

सङ्घीय नेपालमा

# सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन सुधार

सुशीला कार्की नेतृत्वको  
अन्तरिम सरकारका पहल



# सङ्घीय नेपालमा सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन सुधार

सुशीला कार्की नेतृत्वको अन्तरिम सरकारका पहल

**DEMOCRACY**  
**RESOURCE CENTER**

डेमोक्रेसी रिसोर्स सेन्टर नेपाल (डीआरसीएन)

सङ्घीय नेपालमा सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन सुधार  
सुशीला कार्की नेतृत्वको अन्तरिम सरकारका पहल

प्रकाशन वर्ष २०८३ (सन् २०२६)

प्रकाशक

डेमोक्रेसी रिसोर्स सेन्टर नेपाल (डीआरसीएन)

ललितपुर, नेपाल

फोन : ०१-५९०२२८६

इमेल : [info@democracyresource.org](mailto:info@democracyresource.org)

[www.democracyresource.org](http://www.democracyresource.org)

डीआरसीएन आवधिक प्रतिवेदन – ३०

सर्वाधिकार © डीआरसीएन

लेआउट/आवरण सज्जा : किशोर प्रधान

काठमाडौं, नेपालमा मुद्रित

# विषयसूची

आभार	ढ
सार सङ्क्षेप	१
अध्ययनको पृष्ठभूमि	५
अध्ययन विधि	९
बजेट पुनःप्राथमिकीकरण	११
सङ्घीय तहमा बजेट पुनःप्राथमिकीकरण	११
प्रदेश सरकारहरूको बजेट पुनःप्राथमिकीकरण	१३
स्थानीय सरकारको बजेट पुनःप्राथमिकीकरण	१६
सार्वजनिक खर्चका उद्देश्य र यथार्थ	२०
वित्तीय तथा प्रशासनिक सुधार	२३
सङ्घीय तहमा वित्तीय तथा प्रशासनिक सुधार	२३
प्रदेश तथा स्थानीय तहमा वित्तीय तथा प्रशासनिक सुधार	२४
वित्तीय तथा प्रशासनिक सुधारको संस्थागत अवस्था	३२
कतै स्थापित प्रणाली, कतै सुधार प्रक्रियामै	३३
निष्कर्ष	४१
सुझावहरू	४३



## आभार

भदौ २०८२ को जेन-जी आन्दोलनलगत्तै सुशीला कार्कीको नेतृत्वमा गठित अन्तरिम सरकारले सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनमा गरेका सुधारअन्तर्गत मुख्य गरी 'बजेट पुनःप्राथमिकीकरण' र 'वित्तीय तथा प्रशासनिक सुधार' मा यो अध्ययन प्रतिवेदन केन्द्रित छ । यस अध्ययनका क्रममा अन्तर्वार्तामार्फत आफ्नो अनुभव र दृष्टिकोणसहित जानकारी दिनुहुने सम्पूर्ण निजामती कर्मचारी, जनप्रतिनिधि तथा अर्थविज्ञप्रति डेमोक्रेसी रिसोर्स सेन्टर नेपाल (डीआरसीएन) हार्दिक आभार व्यक्त गर्दछ ।

यस अनुसन्धानका लागि स्थलगत अध्ययन गरी प्रतिवेदनको प्रारम्भिक मस्यौदा तयार पार्ने कार्य कैलाश राई, जेबी विश्वकर्मा, प्रकाश लुईटेल र नवीन विभासले गरेका हुन् । आन्विका गिरी र सेरा तामाङले प्रतिवेदनलाई थप परिमार्जन र सम्पादनमार्फत अन्तिम रूप प्रदान गरेका हुन् ।

यस प्रतिवेदनको प्रारम्भिक मस्यौदा अध्ययन गरी अमूल्य सुझाव प्रदान गर्नुहुने केवलप्रसाद भण्डारी, रमेश अधिकारी र मुराहरि पराजुलीप्रति हामी कृतज्ञ छौं । साथै, अध्ययन प्रक्रिया तथा प्रतिवेदन तयारीका विभिन्न चरणमा निरन्तर सहयोग पुऱ्याउनुहुने डीआरसीएनका अंकलाल चलाउने, अरुना लिम्बु, कुन्साङ, कुलदीप निरौला, चिरन मानन्धर, निशा तामाङ, शेखर पराजुली र सामम्याङ आङ्देम्बे लिम्बुप्रति विशेष धन्यवाद ज्ञापन गर्दछौं ।

यो अध्ययन डीआरसीएनले द एशिया फाउन्डेसनको आर्थिक तथा प्राविधिक सहयोगमा सम्पन्न गरेको हो । प्रतिवेदनमा प्रस्तुत गरिएका विश्लेषण, व्याख्या र निष्कर्ष पूर्ण रूपमा डीआरसीएनको अध्ययनमा आधारित छन् र तिनमा सहयोगी संस्थाको आधिकारिक धारणा प्रतिबिम्बित हुँदैन ।

डेमोक्रेसी रिसोर्स सेन्टर नेपाल (डीआरसीएन)  
ललितपुर, नेपाल



## सार सङ्क्षेप

यो अध्ययनले जेन-जी आन्दोलनपछि अन्तरिम सरकारले शुरू गरी कार्यान्वयनमा ल्याएको सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन सुधारको समीक्षा गर्दछ । यस अध्ययन दुई मुख्य विषयमा केन्द्रित छ : बजेट पुनःप्राथमिकीकरण र वित्तीय तथा प्रशासनिक सुधार । सङ्घीय तहका साथै लुम्बिनी र मधेस प्रदेशका तीन-तीन वटा पालिकाको स्थलगत अध्ययनका आधारमा तयार पारिएको यस प्रतिवेदनले अन्तरिम सरकारको समयावधि (भदौ-फागुन, २०८२) को समयावधि समेटेको छ ।

नेपाल सरकारले बजेट पुनःप्राथमिकीकरणको निर्णयमार्फत निर्वाचन, जेन-जी आन्दोलनका क्रममा क्षति भएका सम्पत्ति-संरचनाको पुनर्निर्माण तथा अन्य गतिविधिका लागि करिब १२० अर्ब रुपैयाँ बचत गर्ने उद्देश्यले सङ्घीय तहका विभिन्न आयोजना तथा अनुत्पादक खर्च कटौती गर्ने लक्ष्य राखेको थियो । मन्त्रालय र प्रदेश सरकारहरूलाई पठाइएको मुख्य निर्देशनमा करार कर्मचारी हटाउने वा स्वीकृत दरबन्दी मात्र कायम गर्ने; १० लाख रुपैयाँभन्दा माथिका आयोजना उपभोक्ता समितिमार्फत सञ्चालन गर्न रोक लगाउने; मन्त्रीहरूको निजी सचिवालयमा कर्मचारी सङ्ख्या सीमित गर्ने; प्रशासनिक खर्चमा व्यापक कटौती गर्ने; सवारीसाधन, फर्निचर तथा विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन तयारीमा खर्च नियन्त्रण गर्ने; र डिजिटल शासन र डिजिटल भुक्तानी प्रणाली अनिवार्य बनाउने विषय समावेश थिए ।

सङ्घीय तहमा बजेट पुनःप्राथमिकीकरण सफल भएको भनिए पनि प्रादेशिक सरकारहरूको प्रतिक्रिया वा अन्तिम परिणाममा एकरूपता देखिएन । लुम्बिनी प्रदेश सरकारले आफ्नो बजेटको २० प्रतिशत कटौती गर्‍यो । यसले अनावश्यक प्रशासनिक खर्च कटौती गर्‍यो तर राष्ट्रिय गौरवका आयोजना, ठूला पूर्वाधार परियोजना, बहुवर्षीय योजना तथा विशेष/सशर्त अनुदान यथावत राख्यो । करारका कर्मचारी हटाइएको भनिए पनि केहीलाई भने 'कार्यालय सहयोगी' का नाममा कायम राखिएको पाइयो, जबकि उनीहरू दक्ष जनशक्ति

थिए। मधेस प्रदेश सरकारले प्रदेशको बजेटमा प्रदेशकै स्वायत्तता हुने भन्दै दृढ अडान लियो र सचिवालयमा कर्मचारी कटौती गर्न तथा सङ्घीय परिपत्र कार्यान्वयन गर्न अस्वीकार गर्‍यो।

अध्ययनमा समेटिएका स्थानीय तहहरूले क्षतिको अनुपातका आधारमा भिन्न-भिन्न स्वरूपमा बजेट पुनःप्राथमिकीकरण गरी विभिन्न स्तरमा तिनको कार्यान्वयन गरेका थिए। उक्त पुनःप्राथमिकीकरण मूलतः सेवा पुनःसुचारू, क्षतिग्रस्त भौतिक संरचना पुनर्निर्माण, र प्रशासनिक कामकाज सञ्चालनलाई निरन्तरता दिने लक्ष्यमा केन्द्रित थियो। भिन्न-भिन्न तरिकाले बजेट पुनःप्राथमिकीकरण गरिए पनि आम रूपमा सडक तथा मन्दिर निर्माणजस्ता भौतिक पूर्वाधार, जनचेतनामूलक कार्यक्रम, सामाजिक तथा वितरणमुखी कार्यक्रम, र प्रशासनिक खर्च कटौती गरिएको थियो। सामान्यतः शिक्षा, स्वास्थ्य तथा कृषि क्षेत्रको बजेट भने यथावत राखियो। करारका कर्मचारी कटौतीसम्बन्धी सङ्घीय परिपत्रलाई भने बेवास्ता गरिएको पाइयो। संघीय निजामती सेवा ऐन नआइसकेको अवस्थामा, संकटकालीन वा अति आवश्यक परिस्थितिमा पालिकाहरूले आफ्नै आवश्यकता र बाध्यताको सम्बोधनलाई प्राथमिकता दिए। उपभोक्ता समितिसम्बन्धी सर्वोच्च अदालतको अन्तरिम आदेशपछि अन्योल झन् बढ्यो। केही प्रदेश र स्थानीय तहहरूले उपभोक्ता समितिमार्फत नै काम गरिरहे भने केहीले पूर्ण रूपमा बन्द गरे।

सङ्घीय तहमा बजेट पुनःप्राथमिकीकरण र खर्च कटौतीमा खास राजनीतिक वा कानूनी विरोध नभए पनि प्रादेशिक तहमा खर्च कटौती कार्यान्वयनमा परामर्श र समन्वयको अभाव हुँदा अवरोध देखिएको थियो। सङ्घीय सरकारको निर्देशन/परिपत्रलाई संविधानको मर्म र भावनाविपरीत 'माथिबाट लादिएको' आदेशको रूपमा समेत बुझिएको थियो।

वित्तीय तथा प्रशासनिक सुधारका सन्दर्भमा यो प्रतिवेदन डिजिटल शासन विस्तार, एकद्वार प्रणाली, कर प्रशासन आधुनिकीकरण, र कार्यसम्पादन मापन सूचकमा केन्द्रित छ। सङ्घीय तहमा यी क्षेत्रमा उल्लेखनीय प्रगति भएको छ। यहाँ एकीकृत कार्यालय व्यवस्थापन प्रणाली (Government Integrated Office Management System- जिआइओएमएस) लागू गरिएको छ। एकद्वार प्रणालीको दोस्रो चरण मन्त्रालय स्तरमा कार्यान्वयन भइरहेको छ। साथै स्थायी लेखा नम्बर (प्यान) र राष्ट्रिय परिचयपत्रलाई अनलाइन कर चुक्ता प्रणालीसँग जोड्ने र करदातासँग प्रत्यक्ष भेटघाट नगरी डिजिटल प्रणालीमार्फत सम्पूर्ण अडिटको काम सम्पन्न गर्न सकिने 'फेसलेस अडिट' प्रणाली तयार हुँदैछ।

प्रदेश सरकारहरूले सङ्घीय सरकारले विकास गरी कार्यान्वयनमा ल्याएकै वित्तीय तथा प्रशासनिक सुधार प्रणाली आंशिक रूपमा अपनाएका थिए। लुम्बिनी र मधेस प्रदेशमा डिजिटल भुक्तानी सेवा तथा अनलाइन राजस्व प्रणाली सञ्चालनमा ल्याइएको थियो। एकीकृत

कार्यालय व्यवस्थापन प्रणाली (जिआइओएमएस) स्थापना गर्नेबारे भने आवश्यक छलफल भइरहेको थियो । व्यय प्रणालीलाई डिजिटल बनाउने क्षेत्रमा उल्लेखनीय प्रगति भए पनि राजस्व सङ्कलनतर्फ उसैगरी प्रगति हुन सकेको थिएन । स्थानीय तहहरूमा पनि कार्यान्वयनमा धेरै भिन्नता देखिए । जिआइओएमएस र एकद्वार प्रणाली कार्यान्वयनमा एकदमै न्यून प्रगति भएको थियो । प्रदेश तथा स्थानीय तहमा देखिएका मुख्य अवरोधमा भरपर्दो इन्टरनेट र विद्युत सेवा अभाव, सूचना प्रविधिसम्बन्धी दक्ष जनशक्ति अभाव, डिजिटल पूर्वाधारको कमी तथा सेवाग्राहीमा डिजिटल साक्षरताको कमीलगायत थिए । डिजिटल वित्तीय व्यवस्थापन प्रणाली, कागजरहित प्रशासन र प्रविधिमा आधारित सेवा प्रवाहतर्फ लम्कदै गर्दा संस्थागत तयारी, प्राविधिक सीप र अत्यावश्यक पूर्वाधार अभाव रहेको पाइयो ।

प्रदेश र स्थानीय दुवै तहका सरकारहरूमा डिजिटल प्रणालीसँग सम्बन्धित कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन गर्न औपचारिक फ्रेमवर्क वा मापनयोग्य सूचकको अभाव थियो । यस्तो कार्यसम्पादन फ्रेमवर्कको कमी स्थानीय तहमा भन्दा प्रदेश तहमा अझ बढी देखियो । मानकीकृत सूचक, लक्ष्य र मूल्याङ्कन प्रणालीको अभावले अनुगमन अभ्यास आ-आफ्नै तरिकाले खण्ड-खण्डमा भएको थियो र जवाफदेहिताका संयन्त्र कमजोर थिए ।

यद्यपि, कार्यान्वयन भइसकेका र संस्थागत हुने प्रक्रियामा रहेका सुधारलाई अझै प्रारम्भिक चरणमै रहेका वा कार्यान्वयनको क्रमकै रहेका सुधारबाट छुट्याएर हेर्दा, अझ सूक्ष्म र बढी सकारात्मक चित्र प्रस्तुत गर्न सकिन्छ । दैनिक कार्यप्रणालीमा समाहित भइसकेका प्रशासनिक सुधारका कार्य उल्ट्याउन कठिन छ । अझ भन्ने हो भने, वित्तीय कारोबारको डिजिटल रूपधारण प्रगतिको एक प्रमुख क्षेत्र बन्न पुगेको थियो । डिजिटल भुक्तानी प्रणालीतर्फको रूपान्तरण कार्य राम्रोसँग अघि बढेको थियो । प्रदेश र स्थानीय तहको बजेट, लेखा तथा वित्तीय प्रतिवेदनका निमित्त प्रयोगमा ल्याइएको स्थानीय तह सञ्चित कोष व्यवस्थापन प्रणाली (Sub-National Treasury Regulatory Application – SuTRA) प्रणाली प्रदेश तहमा पूर्ण रूपमा सञ्चालनमा थिए । स्थानीय तहहरूले पनि यसको व्यापक प्रयोग गरिरहेका थिए । प्रक्रियागत झन्झट घटाउने उद्देश्यले गरिएका व्यावहारिक सुधारले पनि प्रशासनिक सरलता ल्याउनमा टेवा पुऱ्याएका थिए । समग्रमा, यी सुधारले सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन प्रणालीलाई क्रमशः बढी डिजिटल, मानकीकृत र सेवाग्राहीमुखी बनाउने दिशामा महत्त्वपूर्ण परिवर्तनको सङ्केत गरेका छन् ।

प्रदेश र स्थानीय तहअनुसार गरिएका प्रशासनिक सुधारका पहलहरूमा धेरै भिन्नता थिए । धेरैजसो प्रारम्भिक चरणमा, परीक्षणको रूपमा कार्यान्वयन गरिएका वा आंशिक अवलम्बनको अवस्थामा थिए । यस्ता असमानता डिजिटल शासन प्रणाली, कर प्रशासन आधुनिकीकरण,

व्यवसायका लागि एकद्वार प्रणाली र विकेन्द्रित करदाता सेवामा स्पष्ट देखिन्थ्यो । यी सुधारको मूल्याङ्कन गर्दा अन्तरिम सरकारले निकै छोटो समयमा गम्भीर सङ्कटका बीचमा शुरू गरेको तथ्यलाई ध्यान दिनुपर्दछ । यो सरकारको कार्यकाल सीमित थियो, साथै अत्यन्तै ठूलो सङ्कटको समयमा यसको गठन भएको थियो ।

लुम्बिनी र मधेस प्रदेशमा बजेट पुनःप्राथमिकीकरण र वित्तीय तथा प्रशासनिक सुधार कार्यान्वयन कानूनी, संरचनागत तथा प्राविधिक अवरोधका साथै विभिन्न तहका सरकारबीचको राजनीतिक तनावका कारण प्रभावित भएको थियो । यो मुख्यतः राजनीतिक सङ्घीयता पूर्ण रूपमा कार्यान्वयन नभएको अवस्थसँग गाँसिएको थियो । तीनै तहका सरकारबीच प्रभावकारी अन्तर-सरकारी संयन्त्रको अभावले प्रशासनिक सुधार कार्यान्वयनलाई साझा स्वामित्वविहीन, एकापसमा समन्वय नभएका पृथक-पृथक कामको शृङ्खलामा परिणत गरेको थियो ।

## सुझावहरू

- एकपक्षीय परिपत्रको सट्टा तीनै तहको सहमतिमा अन्तर-सरकारी समन्वय सङ्कल्पपत्र लागू गर्ने ।
- प्रशासनिक सङ्घीयताको संरचना पूरा गर्न र कर्मचारी व्यवस्थापनमा स्थायित्व कायम गर्न सङ्घीय निजामती सेवा ऐन यथाशिघ्र पारित गर्न प्राथमिकता दिने ।
- प्रशासनिक सङ्क्रमणकाल वा बजेट कटौतीको अवस्थामा सेवा प्रवाहको निरन्तरता सुनिश्चित गर्न करारका कर्मचारी व्यवस्थापनसम्बन्धी स्पष्ट अन्तरिम नीति बनाउने ।
- सङ्कटको समयमा स्वास्थ्य र शिक्षा जस्ता आधारभूत सार्वजनिक सेवाका बजेट कटौती नहुने गरी कानूनी सुरक्षा सुनिश्चित गर्ने ।
- सूचना प्रविधिसम्बन्धी मानव संसाधनमा लगानी गर्ने ।
- प्रादेशिक तथा स्थानीय सरकारहरूका लागि राष्ट्रिय डिजिटल पूर्वाधार लगानी योजना तयार गर्ने ।
- प्रदेश तथा स्थानीय तहमा कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन फ्रेमवर्क स्थापित गर्न संघीय सरकारले सहजीकरण गर्ने ।
- सार्वजनिक हितको रूपमा बहु-स्तरीय डिजिटल साक्षरतामा लगानी गर्ने ।
- सङ्कटपश्चात् सङ्कटको व्यवस्थित र योजनाबद्ध समीक्षा गरी त्यसबाट सिक्नका पाठ सार्वजनिक गर्ने ।

## अध्ययनको पृष्ठभूमि

नेपालको अर्थतन्त्र अझै कमजोर अवस्थामा छ । तथापि यसबारे कानून निर्माण तथा कार्यान्वयन,<sup>१</sup> २०६४ सालदेखि सार्वजनिक खर्च तथा वित्तीय उत्तरदायित्व (Public Expenditure and Financial Accountability - PEFA) को फ्रेमवर्क कार्यान्वयन,<sup>२</sup> तथा वित्तीय प्रणालीहरूको डिजिटल रूपान्तरण<sup>३</sup> जस्ता सार्वजनिक वित्त सुधारका प्रयास गरिएको हो । राष्ट्रिय तथ्याङ्क कार्यालयका अनुसार, मुलुकको २०.७ प्रतिशत जनसङ्ख्या गरिबीको रेखामुनि छ । ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेसनलको तथ्याङ्कले भ्रष्टाचार धारणा सूचकाङ्कमा १८२ देशहरूमध्ये नेपाल १०९ औं स्थानमा परेको देखाएको छ । नेपालको कुल विदेशी मुद्रा आम्दानीको ६१ प्रतिशत विप्रेषणबाट आउँछ । यसले अर्थतन्त्र टिकाउन महत्त्वपूर्ण भूमिका खेले पनि आर्थिक वृद्धि र रोजगारी सिर्जनामा त्यसको योगदान निकै कम छ । मुलुक अझै पनि सार्वजनिक पूँजीगत खर्चका लागि विदेशी अनुदान र ऋणमा अत्यधिक निर्भर छ ।<sup>४</sup> मध्य माघ २०८२ सम्म नेपाल सरकारको कुल सार्वजनिक ऋण २८ खर्ब ६ अर्ब रुपैयाँ

<sup>१</sup> सार्वजनिक खरिद ऐन (२०६३), भन्सार ऐन (२०६४) र वार्षिक वित्त ऐनलगायतका कानून, साथै बजेट कार्यान्वयनका लागि आवश्यक नीति, मार्गदर्शन, कार्ययोजना र कार्यविधिसमेत ।

<sup>२</sup> सार्वजनिक खर्च तथा वित्तीय उत्तरदायित्व (PEFA) फ्रेमवर्क वित्तीय व्यवस्थापन प्रणाली अनुगमन र मूल्याङ्कन गर्नका लागि प्रयोग हुँदै आएको छ । यसले राजस्व व्यवस्थापन, अन्तर-सरकारी वित्तीय व्यवस्थापन, बाह्य निगरानी, पारदर्शिता तथा विश्वसनीयता जस्ता पक्षहरू समेटेछ ।

<sup>३</sup> नेपाल सरकारले सन् १९९० को दशकदेखि नै वित्तीय प्रणालीमा प्रविधि समावेश गर्न थालेको भए पनि, राष्ट्रिय स्तरमा सन् २०१९ मा डिजिटल नेपाल फ्रेमवर्कको शुरुआतसँगै वित्तीय प्रणालीको डिजिटल रूपान्तरण कार्यले गति लिएको हो । हेर्नुहोस् [Onlinekhabar. 2018. All Government Transactions Go Digital Now. April 25. https://english.onlinekhabar.com/all-government-transactions-go-digital-now.html](https://english.onlinekhabar.com/all-government-transactions-go-digital-now.html) मा उपलब्ध; फागुन २४, २०८२ मा हेरिएको ।

<sup>४</sup> उच्चस्तरीय आर्थिक सुधार सिफारिस आयोगको प्रतिवेदन (२०८१) ले नेपालले सामना गरिरहेका यी आर्थिक चुनौतीबारे विस्तृत छलफल प्रस्तुत गरेको छ ।

पुगेको थियो जसमध्ये, १४ खर्ब ८७ अर्ब रुपैयाँ बाह्य ऋण हो भने १३ खर्ब १९ अर्ब रुपैयाँ आन्तरिक ऋण हो।<sup>५</sup> राष्ट्रिय अर्थतन्त्रलाई सुदृढ बनाउन, नेपाल सरकारले असोज २१, २०८१ मा आर्थिक सुधार सिफारिसका लागि एक उच्चस्तरीय आर्थिक सुधार सुझाव आयोग गठन गरेको थियो। उक्त आयोगले मंसिर ७, २०८१ मा सरकारलाई आफ्नो प्रतिवेदन बुझाउँदै आर्थिक क्षेत्रमा आवश्यक सुधारको रूपरेखा प्रस्तुत गरेको थियो।<sup>६</sup>

भदौ २०८२ को जेन-जी आन्दोलनपश्चात् तत्कालीन प्रधानमन्त्री केपी शर्मा ओलीले पदबाट राजीनामा दिए। राष्ट्रपति रामचन्द्र पौडेलले सुशीला कार्कीलाई अन्तरिम सरकारको प्रधानमन्त्री नियुक्त गरेपछि प्रतिनिधिसभा विघटन गरी फागुन २१, २०८२ मा निर्वाचन गर्ने घोषणा गरियो। माथि उल्लिखित उच्चस्तरीय आर्थिक सुधार सुझाव आयोगका अध्यक्ष रामेश्वरप्रसाद खनाललाई भदौ ३०, २०८२ मा अर्थमन्त्री नियुक्त गरियो। शपथ ग्रहण गरेलगत्तै खनालले बजेट पुनर्संरचना कार्यक्रम घोषणा गरे।<sup>७</sup>

कार्यकाल छ महिना भएको अन्तरिम सरकारले ठूलो चुनौती सामना गर्नुपर्थ्यो। ती चुनौतीमा फागुन २१, २०८२ मा तय गरिएको संसदीय निर्वाचन, जेन-जी आन्दोलनबाट भएको व्यापक क्षतिपछि पुनर्निर्माण;<sup>८</sup> ५३ जना मृतकका परिवार एवं २,४०० भन्दा बढी घाइतेहरूलाई क्षतिपूर्ति दिनु तथा राहत प्रदान गर्नुलगायत मुख्य थिए। यी कामका लागि पूर्वनिर्धारित बजेट थिएन। आन्दोलनका क्रममा कुल क्षति ८४.४५ अर्ब रुपैयाँ बराबरको हुन

<sup>५</sup> अर्थ मन्त्रालय। २०८२। २०८२ पुस मसान्तसम्मको सार्वजनिक ऋणको प्रतिवेदन। काठमाडौं : सार्वजनिक ऋण व्यवस्थापन कार्यालय, अर्थ मन्त्रालय, नेपाल सरकार।

<sup>६</sup> उक्त आयोग नेपाल सरकारका पूर्व अर्थसचिव रामेश्वरप्रसाद खनालको अध्यक्षतामा गठन गरिएको थियो। आयोगका सदस्यहरूमा महेश आचार्य, राजेश अग्रवाल, कमलेशकुमार अग्रवाल, चन्द्रप्रसाद ढकाल, डा. कल्पना खनाल, डा. विश्व गौचन, प्रा.डा. रामप्रसाद ज्ञवाली र डा. प्रकाशकुमार श्रेष्ठ थिए।

<sup>७</sup> NEPSE Trading. 2025. Finance Minister Khanal Prioritizes Implementation of Economic Reform Commission's Report. September 16. <https://nepsetrading.com/blog/finance-minister-khanal-prioritizes-implementation-of-economic-reform-commissions-report> मा उपलब्ध; माघ २०, २०८२ मा हेरिएको।

<sup>८</sup> सार्वजनिक सम्पत्ति, भौतिक संरचना तथा निजी प्रतिष्ठानको क्षतिको मूल्याङ्कन र सार्वजनिक संरचनाको पुनर्निर्माण योजना तयार गर्न गठित समिति। २०८२। २०८२ भदौ २३ र २४ गतेको आन्दोलनका क्रममा भएको सार्वजनिक सम्पत्ति, भौतिक संरचना तथा निजी प्रतिष्ठानहरूमा भएको क्षतिको मूल्याङ्कन र सार्वजनिक संरचनाको पुनर्निर्माण योजनासम्बन्धी प्रतिवेदन, २०८२। [https://giwmscdntwo.gov.np/media/pdf\\_upload/Cheti%20Mulyankan\\_hpt2aje.pdf](https://giwmscdntwo.gov.np/media/pdf_upload/Cheti%20Mulyankan_hpt2aje.pdf) मा उपलब्ध; फागुन १८, २०८२ मा हेरिएको।

पुगेको थियो, जसमध्ये सरकारी क्षेत्रमा ४४.९३ अर्ब रुपैयाँ र निजी क्षेत्रमा ३३.५४ अर्ब रुपैयाँ थियो । माथि उल्लिखित सबै कार्य कुनै पूरक बजेट नल्याई सम्पन्न गर्नुपरेको थियो ।

तोकिएको समयमै निर्वाचन सम्पन्न गर्न, क्षतिग्रस्त संरचना मर्मत तथा पुनर्निर्माण गर्न, सेवा पुनःसञ्चालन गर्न तथा क्षतिपूर्ति वितरण गर्न बजेट पुनःप्राथमिकीकरण अपरिहार्य बन्यो । असोज ५, २०८२ मा मन्त्री परिषद्ले बजेटसम्बन्धी उपाय स्वीकृत गर्‍यो, र अर्थमन्त्री खनालले उच्चस्तरीय आर्थिक सुधार सुझाव आयोगबाट आएका प्रमुख संरचनागत सुधार कार्यान्वयन गर्ने प्रयास गरे ।

यो अध्ययनले जेन-जी आन्दोलनपछि अन्तरिम सरकारले प्रारम्भ गरी कार्यान्वयन गरेका सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन सुधारको समीक्षा गर्दछ । अध्ययन दुई मुख्य विषयमा केन्द्रित छ : बजेट पुनःप्राथमिकीकरण र वित्तीय तथा प्रशासनिक सुधार । वित्तीय तथा प्रशासनिक सुधारअन्तर्गत विशेषगरी चार प्रमुख पहलमा ध्यान केन्द्रित गरिएको छ: डिजिटल शासन विस्तार (जस्तै डिजिटल भुक्तानी प्रणाली), एकद्वार प्रणाली, कर प्रशासन आधुनिकीकरण, र कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन प्रणाली । यो अध्ययनको उद्देश्य सङ्घीय, प्रादेशिक तथा स्थानीय सरकारका निर्णय र सुधारसम्बन्धी समन्वयको अनुगमन गर्दै सार्वजनिक खर्च तथा सुधारको संस्थागत अवस्था विश्लेषण गर्नु हो ।



## अध्ययन विधि

सङ्घीय तहसँगै लुम्बिनी तथा मधेस प्रदेशमा केन्द्रित यो प्रतिवेदनले अन्तरिम सरकारको समयावधि (भदौ-फागुन, २०८२) समेटेको छ । महानगरपालिका, उपमहानगरपालिका तथा गाउँपालिकामा वित्तीय तथा प्रशासनिक सुधारका फरक-फरक प्रभावको अध्ययन गर्न मधेस प्रदेशको औरही गाउँपालिका, जनकपुरधाम उपमहानगरपालिका, र वीरगञ्ज महानगरपालिका तथा लुम्बिनी प्रदेशबाट नरैनापुर गाउँपालिका, घोराही उपमहानगरपालिका, र बुटवल उपमहानगरपालिका छनौट गरिएको थियो ।

यस अध्ययनमा मिश्रित अध्ययन विधि अपनाइएको छ जसमा स्थलगत अनुसन्धान, गहन अन्तर्वार्ता, डेस्क-आधारित सामग्री एवं बजेट समीक्षा पर्छन् । यी विधिमाफत सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन, बजेट कार्यान्वयन, वित्तीय सुधारसम्बन्धी सरकारी नीति, कानून, र संस्थागत संरचनाको अध्ययन गरिएको थियो । साथै, नीतिगत प्रतिक्रिया तथा त्यसका प्रभावहरूको विश्लेषण गर्न समाचार सामग्री, लेख, प्रतिवेदन, र सरकारी निर्णयको समीक्षा गरिएको थियो । मधेस र लुम्बिनी प्रदेशको स्थलगत अध्ययनका लागि दुई-दुई अनुसन्धानकर्ता रहेका दुई समूह खटिएका थिए । स्थलगत अध्ययनमा जानुअघि विषय-विज्ञहरूसँगको सामूहिक छलफलबाट संरचित प्रश्नावली तयार पारिएको थियो । सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहका कुल ५३ जना जनप्रतिनिधि एवं सरकारी पदाधिकारीहरूसँग अन्तर्वार्ता गरिएको थियो ।

सङ्घीय तहमा अर्थ मन्त्रालय; उद्योग, वाणिज्य तथा आपूर्ति मन्त्रालय; उद्योग विभाग; नीति अध्ययन प्रतिष्ठान; उच्चस्तरीय आर्थिक सुधार सुझाव समिति; र नेपाल स्टक एक्सचेन्ज लिमिटेडलगायतका संस्थाका अधिकारी तथा कर्मचारीसँग अन्तर्वार्ता गरियो । प्रदेश तहमा लुम्बिनी प्रदेशको मुख्यमन्त्री कार्यालय; आर्थिक मामिला तथा योजना मन्त्रालय; लुम्बिनी प्रदेश योजना आयोग; भौतिक पूर्वाधार विकास मन्त्रालय; तथा स्वास्थ्य मन्त्रालयका अधिकारी

तथा कर्मचारीसँग अन्तर्वार्ता गरिएको थियो । त्यसैगरी, मधेस प्रदेशमा अर्थ मन्त्रालय; भौतिक पूर्वाधार विकास मन्त्रालय; र युवा, खेलकुद तथा समाज कल्याण मन्त्रालयका पदाधिकारी तथा कर्मचारीसँग अन्तर्वार्ता गरिएको थियो । यस अध्ययनका लागि छनोट गरिएका स्थानीय तहका निर्वाचित जनप्रतिनिधि तथा प्रशासनिक कर्मचारीसँग पनि अन्तर्वार्ता गरिएको थियो ।

## बजेट पुनःप्राथमिकीकरण

### सङ्घीय तहमा बजेट पुनःप्राथमिकीकरण

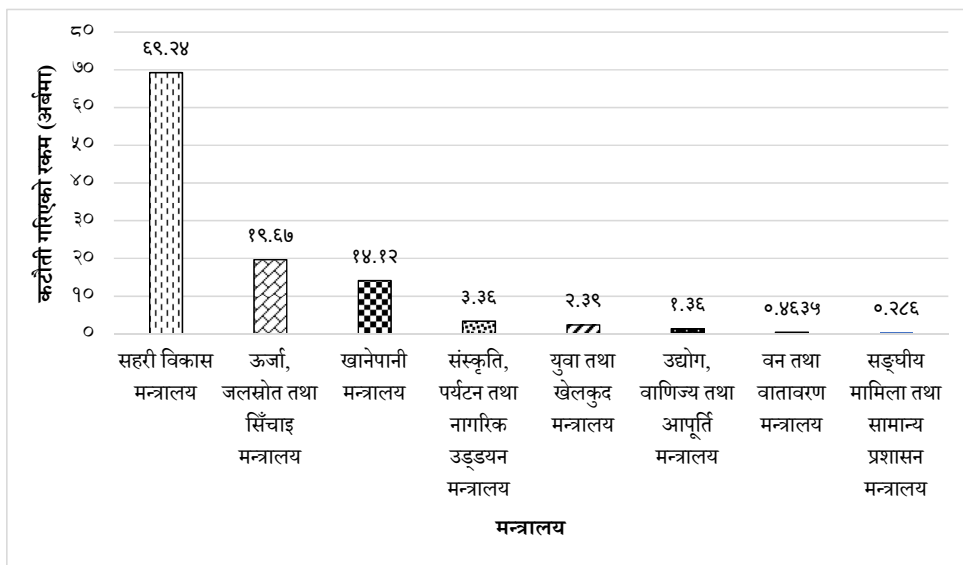
पदभार ग्रहण गरेको पहिलो दिनमै अर्थमन्त्री रामेश्वरप्रसाद खनालले राजनीतिक उद्देश्यले समावेश गरिएका, तयारी नपुगेका तथा टुक्रे परियोजना हटाई तत्कालीन बजेटबाट १ खर्ब रुपैयाँसम्म बचत गर्न सकिने घोषणा गरे। उनले न्यून प्राथमिकताका परियोजना पहिचान गर्न बजेट महाशाखा प्रमुखको नेतृत्वमा तीन सदस्यीय कार्यदल पनि गठन गरेका थिए। सरकारले निर्वाचन खर्च आन्तरिक स्रोतबाट व्यवस्थापन गर्ने तथा अत्यावश्यक सार्वजनिक पूर्वाधारको मात्र पुनर्निर्माण गर्ने नीति अवलम्बन गर्‍यो। बजेट पुनःप्राथमिकीकरणको निर्णयमार्फत नेपाल सरकारले सङ्घीय तहका विभिन्न आयोजना तथा अनुत्पादक खर्च कटौती गरेर करिब १ खर्ब २० अर्ब रुपैयाँ बचत गर्ने लक्ष्य राखेको थियो।

यसअन्तर्गत परियोजना बैकमा दर्ता नगरिएका करिब १,३०० परियोजना हटाइए, जसको कुल रकम करिब १ खर्ब १० अर्ब रुपैयाँ बराबर थियो। त्यसैगरी, करिब ३ करोड रुपैयाँ लागत रहेका लगभग ४,००० साना वा टुक्रे परियोजना कटौती गरिएका थिए। सेमिनार तथा बैठकसम्बन्धी करिब १२ अर्ब रुपैयाँ बराबरको बजेट पनि कटौती गरिएको थियो। कटौतीका थप उपायमा, नयाँ सवारीसाधन खरिद रोक्ने, डिजिटल भुक्तानी प्रणाली अनिवार्य गर्ने, र कुनै पनि ठूला पुनर्निर्माण कार्य रोक्ने थिए।

मन्त्रालय तथा प्रदेश सरकारहरूलाई पठाइएका मुख्य निर्देशनमा करारका कर्मचारी हटाउने वा स्वीकृत दरबन्दीभित्र सीमित गर्ने; १० लाख रुपैयाँभन्दा माथिका परियोजना उपभोक्ता समितिमार्फत कार्यान्वयन गर्न रोक लगाउने; मन्त्रीको निजी सचिवालयमा कर्मचारी सङ्ख्या सीमित गर्ने र प्रशासनिक खर्चमा व्यापक कटौती गर्ने थिए। निर्देशनका अन्य बुँदामा सवारी साधन, फर्निचर तथा विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन तयारीसम्बन्धी खर्च नियन्त्रणसहित खरिद प्रक्रियामा नियन्त्रण लागू गर्ने; तथा डिजिटल शासन र डिजिटल भुक्तानी प्रणाली अनिवार्य

बनाउने विषय समावेश थिए। समग्रमा, सङ्घीय सरकारले परियोजना कटौती गर्ने, अनुत्पादक खर्च नियन्त्रण गर्ने तथा आकस्मिक खर्चको सीमा पुनरावलोकन गर्ने निर्णय गर्‍यो। साथै, निर्वाचन खर्चका लागि बजेट निकासी गरियो, जेन-जी आन्दोलनका मृतक परिवार तथा घाइतेलाई राहत तथा क्षतिपूर्ति उपलब्ध गराइयो।<sup>९</sup>

### बजेट कटौती गरिएका मन्त्रालय र बजेटको परिणाम



माघ २०८२ मा अर्थमन्त्रालयका उच्च अधिकारीसँग गरिएको अन्तर्वाताबाट अर्थ मन्त्रालयले परियोजना पुनःप्राथमिकीकरण प्रक्रिया पूरा गरिसकेको जानकारी प्राप्त भएको थियो। शुरुमा, १ खर्ब २० अर्ब रुपैयाँ बराबरको बजेट रोक्का गरिएको थियो। त्यसपछि, उक्त रकममध्ये ३५ अर्ब रुपैयाँ निकासी पनि गरिएको थियो। निकासी गरिएको रकम विशेषगरी असोज ५ भित्र ठेक्का प्रक्रिया सम्पन्न भएका परियोजनाहरू, तिर्न बाँकी रहेको दायित्व रकम

<sup>९</sup> सङ्घीय अर्थमन्त्रालयका सचिवसँग माघ ८, २०८२ मा तथा अर्थमन्त्रालयका उप-सचिव र उद्योग, वाणिज्य तथा आपूर्ति मन्त्रालयका सह-सचिवसँग माघ ९, २०८२ मा गरिएको कुराकानी।

वा ऋण भुक्तानी, तथा व्यवसाय पुनरुत्थान कार्ययोजनाका लागि विनियोजन गरिएको थियो।<sup>१०</sup> अन्तर्वाताको समयवधिसम्ममा त्यसबारे ठोस विवरण उपलब्ध थिएन।<sup>११</sup>

बजेट पुनःप्राथमिकीकरण चालु तथा पूँजीगत दुवै खर्चबाट गरिएको थियो। यसअन्तर्गत निर्वाचनका लागि १९.२१ अर्ब रुपैयाँ तथा पुनर्निर्माण कोषका लागि १५ करोड रुपैयाँ विनियोजन गरिएको थियो। यी व्यवस्थाअन्तर्गत सेवा प्रवाहलाई प्रभावकारी बनाउन सवारीसाधन खरिद तथा भौतिक सम्पत्तिको मर्मतसम्भारमा समेत रकम खर्च गरिएको थियो। उदाहरणका लागि, सर्वोच्च अदालतले आन्तरिक बजेट स्थानान्तरण तथा मन्त्रालयबाट थप बजेटको व्यवस्थामार्फत सवारीसाधन खरिद गरेको थियो।

राहत तथा क्षतिपूर्तिका सम्बन्धमा, मृत्यु भएका ५३ जनाका परिवारलाई प्रतिपरिवार १५ लाख रुपैयाँ उपलब्ध गराउने निर्णय गरिएको थियो। घाइतेहरूको उपचारका लागि प्रतिव्यक्ति ३५ हजार रुपैयाँ प्रदान गरिएको थियो। आन्दोलनका शहिद परिवारको जीवन निर्वाहभत्ताका लागि माघ २०८२ मा ७९ लाख रुपैयाँ निकासी गरिएको थियो।

सङ्घीय अर्थ मन्त्रालयका सचिवका अनुसार बजेट कटौती केवल सङ्घीय बजेटमा लागू गरिएको थियो। त्यसैले स्थानीय तथा प्रादेशिक बजेटमा कुनै कटौती गरिएको थिएन र सशर्त अनुदान पनि रोकिएका थिएनन्। तथापि, सङ्घीय सरकारले असोज ७, २०८२ मा प्रदेश तथा स्थानीय सरकारहरूलाई बजेट पुनःप्राथमिकीकरणसम्बन्धी परिपत्र इमेलमार्फत पठाएको थियो। त्यसपछि प्रत्येक प्रदेशका मुख्यमन्त्री तथा मन्त्री परिषद्को कार्यालयले उक्त परिपत्र आ-आफ्ना मातहतका प्रादेशिक मन्त्रालय तथा निकायलाई पठाएका थिए। स्थानीय सरकारलाई भने सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयमार्फत इमेल पठाइएको थियो।

## प्रदेश सरकारहरूको बजेट पुनःप्राथमिकीकरण

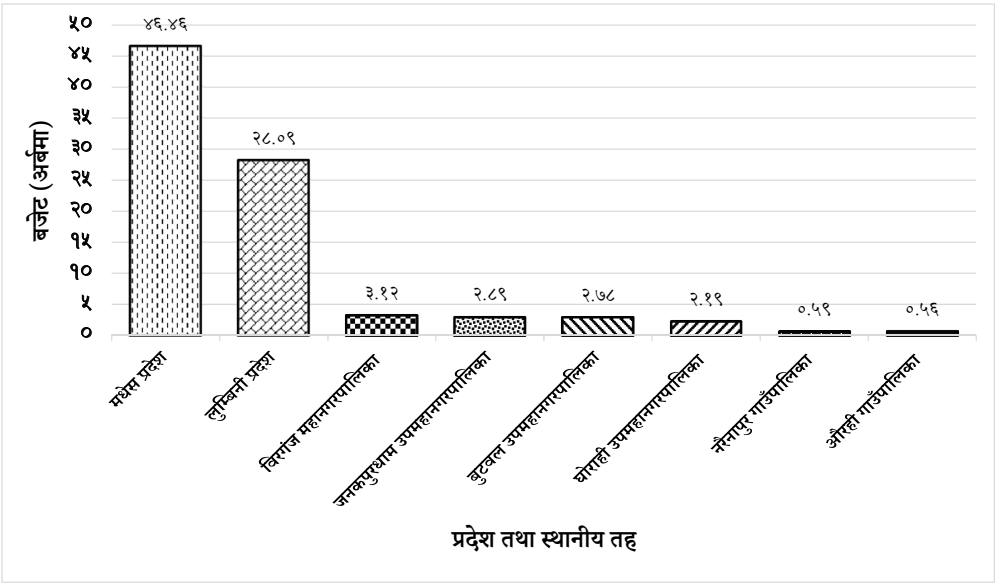
बजेट पुनःप्राथमिकीकरण सम्बन्धमा प्रदेश सरकारहरूको कार्यान्वयन अभ्यासमा एकरूपता थिएन। अन्यत्रको तुलनामा लुम्बिनी प्रदेशमा कम क्षति भएको थियो, यद्यपि बुटवल र नेपालगञ्ज क्षेत्रमा ठूलो असर परेको थियो। प्रदेश कार्यालयअन्तर्गतका संरचनामा अधिक क्षति नपुगेकाले आर्थिक वर्ष (आ.व.) २०८२/८३ मा शहरी विकासअन्तर्गतको नियमित मर्मतसम्भार बजेटमार्फत आवश्यक पुनर्निर्माण व्यवस्थापन गरिएको थियो।

<sup>१०</sup> सङ्घीय अर्थमन्त्रालयका सचिवसँग माघ ८, २०८२ मा गरिएको कुराकानी।

<sup>११</sup> सङ्घीय अर्थमन्त्रालयका सह-सचिवसँग माघ ९, २०८२ मा गरिएको कुराकानी।

त्यसो भए पनि, लुम्बिनी प्रदेश सरकारले आफ्नो विनियोजित बजेटको २० प्रतिशत कटौती गरेको थियो।<sup>१२</sup> प्रशासनिक खर्च कटौतीका सन्दर्भमा, कार्यालयलाई अनावश्यक/ अतिरिक्त प्रशासनिक खर्च, चिया खर्च र विभिन्न भत्ता कटौती गरी कार्यसञ्चालनको न्यूनतम आवश्यकताकै स्तरमा चलाइराख्नेतर्फ जोड दिइएको थियो। सवारीसाधनमा क्षति पुगे पनि कुनै नयाँ गाडी खरिद गरिएको थिएन भने नयाँ निर्माण कार्यलाई आगामी वर्षको बजेटमा सारिएको थियो।

### आर्थिक वर्ष २०८२/०८३ का लागि मधेश र लुम्बिनी प्रदेश तथा ६ स्थानीय तहको बजेट



साना तथा टुक्रे परियोजना कटौती गरिए पनि राष्ट्रिय गौरवका आयोजना, ठूला पूर्वाधार परियोजना, बहुवर्षीय योजना तथा विशेष र सशर्त अनुदानलाई संरक्षण गर्ने निर्णय गरिएको

<sup>१२</sup> अध्ययनको क्रममा अन्तर्वार्ता गरिएकामध्ये केहीले यसलाई विगतका अभ्यासको दृष्टिकोणबाट हेरे, जहाँ सामान्यतया २०-२५ प्रतिशत बजेट खर्च हुन नसकेर बाँकी रहन्थ्यो। उनीहरूले भनेका थिए, “यो बजेट जे भए पनि कार्यान्वयन हुने थिएन, पछि कटौती हुने बजेटलाई पहिले नै कटौती गरिएको मात्र हो।” यसबाहेक, विगतका वर्षहरूमा जस्तै शुरूमै काटिएको बजेटको अलावा पनि आर्थिक वर्षको अन्त्यमा बजेटको अन्तिम किस्ता पनि रोक्का हुन सक्ने शङ्का उनीहरूले व्यक्त गरेका थिए।

थियो । अझ स्पष्ट रूपमा भन्नुपर्दा, बहुवर्षीय परियोजनामा एकमुष्ट कटौती नगर्ने र केवल ३० देखि ४० प्रतिशत बजेट उपलब्ध भए पनि परियोजनाको चक्रलाई निरन्तरता दिनेमा जोड दिइयो । त्यस्ता परियोजनामध्ये हरेकको विश्लेषण गरी कार्यान्वयन गर्ने निर्णय गरिएको थियो ।

लुम्बिनी प्रदेशका अर्थ मन्त्रालयका सचिवले स्वीकृत दरबन्दीभन्दा बाहिरका करारका कर्मचारी हटाउनेसम्बन्धी सङ्घीय परिपत्र कार्यान्वयन गरिसकिएको बताएका थिए ।<sup>१३</sup> तर, अन्य कार्यालयमा सोबारे बुझ्दा अवस्था जटिल देखिएको थियो । भौतिक पूर्वाधार मन्त्रालयमा करारका कर्मचारीलाई चालक वा कार्यालय सहयोगीको पद र भूमिकामा सीमित गरिएको पाइयो । साथै, स्वास्थ्य मन्त्रालयका एक वरिष्ठ कर्मचारीका अनुसार, करार नियुक्तिमाथिको सङ्घीय प्रतिबन्ध छलन नर्स, इन्जिनियर र आईटी कर्मचारीजस्ता दक्ष जनशक्तिलाई आधिकारिक रूपमा ‘कार्यालय सहयोगी’ भनेर पुनर्वर्गीकरण गरिएको थियो ।<sup>१४</sup> त्यसले उनीहरूको रोजगारी सुरक्षित त गऱ्यो, तर दक्षता अनुसारको कानूनी हैसियत र पारिश्रमिक नभई पूर्ववत् काम गर्दा ठूलो कानूनी तथा सुरक्षा जोखिम सिर्जना हुन पुग्यो ।

मधेश प्रदेश सरकारमा भने फरक अवस्था भेटिएको थियो । यो अध्ययन सम्पन्न गर्दासम्म प्रदेश सरकारले कुनै पनि बजेट पुनःप्राथमिकीकरण गरेको थिएन । प्रदेश आर्थिक मामिला मन्त्रालयका सचिव रामकुमार महतोका अनुसार, मन्त्रालयले आन्दोलनका क्रममा भएको क्षतिको विस्तृत विवरण तथा सम्बन्धित मन्त्रालयहरूले कार्यान्वयन गरिरहेका परियोजनाबारे प्रतिवेदन पेश गर्न पुस २०८२ मा सबै मन्त्रालयलाई अनुरोध गरेको थियो ।<sup>१५</sup> तर डीआरसीएनका अनुसन्धानकर्ताहरू माघ २०८२ मा पुग्दासम्म पनि मधेश प्रदेश अन्तर्गतका मन्त्रालयहरूले आवश्यक विवरण पेश गरेका थिएनन् । प्रतिवेदन निर्माणको प्रक्रिया तथ्याङ्क सङ्कलनकै चरणमा रोकियो । सबै तथ्याङ्क पूर्ण रूपमा सङ्कलन भएपछि मात्र पुनःप्राथमिकीकरणसम्बन्धी औपचारिक निर्णय प्रक्रिया अघि बढाउने पनि बताइएको थियो । अध्ययनको समयमा, मधेश प्रदेश सरकारअन्तर्गतका कुनै पनि मन्त्रालयमा बजेट पुनःप्राथमिकीकरण वा पुनःविनियोजन गरिएको तथ्य भेटिएन ।

मधेश प्रदेश सरकारले सङ्घीय परिपत्रलाई ‘अनिवार्य’ भन्दा पनि ‘वैकल्पिक’ मान्दै प्रादेशिक स्वायत्तताप्रति आफ्नो दृढ अडान राख्यो । साथै, उक्त परिपत्रलाई प्रदेशको अधिकार क्षेत्रमा हस्तक्षेप गर्ने प्रयासका रूपमा समेत बुझिएको बताइएको थियो । समग्र रूपमा आफ्नै

<sup>१३</sup> ती सचिवसँग माघ १५, २०८२ मा गरिएको कुराकानी ।

<sup>१४</sup> ती कर्मचारीसँग माघ १५, २०८२ मा गरिएको कुराकानी ।

<sup>१५</sup> महतोसँग माघ १३, २०८२ मा गरिएको कुराकानी ।

कानून, संरचना र वित्तीय अवस्थाका आधारमा निर्णय गर्नेमा जोड दिइएको थियो। उदाहरणका लागि, मधेस प्रदेश अर्थ मन्त्रालयका सचिवले सङ्घीय सरकारले उच्च दायित्वका कारण स्रोतमा दबाव सामना गर्नुपरे पनि प्रदेश हाल बचत/नाफाको अवस्थामा रहेकाले, चाहेमा आफ्नै स्रोतसाधन प्रयोग गरेर बहुवर्षीय परियोजना सञ्चालन गर्न सक्छ भनेका थिए।<sup>१६</sup>

तर, सम्भावित बजेट अभावलाई ध्यानमा राख्दै आर्थिक मामिला मन्त्रालयले अन्य मन्त्रालयहरूलाई करिब २० प्रतिशत बजेट कटौतीको तयारी गर्न जानकारी गराएको थियो। साथै, आकस्मिक खर्चलाई ४.५ प्रतिशतबाट घटाएर २.५ प्रतिशतमा ल्याउने औपचारिक प्रस्ताव पनि गरिएको थियो। यसबाहेक, आन्दोलनपछिको संवेदनशील जनभावनालाई ध्यानमा राख्दै नयाँ सवारीसाधन खरिद स्थगित गरिएको थियो। खर्च नियन्त्रणसम्बन्धी नयाँ निर्देशन पनि जारी गरिएका थिए, जसअनुसार विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन, सवारीसाधन, फर्निचर, मेसिनरी वा उपकरण खरिद, तथा आवासीय भवन निर्माणका लागि अर्थ मन्त्रालयको पूर्वस्वीकृति अनिवार्य बनाइएको थियो।

कर्मचारी व्यवस्थापनको सन्दर्भमा, मधेस प्रदेश सरकारले कर्मचारी सङ्ख्या घटाउने विषयमा प्रतिरोध जनायो। उदाहरणका लागि, सङ्घीय परिपत्रले मन्त्रीको सचिवालयमा अधिकतम तीन जना कर्मचारी राख्नुपर्ने व्यवस्था गरे पनि कुनै पनि मन्त्रालय सञ्चालन गर्न कम्तीमा ६ जना आवश्यक पर्ने बताइएको थियो। मधेस प्रदेश सरकारका मुख्यमन्त्री र मन्त्रीहरूको पारिश्रमिक तथा सुविधा सम्बन्धमा व्यवस्था गर्न बनेको ऐन, २०७५ को धारा ११ र अनुसूची २ अनुसार कम्प्युटर अपरेटरबाहेक ८ जनासम्म कर्मचारी राख्न पाइन्छ। मुख्यमन्त्रीले प्रादेशिक कानूनअनुसार काम गर्न निर्देशन दिए पनि भविष्यमा लेखापरीक्षणका क्रममा बेरुजु आउन सक्ने डरले कर्मचारीहरू मन्त्री परिषद्को औपचारिक निर्णयको प्रतीक्षामा थिए। परिणाम, सचिवालयका कर्मचारीहरूको तलब भुक्तानी रोकिन पुग्यो।

## स्थानीय सरकारको बजेट पुनःप्राथमिकीकरण

अध्ययनका निमित्त छानिएका नगरपालिकाहरूमा विभिन्न रूप र स्तरमा बजेट पुनःप्राथमिकीकरण गरिएको छ। स्रोत साधन विनियोजनको मुख्य आधार जेन-जी आन्दोलनका क्रममा भएको क्षतिको परिमाणले तय गर्‍यो, जसमा आम्दानी गर्ने कार्यालयहरू पनि समावेश छन्। स्थानीय तहमा बजेट पुनःप्राथमिकीकरण मुख्यतः सक्दो छिटो सेवा

<sup>१६</sup> ती सचिवसँग माघ १३, २०८२ मा गरिएको कुराकानी।

पुनःसञ्चालन गर्ने, क्षतिग्रस्त संरचनाहरू पुनर्निर्माण गर्ने, र प्रशासनिक कार्यहरूलाई निरन्तरता दिने कुरामा केन्द्रित गरिएको थियो ।

अध्ययन गरिएको एकमात्र महानगरपालिका, वीरगञ्जले अवरुद्ध सेवाहरू पुनःसञ्चालन गर्न महानगरपालिकाको कुल बजेटको ३७ प्रतिशत बजेट पुनःप्राथमिकीकरण गरेको थियो । वडा स्तरको २५ प्रतिशत बजेट स्थगन गरेको थियो, अवस्था स्थिर भएपछि मात्रै स्थगित बजेट फुकुवा गरेको थियो । दोहोरो बजेट शीर्षकहरू हटाएर प्रशासनिक खर्चलाई १ करोड रुपैयाँबाट घटाएर ४० लाखमा झारेको थियो । वीरगञ्ज महानगरपालिकाले क्षतिग्रस्त भवनको तत्काल पुनर्निर्माण तथा सञ्चालन खर्च व्यवस्थापनका लागि विपद् कोषबाट ५ करोड रुपैयाँ प्रयोग गरेको थियो, तर पछि सोही बराबर रकम कोषमा नै फिर्ता गरिएको थियो । कुल क्षति १.३५ अर्ब रुपैयाँ अनुमान गरिएको थियो, जसमा महानगरपालिकाको भवन पुनर्निर्माणको लागत मात्र ३० करोड रुपैयाँ बराबरको अनुमान थियो । यसका लागि आ.व. २०८२/०८३ मा कुल १० करोड रुपैयाँ विनियोजन गरिएको थियो ।

उपमहानगरपालिकाहरूमा पनि बजेट पुनःप्राथमिकीकरणमा भिन्नता पाइयो । घोराही उपमहानगरपालिकामा ठूलो मात्रामा क्षति र नोक्सानी भएको उल्लेख गरिएको थियो, जसमा उपकरण तथा क्षतिग्रस्त संरचनाको पुनर्निर्माणका लागि करिब ७ करोड रुपैयाँ खर्च हुने अनुमान थियो । यस उपमहानगरपालिकाको वार्षिक बजेट १.७५ अर्ब रुपैयाँबाट घटाएर १.३५ अर्बमा झारिएको थियो । विकास खर्च (पुनर्निर्माण) मा ५० प्रतिशतसम्म कटौती गरिएको थियो भने अन्य क्षेत्रमा यो कटौती ७० प्रतिशतसम्म पुऱ्याइएको थियो । अधिक मात्रामा प्रभावित नभएका वडाहरूमा समेत ५० प्रतिशतले बजेट घटाइएको थियो । उपमहानगरपालिकाको करिब ६० प्रतिशत राजस्व जग्गासम्बन्धी कारोबारको शुल्कबाट आउँछ । त्यसैले व्यावहारिक निर्णय स्वरूप, नगर प्रमुखले मालपोत (भूमि राजस्व) र नापी कार्यालयका लागि फर्निचर तथा कम्प्युटर खरिद गर्न २० लाख रुपैयाँ बराबरको रकम विनियोजन गरेका थिए ।

बुटवल उपमहानगरपालिकामा पुनर्निर्माणको लागत १० करोड रुपैयाँभन्दा बढी अनुमान गरिएको थियो । तर अन्य पालिकाको तुलनामा यहाँ सङ्घीय सहयोग स्पष्ट देखियो । सङ्घीय अर्थ मन्त्रीलागायतले यस उपमहानगरपालिकाको क्षतिग्रस्त स्थलको अवलोकन गरेका थिए । पुनर्निर्माणका लागि ठूलो राहत प्याकेजमा सहमति भएको थियो, जसअन्तर्गत ५० प्रतिशत योगदान नगर विकास कोषबाट, ४० प्रतिशत सहूलियत ऋणबाट, र १० प्रतिशत उपमहानगरपालिकाको म्याचिड फन्डबाट व्यवस्था गरियो ।

जनकपुरधाम उपमहानगरपालिकामा पुनर्निर्माणका लागि करिब १ अर्ब रुपैयाँ आवश्यक पर्ने उल्लेख गरिएको थियो। उपमहानगरपालिकाले आफ्नो बजेटमा १० देखि २० प्रतिशतसम्म पुनःप्राथमिकीकरण गरेको थियो। आन्तरिक विकास बजेटको १० प्रतिशत नगरपालिकाको भवन पुनर्निर्माण तथा कम्प्युटर, प्रिन्टर र फर्निचरजस्ता कार्यालय सामग्री खरिदतर्फ मोडिएको थियो। कार्यालय सामग्रीको बजेट प्रारम्भिक रूपमा ५० लाख छुट्ट्याइएको भए पनि त्यसलाई बढाएर करिब १ करोड ५० लाख रुपैयाँसम्म पुऱ्याउनुपरेको थियो। पुनर्निर्माणका लागि नगरपालिकाको वित्तीय रणनीतिमा अन्तर-आकस्मिक कोष परिचालन गर्ने र शहरी विकास कोषसँग ३ करोड रुपैयाँको परियोजनाका लागि छलफल गर्ने कुरा समावेश गरिएको थियो, जसमा प्रस्तावित मोडेलअनुसार २५ प्रतिशत उपमहानगरपालिकाको योगदान, २५ प्रतिशत अनुदान, र ५० प्रतिशत ऋण रहने व्यवस्था थियो।

यो प्रतिवेदनले समेटेका दुईवटा गाउँपालिकामध्ये, नरैनापुर गाउँपालिकामा पुनर्निर्माणको आवश्यकता न्यून रहेको बताइयो। तर, पुनःप्राथमिकताका लागि परिपत्र आएपछि र प्रदेशको २० प्रतिशत बजेट रोक्काका कारण गाउँपालिकाले आ.व. २०८२/०८३ का लागि विनियोजित बजेट कार्यान्वयन गर्न सकेन। हिउँदे अधिवेशन समयमै नबस्दा पनि बजेट कार्यान्वयन र पुनःप्राथमिकतामा बाधा पुग्यो। सार्वजनिक निर्माण तथा आवश्यक मर्मतसम्भार, जस्तै : सडक मर्मत वा भौतिक क्षतिका लागि मूल रूपमा विनियोजन गरिएको बजेट पुनर्निर्माण लागततिर प्रयोग गरियो, जुन करिब १ देखि १.५ करोड रुपैयाँसम्म थियो। नयाँ भवनमा पालिका सार्ने प्रक्रिया निकट भएकाले दबाब केही हदसम्म कम भएको थियो।

अर्को, औरही गाउँपालिकाले कुल ५ करोड रुपैयाँ बराबरको क्षति ब्यहारेको थियो भने अत्यावश्यक पूर्वाधार पुनर्स्थापना तथा सुरक्षाका लागि आफ्नो बजेट रणनीतिक रूपमा पुनःविनियोजन गरेको थियो। सडक निर्माण, मन्दिर निर्माण तथा सार्वजनिक सचेतना कार्यक्रमका लागि छुट्ट्याइएको रकमलाई वडा कार्यालय भवन, प्रहरी चौकी र सशस्त्र प्रहरी बलका क्याम्प/कार्यालय पुनर्निर्माण तथा आवश्यक कार्यालय सामग्री खरिदका लागि प्रयोग गरिएको थियो। गाउँपालिकाका अध्यक्षले भनेका थिए, “हामीले मर्मत तथा पुनर्निर्माणका लागि आफ्नै बजेट अन्तर्गत कोष स्थानान्तरण गरेर प्रयोग गरेका छौं। तत्काल अत्यावश्यक नभएका कार्यक्रम स्थगित गरी ती लगानीलाई आपतकालीन आवश्यकतामा पुनःकेन्द्रित गरेका छौं।”<sup>१७</sup> विपद् व्यवस्थापनका लागि छुट्ट्याइएको बजेट भने प्रयोग गरिएको छैन।

<sup>१७</sup> पालिका अध्यक्षसँग माघ १२, २०८२ मा गरिएको कुराकानी।

सारांशमा, पुनःप्राथमिकता निर्धारण गर्दा पूर्वाधारसम्बन्धी खर्चहरू, जस्तै : सडक तथा मन्दिर निर्माण, सार्वजनिक सचेतना कार्यक्रम तथा सामाजिक र वितरणमुखी कार्यक्रम, साथै प्रशासनिक खर्च कटौती गरिएको थियो । दैनिक जीविकासँग सम्बन्धित अत्यावश्यक योजना तथा कार्यक्रम भने चलाइएन । ती शिक्षा (प्रोत्साहन/तलब, कक्षा ८ को बोर्ड परीक्षा), स्वास्थ्य (औषधि, मातृत्व सेवा, खोप), कृषि (सिँचाइ, बीउबिजन), खानेपानी, बिजुली तथा कृषिसम्बन्धी कार्यक्रम थिए । यसमा पनि फरक ठाउँमा फरक प्राथमिकता दिएको समेत पाइयो । उदाहरणका लागि, औरहीमा कानून कार्यान्वयनलाई प्राथमिकता दिइएको थियो भने वीरगञ्जमा स्वास्थ्य बजेटमा उल्लेखनीय वृद्धि गरिएको थियो ।

सरकारका तीन तहबीच राजस्व बाँडफाँटको प्रकृति यथावत रहे पनि, विगतमा वित्तीय समानीकरण अनुदान कटौती हुँदै आएको अभ्यास र प्रदेशबाट अत्यन्त न्यून आयस्रोत प्राप्त हुने हुँदा राजस्वको उपलब्धता र विश्वसनीयताबारे व्यापक चिन्ता थियो । आन्तरिक राजस्व सङ्कलन पनि प्रभावित भएको थियो । उदाहरणका लागि, घोराही उपमहानगरपालिकाले शुरूमा आन्तरिक राजस्वतर्फ ७० करोड रुपैयाँ सङ्कलन गर्ने लक्ष्य राखेको थियो, तर जेन-जी आन्दोलनपछि राजस्व लक्ष ४५ करोड रुपैयाँमा सीमित पारेको छ ।

करारका कर्मचारीसम्बन्धी सङ्घीय परिपत्रलाई अधिकांशतः बेवास्ता गरिएको छ । विशेषतः सङ्घीय निजामती सेवा ऐनको अभावमा गम्भीर आपतकालीन अवस्थाबाट गुञ्जिरहेका स्थानीय तहहरूको आवश्यकताले अन्य प्राथमिकताहरू उजागर गरेको छ । नरैनापुरमा कर्मचारी कटौती गर्नुको सट्टा ४४ जना करार कर्मचारी भर्ना गर्ने प्रक्रिया अघि बढाइएको थियो । वीरगञ्ज महानगरपालिकाले आफ्नो स्थानीय कानूनअनुसार मेयरलाई दुई जना सल्लाहकार नियुक्त गर्ने अधिकार रहेको बताएको थियो । साथै, करार कर्मचारी हटाउँदा अत्यावश्यक कम्प्युटर अपरेटर पद रिक्त हुने तर्क गर्दै उनीहरूलाई यथावत राखिएको थियो । औरहीमा करार कर्मचारी हटाउने निर्णयले कानूनी विवाद निम्त्याएको थियो, जसको कारण कर्मचारी अभावमा प्रशासनिक अस्थिरता अझ बढ्न पुग्यो ।

उपभोक्ता समितिका सन्दर्भमा कानूनी अन्याय कायमै रह्यो । उपभोक्ता समिति सम्बन्धी सङ्घीय निर्देशनबारे सर्वोच्च अदालतले अन्तरिम आदेश जारी गरेपछि पनि सङ्घीय सरकारले प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई स्पष्ट पार्ने कुनै परिपत्र जारी गरेन । परिणामस्वरूप एकरूपता कायम हुन सकेन । केही प्रदेश तथा स्थानीय निकायहरूले पनि उपभोक्ता समितिमा फर्त काम गरिरहे भने केहीले काम गर्न पूर्ण रूपमा रोक लगाएका थिए । यो अन्याय हटाउन कुनै अन्तर-सरकारी छलफल भएको पाइएन ।

## सार्वजनिक खर्चका उद्देश्य र यथार्थ

सार्वजनिक खर्चबारेको विश्लेषणले बजेट पुनःप्राथमिकीकरणका लागि अनुकूल परिस्थिति सिर्जना गरेको तथ्य औँल्याउँछ । मुख्यतः जेन-जी आन्दोलनबाट उत्पन्न राजनीतिक सङ्कटले शासन पुनःस्थापना गर्ने, सार्वजनिक सेवा पुनःसञ्चालन गर्ने र आकस्मिक निर्वाचन आयोजना गर्ने तत्कालीन आवश्यकता सिर्जना गर्‍यो । त्यसले अन्तरिम सरकारलाई बजेट पुनःप्राथमिकीकरण गर्ने, खर्च नियन्त्रण गर्ने र वित्तीय अनुशासन लागू गर्ने जस्ता वित्तीय कदम चाल्न बलियो राजनीतिक म्यान्डेट प्रदान गर्‍यो । केन्द्रीकृत नीतिगत निर्देशनले मन्त्रालय तथा सरकारका तीनै तहबीच निर्णय प्रक्रिया तत्काल अघि बढाउन र समन्वय गर्न सम्भव बनायो । तत्कालीन अर्थमन्त्री रामेश्वरप्रसाद खनालको नेतृत्वमा सङ्घीय अर्थ मन्त्रालयले सक्रिय भूमिका निर्वाह गर्‍यो । यसले कम प्राथमिकताका परियोजना पहिचान गर्न, अनुत्पादक खर्च नियन्त्रण गर्न र विभिन्न मन्त्रालयबीच वित्तीय समायोजन समन्वय गर्न प्राविधिक कार्यदल गठन गर्‍यो । सरकारका लागि प्रतिनिधिसभा निर्वाचनको वित्त व्यवस्थापन, क्षतिग्रस्त पूर्वाधारको पुनर्निर्माण, र पीडितलाई क्षतिपूर्ति उपलब्ध गराउने स्पष्ट प्राथमिकता थियो । त्यसैले स्रोत पुनःवितरण र बजेट पुनःप्राथमिकीकरण औचित्यपूर्ण मानियो र यसका लागि राजनीतिक समर्थन पनि मिल्यो । प्रदेश तथा स्थानीय स्तरहरूमा सङ्घीय सरकारको बजेट पुनःप्राथमिकीकरण निर्णय र अर्थ मन्त्रालयद्वारा जारी परिपत्रले प्रदेश सरकारलाई वित्तीय समायोजन शुरू गर्न नीतिगत उत्प्रेरकको काम गर्‍यो ।

अध्ययन गरिएका दुई प्रदेशमा बजेट पुनःप्राथमिकीकरण कार्यान्वयन फरक-फरक भए पनि प्रदेशलाई काम अघि बढाउनका लागि सङ्घीय निर्देशनले प्रारम्भिक ढाँचा तयार गर्‍यो । जेन-जी आन्दोलनको प्रभाव प्रदेश तहमा पनि भएकाले प्रदेश सरकारलाई अनावश्यक/अतिरिक्त खर्च रोक्ने र स्रोतलाई प्राथमिक क्षेत्रमा पुनःवितरण गर्ने जस्ता अल्पकालीन प्रशासनिक समायोजन लागू गर्न सक्षम बनायो । त्यसैगरी, स्थानीय तह पनि असाधारण सङ्कटसँग जुध्न बाध्य भएकाले उनीहरूले तत्कालीन आवश्यकता सम्बोधन गर्न बजेट पुनःप्राथमिकीकरण गरे । जस्तै : क्षतिग्रस्त पूर्वाधार पुनर्निर्माण, सेवा पुनःसञ्चालन र प्रशासनिक कामकाज निरन्तरता दिने कार्य । केही पालिकामा विकास बजेटको २० देखि ५० प्रतिशतसम्म पुनःप्राथमिकीकरण गरिएको थियो ।

नागरिकसँग निकट भएकाले स्थानीय तहहरूले कार्यालय भवन पुनर्निर्माण, वडा कार्यालय र प्रहरी चौकी मर्मत, तथा आवश्यक कार्यालय सामग्री खरिद जस्ता कामलाई प्राथमिकता दिई अत्यावश्यक सेवा पुनःस्थापना गरे । सेवा प्रवाह नरोकियोस् भनी थालिएका यस्ता कामकाजका लागि स्थानीय वित्तीय प्राथमिकता परिवर्तन गर्न सहज पनि भयो । स्थानीय

तह नागरिकप्रति प्रत्यक्ष जवाफदेही हुने भएकाले उनीहरूलाई आधारभूत सेवा सञ्चालन कायम राख्न र देखिने गरी पुनर्निर्माण कार्यमा केन्द्रित हुन प्रेरित गर्‍यो, जसले गर्दा बजेट पुनःप्राथमिकीकरणको व्यावहारिक कार्यान्वयन सहज बनेको थियो ।

सङ्घीय तहमा बजेट पुनःप्राथमिकीकरण र खर्च कटौतीले राजनीतिक वा कानूनी प्रतिरोध केही सामना गर्नुप‍र्यो । प्रदेश तथा स्थानीय तहमा सार्वजनिक खर्च कटौती कार्यान्वयनमा देखिएका अवरोधहरू मुख्यतः परामर्श र समन्वयको अभावसँग सम्बन्धित थिए । सङ्घीय सरकारले यी सुधार कार्यक्रम प्रदेश र स्थानीय सरकारसँग पूर्वपरामर्श नगरी घोषणा गरेको थियो । त्यसैगरी, सङ्घीय परिपत्रहरू इमेलमार्फत पठाइए पनि तिनको व्यावहारिक कार्यान्वयनबारे संयुक्त छलफल वा ‘फलो अप’ भएन ।

त्यसले सङ्घीय निर्देशनलाई सहयोगी नीतिका रूपमा नभई ‘प्रशासनिक आदेश’ का रूपमा बुझ्ने परिस्थिति सिर्जना भयो, जसका कारण प्रदेश तथा स्थानीय कानूनसँग व्याख्यात्मक द्वन्द्व पनि देखा पर्‍यो । उदाहरणका लागि, सङ्घ-प्रदेश सम्बन्धका सन्दर्भमा, लुम्बिनी प्रदेशको अर्थ मन्त्रालयका सचिवले प्रदेश स्वायत्त भए पनि ‘असाधारण परिस्थिति’ मा सङ्घीय सरकारले निर्णय गरेको हुनाले सातै प्रदेशहरूले त्यसलाई स्वामित्व ग्रहण गरी कार्यान्वयन गरेको बताए ।<sup>१८</sup> तथापि, उनले बजेट कटौतीप्रति असन्तुष्टि रहेको उल्लेख गर्दै प्रदेशको सङ्घमाथिको निर्भरता पनि औँल्याएका थिए । माथि उल्लेख गरिएझैं, मधेस प्रदेश सरकारले भने प्रदेश स्वायत्त भएको भन्दै सङ्घीय निर्देशन अस्वीकार गरेको थियो ।

प्रदेश र स्थानीय तहबीचको समन्वयमा पनि उही पदानुक्रमको प्रवृत्ति दोहोरियो । लुम्बिनी प्रदेशको अर्थ मन्त्रालयका सचिवले भनेका थिए, “हामीले स्थानीय पालिकाहरूलाई दिने कुल बजेट २० प्रतिशतले घटाउँछौं । उनीहरूले आफ्नो आन्तरिक बजेट कटौती कसरी व्यवस्थापन गर्छन् भन्ने उनीहरूकै जिम्मा हो । हामीले केवल सङ्घीय परिपत्र पालना गर्दै मन्त्री परिषद्को निर्णयमार्फत कार्यान्वयन गर्‍यौं ।”<sup>१९</sup> लुम्बिनीमा जस्तै, मधेस प्रदेश सरकारले पनि बजेट स्थगनको निर्णय गर्दा स्थानीय निकायहरूसँग कुनै परामर्श गरेको पाइएन । संवैधानिक रूपमा समन्वय सहज बनाउन गठन गरिएका जिल्ला समन्वय समिति भने यस प्रशासनिक सुधार प्रक्रियामा पूर्ण रूपमा निष्क्रिय रहेको पाइयो ।

‘माथिबाट तल’ को शैलीमा गरिएको अनिवार्य बजेट कटौतीले वास्तविक असर पा‍र्यो । विशेषगरी, सङ्घीय पूँजीगत खर्चमा करिब १७ प्रतिशत कमी हुँदा विकास परियोजना

<sup>१८</sup> ती सचिवसँग माघ १५, २०८२ मा गरिएको कुराकानी ।

<sup>१९</sup> ती सचिवसँग माघ १५, २०८२ मा गरिएको कुराकानी ।

कार्यान्वयनमा अवरोध पुग्यो । त्यस्तै, प्रदेश तथा स्थानीय तहमा तय गरिएका धेरै कार्यक्रम तथा भौतिक पूर्वाधारका गतिविधि स्थगित गरिए । तत्काल सडकट-समाधानका आवश्यकतामा स्रोत पुनःविनियोजन गरिँदा नियमित विकास खर्च र क्षेत्रगत कार्यक्रम कार्यान्वयनमा चुनौती देखा परे ।

त्यसबाहेक, समानीकरण अनुदानको विषय राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको अधिकारक्षेत्र अन्तर्गत पर्थ्यो । तर आयोगसँग छलफल नगरी उक्त अनुदान कटौतीको निर्णय गरेका कारण अर्थ मन्त्रालय र राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगबीच संस्थागत तनाव सिर्जना भयो । त्यस कदमले सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच अधिकार क्षेत्रसम्बन्धी विवाद पनि बढ्न पुग्यो । गाउँपालिका राष्ट्रिय महासङ्घ र नेपाल नगरपालिका सङ्घ जस्ता स्थानीय सरकारका संस्थाले समानीकरण अनुदान कटौतीको निर्णयलाई सार्वजनिक रूपमा चुनौती दिँदै संविधानद्वारा संरक्षित वित्तीय हस्तान्तरणलाई यस कदमले कमजोर बनाउने धारणा व्यक्त गरे । यी संस्थागत असहमतिले बजेट पुनःप्राथमिकीकरणका उपाय कार्यान्वयन गर्न अझ कठिन बनायो । सरकारका विभिन्न तहबीचको समन्वय पनि कमजोर बनायो । बजेट पुनःप्राथमिकीकरण तथा खर्च कटौतीले भविष्यको वित्तीय योजना र स्रोत विनियोजनमा पनि अनिश्चितता सिर्जना गरेको थियो । राष्ट्रिय योजना आयोगको स्रोत अनुगमन समितिका अनुसार आ.व. २०८३/०८४ का लागि बजेट सीमा घट्न सक्ने सम्भावना थियो । वित्तीय वृत्तमा आकलन गरिएको यो गिरावटले दीर्घकालीन विकास योजना र लगानी निरन्तरतामा जोखिम उत्पन्न गर्छ ।

नागरिकप्रति प्रत्यक्ष जवाफदेही हुने स्थानीय सरकारहरूले बजेट कटौतीका कारण पहिले स्वीकृत विकास परियोजना सञ्चालन गर्न नसक्दा धेरै दबाबको सामना गरे । घोराही उपमहानगरपालिका-१३ का कार्यवाहक वडाध्यक्षले भनेझैं, बजेट कटौतीले वडाको बजेट विनियोजनलाई असर गरेपछि स्थानीय बासिन्दाले पहिले स्वीकृत सडक निर्माण परियोजनाको ढिलाइमाथि प्रश्न उठाए ।<sup>२०</sup> यस्ता परिस्थितिले समानीकरण अनुदान घटाउने सङ्घीय निर्णयप्रति सार्वजनिक असन्तुष्टि र आलोचना देखा पर्‍यो ।

---

<sup>२०</sup> ती कार्यवाहक वडाध्यक्षसँग मंसिर २१, २०८२ मा गरिएको कुराकानी ।

## वित्तीय तथा प्रशासनिक सुधार

### सङ्घीय तहमा वित्तीय तथा प्रशासनिक सुधार

तत्कालीन अर्थमन्त्री रामेश्वरप्रसाद खनालले दश वटा प्रमुख वित्तीय तथा प्रशासनिक सुधार कार्यक्रम अघि सारेका थिए । ती सुधारमा कर प्रशासनको आधुनिकीकरण; एकीकृत कार्यालय व्यवस्थापन प्रणाली (जिआइओएमएस) जस्ता कागजरहित र प्रत्यक्ष सम्पर्कविहीन प्रशासन; व्यवसाय दर्ता प्रक्रियाको सरलीकरण; गुनासो इमेल-बक्स प्रणालीमार्फत प्रत्यक्ष सार्वजनिक सहभागिता थिए । त्यसबाहेक एकीकरण तथा समन्वयसम्बन्धी सुधार; पारदर्शिता र जवाफदेहिताका संयन्त्र; वित्तीय कारोबारको डिजिटलाइजेसन; राजस्व चुहावट नियन्त्रण; व्यवसाय गर्न सहज बनाउने पहल; तथा कानूनी र नियामक संरचनाको सरलीकरण पनि सुधारको सूचीमा थिए । यीमध्ये यो प्रतिवेदन कर प्रशासनको आधुनिकीकरण, डिजिटल शासनको कार्यान्वयन, एकद्वार प्रणाली, र कार्यसम्पादन सूचकमा केन्द्रित छ ।

सङ्घीय तहमा जिआइओएमएस २०८१ सालबाटै शुरू गरिएको भए पनि यस अन्तरिम अवधिमा पहिलो पटक मन्त्रालय स्तरमा कार्यान्वयन गरी अर्थमन्त्रालयमा अनिवार्य बनाइएको थियो । जिआइओएमएस सङ्घीय तहका दुई मन्त्रालय – सञ्चार तथा सूचना प्रविधि मन्त्रालय र अर्थ मन्त्रालयमा लागू गरिएको थियो । त्यसैगरी, एकद्वार प्रणालीको दोस्रो चरण कार्यान्वयनको क्रममा थियो । स्थायी लेखा नम्बर (प्यान) लाई राष्ट्रिय परिचयपत्र र अनलाइन कर चुक्ता प्रणालीसँग जोड्ने काम भइरहेको थियो । त्यस्तै, 'फेसलेस अडिट' प्रणाली निर्माणको चरणमा थियो । करिब ४० वटा करदाता सेवा कार्यालय खारेज गरिएका थिए भने ६०,७२५ व्यक्ति र २२१,१६९ व्यवसायले अनलाइन कर चुक्ता प्रमाणपत्र प्राप्त गरिसकेका थिए । यी प्रणाली कार्यान्वयन र विकासका विभिन्न चरणमा थिए । तर, तिनको प्रभावकारिता मापन गर्ने कार्यसम्पादन सूचक अझै निर्धारण गरिएको थिएन । त्यसैगरी, यी प्रणालीमार्फत हासिल गर्नुपर्ने परिणामका स्पष्ट लक्ष्य र समयसीमा पनि तय गरिएको थिएन ।

अध्ययनका लागि गरिएको अन्तर्वार्ताअनुसार, अनुत्पादक र अनावश्यक खर्च घटाएर जोखिम कम गर्ने निर्देशन कति हदसम्म पालना भयो भन्नेबारे माघ महिनामा भएको मध्यावधि मूल्याङ्कनका क्रममा मात्र क्षेत्रगत तथा मन्त्रालयगत आधारमा मापन हुने भनी बताइयो । कार्यालय प्रमुखको निजी सचिवालय सदस्य सङ्ख्या घटाउने निर्देशनको मूल्याङ्कन पनि आर्थिक वर्षको अन्त्यमा प्रशासनिक खर्चको तुलना गरेपछि मात्र थाहा हुन सक्थ्यो ।

अर्थ मन्त्रालयभित्रका सेवालार्ई सकेसम्म सूचना प्रविधिमा आधारित बनाउने प्रयास भइरहेको थियो । पूर्ण रूपमा कागजरहित नभए पनि मन्त्रालयले कम कागज प्रयोग गरी डिजिटल वातावरण निर्माणमा काम गरिरहेको पदाधिकारी/कर्मचारीहरूको दाबी थियो । डिजिटल नेपाल फ्रेमवर्कअन्तर्गत सम्पूर्ण कामलाई डिजिटल माध्यममा लैजान कर्मचारीको क्षमता अभिवृद्धि गरिँदै थियो । यदि कानूनी अवरोध नआएर सूचना प्रविधिसम्बन्धी जनशक्ति उपलब्ध भएमा, कार्यालय-उन्मुख प्रणालीतर्फ रूपान्तरित हुन कम्प्युटर अपरेटरको पदलाई अधिकृत स्तरको पदले प्रतिस्थापन गर्ने सोच राखिएको बताइयो । तर, उद्योग, वाणिज्य तथा आपूर्ति मन्त्रालयका एक उपसचिवका अनुसार सूचना प्रविधिमा दक्ष जनशक्तिहरू प्रायः सरकारी तलबमा काम गर्न इच्छुक नहुनाले दक्ष जनशक्तिको अभाव भने थियो ।<sup>२१</sup>

मानव संसाधनको अभावबाहेक, सङ्घीय तहका डिजिटल शासनका मुख्य चुनौतीहरूमा भरपर्दो इन्टरनेट र विद्युत आपूर्तिको कमी, तथ्याङ्क एकीकरण एवं कार्यगत एकरूपता सुनिश्चित गर्ने आवश्यकतालगायत थिए ।

## प्रदेश तथा स्थानीय तहमा वित्तीय तथा प्रशासनिक सुधार

### प्रदेशको अवस्था

प्रदेश सरकारहरूले वित्तीय तथा प्रशासनिक सुधारका लागि सङ्घीय सरकारले विकास गरी कार्यान्वयनमा ल्याएको प्रणालीलाई आंशिक रूपमा अपनाएका थिए । लुम्बिनी र मधेस प्रदेशमा डिजिटल भुक्तानी सेवा तथा अनलाइन राजस्व प्रणाली लागू गरिएको थियो । तर अन्य प्रणाली भने लागू गरिएको थिएन भने कार्यसम्पादन सूचकको विकास गर्ने विषयमा औपचारिक छलफलसमेत भएको थिएन ।

<sup>२१</sup> ती उपसचिवसँग माघ ९, २०८२ मा गरिएको कुराकानी ।

लुम्बिनी प्रदेश सरकारले डिजिटल शासन फ्रेमवर्क कार्यान्वयनमा ल्याउनका लागि काम गरिरहेको थियो। हाल प्रयोगमा रहेका प्रमुख प्रणालीहरूमा लेखा तथा वित्तीय प्रतिवेदनका लागि SuTRA; डिजिटल माध्यमबाटै घरजग्गा तथा नक्सा स्वीकृतिका लागि इलेक्ट्रोनिक बिलिडड परमिट सिस्टम; तथा एकीकृत कार्यालय व्यवस्थापन प्रणालीलगायत छन्। SuTRA पूर्ण रूपमा कार्यान्वयनमा रहेको बताइए पनि एकीकृत कार्यालय व्यवस्थापन प्रणाली भने स्वास्थ्य शाखामा मात्र कार्यान्वयन भएको पाइयो।<sup>२२</sup> तर दर्ता प्रक्रिया, आन्तरिक सूचना तथा जानकारी, तथा प्रशासनिक टिप्पणी भने अझै अनलाइन प्रणालीमा रूपान्तरण गरिएका थिएनन्।

नगद भुक्तानी लगभग शून्यमा झरेको थियो। ठेकेदारलाई गरिने भुक्तानीदेखि ज्येष्ठ नागरिक भत्तासम्म सबै रकम जिल्ला कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयमार्फत सिधै बैंक खातामा पठाइने गरिएको थियो। लुम्बिनी प्रदेश सङ्घीय सरकारकै डिजिटल शासन फ्रेमवर्कअनुसार अघि बढिरहेको थियो। प्रदेशमा वित्तीय प्रशासनअन्तर्गत बिलिड, भुक्तानी, हाजिरी, जिन्सी व्यवस्थापन तथा बोलपत्र प्रक्रिया सबै अनलाइन प्रणालीमार्फत सञ्चालन भइरहेका थिए। प्रदेश सरकारका लागि प्रविधि र पूर्वाधार मुख्य चुनौती बनेका थिए। यिनै क्षेत्रमा लगानी गर्ने रूचि र इच्छाशक्ति कम रहेको पनि बताइएको थियो किनकि जनताको माग मुख्यतः भौतिक पूर्वाधारतर्फ केन्द्रित भएकाले बजेट पनि सोहीअनुसार प्राथमिकतामा राखिन्थ्यो।

मधेस प्रदेशमा डिजिटल शासन आंशिक रूपान्तरणको अवस्थामा थियो। लगभग सबै भुक्तानीहरू इलेक्ट्रोनिक माध्यम (Electronic Funds Transfer- EFT) बाट गर्ने अभ्यास थियो। चेक प्रणाली प्रदेशमा लगभग समाप्त भइसकेको थियो। अत्यन्त आपतकालीन अवस्था वा अन्तिम समयमा डिजिटल प्रणालीले भुक्तानी अस्वीकार गर्न सक्ने आशंका नभएसम्म चेकको प्रयोग गरिँदैनथ्यो। प्रदेश सरकारले सबै वित्तीय कारोबारका लागि कम्प्युटरकृत सरकारी लेखा प्रणाली (Computerized Government Accounting System - CGAS) प्रयोग गरिरहेको थियो भने जीआइओएमएस अझै कार्यान्वयनमा

---

<sup>२२</sup> चिकित्सा तथा अनुगमन महाशाखा प्रमुख, लुम्बिनी प्रदेश स्वास्थ्य मन्त्रालयका प्रवक्ता एवं निमित्त सचिवसँग माघ १५, २०८२ मा अन्तर्वार्ता गर्दा उनले स्वास्थ्य शाखामा एकीकृत कार्यालय व्यवस्थापन प्रणाली लागु भएको बताएका थिए। यद्यपि जुन २०२५ मा प्रकाशित Lumbini Province Capacity Needs Assessment, Partnership Mapping Findings, Best Practice Options and Potential TA Deployments प्रतिवेदनले एकीकृत कार्यालय व्यवस्थापन प्रणाली लगायतका डिजिटल प्रणालीहरू अझै कार्यान्वयन, एकीकरण तथा संस्थागत प्रयोगको चरणमै रहेको सङ्केत गर्छ, जसबाट त्यस समयमा प्रदेशव्यापी रूपमा यसको पूर्ण कार्यान्वयन भइनसकेको हुन सक्ने देखिन्छ।

ल्याएको थिएन । डिजिटलाइजेसनलाई प्राथमिकता दिइए पनि विश्वसनीयता कायम राख्न दोहोरो पद्धति अपनाइएको थियो । त्यसैगरी, एकद्वार प्रणाली पनि कार्यान्वयन गरिएको थिएन ।

खर्चको अनुपातमा सबै तहमा राजस्व सङ्कलन पूर्ण रूपमा डिजिटल हुन सकेको थिएन । वीरगञ्ज महानगरपालिकाले कर तथा शुल्क सङ्कलनलाई पूर्ण रूपमा अनलाइन बनाइएको र पूर्ण डिजिटल एकीकरण भएको दाबी गरेको थियो । साथै, क्यूआर कोडमार्फत भुक्तानी प्रणाली र घर वा व्यवसाय सञ्चालन हुने स्थानमै गएर करको मूल्याङ्कन गर्ने (home-based tax assessment) प्रणाली विकास गर्ने प्रक्रियामा थियो । जनकपुरधाम उपमहानगरपालिकामा भने केही मोड्युलहरू अझै पनि हातैले गर्नुपर्ने हाइब्रिड प्रणाली लागू गरिएको थियो । औरही गाउँपालिका पूर्ण रूपमा हातैले गर्ने प्रक्रियामै चलेको पाइयो । त्यहाँ अनलाइन राजस्व सङ्कलन प्रणाली शुरू गरिएको थिएन । यद्यपि डिजिटल भुक्तानीका लागि आधारभूत पूर्वाधार थियो । कार्यालय व्यवस्थापन र व्यावसायिक सेवाका लागि आवश्यक समग्र प्रणाली पनि कार्यान्वयनमा ल्याइएको थिएन ।

प्रदेश तहमा कार्यसम्पादन फ्रेमवर्कको अभाव स्थानीय तहको तुलनामा अझ बढी प्रणालीगत रूपमा देखिन्छ । प्रदेश सरकारसँग सूचक परिभाषित गर्ने, लक्ष्य निर्धारण गर्ने र विभिन्न क्षेत्रमा मानकीकृत मूल्याङ्कन गर्ने केन्द्रीकृत संयन्त्र थिएनन् । लुम्बिनी प्रदेशमा अर्थ मन्त्रालयका अधिकारीहरूले प्रणाली वा डिजिटलाइजेसनसँग सम्बन्धित कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनका लागि कुनै औपचारिक संयन्त्र नभएको पुष्टि गरे । यस्तो मूल्याङ्कन सम्बन्धित मन्त्रालयकै जिम्मामा छोडिएकाले अभ्यासमा एकरूपता थिएन । प्रदेशका योजना प्रक्रियामा आर्थिक वृद्धि प्रक्षेपण र क्षेत्रगत प्राथमिकताजस्ता व्यापक नीतिगत लक्ष्य समावेश भए पनि ती मापनयोग्य सूचक वा अनुगमन ढाँचासँग जोडिएका थिएनन् । यसले गर्दा योजना तर्जुमा, बजेट विनियोजन र मूल्याङ्कनबीच आपसी समन्वय कायम हुन सकेको थिएन । राजनीतिक नेतृत्व र प्रशासनिक संरचनाबीचको कमजोर समन्वयले समस्या झन जटिल बनेको थियो, जसका कारण कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन अनौपचारिक हुनुका साथै मानकरहित र कम प्राथमिकता प्राप्त विषय थियो । यो कमजोरी लुम्बिनी प्रदेशमा मात्रै सीमित थिएन । मधेस प्रदेशमा पनि औपचारिक कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन संयन्त्रको अभाव थियो । यसले नेपालका प्रदेश सरकारहरूमा प्रणालीगत समस्या रहेको सङ्केत गर्छ ।

सारांशमा, स्थानीय तहको तुलनामा प्रदेश सरकारमा कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन संयन्त्रको अभाव बढी नै देखियो । मानकीकृत सूचक, लक्ष्य र मूल्याङ्कन फ्रेमवर्कको अभावका कारण अनुगमन अभ्यासमा एकरूपता थिएन । जवाफदेहिताका संयन्त्र कमजोर थिए । यसले प्रदेश सरकारको प्रगति मूल्याङ्कन गर्ने, प्रभावकारी कार्यान्वयन सुनिश्चित गर्ने, तथा

नीतिगत उद्देश्यलाई मापनयोग्य परिणामसँग जोड्ने क्षमतालाई सीमित बनाएको थियो । प्रदेश सरकारहरू क्रमिक सुधारको चरणमा थिए । अन्तरिम सरकारको सुधार प्रयासलाई उनीहरूले अपनाइसकेका थिएनन् । सङ्घीय सरकारले पनि प्रदेशहरूलाई साथमा लिएर समन्वयका साथ सुधारका प्रयास अघि सारेको पाइएन । त्यसकारण पनि अन्तरिम सरकारको गठनपछि प्रदेशमा उल्लेखनीय उपलब्धि देखिएन । उनीहरूले पहिलेदेखि नै अपनाउँदै आएका प्रणालीलाई नै निरन्तरता दिँदै आएको पाइयो ।

### **स्थानीय सरकारको अवस्था**

स्थानीय तहमा केही प्रणालीहरू लागू गरिएका थिए, तर ती सबै ठाउँहरूमा एकसमान कार्यान्वयन भएका थिएनन् । लुम्बिनीमा स्थानीय निकायहरूले ई-बिडिड, ई-भुक्तानी, ई-फाइलिङ, आय व्यवस्थापन सफ्टवेयर, र पे रोल प्रणाली आदि पहिलेदेखि नै प्रयोगमा ल्याएका थिए । यी प्रणालीलाई एकीकृत सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन प्रणाली (Integrated Public Financial Management System - IPFMS) जस्ता एकीकृत केन्द्रीय प्रणालीमा समाहित गरी स्थानीय पे रोल प्रणाली प्रतिस्थापन गर्ने तथा राजस्व व्यवस्थापन सूचना प्रणाली (Revenue Management Information System - RMIS) मार्फत आय व्यवस्थापन सफ्टवेयर बदल्ने प्रयास गरिएको थियो । तर त्यसो गर्दा डाटा स्थानान्तरसम्बन्धी समस्या उत्पन्न भयो ।<sup>२३</sup>

एकद्वार प्रणाली कार्यान्वयन भएको थिएन । स्थानीय तहका अधिकारीले यो प्रणाली हाल व्यावहारिक रूपमा सम्भव नभएको बताउँदै, “शिक्षित उद्यमीहरूको सङ्ख्या धेरै छैन” र बजार मुख्यतः साना स्तरका व्यवसायले भरिएको तथा ठूला उद्योगको सङ्ख्या न्यून भएकाले यस्तो प्रणाली प्रभावकारी रूपमा सञ्चालन गर्न कठिन भएको उल्लेख गरेका थिए । जिओआइएमएस कार्यान्वयनमा आएको थिएन ।

केही स्थानीय तहले अनलाइन कर प्रणाली शुरू गरे पनि सङ्घीय संरचनासँग मेल खाँने गरी कर प्रशासनलाई समन्वय गर्ने काम पूरा हुन सकेको थिएन । करदाताको विवरण

---

<sup>२३</sup> स्थानीय प्रणालीको सट्टा सङ्घले लागू गरेको प्रणालीहरू अवलम्बन गर्ने क्रममा स्थानीय प्रणालीहरूमा भएका तथ्याङ्क सफलतापूर्वक स्थानान्तरण हुन सकेन; अन्तर्वाताको क्रममा स्थानीय अधिकारी एवं कर्मचारीहरूले केही तथ्याङ्क हराएको जानकारी पनि गराएका थिए । डिजिटल राजस्व र तथ्याङ्क स्थानान्तरणमा सहयोग गर्ने अपेक्षा गरिएको यूएसएआइडीको बहिर्गमनले विशेष रूपमा यो काम अघि बढ्नमा बाधा पुगेको बताइएको थियो । यसको परिणामस्वरूप, मानव संसाधनको गम्भीर अभावमा पनि अभिलेखहरू पुनः म्यानुअल रूपमा प्रविष्ट गर्नुपर्ने अवस्था आएको थियो ।

अनलाइनमा उपलब्ध भए पनि अनलाइन कर भुक्तानी गर्नका लागि कुनै प्रणाली नभएकोले केही पालिकाहरूमा 'मिसिड लिङ्क' स्पष्ट देख्न सकिन्थ्यो ।

मधेस प्रदेशका स्थानीय सरकारहरू सफलतापूर्वक डिजिटल भुक्तानी प्रणालीमा रूपान्तरित भएका थिए, जसमा SuTRA पूर्ण रूपमा लागू गरिएको थियो । यद्यपि, सबै तहमा राजस्व सङ्कलन पूर्ण रूपमा डिजिटलाइज गरिएको थिएन । यस अध्ययनमा समेटिएका मधेसका कुनै पनि स्थानीय तहमा न त जीआइओएमएस न त एकद्वार प्रणाली नै शुरू गरिएको थियो । परम्परागत रूपमा कागजी प्रक्रियाबाटै काम भइरहेको थियो भने व्यवसाय दर्ता प्रणाली पनि ठाउँ-ठाउँमा छरिएको थियो ।

प्रादेशिक र स्थानीय तहहरूले वित्तीय तथा प्रशासनिक सुधारका निमित्त आवश्यक डिजिटल पूर्वाधारको अभाव, विशेष गरी भरपर्दो इन्टरनेट र विद्युत सुविधा नहुनुलाई बाधक मानेका थिए । घोराही उपमहानगरपालिकामा, कामको चापको बेला इन्टरनेट अति सुस्त हुँदा कर्मचारीहरू प्रायः समयमै काम पूरा गर्न घरमै गई इन्टरनेट चलाउँथे । नरैनापुर गाउँपालिकाका सूचना अधिकारीका अनुसार, वर्षाको समयमा एउटा बिजुलीको पोल ढल्दा पनि महिनौंसम्म बिजुली आपूर्ति अवरुद्ध भई डिजिटल सेवा वितरणलाई प्रत्यक्ष असर गर्थ्यो ।<sup>२४</sup>

स्थानीय तहमा सफ्टवेयर सञ्चालन गर्नका लागि सूचना प्रविधिमा दक्ष जनशक्तिको अभाव अर्को अवरोध थियो । नरैनापुरमा महत्त्वपूर्ण तथा संवेदनशील तथ्याङ्क प्रविष्ट गर्न स्वयंसेवक परिचालन भइरहेको थियो । जनकपुरधाममा भने स्थायी कर्मचारीले नयाँ प्रविधिसँग आफूलाई अद्यावधिक गर्न अस्वीकार गरेकाले सूचना प्रविधि शाखा कमजोर रहेको बताइएको थियो ।

सेवाग्राहीहरूमा डिजिटल साक्षरताको कमी पनि एउटा अर्को चुनौती मानिएको थियो । उदाहरणका लागि, घोराही उपमहानगरपालिकामा लामो समयदेखि विद्युत महसुल अनलाइनमार्फत तिर्ने व्यवस्था भए पनि ग्राहकहरू कार्यालयमै लाइनमा बसेर भुक्तानी गर्ने गरेको मेयर नरुलाल चौधरीले बताए ।<sup>२५</sup> अर्को उदाहरणमा, शिक्षकहरूले आफ्नो तलब माग गर्न शैक्षिक व्यवस्थापन सूचना प्रणाली (Education Management Information

<sup>२४</sup> ती सूचना अधिकारीसँग माघ १२, २०८२ मा गरिएको कुराकानी ।

<sup>२५</sup> चौधरीसँग माघ १५, २०८२ मा गरिएको कुराकानी ।

System - EMIS) प्रयोग गर्नुपर्ने भए पनि धेरैले उक्त प्रणाली चलाउन नजानेकाले तलबका लागि आवश्यक विवरण प्रविष्ट गर्न सहयोग चाहिन्थ्यो।<sup>२६</sup>

क्षेत्रगत अध्ययनको नतिजाले अधिकांश स्थानीय तह औपचारिक कार्यसम्पादन फ्रेमवर्कबिना सञ्चालन भइरहेको प्रस्ट्याउँछ। स्पष्ट सूचक, मापनयोग्य लक्ष्य, तथा संरचित अनुगमन प्रणालीको व्यापक अभाव हुनाले संस्थागत नभई आवश्यकताअनुसार र कार्यालयअनुरूप त्यहाँ कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन भइरहेको थियो।

स्थानीय तहका पदाधिकारीहरूले पनि यस यथार्थलाई खुलेर स्वीकार गरेको पाइयो। नैरनापुर गाउँपालिकाका प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतको “कुनै लक्ष्य र मापन प्रणाली छैन” भन्ने भनाइले यस तथ्यलाई पुष्टि गर्छ।<sup>२७</sup> घोराही उपमहानगरपालिकाका मेयर चौधरीले डिजिटलाइजेसनजस्ता प्रमुख पहलहरूका लागि कुनै निश्चित लक्ष्य तय नगरिएको बताएका थिए।<sup>२८</sup> त्यसैगरी, बुटवल उपमहानगरपालिकाका अधिकारीहरूले पनि कार्यसम्पादनका लागि सूचक निर्धारण र समयसीमासहितका लक्ष्य दुवै नभएको बताए। यी विवरणले स्थानीय तहमा कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनका संयन्त्रका आधारभूत तत्त्वहरू – जस्तै सूचक, मापदण्ड, र समयसीमालगायतको अभाव रहेको स्पष्ट देखाउँछ। विशेषगरी शिक्षा क्षेत्रका अधिकारीहरूले यस्तो अभावलाई कमजोर तथा अस्थीर मूल्याङ्कनसँग प्रत्यक्ष जोडेर हेरेका थिए।

अध्ययनको क्रममा केही अपवाद भने भेटिएका थिए। जस्तै : औरही गाउँपालिकाले स्थानीय तह संस्थागत क्षमता स्वमूल्याङ्कन कार्यविधि (Local Government Institutional Capacity Self-Assessment - LISA) प्रणाली प्रयोग गर्दै आएको थियो जसअन्तर्गत सबै शाखाले प्रगति प्रतिवेदन पेश गर्थे। विषयगत सूचक तथा परिणाममा आधारित मापन प्रणाली नभए पनि मुख्यतः प्रतिवेदन पेश गर्ने प्रणालीका रूपमा यो संस्थागत अभ्यास थियो। घोराहीमा सूचना प्रविधिसम्बन्धी कर्मचारीले कामको प्रभावकारिता थाहा पाउन प्रणाली-आधारित अनुगमन गरेको पाइयो। तर यो मुख्यतः प्राविधिक प्रकृतिको थियो र कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनको विस्तृत फ्रेमवर्कसँग गाँसिएको थिएन।

समग्रमा, स्थानीय तहहरूमा कार्यसम्पादन मापनको संस्थागत विकास कमजोर थियो। LISA आधारित प्रतिवेदनजस्ता आंशिक संयन्त्रहरूले कार्य-प्रगति अनुगमन गर्न केही सम्भव

<sup>२६</sup> घोराही उपमहानगरपालिकाकी शिक्षा अधिकृत भवानी गिरीसँग माघ १५, २०८२ मा गरिएको कुराकानी।

<sup>२७</sup> ती प्रशासकीय अधिकृतसँग माघ १२, २०८२ मा गरिएको कुराकानी।

<sup>२८</sup> चौधरीसँग माघ १५, २०८२ मा गरिएको कुराकानी।

बनाएका थिए । तर औपचारिक कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन संयन्त्रको अभावले जवाफदेहिता, एकरूपता, तथा विकासका परिणामको मूल्याङ्कन गर्ने क्षमता भने सीमित बनेको थियो ।

### करदाता सेवा स्थानीय सरकारमा विकेन्द्रीकरण गर्ने अभ्यास – केराबारी गाउँपालिका

वित्तीय तथा प्रशासनिक सुधारको एक अङ्गको रूपमा, नेपाल सरकारले धेरै करदाता सेवा कार्यालय बन्द गर्‍यो र स्थायी लेखा नम्बर (प्यान) प्रमाणपत्र जारी गर्ने जस्ता केही चुनिएका सेवा स्थानीय सरकारलाई हस्तान्तरण गर्दै करदाता सेवा प्रवाह प्रणाली पुनर्संरचना गर्न शुरू गर्‍यो । यस सुधारको उद्देश्य विशेषतः दुर्गम क्षेत्रका नागरिकका लागि करसम्बन्धी सेवालाई थप पहुँचयोग्य बनाउनु तथा प्रशासनिक सेवा करदाताको नजिक पुऱ्याउनु थियो ।

मोरङको केराबारी गाउँपालिकालाई नमुना छनोट गरेर उक्त पहलको थालनी गरिएको थियो । पुस ९, २०८२ मा सङ्घीय अर्थ मन्त्री, मन्त्रालयका पदाधिकारी र अन्य वरिष्ठ सरकारी प्रतिनिधिको उपस्थितिमा त्यहाँ करदाता सेवा कार्यक्रम शुरू भयो । कार्यक्रम शुरूआत गर्दा, हाल बन्द भइसकेको पहिले विराटचोकस्थित करदाता सेवा कार्यालयद्वारा प्रदान गरिँदै आएका केही सेवा आंशिक रूपमा गाउँपालिकामा ल्याई सञ्चालन गरिएको थियो ।

उक्त कार्यक्रमअन्तर्गत केराबारी गाउँपालिकाले व्यक्तिगत तथा व्यावसायिक स्थायी लेखा नम्बर (प्यान) दर्तासम्बन्धी सेवा प्रदान गर्दै आएको थियो । गाउँपालिकाका सूचना अधिकारीका अनुसार स्थानीय कार्यालयले नयाँ प्यान नम्बर जारी गर्ने, हराएका प्यान कार्ड पुनःप्राप्त गर्न सहयोग गर्ने तथा करदाताको विवरण सञ्चाउने कार्य गर्थ्यो ।<sup>२९</sup> यद्यपि, कर भुक्तानी भने अझै पनि करदाताको व्यक्तिगत लग इन गरेर विराटनगरस्थित आन्तरिक राजस्व कार्यालयसँग सम्बन्धित आन्तरिक राजस्व प्रणालीमार्फत गर्ने गरिन्थ्यो ।

गाउँपालिकामा उक्त कार्यक्रम निरीक्षण गर्ने अधिकृत भारती धितालका अनुसार, विराटचोकस्थित करदाता सेवा कार्यालयका दुई कर्मचारीले कार्यक्रम उद्घाटनका दिन छोटो अभिमुखीकरण लिएका थिए ।<sup>३०</sup> प्रणालीमा हस्ताक्षर एवं औँठाछाप प्रविष्ट गर्ने र प्यान दर्ता पोर्टलमा पहुँच राख्ने जस्ता प्राविधिक पक्षमा उक्त अभिमुखीकरण सीमित

<sup>२९</sup> सूचना अधिकारीसँग माघ १२, २०८२ मा गरिएको कुराकानी ।

<sup>३०</sup> धितालसँग माघ १२, २०८२ मा गरिएको कुराकानी ।

थियो । त्यस बेलाबाहेक, सङ्घीय सरकारबाट कुनै औपचारिक सोधपुछ, अनुगमन, वा प्राविधिक सहयोग उपलब्ध नभएको पालिकाका अधिकारीहरूले बताए ।

फलस्वरूप, गाउँपालिकाका कर्मचारीहरू अधिकांशतः स्व-अध्ययन र अनौपचारिक सहयोगमा निर्भर रहनुपरेको थियो । प्राविधिक समस्या आउँदा उनीहरूले अनलाइन स्रोत प्रयोग गर्ने तथा पूर्व कर कार्यालयका कर्मचारीसँग सम्पर्क गरी मार्गदर्शन लिने गरेका थिए । धितालले नै थप भनेअनुसार, स्थायी लेखा नम्बर कार्ड छान्न आवश्यक सामग्रीबाहेक यो नयाँ जिम्मेवारीका लागि गाउँपालिकाले थप पूर्वाधार, उपकरण वा जनशक्ति प्राप्त गरेका थिएन । तैपनि, कार्यक्रम कार्यान्वयन भएको दुई महिनाभित्रै गाउँपालिकाले करिब ५० देखि ६० जना सेवाग्राहीलाई सेवा प्रदान गरिसकेको थियो ।

यो कार्यक्रमलाई केही सरोकारवालाले शुरूमा प्रतिरोध पनि जनाएका थिए । खासगरी विद्यमान करदाता सेवा कार्यालय बन्द गरेर पर्याप्त तयारीबिना नै स्थानीय सरकारमा जिम्मेवारी हस्तान्तरण गरिएपछि उक्त प्रतिरोधको आवाज उठेको थियो । ती चिन्ता-चासोको बाबजुद सरकारले उक्त करदाता सेवा विस्तार कार्यक्रम जारी राख्यो । २०८२ को मध्य माघसम्ममा देशभरका २२ वटा स्थानीय तहमा करदाता सेवा विस्तार गरिसकिएको थियो । अर्थमन्त्री रामेश्वरप्रसाद खनालले सामाजिक सञ्जालमार्फत जानकारी दिँदै दुर्गम क्षेत्रका चुमनुब्री गाउँपालिका र खुम्बु पासाङल्हामु गाउँपालिका जस्ता स्थानीय तहका बासिन्दाले अब आफ्नै स्थानीय क्षेत्रबाट करसम्बन्धी दायित्व पूरा गर्न सक्ने बताएका थिए । उनले सरकारको लक्ष्य भौगोलिक रूपमा दुर्गम क्षेत्रमा सेवा पहुँच सुधार गर्नु रहेकोमा जोड दिएका थिए ।

दुर्गम क्षेत्रका नागरिकका लागि करदाता सेवा नजिक पुऱ्याउँदाका सम्भावित फाइदा धेरै छन् भन्ने केराबारी गाउँपालिकाको अनुभवले देखाउँछ । त्यही अनुभवले पर्याप्त तालिम, पूर्वाधार र संस्थागत सहयोगबिना वित्तीय तथा प्रशासनिक सेवा विकेन्द्रीकृत गरी सञ्चालनमा ल्याउँदा देखा पर्ने चुनौती पनि उजागर गरेको छ । त्यसका साथै, सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा स्थानीय सरकारको भूमिका विस्तार गरेर प्रशासनिक कार्यलाई स्थानीय तहमा हस्तान्तरण गर्ने हुँदा यस्तो पहल नेपालमा सङ्घीयतालाई सुदृढ बनाउनेतर्फको एक महत्त्वपूर्ण कदम पनि हो ।

## वित्तीय तथा प्रशासनिक सुधारको संस्थागत अवस्था

अन्तरिम सरकारले शुरू गरेको वित्तीय तथा प्रशासनिक सुधारलाई पहिलेदेखि अस्तित्वमा रहेका संरचना र प्रक्रियाले सबल बनाए। तिनमा सार्वजनिक खरिद ऐन, वित्त ऐनहरू तथा सार्वजनिक खर्च एवं वित्तीय उत्तरदायित्व (PEFA) आधारित अनुगमन अभ्यास आदि पर्छन्। अन्तरिम सरकारलाई ती संरचना र प्रक्रियाले नयाँ प्रणाली विकास नगरीकनै बजेट पुनःप्राथमिकीकरण गरी कार्यान्वयनमा ल्याउने आधार प्रदान गर्‍यो। त्यसैगरी, सुधार प्रक्रियाका क्रममा डिजिटल भुक्तानी गर्ने, अनलाइन प्यान दर्ता, डिजिटल कर चुक्ता सेवा, र जीआइओएमएसलगायतका विद्यमान डिजिटल प्रणालीले वित्तीय पारदर्शिता, भुक्तानी अनुगमन, र प्रशासनिक निरन्तरतालाई सघाउ पुऱ्याए।

उच्चस्तरीय आर्थिक सुधार सुझाव आयोग (२०८१) ले पहिले नै कर आधुनिकीकरण, डिजिटल शासन र प्रशासनिक सरलीकरणसँग सम्बन्धित सुधारबारे सुझाव दिएको तथ्यले अन्तरिम सरकारको वित्तीय तथा प्रशासनिक सुधार कार्यलाई थप सक्षम बनायो। यी पहिलेका सुझावले डिजिटल र वित्तीय सुधार कार्यान्वयन गर्न प्राविधिक मार्गदर्शन र वैधता प्रदान गरे।

प्रदेश तहमा सङ्घीय सरकारको बजेट पुनःप्राथमिकीकरणसम्बन्धी निर्णय तथा अर्थ मन्त्रालयद्वारा जारी परिपत्रले प्रादेशिक सरकारलाई वित्तीय समायोजन शुरू गर्न नीतिगत उत्प्रेरकको काम गर्‍यो। यद्यपि प्रदेशअनुसार कार्यान्वयनको अवस्था फरक-फरक रह्यो। सङ्घीय निर्देशनले प्रदेशगत सुधार कार्यको प्रारम्भिक रूपरेखा भने स्थापित गर्‍यो। जेन-जी आन्दोलनपछि उत्पन्न असाधारण परिस्थितिले प्रादेशिक सरकारहरूलाई अल्पकालीन प्रशासनिक समायोजन गर्न थप सहज बनायो। यसअन्तर्गत अनावश्यक खर्च स्थगन गर्न र प्राथमिकताका क्षेत्रमा स्रोतको पुनःवितरण गर्ने जस्ता कदमहरू समावेश गरिएका थिए।

स्थानीय तहमा, बजेटमाथि अधिकार हुनाले स्थानीय सरकारलाई सङ्कटपछिका आवश्यकताअनुरूप रकमान्तर, विकास बजेट समायोजन, वा आन्तरिक स्रोतको उपयोग गर्न सक्षम बनायो। वीरगञ्ज महानगरपालिका, बुटवल र घोराही उपमहानगरपालिका लगायत थुप्रै पालिकाहरूले पूर्ण रूपमा डिजिटल राजस्व प्रणाली अपनाइसकेका थिए भने अन्यले आंशिक कार्यान्वयन मात्र गरेका थिए। यी प्रणालीले स्थानीय वित्तीय व्यवस्थापनमा पारदर्शिता र दक्षता बढाउन योगदान पुऱ्याइरहेका थिए।

## कतै स्थापित प्रणाली, कतै सुधार प्रक्रियामै

भदौदेखि फागुन २०८२ सम्मको अन्तरिम अवधिमा गरिएको अध्ययन निष्कर्षको आधारमा भन्नुपर्दा, सार्वजनिक वित्त तथा प्रशासनिक व्यवस्थापनसम्बन्धी प्रयासलाई विश्लेषणात्मक रूपमा दुई तरिकाले बुझ्न सकिन्छ : कार्यान्वयन भइसकेका तथा संस्थागत रूपमा स्थापित सुधार र प्रारम्भिक चरणमा रहेका वा प्रगति हुँदै गरेका सुधार । त्यसको साथै, बजेट पुनःप्राथमिकीकरणजस्ता अस्थायी वित्तीय उपायलाई यी सुधार कार्यबाट अलग्गै राखेर बुझ्न पनि आवश्यक छ । किनकि ती महत्त्वपूर्ण भए पनि आफैमा संरचनागत सुधार ठहरिँदैनन् ।

### कार्यान्वयन भइसकेका तथा संस्थागत रूपमा स्थापित सुधारहरू

यस अन्तर्गत त्यस्ता सुधार पर्दछन्, जो परीक्षण वा प्रारम्भिक चरण पार गरी सरकारका विभिन्न तहमा नियमित प्रशासनिक तथा वित्तीय अभ्यासका रूपमा स्थापित भइसकेका छन् । दैनिक कार्यप्रणाली सञ्चालनमा तिनको उपयोगले केही हदसम्म स्थायित्व पाइसकेकाले त्यस्ता सुधार उल्ट्याउन कठिन छ ।

प्रगतिको एउटा प्रमुख क्षेत्र वित्तीय कारोबारको डिजिटलाइजेसन हो । डिजिटल भुक्तानी प्रणालीतर्फको रूपान्तरण धेरै अगाडि बढेको थियो । इलेक्ट्रोनिक कोष रकमान्तरण (Electronic Fund Transfer - EFT) ले सङ्घीय मन्त्रालय र लुम्बिनी तथा मधेस जस्ता प्रदेशमा चेकमा आधारित लेनदेनलाई ठूलो मात्रामा प्रतिस्थापन गरेका थिए । यो परिवर्तनले पारदर्शितालाई बलियो बनाएको र सेवा प्रवाहमा ढिलासुस्ती कम गरेको थियो । र, के-कति-कहाँ-कहिले-कोसित सार्वजनिक वित्तीय सञ्चालन कार्य सम्पन्न गरियो भन्नेजस्ता विवरण सहजै थाहा पाउन सकिने गरी सुधार गरेको थियो ।

त्यसका साथै, अन्य सुधार सँगसँगै सरकारका मुख्य-मुख्य वित्तीय व्यवस्थापन प्रणालीको प्रयोग पनि उल्लेख्य मात्रामा बढेको थियो । लेखा तथा वित्तीय प्रतिवेदनका लागि प्रयोग हुने SuTRA जस्ता पहिलेदेखि स्थापित प्रणाली प्रदेश तहमा पूर्ण रूपमा सञ्चालनमा थिए । स्थानीय तहहरूले उक्त प्रणालीलाई पनि व्यापक रूपमा प्रयोगमा ल्याइरहेका थिए । त्यसले सङ्घीय संरचनामा वित्तीय व्यवस्थापनका लागि अझ मानकीकृत र एकरूप ढाँचा निर्माण गर्न सहयोग पुऱ्याएको थियो ।

प्रशासनिक फाँटलाई सरल बनाउने काममा प्रगति भएको थियो, जसअन्तर्गत प्रक्रियासम्बन्धी बोझ/झन्झट घटाउने व्यावहारिक सुधार कार्य अघि बढाइएका थिए । उदाहरणका लागि, सरकारी कार्यालयमा लिखतमा हुलाक टिकट टाँस्ने प्रक्रिया हटाई

प्रशासनिक प्रक्रिया सरल बनाइएको थियो । यसलाई नागरिक तथा व्यवसायीलाई दिइने सेवामा सुधार ल्याउने दिशातर्फ सानो तर अर्थपूर्ण कदम मान्न सकिन्छ । यस्ता सुधारलाई समग्रमा हेर्दा, सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन प्रणाली क्रमिक रूपमा अझ बढी डिजिटल, मानकीकृत र सेवाग्राही-केन्द्रित बन्दै गएको परिवर्तनको सङ्केत पाइन्छ ।

### **प्रारम्भिक चरणमा तथा प्रक्रियामा रहेका सुधार**

धेरैजसो सुधारका पहल प्रारम्भिक विकासको चरणमा र परीक्षणकालमा थिए भने केही पहल आंशिक रूपमा मात्र कार्यान्वयनमा आएका थिए । तिनको कार्यान्वयनको तह पनि प्रदेश तथा स्थानीय सरकारहरूबीच उल्लेखनीय रूपमा फरक-फरक देखिन्छ । डिजिटल शासन प्रणालीले त्यस्ता असमान अवस्थालाई प्रस्टसँग दर्शाउँछन् । जिआइओएमएसजस्ता प्लेटफर्महरू सङ्घीय तहका केही मन्त्रालय र विभागमा अनिवार्य गरिएको भए तापनि प्रादेशिक एवं स्थानीय तहहरूमा उल्लेखनीय रूपमा विस्तार हुन सकेको छैन । परिणामस्वरूप, विभिन्न प्रणालीहरूबीच एकीकरण अझै पूर्ण हुन सकेको छैन । यद्यपि, प्रदेश सरकारहरू यस दिशातर्फ अघि बढ्न थालेका छन् । मधेस प्रदेशमा जीआइओएमएस स्थापना गर्ने सम्बन्धमा छलफल भइरहेको थियो । यसको महत्त्वप्रति चासो बढ्दै गएको यसले देखाउँछ । लुम्बिनी प्रदेशले भने त्यसभन्दा अगाडि बढेर पहिले नै आफ्नो योजना र बजेटमा जिआइओएमएस समावेश गरिसकेको थियो ।

त्यसैगरी, कर प्रशासनको आधुनिकीकरणसम्बन्धी काम अझै चलिरहेको थियो । मुख्यगरी स्थायी लेखा नम्बर (प्यान) लाई राष्ट्रिय परिचयपत्रसँग एकीकृत गर्ने र 'फेसलेस अडिट' संयन्त्र निर्माण गर्ने कामको तयारी भइरहेको थियो । यद्यपि, अनलाइन कर भुक्तानी सेवा विस्तार भए पनि धेरै पालिकाहरूमा डिजिटल कर भुक्तानी तथा प्रशासनिक प्रक्रिया पूर्ण सञ्चालन गर्न आवश्यक पूर्वाधार भने थिएन । प्रदेश तथा स्थानीय तहहरूमा व्यवसायसम्बन्धी सेवाका लागि एकद्वार प्रणाली पनि कार्यान्वयन हुन सकेको थिएन । धेरै सन्दर्भमा स्थानीय अधिकारीहरूले त्यसलाई मुख्यतः साना स्तरका तथा अनौपचारिक आर्थिक संरचना भएका स्थानीय वास्तविकतासँग मेल नखाने ठानेका थिए । यसले सन्दर्भसँग मिल्दो संवेदनशील ढाँचा र चरणबद्ध कार्यान्वयनको आवश्यकता औँल्याउँदछ ।

करदाता सेवालार्थ विकेन्द्रित गर्ने पहलले सम्भावना र अवरोध दुवैलाई औँल्याउँछ । नमुनास्वरूप छानिएका गाउँपालिकाहरूमा अनलाइन स्थायी लेखा नम्बर (प्यान) दर्ता जस्ता सेवाको पहुँचमा सुधार ल्याएको देखिएको थियो । तर, यस्ता पहल कर्मचारी र पूर्वाधारसम्बन्धी

सीमितता र दिगो प्राविधिक सहयोगको अभावमाझ सञ्चालित थिए, जसले यस्ता पहलको आवश्यकता विस्तार गर्ने सकिने क्षमता र सहजताप्रति प्रश्न पनि उब्जाएको थियो ।

### अनिवार्य हुलाक टिकट टाँस्ने अभ्यासको अन्त्य

प्रशासनिक प्रक्रियालाई सरल बनाउन र पुराना तथा झन्झटिला प्रशासनिक अभ्यास हटाउने उद्देश्यले नेपाल सरकारले कानूनले अनिवार्य गरेको अवस्थाबाहेक सरकारी कारोबारमा हुलाक टिकट प्रयोग नगर्ने निर्णय गरेको थियो । यो निर्णय मंसिर २९, २०८२ मा बसेको मन्त्री परिषद्को ४१औँ बैठकबाट पारित गरिएको थियो । यसलाई नागरिक र सरकारी कार्यालयबीच हुने नियमित क्रियाकलाप सहज बनाउने व्यावहारिक सुधार भनी व्यापक स्वागत गरिएको थियो । कानूनी आवश्यकता स्पष्ट नभए पनि धेरै वर्षदेखि विभिन्न सरकारी निवेदन तथा आधिकारिक कागजातमा नियमित रूपमा हुलाक टिकट टाँस्नुपथ्र्यो । यस्तो अभ्यासले सार्वजनिक सेवा लिन खोज्ने नागरिकका लागि झन्झट थप्नुका साथै सानो तर क्रमशः बढ्दै जाने आर्थिक भार पनि सिर्जना गरिरहेको थियो ।

उच्चस्तरीय आर्थिक सुधार सुझाव आयोगले गरेको सिफारिसको कार्यान्वयन पश्चात् यस्तो निर्णय गरिएको थियो । उक्त आयोगलाई आर्थिक गतिविधि, सार्वजनिक सेवा प्रवाह तथा प्रशासनिक दक्षतामा प्रभाव पार्ने संरचनात्मक र प्रक्रियागत अवरोध पहिचान गर्ने जिम्मेवारी दिइएको थियो । प्रशासनिक अभ्यासको समीक्षा गर्ने क्रममा आयोगले धेरै सरकारी प्रक्रियामा हुलाक टिकटको निरन्तर प्रयोगले प्रशासनिक वा राजस्वसम्बन्धी कुनै स्पष्ट उद्देश्य पूरा नगर्ने र पुरानो भइसकेको निष्कर्ष आयोगले निकालेको थियो । यद्यपि, ऐतिहासिक रूपमा हुलाक टिकटले सरकारलाई राजस्व सङ्कलनमा केही योगदान गरेको भए पनि प्रशासनिक प्रक्रियामा प्रयोग हुने टिकटको मूल्य न्यून भएकाले यसको वित्तीय योगदान सीमित थियो । त्यसैले यो व्यवस्था हटाउँदा राजस्वमा न्यून असर पर्ने तर प्रशासनिक प्रक्रियालाई सरल बनाउने सम्भावना अधिक रहने निष्कर्ष निकालिएको थियो ।

आधिकारिक कागजातमा हुलाक टिकट टाँस्नुपर्ने व्यवस्था वि.सं. २०१९ को टिकट शुल्क ऐनबाट आएको हो । केही कागजातको कानूनी वैधता सुनिश्चित गर्न हुलाक टिकटको प्रयोग अनिवार्य गरिएको थियो । तर, सरकारी प्रणाली क्रमशः डिजिटल सेवा प्रवाह र डिजिटल दस्तावेजीकरणतर्फ अग्रसर भइरहँदा लामो समयदेखि प्रयोगमा ल्याइएको यो अभ्यास पुरानो भइसकेको र अनावश्यक प्रशासनिक झन्झट सिर्जना गरेको तर्क विज्ञहरूले

सार्वजनिक वृत्तमा गर्दै आएका थिए । यी प्रक्रियागत आवश्यकताको निरन्तरता नेपालका प्रशासनिक वातावरणसँग सम्बन्धित व्यापक चुनौतीसँग पनि जोडिएको थियो । विश्व बैंकको Ease of Doing Business 2020 प्रतिवेदनअनुसार नेपालमा एउटा व्यवसाय दर्ता गर्नका लागि औसतमा साढे २२ दिन लाने गरेको थियो । प्रतिवेदनमा दर्ता फारामहरूमा हुलाक टिकट टाँस्नुपर्ने जस्ता प्रक्रियागत आवश्यकताहरूले व्यवसाय दर्ता प्रक्रियामा ढिलाइ तथा प्रशासनिक बोझ थपेको उल्लेख छ ।

यही सन्दर्भमा, हुलाक टिकट अनिवार्य गर्ने व्यवस्था हटाउने मन्त्री परिषद्को निर्णय अर्थ मन्त्रालयको सरकारी प्रणालीलाई व्यापक रूपमा आधुनिक बनाउने, डिजिटल शासन प्रवर्द्धन गर्ने तथा व्यवसाय शुरू गरी सञ्चालन गर्न सहज बनाउने प्रयाससँग मेल खान्छ । सानो तर झन्झटिलो प्रशासनिक प्रक्रिया हटाएर यस सुधार कार्यले नागरिक तथा व्यवसायको कारोबार लागत कम गर्न र व्यावसायिक वातावरण सुधार गर्ने सरकारको निरन्तर प्रयासलाई सघाउ पुऱ्याउँछ ।

आयोगको सिफारिसमा, मन्त्री परिषद्ले सरकारी कार्यालयहरूलाई प्रशासनिक प्रक्रियामा हुलाक टिकट प्रयोग गर्नुपर्ने स्पष्ट कानूनी प्रावधान नभएको खण्डमा प्रयोग नगर्न निर्देशन दियो । लामो समयदेखि जटिल नियमित सरकारी कारोबारहरूमा रहेको सानो तर नियमित प्रक्रियागत अवरोध हटाएकोले उक्त निर्णयलाई नागरिक, व्यवसायी र प्रशासनिक पर्यवेक्षकहरूले व्यापक रूपमा प्रशंसा गरेका थिए । यसले कसरी नीति विश्लेषण, अन्तर्राष्ट्रिय बेञ्चमार्किङ र सुधार सुझाव आयोगमार्फत प्राप्त ज्ञानले नीतिगत निर्णय र प्रशासनिक सुधारलाई सहज बनाउँछ भन्ने देखाउँछ । प्रक्रियागत कमजोरीको व्यवस्थित रूपमा पहिचान गर्दै उच्चस्तरीय वित्तीय सुधार सुझाव आयोगले स्पष्ट सुधारात्मक उपाय सुझायो, जसले नीति निर्मातालाई कम विरोधका बीच सुधार कार्य लागू गर्ने आधार प्रदान गर्‍यो । उक्त निर्णयले प्रमाणमा आधारित नीति निर्माणले प्रशासनलाई बढी प्रभावकारी बनाउने, अनावश्यक झन्झट घटाउने र व्यवसायमैत्री तथा नागरिक-केन्द्रित शासन प्रणालीलाई मजबुत बनाउन साना तर महत्त्वपूर्ण सुधार गर्न सहयोग पुऱ्याउँछ भन्ने देखाउँछ ।

विशेषगरी सफलतापूर्वक कार्यान्वयन भइसकेका र वर्तमान सरकारले सजिलै उल्ट्याउन नसक्ने सुधार तथा अझै प्रारम्भिक वा कार्यान्वयनकै चरणमा रहेका सुधारको संस्थागत पक्षको गहिरो विश्लेषण गर्न कठिन छ । त्यसका मुख्य दुई कारण छन् : पहिलो कारण,

अन्तरिम सरकारले सीमित कार्यकालमा यी वित्तीय तथा प्रशासनिक सुधार शुरू गरेको हो । त्यो गम्भीर सङ्कट उत्पन्न भएको समय पनि थियो । यस अध्ययनमा समेटिएका धेरै पालिका कार्यालयहरू क्षतिग्रस्त थिए । कर्मचारीले कार्यालय स्थान, जनशक्ति, टेबल-कुर्सी, कम्प्युटरजस्ता आधारभूत साधनदेखि विद्युत अभावका बीच काम गर्नुपरेको थियो । यस्तो अवस्थामा स्थानीय तहमा वित्तीय एवं प्रशासनिक सुधारलाई प्राथमिकतामा राख्न स्वाभाविक रूपमा कठिन थियो । त्यस्तै, प्रदेश तहमा पनि माथि मधेस प्रदेशको सन्दर्भमा उल्लेख गरिएझैं, कतिपय अवस्थामा प्रदेशको अधिकारले सङ्घीय निर्देशनलाई नस्वीकार्ने समस्या पनि उत्पन्न भएको थियो ।

दोस्रो कारण, कार्यान्वयनको अवस्था अनुगमन गर्न कुनै पनि संयन्त्र बनाइएको थिएन । तीन तहकै सरकारमध्ये कुनैले पनि बजेट पुनःप्राथमिकीकरण वा वित्तीय एवं प्रशासनिक सुधारको प्रगति थाहा पाउने विशेष वा छुट्टै संयन्त्र स्थापना गरेका थिएनन् । अनुगमन प्रक्रिया कार्यालय वा विभागको मातहतको रिपोर्टिङ लाइनमा निर्भर रहेको थियो । बजेट खर्च, परियोजनाको स्थिति, र कार्यक्रम कार्यान्वयनसम्बन्धी तीनै तहका तथ्याङ्कहरू सम्बन्धित मन्त्रालयहरूबाट सङ्कलन गर्ने गरिएको थियो । किनभने पुनःप्राथमिकीकरण गरिएको बजेट पूर्ण रूपमा परिचालन भइसकेको थिएन वा प्रारम्भिक चरणमै थियो । त्यसैले कार्यान्वयनको वास्तविक अवस्था मूल्याङ्कनमा पर्याप्त ध्यान दिइएको देखिँदैनथ्यो ।

यस अनुसन्धानले सङ्घीय सरकारसँग तुलनात्मक रूपमा बढी प्राविधिक क्षमता, विकसित प्रशासनिक संरचना र राम्रा डिजिटल पूर्वाधार भएको देखाउँछ । यसले सुधारका कार्यक्रम छिटो र व्यवस्थित रूपमा शुरू गरी कार्यान्वयन गर्न सक्षम बनाएको थियो । यसै कारण सङ्घीय सरकारले प्रशासनिक सुधारहरू तत्कालै डिजाइन गरी लागू गर्न सकेको हो । प्रदेश सरकारहरूले पहिले नै आंशिक रूपमा सङ्घीय डिजिटल प्रणालीहरू अपनाइसकेका थिए । जस्तै : डिजिटल भुक्तानी र अनलाइन राजस्व सङ्कलन प्रणाली पहिले नै लागू गरिएका थिए, जसले वित्तीय व्यवस्थापनमा पारदर्शिता र दक्षता बढाउन सहयोग पुऱ्याएको थियो । विरगञ्ज, बुटवल र घोराहीजस्ता पालिकाहरूले पूर्ण रूपमा डिजिटल राजस्व प्रणाली अपनाएका थिए भने अन्य पालिकाहरूले यी प्रणाली आंशिक रूपमा मात्र कार्यान्वयन गरेका थिए ।

तर, डिजिटल वित्तीय व्यवस्थापन प्रणाली, कागजरहित प्रशासन र प्रविधिमा आधारित सेवा प्रवाहतर्फको परिवर्तनले संस्थागत तयारी, प्राविधिक सीप र आवश्यक पूर्वाधारमा रहेका कमजोरी उजागर गरेको छ । सङ्घीय वित्तीय तथा प्रशासनिक सुधारको प्रमुख अवरोधमध्ये प्रविधिमा आधारित प्रणालीलाई सबल बनाउन आवश्यक डिजिटल पूर्वाधारको सीमित

विकास र असमान उपलब्धता हो । सफल डिजिटल शासनका लागि डिजिटल उपकरण, भरपर्दो इन्टरनेट पहुँच, स्थिर विद्युत आपूर्ति, पहुँचयोग्य प्रणाली र प्रयोगमैत्री डिजिटल प्लेटफर्मजस्ता आधारभूत स्रोतहरू आवश्यक हुन्छन् । यी मुख्य स्रोतमा भएको सीमितताले डिजिटल प्रशासनिक सुधार कार्यान्वयनलाई निरन्तर प्रभावित गरिरहेका छन् । औरही र नैनापुरजस्ता गाउँपालिकामा वित्तीय तथा प्रशासनिक सुधारका लागि आवश्यक डिजिटल पूर्वाधार अझै पूर्ण रूपमा स्थापना भएको छैन । घोराही, विरगञ्ज र बुटवलजस्ता ठूला नगरपालिकाको ग्रामीण क्षेत्रमा समेत कमजोर इन्टरनेट पहुँच र प्रणाली अस्थिरताका कारण डिजिटल सेवा प्रवाहको प्रभावकारिता र विश्वसनीयता प्रभावित भइरहेको छ ।

सबै तहमा सुधार कार्यान्वयन गर्नमा अर्को ठूलो बाधा भनेको दक्ष प्राविधिक जनशक्तिको अभाव हो । सङ्घीय निकायहरूलाई समेत अनुभवी सूचना प्रविधि विज्ञहरू भर्ना गर्न र टिकाइराख्न कठिनाई भइरहेको छ । उद्योग, वाणिज्य तथा आपूर्ति मन्त्रालयका एक उपसचिवका अनुसार, उच्च डिजिटल र प्राविधिक सीप भएका व्यक्तिहरू नेपाल सरकारको तलब संरचनामा काम गर्न इच्छुक नहुने भएकाले बारम्बार कर्मचारी परिवर्तन हुने समस्या छ ।<sup>३१</sup> परिणामस्वरूप, सरकारी निकायहरूलाई डिजिटल शासन प्रणालीलाई सुदृढ बनाउन र विस्तार गर्न आवश्यक प्राविधिक क्षमता कायम राखिरहन चुनौती छ ।

डिजिटल प्रशासनिक सेवाको पहुँचमा बाधा पुऱ्याउने र यसको प्रयोगलाई ढिलो बनाउने अर्को चुनौती भनेको डिजिटल प्लेटफर्महरू प्रायः अङ्ग्रेजी भाषामा हुनु पनि हो । विशेषगरी विविध भाषिक समुदायको बाहुल्यता भएको मधेस र लुम्बिनी प्रदेशमा नेपाली भाषा बोल्ने र नबोल्ने दुवै समुदायले यी प्रणाली प्रयोग गर्न कठिनाई महसुस गरेको पाइयो ।<sup>३२</sup> यद्यपि, सङ्घीय प्रणालीमा वित्तीय तथा प्रशासनिक सुधारको नीतिगत ढाँचामा एकरूपता भए तापनि कार्यान्वयन क्षमता भने क्षेत्र र संस्थाअनुसार निकै फरक छ । सङ्घीय सरकारले डिजिटल प्रतिवेदन वा अनलाइन प्रशासनिक प्रक्रिया अनिवार्य गर्दा कतिपय प्रदेश र स्थानीय तहहरूले पूर्वाधार र क्षमता अभावका कारण निर्धारित समयसीमाभित्र कार्यान्वयन गर्न सक्दैनन् । केही अवस्थामा डिजिटल प्रणालीमार्फत वित्तीय अनुशासन कायम गर्ने प्रयासले सेवा प्रवाहमा ढिलाइ पनि गराएको छ । प्रदेश र स्थानीय तहहरूमा सीमित पूर्वाधार र प्राविधिक क्षमताका कारण प्रशासनिक स्वायत्तता सुदृढ हुनुको सट्टा सङ्घीय सहयोग संयन्त्रमा निर्भरता झन् बढ्नु पुगेको पनि देखिएको छ ।

<sup>३१</sup> ती उपसचिवसँग माघ ९, २०८२ मा गरिएको कुराकानी ।

<sup>३२</sup> डीआरसीएनका अनुसन्धानकर्ताहरू माघ २०८२ मा लुम्बिनी र मधेस प्रदेश पुग्दा दुवै प्रदेश र त्यहाँका स्थानीय सरकारका जनप्रतिनिधिहरूले भाषिक समस्यालाई प्रमुखताका साथ उठाएका थिए ।

समग्रमा, वित्तीय एवं प्रशासनिक सुधार कार्यान्वयनमा देखा परेका अड्चनहरूले नेपालको सङ्घीय शासन प्रणालीमा संस्थागत क्षमतासम्बन्धी संरचनागत असमानता देखाउँछन् । सङ्घीय सरकारले विभिन्न डिजिटल र प्रशासनिक सुधार शुरू गरे पनि डिजिटल पूर्वाधारको कमी, दक्ष प्राविधिक जनशक्तिको अभाव, असमान संस्थागत तयारी र सरकारका विभिन्न तहहरूबीच समन्वयसम्बन्धी समस्याका कारण तिनको सफल कार्यान्वयन सीमित भएको छ । यी कारणहरूले सुधारको कार्यान्वयन सबै तहमा एकरूप वा एकनासे नहुने र सङ्घीय, प्रदेश तथा स्थानीय सरकारहरूबीचको क्षमता फरक-फरक रहने अवस्था सिर्जना गरेको छ ।



## निष्कर्ष

लुम्बिनी र मधेस प्रदेशमा बजेट पुनःप्राथमिकीकरण र वित्तीय तथा प्रशासनिक सुधार कार्यान्वयन विभिन्न कानूनी, संरचनागत र प्राविधिक अड्चनका कारण प्रभावित भएको थियो। जेन-जी आन्दोलनका क्रममा भौतिक संरचना, सूचना-प्रविधिका उपकरण, सवारी साधनलगायत पूर्वाधार नष्ट भएपछि नियमित सेवा र प्रशासनिक सुधारका काम पुनः शुरू गर्न कठिन थियो। सङ्घीय निजामती सेवा ऐन अझै पारित नभएकाले प्रशासनिक सङ्घीयता पूर्ण रूपमा कार्यान्वयन हुन सकेको थिएन, जसको कारण कर्मचारी व्यवस्थापनमा अन्यौल कायमै थियो। सङ्घीय परिपत्र र प्रदेश तथा स्थानीय कानूनबीच देखिएको विरोधाभासका कारण प्रशासनिक अवरोध पनि उत्तिकै उत्पन्न भए। त्यस्तै, दक्ष प्राविधिक जनशक्तिको गम्भीर अभावले प्रभावकारी डिजिटल शासनतर्फ रूपान्तरण कार्य अवरुद्ध भइरहेको थियो।

नेपालमा सरकारका तहहरूबीचको राजनीतिक तनाव विशेषगरी राजनीतिक सङ्घीयताको अपूर्ण अवस्थासँग सम्बन्धित छ र यो समस्याको मूल कारण हो। सङ्घीय परिपत्र र निर्देशनहरूले स्पष्ट नीतिगत दिशा दिए पनि प्रदेश र स्थानीय तहमा यसलाई बढ्दो केन्द्रीकरण मान्ने धारणा विकास भएको छ। पर्याप्त पूर्वपरामर्श र स्पष्ट कार्यान्वयन मार्गचित्रको अभावले अन्योल पैदा गरेको छ, जसका कारण प्रादेशिक एवं स्थानीय सरकारहरूभित्रै विभिन्न स्तरको प्रतिरोधसँगै भ्रम पनि सिर्जना भएको देखिन्छ। तीनै तहबीच प्रभावकारी अन्तर-सरकारी संयन्त्रको अभावले सुधार कार्यान्वयनलाई समन्वयात्मक राष्ट्रिय प्रयासको सट्टा छुट्टा-छुट्टै र असंगठित गतिविधिको शृङ्खलामा परिणत गरेको छ। छोटकरीमा, सुधारको साझा स्वामित्व सुनिश्चित गर्ने बलियो संस्थागत संयन्त्रको अभाव छ।



## सुझावहरू

### नीति तथा कानूनी संरचना

- **एकपक्षीय परिपत्रको सट्टा तीनै तहको सहमतिमा अन्तर-सरकारी समन्वय सङ्कल्पपत्र लागू गर्ने** : अन्तरिम सरकारको अनुभवले समस्या प्रदेशहरूले गरेको विरोधमा होइन, सङ्घीय सरकारले सङ्घीयताको संवैधानिक संरचनालाई बेवास्ता गर्दै निर्णय प्रक्रियालाई अघि बढाउनुमा थियो भन्ने देखाएको छ । मधेसको प्रतिरोध र लुम्बिनीको पनि परिपत्र पालनामा अनिच्छा दुवै त्यस्ता निर्णयका परिणाम थिए, जुन परामर्शबिना सङ्घबाट थोपारिएका थिए । नवनिर्वाचित सरकारले त्यस्तो अभ्यास अन्त्य गर्दै अन्तर-प्रदेश परिषद् र स्थानीय सरकारका सङ्गठनहरूसँग मिलेर औपचारिक अन्तर-सरकारी समन्वय सङ्कल्पपत्र बनाउनुपर्छ । प्रादेशिक एवं स्थानीय तहको बजेट, कर्मचारी व्यवस्थापन वा प्रशासनमा प्रभाव पार्ने कुनै पनि उपाय लागू गर्ने निर्णय गरिनु पहिले अनिवार्य रूपमा व्यवस्थित परामर्श गरिनुपर्छ । प्रदेश र स्थानीय सरकारलाई कानूनी अनुकूलता मूल्याङ्कन गर्न तथा आफ्ना सरोकार, असहमति र सम्भावित समस्या औपचारिक रूपमा उठाउने समय उपलब्ध हुनुपर्छ । जहाँ संवैधानिक अस्पष्टता रहन्छ, त्यस्ता विवादहरू एकपक्षीय रूपमा समाधान गर्नुको सट्टा संवैधानिक इजलासमा पठाइनुपर्छ । यस्तो दृष्टिकोणले विश्वास सुदृढ बनाउने, साझा स्वामित्व सुनिश्चित गर्ने तथा तीनै तहमा दिगो रूपमा सुधार कार्यान्वयन गर्न सहयोग पुऱ्याउनेछ ।
- **निजामती सेवा सुधार** : प्रशासनिक सङ्घीयताको संरचनालाई पूर्ण बनाउन तथा कर्मचारी व्यवस्थापनमा स्थायित्व ल्याउन सङ्घीय निजामती सेवा ऐन तत्काल पारित गरिनुपर्छ ।

- **संक्रमणकालीन कर्मचारी व्यवस्थापन नीति** : प्रशासनिक संक्रमणकाल वा बजेट कटौतीका क्रममा सेवा प्रवाह नअड्कियोस भन्ने सुनिश्चित गर्न करारका कर्मचारी व्यवस्थापनसम्बन्धी स्पष्ट अन्तरिम नीति बनाउनुपर्छ ।
- **स्वास्थ्य र शिक्षा बजेटका लागि कानूनी संरक्षण** : जेन-जी आन्दोलनपश्चात् राजनीतिक सङ्कटमा दुवै प्रदेशका स्थानीय तहहरूले स्वास्थ्य र शिक्षा खर्चलाई स्वतः प्राथमिकतामा राखी बजेट कटौती गरेनन् । त्यो तात्कालिक समयमा गरिएको तदर्थ निर्णय थियो, जसको कुनै कानूनी आधार थिएन । सरकारले स्वास्थ्य, शिक्षा र खानेपानी सेवाका लागि तीनै तहका सरकारमा न्यूनतम अनिवार्य खर्च सीमा कानूनमार्फत तोक्नुपर्छ, जसले पुनः प्राथमिकता निर्धारण गरिँदा वा बजेट कटौतीको अवस्थामा पनि ती क्षेत्रको खर्च निश्चित सीमाभन्दा तल नझरोस् भन्ने सुनिश्चित गरोस् । त्यस्तो खर्चको सीमा जनसङ्ख्यागत तथ्याङ्कसँग गाँसेर राखिनुपर्छ र राष्ट्रिय योजना आयोग तथा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगसँगको परामर्शमा नियमित समीक्षा गरिनुपर्छ ।

## संस्थागत एवं कार्यगत सुधारहरू

- **अनिवार्य समन्वय** : कार्यन्वयनका अवरोध पन्छाउन र सिकाइ एवं अनुभव आदानप्रदान गर्न तीनै तहका सरकारहरूबीच गरिने नियमित समन्वय बैठकलाई संस्थागत गरिनुपर्छ ।
- **विपद् व्यवस्थापन कोषसम्बन्धी नियम परिमार्जन गर्ने** : औरही र घोराहीजस्ता पालिकाको अनुभवले देखाएको छ, सङ्कटबारे आधिकारिक तथ्य उपलब्ध हुँदासमेत अधिकारीहरूले विपद् कोषमा तुरुन्तै पहुँच राख्न सकेनन् । स्रोत अभावको कारण त्यसो भएको थिएन, बरु त्यो त नियमन गर्न असफल हुनुको परिणाम थियो । सरकारले विपद् व्यवस्थापन कोषसम्बन्धी नियम संशोधन गर्नुपर्छ । औपचारिक रूपमा आपतकाल घोषणा भएको ७२ घण्टाभित्र स्थानीय सरकारहरूले त्यस्तो कोषमा पहुँच पाउने व्यवस्था गर्नुपर्छ । साथै, सबै स्वीकृत पहिल्यै लिनुपर्ने अव्यावहारिक र झन्झटिलो प्रक्रिया हटाई खर्च गरेपछि मात्रै त्यसको हिसाब जाँच गर्ने प्रणाली अपनाउनुपर्छ र लेखापरीक्षण प्रक्रिया पनि सरल बनाउनुपर्छ ।

- **स्थायी कर्मचारीको व्यवस्था :** लोक सेवा आयोगले स्वीकृत स्थायी पदहरूमा कर्मचारी भर्ना गर्न प्राथमिकता दिनुपर्छ ताकि अस्थायी कर्मचारीमा भएको अत्यधिक निर्भरता कम हुन सकोस् ।

## रणनीतिक प्राथमिकता

- **डिजिटल मानव पुँजी :** साधारण डिजिटल भुक्तानी प्रणालीभन्दा माथि उठेर व्यापक डिजिटल शासन विकास गर्न आवश्यक सूचना प्रविधिमा दक्ष जनशक्ति तयार गर्न लगानी केन्द्रित गर्नुपर्छ । साथै, नागरिकहरूलाई डिजिटल साक्षरता प्रदान गर्न पनि ध्यान दिनुपर्छ ।
- **टुक्रे र राजनीतिक स्वार्थपूर्ण खर्च अन्त्य गर्न परियोजना बैंक सुधार गर्ने :** अन्तरिम सरकारको पुनःप्राथमिकीकरण अभ्यासले देखाएको छ कि त्यसअघिको सरकारले ल्याएका करिब १,३०० परियोजनाहरू परियोजना बैंकमा दर्ता भएका थिएनन् भने चार हजारभन्दा बढी टुक्रे परियोजनाहरू थिए । यसले परियोजना ल्याउँदा विकासको प्रभावकारितालाई भन्दा राजनीतिक संरक्षणलाई प्राथमिकता दिने गरेको तथ्य उजागर गर्छ । आगामी दिनमा परियोजना बैंकमा अनिवार्य दर्ता हुनुलाई बजेट विनियोजनको कानूनी पूर्वशर्त बनाउनुपर्छ, जसमा कुनै अपवाद हुनु हुँदैन । साथै, परियोजनाहरूका लागि न्यूनतम पुँजीगत आकार तोकिनुपर्छ । स-साना परियोजनाका लागि सङ्घीय सरकारको छुट्टै बजेट लाइनबाट पैसा दिनुको सट्टा 'ब्लक ग्रान्ट' मार्फत स्थानीय सरकारलाई एकमुष्ट रूपमा दिएर स्थानीय सरकार आफैले व्यवस्थापन गर्ने स्वतन्त्रता प्रदान गरिनुपर्छ । यसका अतिरिक्त, परियोजना बैंकमा समावेश भएका परियोजनाको गुणस्तरको वार्षिक लेखा परीक्षण गरी सङ्घीय संसदलाई प्रतिवेदन बुझाउने एक स्वतन्त्र समीक्षक समूह गठन गरिनुपर्छ ।
- **सरकारको तीनै तहमा बजेट र कार्यान्वयन योजनासहित जीआइओएमएस अनिवार्य गर्ने :** अन्तरिम अवधिमा केवल दुई सङ्घीय मन्त्रालयमा मात्र जीआइओएमएस लागू भएको थियो । यस अध्ययनको क्रममा समेटिएका कुनै पनि प्रादेशिक एवं स्थानीय सरकारहरूले यो प्रणाली लागू गरेका थिएनन् । यस्तो आंशिक कार्यान्वयनलाई क्रमिक प्रगति होइन, बरु असफल कार्यान्वयन मोडेलको सङ्केतका रूपमा बुझिनुपर्छ । नयाँ सरकारले जीआइओएमएस कार्यान्वयनका लागि निश्चित समयसीमा तोकी पर्याप्त बजेटसहितको राष्ट्रिय कार्यान्वयन योजना अवलम्बन

गर्नुपर्छ । प्रत्येक कार्यान्वयनसँगै आवश्यक हार्डवेयर खरिद, कर्मचारी तालिम, र सङ्घीय तहमा विशेष सहायता डेस्क व्यवस्था गरिनुपर्छ । महत्त्वपूर्ण रूपमा, पुराना प्रणालीबाट तथ्याङ्क स्थानान्तरणका लागि पनि पर्याप्त स्रोत सुनिश्चित गर्नुपर्छ, ताकि लुम्बिनीमा भएजस्तै स्थानीय पे रोल र राजस्व प्रणालीको सट्टा नयाँ प्रणाली अपनाउँदा तथ्याङ्क हराउने समस्या पुनः नदोहोरियोस् ।

- **प्रादेशिक एवं स्थानीय सरकारहरूका लागि राष्ट्रिय डिजिटल पूर्वाधार लगानी योजना विकास गर्ने** : भरपर्दो इन्टरनेट र बिजुलीको उपलब्धता फगत सुविधा होइनन्, बरु ती त डिजिटल-केन्द्रित सरकार प्रणालीमा वित्तीय प्रशासन सञ्चालन गर्नका लागि आधारभूत पूर्वाधार हुन् । नरैनापुर जस्ता गाउँपालिकामा एउटा बिजुलीको पोल ढले मात्र महिनौँसम्म डिजिटल सेवा अवरुद्ध हुने र घोराही जस्तो उपमहानगरपालिकाका कर्मचारीहरूले घरको व्यक्तिगत इन्टरनेट प्रयोग गरेर सरकारी काम गर्नुपर्ने अवस्था छ । त्यस्तो परिस्थितिमा पालिकाहरूले डिजिटल शासनका नीति प्रभावकारी रूपमा लागू गर्न सक्दैनन् । सरकारले प्रादेशिक तथा स्थानीय सरकारहरूलाई लक्षित गर्दै, विशेषतः सबै प्रदेशका गाउँपालिकालाई बढी ध्यान दिँदै लागतसहितको राष्ट्रिय डिजिटल पूर्वाधार लगानी योजना बनाउनुपर्छ । उक्त योजनाले स्याटलाइट इन्टरनेट र अफ-ग्रिड पावरसहित ब्याकअप कनेक्टिभिटीजस्ता समाधानलाई प्राथमिकता दिनुपर्छ । साथै, वार्षिक बजेटमै समर्पित कोष प्रवाहसहित ऊर्जा मन्त्रालय र सञ्चार तथा सूचना प्रविधि मन्त्रालयसँगको समन्वयमा यो योजना तयार गरिनुपर्छ ।
- **फरक-फरक समयसीमा तोकदै एकद्वार प्रणाली कार्यान्वयनलाई राष्ट्रिय रूपमा अनिवार्य बनाउने** : यस अध्ययनको अवधिसम्म कुनै पनि प्रदेश र स्थानीय तहहरूमा एकद्वार प्रणाली लागू गरिएको थिएन । स्थानीय तहका कर्मचारीहरूले यस प्रणालीलाई साना व्यवसायका लागि उपयुक्त नभएको भन्दै अस्वीकार गरेका थिए । तर त्यो दृष्टिकोण गलत हो, किनकि एकद्वार प्रणाली केवल ठूला उद्यमका लागि होइन, बरु साना तथा सूक्ष्म व्यवसायलाई औपचारिक बनाउने, करको दायरा विस्तार गर्ने, र अनौपचारिक एवं अव्यवस्थित भुक्तानी घटाउने महत्त्वपूर्ण औजार हो । सरकारले एकद्वार प्रणाली कार्यान्वयनलाई अनिवार्य राष्ट्रिय नीति बनाउनुपर्छ । तर, विभिन्न तहका पालिकाका लागि फरक-फरक समयसीमा निर्धारण गर्नुपर्छ । साथै, यो प्रणालीको प्रयोग कम साक्षर व्यक्ति-अनुकूल बनाउनुपर्छ, जसमा मधेसजस्ता

प्रदेशमा भएको बहुभाषिक समुदायहरूले समेत प्रयोग गर्न सक्ने गरी भाषिक विकल्प पनि समावेश गरिनुपर्छ ।

- **सङ्घीय सहजीकरणसहित प्रदेश र स्थानीय तहमा कार्यसम्पादन फ्रेमवर्क बनाउने :** वित्तीय तथा प्रशासनिक सुधारका एजेन्डाहरूसँग प्रत्यक्ष जोडिएका मापनयोग्य सूचक परिभाषित गर्नेगरी प्रदेश र स्थानीय सरकारले आफ्नै कार्यसम्पादन फ्रेमवर्क बनाउनुपर्छ । प्रदेश तहको सन्दर्भमा, उक्त कार्यसम्पादन फ्रेमवर्कअन्तर्गत एकद्वार प्रणाली कार्यान्वयनको प्रगति मापन गर्ने व्यवस्था समावेश गरिनुपर्छ, जसले अन्तर-मन्त्रालय सेवा प्रवाहलाई सुव्यवस्थित एवं सरल बनाउँछ र प्रशासनिक झन्झट पनि घटाउँछ । स्थानीय तहको सन्दर्भमा, हाल प्रयोगमा रहेको स्थानीय तह संस्थागत क्षमता स्वमूल्याङ्कन कार्यविधि (LISA) प्रणालीलाई परिणाममा आधारित सूचकाङ्कमा रूपान्तरण गर्नुपर्छ, जसले राजस्व सङ्कलन र खरिद प्रक्रियाको डिजिटलाइजेशन अनुगमन गर्छ । सङ्घीय सरकारले सबै तहका डिजिटल प्रणालीहरू एकअर्कासँग मिल्ने खालको न्यूनतम प्राविधिक मापदण्डसहितको कार्यसञ्चालनको ढाँचा तय गरेर त्यसलाई सहज बनाउनुपर्छ, ताकि ती नै तहका सरकारको कार्यसम्पादनको तथ्य प्रमाण राष्ट्रिय डिजिटल पारदर्शिता लक्ष्यसँग मेल खाओस् ।
- **पर्याप्त सहायतासहित करदाता सेवाको विकेन्द्रीकरणलाई संस्थागत गर्ने :** केराबारी गाउँपालिकामा गरिएको परीक्षण कार्यक्रमले करदाता सेवा नागरिक नजिक पुऱ्याउने सम्भावना देखायो । साथै, पर्याप्त वित्तीय स्रोतबिना कार्य जिम्मेवारी हस्तान्तरण गर्दा जोखिम हुने तथ्य पनि उजागर गर्‍यो । उक्त गाउँपालिकालाई केवल एक दिनको अभिमुखीकरणको भरमा, स्थायी लेखा नम्बर दर्ताको जिम्मेवारी थप कर्मचारीबिना, प्रिन्टिङ सामग्रीबाहेक कुनै विशेष उपकरणबिना, र निरन्तर प्राविधिक सहयोगबिना दिइएको थियो । नयाँ सरकारले यस पहललाई वास्तविक विकेन्द्रीकरणका लागि आवश्यक स्रोतसाधनको सुनिश्चितता गर्दै परीक्षणको स्तरबाट उकासेर नीतिगत तहमा विस्तार गर्नुपर्छ । करदाता सेवासम्बन्धी विस्तारित जिम्मेवारी पाउने प्रत्येक स्थानीय सरकारलाई उपकरण र कर्मचारीका लागि छुट्टै बजेट लाइन तोक्ने, व्यवस्थित अनुगमनसहित कम्तीमा केही हप्ताको तालिम दिने, सङ्घीय तहमा एक सहयोगी कर्मचारी नियुक्त गर्ने, र नियन्त्रण बाहिरका प्रणालीगत त्रुटिका कारण उत्पन्न लेखापरीक्षणको कानूनी दायित्व स्थानीय सरकारको नठहरिने गरी संरक्षण प्रदान गर्नुपर्छ ।

- **राष्ट्रिय बजेट गुणस्तर लेखापरीक्षण सञ्चालन गरी परिणाम सार्वजनिक गर्ने** : अन्तरिम सरकारको पुनःप्राथमिकीकरणको अभ्यासले देखाएको छ कि सङ्घीय बजेटको ठूलो हिस्सा (अनुमानित १२० अर्ब रुपैयाँ) त्यस्ता परियोजनाहरूमा विनियोजन गरिएको थियो जुन तयारी अवस्थामा थिएनन्, प्रोजेक्ट बैकमा दर्ता गरिएको थिएन, र विकास कार्यको औचित्य प्रस्ट थिएन । नव निर्वाचित सरकारले आर्थिक वर्ष २०८२/०८३ का लागि तीनै तहका सरकारलाई समेट्ने गरी स्वतन्त्र राष्ट्रिय बजेट गुणस्तर लेखापरीक्षण गराउनुपर्छ, जसले टुक्रे, तयारी नपुगेका, र राजनीतिक रूपमा प्रेरित बजेट विनियोजनको दायरा र परिमाण मापन गर्न सकोस् । र, लेखापरीक्षणका परिणामहरू सार्वजनिक दस्तावेजका रूपमा प्रकाशित एवं सङ्घीय संसदमा प्रस्तुत गरिनुपर्छ । साथै, ती निष्कर्ष नयाँ सरकारको कार्यकालको पहिलो दुई वर्षभित्र व्यापक बजेट सुधार कानून निर्माण गर्ने तथ्यगत आधार बनाइनुपर्छ बन्नुपर्छ ।
- **सार्वजनिक हितको रूपमा बहुस्तरीय डिजिटल साक्षरतामाथि लगानी गर्ने** : डिजिटल शासन एजेन्डा केवल पूर्वाधार अभावका कारण मात्र अवरुद्ध बनेको छैन । नागरिक र सरकारी कर्मचारी दुवैमा त्यसलाई प्रयोग गर्ने सीपको कमी भएकोले पनि अवरुद्ध हुने अवस्था छ । उदाहरणका लागि, केही पालिकाहरूमा विद्युत महसुल वर्षौंदेखि अनलाइन प्रणालीमार्फत भुक्तानी गर्न सकिने भए पनि नागरिकहरू अझै कार्यालयमा पुगेर लामबद्ध भई तिर्ने गरेका छन् । शिक्षकहरूले शैक्षिक व्यवस्थापन सूचना प्रणाली (EMIS) प्रयोग गरेर आफ्नो तलब माग गर्न सकेका छैनन् । यी व्यक्तिगत कमजोरी होइनन्, प्रणालीगत समस्या हुन् । सरकारले डिजिटल साक्षरतालाई सार्वजनिक सेवाका रूपमा लिनुपर्छ र सबै तहका सरकारी कर्मचारीका लागि संरचित एवं व्यवस्थित तालिम कार्यक्रममा लगानी गर्नुपर्छ । विद्यालय पाठ्यक्रममा डिजिटल सीप समावेश गर्नुपर्छ । गाउँपालिकाहरूमा समुदायस्तरीय डिजिटल सहजकर्ता परिचालन गर्नुपर्छ । नेपालका विविध राष्ट्रिय भाषा प्रयोग गर्न सकिनेगरी, कम साक्षरता भएका प्रयोगकर्ताले समेत सजिलो गरी चलाउन सक्ने खालको डिजिटल प्लेटफर्म र इन्टरफेसहरू पुनः विकास गरिनुपर्छ ।
- **सङ्कटपश्चात् सङ्कटको समीक्षा गरी सिकाइ सार्वजनिक गर्ने** : जेन-जी आन्दोलन र त्यसपछि उत्पन्न सङ्कटले तीनै तहको सरकारहरू सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन गर्न कति तयार र सक्षम छन् भनेर बिना कुनै पूर्वतयारी अपडेट 'तनाव-परिक्षा' लिएझैं भयो । सङ्कटपश्चात्, नयाँ सरकारले लुम्बिनी र मधेस मात्र होइन, सबै प्रदेशहरूलाई समेटेर बजेट पुनःप्राथमिकीकरण र वित्तीय तथा प्रशासनिक

सुधारसम्बन्धी औपचारिक समीक्षा गराउनुपर्छ । त्यस समीक्षाले कुन-कुन प्रणालीहरू सङ्कटको समयमा सक्षम रहे, कुन असफल भए, र किन असफल भए भन्ने मूल्याङ्कन गर्नुपर्छ । र, मूल्याङ्कनका निष्कर्ष सार्वजनिक दस्तावेजका रूपमा प्रकाशित गरिनुपर्छ, जसले भविष्यका आपतकालीन वित्तीय प्रोटोकल, सार्वजनिक खर्च तथा वित्तीय उत्तरदायित्व (PEFA) मूल्याङ्कन, र सरकारको मध्यकालीन सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापन सुधार रणनीतिको खाका तयार पार्न आधार प्रदान गरोस् ।



### **डीआसीएनबारे**

सन् २०१४ मा स्थापित डेमोक्रेसी रिसोर्स सेन्टर नेपाल (डीआरसीएन) सामाजिक र राजनीतिक विषयमा अध्ययन-अनुसन्धान गर्ने राष्ट्रिय गैर-सरकारी संस्था हो । स्थापनाकालदेखि यस संस्थाले नेपालको सङ्क्रमणकालीन राजनीतिमा सङ्घीयता कार्यान्वयनको प्रक्रिया, स्थानीय तह पुनःसंरचना, निर्वाचन पर्यवेक्षण, जस्ता विषयमा स्थलगत र तथ्यमा आधारित अध्ययन- अनुसन्धान गरेको छ । डीआरसीएनले अध्ययन-अनुसन्धानका निष्कर्ष सरोकारवालाहरूसँग प्रस्तुत गर्ने, छलफल र बहस पनि चलाउने गरेको छ । यस्ता अनुसन्धान कार्य र बहसमार्फत नेपालको संघीय संरचना अन्तर्गत प्रभावकारी शासन पद्धतिको प्रवर्द्धन गर्नु डीआरसीएनको लक्ष्य हो ।

जेन-जी आन्दोलनपछि बनेको सुशीला कार्की नेतृत्वको अन्तरिम सरकारले सीमित समय र असाधारण परिस्थितिमा सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन सुधारका विभिन्न पहल अघि बढायो । बजेट पुनःप्राथमिकीकरण, खर्च नियन्त्रण, डिजिटल वित्तीय प्रशासन, कर प्रणाली आधुनिकीकरण तथा सेवा प्रवाह सुधारका प्रयासले सङ्घीय शासन व्यवस्थामा नयाँ बहस र अभ्यास थालनी भयो ।

डेमोक्रेसी रिसोर्स सेन्टर नेपाल (डीआरसीएन) को यो अध्ययन प्रतिवेदन **सङ्घीय नेपालमा सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन सुधार : सुशीला कार्की नेतृत्वको अन्तरिम सरकारका पहल**ले संघ, लुम्बिनी र मधेश प्रदेश तथा छ स्थानीय तहहरूमा ती सुधार प्रयासको कार्यान्वयन, उपलब्धि, चुनौती र प्रभावको विश्लेषण गरेको छ । यसले अन्तरिम सरकारका सुधार प्रयास केवल नीतिगत घोषणामा सीमित रहे वा वित्तीय प्रशासन र बजेट व्यवस्थापनको संस्थागत रूपान्तरणतर्फ अघि बढे भन्ने प्रश्नको उत्तर खोजको छ । साथै, सङ्घीय शासन, वित्तीय उत्तरदायित्व, बजेट अनुशासन तथा सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन सुधारका लागि महत्त्वपूर्ण पाठ र सुझाव पनि यहाँ प्रस्तुत गरिएको छ । नेपालको सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन, वित्तीय सङ्घीयता, बजेट तथा वित्तीय प्रशासन सुधारमा रुचि राख्ने नीति निर्माता, अनुसन्धानकर्ता, विकास साझेदार, सञ्चारकर्मी तथा नागरिक समाजका लागि यो प्रतिवेदन उपयोगी सन्दर्भ सामग्री हो ।

**DEMOCRACY**  
**RESOURCE CENTER**

डेमोक्रेसी रिसोर्स सेन्टर नेपाल (डीआरसीएन)  
[www.democracyresource.org](http://www.democracyresource.org)