

सरकारी बजेट व्यवस्थापन तथा खर्च प्रणाली  
पुनरावलोकन आयोग, २०६६

## अन्तिम प्रतिवेदन

भाग १



२०६७ कार्तिक ३० गते

## प्राक्कथन

सरकारी बजेट व्यवस्थापन तथा खर्च प्रणालीमा देखिएका विसंगतिहरू पहिचान गरी सुधारका उपायहरू सिफारिस गर्न नेपाल सरकारबाट गठित यस आयोगले तयार गरेको अन्तिम प्रतिवेदन तोकिएको म्यादभित्रै नेपाल सरकार समक्ष प्रस्तुत गरिएको छ । आयोगले आफ्नो अन्तरिम प्रतिवेदन गत आषाढ महिनामा नै पेस गरिसकेकोमा सो प्रतिवेदनको परिमार्जनका साथै मौजुदा बजेट व्यवस्थापन तथा खर्च प्रणालीसँग सम्बद्ध पक्षहरू र अन्य समसामयिक सवालहरू समेतको अध्ययन गरी प्रस्तुत प्रतिवेदनमा वैज्ञानिक र अग्रगामी दृष्टिकोण राखी सुधारका उपायहरू सिफारिस गरिएको छ ।

देशको आर्थिक अवस्था जर्जर रहेको, अपेक्षितस्तरमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्न नसकिएको, विकासको नाममा छुट्टयाइएको रकमको उचित प्रयोग नभैरहेको, सरकारी खर्चको ठोस पद्धति बस्न नसकेको र वैदेशिक सहायतामा निर्भर रहेको हालको स्थितिबाट मुलुकको अर्थतन्त्रलाई आत्मनिर्भर, अनुशासित र पारदर्शी बनाई अग्रगामी, आधुनिक र समृद्ध नेपाल बनाउने ढाँचामा डोरचाउने प्रकृतिका कामको निष्कर्ष निकाल्न आयोगलाई निकै कठिन र चुनौतीपूर्ण रह्यो । तथापि, आयोगलाई प्राप्त कार्यादेशअनुसार जनभावना र राष्ट्रको स्वाभिमानयुक्त अर्थप्रणालीअनुरूप विकास निर्माण कार्य हुनसक्ने संभाव्यता खोजी गरी सोअनुसार आफ्ना सुझावहरूलाई उल्लेख गर्न केही हदसम्म सफल भएको अनुभूति भएको छ । यसबाट नेपाली जनताले विगत छ दशकदेखि निरन्तर गर्दैआएका बलिदानपूर्ण संघर्ष, विद्रोह, जनयुद्ध, जनआन्दोलन र मधेश आन्दोलनमार्फत् अपेक्षा गरिएको जनताको संघीय गणतन्त्रात्मक राज्यव्यवस्था अनुरूपको स्वाधीन आत्मनिर्भर अर्थतन्त्र निर्माण गर्नेतर्फ अभिप्रेरित गर्न सघाउ पुग्नेछ भन्ने आयोगको विश्वास रहेको छ ।

आयोगले प्रतिवेदन तयार गर्ने सिलसिलामा सरकारी पदाधिकारीहरू, सम्बन्धित क्षेत्रका विज्ञ, विशेषज्ञ र अन्य सरोकार पक्षहरूसँग गहन छलफल, अन्तर्क्रिया एवं विचार गोष्ठीको आयोजना गरी सुझावहरू संकलन गरेको थियो । प्रतिवेदनसँग सम्बद्ध सूचना, तथ्यांक एवं जानकारीहरू संकलनको लागि सम्बन्धित मन्त्रालय, विभाग र कार्यालयहरूसँग सम्पर्क गरिएको थियो । प्रतिवेदनलाई बढी व्यावहारिक र यथार्थपरक बनाउने ध्येयले विषयगत कार्यदलहरू पनि गठन गरिएको थियो । प्रतिवेदनमा व्यापक क्षेत्र, वर्ग र समुदायका विचारहरू समेट्ने प्रयास हुँदाहुँदै पनि अपेक्षा गरेअनुरूप सबैक्षेत्रबाट यथेष्ट सुझावहरू पाउन सकेको भए यो प्रतिवेदन अझ बढी गहकिलो हुनसक्यो भन्ने लागेको छ ।

प्रस्तुत प्रतिवेदनका सुझावहरू यसै आर्थिक वर्षको बजेट र सरकारको नीति तथा कार्यक्रम तर्जुमादेखि नै कार्यान्वयनमा लैजान उपयोगी हुने गरी कार्ययोजना सहित बुँदागतरूपमा तयार पारिएको छ । आयोगले ठूला ठूला सिद्धान्तमा केन्द्रित हुनुको सट्टा व्यावहारिक र कार्यान्वयनको तहमा चाहिने विषयहरू समेटेकोले सरकारलाई यी सुझावहरू कार्यान्वयन गर्न सहजै हुने देखिन्छ । प्रतिवेदनमा उल्लिखित सुझावहरू समयबद्ध रूपमा कार्यान्वयन गर्दै लिएमा दक्षता, प्रभावकारिता, मितव्ययिता, पारदर्शिता एवं आर्थिक अनुशासन कायम भई सुशासनको प्रत्याभूति हुने देखिन्छ । विगतका आयोगका सुझावहरूको जस्तो कार्यान्वयन नियति यसपटक नदोहोरिने आयोगले अपेक्षा गरेको छ ।

यस अध्ययन प्रतिवेदनलाई अमूल्य सुझाव दिई सहयोग गर्नुहुने राजनैतिक दल, सभासद, संवैधानिक अंग तथा नेपाल सरकारका निकायहरू, संस्थान, समिति र अन्य संघसंस्थाका प्रतिनिधि एवं विज्ञ, विशेषज्ञ, सञ्चार माध्यमहरू लगायत सबैमा आयोगको तर्फबाट हार्दिक धन्यवाद दिन चाहन्छु ।

मुलुकको यस गहनतम विषयमा यस आयोगलाई प्रतिवेदन तयार गर्ने जिम्मेवारी र अवसर उपलब्ध भएकोमा नेपाल सरकार र सार्वजनिक लेखा समितिप्रति हार्दिक आभार प्रकट गर्दछु । प्रतिवेदनको लागि आवश्यक भौतिक, प्राविधिक एवं व्यवस्थापकीय सहयोग उपलब्ध गराउनु हुने अर्थ मन्त्रालय लगायतका नेपाल सरकारका निकायहरू प्रति धन्यवाद व्यक्त गर्दछु । प्रतिवेदनमा अर्थ मन्त्रालयका वरिष्ठ आर्थिक सल्लाहकार तथा सचिवद्वयको उल्लेख्य योगदान रहेको स्मरण गर्दछु । यसैगरी, आयोगको कार्यव्यवस्थापन तथा प्रतिवेदनको लागि चाहिने तथ्यांक, सूचना तथा विवरण र परामर्शदाताको सेवा उपलब्ध गराई सहयोग गर्नुहुने विश्व बैंक लगायतका दातृ निकायहरूलाई पनि आयोगको तर्फबाट धन्यवाद दिन चाहन्छु ।

अन्तमा, प्रतिवेदनलाई तयार पार्न निरन्तर लागिआउनु भएका आयोग तथा कार्यदलका सदस्य, कर्मचारी, विज्ञ, विशेषज्ञ र सहयोगी सबैलाई आयोगकोतर्फबाट विशेष धन्यवाद दिन चाहन्छु ।

मिति : २०६७ कार्तिक ३० गते ।

(नारायणप्रसाद दाहाल)

अध्यक्ष

## विषय सूची

पेज नं.

प्राक्कथन

कार्यकारी सारांश

सुभावका मुख्य बुँदाहरु

I - VI

VII - XVI

अध्याय-१ :	प्रारम्भिक	१
	▪ विषय प्रवेश	१
	▪ आयोग गठन, उद्देश्य तथा कार्यविधि	५
अध्याय-२ :	विगतका प्रतिवेदनहरुको समीक्षा र कार्यान्वयन स्थिति	१०
अध्याय-३ :	विकास कार्यक्रम/आयोजनाहरुमा सार्वजनिक खर्चको उपयोग	१४
	▪ नयाँ कार्यक्रम तथा आयोजना समावेश गर्ने आधार र प्रक्रियाहरु	१५
	▪ आयोजना प्राथमिकीकरणका आधार, समस्या तथा सुधारका उपायहरु	१७
	▪ स्थगन, समायोजन र निरन्तरता दिनुपर्ने आयोजना/कार्यक्रमहरु	२३
	▪ केन्द्रीयस्तरबाट जिल्लास्तरमा निक्षेपण गर्नुपर्ने आयोजना/कार्यक्रमहरु	२६
अध्याय-४ :	क्षेत्रगत बजेट संरचना	२७
	▪ बजेट खर्चको विद्यमान प्रवृत्ति एवं समस्याहरु	२८
	▪ केन्द्रीयस्तरका आयोजना/कार्यक्रमहरुको खर्चको प्रक्षेपण र तिनका आधारहरु	३२
	▪ निष्कर्ष तथा सुभावहरु	३५
	▪ केन्द्रीयस्तरका आयोजना/कार्यक्रमहरुको भविष्यमा गरिने विनियोजनका आधार र मापदण्ड	४०
अध्याय-५:	सार्वजनिक खर्च व्यवस्थापन	४३
	५.१. समस्याहरु	४३
	▪ बजेट प्रणाली	४३
	▪ गैर बजेट खर्च	४४
	▪ सार्वजनिक खरिद	४८
	▪ कोष व्यवस्थापन	५१
	▪ खर्च लेखांकन	५२
	▪ सम्पत्ति व्यवस्थापन	५४
	▪ निवृत्तिभरण व्यवस्थापन	५५
	▪ आर्थिक अनियमितता तथा बेरुजु	५७
	५.२ समाधानका उपायहरु	५८

■ वित्तीय उत्तरदायित्व कानूनको व्यवस्था	५८
■ क्षेत्रगत अवधारणाको अवलम्बन	५९
■ नतिजामा आधारित बजेट प्रणाली	६०
■ विनियोजन निक्षेपण	६२
■ गैर बजेट खर्च न्यूनीकरण	६३
■ सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापन	६४
■ कोष व्यवस्थापन	६५
■ सार्वजनिक खर्चको लेखांकन	६६
■ सम्पत्ति व्यवस्थापन	६८
■ निवृत्तिभरण व्यवस्थापन	६९
■ आर्थिक अनियमितता तथा बेरुजु नियन्त्रण	७१
अध्याय -६: आर्थिक सहायता तथा अनुदान र बजेट फ्रीज सम्बन्धी व्यवस्था	७४
■ अनुदान : समस्या र सुधारका उपायहरु	७४
■ आर्थिक सहायता :समस्या र सुधारका उपायहरु	७७
■ बजेट फ्रीज : समस्या र सुधारका उपायहरु	८०
अध्याय -७ : वैदेशिक सहायताको प्रभावकारिता	८३
अध्याय -८: सार्वजनिक संस्थानका चुनौती र सम्भावनाहरु	९६
अध्याय -९: प्रशासनिक पुनर्संरचना	११३
अध्याय -१०: विविध १ : संघीय संरचनामा बजेट व्यवस्था र आर्थिक कार्य प्रणाली	१२३
विविध २ : सुभाब कार्यान्वयन योजना	१२८

## तालिका सूची

	पेज
तालिका १ : विगत दश वर्षको चालु तथा पूँजीगत खर्चको विवरण	२९
तालिका २ : केन्द्रीय कार्यक्रम/आयोजनाको संख्या र बजेट विनियोजनको स्थिति	३२
तालिका ३ : पाँच वर्षको खर्चको आधारमा आगामी दश वर्षको खर्चको क्षेत्रगत प्रक्षेपण	३३
तालिका ४ : निश्चित आधारमा गरिएको आगामी दश वर्षको खर्चको क्षेत्रगत प्रक्षेपण	३४
तालिका ५ : गैर बजेट खर्चको अवस्था (मुख्य मुख्य पाँच मन्त्रालय)	४५
तालिका ६ : निवृत्तिभरणको विगत पाँच वर्षको विनियोजन र आगामी बीस वर्षको प्रक्षेपण	५६
तालिका ७ : सार्वजनिक संस्थानहरूको पूँजीगत लगानी र मुनाफा स्थिति	९८
तालिका ८ : स्वामित्व परिवर्तनका लागि सार्वजनिक संस्थानहरूको वर्गीकरण	१०४

## चित्र सूची

चित्र १ : कुल विनियोजनमा चालु र पूँजीगत खर्चको अंश	३०
चित्र २ : चालु र पूँजीगत खर्चको स्थिति	३०

## संक्षेपिकरण

### अंग्रेजी

AMIS	Aid Management Information System
GFSM	Government Finance Statistics Manual
IPSAS	International Public Sector Accounting Standard
IRR	Internal Rate of Return
MTEF	Medium Term Expenditure Frame Work
NDSP	National Development Strategy Paper
RBB	Result-Based Budgeting
SWAP	Sector Wide Approach
TSA	Treasury Single Account
ZBB	Zero-Based Budgeting

### नेपाली

आ.व.	आर्थिक वर्ष
कं	कम्पनी
को.ले.नि.का.	कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालय
गा.वि.स.	गाउँ विकास समिति
जि.वि.स.	जिल्ला विकास समिति
म.प.	मन्त्रिपरिषद्
रा.प.	राजपत्रांकित
लि.	लिमिटेड

## कार्यकारी सारांश

### १ विगतको प्रयास

नेपालको सरकारी बजेट व्यवस्थापन र खर्च प्रणालीमा सुधारका लागि खास गरेर पछिल्लो एक दशकको अवधिमा अनेकौं प्रयासहरू भएका छन् । यसक्रममा सार्वजनिक खर्च पुनरावलोकन आयोग २०५७, वित्तीय सुधार सुभाव कार्यदल, २०५९ र उच्चस्तरीय सरकारी खर्च आयोग, २०६१ गरी तीनवटा आयोग/कार्यदलद्वारा दिइएका सुभावहरूमध्ये कतिपय सुभावहरू कार्यान्वयनमा पनि आए । सार्वजनिक खर्च पुनरावलोकन आयोग, २०५७ को प्रतिवेदन प्राप्त भएपछिका ९ वर्षको अवधिमध्ये सुरुका वर्षहरूमा सार्वजनिक खर्चमा सुधारका केही प्रयासहरू भएका थिए । त्यसैगरी उच्चस्तरीय सरकारी खर्च आयोग, २०६१ का केही सुभावहरू पनि कार्यान्वयनमा ल्याइयो । तथापि समयक्रममा सरकारी खर्च प्रणालीमा केही सुधार भएतापनि सार्वजनिक खर्च व्यवस्थापनको क्षेत्रमा समस्याहरू भने बढ्दै गएका छन् ।

### २ सार्वजनिक खर्चको प्रभावकारितामा चुनौती

पछिल्ला केही वर्षहरू सार्वजनिक खर्चमा प्रभावकारिताको दृष्टिले थप चुनौतीपूर्ण रहेकोछ । ऋणको प्रभावकारी उपयोग गर्ने नीति कार्यान्वयनमा आउन सकेन । पर्याप्त अध्ययन, विश्लेषण र दीर्घकालीन सोच बिना नयाँ कार्यक्रम तथा आयोजनाहरूमा बजेट विनियोजन हुन थाल्यो, आयोजनाको अवधि निश्चित नगरी अनन्त कालसम्म पनि एउटै आयोजनामा बजेट विनियोजन भइरह्यो । सरकारको खर्च व्यवस्थापन सम्बन्धी विस्तृत नीति नहुँदा विनियोजित रकम आयोजना र कार्यक्रममा खर्च नगर्ने तर आर्थिक वर्षको बीचमा आएर नयाँ आयोजना एवं कार्यक्रम तय गरी रकमान्तर र थप निकासबाट कार्यक्रम संचालन गर्ने प्रवृत्तिले प्रश्रय पाइरह्यो । सरकारी क्षेत्रमा संचालित कतिपय विकास आयोजनाहरू लागत, समय र दक्षताका हिसाबले समस्याग्रस्त रहेको, लक्षित वैदेशिक सहायताको निकै ठूलो अंश परिचालित हुन नसकेको, लक्षित पूँजीगत खर्चको ठूलो अंश खर्च हुन नसकेको आदि कारणले गर्दा सरकारी क्षेत्रले प्रतिबद्धताअनुरूप कार्यान्वयन क्षमता प्रदर्शित गर्न सकेको छैन ।

### ३ सार्वजनिक खर्चको प्रवृत्ति

विकास कार्यक्रम/आयोजनाहरूमा सार्वजनिक खर्चको उपयोगितालाई विश्लेषण गर्दा विगत केही वर्षदेखि प्रशासनिक खर्चको प्रवृत्ति बढेर गएको देखिन्छ । तथापि राष्ट्रिय प्राथमिकताप्राप्त केन्द्रीयस्तरका आयोजनाहरूमा सापेक्षित रूपमा बढी रकम विनियोजन भएतापनि यथार्थ खर्चको अनुपात भने न्यून रहेकोछ ।

### ४ खर्चको प्राथमिकीकरण र मध्यकालीन खर्च संरचना (MTEF)

कुनै पनि आयोजना/कार्यक्रमले निश्चित समयमा नतिजा निकाल्न सक्ने क्षमता राख्छ भने त्यसलाई प्राथमिकतामा राख्नु पर्दछ । तर नतिजा निकाल्छ भन्दैमा जस्तोसुकै नतिजा निकाल्ने आयोजना/कार्यक्रम प्राथमिकतामा पर्छन् भन्ने हुनु हुँदैन । राष्ट्रिय उद्देश्य र लक्ष्य प्राप्तमा योगदान पुऱ्याउने र सो अनुसार नतिजा निकाल्न सक्ने आयोजना/कार्यक्रम भने प्राथमिकतामा पर्ने पर्दछ । यसका लागि प्राथमिकीकरणको आधारहरू तय गरेर मध्यकालीन खर्च संरचनाको प्रभावकारी कार्यान्वयन हुनु पर्दछ ।

## ५ आयोजना/कार्यक्रमहरूको पुनरावलोकन

हाल कायम रहेका केन्द्रीयस्तरका कतिपय आयोजना/कार्यक्रमहरूलाई विभिन्न दृष्टिकोणबाट मौजूदा स्थितिमा नै संचालन गरिरहन उपयुक्त देखिदैन । लागत-प्रभावकारिता/उपलब्धीको आधारमा विचार गर्दा केही आयोजनाहरू संचालन गर्न आवश्यक नदेखिएको, केही आयोजनाहरूलाई समायोजन गर्नुपर्ने र केही आयोजनाहरूलाई हटाउने वा स्थगन गरिनु उपयुक्त हुनेछ ।

## ६ केन्द्रीयस्तरबाट जिल्लास्तरमा निक्षेपण गर्नुपर्ने आयोजना/कार्यक्रमहरू

केन्द्रीयस्तरबाटै बढी आयोजनाहरू संचालन गर्ने प्रवृत्तिमा सुधार गरी स्थानीय स्वायत्त शासनको प्रबर्द्धनमा सघाउ पुर्याउन कतिपय आयोजनाहरूलाई केन्द्रीयस्तरबाट जिल्लास्तरमा निक्षेपण गर्नु उपयुक्त देखिन्छ ।

## ७ चालू तथा पूँजीगत खर्चको स्थिति

विगत दश वर्षको अवधिमा कूल बजेटमा चालू खर्चको मात्रा पूँजीगत खर्चको तुलनामा निकै बढी रहेको छ । पूँजीगत खर्चको मात्रा बढ्दै गएको भएतापनि कुल खर्चको चालीस प्रतिशत पनि पुगेको छैन । आ.व. २०६०/६१ बाहेक सबै वर्षहरूमा चालुतर्फ पूँजीगत भन्दा बढी दरले खर्च भएकोछ । अझ आ.व. २०६५/६६ मा त चालू खर्चका लागि विनियोजित रकमको ९९ प्रतिशत भन्दा बढी खर्च भएकोछ । चालू खर्चमा भएको वृद्धिले स्वाभाविक रूपमा विकास खर्चको अंश घटन गएकोछ ।

## ८ केन्द्रीयस्तरका आयोजना तथा कार्यक्रमका लागि खर्चको प्रक्षेपण र तिनका आधारहरू

विगतका खर्चको प्रवृत्ति, सम्भाव्य नयाँ आयोजना/कार्यक्रमहरू, आवधिक योजना तथा अन्य दस्तावेजहरूमा पहिचान गरिएका र अनुमान गरिएका लक्ष्यहरू समेतलाई आधार मानी आगामी दश वर्षका लागि खर्चको प्रक्षेपण गरिएको छ । विगत पाँच वर्षको विनियोजन र खर्चको आधारमा विश्लेषण गर्नुका साथै विभिन्न निकायहरूका गुरुयोजना, दीर्घकालीन लक्ष्य तथा कार्यक्रमहरूले निर्देश गरेका आयोजना/कार्यक्रमहरू समेतका आधारमा ती आयोजना तथा कार्यक्रमहरूमा आगामी दश वर्षका लागि गरिनुपर्ने आयोजनागत खर्चको प्रक्षेपण गरिएको छ ।

## ९ सार्वजनिक खर्च व्यवस्थापन

सार्वजनिक खर्च व्यवस्थापन अर्न्तगतका विभिन्न क्षेत्रहरू समस्याग्रस्त रहेका छन् । यस सम्बन्धी मुख्य समस्याहरू निम्न बमोजिम छन् :

- गैर-बजेट खर्चको बढ्दो प्रवृत्ति,
- सार्वजनिक खरिद सम्बन्धी प्रकृयागत समस्याहरू,
- कोष व्यवस्थापनका समस्याहरू,
- खर्च लेखांकनका समस्याहरू,
- सम्पत्ति व्यवस्थापनका समस्याहरू,
- निवृत्तिभरण व्यवस्थापनका समस्याहरू,
- आर्थिक अनियमितता तथा बेरुजुका समस्याहरू,



## १० सार्वजनिक खर्च व्यवस्थापनका समस्या समाधानका उपायहरु:

सरकारी बजेट तथा खर्च प्रणालीमा विद्यमान समस्याहरु समाधानका लागि निम्नबमोजिमका नीतिगत, संरचनागत र प्रकृयागत सुधारहरु गर्नु पर्ने हुन्छ :

- वित्तीय उत्तरदायित्व कानुनको आवश्यकता
- क्षेत्रगत अवधारणा (SWAP) को कार्यान्वयन
- नतिजामा आधारित बजेट (Result Based Budgeting) प्रणालीको कार्यान्वयन
- विनियोजनको निक्षेपण
- गैर बजेटिय खर्च न्यूनीकरण
- सार्वजनिक खरिदको प्रभावकारी व्यवस्थापन
- कोष व्यवस्थापनमा सुधार
- सार्वजनिक खर्च लेखांकनमा सुधार
- सम्पत्ति व्यवस्थापनमा सुधार
- निवृत्तिभरण व्यवस्थापनमा सुधार

### ११. आर्थिक स्वच्छता एवं पारदर्शिता

बढ्दो आर्थिक अनियमितता तथा बेरुजुलाई न्यूनीकरण गरी स्वच्छ एवं पारदर्शी आर्थिक व्यवस्थापन कायम गर्न निम्नबमोजिमका सुधारहरु गर्नुपर्ने हुन्छ :

- बेरुजु फछ्यौट समितिको कार्य क्षेत्रमा विस्तार गर्ने
- लेखा उत्तरदायी अधिकृतको जिम्मेवारी किटान गर्ने
- केन्द्रीय तहसिल कार्यालयको भूमिका विस्तार गर्ने
- आर्थिक अनुशासनहीनतालाई नियन्त्रण गर्न प्रचलित कानुनमा संशोधन गर्ने

### १२. आर्थिक सहायता तथा अनुदान र बजेट फ्रीज सम्बन्धी व्यवस्थामा सुधार :

- बजेट अनुदानको प्रभावकारिता, उपयोगिता एवं जवाफदेहिता सुनिश्चित गर्न तत्सम्बन्धी स्पष्ट मापदण्ड एवं कार्यविधिहरु लागु गर्नुपर्ने ।
- सबै प्रकृतिका आर्थिक सहायताको लागि बजेट विनियोजन गर्ने, वितरण गर्ने, लेखांकन गर्ने र अनुगमन गर्ने कार्यहरुलाई व्यवस्थित गर्ने गरी एकीकृत मापदण्ड लागु हुनुपर्ने ।
- आर्थिक वर्षको अन्तमा बजेट फ्रीज हुन नदिन अनावश्यक खर्च गर्ने एवं पेशकी दिने र अन्य खाताहरुमा रकम स्थानान्तरण गर्ने जस्ता प्रवृत्तिलाई नियन्त्रण गर्न एकल खाता कोष प्रणालीलाई मुलुकभर छिटो विस्तार गर्नुपर्ने ।
- कर्णाली अंचल लगायतका बाह्र दुर्गम जिल्लाहरुमा लागु गरिएको नयाँ आर्थिक वर्षको कार्तिकसम्म खर्च गर्न पाउने प्रावधानलाई आर्थिक कार्यप्रणालीको परिधि भित्र व्यवस्थित तुल्याउन एकल खाता कोष प्रणाली लागु नभएसम्म तत्कालको लागि सम्बद्ध को.ले.नि.का.मार्फत् विशेष व्यवस्था गर्नुपर्ने ।

### १३. वैदेशिक सहायताका समस्या तथा चुनौतीहरु

वैदेशिक सहायताको परिचालनमा देखिएका प्रमुख समस्या र चुनौतीहरु निम्न बमोजिम छन् :

- वैदेशिक सहायतासम्बन्धी दीर्घकालीन सोचको कमी
- सहायताको प्रतिबद्धता, प्राप्ति र उपयोगितामा गहिरो भिन्नता
- कार्यान्वयन तहमा असहजता
- प्राविधिक सहायताको न्यून उपयोगिता
- वित्तीय अनुशासनको कमी
- आयोजनाको संरचनात्मक कमजोरी

#### १४ वैदेशिक सहायतामा वान्छित सुधारहरु

वैदेशिक सहायताको परिचालन तथा उपयोगलाई परिणाममुखी तुल्याउन निम्न बमोजिमका सुधारहरु गर्नुपर्ने देखिन्छ :

- नीतिगत सुधारहरु,
- संस्थागत सुधारहरु,
- कार्यगत सुधारहरु,
- वातावरणीय सुधारहरु ।

#### १५ सार्वजनिक संस्थानका समस्याहरु :

सार्वजनिक संस्थानहरुको व्यवस्थापनमा विद्यमान समस्याहरु निम्नबमोजिम देखिएका छन् :

- सार्वजनिक संस्थानहरुको अपेक्षित भूमिका स्पष्ट हुन नसकेबाट सामाजिक वा व्यवसायिक कुन चाहिँ उद्देश्यतर्फ उन्मुख हुने भन्ने अन्यौल कायमै रहेको,
- अधिकांश सार्वजनिक संस्थानहरुमा पारदर्शिताको न्यूनता एवं वित्तीय जवाफदेहिताको अभाव रहेको,
- सार्वजनिक संस्थानको व्यवस्थापनमा पेशागत व्यवसायिकता, कार्यदक्षता र जवाफदेहिताको अभाव रहेको,
- संस्थानहरुको शेयर तथा ऋण लगानी हिसाबमा सरकार र सम्बन्धित संस्थान बीच ठूलो अन्तर रहेको,
- संस्थानहरुले आफ्नो वित्तीय अवस्थाले थेग्न नसक्ने गरी कर्मचारीहरुलाई थप आर्थिक सुविधाहरु दिने दिलाउने प्रवृत्ति रहेको,
- एकाधिकारको कारणले मुनाफा आर्जन गर्ने संस्थानहरुले समेत कार्य दक्षताको कारण देखाई आर्थिक सुविधा तथा सहूलियत थप्दै जाने परिपाटीमा नियन्त्रण हुन नसकेको,
- सार्वजनिक संस्थानहरुले कर्मचारीहरुलाई आफ्नो क्षमता भन्दा अत्यधिक सुविधा दिनुका साथै उपदान, निवृत्तिभरण जस्ता सुविधाको लागि कोष विहिन दायित्वमा निरन्तर वृद्धि भैरहेको,

- निजीकरण भएका अधिकांश सार्वजनिक संस्थानहरु हाल रुग्ण अवस्थामा रहेका । हालसम्मको निजीकरण प्रयासबाट अपेक्षित परिणाम हासिल हुन नसकेको,
- सार्वजनिक संस्थानहरुको अनुगमन, समन्वय र निरीक्षणका लागि स्पष्ट नीति एवं सक्षम र जवाफदेही संयन्त्रको अभाव रहेको ।

#### १६ सार्वजनिक संस्थानहरुको सुदृढीकरण

सार्वजनिक संस्थानहरुको व्यवस्थापनमा सुधारका लागि देहाय बमोजिमका उपायहरु अवलम्बन गर्नुपर्ने हुन्छ :

- स्वामित्वगत संरचनामा सुधार
- सार्वजनिक संस्थान समन्वय परिषद्को व्यवस्था
- होल्डिङ कम्पनीको प्रयोगात्मक अभ्यास
- संस्थानहरुमा संचालकको संख्या, नियुक्ति तथा कार्य जिम्मेवारीको स्पष्ट प्रावधान
- सार्वजनिक संस्थानहरुमा संगठनात्मक सुधार
- व्यवस्थापकीय सुधार
- वित्तीय सुधार
- व्यवहारगत सुधार
- विनिवेश प्रणालीमा सुधार

#### १७ सार्वजनिक संस्थानहरुको स्वामित्वगत पुनःसंरचना

सार्वजनिक संस्थानको स्वामित्वगत संरचनामा सुधारका लागि सार्वजनिक संस्थानहरुलाई हालको अवस्थामा निम्न अनुसार समूहकृत गरिनु उपयुक्त हुनेछ :

- सुधार सहित सार्वजनिक संस्थानकै रुपमा कायम राख्ने
- सार्वजनिक निजी साभेदारीमा संचालन गर्ने
- विनिवेश गर्ने/शेयर बिक्री गर्ने
- खारेज गर्ने/लिक्विडेशनमा लैजाने
- सहकारीकरणमा संचालन गर्ने
- एक आपसमा गाभी सार्वजनिक निजी साभेदारीमा संचालन गर्ने

#### १८. प्रशासनिक पुनःसंरचना

प्रशासन पुनःसंरचना आयोग, २०६५ हाल कार्यरत रहेकोले सरकारी बजेट व्यवस्थापन र खर्च प्रणाली सम्बन्धमा यस आयोगद्वारा दिइएका सुभावहरु कार्यान्वयनसंग प्रत्यक्ष सरोकार राख्ने सम्बद्ध निकायहरुको हकमा मात्र मौजुदा संगठनात्मक स्वरुपमा आवश्यक समायोजन गर्ने गरी प्रस्ताव गरिएको छ ।

## १९ . संघीय संरचनामा बजेट व्यवस्था र आर्थिक कार्य प्रणाली

राज्यको स्वरूप र राज्यशक्तिको बांडफांड सम्बन्धमा यकिन भैनसकेको विद्यमान स्थितिमा सरकारी बजेट व्यवस्थापन र खर्च प्रणालीसंग सरोकार राख्ने भावी संघीय संरचनामा बजेट व्यवस्था र आर्थिक कार्य प्रणाली विषयक केही सान्दर्भिक बुँदाहरु सांकेतिक रूपमा उल्लेख गरिएका छन् ।

## २० सुभाब कार्यान्वयन योजना

सरकारी बजेट व्यवस्थापन तथा खर्च प्रणाली सम्बन्धमा आयोगद्वारा प्रस्तुत गरिएका सुभाबहरुलाई कार्यान्वयनमा उतार्न सघाउ पुर्याउने उद्देश्यले सिफारिसका बुँदाहरुको कार्यान्वयन योजना समेत तयार गरिएको छ । साथै बजेट तथा खर्च व्यवस्थापन सम्बन्धमा आयोगले प्रस्तुत गरेका सुभाबहरु कार्यान्वयनका लागि उचित स्रोत व्यवस्थापन हुनुपर्ने हुँदा सो सम्बन्धी तत्कालै छुट्टै अध्ययन विश्लेषण हुनु पर्ने समेत सुभाब प्रस्ताव गरिएको छ ।

## सुभाषका मुख्य बुँदाहरू

### विकास कार्यक्रम/आयोजनाहरूमा सार्वजनिक खर्चको उपयोग

- १ बजेट शीर्षकमा आयोजना/कार्यक्रमहरू प्रवेश गराउँदा सिफारिस गरे बमोजिमका प्रकृयाहरू अपनाउनु पर्ने ।
- २ प्रत्येक मन्त्रालयहरूले आफू र मातहतको समेत व्यावसायिक योजना (Business Plan) तयार गरी सोही आधारमा आयोजना/कार्यक्रममा नतिजामूलक बजेट (Result Based Budget) निर्माण गरी कार्यान्वयन गर्नुपर्ने ।
- ३ केन्द्रीयस्तर र जिल्लास्तर आयोजना छुट्याउने स्पष्ट आधार निर्धारण गरी कार्यान्वयन गरिनु पर्ने ।
- ४ जिल्लास्तरका परियोजनाहरूको विवरण सम्बन्धित जिल्ला विकास समिति र नगरपालिका तथा गा.वि.स.हरूलाई अनिवार्य रूपमा दिने परिपाटी विकास गरिनु पर्ने ।
- ५ विभिन्न निकायहरूलाई अनुदान दिँदा छुट्टै लाइन आइटम (Line Item) बजेट उप-शीर्षक नराखेर मन्त्रालयकै अनुदान शीर्षकहरूमा राख्ने व्यवस्था गर्नुपर्ने ।
- ६ एकदमै थोरै बजेट रकममा पनि बजेट शीर्षक दिने व्यवस्था हटाउनु पर्दछ । यस सन्दर्भमा साधारण बजेटका उप-शीर्षकहरू XX-XX-१९९ सम्म कुनै सीमांकन नगरी विकासतर्फका शीर्षकहरू XX-XX-२०० माथिकालाई कम्तीमा रु. ५ करोड भन्दा तलका आयोजना/कार्यक्रमहरूलाई अलग्गै शीर्षक नदिने व्यवस्था व्यवस्था गर्नुपर्ने ।
- ७ आयोजना/कार्यक्रमहरूलाई वर्षौंसम्म निरन्तरता दिई राख्ने परिपाटीलाई नियन्त्रण गर्न बजेट पुस्तिकाको उपयुक्त महलमा आयोजना/कार्यक्रम सुरु भएको वर्ष र सकिनु पर्ने वर्ष समेत उल्लेख गर्ने परिपाटी बसाउनु पर्ने ।
- ८ विकास समितिहरू गठन गरी सोका लागि छुट्टै उपशीर्षक दिई बजेट विनियोजन गर्ने कार्यलाई रोकिनु पर्ने ।
- ९ आयोजना प्रमुख एवं अन्य सम्बद्ध कर्मचारीहरूको चाँडो चाँडो सरुवा गर्ने परिपाटीलाई तत्काल रोक्नु पर्ने ।
- १० आयोजना संचालन हुनु पूर्व नै आयोजनाको प्राथमिकीकरण गर्ने व्यवस्था हुनुपर्ने ।
- ११ राष्ट्रिय योजना आयोगको वार्षिक विकास कार्यक्रमको भाग २ मा हुने 'ग' शीर्षक हटाउनु पर्ने ।
- १२ राष्ट्रिय योजना आयोगले आर्थिक वर्ष सुरु हुनु अगावै कार्यक्रम स्वीकृत गर्ने र सो अनुसार बजेट विनियोजन गर्नुपर्ने ।

- १३ विशेष स्पष्ट कारण विना वैदेशिक श्रोतबाट संचालन हुने आयोजनाको रकमलाई श्रोतान्तरण गरी नेपाल सरकारको श्रोतबाट संचालन गर्ने परिपाटी बन्द गर्नुपर्ने ।
- १४ आर्थिक वर्षको अन्तमा आएर ठूलो रकम खर्च गर्ने प्रवृत्तिलाई दुरुत्साहन गर्न स्वीकृत बजेटको अन्तिम त्रयमासमा ४० प्रतिशत र अन्तिम महिनामा २० प्रतिशत भन्दा बढी रकम आषाढ महिनामा खर्च गर्न नपाउने व्यवस्था लागु गर्नुपर्ने ।
- १५ आयोजना निर्माण, संचालनको अनिवार्य अनुगमन गरिनु पर्छ । त्रिभुवन विश्वविद्यालयको इन्जिनियरिङ्ग अध्ययन संस्थान जस्ता निकायलाई अनुगमनमा संलग्न गराउनु पर्ने ।
- १६ उपयुक्त आयोजना छनौट प्रणाली (Project Screening Mechanism) को विकास र संस्थागत गर्न आवश्यक व्यवस्था गर्नुपर्ने ।
- १७ प्रत्येक विषयगत मन्त्रालयले आ-आफ्नो मन्त्रालय अन्तर्गत पर्ने विषय/क्षेत्रको आयोजना बैंक (Project Bank) तयार गरी प्राथमिकताक्रम निर्धारण गर्नुपर्ने । राष्ट्रिय योजना आयोगले यस्ता Project Bank बाट छानेर राष्ट्रिय प्राथमिकताक्रम निरूपण गर्नुपर्ने ।
- १८ प्रत्येक विषयगत मन्त्रालयहरूमा नयाँ आयोजनाहरूको पहिचान, विश्लेषण गर्ने र छनौट गर्न सक्ने जनशक्ति र क्षमताको विकास गर्नुपर्ने ।
- १९ प्राथमिकताप्राप्त आयोजना/कार्यक्रमहरूमा विनियोजन भएको बजेट रकमलाई आर्थिक वर्षको अन्तमा आएर हचुवारुपमा प्रभाव विशेषमा साना, टुक्रे र लागत लाभ समेत विश्लेषण नगरिएका योजनाहरूमा कनिका छरे जस्तो गरी बजेट छर्ने कार्यलाई बन्द गरिनु पर्ने ।
- २० राष्ट्रिय महत्वका आयोजनाहरू छनौट गरी समय मै ती आयोजनाहरू सम्पन्न गर्न आवश्यक संयन्त्र तयार गरी ती आयोजनाहरूको क्रियाकलाप अनुसार आवश्यक बजेट छुट्ट्याई कार्यान्वयनमा ल्याउने व्यवस्था गरिनु पर्ने ।
- २१ आयोजनाहरूको गुणस्तर (Quality at Entry) को लागि सूचकहरू निर्धारण गर्ने र आवश्यक संस्थागत व्यवस्था गर्नुपर्ने ।
- २२ वैदेशिक सहयोग प्राप्त गर्दा Project Bank मा रहेका आयोजनाहरूमा सहायता परिचालन गर्ने व्यवस्थालाई प्राथमिकता दिइनु पर्ने ।
- २३ आयोजनाको कार्य प्रगतिसंग कर्मचारीहरूको कार्य सम्पादन मूल्यांकनलाई आबद्ध गर्नुपर्ने ।
- २४ आयोजना सम्पन्न गर्ने समयनिष्ठता एवं मूल्य अन्तर (Price Variation) सम्बन्धी ठेक्कापट्टाका शर्तहरू वस्तुनिष्ठ बनाइनु पर्ने ।
- २५ आयोजनाको दोहोरोपना हटाउन राष्ट्रिय योजना आयोग र अर्थ मन्त्रालयमा नेपालको (कार्टोग्राफीमा) कुन कुन स्थानमा कुन कुन मन्त्रालयले कुन कुन आयोजना संचालन

गरेका छन् भन्ने बुझ्न सचित्र सफ्टवेयर विकास गर्नुपर्ने ।

२६ बजेट वक्तव्यसंगै आयोजना/कार्यक्रम कार्यान्वयन/संचालन गर्ने कार्यविधि/निर्देशिका प्रकाशन गरिनु पर्ने ।

### क्षेत्रगत बजेट संरचना

- २७ कुन कुन आयोजना/कार्यक्रममा कुन श्रोतबाट खर्च गर्ने भनी पहिले नै निक्यौल गर्नुपर्ने ।
- २८ आयोजना तथा कार्यक्रमको वर्गीकरणको आधार निश्चित गर्ने ।
- २९ केन्द्रीयस्तरका आयोजना/कार्यक्रमका लागि गरिने विनियोजनका लागि निश्चित आधार र मापदण्ड तोक्ने ।
- ३० कुनै पनि आयोजना वा कार्यक्रमलाई वार्षिक वा आवधिक बजेट विनियोजन गर्नु भन्दा पहिला विकासका क्षेत्रहरूको क्षेत्रगत प्राथमिकीकरण तय गर्ने ।
- ३१ बजेट विनियोजनको आधार तय गर्दा नियमित रूपमा गरिनु पर्ने मर्मत सम्भारका लागि पनि बजेट विनियोजन गर्ने ।
- ३२ आयोजना/कार्यक्रमको सफलतामा अनुगमन तथा मूल्यांकनको भूमिकालाई उचित महत्त्व दिई बजेट विनियोजन गर्ने ।
- ३३ आयोजना/कार्यक्रमको तर्जुमा र कार्यान्वयनका लागि मात्र नभई राजस्व र अन्य श्रोतको अनुमान गर्न, खर्चको प्रभावकारिता पहिल्याउन र खर्च व्यवस्थापनलाई सक्षम बनाउन समेत अध्ययन/अनुसन्धानमा खर्च गर्ने ।
- ३४ कुनै पनि आयोजना तथा कार्यक्रमका लागि बजेट विनियोजन गर्दा यसको प्रति इकाई लागतको आधारमा तय गर्नुपर्ने ।
- ३५ आयोजना/कार्यक्रमका लागि बजेट विनियोजन गर्दा सञ्चालन गर्ने निकायसंग तोकिएको बजेट खर्च गर्ने क्षमता भए नभएको समेत विश्लेषण गर्नुपर्ने ।
- ३६ साधारण खर्चका लागि विनियोजनको मापदण्ड तय गर्दा दिइएका सुझावहरूलाई लागु गर्नुपर्ने ।
- ३७ साधारण खर्चतर्फ पनि प्रत्येक खर्चबाट हासिल हुने उपलब्धि यकिन गर्नुपर्ने ।
- ३८ नेपाल सरकारले बजेट विनियोजनको आधार तय गर्दा सरकारी बजेट विनियोजन नगर्ने क्षेत्रको समेत पहिचान गर्नुपर्ने हुन्छ ।

### सार्वजनिक खर्च व्यवस्थापन

- ३९ वित्तीय अनुशासनलाई सुदृढ बनाउन तथा पारदर्शिता एवं उत्तरदायित्वमा सुधार ल्याउनको लागि छुट्टै वित्तीय अनुशासन सम्बन्धी छाता कानूनको तर्जुमा गरी लागु गर्नुपर्ने ।
- ४० विकासलाई तिब्रतर तुल्याउन क्षेत्रगत अवधारणा (SWAP) लाई प्रभावकारिताका साथ अघि बढाउने ।
- ४१ स्रोत साधनको उपलब्धतालाई सुनिश्चित गरेर अपेक्षित परिणामहरु हासिल गर्नका लागि कार्यसम्पादन मापनलाई बढी जोड दिने गरी नतिजामा आधारित बजेट प्रणाली लागु गर्ने ।
- ४२ सबै पूर्वाधार भएका ठूला आयोजनाहरुमा मात्र शून्यमा आधारित बजेट प्रणाली लागु गर्ने ।
- ४३ क्षेत्रगत मन्त्रालयहरुलाई आयोजना तथा कार्यक्रमको नाममा पूँजीगततर्फ एकमुष्ट बजेट विनियोजन गर्ने ।
- ४४ गैर बजेट खर्च सम्बन्धी:
- गैर बजेट खर्चको अवधारणा स्पष्ट पार्नुपर्ने ।
  - प्राथमिकताक्रम अनुसार बजेटको सुनिश्चितता गरिएमा जथाभावी खर्च गर्ने कार्य निरुत्साहित गर्ने ।
  - खर्चको दायित्व सिर्जना हुने वित्तिकै सोको प्रोद्भावी लेखा सिद्धान्त अनुरूप (Accrual Accounting System) लेखा राख्ने ।
  - सबै दातृ निकायहरुलाई नेपाल सरकारको कोष प्रणाली मार्फत् निकास तथा खर्च गर्न लगाउने ।
  - आर्थिक वर्षको अन्तिम चौमासिकमा बजेट विनियोजन नभएको शीर्षक/उप-शीर्षकमा रकमान्तर वा स्रोतान्तर नगर्ने ।
  - गैर सरकारी संस्थाहरुमार्फत् नेपाल भित्रिने रकमलाई नियमनको व्यवस्था गर्नुपर्ने ।
  - जिल्लास्तरमा कार्यरत गैर सरकारी संस्थाहरुको आर्थिक कारोबारको नियमन गर्नु पर्ने ।
  - अर्थ मन्त्रालयको विविध शीर्षक अन्तर्गत प्रयोजन कितान नगरी विनियोजन गर्ने परिपाटी बन्द गर्ने ।
- ४५ एकल खाता कोष प्रणालीलाई छिटो भन्दा छिटो मुलुकभर विस्तार गरिनु पर्ने ।



- ४६ एकल खाता कोष प्रणालीलाई प्रभावकारी रूपमा लागु गर्न कर्मचारीहरूको दक्षता अभिवृद्धि गर्न विशेष प्रशिक्षण दिने र कार्य सम्पादनमा आधारित प्रोत्साहन प्रणाली लागु गर्ने ।
- ४७ नेपालको सरकारी वित्त व्यवस्थापनमा स्पष्ट लेखा नीतिको तर्जुमा गरी लागु गर्ने ।
- ४८ अन्तरराष्ट्रिय सार्वजनिक क्षेत्र लेखांकन मान (IPSAS) मा आधारित पूर्णरूपको प्रोद्भावी लेखांकन अपनाउन नसकेतापनि परिमार्जित प्रोद्भावी लेखांकन व्यवस्थालाई अंगाल्नु पर्ने ।
- ४९ अन्तरराष्ट्रिय मुद्रा कोषले प्रकाशन गरेको Government Finance Statistics Manual, 2001 (GFSM) अनुरूप अन्तर्राष्ट्रिय क्षेत्रसंग मिलान हुने गरी तथ्यांक प्राप्त गर्ने प्रणालीमा एकै प्रकारको शीर्षक संकेत कायम गर्नुपर्ने ।
- ५० सम्पत्ति व्यवस्थापनमा सुधार गर्न सिफारिस गरिए बमोजिमका संस्थागत एवं प्रकृयागत उपायहरू अलवम्बन गर्नुपर्ने ।
- ५१ सेवानिवृत्त भएका राष्ट्रसेवकहरूलाई सार्वजनिक कोषबाट भुक्तानी गरिने निवृत्तिभरण सम्बन्धमा नीतिगत एवं प्रक्रियागत तादाम्य कायम गर्न एकीकृत निवृत्तिभरण प्रणालीलाई अंगाल्नु पर्ने ।
- ५२ निवृत्तिभरणको भुक्तानी प्रक्रियालाई सरलीकृत एवं सहज तुल्याउन निवृत्तिभरण पाउने व्यक्तिहरूलाई पायक पर्ने बैंकहरूको व्यक्तिगत बचत खातामा नै मासिकरूपमा जम्मा गरिदिने व्यवस्था हुनु पर्ने ।
- ५३ निवृत्तिभरण व्यवस्थापनलाई दिगो तुल्याउन सेवा प्रवेश गर्ने नया कर्मचारीहरूलाई कोष-सहितको निवृत्तिभरण प्रणाली लागु गर्ने ।
- ५४ आर्थिक अनियमितता तथा बेरुजु फछ्यौटका लागि सुझावहरू :
- बेरुजु फछ्यौट समितिको कार्य क्षेत्रमा विस्तार गर्ने
  - लेखा उत्तरदायी अधिकृतको जिम्मेवारी किटान गर्ने
  - केन्द्रीय तहसिल कार्यालयको भूमिका विस्तार गर्ने

#### **आर्थिक सहायता तथा अनुदान र बजेट फ्रीज सम्बन्धी व्यवस्था**

- ५५ बजेट अनुदानको व्यवस्थापनलाई प्रभावकारी व्यवस्थापन गर्ने ।
- ५६ आर्थिक सहायताको नाममा सार्वजनिक कोषबाट भईरहेको अपव्यय तथा दुरुपयोगलाई रोकथाम गर्न एकीकृत मापदण्ड लागु गर्ने ।
- ५७ बजेट निकास जम्मा हुने खाताबाट खर्च नगरी अन्य फ्रीज नहुने खातामा स्थानान्तर गरी खर्च गर्ने पद्धतिलाई निरुत्साहित गर्नुपर्ने ।

५८ कर्णाली अञ्चल लगायत १२ जिल्लामा लागु गरिएको अर्को आ.व.को कार्तिकसम्म खर्च गर्न पाउने प्रावधानलाई परिमार्जन गरी सालतमाममा खर्च हुन नसकेको रकम को.ले.नि.का.मा फिर्ता गर्ने र त्यस्तो फिर्ता हुने रकममध्ये पूँजीगत खर्चतर्फको रकम नयाँ आ.व.मा दुर्गम क्षेत्र विकास क्रमागत आयोजना नामको खाता खोली सम्बन्धित कार्यालयको भुक्तानी आदेश बमोजिम नयाँ आ.व.को कार्तिकसम्ममा को.ले.नि.का.बाट सोभै भुक्तानीको व्यवस्था गर्ने ।

### वैदेशिक सहायताको प्रभावकारिता

५९ वैदेशिक सहायताको उत्पादकत्व, दक्षता एवं प्रभावकारिता अभिवृद्धि गर्न देहायका नीतिगत, संस्थागत, कार्यगत र वातावरणीय उपायहरु अवलम्बन गर्नुपर्ने:

#### (क) नीतिगत सुधारका पक्षहरु :

- दीर्घकालीन अवधारणाको निर्माण
- नयाँ वैदेशिक सहायता नीतिको तर्जुमा
- सरकारको अग्रणी नेतृत्व र स्वामित्व
- प्राथमिकता बमोजिम स्रोत साधनको विनियोजन

#### (ख) संस्थागत सुधारका पक्षहरु :

- वैदेशिक सहायताको संस्थागत प्रभावकारिता
- प्राथमिकता एवं आवश्यकताको आधारमा मात्र आयोजना छनौट
- सहायताको सुनिश्चितता
- दातासँगको समझदारी तथा संयुक्त कार्य अभ्यास बढाउने
- वैदेशिक सहायताको लेखांकन
- भौतिक संरचनाको केन्द्रीय अभिलेखीकरण

#### (ग) कार्यगत सुधारका पक्षहरु :

- वित्तीय अनुशासनको पालना
- शोधभर्ना कार्य व्यवस्थापनमा सुधार:
- सार्वजनिक खरिद प्रणालीमा सुधार
- नागरिक र लाभग्राहीप्रतिको जवाफदेहिता सुदृढ गर्ने
- खर्चको निरन्तर अनुगमन गर्ने
- प्राविधिक सहायताको प्रभावकारी उपयोग
- मर्मत संभार र दिगोपना
- प्रभाव मूल्यांकन

(घ) वातावरणिय पक्षमा सुधार :

- राजनैतिक प्रतिबद्धता
- शान्ति, सुव्यवस्था र अवाञ्छित दबावबाट सुरक्षा

सार्वजनिक संस्थान व्यवस्थापन

- ६० संञ्चालनमा रहेका सबै सार्वजनिक संस्थानहरूको उद्देश्य पुनरावलोकन गरी हालको स्थितिमा व्यवसायिक वा सामाजिक कस्तो उद्देश्य अवलम्बन गरिनु पर्ने हो भन्ने विषय संस्थानगत आधारमा निश्चित गरिनु पर्ने ।
- ६१ संस्थानहरूलाई सुधार सहित सरकारको लगानीमा सञ्चालन गरिने, सार्वजनिक निजी साभेदारीमा सञ्चालन गरिने, विनिवेश गर्ने/शेयर बिक्री गर्ने, खारेज गर्ने/लिक्विडेशनमा लैजाने, सहकारीकरणमा सञ्चालन गर्ने र एकआपसमा गाभी सार्वजनिक निजी साभेदारीमा सञ्चालन गर्ने गरी छ समूहमा विभाजन गर्ने ।
- ६२ सार्वजनिक संस्थानहरूको कार्य सञ्चालनमा प्रभावकारिता हासिल गर्न आवश्यक समन्वय र सहजीकरण गर्न, तोकिएका विषयहरूमा कार्यविधि तथा मापदण्ड तयार गर्न र कार्य सञ्चालनको अनुगमन एवं प्रभावकारिता मूल्यांकन गर्ने कार्यलाई व्यवस्थित गर्न “संस्थान समन्वय परिषद्” को गठन गर्ने ।
- ६३ होल्डिङ कम्पनीको प्रयोगात्मक अभ्यास गर्ने ।
- ६४ संस्थानहरूमा सञ्चालकको संख्या, नियुक्ति तथा कार्य जिम्मेवारीको स्पष्ट प्रावधानतोकने ।
- ६५ सार्वजनिक संस्थानहरूको उद्देश्य र कार्य पुनरावलोकन गरी प्रत्येक महाशाखा/शाखा वा इकाईहरूका साथै सबै कर्मचारीको कार्यसम्पादन सूचक सहितको कार्य विवरण स्वीकृत गरी लागु गर्ने ।
- ६६ संस्थानहरूको कार्यक्रम एवं कृयाकलापलाई दीर्घकालीन सोच, रणनीतिक योजना एवं व्यवसायिक योजनाको आधारमा सञ्चालन गर्ने परिपाटीको थालनी गर्ने ।
- ६७ सार्वजनिक संस्थानहरूमा कार्यसम्पादनमा आधारित व्यवस्थापनलाई अवलम्बन गर्न व्यवस्थापन करारलाई लागु गर्ने ।
- ६८ सार्वजनिक संस्थानहरूको व्यवस्थापन तथा सञ्चालनमा सम्भाव्यता एवं उपयोगिता हेरी सहकारीकरण गर्दै जानेतर्फ पहल गर्ने ।
- ६९ सार्वजनिक संस्थानहरूको हरहिसाव अद्यावधिक राखी तोकिएको समय सीमा भित्र लेखा परीक्षण गराउन तथा हरेक वर्ष वार्षिक साधारण सभा सम्पन्न गर्नुपर्ने अनिवार्य व्यवस्था गर्ने ।
- ७० महालेखा नियन्त्रक कार्यालयले सार्वजनिक संस्थानहरूमा ऋण तथा शेयर लगानी हिसाबको मासिक रुपमा अन्तिम मौज्दात (Closing Balance) प्रमाणित गराइराख्नु

पर्ने पद्धतिको विकास गर्ने ।

- ७१ सार्वजनिक संस्थानका लागि खर्चको मापदण्ड बनाई यथाशीघ्र लागु गर्ने ।
- ७२ बोनस ऐनमा संशोधन गरी संचित नोक्सानीमा सन्चालनमा रहेका संस्थानहरूले कुनै एक आर्थिक वर्षमा मात्र नाफामा सन्चालन हुँदा बोनस दिन पाउने व्यवस्थाको अन्त्य गर्ने ।
- ७३ संस्थानको साधन श्रोत दुरुपयोग गर्ने व्यक्ति वा पदाधिकारीको नाम समय समयमा सार्वजनिक गर्ने परिपाटीको थालनी गर्ने ।
- ७४ संस्थानहरूले आफूले गर्ने उत्पादन एवं प्रवाह गर्ने सेवाको प्रभावकारीरूपमा बजारीकरण गर्ने सन्दर्भमा संस्थानहरूको उत्पादन एवं व्यापारिक बस्तुको लागत बमोजिम स्वतः मूल्य समायोजन हुने नीतिगत व्यवस्था गर्ने ।
- ७५ राजनैतिक एवं प्रशासनिक पदाधिकारी तथा अन्य जोसुकैले पनि सार्वजनिक संस्थानहरूको काम कारवाहीमा अवाञ्छित हस्तक्षेप गरी गलत कार्य गरे गराएकोमा दण्ड तथा क्षतिपूर्तिको कडा व्यवस्था लागु गर्ने ।
- ७६ विनिवेश (Divestment) प्रणालीमा सुधार गर्न दिइएका सुझावहरू लागु गरी उपलब्धिमूलक बनाउने ।

### प्रशासनिक पुनर्संरचना

- ७७ मध्यकालीन तथा दीर्घकालीन मार्गनिर्देश र यसको वर्तमानसंगको तादात्म्य राख्न राष्ट्रिय योजना आयोगको तत्कालै पुनःसंरचना, सुदृढीकरण र सशक्तिकरण गर्ने । मुलुक संघात्मक संरचनामा जाँदा राष्ट्रिय योजना आयोगको संरचना के कस्तो हुने हो सोको बारेमा पनि पुनःसंरचना हुँदा विचार गर्नुपर्ने ।
- ७८ अर्थ मन्त्रालयको संरचनाको सन्दर्भमा अर्ध स्वायत्त राजश्व बोर्डको स्थापना र राष्ट्रिय, क्षेत्रीय तथा अन्तर्राष्ट्रिय आर्थिक एवं वित्त विकास क्रमको सूक्ष्म अनुगमन, अनुसन्धान गरी नीतिगत सुझाव प्रस्तुत गर्न एक सक्षम इकाईको स्थापना हुनुपर्ने । साथै संस्थान महाशाखाको आवश्यकता र औचित्यलाई दृष्टिगत गरी पुनरावलोकन हुनुपर्ने ।
- ७९ लेखा समूहको प्रशासनमा महालेखा नियन्त्रक कार्यालयको बढी संलग्नताको कारणले सरकारी बजेट तथा खर्च व्यवस्थापनमा सो कार्यालयको भूमिका गौण हुन गएको अवस्थामा सुधार गर्न निम्न बमोजिमका संरचनागत एवं कार्यगत समायोजनहरू गर्नुपर्ने :
  - लेखा समूहका कर्मचारीहरूको पदस्थापन कार्यविधिलाई सरलीकृत गरी सुरु पदस्थापन र अन्तर-मन्त्रालय सरुवामा मात्र महालेखा नियन्त्रक कार्यालयको भूमिका हुनु पर्दछ । मन्त्रालय र अन्तर्गतको सरुवा सम्बन्धित मन्त्रालयबाटै हुने व्यवस्था

गरिनु पर्ने ।

- लेखा समूहको दरवन्दी सृजनामा महालेखा नियन्त्रक कार्यालयको प्रत्यक्ष संलग्नता हुनुपर्ने व्यवस्था गरिनु पर्ने ।

- ८० सार्वजनिक संस्थानको संचालनमा प्रभावकारिता हासिल गर्न आवश्यक पर्ने नीतिगत व्यवस्था, समन्वय तथा सहजीकरण र अनुगमन तथा मूल्यांकन सम्बन्धी कार्यहरुलाई एकीकृतरूपमा व्यवस्थित गर्न संस्थान समन्वय परिषद्को व्यवस्था हुनुपर्ने ।
- ८१ सार्वजनिक संस्थानहरुको काम कारवाहीमा क्षेत्रगत मन्त्रालयहरुको भूमिकामा समायोजन गर्ने गरी पुनर्संरचना हुनुपर्ने ।
- ८२ बेरुजु फछ्यौट तथा सम्परीक्षणका लागि उच्चस्तरीय बेरुजु फछ्यौट समितिको पुनर्संरचना गर्ने र सोको सचिवालयको कार्य गर्ने गरी महालेखा नियन्त्रक कार्यालयको पुनर्संरचना गरिनु पर्ने ।
- ८३ केन्द्रीयस्तरमा सार्वजनिक सम्पत्ति व्यवस्थापनका लागि सम्पत्ति व्यवस्थापन विभागको गठन हुनुपर्ने ।
- ८४ असूलउपर गर्नुपर्ने बेरुजुको सम्बन्धमा कानुनी एवं प्रशासनिक सक्रियता बढाउन कुमारी चोक तथा केन्द्रीय तहसिल कार्यालयको पुनर्संरचना गरी स्तर अभिवृद्धि गरिनु पर्ने ।
- ८५ निवृत्तिभरण व्यवस्थापनमा प्रभावकारिता ल्याउन कौसी तोसाखानाको पुनर्संरचना गरी स्तर अभिवृद्धि तथा नयाँ नामकरण हुनुपर्ने ।
- ८६ एकल खाता कोष प्रणाली लागु भएका जिल्लाहरुमा कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयको क्षमता विस्तार गर्ने गरी पुनर्संरचना हुनुपर्ने ।

## अध्याय-१ प्रारम्भिक

### १.१ विषय प्रवेश

नेपालमा बजेट प्रणालीको औपचारिक सुरुवात भएको छ दशकको अवधिमा बजेट व्यवस्थापन र खर्च प्रणालीमा सुधारका प्रयासहरू भएका छन् । विशेषतः सरकारी खर्च प्रणालीमा सुधारका लागि पछिल्लो एक दशकको अवधिमा अनेकौं प्रयासहरू भए । यसक्रममा सार्वजनिक खर्च पुनरावलोकन आयोग २०५७, वित्तीय सुधार सुभाव कार्यदल, २०५९ र उच्चस्तरीय सरकारी खर्च आयोग, २०६१ गरी तीनवटा आयोग/कार्यदल गठन भए । यिनीहरूले विस्तृत सुभावहरू सहितको प्रतिवेदन पनि दिए । यी प्रतिवेदनहरूमा उल्लिखित कतिपय सुभावहरू कार्यान्वयनमा पनि आए । खासगरी सार्वजनिक खर्च पुनरावलोकन आयोग, २०५७ को प्रतिवेदन प्राप्त भएपछिका ९ वर्षमध्ये सुरुका वर्षमा सार्वजनिक खर्चमा सुधारका केही प्रयासहरू भए । करिब १०० वटा आयोजनाहरू हटाइए/गाभिए, मध्यकालीन खर्च संरचनाको सुरुवात भयो, आयोजनाको प्राथमिकीकरण गरियो, विकास आयोजना/कार्यक्रमलाई आवधिक योजनाको रणनीति स्तम्भसँग मिलाउने प्रयास गरियो । निजामतीतर्फका विभिन्न पदहरूमा सेवा करारमा लिने व्यवस्था गरियो, वैदेशिक सहायता नीति, २०५९ तर्जुमा भयो, विद्यालयहरू स्थानीय निकायमा हस्तान्तरण गर्न सुरु गरियो । केही कार्यालयहरू गाभिए । स्थानीय निकायमा अनुदान वितरणको मापदण्ड बनाइयो । तथापि, कतिपय सुभावहरू कार्यान्वयनमा आएनन् । त्यसैगरी, उच्चस्तरीय सरकारी खर्च आयोग, २०६१ का केही सुभावहरू मात्र कार्यान्वयनमा आए । समयक्रममा सरकारी खर्च प्रणालीमा केही सुधार भएतापनि सार्वजनिक खर्च व्यवस्थापनको क्षेत्रमा समस्याहरू बढ्दै गए । विशेषतः सरकारी खर्च प्रणालीमा सुधारका लागि हामीले विश्वका अन्य मुलुकहरूमा अपनाइएका केही प्रयासहरूलाई नमुनाको रूपमा लिँदै आएका छौं । नेपाली वस्तुस्थितिसँग मेल खाने नमुनाको विकास गर्नुपर्ने खाँचो छ ।

पछिल्ला केही वर्षहरू सार्वजनिक खर्चको प्रभावकारिताको दृष्टिले थप चुनौतीपूर्ण रह्यो । ऋण लिएर पनि प्रभावकारी ढंगले लगानी गर्ने नीति कार्यान्वयनमा आएन । सार्वजनिक संस्थान र स्वायत्त संस्था प्रतिको सरकारको नीति स्पष्ट भएन, योगदानमूलक निवृत्तिभरण प्रणालीको कार्यान्वयन भएन । पर्याप्त अध्ययन, विश्लेषण र दीर्घकालीन सोच विना नयाँ कार्यक्रम तथा आयोजनाहरूमा बजेट विनियोजन हुन थाल्यो, आयोजनाको अवधि निश्चित नगरी अनन्त कालसम्म पनि एउटै आयोजनामा बजेट विनियोजन भइरह्यो । सरकारको खर्च व्यवस्थापन सम्बन्धी विस्तृत नीति नहुँदा विनियोजित आयोजना र कार्यक्रममा खर्च नगर्ने तर आर्थिक वर्षको बीचमा आएर नयाँ आयोजना एवं कार्यक्रम तय गरी रकमान्तर र थप निकासाबाट कार्यक्रम संचालन गर्ने प्रवृत्तिले प्रश्रय पाइरह्यो । एउटै निकायमा थुप्रै बजेट शीर्षकहरूबाट खर्च गर्ने, एउटै प्रकृतिको काममा दोहोरो बजेट विनियोजन हुने, आर्थिक सहायता तथा अनुदानमा निश्चित नीतिगत मापदण्ड पालना नहुँदा यसमा पहुँचवालाहरूको मात्र प्रभुत्व रहने जस्ता सार्वजनिक खर्चमा विसंगतिहरू देखिए । मौजुदा निवृत्तिभरण प्रणालीमा खर्चको लेखांकनमा भएको त्रुटिले हिसाब किताब यथार्थ हुन सकेन । संस्थानहरूमा कुनै स्पष्ट दृष्टिकोण, नीति र कार्ययोजना विना संक्रमणकालको व्यवस्थापन स्वरूप अनुत्पादक कार्यमा ऋण लगानी र शेयर लगानी भएको छ । केन्द्रीय सरकारको संगठनात्मक ढाँचा

विस्तार हुँदैछ । ऋण भुक्तानी भार बढ्दै गएको छ । शहीद घोषणा निरन्तर चलिरहेको र दुर्घटनाको क्षतिपूर्ति अनन्त भएवाट समेत सरकारको नियमित खर्चमा चाप बढ्दै गएको छ ।

सरकारी क्षेत्रमा संचालित कतिपय विकास आयोजनाहरुमा दक्षताको अभाव र बढ्दो लागतले अपेक्षित खर्च व्यवस्थापन हुन नसकेको, लक्षित वैदेशिक सहायताको निकै ठूलो अंश परिचालित हुन नसकेको, लक्षित पूँजीगत खर्चको ठूलो अंश खर्च हुन नसकेको आदि कारणले गर्दा सरकारी क्षेत्रले प्रतिबद्धता अनुरूप कार्यान्वयन क्षमता प्रदर्शित गर्न नसकेको पुष्टि हुन्छ । त्यसैले पद्धति मै व्यापक सुधारहरु गर्दै तिनको कार्यान्वयन क्षमता अभिवृद्धि गर्न नसके यस्ता चुनौतीहरु आगामी दिनहरुमा पनि यथावत रहनेछन् । सरकारी क्षेत्रको सुधार परिणाममुखी नबनेमा आर्थिक व्यवस्थापनको समस्या जटिल हुँदै जानेछ ।

देश अहिले संक्रमणबाट गुज्रिरहेको छ र यो अवस्था लम्बिदो छ । देशमा स्थायित्व हुन्छ, हुँदैन भन्ने शंका आम जनमानस बीच रहेको छ । यसको प्रभाव मुलुकको अर्थतन्त्रमा पनि परेको स्पष्ट छ । लम्बिदो संक्रमणकालको बीच मुलुकको आर्थिक सूचकांकहरुमा नकारात्मक संकेतहरु देखिन थालेका छन् । विगत पच्चीस वर्षमा पहिलो पटक मुलुकको शोधनान्तर स्थिति ठूलो अनुपातमा नकारात्मक भएको छ । गैर बजेटिय सरकारी खर्च असामान्य ढंगबाट वृद्धि भएको छ । यस्तो खर्च विकासका कार्यमै खर्च भएकै भएतापनि योजनाबद्धता र बजेटिय प्रकृयाको कमजोरी टड्कारो रूपमा देखिन्छ । पूँजीगत खर्च र चालु खर्चको बीचमा असामान्य फरक छ । आयात बढ्नु र निर्यात घट्नु, विदेशी मुद्राको संचिति वृद्धिदर घट्नु, भुक्तानी सन्तुलन विग्रनु, अर्थतन्त्रमा विप्रेषणको योगदान कम हुँदै जानु र उच्च मुद्रास्फीति दर कायम रहिरहनु जस्ता सूचकांकहरुले समस्याग्रस्त अर्थतन्त्रलाई प्रष्ट्याउँदछ । नेपाल राष्ट्र बैंकद्वारा प्रकाशित आ.व. २०६६/६७ को समीक्षा प्रतिवेदनले अर्थतन्त्रका कमजोर पक्षहरुलाई स्पष्ट गरेको छ ।

तीन वर्षीय अन्तरिम योजना (२०६५-२०६७) ले द्वन्द्वपश्चातको विशिष्ट अवस्थामा राहत तथा रोजगारी अभिवृद्धि एवं शान्ति स्थापनामा सहयोग पुग्ने गरी सार्वजनिक लगानी वृद्धि गर्नेतर्फ विशेष जोड रहेको उल्लेख गरेको थियो । तर सरकारी क्षेत्रमा लक्षित स्थिर पूँजी निर्माण कुल पूँजी निर्माणको ३०.५ प्रतिशतको तुलनामा वास्तविक उपलब्धि २९.२५ प्रतिशत मात्र रहन गएकोले घोषित प्रतिबद्धता हासिल नभएको स्पष्ट छ ।

अर्थतन्त्रको विकासका लागि अपेक्षित कार्यको तुलनामा अनपेक्षित कार्य बढ्दै जानाले विकास कार्यका लागि सरकारी क्षेत्रको भूमिका प्रत्युत्पादक बन्दै गएको पुष्टि हुन्छ । विगत पाँच आर्थिक वर्षहरुको आर्थिक परिसूचकहरुले उक्त अवस्था प्रमाणित गर्दछन् । आर्थिक वर्ष २०६३/६४ मा कुल गार्हस्थ उत्पादन ३.४ प्रतिशतले वृद्धि हुनमा कृषिको १.८ प्रतिशत, उद्योगको ४.५ प्रतिशत र सेवा क्षेत्रको ५.६ प्रतिशतको वृद्धिको योगदान छ । आर्थिक वर्ष २०६३/६४ का सबै परिसूचक अधिल्लो आर्थिक वर्षसंग मिल्दा जुल्दा छन् । कुल गार्हस्थ उत्पादन वृद्धि ३.४ प्रतिशत, कृषिमा (अधिल्लो वर्ष भन्दा केही कम) १.० प्रतिशत, उद्योगमा ३.९ प्रतिशत र सेवामा ४.५ प्रतिशतको वृद्धि थियो । आर्थिक वर्ष २०६४/६५ मा कुल गार्हस्थ उत्पादनको वृद्धि ६.९ प्रतिशत हासिल भयो । कृषिमा ५.८ प्रतिशतको वृद्धि मौसमको अनुकूलताले सघायो भने औद्योगिक उत्पादनमा १.७ प्रतिशत र सेवा क्षेत्रमा ७.३ प्रतिशतको योगदानले समग्र गार्हस्थ उत्पादनलाई उचालेको हो । आर्थिक वर्ष २०६५/६६ देखि सरकारी बजेट ढिलो पेश (आ.व.२०६५/६६ मा असोज ३ मा पेश भएको, २०६६/६७ मा मंसिर १० मा पेश भएको) पेश गरिने गलत प्रचलनको सुरुवात भयो । कुल गार्हस्थ

उत्पादन ४.९ प्रतिशत हासिल भएको सो अवधिमा कृषिमा ३.० प्रतिशतको वृद्धि, उद्योगमा नकारात्मक ०.२ प्रतिशत र सेवा क्षेत्रमा ६.३ प्रतिशत वृद्धि रह्यो । आर्थिक वर्ष २०६६/६७ को प्रारम्भिक अनुमान अनुसार आर्थिक वृद्धिदर ४.६ प्रतिशत हुने जसमा कृषि, उद्योग र सेवा क्षेत्रको वृद्धि क्रमशः १.१ प्रतिशत, ३.९ प्रतिशत र ५.५ प्रतिशत रहने अनुमान गरिएको थियो । चालु आर्थिक वर्ष २०६७/६८ मा पनि बजेट समयमा पारित हुन सकेन र बजेट विनियोजन सामान्य प्रकृयाबाट अघि बढेन । माथिको विवरणले देखाएको तथ्यले के प्रष्ट पार्दछ भने क्षेत्रगत आर्थिक विकासको सिलसिला नियमित र सुनिश्चित नभई तल माथि हुने प्रवृत्तिका पछाडि सरकारी खर्चको बाँडफाँड, उपयोग र नतिजामुखी बनाउने उद्देश्य सहितको प्रशासनिक संयन्त्रको खडकिदो अवस्थामा अस्थिर राजनैतिक स्थितिबाट अनुचित फाईदा लिने मनोवृत्ति जिम्मेवार रहेको मान्नु पर्दछ ।

सरकारी क्षेत्रमा साधनको परिचालन बढ्दै गएको तथ्य कुल गार्हस्थ उत्पादनमा राजस्वको अंश र कुल खर्चको प्रवृत्ति नियाल्दा प्रमाणित हुन्छ । विगत पाँच आर्थिक वर्ष (आ.व.) हरू (२०६२/६३-२०६६/६७) मा कुल गार्हस्थ उत्पादनमा राजस्वको अंश क्रमशः ११.१ प्रतिशत, १२.१ प्रतिशत, १३.२ प्रतिशत, १४.५ प्रतिशत र १५.१ प्रतिशत छ । कुल खर्च भने गत पाँच वर्षमा क्रमिक रूपले बढेको छ । आ.व. २०६२/६३ मा कुल गार्हस्थ उत्पादनको १७ प्रतिशत रहेकोमा त्यसपछिका आ.व.हरूमा क्रमशः १८.४ प्रतिशत, १९.८ प्रतिशत, २२.२ प्रतिशत र आ.व. २०६६/६७ मा आईपुग्दा २२.५ प्रतिशत पुगेको छ । यसरी खर्चको आकार बढेतापनि उत्पादकत्वमा भने खासै असर नपरेको तथ्य कृषि र उद्योगको वृद्धिदरमा देखिएको उतारचढावबाट प्रष्ट हुन्छ । त्यस्तै वाह्य क्षेत्रमा कुल गार्हस्थ उत्पादनमा निर्यातको अंश निरन्तर घट्दै गएको छ । आ.व २०६२/६३ मा यस्तो अंश ९.२ प्रतिशत रहेकोमा त्यसपछिका आ.व.हरूमा ८.२ प्रतिशत, ७.३ प्रतिशत, ६.८ प्रतिशत र आ.व. २०६६/६७ मा आईपुग्दा कुल गार्हस्थ उत्पादनको ५.२ प्रतिशतमा भरेको छ । यसै अनुरूप व्यापार घाटा क्रमिकरूपले वृद्धि हुदै गई आ. २०६२/६३ को १७.४ प्रतिशतबाट क्रमशः १८.६ प्रतिशत, १९.९ प्रतिशत २१.९ प्रतिशत हुदै आ.व. २०६६/६७ मा २५.८ प्रतिशतमा पुगेको छ । शहरी क्षेत्रको राष्ट्रिय उपभोक्ता मूल्य समीक्षा अवधिको सुरु आ.व २०६२/६३ मा ८.० प्रतिशत, त्यसपछिका आ.व.हरूमा क्रमशः ६.४ प्रतिशत, ७.७ प्रतिशत, १३.२ प्रतिशत रही आ.व २०६६/६७ मा १०.१ प्रतिशत रहेको छ । उक्त तथ्यहरूले उत्पादन वृद्धि, वाह्य क्षेत्रमा निर्यातको प्रतिस्पर्धात्मकता र स्वदेशमा बजार नियन्त्रणमा सरकारी खर्च संयन्त्रको कुनै सार्थक योगदान देखिएन ।

सरकारी वित्त स्थिति पनि सन्तुलित देखिएको छैन । नगद प्रवाहमा आधारित वैदेशिक अनुदानको वृद्धि प्रतिशत अघिल्लो आ.व.को तुलनामा २०६२/६३ मा ३.९ प्रतिशतले घट्यो, २०६३/६४ मा १४.३ प्रतिशतले बढ्यो भने त्यस पछिका वर्षहरूमा क्रमशः २८.६ प्रतिशत र २९.८ प्रतिशत वृद्धि भई आ.व. २०६६/६७ मा ५.८ प्रतिशतले घट्यो । यस्तै सरकारी संयन्त्रको उपयोग क्षमतामा क्षयीकरण भएको संकेत गर्दछ । सरकारी कारोबारको अवस्था हेर्दा २०६२/६३ मा रु. १२७८.२२ करोड अधिविकर्ष र २०६६/६७ मा रु. ६१६.४२ करोड अधिविकर्ष लिइएको देखियो । समीक्षा अवधिको सबैभन्दा ठूलो रकम अधिविकर्ष आर्थिक वर्ष २०६५/६६ मा रहेको देखिन्छ । चालु खर्चको तुलनामा पूजीगत खर्च भण्डै आधा मात्र हुन सकेको तथ्य समीक्षा अवधिका पछिल्ला दुई आर्थिक वर्षहरूबाट देखिएको छ । पछिल्लो वर्षहरूमा पूजीगत खर्च, वैदेशिक सहायता लगायतका शीर्षकहरूमा र खर्च व्यवस्थापन र साधन परिचालन सम्बन्धी प्रक्षेपण यथार्थ धरातलमा जान सकेनन् ।



अर्थतन्त्रमा देखिएका उक्त जटिलता र चुनौतीहरूलाई नीतिगत तथा कार्यान्वयनस्तरमा ठोस ढंगले सम्बोधन गर्न सरकारी क्षमता अभिवृद्धि गर्नु आवश्यक छ । अन्यथा अर्थतन्त्रको समष्टिगत संरचना र उत्पादनशील आधारहरू कमजोर बन्दै गई परनिर्भरता बढ्न जाने, अस्थिरता, अनिश्चितता बढ्ने जोखिम रहन्छ । अर्थतन्त्र प्रति विश्वसनियता अभिवृद्धि गर्न सरकारी तवरमा खास गरी शीथिल बन्दै गएको प्रशासन यन्त्रलाई सक्षम, सवल र पेशागत सिद्धान्त प्रति निष्ठावान बनाई सकारात्मक योगदान दिनसक्ने वातावरण बनाइनु पर्छ ।

राजनैतिक अस्थिरताको चक्रव्यूहमा रुमलिइरहेको नेपालमा अर्थतन्त्रको विकासको विषय प्राथमिकतामा परेको छैन । अर्थतन्त्र प्रति उदासिन रहने प्रवृत्ति जारी रहेमा विकासका आकांक्षाहरू पूरा हुन सक्तैनन् । राजनैतिक भूमिका अर्थतन्त्रका लागि सहजकारी एवं उत्तरदायी बनाई विकासमैत्री वातावरण सुनिश्चित गराउनुपर्ने राष्ट्रिय दायित्व आएको छ । आर्थिक व्यवस्थापनको पक्ष कमजोर हुँदा घोषित आर्थिक लक्ष्यहरू दिगोरूपमा हासिल गर्न असम्भव हुने मात्र नभई अर्थतन्त्र थप जटिलताको भुमरीमा पर्ने जोखिम रहन्छ, जसबाट निकास पाउन अर्थतन्त्र र जनताले ठूलो कठिनाई व्यहोर्नुपर्ने हुन्छ । यस्तो स्थितिमा आर्थिक विकासका लक्ष्यहरू हासिल गर्ने कार्य थप समस्याग्रस्त बन्न जाने हुन्छ । त्यसैले घोषित लक्ष्य, नीति र कार्यक्रमलाई अपेक्षित सफलताका साथ व्यवहारमा रुपान्तर गर्न देशको राजनीतिक क्षेत्रले विशेष ध्यान दिनैपर्ने हुन्छ । राष्ट्रलाई आर्थिकरूपले सुदृढ बनाउन र जनताको विकासको आकांक्षा सन्तोषजनक ढंगले पूरा गराउने महान् यज्ञमा सम्बन्धित पक्ष विमुख हुनुहुँदैन । अर्थतन्त्रले बेहोर्नु परेको असहज वातावरणमा तत्काल आमूल सुधार ल्याई राष्ट्रको आर्थिक समृद्धिको जग मजबुत बनाउदै अर्थतन्त्रलाई सुदृढ र आत्मनिर्भर गर्नेतर्फ इमान्दारिता र दृढताका साथ अघि बढ्नु पर्ने आवश्यकता छ ।

आर्थिक वर्ष २०६६/६७ को बजेट वक्तव्यमा “.....पर्याप्त अध्ययन विश्लेषण विनाका नयाँ कार्यक्रम तथा आयोजनाहरूमा बजेट विनियोजन भएकोछ । एउटै निकायमा थुप्रै शीर्षकहरूबाट खर्च गरिने हुँदा दुरुपयोगलाई प्रश्रय मिलेकोछ । विकास आयोजनाहरू सम्पन्न भइसकेपछि पनि आयोजनाकै नाममा निरन्तर बजेट विनियोजन हुँदै आएकोछ । एउटै प्रकृतिका काम विभिन्न सरकारी निकायबाट संचालन भई सीमित स्रोतको दुरुपयोग भएको देखिन आएको छ । आर्थिक सहायता तथा अनुदानका विभिन्न मानकहरू अलग-अलग निकायले प्रयोग गरेको र एउटै प्रयोजनका लागि पनि दुई-तीन ठाउँबाट सहायता वा अनुदान जाने स्थिति देखिएकोछ । यी समस्याहरूलाई दृष्टिगत गरी सरकारी बजेट व्यवस्थापन र खर्च प्रणालीको गम्भीर छानवीन गरी सुधारका विषयहरू पहिचान गर्नु र सुधार गर्नु अत्यावश्यक भएको छ । यसैले मैले सार्वजनिक लेखा समितिका सदस्यको नेतृत्वमा सरकारी बजेट व्यवस्थापन तथा खर्च प्रणाली पुनरावलोकन आयोग गठन गर्ने प्रस्ताव गरेको छु” भन्दै प्रतिबद्धता व्यक्त भएको थियो ।

त्यही प्रतिबद्धता बमोजिम बजेट व्यवस्थापन र खर्च प्रणालीमा देखिएका समस्याहरू एवं विसंगतिहरूलाई समयमै सम्बोधन गर्न सरकारी खर्च तथा बजेट व्यवस्थापन प्रणालीमा सुधार ल्याई सरकारी क्षेत्रबाट हुने लगानीलाई उत्पादक क्षेत्रमा लगाउने तथा साधारण प्रशासनतर्फको खर्च एवं गैर बजेट खर्चलाई नियन्त्रण गरी वान्छित सीमा भित्र राख्ने उद्देश्यले २०५७ र २०६१ सालको उच्चस्तरीय सरकारी खर्च आयोगहरूको प्रतिवेदनको पुनरावलोकन एवं हालको बजेट व्यवस्थापन

तथा खर्च प्रणालीको अध्ययन विश्लेषण गरी सुझाव दिन नेपाल सरकारले यो आयोग गठन गरेको थियो ।

हाम्रो सामु अर्थतन्त्रमा रहेको गम्भीर संरचनागत, संस्थागत तथा नीतिगत समस्याहरूलाई सम्बोधन गर्ने र भूमण्डलीकरणबाट मुलुकको विद्यमान अर्थ व्यवस्थामा सृजित जटिलताहरूको सामना गर्दै नेपाललाई स्वाधीन, स्वनिर्भर र समृद्ध राष्ट्र बनाउने चुनौती रहेको छ । यी चुनौतीहरूलाई सामना गर्न युगौंदेखि रहिआएको विकासको बाधक अर्ध-सामन्ती संरचनामा परिवर्तन आवश्यक छ । यस कार्यमा सरकारको प्रमुख भूमिका रहन्छ । यसको भित्री सम्बन्ध सरकारी खर्च तथा बजेट व्यवस्थापन प्रणालीको सुधारसंग पनि गाँसिएको छ । यसकारण सरकारी क्षेत्रबाट हुने लगानीलाई लक्ष्यित वर्ग र क्षेत्रसम्म पुर्याई दीर्घकालीन लाभको प्रत्याभूति हुने गरी लगानी बढाउदै जान सक्नु पर्दछ । यसका लागि लक्ष्य किटान गर्ने, साधारण खर्च एवं गैर बजेट खर्चमा नियन्त्रण गरी वाञ्छित सीमा भित्र राखिनु आवश्यक छ । यसै उद्देश्यका लागि सरकारले तोकेका कार्यक्षेत्रको सीमा भित्र रही आयोगले सरकारी बजेट व्यवस्थापन तथा खर्च प्रणालीको अध्ययन एवं विश्लेषणको आधारमा यो प्रतिवेदन प्रस्तुत गरेको हो ।

## १.२ आयोग गठनको उद्देश्य

सार्वजनिक खर्च र बजेट प्रणालीको व्यवस्थापन सम्बन्धमा देखिएका विसंगति र चुनौतीहरूको समयमै निराकरण गरी सुधारका उपायहरू पहिल्याएमा सार्वजनिक खर्च व्यवस्थापनमा प्रभावकारिता आई राष्ट्रको समग्र विकासमा सकारात्मक योगदान पुग्ने भएकोले सरकारी बजेट व्यवस्थापन तथा खर्च प्रणाली पुनरावलोकन गरी नेपाल सरकारलाई सुझाव दिनु यो आयोगको उद्देश्य रहेको छ ।

## १.३ आयोगको गठन

नेपाल सरकार (मं.प.) को मिति २०६६।११।१९ को निर्णयअनुसार व्यवस्थापिका संसद एवं सार्वजनिक लेखा समितिका सदस्य माननीय नारायणप्रसाद दाहालको अध्यक्षतामा पाँच सदस्यीय सरकारी बजेट व्यवस्थापन तथा खर्च प्रणाली पुनरावलोकन आयोग गठन भएको थियो । आयोगका पदाधिकारीहरूको नामावली अनुसूची १.१ मा दिइएको छ ।

## १.४ कार्य विवरण

माथि उल्लेख गरिएका समस्याहरूको पृष्ठभूमिमा यस आयोगलाई देहाय बमोजिम कार्यसम्पादन गर्ने गरी कार्य क्षेत्र तोकिएको थियो :

- हाल कायम रहेका केन्द्रीयस्तरका सबै आयोजना/कार्यक्रमहरूको पुनरावलोकन गरी स्थगन गर्नुपर्ने, समायोजन गर्नुपर्ने र निरन्तरता दिनु पर्ने आयोजनाहरू यकिन गर्ने ।
- हाल कायम रहेका केन्द्रीयस्तरका सबै आयोजना/कार्यक्रमहरूको अवधि र प्रति वर्ष गर्नुपर्ने विनियोजन यकिन गर्ने ।
- वार्षिक बजेटमा नयाँ कार्यक्रम तथा आयोजनाको अलग्गै शीर्षक प्रवेश गराउने आधार र प्रकृया यकिन गर्ने ।
- आगामी १० वर्षको खर्चको आकार, संरचनागत ढाँचा तथा क्षेत्रगत विनियोजन सम्बन्धी विधि सहितको प्रक्षेपण गर्ने ।

- साधारण प्रशासनतर्फको खर्च कम गर्ने उपायहरू पहिल्याउने ।
- आर्थिक सहायता तथा अनुदान सम्बन्धी मापदण्ड, प्रक्रिया र संरचना पहिचान गर्ने ।
- बजेट फ्रीज सम्बन्धी वर्तमान व्यवस्थाको मूल्यांकन गरी वित्तीय अनुशासन प्रवर्द्धन हुन सक्ने प्रावधानहरू सिफारिस गर्ने ।
- सरकारले सार्वजनिक संस्थानमा गर्नुपर्ने लगानीको औचित्य र प्रतिफलको मूल्यांकन गरी सुझाव दिने ।
- सार्वजनिक खर्च व्यवस्थापनमा सुधार ल्याउन आवश्यक सुधारको पहिचान गर्ने र कानूनहरूमा परिवर्तन गर्नु पर्ने भए संशोधन वा नयाँ कानूनको मस्यौदा प्रस्तुत गर्ने ।

## १.५ कार्य संचालन तथा कार्यविधि

आयोगले आफ्नो काम २०६६ चैत्र ४ गतेदेखि गरेको थियो । यस अध्ययन तथा विश्लेषण कार्यमा निम्न बमोजिमका कार्यविधिहरू अवलम्बन गरिएका छन् :

- आयोगले प्रतिवेदन तयारी गर्ने क्रममा कार्य तालिका (अनुसूची १.२) तयार गरी विभिन्न विषयहरूमा अध्ययन एवं विश्लेषण गरी कार्ययोजना सहित कार्यपत्रहरू प्रस्तुत गर्न ७ वटा विषयगत कार्यदलहरू गठन गरी क्रियाशील गराइएको (अनुसूची १.३)।
- विषयगत कार्यदलहरूसंग समूहगत रूपमा अन्तरक्रियाहरू गरिएको ।
- सरकारी बजेट व्यवस्थापन तथा खर्च प्रणाली सार्वजनिक सरोकारको विषय भएकोले आयोगले राष्ट्रिय दैनिक गोरखापत्र तथा अर्थ मन्त्रालयको वेबसाइट भित्र आफ्नो छुट्टै शीर्षक खोली इन्टरनेटको माध्यमबाट समेत आयोगलाई तोकिएको कार्यविवरण सहितको सूचना (अनुसूची १.४) प्रकाशित गरी सबै क्षेत्र र वर्गको राय सुझावको लागि आवाहन गरी सुझाव प्राप्त गरिएको (अनुसूची १.५)।
- विभिन्न संघ संस्थाहरू, विज्ञहरलाई पत्र लेखी अनुरोध (अनुसूची १.६(क)) गरिएअनुसार र निजहरूसंगको अन्तरक्रियाको (अनुसूची १.६ (ख)) माध्यमबाट सुझावहरू प्राप्त गरिएको (अनुसूची १.७)।
- सार्वजनिक लेखा समितिमा अन्तरिम प्रतिवेदनको प्रस्तुति पश्चात दुई पटक छलफल गरी सुझावहरू प्राप्त गरिएको (अनुसूची १.८)।
- विभिन्न मन्त्रालय/विभाग/निकायसंग कार्यदलहरूबाट प्रश्नावली (अनुसूची १.९) सहित अन्तरक्रिया गरी आवश्यक विवरण संकलन गरिएको ।
- दातृ निकायका प्रतिनिधिहरूसंग अन्तरक्रिया गरी सुझाव प्राप्त गरिएको ।
- आयोगको पदाधिकारी, विज्ञहरू एव कार्यदलका सदस्यहरूबाट कुमारी चोक तथा केन्द्रीय तहसिल कार्यालय, कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालय, ललितपुर र कौसी तोसाखाना काठमाडौंको स्थलगत निरीक्षण भ्रमण गरिएको ।
- आयोगले तयार पारेको अन्तिम प्रतिवेदनको मस्यौदा उपर सबै क्षेत्रबाट सहभागिता भएको एक दिवसीय विचार विमर्श गोष्ठी आयोजना गरी सुझावहरू प्राप्त गरिएको ।
- हाल विकास कार्यक्रम र आयोजनाहरूलाई जिल्लास्तर र केन्द्रीयस्तर भनेर छुट्टयाउने स्पष्ट आधारहरू नभएकाले राष्ट्रिय योजना आयोग र अर्थ मन्त्रालयले बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा गर्दा केन्द्रीयस्तर भनेर छुट्टयाएका आयोजना/कार्यक्रमलाई मात्र विश्लेषण गरिएको ।

- (त्र) आगामी दश वर्षका लागि आयोजना/कार्यक्रमको खर्च प्रक्षेपण गर्दा हालकै आर्थिक वृद्धिदरलाई आधार मानेर अनुमान गरिएको । तर क्षेत्रगतरूपमा समग्र विकास खर्चको प्रक्षेपण गर्दा भने तीन भिन्दा-भिन्दै वृद्धिदर अनुमान गरिएको । यसका लागि २०६५/६६ मा नेपालमा गर्न प्रस्ताव गरिएको नेपाल विकास मञ्चको बैठकमा प्रस्तुत गर्न तयार पारिएको राष्ट्रिय विकास रणनीति पत्र (National Development Strategy Paper) को मस्यौदा र तीन वर्षीय योजनाको खर्चको प्रक्षेपणलाई आधार मानिएको ।
- (ट) आयोजना/कार्यक्रमको बजेट प्रक्षेपण गर्दा निम्न कुराहरुलाई प्रमुख आधार मानिएको ।
- हाल संचालित आयोजना/कार्यक्रमको विगत पाँच वर्षको खर्चको प्रवृत्ति
  - उपलब्ध भएसम्म क्षेत्रगत मन्त्रालय वा निकायहरुको गुरुयोजना वा दीर्घकालीन कार्यक्रम तथा लक्ष्य
  - हाल संचालित कार्यक्रम तथा आयोजनाको स्थिति विवरण (सुरु र समाप्ति मिति, हालसम्मको खर्च, बाँकी काम र त्यसका लागि अनुमानित खर्च)

## १.६ अध्ययनको सीमा

- (क) आयोगको अनुरोध बमोजिम कतिपय सरकारी, गैर सरकारी निकायहरुले सुभावहरु नपठाएकाले अपेक्षा गरेबमोजिम आयोगका काम कारवाहीलाई बढी भन्दा बढी सहभागितात्मक तुल्याउन कठिनाई परेको ।
- (ख) आयोगको काममा अन्य मन्त्रालयबाट कर्मचारीहरु काजमा भिकाउने काम पनि समयमा हुन नसकेको ।
- (ग) आयोगलाई निर्धारित कार्य विवरणमा उल्लेख भए बमोजिम सार्वजनिक खर्च व्यवस्थापनमा सुधार ल्याउन आवश्यक पर्ने कानूनमा संशोधन वा नयाँ कानूनको मस्यौदा गर्नको लागि तत्सम्बन्धी विवरण मात्र उल्लेख गरिएको ।
- (घ) संघीय संरचनाको स्वरूप र राजस्व बाँडफाँडको अनुपात स्पष्ट भई नसकेकोले छलफलको आधारमा केही सम्भाव्य खाकासम्म मात्र उल्लेख गरिएको ।
- (ङ) विभिन्न निकायले उपलब्ध गराएको तथ्यांकमा फरक देखिएको (राष्ट्रिय योजना आयोग तथा अर्थ मन्त्रालयकै तथ्यांक पनि कतिपय स्थानमा फरक देखिएको) अवस्थामा अर्थ मन्त्रालयकै तथ्यांकलाई आधार मानिएको । खर्चका लागि महालेखा नियन्त्रक कार्यालयको विवरण र विनियोजनका लागि अर्थ मन्त्रालयको बजेट किताबलाई आधार मानिएको ।
- (च) आयोजना तथा कार्यक्रमहरु एवं क्रियाकलापहरुको प्रति इकाई लागत (Per Unit Cost) को लेखाजोखा गर्ने नगरिएकोले आयोजना/कार्यक्रमको खर्च प्रक्षेपण गर्दा यसलाई ध्यान नदिइएको । पछिल्ला केही वर्षको मध्यकालीन खर्च संरचनाले लागत अनुमान गर्न खोजे पनि यथार्थ विवरण उपलब्ध नभएको ।
- (छ) आयोजना/कार्यक्रमको खर्च प्रक्षेपण गर्दा स्रोतको अनुमान र पहिचान गरिएको छैन, केवल आवश्यक पर्ने खर्चको मात्र अनुमान गरिएको ।
- (ज) आयोजना/कार्यक्रमको समाप्ति मिति नखुलेका कारण प्रक्षेपण गर्न कठिन भएको । केही आयोजना तथा कार्यक्रमको मात्र Project Documents र राष्ट्रिय योजना आयोगबाट प्रकाशित वार्षिक विकास कार्यक्रम पुस्तिकाबाट यस्तो अनुमान गरिएको ।

- (भ) सालवसाली आयोजना तथा कार्यक्रमहरूको प्रक्षेपण गर्दा विगतको प्रवृत्ति (Trend) लाई मात्र ध्यान दिइएको ।
- (त्र) आयोजना/कार्यक्रमको महत्तम कार्यदक्षताका आधार (Efficient Scenario) मा प्रक्षेपण गर्दा यथार्थ प्रक्षेपण हुन सक्ने भएतापनि त्यस्तो दक्षता मापन गर्ने कुनै औजार (Measuring Tool) नभएका कारण यो आधारमा प्रक्षेपण गर्न नसकिएको ।
- (ट) आयोजना/कार्यक्रम बैंक (Project Bank) को व्यवस्थापन नहुँदा आगामी वर्षहरूमा सुरु गरी संचालन गरिने आयोजना/कार्यक्रमका लागि खर्च प्रक्षेपण गर्न नसकिएको । यसकारण प्रक्षेपित अनुमान कतिपय अवस्थामा वास्तविक नलाग्ने सक्ने सम्भावना रहेको ।
- (ठ) आयोगलाई केन्द्रीयस्तरको आयोजना/कार्यक्रमहरूको विवेचना गर्न कार्यादेश भएकोले जिल्लास्तरको आयोजना/कार्यक्रमहरूको अध्ययन नगरिएको ।

### १.७ प्रतिवेदनको स्वरूप

सार्वजनिक खर्च पुनरावलोकन भन्नाले सरकारी एवं निजी क्षेत्रबाट हुने खर्चलाई समेत जनाउँदछ, भने प्रस्तुत विश्लेषण नेपाल सरकारको खर्च एवं बजेट प्रणालीमा मात्र केन्द्रित रहेको छ । सार्वजनिक खर्चको पुनरावलोकनले कुनै पनि मुलुकको सरकारी श्रोत र साधन बाँडफाँड प्रभावकारी तथा पारदर्शी ढंगले गर्नका लागि एउटा आधार दिन्छ । त्यसैगरी यसले श्रोतको बाँडफाँड प्रभावकारी एवं सक्षमतापूर्वक गर्न सघाउँदछ पनि । यसकारण पुरावलोकन गर्दा बजेट तर्जुमा तथा बजेट कार्यान्वयन एवं सार्वजनिक खर्च तथा त्यसको आन्तरिक संरचनाको सम्बन्धमा क्षेत्रगत रूपमा विशेष तथा सरकारी स्वामित्वका संस्थाहरूको सुशासनको अन्तरसम्बन्धलाई ध्यान दिनु जरुरी हुन्छ ।

उपर्युक्त कुरालाई विचार गरी प्रस्तुत प्रतिवेदनले मूलतः निम्न कुराहरूमा बढी ध्यान केन्द्रित गरेको छः

- (क) वित्तीय अनुशासन
- (ख) प्राथमिकीकरण
- (ग) कार्यगत दक्षता
- (घ) हचुवापन
- (ङ) मितव्ययिता

प्रस्तुत प्रतिवेदनमा यिनै पक्षहरूलाई विश्लेषण गरिएको छ । सोही अनुरूप सुझावहरूलाई पनि ढालिएको छ । प्रतिवेदनलाई मूलरूपमा दुई भागमा विभक्त गरिएको छ । पहिलो भागमा मूल प्रतिवेदन र दोस्रो भागमा तत् सम्बन्धित अनुसूचीहरू, विषय पत्रहरू र कार्यदलको प्रतिवेदनहरू समावेश गरिएको छ । कुल दस अध्यायमा विभाजित यस प्रतिवेदनमा अध्याय तीनदेखि नौसम्म सम्बन्धित विषयवस्तुको अहिलेको स्थिति, समस्या एवं चुनौतीहरूको विश्लेषण र सार्वजनिक खर्च व्यवस्थापनको निम्ति गर्नुपर्ने सुधारबारे सुझाव प्रस्तुत गरिएको छ । पहिलो भागको पहिलो अध्यायमा अध्ययनको पृष्ठभूमि, उद्देश्य, कार्य विवरण, आयोगको गठन तथा कार्यविधि एवं प्रतिवेदन तयारीका सीमाहरूको बारेमा चर्चा गरिएको छ, भने दोस्रो अध्यायमा सार्वजनिक खर्च पुनरावलोकन आयोग २०५७, २०५९ सालमा गठन भएको वित्तीय सुधार कार्यदल र २०६१ सालको उच्चस्तरीय सरकारी खर्च आयोगका सुझावहरूको कार्यान्वयन स्थितिको अध्ययन भएको छ । तेस्रो अध्यायमा विकास कार्यक्रम/आयोजनाहरूमा सार्वजनिक खर्चको उपयोग स्थिति सम्बन्धमा अपनाउनु पर्ने

विषयहरू समावेश गरिएको छ भने चौथो अध्यायमा क्षेत्रगत बजेट संरचना र यसको विविध पक्ष विश्लेषण गरिएको छ । यसैगरी पाँचौं अध्यायमा सार्वजनिक खर्च व्यवस्थापनमा विद्यमान समस्याहरू र समाधानका उपायहरूको सम्बन्धमा उल्लेख गरिएको छ भने छैठौं अध्यायमा आर्थिक सहायता तथा अनुदान र बजेट फ्रीज सम्बन्धी व्यवस्थामा देखिएका कमी कमजोरी र तिनमा गर्नुपर्ने सुधारहरूका बारेमा विस्तृत सुझाव प्रस्तुत गरिएको छ । सातौं अध्यायमा वैदेशिक सहायताको प्रभावकारिता सम्बन्धी विषय समेटिएको छ । आठौं अध्यायमा सार्वजनिक संस्थानका चुनौती र सम्भावनाहरूका विविध पक्षहरूको विश्लेषण गरिएको छ भने नवौंले प्रशासनिक पुनर्संरचना र दसौं अध्यायले विविध विषय सहित प्रतिवेदनको समापन गरेको छ ।

## अध्याय-२

### विगतका प्रतिवेदनहरूको समीक्षा र कार्यान्वयन स्थिति

#### २.१ विषय प्रवेश

पछिल्लो एक दशकको अवधिमा सार्वजनिक बजेट तथा खर्चको क्षेत्रमा सुधारका लागि अनेकौं प्रयासहरू भए । यसक्रममा सार्वजनिक खर्च पुनरावलोकन आयोग २०५७, वित्तीय सुधार सुभाव कार्यदल २०५९ र उच्च स्तरीय सरकारी खर्च आयोग, २०६१ गरी तीनवटा आयोग/कार्यदल गठन भए । यिनीहरूले विस्तृत सुभावहरू सहितको प्रतिवेदन पनि दिए । यी प्रतिवेदनहरूमा उल्लिखित कतिपय सुभावहरू कार्यान्वयनमा समेत आए । फलतः यस क्षेत्रमा उल्लेखनीय सुधारका संकेतहरू देखिए । तथापि, कतिपय सुभावहरू कार्यान्वयनमा आएनन् । यसरी कार्यान्वयनमा नआएका सुभावहरू समयक्रममा असान्दर्भिक पनि होलान् तर कतिपय सुभावहरू वर्तमान अवस्थामा पनि त्यत्तिकै महत्वपूर्ण हुन सक्छन् । यसर्थ, यस अध्यायमा पछिल्लो दशकका महत्वपूर्ण तीनवटा प्रतिवेदनमा उल्लेखित मूलभूत सुभावहरूलाई केलाउँदै तिनीहरूको हालसम्मको कार्यान्वयन स्थिति, सिफारिस कार्यान्वयन नहुनाका कारण र वर्तमान स्थितिमा तिनीहरूको सान्दर्भिकता पहिल्याउँन प्रयत्न गरिएको छ । यसक्रममा प्रतिवेदनहरूका मूलभूत सुभावहरूको कार्यान्वयन स्थिति विश्लेषण गर्दै हालको सन्दर्भमा निरन्तरता दिनु पर्ने महत्वपूर्ण सुभावहरू पनि पहिल्याइएको छ । कार्यान्वयन स्थितिको फेहरिस्त अनुसूची २.१, २.२ र २.३ मा दिइएको छ ।

सार्वजनिक खर्च सम्बन्धी विगतका तीनवटा प्रतिवेदनहरूमध्ये सार्वजनिक खर्च पुनरावलोकन आयोग, २०५७ को प्रतिवेदन जेठो प्रतिवेदन भएकोले यसलाई सार्वजनिक खर्चको क्षेत्रमा “कोशे ढुंगा” को रूपमा औल्याउन सकिन्छ । यसका अधिकांश सुभावहरू सुरुका वर्षहरूमा समयबद्ध रूपमा कार्यान्वयनमा पनि आएका छन्, जसका कारण बजेट, लेखा पद्धति र प्रतिवेदन प्रणालीमा उल्लेखनीय सुधारहरू भएका छन् ।

त्यस्तै, २०५९ सालमा गठन भएको वित्तीय सुधार कार्यदलका केही सुभावहरू मात्र सार्वजनिक खर्चसंग सम्बन्धित छन् । यसमा प्राप्त भएका सुभावहरूमध्ये चालु खर्च र पूंजीगत खर्चको वर्गीकरणलाई बेलैमा कार्यान्वयन गर्दै गएको र अरु नीतिगत सुभावहरू पनि कुनै न कुनै रूपमा कार्यान्वयनमा आएका छन् तर निक्षेपण सम्बन्धी र प्रतिफल कमजोर भएका आयोजनाहरू हटाउने वा गाभ्ने काममा भने राजनैतिक संक्रमणकालका कारण उल्लेखनीय प्रगति हुन सकेन ।

उच्चस्तरीय सरकारी खर्च आयोग, २०६१ का सुभावहरू धेरैजसो विषयगत प्रकृतिका छन् र महत्वपूर्ण यी सुभावहरूमध्ये केही कार्यान्वयनमा आएतापनि त्यसपछिको राजनैतिक अस्थिरताका कारण यसका सुभावहरू त्यति कार्यान्वयनमा आएनन् । यी ३ वटै प्रतिवेदनको कार्यान्वयन स्थिति संक्षेपमा छुट्टाछुट्टै रूपमा प्रस्तुत गरिएको छ ।

#### २.२ सार्वजनिक खर्च पुनरावलोकन आयोग, २०५७ को प्रतिवेदनको कार्यान्वयन समीक्षा

सार्वजनिक खर्चको संरचनामा वाञ्छित सुधारहरू गर्न र सरकारले गर्ने खर्चको उत्पादकत्व तथा उपलब्धिहरूलाई बढाउन आवश्यक सुभावहरू पेस गर्न २०५७ सालमा सार्वजनिक खर्च

पुनरावलोकन आयोग गठन गरिएको थियो । सो आयोगलाई सार्वजनिक स्रोत व्यवस्थापनमा प्रभावकारिता हासिल गर्ने, नियमित तथा शिरोभार खर्चमा कटौती गर्ने, वित्तीय अनुशासन कायम गर्ने र सार्वजनिक संस्थान तथा स्थानीय निकायमार्फत् हुने खर्चहरूलाई प्रभावकारी तुल्याउने सन्दर्भमा अंगाल्नुपर्ने उपायहरूबारे सुझाव दिने गरी कार्यक्षेत्र तोकिएको थियो । उक्त आयोगको प्रतिवेदनमा सार्वजनिक खर्चलाई प्रत्यक्षतः प्रभाव पार्ने निम्न पक्षहरूको बारे समीक्षा तथा विश्लेषण गरी सुधारका लागि विभिन्न सुझावहरू दिइएका छन् :

- (क) सरकारी संलग्नता रहेका क्षेत्रहरूको पुनरावलोकन,
- (ख) आयोजनाहरूको सम्भाव्यता निर्योक्त गर्ने न्यूनतम वस्तुगत आधारहरू,
- (ग) ऋण लिएर लगानी गर्ने आयोजनाहरूसम्बन्धी अवधारणा,
- (घ) सरकारी खर्चको वितरणसम्बन्धी अवधारणा,
- (ङ) निवृत्तिभरणसम्बन्धी व्यवस्था,
- (च) वर्तमान आयोजना तथा कार्यक्रमहरूको प्राथमिकीकरण,
- (छ) निजामती कर्मचारीको दरबन्दी अनुपात,
- (ज) शिरोभार/प्रशासनिक खर्च नियन्त्रणसम्बन्धी व्यवस्था र मापदण्ड,
- (झ) कार्य सम्पादनमा आधारित विनियोजनसम्बन्धी अवधारणा,
- (ञ) बेरुजु कम गर्ने संस्थागत तथा प्रक्रियागत व्यवस्था,
- (ट) सरकार र स्थानीय निकायहरूबीचको अन्तरसम्बन्ध,
- (ठ) सार्वजनिक संस्थान तथा स्वायत्त संस्थाहरूसम्बन्धी नीतिगत व्यवस्था ।

सार्वजनिक खर्च पुनरावलोकन आयोग, २०५७ ले दिएका विभिन्न १४८ सुझावहरूमध्ये तिनको कार्यान्वयन प्रगतिको समीक्षा गर्ने सिलसिलामा ९६ वटा सुझावहरूलाई मुख्य सुझावका रूपमा पहिचान गरिएको छ । सुझाव कार्यान्वयन स्थितिको समीक्षा गर्दा ९६ वटा मूलभूत सुझावहरूमध्ये २७ वटाको कार्यान्वयन भएको, २१ वटाको आंशिक मात्र कार्यान्वयन भएको र ४८ वटा सुझावहरू कार्यान्वयन हुन नसकेको पाइयो । यसरी हेर्दा ५० प्रतिशत सुझाव मात्र पूर्ण वा आंशिकरूपमा कार्यान्वयन हुन सकेको देखियो । ५० प्रतिशत सुझाव भने कार्यान्वयन नै हुन नसकेको अवस्था छ । आधा सुझाव कार्यान्वयन हुन नसक्नुमा विभिन्न तत्वहरू जिम्मेवार छन् । ती सुझावहरू अहिले पनि त्यति नै सान्दर्भिक छन् जति पहिला थिए । तसर्थ आयोगका सुझावहरूको कार्यान्वयन गर्ने प्रतिबद्धता र संस्थागत व्यवस्था गर्न जरुरी देखिन्छ । सार्वजनिक खर्च पुनरावलोकन आयोग, २०५७ ले सिफारिस गरेकामध्ये कार्यान्वयन नभएका तर वर्तमान अवस्थामा निरन्तरता दिन सान्दर्भिक देखिएका सिफारिसहरू अनुसूची २.१ मा दिइएको छ ।

### २.३ वित्तीय सुधार कार्यदल, २०५९ को प्रतिवेदनको कार्यान्वयन समीक्षा

सरकारी वित्तका समस्याहरू समाधानका लागि सुझाव दिन गठित वित्तीय सुधार कार्यदल, २०५९ ले सरकारी बजेट तथा सार्वजनिक खर्चका सम्बन्धमा केन्द्रित रहेर प्रतिवेदन दिएको छैन । तथापि केही बुँदाहरू यस विषयमा पनि उल्लेख भएकाले तिनको कार्यान्वयन स्थितिको समीक्षा गर्ने प्रयास गरिएको छ । कार्यान्वयन स्थितिको पूर्ण विवरण अनुसूची २.२ मा दिइएको छ ।

- (क) गरिबी निवारण रणनीतिले निर्दिष्ट गरेका क्षेत्रमा निजी क्षेत्रको लगानीलाई परिपूरकका रूपमा लिई सरकारी क्षेत्रको लगानी विनियोजन गर्ने नीति सरकारले लिएको हो । तर निजी क्षेत्र



आकर्षित नभएको र लगानीको वातावरण तयार भैनसकेकोले सरकारी लगानी नै प्रमुख माध्यमको रूपमा रह्यो । तथापि योजना र बजेटमा तालमेल नहुनु, राजनीतिक अस्थिरता, बारम्बार सरकार फेरबदल र योजना छनौटमा व्यक्तिगत तथा समूहगत आग्रहको बर्चस्व भएकोले लगानी छरिएको अवस्था रह्यो । सरकारी लगानीलाई सोचे जस्तो गरिबी निवारणका कार्यक्रममा परिचालित गर्न नसकिएको देखिन आयो ।

- (ख) निश्चित रूपमा सामाजिक तथा मानवीय विकास, आर्थिक, सामाजिक तथा क्षेत्रीय असमानता कम गर्ने र निजी क्षेत्र आकर्षित नहुने पूर्वाधार विकासका क्षेत्रमा सरकारी लगानी बढी केन्द्रित गर्ने प्रयास भैरहेको छ ।
- (ग) निजी क्षेत्रले व्यावसायिक रूपमा संचालन गर्न सक्ने उद्योग, व्यवसाय, व्यापारिक क्षेत्र र वित्तीय क्षेत्रका संस्थानहरूमा सरकारले लगानी नगर्ने र भएको लगानी पनि फिर्ता गर्ने सुझावको कार्यान्वयन अवस्था भने अत्यन्त ढिलो र सुस्त रहेको छ । निजीकरण प्रक्रिया अलमलमा परेको कारण सरकारले नचाहेर पनि संस्थानको दायित्व चुक्ता गर्नु विना प्रतिफलको लगानी भैरहेको छ ।
- (घ) सरकारी खर्चलाई प्रतिफलसंग आबद्ध गर्दै जाने र कमजोर प्रतिफल भएका आयोजना गाभ्ने वा खारेज गर्ने प्रयास भइरहेता पनि अब्जै नतिजामूलक आयोजना छनौट प्रणाली र बजेट प्रणालीको अवलम्बन गर्न सकिएको छैन । राजनीतिक, समूहगत र व्यक्तिगत आग्रहका आधारमा योजना छनौट गर्ने र बजेट विनियोजन गर्ने प्रणाली विद्यमान रहेको छ । यसमा सुधार गरी पूर्णतया उपलब्धि वा परिणाममा आधारित प्रणाली लागु गर्नु आवश्यक छ ।
- (ङ) सरकारी खर्चको कार्यगत बाँडफाँड (Functional Classification) र चालु तथा पूँजीगत आधारमा शीर्षकमा विभाजन गर्ने सुझाव कार्यान्वयन भएको छ । यसमा पुनरावलोकन गरी अन्तर्राष्ट्रिय मुद्राकोषले प्रकाशित गरेको Government Finance Statistics Manual, 2001 संग तादाम्य हुने गरी खर्च तथा राजस्वको वर्गीकरण र प्रतिवेदन प्रणाली लागु गर्न आवश्यक छ ।
- (च) विकेन्द्रीकरण तथा स्थानीय स्वायत्त शासनको अवधारणा अनुरूप विकास कार्य संचालन र राजस्व संकलनको अधिकार स्थानीय निकायलाई सुम्पने नीतिगत र कानुनी व्यवस्था भएकोछ । तर केन्द्रको अधिकार नछाड्ने प्रवृत्ति, स्थानीय निकायको क्षमताको अभाव, स्थानीय निकायमा निर्वाचित प्रतिनिधित्व नभएको जस्ता कारणले सोचे जस्तो प्रगति भएको छैन ।
- (छ) वैदेशिक सहायताको निर्भरता घटाउने र आन्तरिक ऋणको मात्रा घटाउने नीति अवलम्बन गरिएता पनि खर्च बढ्दै गएको, राजस्व वचतबाट विकास खर्चमा परिचालनको संभावना कम भएकोले वैदेशिक सहायता माथिको निर्भरता यथावत छ । आन्तरिक ऋणलाई निश्चित सीमा भित्र राखिएता पनि यसको परिमाण घटाउन सकिएको छैन ।

## २.४ उच्चस्तरीय सरकारी खर्च आयोग, २०६१ को प्रतिवेदनको कार्यान्वयन समीक्षा

सरकारी खर्च व्यवस्थापनका महत्वपूर्ण पक्षहरूको विश्लेषण गरी तिनमा आवश्यक सुधार ल्याउन सरकारले लिनुपर्ने नीतिको सम्बन्धमा सुझाव सिफारिस गर्न उच्चस्तरीय सरकारी खर्च आयोग, २०६१ गठन गरिएको थियो । सुरक्षा, आधारभूत सेवा र ऋणमोचन जस्ता क्षेत्रहरूको लागि चालु खर्च तीव्र गतिमा बढिरहेको सन्दर्भमा खर्च व्यवस्थापनमा सुधार गरी अनावश्यक खर्च कटाउँदै लैजान सघाउ पुऱ्याउने उद्देश्यले सो आयोग गठन भएको देखिन्छ । सो आयोगद्वारा सरकारी बजेटलाई बढी उत्पादनशील बनाई अनुपयोगी क्षेत्रमा हुने विनियोजनलाई हटाई सरकारी क्षेत्रमा

साधनको उपयोग र बाँडफाँडमा सक्षमता हासिल गरी अर्थतन्त्रको दिगो विकासमा योगदान पुऱ्याउन खर्चको प्रभावकारिता, औचित्य र संरचनागत सुदृढीकरण जस्ता विषयहरूमा सरकारलाई विभिन्न नीतिगत सुझावहरू दिइएका छन् । यस सन्दर्भमा आयोगको प्रतिवेदनमा निम्न बुँदाहरू समेटिएको छ :

- (क) खर्च व्यवस्थापनको सन्दर्भमा सार्वजनिक खर्च पुनरावलोकन आयोग, २०५७ को कार्यान्वयन समीक्षा,
- (ख) सार्वजनिक खर्च व्यवस्थापन सम्बन्धमा अपनाउनुपर्ने नीतिहरू,
- (ग) बजेट तर्जुमा र कार्यान्वयनको स्थिति विश्लेषण,
- (घ) वैदेशिक सहायताको प्रवृत्ति तथा स्थिति विश्लेषण,
- (ङ) लेखा नीति तथा खर्च वर्गीकरणको समीक्षा,
- (च) खर्च व्यवस्थापनको प्रभावकारिता विश्लेषण,
- (छ) सार्वजनिक खर्च विनियोजन तथा प्रक्षेपण ।

उच्चस्तरीय सरकारी खर्च आयोग, २०६१ ले मूलतः विभिन्न १० वटा शीर्षकमा केन्द्रित भई सार्वजनिक खर्च व्यवस्थापन सम्बन्धमा सुझावहरू दिएको थियो । यस अन्तर्गत पूँजीगत खर्च र चालु खर्च बीच सन्तुलन कायम गर्नका लागि १० वटा, बजेट तर्जुमा सम्बन्धी ९ वटा, सहस्राब्दी विकास लक्ष्य, आवधिक योजना, मध्यकालीन खर्च संरचना र वार्षिक विनियोजन बीच तादात्म्य राख्ने ४ वटा, स्थानीय निकाय अनुदान सम्बन्धी ८ वटा, संस्थान सम्बन्धी १२ वटा, आकस्मिक दायित्व व्यवस्थापन सम्बन्धी ६ वटा , शिरोभार खर्च सम्बन्धी ६ वटा, लेखा सम्बन्धी १३ वटा, सुशासन सम्बन्धी ८ वटा र सार्वजनिक खर्च सम्बन्धी १२ वटा सुझावहरू दिएको थियो । प्रतिवेदनमा उल्लिखित केही महत्वपूर्ण सुझावहरू कार्यान्वयनमा आएका छन् । तीमध्ये कतिपय सुझावहरू हालको सन्दर्भमा पनि अति सान्दर्भिक देखिएका छन् जसलाई अनुसूची २.३ मा दिइएको छ ।

## अध्याय-३

### विकास कार्यक्रम/आयोजनाहरूमा सार्वजनिक खर्चको उपयोग

#### ३.१ पृष्ठभूमि

नेपाली जनताले विगत छ दशकदेखि निरन्तर गर्दै आएका बलिदानपूर्ण संघर्ष, विद्रोह, जनयुद्ध, जनआन्दोलन र मधेश आन्दोलनमार्फत् प्राप्त युगान्तकारी परिवर्तन पछि तर्जुमा गरिएको तीन वर्षीय अन्तरिम योजनाले समृद्ध, आधुनिक र न्यायपूर्ण नेपालको निर्माण गर्ने दीर्घकालीन सोच अनुरूप रोजगार प्रवर्द्धन गर्ने, गरिवी निवारण उन्मुख फराकिलो आर्थिक वृद्धि गर्ने, सुशासन प्रवर्द्धन तथा सेवा प्रवाहमा प्रभावकारिता बढाउने, भौतिक पूर्वाधार विकासमा लगानी वृद्धि गर्ने, सामाजिक विकासलाई जोड दिने र समावेशी विकास एवं लक्ष्यित कार्यक्रमहरू सञ्चालन गर्ने रणनीति तय गरेको थियो । सो बमोजिम भौतिक संरचनाहरूको पुनर्निर्माण, पुनःस्थापना, द्वन्द्व प्रभावितहरूलाई राहत, पुनःस्थापना तथा सामाजिक एकीकरण र समायोजन, विकासका सबै संरचना, क्षेत्र र प्रक्रियाहरूमा उपेक्षित समुदाय, क्षेत्र, लिङ्गको समावेशीकरणमा प्राथमिकता दिइएको थियो । योजनाको प्राथमिकतामा कृषि, पर्यटन तथा उद्योगलाई टेवा पुग्ने विद्युत् विकास, सडक, सिंचाइ तथा सञ्चार जस्ता भौतिक पूर्वाधारको विकासका साथै शिक्षा, स्वास्थ्य, खानेपानी सरसफाइको विकासमार्फत् मानव संसाधन विकास समेत रहेको थियो । विगतका योजनाहरूको कार्यान्वयनबाट भौतिक पूर्वाधार एवं सामाजिक क्षेत्रमा केही प्रगति भएतापनि जनताको जीवनस्तरमा अपेक्षितरूपमा सुधार हुन नसकेको कुरालाई दृष्टिगत गर्दै आर्थिक वर्ष २०६७/६८ देखि सुरु भएको त्रिवर्षीय योजनाले रोजगारउन्मुख कार्यक्रम र सामाजिक विकासको माध्यमबाट मुलुकको आर्थिक तथा सामाजिक रुपान्तरणको गतिलाई तीव्रता प्रदानगर्ने कुरालाई जोड दिएको छ ।

चालु त्रिवर्षीय योजनाको दीर्घकालीन सोच - आगामी दुई दशक भित्र नेपाललाई अति कम विकसित राष्ट्रबाट विकासशील राष्ट्रमा रुपान्तरण गरी क्रमशः समृद्ध, शान्त र न्यायपूर्ण नेपाल बनाउनेलाई कार्यरूपमा उतार्न देशका सबै क्षेत्रमा शान्ति र सुशासनको अवस्था कायम गरी उच्च आर्थिक वृद्धिको माध्यमबाट गरिवीको रेखामुनि रहेका जनताको जीवनस्तरमा तात्त्विक रुपमा सुधार गर्नुपर्ने छ । यसका लागि सन् २०१५ सम्ममा सहस्राब्दी विकास लक्ष्यहरू प्राप्त गर्न सम्मानजनक र लाभजन्य रोजगारी सिर्जना गर्ने, आर्थिक असमानता घटाउने, क्षेत्रीय सन्तुलन हासिल गर्ने र सामाजिक वञ्चितीकरणलाई हटाउँदै आम नेपालीको जीवनस्तरमा सुधार ल्याई दिगो आर्थिक वृद्धि मार्फत् गरिवी घटाउने लक्ष्य प्राप्तिको निम्ति सरकारका विकास नीति र कृयाकलापहरूलाई केन्द्रित गर्नुपर्ने हुन्छ । चालु त्रिवर्षीय योजनामा कृषि क्षेत्रको विकासलाई प्राथमिकता दिई पूर्वाधारको सन्तुलित विकासका साथै मानवीय जीवनयापनका निम्ति अत्यावश्यक सेवाको उपलब्धता र सुनिश्चितताका लागि सुशासनको अभिवृद्धि गर्ने र राष्ट्रिय स्तरमा प्राथमिकता प्राप्त महत्वपूर्ण र आम जनतालाई प्रत्यक्ष राहत दिने कार्यक्रम र आयोजनालाई उच्च प्राथमिकता दिई सरकारी लगानी केन्द्रित गर्नुपर्ने हुन्छ ।

वित्तीय अनुशासन कायम गर्न मध्यकालीन खर्च संरचना बनाउने परिपाटी रहे पनि सो संरचना निर्माण गर्ने र सार्वजनिक खर्च प्रक्षेपण गर्ने आधार ठोस, वैज्ञानिक र वस्तुगत छैन । सार्वजनिक खर्चको प्रक्षेपण विभिन्न पूर्वानुमानहरू गरी सो को आधारमा गर्ने गरिन्छ । पूर्वानुमानका मूल

आधारहरु आर्थिक वृद्धिदर, मुद्रास्फीति, तलब र ज्याला वृद्धि, मन्त्रालयहरुबाट पेश हुने कार्यक्रम र बजेट विश्लेषण विधि र खर्च निर्धारणका प्राथमिकता हुन् । साथै, चालु खर्च पूँजीगत खर्च भन्दा भण्डै दोब्बर रहने प्रवृत्ति रहेको हुँदा यो अनुपातलाई क्रमशः सुल्तो पार्नेतर्फ प्रयास हुनु जरुरी भए पनि आर्थिक वर्ष २०६७/६८ - २०६९/७० को त्रिवर्षीय खर्च प्रक्षेपणले यी सवालहरुलाई ध्यान दिएको देखिदैन । सो दस्तावेजमा तीन वर्षकै लागि कुल खर्चमा चालु खर्चको अनुपात ५५ देखि ५६ प्रतिशत र पूँजीगत खर्च ३६ देखि ३७ प्रतिशतमा स्थिर रहने देखिएको छ । यसैले मध्यकालीन खर्च संरचना तयार गर्ने वर्तमान विधि तथा प्रकृयालाई पुनरावलोकन गरी इकाई लागतको मापदण्ड (Standard) को आधारमा ठोस र वैज्ञानिक आधार तय गर्नुपर्ने आवश्यकता देखिएको छ ।

बजेट विनियोजनको प्रवृत्ति हेर्दा आर्थिक वर्ष २०६५/६६ मा पहिलो प्राथमिकताका कार्यक्रमका लागि कुल बजेटको ९०.४९ प्रतिशत (२१३.६ अर्ब), दोश्रो प्राथमिकतामा ८.८६ प्रतिशत (रु. २०.९९ अर्ब) र तेश्रो प्राथमिकतामा ०.६५ प्रतिशत (रु. १.५ अर्ब) रहेको थियो । राजनैतिक उद्देश्य अनुसार राहत, पुन निर्माणमा कुल बजेटको ४.४८ प्रतिशत, रोजगारीमूलक, गरिवोन्मुख उद्देश्यमा ९.५३ प्रतिशत, सुशासन तथा सेवा प्रवाहमा ५.९७ प्रतिशत र साधारण प्रशासनमा ४७.३८ प्रतिशत विनियोजित थियो । उक्त रकममध्ये नयाँ नेपाल निर्माण अभियान अन्तर्गत रुग्ण उद्योग पुनर्स्थापना, युवा स्वरोजगार, सहकारी विकास, सीमान्तवर्ग उत्थान कार्यक्रम लगायतमा १३.१ प्रतिशत (रु. ३०.९२ अर्ब) छुट्याइएको थियो । आर्थिक वर्ष २०६६/६७ मा पनि पहिलो प्राथमिकतामा परेका (२२२) आयोजनाहरुलाई पर्याप्त रकम विनियोजन गरिएको थियो । राहत तथा पुनर्निर्माणका (१८) आयोजनालाई कुल बजेटको ५.१ प्रतिशत (रु. १४.६ अर्ब), रोजगारमूलक , गरिवीउन्मुख (११५) आयोजनामा ९.३ प्रतिशत (रु २६.४ अर्ब), सुशासन एवं सेवा प्रभावकारी बनाउने (८९) आयोजनामा ६.४ प्रतिशत (रु १८.४ अर्ब), भौतिक पूर्वाधार विकास (१२९) आयोजनामा २१.३ प्रतिशत (रु ६०.९ अर्ब, सामाजिक समावेशी विकास (५७) आयोजनामा १०.५ प्रतिशत (रु ३०.० अर्ब) र साधारण प्रशासनमा ४७.४ प्रतिशत (रु १३५.६ अर्ब) विनियोजन भएको थियो । बहुवर्षीय बजेट र ठेक्का प्रणाली, बहुस्थानबाट इ-टेण्डरिङ प्रणाली र तेस्रो पक्ष विमाको सुरुआत २०६६/६७ को बजेटले सुरु गरेको दीर्घकालीन नीतिगत पाइला हुन् ।

राष्ट्रिय प्राथमिकता प्राप्त केन्द्रीयस्तरका आयोजनाहरुमा रकमको सुनिश्चितताको लागि सापेक्षित रूपमा बढी रकम विनियोजन हुँदै आएको छ । आर्थिक वर्ष २०६५/६६ र २०६६/६७ मा केन्द्रीयस्तरका कार्यक्रम/आयोजनाहरुमा क्रमशः ७७.७% र ७५.५% रकम विनियोजन भएको देखिन्छ भने जिल्लास्तरका कार्यक्रम/आयोजनाहरुमा क्रमशः ६.९% र ६.७% रकम विनियोजन भएको देखिन्छ ।

### ३.२ नयाँ कार्यक्रम तथा आयोजना समावेश गर्ने आधार र प्रक्रियाहरु

कुनै आयोजना सम्भाव्य छ, छैन भनी तय गर्दा उक्त आयोजनामा व्यक्तिगत/राजनैतिक पूर्वाग्रह न्यून हुने गरी वस्तुगत आधार लिइनु पर्ने हुन्छ । उदाहरणको लागि आयोजनाको सम्भाव्यता अध्ययन/प्राथमिकीकरण गर्दा आवधिक योजनाले राष्ट्रिय उद्देश्यमा पुऱ्याउन सक्ने योगदान, क्षेत्रीय सन्तुलन, सरकारी संलग्नताको आवश्यकता, आयोजनाको दिगोपना, व्यापक जनसहभागिता र जनपरिचालनको सम्भावना, आयोजनाको वस्तुगत खाका (Log Frame) मा स्पष्टता, स्वदेशी एवं विदेशी लगानीको सुनिश्चितता, वातावरणीय प्रभाव विश्लेषण, सुविधा वा अनुदान वितरणमा

समानता, आर्थिक उपलब्धि, लागत प्रभावकारिता विश्लेषण, क्षेत्रगत श्रोत सन्तुलन, सरकारी योगदानको अंश जस्ता आधारहरूलाई विशेष ध्यान दिनु पर्ने हुन्छ ।

वार्षिक बजेटमा नयाँ कार्यक्रम/आयोजनाको अलग्गै शीर्षक प्रवेश गराउँदा मुख्यतः निम्न कुराहरूलाई आधार मान्ने गरिएको भएतापनि कतिपय कार्यक्रम/आयोजनाहरूमा राजनैतिक आग्रह पूर्वाग्रह र पहुँचका आधारमा समेत रकम विनियोजन हुने गरेको पाइन्छ :

### आधारहरू

- (क) नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ को निर्देशक सिद्धान्त र नीति अन्तर्गतका आयोजना/कार्यक्रमहरू ।
- (ख) चालु आवधिक योजनाको उद्देश्य र रणनीति र मध्यकालीन खर्च संरचना अनुरूपका प्राथमिकीकरणका आधारहरूबाट उच्च अंक प्राप्त गर्ने आयोजना/कार्यक्रमहरू ।
- (ग) राष्ट्रिय महत्वका (National Flagship) उच्च प्राथमिकता प्राप्त आयोजना/कार्यक्रमहरू ।
- (घ) नेपालले अन्तर्राष्ट्रिय सन्धि महासन्धिहरूमा हस्ताक्षर गरी प्रतिबद्धता जनाएका विषयहरूका आयोजना/कार्यक्रमहरू ।
- (ङ) गाउँ परिषद्, नगर परिषद् र जिल्ला परिषद्बाट सिफारिस भईआएका जनतालाई तत्काल लाभ हुने आयोजना/कार्यक्रमहरू ।
- (च) मन्त्रालयहरूबाट योजनाको प्राथमिकताको आधारमा प्रस्तावित आयोजना/कार्यक्रमहरू ।
- (छ) दातृ निकायहरूबाट प्राप्त हुने सहयोग अन्तर्गतको राष्ट्रिय आय वृद्धिमा उच्च योगदान दिने आयोजना/कार्यक्रमहरू ।
- (ज) प्रत्यक्ष गरिवी निवारण, रोजगारी सृजना र क्षेत्रीय सन्तुलन कायम गर्ने खालका आयोजना/कार्यक्रमहरू ।
- (झ) कम लागत र उच्च प्रतिफल (High IRR) प्राप्त हुने आयोजना/कार्यक्रमहरू ।
- (ञ) सम्भाव्यता अध्ययन भई आर्थिक तथा सामाजिकरूपमा जनतालाई तत्काल लाभ पुग्ने सम्भाव्य देखिएका आयोजना/कार्यक्रमहरू ।
- (भ) वर्षैदेखि पिछडिएका क्षेत्र, उपक्षेत्र, दलित, आदिवासीलाई प्रत्यक्ष र तत्काल लाभ हुने आयोजना/कार्यक्रमहरू ।

### प्रक्रियाहरू

कुनै पनि बजेट शीर्षकमा आयोजना/कार्यक्रमहरू प्रवेश गराउँदा निम्न लिखित प्रक्रिया अपनाउने व्यवस्था गर्ने ।

- (क) माथि उल्लेखित आधारहरू अनुसार बढी महत्वपूर्ण देखिएका आयोजना/कार्यक्रमहरू छनौट गरी सम्बन्धित मन्त्रालयले सचिव स्तरीय निर्णय गर्ने ।
- (ख) सम्बन्धित मन्त्रालय उक्त निर्णयको आधारमा राष्ट्रिय योजना आयोगको सहमतिको लागि पठाउने ।
- (ग) राष्ट्रिय योजना आयोगको सहमति पछि सम्बन्धित मन्त्रालयले अर्थ मन्त्रालयमा बजेट शीर्षकमा प्रवेश गराउन अनुरोध गरी पत्राचार गर्ने व्यवस्था गर्ने ।

- (घ) नेपाल सरकारले उचित ठहऱ्याएको विषयमा प्रचलित व्यवस्था अनुसार मन्त्रिपरिषद्को निर्णय लिने र सोको जानकारी राष्ट्रिय योजना आयोगमा दिने र अर्थ मन्त्रालयले बजेट शीर्षकमा प्रवेश गराउने ।
- (ङ) राष्ट्रिय योजना आयोगको सहमतिमा मात्र अर्थ मन्त्रालयले नयाँ आयोजना/कार्यक्रम अलग्गै बजेट शीर्षकमा प्रवेश गराउने व्यवस्था गर्ने ।
- (च) राष्ट्रियस्तरका ठूला महत्वकांक्षी (मेगा) प्रोजेक्टहरूलाई जनस्तरबाट व्यापक राय सहित अनुमोदन गराउने ताकि जनताको सहभागिता र अनुगमन रहिरहोस् ।

### ३.३ आयोजना प्राथमिकीकरणका आधार, समस्या र सुधारका उपायहरू

#### ३.३.१ प्राथमिकीकरणका आधारहरू

नेपालमा दशौँ योजना (२०५८/५९-२०६२/६३) को कार्यान्वयनसंगै मध्यकालीन खर्च संरचना तर्जुमा गर्नको लागि समेत प्राथमिकीकरण गर्ने कार्य सुरु गरिएको थियो । आ.व. २०५८/५९ देखि आठ वटा प्राथमिकीकरणका आधारहरू तयार गरी आयोजनाहरूलाई पहिलो, दोस्रो, तेस्रो प्राथमिकता (P1, P2, P3) दिई P1 का आयोजनाहरूलाई बजेटको सुनिश्चितता प्रदान गरिएको थियो । पछि आ.व. २०६२/६३ मा यस प्राथमिकीकरणका आधारलाई परिमार्जन गरी सातवटा आधार लिई आयोजनाहरूको प्राथमिकीकरण गरियो । यस आधारलाई हाल आ.व. २०६७/६८ देखि पुनः परिमार्जन गरी नौवटा आधारहरू तय गरिएको छ । ती आधारहरूमा भार दिने कार्यलाई पनि परिमार्जन गरिएको छ । पछिल्लो पटक परिमार्जन गरिएको आधार र भार अनुसूची ३.१ अनुसार रहेको छ ।

मूलतः मध्यकालीन खर्च संरचनाले लिने आधारहरूलाई नै यस्तो प्राथमिकीकरणको आधार बनाउन सकिन्छ, भने केन्द्रीयस्तरका आयोजनाहरूको प्राथमिकीकरणका लागि निम्न बमोजिमका विस्तृत आधारहरू पनि लिन उपयुक्त हुन्छ :

#### १) मध्यकालीन खर्च संरचनाले निर्धारण गरेको प्राथमिकीकरणको आधार

मध्यकालीन खर्च संरचना तयार गर्ने सम्बन्धमा विगतमा निर्धारण भई आर्थिक वर्ष २०६७/६८ देखि लागु हुने गरी परिमार्जन भएको प्राथमिकीकरणका आधारलाई नै लिन उपयुक्त हुन्छ । यस अनुसार देहाय बमोजिमका आधारहरूलाई उपयुक्त भारसहितको अंक प्रदान गरी प्रत्येक आयोजना/कार्यक्रमको प्राथमिकता निर्धारण गर्नु पर्दछ :

- (क) आर्थिक वृद्धिमा सहयोग गर्ने
- (ख) गरिबी न्यूनीकरणमा सहयोग गर्ने
- (ग) समावेशीकरणमा सहयोग गर्ने
  - क्षेत्रीय सन्तुलन
  - सामाजिक समावेशीकरण
  - लैंगिक समावेशीकरण
- (घ) उत्पादनमूलक रोजगारीमा योगदान पुऱ्याउने

- मानव पूँजी निर्माण
  - श्रम प्रधान प्रविधिको प्रयोग
  - रोजगारी सिर्जना
- (ड) भौतिक पूँजी निर्माणमा योगदान पुऱ्याउने
- (च) वातावरणिय दिगोपनामा योगदान पुऱ्याउने
- प्रदूषण न्यूनिकरण
  - जलवायु परिवर्तनका असरहरु न्यूनिकरण
  - जैविक विविधताको संरक्षण र प्रवर्द्धन
  - प्रकोप न्यूनिकरण
  - भू-स्खलन न्यूनिकरण
- (छ) आयोजना/कार्यक्रमको स्थिति
- विगतको कार्य सम्पादनको प्रगति
  - आयोजना/कार्यक्रम सम्पन्न हुन लाग्ने अवधि
  - मर्मत सम्भारको स्थिति

## २) नतिजा निकाल्ने क्षमता

कुनै पनि आयोजना/कार्यक्रमले निश्चित समयमा नतिजा निकाल्न सक्ने क्षमता राख्छ भने त्यसलाई प्राथमिकतामा राख्नु पर्दछ । तर नतिजा निकाल्छ भन्दैमा जस्तोसुकै नतिजा निकाल्ने आयोजना/कार्यक्रम प्राथमिकतामा पर्छन् भन्ने हुँदैन । राष्ट्रिय उद्देश्य र लक्ष्य प्राप्तमा योगदान पुऱ्याउने र सो अनुसार नतिजा निकाल्न सक्ने आयोजना/कार्यक्रम भने प्राथमिकतामा पर्ने पर्दछ ।

सिद्धान्ततः उक्त अनुसूची ३.१ मा उल्लेख गरिए अनुसार प्राथमिकीकरणका आधारभारमा उल्लेख गरिएको अंकमा सम्बन्धित मन्त्रालयले प्राथमिकीकरण गर्न Cut-off Point तोकी सबभन्दा बढी अंक प्राप्त गर्ने कार्यक्रम/आयोजनाहरुलाई P1 प्राथमिकतामा समावेश गरी बजेटको सुनिश्चितता गर्ने गरेको छ । उक्त प्राथमिकतालाई राष्ट्रिय योजना आयोगले अन्तिम रूपमा P1, P2 र P3 मा वर्गीकरण गर्ने गरिएको छ । त्यस्तै अन्य आयोजनाहरुलाई पनि P1, P2 र P3 मा वर्गीकरण गरिन्छ । आवधिक योजनाको उद्देश्य र रणनीति अनुरूप सरकारको प्राथमिकताको क्षेत्रमा हेरफेर हुँदा स्वभाविक रूपमा प्राथमिकीकरणका आधारका आधारमा समेत परिवर्तन हुने हुँदा त्यस्तो अवस्थामा विगत वर्षदेखि संचालन हुँदै आएका कार्यक्रम/आयोजनाहरुको समेत परिवर्तित आधारमा प्राथमिकीकरण गरी वार्षिक बजेटमा कार्यक्रममा समावेश गराउने गरिएको छ ।

### ३.३.२ प्राथमिकीकरणका समस्याहरु

योजनाबद्ध विकासको क्रममा सिद्धान्ततः आवधिक योजनाले मार्गदर्शन गरेका संरचना भित्रका आयोजना/कार्यक्रममा रकम लगानी गर्नुपर्ने हुन्छ । आवधिक योजना र वार्षिक योजना बीचमा आवश्यक तादात्म्य कायम गर्न लागु गरिएको मध्यकालीन खर्च संरचना तर्जुमाबाट प्रथम प्राथमिकता प्राप्त आयोजनाहरुमा बजेटको सुनिश्चितता प्रदान गरिएतापनि आयोजनामा न्यून बजेट विनियोजन गरिने परिपाटी अझै कायमै छ । केन्द्रीय स्तरका आयोजना/कार्यक्रमहरु कुनै न कुनै रूपमा राष्ट्रिय सरोकारसंग सम्बन्धित हुने भएकाले केन्द्रीय स्तरमा बजेट शीर्षक राखी संचालन गर्नुको तात्पर्य बजेट पर्याप्तताको सुनिश्चितता गर्नु पनि हो । तर, कतिपय यस्ता आयोजना/कार्यक्रममा पर्याप्त रकम विनियोजन नगरी बजेट छर्ने परिपाटीले गर्दा यस्ता आयोजना/कार्यक्रमले समेत आवश्यकताअनुसार बजेट पाउन नसकेको अवस्था एकातिर छ भने विभिन्न कारणले गर्दा त्यस्ता आयोजना/कार्यक्रममा रकम खर्च हुन नसक्ने यथार्थता अर्कोतर्फ रहेको देखिन्छ । श्रोत र साधन पुऱ्याउन नसकिने र क्षमताले समेत भ्याउन नसक्ने थुप्रै आयोजनाहरुमा कनिका छरेजस्तो गरेर रकम छर्ने प्रवृत्तिमा खासै सुधार हुन सकेको छैन । लामो समयदेखि एउटै आयोजनामा थोरै थोरै बजेट विनियोजन हुँदा एकातिर आयोजनाको लागत बढ्ने र अर्कोतिर समयमै आयोजना सम्पन्न नभई प्रतिफल उपलब्ध नहुने (Time and Cost Overrun) समस्याहरु देखिएका छन् ।

#### समस्याहरु

१. आयोजना प्राथमिकीकरणको स्पष्ट आधार भएतापनि अझै पर्याप्त बस्तुपरक रूपमा प्राथमिकीकरण नगरिनाले बजेट प्राप्तिको लागि करिब ८० प्रतिशत आयोजनाहरु पहिलो प्राथमिकता (P1) मा समावेश गरिएका छन् । अनुत्पादनशील एवं सालवसाली प्रकृतिका खर्चहरुलाई समेत बजेट सुनिश्चितताका लागि P1 मा समावेश गर्ने परिपाटीले गर्दा P1 मा रहेका आयोजनाहरुको संख्या निकै बढ्न गएको छ ।
२. सरकारको संरचनामा सबै मन्त्रालयहरु बेग्लाबेग्लै टापू सरह रहेकोले राष्ट्रिय सोच, प्राथमिकता र रणनीति ओभरलपमा परेको र आयोजनाहरु बीच कुनै परिपूरकता रहेको देखिदैन ।
३. एकै प्रकृतिका कामका लागि पनि भिन्न भिन्न मन्त्रालयबाट बेग्लाबेग्लै आयोजना/कार्यक्रम संचालित भएका दृष्टान्त छन् । यसले गर्दा आयोजनाहरुमा बढी व्ययभार पर्ने, लागत प्रभावकारी नहुने, प्रतिफल कम हुने र कार्यान्वयनमा समेत समन्वय हुन नसकी समस्या देखापर्ने गरेका छन् ।
४. कतिपय आयोजनाहरु समयवाधि तोकी संचालन नहुँदा बीसौ वर्षसम्म पनि पूरा नभई सालवसाली रूपमा संचालन भई आएबाट सरकारको दायित्वमा वृद्धि हुन गएको छ ।
५. आयोजनाको प्राथमिकता क्षेत्र आफैले तोकेर विदेशी सहायता लिनुपर्नेमा अझैपनि धेरैजसो आयोजनाहरु दाताको प्राथमिकताका आधारमा छनौट हुने गरेका छन् ।
६. कतिपय आयोजनाहरुको सुरुको संभाव्यता अध्ययनमा आयोजनाको प्रतिफल उच्च र राम्रो देखाउने र आयोजना सम्पन्न भई सकेपछि पहिले प्राप्त हुने भनिएका भन्दा निकै कम प्रतिफल प्राप्त हुने गरेको छ । यसले गर्दा परियोजनाको वास्तविक प्रति



इकाई खर्च सुरुमा आयोजना स्वीकृत गर्ने अवस्थाको भन्दा ज्यादै बढ्न जाने स्थिति रहेको छ । यसप्रति कुनै पनि निकायले उत्तरदायित्व बहन नगरेको स्थिति विद्यमान रहेको छ ।

७. केन्द्रीयस्तरका आयोजनाहरूको कार्यान्वयन राष्ट्रिय योजना आयोगको सहमति प्राप्त भएपछि हुने परिपाटी रहे पनि पर्याप्त गृहकार्य विना पनि आयोजनाहरू कार्यान्वयनमा आउने गरेका छन् । आयोजना कार्यान्वयन पूर्व आवश्यक सबै सूचकहरू (Indicators) पूरा भए/नभएको नहेरी कार्यान्वयन गरिनाले आयोजना कार्यान्वयन गर्दा समस्याहरू देखापर्ने गरेका छन् ।
८. आयोजनाहरू कार्यान्वयन गर्दा विभिन्न सरोकारवाला निकायहरू बीच आवश्यक सूचना र समन्वयको अभावले पनि आयोजना कार्यान्वयनमा समस्या उत्पन्न भएको स्थिति विद्यमान छ ।
९. वैदेशिक सहायताबाट संचालित आयोजनाहरूमा सुरुमा वैदेशिक श्रोत उल्लेख गरी बजेट कितावमा राख्ने तर बीचमा आएर श्रोतान्तरण गर्ने परिपाटीले पहिला तोकिएको प्राथमिकता अनुरूप नहुने भई आयोजना/कार्यक्रमहरूको प्राथमिकीकरण मै असर पर्ने प्रवृत्ति बढ्दो रूपमा देखापरेको छ ।
१०. केन्द्रीयस्तर र जिल्लास्तरका आयोजनाहरूको स्पष्ट परिभाषा नहुँदा पनि जिल्लास्तरका आयोजना पनि केन्द्रीयस्तरमा राख्ने स्थिति देखापरेको छ ।
११. कतिपय स-साना स्थानीय चासोका र टेवा सहयोग पुऱ्याउने प्रकृतिका आयोजना समेत केन्द्रीय आयोजनाको रूपमा संचालन गरी सालवसाली रूपमा जति बजेट आँउछ सोही अनुसार काम गराउने प्रवृत्ति समेत रहेको छ ।
१२. आयोजना छनौट गर्दा उचित विश्लेषण हुने गरेको छैन । कतिपय आयोजनाहरूको सम्भाव्यता अध्ययन समेत नगरी बजेटमा समावेश गर्ने र तत्पश्चात् मात्र सम्भाव्यता अध्ययन गर्ने र दातृ निकाय खोज्ने पनि गरिएको देखिन्छ ।
१३. आयोजना सुरु भएको वर्ष र आयोजना सकिनु पर्ने वर्ष बजेट पुस्तिकामा उल्लेख नभएको कारणले पनि निर्धारित समयभित्र आयोजनाको कार्य सम्पन्न गर्न तदारुकता रहेको देखिदैन ।
१४. आयोजनाहरूको अनुगमन अवस्था एकदमै सतही र फितलो छ । अधिकांश आयोजनाहरू तोकिएको समयभित्र सम्पन्न हुनेगरेका छैनन् । यसले गर्दा धेरैजसो आयोजनाको कुल लागतमा वृद्धि भएको देखिन्छ ।
१५. आयोजना संचालन क्रममै चाँडो चाँडो आयोजना प्रमुख र आयोजनासंग सम्बन्धित कर्मचारीहरू सरुवा हुने गरेको र आयोजनाको कार्य प्रगतिसंग कर्मचारीको कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनलाई आबद्ध नगरिनाले पनि आयोजना कार्यान्वयनमा समस्या देखिएको छ । सम्पन्न हुने अवस्थामा रहेका परियोजनामा जिम्मेवार कर्मचारीको फेरबदलबाट परियोजना नै अनिश्चित हुने स्थितिमा पुगी विगतको लगानी खेर गइरहेको अवस्था पनि छ ।
१६. आर्थिक वर्षको अन्तमा आई विकास बजेटको ठूलो अंश खर्च गर्ने प्रवृत्तिमा अभै अपेक्षित सुधार हुन सकेको छैन । वार्षिक बजेटको ठूलो अंश आर्थिक वर्षको अन्तमा हतार हतारमा खर्च गर्दा कामको गुणस्तर र आर्थिक अनुशासनमा समेत प्रश्न उठ्ने गरेको छ ।

### ३.३.३ सुधारका उपायहरु

१. प्रत्येक मन्त्रालयहरुले आफू र मातहतको समेत व्यावसायिक योजना (Business Plan) तयार गरी सोही आधारमा आयोजना/कार्यक्रममा नतिजामूलक बजेट (Result Based Budget) निर्माण गरी कार्यान्वयन गर्नु पर्दछ ।
२. केन्द्रीयस्तर र जिल्लास्तर आयोजना छुट्टयाउने स्पष्ट आधार निर्धारण गरी कार्यान्वयन गरिनु पर्दछ ।
३. जिल्लास्तरका परियोजनाहरुको विवरण सम्बन्धित जिल्ला विकास समिति र नगरपालिका तथा गा.वि.स.हरुलाई अनिवार्य रूपमा दिने परिपाटी विकास गरिनु पर्दछ ।
४. विभिन्न संघ, संस्थाहरुलाई सशर्त वा निशर्त दिइने अनुदानहरु का (जस्तै रकम नं. ३.०१-३.०७, ८.०१-८.०६ आदि) लागि संघ संस्था पिच्छे छुट्टाछुट्टै बजेट उप-शीर्षक कायम नगरी सम्बन्धित मन्त्रालयको मूल बजेट उप-शीर्षकको रकमगत विवरण अन्तर्गत नै विनियोजन गरी बाँडफाँड गर्ने व्यवस्था गर्नु पर्दछ ।
५. एकदमै थोरै बजेट रकममा पनि बजेट शीर्षक दिने व्यवस्था हटाउनु पर्दछ । यस सन्दर्भमा साधारण बजेटका उप-शीर्षकहरु XX-XX-१९९ सम्म कुनै सिमांकन नगरी विकासतर्फका शीर्षकहरु XX-XX-२०० माथिकालाई कम्तिमा रु. ५ करोड भन्दा तलका आयोजना/कार्यक्रमहरुलाई अलग्गै शीर्षक नदिने व्यवस्था गर्नु पर्दछ ।
६. आयोजनाहरुको समयावधि तोकी कार्यान्वयन गर्नु पर्दछ । निश्चित समयावधिमा संपन्न हुनुपर्ने कतिपय आयोजना/कार्यक्रमहरुलाई पनि वर्षौंसम्म निरन्तरता दिइदै आएको देखिएकोछ । यस्ता आयोजना कति समयावधिमा सम्पन्न गर्नुपर्ने हो भन्ने कुरा समेत सार्वजनिकीकरण गर्ने परिपाटी नरहेकाले अवदेखि बजेट पुस्तिकाको उपयुक्त महलमा आयोजना/कार्यक्रम सुरु भएको वर्ष र सकिनु पर्ने वर्ष समेत उल्लेख गर्ने परिपाटी बसाउनु पर्दछ । विशेष अवस्थामा वाहेक अवधि समाप्त भएका आयोजना/कार्यक्रमलाई बजेट विनियोजन गर्ने कामलाई दुरुत्साहन गरिनु पर्दछ ।
७. विकास समितिहरु गठन गरी सोका लागि छुट्टै उपशीर्षक दिई बजेट विनियोजन गर्ने कार्यलाई रोकिनु पर्दछ ।
८. बहुवा वा सेवा निवृत्त वा कुनै सजाय/कारबाहीमा परी पद रिक्त हुन गएको अवस्थामा वाहेक आयोजना प्रमुख एवं लेखा प्रमुखको कम्तिमा तीन वर्ष नपुगी सरुवा गर्ने परिपाटीलाई तत्काल रोक्नु पर्दछ ।
९. आयोजना संचालन हुनु पूर्व नै आयोजनाको प्राथमिकीकरण गर्ने व्यवस्था हुनु पर्दछ ।
१०. राष्ट्रिय योजना आयोगको वार्षिक विकास कार्यक्रमको भाग २ मा हुने 'ग' शीर्षक हटाउनु पर्दछ (एक वर्षसम्मको पनि अनुमान गर्न नसक्ने बजेट हुनु हुँदैन) ।
११. राष्ट्रिय योजना आयोगले आर्थिक वर्ष सुरु हुनु अगावै कार्यक्रम स्वीकृत गर्ने र सो अनुसार बजेट विनियोजन गर्नु पर्दछ ।

१२. विशेष स्पष्ट कारण विना वैदेशिक श्रोतबाट संचालन हुने आयोजनाको रकमलाई श्रोतान्तरण गरी नेपाल सरकारको श्रोतबाट संचालन गर्ने परिपाटी बन्द गर्नु पर्दछ ।
१३. आर्थिक वर्षको अन्तमा आएर ठूलो रकम खर्च गर्ने प्रवृत्तिलाई दुरुत्साहन गर्न स्वीकृत बजेटको अन्तिम त्रयमासमा ४० प्रतिशत र अन्तिम महिनामा (आषाढ) २० प्रतिशत भन्दा बढी रकम खर्च गर्न नपाउने व्यवस्था लागु गर्नु पर्दछ ।
१४. आयोजना निर्माण, संचालनको अनुगमन प्रभावकारी हुन नसकेको सन्दर्भमा सुधारात्मक अनुगमनको व्यवस्था गरिनु पर्दछ । यसका लागि त्रिभुवन विश्वविद्यालयको इन्जिनियरिङ्ग अध्ययन संस्थान जस्ता निकायलाई अनुगमनमा संलग्न गराउनु पर्दछ ।
१५. उपयुक्त आयोजना छनौट प्रणाली (Project Screening Mechanism) विकास र संस्थागत गर्न आवश्यक व्यवस्था गर्नु पर्दछ ।
१६. प्रत्येक विषयगत मन्त्रालयले आ-आफ्नो मन्त्रालय अन्तर्गत पर्ने विषय/क्षेत्रको आयोजना बैंक (Project Bank) तयार गरी प्राथमिकताक्रम निर्धारण गरेर राख्नु पर्दछ । सोको विवरण राष्ट्रिय योजना आयोगमा पेश गर्नु पर्दछ र राष्ट्रिय योजना आयोगले यो विवरण प्रत्येक वर्ष प्रकाशित गर्नु पर्दछ । यस Project Bank बाट छानेर राष्ट्रिय प्राथमिकताक्रम निरूपण गर्नु पर्दछ । यस्तो विवरणमा नपरेका आयोजना/कार्यक्रमहरूलाई बजेट विनियोजन नगर्ने गरी आर्थिक कार्यविधि ऐनमा व्यवस्था गर्नु पर्दछ । तत्कालको लागि सो ऐनमा व्यवस्था नहुँदासम्म आर्थिक ऐनमा यो प्रावधानलाई समावेश गरी कार्यान्वयन गर्नु पर्दछ ।
१७. वैदेशिक सहयोग प्राप्त गर्दा Project Bank मा रहेका आयोजनाहरूमा सहायता परिचालन गर्ने व्यवस्थालाई प्राथमिकता दिइनु पर्दछ ।
१८. प्रत्येक विषयगत मन्त्रालयहरूमा नयाँ आयोजनाहरूको पहिचान, विश्लेषण गर्ने र छनौट गर्न सक्ने जनशक्ति र क्षमताको विकास गर्नु आवश्यक छ । मन्त्रालयहरूमा यस्तो क्षमता विकास नहुन्जेल स्वतन्त्र प्राज्ञिक/प्राविधिक संस्थाको सहयोग लिनु पर्दछ ।
१९. प्राथमिकताप्राप्त आयोजना/कार्यक्रमहरूमा विनियोजन भएको बजेट रकमलाई आर्थिक वर्षको अन्तमा आएर हचुवा रूपमा प्रभाव विशेषमा साना, टुक्रे र लागत लाभ समेत विश्लेषण नगरिएका योजनाहरूमा कनिका छरे जस्तो गरी बजेट छर्ने कार्य बन्द गरिनु पर्दछ ।
२०. राष्ट्रिय महत्वका आयोजनाहरू छनौट गरी समय मै ती आयोजनाहरू सम्पन्न गर्न आवश्यक संयन्त्र तयार गरी ती आयोजनाहरूको क्रियाकलाप अनुसार आवश्यक बजेट छुट्ट्याई कार्यान्वयनमा ल्याउने व्यवस्था गरिनु पर्दछ ।
२१. आयोजनाहरूको गुणस्तर (Quality at Entry) को लागि सूचकहरू निर्धारण गर्ने र आवश्यक संस्थागत व्यवस्था गर्नु पर्दछ ।
२२. आयोजनाको कार्य प्रगतिसंग कर्मचारीहरूको कार्य सम्पादन मूल्यांकनलाई आवद्ध गर्नु पर्दछ । यसका लागि क्षेत्रगत कार्य प्रकृतिको आधारमा कार्य सम्पादन मापन

सूचकहरु अग्रिम रूपमा तयार गरी आयोजनामा पदस्थापना गर्नु पूर्व सम्बन्धित पदाधिकारीसंग निजामती सेवा ऐन, नियममा भएको व्यवस्था बमोजिम कार्य सम्पादन सम्झौता गर्नु पर्दछ । काबुबाहिरको विशेष परिस्थिति उत्पन्न भएको अवस्थामा बाहेक न्यूनतम ८० प्रतिशत उपलब्धी हासिल गर्न नसकेमा निजामती सेवा ऐन अनुसार निजलाई कारबाही गर्नु पर्दछ ।

२३. आयोजना सम्पन्न गर्ने समयनिष्ठता एवं मूल्य अन्तर (Price Variation) सम्बन्धी ठेक्कापट्टाका शर्तहरु वस्तुनिष्ठ बनाइनु पर्दछ ।
२४. आयोजनाको दोहोरोपना हटाउन राष्ट्रिय योजना आयोग र अर्थ मन्त्रालयमा नेपालको (कार्टोग्राफीमा) कुन कुन स्थानमा कुन कुन मन्त्रालयले कुन कुन आयोजना संचालन गरेका छन् भन्ने बुझ्न उपयुक्त सफ्टवेयर विकास गर्नु पर्दछ ।
२५. बजेट वक्तव्यसंगै आयोजना/कार्यक्रम कार्यान्वयन/संचालन गर्ने कार्यविधि/ निर्देशिका प्रकाशन गरिनु पर्दछ ।

### ३.४ स्थगन, समायोजन र निरन्तरता दिनुपर्ने आयोजना/कार्यक्रमहरु

नेपालका आवधिक योजनाहरुले प्राथमिकता दिएका क्षेत्रहरुमा पर्याप्त बजेटको सुनिश्चितता गर्नको लागि दशौं योजनाको सुरुदेखि मध्यकालीन खर्च संरचना कार्यान्वयनमा ल्याइएको हो । यस मध्यकालीन खर्च संरचनाको कार्यान्वयनबाट आयोजनाहरुलाई P1, P2, P3 मा प्राथमिकीकरण गर्ने आधार तयार गरी सोही अनुसार आयोजना/कार्यक्रमहरुको प्राथमिकीकरण गर्ने गरिएको छ । सुरुका वर्षमा उच्च प्राथमिकताका आयोजना/कार्यक्रमहरुमा बजेटको व्यवस्था गरिनुका साथै कम प्रतिफल दिने र कम प्राथमिकता प्राप्त आयोजनाहरुलाई कटौती गर्ने, आयोजनाहरु गाभ्ने कार्य गरी आयोजनाहरुको संख्या घटाइएको थियो ।

उपलब्ध सीमित श्रोत र साधनहरुलाई आवधिक योजनाले तोकेको प्राथमिकताका क्षेत्रहरुको आवश्यकता अनुरूप परिचालन गर्न सकिनेमा योजनाको उद्देश्य एवं लक्ष्यहरु पूरा गर्न सकिने हुन्छ । तर विभिन्न कारणहरुले योजनाको प्राथमिकता भन्दा अन्य क्षेत्रहरुमा लगानी गर्ने परिपाटी रही आएकोले पनि योजनाका उद्देश्य एवं लक्ष्य हासिल नभई देशमा गरिबी निवारण, बेरोजगारीमा कमी र क्षेत्रीय सन्तुलन लगायतका क्षेत्रमा अपेक्षित उपलब्धि हासिल हुन सकिरहेको छैन ।

मध्यकालीन खर्च संरचना सुरु गर्दा नयाँ थपिने आयोजनाहरु सबै P1 नै हुनुपर्ने व्यवस्था गरिएको थियो । तर व्यवहारमा यो पालन गर्न सकिएको देखिँदैन । मध्यकालीन खर्च संरचनाको कार्यान्वयन पछि कम प्राथमिकता प्राप्त केही आयोजनाको स्थगन र समायोजन पश्चात् पनि केन्द्रीयस्तरमा ३६८ आयोजनाहरु कार्यान्वयनमा रहेका छन् । आयोजना संचालन गर्नसक्ने क्षमतालाई मात्र दृष्टिगत गर्दा पनि यो संख्या धेरै हो । यस परिप्रेक्ष्यमा आयोजना/कार्यक्रमलाई उपयुक्त आकारभित्र राख्ने कार्यपनि चुनौतीपूर्ण रहेको छ । हाल कायम रहेका केन्द्रीयस्तरका कतिपय आयोजना/कार्यक्रमहरु लागत लाभ विश्लेषणका कारणले समेत कायम राखि राख्न उपयुक्त देखिँदैन । विगत दुई दशक भित्र मुलुकमा ठूलो राजनैतिक परिवर्तनभै प्रशासनिक संरचनामा समेत परिवर्तन भएको भएतापनि हालको सन्दर्भमा निरन्तरता दिइरहन नपर्ने कार्यक्रमहरु समेत विभिन्नरूपमा संचालनमा रहिरहेका छन् । उदाहरणका रूपमा स्थानीय विकास मन्त्रालय अन्तर्गत रहेको दुर्गम एवं विशेष क्षेत्र विकास कार्यक्रमलाई लिन सकिन्छ । तत्कालीन अवस्थामा यो कार्यक्रम

दुर्गम क्षेत्र विकास समितिको नाममा संचालन हुँदै आएको थियो । स्थानीय स्वायत्त शासन ऐनको प्रादुर्भाव पश्चात् दुर्गम एवं विशेष क्षेत्रका त्यस्ता कार्यक्रम समेत जिल्ला विकास समितिले गर्ने गरेको भएतापनि केन्द्रमा यसको अस्तित्व राखि राख्ने कारणले पनि सालाना बजेट व्यवस्था गरी केन्द्रमा समेत यसलाई निरन्तरता दिदै दुर्गम क्षेत्र विकास समितिको अस्तित्वलाई अक्षुण्य राख्ने अभिष्ट देखिन्छ । कार्यप्रकृतिले नै कतिपय आयोजना/कार्यक्रमहरूमा देखिएको दोहोरोपना हटाउन उपयुक्त कदम चाल्न आवश्यक भैसकेको छ । हाल कायम रहेका केन्द्रीयस्तरका आयोजना/कार्यक्रमहरू निम्न आधारमा स्थगित गर्नुपर्ने, समायोजन गर्नुपर्ने, निरन्तरता दिनुपर्ने र केन्द्रीयस्तरबाट जिल्लास्तरमा निक्षेपण गर्नुपर्ने देखिन्छ :

### ३.४.१ स्थगन गर्नुपर्ने आयोजना/कार्यक्रमहरू

हाल कायम रहेका केन्द्रीयस्तरका कतिपय आयोजना/कार्यक्रमहरूलाई विभिन्न दृष्टिकोणबाट यही रूपमा संचालन गरिरहन उपयुक्त देखिदैन । कतिपय आयोजनाहरूमा अत्यन्त न्यून बजेट रहेको, केही आयोजनाहरू सम्भाव्यता अध्ययन नै नगरी संचालन गरिएको, केही आयोजनाहरू हालको स्थितिमा संचालन गर्न आवश्यक नदेखिएकोले यस्ता प्रकृतिका आयोजनाहरू स्थगन गरिनु उपयुक्त हुन्छ । यस दृष्टिकोणले (विवरणहरू अनुसूची ३.२ मा उल्लेख छन्) निम्न बमोजिमका आयोजनाहरूलाई स्थगन गर्नुपर्ने देखिन्छ :

१. प्राथमिकतामा परेका तर एक वर्ष भन्दा बढी समयसम्म निर्माण/विकासको सुरुआत नभएका आयोजनाहरू,
२. प्रतिफल/उपलब्धि निकै कम हासिल हुने आयोजनाहरू,
३. विदेशी सहयोगको प्रतिबद्धताको आधारमा स्वीकृत गरिए पनि हालसम्म विदेशी सहायता प्राप्त हुन नसकेका आयोजनाहरू,
४. जनसहभागिताको नाममा संस्थागत नभई व्यक्ति विशेष उन्मुख आयोजना/कार्यक्रमहरू,
५. आयोजनाको नाममा सालवसाली रूपमा संचालन हुने नियमित प्रकृतिका आयोजनाहरू,
६. अवधि नतोकिई सालवसाली रूपमा संचालन गरिएका विकास समितिहरू,
७. महाशाखा/शाखागत आधारमा संचालन हुने आयोजनाहरू,
८. उद्देश्य अनुसार काम सम्पन्न भइसकेका आयोजना/कार्यक्रमहरू,
९. निश्चित उद्देश्य प्राप्तिका लागि दातृ निकायसंग संभौता गरी संचालनमा रहेका आयोजनामा संभौताको म्याद समाप्त भए पश्चात् पनि सरकारी श्रोतबाट व्ययभार पारी निरन्तरता हुँदै आएका आयोजनाहरू,
१०. आवश्यकताभन्दा निकै न्यून बजेट विनियोजन गरिएका आयोजनाहरू,
११. संभाव्यता अध्ययन नै नगरी र राजनैतिक प्रभावका आधारमा न्यून बजेट राखी संचालन गरिएका आयोजनाहरू (जस्तै बजेट शीर्षक ४८-४-२४९ र ८०४ अन्तर्गत पर्ने केही आयोजनाहरू),

### ३.४.२ समायोजन गर्नुपर्ने आयोजना/कार्यक्रमहरु

नेपालको विगत पाँच वर्षको खर्चको प्रवृत्ति हेर्दा विभिन्न निकायले संचालन गर्ने उस्तै प्रतिफल दिने विशिष्ट प्रकृतिका आयोजना/कार्यक्रमहरु प्रशस्तै देखिन्छन् । एकै प्रकारका आयोजना/कार्यक्रमहरु छुट्टाछुट्टै शीर्षकमा राखी बजेट विनियोजन गर्दा खर्चमा बढोत्तरी भै अनावश्यक रूपमा सरकारी ढुकुटीबाट ठूलो रकम खर्च भइरहेको छ । यसले गर्दा कार्यमा दोहोरोपना मात्र हुने नभई लक्ष्य र प्रगतिको अनुगमनमा समेत समस्या देखिएको छ । एक आपसमा समायोजन गर्न सकिने आयोजना/कार्यक्रमलाई समायोजन नगरिँदा अनावश्यक रूपमा आयोजनाको संख्या बढ्ने मात्र होइन श्रोतको बाँडफाँडदेखि कार्यान्वयनमा समेत समन्वय हुन नसकी वान्छित रूपमा प्रतिफल प्राप्त गर्न कठिनाई पर्न गएको देखिन्छ । कुनै कुनै आयोजना/कार्यक्रमहरु लागतको तुलनामा न्यून रूपमा प्रतिफल दिने खालका समेत छन् । यसकारण उस्तै प्रतिफल दिने विशिष्ट प्रकृतिका आयोजना/कार्यक्रमलाई संयोजन गरी बास्केट फण्ड (Basket Fund) मा राखी खर्च गर्ने परिपाटीको विकास गर्नुपर्दछ । यस प्रयोजनका लागि तत्काललाई निम्न बमोजिमका आयोजना/कार्यक्रमहरुलाई संयोजन गर्न सकिन्छ :

१. एउटै प्रकारको उद्देश्य र एउटै प्रकृतिका एकै मन्त्रालय अन्तर्गत संचालनमा रहेका आयोजनाहरु
२. एकै प्रकृतिका तालिमहरु
३. सबै निकायका संस्थागत सुदृढीकरणका कार्यक्रमहरु
४. सबै निकायमा हुने सूचना प्रविधिको विस्तार र विकासका कार्यक्रमहरु
५. निश्चित आयोजना/कार्यक्रमसंग प्रत्यक्षरूपमा आवद्ध नभएका अध्ययन/अनुसन्धानका कार्यक्रमहरु
६. भौतिक योजना तथा निर्माण मन्त्रालय र स्थानीय विकास मन्त्रालयबाट संचालन हुने थुप्रै आयोजना/कार्यक्रमहरु

यस अनुसार यी कार्यक्रमहरुको संयोजन गरेर तिनका लागि छुट्टै बजेट शीर्षक तोक्यो त्यहीबाट मात्र खर्च गर्ने गरेमा कुनै विशिष्ट कार्यक्रममा कति खर्च भयो र त्यसबाट के उपलब्धि हासिल हुन सक्यो त्यसको विश्लेषण समेत गर्न सकिन्छ ।

हालसम्मको अध्ययन विश्लेषणबाट स्थगन गर्नुपर्ने र समायोजन गर्नुपर्ने कुल ९१ वटा आयोजना/कार्यक्रमहरुको नाम र बजेट शीर्षकहरु अनुसूची ३.२ मा उल्लेख गरिएको छ ।

### ३.४.३ निरन्तरता दिनुपर्ने आयोजना/कार्यक्रमहरु

आ.व. २०६६/६७ मा सञ्चालनमा रहेका कुल आयोजना/कार्यक्रमको संख्या ४०८ रहेको छ (केन्द्रीयस्तरमा ३६८ वटा मात्र) । सञ्चालनमा रहेका यी आयोजना/कार्यक्रममध्ये हालसम्मको अध्ययन र विश्लेषणबाट स्थगित र समायोजन गर्नुपर्ने भनी उल्लेख भएका बाहेक देशको आर्थिक विकास, क्षेत्रीय सन्तुलन, गरिबी निवारण, रोजगारी सिर्जना र प्रतिफलका दृष्टिले निम्न लिखित आयोजनाहरुलाई निरन्तरता दिइनु आवश्यक छ :

१. आर्थिक वृद्धि (उत्पादन वृद्धि, आय वृद्धि, गरिबी न्यूनीकरण, समतामूलक वितरण र उत्पादनका साधनहरूमा सुधार) गर्नमा प्रत्यक्ष योगदान पुऱ्याउने आयोजना/कार्यक्रमहरू,
२. शान्ति प्रवर्द्धन गर्न ( पुनःस्थापन, पुनःनिर्माण, पुनःएकिकरण र द्वन्द्व व्यवस्थापन) प्रत्यक्ष सहयोग पुऱ्याउने आयोजना/कार्यक्रमहरू,
३. सहस्रादी विकास लक्ष्य हासिल गर्नमा प्रत्यक्ष योगदान पुऱ्याउने आयोजना/कार्यक्रमहरू,
४. क्षेत्रीय सन्तुलनलाई सहयोग पुऱ्याउने आयोजना/कार्यक्रमहरू,
५. समावेशीकरण/लैगिंकीकरणमा योगदान पुऱ्याउने आयोजना/कार्यक्रमहरू,
६. निजी, सरकारी र सहकारी साभेदारीलाई बढावा दिने आयोजना/कार्यक्रमहरू,
७. स्थानीय निकायको सहभागितामा संचालन हुने आयोजना/कार्यक्रमहरू,
८. वातावरणीय संरक्षण तथा दिगोपनमा सहयोग पुऱ्याउने आयोजना/कार्यक्रमहरू,
९. सुशासन तथा सार्वजनिक सेवाको प्रभावकारितामा अभिवृद्धि गर्ने आयोजना/कार्यक्रमहरू,
१०. वित्तीय क्षेत्र सुधार कार्यक्रम सम्बन्धी आयोजना/कार्यक्रमहरू,

### ३.५ केन्द्रीयस्तरबाट जिल्लास्तरमा निक्षेपण गर्नुपर्ने आयोजना/कार्यक्रमहरू :

विकेन्द्रीकरणको अवधारणा अनुरुप जिल्लास्तरबाट संचालन हुनुपर्ने कतिपय आयोजनाहरू पनि केन्द्रीयस्तरमा संचालन भैरहेका छन् । यसर्थ, जिल्लास्तरबाट संचालन गर्दा बढी प्रभावकारी हुने, बढी प्रतिफल दिने र जनतामा स्वामित्वबोध बढ्ने प्रकारका आयोजनाहरू केन्द्रीयस्तरबाट जिल्लास्तरमा संस्थागत निक्षेपण गर्नु उपयुक्त हुन्छ । एकै प्रकृतिका आयोजनाहरू केन्द्रबाट विषयगत मन्त्रालयका जिल्लास्थित शाखाहरूबाट छुट्टै र स्थानीय निकायहरूबाट छुट्टै संचालन गर्दा आयोजनामा दोहोरोपन आउने भएकोले यस्ता आयोजनाहरू स्थानीय निकाय मै समायोजन गर्नु उपयुक्त हुन्छ ( विवरणहरू अनुसूची ३.३ मा उल्लेख छन्) । सिद्धान्ततः केन्द्रीयस्तरबाट जिल्लास्तरमा निम्न प्रकारका आयोजनाहरू निक्षेपण गर्नु उपयुक्त देखिन्छ :

- (क) विकेन्द्रीकरणको प्रकृत्यालाई प्रभावकारी रूपमा अधि बढाउने खालका,
- (ख) स्थानीयस्तरमा अभिमुखीकरण मात्र गर्ने खालका,
- (ग) थोरै अवधिका तालिम संचालन गर्ने,
- (घ) स्थानीय जनशक्ति, सीप, श्रोत, साधन र प्रविधि बढी प्रयोग हुने र स्थानीयस्तरबाटै सम्पन्न हुनसक्ने आयोजनाहरू । मठ मन्दिर, सांस्कृतिक धरोहर, कुलो, साना बाटोहरू, घोडेटोहरू, साना खानेपानी जस्ता आयोजनाहरू,
- (ङ) स्थानीयस्तरबाट संचालन हुने गरिबी निवारण सम्बन्धी स-साना आयोजनाहरू,
- (च) केन्द्रबाट संचालन गर्दा उपलब्धि भन्दा संचालन खर्च बढी लाग्ने आयोजनाहरू,
- (छ) स्थानीय स्तरबाट संचालन गर्दा बढी प्रभावकारी हुने र अनुगमन गर्न सकिने आयोजनाहरू, जस्तै स्थानीयरूपमा संचालन गरिने साना बाटा, सिंचाई, खानेपानी तथा मठमन्दिर जस्ता निर्माण आयोजनाहरू,
- (ज) स्थानीय स्तरबाट मर्मत संभार गर्न सकिने आयोजनाहरू,
- (झ) स्थानीय निकायलाई निक्षेपण गर्न उपयुक्त हुने अन्य क्षेत्रगत आयोजनाहरू,

## अध्याय-४ क्षेत्रगत बजेट संरचना

### ४.१. विषय प्रवेश

नेपालमा बजेट प्रणालीको औपचारिक सुरुवात भएको छ, दशकको अवधिमा बजेट व्यवस्थापन र खर्च प्रणालीमा सुधारका निकै प्रयासहरू भएका छन् । यस बीचमा सरकारी खर्च प्रणालीमा केही सुधार भएतापनि सार्वजनिक खर्च व्यवस्थापनको धेरै क्षेत्रमा सुधार गर्नुपर्ने आवश्यकता टड्कारो छ । विशेषतः सरकारी खर्च प्रणालीमा सुधारका लागि विश्वका अन्य मुलुकहरूमा अपनाइएका केही प्रयासहरूलाई हामीले नमूनाका रूपमा लिदै आएका छौं । ती मोडेलहरूका सकारात्मक र नकारात्मक पक्षहरूको विश्लेषण गरी नेपाली वस्तुस्थितिसंग मेल खाने नमूनाको विकास गर्नुपर्नेमा अन्य नमूनाहरूको (मोडेल) हुबहु नक्कल गर्ने प्रवृत्तिले हाम्रा सुधारका प्रयासहरूले सार्थकता नपाएका हुन् भन्ने व्यापक गुनासो रहेका छन् जसलाई पूर्णतः अस्वीकार गर्न सकिदैन । यस बीचमा बनेका अधिकांश आयोग तथा कार्यदलहरूले पनि यस सम्बन्धमा व्यापक अध्ययन गरेर सुझाव दिएता पनि सुधारका प्रयास भने टालटुले मात्र भएको हो कि भनेर सोच्नुपर्ने बेला भएको छ ।

कुनैपनि बजेटका दुई महत्वपूर्ण पक्ष हुन्छन् - आय र व्यय । आयका तीन प्रमुख श्रोत पहिचान गरिएको हुन्छ । राजस्व परिचालन, वैदेशिक सहायता (अनुदान तथा ऋण) र आन्तरिक ऋण । यी मध्ये सवार्धिक महत्वपूर्ण अंश राजस्व परिचालनको हाम्रो विधि वैज्ञानिक र विश्लेषणमा आधारित छैन । विगत वर्षका प्रवृत्तिको सामान्य विश्लेषण गर्दा वितेका पांच आर्थिक वर्षहरू (२०६२/६३-२०६६/६७) मा कुल गार्हस्थ उत्पादनमा राजस्वको अंश क्रमशः ११.१ प्रतिशत, १२.१ प्रतिशत, १३.२ प्रतिशत, १४.५ प्रतिशत र १५.१ प्रतिशत रहेको पाउंछौं । यसले राजस्वको अनुपातमा क्रमिक वृद्धि हुदै आएको देखाउंछ । तर यो उपलब्धि राजस्वको लक्ष्य तोक्न कुनै पनि स्थापित विधि र प्रविधिको प्रयोग गरेर हासिल भएको भने होइन । खासै भन्ने हो भने राजस्वको लक्ष्य तोक्न कुनै पनि स्थापित विधि र प्रविधिको प्रयोग नगर्ने प्रचलन नै बढी छ । यस अर्थमा अहिलेको राजस्व परिचालन पनि राजस्व तिर्नुपर्ने व्यक्ति वा संगठनले जुन मात्रामा चाहन्छ, त्यही मात्रामा मात्र भएको छ न कि हाम्रा कानुनी तथा अन्य प्रावधानका प्रभावकारी पालनाबाट । हुनत राजस्व परिचालनमा हामीले ठूलो प्रयास गरिआएका छौं तर पनि यी प्रयासहरूको कार्यान्वयनमा प्रभावकारिता ल्याउन सकिएको छैन । एकातिर यस्तो स्थिति छ भने अर्कातिर राजस्व उठाउनुको औचित्य जनतासामु प्रष्ट पार्न हाम्रो परेकोछ । राजस्व तिरेपछि त्यसको बदलामा के प्राप्त हुन्छ र नतिजा के हानि हुन्छ जनताले बुझेका छैनन् वा हामीले बुझाउन सकेका छैनौं ।

वैदेशिक सहायताका सन्दर्भमा पनि हाम्रो खासै गृहकार्य नहुने र दातृपक्षले जे ल्यायो त्यही अनुसार सही ठोक्ने प्रचलन नै बढी छ । अहिले कुनै दाताले कुनै सहयोग दिन्छु भने पनि के मा लिने भन्ने समस्या छ - यसका लागि हामी सम्पूर्ण रूपमा तयारी गरेर बसेका छैनौं । दीर्घकालको योजना वा कार्यक्रम नबनेका र कतिपय योजना कार्यक्रमहरू नारामै मात्र सीमित भएका कारणले पनि हामीलाई कति श्रोतको आवश्यकता पर्छ र त्यो मध्ये कति अंश वैदेशिक सहायताबाट व्यहोरिनुपर्छ भन्ने आँकलन हामीले गरेका छैनौं भन्दा अतिशयोक्ति हुनेछैन । विगत केही वर्षयता विश्व अर्थतन्त्रमा आएको परिवर्तनले वैदेशिक सहायताको प्रकृतिमा परिवर्तन ल्याएको छ । दातृराष्ट्र र संस्थाहरूको प्राथमिकतामा पनि परिवर्तन आएको छ । यसले गर्दा वैदेशिक सहायता बढी प्रतिस्पर्धात्मक भएको छ । कुनै पनि वैदेशिक सहायता प्राप्त गर्न खर्च र उपलब्धिको विश्वसनीय आधार प्रस्तुत नगरी नहुने भएकोछ ।



आन्तरिक ऋण आफैंमा आयको कुनै सबल औजार होइन । आन्तरिक ऋण स्रोतको एउटा अंश भएपनि यसको परिचालन स्रोतको जगेर्ना भन्दा यसले अर्थतन्त्रको आन्तरिक तथा बाह्य असन्तुलनमा पार्ने असरबाट बढी प्रभावित रहन्छ ।

बजेटको अर्को महत्वपूर्ण पक्ष व्यय हो । व्ययको सिधा सम्बन्ध त्यसबाट प्राप्त हुने उपलब्धिसँग जोडिएको हुन्छ, अर्थात् खर्च गरिएको एक रूपैयाँबाट हामीले के प्राप्त गर्न सक्छौं भन्ने विश्लेषण वा अनुमान बजेट तर्जुमाका लागि महत्वपूर्ण आधार हुन्छ । नेपालको बजेटको सबैभन्दा ठूलो कमजोरी भनेको खर्चलाई नतिजासँग आबद्ध गर्न नसक्नु हो । यसबीचमा भएका खर्चको लगानीको प्रतिफल के प्राप्त भयो भनी विश्लेषण गर्दा त्यति धेरै सन्तोषजनक जवाफ पाउन सकिदैन । खर्चलाई व्यवस्थित गर्न विगतमा प्रयासहरू नभएका होइनन् - मध्यकालीन खर्च संरचना, बहुवर्षीय बजेट प्रणाली जस्ता प्रयासहरू यतैतिर लक्षित छन् । तर पनि यसबाट अपेक्षित सुधार हात लाग्न सकेको छैन । यसो हुनुको कारणमा खर्च र नतिजाको सम्बन्ध पहिल्याउन नसक्नु र खर्च गर्ने अधिकारीलाई यस सम्बन्धमा उत्तरदायी बनाउन नसक्नु नै प्रमुख छन् । यसबाहेक हाम्रा नीतिहरूका अस्थिरता, राजनीतिक प्रशासनिक प्रतिबद्धताको कमी, असल बजेट प्रणालीका मूलभूत पक्षहरू (दक्षता, प्रभावकारिता, पारदर्शिता र उत्तरदायित्व) को कमजोर पालना, वित्तीय अनुशासनप्रतिको उदासिनता, भ्रष्टाचार र दण्डहीनता जस्ता कारणहरूले पनि नेपालमा सरकारी खर्चको प्रभावकारिता देखिन सकेको छैन । यी बाहेक विकासमा अत्यधिक राजनीतिकरण, बिना अध्ययन आयोजना तथा कार्यक्रमहरूको छनोट गर्ने परिपाटी, विकासका प्राथमिकता निर्धारणमा कमजोरी र कनिका छराइ गरे जसरी बजेट तोक्ने प्रवृत्ति पनि बजेटको कम प्रभावकारिताका कारणहरू हुन् । यसको विस्तृत व्याख्या यो अध्यायमा गरिनेछ ।

## ४.२ बजेट खर्चको विद्यमान प्रवृत्ति एवं समस्याहरू

### ४.२.१ चालु तथा पूँजीगत खर्चको स्थिति

कुल बजेटलाई विकास र साधारण खर्चको रूपमा प्रस्तुत गरी सोही अनुसार बजेट विनियोजन गर्ने र विश्लेषण गर्ने विगतको परिपाटीमा आर्थिक वर्ष २०६१/६२ देखि परिवर्तन गरी कुल बजेटलाई चालु, पूँजीगत खर्च र साँवा भुक्तानीको रूपमा प्रस्तुत गर्न सुरु गरिएको छ । यस वर्गीकरणबाट कुल खर्चमध्ये कति रकम पूँजी निर्माणमा सहायक भयो र कति त्यसका लागि सहयोगी खर्चको रूपमा मात्र रह्यो भन्ने तथ्य आँकलन गर्न सकिन्छ । सामान्य अर्थमा कुल बजेटमा पूँजीगत खर्चको अंश बढनाले विकास निर्माणमा हुने खर्चको स्थितिलाई दर्शाउँछ भने चालु खर्चको बढी अंशले साधारण खर्चमा भएको बढोत्तरीलाई जनाउँछ । तसर्थ कुल बजेटमा चालु र पूँजीगत खर्चको स्थितिको आँकलन गर्ने क्रममा विभिन्न श्रोतहरूबाट प्राप्त तथ्याङ्कहरूलाई विश्लेषण गर्ने क्रममा विगत दश वर्षमा भएका सबै प्रकारका चालु तथा पूँजीगत खर्चको प्रवृत्ति (Trend) विवेचना गरिएको छ । जसलाई तालिका १ मा प्रस्तुत गरिएको छ ।

तालिका १ ले विगत दश वर्षमा नेपाल सरकारले गरेको खर्चको प्रवृत्तिको विश्लेषण गरी खर्चको प्रकारमा आएको परिवर्तनलाई केलाउन सहयोग पुऱ्याउँछ । विगत दश वर्षको अवधिमा कुल बजेटमा चालु खर्चको मात्रा पूँजीगत खर्चको तुलनामा निकै बढी रहेको छ । आर्थिक वर्ष २०५७/५८ मा भण्डै हाराहारीमा रहेको चालु र पूँजीगत खर्चको मात्रालाई त्यसपछिका वर्षहरूमा चालु खर्चले पूँजीगत खर्चलाई उछिन्ने क्रम तीव्र रह्यो । रोचक पक्ष

के छ भने यस पछिका वर्षहरुमा कुल बजेटमा पूँजीगत खर्चको अंश चालीस प्रतिशत भन्दा न्यून रह्यो । दोस्रो जनआन्दोलन भन्दा अधिका वर्षहरुमा त यो अंश तीस प्रतिशतभन्दा कम छ । यसले यो बीचमा देशमा विकास निर्माणको क्रम एकदम सुस्त थियो भन्ने तथ्य उजागर गर्दछ । यसपछिका वर्षहरुमा पूँजीगत खर्चको मात्रा बढ्दै गएको भएतापनि अझ पनि कुल खर्चको चालीस प्रतिशत भन्दा कम नै छ । तथापि संविधान सभाको निर्वाचन पश्चात् पूँजीगत खर्चको अंशमा अघिल्ला वर्षहरुको तुलनामा उल्लेखनीय प्रगति भएको छ । यस बीचमा चालु खर्च बढ्ने शीर्षकहरु (जस्तै: सुरक्षा खर्चमा भएको वृद्धि, कर्मचारीको तलब सुविधामा भएको वृद्धि, शिविरमा रहेका लडाकूहरुको खर्च, ठूलो आकारको मन्त्रिमण्डल र सोही अनुपातमा अन्य राजनीतिक नियुक्तिहरु, यो वा त्यो बहानामा बन्ने आयोगहरु तथा कोशी नदीमा आएको बाढी लगायत सुदूर पश्चिम क्षेत्रमा भएको प्राकृतिक प्रकोप) प्रशस्त हुँदा पनि पूँजीगत खर्चमा भएको वृद्धिलाई सकारात्मक र प्रगति उन्मुख रहेको मान्न सकिन्छ ।

### तालिका १: विगत दश वर्षको चालु तथा पूँजीगत खर्चको विवरण

(रु. करोडमा)

आर्थिक वर्ष	विनियोजन**						खर्च**					
	जम्मा	पूँजीगत		चालु		जम्मा		पूँजीगत		चालु		
		रकम	जम्माको %	रकम	जम्माको %	रकम*	विनियोजनको %	रकम*	विनियोजनको %	रकम*	विनियोजनको %	
२०५७/५८	९१६२	३७२१	४०.६	४१६४	४५.५	७९८३	८७.१	-	-	-	-	
२०५८/५९	९९७९	२९२६	२९.३	५६४१	५६.५	८००७	८०.२	२४७७	८४.७	५५२९	९८.०	
२०५९/६०	९६१२	२६६६	२७.७	५३११	५५.३	८४००	८७.४	२२३५	८३.८	५२०९	९८.१	
२०६०/६१	१०२४०	२९२९	२८.६	७३१०	७१.४	८९४४	८७.३	२३०९	७८.८	५५५५	७६.०	
२०६१/६२	१११६८	३१५७	२८.३	६७६०	६०.५	१०२५६	९१.८	२७३४	८६.६	६१६८	९१.२	
२०६२/६३	१२६८८	३७२३	२९.३	७५८५	५९.८	११०८८	८७.४	२९६०	७९.५	६७०१	८८.४	
२०६३/६४	१४३९१	४४९७	३१.३	८३७६	५८.२	१३३६०	९२.८	३९७२	८८.३	७७१२	९२.१	
२०६४/६५	१६८९९	५५२६	३२.७	९८१७	५८.१	१६१३४	९५.५	५३५१	९६.८	९१४४	९३.१	
२०६५/६६	२३६०१	९१३१	३८.७	१२८५१	५४.५	२१९६६	९३.१	७३०८	८०.४	१२७७३	९९.४	
२०६६/६७	२८५९३	१०६२८	३७.२	१६०६३	५६.२	२३६४४	८२.७	८७२८	८२.१	१४९१५	९२.९	

स्रोत: अर्थ मन्त्रालय

\*आ.व. २०६६/६७ को संशोधित अनुमान मात्र।

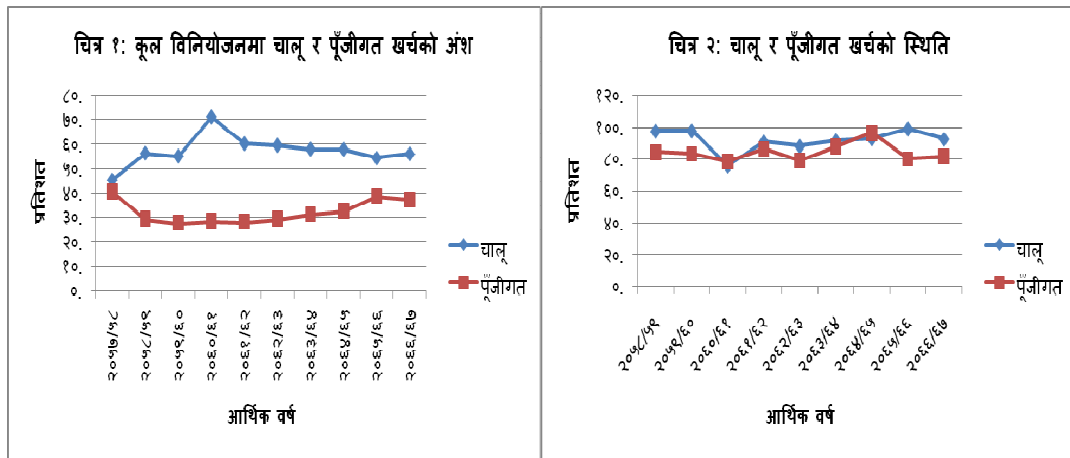
\*\*सावार्थ भुक्तानीको रकम यसमा नजोडिएको हुँदा चालु र पूँजीगत खर्चको जोड जम्मासँग नमिल्न सक्छ।

माथि उल्लेखित श्रोतहरूबाट प्राप्त तथ्याङ्क केलाउँदा बितेको दश वर्षभन्दा अगाडिको अवधिमा एकाध अपवाद बाहेक सबै वर्षहरुमा पूँजीगत खर्चको अंश कुल बजेटमा अत्यधिक रहेको पाइन्छ । तथ्याङ्कहरूले देखाए अनुसार आर्थिक वर्ष २०५०/५१ सम्म कुल बजेटमा पूँजीगत खर्चको अंश ६३ प्रतिशतभन्दा बढी रहेको पाइन्छ । अझ कुनै वर्षहरुमा (उदाहरणको लागि आ.व. २०३९/४०) यस्तो अंश ७० प्रतिशतभन्दा माथि रहेको समेत पाइन्छ । बितेको एक दशकमा यो प्रवृत्ति सम्पूर्ण रूपमा उल्टो हुन पुगेको छ ।

खर्चतर्फको स्थिति हेर्दा आ.व. २०६०/६१ र २०६२/६३ मा बाहेक अरू वर्षहरुमा विनियोजन गरिएको मध्ये चालुतर्फ नब्बे प्रतिशत भन्दा बढी खर्च भएको छ भने पूँजीगत

खर्चतर्फ आ.व. २०६४/६५ बाहेक अन्य सबै वर्षमा नब्बे प्रतिशत भन्दा कम मात्र खर्च हुन सकेको छ । आर्थिक वर्ष २०६०/६१ बाहेक सबै वर्षहरुमा चालुतर्फ पूँजीगत भन्दा बढी दरले खर्च भएको छ । अझ आ.व. २०६५/६६ मा त चालु खर्चका लागि विनियोजित रकमको ९९ प्रतिशत भन्दा बढी खर्च भएको छ ।

चित्र १ र २ मा कुल विनियोजित बजेटमा चालु र पूँजीगत खर्चको अंश र विनियोजितमध्ये चालु र पूँजीगततर्फ भएको खर्चको स्थितिलाई प्रस्तुत गरिएको छ । चित्र १ मा कुल विनियोजनमा भएको चालु र पूँजीगत खर्चको खाडल प्रष्ट देख्न सकिन्छ । आ.व. २०६०/६१ मा यो खाडल सबैभन्दा बढी रहेको देखिन्छ । यस वर्ष चालु खर्च ७० प्रतिशतभन्दा बढी रहेको छ भने पूँजीगत खर्च ३० प्रतिशतभन्दा कम रहेको छ । चित्र २ ले देखाए अनुसार विनियोजन गरिएको रकममध्ये आ.व. २०६०/६१ र आ.व. २०६४/६५ बाहेक अरू सबै वर्षहरुमा चालुतर्फको खर्चको प्रतिशत पूँजीगत तर्फको खर्चको प्रतिशतभन्दा बढी रहेको छ



यसरी चालु खर्चमा भएको वृद्धिले गर्दा स्वाभाविक रूपमा विकास खर्चको अंश घटेको देखाउँछ । कतिपय चालु खर्च विकास कार्यक्रमहरुका लागि सहयोगी खर्चको रूपमा रहने भएतापनि सामान्यतया चालु खर्चमा हुने वृद्धिले विकास कार्यक्रममा हुने खर्चलाई सीमित गरिदिन्छ ।

पूँजीगत खर्च कम हुनुमा मुख्यतया निम्न कारणहरु देखिएका छन् :

- आयोजना संचालनको लागि जग्गा अधिग्रहण गर्दा मुआब्जा रकम विवाद हुन गई प्रचलित दर भन्दा बढीमा मुआब्जाको लागि पटकपटक विवाद गर्ने प्रवृत्तिले गर्दा आयोजनाको थालनी मै ढिलाई हुन गएको ।
- आयोजना संचालनको क्रममा विस्थापितलाई अन्यत्र पुनर्स्थापन गर्दा विवाद बढ्न गई आयोजना शुरु गर्नमा ढिलाई हुन गएको ।
- वैदेशिक सहायताको प्रतिवद्धता अनुरूप रकमको प्राप्ति हुन नसकेको ।
- खरिद योजना समयमा तयार गरी सो अनुरूप खरिद प्रकृया सम्पादन गर्न नसकेको ।
- समयमा योजना र लेखा प्रमुखको नियुक्ति हुन नसकेको ।

- योजना प्रमुख, लेखा प्रमुखको छिटोछिटो सुरुवा हुने गरेको ।
- स्थानीयस्तरमा सृजना हुने गरेका अवरोधहरु ।
- कमजोर सुरक्षास्थिति ।

#### ४.२.२ विकास र साधारण खर्चको स्थिति

नेपालमा बजेटलाई चालु र पूँजीगत खर्चको रूपमा वर्गीकरण गर्नु अघि साधारण र विकास गरी दुई भागमा वर्गीकरण गर्ने प्रचलन थियो । सामान्यतया विकास आयोजना र कार्यक्रमहरुमा हुने सबै प्रकारका खर्चहरुलाई विकास खर्च र सामान्य प्रशासनिक कार्यहरुका लागि गरिने खर्चलाई साधारण खर्चको रूपमा परिभाषित गर्ने प्रचलन थियो । बजेटलाई वर्गीकरण गर्ने हालको व्यवस्थाको सुरुवात भएपछि विकास र साधारण खर्च छुट्टयाउन बजेट शीर्षक नै भिन्नै दिने परिपाटी बसालिएको छ । विकास खर्चको विश्लेषण राष्ट्रिय योजना आयोगले गर्ने भएकाले राष्ट्रिय योजना आयोगले वर्षेनी प्रकाशित गर्ने वार्षिक विकास कार्यक्रममा यसको विवरण राख्ने प्रचलन छ । नेपालको कुल बजेटमा विकास खर्चको अंश साधारण खर्चको अनुपातमा कम रहेको पाइन्छ । यसले हाम्रो बजेटको ठूलो हिस्सा विकास निर्माणमा भन्दा पनि साधारण प्रशासनिक कार्यमा नै खर्च भएको देखाउँछ । हुनत यसका विविध कारणहरु छन् तापनि हामीले बितेको एक दशकमा विकासको मूल्यमा प्रशासनिक र अनुत्पादक क्षेत्रमा लगानी बढायौं भन्न धक मान्नु पर्दैन । यस बीचमा अत्यधिक रूपमा वृद्धि भएको सुरक्षा खर्च, द्वन्द्वका कारण पूर्वाधारमा आवश्यक मात्रामा लगानी हुन नसक्नु र खर्चलाई नतिजासँग आवद्ध गर्न नसक्नु जस्ता कारणले गर्दा हाम्रो विकास खर्चको स्थिति कमजोर हुन पुगेको देखिन्छ । विगत पाँच वर्षयता कुल बजेटलाई साधारण र विकासमा वर्गीकरण गर्ने प्रचलनलाई हटाइएको र राष्ट्रिय योजना आयोगबाट प्रकाशित गरिने विकास कार्यक्रमका पुस्तकहरुमा समेत खर्चको यथार्थ स्थिति नदेखिने हुँदा यसको तथ्याङ्क यहाँ प्रस्तुत गरिएको छैन । तथापि बजेट उपशीर्षक अनुसार विकास र साधारण खर्चको स्थिति भने देख्न सकिन्छ ।

#### ४.३ केन्द्रीयस्तरका आयोजना तथा कार्यक्रमको बजेट तथा खर्चको स्थिति

नेपालको वार्षिक बजेट तर्जुमा गर्दा प्रायः केन्द्रीय र जिल्लास्तरका कार्यक्रम वा आयोजना भनेर छुट्टयाउने प्रचलन छ । यद्यपि कस्ता आयोजना/कार्यक्रमलाई जिल्लास्तर र कस्तालाई केन्द्रस्तर भनेर छुट्टयाउने भन्ने प्रावधानबारे निश्चित मापदण्ड तयार गरिएका छैनन् । हालको प्रावधानलाई मात्र आधार मान्ने हो भने पनि जिल्लास्तरीय कार्यक्रम वा आयोजनाको तुलनामा केन्द्रीयस्तरका आयोजना तथा कार्यक्रमको संख्या निकै बढी छ । यसले देशमा विकेन्द्रीकरण तथा निक्षेपणको अवस्था कमजोर भएको इंगित गर्दछ । तालिका २ मा विगत पाँच वर्षमा नेपालमा सञ्चालित केन्द्रीयस्तरका आयोजना तथा कार्यक्रमको संख्या, तिनको बजेट तथा तिनमा भएको यथार्थ खर्चको विवरण दिइएको छ ।

तालिका २ : विगत पाँच वर्षमा संचालित केन्द्रीय कार्यक्रमको संख्या तथा बजेट विनियोजनको स्थिति

(रु. करोडमा)

आर्थिक वर्ष	आयोजना/कार्यक्रमको संख्या	विनियोजित बजेट
-------------	---------------------------	----------------

२०६२/६३	३५०	३४,११.६६
२०६३/६४	३५९	४१,३०.७४
२०६४/६५	३७७	४८,६६.२२
२०६५/६६	३९२	८१,८२.२१
२०६६/६७	३६८	९४,५४.५६

स्रोत : नेपाल सरकारको बजेट पुस्तिका

नेपालमा केन्द्रीयस्तरका कार्यक्रम र आयोजनाको संख्यामा खासै उतारचढाव भएको देखिँदैन । तथापि दोस्रो जन-आन्दोलन पश्चात् यिनको संख्यामा निरन्तर वृद्धि भएको छ । त्यसैगरी यी आयोजना/कार्यक्रमका लागि विनियोजित बजेटको आकार पनि बढ्दै गएको देखिन्छ । तालिका २ अनुसार आ.व. २०६४/६५ को तुलनामा आ.व. २०६५/६६ मा आयोजना/कार्यक्रमको संख्यामा ४ प्रतिशतले वृद्धि हुँदा विनियोजनमा भने ६८ प्रतिशतले वृद्धि भएको छ । त्यसपछिको वर्षमा आयोजना/कार्यक्रमको संख्या घट्दा पनि विनियोजनमा भने वृद्धि भएको तालिकाले देखाउँछ ।

विगतमा राजनीतिक/प्रशासनिक प्रभावका कारणले अनावश्यक आयोजना तथा कार्यक्रमहरु रहने गरेको र तिनले बजेटको ठूलो हिस्सा ओगट्ने गरेको सन्दर्भमा दशौं योजनाको सुरुवातदेखि प्रयोगमा ल्याइएको मध्यकालीन खर्च संरचनाका कारणले त्यस्ता अनावश्यक कार्यक्रम/आयोजनाको संख्यामा व्यापक कटौती हुन पुगेको छ । मध्यकालीन खर्च संरचनाले तोकेको प्राथमिकताका आधारमा मात्र बजेट विनियोजन गर्ने र कम प्राथमिकता वा राजनीतिक, प्रशासनिक प्रभावका आधारमा मात्र खडा गरिएका कार्यक्रम/आयोजनालाई क्रमशः हटाउँदै लैजाने परिपाटी सुरु गरिएको थियो । यस परिपाटीले सीमित मात्रामा भए पनि वित्तीय अनुशासन राख्न मद्दत पुऱ्याएको थियो । यो संरचना प्रयोगमा ल्याइएको वर्ष मात्रै करिब २०० वटा यस्ता आयोजना/कार्यक्रमहरु कि त खारेज भए कि त कुनै अर्को आयोजना/कार्यक्रमसंग गाभिए । यसका साथै मध्यकालीन खर्च संरचनाले हचुवाका भरमा कार्यक्रम/आयोजना तर्जुमा गरी बजेट विनियोजन गर्ने परम्परालाई समेत नियन्त्रण गरेको थियो । करीब चार वर्षसम्म यसको प्रभावकारिता पनि राम्रो रह्यो । तर यसले पुनः निरन्तरता नपाएको र वार्षिक बजेट तयार भइसकेपछि मात्र यो संरचना तयार गरिएका कारणले यसको प्रभावकारिता शून्यप्रायः हुन पुग्यो । तथापि कार्यक्रम/आयोजनाको संख्यामा भने कमी आएको छ ।

विगत पाँच वर्षको अवधिमा नेपालमा सञ्चालित केन्द्रीयस्तरका आयोजना तथा कार्यक्रमहरुको बजेट तथा तिनमा भएको खर्चको विवरण अनुसूची ४.१ मा दिइएको छ ।

#### ४.४ केन्द्रीयस्तरका आयोजना तथा कार्यक्रमका लागि खर्चको प्रक्षेपण र तिनका आधारहरु

विगतका खर्चको प्रवृत्ति, सम्भाव्य नयाँ आयोजना/कार्यक्रम, आवधिक योजना तथा अन्य दस्तावेजहरुमा पहिचान गरिएका र अनुमान गरिएका लक्ष्यहरु समेतलाई आधार मानी आगामी दश वर्षका लागि खर्चको प्रक्षेपण गरिएको छ । विगत पाँच वर्षको विनियोजन र खर्चको आधारमा विश्लेषण गरी तथा विभिन्न निकायहरुका गुरुयोजना, दीर्घकालीन लक्ष्य तथा कार्यक्रमहरुले निर्देश गरेका आयोजना/कार्यक्रम समेतका आधारमा ती आयोजना तथा कार्यक्रमहरुमा आगामी दश वर्षका लागि गरिनुपर्ने आयोजनागत खर्चको प्रक्षेपण अनुसूची ४.२ मा दिइएको छ । विगतका खर्चको आधारमा मुख्य दश क्षेत्रका लागि गरिएको क्षेत्रगत प्रक्षेपणलाई तालिका ३ मा प्रस्तुत गरिएको छ ।

तालिका ३ अनुसार खर्चको प्रक्षेपण गर्दा हाल कायम रहेका आयोजना/कार्यक्रमको खर्चको प्रवृत्तिलाई मूल आधार मानिएको छ । विगतको खर्चको आधार लिँदा कतिपय आयोजना/कार्यक्रम यही अवधिमा समाप्त हुने भएकाले सम्भव भएसम्म तिनको समाप्ति मिति प्राप्त गरी प्रक्षेपण गर्ने प्रयास गरिएको छ । तालिका ३ अनुसार सबैभन्दा बढी बजेट सडकलाई परेको छ भने तत्पश्चात् सिंचाइलाई बजेट प्रक्षेपण गरिएको छ । सिंचाइलाई कृषिको साधनको रूपमा लिँदा यो प्रक्षेपण कृषि क्षेत्रका लागि सबैभन्दा बढी देखिन्छ जुन स्वाभाविक पनि हो । उर्जाको क्षेत्रमा प्रक्षेपण कमजोर रहेको छ । हाल सञ्चालित कतिपय आयोजना/कार्यक्रम यस अवधिमा समाप्त हुने र नयाँ आयोजना/कार्यक्रमहरू निकट भविष्यमा सुरु नहुने देखिएकाले उर्जाको प्रक्षेपण कमजोर रहेको हो । स्थानीय विकासमा गरिएको प्रक्षेपणले निक्षेपणलाई बढावा नदिएको जस्तो देखिए तापनि सामाजिक सुरक्षामा गरिने लगानी यही क्षेत्र मार्फत् हुने र यो खर्च साधारण शीर्षकबाट हुने भएकाले यसको आकार बढ्न नसकेको हुनसक्छ । शिक्षा र स्वास्थ्य क्षेत्रको प्रक्षेपित बजेट कम देखिनुमा यो क्षेत्रमा खर्च हुने ठूलो रकम (जस्तो शिक्षक र स्वास्थ्यकर्मीको तलब, भत्ता) साधारण खर्च शीर्षकबाट हुने भएकाले विकासतर्फ नदेखिएको हुनसक्छ । उद्योग क्षेत्रका लागि सरकारले पूर्वाधार मात्र खडा गर्ने र त्यस्तो पूर्वाधार मुख्य रूपमा सडक र विद्युत भएकाले त्यो पक्ष तत् तत् क्षेत्रमा नै परेकोले यस क्षेत्रको प्रक्षेपण कम देखिन गएको छ । खानेपानी क्षेत्रको लागि प्रक्षेपित रकम हालको खर्चको आधारमा हेर्दा स्वाभाविक नै देखिन पुगेको छ ।

तालिका ३ पाँच वर्षको खर्चको आधारमा आगामी दश वर्षको खर्चको क्षेत्रगत प्रक्षेपण

(रु. करोडमा)

आर्थिक वर्ष	सडक	सिंचाइ	खानेपानी	उर्जा	शिक्षा	स्वास्थ्य	पर्यटन	कृषि	उद्योग	स्थानीय विकास
२०६७/६८	२१०७.५०	१५१३.६८	६९६.२२	१२७९.९६	६७२.२०	८१३.९३	१६८.८६	६६८.४७	९७.०१	१४९.८२
२०६८/६९	२५१८.४८	१६७७.२९	७९६.११	१५११.५५	७७९.४६	९१५.७५	२०७.२३	७८९.३८	११५.४४	१८०.२५
२०६९/७०	२९२८.९५	१९१२.७३	८९६.५०	१७४३.१४	८५०.६०	१०१३.०६	२४५.६८	९१०.२५	१३३.८७	२१०.६९
२०७०/७१	३३३७.३९	२१४९.६२	९९६.५६	१९७६.७३	९६७.८३	१११३.३८	२८४.१४	१०३१.१८	१५२.३०	२४१.१२
२०७१/७२	३४१५.५१	२३९०.४६	१०९७.८५	२२११.३२	१०८१.७२	१२१२.९५	३२२.६१	११५२.१२	१७०.७३	२७१.५६
२०७२/७३	३५९६.७५	२६३१.८१	११९९.१६	२४४४.९१	११९६.९५	१३१२.५२	३६१.०७	१२७३.०९	१८९.१६	३०१.९९
२०७३/७४	३९३६.२९	२८७३.१६	१३००.४७	२६७९.५०	१३११.६७	१४१२.०९	३९९.५३	१३९४.०९	२०७.५९	३३२.४३
२०७४/७५	४२८५.९२	३११६.५०	१४०१.७७	२९१४.०९	१४२६.४०	१५११.६५	४३८.००	१५१६.०९	२२६.०५	३६२.८७
२०७५/७६	४६३५.५६	३३५९.८५	१५०३.०८	३१४८.६८	१५४१.४६	१६११.२२	४७६.४६	१६३७.०९	२४४.५५	३९३.३०
२०७६/७७	४९८५.१९	३६०३.२०	१६०४.३८	३३८३.२७	१६५६.६९	१७१०.७९	५१४.९३	१७५८.०९	२६३.०५	४२३.७४

आयोजना/कार्यक्रमगत खर्च प्रक्षेपणका साथै हाल सञ्चालित र भविष्यमा सञ्चालनमा आउन सक्ने आयोजना तथा कार्यक्रम, देशको आवश्यकता, आर्थिक वृद्धिको प्रक्षेपण, विभिन्न क्षेत्रका लक्ष्य र प्रक्षेपणका आधारमा मुख्य दश क्षेत्रको लागि आगामी दश वर्षको लागि माथि उल्लेख भए बमोजिमका आधारहरूमा क्षेत्रगत खर्चको प्रक्षेपण समेत गरिएको छ । यी आधारहरू लिँदा सकेसम्म यिनले प्रक्षेपण गरेको कार्यक्रमको विस्तार र रकमलाई सम्बोधन गर्ने प्रयास गरिएको छ ।

क्षेत्रगत प्रक्षेपणलाई तालिका ४ मा प्रस्तुत गरिएको छ । तालिका ४ अनुसार प्रक्षेपण गर्दा अनुसूची ४.३ मा उल्लेख भएका आधारहरूलाई सकेसम्म व्यावहारिक ढंगले विश्लेषण गरी खर्चको प्रक्षेपण गरिएको छ । तर यी आधारहरू लिएर आयोजना वा कार्यक्रमगत प्रक्षेपण भने गरिएको छैन ।

तालिका ४ निश्चित आधारमा गरिएको आगामी दश वर्षको क्षेत्रगत प्रक्षेपण

(रु. करोडमा)

आर्थिक वर्ष	सडक	सिंचाइ	खानेपानी	उर्जा	शिक्षा	स्वास्थ्य	पर्यटन	कृषि	उद्योग	स्थानीय विकास
२०६७/६८	२६६३.८९	१६९५.३२	८००.६५	१८६८.७५	८१३.३६	११८०.२०	१७७.३०	९०२.४४	११७.३८	१७८.२९
२०६८/६९	३१८३.३६	१८७८.५७	९१५.५३	२६४५.२२	१०९९.०५	१३२७.८३	२५१.७९	१०६५.६६	१३९.६८	२२५.३२
२०६९/७०	३७०२.२०	२१४२.२६	१०३०.९८	३२२४.८२	१२४१.८८	१७०१.९५	३०८.३३	१२३७.०३	१६१.९८	२७१.७९
२०७०/७१	४२१८.४७	२४०७.५८	११४६.०४	३७३६.०३	१२७७.५४	१९१५.०२	३५५.१८	१४००.३४	१९४.९४	४२९.२१
२०७१/७२	४३१७.२१	२६७७.३२	१२६२.५३	४३७८.४३	१४७२.२२	२०८६.२८	४०३.२६	१५५५.३६	२१८.५३	४८०.६६
२०७२/७३	५२६५.६५	२९४७.६२	१५८२.८९	५९१६.७०	१६२९.०५	२२५७.५३	४५१.३४	१९७३.२९	२७४.२८	४९८.२९
२०७३/७४	५७६२.७३	४३६७.२०	१७१६.६२	७२०७.८७	१७८५.१९	२५५५.८८	४९९.४२	२१६०.८४	३०१.००	६३८.२७
२०७४/७५	६२७४.५९	४७३७.०९	१८५०.३४	१०१७०.२०	२६८१.६४	२७९६.५६	५४७.५०	२८०४.७७	३५२.६४	७१८.४८
२०७५/७६	६७८६.४६	५१०६.९८	१९८४.०६	११६१८.६५	२८९७.९५	२९४८.५४	६४३.२२	३२४१.४५	३८१.५०	७८२.६७
२०७६/७७	७२९८.३२	५४७६.८७	२११७.७९	१४२०९.७६	३२८०.२५	३४०४.४८	६४३.६६	३६९२.००	४६२.९७	८४३.६६

तालिका ४ अनुसार उर्जाका लागि सबैभन्दा बढी बजेट प्रक्षेपण भएको छ । विगत केही वर्षदेखि विद्युत्का लागि महत्वाकांक्षी कार्यक्रमहरू उल्लेख गर्ने गरिएको सन्दर्भ र नेपाल विद्युत् प्राधिकरणले आगामी दश वर्षमा सञ्चालन गर्न प्रस्ताव गरेका आयोजना/कार्यक्रम समेतका आधारमा यो प्रक्षेपण अस्वाभाविक भने छैन । कृषि र सिंचाइका लागि प्रक्षेपित गरिएको बजेट यो क्षेत्रको महत्वको हिसाबमा स्वभाविक नै देखिन्छ । उद्योग र पर्यटनका लागि प्रक्षेपित बजेट कम देखिएको छ । यी क्षेत्रमा सरकारको भूमिका सहजकर्ताको मात्र भएको तथा पूर्वाधारमा मात्र सरकारी लगानी हुने भएको र पूर्वाधारकै क्षेत्रमा यस्तो बजेटको व्यवस्था हुने भएकाले यस्तो हुन गएको हो । तालिका ३ मा उल्लेख गरिए जस्तै शिक्षा र स्वास्थ्यको लगानीको धेरै अंश साधारणतर्फ हुने भएकाले विकासमा यसको अंश कम देखिन गएको छ । स्थानीय विकासका लागि प्रक्षेपित बजेट कम देखिनुमा निक्षेपण गरिने आयोजना/कार्यक्रमको निक्षेपण नहुनु, संघीयतामा जाँदा स्थानीय निकायको भूमिका र श्रोत परिचालनको तरिका कस्तो हुने निक्षेपण नहुनु जस्ता कारण हुन सक्छन् भने यो क्षेत्रमा गरिने लगानीको प्रमुख अंश सामाजिक सुरक्षामा हुने भएकाले यसलाई यो प्रक्षेपणमा समावेश गरिएको छैन ।

#### ४.५ निष्कर्ष तथा सुझावहरू

कुनै पनि आयोजना तथा कार्यक्रमका लागि बजेट विनियोजन गर्दा प्रष्ट आधारहरू तोकनु जरूरी हुन्छ जसले गर्दा क्षेत्रगत मन्त्रालय र अर्थ मन्त्रालयबीच एक अर्का प्रति सधैं गुनासो गर्ने प्रवृत्तिको समेत अन्त्य गर्न मद्दत पुग्छ । तसर्थ कुनै पनि वर्षको बजेट तयार गर्नु भन्दा पहिले निम्न पक्षहरूमा ध्यान दिनु अति आवश्यक हुन्छ :

#### ४.५.१ श्रोत तथा आयोजना/कार्यक्रमको वर्गीकरण गर्ने

सामान्यतया नेपाल सरकारको बजेटका लागि ३ श्रोतहरू हुन्छन् - (१) राजस्व, (२) वैदेशिक सहायता (अनुदान र ऋण) र (३) आन्तरिक ऋण। कुन कुन आयोजना/कार्यक्रममा कुन श्रोतबाट खर्च गर्ने भनी पहिले नै निक्कौल गर्न सकिएमा जस्तोसुकै आयोजना वा कार्यक्रमका लागि सबैखाले श्रोत प्रयोग गर्नु पर्ने अवस्था आउँदैन। यसका लागि सबभन्दा पहिले आयोजना तथा कार्यक्रमको वर्गीकरण गर्नु पर्दछ। तत्पश्चात् आयोजना/कार्यक्रमलाई निम्न तीन भागमा बाँडी श्रोतको व्यवस्था गर्नु पर्दछ :

- १) राजस्वबाट सञ्चालन गरिने आयोजना/कार्यक्रमहरू
- २) वैदेशिक श्रोतबाट सञ्चालन गरिने आयोजना/कार्यक्रमहरू
- ३) आन्तरिक ऋण लिएर भए पनि सञ्चालन गर्नुपर्ने आयोजना/कार्यक्रमहरू

यसरी आयोजना/कार्यक्रम तथा श्रोतको वर्गीकरण गर्नाले सबैखाले आयोजना/कार्यक्रमका लागि वैदेशिक सहायता लिनु पर्ने वा आन्तरिक ऋण जुटाउनु पर्ने हुँदैन। यसले कुन आयोजना/कार्यक्रमलाई राष्ट्रिय पूँजीबाट र कुन आयोजना/कार्यक्रमलाई वैदेशिक सहायताबाट श्रोत जुटाउने भन्ने निर्णय लिन समेत सजिलो हुन्छ र आयोजना/कार्यक्रमका लागि श्रोतको पहिचान र परिचालन समेत सहज हुन्छ।

#### ४.५.२ आयोजना/कार्यक्रम बैंक (Project Bank) स्थापना गरी विनियोजन गर्नुपर्ने बजेटको प्रक्षेपण गर्ने

हाल भविष्यमा सञ्चालन गरिने आयोजना/कार्यक्रमको संख्या र प्रकृतिको पहिचान नभएकाले कुनै किसिमले श्रोतको उपलब्धता भए पनि के मा खर्च गर्ने भन्ने तयारी नहुनाले एकातिर उपलब्ध श्रोतको पनि सही सदुपयोग नहुने र अर्कातिर भविष्यका लागि के कति श्रोत आवश्यक हुन्छ भनी अनुमान गर्न पनि कठिन हुने स्थिति छ। यो समस्याको निराकरणका लागि राष्ट्रिय स्तरमा एक आयोजना/कार्यक्रम बैंकको स्थापना गरी प्रत्येक क्षेत्रमा भविष्यमा सञ्चालन गरिने आयोजना/कार्यक्रमको संख्या र प्रकृति पहिचान गर्ने र सो अनुसार श्रोतको खोजी गर्ने र परिचालन गर्ने परिपाटी बसाल्नु उपयुक्त हुन्छ। यस्तो बैंकमा लगानी रकम सहितको संक्षिप्त प्राविधिक विवरण रहनु पर्दछ।

#### ४.५.३ आयोजना/कार्यक्रमको वर्गीकरणको आधार निश्चित गर्ने

वर्तमानमा आयोजना/कार्यक्रमलाई केन्द्रीयस्तर र जिल्ला वा स्थानीयस्तर भनेर छुट्याउने निश्चित आधारहरू तयार नगरिएकाले कस्ता आयोजना/कार्यक्रमलाई केन्द्रीयस्तर र कस्तालाई जिल्लास्तरमा सञ्चालन गर्ने भन्ने अन्यौल रहेको छ। यसले गर्दा एकातिर केन्द्रको बोझ बढेको छ भने अर्कातिर क्षमता भइकन पनि जिल्ला वा स्थानीय निकायहरू कामविहीन भएर बस्नु परेको छ। यसैगरी श्रोत परिचालनमा केन्द्रको भूमिका बढी भएका कारण स्थानीय निकायहरूको क्षमता अभिवृद्धिमा यथोचित सहयोग पुग्न सकेको छैन। केन्द्रले सञ्चालन गर्ने आयोजना/कार्यक्रमले स्थानीय आवश्यकताको पहिचान र पूर्ति गर्न कठिन हुने, स्थानीय श्रोत, सीप र ज्ञानको प्रयोग नहुने र श्रोतको बाँडफाँड समन्यायिक नहुने सम्भावना प्रशस्त हुन्छ। यस्तो प्रकृयाबाट न त सन्तुलित विकासको लक्ष्य हासिलमा



सहयोग पुग्छ, न त विवाद तथा द्वन्द्व समाधान गर्न सकिन्छ । तसर्थ कुनै पनि आयोजना/कार्यक्रम पहिचान, छनौट र सञ्चालन गर्नु अघि त्यो आयोजना/कार्यक्रम केन्द्रीयस्तर वा जिल्लास्तर वा स्थानीयस्तर कुन चाँहि हो भनेर छुट्टयाउने प्रष्ट आधारहरु तयार गर्नु पर्दछ । मुलुक निकट भविष्यमै संघीय राज्य प्रणालीमा प्रवेश गर्ने भएकाले यस्तो आधारको आवश्यकता र महत्व अझ बढी हुन पुगेको छ ।

#### ४.६ केन्द्रीयस्तरका आयोजना/कार्यक्रमहरुको लागि भविष्यमा गरिने विनियोजनका आधार र मापदण्ड

माथि भनिए अनुसार श्रोत तथा आयोजना/कार्यक्रमको वर्गीकरण एवं आयोजना/कार्यक्रम बैंक स्थापना गरी आयोजना/कार्यक्रम पहिचान तथा छनौट गरिसकेपछि र केन्द्रीयस्तरका भनी तोकिएका आयोजना/कार्यक्रमका लागि गरिने बजेट विनियोजनका लागि निश्चित आधार र मापदण्ड तोकनुपर्दछ ।

##### ४.६.१ विनियोजनका आधारहरु

केन्द्रीयस्तरका आयोजना/कार्यक्रमहरुको लागि प्रत्येक वर्ष बजेट विनियोजन गर्दा निश्चित आधारमा गर्ने परिपाटी बसाल्न सकिएमा हचुवाको भरमा विना प्राथमिकीकरण बजेट विनियोजन हुने प्रवृत्तिमा त कमी आउँछ, नै, कुनै पनि आयोजना वा कार्यक्रमको लागि भविष्यमा प्राप्त हुने बजेटको बारेमा आँकलन गर्न सहज भई कार्यक्रम तयार गर्न समेत सहयोग पुग्दछ । कुनै पनि आयोजना/कार्यक्रमका लागि बजेट विनियोजन गर्दा निम्न आधारहरु अपनाउनु उपयुक्त हुन्छ :

##### ४.६.१.१ क्षेत्रगत प्राथमिकीकरण (Sectoral Prioritization)

कुनै पनि आयोजना वा कार्यक्रमलाई वार्षिक वा आवधिक बजेट विनियोजन गर्नु भन्दा पहिला विकासका क्षेत्रहरुको क्षेत्रगत प्राथमिकीकरण गर्नु आवश्यक हुन्छ । वर्तमान अवस्थामा आवधिक योजनाहरुले प्राथमिकताका क्षेत्रहरु तोकने गरे तापनि वार्षिक बजेट तयार गर्दा सो अनुसार हुने गरेको पाइँदैन । खर्च व्यवस्थापनका लागि तयार गरिने मध्यकालीन खर्च संरचनाले समेत क्षेत्रगत प्राथमिकीकरण गर्ने गरेको छैन । तसर्थ प्रत्येक वर्षको बजेटले निश्चित अवधिका लागि प्राथमिकताको क्षेत्र तोकने र सोही अनुसार क्षेत्रगत रुपमा बजेट विनियोजन गर्नु उपयुक्त हुन्छ । यसरी क्षेत्रगत प्राथमिकीकरण गर्दा निम्न चरण पूरा गर्नु पर्ने हुन्छ :

- **क्षेत्रको परिभाषा तय गर्ने:** हाल राष्ट्रिय योजना आयोग, प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय तथा अर्थ मन्त्रालयले गर्ने क्षेत्रको परिभाषामा एकरूपता पाइँदैन । विकासका क्षेत्रहरु पहिचान गर्दा यी तीन निकायले प्रयोग गर्ने विषय (मन्त्रालयका कार्यहरु) हरु फरक फरक हुन्छन्, जसले गर्दा कुन क्षेत्रलाई कसरी बजेट विनियोजन गर्ने र कुन क्षेत्रलाई कसरी अगाडि बढाउँदा आर्थिक वृद्धिलाई मद्दत पुग्छ भन्ने निक्यौल गर्न गाह्रो हुन्छ । तसर्थ विकासका क्षेत्रहरु पहिचान गर्नु अगाडि यसको स्पष्ट र सबैलाई मान्य हुने किसिमको परिभाषा तयार गर्नु पर्दछ ।
- **लगानीको प्राथमिकता निर्धारण:** क्षेत्रको परिभाषा गरिसकेपछि ती क्षेत्रहरुमा गरिने लगानीका लागि प्राथमिकता तोकनु पर्दछ । उदाहरणका लागि कृषिलाई

प्राथमिकता दिने हो र लगानी गर्ने हो भने सिंचाइ पनि लगानीको प्राथमिकतामा पर्नु पर्दछ । यसरी क्षेत्रगत प्राथमिकीकरण गर्दा राष्ट्रिय योजना आयोग, अर्थ मन्त्रालय तथा क्षेत्रगत मन्त्रालयहरुबीच व्यापक छलफल तथा अन्तरक्रिया भने आवश्यक हुन्छ ।

- **क्षेत्रगत बजेट विनियोजन:** लगानीको प्राथमिकता निर्धारण गरिसकेपछि प्रत्येक क्षेत्रका लागि बजेट विनियोजन गर्नु पर्दछ । सुरुमा नै क्षेत्र पहिचान गरी बजेट विनियोजन भएमा त्यसपछि ती क्षेत्र अन्तरगतका आयोजना/कार्यक्रममा समेत बजेट विनियोजन गर्न सजिलो हुन्छ ।
- **क्षेत्रगत बजेटको अनुपातमा क्षेत्र अन्तरगतका आयोजना/कार्यक्रममा बजेट विनियोजन:** क्षेत्रगत बजेट विनियोजन गरिसकेपछि मात्र त्यो क्षेत्र अन्तरगतका आयोजना/कार्यक्रमको प्राथमिकता निर्धारण गरी सो अनुसार बजेट विनियोजन गर्नु पर्दछ । वर्तमान अवस्थामा मध्यकालीन खर्च संरचनाले आयोजना/कार्यक्रमको प्राथमिकीकरण गरे तापनि सबै आयोजना/कार्यक्रमलाई एकै प्रकारको प्राथमिकीकरणका आधारहरुमा प्राथमिकीकरण गर्ने गरेको छ । यसले गर्दा महत्वपूर्ण आयोजनाहरुको प्राथमिकता तल पर्ने र कम महत्वका आयोजनाहरुको प्राथमिकता माथि पर्न सक्ने सम्भावना रहन्छ । तसर्थ प्रत्येक क्षेत्र अन्तरगतका आयोजना/कार्यक्रमको स्पष्ट आधारहरुमा प्राथमिकीकरण गरी सो अनुसार बजेट विनियोजन गर्नु आवश्यक हुन्छ । यसरी बजेट विनियोजन गर्दा निम्न आधारहरु लिन सकिन्छ :

- मध्यकालीन खर्च संरचनाले प्रत्येक आयोजना/कार्यक्रमका लागि प्रक्षेपण गरेको खर्च अनुमान
- आयोजनाको कुल लागत र सम्पन्न हुने अवधि
- आयोजना तथा कार्यक्रमहरुबाट हुने अपेक्षित उपलब्धि र नतिजा
- विगतको खर्चको स्थिति
- नियमित रूपमा गर्नुपर्ने मर्मत सम्भार तथा पुनःनिर्माण गर्नुपर्ने आवश्यकता
- बहुवर्षीय बजेट विनियोजन

यसरी क्षेत्रगत प्राथमिकीकरण गरी बजेट विनियोजन गर्ने प्रणालीको प्रयोग गर्दा मुख्यतः निम्नानुसारका फाइदा हुन सक्ने देखिन्छ :

- विकास र आर्थिक वृद्धिका लागि प्रमुख र प्राथमिक क्षेत्रको पहिचान हुने
- कम्तीमा प्राथमिक क्षेत्रको लागि बजेटको सुनिश्चितता हुने
- क्षेत्रभित्र सञ्चालन हुने आयोजना/कार्यक्रमको प्राथमिकता निर्धारण सजिलो भई खर्चलाई यथार्थपरक बनाउन सकिने

- उच्च प्राथमिकताको क्षेत्रको सम्पूर्ण पक्षको विकास सहज भई क्षेत्रभित्रकै अर्को उपक्षेत्रको कमजोरीले समग्र क्षेत्रको नतिजामा असर नपर्ने

क्षेत्रगत प्राथमिकताका लागि देशको समग्र विकासमा प्रभाव पार्ने गरी निम्नानुसारका क्षेत्रहरूलाई प्राथमिकता क्रममा राख्न सकिन्छ :

- पूर्वाधार विकास
- भौतिक पूर्वाधार
- पर्यटन पूर्वाधार
- औद्योगिक पूर्वाधार
- कृषि, सिंचाइ, बजारीकरण र खाद्य सुरक्षा
- विद्युत् (जल तथा अन्य श्रोत)
- मानवीय तथा सामाजिक विकास
  - शिक्षा
  - स्वास्थ्य
  - खानेपानी तथा सरसफाइ

**द्रष्टव्य:** यो सुझाव चालु त्रि-वर्षीय योजनाका लागि राष्ट्रिय योजना आयोगले तोकेको भन्दा फरक हुन सक्छ । तथापि, यसले बजेट विनियोजनका लागि प्राथमिकताका क्षेत्रहरू पहिचान गर्न मद्दत पुग्ने विश्वास लिइएको छ ।

#### ४.६.१.२ मर्मत सम्भारका लागि बजेट विनियोजन

नेपालमा नयाँ आयोजना/कार्यक्रमका लागि बजेट विनियोजन गर्ने तर तिनको नियमित मर्मत सम्भारमा ध्यान नदिइने र बजेट विनियोजन नगरिने भएकाले कतिपय आयोजना/कार्यक्रमहरू समय अगावै बन्द हुने वा समयमै मर्मत नगरिएका कारणले पछि मर्मतका लागि ठूलो धनराशि खर्च हुने स्थिति विद्यमान रहेकाले बजेटको उचित व्यवस्थापन गर्न कठिन परेको अवस्था छ । तसर्थ बजेट विनियोजनको आधार तय गर्दा नियमित रूपमा गरिनु पर्ने मर्मत सम्भारका लागि पनि बजेट विनियोजन गर्नु जरुरी हुन्छ । यसले एकातिर सञ्चालित आयोजना/कार्यक्रमको लाभ लामो समयसम्म प्राप्त हुन्छ भने अर्कातिर ती आयोजना/कार्यक्रमको भविष्यमा गर्नुपर्ने पुनरुत्थानका (Rehabilitation) लागि ठूलो बजेट खर्च गर्नुपर्ने सम्भावना समेत कम हुन सक्नेछ । यसका लागि निम्न चरण अपनाउन सकिन्छ :

- नियमित, पटके र आवधिक मर्मत सम्भार गर्नुपर्ने आयोजना/कार्यक्रमको पहिचान गर्ने
- मर्मत तथा पुनरुत्थान गरिनुपर्ने आयोजना/कार्यक्रमको लगत तयार गर्ने

- मर्मत गरिनुपर्ने आयोजना/कार्यक्रमको आवधिक मर्मत सम्भारको कार्यतालिका तयार गर्ने
- कार्यतालिका अनुसार मर्मत तथा पुनरुत्थानका लागि बजेट विनियोजन गर्ने

#### ४.६.१.३ अनुगमन तथा मूल्याङ्कनका लागि बजेट विनियोजन

कुनै पनि आयोजना/कार्यक्रमको कार्यान्वयन सहज बनाउनका लागि अनुगमनको धेरै महत्व हुन्छ । हामीकहाँ अनुगमनलाई आयोजना/कार्यक्रमको कार्यान्वयन प्रक्रियासंग आबद्ध गराउन सकिएको छैन । नाम मात्रको अनुगमन हुने र यसले आयोजना/कार्यक्रमको सफलता वा असफलतामा भूमिका खेल्ने भन्दा पनि परम्परा मात्रै धान्ने प्रवृत्तिको विकास गराएको छ । कुनै पनि आयोजना/कार्यक्रमको सफलतामा अनुगमनको भूमिकालाई उचित महत्व दिई बजेट विनियोजन गर्नु पर्दछ ।

त्यसैगरी कुनै आयोजना/कार्यक्रमको सफलता वा असफलताबाट पाठ सिकेर भविष्यका आयोजना/कार्यक्रम तर्जुमा र कार्यान्वयनका लागि त्यो आयोजना/कार्यक्रमको मूल्याङ्कन हुनु जरुरी हुन्छ । विडम्बना नै भन्नु पर्दछ, नेपालमा औलामा गन्न सकिने आयोजना/कार्यक्रमको मात्र मूल्याङ्कन भएको यथार्थ हामीसंग छ । सबै आयोजना/कार्यक्रमको मूल्याङ्कन नगरिए तापनि राष्ट्रिय दृष्टिले महत्वपूर्ण वर्षेनी निश्चित संख्याका केही आयोजना/कार्यक्रमको मूल्याङ्कनका लागि बजेट विनियोजन गरिनु पर्दछ । सरकारले गर्न नसके अनुगमन, मूल्यांकन कार्य Outsource गर्न सकिन्छ ।

#### ४.६.१.४ अध्ययन/अनुसन्धानमा बजेट विनियोजन

आयोजना/कार्यक्रमको पहिचान तथा तर्जुमा गर्न एवं कार्यान्वयनको तरिका निक्यौल गर्न अध्ययन/अनुसन्धानको जरुरी पर्दछ । नेपालमा विरलै मात्र यस्तो अध्ययन/अनुसन्धानमा बजेट विनियोजन गर्ने र सो अनुसार कार्यान्वयन गर्ने गरिन्छ । आयोजना/कार्यक्रमको तर्जुमा र कार्यान्वयनका लागि मात्र होइन अर्थ मन्त्रालयलाई राजस्व र अन्य श्रोतको अनुमान गर्न, खर्चको प्रभावकारिता पहिल्याउन र खर्च व्यवस्थापनलाई सक्षम बनाउन समेत यस्तो अध्ययन/अनुसन्धानमा खर्च गर्नुपर्दछ । तसर्थ बजेट विनियोजनका लागि अध्ययन/अनुसन्धानको खर्च पनि एक आधारको रूपमा रहनु पर्दछ ।

### ४.७.२ केन्द्रीयस्तरका आयोजना तथा कार्यक्रममा गरिने बजेट विनियोजनको मापदण्ड

केन्द्रीयस्तरका आयोजना तथा कार्यक्रमहरूमा गरिने बजेट विनियोजनका लागि निश्चित मापदण्ड तोक्नु पर्ने हुन्छ । यस्तो मापदण्ड सबैखाले आयोजना तथा कार्यक्रमका लागि एकै प्रकृतिको नहुन पनि सक्छ । तथापि बजेट विनियोजनका लागि तयार गरिने मापदण्डमा निम्न पक्षहरूलाई समावेश गरिनु उपयुक्त हुन्छ :

#### ४.७.२.१ प्रति एकाई लागत (Unit Cost)

कुनै पनि आयोजना तथा कार्यक्रमका लागि बजेट विनियोजन गर्दा यसको प्रति इकाई लागतका आधार लिनु सबैभन्दा वैज्ञानिक र प्रभावकारी विधि हो । प्रति इकाई लागत गणना दुई तरिकाले गर्ने गरिन्छ - (१) आयोजना वा कार्यक्रमका प्रत्येक क्रियाकलापको प्रति इकाई लागत अनुमान गर्ने र (२) आयोजना वा कार्यक्रमबाट लाभान्वित हुने जनसंख्याको आधारमा प्रति व्यक्ति लागत अनुमान गर्ने । अधिल्लो विधि आयोजना/कार्यक्रमको कार्यान्वयन लागतसंग सम्बन्धित छ भने पछिल्लो विधि कार्यान्वयनबाट प्राप्त हुने नतिजासंग सम्बन्धित छ । दुवै विधिको चरणहरूलाई संक्षिप्त रूपमा यसरी प्रस्तुत गर्न सकिन्छ । आयोजना/कार्यक्रमका क्रियाकलापहरूको प्रति इकाई लागत अनुमान गर्दा निम्न चरणहरू पार गर्नु पर्दछ :

- आयोजना/कार्यक्रमहरूको कार्यान्वयनका लागि आवश्यक पर्ने क्रियाकलापहरूको पहिचान गर्ने
- प्रत्येक क्रियाकलापको लागत अनुमान गर्ने
- प्रत्येक क्रियाकलापलाई आवश्यक पर्ने साधन (मानवीय तथा भौतिक) को संख्या र रकमको अनुमान गर्ने
- आवश्यक पर्ने साधनको संख्या र रकमलाई गुणन गरी प्रत्येक क्रियाकलापको लागत अनुमान गर्ने
- क्रियाकलापहरूको लागतको जम्मा गरी आयोजना/कार्यक्रमको लागत अनुमान गर्ने

यसरी कुल लागत निकालिसकेपछि यसको प्रभावकारिताका लागि निम्न कुराहरूमा ध्यान दिनुपर्दछ :

- कुल लागतको कति हिस्सा साधारण वा प्रशासनिक वा चालु खर्चमा प्रयोग हुन्छ?
- आयोजना/कार्यक्रमको क्रियाकलापको प्राथमिकता र लागतबीचमा सामञ्जस्यता छ छैन?
- क्रियाकलापहरूमा दोहोरोपना छ छैन?
- यसरी निकालिएको लागतको प्रभावकारिता वृद्धि गर्नका लागि आयोजना/कार्यक्रमको कृयाकलाप तह, साधन तह र प्रतिफल तहमा लाग्ने लागतको तुलना,
- भौगोलिक क्षेत्र तथा स्थानमा लाग्ने लागतको तुलना,
- कार्यान्वयनबाट प्राप्त हुने प्रतिफलका लागि लाग्ने प्रशासनिक खर्चको लेखाजोखा र औचित्यता, र
- चालु तथा पूँजीगत खर्चबीच तुलना गर्नुपर्दछ ।

आयोजना/कार्यक्रमबाट लाभान्वित हुने जनसंख्याको आधारमा प्रति व्यक्ति लागत अनुमान गर्दा भने आयोजना/कार्यक्रम कार्यान्वयन भएपछि त्यसबाट प्राप्त हुने

प्रतिफलबाट लाभान्वित हुने जनसंख्याले आयोजना/कार्यक्रमको कुल लागतलाई भाग गरिन्छ ।

#### ४.७.२.२ खर्च गर्ने क्षमता

कुनैपनि आयोजना/कार्यक्रमका लागि बजेट विनियोजन गर्दा त्यो आयोजना/कार्यक्रम सञ्चालन गर्ने निकायसंग तोकिएको बजेट खर्च गर्ने क्षमता भए नभएको समेत विश्लेषण गर्नुपर्दछ । क्षमताभन्दा बढी विनियोजन गर्दा सम्बन्धित निकाय दबावमा आई कार्यान्वयन गर्न नसक्ने सम्भावना पनि रहन्छ । यसका लागि निम्न पक्षहरूमा विचार गर्नुपर्दछ :

**यथार्थ खर्चको प्रवृत्ति:** कुनै आयोजना/कार्यक्रममा विगतमा भएको यथार्थ खर्चको विश्लेषणले त्यो आयोजना/कार्यक्रमको खर्च गर्ने क्षमतालाई दर्शाउँछ । तसर्थ आयोजना/कार्यक्रमको खर्चको प्रवृत्तिको अध्ययन विनियोजनको मापदण्ड निर्धारण गर्ने एक विकल्प हो । यो विकल्पको प्रयोग गर्दा खर्च हुन नसक्नाका कारणहरूको समेत यथार्थपरक विश्लेषण जरुरी हुन्छ ।

**खर्च गर्ने प्रक्रिया र खर्चमा प्रभाव पार्ने तत्वहरू:** नेपालमा तोकिएको बजेट सम्पूर्ण रूपमा खर्च हुन नसक्नुमा प्रक्रियागत कमजोरीहरू समेत प्रशस्त छन् । यस्ता कमजोरीहरू मूलतः बजेट विनियोजन, निकासा, रकमान्तर, शोधभर्ना र श्रोतान्तरमा देखिएका छन् । यसका साथै कार्यक्रम बनाउँदा प्रशस्त समय नदिनु र हचुवाको भरमा कार्यक्रम तर्जुमा गर्नु, राष्ट्रिय योजना आयोगबाट समयमा कार्यक्रम स्वीकृत नहुनु, कार्यक्रम संशोधन भइरहनु, कार्यक्रम स्वीकृत वा संशोधन भइसकेपछि पनि निकासा हुन समय लाग्नु जस्ता प्रक्रियागत कमजोरी पनि प्रशस्त छन् । यस बाहेक कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्न एक वा एक भन्दा बढी निकायसंग समन्वय गर्नुपर्ने हुन्छ । तर, त्यस्तो समन्वय समयमा नहुने कारणले पनि खर्च हुन कठिनाई पर्ने देखिएको छ । बजेट विनियोजन गर्दा यसमा पनि उत्तिकै ध्यान पुऱ्याउनु जरुरी हुन्छ ।

**जोखिमका तत्वहरूको पहिचान र त्यसको सम्बोधन:** हामीकहाँ कुनैपनि आयोजना/कार्यक्रम तर्जुमा गर्दा त्यसको कार्यान्वयनमा पर्न सक्ने जोखिमका बारेमा पूर्व आँकलन गर्ने र सो अनुसारको तयारी गर्ने प्रचलन नभएका कारणले पनि कतिपय आयोजना/कार्यक्रममा समयमा खर्च नहुने प्रवृत्ति देखिएको छ । तसर्थ प्रत्येक आयोजना/कार्यक्रमको जोखिमको पूर्व अनुमान गरी त्यसतर्फ समेत सचेत हुनु जरुरी देखिएको छ । यद्यपि यसलाई कार्यान्वयन नगर्ने बहाना बनाउन नदिनेतर्फ भने सचेत हुनुपर्दछ ।

#### ४.७.२.३ साधारण खर्च

साधारण खर्चका लागि गरिने बजेट विनियोजनका मापदण्ड तय गर्दा विकास खर्चको विनियोजन भन्दा बेग्लै किसिमले गर्नुपर्दछ । तथापि सबै साधारण खर्चहरूले पनि

प्रत्येक खर्चबाट हासिल हुने उपलब्धि को अनुमान गर्न सक्नु पर्दछ । सामान्यतया साधारण खर्चको लागि विनियोजनको मापदण्ड तय गर्दा देहाय अनुसार गर्न सकिन्छः

- विकास कार्यक्रमहरूलाई सहयोग गर्ने साधारण खर्चलाई विकास कार्यक्रमको कार्यान्वयनमा पुऱ्याउने योगदानको अनुपातका आधारमा विनियोजन गर्ने ।
- राजस्व संकलनमा उल्लेख्य योगदान दिने साधारण खर्चलाई राजस्व संकलनमा भएको र हुनसक्ने वृद्धिको अनुपातमा विनियोजन गर्ने । यस अनुसार गर्दा साधारण खर्चको प्रत्येक इकाईले राजस्वमा कति वृद्धि ल्याउन सक्छ सो अनुपातमा मात्र बजेट विनियोजन गर्ने ।
- सेवा प्रवाहमा प्रभावकारिता र सुधार ल्याउने साधारण खर्चलाई सेवा प्रवाहमा भएको र हुनसक्ने सुधारको आधारमा विनियोजन गर्ने ।

#### ४.७.२.४ विनियोजन नगर्ने क्षेत्र

नेपाल सरकारले बजेट विनियोजनको आधार तय गर्दा सरकारी बजेट विनियोजन नगर्ने क्षेत्रको समेत पहिचान गर्नुपर्ने हुन्छ । हालको परिप्रेक्ष्यमा निम्न बमोजिमका क्षेत्रहरूलाई बजेट विनियोजन नगर्नु उपयुक्त हुन्छ :

- आफैं आय आर्जन गर्ने निकायहरू
- निजी क्षेत्रले पूर्णरूपमा काम गर्न सक्ने कुनै पनि क्षेत्र
- आय आर्जन गर्ने विकास समितिहरू
- उस्तै प्रकृतिका काम गर्ने बजेट शीर्षक र आयोजना तथा कार्यक्रमहरूको वृहत् अध्ययन गरी तिनलाई समायोजन (Merge) गर्ने वा हटाउने तर विभिन्न स्थानमा छरेर बजेट विनियोजन नगर्ने ।

#### ४.७.३ केन्द्रीयस्तरका आयोजनाहरूको प्राथमिकीकरणको स्पष्ट आधारहरू

खण्ड ४.६ मा केन्द्रीयस्तरका आयोजना/कार्यक्रमका लागि विनियोजनका आधारहरू तय गर्ने सम्बन्धमा प्रस्तुत गरिएको सुझाव अनुसार क्षेत्रगत प्राथमिकीकरण गरिसकेपछि सो क्षेत्र अन्तर्गतका आयोजना तथा कार्यक्रमहरूको प्राथमिकता निर्धारण गर्नु पर्दछ ।

## अध्याय-५ सार्वजनिक खर्च व्यवस्थापन

### ५.१ समस्याहरु

#### ५.१.१ बजेट प्रणालीका विद्यमान समस्याहरु

नेपाल सरकारको विद्यमान बजेट व्यवस्थाबाट अपेक्षित उपलब्धिहरु हासिल हुन सकेको छैन । बढ्दो वित्तीय अनुशासनहीनता, अल्पकालीन दृष्टिकोण, भविष्यको लागि स्पष्ट दिशा निर्देशको अभाव, प्राथमिकता निर्धारणमा विसंगति, दातृ निकाय उन्मुख प्राथमिकता आदि कारणहरुबाट नेपालको बजेट प्रणाली समस्याग्रस्त रहेको छ । नेपालले हाल अंगालिआएको बजेट प्रणाली मुख्यतः खर्चको उद्देश्य र कार्यक्रमगत बाँडफाँडमा आधारित रहेको छ । मौजुदा परम्परागत बजेट प्रणालीबाट अपेक्षित उपलब्धिहरु हासिल गर्न सम्भव छैन । बजेट अनुमानको तर्जुमा गर्ने कार्यमा अझै पनि तदर्थ प्रवृत्तिले निरन्तरता पाइरहेको छ । नीति तथा कार्यक्रमको आधारमा परिणाममुखी बजेट तर्जुमा हुन सकेको छैन । लम्बिदो राजनैतिक संक्रमणकालले गर्दा बजेट तर्जुमा प्रक्रियामा प्रतिकुल प्रभाव पर्न गएको छ । केही वर्षयता बजेट अनुमोदन गर्ने कुरा नै अनिश्चित हुँदै गएको छ । यसैगरी बजेटको कार्यान्वयन पक्ष पनि कमजोर हुन गएको छ । बजेटको न्यूनतम मापदण्डहरु पालना गर्नु पर्ने मान्यतालाई नै बेवास्ता गर्ने गरिएबाट बजेट अनुशासनहीनताको प्रवृत्ति बढिरहेको छ । हालको बजेट प्रणालीमा विद्यमान समस्याहरुलाई बुँदागत आधारमा निम्न बमोजिम उल्लेख गर्न सकिन्छ :

- (क) चालु खर्चमा तीव्र वृद्धि भइरहेको छ । यसका प्रमुख कारणहरुमा अनुत्पादनशील खर्चको लागि बढ्दो दबाव, ऋणको व्याज भुक्तानी र बढ्दो प्रशासनिक खर्चहरु हुन् । गत दुई आर्थिक वर्षहरुमा कुल खर्चमा चालु खर्चको अनुपात ५६ प्रतिशतदेखि ५८ प्रतिशत बीच रहेको छ ।
- (ख) विकास कार्यक्रमहरु संचालनमा ढिलाइ, खर्च गर्ने सामर्थ्यमा कमी जस्ता कारणहरुले पूँजीगत खर्चमा ह्रासोन्मुख प्रवृत्ति देखिएको छ । आर्थिक वर्ष २०६५/६६ मा पूँजीगत बजेट विनियोजनको ८० प्रतिशत मात्र खर्च हुन सकेको छ भने आर्थिक वर्ष २०६६/६७ मा करिब ७६ प्रतिशत मात्र भएको अनुमान छ ।
- (ग) विकास कार्यक्रमहरुको लागि बजेट विनियोजन लागत, प्रतिफल एवं द्रुतलाभ दिनसक्ने आधारमा हुन सकेको छैन । विकास कार्यक्रमहरुको प्राथमिकीकरण अझै पनि परिणामउन्मुख हुन सकेको छैन । बजेटको उपलब्धता सुनिश्चितताका लागि अनुत्पादनशील खर्चहरु पनि बजेटमा राख्ने (जस्तै संस्थागत सुदृढीकरण) प्रवृत्ति रहेको छ ।
- (घ) बजेट तर्जुमा गर्दा अर्थ मन्त्रालयले तोकेको बजेट तर्जुमा दिग्दर्शनमा उल्लेख भएका प्रावधानहरुको पालना नभएबाट पनि बजेट अनुमान हचुवाको आधारमा गर्ने परम्पराले गर्दा बजेट विनियोजन यथार्थपरक हुन सकेको छैन ।



- (ड) आर्थिक वर्षको अन्त्यमा बजेट सिध्याउने प्रयोजनले कम उत्पादनशील कार्यहरूमा शीर्षक/कार्यक्रम संशोधन गराई खर्च गर्ने र प्रशासनिक तथा अनुत्पादक प्रयोजनमा अपव्यय गर्ने गरिएको छ ।
- (च) वैदेशिक सहायतामा संचालित आयोजनामा खर्च गर्ने क्षमता क्षीण हुँदै गइरहेको प्रमाण शोधभर्ना लिन बांकी रकमको बढ्दो परिमाण हो । पूँजीगत खर्चमा सुधार ल्याउन यो समस्या सम्बोधन हुनु जरुरी छ ।

माथि उल्लेख भए अनुसारका कारणहरूलाई विश्लेषण गर्दा बजेट प्रणालीका आधारभूत मान्यताहरूको पालना नगरिनुनै प्रमुख समस्या हो । बजेट विनियोजनको प्रावधाननै कार्यान्वित हुनमा गाह्रो परेको छ । नेपाल सरकारको बजेट प्रणाली कति कमजोर अवस्थाबाट गुज्रिरहेको छ भन्ने वास्तविकता स्वयम अर्थ मन्त्रालयले प्रकाशित गरेको आर्थिक वर्ष २०६४/६५ र २०६५/६६ को बजेटको मध्यावधि मूल्याङ्कन प्रतिवेदनमा उल्लेख गरिएका चुनौती तथा समस्याहरूलेनै प्रस्ट्याउँदछ । यस प्रतिवेदनले सार्वजनिक खर्च व्यवस्थापनमा बजेट प्रणालीको कमजोर अवस्थालाई बुँदागत आधारमा उजागर गरेको छ ।

## ५.१.२ गैर बजेट खर्च

### ५.१.२.१ समस्याहरू

गैर बजेट खर्चको बढ्दो प्रवृत्तिले बजेट प्रणालीमा प्रतिकूल प्रभाव पर्न गएको छ । व्यवस्थापिका-संसदमा बजेट विचाराधीन रहेको अवस्थामानै नयाँ नयाँ कार्यक्रम तय गरी थप रकम माग गर्ने प्रवृत्तिले गर्दा बजेट अनुशासन अर्थहीन हुन गएको छ । यस समस्याको गाम्भीर्यलाई विचार गरी यस विषयमा छुट्टै विश्लेषण गरिएको छ । गैर-बजेट खर्चबाट उब्जेका समस्याहरू र न्यूनीकरणका उपायहरूबारे विवेचना गर्नु अघि गैर-बजेट खर्च के हो भन्नेबारे प्रष्टयाइनु उपयुक्त हुनेछ । समग्रतामा निम्न खर्चहरूलाई गैरबजेट खर्चको रूपमा लिन सकिन्छः

- (क) खर्च र लगानी सरकारको कुल बजेट संरचनामा समावेश नभएको,
- (ख) सरकारको स्वामित्वमा रहेको तर बजेटको संरचना बाहिर कार्यान्वयन हुने कोषहरू, जस्तै दैवी प्रकोप उद्धार कोष, कार्य संचालन कोष आदि,
- (ग) वार्षिक बजेटको दायरामा नआउने र सो अनुसारको लेखांकन मापदण्ड लागू नहुने, जस्तै अर्थ मन्त्रालय विविध शिर्षकको बजेट वा बजेटमा नै अनुदानको रूपमा संस्था वा व्यक्तिहरूलाई भुक्तानी गरिने खर्च रकम,
- (घ) सरकारी बाहेक आफ्नो छुट्टै बैंक खाता संचालन गर्ने संस्थाहरू जस्तै सार्वजनिक संस्थानहरू, स्वायत्त निकायहरू आदिले सरकारबाट रकम प्राप्त गरी आफ्नै हिसाबले खर्च गर्ने रकम,
- (ड) बजेटमा समावेश भएर वा नभएर दातृ निकायहरूले सोभै खर्च गर्ने वैदेशिक सहायताको रकम,
- (च) सुरुमा बजेटको श्रोत नभएको तर रकमान्तरको माध्यमबाट व्यहोरिएका खर्च रकमहरू ।

गैर बजेट खर्चको सम्बन्धमा मुख्यतः अर्थ मन्त्रालयको निर्णायक भूमिका रहेको हुन्छ । यसैगरी विकास कार्यक्रम संचालन गर्ने कार्यकारी मन्त्रालय, विभाग जस्ता निकायहरूको पनि यस प्रकारको बजेट मा संलग्नता रहने गरेको छ । गैर बजेट खर्च सामान्यतया राष्ट्रिय योजना आयोगद्वारा स्वीकृत कार्यक्रमगत संरचना भन्दा बाहिर हुने गरेको छ । गैर बजेट खर्चको रणनीतिक उद्देश्यहरू स्पष्ट देखिदैन । व्यवहारमा साविकको विकास कार्य वा कार्यक्रमहरू संचालन नभएको अवस्थामा अर्को कार्य वा कार्यक्रम/आयोजनाहरूमा रकम आवश्यक परेको अवस्थामा यस प्रकारको खर्च गर्ने गरेको देखिन्छ । त्यस्तै दातृ निकायहरू तथा गैर सरकारी श्रोतबाट बजेटको संरचना बाहिर खर्च हुने गरेको छ । मन्त्रालयगत हिसावले गैर बजेटको रूपमा अर्थ बजेटबाट भएको खर्चको स्थिति तालिका नं. ५ उल्लेख छ :

### तालिका नं. ५

#### गैर - बजेट खर्चको अवस्था (मुख्य-मुख्य ५ मन्त्रालय)

(कुल गैर-बजेट खर्चको प्रतिशत)

क्र.सं.	मन्त्रालय	आ.व. २०६१/६२	आ.व. २०६२/६३	आ.व. २०६३/६४	आ.व. २०६४/६५	आ.व. २०६५/६६
१.	अर्थ मन्त्रालय	४४.२१	४१.७८	३५.६४	४०.६८	५९.७६
२.	रक्षा मन्त्रालय	२४.९०	३३.४९	३२.६४	२८.१०	१७.६०
३.	गृह मन्त्रालय	९.५२	८.७७	९.२४	११.४१	७.८१
४.	उद्योग मन्त्रालय	५.७७	१.४७	०.८९	४.२७	१.०८
५.	स्वास्थ्य मन्त्रालय	१.३४	१.८१	२.७५	३.७३	१.५०

स्रोत :- महालेखा नियन्त्रक कार्यालय ।

तालिका नं. ५ अनुसार अर्थ बजेटबाट खर्च गर्ने मन्त्रालयमा अर्थ मन्त्रालय अग्रणी देखिएकोछ । अर्थ मन्त्रालयले कुल गैर बजेट खर्चको ५९.७६ प्रतिशतसम्म थप निकासको रूपमा खर्च गरेको देखिन्छ । त्यसैगरी क्रमशः रक्षा मन्त्रालय, गृह मन्त्रालय र उद्योग मन्त्रालय रहेका छन् । गैर बजेट खर्चको अधिकांश खर्च चालु खर्चमा भएको छ ।

सरकारी कार्य तथा विकास कार्यक्रमहरूको लागि बजेट विनियोजन गरिए पनि विनियोजित बजेटले नपुग हुन गै बजेट पारित भैनसक्यै कतिपय कार्यक्रमको श्रोत रकमान्तर गरी वा अन्य कारणबाट रकम थप गरी गैर बजेट खर्च गर्ने बढ्दो प्रवृत्ति देखिएको छ । बजेट विनियोजन भई आर्थिक वर्ष सुरु भएपछि लगत्तै रकमान्तर गर्ने प्रकृयाको थालनी गर्न कार्यान्वयन निकाय लाग्नु र अर्थ मन्त्रालय पनि यस कार्यमा संलग्न हुने प्रकृयालाई बजेट अनुशासनको दृष्टिकोणले राम्रो मान्न सकिदैन । यस कार्यले गर्दा अर्थ मन्त्रालय गैर बजेट खर्चको लागि सदैव व्यस्त रहनु परेको छ भने बजेटको लागि कार्यकारी निकायहरू दौडिरहने गरेको पाइन्छ । अर्कोतर्फ गैर बजेटका खर्चहरू उत्पादनशील रूपमा खर्च हुने अवस्था पनि न्यून रहेको छ ।

### ५.१.२.२ गैर बजेट खर्च हुनाका कारणहरु

गैर बजेट खर्चमा वृद्धि हुनुमा निम्न कारणहरु प्रमुख रूपमा जिम्मेवार रहेको देखिन्छ :

- (क) खर्च गर्ने मापदण्डको अभावमा मन्त्रालयगत बजेट तथा कार्यक्रमको लागि विनियोजन गर्दा आधार स्पष्ट नभै हचुवामा बजेट व्यवस्था गरिनु,
- (ख) रकमगत बजेटको व्यवस्थाले कुनै शीर्षकमा खर्च नभै रकम बचत हुने र कम खर्च हुने अवस्थामा रकमान्तरको माध्यमबाट थपघट भइरहनु,
- (ग) नियमित र पूँजीगत विकासका कार्यक्रमहरु वार्षिक कार्यक्रमको समय तालिकाको आधारमा बजेट खर्च हुन नसक्नु र समय तालिकाको पालना गरी खर्च प्रवाह गर्ने प्रावधान पालना नहुनु,
- (घ) आर्थिक वर्षको अन्तमा खर्च नभै बाँकी रहेको रकम फ्रीज हुने वर्तमान व्यवस्थाले आर्थिक वर्षको अन्तमा बिना योजना खर्च हुने प्रणालीको विकास भएको र उपयोगको बारेमा कुनै वैकल्पिक व्यवस्था नगरिएको हुँदा जथाभावी खर्च गर्ने प्रवृत्तिले प्रश्रय पाउनु,
- (ङ) मन्त्रालय, सचिवालय वा त्यस्तै क्षेत्रगत निकायहरुलाई अर्थ मन्त्रालयले अख्तियारी दिएको क्षेत्रगत बजेट कार्यान्वयन गर्ने परिणाममुखी कार्यसम्पादनको लागि पूर्ण उत्तरदायित्व हुने व्यवस्था नहुनु,
- (च) औपचारिक कार्यक्रम विना खर्च गर्ने प्रणालीको सुरुवातले गर्दा सरकार र राजनीतिक वृत्तमा अर्थ मन्त्रालय धाउने प्रवृत्तिमा वृद्धि हुन गई गैर बजेट खर्चमा वृद्धि गर्न सघाउ पुग्नु,
- (छ) सरकारले गरेको काम कारवाहीमा संसदीय समितिहरुको निगरानी र सुपरिवेक्षणको कमी रहनु,
- (ज) अर्थ मन्त्रालयले गैर बजेट खर्चको लागि गरेको बजेट व्यवस्था नियमितरूपमा प्रतिवेदन गर्नु पर्ने व्यवस्था नभएकोले पारदर्शिताको अभावमा यस प्रकारको खर्च गर्ने परिपाटीलाई प्रोत्साहन हुने गरेको,
- (झ) बजेट वर्गीकरण गरी श्रोतको आधारमा बजेट विनियोजन गर्ने प्रणाली नभएको अवस्थामा जुनसुकै बजेटको रकम जहाँसुकैबाट रकमान्तर वा श्रोतान्तर गर्ने प्रणाली विकसित हुन गै गैर- बजेट खर्च गर्ने प्रकृत्यालाई प्रोत्साहन पुगेको,
- (ञ) राजनीतिक अस्थिरताले गर्दा सरकार अल्पायुको हुन गई प्रशासनिक वृत्तमा अस्थिर मानसिकता हुन जाँदा जतिसक्यो चाँडो खर्च गर्ने प्रवृत्तिले प्रश्रय पाउनु,
- (ट) अर्थ मन्त्रालयले आफ्नो तजबिजी अधिकार प्रयोग गरी बजेट निकासी दिने परिपाटीले गर्दा प्रभावशाली राजनीतिक व्यक्ति वा कार्यकारी पदाधिकारीहरुको प्रभावमा बजेटमा रकम नपरेको भए पनि रकमान्तर वा श्रोतान्तरको माध्यमबाट रकम प्राप्त गर्ने कार्य हुँदा गैर बजेट खर्च गर्ने प्रवृत्ति बढ्दै जानु,
- (ठ) गैर बजेट निकासी तथा खर्च गर्ने कार्यमा जवाफदेहिता पक्ष कम हुने हुँदा खर्च गर्न सजिलो भएको कारणले सरकारी निकायका पदाधिकारीहरु गैर

- बजेट माफत खर्च गर्न उत्सुक रहने गरेबाट यस्तो बजेटले प्रश्रय पाउने प्रवृत्तिको विकास भएको,
- (ड) प्रभावकारी नियन्त्रणको अभावमा कुटनैतिक नियोग, राष्ट्रिय तथा अन्तरराष्ट्रिय गैर सरकारी संस्थाहरूले विभिन्न सचेतनामूलक, अध्ययन अनुसन्धान र विकासका कार्यक्रमहरू संचालन गर्दा प्रवाह गर्ने वैदेशिक वा स्वदेशी श्रोतका रकम सरकारी लेखामा समावेश नभै गैर बजेट खर्च गर्ने प्रवृत्ति बढन गएको,
- (ढ) विभिन्न दातृ संस्था तथा कुटनैतिक नियोगहरूले सरकारको बजेट प्रकृया बाहिरबाटै सिधै खर्च गर्ने प्रवृत्ति बढ्नु ।

### ५.१.२.३ गैर बजेट खर्चबाट सृजित समस्याहरू

गैर बजेट खर्चको बढ्दो प्रवृत्तिले गर्दा निम्न बमोजिमका समस्याहरू देखापरेका छन्:

- (क) गैर बजेट खर्च गर्ने परिपाटीले निरन्तरता पाएबाट सरकारी बजेट प्रणालीनै ओभरलमा पर्न गएको छ । पूँजीगत खर्च गर्ने निकायहरूले धेरैजसो समय थप बजेट माग गर्न र सो कारणबाट कार्यक्रम स्वीकृतिको लागि समय खर्चिनु परेको अवस्था विद्यमान रहेको देखिन्छ ।
- (ख) सरकारको कोष प्रणाली माफत खर्च गर्न नचाहने दातृ निकायहरूको मनसायको कारणले पनि, विशेषगरी पूर्वाधार विकास र सामाजिक सेवाको क्षेत्रमा, दातृ निकायहरूले बजेट संरचना बाहिर रकम थप गरिदिँदा सरकारको वार्षिक बजेटको अनुशासन कायम हुन सकिरहेको छैन भने यस्तो खर्चको रकम राष्ट्रिय लेखामा समावेश हुन सकेको छैन । उदाहरणको लागि हाल नेपालमा ६०० भन्दा बढी आयोजना तथा कार्यक्रमहरू संचालनमा रहेको पाइन्छ भने बजेट कितावमा कुल ४०८ आयोजना तथा कार्यक्रमहरू मात्र समावेश छन् । विषयको गाम्भीर्य यसैबाट अनुमान गर्न सकिन्छ ।
- (ग) सरकारको केन्द्रीय लेखामा समावेश नहुने गरी सिधै दिइने वैदेशिक सहायताका रकमहरूको कारणले सरकारको यथार्थ खर्चको अवस्था र सो कारणबाट सम्बन्धित कार्यकारी निकाय तथा क्षेत्रको कार्य सम्पादन अवस्थाको मूल्यांकन गर्न सकिने अवस्था पनि रहदैन ।
- (घ) अर्थतन्त्रमा गैर बजेट खर्चले पारेको प्रभाव र असरको बारेमा पनि थाहा पाउने अवस्था देखिँदैन ।
- (ङ) बजेट खर्च हुने गरी कार्यक्रम वा कार्यहरू पहिचान गर्न सम्भव हुने अवस्थामा पनि अर्थ मन्त्रालयबाट बजेट सीमा नाघी बजेटको आकार बढ्ने कारण जनाई त्यस्तो रकम बजेटमा समावेश नगरी पछि अर्थबजेट वा रकमान्तर/श्रोतान्तरको माध्यमबाट बजेट व्यवस्था गर्ने अभ्यास गरिएको देखिन्छ । यसले गर्दा कार्यक्रम तथा बजेट पारित हुँदा कै अवस्थामा त्यस्ता निकायहरूको बजेट कम हुन गई थप बजेटको व्यवस्था गर्नु पर्ने अवस्था सिर्जना हुन गएको देखिएको छ ।
- (च) वैदेशिक सम्झौता प्रभावकारी नभएको र प्रभावकारी भएको अवस्थामा पनि पूर्वपालना गर्नु पर्ने उत्तरदायित्वहरूको पालना नहुनाले दातृ निकायले रकम

- रोक्का राख्न सक्ने भै अनिश्चित हुँदा वैदेशिक सहयोगको रकम बजेटमा समावेश नहुने र पछि रोक्का फुकुवा भएपछि बजेट खर्च गर्नु पर्ने अवस्थामा बजेटको रकमान्तर वा श्रोतान्तर गरी बजेट खर्च गर्नु परेको देखिएको छ ।
- (छ) कतिपय द्विपक्षीय र बहुपक्षीय दातृ निकायहरूले नेपाल सरकारको कोष प्रणाली मार्फत् खर्च गर्न इच्छुक नभएकोले यस्तो बजेट रकम सरकारको बजेटमा समावेश नभै खर्च हुने गरेको देखिन्छ । यसबाट सरकारको बजेट तथा कोष प्रणालीमा यस्तो बजेट खर्चको रकम प्रतिबिम्बित हुने गरेको देखिदैन ।
- (ज) शीर्षकगत खर्च रकमको लागि मन्त्रालयगत रूपमा उचित मापदण्डको आधारमा खर्च गर्ने व्यवस्था नभएबाट माग भएकै बजेट रकम प्राप्त भए पनि खर्च गर्न अपुग हुने अवस्था पनि सिर्जना हुन गएको छ । यसबाट सम्बन्धित निकायहरूको कार्यक्रम संचालन तथा कार्यान्वयन गर्न गैर बजेट माग गर्ने प्रवृत्ति देखिएको छ ।
- (झ) सरकारको जानकारी विना नै विदेशी कुटनैतिक नियोगबाट सम्पन्न भई हस्तान्तरण भएपछिका वर्षहरूमा त्यस्ता आयोजनाहरूको मर्मत, संभार आदिको लागत भार एक्कासी सरकारी खर्चमा पर्न जाने ।

### ५.१.३. सार्वजनिक खरिद सम्बन्धी समस्याहरू

नेपालमा सार्वजनिक खर्च प्रणाली प्रभावकारी हुन नसक्नुको प्रमुख कारण सार्वजनिक खरिद कार्यमा देखिएको कमी कमजोरीहरूलाई औल्याउने गरिएको देखिन्छ । विगतदेखि नै खरिद व्यवस्थापनको कार्य समस्यामूलक रही आएको पनि छ । सार्वजनिक खर्च व्यवस्थानलाई प्रभावकारी तुल्याउन सार्वजनिक खरिद सम्बन्धमा छुट्टै कानूनको व्यवस्था गर्न सार्वजनिक खरिद ऐन र नियमावली लागु गरिएका छन् । तर खरिद सम्बन्धी नया कानून कार्यान्वयनमा आएको भण्डै चार वर्ष भइसक्दा समेत सार्वजनिक खरिद कार्यको व्यवस्थापनमा अपेक्षित परिणाम आउन सकेको देखिदैन । खरिद कानूनमा अनुभव गरिएका समस्याहरूलाई निम्न बमोजिम औल्याउन सकिन्छ :

#### ५.१.३.१ खरिद सम्बन्धी तयारीका कार्यहरू पूरा नगरी खरिद कार्य गर्नु

सार्वजनिक खरिद कानूनमा उल्लेखित तयारीका कार्यहरू जस्तै आन्तरिक रूपमा माग संकलन, खरिद कार्यको प्राविधिक विवरण तयारी, प्राविधिक स्पेसिफिकेशन, बजार अध्ययन, खरिद कार्यको प्रस्ताव / दरभाउपत्र / बोलपत्रसम्बन्धी कागजात तयारी र लागत अनुमान तयारी एवं अद्यावधिक गर्ने जस्ता कार्यहरू नगरी खरिद कार्य गरिने गरेकोले खरिद प्रकृत्यामा समस्या आउने गरेको छ । विना तयारी खरिद प्रक्रिया अधि बढाउने गरेबाट पछि समस्याहरू पर्ने गरेका छन् ।

#### ५.१.३.२ लागत अनुमानको कठिनाइ

सार्वजनिक खरिद अन्तरगत परामर्श सेवा, मालसामान तथा अन्य सेवा जस्ता खरिदका कार्यहरूको लागि खर्च गर्ने मापदण्ड नभएको कारणले खरिद कानूनमा उल्लेखित प्रक्रिया पालना गर्दा लागत अनुमान पनि निकायपिच्छे फरक हुने गरेको छ । यसले गर्दा खरिद कार्य गर्ने निकायहरूले अनिश्चितताको अवस्थामा समयमा

लागत अनुमान तयार गर्न कठिनाइ हुन गै खरिद कार्य समयमा गर्न सकेको देखिदैन । त्यस्तै सार्वजनिक निर्माण कार्यको खर्चको मापदण्ड अद्यावधिक हुन नसक्दा निर्माण कार्यको लागतमा असर पर्न गएको र बजेट तथा कार्यक्रम समेत प्रभावित हुने गरेको देखिन्छ । जिल्ला स्थित ज्याला तथा सामग्री दररेट समितिले समयमा निर्णय गर्न नसकेवाट निर्माण कार्यको लागत अनुमान तथा समायोजन गर्नमा कठिनाइ परिरहेको छ । साथै विभिन्न जिल्लाहरूमा विभिन्न दररेट तोकिके सम्भावनाले पनि समस्या थपिएको छ ।

### **५.१.३.३ खरिद योजनाको तयारी प्रभावकारी नहुनु**

सार्वजनिक खरिद कार्य गर्दा गुरु योजना र वार्षिक खरिद योजना तयार गरी खरिद व्यवस्थापन गर्नु पर्ने प्रावधान भए पनि सार्वजनिक खरिद कानुनको उल्लेखित प्रावधान प्रभावकारीरूपमा कार्यान्वयन हुन सकेको देखिदैन । वार्षिक बजेट प्राप्त भएपछि खरिद योजना तयार गरी सो बमोजिम राष्ट्रिय योजना आयोग, स्थानीय निकायका परिषद् तथा मन्त्रालयहरूले कार्यक्रम स्वीकृत गर्ने प्रावधान व्यवहारमा कार्यान्वयन हुन सकेको छैन । यसैगरी कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयले खरिद योजनाको आधारमा निकास दिने व्यवस्था गरिएको भएता पनि सो व्यवस्था समेत प्रभावकारी हुन सकेको देखिदैन । सार्वजनिक खरिद कार्य तोकिएको समयमा सम्पन्न भए नभएको र कुनै समस्या भए सो को समाधानको लागि भएका प्रयासहरूको लेखाजोखा गर्न सकिने अवस्था छैन । साथै सार्वजनिक खरिद कार्य, विकास कार्यक्रम र खर्चको प्रभावकारिता अनुगमन समेत गर्न सकिने अवस्था देखिएको छैन ।

### **५.१.३.४ खरिद इकाईको गठन कार्य प्रभावकारी हुन नसक्नु**

सार्वजनिक खरिद ऐनले कार्य विशिष्टताको आधारमा प्रत्येक सार्वजनिक निकायमा खरिद इकाई गठन गर्ने व्यवस्था गरेतापनि कानुनले व्यवस्था गरेअनुसार यस्तो इकाईको गठन कार्य प्रभावकारी हुन सकेको देखिदैन । खरिद इकाईमा कस्तो योग्यता भएका जनशक्तिहरू पदस्थापना गर्ने भनी यकिन हुन नसक्दा खरिद कार्य प्रभावित भएको देखिएको छ । आर्थिक भण्डार, योजना, प्रशासन, सामान्य सेवा शाखाका कर्मचारीहरूबाट सार्वजनिक निकायहरूमा खरिद इकाईको कार्य भइरहेको देखिन्छ । खरिद इकाईको अभावमा संस्थागत आधारमा खरिद कार्यमा कार्यकुशलता हासिल गर्न नसकिने र विशिष्टताको उपयोग हुन नसक्ने अवस्थामा खरिद कार्य स्वभाविक कार्य प्रक्रियाअनुसार हुन सकिरहेको छैन । साथै कार्यरत कर्मचारीहरूमा खरिदसम्बन्धी उपयुक्त तालिमको अभावमा जोखिमपूर्ण मानिने खरिद कार्य गर्न दक्षताको कमीले गर्दा पनि खरिद कार्य प्रभावित हुने गरेको देखिन्छ ।

### **५.१.३.५ कागजात तयारीमा कठिनाइ**

सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले खरिद कार्यको लागि प्रस्ताव, दरभाउपत्र तथा बोलपत्रसम्बन्धी कागजातहरू तयार गरी सार्वजनिक निकायहरूको लागि उपलब्ध गराउनु पर्ने व्यवस्था भएपनि यो कार्यालय स्थापना भएको भण्डै चार वर्ष भइसक्दा पनि यस्ता कागजातहरू तयार गर्न सकेको छैन । यी कागजातहरूको अभावमा सार्वजनिक निकायहरूमा खरिद कार्य समयमा गर्न कठिनाइ हुने गरेको देखिएको छ भने करार सम्झौतामा समेत कठिनाइ हुने गरेको छ । त्यस्तै दातृ

निकायहरुको खरिद प्रकृत्यासंग सामन्जस्यता गर्न नसक्दा दातृ निकायहरुको खरिद मार्गदर्शन अनुसार नै खरिद प्रक्रिया हुने गरेको छ ।

### ५.१.३.६ नियमनकारी निकायहरुको बढ्दो चासो

सार्वजनिक खरिद ऐन तथा नियमावलीले सार्वजनिक खरिद सम्बन्धमा राय परामर्श दिने र प्रकृयागत अनुगमन गर्ने जिम्मेवारी सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयलाई तोकेको छ । यसैगरी खरिद कारवाहीमा कुनै त्रुटि गरेको वा कर्तव्य पालना नगरेकोमा पुनरावलोकनको लागि पुनरावलोकन समितिको समेत व्यवस्था गरिएको छ । तर खरिद कानूनको कार्यान्वयन सम्बन्धमा संस्थागत रूपमा निर्दिष्ट प्रावधानहरुलाई प्रकृयागत आधारमा क्रियाशील हुन नदिई नियमनकारी निकायहरुको बढ्दो चासो र सक्रियताले गर्दा सो कानूनद्वारा तोकिएको निकायहरुलाई जिम्मेवारी बहन गर्नमा कठिनाइ परिरहेको छ । अधिकार प्राप्त अधिकारीहरुले खरिदसम्बन्धी निर्णय समयमा गर्न नसकी ती अधिकारीहरुले सकेसम्म अन्य निकाय वा पदाधिकारी तथा विशेषज्ञहरूसंग राय परामर्श लिई निर्णय लिनु पर्ने अवस्था सिर्जना भएकोले खरिद प्रकृया समयमा हुन नसक्ने भै सार्वजनिक खर्च कार्यमा ढिलाइ हुने गरेको देखिन्छ ।

### ५.१.३.७ दबाव एवं त्रासको कारणले खरिद प्रकृत्यामा स्वस्थ प्रतिस्पर्धामा अवरोध

खरिद कार्य प्रकृत्याको दौरानमा असम्बन्धित एवं गैर कानुनी समूहहरुबाट बाधा विरोध गर्ने कार्य हुने गरेकोले सार्वजनिक निकायहरुले आवश्यक शान्ति सुरक्षाको अभावमा खरिद कार्य गर्न कठिनाइ अनुभव गरिएको छ । एकल बोलपत्र स्वीकृत गर्न सकिने प्रावधानको दुरुपयोग गरी एउटा मात्र बोलपत्र खसाउने बाध्यकारी व्यवस्था सिर्जना गरिने र दबावको आधारमा बोलपत्रको फिर्ता, संशोधनको कार्य गराउने परिस्थिति पनि विद्यमान देखिएको छ । फलस्वरूप दबाव एवं त्रासको कारणले स्वस्थ प्रतिस्पर्धा विना लागत अनुमानको हाराहारीमा बोलपत्र, दरभाउपत्र स्वीकृत गर्ने अवस्थाले गर्दा सार्वजनिक खर्चमा मितव्ययिता हासिल गर्नमा कठिनाइ हुने गरेको देखिएको छ ।

### ५.१.३.८ बोलपत्र स्वीकृतिका लागि मुख्य आधार कायम गर्नमा कठिनाइ

सार्वजनिक खरिद कानूनले खरिद कार्यको लागि प्रस्तावक वा बोलपत्रदाताहरुको मूल्यलाई मात्र आधार नमान्ने त्यस्ता प्रस्तावक बोलपत्रदाताहरुको योग्यताको आधार र लागत समेतको मूल्यांकन गरी बोलपत्र स्वीकृत गर्ने व्यवस्थालाई कानुनी रूपमा ग्राह्य मानिएता पनि कम मूल्यमा रकम कबोल गरेको अवस्थामा अन्य आधारलाई बेवास्ता गर्ने परिपाटीमा अझै सुधार हुन सकेको देखिदैन । फलस्वरूप पछि करार सम्भौताको कार्यान्वयनमा कठिनाइ आउने, करार कार्यान्वयनमा भेरियशन आउने, समय थप गरी मूल्य बढाउने जस्ता कार्यहरु बारम्बार आउने गरेको छ । सुरुमा सस्तो मूल्यको आधारमा खरिद कार्य गर्न स्वीकृत गर्नाले करार सम्पन्न गर्दा लागतमा वृद्धिको साथै खरिद कार्यको दिगोपनामा समेत असर पर्ने गरेको देखिन्छ ।

### ५.१.४ कोष व्यवस्थापनका समस्याहरु

नेपाल सरकारको कोष व्यवस्थापन प्रभावकारी हुन सकेको छैन । केन्द्रीयस्तर तथा जिल्लास्तरमा संचालन हुने सार्वजनिक कोष व्यवस्थापन अपूर्ण अवस्थामा रहेको छ । विभिन्न कोषहरु सरकारको मूल कोषको परिधि बाहिर विभिन्न नामहरुमा संचालन हुने गरेका छन् । विभिन्न मन्त्रालय/ विभाग/निकायहरुका प्रयोजनका लागि सन्चालन गरिने कोषहरु केन्द्रीय कोष व्यवस्थापनमा आबद्ध हुन सकेका छैनन् । जस्तै: कार्यालयगत आधारमा स्वायत्त रुपमा संचालन भएका कार्य संचालन कोषहरु, बोनस ऐन बमोजिम श्रमिकहरुको सामाजिक सुरक्षाका लागि स्थापित राष्ट्रिय कल्याणकारी कोष, दैवी प्रकोप सहायता कोष, प्रधानमन्त्री राहत कोष, सैनिक कल्याणकारी कोष, प्रहरी कल्याणकारी कोष सरकारको मूल कोष भन्दा बाहिर रहेका छन् । यसैगरी, आर्थिक ऐनमानै व्यवस्था भए अनुसार उठाइने विभिन्न प्रकारका शुल्कहरु जस्तै वैदेशिक रोजगार सेवा शुल्क, प्रदूषण नियन्त्रण शुल्क, चलचित्र विकास शुल्क, ग्रामीण विकास शुल्क, पर्यटन सेवा शुल्क पनि छुट्टै कोष खडा गरी संचालन गर्न पाउने स्वायत्तता दिइएको छ । कतिपय अवस्थामा यी कोषहरु सरकारी कारोबार गर्ने बैंकहरुको परिधि भन्दा बाहिर समेत संचालन हुने गरेको पाइन्छ । यसले गर्दा एकातर्फ समानान्तर रुपमा संचालन हुने कोषहरुमा करोडौं रकम उपयोग हुन सकेको छैन भने अर्कोतर्फ ती कोषहरुको रकम अधिविकर्ष प्रयोजनका लागि गणना हुन नसकी सरकारको मूल कोष ऋणात्मक हुन गई आन्तरिक ऋण उठाउनु पर्ने अवस्था विद्यमान रहेको छ । यसैगरी केन्द्रीय तथा स्थानीयस्तरमा हुने बजेट निकासाको रकम खर्च हुन नसकी कार्यालयहरुको खातामा परिरहने अवस्था पनि विद्यमान रहेको छ । अर्कोतर्फ सालतमामीमा रकम फ्रीज हुन नदिन अनावश्यक खर्च गर्ने प्रवृत्तिले पनि सार्वजनिक कोषको अपव्यय हुने गरेको छ । साथै कतिपय वैदेशिक सहायताको रकम सरकारको खातामा जम्मा नभई दातृ निकाय तथा संस्थाहरुले सिधै खर्च गर्ने गरेको अवस्था पनि छ । विद्यमान स्थितिमा नेपाल सरकारको सार्वजनिक कोष व्यवस्थापन प्रभावकारी हुन सकेको छैन । सार्वजनिक कोषहरु समष्टिगत रुपमा एकीकृत हुन नसकेबाट सोको उपयोगमा विविधता तथा समस्याहरु रहेका छन् ।

आ. व. २०६६/६७ बाट क्रमिक रुपमा लागु गर्न सुरु गरिएको एकल खाता कोष प्रणालीमा हाल निम्नानुसारका कठिनाइहरु देखापरेका छन् :

- (क) एकल खाता कोष प्रणाली पूर्णरुपमा कम्प्यूटराइज पद्धति भएकाले कम्प्युटर ज्ञान नभएका कर्मचारीबाट काम लिन गाह्रो परिरहेको छ ।
- (ख) यो प्रणाली नेटवर्क प्रविधिमा आधारित भएको हुंदा समय समयमा नेटवर्क संचालनमा आउने अवरोधले सेवा प्रवाहमा प्रभाव पार्ने गरेको छ ।
- (ग) विद्युत् सेवा नियमित नहुने, जेनेरेटरबाट विद्युतीय उपकरण संचालन गर्दा भोल्टेजमा हुने घटबढ तथा लगातार संचालन गर्दा विविध गडबडी आउने, पर्याप्त विद्युत्शक्ति प्राप्त नहुने कारणबाट कार्य सम्पादनमा बाधा पर्ने गरेको छ ।
- (घ) यो प्रणालीको सफ्टवेयर नयां भएकोले कतिपय प्रतिवेदन तयार गर्न समस्या परेको, कारोबारको अभिलेखांकनको क्रममा प्रतिवेदनअनुसार फरक फरक तथ्यांक आउने हुंदा हिसाब भिडानमा समस्या परेको छ ।



- (ड) एकल खाता कोष प्रणाली संचालन निर्देशिका बमोजिम प्रकृया पूरा गरी भुक्तानी निकासी माग गर्नुपर्नेमा आवश्यक जानकारीको कमी तथा कहिलेकाहिं हेलचेक्राइको कारणले आवश्यक प्रकृया पुरा नगर्ने, आवश्यक कागजात पेश नगरी भुक्तानी निकासी माग गर्ने केही कार्यालयको मनोवृत्तिले सेवा प्रवाहमा असर परेको छ ।
- (च) यो प्रणाली पश्चात् मासिक निकासीको सट्टा दैनिक रूपमा कारोवार वृद्धि भएकोमा विनियोजित बजेटबाट को. ले. नि. का. को कार्य संचालन खर्च धान्न नसकिने अवस्था छ ।
- (छ) यो प्रणाली नयां भएको र यस अन्तर्गत निर्देशिका बमोजिमको समय सीमा भित्र जिल्लास्थित कार्यालयहरुलाई निकासी गरी चेक उपलब्ध गराउनु पर्ने, अभिलेख राख्नु पर्ने, बैकबाट हिसाब लिई भिडान गर्नुपर्ने जस्ता कामले गर्दा साविकमा गरिआएको काममा अधिक चाप परेको, बिहान १० बजेदेखि बेलुकी ६ बजेसम्म तथा कहिलेकाहिं कार्यालय समयपछि पनि अटुटरुपमा खटिनु पर्ने व्यवस्था विद्यमान रहेको तर थप प्रोत्साहन सुविधाको व्यवस्था नहुँदा कर्मचारीहरुको कार्यसम्पादनमा उदासिनता आउने संभावना रहेको छ ।
- (ज) प्रविधिजन्य ज्ञान भएको कर्मचारी नहुँदा जेनेरेटर कम्प्युटरको संचालनमा आउने अवरोधले कहिलेकाहिं काममा बाधा पर्ने गरेको छ ।
- (झ) एकल खाता कोष प्रणाली अन्तर्गत बैक खातामा धरौटी बापतको रकम जम्मा हुने तर जम्मा गर्ने निकायबाट विवरण प्राप्त नहुने कारणबाट धरौटीको हिसाब भिडानमा कठिनाई उत्पन्न भएको छ ।
- (ञ) एकल खाता कोष प्रणाली कार्यान्वयनको सन्दर्भमा कार्यालयमा उल्लेख्य संख्यामा कम्प्युटर, प्रिन्टर, फोटोकपी मेसिन आदि रहेको र यी उपकरण लगायत कार्यालयको सुरक्षाको लागि आवश्यक व्यवस्था हुनुपर्ने आवश्यकता देखिन्छ ।
- विस्तृत विवरण विषय पत्र १ मा दिइएको छ ।

#### ५.१.५ खर्च लेखांकनका समस्याहरु

नेपालको हालको सरकारी खर्चको लेखा प्रणाली वि. सं. २०१८ मा सुरु गरिएको हो । यसपछि पुरक रूपमा थप गरिएका लेखा प्रणाली तथा लेखा ढाँचा फारामहरु सैद्धान्तिक आधारमा सरकारको खर्च लेखा प्रणालीसँग आवद्ध भन्ने गरिएको छैन । खर्चतर्फको सेस्ता प्रणालीको थालनी गर्दा २०१८ सालमा राष्ट्रको कुल बजेट खर्च अनुमान रु. ३७ करोड ७२ लाख भएकोमा आर्थिक वर्ष २०६६/६७ को कुल बजेट खर्च अनुमान रु. २ खर्ब ८५ अर्ब ९३ करोड पुगिसकेको छ । सार्वजनिक खर्चमा भएको तीव्र वृद्धि र सार्वजनिक खर्चमा बढ्दो जटिलतालाई समेट्नेगरी लेखांकन गर्न हालको खर्च लेखा प्रणालीबाट सम्भव छैन । महालेखा परीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदनहरुमा पनि सरकारी लेखा प्रणालीका समस्याहरुबारे आलोचनात्मक टिप्पणी गरिएको छ । नेपालमा सरकारी लेखांकनको समस्याबारे विश्व बैक, एशियाली विकास बैक, अन्तर्राष्ट्रिय मुद्रा कोष लगायतका अन्य दातृ निकाय तथा राष्ट्रहरुले पनि औल्याएका छन् । खासगरी, हालको सरकारी खर्च लेखांकन प्रक्रियामा सम्पत्ति व्यवस्थापन, वक्यौता तथा बेरुजु, भविष्यको दायित्व (जस्तै निवृत्तिभरण) र आकस्मिक दायित्व (जस्तै जमानी) आदिको अभिलेख राखिएको देखिँदैन । त्यस सन्दर्भमा हेर्दा नेपालको

लेखा प्रणालीमा देहायका प्रमुख समस्याहरु रहेको देखिन्छ, सो को विस्तृत विवरण विषय पत्र ३ मा दिइएको छ ।

- (क) सम्पत्ति तथा दायित्व देखिने गरी समस्त आर्थिक स्थितिको एकीकृत आर्थिक विवरण तयार हुन सक्ने अवस्था छैन ।
- (ख) सरकारी लेखा प्रणालीले पेशकी रकमलाई पनि खर्चकै रूपमा लेखाङ्कन गर्ने हुँदा यथार्थ खर्चको स्थिति थाहा हुन सक्ने अवस्था छैन ।
- (ग) प्रत्येक आर्थिक वर्षको अन्तमा सरकारको वास्तविक र सम्भावित दायित्वहरु मूल्याङ्कन गर्न सक्ने आधार छैन ।
- (घ) कार्यसन्चालनस्तरका निकायबाट प्राप्त हुने आर्थिक विवरणलाई समेटि केन्द्रीयस्तर आर्थिक विवरणसम्म तयार गर्ने गरिएबाट केन्द्रीयस्तर लेखाको उपयोगिता छैन ।
- (ङ) नेपाल सरकारको मौजुदा विनियोजन लेखा प्रणालीमा आर्थिक कारोवारको फलस्वरूप सृजित दायित्वको लेखांकन हुन सकेको छैन ।
- (च) सरकारले आर्थिक ऐनमा व्यवस्था भए अनुसार विभिन्न आयोजनाहरु र सघ संस्थालाई दिने गरेको राजस्व छुटहरुलाई सरकारको कुल खर्चको लेखाङ्कनमा समावेश गर्ने गरिएको छैन ।
- (छ) विशेष प्रयोजनको लागि खडा गरिएका कोषहरुलाई बजेट परिधिभन्दा बाहिर राखिएकोले सरकारको आम्दानी खर्चको यथार्थ स्थिति देखाउन सकिएको छैन ।
- (ज) महालेखा नियन्त्रक कार्यालयबाट हाल तयार गरिने आर्थिक विवरणमा वस्तुगत सहायता वा टर्न कि प्रोजेक्ट वा सोभै भुक्तानी र प्राविधिक सहयोगको माध्यमबाट भएका आम्दानी तथा खर्चका रकमहरु सबै नदेखिने हुँदा सरकारको वार्षिक आम्दानी खर्चको यथार्थ स्थिति थाहा हुन सक्ने अवस्था छैन ।
- (झ) दातृ संस्थाहरुबाट सोधभर्ना हुने गरी आयोजनाहरुमा भएको खर्चमध्ये सम्बन्धित दातृ संस्थाबाट आयोजनालाई सोभै भुक्तानी भएको अवस्थामा कतिपय रकमहरु समुचित सूचनाको अभावमा लेखाङ्कन हुन नसकी आर्थिक विवरणमा समावेश हुन सकिरहेका छैनन् ।
- (ञ) केन्द्रीयस्तरमा राखिने सोधभर्नाको हिसाब बजेट निकाशा रकममा आधारित रहेकोले सम्बन्धित आयोजनाले निकाशा भन्दा घटी बढी खर्च गरेको अवस्थामा प्राप्त हुनुपर्ने शोधभर्ना रकम विश्वसनीय हुन सकेको छैन ।
- (ट) सरकारद्वारा सार्वजनिक संस्थानहरुमा हुने शेयर लगानी महालेखा नियन्त्रक कार्यालयबाट मात्र नभई अन्य मन्त्रालयहरुबाट पनि हुने गरेकोले केन्द्रीयस्तरको अभिलेख अद्यावधिक राख्न सकिएको छैन । संस्थानहरुले देखाएको लगानी रकम र केन्द्रीयस्तरको लेखाबाट देखिएको रकममा फरक पर्न गएका छन् ।
- (ठ) विदेशी मुद्रामा प्राप्त ऋणको नेपाली रुपैयाँमा रुपान्तरण गर्ने सम्बन्धमा विनिमय दर परिवर्तनबाट हुन आउने नोक्सानी व्यहोर्ने सम्बन्धमा एकै प्रकारको नीति तय नगरिएकोले हिसाब मिलानमा समेत असर पर्न गएको छ ।

- (ड) एकै आयोजनामा विभिन्न दातृसंस्थाहरूले विभिन्न विदेशी मुद्रामा ऋण सहायता उपलब्ध गराउने र विभिन्न विदेशी मुद्राहरू नेपाली रुपियाँमा रुपान्तरण गर्नका लागि प्रयोग गरिने विनिमयदर सम्बन्धमा स्पष्ट नीति नभएवाट ऋण सहायता सम्बन्धी दायित्व यथार्थरूपमा यकिन हुने गरेको छैन ।
- (ढ) केन्द्रीय दैवी प्रकोप कोष, प्रधानमन्त्री उद्धार कोष जस्ता विशेष प्रयोजनका लागि खडा गरिएका कोषहरूको एकीकृत हिसाब तयार गर्ने गरिएको छैन ।
- (न) वैदेशिक ऋणको महालेखा नियन्त्रक कार्यालय र आयोजनाले राखेको हिसाब भिडान गर्नमा कठिनाइ भएकोछ ।
- (त) विनिमयदरमा हुने घटबढबाट आयोजनाको लागतमा पर्न जाने असरलाई सरकारी लेखामा प्रतिविम्बित गर्ने व्यवस्था छैन ।

#### ५.१.६ सम्पत्ति व्यवस्थापनका समस्याहरू

सरकारी निकायहरूले वार्षिक रूपमा गर्ने खर्चको ठूलो अंश विभिन्न प्रकारका सम्पत्तिहरू प्राप्त गर्न र मर्मत सम्भारका लागि खर्च हुने गरेको छ । नेपाल सरकारको स्थिर सम्पत्तिहरूको व्यवस्थापन एकदमै कमजोर अवस्थामा रहेकोछ । समष्टिगत रूपमा स्थिर सम्पत्तिको सृजना तथा प्राप्तितर्फ सरकारी कोषबाट अबौं रुपैया लगानी भइसकेको छ । तर नेपाल सरकारसँग हाल स्थिर सम्पत्ति कति छ भन्ने बारे कतै केही अभिलेख छैन । गोटा गिन्तीको आधारमा अभिलेख राखिने मौजुदा परम्परागत जिन्सी लेखा प्रणालीको उपयोगिता नै छैन । नेपाल सरकारको स्थिर सम्पत्तिको व्यवस्थापनमा देखिएका प्रमुख समस्याहरू देहाय बमोजिम छन् । सो को विस्तृत विवरण विषय पत्र २ मा दिइएको छ :

- (क) सरकारी निकायहरूले प्राप्त गर्ने सम्पत्तिहरूको लेखांकन अधुरो रहेको छ । कार्यालयगत आधारमा रहेका स्थिर सम्पत्तिहरूको परिमाण तथा मूल्य खुल्ने गरी लेखा राख्ने व्यवस्थानै छैन स्थिर सम्पत्तिमा ह्रास कट्टीको प्रावधान पनि लागु गरिएको छैन । केन्द्रीय स्तरमा सरकारी सम्पत्तिको एकीकृत विवरण तयार गर्ने व्यवस्था नरहेवाट सरकारसँग मौजुदा स्थिर सम्पत्तिको कुल मूल्य कति छ भन्ने आंकडा कतै छैन ।
- (ख) सरकारी निकायहरूले विभिन्न स्रोतहरूबाट प्राप्त गर्ने सरकारी सम्पत्तिको प्राप्त तथा सृजना, सोको मर्मत सम्भार, लेखांकन, अनुगमन तथा मूल्याङ्कन गर्ने प्रयोजनका लागि केन्द्रीय स्तर संरचनाको अभाव रहेको छ ।
- (ग) सरकारी सम्पत्तिहरूको प्राप्त तथा सृजना र सो को उपयोग सम्बन्धमा परीक्षण तथा जाँचबुझ गर्न अधिकारप्राप्त निकायहरूले यस सम्बन्धमा ध्यान दिएको पाइदैन । महालेखा परीक्षक, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग र राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्रबाट सरकारी सम्पत्तिको हिनामिना हुन नदिई संरक्षण, सम्बर्द्धन गर्नेतर्फ त्यति खोजी हुनसकेको छैन । यसैगरी तालुक मन्त्रालय/विभाग र कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयबाट पनि जिन्सी सामानहरूको निरीक्षण तथा अनुगमनतर्फ नियमित रूपले ध्यान दिने गरेको देखिदैन ।

- (घ) सरकारी कार्यालय तथा आयोजनाहरूमा खरिद गरेर वा अन्य स्रोतहरूबाट विभिन्न प्रकारका सम्पत्तिहरू प्राप्त गर्ने सम्बन्धमा वार्षिक योजना बनाउने र बिग्रेका सम्पत्तिहरूको मर्मत सम्भार गर्ने सम्बन्धमा पनि वार्षिक रूपमा कार्य योजना बनाई तदनुरूप गर्ने गराउने व्यवस्था अंगालिएको छैन ।
- (ङ) विभिन्न सरकारी आयोजनाहरू संचालनका लागि कानून बमोजिम घर जग्गा प्राप्त गर्दा क्षतिपूर्ति बापत दिइने मुआब्जामा व्यापक भिन्नता रहने गरेको छ । विभिन्न जिल्लाहरूमा भिन्न भिन्न दरहरूमा मुआब्जा निर्धारण हुने गरेको पाइन्छ । यसबारे स्पष्ट मार्गनिर्देशन गर्ने र अनुगमन गर्ने केन्द्रीयस्तर निकायको अभाव समस्याको रूपमा रहेकोछ ।
- (च) विदेशस्थित नेपाली नियोगको स्थायी सम्पत्तिको लेखांकन र मूल्यांकन हुने गरेको छैन ।

### ५.१.७ निवृत्तिभरण व्यवस्थापनका समस्याहरू

सरकारी सेवा अन्तर्गत तोकिए बमोजिमको सेवा अवधिभर अविच्छिन्न सेवा गरेका राष्ट्रसेवकहरूलाई दिइने निवृत्तिभरणको व्यवस्था कोष-विहीन (Unfunded) भएबाट वार्षिक बजेटमा विनियोजन गरी उपलब्ध गराउनु परेकोछ । विद्यमान कोष-विहिन निवृत्तिभरण प्रणालीको वार्षिक व्ययभारमा विभिन्न कारणहरूले निरन्तर वृद्धि हुदै जाने प्रवृत्ति रहेको छ । नेपालको औषत आयुमा भैरहेको क्रमिक वृद्धिको फलस्वरूप निवृत्तिभरणको व्ययभारमा पनि वृद्धि हुन गएको छ । अर्कोतर्फ कर्मचारी संख्यामा भैरहेको निरन्तर वृद्धि र राष्ट्रसेवकको तलबमा वृद्धि हुँदा सोको दुई तिहाइको अनुपातले निवृत्तिभरणको रकममा वृद्धि हुनेगर्दछ । उल्लिखित कारणहरूले गर्दा आगामी वर्षहरूमा निवृत्तिभरणको व्ययभार ज्यामितीय अनुपातले बढ्न जानेछ । निवृत्तिभरणको व्ययभारमा हुन जाने निरन्तर वृद्धिले दीर्घकालमा सार्वजनिक कोष माथि ठूलो व्ययभार पर्न जाने निश्चित छ । यस व्ययभारलाई व्यहोर्न उचित स्रोत व्यवस्थापन हुन नसकेमा भविष्यमा नेपालको सरकारी वित्त व्यवस्थापन संकटपूर्ण हुने अनुमान गर्न सकिन्छ । आर्थिक वर्ष २०६६/६७ सम्ममा सेवा निवृत्तको संख्या १,२३,३२८ ( सैनिक बाहेक) पुगेको र वार्षिक रु. ९ अर्ब निवृत्तिभरणको व्ययभार रहेको छ । आउदो बीस वर्षको लागि निवृत्तिभरणको प्रक्षेपण तालिका नं. ६ मा दिईएकोछ ।

तालिका नं. ६ निवृत्तिभरणका लागि विगत पाँच वर्षको विनियोजन र आगामी बीस वर्षको प्रक्षेपण

(रु. करोडमा)

विगत ५ वर्षको विनियोजन		विगत ५ वर्षको विनियोजनका आधारमा आगामी बीस वर्षको प्रक्षेपण			
आर्थिक वर्ष	विनियोजित बजेट	आर्थिक वर्ष	प्रक्षेपित बजेट	आर्थिक वर्ष	प्रक्षेपित बजेट
२०६२/६३	४२५.०	२०६७/६८	१०२८.४	२०७८/७९	२५१२.४
२०६३/६४	४४०.०	२०६८/६९	११७६.८	२०७९/८०	२६६०.८
२०६४/६५	३५०.०	२०६९/७०	१३२५.२	२०८०/८१	२८०९.२
२०६५/६६	६२८.०	२०७०/७१	१४७३.६	२०८१/८२	२९५७.६
२०६६/६७	१०७३.०	२०७१/७२	१६२२.०	२०८२/८३	३२५४.४
		२०७२/७३	१७७०.४	२०८३/८४	३४०२.८
		२०७३/७४	१९१८.८	२०८४/८५	३५५१.२
		२०७४/७५	२०६७.२	२०८५/८६	३६९९.६
		२०७५/७६	२२१५.६	२०८६/८७	३८४८.०
		२०७६/७७	२३६४.०	२०८७/८८	३९९६.४

**द्रष्टव्य:** यो प्रक्षेपण विगतको विनियोजनका आधारमा मात्र गरिएको छ । विगतमा भुक्तानी गर्न बाँकी रहेको निवृत्तिभरणको अंक यसमा समावेश गरिएको छैन । यसलाई समेत जोडदा यो अंक अझ बढी हुन जान्छ ।

निवृत्तिभरणको विस्तृत विवरण विषय पत्र ३ मा दिइएको छ ।

निवृत्तिभरणको व्यवस्थापनमा देखिएका केही मुख्य समस्याहरू निम्न बमोजिम छन् :

- (क) निवृत्तिभरणको लागि रकम निकासा, भुक्तानी र हिसाब मिलान गर्ने जस्ता कार्यहरूलाई विद्युतीय संजालमा आबद्ध गर्न नसकेबाट निवृत्तिभरणको दायित्व र भुक्तानी बीच हिसाब मिलान गर्ने कार्यमा कठिनाइ परिरहेको छ ।
- (ख) निवृत्तिभरणको रकम बैंकका शाखाहरूबाट भुक्तानी गर्ने कार्यमा अझै पनि जटिलता रहेको छ ।
- (ग) सबै राष्ट्रसेवकहरू अर्थात् निजामती, प्रहरी, सैनिक र शिक्षकको निवृत्तिभरण व्यवस्थापन एकीकृत हुन नसकेबाट कतिपय नीतिगत एवं प्रक्रियागत समस्याहरू देखिएका छन् ।
- (घ) सेवा निवृत्त राष्ट्रसेवकहरूको निवृत्तिभरण व्यवस्थापनमा प्रभावकारिता एवं कार्यदक्षता हासिल गर्नु पर्ने कौसी तोसाखाना कार्यालयलाई बली तथा पूजा व्यवस्थापनको समेत जिम्मेवारी दिइनाले व्यवहारिक कठिनाइ पर्न गएको छ ।
- (ङ) कौसी तोसाखाना कार्यालयको काम कारवाहीमा अझैपनि परम्परागत प्रवृत्ति एवं मानसिकताले गर्दा आवश्यक कार्यदक्षता हासिल गर्न क्षमता विकास र आधुनिक प्रविधिको अवलम्बन हुन सकेको छैन ।

## ५.१.८ आर्थिक अनियमितता तथा बेरुजुका समस्याहरु

सार्वजनिक खर्चको व्यवस्थापनलाई प्रभावकारी एवं उपलब्धिमूलक तुल्याउन सरकारको आर्थिक कारोबार तथा लेखांकनमा स्वच्छता, जवाफदेहिता एवं पारदर्शिताको आवश्यकता पर्दछ । तर नेपालको सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन भने समस्याग्रस्त रहेको छ । बढ्दो आर्थिक घोटाला, अनियमितता र अपव्यय जस्ता कारणहरुले लेखापरीक्षण बेरुजुमा निरन्तर वृद्धि भैरहेको छ । बेरुजु भएर के हुन्छ ? भन्ने प्रवृत्तिले गर्दा आर्थिक अनुशासनहीनतामा तीव्रतर वृद्धि भएको छ ।

व्यवस्थापिका संसद, सार्वजनिक लेखा समितिको प्रतिवेदनहरुलाई अध्ययन गर्दा सार्वजनिक निकायहरुको खर्च प्रक्रिया र काम कारवाहीको सम्बन्धमा सार्वजनिक खरिद र आर्थिक कार्यविधि सम्बन्धी कानुनहरुको इमान्दारीतापूर्वक कार्यान्वयन नगरिएको पाइन्छ । आर्थिक अनियमितता अर्थात् घोटालाका प्रकरणहरु एकपछि अर्को थपिदै छन् । यस सन्दर्भमा सार्वजनिक लेखा समितिको दोस्रो प्रतिवेदन, २०६७ मा राष्ट्रिय स्तरमा चर्चा पाएका आर्थिक घोटालाका केही उदाहरणहरु उल्लेख गरिएका छन् । आर्थिक अनियमितताको प्रकरणहरुबाट राज्यलाई हुने नोक्सानीको समष्टिगत मूल्य अबौं हुन सक्नेछ, जसबाट मुलुकको अर्थ व्यवस्थामा दीर्घकालीन प्रतिकूल असर पर्ने हुन्छ । यस्ता घोटालाका कारणहरुमा राजनितिक तथा प्रशासनिक गरी दुवै क्षेत्रका पदाधिकारीहरु जिम्मेवार देखिन्छन् । विधिको शासनलाई बेवास्ता एवं दण्डहीनताको निरन्तरतानै यसका कारकत्वहरु हुन् ।

बढ्दै गएको बेरुजुले डरलाग्दो रूप लिदै गएको स्थितिमा बेरुजु बढ्न नदिनका लागि पेशकी फछ्यौट पद्धतिलाई कानुनी व्यवस्थाद्वारा नियन्त्रण गर्न र अनियमितता रोक्ने दायित्व रहेका सरकारी निकायहरु सतर्कता केन्द्र, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगलाई सकृय बनाइनु पर्दछ । बेरुजुको प्रकृतिका आधारमा सार्वजनिकरूपले संचार माध्यमबाट प्रचार प्रसार गरिनु पर्दछ ।

यसैगरी वर्षेनी बढिरहेको लेखापरीक्षण बेरुजु असूल तथा फछ्यौटको लागि विद्यमान संस्थागत संरचना प्रभावकारी हुन सकेको छैन । सार्वजनिक खर्चमा बढ्दो आर्थिक अनुशासनहीनतालाई महालेखा परीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदनहरुले प्रस्ट्याउँदछ । आर्थिक वर्ष २०६५/६६ सम्मको सरकारी कार्यालयतर्फ रु. ३६ अर्ब ८१ करोड र संगठित संस्था, समिति, अन्य संस्था तथा जिल्ला विकास तर्फ रु. २५ अर्ब २० करोड गरी कुल बक्यौता बेरुजु अंक रु. ६२ अर्ब १ करोड रहेको छ । साथै आर्थिक वर्ष २०६५/६६ सम्मको राजस्व बक्यौता रु. २७ अर्ब ५३ करोड रहेको छ । राजस्व बक्यौतालाई समेत बेरुजु अंकमा थप गर्दा कुल बेरुजु/बक्यौताको अंक करिब रु. ९० अर्ब रहेको छ ।

बेरुजु फछ्यौट गर्ने गराउनेतर्फ जिम्मेवारी बोकेको सम्बन्धित मन्त्रालयको शिथिलताले गर्दा आर्थिक अनुशासनहीनतामा बढ्दो प्रवृत्ति देखापरेको छ । महालेखापरीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदन, २०६६ ले देखाएको सरकारी कार्यालयतर्फको बाँकी बेरुजु रु. २८ अर्ब ५२ करोडमध्ये रु. ८ अर्ब ४५ करोड मात्र फछ्यौट हुन सकेको र संगठित संस्था, समिति, अन्य संस्था तथा जिल्ला विकास समितितर्फको बाँकी बेरुजु रु. २२ अर्ब ३० करोडमध्ये रु १ अर्ब

१९ करोड मात्र फछ्यौट हुन सकेको तथ्यले पनि लेखापरीक्षण बेरुजु फछ्यौट गर्ने गराउनेतर्फ सम्बद्ध निकायहरु क्रियाशील नरहेको पाइन्छ ।

लेखापरीक्षण बेरुजु सम्परीक्षण कसले गर्ने भन्ने बारे अन्यौल रहेको छ । सम्परीक्षण गरी बेरुजुको लगत कट्टा गर्ने कार्यमा पनि महालेखा परीक्षकको कार्यालयनै संलग्न रहि आएको छ । कुल वक्यौता बेरुजु अंकको करिब आधाजसो असूल गर्नु पर्ने र पेशकी बाँकी रकम रहेकोमा केन्द्रीय तहसिल कार्यालयमा यसमध्ये करिब एक प्रतिशत मात्र लगत प्राप्त हुन सकेको छ । असूलउपर गर्नु पर्ने बेरुजु फछ्यौटको सन्दर्भमा केन्द्रीय तहसिल कार्यालयको भूमिका न्यून रहेकोछ । विभिन्न कानुनी प्रावधानहरु एवं संरचनागत व्यवस्थाको बाबजुद सार्वजनिक आर्थिक प्रशासनमा स्वच्छता, जवाफदेहिता एवं पारदर्शिता कायम हुन नसक्नाको साथै बेरुजु फछ्यौट गर्ने कार्यमा पनि तदारुकता आउन सकेको छैन । यस सम्बन्धी विस्तृत विवरण विषय पत्र ४ मा दिइएको छ ।

## ५.२ समाधानका उपायहरु

### ५.२.१ वित्तीय उत्तरदायित्व कानूनको आवश्यकता

समष्टिगत अर्थतन्त्रको स्थायित्व, आर्थिक उपलब्धि सुधार एवं त्यसको दिगो परिचालन तथा अर्थतन्त्रमा पर्नसक्ने संभावित विचलनलाई समयमै कम गर्न वित्तीय अनुशासन कायम गर्नु जरुरी हुन्छ । विशेषतः हाम्रो जस्तो विकोसोन्मुख मुलुकका लागि चुनौतीहरुको सामना गर्दै आर्थिक एवं वित्तीय भू-मण्डलीकरणको लाभ प्राप्त गर्न सक्षम हुनको लागि वित्तीय अनुशासन कायम रहिरहनु महत्वपूर्ण हुन्छ । आफ्नो दलको घोषणापत्र अनुसार अर्थतन्त्र संचालन गर्ने, नीतिहरु हेरफेर गर्दा वा जटिल समस्याग्रस्त परिस्थितिको सामना गर्नु पर्दा नीति निर्माताहरुले आफ्नो क्षमता प्रदर्शन गर्न नसक्नुको कारणबाट पनि वित्तीय अनुशासनहीनताको अवस्था आउने गरेको अनुभवले देखाएको छ ।

नेपालमा आर्थिक वर्ष २०६६/६७ मा देखिएको ठूलो मात्राको शोधनान्तर असन्तुलन, प्रत्येक आर्थिक वर्षको असार महिनामा नयाँ कार्यक्रम वा पुराना कार्यक्रमको लागि हुने थप निकासारु, कार्यक्रमको नाममा हुने व्यक्तिगत प्रकृतिका निकासारु, वार्षिक बजेट तर्जुमाको दौरानमा आ-आफ्नो योजनाहरु समावेश गर्न राजनैतिक व्यक्तित्वहरुको दौडधूप, समयमा वार्षिक बजेट नआउने चरम विकृत अवस्था आदिले सर्वसाधारणमा निराशा छाएको छ । यसबाट चरम वित्तीय अनुशासनहीनताको अवस्था रहेको स्पष्ट हुन्छ ।

यिनै कुराहरुलाई विचार गरी वित्तीय अनुशासनलाई सुदृढ बनाउन तथा पारदर्शिता एवं उत्तरदायित्वमा सुधार ल्याउन र समयमै बजेट आउने सुनिश्चितताको लागि पनि एउटा छुट्टै वित्तीय अनुशासन सम्बन्धी छाता कानूनको आवश्यकता रहेको छ । प्रत्येक आर्थिक वर्षको बजेट वैशाख १५ गते नै व्यवस्थापिकामा प्रस्तुत गर्ने गरी संविधान वा वित्तीय कानूनमै व्यवस्था हुनु पर्दछ । वित्तीय अनुशासनको परिपालन स्वेच्छिक रुपमा हुन नसक्ने हुदा वित्तीय अनुशासनको परिपालनलाई सुनिश्चित गर्न पनि छुट्टै वित्तीय उत्तरदायित्व कानूनको व्यवस्था गर्नु जरुरी छ । वित्तीय व्यवस्थापन सम्बन्धी कानूनको तर्जुमा गर्दा पारदर्शिता, स्थायित्व तथा पूर्वानुमान, स्वच्छता, उत्तरदायित्व/सक्षमता/इमान्दारिता जस्ता कुराहरुलाई विशेष ध्यान दिइन्छ । वित्तीय उत्तरदायित्व कानून लागु गर्दैमा वित्तीय अनुशासनको पूर्णपालना हुन्छ

भन्न सकिदैन । यसको लागि प्रभावकारी बजेट व्यवस्थापन प्रणाली एवं उपयुक्त वित्तीय नीति जस्ता अन्य तत्वहरु प्रति सबै राजनैतिक दलहरुको सहमति तथा नीति/नियमहरुको पूर्णपालना गर्ने प्रतिबद्धता र बजेट कार्यान्वयनमा पारदर्शिता हुनु पनि त्यतिकै आवश्यक हुन्छ । विस्तृत विवरण विषय पत्र ५ मा दिइएको छ ।

### ५.२.२ क्षेत्रगत अवधारणा (SWAP) को कार्यान्वयन

वैदेशिक सहायताको प्राप्ति तथा उपयोगमा दातृ राष्ट्र एवं निकायहरुको समानान्तर तथा स्वतन्त्र भूमिकाले गर्दा अपेक्षित उपलब्धि हासिल हुन सकेको छैन । विगतको अवस्थालाई नियाल्दा जति मात्रामा वैदेशिक सहायता देशभित्र प्रवाह भएको छ त्यसको अनुपातमा आर्थिक वृद्धि र गरिबी निवारण गर्ने कार्यमा उपलब्धि हासिल हुन सकेको देखिदैन । बढ्दो वैदेशिक सहायताको अनुपातमा राष्ट्रले जे जति अधिकतम उपलब्धि हासिल गर्नुपर्ने हो त्यो हासिल गर्न सकेको छैन । यसका मुख्य कारणहरुमा विगतको लगानीबाट सिर्जना भएका पूर्वाधारहरुको उपयोग गरी आर्थिक वृद्धिदर अपेक्षा अनुसार हासिल गर्न नसकेको, समग्र आर्थिक स्थितिमा आधारभूत पक्षहरु अस्थिर रहेको, सहायता सदुपयोग गर्ने क्षमता उल्लेख्यरूपले बढ्न नसकेको, विभिन्न क्षेत्रमा संस्थागत क्षमता कमजोर रहेको, विकासका आवश्यकताहरुलाई ग्रहण गर्न नसकेको आदि छन् ।

क्षेत्रगत अवधारणा सरकार र दातृ राष्ट्र/निकायहरु बीचको नवीनतम कार्यशैली हो । क्षेत्रगत अवधारणा अन्तर्गत विभिन्न स्रोतहरुबाट प्राप्त हुने वैदेशिक सहायताको रकमलाई क्षेत्रगत आधारमा परिचालन तथा उपयोग गरिन्छ । विकास सम्बन्धी कार्यनीतिहरु, कार्याविधिहरु र व्यवहारहरुमा दातृ निकाय/राष्ट्रहरुको बीचमा संयोजन गर्ने, विकास सहयोगको प्रभावकारिता हासिल गर्नमा सघाउ पुऱ्याउने जस्ता उद्देश्यहरुले क्षेत्रगत अवधारणाको विकास भएको पाइन्छ । सरकार र दातृ निकाय/राष्ट्रहरुको बीचमा क्षेत्रगत आधारमा साभेदारीको विकास गरी सम्बद्ध राष्ट्रको अगुवाइमा विकासका क्रियाकलापहरुलाई उपलब्धिमूलक तुल्याउने प्रयासस्वरूप क्षेत्रगत अवधारणालाई कार्यान्वयनमा ल्याइएको हो ।

क्षेत्रगत अवधारणामा निहित केही खास विशेषताहरु निम्न बमोजिम छन् :

- (क) सरकार तथा दातृ निकाय/राष्ट्रहरु सबैले एउटै क्षेत्रगत योजना, कार्यनीति तथा खर्च योजनामा सघाउ पुऱ्याउनेछन् ।
- (ख) क्षेत्रगत अवधारणा अनुसारको कार्यक्रमलाई सरकारले स्वामित्व ग्रहण गरेर सुधारका कार्यक्रमहरुलाई सरकारलेनै अगुवाइ गर्नेछ ।
- (ग) सरोकारवाला सबै पक्षहरुले क्षेत्रगत विकासको सन्दर्भमा समान धारणा राख्नेछन् । यसका लागि संयुक्त सहभागितामा विस्तृत क्षेत्रगत योजना संरचनाको विकास गरिनेछ ।
- (घ) क्षेत्रगत विकास रणनीति तथा कार्यान्वयन योजनाको सन्दर्भमा सरकार तथा दाताहरुको बीचमा निरन्तर परामर्श हुनेछ ।
- (ङ) क्षेत्रगत खर्च कार्यक्रमलाई राष्ट्रको बजेट संरचनाभित्र एकीकृत गरी सोही अनुरूप दाताहरुले सघाउ पुऱ्याउनेछन् ।



- (च) क्षेत्रगत विकासको लागि सरकार तथा सरोकारवाला दातृ निकाय/राष्ट्रहरु सबैको कार्यान्वयन संरचना तथा कार्यविधिहरु समान हुनेछन् ।
- (छ) क्षेत्रगत अवधारणा अन्तर्गत सरकार तथा विकास साभेदारहरुबाट जम्मा हुने संयुक्त कोषको निकास, खर्च तथा लेखांकन कार्यको जिम्मेवारी सरकारको हुनेछ ।
- (ज) आवधिक योजना, मध्यकालीन खर्च संरचना र क्षेत्रगत अवधारणा बीच तालमेल मिलाई दोहोरोपन हटाउन मद्दत मिल्ने छ ।

नेपालमा आर्थिक वर्ष २०६१/६२ देखि शिक्षा र स्वास्थ्य क्षेत्रमा क्षेत्रगत अवधारणा लागु भएको हो । यस्तो वृहत कार्यक्रमको मूलप्रवाहमा अन्य इच्छुक दातृराष्ट्र र संघसंस्थाहरु समावेश हुन चाहेमा Pooled Donor को रूपमा वा Non-pooled Donor को रूपमा वा अन्य प्रकृयाबाट समेत संलग्न हुन सक्ने प्रावधान रहेको छ । यसैगरी आर्थिक वर्ष २०६६/६७ देखि स्थानीय विकासका लागि स्थानीय शासन तथा सामूदायिक विकास कार्यक्रम र ग्रामीण यातायात पूर्वाधार कार्यक्रममा पनि क्षेत्रगत अवधारणाको कार्यान्वयनतर्फ प्रयास भैरहेकोछ । क्षेत्रगत विकासलाई तीव्रतर तुल्याउन नेपालमा हाल भैरहेको अभ्यासलाई सबै पक्षले आत्मसात गरी संस्थागत गर्न सकेमा यसबाट अपेक्षित उपलब्धिहरु हासिल हुन सक्नेछन् । तर छोटो अवधिको अनुभवलाई विचार गर्दा नेपालमा क्षेत्रगत अवधारणालाई प्रभावकारिताका साथ अघि बढाउन कार्यान्वयन पक्षको क्षमता विकास हुन सकेको छैन । यसैगरी क्षेत्रगत अवधारणामा विशिष्टता हासिल गरेका कर्मचारीहरुको फेरबदल भैदिँदा अन्यौल थपिन गएको छ । अर्कोतर्फ क्षेत्रगत अवधारणा अन्तर्गतको संयुक्त कोष व्यवस्थापनमा सबै विकास साभेदारहरुलाई नसमेटिनु र कतिपय दातृ राष्ट्र/निकायहरु अझै पनि प्रत्यक्ष/परोक्षरूपमा समानान्तर रूपमा क्रियाशील रहनाले क्षेत्रगत अवधारणाको समष्टिगत कार्यान्वयन हुन सकेको छैन । विस्तृत विवरण विषय पत्र ६ मा दिइएको छ ।

### ५.२.३ नतिजामा आधारित बजेट (Result Based Budgeting) प्रणालीको कार्यान्वयन

सार्वजनिक खर्चको व्यवस्थापनमा प्रभावकारिता हासिल गर्न बजेट प्रणालीमा विद्यमान कमी कमजोरीहरुलाई न्यूनीकरण गरिनु पर्ने आवश्यकता छ । सीमित स्रोत साधनको अपव्यय हुन नदिई अपेक्षित उपलब्धिहरु हासिल गर्नको निमित्त वित्तीय अनुशासन कायम गर्ने, स्रोत साधनको प्रभावकारी बाँडफाँडलाई प्रबर्द्धन गर्ने, कार्यसञ्चालन तथा सेवाहरुको प्रवाहमा दक्षता हासिल गर्ने, वित्त व्यवस्थापनलाई सुदृढ तुल्याउने र प्रजातान्त्रिक मूल्य मान्यता एवं जवाफदेहितालाई सुदृढ तुल्याउने जस्ता पक्षहरुलाई विशेषरूपमा ध्यान दिनु पर्नेछ । स्रोत साधनको उपलब्धतालाई सुनिश्चित गरेर अपेक्षित परिणामहरु हासिल गर्नका लागि कार्यसम्पादन मापनलाई बढी जोड दिइने बजेट प्रणाली लागु गरिनु प्रभावकारी हुनेछ ।

नतिजामा आधारित बजेटले सरकारलाई सक्षम एवं प्रभावकारी तुल्याउनमा योगदान पुऱ्याउनेछ । यो बजेट प्रणालीले उच्चस्तरको कार्य सम्पादन एवं जवाफदेहितालाई सुनिश्चित तुल्याउनेछ । नतिजामा आधारित बजेट प्रणालीले जवाफदेहिता, विकेन्द्रीकृत सहभागिता, सुधारिएको नीति तथा कार्यविधिहरु, सहयोगात्मक संयन्त्रहरु र सांस्कृतिक परिवर्तनलाई बढी प्रभावकारिताका साथ सम्बोधन गर्नेछ । नतिजामा आधारित बजेट प्रणालीको अवधारणा अपेक्षित परिणामहरु हासिल गर्नका लागि स्रोतहरुलाई आबद्ध गर्ने प्रक्रियासँग सम्बन्धित हुनेछ । नतिजामा आधारित बजेट प्रणालीले मुख्यरूपमा कार्यसम्पादन

मापन र सोको नीति निर्माण तथा स्रोत व्यवस्थापन बीचको सम्बन्धसंग सरोकार राख्ने छ । नतिजामा आधारित बजेट प्रणालीबाट निम्न बमोजिमका उपलब्धिहरू हासिल गर्न सकिनेछ :

- (क) क्षेत्रगत लक्ष्यहरू, अपेक्षित उपलब्धिहरू, सूचकहरूको निर्धारण, बजेटको स्वीकृति तथा बाँडफाँड अग्रीम रूपमा हुनेछ,
- (ख) परियोजनाहरूको जिम्मेवारी सम्बन्धित मन्त्रालयहरूमा निहित हुनेछ । यसका लागि समष्टिगत रूपमा बजेट निकासी योजना र खरिद योजना तयार गरिनेछ,
- (ग) आयोजनाहरूको लागि विनियोजित रकम सम्बद्ध मन्त्रालयले अवण्डा गरिराख्ने प्रवृत्तिको अन्त्य हुनेछ,
- (घ) विनियोजित बजेट समयमा निकासी हुनेछ,
- (ङ) मासिक नगद प्रवाह सुनिश्चित हुनेछ ,
- (च) परियोजनामा हुने खर्चहरूको समयमा शोधभर्ना हुनेछ,
- (छ) वार्षिक खरिद योजनाको समयमा अनुमोदन भई कार्यान्वयन हुनेछ,
- (ज) आवश्यक पर्ने सेवाहरू पर्याप्त रूपमा उपलब्ध हुनेछ,
- (झ) कार्यसम्पादनमा आधारित प्रोत्साहन व्यवस्था लागु गरिनेछ,
- (ञ) सम्पूर्ण कोषको पर्याप्त व्यवस्था गरिनेछ,
- (ट) कार्यसञ्चालन तथा मर्मत सम्भारको लागि पर्याप्त बजेट उपलब्ध हुनेछ,
- (ठ) सुदृढ अनुगमन तथा मूल्याङ्कन व्यवस्था अंगालिनेछ ।

नेपालको सरकारी बजेट प्रणालीमा सुधार ल्याउने सम्बन्धमा कसैकसैले शून्यमा आधारित बजेट प्रणाली (Zero Based Budgeting) लागु हुनु पर्ने सुझाव दिएका छन् । शून्यमा आधारित बजेट प्रणालीमा प्रत्येक कार्यक्रमलाई वर्षेपिच्छे विस्तृत विश्लेषण एवं पुस्त्याइको आधारमा बजेट उपलब्ध गराइन्छ । अर्थात् प्रत्येक बजेट मांगलाई शून्यमा आधार गरेर सम्पूर्ण क्रियाकलापहरूलाई विश्लेषण तथा मूल्याङ्कन गरेर प्राथमिकताको आधारमा स्रोत साधनको बाँडफाँड गरिन्छ । यो बजेट प्रणाली लागु गर्न विस्तृत विश्लेषणको आवश्यकता पर्ने हुँदा नेपालको सन्दर्भमा (प्रत्येक वर्ष विश्लेषणद्वारा पुष्ट्याई गर्नुपर्ने बेलामा सरुवा हुने, दक्ष, कर्तव्यनिष्ठ कर्मचारीको खाँचो हुने, समयसीमामा कृयाकलाप अघि बढाइनु पर्ने अवस्थामा) सबै पूर्वाधार भएका ठूला आयोजनाहरूमा मात्र शून्यमा आधारित बजेट प्रणाली लागु गर्न सम्भव हुनेछ । विदेशी सहयोग समेत रहेको ठूलास्तरका केही आयोजनाहरूमा मात्र शून्यमा आधारित बजेट प्रणाली लागु गरी यस बजेट प्रणालीको उपयोगिता हासिल गर्न सकिनेछ । विस्तृत विवरण विषय पत्र ७ मा दिइएको छ ।

नतिजामा आधारित बजेट लागु गरिएको अवस्थामा पनि माथि भनिए जस्तै केही खास आयोजनाहरूमा भने शून्यमा आधारित बजेट प्रणालीलाई अंगाल्न सकिनेछ । नतिजामा आधारित बजेट प्रणालीलाई समष्टिगत रूपमा लागु गरिएमा सार्वजनिक खर्च व्यवस्थापनमा प्रभावकारिता हासिल गर्न सकिनेछ । यस बजेट प्रणालीको माध्यमद्वारा अपेक्षित परिवर्तनहरू

हासिल गर्न सम्भव हुनेछ । यो बजेट प्रणाली कार्यक्रम बजेटको विकसित रूप भएकोले रणनीतिक योजना प्रक्रियाको अतिरिक्त अपेक्षित परिणाम र सोको मापन गर्न कार्यसम्पादन सूचकहरूको प्रयोगलाई बढी जोड दिइनेछ । नतिजामा आधारित बजेट प्रणाली लागु गर्नका लागि योजना प्रक्रियामा सुधार, प्रभावकारी व्यवस्थापन सूचना प्रणाली, आर्थिक कार्यविधिहरूमा परिमार्जन, व्यवस्थापकीय तत्परता र बढी विकेन्द्रीकरण तथा अधिकार प्रत्यायोजन जस्ता नवीनतम व्यवस्थापकीय संस्कृतिको आवश्यकता पर्नेछ । यो बजेट प्रणाली लागु गर्नका लागि उच्च स्तरीय राजनैतिक इच्छा शक्ति र व्यवस्थापकहरूमा दृढ प्रतिबद्धता चाहिनेछ । यसका लागि संस्थागत क्षमतामा अभिवृद्धि हुनुका साथै अनुकूल वातावरणको आवश्यकता पर्नेछ । साथै, कार्यक्रमहरूको कार्यान्वयनमा संलग्न रहने मानव संसाधनको क्षमता विकास गरिनु पर्दछ । दातृ निकायहरू र प्रापक राष्ट्रहरू बीचमा सन् २००५ मा भएको पेरिस घोषणा र सन् २००८ को आक्रा कार्ययोजनालाई पालना गर्न पनि नतिजामा आधारित बजेट प्रणाली अवलम्बन गर्नु पर्ने आवश्यकता छ । विस्तृत विवरण विषय पत्र ८ मा दिइएको छ ।

#### ५.२.४ विनियोजनको निक्षेपण

हालको विनियोजन प्रणाली अनुसार अर्थ मन्त्रालयले प्रत्येक आयोजना/कार्यक्रमका Line Item अनुसारका खर्चहरू समेत तोक्ने गरेको छ । आर्थिक अनुशासन कायम गर्न गराउन यो व्यवस्था उपयुक्त नै भए पनि यसले नतिजा हासिल गर्ने सम्बन्धमा अप्ट्यारो स्थितिको सिर्जना समेत गर्न सक्छ । राष्ट्रिय योजना आयोग तथा अर्थ मन्त्रालयले क्षेत्रगत मन्त्रालयहरूलाई आयोजना तथा कार्यक्रमको नाममा पूजीगततर्फ एकमुष्ट बजेट विनियोजन गर्ने र Line Item मा मन्त्रालयहरूलाई स्वतन्त्रता दिने गरेमा खर्चका शीर्षकहरूमा सामान्य परिवर्तन गरी नतिजा निकाल्न सफल हुने सम्भावना बढी हुनसक्छ । राष्ट्रिय योजना आयोग र अर्थ मन्त्रालयले क्षेत्रगत मन्त्रालयहरूको Line Item मा हुने स-सानो खर्चलाई लिएर अनावश्यक भ्रंभ्रट व्यहोर्नु भन्दा नतिजा हासिल भयो भएन भन्नेतिर ध्यान दिनु बढी प्रभावकारी हुन सक्छ । यस प्रणालीका देहाय अनुसारका सकारात्मक तथा नकारात्मक पक्ष हुन्छन् :

#### सकारात्मक पक्ष

- (क) आयोजना/कार्यक्रमहरूका लागि निर्दिष्ट गरिएको बजेट आवश्यकता अनुसारका शीर्षकहरूमा खर्च गर्न मन्त्रालय तथा आयोजना/कार्यक्रमहरू स्वतन्त्र हुने
- (ख) खर्च व्यवस्थापनलाई आयोजना/कार्यक्रमको नतिजासंग आवद्ध गर्न सकिने,
- (ग) खर्चको व्यवस्थापनमा मन्त्रालयहरूलाई क्रमशः उत्तरदायी बनाउन सकिने,
- (घ) आर्थिक अनुशासन कायम गराउन सकिने,
- (ङ) बजेट शीर्षक विशेषतः Line Item मा हुने बजेटको सीमितताका कारण नतिजा प्राप्त नहुने अवस्था नरहने,
- (च) स-सानो खर्चको नियमितताका लागि पनि केन्द्र र अर्थ मन्त्रालयमा धाउनु पर्ने परिपाटीको अन्त्य भई कार्य सम्पादन छिटो छरितो र सरल हुने,

#### नकारात्मक पक्ष

- (क) मन्त्रालयहरू बजेट खर्चका सन्दर्भमा स्वच्छन्द भई आर्थिक तथा वित्तीय अनुशासन कायम गराउन कठिन हुने
- (ख) विकास तथा पूंजीगत शीर्षकमा कम खर्च गर्ने र चालु तथा साधारण शीर्षकमा बढी खर्च गरी बजेट वृद्धिका लागि निरन्तर दबाव बढ्ने (हाल पनि चालु खर्चको लागि मन्त्रालयहरूको दबाव बढी भएको सन्दर्भमा यो खतरा रहने सम्भावना प्रशस्त हुन्छ)
- (ग) समयमा कुन Line Item मा कति खर्च भयो र आगामी वर्षहरूमा कसरी बजेट विनियोजन गर्नुपर्ने हो, त्यसको एकीकृत र केन्द्रीकृत तथ्यांक तयार गर्न गाह्रो हुने,
- (घ) मन्त्रालयहरूलाई कुनै काम नहुनुको बाहना (Excuse) खोज्न सजिलो हुने ।

### ५.२.५ गैर बजेट खर्च न्यूनीकरण

गैर बजेट खर्चको क्रममा देखिएका समस्याहरू समाधानको लागि निम्न उपायहरू गर्नु आवश्यक देखिन्छ :

- (क) मध्यकालीन खर्च संरचना अनुसार प्राथमिकता प्राप्त कार्य तथा कार्यक्रमहरूको लागि भौतिक र वित्तीय प्रगतिको आधारमा पर्याप्त बजेटको विनियोजन गर्ने प्रणाली प्रभावकारी बनाई स्थापित गरिनु पर्दछ । प्रथम, दोश्रो तथा तेश्रो प्राथमिकताक्रम अनुसार बजेटको सुनिश्चितता गरिएमा जथाभावी खर्च गर्ने कार्य निरुत्साहित गर्न सकिन्छ ।
- (ख) सम्बन्धित निकायहरूको खर्चको दायित्व सिर्जना हुने वित्तिकै सोको प्रोद्भावी लेखा सिद्धान्त अनुरूप (Accrual Accounting System) लेखा राख्ने प्रणाली प्रारम्भ गरिनु आवश्यक देखिन्छ । सो अनुसार आगामी वर्षको खर्च सुनिश्चित गरी बजेट तथा कार्यक्रम स्वीकृत गर्ने व्यवस्था अर्थ मन्त्रालय तथा राष्ट्रिय योजना आयोगबाट गरिनु आवश्यक छ ।
- (ग) दातृ निकायले वैदेशिक सहयोग सम्भौता प्रभावकारी भएको वा नभएको अवस्थामा पनि रकम रोक्का राखेको अवस्थामा आयोजना वा कार्यक्रम सुरु नगर्ने र बजेट विनियोजन नगर्ने प्रणाली प्रभावकारी बनाउनु पर्दछ । ठोस कारण वा पुष्ट्याइ नभैकन वैदेशिक सहयोग प्राप्त हुन्छ भनी अनुमानको आधारमा बजेट व्यवस्था गरी खर्च गर्नु उपयुक्त हुँदैन ।
- (घ) आर्थिक वर्षको आखिरी चौमासिकमा बजेट विनियोजन नभएको कुनै पनि शीर्षकमा रकमान्तर वा स्रोतान्तर गरेर गैर बजेट निकास तथा खर्च नगर्ने नीति कडाइका साथ लागू गरिनु पर्दछ ।
- (ङ) सबै गैर बजेट खर्चमध्ये जाँच वा परीक्षण नहुने खर्चको लागि जुन निकाय मार्फत् खर्च हुने हो सो निकायबाट यस्तो खर्च गर्ने आधारहरू तयार गरी सो आधारमा मात्र बजेट व्यवस्था र खर्च हुने व्यवस्था गर्नु आवश्यक छ ।
- (च) गैर बजेट खर्चको अवधारणा सम्बन्धमा अर्थ मन्त्रालयले स्पष्ट पार्नु आवश्यक छ । अर्थ मन्त्रालय विविध शीर्षक अन्तर्गत प्रयोजन किटान नगरी अबौं रकम राखी स्वविवेकीय हिसाबले निकास दिने परिपाटी बन्द गर्नु आवश्यक छ । आगामी वर्षहरूमा गरिने यस्ता खर्चहरू बजेटमा समावेश गर्ने नीति जारी गरिनु आवश्यक

छ । आकस्मिक खर्चहरूको लागि मात्र यस्तो माध्यम प्रयोग गर्ने कार्य गर्नु आवश्यक छ ।

- (छ) सबै द्विपक्षीय र बहुपक्षीय दातृ निकायहरूलाई नेपाल सरकारको कोष प्रणाली मार्फत् निकास तथा खर्च गर्न अर्थ मन्त्रालयको वैदेशिक समन्वय महाशाखा मार्फत् आवश्यक निर्देशन जारी गर्ने व्यवस्था गर्नु पर्ने देखिन्छ । यस प्रणाली अनुसार कार्य नगर्ने दातृ निकायहरूलाई ध्यानाकर्षण गराउने लगायतका अन्य उपयुक्त उपायहरू अवलम्बन गर्न नेपाल सरकारका सम्बन्धित सबै निकायहरूलाई अर्थ मन्त्रालयले निर्देशन दिनु पर्नेछ ।
- (ज) शीर्षकगत खर्च रकमको लागि मन्त्रालयगत रुपमा उचित मापदण्डको आधारमा खर्च गर्ने व्यवस्था गरिनु पर्दछ । यसका लागि मन्त्रालयगत आधारमा आवश्यक खर्चको मापदण्ड तयार गरी लागु गर्नु आवश्यक रहेको छ ।
- (झ) गैर सरकारी संस्थाहरू मार्फत् नेपाल भित्रिने रकम नेपाल राष्ट्र बैंक वा अन्य वाणिज्य बैंक मार्फत् प्राप्त हुने भएकोले संगठित संस्थाको रुपमा आउने रकमलाई नियमनको व्यवस्था गर्नु पर्दछ । यस सम्बन्धमा प्राप्त हुने सबै रकमको प्रतिवेदन गर्ने व्यवस्था नेपाल राष्ट्र बैंकले सबै बैंकहरूलाई निर्देशन जारी गरी गर्नु पर्दछ । यसबाट गैर सरकारी संस्थाहरू मार्फत् प्राप्त हुने रकम सरकारको कार्यक्रमको पूरक हुने गरी संचालन गर्नु पर्नेछ ।
- (ञ) जिल्ला स्तरमा गैर सरकारी संस्थाहरू जिल्ला विकास समितिमा दर्ता नभै काम गर्न नपाउने र कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयको स्वीकृति विना बैंकमा खाता खोल्न नपाउने व्यवस्था गरी जिल्लास्तरमा कार्यरत यस्ता संस्थाहरूको आर्थिक कारोबार पारदर्शी बनाउनु पर्दछ । यसको लागि सम्बन्धित जिल्ला प्रशासन कार्यालय, को.ले.नि.का तथा जि.वि.सको संयुक्त रुपमा कार्यदल बनाई प्राप्त प्रतिवेदन अनुसार प्रत्येक महिना कार्यक्रम र खर्च रकम अनुगमन गर्नु आवश्यक छ ।

#### ५.२.६ सार्वजनिक खरिदको प्रभावकारी व्यवस्थापन

सार्वजनिक खर्चलाई उद्देश्यनुरूप सामयिक रुपमा कार्यान्वयन गर्न र खर्च प्रणाली पारदर्शी बनाई खर्चको उत्पादकत्व बढाउन सार्वजनिक खरिद कानूनको मर्म र भावनाअनुसार कार्यान्वयन गरिनु आवश्यक छ । यसको लागि कानून कार्यान्वयनमा देखिएका कमी कमजोरीहरूलाई सुधार गरी खर्च गर्ने कार्य प्रभावकारी बनाउन निम्न उपायहरू अवलम्बन गर्नु आवश्यक देखिन्छ :

- (क) सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयको प्रभावकारिता बढाई खरिदसम्बन्धी तयारीका कार्यहरूको लागि निर्देशिका तयार गर्ने, लागत अनुमान तयारी मार्गदर्शन बनाउने, खरिद इकाईको गठन कार्यको प्रक्रियागत अनुगमन गर्ने, सार्वजनिक खरिद सम्बन्धी तालिमको व्यवस्था गर्ने कार्यहरूमा सघाउनु आवश्यक छ । साथै खरिद सम्बन्धी पूर्व तयारीहरू समयमै सम्पन्न गरी खरिद कार्य सम्पादन गर्न समय व्यवस्थापन गर्नेतर्फ विशेष ध्यान दिनुपर्नेछ ।

- (ख) सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयबाट सार्वजनिक खरिदका लागि पूर्व योग्यता सम्बन्धी कागजात र खरिद सम्झौता सम्बन्धी कागजात र प्रस्ताव माग गर्ने सम्बन्धी कागजात को नमुना तयार गरी लागु गराउनु पर्ने आवश्यकता छ ।
- (ग) खरिद योजना तयार गरी खरिद कार्य प्रभावकारी बनाउन राष्ट्रिय योजना आयोग र स्थानीय निकायका परिषद् तथा मन्त्रालयहरूले खरिद योजनाको आधारमा मात्र कार्यक्रम स्वीकृत गर्ने प्रावधानलाई व्यवहारमा उतार्नु पर्नेछ । साथै कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयले यस्तो योजनाको आधारमा मात्र निकास दिने व्यवस्था गर्नुपर्ने छ ।
- (घ) सार्वजनिक खरिद कानूनले खरिद कार्यको लागि प्रस्तावक वा बोलपत्रदाताहरूको मूल्यलाई मात्र मुख्य आधार नमान्ने त्यस्ता प्रस्तावक बोलपत्रदाताहरूको योग्यताको आधार र लागत समेतको मूल्यांकन गरी बोलपत्र स्वीकृत गर्ने कानुनी व्यवस्थालाई व्यवहारमा उतार्नु पर्दछ ।
- (ङ.) नियामक निकायहरूले सार्वजनिक खरिद कार्य प्रक्रियामा नियमित चासो देखाई निरन्तर सोधपुछ नगरी खरिद कानूनमा उल्लेख भए बमोजिम सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालय र पुनरावलोकन समितिले गर्ने भनी तोकिएका कार्यहरू सम्पादन गर्न दिनु पर्छ । कानूनले सम्पादन गर्न तोकेका कामहरू सम्पादन नगर्नेको अवस्थामा नियामक निकायहरूबाट अवरोध गरिनु हुँदैन । नियामक निकायहरूले खरिद अनुगमन कार्यालय र पुनरावलोकन समितिलाई क्रियाशील राख्ने गरी निगरानी राख्नु उपयुक्त हुनेछ ।

#### ५.२.७ कोष व्यवस्थापनमा सुधार

नेपाल सरकारको कोष व्यवस्थापनमा सुधार गर्न मुख्यतया दुई कुराहरूमा तत्काल सुधार गरिनु पर्नेछ । पहिलो सुधारमा बजेट विनियोजनबाट रकम प्राप्त गरी वा आर्थिक ऐनको व्यवस्था अनुसार विशेष शुल्कहरू उठाई स्वायत्त एवं समानान्तर रूपमा संचालन भइआएका विशेष कोषहरूलाई एकीकृत कोष प्रणालीमा आबद्ध गरिनु पर्दछ । विशेष प्रयोजनको लागि खडा गरिएका कोषहरूलाई बजेट परिधि भित्र राखी सम्पूर्ण सरकारी कोषको आम्दानी खर्चको यथार्थ स्थिति देखाउनु पर्ने आवश्यकता छ । अर्कोतर्फ यस्ता कोषका रकमहरूलाई संसदीय पुनरावलोकनको परिधिमा राख्नु पर्ने देखिन्छ । विभिन्न कोषहरूबाट भएका कारोबारहरूको आम्दानी खर्चको एकीकृत विवरण तयार गरिनु पर्दछ । यी कोषहरूमा रहेको मौज्जात रकमलाई बैंक अधिविकर्ष प्रयोजनका लागि समेत उपयोग गरिनु पर्नेछ ।

दोस्रो महत्वपूर्ण सुधारमा कार्यसंचालन स्तरमा रहेका अनगिन्ती भुक्तानी केन्द्रहरूलाई हटाउन एकल खाता कोष प्रणाली क्रमशः लागु गरिनु पर्दछ । एकल खाता कोष प्रणाली लागु हुन सकेमा कार्यालयहरूको खातामा अनावश्यक रकम परिरहने र कोषको अपव्यय हुने जस्ता समस्याहरूको समाधान हुन सक्नेछ । एकल खाता कोष प्रणाली हालसम्म आठ जिल्लामा लागु भइसकेको र यस आर्थिक वर्षको अन्तसम्ममा कुल पच्चीस जिल्लामा क्रमिक रूपमा विस्तार गर्ने कार्य भइरहेको छ । एकल खाता कोष प्रणालीलाई छिटो भन्दा छिटो विस्तार गरिनु पर्दछ । यस नयाँ कोष प्रणालीलाई लागु गर्दा यसका कार्यविधिहरू स्पष्ट हुनु पर्ने र

व्यवहारगत समस्याहरूलाई सही सम्बोधन गर्दै जानु पर्नेछ । यस परिप्रेक्ष्यमा एकल खाता कोष प्रणालीको उपयोगिताबारे सम्बद्ध सबैमा अद्यावधिक जानकारीको आवश्यकता छ ।

नयाँ प्रणाली भएको र हाम्रो संगठनात्मक सोच, मूल्य मान्यता, कर्मचारीको क्षमता, ज्ञान, सीप, उत्प्रेरणा र उपलब्ध साधन श्रोत समेतलाई विचार गर्दा परिवर्तनलाई संस्थागत गर्ने कार्यमा देखिएका समस्याहरू समाधान गर्नेतर्फ तत्काल ध्यान दिइनु पर्ने आवश्यकता छ । यसरी नयाँ कोष प्रणालीलाई विस्तार गर्दा बढी भुक्तानी केन्द्रहरू भएको कतिपय जिल्लाहरू जस्तै: काठमाडौं, भ्वापा, सुनसरी, मोरंग, रुपन्देही, बाँके आदिमा एकैथलोबाट मात्र भुक्तानी दिदाँ भुक्तानीमा ढिलाई हुन सक्ने सम्भावना भएकोले कार्यबोझ र भौगोलिक दुरीको विचार गरी एक जिल्लामा एक भन्दा बढी पनि भुक्तानी केन्द्रहरू राख्नेतर्फ विचार हुनु पर्ने छ । कोष व्यवस्थापनलाई सक्षम बनाउन धरौटीतर्फको पनि सफ्टवेयर तयार गरी एकीकृत कोष प्रणालीमा आबद्ध गर्न उपयुक्त हुन्छ ।

एकल खाता कोष प्रणाली पूर्णरूपमा विद्युतीय सूचना संजाल प्रविधिमा (Network Based) आधारित भएको हुँदा भुक्तानी सम्बन्धी कार्यलाई निर्वाध रूपमा चालु राख्न अर्थ मन्त्रालयमा रहेको सर्भरलाई विस्तार गरी यो प्रणालीको लागि छुट्टै सर्भरको व्यवस्था हुनुपर्ने देखिन्छ । साथै जिल्ला स्थित विभिन्न भुक्तानी केन्द्रहरूलाई बन्द गरी एउटै मात्र भुक्तानी केन्द्र कायम हुने अवस्थामा भुक्तानी सम्बन्धी कार्यहरूमा एकाधिकार कायम हुन गई सो कार्य गरेबापत सम्बद्ध कर्मचारी आर्थिक लाभतर्फ (Efficiency Money) उन्मुख हुनसक्ने संभावनालाई पनि नकार्न नसकिने हुँदा यसतर्फ सुरुमै सरकारको ध्यानाकर्षण हुनु पर्ने देखिन्छ । तसर्थ, एकल खाता कोष प्रणालीलाई प्रभावकारी रूपमा लागु गर्न सम्बद्ध कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयहरूमा कार्यरत कर्मचारीहरूको मनोबल उच्च राख्न दक्षता अभिवृद्धि गर्न कर्मचारीहरूलाई विशेष प्रशिक्षण दिने र कार्यसम्पादनमा आधारित प्रोत्साहन प्रणाली लागु गर्नुपर्ने आवश्यकता देखिन्छ ।

#### ५.२.८ सार्वजनिक खर्च लेखांकनमा गरिनु पर्ने सुधारहरू

मौजुदा स्थितिमा नेपाल सरकारको लेखा व्यवस्थामा वान्छित सुधारहरू हुन नसकेमा सार्वजनिक खर्च व्यवस्थापनमा प्रभावकारिता हासिल गर्नमा कठिनाई पर्ने देखिन्छ । यस परिप्रेक्ष्यमा निम्न बमोजिमका सुधारहरू प्रस्तुत गरिएका छन् :

##### (क) स्पष्ट लेखा नीतिको आवश्यकता

नेपालको सरकारी वित्त व्यवस्थापनमा स्पष्ट लेखा नीतिको अभाव रहेको छ । सरकारी लेखा नीतिलाई स्पष्ट गरी तदनुरूपको लेखा मान एवं लेखा व्यवस्था कायम हुन सकेमा सरकारी वित्तीय विवरणहरूमा पारदर्शिता, गुणस्तरीयता, जवाफदेहिता एवं विश्वसनीयता हासिल गर्न सम्भव हुनेछ । लेखा नीतिद्वारा निम्न बुँदाहरूलाई प्रस्ट्याईनु पर्नेछ :

- सरकारको आर्थिक कारोबारलाई नगद वा प्रोद्भावी (Accrual) कुन आधारमा लेखांकन गर्ने हो किटान गरिनु पर्दछ । यसैगरी द्वय लेखा

प्रणालीको सिद्धान्त कुन हद सम्म अंगालिने हो सोलाई समेत स्पष्ट गरिनु पर्दछ ।

- सरकारी लेखा नीतिले सम्पत्तिको स्पष्ट वर्गीकरण गर्नु पर्दछ । यसैगरी सरकारी सम्पत्तिको मूल्याङ्कनको आधार पनि स्पष्ट पार्नु पर्दछ ।
- सरकारी लेखा नीतिद्वारा दायित्वको वर्गीकरण तथा मूल्याङ्कनको आधार पनि स्पष्ट गरिनु पर्दछ । सरकारको दायित्व तत्कालिक, मध्यकालिक र दीर्घकालिक हुन सक्दछ । लेखा नीतिले यी दायित्वहरूको मूल्याङ्कन आधार स्पष्टताका साथ किटान गर्नु पर्दछ ।
- सरकारी लेखाको सिद्धान्तले बजेट प्रणालीसंगको अन्तरसम्बन्ध स्थापित गर्नु पर्नेछ । यसका लागि खर्चको वर्गीकरण, शीर्षक उपशीर्षक र सम्पत्ति तथा दायित्व व्यवस्थापनमा बजेट र लेखाको बीचमा समानता हुनु पर्दछ ।
- खर्चको संरचना, ऋण प्राप्ति तथा उपयोग, वैदेशिक अनुदानको प्राप्ति तथा उपयोग, लगानीका आधारहरू, सरकारले दिने सशर्त/निःशर्त अनुदानका आधारहरू आदिबारे नीतिगत आधार र कानुनी प्रावधानहरूमा स्पष्टता हुनु पर्दछ ।
- विभिन्न संस्थाहरूलाई दिइने राजस्व छूटको लागि आवश्यक पर्ने रकम बजेटमा नै व्यवस्था गरी तदनुरूप खर्च गरी लेखाङ्कन गरिनु पर्दछ ।
- वैदेशिक अनुदान तथा ऋणको रकम प्राप्त गर्दा वा ऋण मोचन गर्दाको लेखांकनमा कुन आधारमा के कस्तो विनिमयदरलाई प्रयोग गर्ने भन्ने बारे लेखा नीतिद्वारा स्पष्ट गरिनु पर्दछ ।
- सालतमाममा तयार गरिने आर्थिक विवरणलेनै सम्बद्ध सरकारी निकायको समग्र वित्तीय स्थितिलाई चित्रण गर्ने हुँदा लेखा नीतिले आर्थिक विवरणमा समावेश हुनु पर्ने विषयहरू र यसको संरचनालाई प्रस्ट्याउनु पर्दछ ।
- लेखा नीतिले आर्थिक वर्षको अन्तमा विभिन्न खाताहरूलाई कसरी बन्द गर्ने भन्ने बारे स्पष्ट गर्नु पर्नेछ । अर्थात् सालतमामको अन्तमा बाँकी नगद तथा बैंक मौज्जातलाई कसरी समायोजन गर्ने, निकास तथा खर्च खातालाई कसरी बन्द गर्ने र सम्पत्ति तथा दायित्वको जिम्मेवारी कसरी सार्ने भन्ने कुराहरूलाई स्पष्ट पार्नु पर्दछ ।

#### (ख) लेखामानको निर्धारण

सरकारी लेखा मान के कस्तो हुनु पर्ने भन्नेबारे अन्तरराष्ट्रिय सार्वजनिक क्षेत्र लेखांकन मान (International Public Sector Accounting Standards – IPSAS) द्वारा सिफारिस प्रोद्भावी र नगदमा आधारित प्रणालीमध्ये नेपालले नगद



कारोबारमा आधारित अन्तरराष्ट्रिय लेखा मानलाई अंगाल्ने निर्णय गरेको र यसलाई नेपाल सरकार म. प. को मिति २०६६।०५।३० को निर्णयले स्वीकृति समेत प्रदान गरिसकेको छ । तर नगदमा आधारित लेखा मानले सरकारको समष्टिगत वित्तीय स्थितिलाई प्रस्ट्याउन नसक्ने हुँदा पूर्ण रूपको प्रोद्भावी लेखांकन अपनाउन नसके तापनि परिमार्जित प्रोद्भावी लेखा प्रणाली अंगाल्नेतर्फ पहल गरिनु उपलब्धिमूलक हुनेछ ।

#### (ग) लेखाप्रणालीका आधार

सरकारी लेखा नीतिका बुँदाहरु र IPSAS द्वारा निर्धारण गरिएका सरकारी लेखा मानहरुलाई विचार गर्दा नेपाल सरकारको लेखा प्रणालीमा व्यापक सुधार गर्नु पर्ने आवश्यकता छ । यसैगरी अन्तरराष्ट्रिय मुद्रा कोषले प्रकाशन गरेको Government Finance Statistics Manual, 2001 (GFSM) ले अन्तरराष्ट्रिय क्षेत्रमा एकैरूपको तथ्यांक प्राप्त गर्न एकैप्रकारको शीर्षक संकेत कायम गर्नु पर्ने सिफरिसलाई समेत नेपाल सरकारले सहमति जनाइसकेको छ । यस अनुसार सरकारी आय व्यय तथा सम्पत्ति र दायित्वका शीर्षक उपशीर्षक संकेतहरुलाई निर्दिष्ट गरेबमोजिम लागु गरिनु पर्ने छ । उपर्युक्त पृष्ठभूमिमा नेपालको सरकारी लेखालाई प्रोद्भावी लेखातर्फ उन्मुख तुल्याइनु वान्छनीय देखिन्छ ।

नेपालको सार्वजनिक खर्च व्यवस्थापनमा अपेक्षित सुधारहरु ल्याउन हालको परम्परागत नगद कारोबारमा आधारित लेखा प्रणालीलाई प्रोद्भावी लेखा प्रणालीद्वारा प्रतिस्थापन गरिनु वान्छनीय भईसकेको छ । तर प्रोद्भावी लेखा व्यवस्थालाई अंगाल्नु सहज छैन । प्रोद्भावी लेखा प्रणालीको थालनी गर्न हालको लेखा प्रणालीमा व्यापकस्तरको पुनर्संरचना गर्नु पर्ने हुन्छ । यसका लागि कुन हदसम्म प्रोद्भावी लेखांकनमा जाने भन्ने कुरालाई सर्वप्रथम नीतिगत तहमा निक्कौल गर्नु पर्नेछ । नेपालको सार्वजनिक व्यवस्थापनको मौजुदा स्थितिलाई विचार गर्दा क्रमिक रूपमा प्रोद्भावी लेखातर्फ उन्मुख हुनु प्रभावकारी हुनेछ । प्रोद्भावी लेखा प्रणालीको अवलम्बनले निश्चित रूपमा जटिलता थपिने छ । तर सरकारी वित्त व्यवस्थापनमा यो अनिवार्य आवश्यकता हो । विस्तृत विवरण विषय पत्र ९ मा दिइएको छ ।

#### ५.२.९ सम्पत्ति व्यवस्थापनमा सुधारका क्षेत्रहरु

नेपाल सरकारको सम्पत्ति व्यवस्थापनलाई सुदृढ तुल्याउन यस सम्बन्धमा विद्यमान समस्याहरु समाधान गर्ने तर्फ विभिन्न निकायहरुको संलग्नता आवश्यक पर्ने हुन्छ । सम्पत्ति व्यवस्थापनमा सुधारका लागि मुख्यतया निम्न बमोजिमका संस्थागत एवं प्रक्रियागत सुधारहरुको आवश्यकता देखिन्छ :

(क) सरकारी सम्पत्तिको व्यवस्थापनमा विद्यमान समस्याहरु समाधानका लागि केन्द्रीयस्तरमा सशक्त संस्थागत संरचनाको आवश्यकता छ । यसका लागि सम्पत्ति व्यवस्थापन विभाग खडा गरिनु प्रभावकारी हुनेछ । प्रस्तावित सम्पत्ति व्यवस्थापन विभागको कार्यक्षेत्र अध्याय ९ मा दिइएको छ ।

- (ख) सरकारी कार्यालय/निकायहरूको सम्पत्ति लेखांकन व्यवस्थामा व्यापक सुधारको खाँचो छ । विशेषगरी स्थिर सम्पत्तिको लेखा राख्ने सिद्धान्त र ढाँचामा व्यापक परिवर्तन हुनु पर्नेछ । स्थिर सम्पत्तिको लेखामा विवरण, प्राप्तिको लागत, हास कट्टी मूल्य, बाँकी मूल्य, सम्पत्ति रहेको स्थान, केन्द्रीय संकेत जस्ता सूचक उल्लेख हुनु पर्दछ । यसका लागि सम्पत्तिको लेखांकनलाई विनियोजन लेखा प्रणालीसँग आबद्ध गरिनु पर्दछ ।
- (ग) सम्पत्ति प्राप्तिको वार्षिक योजना तयार गरी तदनुरूप कार्यान्वित् गरिनु पर्दछ । मर्मत गर्नु पर्ने सम्पत्तिको हकमा मर्मत सम्भार योजना बनाई मर्मत सम्भार गरिनु पर्दछ । बेकम्मा भई काम नलाग्ने सम्पत्तिहरूको लिलामी वा अपलेखनका लागि कार्ययोजना बनाई कार्यान्वयन गरिनु पर्दछ ।
- (घ) सरकारी सम्पत्तिहरूको प्रभावकारी व्यवस्थापनका लागि सम्बद्ध मन्त्रालय विभागहरू, कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालय, राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्र, महालेखा परीक्षकको कार्यालय, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग जस्तै प्रचलित कानून बमोजिम परीक्षण एवं नियमनकारी निकायहरू बढी चनाखो हुनु पर्ने आवश्यकता छ ।
- (ङ) सार्वजनिक प्रयोजनका लागि घर जग्गा प्राप्त गर्दा दिइनु पर्ने मुआब्जा निर्धारण गर्दा घोटाला हुन नदिन स्पष्ट मार्गनिर्देशन बनाई लागु गर्नु पर्नेछ । जग्गा कारोबार गर्नेहरूले चलन चल्तीको मूल्य भनी काल्पनिक मूल्य कायम गरेर वा मुआब्जा निर्धारणमा प्रभाव पार्न मिलोमतोमा एक-दुई कित्ताको कारोवार देखाएर बढी मुआब्जा निर्धारण गर्ने प्रवृत्तिलाई तत्काल रोकिनु पर्दछ । घरजग्गाको मुआब्जा सम्बन्धी मापदण्ड निर्धारण र सोको अनुगमन गर्ने कार्य प्रस्तावित सम्पत्ति व्यवस्थापन विभागबाट हुनु पर्दछ ।
- (च) लिलाम गर्नुपर्ने, बेचबिखन गर्नुपर्ने स्थायी सम्पत्ति लगायत सवारी साधनको विवरण तयार गरी पारदर्शीढंगले प्रकृयागत रूपमा लिलामीद्वारा बेचबिखन गरी आम्दानी बाँध्ने काम हुनु पर्दछ ।

## ५.२.१० निवृत्तिभरण व्यवस्थापनमा सुधारका क्षेत्रहरू

निवृत्तिभरण व्यवस्थापनमा विद्यमान समस्याहरूलाई हल गर्न निम्न बमोजिमका सुझावहरू प्रस्तुत गरिएका छन् :

- (क) सेवा निवृत्त भएका राष्ट्रसेवकहरूलाई सार्वजनिक कोषबाट भुक्तानी गरिने निवृत्तिभरण सम्बन्धमा नीतिगत एवं प्रक्रियागत तादात्म्य कायम गर्न एकीकृत निवृत्तिभरण प्रणालीलाई अंगाल्नु पर्नेछ ।
- (ख) निवृत्तिभरण सम्बन्धी कारोवारको लेखांकन गरी अद्यावधिक रूपमा हिसाब मिलान गर्न सफ्टवेयरको प्रयोग गरिनु पर्नेछ । साथै, निवृत्तिभरणको व्यवस्थापनसँग सरोकार राख्ने सम्बद्ध निकायहरूको बीचमा सूचना संजालको विकास गरिनु पर्दछ ।
- (ग) निवृत्तिभरण व्यवस्थापनलाई अभू बढी सहज एवं प्रभावकारी तुल्याउन काठमाडौं उपत्यकाको हकमा कौसी तोसाखाना कार्यालयले व्यवस्थापन गरी बाँकी जिल्लामा कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयहरूलाई विकेन्द्रीकृत गरिनु पर्नेछ ।

- (घ) निवृत्तिभरणको भुक्तानी प्रक्रियालाई सरलीकृत एवं सहज तुल्याउन निवृत्तिभरण पाउने व्यक्तिहरूलाई पायक पर्ने बैंकहरूको व्यक्तिगत बचत खातामा नै मासिकरूपमा जम्मा गरिदिने व्यवस्था हुनु पर्नेछ । निवृत्तिभरण भुक्तानीको लागि तोकिएका बैंकहरू बाहेकका बैंकहरूबाट भुक्तानी लिन चाहेमा कलेक्सनको व्यवस्था समेत गरिनु उपयुक्त हुनेछ । व्यक्तिगत बचत खाता संचालन गर्न असमर्थहरूको हकमा भने साविक बमोजिम नगदमा नै भुक्तानी गर्नु पर्नेछ ।
- (ङ) भुक्तानी प्रकृत्यालाई सरलीकरण गर्ने क्रममा हालै कुमारी बैंक लि.ले प्रयोगमा ल्याएको "Mobile Cash" पद्धतिको प्राविधिकद्वारा अध्ययन गराई सो व्यवस्थाको भुक्तानीमा उपयोगिता छ, छैन यकिन गरी सम्भव भए लागु गर्ने व्यवस्था गर्नु उपयुक्त हुनेछ ।
- (च) कौसी तोसाखाना कार्यालयलाई तोकिएको पूजा तथा बली सम्बन्धी काम कारबाहीलाई संस्कृति सम्बद्ध मन्त्रालय अन्तर्गत स्थानान्तरण हुन सकेमा कौसी तोसाखाना कार्यालयले निवृत्तिभरण सम्बन्धी काम कारबाहीलाई प्राथमिकता दिन सक्नेछ ।
- (छ) कौसी तोसाखाना कार्यालयलाई आधुनिकीकरण गर्न भवनको पर्याप्त व्यवस्था, यान्त्रिकीकरणको लागि हार्डवेयर तथा सफ्टवेयरको व्यवस्था र मानव संसाधन विकासको निमित्त तालिम तथा प्रोत्साहनको व्यवस्था गरिनु पर्नेछ ।
- (ज) कौसी तोसाखानाको बढ्दो कार्यबोभलाई विचार गरी पर्याप्त दरवन्दीको व्यवस्था गर्नुका साथै यस कार्यालयलाई स्तर वृद्धि गरी विभागमा परिणत गरिनु प्रभावकारी हुनेछ ।
- (झ) निवृत्तिभरणको पट्टा अनुसार सरकारको वार्षिक दायित्व र त्यस्तो दायित्वको भुक्तानी स्थितिको अद्यावधिक विवरण तयार गरिनु पर्नेछ । यसको लागि विद्युतीय प्रविधिलाई उपयोग गर्नुपर्ने देखिन्छ ।

निवृत्तिभरण बापतको व्ययभारमा भैरहेको निरन्तर वृद्धिलाई दीर्घकालसम्म राष्ट्रले थेग्न सक्ने सामर्थ्य छैन । निवृत्तिभरण व्यवस्थापनलाई दिगो तुल्याउन सेवा प्रवेश गर्ने नयाँ कर्मचारीहरूलाई कोष-सहितको निवृत्तिभरण प्रणाली लागु गरिनु पर्दछ । कोष सहितको निवृत्तिभरण प्रणाली सुरु गरेपछि नियुक्ति हुने नयाँ कर्मचारीको हकमा सरकार र कर्मचारीको बराबरी योगदानमा निवृत्तिभरण कोष संचालन गर्नु पर्दछ । यस्तो कोषको संचालन तथा व्यवस्थापनको जिम्मा नागरिक लगानी कोषलाई सुम्पन सकिनेछ । निवृत्तिभरण कोषमा कर्मचारीको मासिक तलबबाट १० वा १२ प्रतिशत योगदान गरी सो रकमको शत प्रतिशत रकम सरकारको तर्फबाट थप गर्नु पर्नेछ । यस्तो व्यवस्थाले निश्चित समयवधि पछि सेवा निवृत्त हुने कर्मचारीले तोकिए बमोजिम निवृत्तिभरण पाउन सक्नेछन् । कर्मचारीहरूलाई सेवा निवृत्त भएपछि निश्चित रकमको निवृत्तिभरण सुनिश्चित गर्ने गरी न्यूनतम निवृत्तिभरणको रकम तोकिन सकिनेछ । कोषमा जम्मा भएको रकमले न्यूनतम अंक नखामेमा सरकारले नपुग रकम पूर्ति गर्नु पर्नेछ । यसका साथै निवृत्तिभरण कोष व्यवस्थापनलाई Endowment Insurance Scheme सँग आबद्ध गरिएमा सेवा निवृत्त हुनु अगावै दिवंगत भएमा पनि विमा रकम उपलब्ध हुने भई सामाजिक सुरक्षालाई प्रत्याभूत गर्नेछ । यस्तो अवस्थामा

सरकारले थप (Top Up) गर्नुपर्ने अवस्था रहने छैन । यी प्रावधानहरु लागु गर्न निवृत्तिभरण सम्बन्धी छुट्टै ऐनको व्यवस्था हुनु पर्दछ । विस्तृत विवरण परिशिष्ट ११ मा दिइएको छ ।

#### ५.२.११ आर्थिक अनियमितता तथा बेरुजु फछ्यौटका लागि सुभावहरु

बेरुजुफछ्यौट तथा आर्थिक अनियमिततालाई रोकथाम गर्न प्रतिकारात्मक एवं उपचारात्मक दुवै पक्षहरुमा ध्यान दिनु पर्दछ । आर्थिक कारोबारमा हुने गरेको घोटाला तथा अनियमितता माथि नियन्त्रण गर्न विधिको पालना गर्ने गराउनेतर्फ सक्रियताको खांचो छ । यसैगरी राजनैतिक तथा प्रशासनिक पद सम्हालेका पदाधिकारीहरुमा दण्डहीनताको अवस्थालाई अन्त्य गर्न व्यवहार परिवर्तनको आवश्यकताछ । अर्कोतर्फ अनियमितता तथा भ्रष्टाचारलाई नियन्त्रण गर्न आवश्यक उपचारात्मक उपायहरु, जस्तै दण्ड सजायको स्पष्ट व्यवस्था गरिनु पर्नेछ ।

आर्थिक अनुशासनहीनता एवं दण्डहीनताको मौजुदा स्थितिलाई अन्त्य गरी आर्थिक घोटालाको नियन्त्रण गरी बेरुजुको असूल फछ्यौट कार्यमा प्रभावकारिता हासिल गर्न निम्न बमोजिमका सुभावहरु प्रस्तुत गरिएका छन् :

#### (क) बेरुजु फछ्यौट समितिको कार्य क्षेत्रमा विस्तार गर्ने

विद्यमान बेरुजु फछ्यौट समितिको कार्य क्षेत्रलाई विस्तार गरी निम्न बमोजिमको अख्तियारी दिइनु पर्नेछ:

- लेखापरीक्षण बेरुजुको सम्परीक्षण गर्ने,
- बेरुजु फछ्यौटको अनुगमन तथा मूल्याङ्कन गर्ने,
- बेरुजु फछ्यौट एवं तोकिए बमोजिमको लगत तथा प्रतिवेदन पठाउने कार्यको जिम्मेवारी बहन नगर्ने लेखा उत्तरदायी अधिकृतलाई दण्ड जरिवाना गर्ने,
- प्राकृतिक प्रकोप वा काबुबाहिरको परिस्थितिले गर्दा जर्ती भई वा खिएर वा सडेर वा अन्य कारणबाट हानि नोक्सानी भएको वा लिलाम बढाबढ हुँदा पनि उठ्न नसकेका रकमहरु मिनाहा गर्ने,
- १० वर्ष भन्दा पुराना सबै बेरुजुहरुको (असूल गर्नुपर्ने बाहेक) लगत कट्टा गर्ने । असूलउपर गर्नुपर्नेको हकमा १० वर्ष पुराना र व्यक्ति फेला नपरेकाको लगत रु. १० हजारसम्मका बेरुजुहरुको लगत कट्टा गर्ने ।
- लेखापरीक्षण बेरुजुको असूल तथा फछ्यौट सम्बन्धी अर्ध-वार्षिक प्रतिवेदन सार्वजनिक लेखा समितिमा पेश गर्ने,
- लेखापरीक्षण बेरुजु न्यूनीकरण सम्बन्धमा अपनाइनु पर्ने कार्यनितिहरुबारे नेपाल सरकारलाई सुभाव दिने,

- समितिको सदस्य-सचिवमा महालेखा नियन्त्रकलाई तोक्ने र यस कार्यका लागि महालेखा नियन्त्रक कार्यालयको क्षमता विस्तार गर्ने ।

**द्रष्टव्य:-** बेरुजु फछ्यौट समितिको कार्यक्षेत्र विस्तार भएपछि विद्यमान बेरुजु फछ्यौट मूल्याङ्कन र अनुगमन समिति एवं मिन्हा सिफारिस समितिलाई खारेज गर्ने ।

(ख) **लेखा उत्तरदायी अधिकृतको जिम्मेवारी किटान गर्ने**

लेखापरीक्षणबाट कायम भएका बेरुजुहरु असूल फछ्यौटका लागि लेखा उत्तरदायी अधिकृत -मन्त्रालयका सचिव) को जिम्मेवारी निम्न बमोजिम किटान गरिनु पर्नेछ :

- बेरुजु फछ्यौट सम्बन्धमा सम्पन्न गरिएको काम कारवाहीको लिखित प्रतिवेदन बेरुजु फछ्यौट समितिमा चौमासिक रुपमा पेश गर्ने ।
- महालेखा परीक्षकको प्रतिवेदन प्राप्त गरेको छ महिना भित्र प्रतिवेदनमा उल्लिखित सबै प्रकारका बेरुजुहरु फछ्यौट गर्ने गराउने सम्बन्धमा सम्बन्धित मन्त्रालयले आवश्यक पहल गर्ने ।
- छ महिना भित्र फछ्यौट हुन नसकेका असूल गर्नु पर्ने बेरुजु रकमहरुको लगत तयार गरी असूलउपर गर्नेतर्फ गरिएका प्रयासहरुको किटानी विवरण सहित केन्द्रीय तहसिल कार्यालयमा अनिवार्यरुपमा पठाई बेरुजु फछ्यौट समितिलाई जानकारी दिने ।
- असूलउपर गर्नु पर्ने बाहेकका अन्य बेरुजुहरुको सम्बन्धमा सम्परीक्षणको लागि प्रमाण कागजात पेश गरी फछ्यौट गर्ने गराउने र फछ्यौट हुन नसकेका बेरुजुहरुको सम्बन्धमा भएगरेका कारवाहीको किटानी विवरण सहित छ महिना भित्र बेरुजु फछ्यौट समितिमा पठाउनु पर्नेछ ।

**द्रष्टव्य :-** बेरुजु फछ्यौट र तत्सम्बन्धित लगत तथा प्रतिवेदन पेश गर्ने सम्बन्धमा तोकिएको जिम्मेवारी पूरा नगर्ने लेखा उत्तरदायी अधिकृतलाई गरिने विभागीय कारवाही र दण्ड सजाय सम्बन्धमा अख्तियारवाला र लेखा प्रमुखको वार्षिक ग्रेड रोक्का वा बहुवा रोक्का गर्ने जस्ता स्पष्ट प्रावधानहरु प्रचलित कानुनमा किटानीसाथ उल्लेख गरिनु पर्नेछ ।

(ग) **केन्द्रीय तहसिल कार्यालयको भूमिका विस्तार गर्ने**

लेखापरीक्षण बेरुजुको असूल फछ्यौट कार्यमा प्रभावकारिता ल्याउन केन्द्रीय तहसिल कार्यालयको विद्यमान भूमिका बढाउन निम्न बमोजिमका सुधारहरु गरिनु पर्नेछ :

- केन्द्रीय तहसिल कार्यालयकोस्तर अभिवृद्धि गर्ने,

- एक वर्ष नाघेका वक्यौता बेरुजुको समष्टिगत अभिलेख राख्ने,
- विस्तारित कार्य क्षेत्र अनुसारको जिम्मेवारी बहन गर्न आवश्यक पर्ने थप अधिकारहरु प्रदान गर्ने,
- संस्थागत क्षमता विकासको लागि आवश्यक मानव संसाधन, बजेट र पूर्वाधारहरु उपलब्ध गराउने,
- कुमारी चोक सम्बन्धी परम्परागत पूजाको काम कारवाही संस्कृति सम्बन्धी काम हेर्ने संस्कृति सम्बद्ध मन्त्रालयलाई स्थानान्तर गर्ने ।

(घ) **प्रचलित कानूनमा संशोधन गर्ने**

माथि उल्लेख भए बमोजिमका प्रावधानहरुलाई लागु गर्न र संरचनागत व्यवस्था गर्न प्रचलित कानूनहरु (मुलुकी ऐन, आर्थिक कार्यविधि ऐन, आर्थिक कार्यविधि नियमावली र सेवा सम्बन्धी ऐन तथा नियमावलीहरु)मा आवश्यक संशोधनहरु गरिनु पर्नेछ ।

## अध्याय-६ आर्थिक सहायता तथा अनुदान र बजेट फ्रीज सम्बन्धी व्यवस्था

### ६.१ अनुदान : समस्या र सुधारका उपायहरु

#### ६.१.१ पृष्ठभूमि

आर्थिक वर्ष २०६५/६६ मा चालु अनुदानतर्फ रु ४५ अर्ब १७ करोड र पूँजीगत अनुदान तर्फ रु ३३ अर्ब ६० करोड गरी जम्मा रु ७८ अर्ब ७७ करोड खर्च भएको छ। आ.व २०६६/६७ को कुल बजेटको ३७ प्रतिशत भन्दा बढी रकम अनुदान बापत विनियोजन गरिएको छ। अनुदान प्रायः एकमुष्टरूपमा निकास हुने हुँदा यसबाट हुने खर्चको अनुगमन र नियन्त्रण प्रणाली प्रभावकारी हुन सकेमा मात्र यस्तो खर्चको उपलब्धि बढाउन सकिनेछ। सार्वजनिक संस्थान, स्थानीय निकाय, स्वास्थ्य संस्था, शैक्षिक संस्था जस्ता निकायहरुमा र सामाजिक सुरक्षा तथा सामाजिक सेवा सम्बन्धी कार्यहरुमा अनुदानमा नै बजेट विनियोजन भै निकास हुने गरेको छ। तर अनुदान रकमको प्रभावकारिता एवं उपयोगिताको स्थिति समग्रतामा सन्तोषप्रद मान्न सकिने अवस्था छैन। सरकारले विभिन्न निकायहरुलाई उपलब्ध गराउने बजेट अनुदानको रकमलाई व्यवस्थित गर्न निम्न बमोजिमका विभिन्न विषयगत नियमावली/निर्देशिकाहरु जारी भएको पाइन्छ :

- (क) सामुदायिक विद्यालयहरुमा प्रति विद्यार्थी इकाई लागतका आधारमा शिक्षक व्यवस्थापन अनुदान कार्यान्वयन निर्देशिका, २०६६
- (ख) राष्ट्रिय शिक्षा दिवसको उपलक्ष्यमा प्रदान गरिने पदक तथा छात्रवृत्ति सम्बन्धी निर्देशिका, २०६३
- (ग) अनौपचारिक शिक्षाको राष्ट्रिय नीति, २०६३
- (घ) निर्वाचन क्षेत्र विकास कार्यक्रम (सञ्चालन कार्यविधि) नियमावली, २०५८
- (ङ) गाँउ विकास समिति अनुदान सञ्चालन निर्देशिका, २०५८
- (च) जिल्ला विकास समिति अनुदान निर्देशिका, २०५७
- (छ) नगरपालिका अनुदान अन्तर्गत रकम खर्च गर्ने निर्देशिका, २०५७

उपर्युक्त बमोजिमका नियमावली/निर्देशिकाहरुको व्यवस्थाले अनुदानको रकम व्यवस्थित गर्नमा केही हदसम्म सघाउ पुगेको अनुभव गरिएको छ। तर यी प्रावधानहरुको वावजुद अनुदानको निकास तथा खर्च सम्बन्धमा विभिन्न समस्याहरु रहेका छन्।

#### ६.१.२ विद्यमान समस्याहरु

कुल बजेटमा अनुदानको अंश अत्यधिक रूपमा बढ्दै जानु, अनुदान खर्चको पर्याप्त अनुगमन गर्न नसक्नु, खर्चको वित्तीय तथा भौतिक प्रगति पेस नहुनु, अनुदान खर्चको आन्तरिक लेखा परीक्षण प्रभावकारी नहुनु तथा आर्थिक अनुशासन पक्ष कमजोर हुँदै जानु जस्ता कारणहरुले

अनुदान बापत विनियोजित बजेटको प्रभावकारिता र उपयोगिता यकिन गर्न नसकिने अवस्था रहेको छ । हालको अनुदान व्यवस्थामा देखिएका प्रमुख समस्याहरु निम्न बमोजिम रहेका छन् :

- (क) पछिल्लो ५ वर्षको खर्चको तथ्याङ्क हेर्दा अनुदान खर्च उच्चदरमा बढ्दै गएको पाइन्छ (अनुसूची ६.१) । चालु र पूँजीगत दुवैतर्फ अनुदानमा बजेट विनियोजन हुँदै आएको छ । तर कस्तो निकायलाई कस्तो प्रकृतिको काममा अनुदान बापत विनियोजन गर्ने भन्ने आधार निर्धारण गरिएको पाइदैन ।
- (ख) स्थानीय निकाय, विद्यालयहरु, अस्पतालहरु, विश्वविद्यालयहरुतर्फ ठूलो रकम अनुदानबाट बजेट विनियोजन भएको देखिन्छ । तर यसरी विनियोजन गरिएको अनुदान सम्बन्धित संस्थाबाट आफ्नो अनुकूल खर्च रकमहरुमा बाँडफाँड गर्ने तथा पूँजीगत अनुदानको रकमबाट चालु प्रकृतिका खर्च समेत गर्ने गरेको पाइएको छ । अनुदान प्राप्त गर्ने निकायले अनुदानको रकमलाई विभिन्न खर्च शीर्षकहरुमा बाँडफाँड गर्ने सम्बन्धमा स्पष्ट आधार तथा मापदण्डको कमी रहेको छ ।
- (ग) अनुदानको रकम खर्च गर्ने, प्रतिवेदन पेस गर्ने र खर्चको अनुगमन, नियन्त्रण र आन्तरिक लेखा परीक्षण गर्ने सम्बन्धमा स्पष्ट एवं प्रभावकारी मापदण्डको कमी रहेको छ ।
- (घ) सरकारी कोषबाट निकास भएकै अनुदान निर्दिष्ट कार्यमा उपयोग भयो भएन भन्ने सम्बन्धमा सम्बन्धित निकायबाट नियमित एवं प्रभावकारी अनुगमन हुन समेत सकेको देखिदैन । सम्बन्धित तालुक निकायहरुमध्ये अनुगमनको जिम्मेवारी कसको हो ? भन्ने सम्बन्धमा समेत कतिपय अवस्थामा अस्पष्टता रहेको पाइन्छ । यसले गर्दा अनुदानको निर्दिष्ट प्रयोजन भन्दा अन्यत्र समेत खर्च हुन सक्ने अवस्था विद्यमान रहेको पाइन्छ ।
- (ङ) स्थानीय निकायलाई सरकारी बजेटबाट निकास हुने सःशर्त अनुदान खर्चको आन्तरिक लेखा परीक्षणमा सम्बन्धित कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयको भूमिका नरहेको र स्वतन्त्र निकायबाट आन्तरिक लेखा परीक्षण गर्नुपर्ने मान्य सिद्धान्तको समेत पालना नभएको अवस्था रहेको छ ।
- (च) बजेट अनुदानको ठूलो अंश खर्च गर्ने सामुदायिक तथा सरकारी विद्यालयहरुको आन्तरिक लेखा परीक्षणको कुनै संस्थागत व्यवस्था नै रहेको छैन । एउटै विद्यालयलाई विभिन्न शीर्षक अन्तर्गत समेत अनुदान निकास गर्ने गरिएको छ ।
- (छ) अनुदान प्राप्त गर्ने अधिकांश निकायहरु आर्थिक कार्यविधि ऐन बमोजिम आन्तरिक लेखा परीक्षण गर्न तोकिएको निकायको क्षेत्राधिकार भन्दा बाहिर रहेको अवस्थाले गर्दा अनुदान खर्चको लेखा परीक्षण प्रतिवेदन र आर्थिक विवरण प्राप्त गर्ने सम्बन्धमा कठिनाई रहेको छ ।
- (ज) अनुदान निकास गर्ने प्रयोजनको लागि हाल सञ्चालित चालु खाता र पूँजीगत खाता (ख१) र (ख२) बाट अन्य खाता विशेष गरी “ग” समूहको खातामा रकम



स्थानान्तरण गरी खर्च गर्ने गरिएको छ । यसबाट एकातर्फ निकास रकमको अनुगमन (Tracking) गर्न सकिएको छैन भने अर्कोतर्फ फ्रीज हुनु पर्ने रकमहरू पनि यस्ता खातामा ट्रान्सफर गरी राख्ने गरेको पाइएको छ । यसले गर्दा आर्थिक अनियमितता बढ्दै गएको अवस्था छ ।

- (भ) अनुदान शीर्षकबाट निकास भएको रकममध्ये आर्थिक वर्षको अन्तमा बाँकी भएको फ्रीज हुनु पर्ने अनुदान प्राप्त गर्न सकिएको छैन ।
- (त्र) लेखापालनको सैद्धान्तिक मान्यता विपरीत कतिपय अनुदान निकासालाई नै खर्च मान्ने परिपाटी रहेको छ । यसबाट केन्द्रीय स्तरमा अनुकुल रकमको यथार्थ खर्चको लेखांकन हुन सक्ने अवस्था छैन ।
- (ट) स्थानीय निकाय, निक्षेपित कार्यालय, अस्पतालहरू र अन्य समितिहरूमा कार्यरत निजामती सेवाको स्थायी दरवन्दीमा कार्यरत कर्मचारीहरूको तलब भत्ता हाल सशर्त अनुदानबाट भुक्तानी गर्ने गरिएकोमा तलबमा कम विनियोजन गरी पछि थप तलब माग गर्ने प्रवृत्ति समेत बढ्दै गएको छ ।

### ६.१.३ सुधारका उपायहरू

कुल बजेटको एक तिहाई भन्दा बढी हिस्सा ओगटेको अनुदानको व्यवस्थापन प्रभावकारी बनाई उपलब्धिमूलक तुल्याइनुपर्ने आवश्यकता छ । यस सम्बन्धमा निम्न बमोजिमका सुधारहरू गरिनु पर्ने देखिन्छ :

- (क) बजेटबाट विनियोजन गरिने अनुदान रकमको खर्चको स्पष्ट वर्गीकरण किटानी साथ उल्लेख गरिनु पर्नेछ ।
- (ख) सशर्त अनुदान सञ्चालन सम्बन्धमा स्पष्ट मापदण्ड (Norms and Standards) बनाई लागु गर्नुपर्ने छ ।
- (ग) सरकारी कोषबाट निकास भएको अनुदानको उपयोग सम्बन्धमा सम्बन्धित निकायबाट नियमित एवं प्रभावकारी अनुगमन गर्ने व्यवस्था गर्नुपर्नेछ ।
- (घ) स्थानीय निकायलाई सरकारी बजेटबाट निकास हुने अनुदान खर्चको आन्तरिक लेखा परीक्षण सम्बन्धित कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयबाट गर्ने व्यवस्था गर्नुपर्नेछ ।
- (ङ) स्थानीय निकायहरूलाई अनुदान निकास गर्ने प्रयोजनको लागि हाल सञ्चालित ख१ र ख२ खाताबाट अन्य खाता विशेष गरी “ग” समूहको खातामा रकम स्थानान्तरण गरी खर्च गर्ने परिपाटीलाई निरुत्साहित गरी उक्त “ख” समूहकै खाताबाट खर्च गर्ने व्यवस्था गरिनु पर्नेछ ।
- (च) निकास भएको रकममध्ये आर्थिक वर्षको अन्तमा बाँकी भएको सबै अनुदान फ्रीज हुने व्यवस्था गर्नु पर्नेछ । तर आर्थिक वर्षको अन्तिम महिनामा निकास भई आएको अनुदानको हकमा कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयको स्वीकृति लिएर भुक्तानी हुन बाँकी रकम मात्र क्रमागत रूपमा भुक्तानी दिन सालतमामी पूर्व “ग” समूहको खातामा स्थानान्तरण गर्न सक्ने व्यवस्था गरिनु उपयुक्त हुनेछ ।

- (छ) अनुदानको रकम निर्दिष्ट प्रयोजन भन्दा अन्य खर्च रकम शीर्षकमा विनियोजन गर्ने परिपाटीको अन्त्य गर्न जिम्मेवार पदाधिकारीलाई दण्ड र सजायको व्यवस्था गर्नु पर्नेछ ।
- (ज) स्वायत्त संस्था, अर्ध सरकारी संस्था र गैर सरकारी संस्थाहरूलाई निकासी भएको अनुदान खर्चको लेखा परीक्षण प्रतिवेदन र आर्थिक विवरण निकासी दिने निकायलाई अनिवार्यरूपमा निर्दिष्ट अवधिमा उपलब्ध गराउने र सोको प्रभावकारी अनुगमन गर्ने व्यवस्था हुनु पर्नेछ । यस प्रकारको प्रतिवेदन नदिने संस्थालाई कानूनको दायरा भित्र ल्याई कारबाही गर्नु पर्नेछ । साथै यस्तो संस्थालाई कालोसूचीमा राखी भविष्यमा अनुदान रकम रोक्का गरिनु पर्नेछ ।
- (झ) अनुदान निकासालाई नै खर्च मान्ने परिपाटी अन्त्य गरी वास्तविक रूपमा खर्च भै सोको प्रतिवेदन प्राप्त भए पछि मात्र खर्च मान्ने पद्धति अवलम्बन गर्नुपर्नेछ ।
- (ञ) स्थानीय निकाय, निक्षेपित कार्यालय, अस्पतालहरू र अन्य समितिहरूमा कार्यरत निजामती सेवाको स्थायी दरबन्दीमा कार्यरत कर्मचारीहरूको तलब भत्ता हाल अनुदानबाट भुक्तानी गर्ने गरिएकोमा तलबमा कम विनियोजन गरी थप तलब माग गर्ने प्रवृत्ति बढ्दै गएकोले सोको निवारणका लागि त्यस्तो दरबन्दीको लागि अनुदानको सट्टा तलब खर्च रकम शीर्षकमै बजेट विनियोजन गर्ने व्यवस्था गर्नु पर्नेछ ।

## ६.२ आर्थिक सहायता : समस्या र सुधारका उपायहरू

### ६.२.१ पृष्ठभूमि

दैवी प्रकोप, विपद, द्वन्द्वको अवस्थामा प्रभावितलाई तत्काल सहायता गर्नु र असहाय, अपाङ्ग, अशक्त, गरिब, पिछडिएको वर्ग, सीमान्तीकृत समुदायलाई प्राथमिक शिक्षा, स्वास्थ्य उपचार तथा आर्थिकरूपमा संरक्षण समेत गर्नु राज्यको प्राथमिक दायित्व हुन्छ । यस्तो दायित्व पूरा गर्ने क्रममा प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय, गृह मन्त्रालय, स्वास्थ्य तथा जनसंख्या मन्त्रालय, शिक्षा मन्त्रालय, शान्ति तथा पुनःनिर्माण मन्त्रालय, जिल्ला प्रशासन कार्यालयहरू र स्थानीय निकायहरू समेतबाट आर्थिक सहायता प्रदान गर्ने गरिएकोछ । सामाजिक सुरक्षाको भरपर्दो वैकल्पिक व्यवस्था नभएकोले आर्थिक सहायताको माग अत्यन्त बढी हुने गरेको छ । माग बमोजिमको रकम नपाउने, समयमै सहायता रकम नपाउने, पहुँचको आधारमा मात्र आर्थिक सहायता प्राप्त हुने गरेको कारणले आर्थिक सहायता प्राप्त गर्ने पक्ष पनि सन्तुष्ट नहुने गरेको अवस्था छ । त्यसैले आर्थिक सहायता वितरणको विद्यमान प्रणालीउपर पुनरावलोकन हुनु आवश्यक देखिन्छ । आर्थिक सहायताको माग र विवरणलाई व्यवस्थित गर्न निम्न बमोजिमका नीति नियमावली तथा कार्य विधिहरू समेत लागु गरिएका छन् :

- प्रधानमन्त्री सहायता कोष नियमावली, २०५९,
- आन्तरिक रूपमा विस्थापित सम्बन्धी राष्ट्रिय नीति, २०६३
- नागरिक राहत, क्षतिपूर्ति तथा आर्थिक सहायता सम्बन्धी कार्यविधि, २०६६
- औषधि उपचार सम्बन्धी आर्थिक सहायता कार्यविधि निर्देशिका, २०६५

उपर्युक्त बमोजिमका व्यवस्थाहरु भएता पनि आर्थिक सहायताको वितरण प्रक्रिया वस्तुपरक एवं उद्देश्यमूलक हुन नसकेबाट टाठाबाठा एवं पहुचवालाको सुविधा सहूलियतका लागि उपयोग हुने गरेको छ । आर्थिक सहायता पाउनेहरुको नाम तथा प्रयोजनलाई सार्वजनिक गर्ने हो भने ठूलो अंशमा आर्थिक रुपमा सम्पन्न राजनैतिक तथा प्रशासनिक व्यक्तिहरुले लिएको वास्तविकता छर्लंगिने छ ।

## ६.२.२ विद्यमान समस्याहरु

हालको आर्थिक सहायताको वितरण प्रक्रियामा देखिएका प्रमुख समस्याहरु निम्न बमोजिम रहेका छन् ।

- (क) आर्थिक सहायता वितरण सम्बन्धी स्पष्ट एवं वस्तुनिष्ठ मापदण्डको कमी रहेको छ । तर्जुमा भएका मापदण्डको परिपालनामा समेत समस्या देखिएको छ । एकै प्रकृतिका आर्थिक सहायता विभिन्न निकायबाट प्रदान गर्ने गरिएको पाइन्छ । आर्थिक सहायता मागको औचित्यलाई परीक्षण गर्ने गरिएको पाइदैन ।
- (ख) औषधि उपचार सहायता, प्रकोप पीडित राहत र अन्य आर्थिक सहायता वितरणको आधार र अधिकतम रकमको समयोचित सीमा निर्दिष्ट नगरिएकोले पहुँचको आधारमा आर्थिक सहायता प्राप्त गर्ने प्रवृत्तिले बढावा पाउँदै आएको छ ।
- (ग) सस्थागतरुपमा आर्थिक सहायता वितरण गर्ने पद्धति अवलम्बन नगरी व्यक्तिगत रुपमा समेत आर्थिक सहायता प्रदान गर्ने गरिएकोले वितरित आर्थिक सहायताको प्रभावकारी सदुपयोगको सम्बन्धमा प्रश्न उठ्ने अवस्था रहेकोछ ।
- (घ) आर्थिक सहायता सम्बन्धी बजेट तर्जुमा र सो प्रदान गर्ने आधार पारदर्शी नभएकोले विभिन्न निकायले फरक फरक आधार लिई निर्णय गर्ने गरेको पाइन्छ ।
- (ङ) आर्थिक सहायता प्राप्त गर्नेको आवधिक लगत राखी सहायता वितरण सम्बन्धी विवरण सार्वजनिक गर्ने गरिएको छैन । एक निकायले आर्थिक सहायता प्रदान गर्दा अन्य निकायबाट लिए नलिएको परीक्षण गर्ने गरिएको छैन ।
- (च) आर्थिक सहायता सम्बन्धी खर्चको पृथकरुपमा केन्द्रीय आर्थिक विवरण तयार गर्ने परिपाटी नरहेकोले राज्यले असहाय, अशक्त, प्रकोप पीडित तथा सीमान्तकृत समुदायलाई गरेको मानवीय सहयोगको यथार्थ चित्रण प्रतिविम्बित हुन सकेको छैन ।
- (छ) आर्थिक सहायता सम्बन्धी खर्चले साधारण खर्चको भार बढ्दै गएको छ । आर्थिक सहायताका लागि विनियोजित बजेट केही महिनामै सिध्याई थप रकमको लागि अर्थ मन्त्रालयलाई दबाव दिने प्रवृत्ति रहेको छ । आर्थिक सहायताको बढदो खर्चले अनुत्पादक खर्चको अनुपातलाई बढावा दिएको छ ।
- (ज) कतिपय अवस्थामा आर्थिक सहायता वितरणमा राजनैतिक तथा प्रशासनिक तहबाट हस्तक्षेप हुने गरेको छ ।
- (झ) आर्थिक सहायता वितरणको सम्बन्धमा स्पष्ट कार्यविधि सहितको संस्थागत व्यवस्थाको अभावले गर्दा सहायता रकम वास्तविक लक्ष्यत वर्गसम्म प्रवाहित हुन

नसकी पहुँचवाला र सत्ताधारी दलहरुको नजिक रहेका र सरकारी कार्यालयको कागजी प्रकृत्यामा अभ्यस्त वर्गले लाभ लिन सक्ने अवस्था रहेको छ ।

### ६.२.३ सुधारका उपायहरु

आर्थिक सहायताको नाममा सार्वजनिक कोषबाट भइरहेको अपव्यय तथा दुरुपयोगलाई रोकथाम गर्न निम्न बमोजिमका सुधारहरु गरिनु पर्ने देखिन्छ ।

- (क) सम्पूर्ण प्रकृतिका आर्थिक सहायताका लागि बजेट तर्जुमा, सोको वितरण तथा खर्च लेखाङ्कन एवं प्रतिवेदन सम्बन्धमा सवै निकायमा लागु हुने गरी एकीकृत मापदण्ड (Norms and Standards) बनाई लागु गरिनु पर्छ ।
- (ख) असहायलाई उपलब्ध गराइने औषधि उपचार सहायता, औचित्यपूर्ण अवस्थामा प्रदान गरिने पटके सहायता, प्रकोप पीडितलाई तत्काल उपलब्ध गराइने राहत जस्ता आर्थिक सहायता वितरणको आधार र त्यस्तो सहायता रकमको अधिकतम सीमा तोकिनु पर्छ ।
- (ग) आर्थिक सहायता उपलब्ध गराउँदां सोभै व्यक्तिलाई नदिई संस्था मार्फत् दिने व्यवस्था मिलाउनु पर्ने छ । जस्तै, कुनै व्यक्तिलाई उपलब्ध गराउने औषधि उपचार बापतको रकम सम्बन्धित अस्पताल मार्फत्, विद्यार्थीलाई उपलब्ध गराइने शैक्षिक वृत्ति तथा सहायता सम्बन्धित विद्यालय एवं शिक्षालय मार्फत्, प्रकोप पीडितलाई उपलब्ध गराइने राहत रेडक्रस तथा अन्य सामुदायिक संस्था मार्फत् भुक्तानी दिने व्यवस्था/परिपाटी मिलाउनु उपयुक्त हुनेछ ।
- (घ) आर्थिक सहायताको लागि स्वीकृत बजेट र सहायताको रकम वितरण सम्बन्धी अर्धवार्षिक प्रतिवेदन अर्थ मन्त्रालयले सार्वजनिक लेखा समितिमा पेस गरी वेवसाइटमा समेत राख्नु पर्नेछ ।
- (ङ) आर्थिक सहायता उपलब्ध गराउने सम्बन्धमा निर्णय गर्न सक्ने अधिकारी र निजले खर्च गर्न सक्ने अधिकारको तथा सोको सीमाङ्कन समेत गरिनु पर्नेछ । आर्थिक सहायता वितरण सम्बन्धमा निर्दिष्ट अधिकार प्रत्यायोजन गर्न नपाउने व्यवस्थामा गरिनु पर्दछ ।
- (च) आर्थिक सहायता प्राप्त गर्नेको नाम, थर, ठेगाना, तीनपुस्ते विवरण, सहायता रकम, सहायताको प्रयोजन, पटके भुक्तानी समेतको विवरण स्पष्ट खुल्ने गरी अभिलेख राख्ने र आवधिक रुपमा उक्त सहायता वितरण सम्बन्धी विवरण अनिवार्यरुपमा सार्वजनिक गर्ने परिपाटी अवलम्बन गर्ने व्यवस्था हुनु पर्नेछ । साथै, आर्थिक सहायता सम्बन्धी खर्चको पृथक रुपमा केन्द्रीय आर्थिक विवरण तयार गर्नु पर्नेछ ।
- (छ) आर्थिक सहायता बास्तविक लक्षित वर्गसम्म प्रवाहित हुने व्यवस्थामा जोड दिइनु पर्नेछ ।
- (ज) आर्थिक सहायताको प्रभावकारी व्यवस्थापनका लागि प्रभावकारी अनुगमनको व्यवस्था गर्नु पर्ने छ ।

### ६.३ बजेट फ्रीज : समस्या र सुधारका उपायहरु

### ६.३.१ पृष्ठभूमि

प्रत्येक आर्थिक वर्षको लागि विनियोजित रकम खर्च नभई बाँकी रहेको रकम फ्रीज गरी सञ्चित कोषमा फिर्ता आउनु पर्नेमा सो प्रणाली पूर्णरूपमा कार्यान्वयन हुन सकेको छैन । बजेट तथा अख्तियारी समयमै नगएको, कार्यक्रम समयमै स्वीकृत नभएको, बजेट कार्यान्वयनमै नभएको, समयमै खरिद कार्य नभएको, पदाधिकारीहरुमा जिम्मेवारी र जवाफदेहिताको पक्ष कमजोर हुँदै गएको जस्ता कारणले गर्दा बजेट कार्यान्वयन सही ढंगबाट हुन नसकी सालतमाममा बाँकी रकमलाई फ्रीज हुन नदिनेतर्फ विभिन्न गलत तरिकाहरु अपनाउने गरिएको छ । फ्रीज नहुने खातामा रकम स्थानान्तरण गर्ने, अनावश्यक पेशकी दिने, काल्पनिक कागजातको आधारमा खर्च लेख्ने पुरानै मितिमा चेक काटेर राखी राख्ने जस्ता अनियमित कार्यहरुमा कतिपय जिम्मेवार पदाधिकारीहरु संलग्न हुने गरेको पाइएको छ । अर्को आर्थिक वर्षमा बजेट प्राप्त हुने सुनिश्चितता नभएकोले गर्दा कतिपय अवस्थामा दायित्व फरफारक गर्न पनि यस्तो गर्ने गरेको पाइएको छ । यी कार्यहरु बजेट अनुशासन विपरीत हुनाको साथै सोबाट सार्वजनिक कोषको अपव्यय समेत हुने गरेको छ ।

### ६.३.२ विद्यमान समस्याहरु

आर्थिक वर्षको लागि विनियोजित रकम मध्ये खर्च भै बाँकी रकम फ्रीज हुनबाट पन्छाउने प्रवृत्ति सम्बन्धमा देखिएका प्रमुख समस्याहरु निम्न बमोजिम रहेका छन् ।

- (क) चालु आ.व.को अन्तमा खर्च हुन नसकी बाँकी रहेको रकम अर्को आर्थिक वर्षको लागि बजेट विनियोजन हुने सुनिश्चित नहुने हुँदा बजेट फ्रीज नीतिको परिपालना नहुने गरेको पाइन्छ । यसले गर्दा आर्थिक वर्षको अन्त्यमा अनुत्पादनशील खर्चहरु गर्ने प्रवृत्तिले बढावा पाएको छ ।
- (ख) अनुदान निकासी र खर्चलाई बजेट प्रणालीको मूलप्रवाहमा ल्याउन सकिएको छैन । कतिपय अनुदान निकासी रकममध्ये खर्च नभई आर्थिक वर्षको अन्त्यमा बाँकी हुन आउने रकम फ्रीज हुने गरेको छैन ।
- (ग) बजेट फ्रीजको व्यवस्थालाई छल्ने नियतले बजेट निकासीको रकम जम्मा हुने खाताबाट खर्च नगरी फ्रीज नहुने खातामा सार्ने प्रवृत्ति बढ्दै गएको छ । त्यस्तो अनियमितता गरे बापत कुनै पदाधिकारीलाई कारबाही समेत हुने गरेको देखिँदैन ।
- (घ) कतिपय अवस्थामा आर्थिक वर्षको अन्त्यमा मात्र बजेटको अख्तियारी तथा निकासी प्राप्त हुने गरेको छ । यस प्रकारको रकम फ्रीज हुन नदिने फ्रीज नहुने खाताहरुमा रकम सार्ने वा अनावश्यक रूपमा पेशकी दिने जस्ता उपायहरु अवलम्बन गर्ने गरेको पाइन्छ ।
- (ङ) कार्य सम्पन्न भई सकेको तर भुक्तानी सम्बन्धी प्रकृयाहरु पूरा हुन नसकेको अवस्थामा पनि सम्बन्धित पार्टीको नाममा चेक काटेर रकम फ्रीज हुन नदिने खर्च देखाउने प्रवृत्ति रहेको पाइन्छ ।

- (च) आर्थिक वर्षको अन्तमा तोकिए बमोजिम खाता बन्द भै सकेपछि पनि कतिपय निकायबाट अख्तियारी जारी गर्ने गरिएको छ । सोबाट निकास दिन दबाव सृजना हुने तथा फ्रीज व्यवस्थापनमा समस्या उत्पन्न हुने गरेको छ ।
- (छ) कर्णाली अञ्चल लगायत १२ जिल्लामा लागु गरिएको एक आर्थिक वर्षको विनियोजित रकम अर्को आर्थिक वर्षको कार्तिकसम्म खर्च गर्न पाउने प्रावधानलाई बजेट तथा प्रतिवेदन प्रणालीमा समावेश गर्ने सम्बन्धमा स्पष्ट मापदण्ड एवं कार्यविधि निर्धारण भएको छैन ।
- (ज) कर्णाली अञ्चल लगायतका जिल्लाहरूमा गरिएको विशेष व्यवस्थाले सालतमामा फ्रीजको समस्या हल गरेतापनि श्रावणदेखि कार्तिकसम्मको खर्च अघिल्लो आर्थिक वर्षमा समावेश नहुने र नयाँ आर्थिक वर्षमा पनि समावेश नहुने सम्भावना रहन्छ । यो व्यवस्था नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ ले तोकेको आर्थिक कार्य प्रणालीको विपरित पनि छ । यस विशेष व्यवस्थाबाट विकास निर्माण प्रकृत्यामा कति सहयोग पुगेको छ ? भन्ने अध्ययन पनि भएको छैन ।
- (झ) आर्थिक वर्षको अन्त्यतिर नयाँ अख्तियारी पठाउने, थप रकम निकास गर्ने प्रवृत्ति माथि नियन्त्रण हुन नसकेबाट पनि फ्रीजका समस्याहरू बढिरहेका छन् ।

### ६.३.३ सुधारका उपायहरू

बजेट फ्रीजको समस्या हल गर्न ठोस कार्यविधिहरू निश्चित गरी पालना गर्नु गराउनु पर्नेछ । बजेट फ्रीजको सम्बन्धमा गरिनु पर्ने सुधारहरू निम्न बमोजिम छन् :

- (क) बजेट निकास जम्मा हुने खाताबाट खर्च नगरी अन्य फ्रीज नहुने खातामा स्थानान्तर गरी खर्च गर्ने पद्धतिलाई निरुत्साहित गर्नु पर्नेछ । अर्थात् बजेट निकास जम्मा हुने खाताबाटै खर्च गर्नुपर्ने व्यवस्था लाई कडाइका साथ लागु गर्नु पर्नेछ ।
- (ख) अख्तियारी तथा कार्यक्रम स्वीकृत गरी सम्बन्धित कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयमा पुगिसक्नु पर्ने मिति आर्थिक कार्यविधि नियमावलीमै तोकिनु पर्ने र उक्त मिति पश्चात् अख्तियारी प्रदान गरेको तथा कार्यक्रम स्वीकृत गरेकोमा निकास हुन नसक्ने व्यवस्था गर्नुपर्ने छ ।
- (ग) कर्णाली अञ्चल लगायत १२ जिल्लामा लागु गरिएको एक आर्थिक वर्षको विनियोजित रकम अर्को आ.व.को कार्तिकसम्म खर्च गर्न पाउने प्रावधानलाई बजेट तथा प्रतिवेदन प्रणालीमा समावेश गर्ने सम्बन्धमा स्पष्ट मापदण्ड एवं कार्यविधि निर्धारण गरी कम्तीमा निम्न अनुसारको बुदाहरू समावेश गरिनु पर्छ ।
- आषाढ २५ सम्ममा खर्च भै बाँकी रहेको रकम सम्बन्धित कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयको खातामा फिर्ता जम्मा गर्ने,
  - यसरी फिर्ता भएको रकममध्ये पूजीगततर्फको बाँकी रकम नयाँ आ.व.मा “दुर्गम क्षेत्र विकास क्रमागत आयोजना” नामको एक उपशीर्षकमा एकमुष्ट रूपमा बजेट विनियोजन गर्ने,

- आषाढ २५ मा फिर्ता गरेको रकममध्ये पूँजीगततर्फको रकम कार्तिकसम्ममा खर्च गर्नु पर्ने गरी उक्त उपशीर्षकबाट सम्बन्धित कार्यालयको भुक्तानी आदेश बमोजिम सम्बन्धित जिल्लाको कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयल सोभै भुक्तानी दिने व्यवस्था गर्ने,

एकल खाता कोष प्रणाली (Treasury Single Account (TSA) System) अन्य जिल्लाहरुमा पनि यथासक्य छिटो लागु गर्नु गराउनु पर्ने र विनियोजन, राजस्व, धरौटी समेत समग्र क्षेत्रहरु उक्त प्रणालीमा समाहित हुनु पर्ने । एकल खाता कोष प्रणाली शून्य बैंक मौज्जात पद्धतिमा आधारित हुने हुँदा पूर्णरूपमा एकल खाता प्रणाली (TSA) कार्यान्वयन भए पछि फ्रीजको समस्या रहने छैन ।

## अध्याय-७ वैदेशिक सहायताको प्रभावकारिता

### ७.१ पृष्ठभूमि

नेपालमा बजेट प्रणालीको थालनीसँगै २००८ सालदेखि वैदेशिक सहायता लिन सुरु गरियो । तदन्तर नेपालले हालसम्म कार्यान्वयन भएका ११ वटा आवधिक योजनामा विकास खर्चको सरदर ५५ प्रतिशत वैदेशिक सहायताबाट व्यहोरिएको देखिन्छ । आ.व.२०६७/६८ देखि सुरु भएको पछिल्लो त्रिवर्षीय योजनामा समेत वैदेशिक सहायतालाई निरन्तरता दिँदै कुल खर्चको २४ प्रतिशत र पूँजीगत खर्चको ६८ प्रतिशत वैदेशिक सहायताको हिस्सा रहने अनुमान छ । हालको स्थितिमा कुल गार्हस्थ उत्पादनको अनुपातमा वैदेशिक सहायताको अंश ४ प्रतिशतको हाराहारीमा रहेको देखिन्छ ।

नेपालले सुरुका वर्षमा वैदेशिक सहायतामा अनुदान मात्र लिने गरेकोमा २०२१ साल पछि ऋण सहायता लिन थालियो । यसक्रममा २०४२ साल पछि ऋणको अंश बढेर गएकोमा पुनः अनुदानतर्फकै राशि बढेर पछिल्लो स्थितिमा आ.व. २०६६/६७ को प्रस्तावित बजेट रु. २ खर्ब ८५ अर्ब ९३ करोडमध्ये वैदेशिक सहायताबाट व्यहोरिने रु.७८ अर्ब ५२ करोडको ७३ प्रतिशत अनुदानबाट र बाँकी २७ प्रतिशत ऋण सहायताबाट प्राप्त हुने अनुमान गरिएको थियो ।

वैदेशिक सहायताको सन्दर्भमा सन् २००५ मा भएको पेरिस घोषणाको विशेष महत्त्व रहेको छ । पेरिस घोषणाका ५ बुँदे सिद्धान्तले वैदेशिक सहायताको प्रभावकारिताका लागि सहायता लिने र दिने दुवै पक्षलाई प्रतिफल प्रति उत्तिकै जिम्मेवार बनाएको छ । पेरिस घोषणामा गरिएका प्रतिबद्धताहरूको कार्यान्वयन स्थितिको समीक्षा विभिन्न चरणमा हुँदैआएको र यसैक्रममा अब सन् २०११ मा दक्षिण कोरियाको बसानमा हुने सम्मेलनले अझ स्पष्ट दिशानिर्देश गर्ने अपेक्षा गरिएको छ ।

दातृ राष्ट्र एवं संस्थाहरूबाट प्राप्त हुने कुल वैदेशिक सहायतामध्ये अझै पनि ४० प्रतिशत भन्दा बढी अंश प्राविधिक सहायताले ओगटेको छ । वैदेशिक सहायताको ऋण दायित्व बढेर आ.व.२०६५/६६ सम्ममा कुल गार्हस्थ उत्पादनको २८ प्रतिशत पुगेको छ । प्रत्येक वर्ष कुल सरकारी खर्चको करीब ६ प्रतिशत रकम वैदेशिक साँवा व्याज भुक्तानीमा छुट्याउनु परेको छ ।

वैदेशिक सहायता स्थिति, उपयोग, ऋणको भार, शोधभर्नाको स्थिति, सहायताको प्रभावकारिता, सहायतामा क्षेत्रगत अवधारणा, वैदेशिक सहायता नीति जस्ता विषयमा विस्तृत विवरण कार्यदलको प्रतिवेदन नं १६ को तालिका १-२३ मा उल्लेख छ ।

### ७.२ वैदेशिक सहायताको परिचालनमा देखिएका समस्या र चुनौतीहरू

नेपालको आर्थिक-सामाजिक विकासको लागि पाँच दशक भन्दा अघिदेखि वैदेशिक सहायताको परिचालन भएको हो । यस अवधिमा द्विपक्षीय तथा बहुपक्षीय सहयोग अन्तर्गत आर्थिक सामाजिक विकासका लगभग सबै क्षेत्रमा विभिन्न प्रकृतिका सहयोगहरू प्राप्त भए । यसबाट जनताको जीवनस्तरमा प्रभाव पार्ने क्षेत्रमा विकास कार्यहरू भएतापनि समग्र स्थितिको तुलनात्मक मूल्यांकन गर्दा नेपालमा वैदेशिक सहायताको कुशल परिचालन हुन सकेको देखिन्छ । मुलुकको नीतिगत, संस्थागत, कार्यगत र वातावरणीय परिस्थितिले गर्दा वैदेशिक सहायताको परिचालनमा समस्या र चुनौतीहरू विद्यमान नै देखिन्छन् । वैदेशिक सहायताको विषयमा प्राप्त जानकारीहरू अध्ययन गर्दा देखिएका प्रमुख सवालहरू देहायबमोजिम रहेका छन् :



### ७.२.१ वैदेशिक सहायतासम्बन्धी दीर्घकालीन सोचको कमी

- मुलुकको दूरगामी मार्गचित्र र तदनुसार आबद्धता हुने गरी कार्ययोजना बन्न नसक्नु । राष्ट्रिय आवश्यकता पहिचान गरी दीर्घकालीन सहुलियतपूर्ण ऋण लिने योजना तयार गर्न नसकिएको ।
- राजनैतिक परिवर्तन र हालको संक्रमणकालीन अवस्थाको कारणले नीतिगत निरन्तरता र प्रतिबद्धता कायम नहुनाले वैदेशिक सहायतामा बनेका आयोजनाहरूमा प्रयुक्त साधनको प्रभावकारी उपयोग हुन नसकेको ।
- वैदेशिक सहायतामा बनेका आयोजनामा प्रयोग गरिएको प्रविधि र सञ्चालन लागत महँगो रहनाले त्यस्ता आयोजनाहरू सम्पन्न भैसकेपछि दिगोरूपमा सञ्चालन गर्न वा लाभग्राहीहरूलाई हस्तान्तरण गर्न सक्ने स्थिति नदेखिएको ।

### ७.२.२ सहायताको प्रतिबद्धता, प्राप्ति र उपयोगितामा गहिरो भिन्नता

- आयोजना तर्जुमा गर्दा आवश्यकता पहिचान तथा विश्लेषण राम्ररी हुन नसक्नाले आयोजना सहजरूपमा सञ्चालन हुने गरी मागउन्मुख (Demand-driven) हुन नसकेको ।
- कार्यक्रमको लागि लिइने ऋणमा आफ्नो क्षमताले कार्यान्वयन गर्न कठिन हुने शर्तहरू स्वीकार गरी सम्भौता गरिनु ।
- प्राप्त भएको सहायताको यथार्थ स्थिति चित्रण हुनसक्ने गरी Disbursement को Data-base तथ्यांक नरहेकोले सोको अनुपात (Disbursement Ratio) स्पष्ट गर्न नसकिएको र खर्च भएको रकमको समयमा शोधभर्ना लिन नसकिएको कारणबाट सहायताको प्राप्तिमा (Disbursement) कमी रहेको ।
- आयोजनाको लेखा प्रतिवेदन, आन्तरिक तथा अन्तिम लेखा परीक्षण जस्ता आधारभूत कार्यहरूको प्रतिवेदन कतिपय आयोजनाबाट समयमा तयार गर्न सकिएको पाइन्न र खर्चको यथार्थ लेखांकन तयार गर्न संलग्न जनशक्तिलाई उत्प्रेरित गर्न नसकिएको ।

### ७.२.३ कार्यान्वयन तहमा असहजता

- आयोजना प्रति जनताको माग र अपेक्षा अधिक रहनाले निर्धारित पद्धतिभिन्न रही सबै माग संबोधन गर्नसक्ने स्थिति नरहेको ।
- दक्ष जनशक्तिको पदपूर्ति समयमा नहुने र आयोजना तथा लेखा प्रमुखको सरुवा पटक-पटक भई कार्यसञ्चालन निरन्तर हुन नसकेको ।
- खरीद योजना र खरीद प्रक्रियामा कमीकमजोरी, दबाव र अवरोधहरू रहनाले समयमा निर्णय गरी आयोजनाको लक्ष्य प्राप्त गर्न नसकिएको ।

- शान्ति, सुव्यवस्था र अवाञ्छित दबावबाट सुरक्षा नहुनाले आयोजनाको कार्यसञ्चालन प्रभावित हुने गरेको ।
- वैदेशिक सहायतामा संचालित आयोजनामा जमिनको मुआब्जा समस्या निकै जटिल हुने गरेको ।
- हालका वर्षमा आधारभूत पूर्वाधार भन्दा समावेशी, जागरण, सचेतना जस्ता कार्यक्रममा सहयोग पुऱ्याउन दाता प्रवृत्त रहेको ।

#### ७.२.४ प्राविधिक सहायताको उपयोगिता न्यून रहनु

- प्राविधिक सहायता आयोजना तयारी तथा कार्यान्वयन क्षमता बढाउनमा केन्द्रित गर्ने भनिए पनि सो अनुरूप उपयोग गर्न सकिएको छैन । प्राविधिक सहायताको ठूलो हिस्सा दाताबाट नै कार्यान्वयन हुने हुँदा सो बापतको विस्तृत विवरण प्राप्त हुन नसकेको ।
- प्राविधिक सहायताको उपयोग र खर्चको यथार्थ अभिलेख नरहनु । प्राविधिक सहायताको तरिका दातापिच्छे फरक फरक रहने गरेको ।

#### ७.२.५ वित्तीय अनुशासनको कमी हुनु

- आयोजनालाई अनुचित लाभ आर्जनको रूपमा लिइनाले वित्तीय अनुशासन कायम गराउने चुनौती रहेको, स्रोत साधनको अपव्यय र दुरुपयोगको स्थिति रोक्न नसकिनाले बेरुजु र अनियमितता निरन्तर बढिरहेको ।
- कार्यसम्पादनमा आधारित प्रोत्साहन व्यवस्था लागु नगरिनाले वित्तीय सुशासनको संस्कृति विकास हुन नसकेको ।
- अभिलेख राख्ने पद्धति राम्रो नभएबाट संस्थागत संस्मरणको कमी रहेको र बरबुझारथको प्रभावकारी व्यवस्था नरहनाले कार्यसम्पादन प्रति जिम्मेवार बनाई कारवाही गर्न नसकिएको ।

#### ७.२.६ आयोजनाको संरचनात्मक कमजोरी

- ससाना आयोजनाको संख्या अत्यधिक रहँदा आयोजना महँगो र कम उपलब्धिपूर्ण रहेको तथा बढी प्रतिफल दिने मध्यम तथा ठूला आयोजनाहरुमा केन्द्रित हुन नसकेको ।
- आयोजना तर्जुमा एवं कार्यान्वयन गर्ने क्षमताको कमी रहनाले दातृ संस्थाहरुले वैकल्पिक उपायबाट सहायता परिचालन गर्न प्रोत्साहित गर्ने स्थिति बनेको ।
- कार्यरत जनशक्तिको दक्षता र कुशलता बढाउन चाहिने तालिममा अवसर र पहुँचको कमी ।
- आयोजनाको स्वामित्व (Ownership), त्यसमा राखिएका शर्तहरुले कार्यान्वयन पक्ष कमजोर बनाएको ।

- वैदेशिक सहायता उपयोगमा सार्वजनिक चासोको विषय रहेपनि यस सम्बन्धी सूचनामा सहज पहुँचको कमी रहेको ।
- Turn Key आयोजनाहरूमा दातृ निकायको स्वविवेक रहने गरेको ।

### ७.३ सिफारिस गरिएका सुभावहरू

विशेषतः वैदेशिक सहायता सम्बन्धी पेरिस घोषणा, २००५ ले प्रतिपादन गरेका सिद्धान्तहरूले सरोकार निकायहरूलाई वैदेशिक सहायता उपलब्धिपूर्ण बनाउन प्रतिबद्ध बनाएको छ । यिनै सन्दर्भमा मौजूदा स्थितिको अध्ययन गर्दा नेपालमा वैदेशिक सहायताको उत्पादकत्व, दक्षता एवं प्रभावकारिता अभिवृद्धि गर्न देहायका नीतिगत, संस्थागत, कार्यगत र वातावरणीय उपायहरू अवलम्बन गर्नुपर्ने देखिन्छ ।

#### ७.३.१ नीतिगत सुधारका पक्षहरू

##### ७.३.१.१ दीर्घकालीन अवधारणाको निर्माण

वैदेशिक सहयोगलाई अनियन्त्रित रूपमा अनिश्चित अवधिसम्म लैजाने भन्दा मुलुकको विशिष्ट अल्पविकसित अवस्थाको लागि मात्र परिचालित हुने गरी दीर्घकालीन योजना तर्जुमा गर्न आवश्यक छ । यसको लागि निर्माण हुने राष्ट्रिय आवधिक योजनाको मार्गचित्र अनुरूप वैदेशिक ऋण लिने प्रयोजन, क्षेत्र, आधार र प्रक्रिया बनाई वैदेशिक सहायता छनौटपूर्ण (Selective) हुनुपर्ने देखिन्छ । वैदेशिक सहायताको उपयोग सम्बन्धी कार्यक्रम आवधिक योजनासँग आवद्ध भएको हुनु पर्दछ । यस्तो सहायता लिंदा मूलतः उत्पादकत्व वृद्धि, पूँजी निर्माण र दिगोपनालाई आधार बनाई तत्काल अर्थतन्त्रमा उच्च प्रतिफल दिने र भविष्यमा आत्मनिर्भर बनाउने क्षेत्रका आयोजनाहरू छनौट गरी लगानी गर्ने, महँगो विदेशी विशेषज्ञ सेवा नलिने, वातावरण मैत्री लागत प्रभावी आयोजनालाई प्राथमिकता दिने, निजी क्षेत्रको लगानी प्रोत्साहित हुने जस्ता पक्षमा जोड दिनुपर्ने देखिन्छ । साथै कति दशकपछि वैदेशिक सहायताको आवश्यकता नपर्ने हो सोको खाका तयार पारी संचालन गर्नु पर्छ ।

##### ७.३.१.२ नयाँ वैदेशिक सहायता नीतिको तर्जुमा

वैदेशिक सहायतासम्बन्धी कार्य निर्देशित गर्न हाल वैदेशिक सहायता नीति, २०५९ प्रचलनमा रहेको छ । सो नीति जारी भए पछि सन् २००५ मा आएको पेरिस घोषणाका ५ बुँदे सिद्धान्तले वैदेशिक सहायताको प्रभावकारिता बढाउन सकिने गरी अवसरहरू प्रदान गरेकोले ती सिद्धान्तहरूको परिपालना गर्न गराउन कटिबद्ध हुनु पर्ने देखिएको छ । सूचना र प्रविधिको विकासले पूँजी, प्रविधि, वस्तु तथा सेवाको परिचालनमा समेत विकल्पहरूको तीव्र विकास भैरहेको छ । देशभित्रै पनि युगान्तकारी परिवर्तन भै मुलुकमा संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र स्थापित गर्नका लागि नयाँ संविधान निर्माण गर्नेतर्फ सम्पूर्ण ध्यान केन्द्रित भैरहेको र सो अनुकूल नयाँ वैदेशिक सहायता नीति आउनु पर्ने भएकोले सरोकार पक्षहरूसँग व्यापक विचार विमर्श गरी नीति तर्जुमा गर्न उपयुक्त हुने देखिन्छ ।

मुलुकको तीव्रतर आर्थिक विकासका लागि वैदेशिक अनुदान र ऋणमा मात्र भर नपरी विदेशी पूँजी, प्रविधि र व्यवस्थापन भित्र्याउनेमा समेत जोड दिनुपर्ने देखिएको छ । ठूलो भौतिक संरचनाको लागि चाहिने ज्ञान, सीप, क्षमता र लगानी जुटाउन अभै सक्षम भै नसकेको हुँदा त्यस्ता क्षेत्रहरु छनौट गरी विदेशी लगानी आमन्त्रण गर्ने नीतिगत व्यवस्था गर्नुपर्ने देखिन्छ । यस्तो नयाँ वैदेशिक नीति तर्जुमा गरिंदाका बखत विगतको अनुभवलाई संश्लेषण गरी हेर्दा निम्नलिखित मार्गदर्शक सिद्धान्त अपनाउनु उपयुक्त देखिन्छ:

- वैदेशिक सहायताको आवश्यकता पर्ने अवधि (Period) यकिन गरी रणनीतिपत्र तयार गर्ने ।
- दीर्घकालमा वैदेशिक सहायता भन्दा विदेशी लगानी र व्यापारतर्फको आकर्षण बढाई स्वाधीन (Self-reliance) अर्थतन्त्रको निर्माण गर्ने र त्यसैअनुरूप एउटा समयसीमा निर्धारण गरी वैदेशिक सहायताको अनुपात घटाउँदै लग्ने ।
- वैदेशिक सहायतामा संचालित आयोजना/कार्यक्रमको सफलताको जस दाताले र असफलताको दोष प्रापकले भोग्ने ऐतिहासिक परिपाटीको अन्त्य गरी दुवै पक्ष बराबर भागिदारी हुने परिपाटी विकास गर्नु पर्छ ।
- नयाँ नीति तर्जुमा गर्दा राष्ट्रिय रुपान्तरणको परिवर्तित अवस्थामा ऋण नीति, अनुदान नीति, प्राविधिक सहायता नीति, अन्तर्राष्ट्रिय गैरसरकारी संघसंस्था परिचालन नीतिलाई राज्यको मूल नीतिसँग तादात्म्य हुनेगरी परिमार्जन गर्ने ।
- राष्ट्रिय स्वाधीनतामा नकारात्मक असर पर्ने संभावना भएका वा राष्ट्रिय सार्वभौमिकताको सौदावाजी (Trade Off) हुने जुनसुकै सहायता पनि अस्वीकार गर्ने ।

### ७.३.१.३ सरकारको अग्रणी नेतृत्व र स्वामित्व

वैदेशिक सहायतातर्फका आयोजनामा स्रोतसाधन परिचालन गर्न सम्बन्धित दातृ संस्थाको अग्रणी भूमिका रहे पनि कार्यक्रमको नेतृत्व र स्वामित्वमा सरकारको नै प्रमुख भूमिका रहनु पर्छ । साथै, वैदेशिक सहायताको अभिवृद्धिका लागि आर्थिक कुटनीतिलाई प्रभावकारी बनाउन राजनैतिक नेतृत्वले समेत अग्रणी भूमिका खेल्नुपर्ने देखिन्छ । वैदेशिक सहायताबाट सञ्चालन हुने आयोजनाहरुलाई मुलुकको आवश्यकता अनुरूप माग उन्मुख (Demand-driven) गराउन उत्कृष्टताको आधारमा आयोजनाको सूचीबद्ध गर्ने, लाभान्वित समुदायको छलफलबाट आयोजनाको थालनी गर्ने, आफूले आयोजना निर्धारण गरिसके पछि स्रोतको लागि दातृ संस्थसँग अनुरोध गर्ने जस्ता परिपाटी विकास गर्नु आवश्यक छ ।

### ७.३.१.४ प्राथमिकता बमोजिम स्रोत साधनको विनियोजन

वैदेशिक सहायताको प्रभावकारिता र उत्पादकत्व अभिवृद्धिका लागि राष्ट्रिय योजनाले निर्दिष्ट गरेको प्राथमिकताको क्षेत्रमा लगानी केन्द्रित गर्नु आवश्यक छ । राष्ट्रिय योजना आयोगले नै मध्यकालीन खर्च संरचनाको अनुशरण गर्ने भएकाले सधैं नयाँ आयोजनाको संख्या बढाउनु भन्दा भैरहेका आयोजनाको दिगो सञ्चालन सुनिश्चित गर्ने कार्यलाई प्राथमिकतामा ल्याउनु पर्ने देखिन्छ । आयोजनाको छनौट तथा प्राथमिकता निर्धारण गर्न हाल लागु भएको अंक प्रणाली (Scoring System) लाई प्रभावकारी र निरन्तर गराउनु पर्छ ।

मुलुकको विकासका लागि प्राप्त वैदेशिक सहायताको अधिकतम प्रभावकारिताका लागि हाल शिक्षा, स्वास्थ्य र स्थानीय विकासका केही क्षेत्रमा लागु गरिएको क्षेत्रगत अवधारणा (Sector Wide Approach Program-SWAP) लाई आवश्यक पूर्वाधार र क्षमता विकास गरी आगामी दिनहरूमा वन, सिंचाइ, उर्जा र सडकको क्षेत्रमा विस्तार गर्नुपर्ने देखिन्छ । यसको लागि सबै दातृ निकायहरूलाई त्यस्तो प्रणाली मार्फत् मात्र स्रोत उपलब्ध गराउन सम्बन्धित क्षेत्रगत मन्त्रालय र अर्थ मन्त्रालयले पहल गर्नु पर्ने देखिन्छ । SWAP कार्यक्रमलाई दिगो र सहज रूपमा सञ्चालन गर्नका लागि दाताहरूको सहयोगको निरन्तरता र कार्यविधि सहजीकरण गरिनु आवश्यक छ ।

### ७.३.२. संस्थागत सुधारका पक्षहरू

#### ७.३.२.१ वैदेशिक सहायताको संस्थागत प्रभावकारिता

नेपालको लागि प्राप्त हुने सबै खालको वैदेशिक सहायताको व्यवस्थापन गर्ने प्रमुख जिम्मेवारी अर्थ मन्त्रालयमा रहेकोले सहायताको प्रतिबद्धताको साथै सहायताको प्राप्ति र उपयोगको आयोजना एवं दातृ संस्था समेतको अद्यावधिक तथ्यांक (Database) मन्त्रालयमा रहनु आवश्यक छ । यसको लागि अर्थ मन्त्रालयमा रहने सहायता व्यवस्थापन सूचना प्रणाली (AMIS) लाई नियमित र व्यवस्थित गरिनु पर्छ ।

यसैगरी कार्यक्षमता बढाउन तालिम, वार्ता संभौता सम्बन्धी प्रशिक्षण, सामयिक विचार-विमर्श र निर्देशिकाहरूको तर्जुमा गर्नुपर्ने देखिन्छ । वैदेशिक सहायतासँग आबद्ध केन्द्रीय तहका पदाधिकारीहरूलाई पनि दक्षता अभिवृद्धि हुने तालिमको व्यवस्था गर्नु उपयुक्त हुने देखिन्छ । वैदेशिक सहायताको उपयोग क्षमता बढाउनमा मन्त्रालयको अनुगमन, सुपरिवेक्षण उपयोगी हुने देखिन्छ ।

आयोजना प्रति जनताको स्वामित्व अभिवृद्धिका लागि निर्णय प्रक्रियामा सरोकार पक्षको सहभागिता गराउनु पर्ने हुन्छ । वैदेशिक सहायताबाट अन्ततः सम्बन्धित क्षेत्रका जनताहरू नै लाभान्वित हुनुपर्ने हुँदा सेवा प्रवाह संयन्त्र स्थानीय सामुदायिक सेवा केन्द्रहरूमा राजधानीबाट विकेन्द्रित गरिनु उपयुक्त हुने देखिन्छ ।

हाल मुलुकमा प्राप्त सबै खालको सहायतालाई मुलुकले अंगीकार गरेको नीतिगत दायरा भित्र ल्याउनु आवश्यक छ । यसको लागि अर्थ मन्त्रालय र सम्बद्ध अन्य निकायहरूको संस्थागत भूमिका प्रभावकारी बनाउनु पर्ने देखिन्छ । नेपालका सबै

सार्वजनिक निकायको लागि प्राप्त हुने दुईपक्षीय र बहुपक्षीय सहायता राष्ट्रिय बजेट प्रणालीमा समावेश हुनुपर्ने र अन्तर्राष्ट्रिय गैरसरकारी संघसंस्थाहरुको हकमा समाज कल्याण परिषद्मा अनिवार्य रूपमा अभिलेख रहने व्यवस्था गरिनु पर्छ । यस्तो सहायता राष्ट्रिय प्राथमिकता अनुकूल परिचालन गरी बढी फलदायी र भरपर्दो बनाउन तत्सम्बन्धी नीतिगत एवं संस्थागत पद्धतिको व्यवस्था गर्नुपर्छ । हाल प्रचलनमा रहेको विभिन्न दूतावास वा यस्तै प्रकृतिका संघ संस्थाहरुबाट सोभै गरिने सहयोगलाई संस्थागत प्रणालीमा ल्याउने व्यवस्था अनिवार्य गरिनु पर्छ । स्थानीय निकायको हकमा सम्बन्धित निकायको परिषद्बाट स्वीकृत भएको योजनामा मात्र सहायता लिने व्यवस्था हुनु पर्ने देखिन्छ ।

### ७.३.२.२ प्राथमिकता एवं आवश्यकताको आधारमा मात्र आयोजना छनौट

वैदेशिक सहायताबाट निर्माण हुने आयोजनाको छनौट मुलुकको आवश्यकता र प्राथमिकता बमोजिम राष्ट्रले धान्नसक्ने लागत, प्रविधि, मर्मत संभार र जनशक्तिको क्षमताको आधारमा हुनुपर्छ । आयोजना स्वीकार गर्नु पूर्व नै शर्तहरु पालना गर्न सकिने/नसकिने, त्यसबाट पर्ने असर र संस्थागत मान्यता र क्षमता अनुकूल भए/नभएको विश्लेषण गर्नु आवश्यक देखिन्छ ।

वैदेशिक सहायतातर्फ हाल ४० भन्दा बढी दातृसंस्थाहरुको सहयोगमा सरकारी क्षेत्रका ४०८ र अन्य गैर सरकारी क्षेत्र समेतका गरी कुल ६०० भन्दा बढी आयोजनाहरु विभिन्न क्षेत्र/उपक्षेत्रहरुमा छरिएर सञ्चालन भइरहेका छन् । वैदेशिक सहायतामा प्रभावकारिता ल्याउन प्राथमिकता प्राप्त र ठूला तथा मध्यम खालका आयोजनाहरुमा ध्यान केन्द्रित गरी वैदेशिक सहयोगमा प्राप्त हुने स-साना आयोजनाहरुलाई समूहीकृत (Pooling) प्रकृयाबाट सञ्चालन गरी विशेष महत्व र प्रयोजनको सहायता मात्र उपयोग गर्ने कुरा नयाँ वैदेशिक नीतिमा समावेश गरिनु पर्दछ ।

वैदेशिक सहायता अन्तर्गत कार्यान्वयन गरिने आयोजनाको स्वीकृतिलाई सहज बनाउने गरी हालै जारी गरिएको वैदेशिक सहायताको समन्वय तथा परिचालन सम्बन्धी उच्चस्तरीय समितिको कार्यविधि, २०६७ ले वैदेशिक सहायता नीति, २०५९ र आर्थिक कार्यविधि नियमावली, २०६४ मा रहेको आयोजना छनौट र प्राथमिकता सम्बन्धी विषयमा सुधार ल्याउने प्रयास गरेको छ । यस अन्तर्गत आयोजनाको छनौटलाई सहज र यथार्थपरक बनाउन प्रत्येक मन्त्रालयहरुबाट आयोजनाको प्रस्ताव माग गरी आयोजनाको सूची (Project Bank) तयार गर्ने, प्राप्त भएका कार्यक्रम तथा आयोजनाहरुको प्राथमिकीकरण गर्ने, प्रस्ताव लेखाजोखा (Screening) गरी दातृ निकायमा अनुरोध गर्ने जस्ता व्यवस्थालाई अगाडि ल्याइएको छ । यसबाट केही हदसम्म हतारमा आयोजना तर्जुमा गरी राम्रोसंग विश्लेषण नगर्ने प्रवृत्तिमा सुधार हुने देखिएको हुँदा आयोजना तर्जुमा र विश्लेषण गर्ने सक्षम व्यवस्था मन्त्रालयहरु र राष्ट्रिय योजना आयोगमा समेत रहनु पर्छ ।

यसैगरी आयोजनाका लागि चाहिने सबै पूर्वाधारहरु छनौट कै चरणमा तयार गर्न आवश्यक देखिन्छ । आयोजना कार्यान्वयनको लागि नेपाल सरकारको तर्फबाट गर्नुपर्ने जग्गा अधिकरण, विस्थापितहरुको पुनर्स्थापन, वातावरणीय प्रभाव मूल्यांकन

जस्ता पूर्वाधार कार्य समयमा नगरिनाले आयोजनाको कार्यान्वयनमा अवरोध आउने गरेको अनुभव छ । यसका साथै आयोजनाको वार्षिक बजेट विनियोजन तालिका, सरकारले राख्नुपर्ने सम्पूरक कोष, जनशक्तिको व्यवस्थापन, ऋण प्रभावकारिताको अध्ययन, कार्य सम्पादन र अनुगमन सूचकहरु लगायतका विषयहरु आयोजना तर्जुमा कै चरणमा निर्धारण भएमा आयोजना कार्यान्वयन सहजरूपले हुनसक्ने देखिन्छ । वैदेशिक सहायताबाट सञ्चालित आयोजनाहरुमा हुने पटक-पटकको सरुवा, पदपूर्तिमा विलम्ब जस्ता कारणले आयोजनाहरुको नतिजामा प्रतिकुलता परेको स्थिति देखिएकोले तोकिएको समयभन्दा अगावै सरुवा नगर्ने, सरुवा गर्दा अर्को व्यक्तिको पदस्थापन गर्ने र बरबुभारथको व्यवस्था कडाइका साथ पालना गर्ने गरी सम्बन्धित निकायहरुलाई जिम्मेवार बनाइनु पर्दछ ।

### ७.३.२.३ सहायताको सुनिश्चितता

वैदेशिक सहायताको प्रतिबद्धता र उपयोग बीच ठूलो खाडल देखिएको छ । सहायताको पूर्वानुमान सुनिश्चित नहुँदा तर्जुमाको चरणमा बजेट विनियोजन गर्न समस्या परेको छ भने कार्यान्वयन तहमा रकम आउने नआउने निश्चित (Predictability) नहुँदा समयमै कार्यप्रक्रिया सुरु गर्ने वा नगर्ने भन्नेमा द्विविधा रहने गरेको छ । तसर्थ साधनको पूर्वानुमान गर्न अवलम्बन गरिएको पद्धति प्रति दातृ संस्थाको प्रतिबद्धता आउनु पर्छ भने सरकारको तर्फबाट आवधिक रूपले स्रोतको उपलब्धताको समीक्षा गर्नु आवश्यक छ ।

### ७.३.२.४ दातासँगको समझदारी तथा संयुक्त कार्य अभ्यास बढाउने

दाता निर्देशित वैदेशिक सहायताबाट राष्ट्रिय सिर्जनशीलता विस्थापित हुने, महँगा अनुत्पादक आयोजना स्वीकार गर्नुपर्ने, गैर सरकारी संघसंस्था मार्फत् अनियन्त्रित पूँजी प्रवाह हुने र एकै क्षेत्रमा पनि बहुदाताको कार्यक्रम जुध्ने जस्ता जटिल समस्या देखिएका छन् । यस्ता प्रकृतिका कार्यहरुमा रहेको समस्या सुल्भ्याउन दाताहरुलाई राम्रोसँग बुझाउन आवश्यक देखिएको छ । प्राविधिक सहायतातर्फ सल्लाहकार भन्दा विशेषज्ञको सेवा बढाउन आवश्यक छ । उच्च प्रविधि बाहेक अरुमा विदेशी परामर्श सेवा नलिनेतर्फ पहल बढाउनु पर्ने देखिन्छ । वैदेशिक सहायताका आयोजनाहरुको कार्यान्वयन गर्दा दातृ निकायहरुबाट सञ्चालित समानान्तर इकाईहरुलाई पनि मुलुकको मौजुदा संयन्त्रभित्र ल्याउने कार्य गर्न सरकारले संस्थाहरुसँग समझदारी बढाउन आवश्यक छ । साथै, न्यून पारिश्रमिकको कारणले पनि राष्ट्रिय कार्यान्वयन क्षमता बढ्न नसकेकोले निश्चित आधारमा कार्यसम्पादनमा आधारित प्रोत्साहन प्रणाली क्रमशः लागु गर्दै जानु पर्दछ ।

सरकार र विकास साझेदारहरुबाट वैदेशिक सहायताको अध्ययन, समीक्षा, मूल्यांकनको करिब एक तिहाइ कार्य मात्र संयुक्त रूपमा हुनसकेको छ । वास्तवमा, यस्तो कार्य सहकार्यमा हुन सके मात्र कार्यान्वयनमा भएका गल्ती कमजोरीबारे सच्याउने उपाय आफैले सुझाउन सकिने र त्यस्तो कार्यसम्पादन गर्ने दक्षता हासिल भई भविष्यमा समीक्षा मूल्यांकन गर्ने कार्यक्षमता देशभित्रै विकास हुने देखिन्छ ।

### ७.३.२.५ वैदेशिक सहायताको लेखांकन

वैदेशिक सहायतामा देशभित्र प्राप्त हुने सबै सहायता रकमको न त एकीकृत अभिलेखन हुन सकेको छ, न त त्यस्तो सबै रकम महालेखा परीक्षकको कार्यालयले लेखापरीक्षण गर्न नै सकेको छ। विदेशी दाताराष्ट्र र बहुपक्षीय संस्थाहरूले सरकारका निकायहरू भन्दा बाहिरका निकायहरू मार्फत् आयोजनाहरू कार्यान्वयनका लागि ठूलो रकम गैरसरकारी संस्थाहरूलाई बाँड्ने गरेको पाइन्छ। त्यस्तो रकम कुन कामका लागि कसको फाइदाको निमित्त कति बाँडियो, कति खर्च हुन सक्यो, त्यसको लेखाजोखा हुन सकेको देखिन्छ। आर्थिक गतिविधि सञ्चालनको ठूलो अंश सरकारको परिधिदेखि बाहिर गइरहेकोले यसलाई व्यवस्थित गर्न दाताहरूसँग समझदारी गरी सरकारको अभिलेखमा ल्याउन क्रियाशीलता बढाउनु पर्ने देखिन्छ।

सरकारी बजेटको ऋण्डै ७० प्रतिशतको उपयोग सार्वजनिक खरिद मार्फत् भैरहेको सन्दर्भमा सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयको भूमिका सशक्त बनाई खरिद इकाई, खरिद योजना र खरिद सम्बन्धी कार्यविधिहरूको पूर्णपालना सहित बढी उपयोगी र व्यवहारमैत्री बनाएर लैजानु पर्ने आवश्यकता छ।

वैदेशिक सहायताको उपयोग दक्ष र प्रभावकारी रूपमा भएको छ भनी सम्बन्धित दातृ देशका करदाता र नेपालका नागरिकहरूलाई विश्वास दिलाउने आधार सार्वजनिक लेखा र सो को परीक्षण भएको स्पष्ट एवं पारदर्शी अभिलेख हो। यस्तो लेखापरीक्षण गरिएको प्रतिवेदन समयमा प्राप्त नहुँदा यसप्रति दातृ संस्थाहरूको चासो बढेको पाइएको र यसबाट सहायताको प्राप्ति प्रभावित हुन गैरहेको छ। त्यसैले समयमा प्रतिवेदन दिने व्यवस्थाका साथै देखिएका अनियमितता र कमीकमजोरी सुधार गर्न विशेष ध्यान दिनु आवश्यक देखिन्छ।

### ७.३.२.६ भौतिक संरचनाको केन्द्रीय अभिलेखीकरण

वैदेशिक स्रोत लगायत राष्ट्रिय स्रोतको परिचालनबाट निर्माण हुने निश्चित लागत भन्दा बढीका सबै सार्वजनिक पूर्वाधार, भवन तथा अन्य संरचनाहरूको निश्चित कार्यविधि अन्तर्गत राष्ट्रिय पूँजीकृत सम्पत्तिमा दर्ता गर्ने (Assets Registration) व्यवस्था आरंभ गरिनु पर्छ। यसबाट मुलुकभर निर्माण भएका भौतिक संरचनाको कुल मूल्यांकनका साथै मर्मत संभार र पूर्व सतर्कता चाहिने आयोजनाहरूको संरक्षण गर्न सघाउ पुग्ने देखिन्छ। नेपालमा वैदेशिक सहायताबाट निर्मित संरचनाको ड्रइंग, डिजाइन र एष्टिमेट विदेशी परामर्शदाताको सल्लाहमा समेत हुने गरेकोमा सो संरचनामा त्रुटि देखिएमा वा तोकिएको अवधि नपुग्दै विग्रेभत्केमा परामर्शदाताको सम्बन्धित निकाय वा परामर्शदाता व्यक्ति स्वयंलाई जिम्मेवार बनाउन समेत संरचना पञ्जीकरणबाट सघाउ पुग्ने देखिन्छ। वैदेशिक सहायताबाट निर्मित आयोजना मात्र नभै तोकिएको लागत र संवेदनशीलताका सबै आयोजनाहरूको राष्ट्रिय पूँजीको अभिलेखन कार्य गर्नुपर्ने देखिएको छ।

### ७.३.३ कार्यगत सुधारका पक्षहरू



### ७.३.३.१ वित्तीय अनुशासनको पालना

वित्तीय अनुशासनको पालना आयोजनाको प्रभावकारितामा अभिन्न रूपले जोडिएको हुँदा वैदेशिक सहयोगमा महँगा सवारी साधन नभित्र्याउन छुट्टै मापदण्ड बनाइनुका साथै नतिजामूलक बजेट व्यवस्थापन, लागत मापदण्डमा आधारित बजेट विनियोजन, प्रतिफल प्रतिको जवाफदेहिता, पेशागत मर्यादा र आचरण, खर्चको पारदर्शिता र नागरिक सुनुवाइ, कामको आधारमा दण्ड र पुरस्कार दिने जस्ता प्रावधानहरूलाई प्रभावकारी बनाइनु पर्दछ । आयोजनामा कार्यरत कर्मचारीमा उत्प्रेरणा जगाई वित्तीय अनुशासनमा सघाउ पुर्याउन प्रत्येक आयोजनामा दक्षता अभिवृद्धि कोष (Project Efficiency Dividend Fund) आयोजना भित्रै समावेश गर्न उपयुक्त हुने देखिन्छ ।

### ७.३.३.२ शोधभर्ना कार्य व्यवस्थापनमा सुधार

प्रतिबद्धता जनाइएको वैदेशिक सहायता प्राप्त गरी कुशलतापूर्वक उपयोग गर्न व्यवस्थापनमा सुधार ल्याउनु नै अहिलेको अहम् सवाल हो । वैदेशिक सहायतातर्फ प्रतिबद्धता भएको विशेषगरी अनुदान रकम यथासमयमै देशभित्र उपयोग गर्न सकिएमा नै त्यसबाट प्रतिफल प्राप्त भै जनताको जीवनस्तरमा सुधार आउन सक्दछ । यसको लागि सर्वप्रथम वैदेशिक सहायतामा भित्रिएका सबै रकमको एकीकृत तथ्यांक राख्नुपर्ने आवश्यकता छ । साथै, उपलब्ध सहायताको अनुपात (Disbursement Ratio) बढाउन निर्णय प्रक्रिया छिटोछरितो गराउने र आयोजनाको कार्यप्रगतिमा अभिवृद्धि ल्याउने कार्यमा जोड दिनु त्यतिकै आवश्यक देखिन्छ । यसका निमित्त लेखांकन तथा अन्तिम लेखा परीक्षण सम्बन्धी प्रावधानहरू समयमै पूरा गर्नेतर्फ समेत ध्यान दिनुपर्नेछ ।

यसैगरी वैदेशिक सहायतातर्फ खर्च भएको रु ३० अर्ब भन्दा बढीको रकम शोधभर्ना हुन नसकी सरकारको रकमबाट व्यहोर्नु पर्दा वैदेशिक सहायताको वास्तविक उपयोग हुन सकेको देखिदैन । वैदेशिक सहायताका आयोजनाहरूमा शोधभर्नाको लागि जिम्मेवार निकायहरूको ढिलाइ र उदासिनतामा कडाइका साथ सुधार गर्नु अपरिहार्य भैसकेको छ । तसर्थ, शोधभर्ना रकम समयमै प्राप्त गर्ने र पुरानो शोधभर्नाको कारबाही गरी हिसाब मिलान गर्ने व्यवस्था मिलाउन महालेखा नियन्त्रक कार्यालयको साथै सम्बन्धित मन्त्रालय र आयोजना कार्यान्वयन इकाईलाई बढी क्रियाशील गराउनु पर्ने देखिन्छ । यसतर्फ आगामी समयमा सम्बन्धित मन्त्रालयका सचिव, आयोजना र लेखा प्रमुखलाई जिम्मेवार बनाई कारबाही गर्ने, शोधभर्नालाई निकासासंग आबद्ध गर्ने, शोधभर्नाको काम हेर्ने पदाधिकारी तोक्ने जस्ता कार्य थालिनु पर्ने देखिन्छ । शोधभर्ना गर्न बाँकी रकमको बहदो राशि हेर्दा तत्कालै कार्यदल गठन गरी कार्यतालिका बनाई काम सुरु गर्न र आगामी समयको लागि समयमै शोधभर्नाको कारबाही हुने गरी निर्देशिका बनाई कडाइका साथ पालना गर्न लगाउनु जरुरी भैसकेको छ ।

### ७.३.३.३ सार्वजनिक खरिद प्रणालीमा सुधार

नेपालको सार्वजनिक वित्त तथा खर्च सम्बन्धी कारोबार सञ्चालनको लागि प्रमुख रूपमा आर्थिक कार्यविधि ऐन तथा नियमावली र सार्वजनिक खरिद ऐनको व्यवस्था भएको छ । सो व्यवस्था कार्यान्वयनका लागि संस्थागत व्यवस्था भएतापनि ती निकायहरूको कार्यगत सशक्तताको कमीले स्रोतसाधनको प्रभावकारी उपयोग हुन सकिरहेको देखिन्छ । यस स्थितिमा खरिद प्रक्रियामा सुधार ल्याउन सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयको क्रियाशीलता बढाउने, कार्यालयमा रिक्त रहेका पदहरू यथाशीघ्र पूर्ति गर्ने, तालिम र कम्प्युटर सफ्टवेयरको प्रयोग गरी कर्मचारीको क्षमता विकास गर्ने, ठेक्कापट्टामा प्रयोग हुने कागजात दातृसंस्थाको लागि समेत मान्य हुने गरी स्तरीय बनाउने, आर्थिक कारोबारमा हुने मिलेमतो, दबाब र अनियमितता रोक्न विद्युतीय बोलपत्र पद्धतिको अवलम्बन गर्नुपर्ने आवश्यकता सम्बन्धमा अध्याय ५ मा विस्तृत व्याख्या गरिसकिएको छ ।

### ७.३.३.४ नागरिक र लाभग्राहीप्रतिको जवाफदेहिता सुदृढ गर्ने

नेपालमा सरकारी आयोजना तथा पदाधिकारीहरू माथि लाभग्राहीको विश्वास कायम हुन सकेको देखिन्छ । सरकारले विभिन्न योजना तथा आयोजनामा राखेको लक्ष्य तथा प्रतिबद्धताहरू समयमा पूरा हुन नसक्दा जनताले प्रतिफल पाउन सकेका छैनन् । लाभग्राहीसँगको सामञ्जस्य कायम हुन नसक्दा मेलम्ची जस्ता केही आयोजनामा जवाफदेहिता निर्वाह गर्न समस्या देखिएको छ । आयोजनाको असर अन्ततः सम्बन्धित क्षेत्रका लाभग्राहीहरूले नै बहन गर्नुपर्दछ । त्यसैले आयोजनामा संलग्न पदाधिकारीहरूलाई सम्बन्धित क्षेत्रका लाभग्राहीहरूको मूल्यांकनको आधारमा पुरष्कृत/दण्डित गर्ने व्यवस्था गरेमा लाभग्राहीप्रतिको जवाफदेहिता कायम हुन सक्दछ । यसको लागि सेवा सन्तुष्टि सर्वेक्षणको कार्यविधिको व्यवस्था गरी प्रोत्साहन, पुरस्कारमा लाभग्राहीको मूल्यांकन अनिवार्य समावेश गर्ने पद्धति विकास गर्नु उपयुक्त हुने देखिन्छ । यसको लागि आयोजनासम्बन्धी जानकारीहरू सञ्चार माध्यम, वेबसाइट, सेमिनार र प्रकाशनहरूको माध्यमबाट जनस्तरसम्म पुऱ्याउन जोड दिनुपर्ने देखिन्छ ।

### ७.३.३.५ खर्चको निरन्तर अनुगमन गर्ने

अनुगमन मूल्यांकन संयन्त्र नतिजामूलक हुन नसकेको कारण विकास प्रक्रिया प्रभावकारी हुन सकेको छैन । यस्तो स्थितिमा परिवर्तन ल्याउन मौजुदा प्रतिवेदन प्रणालीमा सुधार, विकास समस्या समाधान समितिको सुदृढीकरण र प्रभाव अध्ययन गरी नतिजा जनसमक्ष ल्याउने परिपाटी बसालिनु पर्दछ ।

पटकपटक हुने बन्द हडताल र तालाबन्दीको असर आयोजनामा पर्ने गरेको छ । त्यस्तो अवरोधबाट आयोजना समयमा सम्पन्न गर्न नसकी लागत भेरिएशन गर्नु परेको, करार गरिएको पक्षलाई ठूलो रकम क्षतिपूर्ति दिनुपर्ने भएको र आयोजनाको प्रतिफल सुनिश्चित गर्न नसकिएको अवस्था हुँदा यस किसिमका समस्याहरू पनि खर्चको अनुगमन गर्ने सिलासिलामा समाधान गरिने व्यवस्था हुनु आवश्यक देखिन्छ ।

### ७.३.३.६ प्राविधिक सहायताको प्रभावकारी उपयोग

नेपाललाई प्राप्त कुल वैदेशिक सहायताको करिब ४० प्रतिशत हिस्सा प्राविधिक सहायतातर्फ रहने गरेकोमा त्यस्तो सहायताको प्रभावकारी लेखाजोखा हुन सकेको देखिएन । प्रत्येक वर्ष अर्थ मन्त्रालयले बजेट वक्तव्यसँगै प्राविधिक सहायता विवरण पेश गरेपनि झण्डै दुई तिहाई प्राविधिक सहायताको प्रयोजन खुल्न सकेको देखिएन । प्रयोजन खुलेको तथ्यांक हेर्दा स्वदेशी जनशक्तिको क्षमता विकास हुने तालिम, गोष्ठी जस्ता शीर्षकमा अत्यन्त न्यून रकम छुट्याइएको पाइयो । प्राविधिक सहायतामा भएको खर्चको अद्यावधिक अभिलेख समेत राखेको पाइएन । धेरैजसो प्राविधिक सहायता दातृपक्षबाटै कार्यान्वयन हुने भएतापनि त्यस्तो सहायता नलिँदा नयाँ ज्ञान, प्रविधि र उद्यमशीलता हासिल गर्ने कुरामा प्रभाव पर्ने हुँदा प्राविधिक सहायताको कुशलतापूर्वक परिचालनमा दातृपक्षसँग पहल बढाउनुका अतिरिक्त वैदेशिक सहायता नीतिमा कुन हदसम्म र कस्तो प्राविधिक सहायता स्वीकार्ने हो अझ स्पष्ट पार्नु पर्ने देखिन्छ ।

### ७.३.३.७ मर्मत संभार र दिगोपना

वैदेशिक सहायताबाट निर्माण भएका आयोजनाहरू दिगो रूपमा सञ्चालन भएमा मात्र सेवाग्राहीहरूको लागि आयोजनाको उपादेयता रहन जान्छ । तर यस्ता आयोजनामा प्रयुक्त प्रविधि र महँगो मर्मत संभार खर्चले गर्दा दातृ निकायले हात भिक्नासाथ आयोजनाको सुसञ्चालनमा अवरोध आउने गरेको देखिएको छ । त्यसैले आयोजना तर्जुमा कै चरणमा आयोजनाको सञ्चालन र मर्मत संभारको लागि वर्षेनी रकम छुट्याई दिगोरूपमा योजना सञ्चालन गर्ने प्रस्ताव (Project Operation Plan) बनाउनु आवश्यक छ । त्यस्तो आयोजनाको प्रकृति हेरी केही वर्षको लागि निकायले दिने सहायता रकम क्रमशः घटाउदै लैजाने र सो कमी आन्तरिक रूपमा पूर्ति गर्दै लगी अन्त्यमा पूरै जिम्मेवारी लिनसक्ने क्षमता विकास गर्ने कुराहरूको खाका तैयार गर्नुपर्ने देखिन्छ ।

### ७.३.३.८ प्रभाव मूल्यांकन

नेपालमा वैदेशिक सहायता लिन थालिएको छ दशक नाघे पनि भित्रिएको वैदेशिक सहायता र सोबाट जनस्तरमा परेको वास्तविक प्रभावको लेखाजोखा हुन सकेको देखिन्न । यसैगरी वैदेशिक सहायताबाट मुलुकको राष्ट्रिय उत्पादन, आय, रोजगारी, वैदेशिक मुद्रा आर्जन, आयात निर्यात र शोधनान्तर स्थितिमा परेको प्रभावबारे पनि अध्ययन हुनु आवश्यक छ । दीर्घकालमा देशलाई स्वनिर्भरतातर्फ उन्मुख गराउन सञ्चालित आयोजनाहरूले राखेका लक्ष्यहरू के कति प्राप्त भए र हालसम्मको प्रयासबाट लक्ष्यको कति नजिक पुगियो भन्ने स्थितिको पनि मूल्यांकन गर्नु त्यत्तिकै जरुरी छ । विगतमा भएका उपलब्धिको पृष्ठपोषणबाट नै भविष्यको लागि सही दिशानिर्देश गर्न सकिने हुँदा वैदेशिक सहायता लिइएको पूर्वाधार निर्माण, सामाजिक विकास र व्यापारिक प्रकृतिका कार्यको अलग-अलग प्रभाव मूल्यांकन हुन सके अझ बढी उपयोगी हुने देखिन्छ । मुलुकको आर्थिक विकासमा निजीक्षेत्रबाट कुल साधनको झण्डै ७० प्रतिशत लगानी हुने र निजीक्षेत्रको विकासको लागि आर्थिक सेवामा भएको लगानी औषत १५ प्रतिशतको हाराहारीमा मात्र हुन सकेकाले यस्तो अध्ययनमा क्षेत्रगत लगानीको प्राथमिकताको विषय पनि समावेश गरिनु उपयुक्त

हुन्छ । यसको लागि वैदेशिक सहायता कार्यकुशलता अनुगमन समितिको तत्कालै गठन गर्नुपर्ने देखिन्छ ।

### ७.३.४ वातावरणीय पक्षमा सुधार

#### ७.३.४.१ राजनैतिक प्रतिबद्धता

वैदेशिक सहायता परिचालन गरी विकास आयोजनाहरूले लक्ष्यित गरेको नतिजा हासिल गर्न मुलुकको अग्रणी स्थानमा रहेको राजनैतिक नेतृत्वको दृढ इच्छाशक्ति विना संभव देखिँदैन । नीति निर्देशनमा मात्र नभएर कार्यान्वयन तहको सहजताको लागि समेत राजनैतिक प्रतिबद्धताको आवश्यकता रहन्छ । यस्तो प्रतिबद्धतालाई स्वच्छ, निष्पक्ष र प्रेरणादायी बनाइ राख्न राजनैतिक नेतृत्वको साथै सरोकार सबैपक्षको विधि, व्यवहार र आचरणमा सुधार ल्याउने गरी आचारसंहिता तयार गरी लागु गर्न उपयुक्त हुने देखिन्छ ।

#### ७.३.४.२ शान्ति, सुव्यवस्था र अवाञ्छित दबाबबाट सुरक्षा

मुलुकमा विद्यमान संक्रमणको स्थितिबाट आयोजनाहरूको सुसञ्चालनमा अवरोध आउने गरेको छ । आयोजनाको कामहरू निर्धारित कार्यतालिका अनुसार हुन नसक्दा समय र लागत बढ्न गई लक्ष्यित समुदायमा गुणस्तरीय प्रतिफल पुर्याउन नसकेको देखिन्छ । शान्ति सुव्यवस्था बहाल नभएको क्षेत्रका आयोजनामा कार्यरत कर्मचारी, परामर्शदाता एवं निर्माणकर्ताहरूको मनोबलमा ह्रास आएको अनुभव छ । यस्तो स्थितिमा कानूनको राम्रो परिपालन हुन नसकी आयोजनामा अवाञ्छित दबाब आउने र स्रोत साधनहरूको दुरुपयोग बढ्ने गरेको पाइन्छ । यसका साथै आयोजनाले पूर्व अनुमानमा नराखेका दावीहरू (Claims) पनि आयोजनाले व्यहोर्नु पर्ने देखिन्छ । मध्यमस्थीडदी, चमेलिया, मेलम्ची आदि आयोजनाहरू यस्ता समस्याबाट गुज्रिएको देखिन्छ । त्यसैले वैदेशिक सहायताको उपयोगिता बढाउनको लागि शान्ति सुव्यवस्था र अवाञ्छित दबाबबाट सुरक्षा दिई नियम कानूनको पूर्ण परिपालना गराउने वातावरण सिर्जना गर्नु अपरिहार्य देखिएको छ ।

### ७.४ सुभावाको कार्यान्वयन

माथि दिइएका सुभावहरू वैदेशिक सहायताको प्रभावकारिता बढाउन आआफ्ना क्षेत्रमा महत्वपूर्ण रहेपनि स्रोत साधन, समय, परिस्थिति र गर्नुपर्ने तयारीको कारण सबै सुधारहरू एकैसाथ र तत्कालै गर्न सकिन्न । त्यसैले सुभावहरूको संवेदनशीलता र महत्वको आधारमा केही तत्कालै र अन्य सुभावहरू क्रमशः मध्यकाल र दीर्घकालमा गर्नुपर्ने देखिन्छ । सुधारको प्रकृति अनुसार एउटै विषयमा पनि तत्कालै सुधारको थालनी गरी दीर्घकालसम्म निरन्तरता दिइनु पर्ने हुन्छ ।

## अध्याय-८

### सार्वजनिक संस्थान व्यवस्थापन

#### ८.१ विद्यमान स्थितिको समीक्षा

देशको आर्थिक विकासमा योगदान पुऱ्याउने एवं जनउपयोगी सेवा प्रवाहलाई प्रभावकारी तुल्याउने उद्देश्यले सरकारको आन्तरिक तथा वैदेशिक श्रोतबाट ठूलो लगानीमा स्थापना गरिएका सार्वजनिक संस्थानहरू समग्रमा प्रतिकुल अवस्थाबाट गुञ्जिरहेका छन् । सार्वजनिक संस्थान सम्बन्धी प्राप्त पछिल्लो विवरण अनुसार आ.व. २०६५/६६ को अन्तमा सरकारको पूर्ण वा अधिकांश स्वामित्वमा रहेका ३६ वटा संस्थानहरूको खूद स्थिर सम्पत्ति करिब रु. १३४ अर्ब रहेको छ । त्यसैगरी ती संस्थानहरूको कुल शेयरधनी कोष रु. ६१ अर्ब १० करोड रहेको छ । सार्वजनिक संस्थानहरूमा सरकारको शेयर लगानी रु ८६ अर्ब रहेकोमा सो को ३० प्रतिशत पूजी क्षय भइसकेको छ । आ.व. २०६५/६६ मा ४ वटा सार्वजनिक संस्थानहरूबाट नेपाल सरकारलाई रु ३ अर्ब ४७ करोड लाभांश प्राप्त भएको छ, जुन कुल शेयर लगानीको ४.०३ प्रतिशत मात्र हुन आँउछ । त्यसैगरी ऋण लगानीतर्फ आ.व. २०६५/६६ को अन्त्यसम्ममा रु ७४ अर्ब ६० करोड वक्यौता रहेको छ । संचालनमा रहेका ३६ वटा सार्वजनिक संस्थानहरूमध्ये आधा भन्दा बढी संस्थान घाटामा संचालित छन् ।

जतिसुकै न्यून प्रतिफल भएपनि सार्वजनिक संस्थानमा शेयर तथा ऋण लगानी गर्ने क्रम भने रोकिएको छैन । आ.व. २०६५/६६ मा मात्र सरकारले शेयर तथा ऋण लगानी दुबै गरी रु. ८ अर्ब ७२ करोड थप लगानी गरेको देखिन्छ । विनिवेश वा खारेज गरिएका संस्थानहरूमा समेत आ.व. २०६६/६७ मा मात्र रु १ अर्ब भन्दा बढी दायित्व भुक्तानी गरिएको छ ।

सार्वजनिक संस्थानहरूमा वित्तीय अनुशासनको अवस्था ज्यादै कमजोर रहेको देखिन्छ । ३६ वटा संस्थानहरूमध्ये केवल १४ वटा संस्थानले मात्र आ.व. २०६५/६६ सम्मको लेखापरीक्षण गराएका छन् । बाँकी २२ मध्ये १५ वटाले आ.व. २०६४/६५ सम्मको, २ वटाले आ.व. २०६२/६३ सम्मको, १ वटाले आ.व. २०५९/६० सम्मको र अर्को १ वटाले २०५७/५८ सम्मको लेखा परीक्षण सम्पन्न गराएका छन् । राष्ट्रिय विमा संस्थान जस्तो राष्ट्रिय/अन्तर्राष्ट्रिय महत्वको संस्थानको आ.व. २०६१/६२ देखिको लेखा परीक्षण बाँकी हुनुले वित्तीय अनुशासन पालनाको कमजोर अवस्था दर्शाउँदछ । अर्कोतर्फ सरकारको लगानीमा विशेष ऐन अन्तरगत स्थापित कर्मचारी संचयकोष, सरकारको बजेट अनुदान अन्तरगत सालवसाली रूपमा संचालित आयमूलक कार्यमा संलग्न विकास समितिहरू र सरकारको स्वामित्वमा रहेका सार्वजनिक संस्थान वा दुवैको आंशिक शेयर रहेका संस्थान/कम्पनीहरूको वित्तीय स्थितिलाई माथि उल्लेखित समष्टिगत तथ्याङ्कमा समावेश गरिएको छैन ।

अर्थ मन्त्रालयद्वारा प्रकाशित सार्वजनिक संस्थानहरूको वार्षिक स्थिति समीक्षा, २०६७ मा विशेष ऐन अन्तर्गत स्थापित कर्मचारी संचय कोषको विवरण, आयमूलक कार्यमा संलग्न सरकारी स्वामित्वको ११ वटा विकास समितिहरूको विवरण र सरकारको स्वामित्वमा रहेका सार्वजनिक संस्थान वा दुवैको आंशिक शेयर रहेका २६ वटा संस्थान/कम्पनीहरूको वित्तीय स्थितिको विवरण समेत पहिलो पटक थप गरिएको छ । तर प्रस्तुत विवरणमा विकास समितिहरूलाई सरकारले उपलब्ध गराएको चालु तथा पूँजीगत अनुदानको कुल अंक भने उल्लेख गरिएको छैन । यी समितिहरूले आफ्नो सेवा प्रवाह

गर्दा आय आर्जन गरी वित्तीय घाटा पूर्ति गर्दै जानु पर्नेमा सरकारले थप अनुदान दिइरहनु पर्ने अवस्था आएकोछ । उल्लिखित ११ वटा बाहेकका कतिपय अन्य विकास समितिहरूलाई सरकारले उपलब्ध गराई आएको बजेट अनुदानको समष्टिगत केन्द्रीकृत अभिलेख राखिएको छैन । स्वशासित संरचना अन्तर्गत संचालित यी विकास समितिहरूको उचित व्यवस्थापन हुन नसकी सृजना हुने दायित्व व्यवस्थापन गर्नु पर्दा भने सरकार अधि सर्नुपर्ने अवस्था रहेको छ । अर्कोतर्फ नेपाल सरकार वा नेपाल सरकारको स्वामित्वमा रहेका सार्वजनिक संस्थान वा दुवैको आंशिक शेयर रहेका २६ वटा संस्थान/कम्पनीहरूमा सरकार तथा सरकारी संस्थानहरूको गरी जम्मा रु १ अर्ब ४८ करोड लगानी भएको छ । यो रकमलाई माथि उल्लिखित शेयर लगानीको अंकमा समावेश गरिएको छैन । विगतमा यी संस्थाहरूको विवरण सार्वजनिक हुने नगरेकोमा अर्थ मन्त्रालयले सार्वजनिक संस्थानहरूको वार्षिक स्थिति समीक्षा, २०६७ बाट संक्षिप्त वित्तीय विवरण संलग्न गर्ने कार्यको थालनी गरेको छ । सरकार तथा सार्वजनिक संस्थानहरूको आंशिक स्वामित्वमा रहेका २६ वटा संस्थानहरूमध्ये १५ वटा नाफामा र ११ वटा घाटामा संचालित छन् । यी संस्थाहरूमा भएको लगानी तथा प्राप्त प्रतिफलको एकीकृत विवरण सरकारको केन्द्रीय लगानी हिसाबमा समावेश हुन सकेको छैन ।

यसैगरी, शेयर तथा ऋण लगानीको लेखांकनमा समेत समस्या रहेको देखिन्छ । नेपाल सरकारको पूर्ण तथा आंशिक स्वामित्वमा रहेका सार्वजनिक संस्थानहरूमा सरकारले गरेको शेयर एवं ऋण लगानी रकम यकिन हुन सकेको देखिदैन । कतिपय संस्थान र महालेखा नियन्त्रक कार्यालयको अभिलेखमा शेयर र ऋणको रकममा ठूलो अन्तर रहेबाट वास्तविक शेयर तथा ऋणको अंक यकिन हुन सकेको छैन । विराटनगर जुट मिल लिमिटेड, हेटौडा कपडा कारखाना जस्ता रुग्ण अवस्थामा रहेका र व्यवसायिक हिसाबले सन्चालन गर्न उपयुक्त नदेखिएका कतिपय संस्थानहरूमा समेत राजनैतिक दबाबको कारण ऋण एवं शेयर लगानी थप गर्दै जाने प्रवृत्तिले सार्वजनिक कोषमा अनावश्यक व्ययभार बढिरहेको छ ।

संस्थानहरूमा अनावश्यक जनशक्तिको चाप कायमै रहेको छ । त्यसैगरी शिरोभार खर्चमा वृद्धि भई वित्तीय भार बढिरहेको छ । आ.व. २०६५/६६ मा सार्वजनिक संस्थानहरूमा कार्यरत कर्मचारीहरूको सरदर प्रति कर्मचारी मासिक खर्च रु. २७,११०।- रहेको देखिन्छ । ठूलो रकम संचित नोक्सानीमा रहेका संस्थानमा समेत प्रशासनिक खर्चको आधारमा कर्मचारी खर्चको अंश ८० प्रतिशतसम्म रहेको देखिन्छ । त्यसैगरी सार्वजनिक संस्थानहरूले कर्मचारीको उपदान, विदाको रकमजस्ता कोषको व्यवस्था नगरेको दायित्व तथा सम्भावित दायित्व समेत सम्बन्धित संस्थानको वित्तीय अवस्थाले धान्न नसक्ने गरी वृद्धि भइरहेको देखिन्छ । आर्थिक वर्ष २०६५/६६ सम्ममा यस्तो रकम रु.२६ अर्ब भन्दा बढी छ ।

सार्वजनिक संस्थान सम्बन्धी बृहत नीति तर्जुमा हुन सकेको छैन । आवधिक योजनाहरूमा सार्वजनिक संस्थान नीतिलाई निजीकरण नीतिमा सीमित गर्ने गरेको देखिन्छ । हाल अवरुद्ध अवस्थामा रहेको निजीकरण उद्देश्य अनुरूप उपलब्धिमूलक हुन सकेन । आवधिक योजना तथा बजेट वक्तव्यमा रहेको नीतिगत व्यवस्थामा एकरूपता एवं निरन्तरता नहुनाको साथै कार्यान्वयन पक्ष समेत कमजोर रहेको छ । केही सीमित संस्थानहरूमा बाहेक प्रमुख कार्यकारीको नियुक्ति प्रतिस्पर्धाको आधारमा गर्न सकिएको छैन । प्रतिस्पर्धाबाट नियुक्त भएकाहरूलाई पनि निश्चित अवधि अधि नै बदल्ने प्रवृत्ति दोहोरिएको छ । सार्वजनिक संस्थानको पूंजी क्षय हुनाको साथै सम्पत्तिमा समेत हानि नोक्सानी एवं अतिक्रमण हुने क्रम रोकिएको छैन ।

आर्थिक वर्ष २०६५/६६ मा सार्वजनिक संस्थानहरूको खूद स्थिर सम्पत्ति रु. ८ अर्ब ८५ करोडले वृद्धि भएको, कुल शेयरधनी कोष करिब रु. १३ अर्ब बढेको, अघिल्लो वर्षको तुलनामा कुल मुनाफा करिब रु. ५ अर्ब ६१ करोडले बढेको र लाभांश करिब रु. २ अर्बले बढेको अवस्था हेर्दा संस्थानहरूको अवस्था सुधारोन्मुख रहेको देखिन्छ। तथापि खूद स्थिर सम्पत्ति, कुल शेयरधनी कोष र कुल मुनाफा तथा लाभांश रकम वृद्धि हुनुमा चार वटा संस्थानको भूमिका रहेको र धेरै संस्थानको अवस्था खस्किरहेकाले यसबाट धेरै आशा गरिहाल्नु पर्ने स्थिति देखिदैन।

संस्थानहरूको संचालक सदस्य संख्या पांचमा सीमित गर्ने नीति अनुरूप अधिकांश संस्थानमा यो व्यवस्था अवलम्बन गरिएको देखिए पनि कतिपय संस्थानमा बोर्ड सदस्य संख्या नियम मिचेर बढाइएको पनि देखिन्छ।

सार्वजनिक संस्थानहरूको विद्यमान अवस्थालाई दृष्टिगत गर्दा हालसम्म यस क्षेत्रमा उल्लेख्य सुधार गर्न नसकिएको स्पष्ट हुन्छ। बेलैमा उपलब्धिमूलक एवं प्रभावकारी सुधार गर्न नसकिएमा संस्थानहरूले आफ्नो उद्देश्य हासिल गर्न असमर्थ मात्र हुने नभई भविष्यमा नेपाल सरकारमा अनावश्यक रुपमा ठूलो व्ययभार थपिदै जाने निश्चित छ।

## ८.२ सार्वजनिक संस्थानको क्षेत्रगत विश्लेषण

क्षेत्रगत आधारमा विश्लेषण गर्दा औद्योगिक क्षेत्रका संस्थानहरू निरन्तर नोक्सानीमा संचालित छन् भने जनउपयोगी क्षेत्रका संस्थानहरू निरन्तर नाफामा संचालन भएका देखिन्छन्। विगत २५ वर्षको अवधिमा औद्योगिक क्षेत्रका संस्थानहरू ४ आर्थिक वर्षमा मात्र नाफामा संचालन भएका थिए भने जनउपयोगी क्षेत्रका संस्थानहरू सोही अवधिमा केवल ४ आर्थिक वर्षमा मात्र नोक्सानीमा संचालित थिए। वित्तीय क्षेत्रका संस्थानहरू आ.व. २०६१/६२ देखि निरन्तर नाफामा संचालन भइरहेका छन्। सेवा क्षेत्रका संस्थानहरू अधिकांश समय नोक्सानीमा रहेको भएता पनि पछिल्लो ३ आर्थिक वर्षमा नाफामा संचालित छन्। व्यापारिक क्षेत्रका संस्थानहरू विगत लामो समयदेखि नोक्सानीमा संचालन भइरहेको भएता पनि अन्तर्राष्ट्रिय बजारमा पेट्रोलियम पदार्थको मूल्यमा आएको भारी गिरावटले नेपाल आयल निगम लि. लाई हुन गएको मुनाफाको कारण आ.व. २०६५/६६ मा समग्रमा मुनाफामा संचालन भएको देखिन्छ। सामाजिक क्षेत्रका संस्थानहरू अधिकांश समय नोक्सानीमा संचालन भएको देखिन्छन्। सार्वजनिक संस्थानहरूको क्षेत्रगत वित्तीय अवस्था तालिका नं. ७ बाट स्पष्ट हुन्छ।

तालिका नं. ७ : संस्थानहरूको पूँजीगत लगानी र मुनाफाको स्थिति

(रु. करोडमा)

संस्थानको किसिम	विभिन्न आर्थिक वर्षहरूमा सञ्चालन मुनाफा					विभिन्न आर्थिक वर्षहरूमा खूद पूँजी लगानी				
	०६१/६२	०६२/६३	०६३/६४	०६४/६५	०६५/६६	०६१/६२	०६२/६३	०६३/६४	०६४/६५	०६५/६६
औद्योगिक	-१५.८	-३४	-१८	-५९.९	-७८.४	३९५.१	५४५.९	-३८.७	३५१.३	२३८.८
व्यापारिक	-२६४.१	-४१८.७	-१९०.२	-५८६.७	३०३.३	५३.१	-३७.८	-३५३.३	-१०५.९	५४६.९
सेवा	७४.०	-५.७	४९.९	३८.८	१९५.८	१०७९.२	१०३६.१	११२.१	११८८.९	११७३.३
सामाजिक	४.३	४.८	-४.८	-१७.४	-२९.३	१९७.३	१७६.२	१८५.२	१७०.६	१५९.१
जनोपयोगी	२३४.४	३९७.९	६८८.८	७८८.६	५०३.२	९७४७.३	१०५१५.२	१०४५२.४	१०९८०.६	१२१५३.९
वित्तीय	१८०.१	२२४.६	३६४.५	५८.९	१०५.७	६९९५.२	६९४४.८	४९४१.७	६३१२.५	७९९३.०
जम्मा	२१२.९	१६८.९	८९०.२	२२२.३	१०००.३	१७६६७.२	१८८४६.४	१६२९९.४	१८८९८.०	२२२६५.०

श्रोत : अर्थ मन्त्रालय

सरकारको पूर्ण वा अधिकांश स्वामित्व रहेका ३६ वटा सार्वजनिक संस्थानहरूमा आ.व.२०६५/६६ को अन्त्यसम्ममा ३३ हजार ६ सय ३ जना कर्मचारी/कामदारहरू कार्यरत रहेकोमा जनउपयोगी क्षेत्रका ३ वटा संस्थानहरूमा मात्र १६ हजार १ सय ६ कर्मचारी कार्यरत छन् । वित्तीय क्षेत्रका संस्थानहरूमा कार्यरत कर्मचारीहरूको सरदर प्रति कर्मचारी मासिक खर्च सबैभन्दा बढी अर्थात् रु.३३,७८४।- रहेको देखिन्छ भने सामाजिक क्षेत्रका संस्थानहरूमा कार्यरत कर्मचारीहरूको सरदर प्रति कर्मचारी मासिक खर्च सबैभन्दा कम अर्थात् रु.१९,५२२।- रहेको छ । कुल प्रशासनिक खर्चको तुलनामा कर्मचारी खर्च सबैभन्दा बढी सामाजिक क्षेत्रमा रहेको देखिन्छ । आर्थिक वर्ष २०६५/६६ मा यस क्षेत्रमा कुल प्रशासनिक खर्चको ७४ प्रतिशत रकम कर्मचारी खर्च रहेको देखिन्छ ।

एउटै आर्थिक क्षेत्रका विभिन्न संस्थानहरूको वित्तीय अवस्था एवं उपलब्धिमा निकै विविधता रहेको हुँदा उपरोक्त क्षेत्रगत विश्लेषणलाई मात्र आधार मानेर सबै संस्थानको अवस्थालाई सामान्यीकरण गर्न उपयुक्त देखिदैन । माथि प्रस्तुत विश्लेषणबाट सार्वजनिक संस्थानहरूको समग्र स्थिति थाहा हुने भएतापनि संस्थान विशेषको समस्या तथा चुनौतीहरूबारे छुट्टाछुट्टै विश्लेषण गरी समाधानका उपायहरू निकर्षण गर्नु यथार्थपरक हुनेछ ।

### ८.३ समस्या एवं चुनौतीहरू

बहुसंख्यक सार्वजनिक संस्थानहरूको खराब अवस्थाको कारण सार्वजनिक संस्थानहरूलाई अव्यवस्था एवं खराब व्यवस्थापनको प्रतीकका रूपमा लिने गरिएको पाइन्छ । संस्थानहरूको अवस्था विग्रिदै जानुमा संस्थानको परंपरागत र गैरव्यवसायिक संरचना, कार्य पद्धति एवं कार्य संस्कृतिका साथै सरकारको नीतिगत अस्पष्टता, निगरानी र निरन्तर अनुगमन मूल्याङ्कनको कमी र संस्थानको लगानी, निर्णय प्रकृया र दैनिक कार्य सञ्चालनमा राजनैतिक एवं प्रशासनिक तहबाट हुने गरेको वाह्य हस्तक्षेप प्रमुख कारकको रूपमा देखिन्छ । समष्टिगत विश्लेषण गर्दा सार्वजनिक संस्थानहरूमा निम्नानुसार समस्या एवं चुनौतीहरू विद्यमान रहेको देखिन्छ :

- (क) संस्थानहरू भनेको सत्ताधारी राजनैतिक दलहरूको सुविधा लिने, अध्यक्ष/कार्यकारी प्रमुख/संचालक/कर्मचारी भर्ना गर्ने र व्यवसायिक निर्णयमा दखल दिने थलो भएको भन्ने व्यापक जनगुनासो रहेको पाइन्छ । फलस्वरूप संस्थानको हिततर्फ भन्दा राजनैतिक एवं व्यक्ति विशेषको स्वार्थ पूर्ति गर्नेतर्फ संस्थान व्यवस्थापन क्रियाशील रहने गरेको भन्ने भनाइ छ । संस्थानको उद्देश्यअनुसार संचालन गरी समृद्धितर्फ लैजाने कुनै पक्षको चासो छैन । लोकतन्त्र स्थापना भएपछि समेत कतिपय उच्च राजनैतिक पदाधिकारी लगायत असम्बन्धित पदाधिकारीहरूले संस्थान एवं सरकारी निकायका करोडौं मूल्य पर्ने गाडीहरू निसंकोच प्रयोग गरिआएको विद्यमान स्थितिले मौजूदा प्रवृत्तिलाई प्रष्ट्याउँदछ । अर्कोतर्फ अबैध रूपैयाँ संचित नोक्सानीमा रहेका संस्थानहरूबाट यस्ता महंगा गाडीहरू खरिद गरिनु (कतिपय अवस्थामा ऋण रकमबाट समेत) संस्थान र राष्ट्रको हितमा देखिदैन । यस परिप्रेक्ष्यमा राजनैतिक स्वार्थबाट छुटकारा नदिलाएसम्म संस्थानहरू उँभो लाग्ने अवस्था नरहेको स्पष्ट हुन्छ ।
- (ख) सार्वजनिक संस्थानहरूको अपेक्षित भूमिकामा स्पष्ट सीमाङ्कन हुन नसकेबाट सामाजिक वा व्यवसायिक कुन चाहिँ उद्देश्यतर्फ उन्मुख हुने भन्ने अन्याय कायमै रहेको देखिन्छ । संचालनमा रहेका सार्वजनिक संस्थानहरूले यथार्थमा न त सामाजिक जिम्मेवारी बहन गर्न



सकेका छन् न त व्यवसायिकता हासिल गर्न नै सकेका छन् । फलस्वरूप अधिकांश सार्वजनिक संस्थानहरू उद्देश्य विहीन अवस्थामा रहेको प्रतीत हुन्छ ।

- (ग) आधाजसो संस्थानहरू घाटामा संचालन भइरहेका छन् । कतिपय संस्थानहरूको खूद सम्पत्ति नकारात्मक अवस्थामा रहेको छ । त्यसैगरी सार्वजनिक संस्थानहरूमा सरकारको दायित्व थेगनै नसक्ने गरी बढिरहेको छ । घाटामा रहेका संस्थानहरूले सरकार माथिको निर्भरता क्रमिकरूपमा बढाइरहेकाले सार्वजनिक कोष माथिको व्ययभारमा निरन्तर वृद्धि भइरहेको छ ।
- (घ) सार्वजनिक संस्थानहरूमा वित्तीय अनुशासनहीनता, आर्थिक अनियमितता र चुहावटका कारण वित्तीय स्थितिमा निरन्तर गिरावट आउनुमा नियन्त्रणकारी तालुक निकायको समेत संलग्नता रहने गरेको चर्चा गरिन्छ । संस्थानहरूले आफ्नो हरहिसाब अद्यावधिक राखी समयमा लेखा परीक्षण गराउन सकेका छैनन् । यसले गर्दा समेत अधिकांश सार्वजनिक संस्थानहरूमा पारदर्शिताको न्यूनता एवं वित्तीय जवाफदेहिताको अभाव हुन गएको छ । यसबाट संस्थानप्रतिको जनविश्वासमा ह्रास आउनुका साथै संस्थान सुधारको कार्यमा समेत प्रतिकूल प्रभाव पर्न गएको छ ।
- (ङ) पुरानो प्रविधि, थोत्रो पूर्वाधार र क्षमताको न्यून उपयोगका कारण संस्थानहरूले आफ्नो उत्पादन तथा सेवामा आवश्यक उत्पादकत्व एवं गुणस्तर हासिल गर्न नसकी खराब अवस्थामा रहेका छन् ।
- (च) सार्वजनिक संस्थानहरूमा संचालन स्वायत्तता एवं लचकताको कमीले गर्दा सरकारी विभाग सरह संचालन हुने गरेको देखिन्छ । व्यवस्थापकीय कार्यशैलीमा नोकरशाही प्रवृत्ति हावी रहेको, वस्तु तथा सेवाको मूल्यमा सरकारी हस्तक्षेपको कारण ठूलो नोक्सानी व्यहोर्नु परेको भन्ने भनाइ समेत पाइन्छ ।
- (छ) सार्वजनिक संस्थानको कार्य एवं कृयाकलापको सम्बन्धमा विभिन्नस्तरबाट पटक पटक छानवीन गर्दा संस्थानको संचालन स्वायत्तता माथि प्रतिकूल असर पर्ने गरेको छ । यसले गर्दा संस्थान प्रमुखहरूको निर्णय गर्ने क्षमतामा उल्लेख्य गिरावट आएको पाइन्छ । त्यसैगरी छानविन र अनुसन्धान गर्ने निकायहरू धेरै भएका कारण संस्थानहरूको व्यवसाय एवं दैनिक कार्यसंचालनमा समेत नकारात्मक प्रभाव पर्न गएको छ ।
- (ज) सार्वजनिक संस्थानको व्यवस्थापनमा पेशागत व्यवसायिकता, कार्यदक्षता र जवाफदेहिताको अभाव रहेको छ । संस्थानहरू गिर्दो वित्तीय स्थितिको अवस्थाबाट गुञ्जिरहँदा पनि अध्यक्ष, कार्यकारी प्रमुख र संचालकहरू जिम्मेवार हुनु नपर्ने विडम्बनापूर्ण अवस्था कायम रहेको छ ।
- (झ) संस्थानहरूको कार्यक्षेत्र एवं कार्यबोझको आधारमा कर्मचारी दरबन्दी अनुपात कायम हुन सकेको छैन । कतिपय संस्थानको कार्यक्षेत्र एवं कार्यबोझमा कमी आएतापनि कर्मचारी संख्या कम गर्नुको सट्टा बढाउने प्रवृत्ति रहेको छ । संस्थानहरूमा दक्ष जनशक्तिको कमी र अदक्ष जनशक्ति, त्यसमा पनि सहयोगी स्तरका कर्मचारीहरू, आवश्यकता भन्दा बढी भएको अवस्था छ ।
- (ञ) संस्थानहरूको शेयर तथा ऋण लगानी हिसाबमा सरकार र सम्बन्धित संस्थान बीच ठूलो अन्तर रहेको छ । त्यसैगरी संस्थानहरूमा भएको वैदेशिक ऋण लगानीबाट खासगरी विनिमय दर परिवर्तन र छड्के विनिमय दर (Cross Exchange Rate) को कारण सरकारमा पर्न गएको यथार्थ वित्तीय एवं आर्थिक भार आँकलन गर्ने गरिएको छैन ।

- (ट) संस्थानहरूले आफ्नो वित्तीय अवस्थाले थेग्न नसक्ने गरी कर्मचारीहरूलाई थप आर्थिक सुविधाहरू दिने दिलाउने प्रवृत्ति रहेको छ । कतिपय संस्थानहरूमा शिरोभार खर्च अत्यधिक रहेको छ । यसले गर्दा अन्ततोगत्वा सरकार माथिनै आर्थिक दायित्व थपिने गरेको छ । यसैगरी एकाधिकारको कारणले मुनाफा आर्जन गर्ने संस्थानहरूले समेत कार्य दक्षताको कारण देखाई आर्थिक सुविधा तथा सहूलियत थप्दै जाने परिपाटीको नियन्त्रण हुन सकेको छैन । सार्वजनिक संस्थानहरूले कर्मचारीहरूलाई आफ्नो क्षमता भन्दा अत्यधिक सुविधा दिनुका साथै उपदान, निवृत्तिभरण जस्ता सुविधाको लागि कोषको व्यवस्था नगरिएको दायित्व श्रृजना गरी सरकारलाई ठूलो वित्तीय भार पार्ने गरेका छन् ।
- (ठ) समष्टिगत रूपमा संचित नोक्सानीको जिम्मेवारी सार्दै आएका सार्वजनिक संस्थानहरूले एकाधिकार पाएको वस्तु वा सेवाको बिक्रीमा अन्तर्राष्ट्रिय बजारमा मूल्य घट्टन गएको कारणले हुन गएको मुनाफालाई दक्षताको मुनाफा भन्दै कर्मचारीहरूले बोनस लिन खोज्ने प्रवृत्ति रहेको छ । यस प्रकारको अवाञ्छित बोनसको लागि कर्मचारी संगठनहरूले दबाव सृजना गर्ने सन्दर्भमा वस्तु वा सेवाको आपूर्तिमा नै अवरोध ल्याउने गलत प्रयासहरू हुने गरेका छन् ।
- (ड) निजीकरण भएका अधिकांश सार्वजनिक संस्थानहरू हाल रुग्ण अवस्थामा रहेका छन् । हालसम्मको निजीकरण प्रयासबाट अपेक्षित परिणाम हासिल हुन सकेको छैन । निजीकरणबाट निजी क्षेत्रको सार्थक सहभागिता र प्रतिस्पर्धा अभिवृद्धि गर्न सकिएको छैन । निजीकरण गरिएका संस्थानहरूको व्यवसायिक दक्षता एवं प्रतिस्पर्धात्मक क्षमता बढ्न नसक्नाको साथै सरकारलाई परेको प्रशासनिक तथा वित्तीय भार कम हुनुको सट्टा निरन्तर बढिरहेको छ । निजीकरण गरिएका संस्थानहरूमा समेत सरकारले ठूलो वित्तीय दायित्व बहन गरिरहनु परेको छ । निजीकरणको सिलसिलामा भाडामा दिइएको जग्गा अतिक्रमण हुने गरेको छ । यसैगरी कतिपय कानुनी अड्चनका साथै सम्पत्ति तथा दायित्व फरफारकमा भएको ढिलासुस्तीका कारण खारेजीमा परेका संस्थानहरूको विधिवत खारेजी हुन सकेको छैन । समग्रतामा भन्नु पर्दा निजीकरणबाट पर्ने गएको प्रभाव (अनुकूल/प्रतिकूल) बारे निष्पक्ष मूल्याङ्कन हुन सकेको छैन ।
- (ढ) हालका दिनहरूमा संस्थानमा कर्मचारी एवं पदाधिकारीहरूको नियुक्ति, सामानको खरिद बिक्री, कर्मचारीहरूको सरुवा बढुवा तथा पदस्थापन जस्ता व्यवस्थापकीय मामिलामा कर्मचारी संघ/संगठनहरूको प्रत्यक्ष हस्तक्षेप रहने परिपाटीले व्यवस्थापकीय स्वायत्ततामा थप प्रतिकूल असर पर्ने गएको छ । संस्थानको असमर्थताको बावजुद ट्रेड यूनियनका माग पूरा गरिदिने परिपाटीले समस्यालाई थप जटिल बनाएको छ ।
- (ण) सार्वजनिक संस्थानहरू विभिन्न कानुनी प्रावधानहरू अन्तर्गत गठन एवं संचालन हुने गरेबाट तिनीहरूको कार्यविधि एवं सेवा सुविधाका विषय तथा शर्तहरूमा ठूलो भिन्नता रहेको छ । यसले गर्दा संस्थानहरूको सम्बन्धमा एकै प्रकारको मापदण्ड स्थापित गर्न सकिएको छैन ।
- (त) सार्वजनिक संस्थानहरूले अनिवार्य रूपमा सार्वजनिक खरिद ऐनको प्रकृया पालना गर्नु पर्ने बाध्यताको कारण खासगरी कच्चा पदार्थ एवं व्यापारिक बस्तुहरूको खरिद बिक्रीमा कठिनाइ उत्पन्न भएको छ । त्यसैगरी संस्थानहरूको उत्पादन एवं व्यापारिक बस्तुको परल मूल्य बमोजिम स्वतः मूल्य समायोजन गर्ने नीतिगत व्यवस्था एवं संयन्त्रको अभावका कारण संस्थानहरूले अनावश्यक घाटा बहन गरिरहनु परेको छ ।

- (थ) निश्चित समयवधिका लागि विकास परियोजनाहरूको संचालनमा स्वायत्तता प्रदान गर्ने बहानामा समेत विकास समिति गठन गर्ने गरिएको छ । दीर्घकालसम्म संचालनमा रहने क्रियाकलापहरूलाई पनि विकास समिति ऐनको संरचना भित्र निरन्तरता दिने परिपाटीले सरकारलाई वार्षिकरूपमा थप वित्तीय भार पर्न गएको छ ।
- (द) संस्थानहरूको स्थापना, निजीकरण, लगानी एवं संचालनका सम्बन्धमा सरकारबाट अवलम्बन गरिने नीतिगत विषयमा एकरूपता तथा निरन्तरता कायम हुन नसकेबाट यस क्षेत्रमा थप अन्योल सृजना हुन गएको छ । कतिपय संस्थान लिक्विडेशनमा गइसकेपछि पनि लिक्विडेटर्सँग सम्झौता गरी थप ऋण लगानी गरिएको पाइएको छ । यसैगरी सरकारको आंशिक स्वामित्व मात्र रहेको संस्थानमा समेत राजनैतिक दबाबको कारण सम्बद्ध संस्थाको वित्तीय अवस्थाले थग्नै नसक्ने गरी करोडौं रुपैयाँ ऋण प्रदान गरेर सरकारी कोषको दुरुपयोग गरिएको भन्ने जनगुनासो रहेको पाइएको छ ।
- (ध) अधिकांश संस्थानहरूले व्यवसायिक एवं रणनीतिक योजना बनाएका छैनन् । दीर्घकालीन सोचको अभावमा व्यवस्थापन दैनिक कार्यसंचालनमा रुमल्लिरहेको देखिन्छ । वार्षिक योजना तथा कार्यक्रमको आधारमा अग्रिम रूपमा बजेट तर्जुमा गरी संचालक समितिबाट अनुमोदन गराउने कार्य धेरैजसो संस्थानहरूमा हुन सकेको छैन ।
- (न) सार्वजनिक संस्थानको अनुगमन, समन्वय र निरीक्षणका लागि स्पष्ट नीति एवं सक्षम र जवाफदेही संयन्त्रको अभावका कारण संस्थानहरूको यथार्थ स्थितिको आँकलन गर्न कठिन हुनाको साथै संस्थानहरूमा व्यवस्थापकीय तथा वित्तीय अनुशासन एवं जवाफदेहिता बहन गराउने कार्य चुनौतीपूर्ण बन्न गएको छ । त्यसैगरी राज्यको कमजोर नियमन क्षमताका कारण निजीकरण प्रकृया असक्षम सार्वजनिक एकाधिकारको सट्टामा असक्षम निजी एकाधिकार पुनस्थापन गर्ने माध्यमको रूपमा परिणत हुने जोखिम रहेको छ ।

#### ८.४ सुभावहरू

सार्वजनिक कोषबाट ठूलो रकम लगानी गरी स्थापना भएका सार्वजनिक संस्थानहरूले निर्धारित उद्देश्य पूरा गर्न असमर्थ भएको मात्र नभई सार्वजनिक कोष माथिको व्ययभार निरन्तर रूपमा बढाई अर्थतन्त्रको लागि भारको रूपमा देखापर्दै आएका छन् । गरिबमुखी फराकिलो आधारयुक्त दिगो विकासको रणनीति एवं सहस्राब्दी विकास लक्ष्य हासिल गर्ने अभियानमा सार्वजनिक लगानीले निर्णायक भूमिका खेल्न सक्ने पर्याप्त सम्भावना हुँदाहुँदै पनि सार्वजनिक संस्थानको हालसम्मको अवस्था र उपलब्धि दृष्टिगत गर्दा यथास्थितिमा संस्थानहरूबाट अपेक्षा गर्न सकिने स्थिति नै छैन । संस्थानहरूलाई यथास्थितिमा संचालन गर्दा न जनउपयोगी सेवा प्रवाहलाई व्यवस्थित र प्रभावकारी बनाउन सकिन्छ न त देशको आर्थिक विकासमा टेवा नै पुऱ्याउन सकिन्छ ।

यथास्थितिमा कायम नराखी विद्यमान प्रतिकूल अवस्थाबाट मुक्त गर्न सरकारको तर्फबाट ठोस नीति एवं कार्यनीति अवलम्बन गर्न जरुरी भइसकेको छ । समस्यै समस्याबाट ग्रसित सार्वजनिक संस्थानहरूमा वास्तविक रूपमा सुधार गर्न सरकारले सशक्त उपाय अवलम्बन गर्नु पर्ने देखिन्छ । यसका लागि ठोस कार्ययोजना सहित दीर्घकालीन, मध्यकालीन र अल्पकालीन उपाय अवलम्बन गरी यथाशीघ्र सो को प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्न अत्यन्त जरुरी भइसकेको छ ।

सार्वजनिक संस्थानहरूलाई बढी प्रतिफल एवं उपलब्धिमूलक बनाई सरकारमा पर्न गएको अनावश्यक व्ययभार कम गर्दै देशको समग्र विकास प्रकृत्यामा यस क्षेत्रबाट उल्लेख्य योगदान पुऱ्याउनका लागि निम्नानुसार सुभाब प्रस्तुत गरिएको छ :

#### द.४.१ नीतिगत सुधार

सार्वजनिक संस्थानको स्थापना, लगानी एवं संचालनका सम्बन्धमा छुट्टै सार्वजनिक संस्थान नीति तर्जुमा गरिनु पर्दछ । कतिपय सार्वजनिक संस्थानहरूमा द्वैध प्रकृतिका उद्देश्यहरू कायम रहेका सन्दर्भमा सार्वजनिक संस्थानहरूको अपेक्षित भूमिकालाई स्पष्ट गरी सोही अनुकुल रणनीति एवं कार्यनीति अवलम्बन गर्न जरुरी छ । राज्यले प्रवाह गर्ने सेवा सुविधाका सन्दर्भमा उत्पादन (Production) र प्रबन्ध (Provision) लाई छुट्टयाएर हेर्नुपर्दछ ।

सन्चालनमा रहेका सबै सार्वजनिक संस्थानहरूको उद्देश्य पुनरावलोकन गरी हालको स्थितिमा व्यवसायिक वा सामाजिक कस्तो उद्देश्य अवलम्बन गरिनु पर्ने हो भन्ने विषय संस्थानगत आधारमा निश्चित गरिनु पर्दछ । अर्थात् के कस्ता सार्वजनिक संस्थानहरूले राज्यको दायित्व पूरा गर्ने, के कस्ता संस्थानहरूले सामाजिक जिम्मेवारी पूरा गर्ने र के कस्ता संस्थानहरूले मुनाफा आर्जन गर्ने भन्नेबारे नीतिगतरूपमा स्पष्ट व्यवस्था गरिनु पर्दछ । त्यसैगरी सार्वजनिक संस्थानहरूमा सरकारको शेयर लगानी एवं आन्तरिक तथा वैदेशिक ऋण लगानी गर्ने सम्बन्धमा स्पष्ट आधार एवं कार्यविधि तय गरिनु पर्दछ । कम्तीमा ऋण सेवा भुक्तानीका लागि आवश्यक आम्दानी आर्जन गर्न नसक्ने संस्थानहरूमा वैदेशिक ऋण लगानी गर्ने परिपाटी अविलम्ब वन्द गरिनु पर्छ । त्यसैगरी निजीकरण नीतिको समीक्षा एवं पुनरावलोकन गरी यसमा समसामयिक सुधार गर्नु पर्दछ । अझ भन्ने हो भने निजीकरण शब्दको पर्याय खोजी गरिनु पर्दछ । मुलुक औद्योगिकीकरणको प्रारम्भिक अवस्थामै रहेका कारण समेत उद्योग स्थापना एवं सन्चालनका लागि आवश्यक आधारभूत पूर्वाधार निर्माणका साथै जनउपयोगी बस्तुहरू (Public Utilities) उपलब्ध गराउन सरकारले विशेष जोड दिनु जरुरी छ ।

#### द.४.२ स्वामित्वमा सुधार

विश्वव्यापीकरणको प्रभाव, सरकारको आर्थिक नीति, निजी क्षेत्रको बढ्दो संलग्नता एवं सहभागितामूलक व्यवस्थापनको बढ्दो प्रयोगको परिप्रेक्ष्यमा संस्थानहरूलाई सुधार सहित सरकारको लगानीमा संचालन गरिने, सार्वजनिक निजी साभेदारीमा संचालन गरिने, विनिवेश गर्ने/शेयर विक्री गर्ने, खारेज गर्ने/लिक्विडेशनमा लैजाने तथा गाभ्ने र सहकारीकरणमा संचालन गर्ने गरी छ समूहमा विभाजन गर्नुपर्दछ । यसरी समूह विभाजन गर्दा सार्वजनिक हित, सेवा प्रवाहको वैकल्पिक व्यवस्था, जनसाधारणमा पर्ने प्रत्यक्ष वा परोक्ष प्रभाव, निजी क्षेत्रको क्षमता एवं तत्परता र संस्थान नहुँदा देश र जनतामा समग्रमा के प्रभाव पर्दछ (Counterfactuals) भन्ने जस्ता विषयहरू गम्भीररूपमा चिन्तन मनन हुनु जरुरी छ । यसरी समूह विभाजन गरेपछि विभिन्न ढाँचामा स्वामित्व परिवर्तन गर्नु पर्दछ । स्वामित्व परिवर्तन गर्दा सम्पत्ति र दायित्व यकिन गरेर मात्र स्वामित्व परिवर्तनको कारवाही अगाडि बढाउनु पर्दछ । त्यसैगरी स्वामित्व परिवर्तन गर्दा निजी क्षेत्रको अवाञ्छित एकाधिकार (Carteling) नहुनेतर्फ विशेष सजग रहनु पर्दछ । संस्थानको कार्य सम्पादन स्तरको निरन्तर अनुगमन गरी सेवा प्रवाहको वैकल्पिक व्यवस्था समेतका आधारमा एक समूहको संस्थानलाई अर्को समूहमा लैजान सकिन्छ । सन्चालनमा रहेका सार्वजनिक

संस्थानहरूलाई हालको अवस्थामा तालिका नं. ८ मा उल्लेख भए अनुसार छवटा समूहमा विभाजन गर्न उपयुक्त देखिन्छ ।

तालिका नं. ८ : स्वामित्व परिवर्तनका लागि सार्वजनिक संस्थानहरूको वर्गीकरण

सुधार सहित सार्वजनिक संस्थानकै रुपमा कायम राख्ने	सार्वजनिक निजी साभेदारीमा संचालन गर्ने	विनिवेश गर्ने/शेयर विक्री गर्ने	खारेज गर्ने/लिक्विडेशनमा लैजाने	सहकारीकरणमा संचालन गर्ने	एक आपसमा गाभी सार्वजनिक निजी साभेदारीमा संचालन गर्ने
१. नेपाल खाद्य संस्थान २. नेपाल आयल निगम लि. ३. नेपाल नागरिक उड्डयन प्राधिकरण ४. गोरखापत्र संस्थान ५. नेपाल टेलिभिजन ६. नेपाल खानेपानी संस्थान ७. नेपाल विद्युत प्राधिकरण ८. ग्रामीण आवास कम्पनी लि.	१. उदयपुर सिमेन्ट उद्योग लि. २. नेपाल वायुसेवा निगम ३. नेपाल दूरसञ्चार कं.लि. ४. नेपाल स्टक एक्सचेञ्ज लि. ५. कृषि विकास बैंक लि. ६. राष्ट्रिय बीमा संस्थान (जीवन/निर्जीवन) ७. नेपाल औद्योगिक विकास निगम ८. राष्ट्रिय वाणिज्य बैंक लि. ९. निक्षेप तथा कर्जा सुरक्षण निगम लि. १०. नागरिक लगानी कोष ११. नेशनल ट्रेडिङ्ग लि.	१. हेटौडा सिमेन्ट उद्योग लि. २. जनकपुर चुरोट कारखाना लि. ३. नेपाल आवास विकास वित्त कं.लि. ४. नेपाल बैंक लि.	१. नेपाल ओरिण्ड म्याग्नेसाइट प्रा.लि. २. दि टिम्बर कर्पोरेशन अफ नेपाल लि ३. नेशनल कन्स्ट्रक्सन कम्पनी नेपाल लि. ४. नेपाल इन्जिनियरिङ्ग परामर्श सेवा केन्द्र लि.	१. दुग्ध विकास संस्थान २. जनक शिक्षा सामाग्री लि. ३. नेपाल औषधि लि. ४. जडिबुटी उत्पादन तथा प्रशोधन केन्द्र लि. ५. कृषि सामाग्री कं. लि. र राष्ट्रिय वीउ विजन कम्पनी लि.	१. औद्योगिक क्षेत्र व्यवस्थापन लि. र राष्ट्रिय उत्पादकत्व तथा आर्थिक विकास केन्द्र लि. २. नेपाल पारवहन तथा गोदाम व्यवस्था कं. लि. र व्यापार तथा निकासी प्रवर्द्धन केन्द्र ३. सांस्कृतिक संस्थानलाई विशेष कानूनद्वारा गठन भएको नेपाल संगीत तथा नाट्य प्रज्ञा प्रतिष्ठानमा गाभ्ने

#### ८.४.३ सार्वजनिक संस्थानहरूको प्रस्तावित संरचनागत समायोजनको आधारहरू

तालिका नं. ८ मा उल्लेख भए अनुसार हाल मौजुदा सार्वजनिक संस्थानहरूको सम्बन्धमा वस्तुगत आधारमा संरचनागत समायोजन गर्न वान्छनीय देखिन्छ । राष्ट्रिय हित एवं छवि प्रवर्द्धन र जनजीविकासँग प्रत्यक्षतः सम्बन्ध रहने एवं नियमनको दृष्टिले समेत सार्वजनिक संस्थानकै रुपमा कायम राख्न उपयुक्त देखिएका संस्थानहरूमा तत्काल सुधारका उपायहरू अवलम्बन गर्नुपर्दछ । प्रस्तावित समायोजनको सन्दर्भमा निम्न बमोजिमका आधारहरू प्रस्तुत गरिएका छन् :

- नेपाल खाद्य संस्थानको सेवालार्ई दुर्गम एवं ग्रामीण क्षेत्रमा केन्द्रित गर्न उपयुक्त हुन्छ । मूल्यमा अनुदान (Price Subsidy) दिनु भन्दा लक्ष्यित क्षेत्र एवं वर्गका जनतालाई आर्थिक स्थिति एवं परिवार संरचना अनुसार भाउचर उपलब्ध गराउन उपयुक्त देखिन्छ । खाद्य संस्थानले खाद्यान्न ओसार पसार एवं वितरणमा मात्र संलग्न हुनुभन्दा स्थानीय जनतालाई आत्मनिर्भर गराउने तथा खाद्य आदत (Food Habit) परिवर्तन गर्ने जस्ता विषयमा समेत यथेष्ट ध्यान पुऱ्याउनु पर्दछ ।

- बजारमा मिलोमतोबाट खाद्यान्नको कृत्रिम अभाव सिर्जना गरी अनावश्यक मूल्य वृद्धि गर्ने, प्रवृत्तिबाट उपभोक्ता र उत्पादकको हित संरक्षण गर्न नेपाल खाद्य संस्थानको संचय क्षमतामा व्यापक वृद्धि गर्नु पर्दछ । यसतर्फ वार्षिक कुल राष्ट्रिय खपतको निश्चित अंश यस संस्थानले संचय गर्ने व्यवस्था मिलाउन पर्दछ ।
- नेपाल नागरिक उड्डयन प्राधिकरणको विकास निर्माण, सेवा प्रवाह र नियमन कार्यलाई अलग गर्नुपर्दछ । हाल नेपाल वायुसेवा निगमले गर्दै आएको भूमिस्थ प्रबन्ध (Ground Handling) को कार्य नेपाल नागरिक उड्डयन प्राधिकरणबाट सम्पादन गर्नुपर्दछ । प्राधिकरणको अन्य कार्यबाट नियमन कार्यलाई अलग गर्न संभाव्यताको आधारमा क्रमशः छुट्टाछुट्टै विमानस्थल प्राधिकरण स्थापना गर्ने नीति लिइनु पर्दछ । त्रिभुवन विमान स्थलको हकमा छुट्टै प्राधिकरण तत्कालै स्थापना गरिनु पर्दछ ।
- नेपाल वायुसेवा निगमलाई श्रीलंका एवं केन्या समेतको अनुभवको आधारमा रणनीतिक साभेदारीमा लैजानुपर्दछ ।
- गोरखापत्र र नेपाल टेलिभिजनलाई राष्ट्रिय हित र छवि प्रवर्द्धनका साथै राष्ट्रिय एकता र अखण्डताको संरक्षणमा योगदान पुऱ्याउन सक्ने सबल स्वायत्त एवं सुदृढ व्यवसायिक संस्थानको रूपमा सन्चालन गरिनुपर्दछ । नेपाल टेलिभिजन घाटामा संचालन हुनुपर्नाको कारण अध्ययन गरी यथाशीघ्र नाफामा संचालन गर्नेतर्फ रणनीति तय गर्नुपर्दछ ।
- नेपाल खानेपानी संस्थानले खानेपानीको दीर्घकालीन वैकल्पिक श्रोत पहिचान गर्नुका साथै स्थानीय निकायसँग निरन्तर सहकार्य एवं साभेदारीका कार्यक्रम अघि बढाउनु पर्दछ ।
- नेपाल विद्युत प्राधिकरणको पूनर्संरचना गरी उत्पादन, प्रसारण र वितरणको कार्यलाई जतिसक्दो चांडो अलग्याइनु पर्दछ । वितरणको कार्यलाई संभाव्यता हेरी स्थान विशेषमा सहकारीकरण गर्न सकिने छ ।
- नेपाल दूरसंचार कम्पनी लि. को शेयर व्यापकरूपमा जनसाधारण समक्ष विस्तार गर्नु पर्दछ ।
- नेपाल आयल निगम र नेपाल दूरसंचार कम्पनी लि. लाई अझ बढी प्रतिस्पर्धी बनाउने क्रममा ती संस्थानहरुले प्रवाह गर्ने सेवामा अधिकाधिक स्वायत्तता प्रदान गरिनु पर्दछ ।
- नेपाल औद्योगिक विकास निगमलाई विशुद्ध बैकिङ्ग कारोबार गर्ने वित्तीय संस्थाको रूपमा भन्दा पूर्वाधार विकास बैङ्गको रूपमा सन्चालन गर्न उपयुक्त हुन्छ ।
- नेपाल स्टक एक्सचेन्ज लि. को संरचनागत सुधार, क्षमता अभिवृद्धि र संस्थागत सुदृढीकरण कार्यक्रमलाई एकैसाथ अघि बढाउन उपयुक्त देखिन्छ ।

- सार्वजनिक निजी साभेदारीमा संचालन गरिने संस्थानहरूमध्ये जडिबुटी उत्पादन तथा प्रशोधन केन्द्र लि. लाई सिंहदरबार वैद्यखानामा गाभी सहकारी संस्थाको मोडेलमा सन्चालन गर्न उपयुक्त देखिन्छ ।
- कृषि सामग्री संस्थान लि. र राष्ट्रिय बीउ विजन कम्पनी लि. गाभी कृषि क्षेत्रका सहकारी संस्था समेतको सहभागिता रहने गरी सार्वजनिक निजी साभेदारीको मोडेलमा सन्चालन गर्नुपर्दछ ।
- औद्योगिक क्षेत्र व्यवस्थापन लि. र राष्ट्रिय उत्पादकत्व तथा आर्थिक विकास केन्द्र लि. लाई गाभी उद्योग तथा वाणिज्य क्षेत्रका व्यवसायिक संस्थाहरू समेतको सहभागितामा संचालन गर्न उपयुक्त देखिन्छ ।
- नेपाल पारबहन तथा गोदाम व्यवस्था कम्पनी लि. लाई व्यापार तथा निकासी प्रवर्द्धन केन्द्रमा गाभी सार्वजनिक निजी साभेदारीको मोडेलमा संचालन गर्न उपयुक्त देखिन्छ ।
- सांस्कृतिक संस्थानलाई विशेष कानूनद्वारा गठित नेपाल संगीत तथा नाट्य प्रज्ञा प्रतिष्ठानमा गाभन उपयुक्त देखिन्छ । यसप्रकार संस्थानहरू गाभ्दा शिरोभार खर्चमा कमी आउनुको साथै प्रतिस्पर्धात्मक क्षमता अभिवृद्धि हुने अपेक्षा गर्न सकिन्छ ।
- नेपाल सरकार वा नेपाल सरकारको स्वामित्व रहेका संस्थानको आंशिक शेयर रहेका साभ्ना स्वास्थ्य सेवा र नेपाल बैक लि. तत्कालका लागि सार्वजनिक निजी साभेदारीमा संचालन गर्न उपयुक्त देखिन्छ, भने पाँचवटै ग्रामीण विकास बैकलाई जनसाधारणको आधिकाधिक स्वामित्व रहने गरी विनिवेश गर्न उपयुक्त देखिन्छ । नेपाल ढलौट उद्योग, नेपाल मेटल कम्पनी, साभ्ना यातायात, रघुपति जुट मिल्स र विराटनगर जुट मिल्सबाट सरकारले पूर्णरूपमा हात भिक्ने गरी विनिवेश गर्ने र विनिवेश गर्न सम्भव नभएमा खारेजीको प्रकृया अधि बढाउनु पर्दछ ।

उपरोक्तानुसार स्वामित्व संरचना परिवर्तन गर्नका लागि उच्च राजनैतिक स्तरको दृढ इच्छाशक्ति जरुरत पर्दछ । संक्रमणकालमा विनिवेश या खारेजी तथा लिक्वीडेशनमा लैजाँदा संस्थानको सम्पत्ति माथि अतिक्रमण एवं अनावश्यक हानि नोक्सानी तथा हस्तक्षेप हुन सक्ने सम्भावना बढी हुने भएकाले निकै सावधानी अपनाउनु पर्दछ । सन्चालनमा नआई बन्द रहेका र निरन्तर घाटामा रहेका संस्थानहरूको स्वामित्वमा रहेको निष्कृत्य सम्पत्तिलाई आर्थिक प्रतिफल आउने गरी प्रयोग गर्न तत्काल पहल गरिनुपर्दछ । अर्कोतर्फ तत्काल विनिवेश गर्न उपयुक्त नहुने संस्थानहरूमा आवश्यक वैकल्पिक सुधार गरिनु पर्दछ । घाटामा रहेका, चलन नसक्ने र सम्भाव्य नदेखिएका सार्वजनिक संस्थानहरू बन्द गर्नु पर्दछ । त्यसैगरी विनिवेश गर्दा बढी मूल्य प्राप्त गर्नेतर्फ मात्र ध्यान नदिई विनिवेश पश्चात् उद्योग सन्चालन गर्न सक्ने क्षमता र अनुभव समेतलाई ध्यान दिइनु पर्दछ ।

## ८.४.४ संरचनागत सुधार

### ८.४.४.१ सार्वजनिक संस्थान समन्वय परिषद्को व्यवस्था

सार्वजनिक संस्थानहरूको कार्य संचालनमा प्रभावकारिता हासिल गर्न आवश्यक समन्वय र, सहजीकरण गर्न, तोकिएका विषयहरूमा कार्यविधि तथा मापदण्ड तयार गर्न र कार्य संचालनको अनुगमन एवं प्रभावकारिता मूल्यांकन गर्ने कार्यलाई व्यवस्थित गर्न “संस्थान समन्वय परिषद्” को गठन गर्नु उपयुक्त देखिन्छ । प्रस्तावित परिषद्को संरचना अन्तर्गत नीतिगत तहमा मन्त्रिस्तरीय निर्देशक समिति र कार्यकारी तहमा कार्यकारी समितिको व्यवस्था हुनु प्रभावकारी हुनेछ । यसबाट सार्वजनिक संस्थाहरूबीच नीतिगत एकरूपता कायम गर्नका साथै संस्थानहरूको कार्य सम्पादनस्तर एवं समग्र अवस्थाको निरन्तर रूपमा अनुगमन मूल्याङ्कन गर्न सहज हुने अपेक्षा गर्न सकिन्छ । यसप्रकार संस्थानहरूको समग्र व्यवस्थापनका लागि जिम्मेवार र अधिकार सम्पन्न परिषद् अर्थ मन्त्रालय अन्तर्गत अर्धस्वायत्त निकायको रूपमा रहनु उपयुक्त हुन्छ । परिषद्को संरचना अध्याय ९ मा दिइएको छ ।

### ८.४.४.२ होल्डिङ कम्पनीको प्रयोगात्मक अभ्यास

कतिपय मुलुकहरूमा सार्वजनिक संस्थानहरूको समग्र व्यवस्थापन एवं समन्वय एकद्वार प्रणालीबाट गर्नुका साथै साधन श्रोतको अधिकतम उपयोग गर्ने उद्देश्य राखी होल्डिङ कम्पनीको स्थापना गरिएबाट सार्वजनिक संस्थान सुधारमा उल्लेख्य उपलब्धि हासिल भएको पाइन्छ । नेपालको सन्दर्भमा सार्वजनिक संस्थानकोरूपमा कायम राख्ने (सुधार सहित) संस्थानहरू समेटी पाइलटिङ्गको रूपमा एउटा होल्डिङ कम्पनी (छुट्टै ऐन अन्तर्गत) स्थापना गर्न सैद्धान्तिकरूपमा उपयुक्त देखिएता पनि राज्यको नीति एवं नियमन क्षमता र शासन सन्चालनको स्तर तुलनात्मकरूपमा कमजोर रहेको सन्दर्भमा तत्कालै यो त्यति सम्भाव्य देखिदैन । त्यसैगरी हेनरी मिन्टजबर्गको भनाइ जस्तै एउटा असक्षम संस्थाको समस्या समाधान एवं सुधारका लागि अरु धेरै बोझिलो एवं असक्षम संस्था जन्माउनु पनि उपयुक्त देखिदैन ।

### ८.४.४.३ संस्थानहरूमा संचालकको संख्या, नियुक्ति तथा कार्य जिम्मेवारीको स्पष्ट प्रावधान

सार्वजनिक संस्थानहरूको सञ्चालक सदस्य संख्या ५ मा सीमित राख्ने नीति कायम राख्दै यसको उल्लंघन गर्ने, निर्णयका लागि निर्देशन दिने अधिकारी र निर्णयकर्तालाई विभागीय कारवाही गर्ने परिपाटी बसाल्नु पर्दछ । संस्थानहरूमा अध्यक्ष, कार्यकारी प्रमुख र सञ्चालकको नियुक्तिलाई अनावश्यक राजनैतिक हस्तक्षेपबाट मुक्त गरी पारदर्शी एवं प्रतिस्पर्धात्मक आधारमा छनौट गर्ने व्यवस्था गर्नुपर्दछ । अध्यक्ष, कार्यकारी प्रमुख र संचालकहरूको कार्य जिम्मेवारी स्पष्ट रूपमा किटान गरिनु पर्दछ । संस्थानहरूमा नियुक्ति हुने अध्यक्ष, कार्यकारी प्रमुख र सञ्चालकलाई कार्य सम्पादनको आधारमा दण्डित तथा पुरस्कृत गर्ने सम्बन्धमा स्पष्ट आधारयुक्त कार्यविधि निर्धारण गरिनुपर्दछ । जवाफदेहिता बहन नगर्ने पदाधिकारीबाट तोकिए बमोजिम क्षतिपूर्ति भराउने व्यवस्था समेत गरिनु पर्दछ ।



#### ८.४.४.४ सार्वजनिक संस्थानहरूमा संगठनात्मक सुधार

सार्वजनिक संस्थानहरूको उद्देश्य र कार्य पुनरावलोकन गरी प्रत्येक महाशाखा/शाखा वा इकाइहरूका साथै सबै कर्मचारीको कार्यसम्पादन सूचक सहितको कार्य विवरण स्वीकृत गरी लागु गरिनु पर्दछ। त्यसैगरी कतिपय संस्थानहरूको संरचना अनावश्यक रूपमा बोझिलो रहेकाले पहिलो चरणमा छानिएका ठूला संस्थानहरूको संगठन तथा व्यवस्थापन सर्वेक्षण तत्काल सुरु गरी संगठन संरचना तथा दरबन्दीलाई ठिक्क आकारमा ल्याइनु पर्दछ। वृत्ति विकासलाई दरबन्दी श्रृजनासँग आबद्ध नगरी सो का लागि वैकल्पिक उपाय अवलम्बन गरिनु पर्दछ। त्यसैगरी संस्थानहरूको कार्य प्रकृति समेतका आधारमा संगठन संरचनाको प्रारूप तयार गरिनु पर्दछ। खासगरी सेवा प्रवाहमा प्रत्यक्ष संलग्न हुने कार्यालय वा इकाइहरूको संगठन संरचना पिरामिड आकारको नबनाई चेप्टो आकारको बनाउन उपयुक्त हुन्छ।

सार्वजनिक संस्थानहरूले निश्चित वस्तुहरूको उत्पादन वा सेवा प्रवाहमा पाएको एकाधिकारलाई अन्त्य गरी निजी क्षेत्रसँग प्रतिस्पर्धात्मक तुल्याउनु पर्दछ। निजी क्षेत्र संलग्न नभएका वस्तुको उत्पादन तथा सेवा प्रवाह गर्ने संस्थानको पुनर्संरचना एवं कार्यगत विस्तार गरी आन्तरिक रूपमा प्रतिस्पर्धात्मक वातावरण श्रृजना गर्न सकिन्छ।

#### ८.४.४.५ सहकारीकरणको बिस्तार

सार्वजनिक संस्थानहरूको संचालन तथा व्यवस्थापनमा संभाव्यता एवं उपयोगिता हेरी सहकारीकरण गर्दै जानेतर्फ पहल गरिनु पर्दछ। यसबाट उपभोक्ता एवं नागरिक समाजको सहभागिता बढाउनमा सघाउ पुग्नेछ। साथै आत्मनिर्भर अर्थतन्त्रको जग वसाली आर्थिक उत्पादनमा जनताको प्रत्यक्ष सहभागिता सुनिश्चित गर्न सकिने भएकाले सहकारीकरणका लागि सरकारले ठोस योजना निर्माण गरी नियमनकारीको साथसाथै सहजकारी भूमिका निर्वाह गर्नु पर्दछ।

#### ८.४.५ व्यवस्थापकीय सुधार

संस्थानहरूको कार्यक्रम एवं कृयाकलापलाई दीर्घकालीन सोच, रणनीतिक योजना एवं व्यवसायिक योजनाको आधारमा सञ्चालन गर्ने परिपाटीको थालनी गर्नुपर्दछ। यस प्रकारको रणनीतिक योजना एवं व्यवसायिक योजना उपर संस्थान समन्वय परिषद् र अर्थ मन्त्रालयको सैद्धान्तिक सहमति लिई सम्बन्धित संस्थानको संचालक समितिबाट स्वीकृति प्राप्त गरी प्रभावकारी रूपमा कार्यान्वयन गरिनु पर्दछ।

संस्थानहरूमा व्यवसायिक संस्कृतिको विकास गर्न कार्य सम्पादनमा आधारित व्यवस्थापन लागु गर्नु पर्दछ। केही छानिएका संस्थानहरूमा चरणबद्धरूपमा व्यवस्थापन करार (Management Contract) प्रणाली लागु गरी व्यवस्थापकीय स्वायत्तता (Managerial Autonomy) एवं संचालन दक्षताको अभ्यासको सुरुवात गर्नुपर्दछ। यसबाट संस्थानको कार्यकारी प्रमुखलाई बढी उत्तरदायी एवं जवाफदेही बनाउन मद्दत पुग्ने अपेक्षा गर्न सकिन्छ।

सार्वजनिक संस्थानहरूको काम कारबाहीलाई बढी पारदर्शी बनाउन वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रमका साथै आवधिक प्रगति विवरण अनिवार्यरूपमा संस्थानको वेबसाइटमा राखी

नियमित रूपमा अद्यावधिक गर्दै जानुपर्दछ । त्यसैगरी व्यवस्थापनको स्थापित मूल्य मान्यता अनुकुलको नागरिक बडापत्र तयार गरी सबैले सजिलैसँग देख्न र बुझ्न सक्ने गरी राख्नु पर्दछ । सो अनुकुल सेवा प्रवाह एवं उत्पादन भए नभएको सम्बन्धमा नियमितरूपमा अनुगमन, सर्वेक्षण एवं मूल्याङ्कन गरिनुपर्दछ । त्यसैगरी संस्थानको नीति, योजना एवं कामकारवाहीका सम्बन्धमा नियमित रूपमा सार्वजनिक सुनुवाइ कार्यक्रम आयोजना गर्नु पर्दछ । सेवाग्राहीको प्रतिक्रिया एवं मूल्यांकनलाई सम्बन्धित कर्मचारीको समग्र कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनका सन्दर्भमा उपयोग गरिनुपर्दछ । नेपाल सरकारको तर्फबाट संस्थानको सञ्चालक समितिमा प्रतिनिधित्व गर्ने राष्ट्रसेवकलाई जिम्मेवार र संस्थानको कार्यकारी प्रमुखलाई जवाफदेही बनाउन त्रैमासिकरूपमा पत्रकारसँग अन्तरकृया कार्यक्रम संचालन गर्ने परिपाटी बसाल्नु पर्दछ । संस्थानको संचालन स्वायत्ततामा प्रतिकूल असर पर्ने गरी एक पछि अर्को निकायबाट छानविन एवं अनुसन्धान गर्ने तथा पर्याप्त कारण एवं आधार विना संस्थानको व्यवसाय सञ्चालनका कृयाकलापमा अग्रिम रोक लगाउने प्रवृत्तिको अन्त्य गरी परिणाम, उपलब्धि एवं सोको प्रभावका आधारमा जवाफदेही बनाउने परिपाटी स्थापित गरिनु पर्दछ । संस्थानको संचालन, व्यवस्थापनको अनुगमन तथा छानविन एकद्वार प्रणाली अन्तरगत हुनु पर्दछ ।

सार्वजनिक संस्थानहरूको व्यवस्थापनमा कर्मचारी संघ/संगठनहरूको अनावश्यक हस्तक्षेपलाई न्यून गर्न कर्मचारीहरूको पेशागत हकहित र सामाजिक सुरक्षाका विषयहरूमा संघ/संगठनको भूमिका केन्द्रित गरिनुपर्दछ । कर्मचारी एवं कामदारको ट्रेड यूनियनको अधिकार र व्यवस्थापकको अधिकारबीच सामन्जस्यता कायम राख्न दोहोरो सूचना प्रणालीको प्रभावकारी उपयोग गर्नुपर्दछ । संस्थानको कार्य वातावरणलाई बढी व्यवसायिक बनाउन हरेक संस्थानमा एक मात्र आधिकारिक यूनियनको व्यवस्था गरी यूनियनलाई संस्थान प्रति बढी जिम्मेवार र जवाफदेही बनाउनु पर्दछ । उत्पादनमूलक उद्योगहरूलाई अधिकतम क्षमतामा सञ्चालन गर्नुको साथै बस्तु तथा सेवाको उत्पादकत्व एवं गुणस्तर अभिवृद्धिका लागि पुरानो प्रविधि र थोत्रो पूर्वाधार सुधारमा जोड दिनुपर्दछ । त्यसैगरी उत्पादन लागत घटाई बस्तु तथा सेवाको मूल्यलाई प्रतिस्पर्धायुक्त बनाउन विशेष पहल हुनु जरुरी छ ।

संस्थानहरूको अचल सम्पत्तिको संरक्षण एवं अधिकतम उपयोगका लागि भरपर्दो तथ्याङ्काधार एवं सूचना प्रणाली विकास गर्न जरुरी छ । संस्थानको सम्पत्तिलाई राजनैतिक पदाधिकारी तथा अन्य कुनै व्यक्तिबाट दुरुपयोग हुन नदिन आवश्यक पहल गर्ने र अटेरी गर्नेको नाम नामेसी वेबसाइटमा सार्वजनिक गर्ने परिपाटी बसाल्नुपर्दछ ।

सार्वजनिक संस्थानमा पदपूर्तिका लागि आवश्यक न्यूनतम शैक्षिक योग्यता एवं अतिरिक्त योग्यता नियमित रूपमा पुनरावलोकन गरी छनौटमा निष्पक्षता प्रत्याभूति गर्नेगरी स्पष्ट मापदण्ड लागु गरी सो को नियमित तथा छड्केरूपमा व्यवस्थापन परीक्षण गर्नुपर्दछ ।

#### ८.४.६ वित्तीय सुधार

सार्वजनिक संस्थानहरूमा वित्तीय अनुशासन र जावफदेहिताको अवस्था ज्यादै कमजोर भएको हुँदा संस्थानहरूको हरहिसाव अद्यावधिक राखी तोकिएको समय सीमा भित्र लेखा परीक्षण गराउन तथा हरेक वर्ष वार्षिक साधारण सभा सम्पन्न गर्नु पर्ने अनिवार्य व्यवस्था गरिनु पर्दछ । समयमै लेखा परीक्षण नगराउने तथा धेरै बेरुजु कायम गर्ने र ज्यादै न्यून प्रतिशत मात्र बेरुजु फछ्यौट गर्ने कार्यकारी प्रमुखलाई तत्काल कारवाही गर्ने व्यवस्था गरिनुपर्दछ ।

सार्वजनिक संस्थानहरू एवं नेपाल सरकारको शेयर तथा ऋण लगानी हिसाबमा ठूलो अन्तर देखिएकाले संस्थानहरूको ऋण तथा शेयर लगानी हिसाब यकिन गर्न स्पष्ट कार्य योजना बनाई लागु गरिनु पर्दछ । यसका लागि महालेखा नियन्त्रक कार्यालय, अर्थ मन्त्रालय स्थित संस्थान समन्वय महाशाखा र सम्बन्धित संस्थानको प्रतिनिधि रहने गरी एक कार्यदल (Task Force) गठन गर्ने र निश्चित समयावधिसम्मको शेयर तथा ऋण लगानी भिडान गरी प्रमाणित गराइराख्ने व्यवस्थाको थालनी गर्न उपयुक्त देखिन्छ ।

संस्थानहरूमा आर्थिक अनियमितता र चुहावट कम गर्नका लागि वित्तीय पारदर्शिता एवं जवाफदेहिता बहन गराउन सो सम्बन्धमा स्पष्ट कार्यविधि एवं कार्ययोजना बनाई प्रभावकारी रूपमा कार्यान्वयन गर्नुपर्दछ । यसो हुन नसकेमा कार्यकारी प्रमुखलाई जिम्मेवार बनाई तत्काल कारबाही सुरु गर्नु पर्ने अवस्था विद्यमान छ । त्यसैगरी संस्थानहरूको आर्थिक क्षमताले धान्नै नसक्ने गरी सुविधा तथा सहूलियत बढाई सरकारको दायित्व थप गर्ने परिपाटीलाई कडाइका साथ अन्त्य गरिनुपर्दछ । गैर बजेट खर्च गर्ने प्रवृत्तिलाई समेत कडाइका साथ नियन्त्रण गरिनुपर्दछ । सरकारले समेत संस्थानको क्षमता एवं मुनाफाको अवस्था ख्यालै नगरी आफ्नो ध्यान गैर कर राजस्व उठाउनेतर्फ मात्र केन्द्रित गर्न उचित हुदैन । संस्थानहरूको आधारभूत सेवा सुविधामा एकरूपता ल्याई संस्थानको वित्तीय अवस्था र कार्य सम्पादन सूचकको आधारमा थप प्रोत्साहन रकम निर्धारण गर्ने नीतिलाई यथाशीघ्र कार्यान्वयनमा ल्याउनु पर्दछ । संस्थानको वित्तीय क्षमताले धान्न नसक्ने गरी कोषको व्यवस्था नगरिएको दायित्व बढाउने कार्यालय प्रमुखलाई तत्काल कारबाही गरिनुपर्दछ । महालेखा नियन्त्रक कार्यालयले ऋण तथा शेयर लगानी हिसाब बैकिङ्ग कारोबार प्रणाली अनुसार राखी मासिक रूपमा अन्तिम मौज्जात (Closing Balance) प्रमाणित गराइराख्नु पर्ने पद्धतिको विकास गर्न जरुरी छ ।

सबै संस्थानहरूमा आन्तरिक लेखा परीक्षणलाई अनिवार्य बनाउनु पर्दछ । लेखांकन प्रणालीलाई स्थापित लेखापरीक्षण मापदण्ड अनुकूल बनाई संस्थानहरू बीच एकरूपता कायम गर्नुपर्दछ । संस्थानहरूको चौमासिक, अर्धवार्षिक र वार्षिक खर्चको फाँटबारी तथा आर्थिक विवरण वेबसाइटमा राख्नुपर्दछ । संस्थानबाट सञ्चालन हुने ठूला आयोजना/कार्यक्रमको सार्वजनिक लेखापरीक्षण अनिवार्य गर्नुपर्दछ । सार्वजनिक संस्थानका लागि खर्चको नम्स् तथा मापदण्ड बनाई यथाशीघ्र लागु गरिनुपर्दछ ।

बोनस ऐनमा संशोधन गरी संचित नोक्सानीमा सन्चालनमा रहेका संस्थानहरूले कुनै एक आर्थिक वर्षमा मात्र नाफामा सन्चालन हुँदा बोनस दिन पाउने व्यवस्थाको अन्त्य गरिनु पर्दछ । तर मूल्य समायोजनको कारणले नभई कार्यदक्षताको कारणले गर्दा मुनाफा आर्जन गर्न सक्षम भएको संस्थानको हकमा भने मुनाफाको केही प्रतिशत प्रोत्साहन पुरस्कारको रूपमा प्रदान गर्न उपयुक्त नै हुने छ । त्यसैगरी संस्थानहरूमा उपलब्ध वित्तीय एवं भौतिक साधन श्रोतको अधिकतम उपयोग गर्न अन्तर संस्थान साधन श्रोत परिचालन गर्न सकिने व्यवस्था गरिनु पर्दछ । संस्थानको साधन श्रोत दुरुपयोग गर्ने व्यक्ति वा पदाधिकारीको नाम समय समयमा सार्वजनिक गर्ने परिपाटीको थालनी गर्नुपर्दछ । हरेक संस्थानमा कम्प्युटर संस्कृतिको विकास गरी वृहत् व्यवस्थापकीय सूचना प्रणाली स्थापना गरी नियमित रूपमा अद्यावधिक गर्नुपर्दछ । सबै संस्थानले आफ्नो वार्षिक प्रगति प्रतिवेदन सार्वजनिक गर्ने र त्यसमा संस्थानको खर्च तथा वित्तीय अवस्थाको यथार्थ चित्रण हुनु पर्दछ । सो प्रतिवेदनमा आगामी आर्थिक वर्षको कार्ययोजना समेत समावेश गर्नुपर्दछ ।

संस्थानहरूले आफूले गर्ने उत्पादन एवं प्रवाह गर्ने सेवाको प्रभावकारीरूपमा बजारीकरण गर्नु पर्दछ । यस सन्दर्भमा संस्थानहरूको उत्पादन एवं व्यापारिक वस्तुको लागत बमोजिम स्वतः मूल्य समायोजन गर्ने नीतिगत व्यवस्था हुनु पर्दछ । यसैगरी छिटोछिटो मूल्य परिवर्तन हुने व्यापारिक वस्तुहरू र उद्योगधन्दाको कच्चा पदार्थको खरिद बिक्रीलाई सहज र व्यवहारिक बनाउन एवं प्रकृयाबाट भन्दा परिणाम र उपलब्धिमा माध्यमबाट व्यवस्थापकीय नियन्त्रण सुनिश्चित गर्न विद्यमान सार्वजनिक खरिद ऐनमा समसामयिक संशोधन गरिनु पर्दछ । यी कार्यहरूमा संचालक समितिलाई निर्णय गर्न सक्ने अधिकार दिइनु पर्दछ । वित्तीय अवस्थामा उल्लेख्य सुधार गर्ने संस्थान प्रमुखलाई प्रोत्साहन एवं सम्मान गर्ने व्यवस्थाको थालनी गर्नुपर्दछ । त्यस्ता संस्थानहरूमा गरिने प्रविधिगत सुधारका लागि प्रोत्साहन स्वरूप निश्चित रकम अनुदान दिइनु पर्दछ ।

#### ८.४.७ व्यवहारगत सुधार

सार्वजनिक संस्थानहरूको सुधार गर्न राजनैतिक एवं व्यवस्थापकीय तहमा सकारात्मक सोचका साथै व्यवहारगत परिवर्तन ल्याउन नितान्त जरुरी छ । संस्थानहरूलाई राजनैतिक पकडबाट अविलम्ब मुक्त गरिनु पर्दछ । अध्यक्ष, कार्यकारी प्रमुख र संचालकहरूको नियुक्ति गर्दा राजनैतिक दलहरूमा सक्रिय रहेका सदस्य/पदाधिकारीहरूलाई नियुक्ति गरिनु हुँदैन । कर्मचारीहरूको सरुवा, बढुवा, नियुक्ति तथा पदस्थापनमा राजनैतिक हस्तक्षेपको अन्त्य गरिनु पर्दछ । संस्थानहरूले व्यवसायिक निर्णय गर्दा राजनैतिक दबाव दिइनु हुँदैन । यसैगरी विभागीय मन्त्री, सचिव तथा अन्य पदाधिकारीहरूले संस्थानबाट गाडी प्रयोग गर्ने, इन्धन लिने, कम्प्युटर/ल्यापटप लैजाने, अनाधिकृत खर्च भुक्तानी दिलाउने जस्ता अवाञ्छित कार्यहरूलाई कडाइका साथ नियन्त्रण गर्नु पर्दछ । उपर्युक्त बमोजिमका कार्यहरू सम्पन्न गर्नको निमित्त स्पष्ट कार्यनीति तथा ठोस आधारहरू तय गरी लागु गर्नु पर्दछ । हचुवाको आधारमा काम गर्ने गराउने प्रवृत्तिलाई अन्त्य गरिनु पर्दछ । राजनैतिक एवं प्रशासनिक पदाधिकारी तथा अन्य जोसुकैले पनि सार्वजनिक संस्थानहरूको काम कारवाहीमा अवाञ्छित हस्तक्षेप गरी गलत कार्य गरे गराएकोमा दण्ड तथा क्षतिपूर्तिको कडा व्यवस्था लागु गरिनु पर्दछ । यी सबै सुधारात्मक कार्यहरूको निमित्त सम्बद्ध सबै पक्षको व्यवहार परिवर्तन हुने व्यवस्था गर्नु पर्दछ ।

#### ८.४.८ विनिवेश प्रणालीमा सुधार

हालसम्मको निजीकरण प्रकृया निकै सुस्त मात्र नभई अत्यन्तै विवादित र कम उपलब्धिपूर्ण रह्यो । निजीकरण पश्चात् वित्तीय सुधार भई प्रभावकारी रूपमा सञ्चालन भएका संस्थान भेटिँदैनन् । निजीकरण प्रकृयाका सन्दर्भमा एवं सो पश्चात् पनि सरकारको वित्तीय भार कम हुनुको सट्टा बढिरहेको देखिन्छ । यसबाट निजीकरण थुप्रैमध्ये एउटा विकल्प मात्र हो, एकमात्र उपयुक्त विकल्प होइन भन्ने स्पष्ट हुन्छ । साथै निजीकरण एक स्वचालित प्रकृया नभई यसका लागि उपयुक्त पूर्वाधारको आवश्यकता पर्ने तथ्य समेत स्पष्ट हुन्छ । विनिवेश (Divestment) प्रणालीमा सुधार गरी यसलाई उपलब्धिमूलक बनाउन निम्न पक्षमा ध्यान दिनु जरुरी देखिन्छ :

- विनिवेशका लागि आवश्यक पूर्वाधार तयार गरेर मात्र विनिवेश प्रकृया अघि बढाउने,

- विनिवेश गरिने संस्थानको सम्पत्ति तथा दायित्व यकिन गरेर मात्र विनिवेश प्रकृया थालनी गर्ने,
- विनिवेश प्रकृयालाई बढी पारदर्शी बनाई व्यापक जनसहभागिताका लागि प्रोत्साहन गर्ने,
- विनिवेशका लागि राजनीतिक स्तरमा आम सहमति कायम गर्ने,
- विनिवेशसँग सरोकार राख्ने विभिन्न निकाय बीच आपसी समन्वय र समझदारी कायम गर्ने,
- विनिवेशबाट तत्काल प्राप्त हुने रकममा भन्दा भविष्यमा संस्थानको उत्पादन तथा सेवा दक्षता एवं प्रभावकारी रूपमा संचालन हुने विषय प्रत्याभूत गर्ने व्यवस्थापकीय कार्ययोजनालाई बढी प्राथमिकता दिइनुपर्ने,
- विनिवेश गर्दा संस्थान बन्द गर्ने तथा संस्थानको स्थिर सम्पत्ति मात्र विक्री गर्ने गरी विनिवेश नगर्नेतर्फ विशेष सजग रहनु पर्ने,
- सार्वजनिक एकाधिकारको अन्त्य गरी निजी एकाधिकार स्थापित हुने गरी विनिवेश नगर्ने,
- संस्थान विनिवेश गर्दा सम्पत्ति बिक्री हुन नसकेका कारणले मात्र संस्थानको विघटन तथा खारेज प्रकृया अवरुद्ध नगरी त्यस्तो सम्पत्तिको व्यवहारिक मूल्याङ्कन गरी संरक्षणको उचित प्रबन्ध मिलाउँदै संस्थानको औपचारिक विघटन तथा खारेज नभएका कारण थप वित्तीय व्ययभार श्रृजना हुन नदिनेतर्फ विशेष सजग रहने,
- विनिवेश भएका संस्थानको बेवास्ता नगरी निरन्तर अनुगमन मूल्याङ्कन गर्ने,
- कतिपय निजीकरण गरिएका संस्थानहरु मुद्दामा गएका कारण निजीकरण प्रकृया फरफारक गर्न नसकिएको अनुभव दृष्टिगत गरी निजीकरण सम्भौतालाई कानुनीरूपमा सबल बनाउनेतर्फ यथेष्ट ध्यान पुऱ्याउने ।

उपरोक्तानुसार विनिवेश प्रकृयालाई प्रभावकारी रूपमा संचालन गर्न राज्यको नियमन क्षमता सबल हुनाको साथै निजी क्षेत्र वा समुदाय समेत त्यत्तिकै सजग एवं सचेत हुन जरुरी छ । सबल सरकारको अभावमा विनिवेश नीति सफलतापूर्वक कार्यान्वयन गर्न कठिन हुने यथार्थलाई हेक्का राखी विनिवेशको सूची एवं प्राथमिकताक्रम निर्धारण गरिनुपर्दछ । तसर्थ संस्थानहरुले विनिवेश पूर्व र विनिवेश पश्चात् भोग्नुपरेका समस्याहरुको समय समयमा अध्ययन तथा विश्लेषण गरी निजीकरण (विनिवेश) प्रकृयालाई उपलब्धिमूलक बनाउन तत्काल पहल गरिनु पर्दछ । राज्यको सबल कानुनी संयन्त्र, प्रभावकारी नियमन क्षमता र सक्षम एवं व्यवसायिक निजी क्षेत्र विना विनिवेश प्रकृया उपलब्धिमूलक हुन सक्दैन । यसका लागि विनिवेश प्रकृया सुधार गर्न विद्यमान ऐन र तत्सम्बन्धी कार्यविधि परिमार्जन गर्न आवश्यक देखिन्छ ।

## अध्याय-९

### प्रशासनिक पुनर्संरचना

#### ९.१ पृष्ठभूमि

विगतमा प्रशासनिक संरचनाहरूको अध्ययन गर्ने समयक्रममा विभिन्न छवटा उच्चस्तरीय आयोगहरू गठन भएका थिए ।

- वृच आयोग, २००९
- प्रशासनिक पुनर्गठन योजना आयोग, २०१३
- प्रशासन सुधार आयोग, २०२५
- प्रशासन सुधार आयोग, २०३२
- प्रशासन सुधार आयोग, २०४८
- प्रशासन पुनःसंरचना आयोग, २०६५

विगतका आयोगहरूले आफ्ना प्रतिवेदनमा थुप्रै राम्रा सुझावहरू दिएका छन् । पछिल्लो आयोग अहिले पनि कार्यरत छ । यी आयोगका सुझावहरू केलाउँदा सरकारको केन्द्रीय संरचनाका विषयमा प्रायः सबैले मन्त्रालयहरूको संख्या करिब १८-२० मा सीमित हुनुपर्ने सुझाव दिएको पाइन्छ । सरकारले गर्नुपर्ने कार्यहरूको विश्लेषण गर्दा कार्यविवरणको आधारमा मन्त्रालयहरूलाई पुनर्गठन गरी मन्त्रालयहरूको संख्या यी आयोगकै सुझाव अनुरूप १९ वटा मात्र रहने व्यवस्था हुनु उपयुक्त देखिन्छ । मन्त्रालयको संख्या नेपालको संविधानमा नै उल्लेख भएमा बारम्बारको अस्थिर राजनीति, प्रशासन सुधारप्रति राजनैतिक नेतृत्वको उदासिनता, कर्मचारीतन्त्रको पुरानै अवस्थामा रमाउने प्रवृत्तिका कारणले आ-आफ्ना चाहना अनुरूपको नयाँ संगठन खडा गर्ने र दरबन्दी थप गर्ने जस्ता काम रोक्न सकिन्छ । यसो हुनसके मानव संसाधनको विकास र व्यवस्थापनमा महत्वपूर्ण टेवा पुग्नुको अतिरिक्त सरकारको चालु खर्चमा भइरहेको निरन्तरको वृद्धिलाई केही हदसम्म भए पनि कम गर्न सकिने अपेक्षा गर्न सकिन्छ ।

संघीय लोकतान्त्रिक शासन व्यवस्था अनुरूप नेपालको सार्वजनिक प्रशासनलाई रुपान्तरण गर्न नेपालको सार्वजनिक प्रशासन (नेपाली सेना र सशस्त्र प्रहरी बल बाहेक) को अध्ययन गरी समग्र सुधारका लागि सुझाव र सिफारिस सहितको प्रतिवेदन पेस गर्न नेपाल सरकारको मिति २०६५/८/४ को निर्णयबाट प्रशासन पुनःसंरचना आयोग गठन भई आयोगले सार्वजनिक प्रशासनका क्षेत्रहरूको विषयमा अध्ययन र सिफारिस सम्बन्धी कार्यहरू गरिरहेकोले यस प्रतिवेदनमा यस आयोगलाई निर्दिष्ट गरिएको कार्यविवरण अनुसार सरकारी बजेट तथा खर्च व्यवस्थापनलाई प्रभावकारी एवं उपलब्धिमूलक तुल्याउन विभिन्न रणनीतिक सुझावहरू मात्र प्रस्ताव गरिएका छन् । यस आयोगका सुझावहरूसँग प्रत्यक्ष सरोकार राख्ने निकायहरूको पुनर्संरचना सम्बन्धी पुष्ट्याइहरू तल प्रस्तुत गरिएका छन् :

## ९.२ पुनर्संरचनाका उद्देश्यहरु

प्रस्तावित पुनर्संरचनाबाट सरकारी बजेट तथा खर्च व्यवस्थापनलाई प्रभावकारी एवं उपलब्धिमूलक तुल्याउने मूल उद्देश्य प्राप्तिका लागि निम्न बमोजिमका खास उद्देश्यहरु हासिल हुने अपेक्षा गरिएको छ :

- (क) सरकारी बजेट तथा खर्च व्यवस्थापन सम्बन्धी क्रियाकलापहरुमा लागत प्रभावकारिता हासिल गर्ने,
- (ख) सरकारी बजेट तथा खर्च व्यवस्थापन सम्बन्धी निर्दिष्ट काम कारवाहीमा संरचनागत एवं व्यक्तिगत कार्यदक्षता बढाउने,
- (ग) सरकारी बजेट तथा खर्च व्यवस्थापनमा प्रत्यक्ष सरोकार राख्ने निकायहरुको कार्यसम्पादन स्तर अभिवृद्धि गरी सेवा प्रवाहलाई प्रभावकारी तुल्याउने ।

## ९.३ पुनर्संरचनाको आधार

आयोगको प्रतिवेदनमा उल्लिखित सिफारिसहरु कार्यान्वयनका लागि प्रस्तावित पुनर्संरचनाको आधार निम्न बमोजिम हुनेछ :

- (क) सार्वजनिक संस्थान सम्बन्धी नीतिहरुको निर्धारण र अनुगमन तथा मूल्याङ्कन सम्बन्धमा अर्थ मन्त्रालयको पुनर्संरचना हुनु पर्ने ।
- (ख) सार्वजनिक संस्थानहरुको काम कारवाहीमा क्षेत्रगत मन्त्रालयहरुको भूमिकामा समायोजन गर्ने गरी पुनर्संरचना हुनु पर्ने ।
- (ग) बेरुजु फछ्यौट तथा सम्परीक्षणका लागि उच्चस्तरीय बेरुजु फछ्यौट समितिको पुनर्संरचना गर्ने र सोको सचिवालयको कार्य गर्ने गरी महालेखा नियन्त्रक कार्यालयको पुनर्संरचना गरिनु पर्ने ।
- (घ) केन्द्रीयस्तरमा सार्वजनिक सम्पत्ति व्यवस्थापनका लागि सम्पत्ति व्यवस्थापन विभागको गठन हुनु पर्ने ।
- (ङ) असूलउपर गर्नु पर्ने बेरुजुको सम्बन्धमा कानुनी एवं प्रशासनिक सक्रियता बढाउन केन्द्रीय तहसिल कार्यालयको पुनर्संरचना गरी स्तर वृद्धि गरिनु पर्ने ।
- (च) निवृत्तिभरण व्यवस्थापनमा प्रभावकारिता ल्याउन कौसी तोसाखानाको पुनर्संरचना गरी स्तर अभिवृद्धि तथा नयाँ नामकरण हुनु पर्ने ।
- (छ) एकल खाता कोष प्रणाली लागु भएका जिल्लाहरुमा कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयको क्षमता विस्तार गर्ने गरी पुनर्संरचना हुनु पर्ने ।

## ९.४ पुनर्संरचनाको स्वरूप तथा कार्यविवरण

### ९.४.१ अर्थ मन्त्रालय सम्बद्ध पुनर्संरचना

(क) संस्थान समन्वय महाशाखाको समायोजन

आयोगको सिफारिस बमोजिम सार्वजनिक संस्थानहरूको व्यवस्थापन सुपरिवेक्षण, अनुगमन तथा मूल्याङ्कनका लागि एउटा छुट्टै उच्चस्तरीय संयन्त्रको प्रस्ताव गरिएकोले अर्थ मन्त्रालयले नीतिगत कुराहरू मात्र हेर्ने गरी अर्थ मन्त्रालयको हाल मौजूद संस्थान समन्वय महाशाखालाई खारेज गरिनु पर्ने छ । संस्थान सम्बन्धी नीतिगत कुराहरू आर्थिक कार्य विषय तथा नीति विश्लेषण महाशाखाबाट सम्पादन गरिनु उपयुक्त हुनेछ ।

(ख) संस्थान समन्वय परिषद्को व्यवस्था

सार्वजनिक संस्थानहरूको कार्य संचालनलाई प्रभावकारी बनाउनको लागि एउटा उच्चस्तरीय “संस्थान समन्वय परिषद्” को गठन गरिनु उपयुक्त हुनेछ । यसका लागि संस्थानहरूको समग्र व्यवस्थापनको जिम्मेवारी र अधिकार अर्थ मन्त्रालय अन्तर्गत अर्धस्वायत्त निकायको रूपमा संस्थान समन्वय परिषद् रहने गरी संस्थागत व्यवस्था हुनुपर्ने छ । यस परिषद्को कार्यक्षेत्र निम्न बमोजिम हुनुपर्ने छ :

- सार्वजनिक संस्थानहरूको नीतिगत मामिलाहरूको सम्बन्धमा अर्थ मन्त्रालय र क्षेत्रगत मन्त्रालयहरूसंग समन्वय गर्ने,
- सार्वजनिक संस्थानहरूको कार्य संचालनमा प्रभावकारिता हासिल गर्नका लागि आवश्यक समन्वय तथा सहजीकरण गर्ने,
- तोकिएका विषयहरूमा कार्यविधि तथा मापदण्ड तयार गर्ने,
- कार्य संचालनको अनुगमन एवं प्रभावकारिता मूल्यांकन गर्ने कार्यलाई व्यवस्थित गर्ने ।

(ग) संस्थान समन्वय परिषद्को संरचना

प्रस्तावित संस्थान समन्वय परिषद्को संरचना अन्तर्गत निम्न बमोजिम नीतिगत तहमा मन्त्रिस्तरीय निर्देशक समिति र कार्यकारी तहमा कार्यकारी समितिको व्यवस्था हुनु प्रभावकारी हुनेछ :



- (१) संस्थान समन्वय परिषद् निर्देशक समितिको गठन विधि :
- |     |   |            |
|-----|---|------------|
| (क) | अर्थ मन्त्री  | अध्यक्ष    |
| (ख) | उद्योग मन्त्री, वाणिज्य मन्त्री, कृषि तथा सहकारी मन्त्री,<br>श्रम मन्त्री | पदेन सदस्य |
| (ग) | राष्ट्रिय योजना आयोगको उपाध्यक्ष  | पदेन सदस्य |
| (घ) | अर्थ सचिव   | पदेन सदस्य |
| (ङ) | संस्थान समन्वय परिषद्को कार्यकारी समितिको<br>कार्यकारी अध्यक्ष            | सदस्य सचिव |
- (२) संस्थान समन्वय परिषद् कार्यकारी समितिको गठन विधि :
- |     |  |         |
|-----|--|---------|
| (क) | नेपाल सरकारको विशिष्ट श्रेणीको सचिव पदमा पांच वर्ष<br>सेवा गरी निवृत्त भएका स्नातकोत्तर उपाधि प्राप्त मध्येबाट<br>नेपाल सरकारले मनोनीत गरेको व्यक्ति   | अध्यक्ष |
| (ख) | कम्तीमा स्नातकोत्तर उपाधि प्राप्त रा प प्रथम श्रेणी<br>सरहका अधिकृतमध्ये नेपाल सरकारले मनोनीत गरेका<br>तीनजना अधिकृत   | सदस्य   |
| (ग) | कम्तीमा स्नातकोत्तर उपाधि हासिल गरी आर्थिक क्षेत्रमा<br>न्यूनतम १० वर्षको अनुभव प्राप्त निजी क्षेत्रका<br>लब्धप्रतिष्ठित व्यक्तित्वहरु मध्येबाट नेपाल सरकारले<br>मनोनीत गरेका तीनजना व्यक्ति | सदस्य   |

#### ९.४.२ क्षेत्रगत मन्त्रालयहरुको पुनर्संरचना

सबै सार्वजनिक संस्थानहरुको व्यवस्थापन सुपरिवेक्षण, अनुगमन तथा मूल्याङ्कन सम्बन्धी कार्यहरु केन्द्रीयस्तरमा संस्थान समन्वय परिषद्बाट गरिने हुँदा विभिन्न क्षेत्रगत मन्त्रालयहरु अन्तर्गत रहेका संस्थान सम्बन्धी छुट्टै महाशाखा वा शाखाको व्यवस्था खारेज गरिनु पर्दछ । क्षेत्रगत सरोकारका विषयहरुलाई सार्वजनिक संस्थानहरुमा समायोजन गर्नु पर्ने नीतिगत कुराहरु सम्बद्ध मन्त्रालयको योजना महाशाखाले सार्वजनिक संस्थान समन्वय परिषदमार्फत् गर्नु पर्नेछ । सार्वजनिक संस्थानहरुको कार्यगत काम कारवाहीमा क्षेत्रगत मन्त्रालयले सिधै निर्देशन दिने परिपाटीलाई अन्त गरिनु पर्दछ ।

#### ९.४.३ बेरुजु फछ्यौट समितिको पुनर्संरचना

बढ्दो बेरुजु र अनियमितता माथि नियन्त्रण गर्न साविकको बेरुजु फछ्यौट समितिको कार्यक्षेत्रलाई विस्तार गरी पुनर्संरचना गरिनु पर्दछ ।

- (क) बेरुजु फछ्यौट समितिको गठन निम्न बमोजिम हुनुपर्ने छ :
- |     |  |            |
|-----|--|------------|
| (१) | सार्वजनिक लेखा समितिले तोकेको समिति सदस्य -  | अध्यक्ष    |
| (२) | महालेखा परीक्षक वा उप-महालेखा परीक्षक -  | सदस्य      |
| (३) | सचिव अर्थ मन्त्रालय -  | सदस्य      |
| (४) | सचिव, प्रधानमन्त्रीको कार्यालय -   | सदस्य      |
| (५) | नेपाल चार्टर्ड एकाउन्टेन्ट संस्थाले तोकेको<br>कम्तीमा दश वर्षको लेखापरीक्षण अनुभव भएको<br>चार्टर्ड एकाउन्टेन्ट एकजना - | सदस्य      |
| (६) | महालेखा नियन्त्रक -  | सदस्य-सचिव |
- (ख) बेरुजु फछ्यौट समितिको कार्य क्षेत्रमा विस्तार गरी निम्न बमोजिमको अख्तियारी दिइनु पर्नेछ :

- (१) लेखापरीक्षण बेरुजुको सम्परीक्षण गर्ने,
- (२) बेरुजु फछ्यौटको अनुगमन तथा मूल्याङ्कन गर्ने,
- (३) बेरुजु फछ्यौट नगर्ने एवं तोकिए बमोजिमको लगत तथा प्रतिवेदन पठाउनु पर्ने कार्यको जिम्मेवारी वहन नगर्ने लेखा उत्तरदायी अधिकृतलाई दण्ड जरिवाना गर्ने,
- (४) प्राकृतिक प्रकोप वा काबुवाहिरको परिस्थितिले गर्दा जर्ती भई वा खिएर वा सडेर वा अन्य कारणबाट हानि नोक्सानी भएको वा लिलाम बढावढ हुँदा पनि उठ्न नसकेका रकमहरु मिनाहा गर्ने,
- (५) १० वर्ष भन्दा पुराना सबै बेरुजुहरुको (असूल गर्नुपर्ने बाहेक) लगत कट्टा गर्ने,
- (६) असूलउपर गर्नुपर्नेको हकमा १० वर्ष पुराना र व्यक्ति फेला नपरेकाको लगत रु. १० हजारसम्मका बेरुजुहरुको लगत कट्टा गर्ने,
- (७) लेखापरीक्षण बेरुजुको असूल तथा फछ्यौट सम्बन्धी अर्ध-वार्षिक प्रतिवेदन सार्वजनिक लेखा समितिमा पेश गर्ने,
- (८) लेखापरीक्षण बेरुजु न्यूनीकरण सम्बन्धमा अपनाइनु पर्ने कार्यनितिहरुबारे नेपाल सरकारलाई सुभाब दिने,

**द्रष्टव्यः-**बेरुजु फछ्यौट समितिको कार्यक्षेत्र विस्तार भएपछि साविकको बेरुजुफछ्यौट मूल्याङ्कन र अनुगमन समिति एवं मिन्हा सिफारिस समितिलाई खारेज गर्ने ।

#### ९.४.४ महालेखा नियन्त्रक कार्यालयको पुनर्संरचना

सरकारी बजेट तथा खर्च व्यवस्थापनमा प्रभावकारिता हासिल गर्ने गरी लेखांकन तथा लेखापरीक्षण व्यवस्थालाई सुदृढीकरण गर्न महालेखा नियन्त्रक कार्यालयको भूमिकालाई विस्तार गरिनु पर्ने आवश्यकता छ । आयोगका सिफारिसहरुलाई कार्यान्वित गर्न महालेखा नियन्त्रक कार्यालयको विद्यमान संगठनात्मक संरचनामा निम्न बमोजिमको समायोजन गरिनु पर्दछ :

(क) लेखा समूहको प्रशासनमा महालेखा नियन्त्रक कार्यालयको बढी संलग्नताको कारणले सरकारी बजेट तथा खर्च व्यवस्थापनमा सो कार्यालयको भूमिका गौण हुन गएको अवस्थामा सुधार गर्न निम्न बमोजिमका संरचनागत एवं कार्यगत समायोजनहरु गर्नुपर्ने देखिन्छ :

- लेखा समूहका कर्मचारीहरुको पदस्थापन कार्यविधिलाई सरलीकृत गरी सुरु पदस्थापन र अन्तर-मन्त्रालय सरुवामा मात्र महालेखा नियन्त्रक कार्यालयको भूमिका हुनु पर्दछ । मन्त्रालय र अन्तर्गतको सरुवा सम्बन्धित मन्त्रालयबाटै हुने व्यवस्था गरिनु उपयुक्त हुनेछ ।

- लेखा समूहको दरबन्दी सृजनामा महालेखा नियन्त्रक कार्यालयको प्रत्यक्ष संलग्नता हुनुपर्ने व्यवस्था गरिनु पर्दछ ।

(ख) लेखामानको निर्धारण, लेखा प्रणालीमा समसामयिक सुधार गर्न र सो बमोजिम लागू गर्नमा सघाउने गरी अनुगमन तथा विश्लेषण महाशाखा अन्तरगत छुट्टै लेखा सुदृढीकरण शाखाको व्यवस्था गर्नु पर्नेछ ।

(ग) बेरुजु तथा अनियमितता रोकथाममा सघाउ पुऱ्याउन महालेखा नियन्त्रकको कार्यालयले केन्द्रविन्दुको रूपमा भूमिका निर्वाह गर्नुपर्ने आवश्यकता छ । यस प्रयोजनका लागि निम्न बमोजिमका कार्यहरु गर्ने गरी महालेखा नियन्त्रक कार्यालयको संरचना भित्र लेखापरीक्षण तथा सम्परीक्षण महाशाखा सृजना गरिनु पर्दछ :

- कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयहरुबाट गरिने आन्तरिक लेखापरीक्षणलाई प्रभावकारी बनाउन नियमित अनुगमन तथा मार्ग निर्देशन गर्ने,
- बेरुजुको केन्द्रीयस्तर लगत राख्ने र चौमासिक रूपमा महालेखा परीक्षकको कार्यालय र प्रधानमन्त्रीको कार्यालयमा पेश गर्ने,
- बेरुजु फछ्यौट र सम्परीक्षण सम्बन्धमा बेरुजु फछ्यौट समितिको सचिवालयको रूपमा कार्य गर्ने ।

#### ९.४.५ सम्पत्ति व्यवस्थापन विभागको गठन

सरकारी सम्पत्तिको व्यवस्थापनमा हाल विद्यमान समस्याहरु समाधानका लागि केन्द्रीयस्तरमा सशक्त संस्थागत संरचनाको आवश्यकता छ । सरकारी सम्पत्तिको उचित संरक्षण तथा सम्बर्धनमा सघाउ पुऱ्याउन सम्पत्ति व्यवस्थापन विभाग खडा गरिनु पर्दछ । प्रस्तावित सम्पत्ति व्यवस्थापन विभागको कार्य क्षेत्र निम्न बमोजिम हुनुपर्ने छ :

- (क) सरकारी निकायहरूले प्राप्त गर्ने सम्पूर्ण स्थिर सम्पत्तिको केन्द्रीय अभिलेख (Central Data Base) राख्ने,
- (ख) स्थिर सम्पत्तिको परिमाण र मूल्य खुलेको वार्षिक एकीकृत केन्द्रीय सम्पत्ति विवरण तयार गरी महालेखा परीक्षकको कार्यालय र महालेखा नियन्त्रक कार्यालयमा पठाउने,
- (ग) सरकारी निकायहरूको स्वामित्वमा रहेका घर जग्गाको नाप नक्सा तथा क्षेत्रफल सहितको केन्द्रीय अभिलेख राख्ने,
- (घ) सरकारी निकायहरूमा रहेका सवारी साधनहरूको लगत तयार गर्ने र सो लगत लाई यातायात व्यवस्था विभागको अभिलेख (Data Base) संग भिडान गर्ने,
- (ङ) सरकारी निकाय तथा आयोजनाहरू (सार्वजनिक संस्थान समेत) का लागि प्रयोग गरिने सवारी साधनहरूको प्रयोगबारे विशेष मापदण्ड निर्धारण गरी लागु गर्ने,
- (च) केन्द्रीय अभिलेखमा दर्ता भएका प्रत्येक सरकारी सम्पत्तिको पहिचान संकेत (Identification Code) राख्ने,
- (छ) सरकारी कार्यालयहरूले विभिन्न स्रोतबाट प्राप्त गर्ने सरकारी सम्पत्तिको लेखांकन, संरक्षण तथा सम्बर्धनको सम्बन्धमा प्रचलित कानूनको परिधि भित्र रही मार्ग निर्देशन दिने,
- (ज) मन्त्रालय, विभाग, कार्यालय/परियोजनाहरूले सरकारी सम्पत्ति व्यवस्थापनको सन्दर्भमा तोकिएको जिम्मेवारी निर्वाह गरे/नगरेको सम्बन्धमा नियमित अनुगमन गर्ने,
- (झ) तोकिए बमोजिमको खरिद तथा प्राप्ति योजना नबनाउने, लेखा नराख्ने, मर्मत सम्भार नगर्ने, तोकिए बमोजिम निरीक्षण प्रतिवेदन तयार नगर्ने जिम्मेवार व्यक्तिलाई सजायभागी तुल्याउन पर्याप्त कानुनी व्यवस्था गर्ने र सो कार्यान्वयनको अनुगमन गरी अभिलेख समेत राख्ने,
- (ञ) सम्पत्ति व्यवस्थापन सम्बन्धी कानुनी प्रावधानहरूको पालना सम्बन्धमा अर्धवार्षिक/वार्षिक प्रतिवेदन तयार गरी व्यवस्थापिका संसद/सार्वजनिक लेखा समिति, महालेखा परीक्षकको कार्यालय, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, प्रधानमन्त्रीको कार्यालय, राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्र र महालेखा नियन्त्रक कार्यालयमा अनिवार्यरूपमा पठाउने,
- (ट) सरकारी सम्पत्तिको हिनामिना भएकोमा कानुनी कारवाहीको लागि आवश्यक पहल गर्ने,
- (ठ) काम नलाग्ने बेकम्मा सम्पत्तिहरूको लिलामी तथा अपलेखनको सम्बन्धमा सम्बद्ध कार्यालयहरूको काम कारवाहीको अनुगमन गर्ने,
- (ड) मर्मत सम्भार गर्नुपर्ने सम्पत्तिहरूको उचित सम्भार भए नभएको सम्बन्धमा सम्बद्ध कार्यालयहरूको अनुगमन गर्ने,
- (ढ) सरकारी निकायहरूको मौजूदा सम्पत्ति बेलाबेलामा छड्के वा विस्तृत भौतिक परीक्षण गरी कैफियत देखिएमा नियामक निकायहरूलाई जानकारी दिने,

- (ण) सार्वजनिक प्रयोजनका लागि घरजग्गा प्राप्ति सम्बन्धमा स्पष्ट मापदण्ड तथा कार्यविधिहरू बनाई लागु गर्ने र ती कार्यहरूको नियमित अनुगमन गर्ने,
- (त) सम्पत्ति व्यवस्थापनलाई सदृढ तुल्याउन माथि उल्लेखित बुंदाहरूलाई आर्थिक कार्यविधि ऐन तथा नियमावलीमा समावेश गर्ने वा स्पष्ट गर्नेतर्फ पहल गर्ने,

#### ९.४.६ कुमारीचोक तथा केन्द्रीय तहसिल कार्यालयको पुनर्संरचना

असूलउपर गर्नु पर्ने लेखापरीक्षण बेरुजुहरू प्रचलित कानुन बमोजिम असूल तहसिलका लागि केन्द्रीय तहसिल कार्यालयको पुनर्संरचना गरी स्तर अभिवृद्धि गरिनु पर्दछ । यसको नाम “केन्द्रीय तहसिल निर्देशनालय” राखी महालेखा नियन्त्रक कार्यालयको संरचना भित्र कायम गर्नु उपयुक्त हुनेछ । विस्तारित कार्यक्षेत्र बमोजिम संस्थागत क्षमता विकासको लागि आवश्यक थप दरबन्दी (कानुन अधिकृत समेत), बजेट र भौतिक पूर्वाधारहरूको व्यवस्था गरिनु पर्नेछ । लेखापरीक्षण बेरुजुको असूल फछ्यौट कार्यमा प्रभावकारिता ल्याउन केन्द्रीय तहसिल कार्यालयको साविक भूमिका बढाउने गरी सुधारहरू गरिनु पर्ने छ । विस्तारित कार्यक्षेत्र अनुसारको जिम्मेवारी बहन गर्न आवश्यक पर्ने थप अधिकारहरू प्रदान गरिनु पर्दछ । प्रस्तावित केन्द्रीय तहसिल निर्देशनालयको कार्य विवरण निम्न बमोजिम हुनेछ :

- (क) असूलउपर गर्नु पर्ने बेरुजुको केन्द्रीय लगत तयार गर्ने,
- (ख) असूलउपर गर्नु पर्ने कुल बेरुजुमध्ये निर्देशनालयमा असूलीको लागि प्राप्त हुन आएको बेरुजुको बेग्लै लगत राख्ने,
- (ग) असूलउपर गर्नु पर्ने बेरुजुको असूली र बक्यौता सम्बन्धी चौमासिक विवरण महालेखा नियन्त्रक कार्यालयमार्फत् बेरुजु फछ्यौट समिति, महालेखा परीक्षकको कार्यालय र प्रधानमन्त्रीको कार्यालयमा पठाउने,
- (घ) असूलउपर गर्नु पर्ने बक्यौता बेरुजु वेबसाइटमा राखी सार्वजनिक गर्ने,

**द्रष्टव्य:-** कुमारी चोक तथा केन्द्रीय तहसिल कार्यालयले गर्दै आएको परम्परागत पूजाको काम कारवाही संस्कृति सम्बन्धी काम हेर्ने निकायमा स्थानान्तरण गर्ने ।

#### ९.४.७ कौसी तोसाखानाको पुनर्संरचना

निवृत्तिभरण व्यवस्थापनलाई प्रभावकारी तुल्याउन कौसी तोसाखानाको पुनर्संरचना गरी स्तर अभिवृद्धि गरिनु पर्दछ । यसका लागि कौसी तोसाखानाको नाम “निवृत्तिभरण व्यवस्थापन निर्देशनालय” राखी महालेखा नियन्त्रक कार्यालयको संरचना भित्र कायम गर्नु उपयुक्त हुनेछ । विस्तारित कार्य अनुसार संरचनागत क्षमता विकासको लागि कौसी तोसाखाना कार्यालयलाई आधुनिकीकरण गर्न भवनको पर्याप्त व्यवस्था, यान्त्रिकीकरणको लागि हार्डवेयर तथा सफ्टवेयरको व्यवस्था, बजेटको व्यवस्था र मानव संसाधन विकासको निमित्त तालिम तथा प्रोत्साहनको व्यवस्था गरिनु पर्नेछ । प्रस्तावित निवृत्तिभरण व्यवस्थापन निर्देशनालयको कार्य विवरण निम्न बमोजिम हुनेछ :

- (क) सेवा निवृत्त भएका राष्ट्रसेवकहरूलाई सार्वजनिक कोषबाट भुक्तानी गरिने निवृत्तिभरण सम्बन्धमा नीतिगत एवं प्रक्रियागत तादात्म्य कायम गर्न एकीकृत निवृत्तिभरण प्रणालीलाई अंगाल्ने,

- (ख) सरकारको केन्द्रीय हिसाबमा निवृत्तिभरण सम्बन्धी व्ययभारलाई समष्टिगत आधारमा लेखांकन गर्ने,
- (ग) निवृत्तिभरण सम्बन्धी कारोवारको लेखांकन गरी अद्यावधिक रूपमा हिसाब मिलान गर्न सफ्टवेयरको प्रयोग गर्ने,
- (घ) निवृत्तिभरणको व्यवस्थापनसंग सरोकार राख्ने सम्बद्ध निकायहरुको बीचमा सूचना संजालको विकास गर्ने,
- (ङ) काठमाण्डौ उपत्यकाको हकमा कौसी तोसाखाना कार्यालयले व्यवस्थापन गरी बाकी ७२ जिल्लामा कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयहरुलाई विकेन्द्रीकृत गर्ने,
- (च) निवृत्तिभरणसम्बन्धी केन्द्रीय स्तरमा आर्थिक विवरण तयार गर्ने,
- (छ) निवृत्तिभरण व्यवस्थापनको अनुगमन गर्ने र निर्देशन दिने कार्य गर्ने,
- (ज) निवृत्तिभरणको भुक्तानी प्रक्रियालाई सरलीकृत एवं सहज तुल्याउने,
- (झ) परम्परागत पूजा-आजाको कामलाई संस्कृति मन्त्रालय अन्तर्गत स्थानान्तरण गर्नुपर्ने छ । यसो हुन सकेमा कौसी तोसाखाना कार्यालयले निवृत्तिभरण सम्बन्धी काम कारवाहीलाई प्राथमिकता दिन सक्नेछ ।

#### ९.४.८ कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयको पुनर्संरचना

एकल खाता कोष प्रणाली लागु भएका जिल्लाहरुस्थित कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयहरुको क्षमता विकासको निमित्त निम्न बमोजिमका संरचनागत व्यवस्थाहरु गरिनु पर्दछ :

- (क) कार्यबोझ वृद्धि भएको अनुपातमा कम्प्यूटर ज्ञान भएका कर्मचारीहरुको दरबन्दी थप गर्नु पर्ने,
- (ख) नेट संचालनमा अवरोध आउन नदिन छुट्टै सर्वर र ब्याकअपको व्यवस्था हुनु पर्ने,
- (ग) सफ्टवेयरलाई अद्यावधिक गरिनु पर्ने,
- (घ) एकल खाता कोष प्रणाली प्रभावकारिताका साथ संचालन गर्न कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयका कर्मचारीहरुलाई विशेष प्रशिक्षण दिने ।

#### ९.४.९ राष्ट्रिय योजना आयोग र अर्थ मन्त्रालयको पुनर्संरचना

अर्थ मन्त्रालय, राष्ट्रिय योजना आयोग र यी मातहतका निकायहरु राष्ट्रिय आर्थिक व्यवस्थापनका निर्णायक अंग हुन् । राष्ट्रिय योजना आयोगले सामान्यतया दूरदृष्टि राखेर काम गर्दछ भने अर्थ मन्त्रालयको ध्यान बढी मात्रामा सालवसाली व्यवस्थापनमा केन्द्रित हुन्छ । साथै अन्तरमन्त्रालय समन्वय र अनुगमन तथा मूल्यांकन कार्यमा राष्ट्रिय योजना आयोग बढी प्रभावकारी रहन्छ । तर, नेपालमा २०५२ साल यताको राजनैतिक अस्थिरताको नियमित आकस्मिकताले योजना आयोग क्रमशः निष्प्रभावी हुँदै आएको छ । नेपाल जस्तो पछ्यौटे आर्थिक अवस्था रहेको देशमा मध्यकालीन तथा दीर्घकालीन मार्गनिर्देश र यसको वर्तमानसंगको तादात्म्य अत्यावश्यक रहन्छ । यस प्रयोजनको लागि योजना आयोगको तत्कालै पुनःसंरचना, सुदृढीकरण र सशक्तिकरणको अर्को विकल्प छैन । यस तथ्य प्रति यस

आयोग सरकारको ध्यानाकर्षण गर्न चाहन्छ । यस सन्दर्भमा मुलुक संघात्मक संरचनामा जाँदा राष्ट्रिय योजना आयोगको संरचना के कस्तो हुने हो सोको बारेमा पनि पुनर्संरचना हुँदा विचार गर्नुपर्ने हुन्छ ।

अर्थतन्त्र र बजेटको आकार र आयोजनाहरुको संख्या वृद्धिको अनुपातलाई विचार गर्दा अर्थ मन्त्रालयको मौजुदा संरचना र क्षमता पुरातन र कमजोर रहेकोले आवश्यकता अनुरूप पुनः संरचना हुनै पर्ने देखिन्छ । संरचनागत ढाँचाको कुरा गर्दा वर्षेनी बढ्दै आइरहेको बजेट र आयोजना संख्याको आकार हेर्दा अर्थ मन्त्रालयलाई यो आकार धान्न निकै हम्मे परेको स्पष्ट छ । खर्चको प्रभावकारिता अभिवृद्धि गर्ने हो भने अर्थ मन्त्रालयको पुनः संरचना अपरिहार्य छ । उदाहरणको लागि, अर्थ मन्त्रालयको संरचनाको सन्दर्भमा कुरा गर्दा अर्धस्वायत्त राजस्व बोर्डको स्थापना जरुरी भै सकेको छ । त्यसै गरी राष्ट्रिय, क्षेत्रीय र अन्तर्राष्ट्रिय आर्थिक र वित्त विकास क्रमको सूक्ष्म अनुगमन, अनुसन्धान गरी नीतिगत सुझाव प्रस्तुत गर्न अर्थ मन्त्रालयमा एक सक्षम इकाईको स्थापना हुनु पनि जरुरी भै सकेको छ । साथै संस्थान महाशाखाको आवश्यकता र औचित्यलाई दृष्टिगत गरी पुनरावलोकन गर्नु त्यत्तिकै आवश्यक छ । उक्त पुनर्संरचना सम्बन्धमा एउटा छुट्टै कार्यदल गठन गरी विस्तृत अध्ययन गराई कार्यान्वयन गर्नु पर्दछ ।

## अध्याय-१०

### विविध १

#### संघीय संरचनामा बजेट व्यवस्था र आर्थिक कार्य प्रणाली

##### १०.१ पृष्ठभूमि

दोस्रो जनआन्दोलन र मधेश आन्दोलनबाट प्राप्त जनादेश अनुरूप सम्पन्न संविधान सभाको निर्वाचन पश्चात मुलुकले संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक राज्य व्यवस्थालाई अंगीकार गरेको हो । नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ को चौथो संशोधनद्वारा मिति २०६५ जेठ १६ देखि नेपाल एक संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक राज्य भएको घोषणा भै सकेको छ । तर दलहरु बीचको असहमतिले गर्दा संक्रमणकाल लम्बिएर गएको छ, जसको परिणाम हालसम्म पनि नयां संविधान जारी हुन सकेको छैन । नयां संविधानमा राज्यको स्वरूप र राज्यशक्तिको बाँडफाँड कस्तो हुने हो यकिन नभएसम्म संघीय संरचनामा बजेट व्यवस्था र आर्थिक कार्य प्रणालीवारे निश्चितरूपमा यसै हुनु राम्रो हुन्छ भनी भन्न सक्ने अवस्था हुँदैन । तथापि यस विषयमा प्रचलित सिद्धान्त तथा अन्तर्राष्ट्रिय मान्यताहरु र मूलतः संविधान सभाका विषयगत समितिहरुमा भएको छलफललाई मुख्यरूपमा ध्यानमा राखी तीनतहको सरकारको अवधारणा (संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकार) अनुरूप केही सामान्य खाकासम्म प्रस्तुत गर्ने कोशिस गरिएको छ ।

संघीय राज्य प्रणाली अन्तर्गत प्रान्तहरुमा स्रोतहरुको उपलब्धता, वितरण, र स्वायत्तता हुने भएकोले आर्थिक संघीयताले अन्ततः शासकहरुलाई आफ्ना मतदाता प्रति बढी उत्तरदायी बनाउन चाप सृजना गर्दछ । यसरी जनता प्रति उत्तरदायी हुने विधिले केन्द्रीय तहबाट हुने अनुगमन भन्दा आर्थिक संघीयतामा तल्लो तहको नागरिक अनुगमन बढी कामयावी हुन्छ । संघीय आर्थिक सम्बन्धनहरुको निश्चित विधिले नै सरकारको शासकीय र कानुनी अधिकारको कार्यान्वयनको अवस्था निर्धारण गर्दछ । करका दर निर्धारण गर्ने, खर्च गर्ने, ऋण उठाउने, रकमान्तर गर्ने जस्ता राजस्वका स्रोतहरुको परिचालन गर्ने कुरा फरक वा समानरूपमा एउटै संघ भित्रका प्रदेशहरु बीच कसरी अन्तर संबन्धित बनाउने भन्ने उपयुक्त विधिको सुरुवात गर्नु त्यति सजिलो छैन । प्रादेशिक बजेट र संघीय बजेटका बीच सामन्जस्यता कायम गर्ने सिद्धान्त देशको अवस्था अनुकूल प्रतिपादन गर्नु र प्राविधिक रूपमा त्यसलाई मिलाउनु पनि त्यति सरल छैन । तर यी मामलाहरु सरल नभए पनि आर्थिक सम्बन्धनका सिद्धान्त र प्राविधिकलाई राम्रोसंग प्रयोग गर्न सकियो भने मात्र देशले हालको केन्द्रीकृत एकल प्रणालीबाट रूपान्तरण भएर संघीय प्रणालीमा जानुको अर्थपूर्ण लाभ प्राप्त गर्न सक्छ ।

##### १०.२ आर्थिक अधिकार र राजस्वका स्रोतको बाँडफाँड

###### १०.२.१ आर्थिक अधिकारको बाँडफाँड सम्बन्धी कानूनमा समावेश हुनु पर्ने बुँदाहरु

- (क) संघीय कानून बनाउँदा प्रदेश र स्थानीय सरकारको आर्थिक अधिकार तथा प्रदेश र स्थानीय स्तरको आर्थिक व्यवस्थामा प्रतिकूल असर पर्ने गरी नबनाउने ।
- (ख) संघले प्रादेशिक सरकार र प्रादेशिक सरकारले स्थानीय सरकारको विकास निर्माण र जनतालाई प्रदान गर्ने सेवाको अनुगमन गर्ने र कार्यान्वयन प्रभावकारी बनाउन क्षमता र दक्षता अभिवृद्धि गर्ने काममा सहयोग गर्ने ।



- (ग) सरकारले प्राकृतिक स्रोतको विकासबाट प्राप्त लाभको समन्यायिक वितरणको व्यवस्था मिलाउने । यस्तो लाभको निश्चित अंश रोयल्टी वा सेवा/वस्तुको रूपमा परियोजना प्रभावित क्षेत्र/स्थानीय समुदायलाई कानून बमोजिम वितरण गर्ने ।
- (घ) प्रत्येक तहका सरकारहरूलाई आफ्नो क्षेत्राधिकार भित्र निहित आर्थिक अधिकार सम्बन्धी विषयमा निर्णय गर्ने तथा वार्षिक बजेट बनाउने र कार्यान्वयन गर्ने अधिकार हुने । विभिन्न तहका सरकारहरूको बजेट घाटा व्यवस्थापन तथा अन्य वित्तीय अनुशासन सम्बन्धी व्यवस्था संघीय कानून बमोजिम हुने ।
- (ङ) आन्तरिक ऋण लिंदा देशको समष्टिगत आर्थिक स्थायित्व कायम राख्नु पर्ने ।
- (च) वैदेशिक सहायता र बाह्य ऋण संघीय सरकारले मात्र लिने ।

### १०.२.२ राजस्वका स्रोतको बाँडफाँड सम्बन्धी कानूनमा समावेश हुनु पर्ने बुँदाहरू

संघीय, प्रादेशिक र स्थानीय सरकारले कानूनमा उल्लेख भए बमोजिमका स्रोत (अनुसूची ७.१) हरूमा कर लगाउन र ती स्रोतहरूबाट राजस्व उठाउन सक्ने तर कुनै सरकारको तहमा नपरेका स्रोतहरू संघीय सरकारले तोके बमोजिम हुने गरी बाँडफाँडको सम्बन्धमा निम्न बमोजिमको व्यवस्था अबलम्बन गर्ने :

- (क) संघीय सरकारले आफ्नो स्रोतबाट संकलन गरेको राजस्व केन्द्र, प्रदेश र स्थानीय सरकार-हरूलाई न्यायोचित वितरण गर्ने व्यवस्था मिलाउने ।
- (ख) प्रदेश र स्थानीय सरकारहरूले प्राप्त गर्ने वित्तीय अनुदानको परिमाण सिफारिस गर्न एक स्वतन्त्र राष्ट्रिय वित्तीय आयोग गठन गरिनु पर्ने ।
- (ग) संघीय सरकारले प्रादेशिक र स्थानीय सरकारहरूलाई उनीहरूको खर्चको आवश्यकता, राजस्वको क्षमता र प्रयासको आधारमा वित्तीय अनुदान वितरण गर्ने ।
- (घ) प्रादेशिक सरकारले पनि संघीय सरकारबाट प्राप्त अनुदान र आफ्नो स्रोतबाट उठ्ने राजस्वलाई स्थानीय सरकारको आफ्नो खर्च आवश्यकता, राजस्व क्षमता र प्रयासको आधारमा कानूनमा व्यवस्था भए बमोजिम अनुदान वितरण गर्ने ।
- (ङ) संघीय सरकारले राष्ट्रिय सर्वसंचित कोषमार्फत् प्रदान गरिने अन्य अनुदान (सशर्त अनुदान, सम्पूरक अनुदान वा अन्य प्रयोजनका लागि दिइने विशेष अनुदान) वितरण सम्बन्धी व्यवस्था मिलाउने ।
- (च) संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकारहरू बीचको राजस्वको बाँडफाँड पारदर्शी हुनु पर्ने ।
- (छ) राजस्व बाँडफाँड सम्बन्धी ऐन बनाउँदा राष्ट्रिय नीति, राष्ट्रिय आवश्यकता, प्रदेश र स्थानीय सरकारको स्वायत्तता, प्रादेशिक र स्थानीय सरकारहरूले जनताहरूलाई पुऱ्याउनु पर्ने सेवा र उनीहरूलाई प्रदान गरिएको आर्थिक अधिकार, राजस्व उठाउन सक्ने क्षमता, विकास निर्माणमा गर्नुपर्ने सहयोग, क्षेत्रीय असन्तुलन, गरिबी र असमानता, वञ्चितीकरण, आकस्मिक कार्य र अस्थायी आवश्यकता पूरा गर्न गर्नुपर्ने सहयोग जस्ता कुराहरूलाई ध्यान दिने ।

### १०.३ बजेट निर्माण

- (क) संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकारको बजेट समग्र अर्थतन्त्रको प्रभावकारी व्यवस्थापन, पारदर्शिता र जवाफदेहीलाई सुदृढ गर्ने गरी बनाइनु पर्ने ।
- (ख) प्रादेशिक र स्थानीय सरकारहरूको बजेटको खाका, बजेट पेश गर्ने समय तथा संघीय बजेट व्यवस्थापनसँगको सम्बन्ध संघीय कानूनले तोके बमोजिम हुने ।

### १०.४ प्रादेशिक सरकारहरूको बजेट

- (क) प्रादेशिक सरकारले संघीय सरकारको सूचीमा रहेका करहरूमध्ये कानून बमोजिम तोकिएका स्रोतहरूमा थप कर (सरचार्ज) लगाउन सक्नेछ । यस्तो करहरूको नीतिगत तथा आधारभूत दर तोक्न सक्ने विस्तृत व्यवस्था संघीय कानून बमोजिम हुनेछ । विभिन्न तहका सरकारले दोहोरो पर्ने गरी कर लगाउन नपाउने ।
- (ख) प्रदेश सरकारहरूले राजस्वको क्षमता र कराधार अनुसारको कर उठाउनु पर्नेछ । कर उठाउन नसकेको अवस्थामा उठाउन नसके बापतको क्षतिपूर्ति वा अनुदान संघीय सरकारबाट नपाउने ।
- (ग) वित्तीय व्यवस्था सम्बन्धी जिम्मेवार प्रादेशिक अधिकारीले प्रत्येक आर्थिक वर्षको लागि राजस्वको अनुमान, प्रादेशिक सर्वसंचित कोष माथि व्ययभार हुने आवश्यक रकमहरू तथा विनियोजन ऐनद्वारा व्यय हुने आवश्यक रकमहरू खुलाई प्रादेशिक बजेट प्रादेशिक व्यवस्थापिकामा पेश गर्नु पर्ने ।
- (घ) प्रादेशिक सरकारको विनियोजन, पूरक बजेट, पेशकी खर्च, उधारो खर्च र अन्य राजस्व र व्यय सम्बन्धी विशेष व्यवस्था कानूनमा निर्धारण भए बमोजिम हुने ।
- (ङ) प्रत्येक प्रादेशिक सरकारको एक कोष हुनेछ, जसलाई प्रादेशिक सर्वसंचित कोष भनिनेछ । यस कोषमा सबै स्रोतहरूबाट प्राप्त हुने राजस्व, संघीय सरकारबाट प्राप्त हुने अनुदान, ऋण र अन्य स्रोतबाट प्राप्त हुने रकम जम्मा हुने छ ।
- (च) प्रदेशको आफ्नो क्षेत्राधिकार भित्र रहेका कर, विनियोजन, आर्थिक दायित्व, लेखा परीक्षण गर्ने विषय र यी विषयहरूसँग सम्बन्ध भएका प्रासङ्गिक विषयहरू प्रादेशिक अर्थ विधेयकको रूपमा वित्तीय व्यवस्था सम्बन्धी जिम्मेवार प्रादेशिक अधिकारीले मात्र प्रादेशिक व्यवस्थापिकामा पेश गर्ने ।
- (छ) आफ्नो क्षेत्राधिकार भित्र कर लगाउँदा राष्ट्रिय आर्थिक नीति, वस्तु, सेवा, पूँजी र श्रमको आवत-जावत तथा छिमेकी प्रदेशलाई प्रतिकूल हुने गरी लगाउन पाइने छैन ।
- (ज) प्रादेशिक सरकारले घाटा बजेट निर्माण गर्नुपर्ने भएमा संघीय ऐनमा व्यवस्था भए बमोजिम घाटा पूर्ति गर्ने स्रोतको प्रस्ताव गर्नु पर्नेछ ।

### १०.५ स्थानीय सरकारको बजेट

- (क) हरेक स्थानीय सरकारको एक स्थानीय सर्वसंचित कोष हुनेछ । यस कोषमा स्थानीय सरकारलाई सबै स्रोतबाट प्राप्त हुने राजस्व, संघीय र प्रादेशिक सरकारबाट प्राप्त हुने अनुदान, ऋण र अन्य स्रोतबाट प्राप्त हुने रकम जम्मा हुनेछ ।
- (ख) स्थानीय सरकारहरूले राजस्वको क्षमता र कराधार अनुसारको कर उठाउनु पर्नेछ । कर उठाउन नसकेको अवस्थामा उठाउन नसके बापतको क्षतिपूर्ति वा अनुदान पाइने छैन ।
- (ग) अधिकार प्राप्त स्थानीय सरकारको प्रतिनिधिले प्रत्येक आर्थिक वर्षको लागि आय-व्ययको विवरण स्थानीय सरकारको परिषद्मा पेश गरी अनुमोदन गराउनु पर्ने ।
- (घ) आफ्नो क्षेत्राधिकार भित्र कर लगाउँदा राष्ट्रिय आर्थिक नीति, वस्तु, सेवा, पूँजी र श्रमको आवत-जावत र छिमेकी प्रदेश वा स्थानीय सरकारलाई प्रतिकूल हुने गरी लगाउन नपाइने ।
- (ङ) स्थानीय सरकारले घाटा बजेट निर्माण गर्नु पर्ने भएमा संघीय र प्रादेशिक ऐनमा व्यवस्था भए बमोजिम घाटा पूर्ति गर्ने स्रोतको प्रस्ताव गर्नु पर्ने ।

#### १०.६ राजस्व र खर्चको लेखा व्यवस्थापन

प्रान्त-प्रान्त बीच एवं प्रान्त र संघीय सरकारका बीचमा राजस्व र खर्च बाँडफाँड र बजेट प्रकृयाहरू प्रष्टयाउनु जरुरी हुन्छ । विशेषज्ञहरूको एक टोलीलाई यसवारे अन्तरप्रान्तीय र प्रान्त र केन्द्रीय सरकार बीचको राजस्व र खर्चका पेचिला मुद्दाहरूमा टुगो लगाउन जिम्मेवारी दिनु उपयुक्त हुन्छ । सिद्धान्ततः निम्न बुँदाहरूमा ध्यान दिनु उचित हुन्छ :

- (क) संघीय, प्रादेशिक र स्थानीय सरकारहरूको राजस्व र खर्चको वर्गीकरण एकै प्रकारको हुने । यस सम्बन्धी व्यवस्था संघीय कानूनले तोके बमोजिम हुनेछ ।
- (ख) संघीय, प्रादेशिक र स्थानीय सरकारहरूले एकै किसिमको मान्य सिद्धान्तमा आधारित लेखा प्रणाली अवलम्बन गर्ने । यसको पद्धति र ढाँचा संघीय कानूनले तोके बमोजिम हुनेछ ।
- (ग) संघीय कानूनले तोकेको राजस्व र खर्चको वर्गीकरण तथा लेखा प्रणालीको पालना गर्नु प्रादेशिक र स्थानीय सरकारहरूको दायित्व हुनेछ ।
- (घ) तोकिएको राजस्वको वर्गीकरण, खर्च वर्गीकरण र लेखाप्रणाली पालना नगर्ने प्रदेश सरकारलाई संघीय सरकारले दिने अनुदान सो पालना नगरेसम्म रोक्का राख्न सक्नेछ ।
- (ङ) तोकिएको राजस्व र खर्चको वर्गीकरण र लेखाप्रणाली पालना नगर्ने स्थानीय सरकारलाई प्रादेशिक सरकारले दिने अनुदान सो पालना नगरेसम्म रोक्का राख्न सक्नेछ ।
- (च) बजेटमा खर्चको अनुमान चालु, पूँजीगत र सांवा भुक्तानी खण्डमा विभाजन गरी पेश गर्नुपर्नेछ ।
- (छ) घाटा पूर्ति गर्न ऋण लिनु पर्ने भए त्यसबाट समग्र आर्थिक क्षेत्रमा पर्न सक्ने प्रभावको विश्लेषण गरी पेश गर्नु पर्नेछ ।
- (ज) प्रदेश र स्थानीय सरकारले लिने ऋणको व्यवस्थापन संघीय ऐन (उदाहरणका लागि वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन) बाट निर्देशित हुनेछ ।

#### १०.७ राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत आयोग

एक राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत आयोग गठन गर्ने । त्यसको काम कर्तव्य र अधिकार निम्न बमोजिम हुने गरी तोक्ने :

- (क) प्राकृतिक स्रोत सम्बन्धी विषयमा संघ र प्रदेश, प्रदेश-प्रदेश, प्रदेश र स्थानीय सरकार र स्थानीय सरकार-स्थानीय सरकारबीच उठ्ने विवाद निरुपण गर्ने ।
- (ख) प्राकृतिक स्रोतको बाँडफाँड र सोसँग सम्बन्धित वातावरणको विषयमा उठ्न सक्ने संभावित विवादहरू पहिल्याई आवश्यक अध्ययन अनुसन्धान गरी संघीय सरकारलाई सिफारिस गर्ने ।
- (ग) कानूनद्वारा तोकिएका अन्य कार्यहरू गर्ने ।

### १०.८ राष्ट्रिय वित्तीय आयोग

एक राष्ट्रिय वित्तीय आयोग गठन गर्ने र त्यसको काम कर्तव्य र अधिकार निम्न बमोजिमको हुने गरी तोक्ने :

- (क) संविधान र प्रचलित कानूनमा व्यवस्था भए बमोजिम राष्ट्रिय सर्वसंचित कोषबाट संघीय, प्रादेशिक र स्थानीय सरकारबीच राजस्वको बाँडफाँड गर्ने विस्तृत आधार र संयन्त्र तय गर्ने ।
- (ख) राष्ट्रिय सर्वसंचित कोषबाट प्रादेशिक र स्थानीय सरकारलाई प्रदान गरिने समन्यायीक अनुदान कानूनमा व्यवस्था भएको आधारमा सिफारिस गर्ने, संवैधानिक अंगको भागमा राख्ने ।
- (ग) राष्ट्रिय नीति तथा कार्यक्रम, मानक, पूर्वाधारको अवस्था बापत प्रदेश र स्थानीय सरकारलाई प्रदान गरिने सशर्त अनुदानको सम्बन्धमा अध्ययन अनुसन्धान गरी आधार तयार गर्ने ।
- (घ) प्रादेशिक सरकारको सर्वसंचित कोषबाट प्रादेशिक र स्थानीय सरकारबीच राजस्वको बाँडफाँड गर्ने विस्तृत आधार र संयन्त्र तय गर्ने ।
- (ङ) संघीय, प्रादेशिक र स्थानीय सरकारको खर्च जिम्मेवारी र राजस्व असूलीमा सुधार गर्नुपर्ने उपायहरूको सिफारिस गर्ने ।
- (च) समष्टिगत आर्थिक सूचकहरूको विश्लेषण गरी संघ, प्रादेशिक र स्थानीय सरकारले लिन सक्ने आन्तरिक ऋणको सिफारिस गर्ने ।
- (छ) संघ र प्रादेशिक सरकारको राजस्व बाँडफाँड आधारको पुनरावलोकन गरी परिमार्जनको सिफारिस गर्ने ।
- (ज) संघ र राज्य तथा प्रादेशिक र स्थानीय निकाय बीच राजस्वको बाँडफाँड सम्बन्धी विवादको निरुपण गर्ने ।
- (झ) आयोगका अन्य काम, कर्तव्य र अधिकार, राजस्वको बाँडफाँड गर्दा अपनाउनु पर्ने विस्तृत आधार, आयोगका पदाधिकारीहरूको योग्यता, सेवा शर्त सहितका कुराहरू कानूनमा व्यवस्था भए बमोजिम हुने ।

## विविध २

### सुभावा कार्यान्वयन योजना

प्रस्तुत प्रतिवेदनले यसै आर्थिक वर्षको बजेट र सरकारको नीति तथा कार्यक्रम तर्जुमादेखि नै कार्यान्वयनमा लैजान उपयोग हुने गरी बुँदागत रूपमा आफ्ना सुभावहरु सरकार समक्ष प्रस्तुत गरेको छ । प्रतिवेदनमा उल्लिखित सुभावहरु समयबद्ध रूपमा कार्यान्वयन गर्दै लगिएमा उपलब्ध सरकारी श्रोतको उच्चतम सदुपयोग भई स्वाधीन राष्ट्रिय आत्मनिर्भर अर्थतन्त्रको मजबुत जग बसाल्न योगदान पुग्नेछ भन्ने आयोगको विश्वास रहेको छ । विगतका आयोगका सुभावहरुको जस्तो कार्यान्वयन नियति यसपटक नदोहोरियोस् र सरकारलाई सुभावहरु कार्यान्वयनमा लैजान सजिलो होस् भन्नाको लागि संक्षिप्तरूपमा तयार गरिएको सुभाव कार्यान्वयन योजना अनुसूची ७.२ मा उल्लेख गरिएको छ । आयोगले ठूला ठूला सिद्धान्तमा केन्द्रित हुनुको सट्टा व्यवहारिक र कार्यान्वयनको तहमा चाहिने विषयहरु समेटेकोले पनि सरकारलाई यी सुभावहरु कार्यान्वयन गर्न गाह्रो पर्ने देखिदैन ।

खर्च व्यवस्थापन सम्बन्धमा आयोगले प्रस्तुत गरेका सुभावहरु कार्यान्वयन गर्न स्रोतको उचित व्यवस्थापन बाञ्छनिय भएकोले स्रोत व्यवस्थापनका लागि सरकारले छुट्टै अध्ययन विश्लेषण गराउन तत्कालै पहल गर्नुपर्ने देखिन्छ ।

(मा. नारायणप्रसाद दाहाल)

अध्यक्ष

(डा. पुष्कर बज्राचार्य)

सदस्य

(डा. माधवप्रसाद घिमिरे)

सदस्य

(श्री माधवप्रसाद ढकाल)

विज्ञ-सदस्य

(श्री बोधराज निरौला)

सदस्य-सचिव