Volume 1 2021

Nepal Public Policy Review

Policy Commentary

सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापन : वर्तमान अवस्था र भावी कार्यदिशा

गोपीनाथ मैनाली [a*]

a. Former Secretary Government of Nepal

Manuscript Received: 26 August 2021 Final Revision: 5 September 2021 Accepted: 13 September 2021

सारांश

राज्यले प्रभावकारी सेवा व्यवस्थापन र स्वच्छ राजस्व परिचालन एवम् जिम्मेवारीपूर्ण खर्च गर्नको निम्ति प्रभावकारी सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापन महत्त्वपूर्ण हुन्छ । यस लेखको उद्देश्य वित्तीय व्यवस्थापनको सङ्क्षिप्त विकासक्रम र वर्तमान अवस्थाको लेखाजोखा गर्दै सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनका उद्देश्य, सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापन चक्र तथा नेपालमा देखिएका प्रमुख सवाल र चुनौतीको पहिचान गर्नु र भावी दिनमा अवलम्वन गर्नैपर्ने केही नीतिगत तथा कार्यगत पक्षमा सुझावहरू पेश गर्नु हो । सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनका दश वटा चुनौतीहरूको पहिचान गर्दै सुधारका लागि वास्तविक बजेट निर्माण, योजना र खर्च संरचनाबिच तार्किक सम्बन्ध, स्वचालित वित्तीय कारोबार, सूचना समावेश गर्ने खरिद प्रणाली, एकीकृत सार्वजनिक वित्तीय सूचना व्यवस्थापन प्रणाली, सम्पूर्ण बजेट प्रलेखीकरण प्रणाली, नतिजामूलक अनुगमन र कम्प्युटर-सहकृत लेखा परीक्षण, आदि सुझावहरू पेश गरिएका छन् ।

Abstract

Effective public financial management is important for effective service management, clean revenue mobilization, and responsible spending. The purpose of this article is to present a brief history of financial management and assessessment the current situation, and to identify the purpose of public financial management, the working of public financial management cycle, the major issues and challenges in Nepal, and to suggest some policy and action plan to be adopted in coming days. Identifying some ten challenges of the current public financial management, suggestion are offered which include practices and measures for actual budget, the logical relationship between planning and expenditure structure, automated financial transactions, procurement system that captures information, integrated financial information management system, whole-of-the-budget documentation system, result-based monitoring and computer-asisted accounting.

Keywords: सार्वजनिक वित्त, राजस्व परिचालन, स्वच्छता, बजेट, योजना, खरिद, वित्तीय सूचना व्यवस्थापन, सम्पूर्ण बजेट प्रलेखीकरण, अनुगमन

Public finance, revenue mobilization, integrity, budget, planning, procurement, information management, whole-of-the-budget, monitoring

* Corresponding author; E-mail: mainaligopi@gmail.com, ©Author(s)

Published by Nepal Public Policy Review and peer-review under responsibility of Policy Research Institute Nepal. Licensed under CREATIVE-COMMONS license CC-BY-NC 4.0

१. विषय प्रवेस

राज्यसञ्चालनमा सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापन निकै संवेदनशील मानिन्छ । सरकारको आम्दानी, खर्च, दायित्व र सम्पत्तिको व्यवस्थापन जति पारदर्शी, जबाफदेही र स्वच्छ बनाउन सकियो, त्यसैको सापेक्षमा शासकीय प्रणालीको वैधता र विश्वास देखिने गर्दछ । सरकारका यावत् क्रियाकलाप र नीति कार्यक्रमलाई प्रभावकारी बनाउने आधार भनेकै सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन हो । सरकारले जे गर्दा पनि कि त आम्दानी गर्छ वा खर्च । त्यसैले भन्ने गरिन्छ सरकार नै वित्त हो । यस अर्थमा शासकीय व्यवस्थापनको प्रभावकारिता भनेको वित्तीय व्यवस्थापनको प्रभावकारिता हो ।

सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनको महत्त्व हुनुको पछादी दुई कारण छन् । पहिलो, प्रभावकारी सेवा व्यवस्थापन र दोस्रो, स्वच्छ राजस्व परिचालन एवम् जिम्मेवारीपूर्ण खर्च । विकासशील मुलकहरूमा विद्यमान गरिबी, विपन्नता बेरोजगारी र असमानता जस्ता आर्थिक-सामाजिक पछौटेपनको निवारण वा अन्त्य गर्न आर्थिक वृद्धि आवश्यक हुन्छ । साथै सेवा प्रवाह सबल, पारदर्शी र जबाफदेही बनाउनु पनि उत्तिकै जरुरी हुन्छ । राजस्व सङ्कलन र खर्च व्यवस्थापन स्वच्छ र प्रभावकारी हुने संस्थागत प्रणाली स्थापना गर्नाले सार्वजनिक संस्थाहरूको जनविश्वास बढ्न जान्छ । यी दुई कुरा नै शासकीय सुधारको जगमा रहने विषय पनि हुन् । त्यसैले सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापन शासकीय प्रणालीलाई सबल, प्रभावकारी र वैध बनाउने आधार हो ।

२. वित्तीय व्यवस्थापनको संक्षिप्त विकासक्रम र वर्तमान अवस्था

वि. स. २००७ अगि सरकारी आय व्यय अर्थात् बजेट सार्वजनिक हुने प्रथा थिएन । सरकारी आय व्ययको हरहिसाबको जानकारी सर्वसाधारणलाई दिनु न त आवश्यक मानिन्थ्यो, न त्यस प्रकारको संरचना/प्रणाली नै थियो । सरकारको आय तोकिएका अड्डाहरूले खरदार गुणवन्तले विकास गरेका बहीखातामा राख्ने गर्दथे, खर्च लेख्ने कामचाहिँ 'दरबन्दी व्यवस्था' अनुरूप हुन्थ्यो । अड्डाहरूमा आर्थिक वर्षभित्र खर्च गर्न पाउने रकमको कच्चावारी सहितको दरबन्दी सनद श्री ३ कमाण्डर इन चीफको छाप लागेपछि मुलुकी अड्डाले जारी गर्दथ्यो, जुन सनद बर्षौं कायम रहन्थ्यो । सरकारले बजेट प्रस्तुत गर्ने चलन २००८ मा सुरु भएपछि प्रत्येक आर्थिक वर्षमा हुने खर्च र आम्दानीको निर्धारण हुन थाल्यो । २०१६ मा प्रथम जननिर्वाचित सरकारले सरकारी खर्च सम्बन्धी कार्यविधि कार्यान्वयनमा ल्याएपछि विनियोजन ऐनमा उल्लेख भएका खर्चहरू नयाँ भुक्तानी प्रणाली मार्फत राख्नुपर्ने भयो । यसले बजेट र लेखा स्रेस्तालाई पूरकका रूपमा स्थापित गऱ्यो । उक्त कानुन अनुरूप आर्थिक कारोबारको अभिलेखन तथा प्रतिवेदन गर्न २०१८/१९ बाट नयाँ स्रेस्ता प्रणाली लागु गरियो । यो नेपालको वित्तीय व्यवस्थापनमा महत्त्वपूर्ण कोसेढुङ्गा थियो ।

वित्तीय व्यवस्थापनमा एकरूपता र प्रणाली विकासका लागि संरचनागत व्यवस्था पनि आवश्यक थियो । बजेट प्रथाको शुरुवातसँगै छरिएर रहेको लेखालाई एकीकृत बनाउन २००८ मा एकाउन्टेन जनरल (महालेखापाल) कार्यालयको स्थापना गरी आर्थिक कारोबारको व्यावसायिक विकासको सुरुवात गरियो । एकाउन्टेन जनरलको कार्यालयलाई यति शक्तिशाली बनाइएको थियो कि कुमारीचोक कार्यालय (खर्च जाँच गर्ने), राजस्व परिचालन, राष्ट्रिय ढुकुटी सञ्चालन र सिक्का निष्कासन/टकमारी जस्ता सबै काम यसै मातहत राखिएको थियो । २०१५ को संविधानले लेखा प्रणाली र लेखा परीक्षणको संयुक्तता (Combined system) लाई स्वीकार गरेन र लेखापालन र लेखापरीक्षणलाई क्रमशः व्यवस्थापन (कार्यकारिणी) र संवैधानिक कार्यमा अलग गरियो । एकै छातामुनि व्यावसायिक स्वतन्त्रताको ढाँचाभन्दा संवैधानिक अधिकारको परीक्षण र कार्यकारी अन्तर्गतको व्यवस्थापन गर्ने पृथक्करणको ढाँचा अधिकांश लोकतान्त्रिक मुलुकहरूले अवलम्वन गरेको विधि हो, जसबाट बाह्य नियन्त्रण र सन्तुलन प्रक्रिया प्रभावकारी भई वित्तीय जबाफदेही कायम हुन्छ ।

नयाँ स्रेस्ता प्रणाली लागु भएपछि सरकारी कोष प्रणाली, खर्च प्रणाली, लेखा प्रणाली र बजेट सुधारका साना साना प्रयासहरू गरिदै आएको थियो । तर तीसको दशकबाट विकास प्रशासनलाई विकेन्द्रित बनाइएकाले र सरकारी क्रियाकलापको पनि विस्तार भइसकेकोले कोष प्रशासनलाई विकेन्द्रित बनाउन दबाब पऱ्यो । तत्कालीन मन्त्री डा. भेषबहादुर थापाको संयोजकत्वमा गठन गरिएको प्रशासन सुधार आयोगको प्रतिवेदनले पनि कोष निकासा तथा आन्तरिक लेखा परीक्षणलाई जिल्ला तहबाट सम्पादन गर्न सुझाव दिएको थियो । जिल्लास्थित कार्यालयमा केन्द्रबाट

निकासा दिने र त्यसको फछ्र्यौटकोलागि कागजातहरू केन्द्रमा नै ल्याउनुपर्ने प्रक्रिया निकै झञ्झटिलो, खर्चिलो र समय लाग्ने थियो। यसले विकास व्यवस्थापन र समस्त शासकीय प्रणालीको लागत बढाइरहेको थियो। आ.व.२०३७/३८ को बजेट वक्तव्यबाट प्रत्येक जिल्लामा कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयको स्थापना गरी जिल्लास्थित खर्च निकायलाई निकासा दिने, राजस्व र जिन्सीको परीक्षण एवम् आन्तरिक लेखा परीक्षण गर्ने काम हुन थाल्यो । नेपालको वित्त व्यवस्थापनमा यो अर्को महत्त्वपूर्ण फड्को थियो ।

विकेन्द्रीत कोष प्रशासनले वित्तीय कारोबारलाई स्थानीयस्तरमा सहजीकरण गरेपनि नगद प्रवाह व्यवस्थापन र कोष प्रणालीबिच उपयुक्त सन्तुलन ल्याई वित्तीय व्यवस्थालाई सबल बनाउन जरुरी थियो । लेखा समूहको जनशक्ति पनि व्यावसायिकतासाथ परिवर्तित चुनौती सम्बोधन गर्ने क्षमतामा पुग्दैथियो । यस परिस्थितिमा बजेटको उपप्रणालीका रूपमा लेखा व्यवस्थाले पूर्णता पाउनु आवश्यक थियो। सबैभन्दा अहम् विषय नगद व्यवस्थापन थियो। बजेटले व्यवस्था गरे अनुरूप निकायहरूले निकासा लैजाने तर खर्च गर्न नसकी नगद प्रवाहलाई प्रतिकुल बनाएको थियो । कारोबार सञ्चालन भएको समय (Real time) मा मात्र खर्च निकासा गर्नु सख्त जरुरी थियो । जसलाई सम्बोधन गर्न आ.व. २०६५ बाट एकल खाता कोष प्रणाली (Single Treasury Account) लागु गरियो। पहिलो वर्ष नमूनाका रूपमा भक्तपुर र ललितपुरबाट सुरु गरिएको यो प्रणाली आ.व.२०७१ बाट सबै जिल्लाका ८१ कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयहरूमा सञ्चालनमा छ। एकल खाता कोष प्रणालीले साविकमा सरकारी कार्यालयहरूका नाममा रहेका बैङ्क खाताहरू एकिकृत गरी जिल्लास्थित सबै कार्यालयको कारोबार एकल खातामार्फत सञ्चालन गर्दै आएको छ।

एकल खाता भुक्तानी प्रणाली सञ्चालनका लागि महालेखा नियन्त्रक कार्यालयमा अनलाइनमा आधारित Treasury single account (TSA) Application software विकास गरी सञ्चालनमा ल्याएको छ। यसले सबै कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयहरूले विनियोजन, राजस्व, धरौटी र अन्य खाताको कारोबार एकीकृत रूपमा व्यवस्थित गर्दछ। एकल खाता कोष प्रणालीबाट विनियोजन (चालू तथा पुँजीगत), वित्तीय व्यवस्था, धरौटी, राजस्व, कार्यसञ्चालन कोष तथा अन्य खाता, कोषको अवस्था, आन्तरिक लेखा परीक्षण प्रतिवेदनका कारोबारहरू समेटिने गर्दछन् । यसले आर्थिक अनुशासन, अग्रिम परीक्षण, Realtime reporting, कोष व्यवस्थापन, नगद प्रवाहको व्यवस्थापन, खर्चको प्रभावकारिता, उही दिनको हिसाब मिलान (day close), अभिलेखीकरणजस्ता पक्षहरूमा सुधार गरेको छ। TSA लाई सार्वजनिक खर्च व्यवस्थापन सुधारको रणनीतिका रूपमा पनि लिइन्छ । यसको कार्यान्वयन पछि खर्च प्रक्षेपणको गुणस्तर, खर्चको अनुमानयोग्यता, नगद प्रवाह व्यवस्थापन र खर्च प्रणालीमा सुधार भई वित्तीय अनुशासन कामय गर्न सहयोग पुगेको छ। त्यसैले यो सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापन प्रणाली सुधारको अर्को कोसेढुङ्गा बनेको छ।

पछिल्लो समय सार्वजनिक स्रोतमा देखिएको सङ्कुचन र जनताका अपेक्षाले बढाएको विकासको माग प्राथमिकतामा राखेर सम्बोधन गर्न तयार गरिने वार्षिक विकास कार्यक्रम तथा बजेटमा थुप्रै सुधारहरू गरिए । यसै क्रममा आ.व. २०७२ मा राष्ट्रिय योजना आयोगले कार्यक्रम प्रस्ताव गर्दा नै निश्चित क्रियाकलाप सञ्चालनबाट प्राप्त हुने उपलब्धि पनि उल्लेख गर्नुपर्ने गरी मन्त्रालयगत बजेट व्यवस्थापन सूचना प्रणाली (Line Ministry Budget Information System : LMBIS) लागु गऱ्यो। बजेट छलफलको समयमा विषयगत मन्त्रालयहरूको प्रस्तावलाई प्रस्तावको औचित्य, कार्यान्वयनको योग्यता र स्रोतको उपलब्धताका आधारमा अन्तिम रूप दिन थालियो । तर बजेट कार्यान्वयन गर्ने, बजेटका क्रियाकलापलाई ट्रयाकिङ् गर्ने लेखा प्रणाली विकास भइसकेको थिएन । बजेटका क्रियाकलापहरू खर्च भुक्तानीमा स्पष्ट देखिने आधार थिएन। यसका लागि क्रियाकलापमा आधारित लेखा प्रणाली चाहिन्थ्यो। बजेट एकातिर र लेखा अर्कोतिर जानु व्यावहारिक र वित्तीय जबाफदेहीका दृष्टिकोणमा पनि उपयुक्त थिएन। वित्तीय क्रियाकलापलाई व्यवस्थापकीय रूपमा प्रभावकारी बनाउन र संवैधानिक रूपमा पनि बजेट-क्रियाकलाप-उपलब्धिको आबद्धता कायम गरिनु जरुरी थियो। आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ को भावना पनि कार्यान्वयन गर्नु आवश्यक थियो । यही आवश्यकतालाई सम्बोधन गर्न झन्डै साठी वर्षअघि (२०१८/१९) लागु गरिएको लेखा प्रणालीलाई क्रियाकलापमा आधारित लेखा प्रणालीले विस्थापन गरी आ.व. २०७७ श्रावण १ बाट कार्यान्वयनमा ल्याइएको छ, जुन Computer Based Government Accounting Software (CGAS) का आधारमा सञ्चालन गरिन्छ। नेपालको वित्त व्यवस्थापनमा यो अर्को युगान्तकारी फड्को हो।

मौजुदा लेखा प्रणालीले खर्च शीर्षकको लेखा राख्न, प्रतिवेदन दिन र नियन्त्रण गर्न त सक्थ्यो, तर कुन कुन क्रियाकलापहरूमा कति रकम खर्च भयो भनी बास्तविक वित्तीय स्थिति र नतिजालाई समेट्न नसकेकोले यो लेखा प्रणाली बजेट कार्यान्वयन/नियन्त्रणको बास्तविक संयन्त्र बन्न सकेको थिएन । सरकारको नीति संयन्त्र कार्यान्वयन नहुँदा नैतिक र व्यावाहारिक दुवै रूपमा लाजमर्दो अवस्था थियो । विषयगत मन्त्रालयहरूले मन्त्रालयगत बजेट सूचना व्यवस्थापन प्रणालीलाई अन्तरबोध गर्न सकेका थिएनन् । हाल कार्यान्वयनमा ल्याइएको क्रियाकलापमा आधारित लेखा प्रणालीले एकसाथ बजेटको स्रोत तथा बजेट शीर्षक अनुसारको क्रियाकलाहरूको खर्चको लेखाङ्कन गर्न सक्षम छ ।

हाल प्रयोग गरिएको सरकारी लेखा प्रणाली अर्थात Computerized Government Accounting System (CGAS) ले तीन तहका सरकारहरूको प्रत्येक क्रियाकलाप र त्यसमा हुने खर्चको वास्तविक विवरण लेखाङ्कन गर्छ । मन्त्रालयगत बजेट व्यवस्थापन सूचना प्रणाली (LMBIS), प्रदेश बजेट सूचना व्यवस्थापन प्रणाली (PLMBIS) र स्थानीय तह सञ्चित कोष व्यवस्थापन प्रणाली (SuTRA) मार्फत अर्थ बजेटहरू TSA/ STSA मा एन्ट्री भए पछि सिधै CGAS लेखा प्रणालीले लिन्छ र खर्चको लेखाङ्कन तथा प्रतिवेदन गर्छ । CGAS ले एकल खाता भुक्तानी प्रणाली (TSA) सँग प्रणालीगत अन्तरक्रिया (Interfacing) गर्छ र चाहिएको प्रतिवेदन तत्समयमा (Real time) प्राप्त हुन्छ । यस प्रणालीले युटिलिटि पेमेन्टका केही क्षेत्रबाहेक सबै भुक्तानीलाई विद्युतीय पनि बनाएको छ । सबै कर्मचारीको तलब भत्ता, निवृत्तिभरण भुक्तानीजस्ता विषयलाई सेन्ट्रल पेरोल सिस्टममा लैजाने पृष्ठभूमि पनि यसले बनाएको छ । यो सार्वजनिक कोषको यथार्थ अवस्था चित्रण गर्न र वित्तीय कारोबारको पारदर्शिता कायम गर्न पनि सक्षम छ । अन्तराष्ट्रिय लेखा मूल्य मानक (GFS-2014) का सबै भावनासँग यो मेल खान्छ भने वित्तीय व्यवस्थापन सुधारका सन्दर्भमा नेपाल सरकारले विकास साझेदारहरूसँग गरेको प्रतिबद्धतालाई पनि यसले कार्यरूप दिएको छ । यस अर्थमा यो वित्तीय व्यवस्थापन सुधारमा युगान्तकारी घटना हो । यसले शासकीय सुधारका अन्य पक्षलाई पनि सघाउ पुऱ्याउने आधार दिन्छ भने वित्तीय अनुशासन एवम् स्थीरताको आधार दिएको छ । वित्तीय सङ्घीयतालाई व्यवस्थित बनाइ स्थानीय तथा प्रदेश तहहरूलाई वित्तीय अनुशानमा ल्याउन पनि यसले पृष्ठाधारको काम गर्दछ ।

नेपाल सरकारले वित्तीय व्यवस्थापनका सबै चरण र क्रियाकलाप समेट्ने गरी सार्वजनिक खर्च र वित्तीय उत्तरदायित्व (Public Expenditure and Fiancial Accountabilty : PEFA) को सुधारका आयोजना पनि सञ्चालनमा ल्याएको छ । पेफा संरचनाले मूलतः बजेटको विश्वसनीयता, सार्वजनिक वित्तको पारदर्शिता, सम्पत्ति र दायित्वको व्यवस्थापन, नीतिमा आधारित वित्तीय रणनीति र बजेट तर्जुमा, बजेट कार्यान्वयनको सुनिस्चितता र नियन्त्रण, लेखा पालन र प्रतिवेदन एवम् वाह्य निगरानी र लेखा परीक्षणका स्तम्भहरूलाई समेट्दछ । नेपालमा पेफा दोस्रो चरणमा सञ्चालनमा छ । बजेट तर्जुमाको नीतिगत एवम् प्राविधिक नेतृत्व गर्ने राष्ट्रिय योजना आयोग, स्रोत व्यवस्थापनको जिम्मेवारी लिने अर्थ मन्त्रालय, कोष सञ्चालन तथा खर्च व्यवस्थापनको जिम्मेवारीमा रहेको महालेखा नियन्त्रक कार्यालय, खरिद अनुगमनको कार्य जिम्मेवारीमा रहेको सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालय, लेखा परीक्षणको भूमिकामा रहेको महालेखा परीक्षक कार्यालय र वित्तीय निगरानी र दृष्टिगोचर (Oversight) गर्ने सार्वजनिक लेखा समिति जस्ता वित्तीय व्यवस्थापनका पात्रहरू पेफा कार्यक्रममा समेटिएका छन् । साथै वित्तीय व्यवस्थापनमा अनौपचारिक रूपमा सहायोग तथा निगरानी गर्ने लेखा परीक्षण व्यवसायीहरूको सङ्घ (ICAN) र आर्थिक पत्रकार समाज पनि यस कार्यमा नागरिक समाजको भूमिकामा छन् । यी पात्रहरूको भूमिकाबाट नेपालको सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनलाई विश्वसनीय, गुणस्तरीय र अन्तराष्ट्रिय स्तरको बनाउन मद्दत पुग्दछ ।

३. सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनका उद्देश्य

सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनका सैद्धान्तिक, संवैधानिक र व्यवस्थापकीय आसय रहन्छन् । सैद्धान्तिक आधारमा जनताको साधन जानताकै लागि उनीहरूको उच्चतम आवश्यकताको क्षेत्रमा सदुपयोग भएको पुष्टि गर्नुपर्दछ । संवैधानिक रूपमा आयव्यय सम्बन्धित कार्य संसदीय स्वीकृति र निगरानीको विषय हो । व्यवस्थापकीय रूपमा वित्तीय कारोबारका सबै आयाम यसरी सम्पादन गरिनु पर्दछ कि यसका कारणबाट व्यवस्थापन जबाफदेही बन्न सकोस् । यी आसय पुरा गर्न सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनका चार उद्देश्य रहन्छन् :

- समष्टिगत वित्तीय अनुशासन कायम गर्ने (Maintain aggregate fiscal dicipline)
  - ✓ राजस्व सङ्कलनको लक्ष्य
  - ✓ खर्चको लक्ष्य
  - ✓ वित्तीय घाटा परिचालन
  - ✓ सार्वजनिक ऋण
- रणनीतिक प्राथमिकतामा साधन विनियोजन (Allocation in strategic priority)
  - ✓ विनियोजनका आधार र नीतिहरू
  - ✓ विनियाजनका मापदण्ड र वस्तुगत सूचकहरू
  - ✓ कार्यसञ्चालन दक्षता हासिल गर्ने (Achieve operational efficiency)
  - ✓ कार्यान्वयन कार्ययोजना
  - ✓ कार्यजिम्मेवारी निर्धारण
  - ✓ मितव्ययिता
  - ✓ कार्यकुशलता
  - ✓ कार्यप्रभावकारिता
  - ✓ नतिजा सूचक
- जबाफदेही मापन (Financial accountability)
  - ✓ पारदर्शिता (सरोकारवालामा सूचनाको पहूच)
  - ✓ लाभग्राही विवेचना
  - ✓ नियन्त्रण र सन्तुलन (आन्तरिक तथा वाह्य)

सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापन सुधार गर्नु भनेको उल्लिखित चारै पक्षमा प्रभावकारिता बढाउनु हो, वित्तीय कारोबार व्यवस्थित गर्ने नीति, कानुन, कार्यविधि तथा मानदण्ड तर्जुमा, सबल संस्थागत क्षमता विकास, जनशक्ति व्यवस्थापन र स्वचालित प्रणाली सञ्चालनको वातावरण सुनिश्चित गर्नु हो ।

४. सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापन चक्र

सार्वजनिक क्षेत्रको वित्तीय क्रियाकलापहरू चक्रीय रूपमा चरणबद्ध सञ्चालनमा रहने गर्दछन् । यो चक्र प्रत्येक आर्थिक वर्षमा विभिन्न चरण पारगर्दै निरन्तर शृङ्खला रूपमा क्रियाशील हुन्छ । चरणहरू आफूमा स्वायत्त नभई कार्यात्मक तार्किक आबद्धतामा (Functional & logical chain) रहन्छन् । सबै चरणको प्रभावकारितामा नै सबल वित्तीय व्यवस्थापन संस्थागत हुन्छ । यसका चरण र प्रत्येक चरणका क्रियाकलाप सङ्क्षिप्त रूपमा यस प्रकार छन् :

- वित्तीय नीति तर्जुमा चरण (Policy Planing Stage): वित्तीय व्यवस्थापनको पहिलो चरणका रूपमा रहने यस चरणमा विगतमा लिइएका वित्तीय नीति कार्यान्वयनको उपलब्धि समीक्षा, आर्थिक तथा वित्तीय अवस्थाको विश्लेषण र राष्ट्रले अवलम्वन गर्नुपर्ने नीति कार्यक्रमको खाकालाई आकलन गरिन्छ । यस चरणमा सरकारी कार्यसंरचना भित्रका सम्बद्ध पदाधिकारी र संरचना बाहिरका सरोकारवालाहरू, जस्तै राजनैतिक समाज, अनुसन्धाता/एकेडेमिया शैक्षिक प्रतिष्ठान (Academia) र प्रबुद्ध नागरिक वर्ग, व्यावसायिक समाजले भूमिका निर्वाहमा गर्दछन् । नेपालमा यसको औपचारिकता अर्थ मन्त्रालय तथा स्रोत समितिले निर्वाह गर्दछ ।

- बजेट तर्जुमा (Budget formulation) : नीति तर्जुमा चरणबाट प्राप्त सुझाव तथा निष्कर्षहरू र प्रणाली भित्रका तथ्य एवम् जानकारी लिई बजेट तर्जुमाको प्राविधिक काम यस चरणमा गरिन्छ । स्रोत समितिबाट सुरु हुने यस

काममा राष्ट्रिय योजना आयोग, अर्थ मन्त्रालय, महालेखा नियन्त्रक कार्यालय, विषयगत मन्त्रालयहरू र मन्त्रिपरिषद् संलग्न हुन्छन् । यो चरण जति वास्तविक हुन सक्यो, त्यसैको सापेक्षमा बजेटको सबलता र विश्वसनीयता देखिन्छ । यस चरणमा सम्पादन गरिने प्रमुख कामहरू :

- अन्तर्राष्ट्रिय आर्थिक स्थितिको विश्लेषण
- अर्थतन्त्रको समष्टिगत आर्थिक स्थितिको विश्लेषण
- राजस्व परिचालन र खर्चको अवस्था विश्लेषण
- आयोजना/कार्यक्रम कार्यान्वयनको स्थिति विश्लेषण
- वैदेशिक सहायता प्राप्ति र उपयोगको विश्लेषण
- कोषको अवस्था तथा कोष प्रवाहको विश्लेषण
- बजेटको आकार (आय तथा व्ययको सम्भावित आयतन) निर्धारण
- बजेट तर्जुमा मार्गदर्शन तर्जुमा र वितरण
- क्षेत्रगत सीमा विभाजन
- आयोजना/खर्च प्रस्ताव प्रस्तुती
- बजेट प्रस्तावमाथि छलफल (नीति प्राथमिकता रकमगत छलफल)
- प्रस्तावित बजेटलाई अन्तिम रूप प्रदान ।

- बजेट अनुमोदन (Budget approval) : मन्त्रिपरिषद्बाट अनुमोदन भई सरकारका तर्फबाट सङ्घीय प्रतिनिधि सभामा अनुमोदनका लागि प्रस्तुत बजेट प्रस्तावलाई सैद्धान्तिक तथा विषयगत आधारमा छलफल भई अनुमोदन गरिन्छ। नेपालमा कार्यकारी बजेट प्रस्तुत हुने, सांसदका भावनाहरू पूर्वबजेट छलफलको समयमा नीति, सिद्धान्त तथा उद्देश्यमाथि छलफल भई त्यसैका आधारमा निर्धारित प्राथमिकताले बजेटलाई मार्गदर्शन गर्ने हुनाले संसदीय अनुमोदनको प्रक्रिया सङ्क्षिप्त हुन्छ । यस प्रक्रियामा औपचारिक रूपमा विधायकहरू र अनौपचारिक रूपमा राजनैतिक दल एवम् नागरिक समाजको संलग्नता रहन्छ ।

- बजेट कार्यान्वयन (Budget execution): संसदबाट बजेट अनुमोदनपछि त्यसैलाई आधार मानी बजेट कार्यान्वयनको प्रक्रिया अगाडि बढ्छ । बजेट कार्यान्वयन भनेको संसदीय अनुमोदनका भावना र निर्धारित लक्ष्यलाई आधार मानी आय प्राप्ति एवम् खर्च व्यवस्थापनका कार्यलाई समयबद्ध रूपमा सञ्चालन गर्नु हो । यस चरणमा विषयगत मन्त्रालय, अर्थ मन्त्रालय, राष्ट्रिय योजना आयोग, महालेखा नियन्त्रक कार्यालय र सरकारी कारोबार गर्ने बैङ्कको महत्त्वपूर्ण भूमिका रहन्छ। लाभग्राही तथा नागरिक समाजका अङ्गहरू पनि कार्यान्वयन प्रक्रियालाई सहजीकरण गर्ने, प्रभाव पार्ने र पहरेदारी गर्ने कार्यमा रहन्छन्। प्रस्तावित बजेट र कार्यान्वयनबिचको अन्तर घटाउन सकिएमा मात्र बजेटको सार्थकता रहन्छ । कार्यान्वयनका सबै पात्रहरू यसैतर्फ निर्दिष्ट रहने गर्दछन् ।

- लेखाङ्कन (Accounting) : बजेट कार्यान्वयनका प्रक्रियालाई निर्धारित ढाँचामा लिपिबद्ध गरी व्यवस्थापन र निगरानी निकायलाई वित्तीय कारोबारको सूचना उपलब्ध गराउने काम लेखाङ्कनले गर्दछ । लेखाङ्कन वित्तीय घटनाहरूको अभिलेखीकरण गर्ने, विश्लेषण गर्ने, प्रतिवेदन गर्ने र व्यवस्थापकीय निर्णयलाई सघाउ पुर्‍याउने काम हो ता कि आर्थिक कारोबारलाई संसदीय अनुमोदन अनुरूप बनाउन सकियोस् । यो वित्तीय जबाफदेहीको आधार हो । सञ्चित कोष र अन्य कोषहरूको हिसाब लेखाङ्कन गरेर व्यवस्थापन परीक्षिण हुने गर्दछ । लेखाङ्कनका स्थापित आधार र मापदण्डहरू हुन्छन् । नेपाल सरकार लेखामान कार्यान्वयनमा आएको छ, जुन अन्तर्राष्ट्रिय लेखामानको स्तरसँग अनुकूलित छ। यस चरणमा प्रमुख भूमिका निर्वाह गर्ने निकाय महालेखा नियन्त्रक कार्यालय हो । जति वैज्ञानिक र भरपर्दो वित्तीय सूचना लेखा प्रणालीले उपलब्ध गराउन सक्यो, त्यसैको सापेक्षमा वित्तीय

निर्णय र लेखा परीक्षणको स्तरीयता कायम हुन्छ । महालेखा नियन्त्रक कार्यालय मातहतका लेखा समूहका कर्मचारीहरू यस कार्यमा क्रियाशील हुन्छन् । उनीहरूको पेशागत दक्षता विकास र प्रणाली निर्माणको काम निरन्तर रूपमा महालेखा नियन्त्रक कार्यालयले गर्दै आएको छ ।

- अन्तिम तथा बाह्य परीक्षण (External audit and oversight) : संसदीय अनुमोदन अनुसार आर्थिक नीतिको पालना बजेट कार्यान्वयन गर्दा भएको छ छैन भनी विस्तृत र व्यवस्थित परीक्षण/विश्लेषण गर्ने काम लेखा परीक्षणबाट हुन्छ। यस कामको लागि संवैधानिक शक्ति प्राप्त सर्वोच्च लेखा परीक्षण निकाय (महालेखा परीक्षक) को व्यवस्था छ। यसले वित्तीय कारोबार र स्रोत व्यवस्थापनमा संसदको प्राविधिक संयन्त्र (आँखा र केही हदमा कान) को काम गर्दछ। वार्षिक रूपमा लेखा परीक्षणको विस्तृत प्रतिवेदन राष्ट्रप्रमुख मार्फत संसदीय छलफलको लागि प्रस्तुत गरिन्छ । तर एक्काइसौं शताब्दीमा लेखा परीक्षणलाई संसदीय परीक्षणको विषयमा मात्र सीमित नराखी लाभग्राही परीक्षणको सीमासम्म विस्तार भए पनि यो विधिको कानुनी मान्यता र व्यावसायिकता व्यवस्थित भइसकेको छैन । नागरिक परीक्षण, सेवाग्राही लेखाजोखा, सामाजिक विवेचना, सार्वजनिक सँवाद, सिभिक फोरा, लाभग्राही मूल्याङ्कन आदिका नाम र संयन्त्रबाट वित्तीय व्यवस्थापनमाथि नागरिक निगरानी हुन थालेको छ। नागरिक निगारानीले वित्तीय व्यवस्थापनमा सर्वसाधारणको पहुँच विस्तार गरेको छ, जसले प्रणालीको वैधता विस्तार गर्न सघाउने गर्दछ ।

५. देखिएका प्रमुख सवाल र चुनौती

नेपालको वित्त व्यवस्थापनमा केही महत्त्वपूर्ण उपलब्धि हासिल भएका छन् । तर यसलाई विश्वस्तरको बनाई शासकीय सुधारको सहजकर्ताको रूपमा उपयोग गर्न केही सवालहरू सम्बोधन गर्न आवश्यक छ ।

पहिलो विषय बजेटभन्दा बाहिरका खर्चलाई राष्ट्रिय कोषमा कसरी समेट्ने भन्नेमा छ । बजेट बाहिरको खर्च (Extra Budgetary Expenditure) जनताका नाममा भित्रिएको सहयोग र प्राविधिक सहायतालाई राष्ट्रिय प्रणाली र प्राथमिकतामा ल्याई त्यसलाई जबाफदेही बनाउने काम हुन सकेको छैन । संविधानको धारा ११६ अनुरूप गुठीबाहेक सरकारलाई प्राप्त हुने सबै प्रकारका प्राप्ति सङ्घीय कोषमा दाखिल गर्ने, संसदीय स्वीकृति र लेखा परीक्षण गरी सार्वजनिक गर्ने भनिए पनि त्यो काम पुरा भएको छैन । सरकारी कोष र बजेट प्रणाली बाहिर आय तथा व्यय हुनु लोकतन्त्र र संसदीय मर्यादा बाहिरको कुरा हो ।

दोस्रो, नेपालको लेखा प्रणाली 'होल अफ दी गभर्नमेन्ट' लाई समेट्ने गरी एकीकृत प्रणाली बनिसकेको छैन । सरकारका तहहरू र एक्स्ट्रा बजेटरी एकाइका सबै वित्तीय कारोबार (प्राप्ति, खर्च, दायित्व, प्रतिबद्धता, धरौटी, सम्पत्ति, विविध कोष) को एकीकृत वित्तीय प्रतिवेदन र लेखा परीक्षण गर्ने काम अझै भइसकेको छैन । अन्तराष्ट्रिय मान्यता, GAFS (General Accounting & Finance System) मानक तथा सैवैधानिक दायित्व भने यसैतर्फ लक्षित छ ।

तेस्रो सबाल संसदीय आर्थिक कार्यप्रणालीमा छ । नेपालको संसद बजेट प्रक्रियाका दृष्टिमा बजेटलाई स्वीकृत गर्ने (Budget approving) संसद हो, बजेटलाई प्रभाव पार्ने (Budget influeincing) वा बजेट बनाउने (Budget making) संसद होइन । संसदले सरकारले प्रस्तुत गरेको बजेट (कार्यकारी बजेट) लाई स्वीकृत गर्दछ, संशोधन वा अस्वीकृत गर्दैन । नीति अस्वीकृत गर्नसक्छ तर परिमार्जन गर्दैन । कार्यसञ्चालन कोष, एकस्ट्रा बजेटरी कोष र सार्वजनिक ऋणको परीक्षण गर्न सक्दैन । त्यस्तै समष्टिगत नीतिको समीक्षा गर्ने अवसर छ तर क्षमता विकास भइसकेको छैन । संसदीय सर्वोच्चताको सिद्धान्तले वित्त सम्बन्धी नीतिमा जानकारी राख्ने, स्वीकृति र समीक्षा गर्ने मान्यता राख्दछ । तर संसदको जानकारीबिना श्रोतको परिचालन गर्ने अभ्यास भइरहेको छ । उदाहरणका लागि, के कति जलवायु वित्त नेपालमा भित्रियो, विपद् व्यवस्थापन, लैङ्गिक तथा समावेशिताका नाममा कसले कसरी कहाँ कति खर्च गरिरहेका छन्, त्यसको न प्रतिवेदन छ, न निगरानी ।

चौथो, विकास साझेदारी खर्चको पोर्टफोलियो प्रवृत्ति फेरिएको छ । असीको दशकदेखि विश्वव्यापी रूपमा नै अनुदानका ढोकाहरू गैरसरकारी संस्थाहरूको लागि खुलेका छन्, आन्तरिक रूपमा पनि सहलगानीका कार्यक्रमहरू सञ्चालन गर्ने

क्रम विस्तार भएको छ। यस किसिमको वित्तीय स्रोत परिचालनको प्राथमिकीकरण, अभिलेख र प्रतिवेदनमा समेटिदैनन्। सम्बन्धित मुलुकका सार्वभौम संसद र व्यवस्थापनका प्राधिकारप्राप्त निकायबाट प्रयोजन सहित मुलुकभित्र खर्चिएका साधनहरूको जबाफदेही मापन नै हुन सकेको छैन।

पाँचौं, सरकारी खर्च कार्यको जबाफदेही संरचना सोपानयुक्त (Hierarchical) छ। यो धुमिल (blurred) जिम्मेवारी हो, कमसल जबाफदेही हो । प्रत्यक्ष जबाफदेहीको सुनिश्चितताको लागि कार्यसम्पादन करार गर्न थालिएको थियो । सार्वजनिक संस्थानमा डेढ दशक अघिदेखि र निजामती सेवाभित्र तीनवर्ष अघिबाट कार्यान्वयन गरिन थालिएको कार्यसम्पादन करार अहिले निस्क्रिय छ । आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ ले विभागीय मन्त्री/संवैधानिक निकाय प्रमुख, लेखा उत्तरदायी अधिकृतका रूपमा रहेको सचिव र आर्थिक कारोबारमा संलग्न जिम्मेवार व्यक्तिलाई वित्तीय जिम्मेवारी र जबाफदेही तोकेको छ। तोकिएको वित्तीय जिम्मेवारी पदाधिकारीबाट निर्वाह नभएकाले आन्तरिक नियन्त्रण र आर्थिक अनुशासन कायम हुन सकेको छैन। महालेखा परीक्षकको पछिल्लो प्रतिवेदनले गम्भीर प्रकृतिका कैफियतहरू औंल्याएको छ । कार्यमूलक निकायलाई नतिजाका लागि जिम्मेवार बनाइनु पर्दछ भने अग्रपङ्क्तिका सेवानिकायलाई समय, पहुँच, कार्यव्यवहार जस्ता सूचकमा कार्यसम्पादन सम्झौता गरी जबाफदेही मापनको स्वचालित बनाउनु पर्दछ।

छैठौं सबाल जबाफदेहीको विशेषीकृत सूचकहरूलाई वित्त व्यवस्थापनसँग जोड्ने कसरी भन्नेमा छ । साधन, रकम, जनशक्ति र समयसँग तार्किक कार्यसम्वन्ध देखाउने निकायगत सूचक चाहिन्छ । लेखा प्रणाली सुधारको लागि लागु गरिएको CGAS प्रणालीलाई उपयोग गरी प्रत्येक निकायका खर्च क्रियाकलाप बजेट र सेवा व्यवस्थापनको नतिजामा आबद्ध गराउन सकिन्छ।

सातौं सबाल वित्तीय जबाफदेहीको संरचनामा (Framework) छ, जसको आसय सर्वसाधारणलाई उनीहरूबाट उठाइएको र उनीहरूका लागि खर्चिएको साधनको यथार्थ जानकारी दिनु हो । सूचना हकसम्बन्धी कानुन छ, तर सूचना संस्कृति छैन । सर्वसाधारणहरू सूचना प्रक्रियामा आबद्ध छैनन्, स्वयम् प्रकाशन निस्क्रिय छ र सर्वसाधारण-पदाधिकारी संवाद छैन ।

आठौं सवाल विशेष कोषहरू सञ्चालनमा रहेका छन् । संविधानको धारा १२४ अनुरूप विपद व्यवस्थापनका लागि आकस्मिक कोषमा समय समयमा रकम जम्मा गरी त्यसबाट भएको खर्च यथशाशीघ्र शोधभर्ना गर्ने भनिएको छ। तर विपद व्यवस्थापनका नाममा विभिन्न कोषहरू, जस्तो कि, दैवी प्रकोप उद्धार कोष, प्रधानमन्त्री राहत कोष, कोरोना कोष जस्ता कोषहरू सङघीय तहमा छन् भने प्रदेश तथा स्थानीय तहमा पनि यस प्रकारका कोषहरू देखिदै छन् । यस्ता कोषहरूले संविधानको भावनालाई सम्बोधन गर्दैनन् भने सर्वोच्च नागरिक संस्था संसदको जानकारी, स्वीकृति र दृष्टिगोचरभन्दा बाहिर समेत छन् । राहत, उद्धार लगायत आकस्मिक कार्यमा यसले सहयोग त पुऱ्याएको छ तर विपदमा अनियमितताको सम्भावना हुँदैन भन्ने कसरी ग्यारेन्टी गर्ने ?

नवौं, तहगत सरकारले प्राकृतिक सम्पदाबाट प्राप्त लाभको विभाज्य कोषमार्फत पाउने रकममा संवैधानिक भावना कार्यान्वयन हुन सकेको छैन । जस्तो कि, पर्वतारोहणबाट प्राप्त हुने रोयल्टी विभाज्य कोषमा राखी सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहहरूमा क्रमशः ५०, २५, २५ प्रतिशत विभाजन गर्नुपर्नेमा केही हिमालको रोयल्टी व्यवस्थापन एक गैरसरकारी संस्थाले गर्दछ, ५० प्रतिशत आफैले खर्च गरी बाँकी मात्र सरकारी कोषमा पठाउँदै आएको छ। संवैधानिक तथा सैद्धान्तिक दुवै अर्थमा यो उचित होइन। त्यस्तै उदाहरण वनसम्पदाको उपयोगमा पनि देखिन्छ।

दसौं सबाल ऋणात्मक निक्षेप उपयोगमा देखिएको छ । सङ्घीय सरकारको बजेट घाटा मात्र होइन, कोषमा नभएको नगदहरूको उपयोगबाट (अन्य प्रयोजनका खाताहरूमा रहेको नगद मौज्दातबाट) कार्य सञ्चालन हुदै आएको छ। यस्तो Nagative Surplus दुई वर्षअघि रु २३२ अर्व सम्म पुगेको थियो (हाल यो रु १४३ अर्व छ) । यसले बजेटरी अनुशासन कायम भएको देखाउँदैन ।

एघारौँ सबाल लेखा परीक्षणमा छ । संविधानतः महालेखा परीक्षकले भौचिङ अडिट ⁄ नियमितता र वित्तीय विवरणको मात्र गर्ने होइन, उसमा नीति परीक्षणको शक्ति छ तर सामर्थ्य भित्रिइसकेको छैन । एकाउन्टिङ ट्र्याकबाट मात्र लेखा परीक्षण गर्दा संवैधानिक आसय र अन्तराष्ट्रिय अभ्यासको पालना हुन सक्दैन । प्रभावकारिता परीक्षण भएको छैन । आधुनिक लेखा परीक्षण नेमिङ एण्ड ब्लेमिङमा सीमित हुनुहुन्न, प्रणाली सुधारको विश्लेषक र उत्प्रेरक बन्नुपर्छ । औचित्यको लेखा परीक्षण ठिक बेठिक भन्ने (judgemental) बढी छ ।

एक्काइसौं शताब्दीमा राजनैतिक होइन, सामाजिक लोकतन्त्रको विकास भएको छ । यस अवस्थामा आन्तरिक नियन्त्रण तथा परीक्षण प्रणाली पर्याप्त हुन सक्दैन । वित्तीय सुशासनका लागि लाभग्राहीमा के अनुभूति छ, त्यो महत्त्वपूर्ण हुन आउँछ । स्रोत साधन विनियोजन प्राविधिक आधारबाट मात्र गरेर पुग्दैन, सामाजिक भावना, समावेशिता र सामाजिक न्यायका आधारबाट हेरिनु पर्दछ । साधन विनियोजनका सूचकहरू चाहिन्छन्, त्यसका लागि बजेट प्रक्रियामा संलग्न निकायमा तथ्य तथा ज्ञान आधार (Knowledge base) चाहिन्छ । इलाम र बाजुराबिच भौगोलिक दुरीमात्र होइन, विकासको फासला पनि फराकिलो छ । जसलाई सम्बोधन गर्न संसद र समितिहरू राजनैतिक वा औपचारिक (सतही) हुन सक्छन् ।

वित्तीय व्यवस्थापनलाई सबल, आधुनिक, विश्वासनीय र प्रविधिमैत्री बनाउने काम उच्च प्राथमिकतामा छन्, सूचना प्रविधिमा आधारित सरकारी लेखा प्रणली (CGAS) लगायतका प्रणालीहरूले उल्लेख्य उपलब्धि दिनसक्ने पूर्वाधार विकास भएको छ । तर तीन शासकीय तहका ७६१ सञ्चित कोष, छरिएका कार्यसञ्चालन कोष, बजेट बाहिरका वित्तीय कारोबार र मुलुकभित्र बजेट तथा राष्ट्रिय प्रणाली छलेर विभिन्न सजिला छिद्रबाट भएको खर्चको तोकिएको सममया यथार्थमूलक प्रतिवेदन लिने र त्यसलाई राइट ट्र्याकिङ गर्ने सबल प्रणाली स्थापना गर्न अझै बाँकी छ ।

६. भावी कार्यदिशा

- सार्वजनिक क्षेत्र सुधारको केन्द्रमा रहने वित्तीय व्यवस्थापनलाई निरन्तर गतिशील र समय सापेक्ष बनाउँदै लैजानु पर्दछ । परिवेशले ल्याएको चुनौतीलाई सम्बोधन गर्नसक्ने र स्वयम् गतिशील हुनसक्ने वित्तीय व्यवस्थापन प्रणाली जीवन्त हुन्छ । यस सन्दर्मा भावी दिनमा अवलम्बन गर्नैपर्ने केही नीतिगत तथा कार्यगत पक्ष साङ्केतिक रूपमा यहा प्रस्तुत गरिन्छ, जुन वित्तीय व्यवस्थापन सुधारका नीति सबाल (plolicy issue) का रूपमा रहेको छन् ।

- वित्तीय व्यवस्थापन सुधारको सुरुवात बिन्दु बजेट हो । बजेट (वार्षिक विकास कार्यक्रम) लाई वास्तविक बनाएपछि नीति र नतिजाबिचको फरक (as expected and as executed) पत्ता लगाउन सकिन्छ । यो नै समष्टिगत वित्तीय अनुशासनको आधार हो । बजेटलाई वास्तविक नीति संयन्त्र बनाउन सरकारभन्दा बाहिरका पात्र परिचालन गर्ने नीति आधार, सरकारी साधनको आकलनलाई वास्तविक बनाउने सूचना तथा विश्लेषण आधार (model baed approach) र स्रोत विनियोजनका आधारहरू स्थापना गर्नु पर्दछ । किनकी बजेट समष्टिगत अर्थतन्त्रमा गति (vibration) दिने संयन्त्र हो, न कि सरकारी कोष व्यवस्थापन मात्र ।

- दोस्रो, आवधिक योजना, मध्यमकालीन खर्च संरचना र आयोजना बैङ्कबिचको तार्किक सम्बन्ध कायम गर्नुपर्दछ । यो बजेटरी अनुशासनको महत्त्वपूर्ण पक्ष हो । आयोजना बैङ्क चाहिँ क्षेत्रगत रणनीतिक दीर्घकालीन योजना (Strategic Perspective Plan) सँग एकीकृत हुनुपर्दछ । क्षेत्रगत रणनीतिक लक्ष्य र योजनाका भावनालाई कार्यान्वयन गर्ने आयोजना विकास गरी त्यसलाई आयोजना बैङ्क मार्फत LMBIS मा प्रवेश गराउनु पर्दछ । आयोजना बैङ्क / LMBIS बिच एकीकरण (integration) गर्ने प्रणाली बसाउनु पर्दछ । त्यसपछि मात्र स्रोत प्राथमिकतामा निर्दिष्ट हुने प्राविधिक आधार खडा हुन्छ ।

- तेस्रो, वित्तीय कारोबारको सबै क्रियाकलापलाई स्वचालित (full automation) मा लैजान आवश्यक छ । पार्टीले बिल प्रस्तुत गर्ने, त्यसको verification गर्ने, खर्च भुक्तानी गर्ने क्रियाकलापलाई एकै डिजिटल प्लेटफर्म मार्फत हुने प्रणाली विकास गर्न सख्त जरुरी छ । यसले प्रक्रियाको शुद्धता, शीघ्रता र पारदर्शितालाई एकसाथ सम्बोधन गर्नसक्छ । जुन अहिले देखिएको छैन ।

- चौथो, सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापनलाई सुधार गर्न अन्तर्राष्ट्रिय स्तरको सार्वजनिक खरिद कानुन कार्यान्वयनमा छ र सरोकारवालाहरूको प्रतिस्पर्धा र पहुँच विस्तारका लागि इलेक्ट्रोनिक बिडिङ (e-bidding) को प्रणाली पनि विकास भएको छ । तर यसलाई पूर्ण रूपमा एकीकृत योग्यता सर्त (aggregated qualification requirement) मा पुग्ने गरी सूचना समावेश (capture) गरी खरिद प्रणाली नै सुधार गर्नुपर्ने आवश्यकता छ । त्यसो गर्न सकिएमा खास निर्माण व्यवसायी/आपूर्तिकर्ताले कहाँ कहाँ कुन कुन काम गरिरहेको छ, उसले लिएको काम कति बाँकी छ, बाँकी काम कहिले पुरा गर्नेछ लगायतका सबै विवरण प्राप्त गर्न सकिन्छ र आयोजनाको कार्यान्वयनमा ढिला हुने तथा समयमा सम्पन्न नहुने, निर्माण व्यवस्थापनको गुणस्तर नहुने अनि यसै आधारबाट सरकारको आलोचना हुने अवस्था आउँदैन ।

- पाँचौं विषय लेखा प्रणालीमा स्थापित सूचना प्रविधिबिचको अन्तरआबद्धतालाई संस्थागत गर्नुमा छ । सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापन सुदृढीकरणको लागि सूचना प्रविधिको उपयोगलाई महत्त्व दिइएको छ । यसअघि सूचना प्रविधिको उपयोग सैद्धान्तिक कार्यसूची रहेकोमा आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ को दफा ६२ मा (क) बजेट तथा लेखा सम्बन्धी कार्यलाई व्यवस्थित गर्न क्रमशः सूचना प्रविधिको प्रयोग गरिने, (ख) महालेखा नियन्त्रक कार्यालयले सूचना प्रविधिमा आधारित प्रणाली विकास गरी लागु गर्ने, (घ) महालेखा नियन्त्रक कार्यालयले विकास गरेको प्रणालीमा समावेश नभएको वा कुनै प्रणाली विकास गर्न महालेखा नियन्त्रक कार्यालयको स्वीकृति चाहिने, (घ) सूचना प्रणालीबाट प्राप्त हुने सूचनाहरूको प्रमाणीकरणको लागि विद्युतीय हस्ताक्षर प्रयोग गर्न सकिने र (ङ) अन्तरसम्बन्धित प्रणाली विकास र प्रणालीहरूबिच अन्तरआबद्धता विकास गर्न सकिने प्रावधान राखेको छ । तहगत सरकार र सरकारका अङ्गहरूबिच स्थापित सूचना प्रणालीहरू दरिलो अन्तरआबद्धता नभएमा जोखिम निम्तिने छ । साथै विश्व मौद्रिक बजारमा विभिन्न वित्तीय प्रविधि (Fintech) को प्रयोग भइरहेको छ, जसलाई नेपालले पनि भित्र्याउँदैछ । यसलाई व्यवस्थापन गर्न पनि प्रणालीहरूबिचको सबल आबद्धता चाहिन्छ ।

- छैठौं, वित्तीय प्रतिवेदन प्रणाली सुधारका लागि एकीकृत वित्तीय व्यवस्थापन सूचना प्रणाली (Integrated Fininancial Management Information System, IFMIS) लागु गर्नु जरुरी छ, ता कि यो अन्तराष्ट्रिय स्तर (GFS Guideline) अनुरूप हुन सकोस् । यसका लागि महालेखा नियन्त्रक कार्यालयले सञ्चालनमा ल्याएको Treasury Single Accouaunt (TSA), क्रियाकलापमा आधारित लेखा प्रणाली (Compter based Accounting system: CGAS) र स्थानीय तह सञ्चित कोष व्यवस्थापन प्रणाली (Subnational Treasury Regulatory Application, SuTRA) जस्ता पूर्वाधार विकास भएका छन् र यी प्रणालीहरूबिच Interfacing पनि हुन्छ । तर मन्त्रालयगत बजेट सूचना प्रणाली (LMBIS) को गुणस्तर कमजोर रहेकोले क्रियाकलागत प्रतिवेदन तयारी गर्न सकिने अवस्था छैन । अहिले झण्डै सात लाख जति क्रियाकलापहरू LMBIS मा प्रविष्ट छन्, LMBIS लाई सतही रूपमा लिइएकोले त्यसो भएको हो । यसलाई स्तरीय बनाएर आयोजना सङ्ख्या बास्तविक स्तरमा सफ्टवेरमा सबै तहका सबै क्रियाकलाप आउन सक्ने गरी परिमार्जन गरेपछि तहगत सरकारका सबै क्रियाकलापका आधारमा प्रतिवेदन तयारी गर्न सकिन्छ र तहगत सरकारका आयोजनामा हुने ओभरल्यापिङ र दोहोरापना पनि नियन्त्रण गर्न सकिन्छ ।

- सातौं सुधारको क्षेत्र होल अफ दी गर्भन्मेन्ट रिपोर्टिङ हो । बजेटभन्दा बाहिरका सार्वजनिक निकाय (एक्स्ट्रा बजेटरी इन्टीटी) हरू आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ अनुरूप जिम्मेवारी निर्वाह र प्रतिवेदनमा समेटिइसकेका छैनन् । उदाहरणका लागि, विश्वविद्यालयहरूमा प्रतिवर्ष अर्बौ रूपैया अनुदान जान्छ, आफैले पनि करोडौ सेवा शुल्क असुल गर्दछन्, जसको एकीकृत प्रतिवेदन लिने, जिम्मेवारी वहनको समीक्षा गर्ने परिपाटी छैन । यस्ता एक्स्ट्रा बजेटरी इन्टीटीहरूलाई वित्तीय जिम्मेवारीमा समेट्ने कार्यनिर्देशिका र प्रतिवेदनको प्रणाली विकास गरी IFMIS सँग एकीकृत गराउनु जरुरी छ । अन्यथा, न संसदीय भावनाले कार्यरूप पाउँछ, न होल अफ दी गभर्नमेन्टको अवधारणाअनुरूप वित्तीय विवरण तयार हुनसक्छ ।

- आठौं विषय क्रियाकलापको नतिजामूलक अनुगमन हो । वित्तीय व्यवस्थापन सुधारका लागि अभ्यासमा ल्याइएका

प्रणालीहरूको प्रभावकारिताका नियमित अनुगमन, आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली, सम्पत्ति व्यवस्थापन र आर्थिक अनुशासनका समग्र पक्षमा जिम्मेवार पदाधिकारीहरूले नियमित अनुगमन गर्न पर्दछ । सबैजसो प्रणाली अनलाइनमा आधारित बनाउँदै लगिएको सन्दर्भमा Sytem audit, Power Sytem audit, Business audit, Data Back up प्रणालीको विश्वासनीयताको आवधिक अनुगमन आवश्यक छ ।

- नवौं विषय, स्थानीय तहमा नियन्त्रण र सन्तुलनको संयन्त्र विकास गरिनु पर्दछ। पालिकाहरूमा बजेट कार्यक्रम तर्जुमा, त्यसलाई सभाबाट अनुमोदन गराउने, स्वीकृत बजेट कार्यान्वयन गर्ने र त्यसमाथि महालेखा परीक्षकले दिएको सुझाव कार्यान्वयन (बेरुजु फर्स्यौट र परामर्श कार्यान्वयन) पनि कार्यपालिकाले नै गर्ने गर्दछ । यसले नियन्त्रण र सन्तुलनको प्रक्रिया व्यवस्थित गर्नुपर्ने माँग गरेको छ। जसका लागि तदर्थ रूपमा भएपनि स्थानीय विज्ञ समूह जस्ता अनौपचारिक मञ्च (Informal forum) परिचालन गरी वित्तीय कारोबारलाई विस्वासनीय अनि नागरिकमैत्री बनाउन सकिन्छ। जसलाई वित्तीय व्यवस्थापनमा नागरिक परिचालन (Civic Engagement in Financial Management) भन्न सकिन्छ।
- अन्तिम विषय लेखा परीक्षणको हो । अहिलेको लेखा परिक्षकको न्यायिक धारणामा आधारित (Judgemental) परीक्षणलाई Computer Assisted Audit System (CAAT) मा रूपान्तरण गर्न जरुरी छ । यसका लागि मापदण्ड (criteria) हरू विकास गरी प्रणाली एकीकरण (system integration) गरिनु पर्दछ ताकि उपलब्धि क्रियाकलापको भिन्नता (Gap) प्रणालीबाटै अवलोकन (observation) गर्न सकियोस्। लेखा परीक्षण थोरै मात्र आलोचनात्मक (judgmental) हुनुपर्दछ । यसो हुँदा लेखा परीक्षणको विश्वसनीयता र गुणस्तर बढ्न जान्छ, व्यावसायिकता विकास पनि हुन्छ । अहिले लेखा प्रणाली र अन्य व्यवस्थापन प्रणाली डिजिटल भए, तर लेखा परीक्षण चाहिँ त्यसो हुन सकेको छैन ।

७. उपसंहार

सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनलाई सबल, गुणस्तरीय, विश्वसनीय र प्रविधिमैत्री बनाउने काम उच्च प्राथमिकतामा छन्, सूचना प्रविधिमा आधारित सरकारी लेखा प्रणाली (CGAS) लगायतका प्रणालीहरूले उल्लेख्य उपलब्धि दिनसक्ने पूर्वाधार विकास भएको छ। तर तीन शासकीय तहका ७६१ सञ्चित कोष, छरिएका कार्यसञ्चालन कोष, बजेट बाहिरका वित्तीय कारोबार र मुलुकभित्र बजेट तथा राष्ट्रिय प्रणाली छलेर विभिन्न सजिला छिद्रबाट भएका खर्चको बास्तविक समयमा (Real Time) आधारित यथार्थमूलक प्रतिवेदन लिने र त्यसलाई राइट ट्र्याकिङ् गर्ने सबल प्रणाली स्थापना गर्न अझै बाँकी छ। किनकी सुधार निरन्तरको यात्रा हो ।

सन्दर्भ-ग्रन्थसूची

अर्थ मन्त्रालय । (२०७५) । सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापन सुधार कार्यसञ्चालन निर्देशिका, २०७५ । https://pefa.gov.np/public/uploads/shares/final_pfm_reform_directive_to_print_nepali.pdf

ढुङ्गेल, द्वारिका नाथ । (२०७८) । जिल्ला प्रशासन मेरो भोगाइ । काठमाडौं: मकालु प्रकाशन ।

नेपाल कानुन आयोग । (२०७२) । नेपालको संविधान २०७२ । https://www.lawcommission.gov.np/np/wp-content/uploads/2018/09/नेपालको-संविधान-1.pdf

नेपाल कानुन आयोग । (२०७६) । आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन २०७६ । https://www.lawcommission.gov.np/np/wp-content/uploads/2021/01/आर्थिक-कार्यविधि-तथा-वित्तीय-उत्तरदायित्व-ऐन-२०७६.pdf

नेपाल कानुन आयोग । (२०७७) । आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व नियमावली २०७७ । https://www.lawcommission.gov.np/np/wp-content/uploads/2021/05/आर्थिक-कार्यविधि-तथा-वित्तीय-उत्तरदायित्व-नियमावली-२०७७.pdf

महालेखापरीक्षकको कार्यालय । (२०७८) । महालेखापरीक्षकको अन्ठाउन्नौं वार्षिक प्रतिवेदन, २०७८ । https://oag.gov.np/uploads/files/P1b-महालेखापरीक्षकको%20अन्ठाउन्%E2%80%8Dनौँ%20%20वार्षिक%20प्रतिवेदन,%20२०७८.pdf

मैनाली, गोपीनाथ । (असार ३, २०७८) । वित्तीय व्यवस्थापनका बाँकी सवालहरू । नयाँ पत्रिका । https://www.nayapatrikadaily.com/news-details/65756/2021-06-17

मैनाली, गोपीनाथ . (२०७७) . सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनमा सामाजिक जवाफदेहिता । लेखा परीक्षण पत्रिका, अङ्क ९०, पृ ११(१४ । https://oag.gov.np/uploads/files/1Jn-90%20 Nepalese-%20 Journal%20of%20Government %20Auditing,%20Issue%2090,%20Poush%202076.pdf

मैनाली, गोपीनाथ । (असार २८, २०७८) । स्रोत व्यवस्थापन र मध्यकालीन खर्च संरचना । नयाँ पत्रिका । https://www.nayapatrikadaily.com/news-details/66896/2021-07-12

Adhikari, P., & Mellemvik, F. (2009). Nepalese governmental accounting development in the 1950s and early 1960s: an attempt to institutionalize expenditure accounting. The Accounting Historians Journal, 36(1), 113–133. doi: 10.2308/0148-4184.36.1.113

लेखक परिचय

नीति विश्लेषण, व्यवस्थापन र आर्थिक विधामा सुपरिचित श्री मैनाली नेपाल सरकारका पूर्व सचिव/पूर्व महालेखा नियन्त्रक हुनुहुन्छ । त्रिभुवन विश्वविद्यालयबाट अर्थशास्त्र र जनप्रशासनमा र पूर्वाञ्चल विश्वविद्यालयबाट व्यवस्थापनमा स्नातकोत्तर मैनाली म्याष्ट्रिच स्कुल अफ मेनेजमेन्टबाट 'वित्तीय व्यवस्थापन', जापानबाट 'अन्तराष्ट्रिय कर' मा डिप्लोमा र अन्तराष्ट्रिय मुद्रा कोषबाट 'फाइनान्सिल प्रोग्रामिङ एण्ड पोलिसी' कोर्ष पनि गर्नु भएको छ । उहाँले जलवायु परिवर्तन, विपदपछिको पुनर्निर्माण, दिगो विकास लक्ष्य, हरित अर्थतन्त्रको खाका, सबैको लागि दिगो उर्जा, राष्ट्रिय गरिबी निवारण नीति, भूमि नीति, सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन सुधार, सहकारी नियमन तथा प्रवर्द्धन लगायतका क्षेत्रमा महत्वपूर्ण योगदान गर्नु भएको छ । उहाँका व्यवस्थापन तथा विकास सम्बन्धी पाँच र साहित्यका पाँच पुस्तकहरु र पत्रपत्रिकामा अनेकन लेखहरु प्रकाशित छन् ।