभूमि, संवैधानिक तथा कानुनी व्यवस्था, उद्देश्य, क्षेत्र र पद्धति, लेखापरीक्षणका चरणहरू र यसको महत्त्वका बारेमा चर्चा गर्ने प्रयास गरिएको छ।

२. लेखापरीक्षण

सामान्य अर्थमा लेखापरीक्षण भन्नाले लेखा (हिसाब/किताब) को जाँच गरी रायसहितको प्रतिवेदन तयार गर्ने कार्यलाई बुझिन्छ। आर्थिक कारोबारसँग सम्बन्धित लेखा, कागजात, अभिलेख तथा विवरणहरूको स्वतन्त्र, निष्पक्ष एवं उद्देश्यमूलक जाँच नै लेखापरीक्षण हो। यस अन्तर्गत आर्थिक कारोबार एवं क्रियाकलाप र वित्तीय विवरणहरूको शुद्धता, नियमितता तथा यथार्थताको परीक्षण तथा सोको आधारमा गरिने मूल्याङ्कनदेखि विश्लेषणसहितको प्रतिवेदन तयार गर्ने र अनुगमन लेखापरीक्षण (सम्परीक्षण) समेतका क्रियाकलाप समावेश हुन्छ। लेखाविद् मण्टगोमरीले “Auditing is a

*निर्देशक, महालेखापरीक्षकको कार्यालय

Systematic examination of the books and records of a business or other org. in order to ascertain or verify and report up on the facts regarding the financial operations and the results thereof.'' भनी लेखापरीक्षणलाई परिभाषित गरेका छन् । अर्का लेखाविद् आर. बी. रोजले यसलाई ''Audit may be said to be the verification of the accuracy and correctness of the books of accounts by an independent person qualified for the job and not in ay way connected with the preparation of such accounts.'' भनी उल्लेख गरेका छन् ।

त्यसै गरी सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरूको संगठन (इण्टोसाई) द्वारा जारी अन्तर्राष्ट्रिय मानदण्ड-१००: सार्वजनिक लेखापरीक्षणका आधारभूत सिद्धान्तहरू (International Standards of Supreme Audit Institutions-ISSAI-100) मा सार्वजनिक क्षेत्रको लेखापरीक्षणलाई निम्नानुसार परिभाषित गरिएको छः ''In general public-sector auditing can be described as a systematic process of objectively obtaining and evaluating evidence to determine whether information or actual conditions conform to established criteria.''

उल्लिखित परिभाषाहरूको आधारमा पनि लेखापरीक्षण भनेको कुनै निकायको वित्तीय कारोबार तथा सोको नतिजा वा विवरणको यथार्थता यकिन गर्न कारोबारसँग सम्बन्धित लेखा, कागजात, अभिलेख तथा विवरणहरूको स्वतन्त्र, निष्पक्ष, योजनावद्ध एवं उद्देश्यमूलक परीक्षण हो ।

३. ऐतिहासिक पृष्ठभूमि

आर्थिक क्रियाकलापको सुरुवाती अवस्थामा कारोबारको आकार सानो रहेकोले कारोबारकर्ता वा व्यवसायको मालिक स्वयंले लेखा राख्ने तथा सोको जाँज गर्ने गर्दथे । पन्ध्रौँ शताब्दीमा क्रिष्टोफर कोलम्बसको विश्व भ्रमण अभियान र पछि सोह्रौँ र सत्रौँ शताब्दीको युरोपेली औद्योगिक क्रान्तिबाट आन्तरिक तथा वाह्य आर्थिक एवं व्यापारिक कारोबार विस्तार हुँदै गयो । समयक्रमसँगै निरन्तर जनसंख्या वृद्धि तथा गाँस, बास र कपासजन्य मालवस्तुको माग र आवश्यकता वृद्धि हुन थाल्यो । जसबाट कारोबारको आकार तथा उद्योग/व्यवसायमा लगानीको मात्रा वृद्धि हुँदै जाँदा कारोबार गर्ने, लेखा राख्ने तथा सोको जाँच/परीक्षण गर्ने कार्य एकै व्यक्तिले धान्न नसक्ने अवस्थाको सिर्जना भयो । फलस्वरुप लेखा/स्रेस्ता राख्ने व्यक्ति (खजान्ची वा लेखापाल) र वर्षभरिको लेखा/स्रेस्ता जाँच गरी सोको सम्पूर्ण व्यहोरा व्यवसायको मालिकलाई सुनाउने व्यक्तिको आवश्यकता पर्‍यो । ल्याटिन भाषामा यसरी हिसाबको विवरण सुन्नुलाई "Audire'' भनिने हुनाले पछि सोही शब्दबाट "Audit'' (लेखापरीक्षण) शब्दको प्रादुर्भाव भएको मानिन्छ । सन् १४९४ मा इटालियन लेखाविद् लुका पेसिओली (Luca Pacioli) ले लेखा र लेखापरीक्षणको क्षेत्रमा नयाँ अवधारणाको सूत्रपात गरेपछि आर्थिक प्रशासनमा नयाँ युगको थालनी भयो ।

नेपालको सन्दर्भमा राज्य/रजौटाहरूको स्थापना र मुद्राको उत्पत्तिसँगै सरकारी तवरमा हिसाब किताब वा लेखा/स्रेस्ता राख्ने प्रथाको सुरुआत भएको मानिन्छ । शासक तथा भारदारहरूलाई आय-व्ययको हिसाब यथार्थ छ भनी प्रमाणित गर्नका लागि भुक्तानी गर्नुभन्दा पहिले तोकिएको पदाधिकारी समक्ष मौखिक फाँटवारी बताई खर्च गर्ने प्राचिन प्रथाबाट नै लेखापरीक्षणको अवधारणा सुरुवात भएको भन्ने इतिहासविदहरूको भनाइ छ । यसरी लेखापरीक्षण कार्य कारोबारको

सुनुवाइबाट प्रारम्भ भई लेखा/स्रेस्ताको जाँच गरी कारोबारको सत्यता यकिन गर्ने प्रणालीको अवस्था पार गरी आर्थिक कारोबार तथा सोसँग सम्बन्धित क्रियाकलाप र वित्तीय विवरणहरूको मूल्याङ्कन तथा परीक्षण गरी राय र सुझाव व्यक्त गर्नुपर्ने अवस्थामा पुग्यो। अतः लेखापरीक्षण कार्य एक अत्यावश्यक र जटिल पेशागत कार्यमा परिणत भयो।

नेपालमा लेखापरीक्षणको थालनी कहिलेदेखि भएको हो भन्ने यकिन तिथि मिति पाइएको छैन। यद्यपि प्राचीन कालमा नेपालमा सरकारी दामकाम गर्ने व्यक्ति वा स्रेस्तादारहरूले आफूले ''कुनै हिनामिना तथा मस्यौट गरेको छैन/गर्नेछैन'' भनी दशैँको टीकाको दिनमा तामा, तुलसी र दुबो हातमा लिई गोबरले लिपेको ठाउँमा बसी भाइ भारदार तथा देवी देवता साक्षी राखी शपथ वा किरिया खानुपर्ने चलन रहेको किम्वदन्ती पाइन्छ। मल्लकालमा यस्तो प्रथामा केही परिवर्तन भई दामकाम गर्ने व्यक्तिहरूलाई तोकिएको समयमा वसन्तपुरको कुमारी मन्दिरमा आई माथिकै रीतबमोजिम शपथ खानुपर्ने प्रथा चल्यो। पृथ्वीनारायण शाहले सरकारी कारोबार गर्नेहरूले शपथ खानको लागि कुमारी देवीको मन्दिर प्राङ्गगणमा चोक निर्माण गरी त्यहाँ बसी हिसाब जाँचको काम भाइ भारदारहरूबाट हुने प्रचलन सुरुवात गराए। देवीको अगाडि शपथ खाए पनि केही व्यक्तिले सरकारी रकम हिनामिना, मस्यौट गर्ने गरेको भेटिएपछि ठाउँ-ठाउँमा हिसाब जाँच गर्न जाने टोली नै बनाई मूल जाँचकी अड्डा को नाममा काठमाडौँको वसन्तपुर डबलीमा राजा पृथ्वीनारायण शाहले सम्वत् १८२६ मा एक छुट्टै हिसाब जाँच गर्ने एक शक्तिशाली (अधिकार सम्पन्न) निकाय स्थापना गराए। सोही कार्यालयको नाम पछि गएर 'कुमारीचोक' अड्डा रहन गएको पाइन्छ। उक्त अड्डा हालको महालेखापरीक्षकको कार्यालयको प्रारम्भिक स्वरुप थियो।

नेपालको पहिलो संविधान "नेपाल सरकार वैधानिक कानून, २००४" मा सरकारको आय-व्ययको लेखापरीक्षण गर्न श्री ३ महाराजले एक मुख्य लेखापरीक्षक नियुक्त गर्न सक्ने प्रावधान रहे तापनि सो अनुसार लेखापरीक्षक नियुक्त भएको पाइँदैन। त्यस्तै, नेपालको अन्तरिम शासन विधान, २००७ को भाग ८, धारा ६१ मा नेपालमा एक नियन्त्रक तथा महालेखापरीक्षक रहने र निजलाई मन्त्रिपरिषद्को सिफारिशमा श्री ५ ले नियुक्त गर्ने व्यवस्था भएकोमा सो अनुसार नियन्त्रक तथा महालेखापरीक्षकको नियुक्ति नभएकोले उक्त व्यवस्था कार्यान्वियन भएन। लेखापरीक्षणको माध्यमबाट मुलुकमा वित्तीय अनुशासन एवम् जवाफदेहिता कायम गर्न नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०१५ बमोजिम २०१६ साल आषाढ १५ गते नेपालका प्रथम महालेखापरीक्षकको नियुक्तिसँगै सबै सरकारी निकाय तथा सार्वजनिक संस्थानहरूको अन्तिम लेखापरीक्षण गर्न महालेखापरीक्षकको कार्यालयको स्थापना भएको देखिन्छ। शुरुमा "महालेखापरीक्षकको विभाग" को नामबाट यस कार्यालयको स्थापना भएकोमा २०६३ मा यसको नाम परिवर्तन गरी "महालेखापरीक्षकको कार्यालय" राखियो। नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०१५ मा पहिलो पटक महालेखापरीक्षकको व्यवस्था भएपछि त्यसपछिका हरेक संविधानमा महालेखापरीक्षकको कार्यालय एक स्वतन्त्र संवैधानिक निकाय एवं सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाको रूपमा रहेको छ।

४. संवैधानिक तथा कानुनी व्यवस्था

४.१ नेपालको संविधान, २०७२ - नेपालमा २०६२/६३ को दोस्रो जन आन्दोलनको सफलतापछि गठन भएको ऐतिहासिक संविधान सभाबाट निर्मित नेपालको संविधानको भाग २२ अन्तर्गत धारा २४० र २४१ तथा भाग ३२ अन्तर्गतको धारा २९४ महालेखापरीक्षकसँग सम्बन्धित छन्। यस संविधान बमोजिम स्थानीय तहसम्मको लेखापरीक्षण महालेखापरीक्षकबाट हुने व्यवस्था भई यस कार्यालयको कार्यक्षेत्र तथा जिम्मेवारीमा व्यापकता

आएको छ । नेपालको संविधानमा महालेखापरीक्षक तथा सार्वजनिक लेखापरीक्षण सम्बन्धमा रहेका प्रमुख प्रावधान देहायअनुसार छन्:-

(१) नियुक्ति तथा योग्यता — संविधानको धारा २४० मा महालेखापरीक्षकको नियुक्ति संवैधानिक परिषद्को सिफारिसमा राष्ट्रपतिबाट हुने, निजको पदावधि नियुक्तिको मितिले ६ वर्षको हुने, निजले राष्ट्रपति समक्ष लिखित राजीनामा दिएमा वा पदावधि पूरा भएमा वा निज आफ्नो पदमा नरहेमा वा निजको मृत्यु भएमा पद रिक्त हुने, महालेखापरीक्षकको पदमा नियुक्तिको लागि मान्यता प्राप्त विश्वविद्यालयबाट व्यवस्थापन, वाणिज्यशास्त्र वा लेखामा स्नातकोपाधि प्राप्त गरी वा चार्टर्ड एकाउन्टेन्सी परीक्षा उत्तीर्ण गरी नेपाल सरकारको विशिष्ट श्रेणीमा काम गरेको वा लेखापरीक्षण सम्बन्धी काममा कम्तीमा २० वर्ष अनुभव प्राप्त गरेको, कुनै राजनैतिक दलको सदस्य नरहेको, ४५ वर्ष उमेर पूरा भएको, उच्च नैतिक चरित्र कायम भएको जस्ता योग्यता आवश्यक पर्ने प्रावधान समेटिएका छन्।

(२) काम, कर्तव्य र अधिकार — संविधानको धारा २४१ बमोजिम महालेखापरीक्षकको काम, कर्तव्य र अधिकार देहाय अनुसार छन्:-

- राष्ट्रपति र उप–राष्ट्रपतिको कार्यालय, सर्वोच्च अदालत, संघीय संसद, प्रदेश सभा, प्रदेश सरकार, स्थानीय तह, संवैधानिक निकाय वा सोको कार्यालय, अदालत, महान्यायाधिवक्ताको कार्यालय, र सुरक्षा निकाय लगायतका सबै संघीय र प्रदेश सरकारी कार्यालयको लेखा कानून बमोजिम नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता, प्रभावकारिता र औचित्य समेतको आधारमा लेखापरीक्षण गर्ने ।
- ५० प्रतिशतभन्दा बढी शेयर वा जायजेथामा नेपाल सरकार वा प्रदेश सरकारको स्वामित्व भएको संगठित संस्थाको लेखापरीक्षणका लागि लेखापरीक्षक नियुक्तिका लागि परामर्श र अपनाउनु पर्ने सिद्धान्तका सम्बन्धमा आवश्यक निर्देशन दिने ।
- महालेखापरीक्षकलाई लेखापरीक्षणको सिलसिलामा लेखासँग सम्बन्धित कागजपत्रहरू जुनसुकै बखत हेर्न पाउने अधिकार हुने र त्यस्तो कागजपत्र तथा जानकारी उपलब्ध गराउनु सम्बन्धित कार्यालय प्रमुखको कर्तव्य हुने ।
- तोकिएका कार्यालयका अतिरिक्त अन्य कुनै कार्यालय वा संस्थाको महालेखापरीक्षकबाट लेखापरीक्षण गर्नुपर्ने गरी संघीय कानून बमोजिम व्यवस्था गर्न सकिने ।
- लेखापरीक्षण गरिने निकायको लेखा संघीय कानून बमोजिम महालेखापरीक्षकले तोकेको ढाँचामा राख्नुपर्ने ।

(३) वार्षिक प्रतिवेदन सम्बन्धी व्यवस्था — संविधानको धारा २९४ मा महालेखापरीक्षक लगायतका संवैधानिक निकायले आफूले गरेको कामको वार्षिक प्रतिवेदन राष्ट्रपति समक्ष पेश गर्नुपर्ने र प्रधानमन्त्री मार्फत् त्यस्तो प्रतिवेदन संघीय संसद समक्ष पेश हुने व्यवस्था छ । उक्त धाराको उपधारा २ मा वार्षिक प्रतिवेदनमा खुलाउनुपर्ने कुराहरू संघीय कानून बमोजिम हुने उल्लेख भए अनुसार लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ को दफा १९ मा

महालेखापरीक्षकबाट वर्षभरिमा लेखापरीक्षण भए, गरेका काम कारबाहीको विवरण, लेखापरीक्षणबाट देखिएका प्रमुख व्यहोराको सारांश, लेखापरीक्षण प्रतिवेदन कार्यान्वयन स्थिति र भविष्यमा गर्नुपर्ने सुधार तथा आवश्यक अन्य कुराहरू समावेश गर्नुपर्ने व्यवस्था गरिएको छ। साथै तोकिएका निकायको लेखापरीक्षण सम्पन्न गरिसकेपछि राय सहितको लेखापरीक्षण प्रतिवेदन समेत जारी गर्न सक्ने व्यवस्था लेखापरीक्षण ऐनमा रहेको छ।

संविधानको धारा २९४ तथा लेखापरीक्षण ऐनको दफा १९ मा महालेखापरीक्षकले प्रत्येक प्रदेशको काम कारबाहीको सम्बन्धमा अलग अलग वार्षिक प्रतिवेदन तयार गरी सम्बन्धित प्रदेश प्रमुख समक्ष पेश गर्ने र उक्त प्रतिवेदन मुख्य मन्त्री मार्फत् प्रदेश सभामा पेश हुने व्यवस्था छ।

४.२ आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्त्व ऐन, २०७६ - यस ऐनको दफा ३५ मा प्रत्येक कार्यालयले सबै प्रकारका आय व्यय तथा कारोबारको तोकिए बमोजिमको लेखा र वित्तीय विवरण पेश गरी महालेखापरीक्षकको कार्यालयबाट अन्तिम लेखापरीक्षण गराउनु पर्ने व्यवस्था छ।

४.३ लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ - साविकको लेखापरीक्षण ऐन, २०४८ खारेज भई २०७५।१२।१५ देखि यो ऐन लागू भएको हो। यस ऐनमा लेखापरीक्षण गर्दा परीक्षण गर्नुपर्ने विषय, औचित्यको दृष्टिकोणबाट परीक्षण गर्न सक्ने विषय, महालेखापरीक्षकले अन्तिम लेखापरीक्षण गर्दा लेखापरीक्षणको तरिका, क्षेत्र र अवधि तोक्न सक्ने, त्यसबाट प्राप्त भएको तथ्यहरू दर्शाउने, त्यसमा विवेचना तथा आलोचना गर्ने र आर्थिक विवरण उपर आवश्यकताअनुसार रायसहितको प्रतिवेदन जारी गर्न सक्ने लगायतका विषय समावेश छ। सार्वजनिक लेखापरीक्षण सम्बन्धमा यस ऐनका प्रमुख प्रावधान निम्नानुसार रहेका छन्:-

- ऐनको दफा ४ बमोजिम कुनै निकाय वा सो अन्तर्गतका कुनै एकाइ छनौट गरी आर्थिक कारोबार र त्यससँग सम्बन्धित अन्य क्रियाकलापको एक-एक गरी वा बीच-बीचमा छड्के गरी वा केही प्रतिशत मात्र परीक्षण गर्ने गरी लेखापरीक्षणको तरिका, क्षेत्र र अवधि तोकी अन्तिम लेखापरीक्षण गर्न, त्यसबाट प्राप्त भएका तथ्यहरू दर्शाउन, त्यसमा विवेचना तथा आलोचना गर्न र आर्थिक विवरणउपर राय सहितको प्रतिवेदन जारी गर्न र वित्तीय विवरण उपर आवश्यकता अनुसार राय सहितको प्रतिवेदन प्रतिवेदन जारी गर्न सक्ने।
- ऐनको दफा ५, ६ र ७ मा वित्तीय तथा विविध विषयको लेखापरीक्षण, सामयिक लेखापरीक्षण, अनुदान तथा सहायता लगायतका क्षेत्रको लेखापरीक्षण गर्नसक्ने, संघ तथा प्रदेशका सबै सरकारी कार्यालय, स्थानीय तह एवं सार्वजनिक संस्थानहरूको जोखिममा आधारित वित्तीय तथा नियमितताको लेखापरीक्षण गर्न तथा विषयवस्तुको तात्त्विक महत्त्वको आधारमा महालेखापरीक्षकबाट छनौट भएका विषयमा कार्यमूलक, सूचना प्रविधि, वातावरणीय तथा विशेष लगायतका क्षेत्रको लेखापरीक्षण गर्न सक्ने व्यवस्था रहेको।
- ऐनको दफा ८ मा उल्लेख भए अनुसार महालेखापरीक्षकले नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता, प्रभावकारिता र औचित्य समेत विचार गरी आवश्यकताअनुसार लेखापरीक्षण गर्ने विषय वा क्षेत्रहरू देहायअनुसार छन्:

(क) विनियोजन ऐन तथा अन्य ऐन बमोजिम खर्च गर्न निर्दिष्ट शीर्षक तथा उप-शीर्षकमा स्वीकृत भएका रकमहरू तोकिएको सीमामा रही निर्दिष्ट प्रयोजनको लागि खर्च भए/नभएको,

(ख) कारोबारको लेखा तोकिएको ढाँचा अनुरुप राखे, नराखेको तथा निर्दिष्ट समयमा प्रतिवेदन गरे/नगरेको,

(ग) सबै संघीय तथा प्रदेश कार्यालयहरू र स्थानीय तहको विनियोजन, राजस्व, धरौटी लगायतका सम्पूर्ण कारोबारको लेखा राखी वित्तीय विवरण तयार पारे, नपारेको र त्यसले आर्थिक कारोबारको यथार्थ चित्रण गरे/नगरेको,

(घ) संघीय सञ्चित कोष, प्रदेश सञ्चित कोष, स्थानीय सञ्चित कोष तथा र अन्य सरकारी कोषको हिसाब यथार्थपरक रहे/नरहेको,

(ङ) आम्दानी वा खर्च भएका कलमहरूको पुष्टयाइँ गर्ने प्रमाण यथेष्ट भए/नभएको,

(च) लेखा वा प्रतिवेदन बमोजिम भौतिक प्रगति भए/नभएको,

(छ) खर्च गर्न अधिकार प्राप्त अधिकारीको स्वीकृति भए/नभएको,

(ज) नगदी, जिन्सी लगायत सबै सार्वजनिक सम्पत्तिको उचित रूपमा उपयोग गरे/नगरेको,

(झ) सरकारी सम्पत्तिको हानि नोक्सानी नहुने गरी उचित संरक्षण तथा मर्मत सम्भार गरे/ नगरेको,

(ञ) खर्च गर्दा दुरुपयोग हुन नपाउने गरी पर्याप्त कानुनी व्यवस्था भए/नभएको, तत्सम्बन्धी नियमन तथा नियन्त्रण व्यवस्था पर्याप्त भए/नभएको र ती कुराहरूको अनुशरण गरे/नगरेको,

(ट) आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको प्रभावकारी व्यवस्था भए/नभएको र त्यसको अनशुरण गरे/नगरेको,

(ठ) आन्तरिक लेखापरीक्षण सन्तोषजनक तरिकाबाट भए/नभएको र भएकोमा प्रतिवेदनको कार्यान्वयन गरे/ नगरेको,

(ड) राजस्व तथा सरकारी कोषमा जम्मा हुनुपर्ने रकम कानून बमोजिम निर्धारण, असुली, दाखिला र लेखाङ्कन भए, नभएको र राजस्व चहुावट नियन्त्रण गर्ने प्रयास गरे/नगरेको,

(ढ) कार्यालयको संगठन र व्यवस्थापन तथा कार्य विभाजन यथेष्ट र समुचित भए, नभएको र त्यस अनुसार कार्यालय सञ्चालन तथा व्यवस्थापन गरे/नगरेको,

(ण) कुनै काम दोहोरो हुने गरी विभिन्न निकायबाट गराएको वा गर्नुपर्ने कुनै काम छुटाएको वा कार्यालयको काम निर्दिष्ट समयमा गर्ने, गराउने प्रभावकारी व्यवस्था भए/नभएको,

(त) कार्यक्रम अनुसार निर्धारित समय भित्र प्रगति भए, नभएको तथा कामको गुणस्तर र परिमाण मानदण्ड अनुरुप भए/नभएको,

(थ) कार्यालयको उद्देश्य र नीति स्पष्ट भए, नभएको र निर्दिष्ट उद्देश्य तथा नीति अनुरुप योजना, बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा गरे, नगरेको तथा सोही बमोजिम कार्यान्वयन गरे/नगरेको,

(द) स्वीकृत लागत खर्चको सीमाभित्र रही कार्यक्रम सञ्चालन गरे/नगरेको र लागतको तुलनामा प्रतिफल प्राप्त भए/नभएको,

(ध) वित्तीय कारोबार, अभिलेख र प्रतिवेदन व्यवस्थालाई सूचना प्रविधिमा आधारित बनाउन प्रयास गरे/नगरेको,

(न) नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार वा स्थानीय तहमा प्रचलित कानून बमोजिम बाँडफाँट भएको राजस्व, अनुदान तथा रोयल्टीको उपयोग र परिचालन प्रभावकारी भए/नभएको,

(श) सोधभर्ना लिने कार्य समयमा गरे/नगरेको,

(ष) बेरुजु लगत र फछ्र्यौटको अभिलेख अद्यावधिक राखे, नराखेको तथा बेरुजु फछ्र्यौट गर्ने प्रयास गरे, नगरेको।

- ऐनको दफा ९ मा उल्लेख भए अनुसार महालेखापरीक्षकले औचित्यको दृष्टिकोणबाट आवश्यकताअनुसार परीक्षण गर्ने कुराहरू देहायअनुसार छन्:

  (१) निकासा अनसुार खर्च गरेको भए तापनि बेमनासिब तरिकाले वा राष्ट्रिय धनको हानि नोक्सानी हुने गरी खर्च भएको देखिएमा त्यस्तो खर्च र निकासाको सम्बन्धमा,

  (२) चल, अचल राष्ट्रिय धनको अनुदान वा राजस्वको अभिहस्ताङ्कन वा खानी, जङ्गल, जलशक्ति आदिको सुविधा प्रदान सम्बन्धमा पट्टा, अनमतिपत्र, लाइसेन्स, अधिकार र कुनै अन्य प्रकारबाट राजस्व वा चल, अचल राष्ट्रिय धन त्याग गर्ने गरी जारी गरिएका सबै निकासाको सम्बन्धमा,

  (३) सार्वजनिक निर्माण, मर्मत सम्भार, खरिद तथा आपूर्ति, परामर्श सेवा सम्बन्धी ठेक्का र सम्झौता, सेवा प्रवाह, सार्वजनिक खर्च, राजश्व परिचालन लगायत विविध आर्थिक कारोबारका विषय वस्तुको सम्बन्धमा।

- ऐनको दफा १२ मा महालेखापरीक्षकले परीक्षण गर्ने वा कागजात पेश गर्न लगाउने सम्बन्धमा देहायअनुसारको व्यवस्था छ:

  (१) महालेखापरीक्षकले सार्वजनिक निकायका जिम्मेवार पदाधिकारीलाई लेखासँग सम्बन्धित कागजात जुनसुकै बखत पेश गर्न लगाउन र सम्बन्धित पदाधिकारीसँग तत्सम्बन्धी सूचना तथा जानकारी लिन सक्ने।

  (२) महालेखापरीक्षकले आवश्यक ठानेमा देहाय बमोजिम गर्न सक्ने व्यवस्था छ:-

    (क) नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार वा स्थानीय तहबाट अनुदान प्राप्त गरी सञ्चालन भएका कार्यक्रम तथा आयोजनाको थिति तथा लेखासँग सम्बन्धित कागजात जुनसुकै बखत परीक्षण गर्न,

    (ख) सरकारी कामको ठेक्का लिने निर्माण व्यवसायी, आपूर्तिकर्ता वा त्यस्तो निकायको कामको जिम्मा लिने संस्था वा व्यक्तिलाई समेत त्यस्तो ठेक्का, आपूर्ति वा अन्य सरकारी कामसँग सम्बन्धित कागजात र राजस्वको लेखापरीक्षणको सन्दर्भमा राजश्व निर्धारण प्रयोजनका लागि लिइएका आधारसँग सम्बन्धित थप प्रमाण कागजात पेश गर्न लगाउन,

(ग) नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार वा स्थानीय तहको आंशिक स्वामित्त्व रहेको संस्था र राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय गैरसरकारी संस्थाको कार्य सञ्चालन सम्बन्धी कागजात पेश गर्न लगाउन।

- सार्वजनिक निकायले कारोबार सञ्चालन गर्न, लेखा राख्न, अभिलेख व्यवस्थापन गर्न वा सूचना प्रवाह गर्न अपनाएका सूचना प्रविधि सम्बन्धी प्रणालीमा महालेखापरीक्षकको पहुँच हुने।

५. सार्वजनिक लेखापरीक्षणको उद्देश्य

सार्वजनिक लेखापरीक्षणको मूलभूत उद्देश्य सार्वजनिक निकायको आर्थिक क्रियाकलापमा पारदर्शिता र जवाफदेहिता प्रवर्द्धन गरी वित्तीय सुशासन कायम गर्नु हो । साथै सार्वजनिक स्रोतको प्राप्ति तथा उपयोगका सम्बन्धमा नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता, प्रभावकारिता र औचित्य समेतको आधारमा परीक्षण गरी सोको आधारमा उचित निष्कर्ष र सुझाव प्रदान गर्नु एवं वित्तीय प्रतिवेदनउपर उचित आश्वस्तता प्रदान गर्नु पनि यसको उद्देश्य हो । साथै देहायका कुराहरू सुनिश्चित गर्नु सार्वजनिक लेखापरीक्षणका अन्य उद्देश्यहरू रहेका छन् ।

(१) वित्तीय लेखापरीक्षण (Financial Audit) मा लेखापरीक्षणका उद्देश्यहरूः

- तोकिएको ढाँचामा वित्तीय विवरण तयार भई कारोबारको हिसाब सही तथा यथार्थपरक रहे/नरहको,
- नगदी, जिन्सी तथा अन्य सरकारी सम्पत्ति समेतको हानि-नोक्सानी र दुरुपयोग हुन नपाउने गरी सम्पत्तिको अभिलेख, उपयोग र संरक्षणको पर्याप्त व्यवस्था मिलाएको र सोको अनुसरण गरे/नगरेको,
- आन्तरिक नियन्त्रण व्यवस्था प्रभावकारी रहे/नरहेको,
- कानूनसम्मत तवरले राजस्वलगायत समस्त आम्दानी, राजस्व तथा धरौटीको निर्धारण, असुली र दाखिला गरेको र तीनै तहका सरकारबीच प्रचलित कानूनबमोजिम राजस्व बाँडफाँट भए/नभएको,
- विनियोजन ऐन बमोजिम सीमाभित्र रही निर्दिष्ट प्रयोजनका लागि खर्च भए/नभएको ।

(२) परिपालना लेखापरीक्षण (Compliance Audit) मा लेखापरीक्षणका उद्देश्यहरूः

- आर्थिक कारोबार तथा क्रियाकलाप सञ्चालन गर्दा प्रचिलित कानून, कार्यविधि, निर्देशिका, मापदण्ड तथा नर्म्सको परिपालना गरे/नगरेको,
- कारोबारको पुष्ट्याँइ गर्ने यथेष्ट प्रमाण कागजात राखे/नराखेको,
- विनियोजन ऐनबमोजिम स्वीकृत सीमाभित्र रही निर्दिष्ट प्रयोजनमा खर्च गरे/नगरेको,
- कानुनसम्मत तवरले राजस्वलगायत समस्त आम्दानी असुली र दाखिला गरे/नगरेको,
- प्रचलित कानूनको परिपालना गरी स्रोत साधनको प्राप्ति, परिचालन एवं अभिलेख राखे/नगरेको,
- खर्च गर्दा दुरुपयोग हुन नपाउने गरी पर्याप्त कानुनी व्यवस्था भए/नभएको, तत्सम्बन्धी नियमन, आन्तरिक नियन्त्रण व्यवस्था पर्याप्त भए/नभएको र सोको अनुसरण गरे/नगरेको,
- प्रचलित कानूनले व्यवस्था गरेअनुरुप अनुगमन भए/नभएको आदि।

(३) कार्यमूलक लेखापरीक्षण (Performance Audit) मा लेखापरीक्षणका उद्देश्यहरूः

- खर्च गर्दा मितव्ययी व्यवस्था अवलम्बन गरे/नगरेको,
- कार्यक्रमअनुसार निर्धारित समयभित्र प्रगति हासिल गरे/नगरेको,
- कार्यालयको कार्य प्रकृतिअनुसार सेवा प्रवाह स्तर उपयुक्त र प्रभावकारी रहे/नरहेको,
- लक्ष्य प्रगति तथा लागत खर्चको अभिलेख राख्ने व्यवस्था पर्याप्त र भरपर्दो रहे/नरहेको,
- लागतको तुलनामा प्रतिफल मनासिब रहे/नरहेको,
- संगठन व्यवस्थापन उपयुक्त रहेको र कार्यमा दोहोरो भए/नभएको,
- निर्धारित समयमा कार्यक्रम आयोजना सम्पन्न भई प्रतिफल प्राप्त भए/नभएको,
- वातावरण संरक्षण एवं व्यवस्थापनमा समुचित ध्यान पुर्‍याए/नपुर्‍याएको,
- सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा सूचना प्रविधिको उपयोग एवं सूचना प्रणालीको व्यवस्थापन, सुरक्षा व्यवस्था प्रभावकारी रहे/नरहेको आदि ।

६. सार्वजनिक लेखापरीक्षणको क्षेत्र र पद्धति

(१) लेखापरीक्षणको क्षेत्र - नेपालको संविधान तथा लेखापरीक्षण ऐनमा उल्लेख भए बमोजिम संवैधानिक निकाय, संघीय सरकार, प्रदेश सरकार र स्थानीय तहका सम्पूर्ण कार्यालय, तीन तहका सरकारका पूर्ण स्वामित्व भएको संगठित संस्था, समिति, बोर्ड, कोष, प्राधिकरण र विश्वविद्यालय एवं संघीय कानूनले लेखापरीक्षण गर्नुपर्ने भनी तोकेका अन्य निकायको आर्थिक कारोबार र सोको प्रतिवेदन र सोसँग सम्बन्धित कागजात समेत लेखापरीक्षणको क्षेत्रमा पर्दछन् । साथै शासकीय प्रबन्ध, सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन, सार्वजनिक प्रशासन र सेवा प्रवाह, विकास प्रशासन, सार्वजनिक जवाफदेहिता र सुशासनसँग सम्बन्धित विभिन्न पक्षको परीक्षण तथा मूल्याङ्कन समेत लेखापरीक्षणको क्षेत्रमा समावेश हुन्छन् ।

(२) लेखापरीक्षण विधि/पद्धति - लेखापरीक्षण ऐन, २०७५, नेपाल सरकारी लेखापरीक्षण मानदण्ड, सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरूको अन्तर्राष्ट्रिय संगठन (इन्टोसाई) द्वारा प्रतिपादित लेखापरीक्षणका आधारभूत सिद्धान्त, लेखापरीक्षण मार्गदर्शन र असल अभ्यासको अनुसरण गर्दै वार्षिक लेखापरीक्षण योजना तयार गरी सोसँग सामञ्जस्य हुने गरी मन्त्रालयगत लेखापरीक्षण योजना तथा निकायगत लेखापरीक्षण योजनाका आधारमा अन्तिम लेखापरीक्षण गरिन्छ । साथै लेखापरीक्षण गर्नुपर्ने निकायहरूलाई जोखिम मूल्याङ्कनको आधारमा न्यून र उच्च जोखिमयुक्त निकायमा वर्गीकरण गरी उच्च जोखिमयुक्त निकायको विस्तृत लेखापरीक्षण गर्ने र न्यून जोखिमयुक्त निकायको आन्तरिक नियन्त्रण मूल्याङ्कन प्रणाली आन्तरिक लेखापरीक्षण तथा एकल कोष खाताबाट उपलब्ध सूचना समेतको आधारमा दूर लेखापरीक्षण (Remote Audit) पद्धतिबाट गर्ने अभ्यास रहेको छ ।

यसै गरी समग्र एवं निकायगत जोखिम मूल्याङ्कन गरी पहिचान भएका विषयको परीक्षण गर्ने सन्दर्भमा सक्षम,

पर्याप्त तथा सान्दर्भिक प्रमाण सङ्कलन गर्न लेखापरीक्षणको एकाइगत योजनामा उल्लेख गरी नमूना छनौटका आधारमा लेखापरीक्षण गर्ने अभ्यास रहेको छ भने कार्यमूलक लेखापरीक्षणको सन्दर्भमा केही विषयमा नागरिक समाजलाई संलग्न गराउने तथा यस्तो लेखापरीक्षणमा प्रमाण सङ्कलन गर्न अन्तर्वार्ता, प्रश्नावली तयार, सरोकारवालासँग सामूहिक छलफल लगायतका विधि अवलम्बन गरेको पाइन्छ । लेखापरीक्षणमा विशेषतः समस्यामूलक र परिणाममूलक पद्धति अवलम्वन गर्ने, प्राविधिकरूपमा जटिल विषयका लेखापरीक्षणमा सम्बन्धित विषय विज्ञको सेवा लिने साथै लेखापरीक्षणका समग्र पक्षमा सल्लाहकार समिति र अन्य सरोकारवालासमेतको सुझाव लिने गरिएको छ । लेखापरीक्षणको गुणस्तर अभिवृद्धि गर्न उच्च तहबाट सुपरिवेक्षण, स्थलगत निरीक्षण, गुणस्तर आश्वस्तता निर्देशिका बमोजिम प्रारम्भिक प्रतिवेदन जारी पूर्वको पुनरावलोकन र नमूना छनौटको आधारमा सम्पन्न लेखापरीक्षणको गुणस्तर आश्वस्तता पुनरावलोकनका कार्यहरू समेत हुने गरेको छ ।

७. अन्तिम लेखापरीक्षणका चरणहरू (Audit Stages or Cycle)

अन्तिम लेखापरीक्षणमा मूलतः लेखापरीक्षण योजना, सो योजनाको कार्यान्वयन वा स्थलगत लेखापरीक्षण, प्रतिवेदन तथा अनुगमन र गुणस्तर नियन्त्रण/पुनरावलोकन गरी गरी ४ चरण समावेश हुन्छन् । लेखापरीक्षण योजना अन्तर्गत लेखापरीक्षणका शर्त निर्धारण (Establish the Terms of the Audit) निकायको जानकारी (Knowledge of the entity or Business), जोखिम मूल्याङ्कन (Conduct Risk Assessment), लेखापरीक्षण योजना तथा कार्यक्रम तर्जुमा लगायतका क्रियाकलाप पर्दछन् ।

चित्र १ : लेखापरीक्षण प्रक्रिया

७.१ निकायको जानकारी (Knowledge of the entity or Business) - लेखापरीक्षण सुरुवात गर्नु अघि लेखापरीक्षण गरिने निकायको काम कारबाही तथा कारोबारको प्रकृति, कारोबारको आकार, स्थापनाको उद्देश्य, नीतिगत तथा कानुनी व्यवस्था, संगठन संरचना, कार्य प्रवाह ढाँचा लगायतका विषयमा पर्याप्त जानकारी हासिल गर्नुपर्दछ। यसका लागि निकायको वार्षिक प्रतिवेदन तथा कार्य सम्पादनसँग सम्बन्धित अन्य डकुमेण्ट्स, परिचय पुस्तिका, नीतिगत तथा कानुनी व्यवस्था आदिको अध्ययन, सम्बद्ध कर्मचारी तथा पदाधिकारीसँग अन्तर्वार्ता तथा प्रश्नावली, आन्तरिक तथा वाह्य पक्षबाट सूचना संकलन लगायतका प्रक्रिया अवलम्बन गरिन्छ।

७.२ जोखिम मूल्याङ्कन (Conduct Risk Assessment) - निकायको बारेमा जानकारी हासिल गरिसकेपछि त्यस निकायमा रहन सक्ने अन्तरनिहित जोखिम (Inherent Risk), नियन्त्रण जोखिम (Control Risk) तथा निकायको नियन्त्रण प्रणालीले रोकथाम गर्न नसक्ने खालका जोखिम (Detection Risk) को पहिचान तथा विश्लेषण गर्नुपर्दछ। आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको मूल्याङ्कन (Test of Control), गत विगतका लेखापरीबाट देखिएका व्यहोरा, जोखिम रजिष्टरको अध्ययन आदि माध्यमबाट निकायको जोखिम मूल्याङ्कन गरिन्छ।

७.३ लेखापरीक्षण योजना (Develop an Audit Plan) - लेखापरीक्षण योजना लेखापरीक्षणको महत्त्वपूर्ण चरण हो। यस अन्तर्गत लेखापरीक्षणको उद्देश्य, क्षेत्र तथा पद्धति निर्धारण, जोखिम निर्धारण, लेखापरीक्षण रणनीति तथा कार्यनीति निर्धारण, सारभूतता निर्धारण (Determine Materiality), नमूनाको परिमाण (Sample Size) निर्धारण गर्ने, विस्तृत लेखापरी कार्यक्रम तर्जुमा लगायतका लगायतका क्रियाकलाप समावेश हुन्छन्।

७.४ प्रमाण संकलन तथा विश्लेषण (Evidence Collection & Analysis) - यो लेखापरीक्षणको वास्तविक कार्यान्वयन चरण वा स्थलगत लेखापरीणको चरण हो। यस अन्तर्गत भौचर तथा बिल/भरपाई परीक्षण (Vouching), विस्तृत परीक्षण तथा विश्लेषणात्मक कार्यविधि (Test of Deatil and Analytical Procedure), अभिलेख तथा भौतिक सम्पत्ति र क्रियाकलापहरूको निरीक्षण/अवलोकन (Inspection & Observation), तथ्याङ्कहरूको सत्यापन, गणना तथा प्रमाणीकरण (Verification, Calculation & Recalculation), लेखापरीणको व्यहोरा वा कैफियतलाई पुष्ट्याइँ गर्ने प्रमाण संकलन तथा विश्लेषण (Collection and Analysis of Evidences), प्रमाण कागजातको अभिलेखीकरण (Documentation) र लेखापरीक्षण राय/निष्कर्ष निकाल्ने (Draw Conclusion) सम्मका क्रियाकलाप समावेश हुन्छन्।

७.५ प्रतिवेदन तयारी (Audit Report) - प्रमाण संकलन तथा विश्लेषणबाट निकालिएको निष्कर्षको आधारमा सुरुमा मस्यौदा प्रतिवेदन तयार गरिन्छ। निकायका जिम्मेवार पदाधिकारी (Those Charge with Governance) सँग मस्यौदा प्रतिवेदन उपर छलफल (Exit Meeting) पछि प्रारम्भिक प्रतिवेदन तयार गरिन्छ। प्रारम्भिक प्रतिवेदनको जवाफ वा प्रतिक्रिया दिने कानुनी म्याद भित्र प्राप्त जवाफ तथा प्रमाण कागजातका आधारमा फछ्र्यौट भएका व्यहोरा व्यहोरा हटाई/मिलान गरी अन्तिम प्रतिवेदन तयार गरिन्छ।

७.६ अनुगमन/सम्परीक्षण (Follow-up Audit) - लेखापरीक्षण सुझावहरू कार्यान्वयन स्थितिको अनुगमन, बेरुजु रकम असुली, प्रमाण तथा नियमित भएको आधारमा तथा सार्वजनिक लेखा समितिबाट बेरुजु कुनै निर्देशन प्राप्त

भएको भए सो समेतको आधारमा फछ्र्यौट तथा सम्परीक्षण गर्ने लगायतका क्रियाकलाप अनुगमन/सम्परीक्षण अन्तर्गत समावेश हुन्छन् । लेखापरीक्षण सुझावहरू कार्यान्वयन स्थितिको आधारमा लेखापरीक्षणको प्रभावकारिता मापन गर्ने गरिन्छ ।

७.६ गुणस्तर नियन्त्रण तथा पुनरावलोकन (Quality Control & Quality Assurance Review) - लेखापरीक्षणको उचित गुणस्तर कायम गर्न हरेक चरणमा सुपरिवेक्षण तथा गुणस्तर नियन्त्रण गर्नुपर्दछ । यस अन्तर्गत लेखापरीक्षणको हरेक चरणमा लेखापरीक्षण टोली प्रमुख तथा सुपरिवेक्षकको नियमित अनुगमन तथा निरीक्षण, प्रतिवेदन जारी पूर्व तथा पश्चातको गुणस्तर आश्वस्तता पुनरावलोकन (Quality Assurance Review), समकक्षी पुनरावलोकन (Peer Review) लगायतका क्रियाकलाप समावेश हुन्छन् ।

८. सार्वजनिक लेखापरीक्षणको महत्त्व/भूमिका

सार्वजनिक आर्थिक क्रियाकलापको लेखाजोखा गरी मुलुकमा वित्तीय जवाफदेहिता तथा पारदर्शिता कायम गर्न सार्वजनिक लेखापरीक्षणको महत्त्वपूर्ण भूमिका रहेको हुन्छ ।

चित्र २ : लेखापरीक्षणको महत्त्व

नेपालको सार्वजनिक लेखापरीक्षणमा महालेखापरीक्षकको कार्यालयले निगरानीकर्ता वा नियमनकारी निकाय (Oversight Agency) को रूपमा विगत ६.५ दशकदेखि सार्वजनिक निकायको आर्थिक क्रियाकलापमा पारदर्शिता र जवाफदेहिता प्रवर्द्धन गरी वित्तीय सुशासन कायम गर्न महत्त्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गर्दै आइरहेको छ । साथै सार्वजनिक स्रोतको प्राप्ति, बाँडफाँट र उपयोगका सम्बन्धमा नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता, प्रभावकारिता र औचित्य समेतको आधारमा परीक्षण गरी सोको आधारमा उचित निष्कर्ष र सुझाव प्रदान गर्ने एवं वित्तीय प्रतिवेदनउपर उचित आश्वस्तता प्रदान गर्ने कार्य समेत यसले गर्दै आइरहेको छ । सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरूको संगठन (इण्टोसाई) द्वारा जारी अन्तर्राष्ट्रिय मानदण्ड-१०० (International Standards of Supreme Audit Institutions-ISSAIs) मा

सार्वजनिक क्षेत्रको लेखापरीक्षणको महत्त्वलाई यसरी उजागर गरिएको छः ''Public sector auditing is essential in that it provides legislative and oversight bodies, those charged with governance and the general public with information and independent and objective assessments concerning the stewardship and performance of government policies, programmes or operations.'' (सार्वजनिक क्षेत्रको लेखापरीक्षण अत्यावश्यक छ किनकि यसले विधायिका र नियामक निकायहरू, शासनमा जिम्मेवार निकायहरू र आम जनतालाई सूचना एवं सरकारी नीति, कार्यक्रम वा क्रियाकलापहरूको कार्यसम्पादन सम्बन्धी स्वतन्त्र र वस्तुनिष्ठ मूल्याङ्कन प्रदान गर्दछ।) सार्वजनिक लेखापरीक्षणको महत्त्व तथा भूमिकालाई देहायका बुँदागत रूपमा देहायअनुसार प्रस्तुत गर्न सकिन्छः-

- सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनका सबै चरणमा प्रभावकारिता कायम गर्न मद्दत गर्ने,
- सार्वजनिक निकायको सेवा प्रवाह एवं आर्थिक क्रियाकलापमा पारदर्शिता र जवाफदेहिता प्रवर्द्धन गर्ने,
- कार्यकारी निकाय वा सरकारको काम कारबाहीमा पारदर्शिता र उत्तरदायित्त्व प्रवर्द्धन गर्ने,
- वित्तीय छलकपट अनियमितता तथा भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने,
- सार्वजनिक जवाफदेहिता प्रवर्द्धन गरी वित्तीय सुशासन कायम गर्ने,
- सार्वजनिक निकायहरूको उद्देश्य तथा लक्ष्य प्राप्तिमा सहयोग गर्ने,
- सार्वजनिक निकायहरूलाई जोखिम पहिचान तथा व्यवस्थापनमा सुझाव प्रदान गर्ने,
- सार्वजनिक निकायका समस्या तथा चुनौतीहरू उजागर गर्दै समाधानका लागि मार्गदर्शन दिने,
- सार्वजनिक निकायका पदाधिकारीहरूको इमान्दारिता तथा जवाफदेहिता मूल्याङ्कन गरी स्थापित मूल्य मान्यता एवं असल अभ्यासको अनुशरण गर्न प्रोत्साहित गर्ने,
- सार्वजनिक स्रोत साधनको मितव्ययिता, कार्यदक्षता तथा प्रभावकारिता अभिवृद्धि गर्न भूमिका खेल्ने,
- महालेखापरीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदनमा औंल्याइएका सुझावहरूको कार्यान्वयनबाट, सार्वजनिक आम्दानी र खर्चमा हुने अनियमितता तथा दुरुपयोग नियन्त्रण गर्न र आर्थिक क्रियाकलापका क्षेत्रमा पारदर्शिता, जवाफदेहिता र वित्तीय अनुशासन कायम गर्न प्रत्यक्ष एवं परोक्ष रूपमा सहयोग पुग्ने।

९. उपसंहार

सार्वजनिक आर्थिक क्रियाकलापको मूल्याङ्कन गरी मुलुकमा वित्तीय जवाफदेहिता तथा पारदर्शिता कायम गर्न सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्था स्थापना गरी अन्तिम लेखापरीक्षण गर्ने विश्वव्यापी मान्यता रहेको छ। सार्वजनिक लेखापरीक्षणको प्रमुख उद्देश्य सबै सरकारी कार्यालय र सरकारी स्वामित्त्वका संस्थान, बोर्ड, समिति लगायतका निकायको स्वतन्त्र, निष्पक्ष एवं उद्देश्यमूलक परीक्षण गरी सार्वजनिक स्रोत साधनको उच्चतम उपयोगको सुनिश्चितता प्रदान गर्दै वित्तीय सुशासनको प्रत्याभूति दिलाउन सघाउ पुर्‍याउनु हो। सार्वजनिक लेखापरीक्षणको माध्यमबाट महालेखापरीक्षकको कार्यालयले निगरानीकर्ताको भूमिका निर्वाह गर्दै नेपालको सार्वजनिक क्षेत्रको आर्थिक क्रियाकलापमा पारदर्शिता र जवाफदेहिता प्रवर्द्धन गरी वित्तीय सुशासन कायम गर्न सघाउ पुर्‍याउँदै आइरहेको छ।

सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाबाट हुने लेखापरीक्षणबाट सार्वजनिक आर्थिक प्रशासनका हरेक चरणमा प्रभावकारिता कायम गर्न मद्दत पुग्ने, सरकारको काम, कारबाहीमा पारदर्शिता र उत्तरदायित्त्व प्रवर्द्धन हुने तथा लेखापरीक्ष प्रतिवेदन तथा वार्षिक प्रतिवेदनमा औंल्याइएका सुझावहरूको कार्यान्वयनबाट सार्वजनिक आय-व्ययमा हुने अनियमितता तथा दुरुपयोग नियन्त्रण गर्न प्रत्यक्ष एवं परोक्ष रूपमा सहयोग पुग्दछ।

लेखापरीक्षणका नवीन अवधारणा तथा असल अभ्यासहरूको अवलम्बन गर्दै सरकारी खर्चमा मूल्यको सार्थकता (Value for Money) मूल्याङ्कन गर्न विकास-निर्माण, सेवा प्रवाह, दिगो विकास, प्रकोप व्यवस्थापन, जनस्वास्थ्यका सरोकारका विषय, हिनामिना तथा हानि नोक्सानी हुने सम्भावित क्षेत्र, राजस्व सङ्कलन, सूचना प्रविधि लगायतका विषयमा कार्यमूलक तथा विशेष लेखापरीक्षणको दायरा विस्तार गर्ने साथै सार्वजनिक निकायमा कार्यरत पदाधिकारीहरूको कार्यसम्पादनको आधारमा संस्थागत उद्देश्य प्राप्तिमा परेको प्रभाव र असर यकिन गर्न नेतृत्व परीक्षण, आचरण तथा नैतिकता परीक्षण, पारदर्शिताको लेखापरीक्षण, उत्पादकत्त्वको लेखापरीक्षण आदि लेखापरीक्षण अभ्यासको शुरूवात गर्नुपर्ने देखिन्छ।

विश्वका सरकारी लेखापरीक्षण संस्थाहरूको अन्तर्राष्ट्रिय संगठन (इण्टोसाई) को लिमा तथा मेक्सिको घोषणा पत्रमा उल्लेख भए अनुसार सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाको संगठनात्मक तथा कार्यात्मक स्वतन्त्रता, सरकार तथा व्यवस्थापिकासँगको सम्बन्ध, लेखापरीक्षण प्रतिवेदनको प्रभाव, गुणस्तर, आश्वस्तता, मिडियासँगको सम्बन्ध, पारदर्शिता एवं जवाफदेहिता, प्रतिवेदनको विश्वसनीयता जस्ता पक्षहरूमा विशेष प्राथमिकता सहित लेखापरीक्षण संस्थाको प्रयास एवं कार्यहरू परिलक्षित हुनुपर्दछ।

सन्दर्भ सामग्रीः

१. महालेखापरीक्षकको ५९ औँ र ६० औँ वार्षिक प्रतिवेदन।

२. सरकारी लेखापरीक्षण प्रणाली, श्री बद्रीबहादुर कार्की।

३. http://oag. gov.np

४. https://en.wikipedia.org

राष्ट्रिय गौरवका आयोजना व्यवस्थापन:समस्या, चुनौति र समाधानका उपाय

✍ तीर्थराज राई*

_सारांश_

पूँजी, श्रम र प्रविधिको अभाव हुन नदिई सबैभन्दा उच्च प्राथमिकताका साथ निर्माण गरिनुपर्ने आयोजनाहरूलाई राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाको रूपमा वर्गीकरण गरी कार्यान्वयनमा ल्याइएको छ। हाल नेपाल सरकारले चौवीस वटा आयोजनाहरूलाई राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाका रूपमा मान्यता दिएको छ। विगतका दिनमा कस्ता र कत्रा आयोजनालाई राष्ट्रिय गौरवको आयोजनाको रूपमा मान्यता दिने भनेर कुनै नीतिगत व्यवस्था नभए पनि हाल आयोजना वर्गिकरणका मापदण्ड २०८० ले राष्ट्रिय गौरवका आयोजना निर्धरणको स्पष्ट आधार प्रदान गरेको छ। तथापि, घोषणा भएका आयोजनाहरूको कार्यान्वयन सम्बन्धी छुट्टै र स्पष्ट कानुनी तथा नीतिगत व्यवस्था गर्न नसक्नु, वन तथा वातावरणसँग सम्बन्धित समस्या हुनु, व्यवस्थापकीय र स्रोत परिचालन सम्बन्धी समसया देखिएका छन्। आयोजनाको तोकिएको समयसीमा भित्र निर्माण सम्पन्न गर्नु र शुरुको अनुमानित लागत भित्रै सम्पन्न गर्नु प्रमुख चुनौति देखिएका छन्। त्यसरी नै, आयोजना छनौटदेखि सम्पन्न पश्चातका सबै चरणमा नागरिक, व्यवस्थापकीय र राजनैतिक निगरानी संस्थाहरू (Civilian, Legislative and Political Oversight Agency) को भूमिका प्रभावकारी बनाउनु पनि चुनौतिको रूपमा देखा परेको छ। आगामी दिनमा आयोजनाको निर्माणमा सामाजिक जवाफदेहिता (Social Accountability) प्रबर्ध्दन गर्न सम्बन्धित निकायले निरन्तर रूपमा सार्वजनिक परीक्षण (Public Audit)/सामाजिक परीक्षण (Social Audit)/ सार्वजनिक सुनवाई(public Hearing) गर्ने व्यवस्था मिलाउनुपर्नेछ।

Key Words: *राष्ट्रिय गौरवका आयोजना, आयोजना वर्गिकरणका मापदण्ड, राष्ट्रिय परियोजना, Public Audit र Social Audit*

राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाको अवधारणा

पूँजी, श्रम र प्रविधिको अभाव हुन नदिई सबैभन्दा उच्च प्राथमिकताका साथ निर्माण गरिनुपर्ने आयोजनाहरूलाई राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाको रूपमा वर्गीकरण गरी कार्यान्वयनमा ल्याइएको छ। यिनीहरूको निर्माण र सञ्चालन पश्चात् मुलुकलाई भौतिक, आर्थिक, सामाजिक, राजनैतिक र अन्य आयाममा समेत महत्वपूर्ण योदगान पुग्ने विश्वास गरिएको

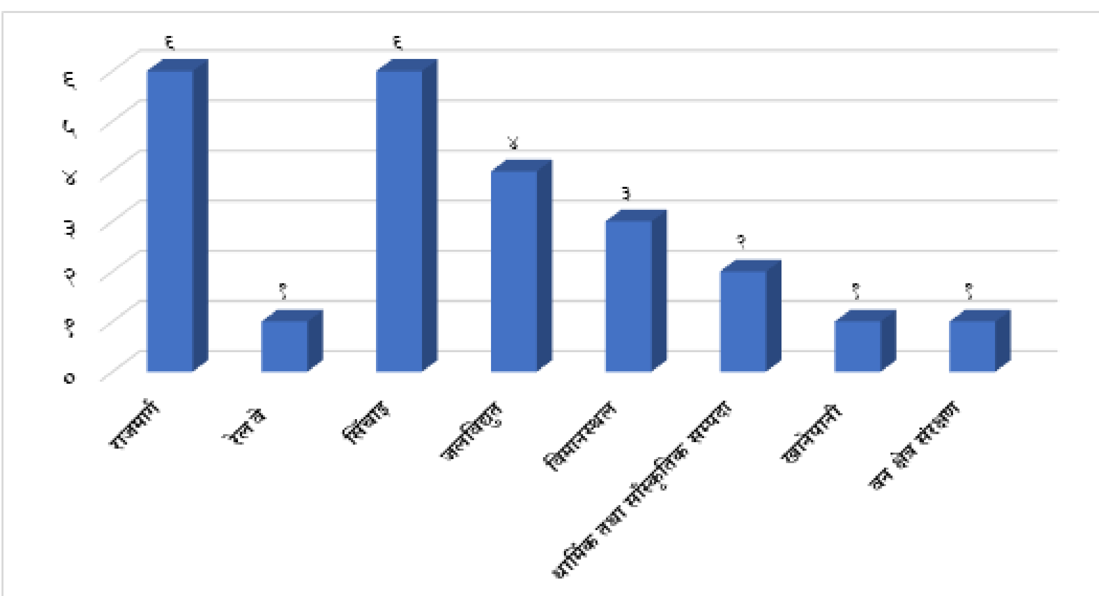
*उपसचिव, नेपाल सरकार

छ । हाल नेपाल सरकारले चौवीस वटा आयोजनाहरूलाई राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाका रूपमा मान्यता दिई कार्यान्वयनमा ल्याएको छ ।

राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाको घोषणा नेपाल सरकार (मन्त्रिपरिषदको) निर्णयअनुसार गर्ने गरिएको छ। सर्वप्रथम, आ.व. २०६८/६९ मा १७ वटा आयोजनाहरूलाई राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाको रूपमा घोषणा गरिएको थियो। त्यसपछि, आ.व. २०७०/७१ मा ४ वटा, आ.व. २०७५/७६ मा १ वटा , आ.व. २०७६/७७ मा १ वटा र आ.व. २०७७/७८ मा १ वटा आयोजना थपिए सँगै राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाहरूको संख्या २४ (चौवीस) पुगेको हो। यी २४ वटा आयोजनाहरूको अलवा मिति २०८० कार्तिकमा थप ३ वटा क्रिकेट मैदानहरू/रंगशालाहरू (मूलपानी मैदान (तल्लो), मोरङको बैजनाथपुरमा निर्माणाधीन गिरिजाप्रसाद कोइराला क्रिकेट रंगशाला र चितवनको भरतपुरमा धुर्मुस सुन्तली फाउन्डेसनले सुरु गरेर अलपत्र रहेको गौतमबुद्ध अन्तर्राष्ट्रिय क्रिकेट रंगशाला) लाई राष्ट्रिय गौरवको आयोजनाको रूपमा नेपाल सरकारले घोषणा गरेको अवस्था छ। तथापी आयोजना वर्गिकरणका मापदण्ड २०८० ले बढीमा २५ वटा आयोजनालाई मात्र राष्ट्रिय गौरवको आयोजनाको मान्यता दिने प्रावधान समेटेको छ।

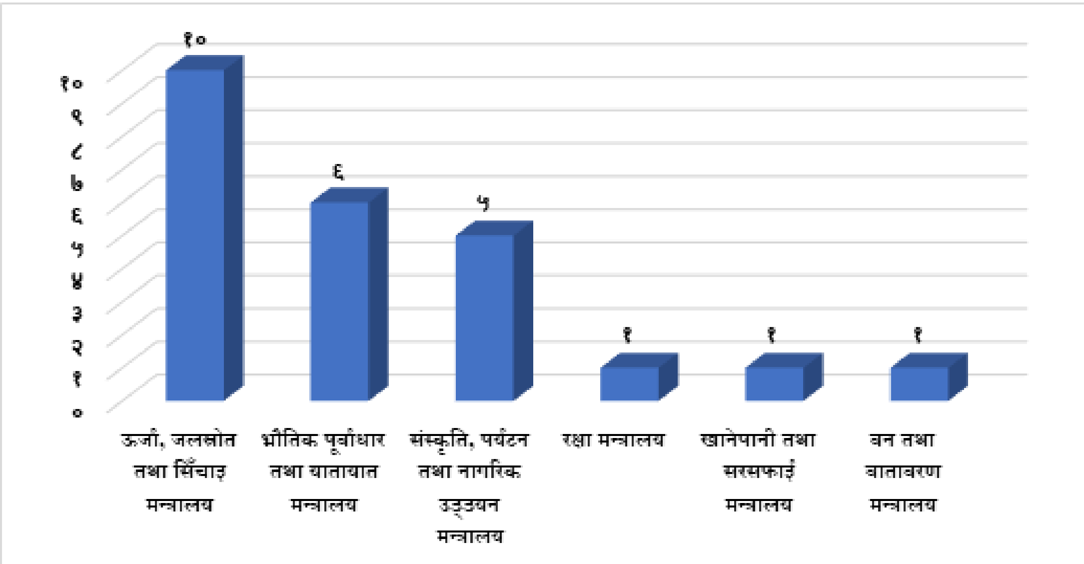
राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाका वर्गीकरण

चित्र नं १.१ मा हाल कायम भएका चौबीसवटा राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाहरूलाई विषय/क्षेत्रका आधारमा वर्गीकरण गरिएको छ। सबैभन्दा बढी राजमार्ग र सिँचाई विषय/क्षेत्रसँग सम्बन्धित ६/६ वटा राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाहरू छन् भने जलविद्युत, विमानस्थल र धार्मिक तथा साँस्कृतिक सम्पदाका क्रमश ४,३ र २ वटा आयोजनाहरू छन् साथै रेल वे, खानेपानी र वन क्षेत्र संरक्षणमा १/१ वटा गरी ३ वटा आयोजना रहेका छन्।



चित्र नं १.१: विषय/क्षेत्रका आधारमा राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाको वर्गीकरण

चित्र नं. १.२ मा मन्त्रालयगत आधारमा सञ्चालन हुने राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाहरूको वर्गीकरण समावेश गरिएको छ। सबैभन्दा बढी १० वटा राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाहरू ऊर्जा, जलस्रोत तथा सिँचाइ मन्त्रालय अन्तर्गत सञ्चालित छन् भने भौतिक पूर्वाधार तथा यातायात र संस्कृति,पर्यटन तथा नागरिक उड्डयन मन्त्रालय अन्तर्गत क्रमशः६ र ५ वटा राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाहरू रहेका छन् साथै, रक्षा, खानेपानी तथा सरसफाई र वन तथा वातावरण मन्त्रालयसँग सम्बन्धित १/१ वटा राष्ट्रिय गौरबका आयोजनाहरू छन्।



चित्र नं १.२: मन्त्रालयगत आधारमा सञ्चालन हुने राष्ट्रिय गौरवका आयोजना

राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाहरूको उद्धेश्य र महत्व

राष्ट्रिय गौरवका प्रत्येक आयोजनाहरूको आयोजनागत रूपमा विशिष्ट उद्धेश्यहरू रहेका छन्। राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाहरूको समग्र उद्धेश्य समृद्ध नेपालको निर्माणमा योगदान दिने नै हो। यसबाहेक आयोजनाहरूको क्षेत्रगत रूपमा निम्नानुसार प्रमुख उद्धेश्य रहेका छन्:

- सिँचाइ सुविधा मार्फत् कृषि क्षेत्रको उत्पादन र उत्पादकत्व बढाउने,
- यातायात पूर्वाधारको विकास मार्फत् सघन अन्तरआबद्धता बढाउने,
- उच्च क्षमताका, ठूला र जलायशयुक्त आयोजनाबाट जलविद्युत उत्पादन गरी ऊर्जाको स्वदेशी मागलाई पूर्ति गर्दै अन्तरदेशीय व्यापार गर्ने,
- साँस्कृतिक सम्पदालाई मुख्य पर्यटकीय गन्तव्यहरूको रूपमा विकास गर्ने,
- शुद्ध खानेपानीको आपूर्तिलाई सहज बनाउने,
- चुरे क्षेत्रको संरक्षण मार्फत् जलवायू परिवर्तनको असरलाई न्यूनीकरण गर्दै जैविक विविधताको व्यवस्थापन तथा पर्यावरणीय सन्तुलनमा टेवा पुर्‍याउने।

प्रारम्भिक चरणमा केही रणनीतिक महत्त्वका पूर्वाधार निर्माण आयोजनामा वर्षेनि बजेट बाँडफाँटमा प्राथमिकता कायम रहोस भन्ने उद्देश्यले राष्ट्रिय गौरवको मान्यता पाएका यी आयोजनाहरू मुलुक सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रमा प्रवेश गरे पछि समृद्ध नेपालका प्रमुख आधारशिलाका रूपमा स्थापित हुन पुगेका छन् । यी आयोजनाहरूको महत्वलाई विभिन्न आयामबाट हेर्न सकिन्छ ।

आर्थिक पक्ष

आर्थिक वर्ष २०७९/८० को कुल गार्हस्थ उत्पादन रु. ५३ खर्ब ८१ अर्ब रहेको थियो । देशको कुल गार्हस्थ उत्पादनको तुलनामा यी २४ वटा आयोजनाहरूको संशोधित कुल बजेट (रु. २३ खर्ब ३८ अर्ब)को अनुपात हेर्ने हो भने ४३ प्रतिशतको हाराहारी हुन आउँछ । आ. व. २०७९/८० को मात्रै कुल बजेटको आकार हेर्दा पनि कुल गार्हस्थ उत्पादनको ठुलै प्रतिशत हुन आउँछ । अध्ययनले देखाए अनुसार यी सबै आयोजनाहरूको निर्माण सम्पन्न भइ पूर्ण सञ्चालनमा आउने हो भने आगामी एकदशकसम्म हाम्रो आर्थिक वृद्धिदर झण्डै दोहोरो अंकमा हुने देखिन्छ । देशको प्रतिव्यक्ति आयमा उल्लेख्य वृद्धि हुन गई नेपालको विकासशील मुलुकमा स्तरोन्नति हुने लक्ष्यलाई समेत सकरात्मक असर पुग्ने देखिन्छ । यसरी यति लामो समयसम्म हाम्रो अर्थतन्त्र विस्तार हुँदा हाम्रो देशको रोजगारीको दर उच्च हुने, विद्युत तथा कृषि उत्पादनतर्फ निर्यात बढ्ने, पेट्रोलियम पदार्थको आयातमा कमी हुने । जसले गर्दा व्यापार घाटामा सकारात्मक प्रभाव पर्ने र चालु खातामा समेत यसको सकरात्मक असर मार्फत् अन्तत: हाम्रो सोधानान्तर स्थिति मजबुत रहने अवस्था आउनेछ ।

भौतिक पक्ष

राजमार्ग विषय/क्षेत्रमा पर्ने ६ वटा आयोजनाहरूको निर्माण सम्पन्न हुने हो भने हाम्रो मुलुकले भौतिक पूर्वाधारमा अझ फड्को मार्ने कुरामा कुनै दुविधा हुँदैन । राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाहरूले समेटेको सिँचाई, रेल वे,विमानस्थल, जलविद्युत जस्ता ठूला संरचना समेत निर्माण भएका हुनेछन् । फलस्वरुप Global infrastructure ranking मा समेत सुधार आउनेछ । आम जनतालाई सुविधाको हिसाबले समेत फाइदा पुग्ने देखिन्छ ।

सामाजिक तथा राजनैतिक पक्ष

जलविद्युतको साथसाथै सिंचाईको सुविधा विस्तार हुँदा हाम्रो खाद्यन्न उत्पादनको परिणाम बढी खाद्य सुरक्षामा टेवा पुग्न जान्छ । मानव निर्मित ठूला जलशाय लगायतको सेरोफेरोमा आन्तरिक तथा वाह्य पर्यटनको सम्भावनाहरूलाई पनि जोडेर क्रियाकलाप सञ्चालन गर्न सकिन्छ ।

विकासको दृष्टिमा क्षेत्रीय तथा तहगत सन्तुलनमा यी आयोजनाहरूको महत्वपूर्ण भूमिका रहने देखिन्छ । मध्यपहाडदेखि तराईसम्म अनि पूर्वदेखि पश्चिमसम्मको दायरा समेटेर घोषणा गरिएका यी आयोजनाहरूको निर्माण र सञ्चालनले तत् तत् क्षेत्रका वासिन्दाहरू बढी लाभान्वित हुन्छन् । यसले विकासमा स्थानीयलाई पहिलो प्राथमिकता भन्ने कुरालाई उजागार गर्न मद्दत गर्दछ । साथै राष्ट्रिय र अन्तर्राष्ट्रिय स्तरमा समेत हाम्रो राजनैतिक नेतृत्व र प्रणालीको सफलतालाई सम्प्रेषण गर्दछ ।

अन्तरदेशीय कनेक्टीभिटी

नेपालको sky neighbor country हरूसँगको जल, स्थल र हवाई माध्यमबाट अन्तरदेशीय कनेक्टीभिटीमा प्रभावकारिता ल्याउन सहयोग पुग्छ। पूर्व पश्चिम रेल, उत्तर दक्षिण कोरिडोरहरू, जलविद्युत उत्पादन र प्रशारण लाइनको निर्माणले यातायता, पर्यटन, उर्जा, ढुवानी र व्यापारमा टेवा पुग्ने देखिन्छ।

राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाहरूको लागि नीतिगत तथा कानुनी र संस्थागत व्यवस्था

नीतिगत तथा कानुनी व्यवस्था

संविधानले औद्योगिक कोरिडोर र विशेष आर्थिक क्षेत्रको साथै राष्ट्रिय परियोजना र विदेशी लगानीका परियोजनाको सन्दर्भमा अन्तरप्रदेश तथा प्रदेश र संघ बीचमा समन्वय स्थापित गराई आर्थिक विकासलाई गतिशीलता प्रदान गर्ने परिकल्पना गरेको छ। १५ औं योजनाले राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाहरूको संक्षिप्त विवरणलाई समावेश गरेको छ।

नेपाल सरकार (म.प.) बाट स्वीकृत आयोजना वर्गिकरणका मापदण्ड २०८० ले राष्ट्रिय गौरवका आयोजना निर्धरणको स्पष्ट आधार प्रदान गरेको छ। यस मापदण्ड अनुसार नेपाल सरकारले देहायको आधारमा कुनै आयोजनालाई राष्ट्रिय योजना आयोगको सिफारिसमा रूपान्तरणकारी आयोजना घोषणा गर्न सक्ने व्यवस्था रहेको छः-

(१) लागत रकम कम्तीमा पचास अर्ब रूपैयाँ भएको,

(२) विकासको राष्ट्रिय प्राथमिकता र रणनीतिको विषयक्षेत्रभित्र परेको,

(३) सरकारको दीर्घकालीन सोच तथा लक्ष्य प्राप्तिमा प्रत्यक्ष योगदान पुर्‍याउने,

आयोजना सञ्चालनबाट राष्ट्रिय अर्थतन्त्रमा कुल गार्हस्थ उत्पादनको कम्तीमा वार्षिक औषत शून्य दशमलव पाँच प्रतिशत योगदान पुग्ने,

(४) आर्थिक क्रियाकलापमा वृद्धि, रोजगारी सिर्जना र उद्यमशीलताको प्रवर्द्धनमा उदाहरणीय स्तरको अग्र तथा पृष्ठ सम्बन्ध रहेको,

(५) राष्ट्रिय सुरक्षा वा सामाजिक, सांस्कृतिक एकीकरण वा संरचनात्मक आर्थिक रूपान्तरणका हिसाबले रणनीतिक महत्व राख्ने,

(६) आम समुदायमा राष्ट्रिय भावना जगाई एकताको सुत्रमा जोड्न योगदान पुर्‍याउने, र

(७) सामाजिक रूपान्तरण तथा मानव विकासमा सकारात्मक प्रभाव पार्ने।

यस मापदण्ड प्रारम्भ हुनुअघि घोषणा भएका राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाको पुनरावलोकन राष्ट्रिय योजना आयोगको सिफारिसमा नेपाल सरकारले गर्ने तथा राष्ट्रिय गौरवका आयोजना घोषणा गर्दा राष्ट्रिय गौरवका चालु आयोजनाको सङ्ख्या पच्चीस वटाभन्दा बढी नहुने गरी गर्नुपर्ने नीतिगत व्यवस्था रहेको छ।

संस्थागत व्यवस्था

राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाहरूलाई स्रोत विनियोजनमा प्राथमिकता दिई स्रोतको अभाव हुन नदिने र कार्यान्वयनमा सघन अनुगमन गर्ने गरिएको छ। यी आयोजनाहरूको प्रगति र सामना गर्नुपरेका समस्याका सम्बन्धमा चौमासिक रूपमा प्रधानमन्त्रीज्यूको अध्यक्षतामा बस्ने राष्ट्रिय विकास समस्या समाधान समिति, राष्ट्रिय योजना आयोगका उपाध्यक्षज्यूको अध्यक्षतामा बस्ने राष्ट्रिय विकास समस्या समाधान उपसमिति र विषयगत मन्त्रालयका मन्त्रीज्यूको अध्यक्षतामा बस्ने सम्बन्धित मन्त्रालयस्तरीय विकास समस्या समाधान समितिको बैठकमा छलफल गरी समस्या समाधान गर्ने गरिएको छ।

राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाहरूको व्यवस्थापनमा देखिएका समस्याहरू

राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाहरूमा देखिएका समस्याहरू निम्न बमोजिम छन्।

१) कानुनी तथा नीतिगत समस्या

- राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाहरूको कार्यान्वयन सम्बन्धी छुट्टै र स्पष्ट कानुनी तथा नीतिगत व्यवस्था गर्न सकिएको छैन।
- कुनै आयोजनालाई राष्ट्रिय गौरवको रूपमा मान्याता दिई कार्यन्वयन गर्न गरिने सम्पूर्ण प्रक्रियामा राष्ट्रिय योजना आयोग लगायत विषय/क्षेत्रगत मन्त्रालय/निकायको भूमिका स्पष्ट पार्न नसक्नु,
- Policy Paradox र Policy Divergence रहनु।

२) पूर्वतयारी सम्बन्धी समस्या

- आयोजना निर्माण स्थलमा स्वामित्व नभएका तर जग्गा हकभोग गरिरहेका परिवारको घर जग्गा लगायतका क्षतिपूर्ति निर्धारणमा समस्या रहेको छ,
- प्राय जसो हरेक आयोजनाहरूमा जग्गाको मुआब्जा निर्धारण र घर टहराको मूल्याङ्कनका विषयमा स्थानीयहरूबाट उच्च रकम माग गरी अवरोध गर्ने गरेको पाइन्छ,
- मुआब्जाको सम्बन्धमा नेपाल सरकार र दातृ निकायबाट सञ्चालन हुने आयोजनामा फरक फरक व्यवस्था हुँदा थप जटिलता उत्पन्न हुने गरेको छ,
- कतिपय आयोजनाहरूको लगानीको स्रोत र कार्यान्वयन विधि तय नभएको कारण त्यस्ता आयोजनाहरू कार्यान्वयनमा सुस्तता आएको। जस्तै: पश्चिम सेती जलविद्युत आयोजना, विद्युतप्रशारण आयोजना र दोश्रो अन्तर्राष्ट्रिय विमानस्थल आयोजना।

३) व्यवस्थापकीय समस्या

- आयोजनाहरूमा प्रर्याप्त दक्ष प्राविधिक जनशक्तिको उपलब्ध गराउन नसक्दा आयोजनाको वार्षिक लक्ष्य प्राप्त गर्न कठिनाई हुने र खर्च गर्ने क्षमतामा समेत कमी आएकोले पूँजीगत खर्च कम हुने गरेको छ,
- आयोजनाहरूमा आवश्यक पर्ने नदीजन्य एवम् खानीजन्य निर्माण सामग्रीको नियमित आपूर्ति र

उपलब्धतामा समस्या रहेको छ। विदेशी भूमिबाट निर्माण उपकरण तथा इन्धन ढुवानी गर्नुपर्ने अवस्था छ भने सिमित अवधिमात्र निर्माणको लागि उपलब्ध भइरहेको छ,

- आयोजनाको साइट क्लीयरेन्स नहुँदै ठेक्कापट्टा सम्बन्धी कार्य शुरू गरिँदा निर्माण व्यवसायीलाई समयमै Site Access र Site Possession दिन नसकिएकोले आयोजनाहरूको कार्य सम्झौतामा तोकिएको समयमा सम्पन्न नहुने एवम् पटक पटक म्याद थप गर्नुपर्ने हुँदा योजनाको लागत बढ्न गएकोछ,
- प्रभावकारी रूपमा निरन्तर अनुगमन तथा मूल्याङ्कन नहुँदा समेत आयोजनाको कार्य प्रभावित भएको।

४) वन तथा सडक क्षेत्रसँग सम्बन्धित समस्या

- आयोजना क्षेत्रमा पर्ने रूख कटान अनुमति लिन र वातावरणीय प्रभाव मूल्याङ्कन स्वीकृत हुन पनि अत्याधिक समय लाग्ने गरेको छ,
- वन क्षेत्र, राष्ट्रिय निकुञ्ज तथा आरक्षण क्षेत्र भित्र पर्ने आयोजनाहरूमा निर्माण कार्य सञ्चालनमा पर्याप्त समन्वय हुन नसक्दा समस्या उत्पन्न भएको छ,
- कतिपय सडक सम्बन्धी आयोजनाहरूमा सडक सीमा र Alignment यकिन नभएको, विद्युतको पोल, खानेपानीको पाइप जस्ता Utility स्थानान्तरको कार्य समयमै सम्बन्धित निकायबाटै सम्पन्न नहुँदा समस्या हुने गरेको छ।

५) स्रोत व्यवस्थापन सम्बन्धी समस्या

- नेपाल सरकारबाट विनियोजन भएको बजेट न्यून हुने तथा वैदेशिक स्रोतबाट प्राप्त हुने बजेट समयमै प्राप्त नभइ आर्थिक वर्षको अन्त्यमा मात्र प्राप्त हुँदा आयोजनाको कार्य प्रभावित हुने गरेको,
- विनियोजित भएको बजेटको एकातिर प्रभावकारी खर्च नहुने अवस्था छ भने अर्कोतर्फ बजेट खर्च गर्न नसकेको अवस्था छ।

६) नियमन र समन्वयमा समस्या

- आयोजना कार्यान्वयनको शुरूमै Master List बनाउँदा अर्थ मन्त्रालय लगायत सम्बद्ध सरोकारवाला निकायहरूसँग प्रर्याप्त समन्वय गर्न नसकेकोले समयसमयमा भन्सार जाँचपास, विदेशी मुद्रा सटही, विदेशी दक्ष कामदारको प्रवेशाज्ञा एवम् श्रम स्वीकृति लगायतका समस्या रहेको छ,
- संघ, प्रदेश र स्थानीय तहका विभिन्न सम्बद्ध निकायहरूसँग प्रभावकारी समन्वय हुन नसक्दा आयोजना कार्यान्वयनमा समस्या उत्पन्न भएको छ। स्थानीयस्तरबाट आयोजनासँग सम्बन्धित नरहेका विभिन्न मागहरू राखी दवाव दिने प्रवृति समेत रहेको छ।

७) प्रदेश तथा स्थानीय तहसँगको समन्वय र सहकार्य

- संविधानले नै राष्ट्रिय परियोजना र विदेशी लगानीको परियोजनामा अन्तर प्रदेश तथा प्रदेश र संघबीच समन्वय स्थापित गरी काम गर्नुपर्ने नीतिगत व्यवस्था समेटे पनि गौरवको आयोजना सञ्चालन हुने प्रदेश

र स्थानीय तहसँग सो आयोजनासँग सम्बन्धित विषयवस्तु तथा मुद्दाहरूमा समन्वय र सहकार्य गर्न सकिएको छैन।

राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाहरूको कार्यान्वयनमा देखिएका चुनौतिहरू

राष्ट्रिय गौरवक आयोजनाहरूको कार्यान्वयनमा देखिएका मुख्य मुख्य चुनौतिहरू निम्नानुसार छन्।

आयोजनाहरू तोकिएको अविधिभित्र सम्पन्न गर्नु

आ.व. २०७९/८० सम्म चौवीस वटा राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाहरू मध्ये ३ वटा आयोजनाहरू (पोखरा अन्तर्राष्ट्रिय विमानस्थल आयोजना, गौतमबुद्ध अन्तर्राष्ट्रिय विमानस्थल आयोजना र माथिल्लो तामाकोशी जलविद्युत आयोजना) सम्पन्न भई कार्यान्वयनमा आएका छन्। बाँकी एकाईस वटा राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाहरू मध्ये शुरुवात भए देखि आ.व. २०७९/८० सम्ममा ८० प्रतिशत भन्दा बढि र ५० देखि ८० प्रतिशतसम्म समष्टिगत भौतिक प्रगति भएका आयोजनाहरू क्रमश: ६ र ७ वटा छन्। बाँकी आयोजनाहरू ५० प्रतिशत भन्दा कम प्रगति भएका आयोजनाहरू हुन्। तोकिएको समयावधिमा आयोजनाहरूलाई सम्पन्न गराउन सकिएको छैन। पटक पटक म्याद थप गर्नुपर्ने अवस्था देखिन्छ।

आयोजनाहरूको शुरुको अनुमानित बजेटको सीमालाई बढ्न नदिनु

चौवीस वटा आयोजनाहरूको शुरुको कुल लागत रु. १० खर्ब ३२ अर्ब थियो। शुरुको कुल लागतमा सम्पन्न भएका केही योजनाहरू बाहेक अन्य आयोजनाहरूमा करिव १४२ प्रतिशतले बढेर अब रु. २३ खर्ब ५२ अर्ब खर्च लाग्ने देखिएको छ। उदाहरणको लागि बबई सिँचाई आयोजनाको शुरुको कुल लागतमा करिब ५६० प्रतिशतले बढेर हाल रु. १८९६ अर्ब पुगेको देखिन्छ। रानी जमरा कूलरिया सिँचाइ आयोजना र भेरी बबई डाइभर्सन बहुउद्देश्यीय आयोजनाहरूको हालको कुल लागत शुरुको अनुमानित कुल लागतको तुलनामा करिब १२४ प्रतिशतले बढेको देखिन्छ। तसर्थ यी आयोजनाहरूको शुरुको लागत अनुमान अनुसार सम्पन्न गर्न चुनौति देखिएकोछ।

स्रोत परीचालन क्षमता बढाउनु

आ.व. २०७९/८० सम्मको समष्टिगत वित्तीय प्रगतितर्फ पाँचवटा आयोजनाहरूको मात्र प्रगति ८० प्रतिशत भन्दा माथि रहेको छ। । कम प्रगति भएका आयोजनाहरूमा विद्युत प्रशारण लाइन र निजगढ अन्तर्राष्ट्रिय विमानस्थल आयोजना रहेका छन्। अधिकांश आयोजनाहरूमा वार्षिक विनियोजित बजेट खर्च हुन सकेको देखिन्दैन। जसले गर्दा देशकै कुल पूँजीगत खर्चमा समेत नकरात्मक असर पर्न गएको छ। तसर्थ सबै आयोजनाहरूमा विनियोजित वार्षिक बजेट परिचालन गर्नु अर्को चुनौति देखिन्छ।

यी आयोजनाहरूमा देखिएका थप चुनौतिहरू निम्नानुसार छन्।

- आयोजना व्यवस्थापनमा विनियोजन दक्षता र वित्तीय अनुशासन कायम गर्नु,
- आयोजना कार्यान्वयनको क्रममा निकायगत र तहगत रूपमा आवश्यक पर्ने Horizontal, Vertical and Diagonal Coordination प्रभावकारी रूपमा गर्नु,

- आयोजना छनौटदेखि सम्पन्न पश्चातका सबै चरणमा नागरिक, व्यवस्थापकीय र राजनैतिक निगरानी संस्थाहरू (Civilian, Legislative and Political Oversight Agency) को भूमिका प्रभावकारी बनाउनु,
- अनुगमन तथा मूल्याङ्कन ऐन समयमै तर्जुमा गरेर कार्यान्वयनमा ल्याउनु,
- राष्ट्रिय प्राथमिकता प्राप्त केही पूर्वाधार संरचना आयोजनाको द्रुततर निर्माण तथा विकास सम्बन्धी कानून तर्जुमा गरी करार व्यवस्थापनलाई चुस्त र दुरुस्त बनाउनु ।

आयोजनाहरूको कार्यान्वयनमा देखिएका समस्याहरू समाधान गर्न चाल्नुपर्ने कदमहरू

माथि देखिएका समस्या र चुनौतिहरूको सामाना गर्न देहायका विषयमा ध्यान दिनु पर्ने देखिन्छ:

- निर्माण सञ्चालन विधि स्पष्ट रेखाङ्कन, स्रोतको प्रबन्ध हुन सक्ने नसक्ने विषयहरूमा राम्रो सँग पहिचान गरेर मात्र राष्ट्रिय गौरवका आयोजना घोषणा गर्ने,
- आयोजना सञ्चालन गर्दा Project Charter को प्रयोग गर्ने परीपाटीको विकास गर्ने,
- साईट क्लियरेन्स, जग्गा प्राप्ति, वातावरण अध्ययन प्रतिवेदन स्वीकृत जस्ता प्रक्रिया पहिले सम्पन्न गरेर मात्र ठेक्का प्रक्रियामा जाने,
- आयोजनासँग सम्बन्धित खरिद, वन र वातावरण ऐन नियमका प्रावधानहरूबीच सामाञ्जस्यता (Harmonization) ल्याउन आवश्यक संशोधन गर्नुपर्ने,
- राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाको लागि कार्ययोजना बमोजिम लाग्ने रकम मन्त्रालयहरूले आफ्नो बजेट सीमाबाट छुट्याएर मात्र अन्य आयोजना/कार्यक्रममा बजेट छुट्याउनु पर्ने,
- विनियोजन भएको स्रोतको कुशलतापूर्वक परिचालन र खर्च क्षमता बढाउनु पर्ने,
- आयोजना प्रमुख र आयोजनामा खटिने कर्मचारी व्यवस्थापनका लागि छुट्टै विधि अपनाउने। प्राविधिक जनशक्तिको कमी हुन नदिने । आयोजना प्रमुखको निश्चित अवधि कार्यसम्पादन नहेरी विना कारण जिम्मेवारी परिवर्तन नगर्ने,
- जग्गा धनी प्रमाण पूर्जा नभएका तर उपभोग गरिरहेका व्यक्तिहरूलाई क्षतिपूर्ति दिने सम्बन्धमा एकरुपता अपनाउने । जग्गा अधिग्रहणमा विद्यमान मूल्याङ्कनको समस्यालाई वैज्ञानिक विधिबाट समाधान खोज्ने,
- अन्तर मन्त्रालय/निकाय समन्वयलाई बढावा दिने। निर्माण सामग्रीको सहज उपलब्धताका लागि राष्ट्रिय गौरवको आयोजना सञ्चालन हुने स्थानीय तहसँग प्रभावकारी र नियमित समन्वय हुनुपर्ने,
- राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाहरूको अनुगमन गर्दा सो आयोजनासँग सम्बन्धित सरोकार पक्षहरू तथा आयोजनाबाट लाभान्वितहरूको समेत सहभागी हुने व्यवस्था मिलाउनुपर्ने। साथै Desk Monitoring लगायत Kanban Approach को उपयोग गर्नुपर्ने,

- आयोजनाको निर्माणमा सामाजिक जवाफदेहिता (Social Accountability) प्रबर्ध्दन गर्न सम्बन्धित निकायले निरन्तर रूपमा सार्वजनिक परीक्षण (Public Audit)/सामाजिक परीक्षण (Social Audit)/ सार्वजनिक सुनवाई (public Hearing) गर् व्यवस्था मिलाउनुपर्ने ।
- आयोजना वर्गीकरणका मापदण्ड २०८० ले तय गरेको आधारमा आगामी दिनमा नेपाल सरकारले हाल सञ्चालनमा रहेका २४ वटा राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाहरूको पुनरावलोकन गरी ५ वटा मात्र आयोजनाहरूलाई राष्ट्रिय गौरवको आयोजनाको रूपमा मान्यता दिनुपर्ने देखिन्छ किनकी यस मापदण्डले कम्तिमा पचास अर्ब रूपैयाँ लागत भएको आयोजनालाई मात्र राष्ट्रिय गौरवको आयोजनाको रूपमा मान्यता दिने प्रावधान समेटेको छ ।

निष्कर्ष

सबैजसो आयोजनाहरूको निर्माण अवधि र अनुमानित कुल लागत बढ्नु र विनियोजन भएको आवश्यक वार्षिक बजेट खर्च हुन नसक्नु ठुला समस्या र चुनौतिको रूपमा देखा परेका छन् । राष्ट्रिय गौरवका आयोजना भए पनि कार्यान्वयन क्षमताको अभाव, स्थानीयस्तरमा विभिन्न माग राखी दिइने दबाव, जग्गा प्राप्तिमा कठिनाई, निर्माण व्यवसायीको कमजोर व्यवस्थापन, अन्तर निकाय समन्वयको अभाव र समयमै कार्यान्वयन पद्धति स्पष्ट नहुँदा प्रगति पछाडि परेको अवस्था छ । आगामी दिनमा सम्बन्धित सबै निकायबीच प्रभावकारी समन्वय गर्दै यी आयोजनाहरूको कार्यान्वयनका सबै आयामहरूमा जोखिमको अनुमान, सोको समयमै पहिचान र उचित व्यवस्थापन गरी आयोजनाको कार्यान्वयनलाई अग्रगति दिन आवश्यक देखिन्छ ।

सन्दर्भ स्रोत:

- नेपाल सरकार (२०७२): नेपालको संविधान २०७२, कानून किताव व्यवस्था समिति ।
- रा. यो. आ. (२०७५): पन्ध्रौं योजना, नेपाल सरकार, काठमाण्डौ ।
- रा. यो. आ. (२०७९): राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाहरूको संक्षिप्त परीचय, नेपाल सरकार, काठमाण्डौ ।
- रा. यो. आ. (२०८०): राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाहरूको संक्षिप्त परीचय र आ.व. २०७९/८० सम्मको भौतिक र वित्तीय प्रगति, नेपाल सरकार, काठमाण्डौ ।
- आयोजना वर्गीकरणको मापदण्ड, २०८०

Issues and Challenges of Financial Sector Management in Nepal

Ramesh Kumar KC*

Abstract:

This article describes the historical evolution and current status of Nepal's financial sectors, critically examining the hurdles and challenges they face. Emphasizing the crucial role of financial resources in a nation's economic development, the article highlights the financial sector's importance as a key source and mobilizer of resources. Despite the relatively short history of Nepal's financial sector development, the advent of democracy in February 2051 spurred additional initiatives. Unfortunately, ongoing political instability has hindered the sector's optimal growth. The impacts of the financial sector resound widely, influencing national policies, the economic development landscape, and the country's global standing. This article focuses on a comprehensive assessment of the challenges faced by Nepal's financial sector, drawing insights from diverse publications. Through the identification of present challenges, the article seeks to recognize areas that require attention for future initiatives.

Key words: *Financial sector, economic growth, banking and non-banking financial Institutions.*

1. Background

Finance refers to the management of money and other financial assets. It includes a broad range of activities and disciplines related to the study, creation, allocation, and management of resources. Finance plays a pivotal role in both personal and business contexts, involving decision-making processes associated with investments, savings, budgeting, and the acquisition of capital. In a corporate setting, financial management involves strategies for optimizing the use of funds to achieve the organization's objectives, maximize shareholder value, and ensure sustainable growth.

*Joint Secretary, Government of Nepal

The financial sector, also known as the financial services industry, is a segment of the economy that provides a variety of financial services. It consists of institutions, markets, and intermediaries that facilitate the flow of funds and the management of financial assets. Key components of the financial sector include: Banking and non-banking financial institutions, Insurance companies, Capital markets, Saving-Credit Cooperative institutions, Investment firms and Financial Technology (Fintech) etc. The financial sector plays a crucial role in supporting economic activities, promoting investment, facilitating risk management and contributing to overall economic development. It serves as an intermediary between savers and borrowers, helping allocate resources efficiently and providing essential services that underpin the functioning of modern economies.

Financial sector management in Nepal is a multifaceted and expansive area encompassing various extents. The sector faces numerous challenges and issues, ranging from regulatory complexities to the impact of political instability. By identifying and understanding the core challenges, targeted initiatives can be introduced to address these issues and pave the way for sustainable economic development. This process involves strategic planning, regulatory reforms and collaborative efforts among stakeholders to enhance the overall health and effectiveness of Nepal's financial sector, thereby contributing to the broader goals of economic progress and stability.

2. Objectives and Principles of Financial Sector Management:

Financial sector management involves overseeing, regulating, and strategically managing financial institutions and markets. The primary objectives are geared towards ensuring the stability, efficiency, and integrity of the financial system. The other objectives encompass financial stability, efficiency and competitiveness, consumer protection, market integrity, risk management, financial inclusion and prudential regulation. The guiding principles of financial sector management include; transparency, accountability, risk-based supervision, international cooperation, adaptability and innovation, sound corporate governance, proactive risk management and a strong legal framework. Collectively, these contribute to the responsible management of the financial sector, promoting stability, efficiency and fairness.

Additionally, the Financial Sector Development Strategy (FSDS) 2073/74-2077/78 outlines ten guiding principles. These include fair competition, an efficient financial

system, prudential regulation, state participation with the private sector, and a reliable information system. The FSDS principles cover the stability of the financial system, financial governance, market monitoring, strong human and institutional capacity, and financial inclusion. These principles further guide the government in shaping and implementing a comprehensive strategy for the development of the financial sector.

3. Financial Sectors Classification:

Finance or the allocation and utilization of financial resources, plays a crucial role in any economy, serving as a fundamental pillar for economic development. The financial sector is dedicated to the mobilization and deployment of these resources, comprising a diverse range of institutions, businesses, and services that facilitate financial transactions. This sector is instrumental in providing various financial products and services, enabling the flow of funds between savers and borrowers and significantly contributing to overall economic development. The financial sector encompasses several key components including:

1. **Banking Sector:** This includes Commercial Banks and Finance Companies, traditional institutions offering services like savings and checking accounts, loans and investment products.
2. **Non-Banking Financial Institutions (NBFIs):** Different from traditional banks, NBFIs include; contractual savings, managing retirement or pension funds, Hedge Funds, providing private investment strategies, Mutual Funds for pooling funds from multiple investors to attract diversified portfolio investments.
3. **Capital Markets:** Encompassing Stock Markets, Bond Markets, and Derivative Markets, where companies issue shares, manage debt securities and engage in derivative transactions involving financial instruments.
4. **Insurance Companies:** Offering a variety of insurance products covering life, non-life, credit or financial guaranty, health and property.
5. **Financial Technology (Fintech) Sector:** Comprising companies leveraging technology to provide innovative financial products and services, such as online banking, digital payments and peer-to-peer lending.
6. **Regulatory and Supervisory Bodies:** Entities responsible for overseeing and

regulating the financial sector, ensuring stability, integrity and compliance with relevant laws and regulations.

While these categories are distinct, they often interact, creating a dynamic financial landscape. The overall health and functionality of the financial sector are crucial for fostering a resilient and stable economy.

4. Evolution and development of Financial Sectors in Nepal:

The current state of Nepal's financial sectors reflects a journey marked by significant historical developments. Numerous factors have played a crucial role in the growth and elevation of these sectors over the time.

Banking: Nepal's formal financial system had a delayed beginning, starting just over a century and a half ago. The roots of credit mobilization can be traced back to the establishment of Tejarath Adda in 1880. Despite its formal status, this institution was restricted to serving the government's staff and landlords exclusively, lacking the functionality of a true bank. Due to Tejarath Adda's limited scope, financial support for urban individuals primarily relied on Shahus (merchants) and landlords. The formal banking system in Nepal truly commenced with the establishment of Nepal Bank Limited (NBL) in 1937, marking a significant milestone.

Another noteworthy development unfolded with the establishment of the Nepal Rastra Bank (NRB) in 1956, governed by the NRB Act of 1955, a journey that concluded with the enactment of the current NRB Act in 2002. The establishment of the NRB in 1956 streamlined the process of founding banks and financial institutions in the country. Three institutions of diverse nature were founded, all fully owned by the Government of Nepal (GON): (i) Nepal Industrial Development Corporation (NIDC in 1959), (ii) Rastriya Banijya Bank (RBB in 1966), and (iii) Agriculture Development Bank, Nepal (in 1968). Subsequently, a more extensive financial liberalization took place, starting practically from 1984 until the introduction of the new NRB Act in 2002. This period aligns with the overall economic liberalization policy of the GON following a sustained balance of payment crisis in the early 1980s. A pivotal moment occurred in 1984 with the establishment of Nepal Arab Bank Limited, marking the initiation of joint-venture banking under the government's liberalized policy.

The current era, initiated by the NRB Act of 2002, signifies the commencement of the ongoing period. This legislation replaced the NRB Act of 1955, providing the NRB

with increased autonomy to formulate monetary and foreign exchange policy while overseeing banks and financial institutions nationwide. To enhance the regulatory framework, various acts within the banking and financial institution sector were consolidated into the 'Bank and Financial Institution Act (BAFIA), 2006,' also referred to as the Umbrella Act. This comprehensive legislation categorized banks and financial institutions into four groups (A, B, C, and D) based on their responsibilities. Saving and credit cooperatives, as well as Non-Government Organizations (NGOs), were excluded from these groups, operating under specific directives and rules permitted by the NRB.

Present Situation of Nepal's Banking Sector: As of mid-October 2023, the number of licensed BFIs by NRB remained at 112 (Table 1). In this period, there are 20 commercial banks, 17 development banks, 17 finance companies, 57 microfinance financial institutions, and 1 infrastructure development bank in operation. The total number of branches for BFIs was 11,578 compared to 11,589 in mid-July 2023. Table 1: Number of BFIs and their Branches

Table 1: Number of BFIs and their Branches

S.No.	Bank and Financial Institutions	Numbers	Number of BFIs Branches
1	Commercial banks (A)	20	5015
2	Development banks (B)	17	1133
3	Finance Companies (C)	17	288
4	Microfinance financial institutions (D)	57	5142
5	Infrastructure Development Bank	1	-
	Total	112	11578

Source: Nepal Rastra Bank at http://www.nrb.org.np

As of the beginning of December 2023, the banking sector has mobilized a total deposit amount of 5,965 billion Nrs, while the total lending mobilization stands at 4,982 billion Nrs. The CD ratio is 80.6, SLF is 7.5, the weighted average deposit rate is 7.9%, and the weighted average interest rate is 12.11%.

Non-Banking Financial Institutions (NBFI) in Nepal consist of four prominent entities. These include the Employee Provident Fund, the Citizen Investment Trust, the Social Security Fund, and the Hydroelectricity Investment and Development Company Ltd. (HIDCL).

Employees Provident Fund (EPF): Employees Provident Fund (EPF), also known as Karmachari Sanchaya Kosh, was established under the Employees Provident Fund Act of 2019 (1960). EPF takes charge of managing the Provident Fund (PF) in Nepal on behalf of the Government of Nepal (GoN) for government, public enterprises, and private sector employees. Additionally, EPF has been entrusted with overseeing the Contributory Pension Scheme for Federal GoN employees and other public sector employees appointed from Fiscal Year 2076/77, as per the provisions of the Pension Fund Act of 2075 (2017). As per the Income Tax Act of 2058, EPF is recognized as an approved retirement fund, offering annual income deduction benefits for contributions made by members to their PF and Pension Fund accounts. Members also enjoy special tax privileges upon the repayment of PF after retirement. EPF extends various social security benefits to contributors, including medical treatment reimbursement, Accident Indemnity Claim, maternity and child care benefits, funeral grants, and more.

Being the firstborn provident fund, EPF manages the funds of approximately 582,000 employees from both government and non-governmental institutions. As of now, EPF oversees a total of NPR 470 billion, comprising Provident Fund contributions of NPR 461,780 million and Pension Fund contributions of NPR 6,510 million.

The Citizen Investment Trust-CIT: The Citizen Investment Trust-CIT (also known as Nagarik Lagani Kosh) is another Non-Banking Financial Institution (NBFI) in Nepal, established as a statutory institute under the Citizen Investment Trust Act of 1991. As a public financial organization, it is owned by the Nepal Government. Founded on March 18, 1991, as an autonomous body, it officially commenced operations on January 15, 1992. The primary objective of the Citizen Investment Trust (CIT) is to operate and manage a variety of retirement schemes, programs, unit schemes, and mutual fund programs for both domestic and foreign investors. This is done to encourage people to save, thereby expanding funds and increasing investment opportunities in alignment with the dynamic development of the capital market, ultimately contributing to the economic development of the nation. CIT holds a Net Fund balance of 23,268.9 million Nrs and actively invests in various development projects, including those in hydro power, civil aviation, tourism, agriculture and more.

The Social Security Fund (SSF) stands as another Non-Banking Financial Institution (NBFI), originally established under the Social Security (Management Fund and Operation) Regulations of 2067. Since its inception, this fund has been overseeing

the management of social security tax. Subsequently, with the promulgation of the Social Security Act of 2017 (2074), the SSF has been operating in accordance with the provisions of this Act. The core objectives of the fund revolve around ensuring the right to social security for workers based on their contributions, as outlined in the preamble of the Act. It strives to provide social security to contributors and implement programs that aim to mitigate the economic and social risks faced by all workers participating in the social security scheme. This underscores the concept of universal social security and guarantees the constitutional right to contribution-based social security. As of the latest data, the Social Security Fund (SSF) has a total of 959,050 contributors, and the fund's value amounts to 45,876 million Nrs.

HIDCL, Hydroelectricity Investment and Development Company Ltd.(HIDCL), came into existence on July 11, 2011, following a decision by the Government of Nepal. The company is on a mission to mobilize funds from both domestic and international sources to meet the investment requirements of mid to large-scale hydroelectricity generation, transmission, and distribution projects. Committed to delivering timely and high-quality services to its customers and partners with integrity and professionalism, HIDCL aims to create value for its shareholders. The overarching vision is for HIDCL to emerge as the premier hydropower investment company in the country. Established as a public investment company, HIDCL's ownership structure allocates 80% equity, with the Government of Nepal holding the majority share (50%), and three state-owned companies collectively owning the remaining 30%. The remaining 20% is reserved for the general public, accessible through an Initial Public Offering (IPO). With an issued capital of Rs. 10 billion, HIDCL's total capital structure now stands at 23.50 billion NRs.

Securities Market in Nepal: The history of securities in Nepal dates back to 1937 when shares were issued by Biratnagar Jute Mill and Nepal Bank Limited. The introduction of the Company Act in 1964 marked a pivotal moment, coinciding with the government's issuance of its first Government Bond in the same year. Recognizing the imperative for a Securities Exchange Center to nurture capital market growth, discussions ensued between the government and private entities. In 1973, under the Companies Act, the Securities Exchange Center Limited was established through collaboration between the Nepal Government and Nepal Rastra Bank. Initially, its roles encompassed brokering, underwriting, managing public issues, creating markets

for securities, and handling government bonds.

The institutional development of Nepal's capital market gained momentum with the inception of the Securities Exchange Center (SEC). The government's Industrial Policy further fueled the promotion of securities exchange. In 1993, as part of a comprehensive capital market reform program, the Securities Exchange Center (SEC) underwent transformation into the Nepal Stock Exchange (NEPSE) as a nonprofit organization under the Securities Exchange Act of 1983. Simultaneously, on June 7, 1993, the Securities Board of Nepal (SEBON) was established by the government as the apex regulatory body for securities markets. SEBON operates under the Securities Act of 2006, focusing on legal and statutory frameworks, providing advice to the government on capital market development, registering securities of public companies, issuing regulations and directives, and licensing stock exchanges. NEPSE operates within the jurisdiction of SEBON. The Securities Board of Nepal (SEBON) was instituted by the Government of Nepal on June 7, 1993, with a mandate to be the principal regulator of Securities Markets. Operating under the Securities Act of 2006, SEBON is tasked with market oversight. SEBON's primary funding sources include government grants, transaction fees from stock exchanges, and registration fees for corporate securities.

NEPSE alongside has Established under the Securities Exchange Act of 1983, the Nepal Stock Exchange (NEPSE) commenced trading on January 13, 1994. Serving as Nepal's exclusive secondary market for listed securities, NEPSE oversees the issuance, redemption, and trading of securities and financial instruments. As the sole stock exchange in Nepal, NEPSE boasts a market capitalization of Nrs 287,198.7 crore (US$22 billion) for listed companies as of November 2023. Its fundamental objective is to enhance the free marketability and liquidity of government and corporate securities by facilitating transactions through its trading floor, involving members and market intermediaries such as brokers and market makers. As of June 2023, the exchange lists 226 companies, spanning commercial banks, hydro-power companies, insurance companies, and finance companies, among others. The exchange is supported by 50 registered brokers as of February 2023.

Insurance (Beema) in Nepal: The roots of insurance practices in Nepal can be traced back to the ancient "Guthi System," a communal structure that provided support and aid during times of need. Derived from the Sanskrit word "Gosthi," Guthi operated as a trust system where resources were allocated for religious and charitable purposes.

However, the evolution of small-scale industries necessitated the establishment of insurance companies. In 1937, Nepal Bank Limited emerged as the country's inaugural bank, but the absence of a local insurance entity led to the formation of Nepal Insurance and Transport Company in 1947 under the ownership of Nepal Bank Limited.

The dawn of democracy in Nepal in 1950, brought about economic and social transformations, resulting in heightened investments and the prevalence of Indian insurance companies. In response to the demand for a modern insurance provider, the Government of Nepal founded "Rastriya Beema Sansthan Private Limited" in 1968, later converted to Rastriya Beema Sansthan. Serving as the regulatory body for the insurance sector, the Nepal Insurance Authority, established in 2022, ensures the provision of fair, competitive, and reputable insurance services. It also engages in collaborations with national and international entities, holding a founding membership in the International Association of Insurance Supervisors (IAIS). Formerly known as the Insurance Board, the Nepal Insurance Authority oversees the insurer companies established in Nepal. Currently, there are 34 insurers in Nepal, including 14 life insurance, 14 non-life insurance, 2 reinsurance and 4 microinsurance companies. Additionally, there is one insurance institute and 14 insurance brokers. Life insurance coverage extends to 39% of the population, and the percentage of gross premium per GDP stands at 3.4%. The sector boasts 277,626 insurance agents and 1,217 surveyors, with a cumulative paid-up capital of approximately NPR 78 billion.

Deposit and Credit Guaranty Fund (DCGF) Nepal: DCGF has Established with the objective of ensuring financial stability, with a matter of significant concern for various stakeholders including the central bank, government, market participants, borrowers, and deposit insurers. Functioning as a deposit insurer, the DCGF Nepal introduced the deposit guarantee scheme in Nepal in 2010. The deposit guarantee/insurance system is designed to safeguard depositors against potential losses of their guaranteed deposits held in banks and financial institutions (BFIs) in the event of the unlikely failure of these BFIs.

The DCGF holds the statutory responsibility to execute both deposit guarantee and credit guarantee functions, as outlined in the "Deposit and Credit Guarantee Fund Act, 2073 (2016)." The DCGF Nepal As a government-sponsored and administered entity, perform and operates independently. Deposit guarantee systems are typically government-sponsored, this scheme is specifically applicable to BFIs, namely

Commercial Banks, Development Banks, Finance Companies, and Microfinance Institutions. DCGF has established a fixed premium rate of 0.16% on guaranteed deposits for all member institutions of BFIs. The deposit guarantee coverage is capped at Rs 5,00,000 per natural individual depositor per member institution, applicable to a combination of savings and fixed deposits.

Cooperatives: Nepal has a long-standing tradition of informal community-based cooperatives, including savings and credit associations, grain savings, and labor exchange systems. The cooperative movement in the country has evolved through various legislative amendments, with the formation of the Nepal Federation of Savings and Credit Cooperative Unions (NEFSCUN) in 1988. Subsequent amendments to the Co-operative Act and the enactment of Co-operative Regulations in 1992 and 1993 laid the foundation for a three-tiered cooperative system and the application of cooperative values. The Nepalese Cooperative movement underwent significant changes with Nepal declared a Federal Democratic Republic in 2008. The 2015 constitution recognized the cooperative sector as a crucial pillar of the national economy. New cooperative acts and regulations were introduced in 2018 and 2019, further empowering local and provincial governments to promulgate and implement cooperative laws.

The Department of Cooperative identifies various types of cooperative societies operating in Nepal, including Saving and Credit, Multipurpose, Dairy, Agriculture, Fruits and Vegetables, Bee Keeping, Tea, Coffee, Consumers, Science and Technology, and Energy. Approximately 6 million people are members of 34,512 cooperatives, with over 60,517 individuals employed directly in cooperative businesses. Currently, there are 13,578 Saving and Credit Cooperative Societies (SACCOS), constituting 39 percent of total cooperatives. SACCOS hold 74 percent of shares, 72 percent of deposits, and 66 percent of credit within the cooperative sector.

5. Influence and Dynamics of Financial Sector Management:

Similar to other nations, steering the financial sector in Nepal is influenced by a mix of internal and external factors. Internally, Government Policies and Regulations establish the regulatory framework, govern financial operations, and oversee company's start and exit procedures, governance quality, and service delivery. The Health of Financial Institutions is crucial, considering stability, asset quality, and continuous of business as well as quality service delivery. Technology and Innovation adoption play a role in

modern advancements, problem-solving, and information provision. Human Capital and capacity development emphasize the importance of a skilled workforce, while Risk Management Practices are essential for maintaining stability.

Externally, Global Economic Conditions significantly shape Nepal's financial sector by influencing broader economic trends. International Political Stability, reflecting geopolitical dynamics, can impact trade and investment. External challenges, such as Natural Disasters & Pandemic Expansions like earthquakes or health crises, hinder economic development. Balance of Payment Condition and foreign exchange dynamics affect financial stability, highlighting economic dependency along with Remittances inflows from Nepali workers abroad. International Aid and Cooperation contribute to economic development, while Exchange Rate Fluctuations impact trade balances. The intricate interplay between these internal and external factors necessitates continuous monitoring, adaptability, and coordinated responses to navigate both domestic and global changes, ensuring effective financial sector management in Nepal.

6. Major issues and challenges faced by financial sector in Nepal:

the current challenges facing the financial sector in Nepal beyond that point. However, as of then, several general challenges were commonly discussed. Please note that the situation might have evolved since then, and it is advisable to consult more recent sources for the latest information. As of my last update, the major challenges included:

1. Political Instability and Policy Continuation: Over the years, Nepal has dealt with political instability, witnessing fluctuations in government structures and uncertainties in policy formulation. This recurrent scenario has had a discernible impact on the growth and development of the financial sector. Key policy areas such as privatization, foreign direct investment, mergers and acquisitions, and regulations governing the capital market have been subject to disputes and changes, creating an environment of unpredictability and challenges for stakeholders in the financial industry. The evolving nature of political dynamics and the resultant policy uncertainties underscore the need for adaptability and resilience within the financial sector to navigate these challenges effectively.

2. Limited Access to Financial Services: A considerable segment of the Nepalese population, particularly in rural regions, faces challenges in accessing formal financial services. Despite efforts, banking services have not reached the

entirety of the population, with only around forty percent enjoying access to insurance coverage. Furthermore, in the area of the securities market, there are merely 5.8 million D-MAT accounts, providing access to approximately 19% of the total population. This notable limitation in financial access acts as a barrier to financial inclusion and impedes broader economic development.

3. Governance Challenges: Insufficient governance, the prevalence of corruption, and a lack of knowledge contribute to the mounting issue of non-performing loans (NOLs)—loans not being repaid according to the agreed terms. This situation presents a formidable challenge to the stability of financial institutions and the broader sector. Lending practices and risk management are particularly worrisome, given their crucial role in ensuring the strength and resilience of financial entities. Addressing these governance challenges and enhancing lending practices that are attuned to risks become essential measures to bolster the financial sector against the detrimental impacts of non-performing loans, thus sustaining its overall stability.
4. Technological and Infrastructure Gaps: Similar to numerous developing nations, the financial sector in Nepal encounters hurdles associated with technological infrastructure. Many regions in Nepal still grapple with intermittent electricity and internet services, impeding advancements in digital banking, quality service delivery, and financial technology innovations. Overcoming these challenges is essential to enhance efficiency and accessibility within the financial sector.
5. Regulatory Environment: The proper functioning of the financial sector requires a stable and supportive regulatory framework. Challenges such as the absence of standards and policies, political influence, abuse and misconduct, and conflicts of interest are factors that hinder the effective regulation of the financial sector. Addressing these regulatory challenges, particularly in terms of compliance and governance, is crucial to maintaining the overall health of the financial sector.
6. Efficient Investment and Liquidity Management: The ability in managing investments and liquidity is paramount for financial institutions. The key lies in identifying sound projects for investment, as successful investments yield positive returns, and conversely. Achieving an optimal balance between assets

and liabilities poses a challenge, particularly during periods of economic uncertainty.

7. Lack of Financial Literacy: Inadequate financial literacy within the public can hinder the acceptance of formal financial services and hinder effective financial decision-making. A substantial portion of the population lacks awareness across various financial sectors. For instance, numerous stock market investors may base their decisions on rumors rather than informed analysis. Additionally, a significant number of individuals continue to avoid engagement with formal banking channels. Enhancing financial literacy is essential to empower individuals, ensuring they make informed choices and access the benefits offered by formal financial institutions.

8. Currency Volatility, Natural Disasters, and External Influences: Being economically interconnected, Nepal is subject to the effects of global economic conditions. Fluctuations in currency exchange rates and external economic factors can exert an influence on the stability of the financial sector. Moreover, Nepal faces the vulnerability of natural disasters, including earthquakes and floods, which can significantly impact both the economy and the financial sector. This underscores the importance of implementing effective risk management strategies to mitigate the potential adverse impacts of such events.

9. Coordination in Governments and Inclusive Practices: A notable deficiency exists in achieving effective coordination between different levels of government, particularly concerning the regulation of cooperatives, the enhancement of financial literacy, and the broadening of financial access. Additionally, there is a pressing requirement for promoting financial inclusion as a pivotal strategy for fostering sustainable economic growth and upholding principles of social justice. Addressing these aspects is essential for creating a cohesive and well-integrated financial landscape that serves the diverse needs of the population while ensuring equitable access and opportunities for all.

Addressing these challenges requires a concerted effort from government bodies, regulatory authorities, financial institutions, and other stakeholders. Policies that promote stability, financial inclusion, and technological advancements can contribute to overcoming these challenges. For the most recent and specific information, it is

recommended to consult up-to-date sources or reports from relevant authorities in Nepal. Addressing the challenges faced by the financial sector in Nepal requires a multi-faceted approach involving various stakeholders, including government authorities, regulatory bodies, financial institutions, and the private sector. Implementing these measures requires a coordinated effort and commitment from all stakeholders. Regular monitoring and assessment of the financial sector's performance will help identify emerging challenges and refine strategies accordingly. Additionally, fostering an environment of innovation and adaptability will contribute to the sector's resilience in the face of evolving economic dynamics.

Tackling these challenges necessitates a collaborative endeavor involving government entities, regulatory bodies, financial institutions, and other key stakeholders. Policies geared towards fostering stability, promoting financial inclusion, and embracing technological advancements can play a pivotal role in surmounting these obstacles. To obtain the most recent and specific information, it is advisable to refer to current sources or reports issued by relevant authorities in Nepal. Effectively addressing the challenges confronting Nepal's financial sector demands a comprehensive strategy that engages various stakeholders, including governmental bodies, regulatory agencies, financial institutions, and the private sector. The successful implementation of these measures requires a synchronized effort and dedication from all involved parties. Ongoing monitoring and assessment of the financial sector's performance are crucial for identifying emerging challenges and refining strategies accordingly. Moreover, creating an atmosphere conducive to innovation and adaptability will bolster the sector's resilience amidst evolving economic dynamics.

In summary, Nepal's journey in managing and developing its financial sector, characterized by significant growth since the financial liberalization of 1984 and the restoration of democracy in 1990, faces substantial challenges emanating from both internal and external factors. The identified issues stress the imperative for comprehensive and inclusive solutions, highlighting the importance of political stability and policy continuity. The ongoing Financial Sector Modernization, set against the backdrop of increased global integration, demands a cautious approach to address vulnerabilities to external shocks. Furthermore, achieving Financial Sector Development calls for a more inclusive and educationally sound strategy. Strong governance remains essential for sustainable economic development. To surmount

these challenges, there is a compelling requirement for a fresh Financial Sector Management Plan or strategy, presenting a well-considered initiative to guide Nepal's financial sector through these complexities. A flourishing and seamlessly functioning economy serve as a fundamental prerequisite for Nepal's holistic development.

Bibliography

- *Acharya, Keshav. (2005). "An Assessment of Economic Cost of The Ongoing Armed Conflict in Nepal: An empirical examination of the period 1990 – 2005". The Telegraph October 26,2005.*
- *Acharya, Meena. (2003). "Development of the Financial System and its Impact on Poverty Alleviation in Nepal." Economic Review 15.*
- *Bank and Financial Institution Act, 2073 (2017), Law books management committee, Kathmandu*
- *Bhetuwal, Khem Raj. (2007). "Financial liberalization and Financial Development in Nepal." Economic Review, 19.*
- *Current Macroeconomic and Financial Situation-Nepali (Based on Three Months' data of 2080/81), Nepal Rastra Bank.*
- *D. Murali (2021), Banking and Financial Institutions: A Guide for Investors and Entrepreneurs, Vision Books, New Delhi.*
- *Economic Review, 2021 (33-1&2), Nepal Rastra Bank. www.nrb.org.np*
- *Economic Review, 2022 (34-1), (34-2), Nepal Rastra Bank. www.nrb.org.np*
- *Keshab, Khatri Chhetri (2022), Financial Institutions depth and growth in Nepal: Sensitivity to the choice of depth proxy, Cogent Economics & Finance; Volume 10, 2022- Issue 1*
- *Maskay, Nephil Matangi, & Satyendra Raj Subedi, (2009). "Development of the Nepalese Financial System: Need for the Formulation of a Master Plan," NRB Economic Review, vol. 21.*
- *Monetary policy 2080-81, Nepal Rastra Bank, www.nrb.org.np*
- *Nepal Rastra Bank Act, 2058 (2002), Law books management committee, Kathmandu.*

- *Paudel, Narayan Prasad. (2005). "Financial System and Economic Development." In NRB, Nepal Rastra Bank in Fifty Years. Kathmandu. Available at: www.nrb.org.np*
- *Pradhan, Krishna Kumar. (2005). "Development Finance." In NRB, Nepal Rastra Bank in Fifty Years. Kathmandu: NRB, at: www.nrb.org.np*
- *Prasanna Chandra (2019), Financial Management: Theory and Practice, McGraw-Hill New Delhi.*
- *Shrestha, Min Bahadur. (2005). "Financial Liberalization in Nepal." Ph.D. Dissertation submitted to University of Wollongon, Australia.*
- *The Financial Sector Development Strategy (FSDS) 2073/74-2077/78 (2016-2021), Ministry of Finance, Government of Nepal.*
- *World Bank, DFID and ADB. (2006). Nepal Resilience Amidst Conflict: An Assessment of Poverty in Nepal, 1995–96 and 2003–04. Report No. 34834-NP. Kathmandu:*

Auditing Human Resource Management Objective, Scope and Process

Ram Babu Nepal*

Abstract

Human resources are one of the key elements playing a vital role in ensuring the success and effectiveness of any organization. Therefore, human resource management (HRM) has remained a subject of high concern to stakeholders. Strengthening the HRM practice is crucial for managing organizational resources in an economical, efficient, and effective manner and uplifting the public image of the concerned organization. A Supreme Audit Institution (SAI) can play an important role by examining HRM systems and processes both from compliance and performance auditing approaches. HRM auditing has now been recognized as an important source of securing information on best HRM practices. It should be carried out to identify strong and weak aspects. Auditor should analyze them critically and assess their potential impact. The audit should be based on sufficient, reliable, and relevant evidence. The concerned agency should take corrective measures considering audit recommendations to make HRM efficient and effective.

Key words: *Human resource, management, HR audit, criteria, objectives*

Introduction

Auditing is commonly perceived as a systematic and professional examination of financial transactions. It is true. However, in recent decades Supreme Audit Institutions (SAIs) have endeavoured to adopt new approaches to expand their scope for making their role more meaningful and relevant to the nation. As a consequence, issues including economy, efficiency, and effectiveness (3Es) have emerged to provide useful information on the use of resources and objectives achieved. In addition, auditing of

*Former Assistant Auditor General of Nepal and Patron – Ram Babu-Gyanu Social Service Award Fund

environment, information and communication technology (ICT), and human resources aims to address issues that play critical roles in our lives and management of systems and processes. The concept of propriety audit emerged with the objectives of promoting a reasonably high standard of financial and administrative morality by looking into the wisdom, faithfulness, and austerity in the use of resources. It aims to identify and highlight improper and wasteful transactions even if they may conform to existing rules and regulations. The basic logic behind it was that audits should promote the highest degree of morality in public officials by looking into the wisdom and faithfulness of the decisions of public officials. Environment degradation has been a matter of serious concern to many nations for recent decades. Therefore, environment auditing emerged to address the key issues related to the environment through objective examination and assessment of environment management. We have noticed that the application of ICT has grown substantially in recent decades. It has become one of the integral parts of our life. Therefore, it has become essential to ensure that its application is safe and secured. Information technology (IT) audit emerged to address critical issues related to management of IT service.

This article aims to briefly discuss the role of human resources in achieving organization's objectives and to highlight the objectives, scope and process of auditing human resources management system.

Human Resources Management (HRM) and its Auditing

HRM is one of the key responsibilities of every organization. It attracts the attention of all stakeholders because any kind of lapses and weaknesses in HRM seriously affects performance and the achievement of objectives. Human resource mobilizes other resources and contributes on overall effectiveness. Therefore, organization should pay special attention on the system and processes of managing people. "Human resource management is organizing, coordinating, and managing an organization's current employees to carry out an organization's mission, vision, and goals. This includes recruiting, hiring, training, compensating, retaining, and motivating employees."[1] HRM is the system of managing human resource and encompasses the functions from identifying requirement to taking care post-retirement benefits. 'HRM is a strategic and coherent approach to the management of an organizations' most valued assets – the people working there who individually and collectively contribute to the achievement of its objectives for sustainable comparative advantage.'[2]

The purpose of HRM is to ensure that the organization is able to achieve success through people. It aims to ensure that equal opportunities are available to all, enhance and develop the inherent capacities of people - their contributions, potential and employability – by providing learning and continuous development opportunities. It encompasses the processes of identifying immediate and future need, sources, acquiring the right people for the right job, develop people to meet changing needs of an organization and appraise performance for change, motivation and development. Its purpose is to provide organizations with an effective workforce with concentrated and integrated efforts. It has two dimensions i.e.

(a) acquiring, motivating, utilizing and rewarding people,

(b) managing the people at the workplace, and

(c) identifying appropriate measures to motivate people for optimum results.

The major functions of the HRM are -

- To provide a broad range of human resource services to run organization and achieve objectives.
- To enable the organization to obtain and retain the skilled, committed and motivated employees.
- To create a climate for productive and harmonious relationships between management and employees.
- To develop work environment that flourishes teamwork and flexibility.
- To ensure that people are valued, motivated and rewarded for what they do and achieve.
- To manage a diverse workforce, taking into account of differences in employment needs, work style and aspirations.
- To adopt an ethical approach (fairness, equity and transparency) in managing employees and addressing their concerns.
- To maintain and improve the physical and mental well-being of employees.

Modern organizations are facing the critical challenges of demonstrating better performance (delivering services efficiently and achieving objectives). Harnessing

people's skills and their commitment for better results are crucial for effectiveness. The strategy for development and use of human resource has received high priority in setting HR plans and policies both from the organizational and national perspective. Every staff member is responsible to properly integrate his/her knowledge, skill, experience and capacity with the objective of organization. Improving the quality of human resources is critical in promoting organizational effectiveness, change, innovation, success and resources involved. The purpose of HRM is to ensure that the organization is able to achieve success through people. It aims to ensure that equal opportunities are available to all, enhance and develop the inherent capacities of people - their contributions, potential and employability – by providing learning and continuous development opportunities.

HR audit is an objective assessment or examination HR practices, policies and procedures. It supports to identify issues and develop improvement solutions. Companies can use HR audits to determine which policies are working well and develop ways to reduce operational costs. These audits can also help companies ensure they comply with the applicable HR rules and regulations.[3] It involves examining and reviewing the organization's existing policies, procedures and practices regarding recruitment and selection, orientation and placement, training and development, job analysis and design, job evaluation, compensation, morale and motivation, employee health and safety, social welfare, industrial relations, etc. It is a systematic assessment of the strengths, limitations, and developmental needs of its existing HR. It aims to examine HR policies, practices, procedures and assess their effectiveness.

HR audit is the examination and evaluation of policies, practices, procedures to determine the effectiveness and efficiency of the HRM and to verify whether the mission, objectives, policies, procedures, programs have been followed, and expected results achieved. The audit also makes suggestions for future improvement as a result of the measurement of past activities.[4] HR audit is important because it can support in strengthening governance. One of the key elements in promoting such governance is capacity of people and measures to boost their level of performance. The HR audit can provide objective insights into the capacity enhancement plans and their implementation. The potential benefits of the HR auditing are that it supports:

(a) identifying key issues to be considered in planning HR;

(b) making the process of HR selection objective, impartial, efficient and effective;

(c) making employee staff induction efficient;

(d) cultivating the culture of work ethics and culture;

(e) understanding employee satisfaction levels and identify measures to boost the level;

(f) identifying potential risks arising from the current HR practices and measures to mitigate them.

International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) itself considers that preparing auditor for the future should be a priority to make SAIs capable to address forthcoming challenges of auditing in the age of growing digitalization. This also applies to all other organizations because they are also entering in new phase of management.

Objective, Scope, and Methodology

The main objective HRM auditing is to examine the compliance with the systems and processes established to manage HR, evaluate their efficiency, effectiveness, identify the critical HR issues/problems, and suggest measures that ultimately strengthens HR function. The Twelfth INTOSAI (1986, Sydney, Australia) discussed the theme "Auditing Human Resource Utilization" and stated that "human resource utilization is a key factor dictating the effectiveness and efficiency of any public sector agency. The human resource component is often the highest operational cost element and must therefore be specifically controlled". It recognized HRM auditing as measuring the output from the commitment of the resource in its many facets and comparing such measurement against a set of standards to reach a conclusion as to whether the various returns are reasonable.

The main elements and process of HRM auditing does not differ significantly from other types of performance auditing. The auditor should have clear understanding of audit criteria and problem areas in different aspects of HRM.

HRM auditing can be undertaken at organizational level and thematic level. If it is to be undertaken at organizational level all aspect of HRM can be covered. Thematic level auditing can cover specific aspect and study its practice in multiple organizations.

Public sector remains largest employer in many countries because of the active role of government in development and increasing demand for improved delivery of public services. The main criticisms in relation to the HRM in government are overstaffing, lack of clear job description and analysis, transparency in performance monitoring system and clarity of procedures.

Selection of right criteria is crucial to make audit logical and stay relevant. The general criteria for the HRM audit are to determine whether:

- human resource planning addresses the key issues related to proper allocation of human resources to ensure smooth operation of the organization;
- there is a proper system of forecasting HR requirement;
- there is properly defined performance evaluation system;
- the professional development programs are properly linked with the nature of job at present or at future;
- adequate measures are taken to motivate HR to deliver services in an ethical and efficient manner; and
- the cases related to complaints related to HRM are addressed in a timely manner.

The scope of the HRM auditing is as follows:

a. Human resources planning – It encompasses the assessment of HR needs, job analysis, job description and specification, skill requirements and replacement, analysis of the factors affecting HR requirements (demand forecasting), analysis of demand and supply.

   Organizations normally suffer from the supply of competent people. It may be the results of weaknesses in planning. Therefore, auditor should review what measures were taken to identify HR needs and their relevance. Succession planning is also crucial to bridge gap between outgoing and incoming HR and ensure smooth operation.

b. Recruitment – It is the culmination of the process from the consolidation demand for a specified period, defining job requirement (review the need of position, determine selection criteria, identify selection technique and ensure compliance with selection procedure) and the plan of recruitment.

c. Training and professional development – This is crucial to prepare HR to perform his/her duty efficiently and support to build capacity for future position. This entails identifying and analyzing training and professional development needs, designing, developing and implementing plans and the evaluation of efficiency and effectiveness of plans and their impact on performance improvement.

d. Performance Appraisal – This is crucial for motivation of employees and to identify training needs. Impractical performance appraisal may result several weaknesses. Therefore, it is critical to develop periodic work plans, on-going review and integrate them with performance monitoring and evaluation system.

e. Entitlements and benefits administration – Appropriate system of compensation for the job done and maintaining accurate records of entitlements and benefits to employees is crucial for motivation, fairness and compliance with HR regulation.

Auditors can develop specific questions to secure answers on the key issues. The HRM auditing should review the strategy and approach taken by management to improve employee performance. Developing the capabilities of teams and individual contributors requires reviewing the processes of performance management. Application of a specific techniques securing information on the contribution of human resources in achieving strategic objectives is essential to assess the relevance of existing HRM system. Inspecting the functioning at field level can support identifying the practical measures to achieve performance targets.

Conclusion

For many clients of the SAI, HRM may be perceived as a topic out of its scope and specialization. However, it is essential to understand that it is a part of performance auditing of non - financial business activity. It is most influencing factor of boosting economy, efficiency and effectiveness. The HRM auditing supports to promote professionalism and improve the professional image of the human resource department (HRD) by:

1. encouraging the culture of taking responsibilities in the HRD;
2. promoting the culture of knowledge sharing;
3. ensuring uniformity and consistency in the delivery of the HR services;
4. promoting timeliness and compliance with legal requirements;

5. reducing HR costs through improvement in HRM procedures; and

6. highlighting the required changes and improvements in the HRD.

HRM auditing is an important move towards making the role of SAI responsive to the current need of society. The nature of HRM is changing and becoming challenging. Audit should consider this reality and determine whether current HRM policy and procedure is relevant to current need.

(Endnotes)

1 https://www.coursera.org/

2 Michael Armstrong - A Handbook of Management Techniques, Kogan Page, 2001, p. 479

3 https://www.indeed.com/career-advice/career-development/human-resources-audit

4 https://www.businessmanagementideas.com/

Selected References

1. Nepal, Ram Babu – Performance Auditing: Concept and Practice, Gyanu Nepal, 1999

2. Different issues of INTOSAI Journal, http://intosaijournal.org

3. Reports of the Auditor General of Nepal

Natural Resource Revenue Sharing Principles and Practices: Multi-countries Study.

Dr. D. B. Chhetry*

ABSTRACT

This article delves into the concepts and principles of natural resource revenue sharing, examining the constitutional treatment of such revenue in selected countries. It explores both vertical and horizontal distribution of revenue and discusses global practices in natural resource revenue sharing. The study employs statutory, conceptual, descriptive, and analytical approaches. Major resource-rich countries boast abundant natural resources, including oil, coal, natural gas, gold, copper, uranium, iron, and timber. Three predominant principles or mechanisms for natural resource revenue sharing are observed: derivation-based, indicator-based, and a combination of both. In the majority of resource-rich countries, the authority for revenue collection from natural resources is centralized within the jurisdiction of the central government. These countries exhibit diverse practices in the allocation of revenue derived from natural resources. Following its restructured and federal setup, Nepal has adopted a mixed method approach, incorporating both derivation-based and indicator-based mechanisms for natural resource revenue sharing. To ensure the effectiveness and equity of natural resource revenue sharing mechanisms, it is imperative to explore simple, clear, and transparent frameworks that benefit both the present and future generations of both producing and non-producing regions.

Keywords: *Natural resources; Royalty sharing; Constitutional provision; Resource rich; Derivation-based, Indicator-based, Vertical and horizontal sharing.*

1. Background and Concept

Natural resource revenue sharing involves the equitable distribution of revenues generated from the utilization of natural resources among different levels of government.

Chief Tax Officer, Inland Revenue Office, Biratnagar.

These revenues can be acquired through taxation or royalties. The primary goal of this sharing mechanism is to ensure that the benefits derived from the extraction and use of natural resources are distributed fairly to the regions where the resources are produced. This not only aims to maximize the advantages of natural resource extraction for these regions but also seeks to mitigate conflicts between national and subnational governments regarding the use of such revenues.

The concept of natural resource revenue sharing contributes not only to the overall development of the country but also enhances public service delivery at the local level and promotes equal opportunities across the nation. Over thirty resource-rich countries have implemented specific systems for sharing natural resource revenues with subnational governments, distinct from other fiscal revenues. The objective is to achieve a more equitable distribution of the benefits of natural resource exploitation among various national and sub-national governments (Kim, J. and S. Dougherty (eds.), 2020).

Natural resource revenue sharing is a multifaceted concept that encompasses considerations of equity, governance, environmental sustainability, and long-term planning. It should align with sustainable development goals, contribute to poverty reduction, and foster the overall economic development of the nation. The successful implementation of revenue sharing requires effective collaboration and coordination among various levels of government.

The primary objective of natural resources revenue sharing systems is to facilitate the fair and equitable distribution of revenues derived from the utilization of natural resources. Two generally accepted principles in this regard are the derivation-based principle and the indicator-based principle. However, certain countries such as Nigeria, Uganda, and Mongolia employ a mixed method of natural resource revenue sharing. This regime entails a separate mechanism for distributing revenues from natural resources to subnational governments, distinct from other revenue sources.

Typically, the formula and mechanism for the distribution of natural resource revenue are enshrined in the legislation of the respective country. Some countries, like Brazil, Canada, Iraq, Nigeria, and South Sudan, even include provisions for natural resource revenue-sharing systems in their constitutions (Kim, J. and S. Dougherty (eds.), 2020).

Establishing clear legal frameworks for natural resource revenue sharing involves defining the rights and responsibilities of different stakeholders, specifying revenue-sharing formulas, and establishing implementation mechanisms. Various countries have adopted different models for their natural resource revenue sharing mechanisms. Some allocate a portion of such revenues to a sovereign wealth fund for the benefit of future generations, while others distribute funds directly to local communities affected by resource exploitation. The allocation of such funds among different tiers of government adheres to the legal provisions of the respective countries.

Two fundamental methods, taxation-based and royalty-based, are employed for generating revenues from natural resources. Taxation-based revenue includes corporate income taxes, value-added taxes (VAT), customs duties, withholding taxes, property taxes, land taxes, natural resource utilization fees, pollution taxes, and other fees and fines, along with dividend taxes. On the other hand, natural resource royalties encompass the revenue received from the exploitation of specific natural resources (Kim, J. and S. Dougherty (eds.), 2020), (Shrestha, P. 2022).

2. Major Resource-rich Countries in the World

Numerous countries worldwide boast abundant natural resources, including pivotal assets such as oil, coal, natural gas, gold, copper, uranium, iron, timber, and more. Prominently featured in various literary works and web portals, the top ten resource-rich nations comprise Russia, the United States, Saudi Arabia, Canada, Iran, China, Brazil, Australia, Iraq, and Venezuela. The ensuing table delineates these countries as the top ten globally endowed with natural resources, elucidating their key assets and their respective total valuation.

List of Top Ten World's Resource-rich Nations Statistics

S.No.	Country Name	Main Natural Resources	Total Cost of Natural Resources
1	Russia	Coal, oil, gold, gas and timber	$75.7 trillions
2	United States	Natural gas, gold, copper and oil	$45 trillion
3	Saudi Arabia	Gas, timber and oil	$34.4 trillions
4	Canada	Uranium, timber, oil, phosphate and gas	$33.2 trillion
5	Iran	Natural gas and oil	$27.3 trillions
6	China	Coal & timber	$23 trillion

7	Brazil	Gold and uranium	$21.8 trillions
8	Australia	Coal, iron ore, timber and copper	$19.9 trillion
9	Iraq	Oil & natural gas	$15.9 trillions
10	Venezuela	Iron, oil and natural gas	$14.3 trillion

Source: https://www.basicplanet.com/,2023

3. Derivation-based Principle of Natural Resource Revenue Sharing

The primary focus of the derivation-based natural resource revenue sharing principle is the equitable distribution of revenue generated from the exploitation of natural resources to the subnational governments situated in the vicinity of those resources. Essentially, this concept underscores the allocation of revenues derived from the extraction or utilization of natural resources based on the geographic location or origin of these resources. The fundamental idea is to guarantee that regions or communities hosting these resources receive a substantial portion of the revenues, addressing the economic, social, and environmental impacts associated with resource extraction. This revenue-sharing system aims to ensure that areas utilized for the extraction or production of natural resources obtain a fair share of the benefits, serving as compensation for any adverse externalities.

The derivation-based principle advocates for revenue sharing based on the location or origin of resources, playing a crucial role in fostering local and regional development. By enabling areas with natural resources to directly benefit from the generated revenue, this principle is seen as a catalyst for sustainable development, infrastructure enhancement, and the overall well-being of local populations. Another rationale behind the derivation-based principle lies in providing an incentive for responsible resource management and conservation. Consequently, local governments or communities stand to directly gain from the sustainable use of their natural resources, fostering increased motivation for participation in regional conservation efforts.

The objectives of derivation-based methods include compensating producing areas and addressing potential challenges related to equity, volatility, and public financial management at the subnational level. Several countries, including but not limited to Angola, Bolivia, Brazil, Canada (in certain regions), Chad, China, Colombia, Congo, Ecuador, Ethiopia, Ghana, Guatemala, Guinea, India, Indonesia, Iraq, Kyrgyzstan, Madagascar, Malaysia, Mexico, Mongolia, Nepal, Niger, Nigeria, Papua New Guinea,

Peru, the Philippines, South Sudan, Uganda, the United States (in certain regions), and Venezuela, have embraced a derivation-based principle for their intergovernmental transfer system concerning revenue from natural resources such as mineral, oil, or gas revenues (Kim, J. and S. Dougherty (eds.), 2020).

Derivation-based Intergovernmental Transfer Formulas in Selected Countries

Country	Resource	Revenue Stream	Central Government	Producing Provincial/State Government		Municipal/District Government		Private Eg Land owner, Traditional Institution
				Producing	Non-producing	Producing	Non-producing	
Brazil	On-shore oil	Royalties	15%	20%	25%	10%	30%	
	On and off-shore oil	Special participation (some fields)	42%	34%	9.5%	5%	9.5%	
Democratic Republic of the Congo (DRC)	Minerals	Royalties	60%	25%		15%		
Ghana	Minerals	Royalties	91%			9.5%		4.05%
Indonesia	Oil	All	84.5%	3.1%		6.2%	6.2%	
	Gas	All	69.5%	6.1%		12.2%	12.2%	
	Minerals	Royalties	20%	16%		32%	32%	
Philippines	Minerals	All	60%	8%		18% municipality; 14% barangay		
Uganda	Petroleum	Royalties	93%			6%		1%

Source: (NRGI-UNDP, 2016)

4. Indicators-based Principle of Natural Resources Revenue Sharing

The indicator-based principle for distributing revenue from natural resources relies on various indicators, including population, education levels, poverty rates, geographic characteristics, and the revenue collection capacity of subnational governments. These indicators are used to determine the allocation of such revenue among respective governments, aiming to achieve greater equalization of the fiscal gap at the subnational level. However, critics argue that this system is excessively complex, treating both natural resource-producing and non-producing subnational governments alike.

In many countries, a specified revenue allocation formula is outlined in their constitution or relevant legislation. This formula specifies the percentage or proportion of revenues to be allocated to the central government, provincial/state governments, and local

governments. Bolivia, Ecuador, Mongolia, Mexico, and Uganda are examples of countries employing indicator-based natural resource revenue-sharing formulas. Indicator-based systems can effectively target resource revenues to those in need, such as poor regions, areas with limited access to education, regions facing environmental damage, and those with lower revenue-generating capacity.

Compared to the derivation-based system, this revenue regime is considered more effective in reducing regional inequalities. It places a strong emphasis on transparency through robust and effective governance mechanisms, fostering trust between national and subnational governments. The ultimate goals are economic development, poverty reduction in resource-rich countries, and addressing horizontal inequality by focusing on less developed and more affected regions to create inter-regional fiscal equality (Kim, J. and S. Dougherty (eds.), 2020), (NRGI-UNDP, 2016).

5. Mixed method of Natural Resource Revenue Sharing

The mixed method of revenue sharing integrates both derivation-based and indicator-based regimes for natural resource revenue distribution. In practice, numerous countries have embraced this mixed approach, wherein resource revenue transfers are determined by a combination of both indicator-based and derivation-based principles. Under this method, a certain percentage of natural resource revenue is directly allocated to the region engaged in resource extraction, provinces/states, and local governments. Simultaneously, another portion of the revenue is allocated based on specific indicators or formulas.

For example, Nigeria, an African country, allocates thirteen percent of oil revenues to states based on the level of production, while eighty-seven percent of oil revenue is distributed using a formula-based method. This formula incorporates indicators such as population, social development, and revenue generation effort. Nigeria's oil revenue sharing system, therefore, combines both indicator-based and derivation-based methods within its general intergovernmental transfer mechanism.

Similarly, Uganda's Public Finance Management Act of 2015 designates six percent of petroleum royalties to local governments in production areas. Half of this amount is allocated based on production levels or affected areas, while the remaining half percent is distributed based on population size, geographic area, and topography. This illustrates that Uganda employs both derivation-based and indicator-based mechanisms in a mixed approach.

Mongolia, too, utilizes a mixed method for resource revenue sharing. Five percent of mining royalties and thirty percent of petroleum royalties are distributed based on indicators. Additionally, thirty percent of mining royalties are directly transferred to provinces where mineral production is located, and fifty percent of license fees go directly to local development funds. Thus, Mongolia's resource royalties transfer method combines both indicator-based and derivation-based approaches.

Other countries adopting a mixed method of resource revenue sharing include Indonesia, Kyrgyzstan, Canada, the Democratic Republic of the Congo (DRC), and Bolivia. Each of these countries has a unique framework for revenue sharing (NRGI-UNDP, 2016), (Shrestha P. 2022).

6. Vertical Distribution of Natural Resource Revenue Sharing

Vertical distribution of natural resource revenue refers to the sharing of revenue among different levels of government within a country. This distribution typically takes place vertically between the national (central) government, provincial or state governments, and local governments, particularly in federal or decentralized nations. The criteria for this distribution define the constitutionally and legally mandated share of revenues allocated to each level of government. It can be determined through direct tax collection or by redistributing resource revenues collected by the national government to subnational governments.

The factors considered by the central government in determining vertical distribution are crucial. The amount of distribution is established through tax assignments to subnational governments, as stipulated in the law, or through fund transfers from the national government to the subnational level. In highly centralized systems, the central government collects natural resource revenues and allocates them according to legal provisions. The size of a province or state and the administrative capacity of subnational governments are influential in the vertical distribution of natural resource revenues (Kim, J. and S. Dougherty (eds.), 2020), (NRGI-UNDP, 2016).

Specific details of the vertical distribution of natural resource revenue can vary significantly from one country to another, depending on their governance structure, legal framework, and historical context. Understanding how revenue sharing is implemented in practice requires reference to the specific laws and regulations of each country.

Challenges in the vertical distribution of natural resource revenue often revolve around issues related to transparency, accountability, and the effective utilization of funds at each level of government. Reform efforts may prioritize addressing these challenges to enhance overall governance of resource revenues.

Country	Government System	Source of Revenues	Level of Government	Corporate Income Taxes	Royalties	Property/Land Taxes
China	Unitary	Mining	National	•		
			Subnational		•	•
		Petroleum	National	•	•	
			Subnational		•	•
India	Federal	Mining	National	•		
			Subnational		•	•
		Petroleum	National	•	•	
			Subnational		•	•
Indonesia	Regionalized unitary	Mining	National	•	•	•
			Subnational			•
		Petroleum	National	•	•	•
			Subnational			
Kazakhstan	Unitary	Mining, Petroleum	National	•	•	
			Subnational			•
Kyrgyzstan	Unitary	Mining	National	•	•	
			Subnational		•	•
		Petroleum	National	•	•	
			Subnational			•
Malaysia	Federal	Mining	National	•	•	
			Subnational		•	•
		Petroleum	National	•	•	•
			Subnational		•	
Mongolia	Unitary	Mining	National	•	•	
			Subnational			•
		Petroleum	National	•	•	
			Subnational		•	•

Myanmar	Unitary	Mining	National	•	•	•
			Subnational			•
		Petroleum	National	•	•	
			Subnational			•
Philippines	Regionalized unitary	Mining	National	•	•	
			Subnational	•	•	•
		Petroleum	National	•		
			Subnational			

Mineral and Petroleum Tax Collection by Levels of Government in Few Countries of Asia-Pacific Top of FormBottom of Form

Source: (Kim, J. and S. Dougherty (eds.), 2020)

7. Horizontal Distribution of Natural Resource Revenue Sharing

Horizontal distribution of revenue from natural resources involves the allocation and sharing of income generated from the exploitation of these resources among different subnational governments within a country. This system prioritizes fair and equitable sharing of revenue among entities at the same level, ensuring that areas directly impacted by the extraction of natural resources receive a proportionate share of the financial benefits. The primary objective is to contribute to the development of local communities and infrastructure in resource-rich regions. Allocating a share of revenue to these areas enables governments to invest in projects that enhance the well-being of the local population, including education, healthcare, and infrastructure development.

In determining horizontal distribution, resource-rich countries should consider factors such as the location of extraction sites, the extent of resource exploitation, potential environmental impacts on surrounding areas, and the socio-economic development level of subnational governments at the same level. The specific mechanisms for horizontal distribution may vary depending on the legal and regulatory frameworks of individual countries. Effective implementation requires careful consideration of social, economic, and environmental factors to achieve a balanced and sustainable distribution of natural resource revenue.

In many countries, natural resource extraction can exacerbate existing regional disparities. Horizontal distribution seeks to address these disparities by ensuring that

the benefits of resource wealth are not concentrated in a few areas, leading to more balanced development across the country.

8. Constitutional Provision of Natural Resource Revenue Sharing

Constitutional provisions regarding natural resource revenue sharing vary significantly from one country to another. In nations with a federal structure, constitutional clauses often address the distribution of natural resource revenues between the central government and subnational governments. These constitutional provisions may delineate principles and mechanisms for revenue distribution, aiming to ensure fair and equitable benefits. Countries can opt to establish the system for natural resource revenue sharing either through constitutional provisions or through separate legislation.

Several resource-rich countries, including Bolivia, Brazil, Canada, Iraq, Malaysia, Nigeria, the Philippines, South Sudan, the UAE, and Venezuela, have incorporated natural resource revenue sharing mechanisms into their constitutions. Among these, Bolivia, Nigeria, and South Sudan have detailed formulas for natural resource revenue sharing explicitly outlined in their constitutions. On the other hand, countries like Brazil, Canada, the Philippines, the UAE, and Venezuela have detailed formulas for natural resource revenue sharing specified in their respective legislation. In most cases, the mechanisms or formulas for revenue allocation are codified in legislation, regulations, and executive orders. In rare instances, a limited number of countries have adopted an ad hoc resource revenue-sharing approach. For example, Kazakhstan distributes a substantial amount of resource revenue to oil-rich and conflict-affected areas like Atyrau and Mangistau in a disproportionate manner. Such fiscal transfers result from political decisions and are not explicitly specified in legislation (Kim, J. and S. Dougherty (eds.) (2020), (NRGI-UNDP, 2016).

Constitutional Treatment of Resource Revenue Sharing in Selected Countries

Country	Resource Revenue Sharing Mechanism?	Resource Revenue Sharing Mechanism Referenced in Constitution?	Resource Revenue Sharing Formula Detailed in Constitution?
Australia	Yes	No (legislation)	—
Bolivia	Yes	Yes (Art. 368)	Yes
Brazil	Yes	Yes (Art. 20, para 1)	No (legislation)
Canada	Yes	Yes (Arts. 92/36)	No (legislation)
China	Yes	No	—

Iraq	Yes	Yes (Art. 112)	No
Malaysia	Yes	Yes (Art. 110)	Partly (only tin)
Mexico	Yes	No (legislation)	—
Nigeria	Yes	Yes (Art. 162(2))	Yes
Philippines	Yes	Yes (Article 10(7))	No (legislation)
South Sudan	Yes	Yes (Art. 176(1))	Yes
UAE	Yes	Yes (Art. 127)	No (legislation)
USA	Yes	No (legislation)	—
Venezuela	Yes	Yes (Art. 156.16)	No (legislation)

Source: (NRGI-UNDP, 2016)

9. Multi-countries Context of Natural Resource Revenue Sharing

The allocation and distribution of income generated from the exploitation of natural resources within a country are determined by its own constitutional and legal mandates. Many resource-rich nations heavily rely on revenues from natural resources to finance their national budgets, with minerals, oil, gas, or other resources often constituting a significant portion of the country's income. Effective revenue sharing mechanisms aim to address these challenges by ensuring equitable distribution of benefits among different tiers of governments and regions involved in resource production.

Countries may adopt various revenue allocation modalities based on their demography, geography, and economy. Common principles include allocating a portion of revenue to regions where extraction occurs, establishing sovereign wealth funds for future generations, and investing in national development projects, physical infrastructure, and social welfare programs. The design and implementation of revenue sharing mechanisms are typically guided by a legal and regulatory framework. Clear and enforceable laws help ensure that revenue sharing arrangements are fair, consistent, and aligned with national development goals. The effectiveness of natural resource revenue sharing in resource-rich countries depends on factors such as governance practices, constitutional and legal provisions, institutional capacity, and a commitment to sustainable development.

Every country in the world is endowed with distinct natural resources. This article focuses on the practices of natural resource revenue sharing in Indonesia, the

Philippines, Nigeria, Colombia, Bolivia, Kenya, Peru, and Malaysia. The information presented is based on available data and literature.

9.1 Indonesia

The Republic of Indonesia operates under a unitary administrative system, consisting of the central government, provinces, and districts. The country, abundant in diverse natural resources, plays a crucial role in its economy, with significant natural resource revenue primarily collected by the central government. Indonesia's natural resources span various sectors, including minerals, oil, and gas. The revenue sharing structure for all three natural resources is based on the derivation and indicator-based sharing principles.

Concerning mining royalties, 20% is allocated to the central government, with the remaining 16% going to the province and 64% to the district government. Within the district government's share, it is evenly distributed between producing and non-producing districts, with each receiving 32%.

Similarly, for revenue generated from oil, the allocated shares for the central, province, and district governments are 84.5%, 3.1%, and 12.4%, respectively. The district government's share is then equally distributed between producing and non-producing districts, with each receiving 6.2%.

In the case of revenue collected from gas, the central, province, and district governments receive shares of 69.5%, 6.1%, and 24.4%, respectively. The district government's share is distributed equally between producing and non-producing districts, with each receiving 12.2%.

According to the outlined distribution criteria in Indonesia, 80% of mining royalties, 30% of revenue from gas, and 15% of revenue from oil are allocated to subnational governments. Notably, the allocated share of revenue from oil and gas is greater than that from mining royalties.

Natural Resource Revenue Sharing arrangements in Indonesia

Revenue Share	Mining	Oil	Gas
Central	20%	84.5%	69.5%
Province	16%	3.1%	6.1%

Districts	64% Land-rent: Only for producing districts Royalty: 32% for producing districts 32% for non-producing districts (equally distributed)	12.4% 6.2% for producing districts 6.2% for non- producing districts (equally distributed)	24.4% 12.2% for producing districts 12.2% for non-producing districts (equally distributed)

Source: World Bank (2014), Arora, N., Ghose, J., & Bakshi, S.K. (2017)

9.2 Philippines

The Philippines operates under a unitary government system, featuring provinces, cities, and barangays as administrative units. Renowned for its diverse natural resources, including minerals such as nickel, gold, silver, copper, zinc, chromite, oil, gas, forestry, and fishery, the country has established specific criteria for the allocation of revenue derived from these resources.

In cases where natural resources are located within a single province, the allocation is divided as follows: 20% to the province, 45% to the component city or municipality, and 35% to the barangay. If the natural resources are situated in a highly urbanized or independent component city, the city receives 65%, and the barangay is allotted 35%. For resources spanning two or more provinces, cities, or barangays, the respective shares are computed based on population (70%) and land area (30%).

This allocation framework, outlined by the UNDP-UNEP-DILG in 2012, reflects a strategic approach to distributing revenue from natural resources, considering factors such as location, urbanization status, and the involvement of multiple administrative entities.

Allocation Criteria for the Distribution of Local Government Shares from Natural Resources

	Distribution Percentage				
Location of the Natural Resources	Province	Component City/ Municipality	Highly Urbanized/ Independent Component City	Barangay	Total
In one province and in one city/ municipality/ barangay	20	45		35	100
In one highly urbanized or independent component city and in one barangay			65	35	100

Where the natural resources are located in two or more provinces, or in two or more component cities or municipalities, or in two or more highly urbanized or independent component cities or in two or more barangays, their respective shares shall be computed on the following basis.	
Population	70
Land Area	30

Source: UNDP-UNEP-DILG (2012)

9.3 Nigeria

Nigeria, a federal nation with three levels of government—federal, state, and local—holds oil and gas resources as its major natural wealth. The revenue generated from the oil sector plays a crucial role in the national economy, and Nigeria operates a federation account system to collect and distribute these revenues among the different tiers of government. The constitution outlines the revenue allocation formula.

Formula by Revenue Mobilization, Allocation and Fiscal Commission (RMAFC).		
S.No	Indicators	Formula (%)
1	Shared equally across all states	45.20
2	Population	25.60
3	Internal revenue generation	8.30
4	Terrain	5.40
5	Land mass	5.30
6	Health indicators	3.00
7	Education indicators	3.00
8	Population Density	1.50
9	Inland roads and waterways	1.20
10	Potable water	1.50
	Total	100.00

In Nigeria, a Sovereign Wealth Fund (SWF) has been established to manage excess revenues from oil sales, aiming to stabilize the economy, provide savings for future generations, and support infrastructure development. The allocation of revenue from oil follows a specific monthly process: 13% is directly allocated to producing states, while the remaining 87% is deposited into the federation account. For each producing state, the allocated amount is distributed between state and local governments based on their relative revenue contributions.

The distribution of revenue from the federation account adheres to a formula recommended by the Revenue Mobilization, Allocation, and Fiscal Commission

(RMAFC). This formula allocates 52.68% to the federal level and 47.32% to local and state governments. The breakdown of this allocation includes 45.2% equally shared among all states, 25.6% based on population, 8.3% from internal revenue generation, 5.4% for terrain, 5.3% for landmass, 3% for health indicators, 3% for education indicators, 1.5% for population density, 1.2% for roads and inland waterways, and 1.5% for potable water (NRGI-UNDP, 2016). This comprehensive formula ensures a fair and balanced distribution of oil revenue across various states and sectors in Nigeria.

9.4 Columbia

Colombia, a unitary republic in South America, comprises various departments formed by the grouping of municipalities, with some territories extending into Central America. The country possesses mineral resources, managed by the central government, and profits generated from royalties are distributed among subnational governments in both resource-producing and non-producing areas. Following a constitutional reform in 2011, 20% of the total royalty income is directly transferred to the producing region, while the remaining 80% is allocated to the Regional Royalty Funds. The distribution from these funds is determined based on indicators such as poverty, population, health, and unemployment. Additionally, consideration is given to the environmental, social, and economic impacts of the extraction, transportation, and processing of natural resources.

Before the 2011 reform, 80% of royalty income was transferred to provincial governments in the producing area, shared among producing municipalities, provincial governments, and port municipalities at ratios of 23%, 50%, and 7%, respectively. The remaining 20% of royalty income was transferred to and deposited in the National Royalty Fund. Two additional criteria were established for royalty income allocation: 60% of royalty income needed to be transferred to regions failing to meet basic thresholds, and 5% of royalty income needed to be allocated to the indigenous community within 5 km of the mining area. These criteria were designed based on the equity principle (Brosio G. & Singh R. J., 2014).

9.5 Bolivia

Bolivia, a unitary country organized into three tiers—departments, provinces, and municipalities—boasts significant natural resources, with natural gas and oil serving

as the primary contributors to the nation's economy. This sector has contributed over one-third of Bolivia's treasury income. Silver is another notable natural resource.

The revenue generated from oil and gas is transferred to subnational governments through two methods: a derivation-based approach and a general intergovernmental transfer criterion. Municipalities receive 20% of general tax-based intergovernmental transfers, and additional resources are provided based on poverty rates. A noteworthy aspect of Bolivia's resource revenue transfer criterion is its legal mandate, ensuring that indigenous territories also receive a small share of revenues from natural resources.

The Ministry of Hydrocarbons and Energy oversees a Royalty Information System, which gathers information about hydrocarbon production and its value received by each departmental government. Intergovernmental transfers from the revenue generated by hydrocarbon production are allocated to municipalities, departments, and universities, with shares of 67%, 24%, and 9%, respectively (NRGI-UNDP, 2016). This comprehensive system reflects Bolivia's commitment to transparent and equitable distribution of revenue from its valuable natural resources.

9.6 Kenya

The Republic of Kenya, situated in Africa, operates as a unitary country with a decentralized system featuring a central government and numerous administrative counties. Kenya possesses various natural resources, including oil, gas, limestone, gypsum, soda ash, diatomite, gemstones, fluorspar, zinc, wildlife, and hydropower. The country has adopted the indicator-based share principle for natural resource revenue sharing.

Under the current revenue sharing mechanism, 20% of all revenue (comprising taxes, non-taxes, and royalties) is directed into the Sovereign Wealth Fund (SWF), while the remaining 80% is shared between the central government and the counties at a ratio of 60% and 40%, respectively. The indicators considered for revenue allocation from natural resources in Kenya include Population (45%), Poverty Index (20%), Land Area (8%), Basic Equal Share (25%), and Fiscal Responsibility (2%) (Shrestha P., 2022). Notably, a recent Senate Bill, No. 6, on the Natural Resources Benefit Sharing Bill 2022 proposes a revised benefit-sharing ratio of 60% for the National Government and 40% for the County Government, with further distribution to the affected community (24%) and the entire county (16%) (Shrestha P., 2022).

9.7 Peru

Peru operates under a decentralized system with three levels of government: the central government, regional governments, and municipal governments (provinces and districts). The country boasts a rich array of natural resources, including copper, silver, gold, petroleum, timber, fish, iron ore, coal, phosphate, potash, and natural gas. Peru has adopted a natural resources revenue-sharing mechanism based on the derivation-based sharing principle, with some minor provisions for indicator-based sharing.

The national government in Peru primarily shares two types of mining revenue with subnational governments:

(i) The Canon Minero, consisting of 50% of the corporate income tax collected from mining firms. The allocation of corporate income tax from mining firms is as follows:

a) 10% is allocated to the municipal governments of the producing districts.

b) 25% is allocated to the municipal governments of the producing province, inclusive of municipals of the producing districts but distributed based on population and needs.

c) 40% is allocated to the municipal governments of the producing regions, inclusive of municipals of the producing districts and provinces but distributed based on population and needs.

d) 25% is allocated to the regional government of the producing region, which retains 80% and allocates the remaining 20% to public universities in the region.

(ii) Mineral royalties: Royalty revenue sharing, taking into account population, basic needs, and infrastructure deficits, is allocated based on specific criteria (Shrestha P., 2022). This comprehensive approach ensures that the benefits from mining activities are distributed equitably among the various levels of government in Peru.

a) Producing regional government – 15%

b) Public University in the producing regional government – 5%

c) Producing province government – 20%

d) Producing district government – 20%

e) Producing municipal government – 40%

The distribution of natural resource revenue primarily follows a derivation-based regime, signifying that subnational governments hosting mining sites within their territories are the primary beneficiaries of transfers from the central government.

9.8 Malaysia

Malaysia, a federal country comprising 13 states and three federal territories, is rich in natural resources such as natural gas, oil, and minerals like tin, copper, coal, and iron ore. It stands as the world's second largest exporter of liquefied natural gas and the second largest producer of oil and natural gas in Southeast Asia. The major sources of income from these natural resources include royalties, crude oil export duty, petroleum income taxes, and dividends.

The natural resource revenue sharing system in Malaysia operates on a derivation-based regime. However, the specific royalty distribution rates are not explicitly outlined in legislation; instead, they are determined through mutual agreements between the federal government, relevant producing state governments, and Petronas, the national oil and gas company. Unfortunately, there is a lack of transparency in the resource revenue sharing process, with the allocated amounts to subnational governments remaining undisclosed to the public (NRGI-UNDP, 2016).

In Malaysia, the federal government takes a larger portion of onshore resource revenues and allocates royalties among the producing provinces. The management of natural resources is centralized under the federal government, with offshore petroleum resources falling under its constitutional control. This strong centralization aligns with the generally centralized nature of the Malaysian federation. The federal government, having the authority to determine royalty rates, distributes them equally between the federal government and the producing states (Anderson G., 2013).

10. Initial Practice of Natural Resource Royalty Sharing in Nepal after Federal Setup

Under the existing constitutional and legal provisions in Nepal, the distribution of royalty obtained from various sources such as mountaineering, electricity, forestry, mining and minerals, water, and other natural resources is carried out across the three levels of government. Article 251 of the constitution outlines the responsibility of the National Natural Resources and Finance Commission (NNRFC) to establish the bases for determining the shares of the Government of Nepal, Provincial Government, and

Local Level in investments and returns related to the mobilization of natural resources. In addition to determining shares, the NNRFC is tasked with conducting studies and research on potential disputes that may arise between the federal government and the provinces, among provinces, between a province and a local level, and among local levels. The commission provides suggestions to ensure coordinated actions for the prevention of such disputes. This indicates a comprehensive approach to managing natural resource revenues and promoting cooperation between different levels of government in Nepal.

Basis of Royalty Allocation

1. Location of natural resources mobilized
2. Area affected by the operation of natural resources
3. Dependence on the mobilized natural resource
4. Population benefiting from the return
5. Population dependent on natural resources
6. Participate in conservation and sustainable management of natural resource

In accordance with Article 7 of the Intergovernmental Fiscal Arrangement Act 2074 in Nepal, the Government of Nepal establishes the Federal Divisible Fund to centralize revenues generated from natural resource royalties. The objective is to facilitate the fair distribution of these funds among the Government of Nepal, provincial governments, and local levels. This distribution involves allocating specific portions to the Federal Consolidated Fund, Provincial Consolidated Fund, and Local Consolidated Fund, respectively.

The Act defines a comprehensive basis for royalty allocation, taking into account essential criteria such as the location of natural resources, the affected area, dependence on these resources, the population benefiting from the returns, the population dependent on natural resources, and active participation in conservation and sustainable management efforts. The NNRFC play a key role in formulating the guidelines for determining these revenue shares, ensuring a coordinated and effective utilization of natural resource funds in Nepal.

Distribution of Royalty of Natural Resources (In percentage)

S. No	Topic of the Royalty	Government of Nepal	Concerned Province	Concerned Local Level
1	Mountaineering	50 %	25 %	25 %
2	Electricity	50 %	25 %	25 %
3	Forest	50 %	25 %	25 %
4	Mines and Minerals	50 %	25 %	25 %
5	Water and other Natural Resources	50 %	25 %	25 %

Under these provisions, the NNRFC recommends royalty distribution to the Government of Nepal based on the specified criteria. Revenues derived from mountaineering, electricity, forestry, mining and minerals, water, and other natural resources are distributed among the federal, provincial, and local levels at a ratio of 50%, 25%, and 25%, respectively, as outlined in the Intergovernmental Fiscal Arrangement Act 2074.

10.1 Recommendation of NNRFC for Royalty Distribution

The Constitution of Nepal has entrusted the NNRFC with the responsibility of proposing an equitable distribution of royalties derived from the country's natural resources among the federal, provincial, and local levels. The NNRFC formulates recommendations based on fundamental principles such as sustainable development, the precautionary principle, the public trust doctrine, the polluter's pay principle, sovereign rights over natural resources, and the principle of equitable sharing of benefits, as outlined in the Commission's official documents.

Since the implementation of fiscal federalism, the Commission has consistently developed frameworks and bases for the distribution of various types of royalties, providing these recommendations to the Government of Nepal. For the fiscal year 2080/81, the recommended distribution formula is expressed as (Share × Collected Royalty Amount = Distributed Royalty Amount). In alignment with constitutional and legal provisions, the Commission proposes distinct frameworks for the royalties categorized under various headings, ensuring their fair distribution to the affected governments through the Federal Divisible Fund. This approach aligns with the broader goals of responsible and sustainable management of Nepal's natural resources.

10.2 Recommendation for Royalties Received from Mountaineering

Nepal, naturally endowed with the grandeur of hundreds of mountains, including the world's highest peak, Mount Everest, has implemented a mountaineering royalty system. This system involves the imposition of fees for climbing various peaks, with charges typically determined by the height of the peak. The revenue generated from mountaineering royalties plays a crucial role in funding conservation initiatives, maintaining climbing routes, and managing the overall mountain regions.

Following the transition to a federal setup in the country, a new system for the allocation of revenue from mountaineering royalties has been formulated through legislation. The equitable distribution of such royalties among the federal, provincial, and local levels is a significant task, meticulously arranged in accordance with constitutional and

legal provisions. This approach ensures that the benefits derived from mountaineering activities contribute to the sustainable development and preservation of Nepal's natural treasures.

Distribution Criterion for Royalty from Mountaineering			
S. No.	**Base (Indicator)**	**Internal Framework (Sub-indicators weightage %)**	**Framework (Total weightage %)**
1	Geographical location: A. Local level with mountain B. Local level connected to local level with mountain	 60 40	40
2	Local level with base camp		10
3	Area of affected region: A. Local level with mountain B. Local level connected to local level with mountain	 60 40	25
4	Population of affected region: A. Local level with mountain B. Local level connected to local level with mountain	 60 40	25
Total			100

The royalty garnered from mountaineering activities is channeled into the Federal Divisible Fund in Nepal and subsequently distributed annually to the relevant provinces and local levels. This allocation is meticulously guided by the recommendations put forth by the National Natural Resources and Finance Commission. The Commission, in determining the basis for royalty distribution, assigns weights to various indicators and sub-indicators.

For the fiscal year 2080/081, the royalty distribution criteria for mountaineering royalties are anchored in four major indicators: geographical location (40%), local levels with base camps (10%), affected region area (25%), and population of the affected region (25%). Each of these indicators has two sub-indicators - local levels with mountains and local levels connected to local levels with mountains - with weightages of 60% and 40%, respectively.

The Government of Nepal adheres to the Commission's recommendations and allocates the deposited royalty from the Federal Divisible Fund to the respective divisible funds of provinces and local levels. This systematic approach ensures an equitable and transparent distribution of mountaineering royalties, contributing to the sustainable development of the regions impacted by these natural treasures.

10.3 Recommendation for Royalties Received from Electricity

Nepal boasts abundant hydropower potential owing to its extensive water resources, primarily sourced from numerous rivers and mountainous terrains. The distinctive topography, dominated by the Himalayas and other mountain ranges, offers an ideal setting for the development of substantial hydropower projects. Recognizing the significance of this sector, Nepal has outlined provisions in its Constitution, placing hydropower under the common jurisdiction of all three levels of government—federal, provincial, and local. This dual inclusion emphasizes the collaborative efforts needed to harness the full potential of hydropower, presenting opportunities for revenue generation and foreign exchange earnings through its effective utilization.

Distribution Criterion for Royalty from Electricity			
S.No.	**Base (Indicator)**	**Internal Framework (Sub-indicators weightage %)**	**Framework (Total weightage %)**
1	Geographical location: A. Main area (area with electricity structures) B. Affected area (area affected by project) C. Surrounding area (upper coastal area around project aera)	 50 30 20	50
2	Area of affected local level: A. Main area (area with electricity structures) B. Affected area (area affected by project) C. Surrounding area (upper coastal area around project area)	 50 30 20	25
3	Population of affected area (local level): A. Main area (area with electricity structures) B. Affected area (area affected by project) C. Surrounding area (upper coastal area around project area)	 50 30 20	25
Total			100

The Electricity Act of 2049 in Nepal stipulates that companies engaged in water power generation must pay royalty to the government upon the commercial production of hydroelectricity. The Department of Electricity Development oversees the collection of this royalty on electricity, depositing the funds into a distinct divisible fund of the Government of Nepal. Subsequently, the royalty amount held in the Government of Nepal's Divisible Fund is distributed to the relevant provinces and local levels based on recommendations from the Commission. The distribution criteria hinge on key indicators such as the geographical location of the affected local level, the area impacted by the project, and the population of the affected region. These indicators carry weightages of 50%, 25%, and 25%, respectively, while sub-indicators, including

the main area (area with electricity structures), affected area (area influenced by the project), and surrounding area (upper coastal area around the project), hold weightages of 50%, 30%, and 20%, respectively.

10.4 Recommendation for Royalties Received from National Forest

Distribution Criterion for Royalty from National Forest		
S.No.	Base (Indicator)	Framework (%)
1	Forest location (local level forest)	20
2	Area of forest (area of forest at local level)	40
3	Local level population	20
4	Population depend on forest	10
5	Participation in forest conservation and sustainable management	10
Total		100

In Nepal, the forest sector is systematically organized, encompassing various types such as national forests and conservation areas. The management and operation of national forests fall under the jurisdiction of the provincial government. Royalties derived from national forests are collected by the respective provinces and then deposited into the Federal Divisible Fund. The allocation of royalties from national forests is guided by indicators defined by the Commission, including forest location (local level forest), area of forest (forest area at the local level), local-level population, population dependent on the forest, and participation in forest conservation and sustainable management. These sub-indicators carry weightages of 20%, 40%, 20%, 10%, and 10%, respectively, contributing to a comprehensive and equitable distribution framework.

10.5 Recommendation for Royalties Received from Protected Areas

Distribution Criterion for Royalty from Protected Area		
S. No.	Base (Indicator)	Framework %
1	Location of buffer zone / conservation area at local level	10
2	Area of local level in buffer zone / conservation area	40
3	Local level population in the buffer zone / conservation area	35
4	Participation in conservation and sustainable management of buffer zone / conservation sector	15
Total		100

Nepal boasts a network of 20 protected areas, comprising 12 national parks, a wildlife reserve, a hunting reserve, and 6 conservation areas. Additionally, 11 buffer zones

have been designated under the National Parks and Wildlife Reserve. The royalties generated from these protected areas are funneled into the Federal Divisible Fund. To ensure an equitable distribution of royalties, the National Natural Resources and Finance Commission (NNRFC) proposes a distribution criterion based on key indicators. These indicators include the location of the buffer zone/conservation area at the local level, the area of the local level in the buffer zone/conservation area, local level population in the buffer zone/conservation area, and participation in the conservation and sustainable management of the buffer zone/conservation sector. The respective weightages for these indicators are 10%, 40%, 35%, and 15%, contributing to a comprehensive approach in the distribution framework.

10.6 Recommendation for Royalties Received from Mines and Minerals

Distribution Criterion for Royalty from Mines and Minerals			
S. No.	**Base (Indicator)**	**Internal Framework (Sub-indicators weightage %)**	**Base (Total weightage %)**
1	Geographical location: A. Quarry Area) B. Lease Area	60 40	50
2	Affected Area		30
3	Affected Population		20
Total			100

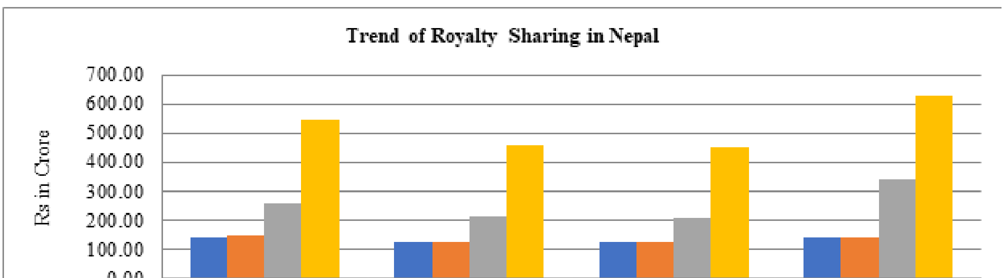
In accordance with the Mines and Minerals Act of 2042 in Nepal, mineral properties found within the land are deemed as the property of the Government, whether privately or publicly owned. Those granted permission for mining operations are obligated to pay royalties based on government-prescribed rates, considering the type, quality, and quantity of minerals. The Department of Mines oversees the extraction of 17 types of minerals, including limestone, coal, and red soil, with the royalties collected deposited into the Government of Nepal's divisible fund.

To ensure a fair distribution of these royalties, the NNRFC recommends a comprehensive framework aligned with the Intergovernmental Fiscal Arrangement Act of 2074. This framework directs the equitable distribution of royalties to provinces and local levels impacted by the utilization of natural resources. The recommended distribution criteria include key indicators, with geographical location, affected area, and affected population assigned weightages of 50%, 30%, and 20%, respectively. This approach aims to foster sustainable development and balance in regions affected by mining activities.

10.7 Royalties Distribution/Transfer Status in Nepal

The Constitution of Nepal and the Intergovernmental Fiscal Arrangement Act of 2074 entrust the NNRFC with the crucial responsibility of recommending the equitable distribution of both natural and financial resources within the country. This includes determining the allocation of royalties generated from various natural resources. The Commission operates within the framework established by the Constitution, conducting necessary research and providing recommendations for the distribution of these resources.

Royalties collected from different natural resources are initially deposited into the divisible fund of the federal government. Subsequently, the NNRFC recommends a distribution plan, taking into account the impact on provinces and local levels affected by specific projects. This distribution aims to ensure a fair and balanced allocation of resources, in line with the constitutional provisions and the broader objectives of sustainable development and fiscal equity.



	F/Y 2075/76	F/Y 2076/77	F/Y 2077/78	F/Y 2078/79
Province	143.23	121.66	123.07	143.07
Local level	143.76	121.66	123.07	143.07
Federal	257.77	214.80	204.38	342.20
Total	544.76	458.12	450.52	628.34

Source: Economic Surveys of various fiscal years, MoF

The provided table and diagram illustrate the total royalty collection and its vertical allocation among the federal, provincial, and local levels for the fiscal years 2075/76 to 2078/79. In the fiscal year 2075/76, the total royalty collection amounted to Rs 544.76 crore. However, there was a decrease in the subsequent fiscal years 2076/77 and 2077/78. Notably, in the fiscal year 2078/79, the total royalty collection saw an increase to Rs 628.34 crore, marking a growth of 15.34 percent. The horizontal distribution of royalties across various sectors adheres to the distribution criteria recommended by the Commission for each sector.

11. Conclusions

Natural resources constitute vital assets for any nation, and their optimal utilization is integral to fostering economic prosperity and overall national development. However, the political and administrative restructuring of a country can often result in a horizontal imbalance of natural resources among subnational governments, giving rise to inherent inequalities. To ensure the effectiveness and equity of mechanisms for sharing natural resource revenues, it becomes imperative to explore simplified, transparent frameworks that benefit both current and future generations in both producing and non-producing regions. Resource-rich countries worldwide exhibit unique arrays of natural resources, each governed by distinct revenue allocation mechanisms. Here are a few recommendations aimed at achieving efficient, fair, and stable resource revenue sharing, ultimately contributing to ideal and equitable outcomes for present and future generations.

- Inequities may arise among subnational governments when a derivation-based natural resource revenue sharing system is implemented. If resource-producing governments are inherently affluent and a derivation-based approach is exclusively employed, these governments stand to gain a more substantial share of resource revenue, leaving non-producing governments in the same region at a relative disadvantage. Therefore, adopting a mechanism that combines derivation and indicator-based approaches would promote a more amicable and balanced development across all regions.
- The indicator-based principle can be somewhat intricate, requiring a robust database of subnational governments. Hence, it is advisable to establish and maintain an updated database containing the necessary indicators to ensure the effectiveness of the revenue sharing mechanism.
- It is essential to incorporate the resource allocation mechanism within the legislative or regulatory framework of the country. This ensures transparency and helps build trust between the national and subnational governments. Additionally, natural resource revenue sharing systems should be accompanied by a robust governance mechanism, as recommended by various studies, to enhance their effectiveness.
- Nepal has implemented a derivation-based principle for the vertical allocation of natural resource revenue, distributing the amount horizontally among producing/ affected subnational governments based on NNRFC recommendations and

various indicators. However, under this system, provinces and local levels without their own natural resources do not receive any natural resource royalties. Therefore, it is advisable to incorporate a provision in legislation to allocate a certain amount to these regions, ensuring a more equitable distribution.

- The existing constitution and legislation in Nepal do not incorporate a mechanism for the transfer of resources from wealthier to poorer subnational governments. Considering Nepal's adoption of a cooperative federalism model, it might be beneficial to introduce a rich-to-poor transfer mechanism within the fiscal transfer system. Under this system, wealthier subnational governments could voluntarily make horizontal transfers to their less affluent counterparts at the same level. While this mechanism would be optional, not mandatory, it could contribute to a more balanced distribution of resources. For instance, Khumbu Pasang Lhamu Rural Municipality in Solukhumbu district receives a significant royalty from mountain climbing, while other rural municipalities in Madhesh, Karnali, and Sudurpaschim provinces might be economically weaker and receive minimal royalties. Engaging scholars, policymakers, and think tanks in discussions about policy reforms could pave the way for the introduction of a rich-to-poor transfer regime, not only for royalty sharing but also for regular general transfers.
- Revenue obtained from royalty should not only be earmarked for general expenditures but also for development expenditures aimed at improving the living standards of the people. This approach ensures that the financial benefits derived from natural resources contribute meaningfully to the socio-economic development of the region. By allocating a portion of the royalty specifically to development projects, it becomes a strategic investment in the well-being and progress of the communities affected by resource extraction. This can encompass initiatives such as infrastructure development, education, health care, and other projects that foster sustainable growth and long-term prosperity.
- The royalty amount acquired by the producing or affected subnational government should be directed towards enhancing service delivery, poverty reduction, and promoting sustainable development in the region. Establishing a robust mechanism for supervision and monitoring is crucial to ensure the efficient utilization of these resources. This oversight mechanism helps track the implementation of projects, assess their impact on the community, and

prevent any misuse or misallocation of funds. By prioritizing transparency and accountability in the utilization of royalty revenue, the subnational government can maximize the positive outcomes and contribute to the overall well-being of the populace.

- The National Natural Resources and Finance Commission plays a crucial role in recommending the allocation of natural resource royalties, guided by constitutional and legal mandates. It is imperative to ensure the effective implementation of these recommendations by both the central and subnational governments.
- Drawing inspiration from international practices, Nepal can explore equitable resource royalty allocation models. For instance, Indonesia's approach of equally distributing 64% to producing and non-producing districts, with each receiving a 32% share, or Columbia's provision of transferring 5% of royalty income to indigenous communities within 5 km of mining areas, and Bolivia's legal mandate ensuring indigenous territories receive a share can serve as valuable points of discussion for policymakers in Nepal to enhance resource royalty allocation in line with federal principles.

In conclusion, this study has provided insights into the resource revenue sharing practices of various resource-rich countries, each unique in its natural resource composition. The recommendations presented can serve as valuable guidance for entities involved in policy recommendation and formulation, offering insights for crafting new policies or amending existing legislation. The goal is to establish a resource revenue sharing mechanism that is not only equitable but also justifiable and widely accepted by the majority of stakeholders involved.

References:

Anderson, G. (2013). *Oil and Gas in Federal Countries*. Oxford University Press.

Arora, N., Ghose, J., & Bakshi, S.K. (2017). *Managing revenue from natural resources: A multi-country analysis of sharing resource revenue with sub-national levels*. Retrieved from [Semanticscholar](https://www.semanticscholar.org/paper/Managing-revenue-from-natural-resources%3A-A-analysis-Arora-Ghose/aa9a9a69204bb97e153753ae37b6ae1f6721b655)

Brosio, G., & Singh, R. J. (2014). *Revenue Sharing of Natural Resources in Africa: Reflections from a Review of International Practices*. The World Bank, Background Paper.

Chhetry, D. B. (2018). "Intergovernmental Fiscal Transfer in Nepal: Lessons Drawn from International Practices." *International Journal of Management and Applied Science (IJMAS)*, 4(4), 1-8.

Chhetry, D. B. (2022). *Five Years of Fiscal Federalism Implementation in Nepal: An Overview (In Nepali)*. *The Nepalese Journal of Public Finance Management*, 43(2).

Chhetry, D. B. (2023). *Practice of Revenue Sharing in Fiscal Federalism and Way Forward (In Nepali)*. *National Tax Day Souvenir 2023*, Inland Revenue Department. Retrieved from [IRDD](https://ird.gov.np/publication/category/souvenir)

Kim, J., & Dougherty, S. (Eds.). (2020). *Local Public Finance and Capacity Building in Asia: Issues and Challenges*. OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing, Paris.

NRGI-UNDP. (2016). *Natural Resource Revenue Sharing*. Natural Resource Governance Institute (NRGI) and United Nations Development Programme. Retrieved from [NRGI](https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/nrgi_undp_resourcesharing_web_0.pdf)

Shrestha, P. (2022). *Natural Resource Revenue Sharing In the Federal Context of Nepal*. Samriddhi Foundation, Nepal.

UNDP-UNEP-DILG. (2012). *Review of Collection and Distribution of Revenues from Natural Resources*. Philippines Poverty Environment Initiative (PPEI). Retrieved from [UNPEI](https://www.unpei.org/files/sites/default/files/e_library_documents/review_of_collection_and_distribution_of_revenues_from_natural_resources.pdf)

World Bank. (2014). *Republic of Mozambique MZ Governance- Sharing Natural Resource Revenues with Affected Communities: Policy Options for Mozambique*. Report No: ACS10342.

Web pages:

https://doi.org/10.1787/a944b17e-en.

https://www.oecdilibrary.org/sites/3f2ca8f0en/index.html?itemId=/content/component/3f2ca8f0-en#

https://www.worldexcellence.com/top-countries-with-the-most-valuable-natural-resources/

https://www.statista.com/statistics/748223/leading-countries-based-on-natural-resource-value/

https://www.basicplanet.com/top-10-countries-natural-resources-world/

https://www.dmgnepal.gov.np/

https://www.mof.gov.np/

https://www.nnrfc.gov.np/

https://www.lawcommission.gov.np/

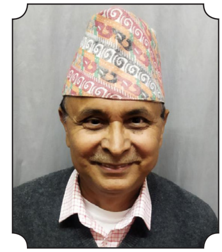
https://kwcakenya.com/policy-update-call-for-memoranda-on-the-natural-resources-benefit- sharing-bill-no-62022/

https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/mineral-revenue-sharing-in- peru_0.pdf

Legislations

- Annual Reports of National Natural Resources and Fiscal Commission.
- Constitution of Nepal, 2072
- Electricity Act, 2049
- Economic Surveys, Various Fiscal Years, Ministry of Finance
- Intergovernmental Fiscal Arrangement Act 2074
- Mine and Minerals Act, 2042
- National Natural Resources and Fiscal Commission Act, 2074
- National Natural Resources and Fiscal Commission Information Book, 2077
- Recommendations of National Natural Resources and Fiscal Commission.

Promoting Integrity for Fair Trade and Effective Customs Control



✍*Madhusudan Pokharel*[*]

1. Introduction:

Trade either domestic or international is always a pivot of the national economy. It is underpinned with investment, production, employment, revenue generation for the government and serving the consumer's satisfaction. The fair trade movements originated in 1980s. It was to protect poor developing country's farmers from low international prices of commodities, such as coffee, cocoa and tea. Presently fair trade is an approach to business and to development based on dialogue, transparency and respect that seeks to create greater equity in the international trading system. It is an institutional arrangement designed to help producers achieve better trading conditions. This concept of trade includes child labor issue, environmental degradation, benefit of workers and also the benefit of marginalized farmers along with the fair price of the goods. There are also 'Fair Trade' labeling organizations e.g. World Fair Trade Organization, European Fair Trade Association, Fair Trade USA etc.

There is another and most commonly used dimension of fair trade that is being used in this paper. We talk about licit or ethical trade that is confirming to the requirements of the law; not forbidden by the law. The WTO system of trade leads to more competitive but fair trade. The present cross-border trade regulations are designed to promote fair trade and to control illicit trade practices. The harmful impacts of illicit trade include injuries to consumers, degradation to environmental systems and biodiversity, erosion of government tax revenues and elimination of jobs in legitimate industries. These negative impacts on economic stability, social welfare, public health and public safety and the environment provide a more holistic view of the ills of illicit trade than simply measuring the size of criminal profits.

As the Customs administration being indulged on cross-border trade regulation, it has prime obligation in implementing related laws on revenue collection, public

health, national safety and environment. There may be a wide range of regulations under international conventions and global practices e.g. WTO valuation agreement, harmonized commodity classification, trade related intellectual property rights (TRIPS), convention on international trade of endangered species of wild flora and fauna (CITES) , other standards for the use of different chemicals etc. Keeping in view the role of Customs administration, this paper has special focus on Customs integrity along with private sector alliance in improving integrity for sustaining fair trade.

2. What is integrity?

The dictionary defines integrity as soundness of moral principles; the character of uncorrupted virtues; uprightness; honesty and sincerity that one refuses to change. It is considered to be one of the most important virtues. The concept of integrity has to do with perceived consistency of actions, values, methods, measures, principles, expectations and outcome. When used as a virtue term, “integrity” refers to a quality of a person’s character. It is the inner voice that warns us somebody is looking at our activities.

"A positive set of attitude which foster honest and ethical behaviour and work practices." – The World Customs Organization.

Integrity could be both at a personal level, and at the level of organisations (which can be government organisations, private for-profit organisations, and not-for-profit organisations). A vibrant and empowered society demands integrity in both levels.

The four elements of Integrity (both personal and organisational) are:

- Accountability
- Competence
- Ethical behaviour
- Corruption controls or no corruption

In the light of cross-border trading activities, integrity is important because it:

- increases public trust and confidence,
- prevents significant revenue leakage,
- contributes to voluntary compliance,

- facilitates international trade, foreign direct investment (FDI) and economic development; and
- increases the level of national security and community protection

The term ' *talk the talk, walk* the *walk'* better indicates the proper intensity of integrity which means people should support what they say not just with words but also through action.

3. Recommended integrity promotion measures in Customs:

The World Customs Organization (WCO) has developed some guiding principles through the Revised Arusha Declaration(2003) as the key measures in improving integrity in Customs. Application of these instruments would eventually achieve the Fair Trade objectives to the great extent. The key elements of the declaration are extracted as the following:

a. Leadership and commitment:

The prime responsibility of corruption prevention must rest with the head of Customs and the executive management team. The need for high levels of integrity must be stressed and commitment to the fight against corruption maintain over the long term. Customs managers and supervisors should adopt a strong leadership role and accept an appropriate level of responsibility and accountability for maintaining high levels of integrity in all aspects of Customs work. Customs managers should demonstrate a clear and unequivocal focus on integrity and be seen to set an example that is with both the letter and spirit of the Code of Conduct.

b. Regulatory framework:

Customs laws, regulations, administrative guidelines and procedures should be harmonized and simplified to the greatest extent possible so that Customs formalities can proceed without undue burden. This process involves the adoption of internationally agreed Conventions, other instruments and accepted standards. Customs practices should be reviewed and redeveloped to eliminate red tape and reduce unnecessary duplication. Duty rates should be moderated where possible and exemptions to standard rules be minimized. Systems and procedures should be in accordance with revised International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures (Revised Kyoto Convention).

c. Transparency:

Customs clients are entitled to to expect a high degree of certainty and predictability in their dealings with Customs. Customs laws, regulations, procedures and administrative guidelines should be made public, be easily accessible and applied in a uniform and consistent manner. The basis upon which the discretionary powers can be exercised should be clearly defined. Appeal and administrative review mechanism should be established to provide a mechanism for clients to challenge or seek review Customs decisions. Client service charters or performance standards should be established which set out the level of service clients can expect from customs.

d. Automation:

Automations of Customs functions can improve efficiency and effectiveness and remove many opportunities for corruption. Automation can also increase the level of accountability and provide an audit trial for later monitoring and review of administrative decisions and the exercise of official discretion. Automated system should be configured in such a way as to minimize the opportunity for the inappropriate exercise of official discretion, face-to-face contact between Customs personnel and clients and the physical handling and transfer of funds.

e. Reform and Modernization:

Corruption typically occurs in situations where outdated and inefficient practices are employed and where clients have an incentive to attempt to avoid slow or burdensome procedures by offering bribes and playing paying facilitation fees. Customs administrations should reform and modernize their systems and procedures to eliminate any perceived advantages which be obtained through circumventing official requirements. Such reform and modernization initiatives should be comprehensive in nature and focus on all aspects of Customs operation and performance. The Revised Kyoto Convention provides a sound reference point for such initiatives.

f. Audit and Investigation:

The prevention and control of corruption in Customs can be assisted by the implementation of a range of appropriate monitoring and control mechanism such as internal check programme, internal and external auditing and investigation and prosecuting regimes. Such regimes should strike a reasonable balance between

positive strategies to encourage high levels of integrity and repressive strategies designed to identify incidences of corruption and to discipline or prosecute those personnel involved. Customs personnel, client and the general public should be encouraged to report corrupt, unethical and illegal activity and when such information is provided, it should be investigated in a prompt and thorough manner and sources should be protected. Where large scale or complex investigations are warranted or in administrations where corruption is widespread, there should also be recourse to anti-corruption agencies.

g. Code of conduct:

A key element of any effective integrity is the development, issue and acceptance of a comprehensive code of conduct which sets out in very practical and unambiguous terms the behaviour expected of all Customs personnel. Penalties for non-compliance should be articulated in the code calibrated to correspond to the seriousness of the violation and supported by appropriate administrative and legislative provisions.

h. Human resource management:

The implementation of sound human resource management policy and procedures plays a major role in the fight against corruption in Customs. HRM practices, which have proved useful in controlling or eliminating corruption include:

- providing sufficient salary, other remuneration and conditions to ensure Customs personnel are able to maintain a decent standard of living,
- recruiting and retaining personnel who have and are likely to maintain high level of integrity,
- ensuring staff selection and promotion procedures are free of bias and favouritism and based on the principle of merit,
- ensuring that decisions on the deployment, rotation and relocation of staff take account of the need to remove opportunities for Customs personnel to hold vulnerable positions for long period of time,
- providing adequate training and professional development to Customs personnel upon recruitment and thorough out their careers to continually promote and reinforce the importance of maintaining high ethical and professional standards; and

- implementing appropriate performance appraisal and management systems which reinforce sound practices and which foster high levels of personal and professional integrity

i. Morale and organizational culture:

Corruption is most likely to occur in organizations where morale is low and where Customs personnel do not pride in the reputation of their administration. Customs employees are more likely to act with integrity when morale is high, where HRM practices are fair and where there are reasonable opportunities for career development and progression. Employees at all levels should be actively involved in the anti-corruption programme and should be encouraged to accept an appropriate level of responsibility for the integrity of the administration.

j. Relationship with the private sector:

Customs administrations should foster an open, transparent and productive relationship with the private sector. Client groups should be encouraged to accept an appropriate level of responsibility and accountability for the problem and the identification and the implementation of practical solutions. The establishment of Memoranda of Understanding between Customs and industry bodies can be useful in this regard. Likewise, the development of Codes of Conduct for the private sector which clearly set out standards of professional behaviour can be useful. Penalties associated with engagement in corrupt behaviour must be sufficient to deter client groups from paying bribes from and facilitation fee to obtain preferential treatment.

4. Role of private sector:

Private sector is the only actor in International trading system. Its role can be explained in the following dimensions:

i. Conflict of interest:

The importers or exporters are guided by the profit motive. Some of the company may use the grey circumstances for the profits at the cost of social and national obligation. Violations of the set rules may rise with the vulnerability of executing government agencies. Lack of formal codes of conduct further stimulates to those having lesser ethical values. Criminal penalties against various forms of illicit trade are relatively weak and encourage criminal organizations to diversify their activities. For example,

many countries lack regulation for the quality control of pharmaceutical products, and also the legislative and executive powers to prosecute pharmaceutical criminality.

ii. Business ethics and integrity dilemma:

The private sector is faced with numerical ethical issues. Most of these dilemmas come out of managerial approach and personal style of leadership while others have their origins in different day to day situations. The dilemmas come off problems that make decision making process difficult when business owners have to select between making the the correct decision and what looks a corporate loss. When a private institution is confronted with such a situation the profit motive should be strong to influence.

iii. Codes of conduct:

Private businesses are vulnerable to the practice of unethical business practices because they do not have a central code of conduct which must be followed universally like government organizations. But there is possibility of developing codes of conduct in the initiation of their umbrella organization such as chamber of Commerce or Federation of Industry etc. The national level chambers may borrow some ideas from International Chamber of Commerce (ICC). The main objectives of the ICC read the following:

The International chamber of commerce is a force for economic growth, job creation and prosperity. ICC International Chamber of commerce is the world's only truly global business organization facilitate in regulating world economy. The ICC lobbies for open trade, business self-regulation, and fighting corruption and commercial crimes. The International Chamber of Commerce ICC speaks for world businesses when governments consider issues as intellectual property rights, trade regulations, and environmental protection legislation. The ICC also develops rules and standards that companies can adopt voluntarily, and that can be incorporated in binding contracts (wave page of ICC)

iv. Relationship between customs and private sector:

The WCO, A-CIP (Anti-corruption and Integrity Promotion Program) has developed some check list for Customs and private sector relationship that will be very useful guidance for both. They are:

i. Have all relevant stakeholders and clients been identified and their support and cooperation obtained?

ii. Have appropriate consultative mechanism been established to facilitate communication and cooperation between Customs and client groups?

iii. Have major client groups been involved in the development of the Customs anti-corruption strategies?

iv. Have formal cooperative arrangements been established with industry bodies incorporating aspects such as the knowledge of customs' procedure**, information exchange and two-way training?**

v. Has the development of **codes of conduct for the private sector** which clearly set out standards of professional behavior, been established?

vi. Are clients, the general public and third parties such as banking institutions actively encouraged to report instances of corruption or attempt of corruption?

vii. Are mechanisms in place to report instances of corruption such as through hot line or a complaint and complements system?

viii. Are mechanisms in place to investigate information provided to Customs from third parties?

ix. Do clients accept their **share of responsibility** for maintaining a corruption free environment?

x. Is there a client communication strategy to not only provide communication to clients, but also promote the achievements of Customs administration?

5. Conclusion:

Maintaining integrity is the critical issue of the fair trade environment. Being the key government organization in enforcing the various cross-border trade regulations, integrity underpins the Customs reform and modernization process. Fortunately, Promoting Integrity and Good Governance has been one of the strategies of the Department of Customs' Customs Reform and Modernization Strategies and Action Plans. And integrity has been identified as an area for Customs capacity development. As the Department is in the process of developing the Integrity Strategy, it should involve the private sector and make realize this is a common goal. The integrity

strategy should include capacity development issue not only within the Customs but also for the private sector institutions including the two-way dialogue and trainings. More specifically, Customs officials should always try to refrain from ethical dilemma and situations involving conflict of interest.

References:

1. Josheph A Petric and John F Quinn, Management Ethics: Integrity at Work, Sage Publications, London/New Delhi.
2. Revised Arusha Declaration(2003), World Customs organization
3. Department of Customs, Customs Reform and Modernization Stratigy and Action Plan (2017-2021)
4. Department of Customs/ ADB, Report on Training Need Assessment, 2017
5. Business Ethics, www.gradefixed.com
6. www.ethicaltrade.org
7. Global Integrity, Training Materials on Ethics and Integrity , 2019

Relationship between Organizational Culture and Performance: A Case Study of Public Finance Management Training Center (PFMTC)

✍Anupama Karki*

Abstract

The purpose of this study is to explore the relationship between organizational culture and performance. Specifically, it aimed at investigating the effect of organization culture on organizational performance of Public Finance Management Training Center (PFMTC), Nepal. A total number of 16 questionnaires were gathered through survey questionnaire from academic and non-academic staff. The findings of this study designate a significantly positive relationship between organizational culture and organizational performance. Strong cultures help organizations anticipate and adapt to changes in environment, thus proactive cultures should enhance and support organizational performance on the long-run. The results from the descriptive analysis of primary data show that the dimensions of organizational culture have a positive impact on performance. Moreover, all the four traits of organizational culture (adaptability, mission, consistency, involvement) have a significant and positive influence on performance. However, adaptability has the largest influence on PFMTC performance, meaning that effective organizations have strong cultures that are highly change resisted, coordinated, consisted and properly integrated. In this study the findings shows that the organizational culture is one of the major variant for organizational performance.

1.1 Introduction

Organizational culture is defined as a shared set of values, beliefs, and practices that shape the behavior and performance of an organization (Schein, 2010). Work culture, which is a subset of organizational culture, refers to the shared values, beliefs, and practices that shape the behavior and performance of employees in the workplace.

*Instructor, Public Finance Management Training Center

It affects the way people and groups interact with each other, with clients, and with stakeholders. Organizational culture is defined as the underlying beliefs, assumptions, values and ways of interacting that contribute to the unique social and psychological environment of an organization and simply stated as the way things are done around the organization (Deal and Kennedy, 2000).

The term performance refers to how and the manner in which a particular task is carried out. There are many parameters an institution may use to measure its performance. Since the ultimate goal of most business organizations is profitability, most organizations will measure their performance in terms of in terms of net income, revenue, and other financial data. However, public sector organization's performance is measured with service delivery and happiness of people. This study is basically focused whether there is any relationship between organization culture and Public Finance Management Training Center.

1.2 Organizational Profile of Public Finance Management Training Center (PFMTC):

The Public Finance Management Training Center (PFMTC) is the prominent training center of Government of Nepal under the Ministry of Finance. It has been providing massive trainings to personnel working in revenue and financial administration to enhance internal resource mobilization and proper management of resources. The PFMTC has been certified by International Organization for Standardization by ISO 2015 in 2075/076. The center is playing vital role to enhance the professional competence of the human capital in public finance management sector especially in relation to revenue administration and financial administration. Currently, it has been providing entry level trainings, in service trainings, much short-term training and initiating research program as well. It was established on 12 March 1981 as a Revenue Administration Training Centre (RATC) with the objective of capacity enhancement of human resource involved in revenue and accounting sector of Nepal Government. Later on from April 2018, it has converted as Public Finance Management Training Center (PFMTC) with the inclusion of research activities in the areas of public finance as well.

1.3 Statement of the Problem

Farooqui and Shahriar (2019) examined the impact of organizational culture on government projects in Bangladesh. The study found that a strong organizational

culture, characterized by trust, communication, and teamwork, had a positive impact on project success.

The main objective of PFMTC is to enhance the professional competence of the employees of revenue and financial administration of Nepal Government. Further, the remaining objectives are to conduct research studies in the areas of public finance, economic and revenue as well as to conduct interaction, seminar and workshop on contemporary issues related to revenue and financial administration (source: www.pfmtc.gov.np).

However besides conducting regular trainings such as in-service, induction and short-term, it rarely conducts research studies in the areas of public finance as well as any workshops on contemporary issues on public finance. In the future PFMTC will be the leading academy in the field of Public Finance, for that the overall performance level should be increased. Thus the **objective of the study** is to check whether there is any relationship between organizational culture and employee performance of the PFMTC.

1.4 The Concept of Culture

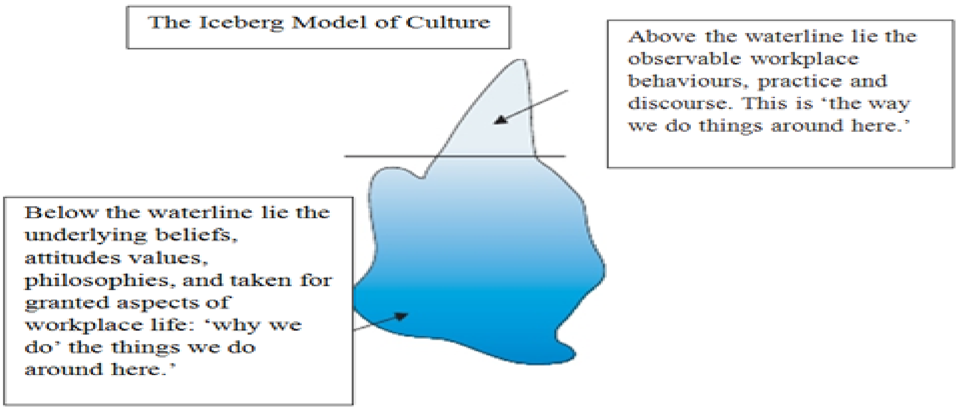
Schein Culture Model

According to Schein (2009) organizational culture is a collective behavior of people that are part of an organization. It is formed by the organization values, visions, norms, working language, systems, and symbols, beliefs and habits.

Schein's (2004) introduces a fascinating perspective by emphasizing the most intriguing aspect of culture. Schein (2004) draws a comparison between culture within a group and the personality or character of an individual. Schein (1990) introduces a perspective on corporate culture by defining between visible and invisible levels, using the comparison of an iceberg to illustrate this concept. In his 'culture iceberg' analogy, Schein suggests that corporate culture has both surface manifestations that are readily observable, and deeper, less apparent levels that exert a significant impact on the organization.

The visible levels of the culture iceberg represent the surface manifestations of corporate culture. These include observable elements such as symbols, ceremonies, stories, slogans, behaviors, dress codes, and physical settings within the organization.

By employing the 'culture iceberg' analogy, Schein encourages a more comprehensive understanding of corporate culture. It prompts individuals to recognize that what is visible on the surface is just a fraction of the entire cultural landscape, and a deeper exploration is necessary to uncover the underlying principles that guide the organization's identity and behavior.



Source: Schein (2004)

In PFMTC, the surface of iceberg is organizational rules, training norms and standards, ISO standards, dress code of employees, attendance sheet etc. While the invisible levels lie beneath this surface that shared assumptions, beliefs, and values shaping organizational behavior, decision-making processes, and overall functioning of PFMTC.

Denison's Framework of Organizational Culture

Denison's organizational culture model is based on four cultural traits involvement, consistency, adaptability, and mission that have been shown in the literature to have an influence on organizational performance (Denison, 1990). The four traits of organizational culture in Denison's framework are as follows:

Involvement: It comprises involvement of people in the organization's work. **E**ffective organizations empower their people, build their organizations around teams, and develop human capability at all levels (Lawler, 1996).

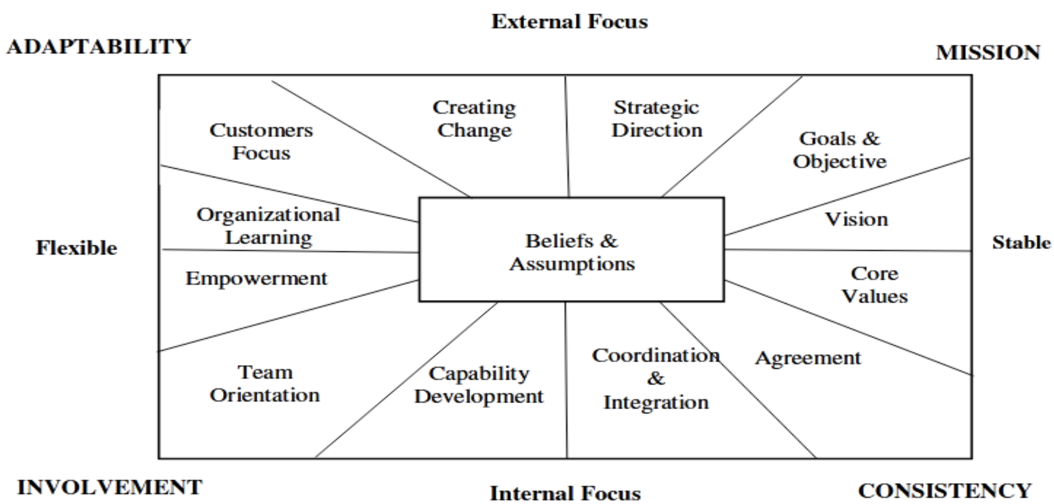
Consistency: Organizations also tend to be effective because they have "strong" cultures that are highly consistent, well-coordinated, and well integrated. Behavior is rooted in a set of core values, and leaders and followers are skilled at reaching

agreement even when there are diverse points of view (Block, 1991). This type of consistency is a powerful source of stability and internal integration that results from a common mindset and a high degree of conformity.

Adaptability: Ironically, organizations that are well integrated are often the most difficult ones to change. Internal integration and external adaptation can often be at odds. Adaptable organizations are driven by their customers, take risks and learn from their mistakes, and have capability and experience at creating change (Nadler, 1998).

Mission: Successful organizations have a clear sense of purpose and direction that defines organizational goals and strategic objectives and expresses a vision of how the organization will look in the future (Ohmae, 1982).

Figure 1: Denison's Organizational Culture Model



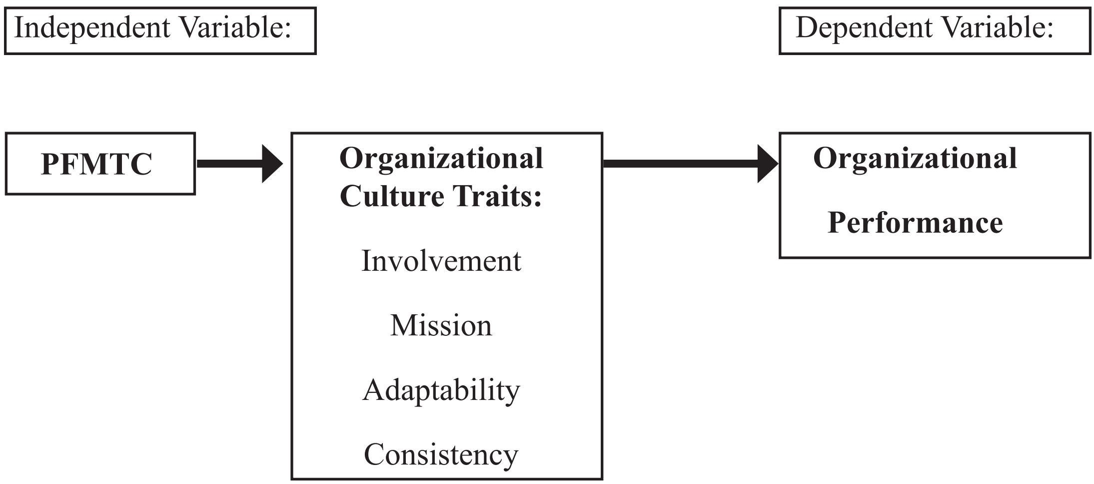
The Relationship of Organizational Culture and Organizational Performance

According to Kandula (2006) the key to good performance is a strong culture. Researcher further maintains that due to difference in organizational culture, same strategies do not yield same results for two organizations in the same industry and in the same location. A positive and strong culture can make an average individual perform and achieve brilliantly whereas a negative and weak culture may demotivate an outstanding employee to underperform and end up with no achievement. Therefore,

organizational culture has an active and direct role in performance management. Murphy and Cleveland (1995) believe that research on culture will contribute to the understanding of performance management.

Figure 2 :

Conceptual Framework of Organizational Culture of PFMTC



1.5 Data Analysis

According to Kerlinger (1986) Research design is a plan, structure a strategy of inquiry to get answers to research problem. A sample of 16 employees has been selected using random sampling method. Descriptive statistics computed for all the variables to ensure quality of data. In this study, a survey questionnaire is used from Daniel Denison's Organizational Culture Model for non-academic and academic personnel to suit with their observation and experience with regard to the organizational culture of PFMTC.

This survey questionnaire will then help the management to open awareness to flexible attitudes when cultural adjustment is necessary. The questionnaire used to determine the organizational culture traits contains 40 questions which are categorized under 12 items which as follows: Involvement, a) empowerment, b) team orientation, c) capability development, Consistency, a) core values, b) agreement, c) coordination and integration, Adaptability, a) creating change, b) customer focus, c) organizational learning, Mission a) strategic direction and intent, b) goals and objectives, and c) vision.

The response scales for organizational culture and performance indicators will utilize a 'likert' scale as 5 'strongly disagree', 4 'disagree', and 3 'neither agree/disagree', 2 'agree', 1 strongly agree.

Table 1

Variable and Cultural Traits

Variables	**Organizational Cultural Traits**		
Involvement	Empowerment	Capability Development	Team Orientation
Consistency	Core Values	Agreement	Coordination & Integration
Adaptability	Creating Change	Stakeholder focus	Organizational Learning
Mission	Strategic Direction &Intent	Goal & Objectives	Vision

Source: Denison's Cultural Model

Under Involvement variable there are three traits such as 'Empowerment', 'Capability Development' and 'Team Oriented'. In this data analysis part only three perceptional questions data are presented and analyzed as follows. The table no. 2 describes ' Perception on Empowerment ' under Involvement Variable.

Table 2

Perception on "Most employees are highly involved in their work".

	Percent
Strongly Disagree	0
Disagree	44
Neutral	25
Agree	34
Strongly Agree	0
Total	100.0

Sources: Survey Questionnaire 2023

The table shows that 34 percentages respondents are agreed on the statement. Likewise, total 44 percentages respondents are disagreed on this statement. Remaining 25 percentages respondents provided neutral response. It shows most of the respondents do not believe that employees of PFMTC are highly involved in their work.

The table no. 3 describes ' **Perception on Capability Development '.**

Table 3

Perception on "There is continuous investment in the skills of employees".

	Percent
Strongly Disagree	0
Disagree	56
Neutral	25
Agree	19
Strongly Agree	0
Total	100.0

Sources: Survey Questionnaire 2023

The table shows that 56 percentages respondents are disagreed on the statement. Likewise, total 19 percentages respondents are agreed on this statement. Remaining 25 percentages respondents provided neutral response. It shows most of the respondents do not believe that in PFMTC there is continuous investment in the skills of employees.

The table no. 4 describes ' **Perception on Team Orientation '.**

Table 4

Perception on "People work like they are part of a team".

	Percent
Strongly Disagree	0
Disagree	31
Neutral	19
Agree	50
Strongly Agree	0
Total	100.0

Sources: Survey Questionnaire 2023

The table shows that 50 percentages respondents are agreed on the statement. Likewise, total 31 percentages respondents are disagreed on this statement. Remaining 19 percentages respondents provided neutral response. It shows most of the respondents believe that in PFMTC People work like they are part of a team.

The table no. 5 describes ' **Core Values '.**

Table 5

Perception on "There is an ethical code that guides the behavior and can differentiate right and wrong".

	Percent
Strongly Disagree	0
Disagree	25
Neutral	50
Agree	25
Strongly Agree	0
Total	100.0

Sources: Survey Questionnaire 2023

The table shows that 50 percentages respondents provided neutral response. However, total 25 percentages respondents are agreed on this statement. Remaining 25 percentages respondents are agreed on the statement. It shows most of the respondents do not show their view on this statement that in PFMTC, there is an ethical code that guides the behavior and can differentiate right and wrong.

The table no. 6 describes ' **Perception on Agreement '.**

Table 6

Perception on "It is easy to reach consensus, even on difficult issues".

	Percent
Strongly Disagree	0
Disagree	50
Neutral	31
Agree	19
Strongly Agree	0
Total	100.0

Sources: Survey Questionnaire 2023

The table shows that 50 percentages respondents are disagreed on the statement. Likewise, total 31 percentages respondents are agreed on this statement. Remaining 19

percentages respondents provided neutral response. It shows most of the respondents do not believe that it is easy to reach consensus, even on difficult issues in PFMTC.

The table no. 7 describes ' **Coordination and Integration '.**

Table 7

Perception on "Our approach to doing job is very consistent and predictable".

	Percent
Strongly Disagree	0
Disagree	50
Neutral	25
Agree	25
Strongly Agree	0
Total	100.0

Sources: Survey Questionnaire 2023

The table shows that 50 percentages respondents are disagreed on the statement. Likewise, total 25 percentages respondents are agreed on this statement. Remaining 25 percentages respondents provided neutral response. It shows most of the respondents do not believe that their approach to doing job is very consistent and predictable.

The table no. 8 describes ' **Creating Change '.**

Table 8

Perception on "The way things are done is very flexible and easy to change".

	Percent
Strongly Disagree	0
Disagree	50
Neutral	25
Agree	25
Strongly Agree	0
Total	100.0

Sources: Survey Questionnaire 2023

The table shows that 50 percentages respondents are disagreed on the statement. Likewise, total 25 percentages respondents are agreed on this statement. Remaining 25

percentages respondents provided neutral response. It shows most of the respondents do not believe that the way things are done is very flexible and easy to change.

The table no. 9 describes ' **Creating Change '.**

Table 9

Perception on "We respond well to other institution and other changes in the industry environment".

	Percent
Strongly Disagree	0
Disagree	56
Neutral	19
Agree	25
Strongly Agree	0
Total	100.0

Sources: Survey Questionnaire 2023

The table shows that 56 percentages respondents are disagreed on the statement. Likewise, total 25 percentages respondents are agreed on this statement. Remaining 19 percentages respondents provided neutral response. It shows most of the respondents do not believe that their approach to respond well to other institution and other changes in the industry environment.

The table no. 10 describes ' **Creating Change '.**

Table 10

Perception on "New and improved ways to do work are continually adopted".

	Percent
Strongly Disagree	0
Disagree	50
Neutral	19
Agree	31
Strongly Agree	0
Total	100.0

Sources: Survey Questionnaire 2023

The table shows that 50 percentages respondents are disagreed on the statement. Likewise, total 31 percentages respondents are agreed on this statement. Remaining 19 percentages respondents provided neutral response. It shows most of the respondents do not believe that new and improved ways to do work are continually adopted in PFMTC.

The table no. 11 describes ' **Stakeholder Focus '.**

Table 11

Perception on "Stakeholder's feedback, comments and recommendations often lead to changes".

	Percent
Strongly Disagree	0
Disagree	50
Neutral	25
Agree	25
Strongly Agree	0
Total	100.0

Sources: Survey Questionnaire 2023

The table shows that 50 percentages respondents are disagreed on the statement. Likewise, total 25 percentages respondents are agreed on this statement. Remaining 25 percentages respondents provided neutral response. It shows most of the respondents do not believe that Stakeholder's feedback, comments and recommendations often lead to changes in PFMTC.

The table no. 12 describes ' **Organizational Learning '.**

Table 12

Perception on "Innovation and risk taking are encouraged and rewarded".

	Percent
Strongly Disagree	0
Disagree	62
Neutral	20
Agree	18
Strongly Agree	0
Total	100.0

Sources: Survey Questionnaire 2023

The table shows that 62 percentages respondents are disagreed on the statement. Likewise, total 20 percentages respondents are agreed on this statement. Remaining 18 percentages respondents provided neutral response. It shows most of the respondents does not believe that Innovation and risk taking are encouraged and rewarded in PFMTC.

The table no. 13 describes ' **Strategic Direction & Intent'.**

Table 13

Perception on "Our strategic direction is clear to me".

	Percent
Strongly Disagree	0
Disagree	31
Neutral	50
Agree	18
Strongly Agree	0
Total	100.0

Sources: Survey Questionnaire 2023

The table shows that 31 percentages respondents are disagreed on the statement. Likewise, total 18 percentages respondents are agreed on this statement. Whereas, remaining 18 percentages respondents provided neutral response. It shows most of the respondents do not believe that their strategic direction is clear to them in PFMTC.

The table no. 14 describes ' **Strategic Direction & Intent'.**

Table 14

Perception on "Our strategic direction is clear to me".

	Percent
Strongly Disagree	0
Disagree	31
Neutral	50
Agree	19
Strongly Agree	0
Total	100.0

Sources: Survey Questionnaire 2023

The table shows that 31 percentages respondents are disagreed on the statement. Likewise, total 18 percentages respondents are agreed on this statement. Whereas, remaining 50 percentages respondents provided neutral response. It shows that most of the respondents do not want to share their beliefs regarding whether the strategic direction is clear to them in PFMTC or not.

The table no. 15 describes ' **Goals and Objectives'.**

Table 15

Perception on "Leaders set goals that are ambitious, but realistic"

	Percent
Strongly Disagree	0
Disagree	44
Neutral	18
Agree	38
Strongly Agree	0
Total	100.0

Sources: Survey Questionnaire 2023

The table shows that 44 percentages respondents are disagreed on the statement. Likewise, total 38 percentages respondents are agreed on this statement. Whereas, remaining 18 percentages respondents provided neutral response. It shows most of the respondents do not believe that Leaders set goals that are ambitious, but realistic.in PFMTC.

The table no. 16 describes **' Vision'.**

Table 16

Perception on "Our vision creates excitement and motivation for our employees."

	Percent
Strongly Disagree	0
Disagree	44
Neutral	25
Agree	31
Strongly Agree	0
Total	100.0

Sources: Survey Questionnaire 2023

The table shows that 44 percentages respondents are disagreed on the statement. Likewise, total 31 percentages respondents are agreed on this statement. Whereas, remaining 25 percentages respondents provided neutral response. It shows most of the respondents do not believe that leaders set goals that are ambitious, but realistic in PFMTC.

The table no. 17 describes the responses on ' Work culture is the major determinant of the performance of employees".

Table 17

Major Determinant of Performance

Response	Percent
No	10
Neutral	24
Yes	66
Total	100

Sources: Survey Questionnaire 2023

The above table shows total 66 percentages respondents are agreed on that work culture is the major determinant of the performance of employees, whereas 10 percentages of respondents are disagreed with this and remaining 24 percentages respondents provided neutral response..

1.6 Findings and Conclusion

The study sought to determine the organizational cultural traits which are: Involvement, Consistency ‘Adaptability and Mission’ on PFMTC Performance. ‘Empowerment’ trait focuses that all the employees of organization should involve in work then only overall performance can be seen in organization. Moreover, Out of total respondents more than 40 percentages believe that for better performance most of the employees should be highly involved to their work. Table 2 shows that if everyone not involved in their work it directly affects the organization's performance. Furthermore, ‘capability development’ trait focuses the investment in human capital is most important for strengthening performance, Table 3 shows out of total respondents more than 50 percentages believe that there is some lacking on continuous investment for staff. ‘Team orientation’ trait focuses the team work in every task would be more fruitful

for the better performance of organization. Table 4 shows out of total respondents 50 percentages believe that there is strong team building approach in PFMTC therefore people work like they are part of a team.

Likewise, ‘core values’ trait focuses that every organization should have clear and consistent set of values for the continuous improvement in performance. Table 5 shows out of total respondents 50 percentages do not want to show their view on it. Whereas, 31 percentages respondents believe that there is no such clear and consistent set of values that governs the way to do business. It shows PFMTC needs consistent set of values to perform better continuously. Further, ‘Agreement’ trait focuses on common thoughts to solve the issues, however table 6 shows out of total respondents more than 50 percentages respondents believe that it is necessary to reach consensus on difficulties. ‘Coordination and Integration’ trait focuses on approach to doing job should be very consistent and predictable, table 7 shows that more than 50 percentages respondents perceive that consistency matters for the better performance.

Moreover, ‘creating change’ trait focuses on the work methods should be very flexible and easy to change. Somehow stakeholder's feedback, comments and recommendations often lead to changes the poor performance. In addition, the new and improved ways to do work should be adopted for better performance. Likewise, ‘stakeholder focus, organizational learning, goals and objectives, vision, strategic direction and intent traits’ focus that organizational culture has relation to the performance of organization. The study shows that there is a positive relation between organizational culture and performance. Thus, the article discusses the practical implications of the findings for organizations seeking to optimize training center culture.

In conclusion, this study contributes to the understanding of how Denison's Culture Model can be applied to training center environments. By straightening out the details of these cultural dimensions, organizations can foster a more conducive learning culture, ultimately influencing work performance positively

REFERENCES

Adams, J.S. (1963). Toward an understanding of inequity. Journal of Abnormal Psychology, 67, 422-436. Afrobarometer briefing paper No. 89 (2010) Approaches.

Ajala Emmanuel Majekodunmi , 'The Influence Of Workplace Environment On Workers' Welfare, Performance And Productivity' in The African Symposium: An Online Journal Of The African Educational Research Network 141 Volume 12

Alvesson, M. (1990) 'On the Popularity of Organizational Culture', Acta Sociologica, 1: 31–49.

Azhar, K (2003), Business Policy and Strategic Management, New Delhi, Tata McGraw-Hill.

Barðdal, J. (2008). Performance: Evidence from Case and Argument Structure in Icelandic. Amsterdam: John Benjamins Publishing.

Buford, J. A., Jr., Bedeian, A. G., & Lindner, J. R. (1995). Management In Extension (3rd Ed.). Columbus, Ohio: Ohio State University Extension.

Buhter, Patricia, "Scanning the environment, environmental trends affecting the workplace", supervision publications, march 1997, pp 1-2

Carrera, L., & Dunleavy, P. (2013). Growing the Performance of Government Services. Massachusetts: Edward Elgar Publishing.

Denison, D.R. (1990) Corporate Culture and Organisational Effectiveness. New York: Wiley.

Denison, D.R. (1996) 'What is the Difference between Organizational Culture and Organizational Climate? A Native's Point of View on a Decade of Paradigm Wars', Academy of Management Review, 21(3): 619–54

Gerhart, B., Minkoff, B.H., and Olsen,R.N.,(1994) Employee Compensation: Theory, Practice, and Evidence Center for Advanced Human Resource Studies Cornell University

Hofstede, G. (1980) "Culture's Consequences: International Differences in Work related Values", Beverly Hill, Sage

Hofstede, G. (2000), Culture's Consequences: International Differences in Work Related Values. Beverly Hills, CA, Sage Publications.

Jackson, J., & Mathis, R. (2008). Human Resource Management: Essential Perspectives. Boston: Cengage Learning.

Joo, A. (1998). Work Environment. Ohio: Cengage Learning.

Krefting, L.A. and Frost, P.J. (1985) 'Untangling Webs, Surfing Waves, and Wildcatting: A Multiple-Metaphor Perspective on Managing Culture'. In P.J. Frost et al. (eds) Organization Culture. Beverly Hills, CA: Sage.

Legge, K. (1994) 'Managing Culture: Fact or Fiction'. In Sisson, K. (ed.) Personnel Management:A Comprehensive Guide to Theory and Practice in Britain. Oxford: Blackwell, pp. 397–433.

Lenz, R.T. (1981) 'Determinants of Organizational Performance: An Interdisciplinary Review', Strategic Management Journal, 2: 131–54.

Maslow, A. H. (1943). A Theory Of Human Motivation. Psychological Review, July 1943. 370-396. Mugenda, O & Mugenda, A (2003). Research methods quantitative and qualitative

Ogbonna, E. (1993) 'Managing Organizational Culture: Fantasy or Reality? Human Resource Management Journal, 3(2): 42–54.

Robbins, S.P (1986), Organizational Behaviour: Cases, Concepts and Controversies. Prentice Hall, New Delhi.

Rousseau, D. M. (2000), Assessing organizational culture: The case for multiple methods. In B. Schneider (Ed.), Organizational climate and culture. San Francisco: Jossey-Bass.

Schein, E.H. (2004) 2nd ed, Organizational Culture and Leadership.

Siehl, C. (1985) 'After the Founder: An Opportunity to Manage Culture'. In Frost, P.J. et al. (eds) Organizational Culture. Beverly Hills, CA: Sage, pp. 125–40

Setyo Riyanto and Johan Hendri Prasetyo , (2021), Factors affecting civil servant performance in Indonesia, International Journal of Entrepreneurship.