सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापनको प्रभावकारिता

बसन्तराज सिग्देल ✍

सारांश

सार्वजनिक खरिद राज्य सञ्चालनका लागि, जनताका हित र आवश्यकताको सम्बोधनका लागि सार्वजनिक स्रोतको परिचालन गर्ने माध्यम भएकोले सार्वजनिक खरिदलाई मूल्य सार्थकता, विश्वसनीयता, जवाफदेही, प्रतिस्पर्धात्मक, समान सहभागिताको सिद्धान्तबमोजिम उपयुक्त खरिद विधि अपनाउँदै विश्वसनीय र समयबद्ध खरिद व्यवस्थापन गरिनु पर्दछ । बस्तुगत आवश्यकताबमोजिम यथार्थपरक माग निर्धारण गरी प्रतिस्पर्धात्मक ढङ्गले सबैलाई सहभागी हुने समान अवसरको सुनिश्चितता गरी लेखमा औँल्याईएका कमजोर पक्षहरुमा सुधार गरी आधुनिक खरिद मोडालिटीको अभ्यास गर्दै गयौं भने राज्यकोषबाट खर्च गरी गरिने सार्वजनिक खरिद कार्यले नागरिकमा सही ढङ्गले सेवा प्रवाह गर्न र देशको विकास निर्माणमा उल्लेखनीय योगदान पुगी सुशासन प्रबर्द्धन गर्न मद्दत पुग्ने विश्वास गर्न सकिने देखिन्छ ।

विषय प्रवेश

सार्वजनिक वित्तीय प्रणालीको महत्त्वपूर्ण अङ्गको रूपमा सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापन प्रणाली रहेको हुन्छ । लोकतान्त्रिक शासन व्यवस्थामा जनताको सहभागिता, पारदर्शिता र सार्वजनिक स्रोतको जनहितमा उचित प्रयोगको सुनिश्चितता हुनु महत्त्वपूर्ण हुने गर्दछ । सार्वजनिक खरिद राज्य सञ्चालनका लागि, जनताका हित र आवश्यकताको सम्बोधनका लागि सार्वजनिक स्रोतको परिचालन गर्ने माध्यम हो । सार्वजनिक निकायले खरिद आवश्यकताको पहिचान गरी निश्चित समयमा उपयुक्त वस्तु, सेवा तथा निर्माण कार्यहरू मितव्ययी, औचित्यपूर्ण ढङ्गले, छिटोछरितो माध्यमबाट गुणस्तरीय खरिद गरी सार्वजनिक निकायको निश्चित उद्देश्य प्राप्ति गर्ने कार्य नै सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापन हो । खरिद व्यवस्थापनको प्रभावकारी अभ्यासबाट

✍ प्रमुख लेखा नियन्त्रक, संघीय संसद सचिवालय

सार्वजनिक स्रोत साधनको समुचित उपयोगलाई व्यवस्थित गर्न सकिन्छ । सार्वजनिक स्रोत तथा साधनको कुशलतापूर्वक प्रयोग गर्न सक्नु सरकारको सफलताको मापन तथा सुशासन प्रवर्द्धनको महत्त्वपूर्ण औजारको रूपमा रहेको हुन्छ ।

राज्यको शक्ति प्रयोगको साधन पनि हो सार्वजनिक स्रोत । सरकारद्वारा प्रदान गरिने सार्वजनिक सेवा प्रवाह, सार्वजनिक निर्माण कार्यका लागि सरकारको महत्त्वपूर्ण स्रोतको उच्चतम उपयोग गरी जनतालाई सेवा दिन, विकास निर्माण कार्य अगाडि बढाउँदै समृद्धि हासिल गर्ने, राज्य सञ्चालन गर्ने, सार्वजनिक स्रोतको सही र विधि सम्मत उपयोग भएको छ भन्ने विश्वास दिलाउने विधि, प्रक्रिया र संयन्त्र चाहिन्छ । त्यसका लागि नै सार्वजनिक कोष प्रयोगको सम्बन्धमा छुट्टै कानूनी व्यवस्था गरिएको हुन्छ, जसले कानूनी प्रकियाबाट नै सार्वजनिक खरिदमार्फत् सार्वजनिक कोषको खर्चमा एकरूपता, विश्वसनीयता, निश्पक्षता जवाफदेहिता र पारदर्शिता कायम गराउँदछ ।

सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापन सरकारी निकायले गर्ने खरिदमा स्वीकार्य विधि र मापदण्डको प्रयोगसँग सम्बन्धित छ । सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ मा सार्वजनिक निकाय भन्नाले संबैधानिक अङ्ग वा निकाय, नेपाल सरकार वा प्रदेश सरकारका मन्त्रालय, सचिवालय, आयोग, विभाग वा सो अन्तर्गतका निकाय, साथै नेपाल सरकार वा प्रदेश सरकारको पूर्ण वा अधिकांश स्वामित्व वा नियन्त्रणमा रहेको संस्थान, कम्पनी वा बैङ्क र ती सरकार अन्तर्गत गठित आयोग, संस्थान, प्रतिष्ठान, निगम, बोर्ड तथा सरकारको पूर्ण वा आंशिक अनुदान प्राप्त विश्वविद्यालय, महाविद्यालय, अनुसन्धान केन्द्र र स्थानीय तह सम्झनुपर्छ भनी परिभाषित गरेको छ । जुनसुकै शासकीय व्यवस्थामा पनि सरकारका कामकारवाही अगाडि बढाउने माध्यमको रूपमा सार्वजनिक खरिद कार्य रहेको हुन्छ । तिनै सार्वजनिक निकायहरूले आफ्ना जिम्मेवारी पूरा गर्न, जनतालाई सेवा प्रवाह गर्न एवं देश विकासका कार्यहरू सञ्चालन गर्नका लागि आवश्यक पर्ने वस्तु तथा सेवा, निर्माण कार्य आदि सरकारी कोष प्रयोग गरी निश्चित विधि, प्रक्रिया अवलम्बन गरी प्राप्त गर्ने तरिका नै सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापन हो ।

सार्वजनिक खरिदको उद्देश्य एवं आवश्यकता

सार्वजनिक खरिद प्रक्रियामा प्रतिस्पर्धा, स्वच्छता, इमान्दारिता, जवाफदेहिता र विश्वसनीयता प्रवर्द्धन गरी मितव्ययी तथा विवेकपूर्ण ढङ्गबाट सार्वजनिक खर्चको अधिकतम प्रतिफल हासिल गर्न सार्वजनिक निकायले निर्माण कार्य गर्दा, गराउँदा मालसामान, परामर्श सेवा तथा अन्य सेवा खरिद गर्दा त्यस्तो खरिदको व्यवस्थापन क्षमता अभिवृद्धि गरी उत्पादक, बिक्रेता, आपूर्तिकर्ता, निर्माण व्यवसायी वा सेवाप्रदायकलाई विनाभेदभाव सार्वजनिक खरिद प्रक्रियामा

सहभागी हुने समान अवसर सुनिश्चित गरी सुशासनको प्रत्याभूति गर्ने सम्बन्धमा कानूनी व्यवस्था वाञ्छनीय भएकोले सार्वजनिक खरिद ऐन जारी गरिएको भनी उक्त ऐनको प्रस्तावनामा उल्लेख भएको छ । सार्वजनिक खरिदको महत्त्वपूर्ण उद्देश्को रूपमा यसको निष्पक्षता, प्रतिस्पर्धात्मक व्यवस्था र खरिदमा भेदभावरहित समान सहभागिताको सुनिश्चितता गर्नु नै रहेको मान्न सकिन्छ ।

सार्वजनिक कोषलाई जनता एवं राष्ट्रको हितका लागि मितव्ययी ढङ्गले प्रयोग गर्नु पर्दछ भन्ने सैद्धान्तिक अवधारणबाट नै सार्वजनिक निकायहरूले गर्ने खरिद प्रक्रियालाई व्यवस्थित बनाउने उपायहरूको विकास भएको पाइन्छ । देशको कूल बजेटको अधिकांश हिस्सा सार्वजनिक खरिदको माध्यमबाट खर्च गरी सार्वजनिक निकायहरूलाई चलायमान गराउने, कार्यक्रम सञ्चालन गर्ने, सेवा प्रवाह चुस्त पार्ने, देशको विकास निर्माण र जनहित कार्य गर्नमा केन्द्रित गरिनु पर्दछ । यसका लागि स्रोतको व्यवस्थापन र सो स्रोतको विधिपूर्वक खर्च गर्ने प्रक्रियाको आवश्यकता पर्दछ । सार्वजनिक खरिदको आवश्यकतालाई निम्न रूपमा उल्लेख गर्न सकिन्छः-

- सरकारले जनतासँग गरेको प्रतिबद्धता पूरा गर्ने माध्यमको रूपमा राष्ट्रिय बजेटको कार्यान्वयन गर्न,
- सरकारको नीति कार्यक्रम लागू गर्न,
- देशको भौतिक पूर्वाधारहरूको निर्माण गरी देश विकासको जिम्मेवारी पूरा गर्न,
- सार्वजनिक निकायले अध्ययन, अनुसन्धान, परामर्श कार्य गर्न,
- प्राकृतिक स्रोत र साधन देश र जनताको हितमा प्रयोग गरिएको सुनिश्चितता दिलाउन,
- सार्वजनिक निकायका दैनिक कार्य सञ्चालनका लागि आवश्यक पर्ने वस्तु, मालसामान तथा सेवा खरिद वा प्राप्त गर्न,
- देशले निर्धारण गरेको आर्थिक विकासको लक्ष्य प्राप्त गर्न,
- सार्वजनिक खरिदका माध्यमबाट आर्थिक क्रियाकलापमा वृद्धि गरी रोजगारि सिर्जना गर्न,
- सार्वजनिक खरिदमार्फत् पुँजी निर्माण गर्न,
- सरकारले सार्वजनिक खरिदको माध्यबाट आर्थिक क्रियाकलापका क्षेत्र विस्तार गरी निजी क्षेत्रका आर्थिक गतिविधिलाई चलायमान बनाउन,
- सार्वजनिक निकायका कामकारवाहीलाई सबैको स्वीकारयोग्य एवं सार्वजनिक खरिदमा समान सहभागिताको सुनिश्चितता गर्न,
- सार्वजनिक स्रोतको दुरूपयोग रोकी सुशासन कायम गराउन,
- आधुनिक प्रविधि एवं व्यावसायिकता हस्तान्तरणमार्फत् क्षमता अभिबृद्धि गर्न ।

सार्वजनिक खरिद विधि

सार्वजनिक निकायमा अधिकार प्राप्त अधिकारीको लिखित आदेशविना कसैले कुनै पनि खरिद गर्न पाउँदैनन् । ऐनबमोजिमको कार्यविधि पूरा गरी खरिदसम्बन्धी कार्य गर्ने गराउने जिम्मेवारी सम्बन्धित सार्वजनिक निकायको प्रमुखको हुने र सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले निर्धारण गरेको योग्यता भएको र खरिद कार्यसम्बन्धी ज्ञान भएको वा तालीम प्राप्त गरेको कर्मचारीबाट खरिद कार्य गराउनु पर्दछ । सार्वजनिक खरिदलाई व्यवस्थित र नियम सम्मत बनाउनको लागि खरिदका विभिन्न प्रक्रियागत चरण एवं यसका विधिहरू तय गरिएका छन् । सार्वजनिक निकायमा खरिद गर्नुपर्ने आवश्यकता पहिचान भएपश्चात् विनियोजित बजेट र स्वीकृत कार्यक्रमको परिधिभित्र रही खरिद गुरुयोजना वा वार्षिक खरिद योजना बनाइ खरिदको विस्तृत विवरण, परिणाम र क्षेत्र एकिन गरी वास्तविक लागत अनुमान निर्धारण गरिनु पर्छ । उक्त लागत अनुमानको आधारमा खरिद कार्यलाई अधिकतम प्रतिस्पर्धात्मक बनाई बढी सुविधाजनक बनाउन प्याकेजिङ्गको व्यवस्थामार्फत् उपयुक्त खरिद विधिको छनौट गरी ऐनबमोजिमको कार्यविधि एवं प्रक्रिया पूरा गरी खरिद गरिनु पर्दछ । सार्वजनिक निकायले निर्धारित बजेट र अवस्था तथा खरिद कार्यको मूल्यको आधारमा निम्नानुसारको खरिद विधि छनौट गरी खरिद गराउन सक्ने व्यवस्था प्रचलित सार्वजनिक खरिद ऐनमा गरिएको छ ।

- अन्तर्राष्ट्रियस्तरमा खुल्ला बोलापत्र आह्वान,
- राष्ट्रियस्तरमा खुल्ला बोलपत्र आह्वान,
- शिलबन्दी दरभाउपत्र,
- सोझै खरिद विधि,
- उपभोक्ता समिति वा लाभग्राही समूह सहभागी भई कार्य गराउने,
- अमानतबाट,
- एकमुष्ट दर विधि,
- क्याटलग सपिङ्ग विधि,
- लिमिटेड टेण्डरिङ्ग खरिद विधि,
- बाई ब्याक विधि,
- सोझै वार्तामार्फत् परामर्श सेवा खरिद विधि ।

सार्वजनिक खरिदमा रहेका समस्या

नेपालको सार्वजनिक खरिद सञ्चालनको क्रममा केही संस्थागत कमजोरी, कानूनी समस्या, व्यवहारजन्य समस्याहरू रहनाले सार्वजनिक कोष खर्च गरी गरिने सार्वजनिक खरिद बढी नतिजामूलक, पारदर्शी एवं प्रतिस्पर्धात्मक हुन सकेको छैन । यी समस्याहरूलाई निम्नानुसार उल्लेख गर्न सकिन्छ ।

- वार्षिक खरिद योजना तथा खरिद गुरुयोजना अनुसार खरिद नहुनु,
- खरिदको मापदण्ड स्पष्ट नहुनु, आवश्यकताको आधारमा नभई अत्याधिक मात्रामा अनावश्यक खरिद हुनु,
- राजनीतिक पहुँचको आधारमा सम्भाव्यता अध्ययनविना नै औचित्यहीन योजना छनौट गरी खरिद प्रक्रिया सञ्चालन गरिने प्रवृत्तिमा अझै सुधार हुन नसक्नु,
- सार्वजनिक खरिद प्रक्रियामा संलग्न कर्मचारीमा दक्षताको अभाव, कानून कार्यान्वयनमा उदासीनता,
- सार्वजनिक खरिद छुट्टै विशेषज्ञ सेवाको रूपमा विकास नहुनु,
- संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकार अनुकूल हुने गरी खरिद कानून संशोधन नहुनु, एकरूपता नहुँदा कानून कार्यान्वयनमा समस्या,
- सार्वजनिक खरिद ऐन, नियम र कतिपय अन्य प्रचलित कानूनहरूमा रहेका विरोधाभाषपूर्ण प्रावधानले कार्यान्वयनमा अस्पष्टता रहेको,
- कतिपय अवस्थामा खरिद आवश्यकता अनुमान गर्न नसकिने वा बदनियतपूर्वक प्रतिस्पर्धा छल्न टुक्राएर गरी खरिद गर्ने प्रवृत्ति,
- न्यून कबोल गर्ने प्रस्ताव स्वीकृत गर्नु पर्दा गुणस्तरियता कायम गर्न नसकिने समयमा नै कार्य सम्पन्न नहुने,
- निजी क्षेत्रको व्यावसायिकता क्षमता र इमानदारिताको अभाव,
- ठूला ठेक्काहरूमा योग्यता पुऱ्याउन विदेशी फर्मसँग Joint Venture गर्नुपर्ने बाध्यताले केवल फर्म किन्नुपर्ने गलत अभ्यास,
- ठोष मनासिब कारणविना म्याद थप गर्ने प्रचलन, समयमानै कार्य सम्पन्न नगरी लापरवाही गर्नेउपर जरिवाना अशुल गर्न कारवाही गर्न नसक्ने,
- हचुवाको भरमा प्राविधिक नापजाँच प्रतिवेदन तयार पार्ने, वास्तविक नापाजाँचको अभावमा गलत लागत अनुमान तयार हुने र अनावश्यक रूपमा Variation हुने गरेको,

- योजना कार्यान्वयन गर्ने कमजोर संस्थागत क्षमता रहेको छ । दरबन्दी पुनरावलोकन हुन नसक्दा दक्ष प्राविधिक जनशक्तिको अभाव रहेको कारण कमजोर योजना व्यवस्थापन रहेको,
- स्थानीय जायज जनगुनासो सम्बोधन नहुने, अनावश्यक अवरोधलाई प्रशासनिक कारवाही गर्न नसक्ने, साथै कमजोर सुरक्षा व्यवस्थाको कारण योजना कार्यान्वयमा अवरोध,
- अन्तरनिकाय जस्तै सडक, वन, वातावरण, धार्मिक सांस्कृतिक सम्पदा संरक्षण गर्ने निकाय, विद्युत, टेलिफोन, ढल निकास स्थानीय सरकारबीच समन्वयको अभावले समस्या सिर्जना भएको,
- Public Utilities को व्यवस्थापन गर्न सम्बन्धित निकायहरूसँग समन्वय नुहुनु,
- खरिद निर्माणको चरणमा उत्पन्न विवाद समस्याको समयमा नै निराकरण नहुनु, कानूनी अस्पष्टता जटिलता एवं लामो कानूनी झण्झटिलो प्रक्रिया,
- नतिजमुखीभन्दा पनि प्रक्रियामुखी कर्मचारीतन्त्र र कानूनी व्यवस्था,
- नियमनकारी निकायहरूको अनावश्यक निगरानी चासो एवं हस्तक्षेपको कारण निर्णय प्रक्रियामा संलग्न हुनुपर्ने कर्मचारीमा अकर्मण्यता हावी,
- पर्याप्त स्रोत साधनको कमी,
- Technology Transfer हुन नसक्नु ।

सार्वजनिक खरिदमा गरिनु पर्ने सुधार

उपरोक्त कमी कमजोरी एवं समस्याहरूलाई सम्बोधन गरी सार्वजनिक खर्चबाट हुने सार्वजनिक खरिद कार्यलाई अझ बढी पारदर्शी प्रतिस्पर्धात्मक एवं समयानुकूल बनाउँदै सुशासन प्रवर्द्धन गर्न निम्नानुसार सुधार गरिनु पर्ने देखिन्छः-

- सार्वजनिक खरिदको लागि छुट्टै विशेषज्ञ सेवाको रूपमा विकास गर्दै दक्ष जनशक्तिको व्यवस्था गर्ने, तालीममार्फत् कर्मचारीको दक्षता अभिबृद्धि गर्ने,
- कार्यान्वयनयोग्य खरिद गुरुयोजना वार्षिक खरिद योजना तयार पारी सोही अनुसार खरिद कारवाही सञ्चालन गरिनुपर्ने,
- पर्याप्त जनशक्तिको व्यवस्था स्रोत साधनको प्रबन्ध गरी खरिद गर्ने संस्थागत संरचना विकास गर्नुपर्ने,
- सम्पूर्ण खरिद प्रक्रियालाई सूचना प्रविधिमा आधारित बनाउने,

- ऐन नियमको विद्यमान दोहोरोपना अस्पष्टता हटाउने विश्वमा प्रचलनमा रहेको आधुनिक खरिद प्रणालीको अभ्यास गर्दै समयानुकूल कानून संशोधन एवं निर्माण गर्दै लैजाने,
- रुग्ण आयोजनाहरू सम्पन्न गर्न आवश्यक व्यवस्था मिलाउने जिम्मेवार पक्षलाई कारवाही गर्ने,
- लागत अनुमान यथार्थपरक बनाउने र बोलपत्र मूल्याङ्कनलाई पारदर्शी बनाउने,
- निजी क्षेत्रको व्यवसायिकता अभिवृद्धि एवं क्षमता विकासमा सहयोग गर्ने,
- उचित दण्ड पुरस्कारको व्यवस्था कडाइका साथ लागू गर्ने,
- अन्तरनिकाय समन्वयको लागि अधिकारसहितको समन्वय संयन्त्रको विकास गर्ने,

सार्वजनिक खरिदलाई मूल्य सार्थकता, विश्वसनियता, जवाफदेहिता, प्रतिस्पर्धात्मक, समान सहभागिताको सिद्धान्तबमोजिम उपयुक्त खरिद विधिको छनौट अपनाउँदै विश्वसनीय र समयबद्ध खरिद भएको भनी जनपरीक्षण विधिमार्फत् जनताको विश्वास आर्जन गर्दै स्वतन्त्र खरिद अनुगमन प्रणालीको विकास गर्दै आगामी दिनमा सार्वजनिक खरिदलाई व्यवस्थित बनाउँदै लैजानुपर्ने देखिन्छ ।

सन्दर्भ सामग्री

सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३

सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४

सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयका प्रकाशनहरू

विभिन्न पत्र पत्रिकामा प्रकाशित सामग्रीहरू