

## सङ्घीय नेपालको सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन

डा. अच्युत वाग्ले\*

### लेखसार

सङ्घीय राज्य संरचनाको सबैभन्दा आकर्षक पक्ष 'वित्तीय सङ्घीयता' जसले सङ्घीय राज्य प्रणालीमा सङ्घीय एकाइहरूले गर्ने सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन र विभिन्न तहका सरकारहरूबिचको आर्थिक कारोबारलाई परिभाषित र परिचालित गर्छ । खासगरी उपराष्ट्रिय तहहरू (Subnational Levels) लाई दिइने खर्चको जिम्मेवारी, राजस्वको क्षेत्राधिकार, अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरण, वित्तीय पारदर्शिता र आर्थिक सुशासन, उपराष्ट्रिय तहहरूको ऋण उठाउने अधिकार, ऋण दिगोपन वित्तीय सङ्घीयताका प्रमुख अवयवहरू हुन् । नेपालको संविधानले सङ्घीय, प्रादेशिक र स्थानीयसहित तीनै तहका सरकारहरूलाई 'आफ्नै' बजेट तर्जुमा गर्ने अधिकार दिएको छ । अहिले प्रादेशिक र स्थानीय तहको सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनमा सबैभन्दा ठुलो चुनौती मानवस्रोत व्यवस्थापन देखिएको छ । योजना निर्माण, तिनको प्राथमिकीकरण, त्यसअनुरूपको बजेट लेखन, सार्वजनिक खरिद, योजना कार्यान्वयन, खर्च प्रभावकारिता र खर्च अनुगमनसम्मका लागि प्रदेशस्तरमै पनि विषयगत र क्षेत्रगत दक्षता भएका जनशक्ति पाउन र उनीहरूलाई टिकाइराख्न मुस्किल परिरहेको छ । साथमा अनुदान, राजस्व र अन्य आर्थिक स्रोतहरूको बाँडफाँटका सूत्रहरूको पुनरावलोकन र सबै तहमा सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनको क्षमता वृद्धि अपरिहार्य देखिएको छ । यो लेख नेपालको वित्तीय सङ्घीयतासम्बद्ध नीतिगत, संरचनागत र सञ्चालनगत पक्षहरूको समीक्षामा केन्द्रित छ ।

*शब्दकुञ्जी: वित्तीय सङ्घीयता, उपराष्ट्रिय तह, वित्तीय हस्तान्तरण, ऋणको दिगोपन*

### १. प्रारम्भ

राज्य पुनः संरचना प्रक्रियामा प्रादेशिक र स्थानीय तहहरूलाई निक्षेपण गरिएको आर्थिक निर्णयको अधिकार नेपालको सङ्घीय राज्य संरचनाको सबैभन्दा आकर्षक पक्ष हो । सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन

\* रजिष्ट्रार तथा प्राध्यापक, काठमाडौं विश्वविद्यालय

इमेल: [achyutwagle@gmail.com](mailto:achyutwagle@gmail.com)

र त्यसको प्रभावकारिताको जिम्मेवारी पनि तत् तत् सरकारका तहमा नै रहने हुनाले यो निक्षेपण नै वास्तवमा सङ्घीय नेपालको सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनको आगामी चुनौती पनि हो ।

सङ्घीय राज्य प्रणालीमा सङ्घीय एकाइहरूले गर्ने सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन र विभिन्न तहका सरकारहरूबिचको आर्थिक कारोबार वित्तीय सङ्घीयताको सिद्धान्तमा आधारित हुन्छ । अर्थशास्त्रमा 'वित्तीय सङ्घीयता' शब्दावली सबभन्दा पहिले जर्मन मूलका अमेरिकी अर्थशास्त्री रिचर्ड मस्प्रोभले सन् १९५९ मा प्रयोग गरेका थिए । यसपछिका अर्थशास्त्रीहरू खासगरी वालेस ओट्स (१९७२) र अनवर शाह (१९९७) ले थप व्याख्या गरेका छन् । वित्तीय सङ्घीयता सार्वजनिक वित्तको फराकिलो अध्ययन क्षेत्रको एक महत्त्वपूर्ण हिस्सा हो, जसले सङ्घीय शासन प्रणालीअन्तर्गतका सरकारका तहहरू (नेपालका हकमा तीन ओटा) बिचको वित्तीय सम्बन्ध, आर्थिक निर्णयको क्षेत्राधिकार र सरकारी खर्च प्रणालीलाई परिभाषित र व्यवस्थित गर्छ ।

सामान्यतः वित्तीय सङ्घीयताको संरचना अथवा सङ्घीय सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनमा निम्न अवयवहरू रहन्छन्:

- (क) खर्चको जिम्मेवारी (Expenditure Assignment)
- (ख) राजस्वको क्षेत्राधिकार (Revenue Assignment)
- (ग) अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरण (Intergovernmental Fiscal Transfer)
- (घ) वित्तीय पारदर्शिता (Fiscal Transparency and Economic Governance),
- (ङ) उपराष्ट्रिय तहहरूको ऋण उठाउने अधिकार (Rights of Subnational Units to Raise Loans) र
- (च) ऋण दिगोपन (Loan Sustainability)

मस्प्रोभले सार्वजनिक वित्तका तीन ओटा प्रमुख जिम्मेवारीहरू वर्गीकरण गरेका छन् - १. विनियोजन (Allocation), २. पुनर्वितरण (Redistribution) र ३. स्थिरीकरण (Stabilization) । वित्तीय सङ्घीयताका सनातन अवधारणाहरू यस्तो एउटा बृहत् सहमतिमा पुगेका छन् कि यीमध्ये पहिलो कार्य गर्ने जिम्मेवारी तल्लो तहका सरकारहरूलाई दिनु सबभन्दा बढी प्रभावकारी हुन्छ । पछिल्ला दुई कार्यहरूको भूमिका राष्ट्रिय सरकारले नै लिँदा काम गर्न बढी सहज र प्रभावकारी हुन्छ । यसरी समष्टि आर्थिक व्यवस्थापन (विशेष गरी स्थिरीकरण नीति) केन्द्रीय सरकारले नै बढी प्रभावकारी ढङ्गले सम्पन्न गर्न सक्छ । कारणहरू प्रष्टै छन् । स्थानीय तहले ऋण उठाउँदा उच्च लागत लाग्छ तर तिनको लाभ तिनका आफ्ना भौगोलिक सीमाभन्दा बाहिर जाने जोखिम रहन्छ । त्यसलाई रोक्न खोज्दा वा त्यस्तो लगानीको मौद्रिक लाभ अरुबाट खोज्दा मुद्रास्फीतिको दबाव सिर्जना गर्छ । त्यस्तै अर्थतन्त्रभरीको मूल्य स्थिरता र आर्थिक प्रणालीको स्थायित्वका लागि मौद्रिक र वित्तीय नीतिका प्रमुख कार्यहरू केन्द्र एकलैले गर्नुपर्छ ।

किनभने अर्थतन्त्रका चक्रीय झटकाहरू (Cyclic Shocks) सामान्यतया राष्ट्रिय प्रकृतिका हुन्छन् र तिनको सम्बोधन गर्न राष्ट्रिय 'रेस्पोन्स' नै आवश्यकता पर्छ (Boadway and Shah, 2009) ।

वास्तवमा सङ्घीयताको मूल मर्म नै तहगत सरकारहरूविच वित्तीय उत्तरदायित्वको विभाजन हो । जनताका आवश्यकता र मागअनुरूपका सार्वजनिक सेवा र सुविधाहरू नजिकैको सरकारबाट उपलब्ध होउन् भन्ने हेतुले खर्च र राजस्व सङ्कलन दुवै अधिकार संवैधानिक रूपमा प्रादेशिक र स्थानीय सरकारहरूलाई हस्तान्तरण गरिन्छ । सङ्घीय पद्धतिले स्थानीय तहका सरकारहरूको प्रत्यक्ष लाभार्थी जनतासँगको निकटता स्थापित गर्छ । स्थानीय विकासको आवश्यकता र त्यहाँ आवश्यक सार्वजनिक सेवाको मागको बारेको जानकारी पनि स्थानीय सरकारहरूले नै सबभन्दा राम्ररी राख्छन् ।

यस व्यवस्थाअन्तर्गत वित्तीय सङ्घीयताको सार्थक अभ्यासले पुँजी र सामाजिक खर्च मात्र बढाउँदैन, यो व्यवस्थाले उनीहरूलाई वित्तीय स्रोत व्यवस्थापन र परिचालन गर्ने स्वतन्त्रता पनि प्रदान गर्दछ । अन्तरसरकारी वित्तीय व्यवस्था, क्षेत्राधिकारविचको वित्तीय प्रतिस्पर्धा र प्रादेशिक एवम् स्थानीय तहलाई सङ्घीय अनुदानको सूत्र र सीमाहरूले समुच्चमा सङ्घीय सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनको सरकारसापेक्ष क्षेत्राधिकार वा आयतन निर्धारण गर्छन् । नयाँ, उदीयमान प्राकृतिक स्रोत सङ्घीयता प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त आम्दानीको रोयल्टीमा 'स्थानीय अधिकार' सुनिश्चित गर्न सघाउने महत्त्वपूर्ण सैद्धान्तिक अवधारणा हो । सङ्घीय एकाइहरूको ऋण परिचालन स्वतन्त्रता संसारभरी नै जिउँदो वादविवादको विषय रहेको छ । यी पछिल्ला दुई अवधारणाहरूलाई नेपालको सार्वजनिक वित्तको अंशका रूपमा स्थापित गर्नु जरुरी छ ।

नेपालको संविधानले सङ्घीय, प्रादेशिक र स्थानीयसहित तीन तहको शासन प्रणालीको निर्माण गरेको छ । प्रादेशिक र स्थानीय तहलाई एकमुष्ट 'उपराष्ट्रिय (Subnational)' सङ्घीय एकाइ पनि भन्ने गरिएको छ । संविधानको धारा २३० को उपदफा (१) ले प्रदेश र स्थानीय दुवैलाई 'आफ्नै' बजेट तर्जुमा गर्ने अधिकार दिएको छ: 'गाउँ कार्यपालिका र नगर कार्यपालिकाले यस संविधानको अधीनमा रही प्रत्येक आर्थिक वर्षका लागि राजस्व र व्ययको अनुमान प्रस्तुत गर्नेछन् र उक्त अनुमान क्रमशः गाउँ सभा र नगर सभाले पारित गर्नुपर्छ । त्यस्तै संविधानको धारा ६० को उपधारा (१) मा 'सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले आआफ्नो क्षेत्राधिकारभित्र पर्ने विषयमा कर लगाउन र ती स्रोतबाट राजस्व उठाउन सक्ने' उल्लेख छ ।

त्यस्तै संविधानको धारा ११५ को उपधारा (२) ले सङ्घीय कानूनमा व्यवस्था भए बाहेक नेपाल सरकारले ऋण उठाउन र ग्यारेन्टी दिन नहुने उल्लेख गरेको छ । यस उद्देश्यको लागि एक मात्र सङ्घीय कानून अन्तरसरकारी वित्तीय व्यवस्था ऐन २०७४ हो । यस ऐनले सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहविचको आर्थिक सम्बन्ध, आर्थिक स्रोत (अनुदान र राजस्व) र विकास, योजना र खर्च अधिकारका

क्षेत्रहरूको बाँडफाँट गरेको छ । ऋण उठाउन पाउने हकमा यो ऐनको दफा १४ ले स्थानीय तहलाई सङ्घीय सरकारको पूर्व सहमतिमा मात्र आन्तरिक ऋण लिन पाउने प्रतिबन्धात्मक व्यवस्था गरेको छ । प्रदेशहरूलाई केन्द्रको अनुमतिबिना सिधै वैदेशिक आर्थिक स्रोत परिचालन गर्ने सम्झौताको अधिकार प्रदेश सरकारहरूलाई पनि दिएको छैन । संविधानका अनुसूची ५ देखि ९ सम्मका सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहका एकल तथा साझा अधिकारहरूको कार्यान्वयन गर्न सार्वजनिक वित्तको प्रभावकारी परिचालन अपरिहार्य छ ।

सङ्घीय प्रणालीको सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनका लागि यी महत्त्वपूर्ण संवैधानिक, कानुनी र संरचनागत व्यवस्थाहरू हुँदाहुँदै पनि सङ्घीय भावना र विश्वव्यापी असल अभ्यासअनुरूप उपराष्ट्रिय तहहरूले आफ्नो अधिकारक्षेत्रका सबै आर्थिक विकासका पक्षहरू समेटिने गरी योजना तर्जुमा र कार्यान्वयन गर्ने र त्यसका लागि उनीहरूकै स्वतन्त्र क्षमतामा प्रभावकारी वित्त व्यवस्थापन गराउने दिशामा चुनौतीहरू विद्यमान छन् । यीमध्ये धेरै चुनौतीहरू नेपालले नयाँ संविधान लेखन, ७ प्रदेश र ७५३ स्थानीय तहको निर्माण गर्दा खडा भएका हुन् । नयाँ संविधानअन्तर्गत स्थानीय शासकीय संरचनामा व्यापक परिवर्तन भएको छ । पूर्ववत् झण्डै चार हजार स्थानीय निकायहरूको सङ्ख्या ७५३ स्थानीय तहमा रूपान्तरण गरिएको छ । यीमध्ये अहिले २९३ नगरपालिका (६ महानगरपालिका, ११ उपमहानगरपालिका, २७६ नगरपालिकासहित) र ४६० गाउँपालिकाहरू छन् । तर सङ्घीय राज्य पुनःसंरचनाको मूलभूत उद्देश्य आर्थिक समृद्धि हो भन्ने मनन गरेर यी सङ्घीय एकाइहरूको सीमाङ्कन र स्वरूपलाई यो आर्थिक उन्नतिको उद्देश्यसापेक्ष बनाइएन ।

प्रदेशहरूको निर्माणको मूल उद्देश्य तिनलाई अलगगै राजनीतिक प्रशासनिक एकाइ मात्र होइन, सक्रिय स्वतन्त्र अर्थतन्त्रको रूपमा समेत परिकल्पना गरिनु आवश्यक थियो । प्रदेश निर्माणको मुख्य औचित्य तिनको आर्थिक समृद्धि बनाउनका लागि प्रदेशहरूमा उपलब्ध सबै प्रकारका स्रोतसाधन र प्रस्तावित प्रदेशहरूका विद्यमान प्रमुख आर्थिक सूचकाङ्कहरूलाई मुख्य आधार बनाइनु आवश्यक थियो । र उपलब्ध स्रोतहरू, खासगरी आकर्षक कर विन्दु (Tax Point) हरूको प्रदेशहरूविच कसरी विभाजन गर्दा सर्वोत्तम ढङ्गले स्रोतको परिचालन र उपयोग हुनसक्छ भन्ने प्रस्तावित प्रादेशिक अर्थतन्त्रका वैकल्पिक परिदृश्यहरूमाथि विचार गरिनुपर्थ्यो । त्यस्तै स्थानीय तहको सङ्ख्या निर्धारण गर्दा प्रत्येकलाई सानो तर क्रियाशील अर्थतन्त्र बन्ने सम्भावनामाथि ध्यान जानु जरुरी थियो । सङ्घीय अर्थतन्त्र निर्माणका दुई सिद्धान्तहरू - सन्तुलित विकास र असन्तुलित विकासमध्ये कुनैलाई पनि यो प्रक्रियामा अवलम्बन गरिएन । सीमाङ्कन गर्दा जनसङ्ख्या, भूगोल, आकार, प्राकृतिक स्रोतको उपलब्धता र यातायात आदि पूर्वाधारको पहुँचको तथ्याङ्कीय विश्लेषणलाई आधार बनाइएन । यस्ता तथ्य र तथ्याङ्कमा आधारित कुनै अध्ययन, विश्लेषण वा चिन्तनबिना नै कोरा राजनीतिक लिंङेढिपी र प्रभावशाली दलहरूको निहित

राजनीतिक स्वार्थका आधारमा प्रदेश र स्थानीय तहका सीमाहरू तय भए । प्रदेशहरूको निर्माण कुनै सिद्धान्तका आधारमा भएन । उपराष्ट्रिय तहहरूको निर्माण आर्थिक उत्पादकत्व वृद्धि र तिनको आन्तरिक आर्थिक सक्षमता नभएर फगत् लाभ र अवसरहरूको बढी न्यायोचित वितरणमात्र हो भन्ने मान्यतामा गरिएको हो भने पनि सीमाङ्कनका लागि विद्यमान गरिबी दर, मानव विकास सूचकाङ्क, साक्षरता दर, प्रतिव्यक्ति आय, औसत आयु र भौतिक सुविधासम्मको पहुँचका सूचकाङ्कलाई आधार बनाइनुपर्थ्यो । त्यो पनि हुन सकेन । अहिलेको प्रदेशका सवलता/दुर्बलताका आँकडाले त्यही देखाउँछन् (हेर्नुहोस्, तालिका १) ।

तालिका १ : प्रदेशगत गरिबीको स्थिति

प्रदेश	बहुआयामिक गरिबीको दर (प्रतिशत)	गरिबीको दर (प्रतिशत)	गरिबीको दर (विषमता)	गरिबीको गहनता (प्रतिशत)	गरिबहरूको सङ्ख्या	मानव विकास सूचकाङ्क
कोशी	१९.७	१६.०	३.६	१.१	७,१८,३६२	०.५०४
मधेश	४७.९	२७.७	७.१	२.४	१,४८३,८८४	०.४२१
बागमती	१२.२	१५.३	४.८	१.६	८३४,७९७	०.५४३
गण्डकी	१४.२	१५.२	४.२	१.४	४१०,०३२	०.५१२
लुम्बिनी	२९.९	२५.८	६.५	२.३	१,०५३,३७९	०.४६८
कर्णाली	५१.२	३६.५	१०.१	३.७	५८६,६८३	०.४२७
सुदूरपश्चिम	३३.६	४२.०	१२.१	४.६	१,०६०,७३८	०.४३१
नेपाल	२८.६	२५.२	५.४३	१.८१	६,१४७,८७५	०.४९०

स्रोत: Small Area Estimates of Poverty, 2011 (CBS) र राष्ट्रिय योजना आयोग, मानव विकास प्रतिवेदन, २०१४ र Multidimensional Poverty Index, 2018 (दिगो विकास लक्ष्य-राष्ट्रिय गरिबी दर ५ प्रतिशत भन्दा कम)

परिणामतः प्रदेशहरूबिच आर्थिक स्रोत उपलब्धताको असन्तुलन र आर्थिक प्रशासनिक क्षमताको असन्तुलन फराकिलो देखिएको छ । त्यसको असर सङ्घीयताले परिकल्पना गरेको समृद्धिको सपना र योजना लगभग अलपत्र परेको अवस्था देखिँदैछ । उदाहरणका लागि सात प्रदेशमध्ये कोशी र कर्णाली प्रदेशबिचका आर्थिक स्रोतहरूको तुलनात्मक अवस्था सरसर्ती हेर्ने हो भने यो फरक प्रस्टै देखिन्छ ।

कर्णाली प्रदेशको सञ्चालनकै लागि पनि केन्द्रीय अनुदानमा भर पर्नुबाहेक प्रादेशिक, विशेषतः आफ्नै स्रोतको राजस्व परिचालनको मात्रा असाध्यै नगण्य छ । (हेर्नु, तालिका २)

तालिका २: प्रदेशगत राजस्व आय र खर्चको स्थिति (नेपाल राष्ट्र बैंकले तयार गरेको प्रतिवेदनबाट साभार)

प्रदेश	राजस्व सङ्कलन (रु. अर्बमा)	सरकारी खर्च (रु. अर्बमा)	राजस्व (प्रतिशतमा)	खर्च (प्रतिशतमा)
कोशी	१४८.२	२०६.०	८.२	१०.९
मधेश	४७६.८	१४९.१	२६.५	७.९
बागमती	८९९.८	९६२.९	५०.०	५०.९
गण्डकी	२७.७	१४२.६	१.५	७.५
लुम्बिनी	२२०.६	१९१.९	१२.३	१०.१
कर्णाली	३.५	१०९.५	०.२	५.८
सुदूरपश्चिम	२२.०	१२९.९	१.२	६.९
जम्मा	१७९८.६	१८९१.९	१००	१००

स्रोत: महालेखा नियन्त्रकको कार्यालय । (नोट: आ.व. २०६८/६९ देखि २०७२/७३ को एकमुष्ट राजस्व तथा खर्च (वित्तीय व्यवस्था बाहेक))

## २. संरचनागत आवश्यकता

अर्थतन्त्र सञ्चालनका लागि मूलतः तीन प्रकारका संरचनागत पक्षहरू संलग्न हुन्छन्: कानुनी, शासकीय र संस्थागत संरचना । संविधान लागु भएको सात वर्षको अवधिमा पनि खासगरी सङ्घ र प्रदेशले बनाउनु पर्ने आवश्यक सबै कानूनहरू बन्न सकेनन् । स्थानीय तहको अधिकार प्रयोगका लागि संविधानले अनगिन्ती ठाउँमा धेरै महत्त्वपूर्ण विषयलाई प्रादेशिक कानूनले निर्धारण गरेबमोजिम हुने उल्लेख गरेको छ । ती कानून निर्माण नभई प्रादेशिक र स्थानीय अर्थतन्त्रहरू अपेक्षित गति र दिशामा चलायमान हुन सक्दैनन् । स्थानीय तहको सहज सार्वजनिक खर्चका लागि पनि प्रदेश तहको सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन संस्थागत, प्रक्रियासम्मत र प्रभावकारी हुनु आवश्यक छ । यो शासकीय प्रभावकारिता सम्बद्ध प्रश्न हो ।

अहिले प्रादेशिक र स्थानीय तहको सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनका लागि सबैभन्दा ठुलो चुनौती मानवस्रोत व्यवस्थापन देखिएको छ । योजना निर्माण, तिनको प्राथमिकीकरण, त्यसअनुरूपको बजेट लेखन, सार्वजनिक खरिद, योजना कार्यान्वयन, खर्च प्रभावकारिता र खर्च अनुगमनसम्मका लागि प्रदेशस्तरमै

पनि विषयगत र क्षेत्रगत दक्षता भएका जनशक्ति पाउन र उनीहरूलाई टिकाइराख्न मुस्किल परिरहेको छ। स्थानीय तहहरूमा त त्यस्तो जनशक्ति सहजै, पर्याप्त सङ्ख्यामा उपलब्ध हुने र उपलब्ध भएका पनि पूरा अवधि बसेर काम गर्ने कुरा असाध्यै चुनौतीपूर्ण देखिएको छ। अहिलेसम्मको अनुभवले के देखाएको छ भने, नेपालले इतिहासको विभिन्न कालखण्डमा लागू गर्न खोजेका राज्यशक्ति विकेन्द्रीकरणका अनेकौं रङ्गका योजनाहरू कार्यस्थलमा आवश्यक प्रशासनिक र प्राविधिक क्षमता भएका जनशक्तिको उपस्थिति र व्यवस्थापन हुन नसकेका कारण असफल भए। वर्तमान सङ्घीय प्रणालीले पनि संविधान, कानून आदि दस्तावेजहरूले निक्षेपित गरेका अधिकारहरू कार्यान्वयन गर्ने कर्मचारी र संस्थागत क्षमताकै अभावमा उस्तै नियति भोग्ने जोखिम ज्युँदो छ।

### ३. उपराष्ट्रिय सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन

सङ्घीय प्रणालीमा विकासका लागि प्रादेशिक र त्यसभन्दा पनि बढी स्थानीय सरकारहरूको स्रोत परिचालन क्षमता र वित्त व्यवस्थापनको प्रभावकारिता महत्त्वपूर्ण हुन्छ। खासगरी आर्थिक सङ्घीयताका पाँच ओटा अवयव व्यवस्थित गर्न र यसैअनुरूपका योजना निर्माण गर्न, आ-आफ्नो अधिकार क्षेत्रअनुरूप तीन ओटै तहका सरकार, मुख्यतः स्थानीय सरकारहरू सक्षम हुनु आवश्यक छ। ती अवयवहरू हुन्: १. उत्पादनका साधन र उच्च लाभ दिने सम्भावित व्यावसायिक उत्पादनहरूको पहिचान, २. आफ्नो अर्थतन्त्रमा उपलब्ध प्राकृतिक स्रोतहरूको नक्साङ्कन र तिनको दिगो सदुपयोगका लागि यथार्थपरक कार्ययोजना, ३. पुँजीगत स्रोतहरूको पहिचान, नियमित आवश्यकता विश्लेषण र सर्वाङ्गीण बजेट निर्माण, ४. उपलब्ध स्रोतहरू, खासगरी पुँजीको प्रभावकारी खर्च गर्ने क्षमता विस्तार र ५. विधिसम्मत एवम् पारदर्शी खर्च प्रणालीको विकास र अवलम्बन गरी भ्रष्टाचाररहित शासकीय अभ्यासको पनि संस्थागत विकेन्द्रीकरण (वाग्ले, २०१९)।

यी सबै पक्षलाई कार्यान्वयनमा लैजाने कार्यको मियोको रूपमा सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन रहेको छ, जुन माथि उल्लेखित अनेकौं कारणहरूले वास्तवमा नै चुनौतीपूर्ण छ। सङ्घीयताको पर्याप्त राजनीतिक स्वामित्व, यसलाई व्यवस्थित गर्न सक्षम स्थानीय तहको राजनीतिक एवम् प्रशासनिक नेतृत्व, पर्याप्त कानुनी एवम् संस्थागत संरचना र सार्वजनिक सेवामा विषयगत ज्ञान भएको जनशक्ति सबै स्थानीय तहसम्मै पर्याप्त व्यवस्थापन नहुँदासम्म सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन कठिन देखिन्छ।

सङ्घीय प्रणालीको सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनमा अहिले नै प्रष्टसँग सतहमा आएका चुनौती र असहजताहरूलाई हटाउन ढिला गर्नुहुँदैन। तीमध्ये कानुनी, संरचनागत र सञ्चालनगत निम्न पक्षहरूलाई सम्बोधन गर्नु आवश्यक छ, जो धेरैजसो अन्तरसम्बन्धित छन्:-

(क) संविधानको धारा २५१ ले राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगलाई विविध प्रकृतिका अनुदान-

को सूत्र बनाउने, राजस्व बाँडफाँट र तीन ओटै तहका सरकारले लिन वा उठाउन पाउने सार्वजनिक ऋणको सीमा तोक्ने अधिकार दिएको छ । तर तीमध्ये धेरै सूत्र र नीतिहरूको सघन पुनरावलोकन आवश्यक भइसकेको छ । खासगरी प्रादेशिक र स्थानीय अर्थतन्त्रहरूबारे यथार्थपरक तथ्य, तथ्याङ्कहरूको अभावमा सूत्र र आधारहरू हचुवामा बनाइएका छन् । त्यसैले अक्सर एकाङ्गी र अव्यावहारिक सावित भएका छन् । भूगोल, जनसङ्ख्या, मानव विकास सूचकाङ्क आदिका भरित औसतहरूलाई पुनरावलोकन गरेर अनुदान र स्रोत परिचालनका यथार्थपरक सूत्रहरू अवलम्बन गर्नु आवश्यक छ ।

- (ख) स्थानीय तहमा र केही हदसम्म प्रादेशिक तहमा पनि वार्षिक बजेट लेखन पद्धति र विनियोजन आर्थिक सुशासनसम्मत हुन सकेको छैन । निर्वाचित जनप्रतिनिधिहरूमा बजेटको स्वरूप र प्रणालीबारेको सामान्य ज्ञानको समेत अभाव र सोबारे ज्ञान भएका कर्मचारीहरूको अनुपस्थितिका कारण धेरै ओटा पालिकाहरू अहिले पनि समयमै बजेट बनाउन र लागु गर्न सक्षम देखिएका छैनन् । बजेट प्रस्तुत गर्ने कर्मकाण्ड पूरा गर्ने बहुसङ्ख्यक पालिकाहरूले बनाएको बजेट यसको अपेक्षित स्वरूप वा सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयले उपलब्ध गराएको नमुना अनुरूप पनि हुन सकेको छैन । बजेट अनुशासनमा रहेर खर्च गर्ने अभ्यास र परम्परा दुवै बस्न सकेका छैनन् ।
- (ग) उपलब्ध र विनियोजित रकम खर्च पनि गर्न नसक्ने परिदृश्य देशभरीकै पालिकाहरूमा देखिएको छ । बजेट निर्माणमा हुने कमजोरीदेखि योजना व्यवस्थापन गर्ने कर्मचारीको अभाव र खर्च प्रणालीबारेको संसय आदिका कारण पनि न्यून पुँजीगत खर्च हुने रोग सङ्घबाट तल्ला दुवै तहका सरकारहरूमा सरेको छ । भएको खर्च नियमसङ्गत नभएका र कतिपय अवस्थामा सार्वजनिक पदमा बस्नेहरूले स्वार्थ बाझिने प्रकृतिका ठेक्कापट्टामा संलग्न भएर भ्रष्टाचार वा अनियमितता भएका दृष्टान्तहरूलाई महालेखापरीक्षक र अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगका वार्षिक प्रतिवेदनहरूले छरपष्ट औँल्याएका छन् ।
- (घ) सार्वजनिक खरिद र खर्च पारदर्शिता अर्को चुनौती बनेको छ । सङ्घीय सरकारले अभ्यासमा ल्याएको सार्वजनिक खरिद ऐन एक दर्जन पटक संशोधन गरेर स्थानीय सरकारहरूको खरिदका लागि समेत सुहाउँदो बनाउने कसरत सफल देखिएको छैन । सङ्घीय प्रणालीमा त्यसो गरिरहनु आवश्यक पनि छैन । जुन जुन तहको सरकारले बजेट/योजना कार्यान्वयन गर्ने हो सोही तहको व्यवस्थापिकाले आर्थिक जवाफदेहिताका कानुनहरू पारित गरेर लागु गर्नुपर्दछ । आआफ्नो सरकारको तहमा नै 'जवाफदेहिता संयन्त्र', प्रक्रिया र अभ्यास अबलम्बन गर्नुपर्छ । यो किन पनि जरुरी छ भने सङ्घले तर्जुमा गरेका कानुन लागु भए पनि त्यसको अनुगमन र नियमन सबै स्थानीय तहहरूसम्म केन्द्रबाटै हुन सम्भव र व्यावहारिक दुवै छैन ।



- (ड) महालेखा नियन्त्रक कार्यालयले विकसित गरेको 'स्थानीय सञ्चित कोष व्यवस्थापन प्रणाली' (Subnational Treasury Regulatory Application- SuTRA)लाई अनलाइन नै क्रियाशील बनाउने प्रक्रियाले पूर्णता पाउन सकेको छैन । बजेट निर्माण, लेखा व्यवस्थापन र आर्थिक सुशासनका आयामहरूमा कर्मचारीहरूका अतिरिक्त निर्वाचित जनप्रतिनिधिहरूलाई पनि पर्याप्त तालिम दिन दिलाउन नसक्दासम्म सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन सङ्घीय प्रणालीअनुरूप विकेन्द्रित अभ्यासमा आउन र प्रभावकारी हुन सक्दैन ।
- (च) स्थानीय सरकारहरूमाथि ऋण लिन लगभग नसक्ने गरी लगाइएको बन्देजले उनीहरूलाई घाटा बजेट प्रस्तुत गर्न बन्देज लागेको छ । ऋण धान्न सक्ने क्षमताका सबै तहका सरकारहरूलाई यो सुविधाबाट बञ्चित गरिनु आवश्यक छैन । मुलुकको बृहत् आर्थिक अवस्था आँकलन गरेर सानो पालिकाले ऋण पाउने/नपाउने निक्यौल गर्ने पद्धति र आयको १२ प्रतिशत ऋण दिने सूत्र दुवै अव्यावहारिक छन् ।

#### ४. निष्कर्ष

सङ्घीय प्रणालीको अवलम्बन नेपालको इतिहासमा एउटा महत्त्वपूर्ण मोड हो । अब मुलुकको विकास मूलतः यही प्रणालीको सफलतामा निर्भर छ । यो प्रणाली नेपालका लागि आवश्यक वा उपयुक्त थियो वा थिएन भन्ने वादविवाद अब इतिहास भइसक्यो । निश्चय नै हो, यसको कार्यान्वयनका पक्ष हेलचक्रयाइँपूर्ण र आर्थिक सम्भाव्यताका पक्षलाई बेवास्ता गरेर लादिएका छन्, जसको निरन्तर सुधार आवश्यक छ । स्थानीय सरकारहरूको लगभग असीमित अधिकार, शक्तिको निक्षेपीकरण र आर्थिक समावेशिताजस्ता सङ्घीयताका अर्थराजनीतिक पक्षलाई अधिकतम अभ्यासमा ल्याउन सक्दा मात्र मुलुकले विकासको गति पक्रिन सम्भव छ ।

राजनीतिक रूपमा मुलुकका तीन ओटै तहका निर्वाचित पदाधिकारी र कार्यकारी कर्मचारीलाई सङ्घीयताबारेको आधारभूत ज्ञान र यो प्रणालीका अन्तर्निहित आर्थिक विकाससम्बद्ध निर्णायक पद्धतिहरू सञ्चालनका विशिष्टताबारे प्रशिक्षित गर्नु अपरिहार्य देखिएको छ । समय नघर्किँदै, अथवा यो नयाँ व्यवस्थाले पनि 'डेलिभरी' दिन नसकेकोमा जनतामा चरम वितृष्णा पैदा हुनुअगावै, निर्णयकर्ताहरू सङ्घीयताबारे सिक्न र सिकाउन निसङ्कोच तयार भएनन् भने यसअघिका अरु अनेक नामका प्रणालीसह यो पनि मुलुकका लागि अर्को एउटा महँगो राजनीतिक परीक्षण मात्र सावित हुने जोखिम रहन्छ ।

सङ्घीय प्रणालीमार्फत मुलुकलाई समृद्धिको मार्गमा अग्रसर गराउन सोही प्रणालीसम्मत सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन अपरिहार्य छ । यसका लागि वित्तीय सङ्घीयताको सैद्धान्तिक अवधारणा, संविधानले दिएका अधिकार र विश्वव्यापी असल अभ्यासहरूअनुरूप सम्बद्ध कानूनहरूको निर्माण र अद्यावधीकरण, मानवस्रोत

वाग्ले, अच्युत, २०७९

र सूचना प्रविधिको व्यवस्थापन र सञ्चालनगत चुस्तताभन्दा अर्को बाटो छैन । नेपालको सङ्घीयतामा हुने सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनको बहस अक्सर सङ्घ-प्रदेश-स्थानीय तहबिच उर्ध्व दिशाको (Vertical) सम्बन्धमाथि मात्रै केन्द्रित भएको देखिन्छ । सङ्घीयतामा प्रदेश-प्रदेश र स्थानीय तहहरूबिच पनि आर्थिक स्रोत व्यवस्थापनसँग सम्बन्धित ऋण, लगानी र लाभ आदानप्रदान तथा आर्थिक अपराध नियन्त्रण र नियमनका अनेकौँ आयामहरूमा क्षितिजीय (Horizontal) अन्तर्क्रियाहरू हुन्छन् । त्यो अत्यावश्यक पनि छ । यसको सम्भावनातर्फ पनि सँगसँगै मन्थन हुनु र नीतिहरू बन्नु आवश्यक छ ।

## सन्दर्भ सामग्री

नेपालको संविधान, २०७२ । कानून किताब व्यवस्था समिति (२०७२) ।

वाग्ले, अच्युत (२०७५ पौष १७)। विकासका विशिष्ट अभ्यन्तर । *नयाँ पत्रिका* ।

<https://www.nayapatrikadaily.com/news-details/1838/2019-01-01>

Boadway, Robin and Shah, Anwar (2009). *Fiscal federalism: Principles and practice of multi-order governance*. Cambridge University Press.

Musgrave, R.A. (1959). *The theory of public finance*. McGraw Hill.