

UNIT 1 : सार्वजनिक संस्थानहरूको परिचय

(Introduction to Public Enterprises - PEs)

पृष्ठभूमि तथा इतिहास (Background & History)

सार्वजनिक संस्थानको अवधारणा कुनै आकस्मिक घटना नभई विश्व अर्थतन्त्रका विभिन्न आयाम र आवश्यकताहरूको नतिजा हो।

- १९औँ शताब्दीको पूर्वार्द्ध (उदारवादी अर्थतन्त्र): १९औँ शताब्दीसम्म विश्वका अधिकांश देशहरूमा पूँजीवादी वा खुला बजार नीति (*Laissez-faire*) लागू थियो। यस व्यवस्थामा राज्यको भूमिका केवल सुरक्षा प्रदान गर्ने र नियमन गर्ने मात्र थियो, व्यापार वा उद्योग सञ्चालन गर्ने होइन।
- १९३० को महामन्दी (The Great Depression): सन् १९३० को विश्वव्यापी आर्थिक मन्दीले निजी क्षेत्र सधैं सक्षम हुन सक्दैन र बजार सधैं स्वतन्त्र रूपमा चलन सक्दैन भन्ने कुरा पुष्टि गर्‍यो। मन्दीबाट अर्थतन्त्रलाई उकास्न सरकार स्वयम् लगानीकर्ता र उत्पादकका रूपमा अगाडि आउनुपर्ने आवश्यकता देखियो।
- दोस्रो विश्वयुद्धपछिको अवस्था: दोस्रो विश्वयुद्धपछि ध्वस्त भएका अर्थतन्त्रहरूको पुनरुत्थान गर्न र सडक, बिजुली, खानेपानी, तथा सञ्चार जस्ता पूर्वाधार निर्माण गर्न निजी क्षेत्रसँग पर्याप्त पूँजी र जोखिम मोल्ने क्षमता थिएन। फलस्वरूप, राज्यले नै संस्थानहरूको स्थापना गर्न थाल्यो।
- नेपालमा सार्वजनिक संस्थानको इतिहास:
 - नेपालमा सार्वजनिक संस्थानको औपचारिक सुरुवात वि.सं. १९९३ मा नेपाल बैंक लिमिटेड को स्थापनाबाट भएको मानिन्छ।
 - वि.सं. २०१३ बाट सुरु भएको पहिलो पञ्चवर्षीय योजना पश्चात् देशको योजनाबद्ध विकासका लागि राज्यले द्रुत गतिमा सार्वजनिक संस्थानहरूको स्थापना गर्‍यो।
 - २०१३ देखि २०४६ सालको अवधिमा उद्योग, व्यापार, सेवा, वित्त, र सार्वजनिक उपयोगका क्षेत्रहरूमा दर्जनौँ संस्थानहरू स्थापना गरिए (जस्तै: कृषि सामग्री कम्पनी, नेपाल विद्युत् प्राधिकरण, नेपाल टेलिकम आदि)।
 - २०४० को दशकको अन्त्य र २०४८ पछि अपनाइएको उदार आर्थिक नीतिका कारण केही संस्थानहरूको निजीकरण गरियो भने हाल नेपालमा अस्तित्वमा रहेका संस्थानहरूले मुख्य रूपमा अत्यावश्यक सेवा र पूर्वाधार निर्माणमा जोड दिइरहेका छन्।

सार्वजनिक संस्थानको परिभाषा (Definition)

सार्वजनिक संस्थान भनेको त्यस्तो व्यापारिक वा औद्योगिक निकाय हो, जसको पूर्ण वा बहुसंख्यक (घटीमा ५१ प्रतिशत) स्वामित्व, व्यवस्थापन, र नियन्त्रण सरकारको हुन्छ। यी संस्थानहरू सार्वजनिक हित र सामाजिक कल्याणका लागि स्थापना गरिएका हुन्छन्, तर यिनीहरूले सेवा वा वस्तु उपलब्ध गराएबापत शुल्क लिन्छन् र व्यावसायिक सिद्धान्तमा आधारित भएर कार्य गर्दछन्।

सार्वजनिक संस्थानका मुख्य विशेषताहरू (Key Characteristics)

- सरकारी स्वामित्व: संस्थानको ५१ प्रतिशत वा सोभन्दा बढी शेयर/पूँजी केन्द्रीय, प्रादेशिक वा स्थानीय सरकारको हुन्छ।
- दोहोरो उद्देश्य: यी संस्थानको मुख्य ध्येय नाफा कमाउनु मात्र नभई जनतालाई सुलभ मूल्यमा सेवा पुऱ्याउनु र सामाजिक कल्याण गर्नु हो।

- **छुट्टै कानूनी अस्तित्व (Separate Legal Entity):** धेरैजसो सार्वजनिक संस्थानहरू कानूनबमोजिम स्थापना भएका हुन्छन्। यिनीहरूले आफ्नै नाममा सम्पत्ति जोड्न, ठेक्कापट्टा गर्न र अदालतमा मुद्दा हाल्न वा व्यहोर्न सक्छन्।
- **सार्वजनिक जवाफदेहिता:** सार्वजनिक संस्थानहरू संसद, महालेखा परीक्षक, सम्बन्धित मन्त्रालय र जनताप्रति उत्तरदायी हुन्छन्।
- **वित्तीय स्वायत्तता:** सामान्य सरकारी विभागहरूको तुलनामा सार्वजनिक संस्थानहरूलाई आफ्नो दैनिक बजेट, आम्दानी र खर्च व्यवस्थापनमा केही हदसम्म स्वायत्तता प्राप्त हुन्छ।

सार्वजनिक संस्थानका मुख्य उद्देश्यहरू (Core Objectives)

(क) आर्थिक उद्देश्यहरू

- **औद्योगिक विकासमा तीव्रता:** निजी क्षेत्रले ठूलो पूँजी वा जोखिमका कारण लगानी गर्न नसक्ने क्षेत्रहरू (जस्तै: रासायनिक मल, जलविद्युत्, यातायात) मा लगानी गरी देशको औद्योगिकीकरणलाई अगाडि बढाउनु।
- **आधारभूत पूर्वाधारको निर्माण:** सडक, सञ्चार, खानेपानी, र ऊर्जा जस्ता देशको विकासका लागि नभई नहुने पूर्वाधारहरू तयार पार्नु।
- **निजी एकाधिकारको अन्त्य:** अत्यावश्यक वस्तु वा सेवामा निजी क्षेत्रको एकाधिकार भई जनता ठगिने अवस्था आउन नदिन राज्य स्वयम्ले प्रतिस्पर्धी वा नियन्त्रकका रूपमा संस्थान सञ्चालन गर्नु।

(ख) सामाजिक तथा प्रशासनिक उद्देश्यहरू

- **सन्तुलित क्षेत्रीय विकास:** पिछडिएका वा दुर्गम क्षेत्रहरूमा उद्योग तथा सेवा विस्तार गरी मुलुकको समग्र विकासमा सन्तुलन ल्याउनु।
- **रोजगारीको सिर्जना:** देशका नागरिकहरूलाई प्रत्यक्ष तथा अप्रत्यक्ष रोजगारीका अवसरहरू प्रदान गर्नु।
- **सामाजिक न्याय र सुलभ आपूर्ति:** गरिब तथा विपन्न वर्गसम्म अत्यावश्यक वस्तुहरू (जस्तै: खाद्यान्न, औषधि, इन्धन) उचित र अनुदानयुक्त मूल्यमा पुऱ्याउनु।

सार्वजनिक संस्थानका सङ्गठनात्मक स्वरूपहरू (Organizational Forms)

सार्वजनिक संस्थानहरू मुख्यतया तीन ढाँचामा सञ्चालित हुन्छन्:

- **विभागीय उपक्रम (Departmental Undertaking):**
 - यो सीधा मन्त्रालयको विभागका रूपमा सञ्चालित हुन्छ।
 - यसका कर्मचारीहरू निजामती कर्मचारी हुन्छन्।
 - **उदाहरण:** हुलाक सेवा विभाग, रेलवे विभाग (केही देशहरूमा)।
- **सार्वजनिक निगम (Public Corporation):**
 - यो संसदको विशेष ऐन वा कानूनद्वारा स्थापना गरिन्छ।
 - यसको आफ्नै स्पष्ट अधिकार, कर्तव्य र नियमहरू हुन्छन्।
 - **उदाहरण:** नेपाल राष्ट्र बैंक, नेपाल विद्युत् प्राधिकरण।
- **सरकारी कम्पनी (Government Company):**
 - यो देशको सामान्य कम्पनी ऐन अनुसार दर्ता भएको हुन्छ।
 - यसमा कम्तीमा ५१ प्रतिशत शेयर सरकारको हुन्छ।
 - **उदाहरण:** नेपाल टेलिकम, राष्ट्रिय वाणिज्य बैंक।

सार्वजनिक र निजी क्षेत्रबीचको मुख्य भिन्नता (Public vs. Private Sector)

आधार	सार्वजनिक संस्थान (Public Enterprise)	निजी संस्थान (Private Enterprise)
स्वामित्व	सरकारको (कम्तीमा ५१% वा सोभन्दा बढी)	निजी व्यक्ति वा समूहको
मुख्य उद्देश्य	जनसेवा तथा सामाजिक कल्याण (नाफा secondary)	नाफा कमाउनु (Profit Maximization)
जवाफदेहिता	संसद, सरकार र जनताप्रति	शेयरधनी वा सञ्चालक समितिप्रति
पूँजीको स्रोत	सरकारी कोष, ऋण वा सार्वजनिक शेयर	निजी लगानी, बैंक ऋण वा निजी शेयर
निर्णय प्रक्रिया	कानूनी र प्रशासनिक प्रक्रियाका कारण तुलनात्मक रूपमा ढिलो	छिटो र लचिलो

सार्वजनिक संस्थानको अवधारणा

परिचय

सार्वजनिक संस्थान (Public Enterprise) आधुनिक राज्यको आर्थिक तथा सामाजिक विकासको एउटा सशक्त औजार हो। परम्परागत रूपमा राज्यको काम केवल शान्ति सुरक्षा कायम गर्नु, सीमा रक्षा गर्नु र कर उठाउनुमा मात्र सीमित थियो। तर, बीसौं शताब्दीमा देखा परेका आर्थिक मन्दी, विश्वयुद्ध र कल्याणकारी राज्यको अवधारणाको विकाससँगै राज्यले आर्थिक तथा व्यापारिक गतिविधिहरूमा पनि प्रत्यक्ष हस्तक्षेप गर्न थाल्यो। यसै क्रममा सरकारको पूर्ण वा अधिकांश स्वामित्व र नियन्त्रणमा रहने गरी commercial वा व्यावसायिक स्वरूपमा स्थापना गरिएका निकायहरूलाई नै सार्वजनिक संस्थान भनिन्छ। सार्वजनिक संस्थान वास्तवमा सार्वजनिक प्रशासनको दायित्व र निजी क्षेत्रको व्यावसायिक कार्यशैलीको एक अद्वितीय मिश्रण (Hybrid Model) हो।

अवधारणात्मक विश्लेषण: 'सार्वजनिक' र 'संस्थान'

सार्वजनिक संस्थानको मूल अवधारणालाई बुझ्न यसका दुई मुख्य शब्दहरूको विश्लेषण गर्नुपर्छ:

- सार्वजनिक (Public) आयाम:** यसले संस्थानमा जनता वा सरकारको स्वामित्व, लगानी र नियन्त्रणलाई जनाउँछ। यसको मूल ध्येय मुनाफा आर्जन गर्नु मात्र नभई जनहित, सामाजिक न्याय, सुलभ आपूर्ति र राष्ट्रिय विकास गर्नु हो। यसका साथै, यी निकायहरू व्यवस्थापिका (संसद), महालेखा परीक्षक र जनताप्रति पूर्ण रूपमा उत्तरदायी हुन्छन्।
- संस्थान (Enterprise) आयाम:** यसले यसको व्यावसायिक वा व्यापारिक प्रकृतिलाई जनाउँछ। यी निकायहरू सरकारी मन्त्रालय वा विभाग जस्ता विशुद्ध प्रशासनिक निकाय होइनन्। यिनीहरूले वस्तु वा सेवाको उत्पादन र वितरण गर्छन्, सेवाग्राहीबाट निश्चित शुल्क उठाउँछन् र आफ्नो सञ्चालन खर्च आफैं उठाएर नाफा/बचत बढाउने प्रयास गर्छन्।

तसर्थ, सार्वजनिक संस्थान भनेको "समाजवादको सामाजिक न्याय" र "पूँजीवादको व्यावसायिक दक्षता" लाई एकैसाथ हासिल गर्ने उद्देश्यले खडा गरिएको साङ्गठनिक ढाँचा हो।

सार्वजनिक संस्थानको theoretical आधार

सार्वजनिक संस्थानको अवधारणाका पछाडि मुख्यतया तीन वटा सैद्धान्तिक आधारहरू रहेका छन्:

- **बजार असफलताको सिद्धान्त (Market Failure Theory):** कतिपय क्षेत्रहरू (जस्तै: ठूला जलविद्युत् आयोजना, दूरसञ्चार, दुर्गममा खाद्यान्न आपूर्ति) मा धेरै पूँजी चाहिने र नाफा ढिलो वा कम हुने भएकाले निजी क्षेत्र लगानी गर्न तयार हुँदैन। यस्तो बजार असफलताको अवस्थामा राज्य स्वयम्ले संस्थानमार्फत लगानी गर्नुपर्छ।
- **प्राकृतिक एकाधिकारको सिद्धान्त (Natural Monopoly):** रेलवे, विद्युत् प्रसारण लाइन वा खानेपानी जस्ता सेवामा धेरै वटा निजी कम्पनीहरूलाई प्रतिस्पर्धा गराउनु प्राविधिक र आर्थिक रूपमा सम्भव हुँदैन। यस्ता प्राकृतिक एकाधिकार हुने क्षेत्रमा निजी क्षेत्रले जनताको शोषण नगरून् भन्नाका लागि राज्यले सार्वजनिक निगम गठन गर्छ।
- **कल्याणकारी राज्यको अवधारणा (Welfare State):** राज्य आफ्ना नागरिकको स्वास्थ्य, शिक्षा, खाद्य सुरक्षा र न्यूनतम जीवनस्तरप्रति उत्तरदायी हुन्छ। यी सेवाहरू गरिब तथा पहुँचविहीन जनतासम्म सुलभ मूल्यमा पुऱ्याउन सार्वजनिक संस्थानहरू माध्यमका रूपमा काम गर्छन्।

अवधारणात्मक विकास र वर्तमान अवस्था

विगतमा विकासशील देशहरू (जस्तै नेपालमा वि.सं. २०१३ पछि) मा राज्य-नेतृत्वको विकास (State-led Development) लाई मुख्य रणनीति बनाइयो, जसले गर्दा ठूलो संख्यामा सार्वजनिक संस्थानहरू स्थापना भए। तर, समयक्रममा अत्यधिक राजनीतिक हस्तक्षेप, फजुल खर्च, ओभरस्टाफिङ र अकुशल व्यवस्थापनका कारण धेरै संस्थानहरू घाटामा गए र राज्यको ढुकुटीमाथि बोझ बने। सन् १९९० को दशकपछि लागू भएको **नवीन सार्वजनिक व्यवस्थापन (New Public Management)** र **उदारीकरण/निजीकरण**को लहरले सार्वजनिक संस्थानको अवधारणामा पुनरावलोकन ल्यायो। आजको आधुनिक अवधारणा अनुसार राज्यले सबै क्षेत्रमा व्यापार गर्नु हुँदैन; केवल राष्ट्रिय सुरक्षा, आधारभूत पूर्वाधार र अत्यावश्यक सार्वजनिक सेवाका क्षेत्रमा मात्र सार्वजनिक संस्थान कायम राखी बाँकी क्षेत्र निजी क्षेत्रलाई छाडिदिनुपर्छ। साथै, अस्तित्वमा रहेका संस्थानहरूलाई पनि प्रतिस्पर्धी, प्रविधिमैत्री र व्यावसायिक बनाउनुपर्छ भन्ने अवधारणाले प्राथमिकता पाएको छ।

निष्कर्ष

सार्वजनिक संस्थान केवल सरकारी उद्योग वा व्यापार मात्र होइन, यो राज्यको सामाजिक-आर्थिक नीति कार्यान्वयन गर्ने एउटा महत्त्वपूर्ण संयन्त्र हो। यसको सफलता यसको दुईवटा पाटा—“सामाजिक उत्तरदायित्व” (Public Side) र “व्यावसायिक दक्षता” (Enterprise Side)—बीच कतिको सन्तुलन कायम गर्न सकिन्छ भन्ने कुरामा निर्भर गर्दछ। आधुनिक युगमा सार्वजनिक संस्थानहरूलाई राजनीतिक हस्तक्षेपबाट मुक्त राखी स्वायत्त, पारदर्शी र प्रतिस्पर्धी बनाउनु नै यिनीहरूको मूल अवधारणात्मक सार्थकता हो।

सार्वजनिक संस्थानको विकासक्रम (Evolution of Public Enterprises)

परिचय

सार्वजनिक संस्थानको विकासक्रम कुनै एकै दिनको नतिजा नभई विभिन्न युगका सामाजिक-आर्थिक आवश्यकता, राज्यको दर्शन र आर्थिक मन्दी जस्ता परिघटनाहरूको उपज हो। राज्यको भूमिका “प्रहरी राज्य” (Police State) बाट “कल्याणकारी राज्य” (Welfare State) मा रूपान्तरण भएसँगै सार्वजनिक संस्थानको विकासक्रम पनि अघि बढेको देखिन्छ।

विश्वव्यापी विकासक्रम (Global Evolution)

विश्वमा सार्वजनिक संस्थानहरूको विकासक्रमलाई मुख्यतया चार चरणमा विभाजन गरेर हेर्न सकिन्छ:

प्रथम चरण: औद्योगिकीकरण र प्रारम्भिक चरण (१९औँ शताब्दीसम्म)

- यस अवधिमा विश्वमा "उदारवादी अर्थतन्त्र" (*Laissez-faire*) को प्रभाव थियो।
- राज्यको भूमिका केवल शान्ति सुरक्षा, सीमा रक्षा र कर असुलीमा सीमित थियो।
- व्यापार र उत्पादनको जिम्मा पूर्ण रूपमा निजी क्षेत्रलाई छाडिएको थियो।

दोस्रो चरण: विस्तार र विस्तारको स्वर्ण युग (१९३० को दशकदेखि १९७० को दशक)

- १९३० को विश्वव्यापी महामन्दी (Great Depression): बजार अर्थतन्त्र पूर्ण रूपमा असफल भएपछि राज्यले नै आर्थिक गतिविधि सञ्चालन गर्नुपर्छ भन्ने अवधारणा आयो।
- दोस्रो विश्वयुद्धपछिको पुनरुत्थान: दोस्रो विश्वयुद्धपछि ध्वस्त भएको युरोपको पुनरुत्थान (Marshall Plan) र एसिया/अफ्रिकामा औपनिवेशिक शासनबाट मुक्त भएका नयाँ राष्ट्रहरूको आर्थिक सार्वभौमसत्ताका लागि सार्वजनिक संस्थान स्थापनाको लहर चल्यो।
- राज्यले यातायात, बिजुली, दूरसञ्चार, सडक र भारी उद्योग (Heavy Industries) मा आफैं लगानी गरी संस्थानहरू खडा गर्‍यो।

तेस्रो चरण: संकट र निजीकरणको युग (१९८० देखि १९९० को दशक)

- अत्यधिक राजनीतिक हस्तक्षेप, फजुल खर्च, अकुशल व्यवस्थापन र नोकसानीका कारण सार्वजनिक संस्थानहरू राज्यको ढुकुटीमाथि बोझ बन्न थाले।
- बेलायतमा मार्गेट थ्याचर र अमेरिकामा रोनाल्ड रिगनले अघि सारेको "नयाँ उदारवाद" (Neoliberalism) र वासिङ्टन सहमति (Washington Consensus) ले निजीकरणलाई प्रवर्द्धन गर्‍यो।
- धेरै देशहरूमा संस्थानहरूको सेयर बिक्री गर्ने, खारेज गर्ने वा निजी क्षेत्रलाई हस्तान्तरण गर्ने (Privatization Wave) काम भयो।

चौथो चरण: पुनर्संरचना, सार्वजनिक-निजी साझेदारी र आधुनिक युग (२००० पछि)

- नवीन सार्वजनिक व्यवस्थापन (New Public Management - NPM): यस युगमा संस्थानहरूलाई निजी क्षेत्रजस्तै व्यावसायिक, प्रतिस्पर्धी र कर्पोरेट ढाँचामा चलाउने नीति लिइयो।
- विशुद्ध व्यापारिक क्षेत्रबाट सरकार बाहिरिने र राष्ट्रिय सुरक्षा, आधारभूत पूर्वाधार तथा जनउपयोगी क्षेत्रमा मात्रै सीमित हुने रणनीति अपनाइयो।
- सार्वजनिक-निजी साझेदारी (PPP): सरकार र निजी क्षेत्र मिलेर संस्थान सञ्चालन गर्ने ढाँचा व्यापक भयो।

३. नेपालमा सार्वजनिक संस्थानको विकासक्रम (Evolution in Nepal)

नेपालमा सार्वजनिक संस्थानको इतिहासलाई पाँच वटा प्रमुख चरणमा विभाजन गर्न सकिन्छ:

(क) प्रारम्भिक तथा ऐतिहासिक चरण (वि.सं. १९९३ देखि २०१२ सम्म)

- नेपालमा सार्वजनिक संस्थानको औपचारिक सुरुवात वि.सं. १९९३ मा स्थापित विराटनगर जुट मिल र नेपाल बैंक लिमिटेड (वि.सं. १९९४) बाट भएको मानिन्छ।
- राणाकालको अन्त्यतिर केही खानी र कपडा सम्बन्धी साना प्रयासहरू भए पनि संस्थागत विकास हुन सकेको थिएन।

(ख) योजनाबद्ध विस्तारको स्वर्ण युग (वि.सं. २०१३ देखि २०४६ सम्म)

- वि.सं. २०१३ मा पहिलो पञ्चवर्षीय योजना लागू भएपछि र पञ्चायत कालमा वैदेशिक सहायता (विशेषगरी चीन र रुसको सहयोग) मा ठूलो संख्यामा संस्थानहरू स्थापना भए।

- कृषि, उद्योग, व्यापार, वित्त र सेवा क्षेत्रमा जनकपुर चुरोट कारखाना, वीरगन्ज चिनी कारखाना, हिमाल सिमेन्ट, नेपाल वायुसेवा निगम, नेपाल विद्युत् प्राधिकरण जस्ता दर्जनौं संस्थानहरू स्थापना गरिए।
- यस अवधिसम्म संस्थानहरूको संख्या ६० भन्दा बढी पुगेको थियो।

(ग) उदारीकरण र निजीकरणको चरण (वि.सं. २०४७ देखि २०६० को दशक सम्म)

- २०४६ को प्रजातन्त्र पुनर्वालीपछि नेपालले आर्थिक उदारीकरण (Economic Liberalization) र खुला बजार नीति अपनायो।
- निजीकरण ऐन, २०५० जारी गरी घाटामा गएका वा अकुशल बनेका संस्थानहरू निजीकरण वा खारेज गर्न थालियो।
- यस क्रममा बाँसबारी छाला जुत्ता कारखाना, भूकुटी कागजी कारखाना, हरिसिद्धि ईट्टा टायल लगायतका ३० भन्दा बढी संस्थानहरूको निजीकरण वा सम्पत्ति बिक्री गरियो।

(घ) पुनरावलोकन र पुनरुत्थानको प्रयास (वि.सं. २०६३ देखि हालसम्म)

- सबै संस्थान निजीकरण गर्दा अत्यावश्यक सेवामा निजी क्षेत्रको एकाधिकार बढेको र दुर्गममा आपूर्ति व्यवस्था कमजोर भएको महसुस गरियो।
- सरकारले खाद्य व्यवस्था तथा व्यापार कम्पनी, साल्ट ट्रेडिङ, र नेपाल आयल निगम जस्ता अत्यावश्यक संस्थानहरूलाई कायम राख्ने र केही बन्द भएका संस्थानहरूलाई पुनः सञ्चालन गर्ने नीति लियो।
- वर्तमान स्थिति: हाल नेपालमा ४४ वटा सार्वजनिक संस्थानहरू कानूनी रूपमा अस्तित्वमा छन् (जसमा औद्योगिक, व्यापारिक, सेवा, सामाजिक, जनउपयोगी र वित्तीय क्षेत्र पर्दछन्)।

विकासक्रमका मुख्य निष्कर्षहरू (Key Takeaways)

- भूमिकामा परिवर्तन: राज्यले पहिले "उत्पादक र व्यापारी" को भूमिका खेलेको थियो भने अहिले "नियमनकर्ता र सहजकर्ता" (Regulator & Facilitator) को भूमिका खेलि रहेको छ।
- संख्यात्मक घटबढ: संस्थानहरूको संख्या अत्यधिक वृद्धि हुनुबाट घटेर हाल अत्यावश्यक क्षेत्रमा मात्र सीमित गर्नेतर्फ मोडिएको छ।
- कार्यकुशलतामा जोड: स्वायत्तता, उत्तरदायित्व, र वित्तीय आत्मनिर्भरतालाई सार्वजनिक संस्थान सञ्चालनको मूल मन्त्र मान्न थालिएको छ।

नेपालमा सार्वजनिक संस्थानको निजीकरण: अनुभव, सबल र दुर्बल पक्षहरूको विश्लेषण

नेपालमा निजीकरणको पृष्ठभूमि र अनुभव (Background & Experience)

नेपालमा वि.सं. २०१३ पछि राज्य-नेतृत्वको विकास (State-led Development) नीति अन्तर्गत व्यापक रूपमा सार्वजनिक संस्थानहरू स्थापना गरिएका थिए। तर, २०४० को दशकसम्म पुग्दा राजनीतिक हस्तक्षेप, फजुल खर्च, अत्यधिक जनशक्ति (Overstaffing), र व्यवस्थापकीय अकुशलताका कारण अधिकांश संस्थानहरू भारी घाटामा गए।

- नीतिगत र कानूनी सुरुवात: प्रजातन्त्रको पुनर्वालीसँगै नेपालले आर्थिक उदारीकरण, खुला बजार र भूमण्डलीकरणको नीति अपनायो। वि.सं. २०४९ मा निजीकरण नीति र निजीकरण ऐन, २०५० जारी गरी औपचारिक रूपमा निजीकरणको प्रक्रिया अघि बढाइयो।

- पहिलो चरण (वि.सं. २०४९ - २०५४): यस चरणमा भूकुटी कागजी कारखाना, बाँसबारी छाला जुत्ता कारखाना, र हरिसिद्धि ईट्टा टायल कारखाना जस्ता उत्पादनमूलक संस्थानहरू पूर्ण रूपमा बिक्री गरियो।
- दोस्रो र तेस्रो चरण (वि.सं. २०५५ पछि): नेपाल ल्युब आयल, भक्तपुर ईट्टा कारखाना, बुटवल धागो कारखाना, नेपाल टेलिकम (अंश शेयर बिक्री), र लुम्बिनी चिनी कारखाना लगायतका संस्थानहरूको शेयर बिक्री, सम्पत्ति तथा व्यवसाय बिक्री, वा भाडामा (Lease) दिने काम भयो।

निजीकरणको समग्र अनुभव (Overall Experience)

नेपालमा निजीकरणको तीन दशकभन्दा बढीको अनुभव मिश्रित तर धेरै हदसम्म निराशाजनक मानिन्छ:

- हालसम्म ३० वटा सार्वजनिक संस्थानहरूको निजीकरण, खारेजी वा सम्पत्ति बिक्री गरिसकिएको छ।
- दूरसञ्चार (नेपाल टेलिकम) र वित्तीय क्षेत्र (नेपाल बैंक, राष्ट्रिय वाणिज्य बैंकको पुनर्संरचना) मा केही सकारात्मक नतिजा देखिए तापनि उत्पादनमूलक उद्योगहरूको निजीकरण असफल प्रायः रह्यो।
- निजीकरण गरिएका धेरैजसो उद्योगहरू (जस्तै: भूकुटी कागजी कारखाना, हरिसिद्धि ईट्टा, बुटवल धागो) हाल पूर्ण रूपमा बन्द अवस्थामा छन् र तिनको बहुमूल्य जग्गा वा सम्पत्ति दुरुपयोग भएको आरोप लाग्ने गरेको छ।

निजीकरणका सबल पक्षहरू (Strengths / Positive Aspects)

- सरकारी ढुकुटीमाथिको भारमा कमी: घाटामा चलिरहेका र आर्थिक रूपमा धराशायी बनेका संस्थानहरूलाई दिइने अनुदान र सञ्चालन खर्च जोगाउन मद्दत पुगेको छ।
- प्रतिस्पर्धा र सेवाको गुणस्तरमा सुधार: टेलिकम र बैंकिङ क्षेत्रमा निजी क्षेत्रको प्रवेश र आंशिक निजीकरणले प्रतिस्पर्धा बढाएको छ, जसले गर्दा सेवामा आधुनिक प्रविधि र गुणस्तर अभिवृद्धि भएको छ।
- आर्थिक उदारीकरणलाई टेवा: निजी क्षेत्रको लगानी, व्यावसायिकता र दक्षतालाई प्रवर्द्धन गरी वैदेशिक तथा आन्तरिक लगानीका लागि वातावरण तयार भएको छ।
- सरकारको भूमिकामा स्पष्टता: सरकार व्यापार र उत्पादनको भूमिकाबाट बाहिरिएर नियमन, सहजीकरण र सामाजिक सुरक्षामा ध्यान केन्द्रित गर्न पाउने अवसर सिर्जना भएको छ।
- शेयर बजारको विस्तार: केही संस्थानहरू (जस्तै नेपाल टेलिकम) को शेयर सर्वसाधारणलाई बिक्री गर्दा पूँजी बजारको दायरा फराकिलो भएको छ।

निजीकरणका दुर्बल पक्षहरू (Weaknesses / Negative Aspects)

- उद्योगहरू बन्द हुनु र रोजगारी गुम्नु: निजीकरण गरिएका धेरैजसो उत्पादनमूलक उद्योगहरू निजी क्षेत्रले चलाउन नसकी वा नियतवश बन्द गरिए, जसले गर्दा हजारौं श्रमिकहरूले रोजगारी गुमाए।
- सम्पत्तिको दुरुपयोग (Asset Stripping): उद्योग सञ्चालन गर्नुभन्दा पनि संस्थानको नाममा रहेको बहुमूल्य जग्गा र भौतिक सम्पत्ति कब्जा गर्ने वा बिक्री गर्ने नियत निजी क्रेताहरूमा देखियो।
- पारदर्शिता र मूल्याङ्कनमा प्रश्न: निजीकरण गर्दा संस्थानको सम्पत्तिको सही मूल्याङ्कन नभएको, खरिद-बिक्री प्रक्रिया पारदर्शी नभएको र नीतिगत भ्रष्टाचार भएको गम्भीर आलोचना भयो।
- सामाजिक उत्तरदायित्वको उपेक्षा: निजी क्षेत्र नाफा केन्द्रित हुने भएकाले दुर्गम र पिछडिएका क्षेत्रमा सेवा पुर्‍याउने र विपन्न वर्गलाई अनुदान दिने सामाजिक दायित्व ओझेलमा पर्यो।

- निजी एकाधिकार (Private Monopoly) को जोखिम: कतिपय क्षेत्रमा सरकारी एकाधिकार अन्त्य भए पनि निजी क्षेत्रको सिन्डिकेट र मूल्य वृद्धिले गर्दा उपभोक्ताहरू ठगिने अवस्था आयो।
- सबल नियमनकारी निकायको अभाव: निजीकरणपछि निजी क्षेत्रका गतिविधिहरू र सेवाको मूल्य/गुणस्तर अनुगमन गर्ने नियमनकारी संयन्त्र (Regulators) कमजोर रहे।

निष्कर्ष (Conclusion & Way Forward)

नेपालमा निजीकरणको नीति सिद्धान्ततः आर्थिक दक्षता र पूँजी निर्माणका लागि ल्याइएको भए तापनि फितलो कार्यान्वयन, कमजोर अनुगमन र निजी क्षेत्रको अस्वाभाविक नाफामूलक नीतिका कारण अपेक्षित नतिजा हासिल हुन सकेन।

आगामी दिनमा अपनाउनुपर्ने सुधारका उपायहरू:

- अन्धाधुन्ध निजीकरण रोक्ने: राष्ट्रिय सुरक्षा, आधारभूत पूर्वाधार र जनउपयोगी क्षेत्रका संस्थानहरूलाई सरकारकै नियन्त्रणमा राखी प्रतिस्पर्धी बनाउने।
- सम्पत्ति संरक्षण र कडा शर्तहरू: निजीकरण गर्दा उद्योग चलाउनै पर्ने र जग्गा/सम्पत्ति पछि सम्म बेच्न नपाउने कडा कानूनी शर्तहरू राख्ने।
- सञ्चालन ढाँचामा परिवर्तन: संस्थानको स्वामित्व नै बेच्नुको सट्टा सार्वजनिक-निजी साझेदारी (PPP), व्यवस्थापन करार (Management Contract) वा भाडा (Lease) ढाँचामा चलाउने।
- नियमनकारी क्षमता अभिवृद्धि: निजीकृत भइसकेका वा निजी क्षेत्रसँग प्रतिस्पर्धा गरिरहेका क्षेत्रमा अनुगमन गर्न शक्तिशाली र स्वायत्त नियमनकारी निकायहरूको सुदृढीकरण गर्ने।

सार्वजनिक संस्थानका उद्देश्यहरू (Objectives of Public Enterprises)

परिचय

सार्वजनिक संस्थान (Public Enterprise) सरकारको आर्थिक तथा सामाजिक नीति कार्यान्वयन गर्ने एउटा मुख्य औजार हो। परम्परागत प्रहरी राज्यको अवधारणाबाट कल्याणकारी राज्यको अवधारणामा रूपान्तरण भएसँगै राज्यको आर्थिक दायित्व बढेर गएको छ। सार्वजनिक संस्थानहरू कुनै एउटा मात्र उद्देश्य (जस्तै: नाफा कमाउनु) का लागि नभई बहुआयामिक उद्देश्य हासिल गर्नका लागि स्थापना गरिन्छन्। यिनीहरूको मूल ध्येय भनेको व्यावसायिक कुशलता (Commercial Efficiency) को प्रयोग गरी सामाजिक न्याय (Social Justice) र समग्र आर्थिक समृद्धि हासिल गर्नु हो। नेपाल जस्ता विकासोन्मुख देशहरूमा पूर्वाधार विकास गर्न, विपन्न नागरिकलाई अत्यावश्यक सेवा पुऱ्याउन र निजी क्षेत्र पुग्न नसकेका क्षेत्रमा राज्यको उपस्थिति देखाउन संस्थानहरूको स्थापना गरिएको पाइन्छ।

सार्वजनिक संस्थानका प्रमुख उद्देश्यहरू

सार्वजनिक संस्थानका उद्देश्यहरूलाई मुख्यतया निम्न चार आयाममा विभाजन गरी विश्लेषण गर्न सकिन्छ:

१. आर्थिक उद्देश्यहरू (Economic Objectives)

- तीव्र आर्थिक वृद्धि र औद्योगिकीकरण: देशमा द्रुत गतिमा आर्थिक वृद्धि हासिल गर्न र औद्योगिकीकरणको आधार तयार पार्न सार्वजनिक संस्थानले लगानी बढाउँछन्।
- आधारभूत पूर्वाधारको निर्माण: जलविद्युत्, सञ्चार, यातायात, र खानेपानी जस्ता ठूलो पूँजी र लामो प्रतिफल अवधि (Long Gestation Period) चाहिने पूर्वाधार विकासमा अग्रसर हुनु।
- आयात प्रतिस्थापन र निर्यात प्रवर्द्धन: स्वदेशी उत्पादनलाई बढावा दिई वैदेशिक व्यापार घाटा कम गर्नु र विदेशी मुद्रा आर्जनमा सहयोग पुऱ्याउनु।
- सरकारी राजस्वमा योगदान: कर, लाभांश, र रोयल्टीमार्फत सरकारी कोष (National Exchequer) मा आम्दानी वृद्धि गर्नु।

२. सामाजिक तथा कल्याणकारी उद्देश्यहरू (Social & Welfare Objectives)

- अत्यावश्यक वस्तु तथा सेवाको सुलभ आपूर्ति: खाद्यान्न, औषधि, र इन्धन जस्ता अत्यावश्यक वस्तुहरू सर्वसाधारणका लागि सुलभ र अनुदानयुक्त मूल्यमा उपलब्ध गराउनु।
- सामाजिक न्याय र समता कायम गर्नु: धनी र गरिबबीचको खाडल कम गर्दै समाजका विपन्न र सिमान्तकृत वर्गसम्म राज्यको सेवा पुऱ्याउनु।
- बजार नियन्त्रण र मूल्य स्थिरता: निजी क्षेत्रले गर्ने अनुचित नाफाखोरी, कृत्रिम अभाव, र कालाबजारीलाई नियन्त्रण गरी बजारमा मूल्य स्थिरता (Market Stabilization) कायम गर्नु।
- रोजगारीको सिर्जना: मुलुकभित्र प्रत्यक्ष तथा अप्रत्यक्ष रूपमा मर्यादित रोजगारीका अवसरहरू सिर्जना गर्नु र श्रमको उचित सम्मान गर्नु।

३. सन्तुलित र रणनीतिक उद्देश्यहरू (Balanced & Strategic Objectives)

- सन्तुलित क्षेत्रीय विकास: निजी क्षेत्र आकर्षित नहुने दुर्गम तथा पिछडिएका क्षेत्रमा उद्योग र बैंकिङ सेवा विस्तार गरी क्षेत्रीय असन्तुलन हटाउनु।
- निजी एकाधिकारको अन्त्य: बजारमा निजी क्षेत्रको एकाधिकार (Monopoly) कायम भई उपभोक्ता ठगिने अवस्थालाई रोक्न प्रतिस्पर्धी वा नियन्त्रकका रूपमा काम गर्नु।
- रणनीतिक तथा सुरक्षात्मक क्षेत्रको संरक्षण: राष्ट्रिय सुरक्षा, प्राकृतिक स्रोत-साधन, र संवेदनशील प्रविधिसँग जोडिएका क्षेत्रहरूलाई राज्यकै नियन्त्रणमा राख्नु।

४. प्रशासनिक तथा व्यवस्थापकीय उद्देश्यहरू (Administrative & Managerial Objectives)

- व्यावसायिक दक्षताको मोडेल प्रस्तुत गर्नु: नोकरशाही ढिलासुस्तीभन्दा माथि उठेर लचिलो, छिटो र व्यावसायिक कार्यशैली प्रस्तुत गर्नु।
- पूँजी र साधनको कुशल परिचालन: देशमा उपलब्ध प्राकृतिक, वित्तीय, र मानवीय साधन-स्रोतको अधिकतम उपयोग (Optimum Utilization) गर्नु।
- पूँजी निर्माण (Capital Formation): छरिएर रहेको सानो पूँजीलाई एकीकृत गरी ठूला र उत्पादनमूलक क्षेत्रमा परिचालन गर्नु।

नेपालमा सार्वजनिक संस्थानका उद्देश्य हासिल गर्ने सन्दर्भका चुनौतीहरू

नेपालमा नेपाल विद्युत् प्राधिकरण, नेपाल टेलिकम, र नेपाल आयल निगम जस्ता ४५ वटा सार्वजनिक संस्थानहरू क्रियाशील छन्। तर, सिद्धान्तमा लिइएका उद्देश्यहरू व्यवहारमा पूर्ण रूपमा हासिल हुन सकेका छैनन्। यसका प्रमुख कारणहरू निम्न बमोजिम छन्:

- उद्देश्य बीचको द्वन्द्व (Conflict of Objectives): सामाजिक सेवा (Social Objective) दिने कि व्यावसायिक नाफा (Commercial Objective) कमाउने भन्नेमा स्पष्टता नहुनु।
- अत्यधिक राजनीतिक र प्रशासनिक हस्तक्षेप: सञ्चालक समिति र कार्यकारी प्रमुखको नियुक्तिमा भागबन्डा हुनु।
- अकुशल व्यवस्थापन र ओभरस्टाफिङ: आवश्यकताभन्दा बढी जनशक्ति हुनु र समयसापेक्ष प्रविधि अपनाउन नसक्नु।
- उत्तरदायित्वको कमी: कार्यसम्पादनमा आधारित पुरस्कार र दण्डको व्यवस्था प्रभावकारी नहुनु।

निष्कर्ष

सार्वजनिक संस्थानहरू केवल सरकारी उद्योग वा संस्था मात्र होइनन्; यी राज्यको सामाजिक-आर्थिक रूपान्तरणका संवाहक हुन्। यिनीहरूको सफलता "नाफा आर्जन" र "जनसेवा" बीचको सन्तुलनमा आधारित हुन्छ। नेपालमा संस्थानहरूलाई राजनीतिक हस्तक्षेपबाट मुक्त गराई व्यावसायिक, स्वायत्त, र पारदर्शी बनाउन सकेमा मात्र यिनीहरूले स्थापनाको मूल उद्देश्य पूरा गरी समृद्ध नेपालको निर्माणमा योगदान पुऱ्याउन सक्छन्।

UNIT-2: सार्वजनिक संस्थानको साङ्गठनिक ढाँचा (Organizational Pattern of PEs)

परिचय

सार्वजनिक संस्थानको साङ्गठनिक ढाँचाले संस्थानको कानूनी स्थिति, स्वायत्तता, वित्तीय लचिलोपन, व्यवस्थापकीय अधिकार र सरकारसँगको सम्बन्धलाई निर्धारण गर्दछ। कुनै पनि सार्वजनिक संस्थानको सफलता वा असफलता उसले अपनाउने साङ्गठनिक ढाँचा र संरचनामा धेरै हदसम्म निर्भर हुन्छ। सार्वजनिक प्रशासनको क्षेत्रमा संस्थानहरूको साङ्गठनिक संरचना निर्माण गर्दा दुईवटा विपरीत सिद्धान्तहरू बीच सन्तुलन कायम गर्नु मुख्य चुनौती मानिन्छ:

१. **सार्वजनिक उत्तरदायित्व (Public Accountability):** जनताको करबाट बनेको पूँजीको सही सदुपयोग सुनिश्चित गर्न संसद र सरकारप्रतिको उत्तरदायित्व।

२. **व्यावसायिक स्वायत्तता (Operational Autonomy):** बजारको प्रतिस्पर्धा र व्यापारिक आवश्यकता अनुसार तत्काल निर्णय लिन पाउने स्वतन्त्रता।

सार्वजनिक संस्थानहरूलाई मुख्यतया तीनवटा साङ्गठनिक वा कानूनी ढाँचामा वर्गीकरण गरी सञ्चालन गरिन्छ:

- विभागीय उपक्रम (Departmental Undertaking)
- सार्वजनिक निगम (Public Corporation / Statutory Body)
- सरकारी कम्पनी (Government Company)

१. विभागीय उपक्रम (Departmental Undertaking)

अवधारणा र स्वरूप

विभागीय उपक्रम सार्वजनिक संस्थान सञ्चालनको सबैभन्दा परम्परागत र पुरानो साङ्गठनिक ढाँचा हो। यस ढाँचा अन्तर्गत संस्थानलाई कुनै अलग्गै कानूनी निकाय वा कम्पनीका रूपमा नभई सम्बन्धित मन्त्रालय वा विभागको एउटा अङ्गका रूपमा सञ्चालन गरिन्छ। यसको नेतृत्व प्रत्यक्ष रूपमा मन्त्री वा विभागीय प्रमुख (महानिर्देशक/सचिव) ले गर्दछन्।

मुख्य विशेषताहरू

- **प्रत्यक्ष शासकीय नियन्त्रण:** यो सम्बन्धित मन्त्रालयको प्रत्यक्ष रेखदेख, निर्देशन र नियन्त्रणमा रहन्छ।
- **बजेटरी वित्तीय व्यवस्था:** यसको छुट्टै बैंक खाता वा कोष हुँदैन। यसका लागि वार्षिक सरकारी बजेटबाट रकम विनियोजन गरिन्छ र यसले आर्जन गरेको सम्पूर्ण आम्दानी सरकारी ढुकुटी (सञ्चित कोष) मा दाखिला गर्नुपर्छ।
- **निजामती कर्मचारीतन्त्र:** यसमा कार्यरत कर्मचारीहरू कम्पनीका कर्मचारी नभई सामान्य निजामती सेवाका कर्मचारी हुन्छन् र उनीहरूमाथि निजामती सेवा ऐन नै लागू हुन्छ।
- **सार्वभौम उन्मुक्ति (Sovereign Immunity):** यो सरकारकै अङ्ग भएकाले सरकारको अनुमतिविना यसमाथि सोझै मुद्दा चलाउन जटिल हुन्छ।

सबल पक्षहरू (गौण नाफा र उच्च सुरक्षा)

- संसदप्रति प्रत्यक्ष र उच्चस्तरको उत्तरदायित्व कायम हुन्छ।
- राष्ट्रिय सुरक्षा, रक्षा र रणनीतिक महत्त्वका क्षेत्रका लागि सबैभन्दा उपयुक्त हुन्छ।
- आर्जित राजस्व सोझै सरकारी कोषमा जाने भएकाले राज्यको आम्दानीमा योगदान पुरछ।

दुर्बल पक्षहरू (अत्यधिक नोकरशाही)

- अत्यधिक प्रशासनिक ढिलासुस्ती (Red Tape) र प्रक्रियागत जटिलता हुन्छ।
- वित्तीय स्वायत्तता हुँदैन; साना-तिना खर्चका लागि पनि अर्थ मन्त्रालयको स्वीकृति लिनुपर्छ।

- व्यावसायिक लचिलोपन र बजार अनुसारको निर्णय क्षमताको अभाव हुन्छ।
- उदाहरणः हुलाक सेवा विभाग, केही देशहरूमा रेलवे विभाग वा मुद्रण विभाग।

२. सार्वजनिक निगम (Public Corporation / Statutory Body)

अवधारणा र स्वरूप

सार्वजनिक निगम भनेको संसदको विशेष ऐन (Special Act of Parliament) द्वारा स्थापना गरिएको स्वायत्त कानूनी निकाय हो। यसको अधिकार, कर्तव्य, सञ्चालन ढाँचा, स्वायत्तता र सरकारसँगको सम्बन्ध सोही ऐनमा स्पष्ट रूपमा तोकिएको हुन्छ। यस ढाँचाको मूल दर्शन भनेको "सरकारको शक्ति र संरक्षणका साथमा निजी क्षेत्रको लचिलोपन र व्यावसायिकता ल्याउनु" हो।

मुख्य विशेषताहरू

- **वैधानिक उत्पत्ति:** यसको स्थापना कुनै सामान्य कम्पनी ऐन अनुसार नभई संसदले पारित गरेको छुट्टै ऐन (Statute) बाट हुन्छ।
- **छुट्टै कानूनी अस्तित्व (Separate Legal Entity):** यसको आफ्नै छुट्टै नाम र छाप हुन्छ। यसले आफ्नै नाममा सम्पत्ति किनबेच गर्न, ठेक्कापट्टा गर्न र अदालतमा मुद्दा हाल्न वा व्यहोर्न सक्छ।
- **वित्तीय स्वायत्तता:** यसको आफ्नै कोष हुन्छ। यसले ब्याङ्क वा बजारबाट ऋण लिन, सेवा शुल्क तोक्न र नाफा पुनः लगानी (Reinvest) गर्न पाउँछ।
- **स्वतन्त्र कर्मचारी नीति:** यसका कर्मचारीहरू निजामती कर्मचारी हुँदैनन्। निगमको आफ्नै सेवा-शर्त र कर्मचारी नियमावली हुन्छ।

सबल पक्षहरू

- दैनिक प्रशासनिक काममा सरकारी वा नोकरशाही हस्तक्षेप कम हुन्छ।
- व्यवसायिक निर्णयहरू छिटो र दक्षताका साथ लिन सकिन्छ।
- विशिष्ट सेवा वा पूर्वाधार निर्माणका लागि ऐनमै विशेष अधिकार प्रदान गर्न सकिन्छ।

दुर्बल पक्षहरू

- यसको संरचना, उद्देश्य वा अधिकारमा परिमार्जन गर्न परेमा संसदबाटै ऐन संशोधन गराउनुपर्ने हुन्छ, जुन जटिल छ।
- ऐनमा स्वायत्तता लेखिए तापनि मन्त्रालय र प्रशासकहरूले अप्रत्यक्ष रूपमा राजनीतिक हस्तक्षेप गरिरहन्छन्।
- उदाहरणः नेपाल राष्ट्र बैंक, नेपाल विद्युत् प्राधिकरण, नागरिक उड्डयन प्राधिकरण।

३. सरकारी कम्पनी (Government Company)

अवधारणा र स्वरूप

सरकारी कम्पनी भन्नाले देशको सामान्य कम्पनी ऐन अनुसार दर्ता भई सञ्चालनमा आएको त्यस्तो संस्थानलाई बुझाउँछ, जसको कुल चुक्ता पूँजी (Paid-up Capital) को कम्तीमा ५१ प्रतिशत शेयर केन्द्रीय, प्रादेशिक वा स्थानीय सरकारको स्वामित्वमा रहेको हुन्छ। यो सार्वजनिक संस्थानको सबैभन्दा आधुनिक, लचिलो र व्यावसायिक ढाँचा हो।

मुख्य विशेषताहरू

- **कम्पनी ऐन अन्तर्गत दर्ता:** यसको स्थापनाका लागि संसदको विशेष ऐन चाहिँदैन; यो साधारण निजी वा सार्वजनिक लिमिटेड कम्पनी जस्तै दर्ता हुन्छ।

- **सञ्चालक समितिद्वारा व्यवस्थापन:** यसको सञ्चालन सरकार तथा अन्य शेयरधनीहरूका प्रतिनिधिहरू सम्मिलित सञ्चालक समिति (Board of Directors) ले गर्दछ।
- **मिश्रित पूँजीको सम्भावना:** यसमा सरकारको बहुसंख्यक (५१% वा सोभन्दा बढी) शेयर रहने भए तापनि बाँकी शेयर निजी क्षेत्र वा सर्वसाधारण (Public) लाई बिक्री गर्न सकिन्छ।
- **व्यावसायिक कार्यशैली:** यो पूर्ण रूपमा बजारको प्रतिस्पर्धा, नाफा-नोक्सान र व्यावसायिक सिद्धान्तमा आधारित भएर चल्दछ।

सबल पक्षहरू

- उच्चस्तरको सञ्चालनात्मक लचिलोपन र व्यावसायिक निर्णय क्षमता हुन्छ।
- पूँजी बजार (शेयर बजार) बाट सर्वसाधारण वा बैंकहरूमार्फत पूँजी सङ्कलन गर्न सहज हुन्छ।
- निजी क्षेत्र वा विदेशी साझेदारहरूसँग संयुक्त उपक्रम (Joint Venture) मा काम गर्न सजिलो हुन्छ।

दुर्बल पक्षहरू

- विशेष ऐन नहुने भएकाले यसले सोझै संसदप्रतिको उत्तरदायित्वलाई छल्ने (Bypass गर्ने) खतरा रहन्छ।
- सञ्चालक समितिमा प्रायः मन्त्रालयका कर्मचारी र राजनीतिक व्यक्तिहरूको बाहुल्य हुने भएकाले मन्त्रालयको छायाका रूपमा काम गर्ने जोखिम हुन्छ।
- **उदाहरण:** नेपाल टेलिकम, राष्ट्रिय वाणिज्य बैंक, नेपाल वायुसेवा निगम।

साङ्गठनिक ढाँचाहरूको तुलनात्मक विश्लेषण

आधार	विभागीय उपक्रम	सार्वजनिक निगम	सरकारी कम्पनी
स्थापनाको आधार	मन्त्रालयको निर्णय / आदेश	संसदको विशेष ऐन	सामान्य कम्पनी ऐन
कानूनी अस्तित्व	अलगगै अस्तित्व हुँदैन	अलगगै कानूनी अस्तित्व हुन्छ	अलगगै कानूनी अस्तित्व हुन्छ
वित्तीय स्रोत	वार्षिक सरकारी बजेट	आफ्नै कोष / सरकारी ऋण	शेयर पूँजी / बजार ऋण
कर्मचारीको स्थिति	निजामती कर्मचारी	निगमका आफ्नै कर्मचारी	कम्पनीका आफ्नै कर्मचारी
स्वायत्तताको स्तर	सबैभन्दा कम	मध्यम देखि उच्च	सबैभन्दा बढी
जवाफदेहिता	सोझै मन्त्री र संसदप्रति	संसद र सम्बन्धित मन्त्रालयप्रति	शेयरधनी र मन्त्रालयप्रति

नेपालको सन्दर्भ र आधुनिक विकासक्रम

नेपालमा पनि सार्वजनिक संस्थानहरू यिनै तीनवटा मुख्य ढाँचामा सञ्चालित छन्। तर, पछिल्लो समयमा नवीन सार्वजनिक व्यवस्थापन (New Public Management - NPM) र आर्थिक उदारीकरणको प्रभावका कारण संस्थानको साङ्गठनिक ढाँचामा नयाँ आयामहरू थपिएका छन्:

- **निगमीकरण (Corporatization):** परम्परागत सरकारी विभागहरूलाई बजारमा प्रतिस्पर्धी बनाउन कम्पनी वा निगमका रूपमा रूपान्तरण गर्ने क्रम बढेको छ (जस्तै: साविकको दूरसञ्चार विकास समिति/विभागलाई नेपाल टेलिकमका रूपमा दर्ता गरिनु)।
- **होल्डिङ कम्पनी (Holding Company) ढाँचा:** धेरै वटा साना संस्थानहरूलाई एउटै छाता कम्पनी अन्तर्गत ल्याएर सञ्चालन गर्ने अवधारणा।
- **सार्वजनिक-निजी साझेदारी (PPP Model):** ठूला पूर्वाधार निर्माणमा सरकार र निजी क्षेत्रको संयुक्त लगानी र साङ्गठनिक साझेदारी (जस्तै: BOOT - Build, Own, Operate and Transfer ढाँचा)।

निष्कर्ष

सार्वजनिक संस्थानको साङ्गठनिक ढाँचाको छनौट गर्दा संस्थानको प्रकृति, उद्देश्य र रणनीतिक महत्त्वलाई ध्यान दिनु आवश्यक हुन्छ। रक्षा वा राष्ट्रिय सुरक्षा सम्बन्धी कामका लागि *विभागीय उपक्रम*, जनउपयोगी एवं ठूला पूर्वाधारका लागि *सार्वजनिक निगम*, र प्रतिस्पर्धी एवं व्यापारिक क्षेत्रका लागि *सरकारी कम्पनी* ढाँचा बढी उपयुक्त हुन्छ। ढाँचा जुनसुकै भए तापनि संस्थानको सफलताका लागि राजनीतिक हस्तक्षेपबाट मुक्ति, वित्तीय पारदर्शीता र व्यावसायिक स्वायत्तता अनिवार्य सर्त हुन्।

सार्वजनिक संस्थानको वर्गीकरण (Classification of Public Enterprises)

परिचय

सार्वजनिक संस्थानहरू (Public Enterprises) कुनै एउटै स्वरूप, उद्देश्य वा क्षेत्रमा सीमित हुँदैनन्। मुलुकको सामाजिक-आर्थिक विकास, पूर्वाधार निर्माण, वित्तीय पहुँच र अत्यावश्यक सेवा आपूर्ति जस्ता विविध क्षेत्रहरूमा राज्यको उपस्थिति सुनिश्चित गर्न सार्वजनिक संस्थानहरूको स्थापना गरिन्छ। संस्थानहरूको कार्यप्रकृति, कानूनी आधार, स्वामित्वको ढाँचा र व्यावसायिक उद्देश्यहरू फरक-फरक हुने भएकाले यिनीहरूको प्रभावकारी व्यवस्थापन, अध्ययन र नियमनका लागि वर्गीकरण आवश्यक पर्दछ। नेपाल लगायत विश्वभर सार्वजनिक संस्थानहरूलाई मुख्यतया *कार्यप्रकृति/क्षेत्र (Sectoral Classification)*, *कानूनी/साङ्गठनिक ढाँचा (Legal Pattern)*, र *स्वामित्वको ढाँचा (Ownership Pattern)* का आधारमा वर्गीकरण गर्ने गरिएको छ।

कार्यप्रकृति वा क्षेत्रगत आधारमा वर्गीकरण (Sectoral Classification)

नेपाल सरकार (अर्थ मन्त्रालय) ले आफ्नो वार्षिक "सार्वजनिक संस्थानहरूको वार्षिक स्थिति समीक्षा" (Performance Review of PEs) मा संस्थानहरूलाई मुख्यतया ६ वटा विषयगत/क्षेत्रगत वर्गमा विभाजन गर्दै आएको छ:

(क) औद्योगिक क्षेत्र (Industrial Sector)

- **अवधारणा:** उत्पादनमूलक तथा प्रशोधन उद्योगहरू सञ्चालन गरी स्वदेशी कच्चा पदार्थको उपयोग गर्ने, आयात प्रतिस्थापन गर्ने र औद्योगिक आधार तयार पार्ने उद्देश्यले स्थापित संस्थानहरू यस अन्तर्गत पर्दछन्।
- **मुख्य कार्य:** सिमेन्ट, औषधि, इट्टा-टायल, र धागो जस्ता वस्तुहरूको उत्पादन।
- **उदाहरण:** उदयपुर सिमेन्ट उद्योग लिमिटेड, हेटौँडा सिमेन्ट उद्योग लिमिटेड, नेपाल औषधि लिमिटेड।

(ख) व्यापारिक क्षेत्र (Trading Sector)

- अवधारणा: देशभित्र अत्यावश्यक वस्तुहरूको सुलभ आपूर्ति सुनिश्चित गर्ने, बजारमा मूल्य स्थिरता कायम गर्ने र कालाबजारी तथा कृत्रिम अभावलाई नियन्त्रण गर्ने उद्देश्यले स्थापित संस्थानहरू।
- मुख्य कार्य: खाद्यान्न, रासायनिक मल, र इन्धन जस्ता संवेदनशील वस्तुहरूको खरिद, भण्डारण र बिक्री-वितरण।
- उदाहरण: नेपाल आयल निगम, खाद्य व्यवस्था तथा व्यापार कम्पनी लिमिटेड, साल्ट ट्रेडिङ कर्पोरसन (सम्बद्ध)।

(ग) सेवा क्षेत्र (Service Sector)

- अवधारणा: नागरिक तथा व्यवसायहरूका लागि दैनिक जीवनमा आवश्यक पर्ने विभिन्न व्यावसायिक तथा प्राविधिक सेवाहरू प्रदान गर्ने संस्थानहरू।
- मुख्य कार्य: यातायात, पर्यटन, परामर्श, र सूचना/सञ्चार सम्बन्धी सेवाहरू उपलब्ध गराउनु।
- उदाहरण: नेपाल वायुसेवा निगम, नेपाल नागरिक उड्डयन प्राधिकरण, सांस्कृतिक संस्थान, नेपाल औद्योगिक क्षेत्र व्यवस्थापन लिमिटेड।

(घ) सामाजिक क्षेत्र (Social Sector)

- अवधारणा: विशुद्ध नाफा कमाउने उद्देश्यभन्दा माथि उठेर जनताको शैक्षिक, सांस्कृतिक, र सञ्चार सम्बन्धी आधारभूत हक तथा कल्याण प्रवर्द्धन गर्न स्थापित संस्थानहरू।
- मुख्य कार्य: समाचार, शैक्षिक सामग्री, र मनोरञ्जन/सूचनाको प्रसार।
- उदाहरण: गोरखापत्र संस्थान, नेपाल टेलिभिजन, रेडियो नेपाल, जनक शिक्षा सामग्री केन्द्र लिमिटेड।

(ङ) जनउपयोगी क्षेत्र (Public Utility Sector)

- अवधारणा: राष्ट्रका लागि आधारभूत पूर्वाधार र सर्वसाधारणको जीवनयापनका लागि अनिवार्य मानिने भौतिक सुविधाहरू (Public Utilities) निरन्तर रूपमा पुर्‍याउने संस्थानहरू।
- मुख्य कार्य: बिजुली, खानेपानी, र सञ्चार जस्ता दीर्घकालीन पूर्वाधारको निर्माण र वितरण।
- उदाहरण: नेपाल विद्युत् प्राधिकरण, नेपाल टेलिकम (नेपाल दूरसञ्चार कम्पनी लिमिटेड), काठमाडौं उपत्यका खानेपानी व्यवस्थापन बोर्ड।

(च) वित्तीय क्षेत्र (Financial Sector)

- अवधारणा: देशमा मौद्रिक तथा वित्तीय स्थिरता कायम गर्ने, पूँजी निर्माण गर्ने, र सर्वसाधारण तथा उद्योगहरूलाई बैंकिङ, बीमा, र कर्जा सुविधा पुर्‍याउने संस्थानहरू।
- मुख्य कार्य: निक्षेप सङ्कलन, कर्जा प्रवाह, बीमा सेवा, र कोष व्यवस्थापन।
- उदाहरण: राष्ट्रिय वाणिज्य बैंक लिमिटेड, कृषि विकास बैंक लिमिटेड, राष्ट्रिय बीमा संस्थान/कम्पनी, नागरिक लगानी कोष, कर्मचारी सञ्चय कोष।

कानूनी वा साङ्गठनिक ढाँचाका आधारमा वर्गीकरण (Legal Classification)

संस्थान कसरी स्थापना भएको छ र यसको कानूनी अस्तित्व कस्तो छ भन्ने आधारमा यसलाई तीन वर्गमा विभाजन गरिन्छ:

- **विभागीय उपक्रम (Departmental Undertaking):** मन्त्रालयको विभागका रूपमा सोझै सञ्चालित र निजामती कर्मचारीद्वारा सञ्चालित (जस्तै: हुलाक सेवा विभाग)।
- **सार्वजनिक निगम (Public Corporation):** संसदको विशेष ऐन (Special Act) द्वारा निर्मित स्वायत्त निकाय (जस्तै: नेपाल राष्ट्र बैंक, नेपाल विद्युत् प्राधिकरण)।
- **सरकारी कम्पनी (Government Company):** देशको सामान्य कम्पनी ऐन अनुसार दर्ता भई कम्तीमा ५१% सरकारी सेयर रहेको निकाय (जस्तै: नेपाल टेलिकम, राष्ट्रिय वाणिज्य बैंक)।

३. स्वामित्वको ढाँचाका आधारमा वर्गीकरण (Classification by Ownership)

- **पूर्ण सरकारी स्वामित्वका संस्थान (Wholly Owned):** जसको १००% शेयर वा पूँजी केन्द्रीय, प्रादेशिक वा स्थानीय सरकारको हुन्छ (जस्तै: नेपाल विद्युत् प्राधिकरण, नेपाल आयल निगम)।
- **आंशिक वा संयुक्त स्वामित्वका संस्थान (Partially/Jointly Owned):** जसमा सरकारको बहुसंख्यक (५१% वा सोभन्दा बढी) स्वामित्व रहन्छ र बाँकी शेयर निजी क्षेत्र, संस्थागत लगानीकर्ता वा सर्वसाधारणको हुन्छ (जस्तै: नेपाल टेलिकम, कृषि विकास बैंक)।

नेपालमा सार्वजनिक संस्थानहरूको वर्तमान स्थिति र वर्गीकरणको महत्त्व

नेपालमा हाल ४५ वटा सार्वजनिक संस्थानहरू अस्तित्वमा रहेका छन्। यीमध्ये अधिकांश वित्तीय र जनउपयोगी क्षेत्रका संस्थानहरू नाफामा रहेका छन् भने औद्योगिक र सेवा क्षेत्रका केही संस्थानहरू निरन्तर घाटामा सञ्चालित छन्।

वर्गीकरणको महत्त्व:

१. **लक्षित नीति निर्माण:** व्यापारिक र सामाजिक क्षेत्रका संस्थानका लागि एउटै नीति लागू हुन सक्दैन; वर्गीकरणले क्षेत्रगत नीति बनाउन मद्दत गर्छ।
२. **कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन:** वित्तीय क्षेत्रको सफलताको मापदण्ड "नाफा" हुन सक्छ भने सामाजिक क्षेत्रको 'मापदण्ड' "सेवाको पहुँच" हुन्छ। वर्गीकरणले सही सूचक तोक्न सहयोग गर्छ।
३. **निजीकरण र सुधारको छनौट:** कुन संस्थानलाई पूर्ण नियन्त्रणमा राख्ने, कुनलाई निजीकरण गर्ने र कुनलाई सार्वजनिक-निजी साझेदारी (PPP) मा लैजाने भन्ने निर्णय लिन वर्गीकरण अनिवार्य हुन्छ।

निष्कर्ष

सार्वजनिक संस्थानहरूको वर्गीकरणले यिनीहरूको विविधता, भूमिका र रणनीतिक महत्त्वलाई स्पष्ट पार्दछ। व्यापारिक र वित्तीय संस्थानहरूलाई पूर्ण व्यावसायिक र प्रतिस्पर्धी बनाउँदै लैजाने र सामाजिक तथा जनउपयोगी संस्थानहरूमा पहुँच र गुणस्तर अभिवृद्धि गर्ने रणनीति राज्यले लिनुपर्छ। संस्थानको वर्गीकरण अनुसार सोही अनुरूपको स्वायत्तता, उत्तरदायित्व र सञ्चालन ढाँचा तय गर्नु नै आधुनिक सार्वजनिक व्यवस्थापनको आवश्यकता हो।

सार्वजनिक संस्थानका सांगठनिक स्वरूपहरू (Forms of Public Organization)

सार्वजनिक संस्थान (Public Enterprises) भन्नाले राज्यको पूर्ण वा अधिकांश स्वामित्व र नियन्त्रणमा स्थापना भई वस्तु तथा सेवाको उत्पादन, वितरण र व्यवस्थापन गर्ने व्यावसायिक वा सेवामूलक निकायहरूलाई बुझिन्छ। आधुनिक राज्यमा जनहित प्रवर्धन, पूर्वाधार विकास, अत्यावश्यक वस्तुको आपूर्ति र बजार सन्तुलन कायम गर्न सार्वजनिक संस्थानहरू विभिन्न सांगठनिक स्वरूपमा स्थापना र सञ्चालन गरिन्छन्।

सार्वजनिक संस्थानका प्रमुख चार सांगठनिक स्वरूपहरूको विस्तृत विश्लेषण निम्नानुसार छ:

विभागीय सङ्गठन (Departmental Organization)

विभागीय सङ्गठन सार्वजनिक संस्थान सञ्चालनको सबैभन्दा परम्परागत स्वरूप हो। यस अन्तर्गत व्यवसाय वा सेवालार्ई सरकारी मन्त्रालय वा विभागको एक अङ्गका रूपमा सञ्चालन गरिन्छ। यसको व्यवस्थापन सीधा सम्बन्धित मन्त्री र निजामती कर्मचारीहरूमार्फत हुन्छ।

- **प्रमुख विशेषताहरू:**

- पूर्ण सरकारी नियन्त्रण: मन्त्रालयको प्रत्यक्ष रेखदेख र नियन्त्रणमा रहने।
- बजेटरी वित्तपोषण: यसको आम्दानी सरकारी कोष (सञ्चित कोष) मा जम्मा हुन्छ र खर्च बजेट विनियोजन ऐन बमोजिम हुन्छ।
- निजामती कर्मचारी: यसमा कार्यरत कर्मचारीहरू निजामती सेवा ऐन अन्तर्गत नियुक्त हुन्छन्।
- आन्तरिक लेखापरीक्षण र नियन्त्रण: महालेखा परीक्षकबाट यसको लेखापरीक्षण हुन्छ र सरकारी नियमहरू पूर्ण रूपमा लागू हुन्छन्।
- उपयुक्तता र उदाहरण:
 - रक्षा उत्पादन, हुलाक, रेलमार्ग जस्ता राष्ट्रिय सुरक्षा र सामरिक महत्त्वका क्षेत्रमा यो स्वरूप बढी उपयोगी हुन्छ।
 - नेपालको सन्दर्भ: हुलाक सेवा विभाग र पहिलेको रेलवे विभाग यसका उदाहरण हुन्।
- सबल र दुर्बल पक्षहरू:
 - सबल पक्ष: उच्च राजनीतिक उत्तरदायित्व, गोपनीयता कायम रहने, र सरकारी नीतिसँग प्रत्यक्ष तालमेल।
 - दुर्बल पक्ष: अत्यधिक रातोफिताशाही (Red Tapism), व्यावसायिक स्वायत्तताको अभाव, ढिलासुस्ती, र बजारको माग अनुसार तुरुन्त निर्णय लिन नसक्नु।

सार्वजनिक निगम (Public Corporation)

सार्वजनिक निगम भनेको व्यवस्थापिका (संसद) ले विशेष ऐन निर्माण गरी स्थापना गरेको एक स्वायत्त कानुनी संस्था हो। यसलाई सरकारी नियन्त्रण र व्यावसायिक दक्षताको सन्तुलित स्वरूप मानिन्छ।

- प्रमुख विशेषताहरू:
 - वैधानिक अस्तित्व (Statutory Body): संसदको विशेष ऐनद्वारा गठित हुने भएकाले यसको छुट्टै कानुनी अस्तित्व (Corporate Entity) हुन्छ।
 - वित्तीय स्वायत्तता: यसको आफ्नै बजेट र कोष हुन्छ। यसले आफ्नै आम्दानीबाट खर्च गर्न र व्यावसायिक ऋण लिन सक्छ।
 - स्वतन्त्र कर्मचारी तन्त्र: यसका कर्मचारीहरू निजामती नभई संस्थानको आफ्नै सेवा शर्तसम्बन्धी नियमावलीबाट सञ्चालित हुन्छन्।
 - सञ्चालक समितिद्वारा सञ्चालन: सरकारले नियुक्त गरेको सञ्चालक समिति (Board of Directors) ले नीतिगत निर्णय गर्दछ।
- उपयुक्तता र उदाहरण:
 - जनउपयोगी सेवा (Public Utilities) तथा ठूलो पुँजी आवश्यक पर्ने सामाजिक-आर्थिक पूर्वाधार क्षेत्रमा।
 - नेपालको सन्दर्भ: नेपाल विद्युत प्राधिकरण, नेपाल वायुसेवा निगम, र नागरिक उड्डयन प्राधिकरण यसका उदाहरण हुन्।
- सबल र दुर्बल पक्षहरू:
 - सबल पक्ष: काममा लचकता, व्यावसायिक स्वायत्तता, छिटो निर्णय प्रक्रिया, र जनहितमा काम गर्ने स्वतन्त्रता।
 - दुर्बल पक्ष: सञ्चालक समितिमा अनावश्यक राजनीतिक हस्तक्षेप, संसद्प्रतिको कमजोर जवाफदेहिता, र कहिलेकाहीँ सार्वजनिक हितभन्दा संस्थानको स्वार्थ हावी हुनु।

सरकारी कम्पनी (State/Government Company)

सरकारी कम्पनी भन्नाले प्रचलित कम्पनी ऐन अन्तर्गत दर्ता भई सञ्चालनमा आएका त्यस्ता संस्थानहरूलाई बुझिन्छ, जसमा सरकारको ५१ प्रतिशत वा सोभन्दा बढी शेयर (स्वामित्व) रहेको हुन्छ।

- **प्रमुख विशेषताहरू:**

- **कम्पनी ऐनद्वारा सञ्चालित:** यसको स्थापना र सञ्चालन विशेष ऐनबाट नभई मुलुकको सामान्य कम्पनी ऐन (जस्तै: नेपालमा कम्पनी ऐन, २०६३) अनुसार हुन्छ।
- **सीमित दायित्व (Limited Liability):** शेयरधनीका रूपमा सरकारको दायित्व उसले लगानी गरेको शेयर पुँजीसम्म मात्र सीमित हुन्छ।
- **त्रिस्तरीय संरचना:** साधारण सभा, सञ्चालक समिति, र कार्यकारी प्रमुख रहने संस्थागत ढाँचा।
- **निजी क्षेत्रसँग प्रतिस्पर्धा:** यो पूर्ण रूपमा व्यावसायिक सिद्धान्त र बजार प्रतिस्पर्धामा आधारित हुन्छ।

- **उपयुक्तता र उदाहरण:**

- व्यापारिक, औद्योगिक, तथा वित्तीय क्षेत्रहरू जहाँ निजी क्षेत्रसँग प्रतिस्पर्धा गर्नुपर्ने हुन्छ।
- नेपालको सन्दर्भ: नेपाल टेलिकम (नेपाल दूरसञ्चार कम्पनी लि.), राष्ट्रिय वाणिज्य बैंक लि., र उदयपुर सिमन्ट उद्योग लि.।

- **सबल र दुर्बल पक्षहरू:**

- **सबल पक्ष:** उच्च व्यावसायिक लचकता, शेयर बजारबाट पुँजी सङ्कलन गर्न सकिने, निजी क्षेत्रसँग प्रतिस्पर्धा गर्ने क्षमता, र छरितो निर्णय।
- **दुर्बल पक्ष:** मन्त्रालयको अप्रत्यक्ष छायाँ नियन्त्रण, सञ्चालक समितिमा प्रशासनिक कर्मचारीको बाहुल्यताले गर्दा नोकरशाही शैली हावी हुनु।

सञ्चालन करार (Operating Contract)

सञ्चालन करार सार्वजनिक-निजी साझेदारी (PPP) र सार्वजनिक संस्थान सुधारको एक आधुनिक स्वरूप हो। यस अन्तर्गत भौतिक सम्पत्ति र उद्योगको स्वामित्व सरकार वा सार्वजनिक संस्थानकै नाममा रहन्छ, तर त्यसको व्यवस्थापन र दैनिक सञ्चालनको जिम्मेवारी निश्चित अवधि र शर्तमा निजी क्षेत्र (व्यवस्थापन विज्ञ वा फर्म) लाई हस्तान्तरण गरिन्छ।

- **प्रमुख विशेषताहरू:**

- **स्वामित्व र सञ्चालनको पृथकीकरण:** सरकारसँग स्वामित्व (Ownership) रहने र निजी क्षेत्रसँग सञ्चालन (Operations) को जिम्मेवारी रहने।
- **कार्यसम्पादनमा आधारित भुक्तानी:** निजी व्यवस्थापकलाई उसको पूर्व-निर्धारित कार्यसम्पादन सूचक (KPIs) का आधारमा व्यवस्थापन शुल्क (Management Fee) वा नाफाको निश्चित हिस्सा दिइन्छ।
- **निजी क्षेत्रको दक्षता:** निजी क्षेत्रको आधुनिक प्रविधि, व्यावसायिक कौशल, र व्यवस्थापकीय क्षमताको उपयोग गरिने।
- **निश्चित समयावधि:** यो एक निश्चित अवधि (जस्तै: ५ देखि १० वर्ष) का लागि मात्र गरिन्छ।

- **उपयुक्तता र उदाहरण:**

- घाटामा चलेका, प्राविधिक रूपमा कमजोर वा व्यवस्थापकीय दक्षता अभाव भएका सरकारी संस्थानहरूलाई पुनरुत्थान गर्न।
- **नेपालको सन्दर्भ:** नेपाल टेलिकमको सुरुआती चरणमा व्यवस्थापन सुधार, हेटौँडा कपडा उद्योग, वा खानेपानी तथा सरसफाइ क्षेत्रमा व्यवस्थापन करारका प्रयासहरू।

- **सबल र दुर्बल पक्षहरू:**

- *सबल पक्ष:* सरकारी पुँजी जोखिममा नपरी निजी क्षेत्रको दक्षता प्राप्त हुनु, घाटामा रहेका संस्थान नाफामा जान सक्नु, र सेवाको गुणस्तरमा सुधार।
- *दुर्बल पक्ष:* करार सम्झौता जटिल हुनु, कमजोर अनुगमन भएमा निजी क्षेत्रले नाफा मात्र हेर्ने र सार्वजनिक हित ओझेलमा पर्ने खतरा।

निष्कर्ष

सार्वजनिक संस्थानका यी चारै स्वरूपहरूको आफ्नै दायरा, महत्त्व र सीमाहरू छन्। विभागीय सङ्गठनले राष्ट्रिय सुरक्षा र गोपनीयता सुनिश्चित गर्छ भने सार्वजनिक निगमले जनउपयोगी सेवामा सन्तुलन कायम गर्छ। सरकारी कम्पनीले बजार प्रतिस्पर्धा र व्यावसायिकता प्रवर्द्धन गर्छ भने सञ्चालन करारले सरकारी सम्पत्तिको कुशल व्यवस्थापनका लागि निजी क्षेत्रको क्षमता भित्र्याउँछ। वर्तमान शासकीय व्यवस्थामा संस्थाको प्रकृति, लगानीको मात्रा, जोखिमको स्तर र सेवाको उद्देश्यलाई विश्लेषण गरेर मात्र उपयुक्त सांगठनिक स्वरूपको छनोट गर्नु बुद्धिमानी हुन्छ।

UNIT-3 : स्वायत्तता, उत्तरदायित्व, सामाजिक उत्तरदायित्व र कार्यकुशलता

परिचय

सार्वजनिक संस्थानहरू (Public Enterprises) को सफल सञ्चालन र व्यवस्थापन चारवटा प्रमुख खम्बाहरूमा आधारित हुन्छ: स्वायत्तता (Autonomy), उत्तरदायित्व (Accountability), सामाजिक उत्तरदायित्व (Social Responsibility), र कार्यकुशलता (Efficiency)। सार्वजनिक संस्थानहरू सरकारी विभागभन्दा फरक भई व्यावसायिक रूपमा सञ्चालन हुनुपर्ने भएकाले यिनीहरूलाई पर्याप्त स्वायत्तता आवश्यक पर्छ। तर, जनताको कर र सरकारी पूँजी लगानी भएकाले उत्तरदायित्वबाट पन्छिन मिल्दैन। साथै, नाफा कमाउने मात्र नभई सामाजिक हित गर्नु र उपलब्ध साधन-स्रोतको अधिकतम उपयोग गरी कार्यकुशलता हासिल गर्नु संस्थानको मर्म हो।

स्वायत्तता (Autonomy)

अवधारणा

स्वायत्तता भन्नाले सार्वजनिक संस्थानले आफ्नो दैनिक प्रशासनिक, वित्तीय, र व्यवस्थापकीय कार्यहरूमा सरकारी वा राजनीतिक हस्तक्षेपविना स्वतन्त्र रूपमा निर्णय लिन पाउने अधिकारलाई बुझाउँछ।

स्वायत्तताका क्षेत्रहरू

- प्रशासनिक स्वायत्तता: जनशक्ति चयन, पदोन्नति, र सङ्गठनात्मक संरचना निर्माणमा स्वतन्त्रता।
- वित्तीय स्वायत्तता: बजेट निर्माण, दररेटो/मूल्य निर्धारण, ऋण लिने र नाफा पुनः लगानी (Reinvest) गर्ने अधिकार।
- व्यावसायिक स्वायत्तता: बजारको माग अनुसार नयाँ उत्पादन वा सेवा ल्याउने र रणनीतिक योजना बनाउने निर्णय क्षमता।

स्वायत्तताको आवश्यकता र महत्त्व

- बजारमा हुने द्रुत परिवर्तन अनुसार तत्काल व्यावसायिक निर्णय लिन।
- नोकरशाही ढिलासुस्ती र रातोफिताशाही (Red Tapism) अन्त्य गर्न।
- व्यावसायिक दक्षता र नवप्रवर्तन (Innovation) लाई प्रोत्साहन गर्न।

उत्तरदायित्व (Accountability)

अवधारणा

उत्तरदायित्व भन्नाले सार्वजनिक संस्थानले आफूलाई प्राप्त अधिकार, जनशक्ति, र सार्वजनिक स्रोत-साधनको प्रयोगबारे सम्बन्धित निकाय र सर्वसाधारणलाई स्पष्टीकरण दिने र जवाफदेही हुने बाध्यतालाई बुझाउँछ। स्वायत्तता र उत्तरदायित्व एउटै सिक्काका दुई पाटा हुन्; "जति बढी स्वायत्तता, त्यति नै बढी उत्तरदायित्व" हुनुपर्दछ।

उत्तरदायित्वका मुख्य संयन्त्रहरू

- संसदीय उत्तरदायित्व: संसद, संसदीय समितिहरू (जस्तै: सार्वजनिक लेखा समिति) मा वार्षिक प्रतिवेदन पेश गर्ने र सांसदहरूका प्रश्नको उत्तर दिने।
- प्रशासनिक उत्तरदायित्व: सम्बन्धित मन्त्रालय, अर्थ मन्त्रालय, र सञ्चालक समितिप्रति जवाफदेही हुने।

- **वित्तीय उत्तरदायित्व:** महालेखा परीक्षकको कार्यालयबाट अन्तिम लेखापरीक्षण गराउने र बेरुजु फछ्यौट गर्ने।
- **जनउत्तरदायित्व:** नागरिक बडापत्र, सूचनाको हक, र उपभोक्ताप्रतिको उत्तरदायित्व।

सामाजिक उत्तरदायित्व (Social Responsibility)

अवधारणा

सार्वजनिक संस्थानको स्थापनाको मूल ध्येय केवल नाफा कमाउनु (Profit Maximization) मात्र होइन, समाज र राष्ट्रको बृहत्तर हित गर्नु हो। व्यावसायिक गतिविधि सञ्चालन गर्दा समाज, वातावरण, उपभोक्ता, र कर्मचारीहरूको हितलाई ध्यानमा राख्नु नै सामाजिक उत्तरदायित्व हो।

सामाजिक उत्तरदायित्वका प्रमुख आयामहरू

- **अत्यावश्यक सेवाको आपूर्ति:** दुर्गम तथा पिछडिएका क्षेत्रमा पनि सर्वसुलभ मूल्यमा खाद्यान्न, इन्धन, र बिजुली जस्ता वस्तु पुऱ्याउनु।
- **मूल्य स्थिरता र बजार नियन्त्रण:** कृत्रिम अभाव र मूल्यवृद्धिलाई रोक्न बजारमा हस्तक्षेप गर्नु।
- **पर्यावरण संरक्षण:** हरित प्रविधिको प्रयोग र प्रदूषण नियन्त्रणमा ध्यान दिनु।
- **संस्थागत सामाजिक उत्तरदायित्व (CSR):** नाफाको निश्चित हिस्सा शिक्षा, स्वास्थ्य, र सामुदायिक विकासमा खर्च गर्नु।

कार्यकुशलता (Efficiency)

अवधारणा

कार्यकुशलता भन्नाले उपलब्ध साधन-स्रोत (Human, Financial, Physical) को अधिकतम र सुझबुझपूर्ण उपयोग गरी न्यूनतम लागतमा अधिकतम र गुणस्तरीय उत्पादन/सेवा हासिल गर्नु हो।

कार्यकुशलताका प्रकारहरू

- **प्रविधिक कार्यकुशलता (Technical Efficiency):** न्यूनतम भौतिक स्रोतबाट अधिकतम उत्पादन लिनु।
- **वित्तीय कार्यकुशलता (Financial Efficiency):** लगानी गरिएको पूँजीबाट उचित प्रतिफल (Return on Investment) प्राप्त गर्नु र घाटा हुन नदिनु।
- **व्यावसायिक कार्यकुशलता (Commercial Efficiency):** निजी क्षेत्रसँग प्रतिस्पर्धी क्षमता बढाउनु।

कार्यकुशलता मापनका सूचकहरू

- **उत्पादकत्व (Productivity):** प्रति कर्मचारी वा प्रति इकाई लागतको उत्पादन क्षमता।
- **वित्तीय प्रतिफल:** नाफा-नोक्सानको स्थिति र सम्पत्तिको उपयोग (Return on Assets)।
- **सेवाको गुणस्तर र ग्राहक सन्तुष्टि:** सेवा प्रवाहमा लागेको समय र उपभोक्ताको प्रतिक्रिया।

यी चार अवधारणा बीचको अन्तरसम्बन्ध (Interrelationship)

सार्वजनिक संस्थानमा यी चार तत्वहरू एक-अर्कामा अन्तरसम्बन्धित र परिपूरक हुन्छन्:

- **स्वायत्तताविना कार्यकुशलता असम्भव छ:** यदि व्यवस्थापकलाई निर्णय गर्ने स्वतन्त्रता भएन भने ढिलासुस्ती भई कार्यकुशलता घट्छ।
- **उत्तरदायित्वविनाको स्वायत्तता निरङ्कुश हुन्छ:** यदि संस्थानलाई नियन्त्रण र अनुगमन गरिएन भने स्रोतको दुरुपयोग र भ्रष्टाचार बढ्छ।
- **कार्यकुशलताले सामाजिक उत्तरदायित्व सम्भव बनाउँछ:** घाटामा चलेको संस्थानले सामाजिक सेवा दिन सक्दैन; त्यसैले संस्थान वित्तीय रूपमा कुशल हुनै पर्छ।

नेपालका सार्वजनिक संस्थानमा देखिएका चुनौतीहरू

नेपालका सार्वजनिक संस्थानहरूमा यी चारै क्षेत्रमा गम्भीर समस्याहरू रहेका छन्:

- स्वायत्तताको हनन:** सञ्चालक समिति र कार्यकारी प्रमुखको नियुक्तिमा अत्यधिक राजनीतिक हस्तक्षेप हुनु र दैनिक काममा मन्त्रालयले दबाव दिनु।
- उत्तरदायित्वको कमी:** कार्यसम्पादन सम्झौता (Performance Contract) लागू नहुनु र महालेखाको बेरुजु वर्षानि बढ्दै जानु।
- उद्देश्यमा द्वन्द्व:** सामाजिक उत्तरदायित्व पूरा गर्ने कि व्यावसायिक नाफा कमाउने भन्नेमा स्पष्ट नीतिको अभाव हुनु।
- कमजोर कार्यकुशलता:** अत्यधिक जनशक्ति (Overstaffing), पुराना प्रविधि, र ठूलो वित्तीय घाटा हुनु।

निष्कर्ष

सार्वजनिक संस्थानहरूलाई सफल बनाउन "स्वायत्तता र उत्तरदायित्वको उचित सन्तुलन" (Balanced Governance) कायम गर्नुपर्छ। संस्थानहरूलाई राजनीतिक हस्तक्षेपबाट मुक्त राखी पूर्ण व्यावसायिक स्वायत्तता दिनुपर्छ र त्यसको सट्टा स्पष्ट कार्यसूचक (KPIs) तोकेर उत्तरदायी बनाउनुपर्छ। संस्थानहरूले व्यावसायिक रूपमा नाफा कमाएर कार्यकुशलता सिद्ध गरेमा मात्र दीर्घकालीन रूपमा सामाजिक उत्तरदायित्व पूरा गर्न सक्छन्।

स्वायत्तता, उत्तरदायित्व र कार्यकुशलताको अवधारणा

परिचय

आधुनिक सार्वजनिक प्रशासन र सार्वजनिक संस्थान (Public Enterprise) व्यवस्थापनमा स्वायत्तता (Autonomy), उत्तरदायित्व (Accountability), र कार्यकुशलता (Efficiency) लाई तीन प्रमुख आधारस्तम्भका रूपमा लिइन्छ। सार्वजनिक निकाय वा संस्थानहरू विशुद्ध नोकरशाही विभागभन्दा फरक भई व्यावसायिक, नतिजामुखी र प्रतिस्पर्धी हुनुपर्ने भएकाले यिनीहरूलाई पर्याप्त निर्णय प्रक्रियामा स्वतन्त्रता (स्वायत्तता) आवश्यक पर्छ। तर, सार्वजनिक स्रोत-साधन र जनताको करको लगानी हुने भएकाले यिनीहरू राज्य र जनताप्रति उत्तरदायी हुनु अनिवार्य हुन्छ। स्वायत्तता र उत्तरदायित्वको सही सन्तुलनबाट नै प्रणालीमा कार्यकुशलता हासिल हुन्छ।

स्वायत्तताको अवधारणा (Concept of Autonomy)

अर्थ र परिभाषा

स्वायत्तता भन्नाले कुनै पनि सङ्गठन वा संस्थानले आफ्नो दैनिक प्रशासनिक, वित्तीय, र व्यवस्थापकीय कार्यहरूमा बाह्य (विशेष गरी सरकारी वा राजनीतिक) हस्तक्षेपविना स्वतन्त्र रूपमा निर्णय लिन पाउने वैधानिक र सञ्चालनात्मक अधिकारलाई बुझाउँछ। सार्वजनिक प्रशासनमा स्वायत्तताको मूल दर्शन भनेको "नियन्त्रणभन्दा नतिजालाई प्राथमिकता दिने" हो।

स्वायत्तताका प्रमुख आयामहरू

- **प्रशासनिक स्वायत्तता:** सङ्गठनको दैनिक सञ्चालन, कर्मचारी भर्ना, पदोन्नति, र आन्तरिक संरचना निर्माणमा अधिकार हुनु।
- **वित्तीय स्वायत्तता:** बजेट स्वीकृत गर्ने, आन्तरिक आम्दानी परिचालन गर्ने, वस्तु तथा सेवाको मूल्य निर्धारण गर्ने र लगानी निर्णय गर्ने अधिकार।
- **व्यावसायिक/रणनीतिक स्वायत्तता:** बजारको माग अनुसार रणनीतिक योजना बनाउने, नयाँ प्रविधि भित्र्याउने र व्यवसाय विस्तार गर्ने अधिकार।

स्वायत्तताको महत्त्व

- बजार र प्रविधिमा हुने द्रुत परिवर्तन अनुसार तत्काल निर्णय लिन।
- प्रशासनिक ढिलासुस्ती, रातोफिताशाही (Red Tapism), र राजनीतिक हस्तक्षेप अन्त्य गर्न।
- सङ्गठनमा नवप्रवर्तन (Innovation) र व्यावसायिकतालाई प्रवर्द्धन गर्न।

उत्तरदायित्वको अवधारणा (Concept of Accountability)

अर्थ र परिभाषा

उत्तरदायित्व भन्नाले सार्वजनिक निकाय वा संस्थानले आफूलाई प्राप्त अधिकार, अख्तियारी, र सार्वजनिक स्रोत-साधनको प्रयोगबारे सम्बन्धित माथिल्लो निकाय, संसद, र सर्वसाधारणलाई स्पष्टीकरण दिने र त्यसको परिणामको जिम्मेवारी लिने बाध्यतालाई बुझाउँछ। प्रशासनिक मान्यता अनुसार "जति धेरै स्वायत्तता, त्यति नै बढी उत्तरदायित्व" (Greater Autonomy Demands Greater Accountability) हुनुपर्दछ।

उत्तरदायित्वका प्रमुख प्रकारहरू

- **संसदीय उत्तरदायित्व:** संसद र संसदीय समितिहरू (जस्तै: सार्वजनिक लेखा समिति) प्रति जवाफदेही हुनु र वार्षिक प्रतिवेदन पेश गर्नु।
- **प्रशासनिक/प्रबन्धकीय उत्तरदायित्व:** तोकिएका लक्ष्य र कार्यसम्पादन सम्झौता (Performance Contract) अनुसार माथिल्लो निकाय र सञ्चालक समितिप्रति जवाफदेही हुनु।
- **वित्तीय उत्तरदायित्व:** महालेखा परीक्षकको कार्यालयबाट अन्तिम लेखापरीक्षण गराउनु र वित्तीय अनुशासन कायम गर्नु।
- **जनउत्तरदायित्व/सामाजिक उत्तरदायित्व:** नागरिक बडापत्र, सूचनाको हक, र उपभोक्ता सन्तुष्टिमार्फत जनताप्रति पारदर्शी र जवाफदेही हुनु।

कार्यकुशलताको अवधारणा (Concept of Efficiency)

अर्थ र परिभाषा

कार्यकुशलता भन्नाले उपलब्ध सीमित साधन-स्रोत (मानवीय, वित्तीय, र भौतिक) को अधिकतम र सुझुबुझपूर्ण उपयोग गरी न्यूनतम लागतमा अधिकतम र गुणस्तरीय नतिजा हासिल गर्नु हो। यो इनपुट (Input) र आउटपुट (Output) बीचको सम्बन्ध हो।

$$\text{कार्यकुशलता} = \frac{\text{आउटपुट (उत्पादन/सेवा)}}{\text{इनपुट (लागत/स्रोत)}}$$

कार्यकुशलताका प्रमुख आयामहरू

- **प्रविधिक कार्यकुशलता (Technical Efficiency):** उपलब्ध स्रोत-साधनको प्राविधिक रूपमा उत्तम प्रयोग गरी अधिकतम उत्पादन गर्नु।

- **वित्तीय/आर्थिक कार्यकुशलता (Financial Efficiency):** लगानी गरिएको पूँजीको न्यूनतम लागतमा अधिकतम प्रतिफल (Return on Investment) प्राप्त गर्नु र फजुल खर्च नियन्त्रण गर्नु।
- **प्रबन्धकीय कार्यकुशलता (Managerial Efficiency):** जनशक्ति र प्रविधिको सही परिचालन गरी छरितो सेवा प्रवाह गर्नु।

यी तीन अवधारणा बीचको अन्तरसम्बन्ध (Interrelationship)

स्वायत्तता, उत्तरदायित्व, र कार्यकुशलता छुट्टाछुट्टै सिद्धान्त नभई एक-अर्कामा परिपूरक र अन्तरसम्बन्धित अवधारणाहरू हुन्:

- **स्वायत्तता र कार्यकुशलता:** स्वायत्तताविना कार्यकुशलता सम्भव छैन। यदि व्यवस्थापकलाई सानो-तिनो निर्णयका लागि पनि मन्त्रालयको स्वीकृति लिनुपर्ने अवस्था भएमा काममा ढिलासुस्ती हुन्छ र कार्यकुशलता घट्छ।
- **स्वायत्तता र उत्तरदायित्व:** उत्तरदायित्वविनाको स्वायत्तता स्वच्छन्दता र निरङ्कुशतामा परिणत हुन्छ, जसले स्रोतको दुरुपयोग र भ्रष्टाचार निम्त्याउँछ।
- **उत्तरदायित्व र कार्यकुशलता:** प्रभावकारी उत्तरदायित्व प्रणालीले व्यवस्थापकहरूलाई तोकिएको लक्ष्य समयमै र गुणस्तरीय रूपमा पूरा गर्न दबाव सिर्जना गर्छ, जसबाट कार्यकुशलता अभिवृद्धि हुन्छ।

निष्कर्ष स्वरूप: स्वायत्तता र उत्तरदायित्वको "सन्तुलित रेखा" (Point of Equilibrium) मा नै सङ्गठनको कार्यकुशलता निहित हुन्छ।

नेपालको सार्वजनिक प्रशासन र संस्थानहरूमा देखिएका समस्याहरू

नेपालका सार्वजनिक संस्थान र निकायहरूमा यी तीन अवधारणाको व्यावहारिक प्रयोगमा गम्भीर असन्तुलन देखिन्छ:

- **स्वायत्तताको अभाव:** सञ्चालक समिति र कार्यकारी प्रमुखको नियुक्तिमा राजनीतिक हस्तक्षेप हुनु र दैनिक प्रशासनिक कार्यमा मन्त्रालयको दबाव रहनु।
- **प्रक्रियामुखी उत्तरदायित्व:** नतिजा र कार्यसम्पादनमा आधारित उत्तरदायित्वभन्दा नियम-कानून र सञ्चालन प्रक्रिया बुझाउने (Procedural) उत्तरदायित्वमा मात्र जोड दिनु।
- **कमजोर कार्यकुशलता:** अत्यधिक जनशक्ति (Overstaffing), वित्तीय घाटा, पुराना प्रविधि, र सेवा प्रवाहमा ढिलासुस्ती हुनु।

निष्कर्ष

सार्वजनिक निकाय र संस्थानहरूलाई सफल र उत्पादनमूलक बनाउन "स्वायत्तता, उत्तरदायित्व र कार्यकुशलता" को त्रिकोणलाई सुदृढ बनाउनु आवश्यक छ। सरकारले संस्थानहरूलाई दैनिक काममा पूर्ण व्यावसायिक स्वायत्तता (Autonomy) दिनुपर्छ र त्यसको साटो स्पष्ट कार्यसम्पादन सूचक (KPIs) तोकेर कडा उत्तरदायित्व (Accountability) मा बाँध्नुपर्छ। यस प्रकारको आधुनिक व्यवस्थापकीय ढाँचाले मात्र सङ्गठनमा उच्च कार्यकुशलता (Efficiency) ल्याउन र नागरिकलाई गुणस्तरीय सेवा प्रदान गर्न मद्दत पुऱ्याउँछ।

स्वायत्तता विरुद्ध उत्तरदायित्व (Autonomy Vs Accountability)

परिचय

सार्वजनिक प्रशासन र सार्वजनिक संस्थान (Public Enterprise) व्यवस्थापनको क्षेत्रमा **स्वायत्तता (Autonomy)** र **उत्तरदायित्व (Accountability)** सबैभन्दा महत्त्वपूर्ण तर चुनौतीपूर्ण दुई अवधारणाहरू हुन्। सार्वजनिक संस्थानहरू सरकारी विभागभन्दा फरक भई व्यावसायिक, लचिलो र नतिजामुखी हुनुपर्ने भएकाले यिनीहरूलाई पर्याप्त निर्णय क्षमता वा स्वायत्तता आवश्यक पर्छ। अर्कोतर्फ, यस्ता संस्थानहरूमा जनताको कर र सार्वजनिक पूँजीको लगानी हुने भएकाले यिनीहरू राज्य, संसद र सर्वसाधारणप्रति उत्तरदायी हुनु अनिवार्य हुन्छ।

यसर्थ, प्रशासनिक अध्ययनमा स्वायत्तता र उत्तरदायित्वलाई एक-अर्काको विरोधी (Conflict) का रूपमा नहेरी सन्तुलनका दुई खम्बाका रूपमा हेरिन्छ। यिनै दुई अवधारणा बीचको द्वन्द्व, सम्बन्ध र सन्तुलनको अध्ययन गर्नु यस विषयको मूल मर्म हो।

१. स्वायत्तता र उत्तरदायित्वको सैद्धान्तिक अवधारणा

- स्वायत्तता (Autonomy):** स्वायत्तता भन्नाले कुनै सार्वजनिक संस्थान वा निकायले बाह्य (सरकारी वा राजनीतिक) हस्तक्षेपविना आफ्नो दैनिक प्रशासनिक, वित्तीय र व्यवस्थापकीय निर्णयहरू स्वतन्त्र रूपमा लिन पाउने अधिकारलाई बुझाउँछ। यसले सङ्गठनलाई नोकरशाही ढिलासुस्तीबाट मुक्त गराई व्यावसायिक दक्षता र शीघ्र निर्णय क्षमता प्रदान गर्दछ।
- उत्तरदायित्व (Accountability):** उत्तरदायित्व भन्नाले सार्वजनिक निकायले आफूलाई प्राप्त अधिकार, अख्तियारी र सार्वजनिक स्रोत-साधनको प्रयोगबारे माथिल्लो निकाय, संसद र सर्वसाधारणलाई स्पष्टीकरण दिने र त्यसको परिणाम वा नतिजाको जिम्मेवारी लिने बाध्यतालाई बुझाउँछ।

२. स्वायत्तता र उत्तरदायित्व बीचको द्वन्द्व (Autonomy Vs Accountability Paradox)

सार्वजनिक संस्थान व्यवस्थापनमा "स्वायत्तता" र "उत्तरदायित्व" बीच सधैं एक प्रकारको विरोधाभास वा द्वन्द्व (Dilemma) देखिन्छ:

- अत्यधिक नियन्त्रणले स्वायत्तताको अन्त्य:** जब सरकार वा संसदले उत्तरदायित्व कायम गराउने नाममा संस्थानको दैनिक कार्य, बजेट, कर्मचारी भर्ना र मूल्य निर्धारणमा कडा नियन्त्रण गर्छ, तब संस्थानको स्वायत्तता समाप्त हुन्छ। यसले गर्दा संस्थान सरकारी विभाग जस्तै ढिलासुस्त र अकुशल बन्न पुग्छ।
- अत्यधिक स्वायत्तताले स्वच्छन्दताको जोखिम:** यदि संस्थानलाई उत्तरदायित्वविना पूर्ण स्वायत्तता दिइयो भने व्यवस्थापकहरू निरङ्कुश बन्ने, सार्वजनिक स्रोतको दुरुपयोग हुने, भ्रष्टाचार बढ्ने र सामाजिक उत्तरदायित्व ओझेलमा पर्ने खतरा रहन्छ।

प्रशासनिक भनाइ: "Autonomy without accountability leads to tyranny and corruption, while accountability without autonomy leads to inefficiency and paralysis." (उत्तरदायित्वविनाको स्वायत्तताले स्वेच्छाचारिता र भ्रष्टाचार निम्त्याउँछ भने स्वायत्तताविनाको उत्तरदायित्वले अकुशलता र कार्यगत पक्षाघात निम्त्याउँछ।)

३. स्वायत्तता र उत्तरदायित्वको तुलनात्मक विश्लेषण

तुलनाको आधार	स्वायत्तता (Autonomy)	उत्तरदायित्व (Accountability)
मूल ध्येय	निर्णय प्रक्रियामा स्वतन्त्रता र लचिलोपन ल्याउनु।	सार्वजनिक स्रोतको सदुपयोग र पारदर्शिता कायम गर्नु।
केन्द्रविन्दु	कार्य सञ्चालन र नतिजा (Operation & Results)।	नियम, कानून र प्रतिवेदन (Rules & Compliance)।

तुलनाको आधार	स्वायत्तता (Autonomy)	उत्तरदायित्व (Accountability)
आवश्यकता	बजारको प्रतिस्पर्धा र व्यावसायिक निर्णयका लागि।	जनहित संरक्षण र भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि।
जोखिम	अत्यधिक भएमा स्वेच्छाचारिता र दायित्वहीनता।	अत्यधिक भएमा ढिलासुस्ती र निर्णयहीनता।

४. स्वायत्तता र उत्तरदायित्व बीचको सन्तुलन (Point of Equilibrium)

सार्वजनिक संस्थानको सफलता स्वायत्तता र उत्तरदायित्वको "सन्तुलित रेखा" मा अडिएको हुन्छ। यसका लागि आधुनिक सार्वजनिक प्रशासनले निम्न सिद्धान्तहरू अघि सारेको छः

१. **प्रक्रियागत होइन, नतिजामुखी उत्तरदायित्व (Result-oriented Accountability):** सरकारले संस्थानको साना-तिना दैनिक निर्णय (Micro-management) मा नियन्त्रण गर्नुहुँदैन। यसको सट्टा, संस्थानलाई कार्य सञ्चालनमा पूर्ण स्वायत्तता दिएर "अन्तिम नतिजा" (Final Outcome) का आधारमा उत्तरदायी बनाउनुपर्छ।

२. **कार्यसम्पादन सम्झौता (Performance Contract):** सरकार र संस्थानका प्रमुख बीच पूर्व-निर्धारित लक्ष्य र सूचकहरू (KPIs) तोकेर कार्यसम्पादन सम्झौता गरिनुपर्छ। लक्ष्य पूरा गर्ने अधिकार संस्थानलाई हुनुपर्छ र नतिजाको जिम्मेवारी प्रमुखले लिनुपर्छ।

३. **सञ्चालक समितिको सुदृढीकरण (Empowered Board):** मन्त्रालयको हस्तक्षेप घटाएर संस्थानको सञ्चालक समिति (Board of Directors) लाई स्वायत्त र व्यावसायिक बनाइनुपर्छ।

५. नेपालको सन्दर्भ र चुनौतीहरू

नेपालका सार्वजनिक संस्थानहरूमा स्वायत्तता र उत्तरदायित्वको सन्तुलन कायम हुन नसक्नु नै ठूलो समस्याका रूपमा रहेको छः

- राजनीतिक र प्रशासनिक हस्तक्षेप:** संस्थानहरू ऐन-कानूनमा स्वायत्त भनिए तापनि कार्यकारी प्रमुख र सञ्चालक समितिको नियुक्तिमा राजनीतिक भागबन्डा हुने र दैनिक काममा मन्त्रालयले हस्तक्षेप गर्ने परिपाटी छ (स्वायत्तताको हनन)।
- प्रक्रियामुखी उत्तरदायित्व:** महालेखा परीक्षक र संसदीय समितिहरूले नतिजा र व्यावसायिक सफलताको मूल्याङ्कन गर्नुको सट्टा केवल कागजी प्रक्रिया र नियम पुग्यो कि पुगेन भन्ने कुरामा मात्र ध्यान दिने गरेका छन्।
- उत्तरदायित्व पन्छाउने प्रवृत्ति:** संस्थानहरू घाटामा जाँदा वा अकुशल हुँदा व्यवस्थापकहरूले सरकारी हस्तक्षेपलाई दोष दिने र सरकारले व्यवस्थापकको अकुशलतालाई दोष दिएर उत्तरदायित्व पन्छाउने परिपाटी छ।

निष्कर्ष

स्वायत्तता र उत्तरदायित्व एक-अर्काका प्रतिस्पर्धी वा विरोधी अवधारणा होइनन्; यिनीहरू एक-अर्काका परिपूरक हुन्। प्रभावकारी सार्वजनिक व्यवस्थापनका लागि "उत्तरदायित्वको घेराबन्दीभित्रको स्वायत्तता" (Autonomy within the Framework of Accountability) आवश्यक पर्छ।

नेपालमा सार्वजनिक संस्थानहरूलाई सफल बनाउन सरकारले दैनिक प्रशासनिक एवं व्यावसायिक कार्यमा "हात झिक्ने" (Hands-off Approach) तर स्पष्ट कार्यसम्पादन सूचकका आधारमा "आँखा राख्ने" (Eyes-on Approach) नीति अपनाउनु आवश्यक छ। यसबाट मात्र स्वायत्तता र उत्तरदायित्व बीच सही सन्तुलन कायम भई संस्थानहरू प्रतिस्पर्धी र कार्यकुशल बन्न सक्छन्।

सार्वजनिक संस्थानको उत्तरदायित्व र संस्थागत सामाजिक उत्तरदायित्व

परिचय

सार्वजनिक संस्थानहरू (Public Enterprises - PEs) राज्यको प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्ष लगानीमा स्थापना भई सर्वसाधारणलाई अत्यावश्यक वस्तु तथा सेवा प्रवाह गर्ने र आर्थिक विकासमा योगदान पुऱ्याउने महत्त्वपूर्ण संयन्त्र हुन्। विशुद्ध निजी क्षेत्रका उद्योग-व्यवसाय नाफा अर्जनमा मात्र केन्द्रित हुने भए तापनि सार्वजनिक संस्थानहरूको दोहोरो भूमिका हुन्छ, व्यावसायिक सफलता र सामाजिक कल्याण। जनताको कर र राष्ट्रिय पूँजीको लगानी हुने भएकाले सार्वजनिक संस्थानहरू आफूले गरेका कामकारबाही र स्रोत-साधनको प्रयोगप्रति विभिन्न निकायहरूमा उत्तरदायी (Accountable) हुनुपर्छ। साथै, राज्यका प्रतिनिधि भएका नाताले समाज, वातावरण र नागरिकको बृहत्तर हितप्रति प्रतिबद्ध हुनु अर्थात् संस्थागत सामाजिक उत्तरदायित्व (CSR) बहन गर्नु यिनीहरूको मूल दायित्व हो।

सार्वजनिक संस्थानको उत्तरदायित्व (Accountability of PEs)

अवधारणा

उत्तरदायित्व भन्नाले सार्वजनिक संस्थानले आफूलाई प्राप्त अधिकार, जनशक्ति, र सार्वजनिक स्रोत-साधनको प्रयोगबारे सम्बन्धित अख्तियारी प्राप्त निकाय, संसद, र सर्वसाधारणलाई स्पष्टीकरण दिने र कार्यसम्पादनको परिणामप्रति जवाफदेही हुने बाध्यतालाई बुझाउँछ।

सार्वजनिक संस्थानको उत्तरदायित्वका प्रमुख प्रकारहरू

सार्वजनिक संस्थानहरू मुख्यतया निम्न चार आयाममा उत्तरदायी हुन्छन्:

- संसदीय उत्तरदायित्व (Parliamentary Accountability):** संसद जनताको सार्वभौमसत्ता सम्पन्न प्रतिनिधि सभा भएकाले सार्वजनिक संस्थानहरू संसद र संसदीय समितिहरू (जस्तै: सार्वजनिक लेखा समिति, अर्थ समिति) प्रति जवाफदेही हुनुपर्छ। यस अन्तर्गत वार्षिक वित्तीय प्रतिवेदन पेश गर्ने, लेखापरीक्षण प्रतिवेदनमाथि छलफल गर्ने र सांसदहरूका प्रश्नको उत्तर दिने कार्य पर्छन्।
- प्रशासनिक तथा प्रबन्धकीय उत्तरदायित्व (Administrative & Managerial Accountability):** संस्थानहरू प्रशासनिक रूपमा सम्बन्धित विषयगत मन्त्रालय, अर्थ मन्त्रालय र आफ्नो सञ्चालक समिति (Board of Directors) प्रति उत्तरदायी हुन्छन्। तोकिएको कार्यसम्पादन सम्झौता (Performance Contract) र वार्षिक कार्यक्रम अनुसार लक्ष्य हासिल गर्नु यिनीहरूको दायित्व हो।
- वित्तीय उत्तरदायित्व (Financial Accountability):** सार्वजनिक स्रोतको दुरुपयोग र भ्रष्टाचार रोक्न संस्थानहरूले प्रचलित वित्तीय कानूनको पालना गर्नुपर्छ। महालेखा परीक्षकको कार्यालयबाट अन्तिम लेखापरीक्षण (External Audit) गराउने, बेरुजु फछ्छ्यौट गर्ने र वित्तीय अनुशासन कायम राख्ने यसका प्रमुख शर्त हुन्।

- **जनउत्तरदायित्व/सार्वजनिक उत्तरदायित्व (Public Accountability):** सर्वसाधारण र उपभोक्ताप्रति पारदर्शी हुनु, नागरिक बडापत्र (Citizen Charter) लागू गर्नु, सूचनाको हक (RTI) सम्बन्धी कानूनको पालना गर्नु र गुणस्तरीय सेवा सुलभ मूल्यमा उपलब्ध गराउनु यसभित्र पर्दछन्।

संस्थागत सामाजिक उत्तरदायित्व (Corporate Social Responsibility - CSR)

अवधारणा

संस्थागत सामाजिक उत्तरदायित्व (CSR) भन्नाले कुनै पनि व्यावसायिक वा सार्वजनिक संस्थाले नाफा कमाउने वा व्यावसायिक गतिविधि सञ्चालन गर्ने क्रममा समाज, वातावरण, उपभोक्ता, र आफ्ना कर्मचारीहरूको हितलाई ध्यानमा राखी जिम्मेवारपूर्वक कार्य गर्ने अवधारणालाई बुझाउँछ।

सार्वजनिक संस्थानहरूको हकमा CSR झन् महत्त्वपूर्ण हुन्छ, किनकि यिनीहरूको स्थापनाको मूल उद्देश्य नै "जनहित र सामाजिक कल्याण" हो।

सार्वजनिक संस्थानहरूमा CSR का प्रमुख क्षेत्रहरू

- **अत्यावश्यक वस्तु तथा सेवाको सुलभ आपूर्ति:** दुर्गम र भौगोलिक रूपमा विकट क्षेत्रहरूमा नाफा-नोक्सानको परवाह नगरी खाद्यान्न, औषधि, इन्धन र दूरसञ्चार सेवा पुऱ्याउनु (उदा: खाद्य व्यवस्था तथा व्यापार कम्पनी, नेपाल टेलिकम)।
- **मूल्य स्थिरता र बजार नियन्त्रण:** बजारमा हुने कृत्रिम अभाव, कालाबजारी र अस्वाभाविक मूल्यवृद्धिलाई रोक्न हस्तक्षेपकारी भूमिका खेल्नु।
- **पर्यावरण संरक्षण:** उत्पादन वा सेवा प्रवाह गर्दा वातावरणीय मापदण्डको पालना गर्नु, प्रदूषण घटाउनु र हरित प्रविधिलाई प्रोत्साहन गर्नु।
- **सामुदायिक विकास र कल्याणकारी कार्य:** नाफाको निश्चित प्रतिशत रकम शिक्षा, स्वास्थ्य, स्वच्छ खानेपानी, खेलकुद र विपद् व्यवस्थापन जस्ता सामाजिक कार्यमा खर्च गर्नु।
- **श्रम कल्याण र समावेशिता:** आफ्ना श्रमिक तथा कर्मचारीहरूलाई उचित सेवासुविधा, सुरक्षित कार्य वातावरण प्रदान गर्नु र लक्षित वर्गलाई रोजगारीका अवसर सिर्जना गर्नु।

उत्तरदायित्व र संस्थागत सामाजिक उत्तरदायित्व (CSR) बीचको सम्बन्ध

सार्वजनिक संस्थानमा उत्तरदायित्व र CSR एक-अर्कासँग परिपूरक रूपमा जोडिएका छन्:

- **सन्तुलनको आधार:** यदि संस्थान वित्तीय र प्रशासनिक रूपमा उत्तरदायी छ र कार्यकुशल छ भने मात्र उसले प्रभावकारी रूपमा CSR का कार्यहरू सञ्चालन गर्न सक्छ। घाटामा चलेका संस्थानहरूले CSR पूरा गर्न सक्दैनन्।
- **विश्वसनीयतामा वृद्धि:** उत्तरदायी र पारदर्शी ढङ्गले CSR रकम खर्च गर्दा संस्थानप्रति नागरिक र उपभोक्ताको विश्वास वृद्धि हुन्छ, जसले संस्थानको व्यावसायिक साख (Brand Value) बढाउँछ।
- **सामाजिक उत्तरदायित्व पनि उत्तरदायित्वकै अंश हो:** संस्थानहरू केवल सरकार वा संसदप्रति मात्र होइन, समाज र वातावरणप्रति पनि जवाफदेही हुनुपर्छ भन्ने आधुनिक सुशासनको मान्यता छ।

नेपालको सन्दर्भ र चुनौतीहरू

नेपालमा सार्वजनिक संस्थानहरूको उत्तरदायित्व र CSR कार्यान्वयनमा निम्न समस्या तथा चुनौतीहरू रहेका छन्:

- **प्रक्रियामुखी उत्तरदायित्व:** उत्तरदायित्वलाई नतिजा वा नतिजामुखी कार्यसम्पादनसँग जोड्नुको साटो कागजी प्रक्रिया र नियम-कानून पुर्‍याउने विषयमा मात्र सीमित राखिएको छ।
- **CSR सम्बन्धी नीतिको अस्पष्टता:** औद्योगिक व्यवसाय ऐन र राष्ट्र बैंकका निर्देशिकाहरूमा CSR सम्बन्धी व्यवस्था भए तापनि धेरै सार्वजनिक संस्थानहरूमा यसको स्पष्ट नीति, बजेट र पारदर्शी खर्च गर्ने संयन्त्रको अभाव छ।
- **उद्देश्यमा द्वन्द्व (Duality of Objectives):** सरकारले एकातिर संस्थानहरूलाई व्यावसायिक रूपमा नाफा कमाउन दबाव दिने र अर्कोतिर सामाजिक दायित्वका नाममा घाटा सहेर सेवा दिन बाध्य पार्ने गर्दा संस्थानहरू दोधारमा पर्ने गरेका छन्।
- **राजनीतिक हस्तक्षेप र उत्तरदायित्व पन्छाउने प्रवृत्ति:** सञ्चालक समिति र कार्यकारी प्रमुखको नियुक्तिमा राजनीतिक हस्तक्षेप हुने र संस्थान घाटामा जाँदा वा अकुशल हुँदा एक-अर्कालाई दोष दिएर दायित्वबाट पन्छिने परिपाटी छ।

निष्कर्ष तथा सुधारका उपायहरू

सार्वजनिक संस्थानहरूलाई प्रतिस्पर्धी, नतिजामुखी र समाजप्रति उत्तरदायी बनाउन "सुदृढ उत्तरदायित्व ढाँचा" र "प्रभावकारी CSR नीति" लागू गर्नु अनिवार्य छ।

यसका लागि:

१. संस्थानहरूलाई दैनिक व्यावसायिक निर्णयमा पूर्ण स्वायत्तता दिई कार्यसम्पादन सम्झौता (KPIs) का आधारमा नतिजामुखी उत्तरदायी बनाउनुपर्छ।
२. सार्वजनिक संस्थानहरूका लागि स्पष्ट र पारदर्शी CSR सम्बन्धी मापदण्ड तयार गरी सो रकमको सही ठाउँमा उपयोग र अनुगमन गरिनुपर्छ।
३. सामाजिक दायित्व (Social Obligations) का कारण हुने घाटालाई सरकारले explicit subsidy (स्पष्ट अनुदान) मार्फत शोधभर्ना गरिदिने व्यवस्था गर्नुपर्छ, ताकि संस्थानको व्यावसायिक कार्यकुशलता प्रभावित नहोस्।

सार्वजनिक संस्थानको कार्यकुशलता मापनका आधार तथा उपागमहरू

परिचय

सार्वजनिक संस्थानहरू (Public Enterprises - PEs) सरकारी पूँजी लगानी र सार्वजनिक नियन्त्रणमा स्थापना भएर व्यावसायिक ढङ्गले सेवा वा वस्तु उत्पादन गर्ने निकाय हुन्। यस्ता संस्थानहरूको सञ्चालनमा **कार्यकुशलता (Efficiency)** हासिल गर्नु मुख्य चुनौती मानिन्छ। सामान्य अर्थमा कार्यकुशलता भन्नाले उपलब्ध सीमित स्रोत-साधन (Input) को सुझबुझपूर्ण र अधिकतम उपयोग गरी न्यूनतम लागतमा सोचे अनुसारको नतिजा वा उत्पादन (Output) हासिल गर्नु हो।

निजी क्षेत्रका संस्थाहरूको कार्यकुशलता केवल "नाफा-नोक्सान" का आधारमा सजिलै मापन गर्न सकिन्छ। तर, सार्वजनिक संस्थानहरूको उद्देश्य नाफा कमाउने मात्र नभई सामाजिक सेवा प्रवाह, बजार नियन्त्रण र पूर्वाधार विकास गर्नुसमेत हुने भएकाले यिनीहरूको कार्यकुशलता मापन गर्ने प्रक्रिया जटिल र बहुआयामिक हुन्छ।

कार्यकुशलता मापनका आधारहरू (Criteria for Efficiency Measurement)

सार्वजनिक संस्थानको कार्यकुशलता बहुपक्षीय हुने भएकाले यसलाई मापन गर्न निम्न आधार वा सूचकहरू (Indicators) प्रयोग गरिन्छ:

क. वित्तीय तथा आर्थिक आधार (Financial and Economic Criteria)

- **लगानीमा प्रतिफल (Return on Investment - ROI):** संस्थानमा प्रयोग भएको कुल पूँजी र त्यसबाट प्राप्त खुद नाफाको अनुपात।

- **नाफा-नोक्सानको स्थिति (Profitability):** संस्थानले आफ्नो सञ्चालन लागत कटाएर कति खुद नाफा आर्जन गर्न सक्थ्यो भन्ने स्थिति।
- **सम्पत्ति उपयोग दर (Asset Turnover Ratio):** उपलब्ध स्थिर तथा कुल सम्पत्तिको प्रयोगबाट कति राजस्व वा कारोबार सिर्जना भयो भन्ने आधार।
- **लागत-लाभ अनुपात (Cost-Benefit Ratio):** वस्तु वा सेवा उत्पादन गर्दा लागेको कुल लागत र त्यसबाट प्राप्त आर्थिक/सामाजिक प्रतिफलको तुलना।

ख. सञ्चालन तथा प्राविधिक आधार (Operational and Technical Criteria)

- **कुल कारक उत्पादकत्व (Total Factor Productivity):** जनशक्ति, प्रविधि र कच्चा पदार्थ जस्ता इनपुटहरूको अनुपातमा भएको कुल उत्पादनको स्तर।
- **क्षमता उपयोग दर (Capacity Utilization):** संस्थानको कूल स्थापित क्षमता (Installed Capacity) को कति प्रतिशत क्षमतामा कार्य सञ्चालन भइरहेको छ भन्ने स्थिति।
- **इकाई उत्पादन लागत (Unit Cost of Production):** प्रति इकाई वस्तु वा सेवा उत्पादन गर्दा लाग्ने औसत लागत।

ग. सेवा प्रवाह र सामाजिक आधार (Service and Social Criteria)

- **सेवाको सुलभता र पहुँच:** दुर्गम तथा विपन्न वर्गसम्म अत्यावश्यक वस्तु तथा सेवा (उदा: बिजुली, खाद्यान्न, औषधि) कति सर्वसुलभ रूपमा पुर्‍याइयो भन्ने आधार।
- **गुणस्तर र ग्राहक सन्तुष्टि:** प्रवाह गरिएको सेवाको स्तर र उपभोक्ताले व्यक्त गरेको सन्तुष्टि (Customer Satisfaction Index)।
- **बजार स्थिरता (Price Stabilization):** निजी क्षेत्रको एकाधिकार वा कालाबजारी रोक्न संस्थानले कतिको प्रभावकारी भूमिका खेल्थ्यो भन्ने आधार।

कार्यकुशलता मापनका उपागमहरू (Approaches to Efficiency Measurement)

सार्वजनिक संस्थानको कार्यकुशलता मूल्याङ्कन गर्न मुख्यतया सिद्धान्तकारहरू तथा प्रशासकहरूले विभिन्न उपागम वा ढाँचाहरू प्रयोग गर्छन्:

१. वित्तीय/आर्थिक उपागम (Financial/Economic Approach)

- **अवधारणा:** यो परम्परागत र व्यावसायिक उपागम हो। यसले संस्थानलाई एक व्यावसायिक एकाइका रूपमा हेर्छ।
- **मापनका विधि:** अनुपात विश्लेषण (Ratio Analysis), ब्रेक-इभन विश्लेषण (Break-Even Analysis), र खुद वर्तमान मूल्य (NPV) जस्ता वित्तीय औजार प्रयोग गरिन्छ।
- **सीमा:** यस उपागमले संस्थानले पुर्‍याएको सामाजिक योगदान वा गैर-वित्तीय लाभलाई गणना गर्न सक्दैन।

२. सामाजिक लाभ-लागत उपागम (Social Cost-Benefit Approach)

- **अवधारणा:** सार्वजनिक संस्थानले केवल वित्तीय नाफा मात्र नहेरी समाजलाई पुर्‍याएको कुल लाभ (Social Benefit) र समाजले बेहोरेको लागत (Social Cost) को मूल्याङ्कन गर्नुपर्छ भन्ने मान्दछ।
- **मापनका विधि:** छायाँ मूल्य (Shadow Pricing) को प्रयोग गरी वातावरणीय प्रभाव, रोजगारी सिर्जना, र क्षेत्रीय असन्तुलन न्यूनीकरण जस्ता विषयको लेखाजोखा गरिन्छ।

३. बहु-उद्देश्यीय मूल्याङ्कन उपागम (Multi-Objective Evaluation Approach / Target Achievement Approach)

- **अवधारणा:** सार्वजनिक संस्थानहरू फरक-फरक र कहिलेकाहीँ बाझिने उद्देश्यहरू (वित्तीय नाफा र सामाजिक सेवा) लिएर स्थापना भएका हुन्छन्। यो उपागमले तोकिएका विविध उद्देश्यहरू कति हदसम्म पूरा भए भनेर मापन गर्दछ।
- **मापनका विधि:** पूर्व-निर्धारित लक्ष्य (Physical & Financial Targets) र वास्तविक उपलब्धि बीचको तुलना।

४. सन्तुलित कार्ड उपागम (Balanced Scorecard Approach)

- अवधारणा: आधुनिक व्यवस्थापनमा कार्यकुशलता मापन गर्न यो व्यापक रूपमा प्रयोग हुने उपागम हो। यसले सङ्गठनलाई चार प्रमुख दृष्टिकोणबाट हेर्छः
 - वित्तीय दृष्टिकोण (Financial Perspective): लगानीको प्रतिफल र नाफा।
 - ग्राहक दृष्टिकोण (Customer Perspective): सेवाको गुणस्तर र ग्राहक सन्तुष्टि।
 - आन्तरिक व्यावसायिक प्रक्रिया (Internal Business Processes): काम गर्ने गति, प्रविधि र सञ्चालन लचिलोपन।
 - सिकाइ र वृद्धि (Learning & Growth): कर्मचारीको क्षमता विकास र नवप्रवर्तन (Innovation)।
- सिमान्त/प्रविधिक दक्षता उपागम (Parametric & Non-Parametric Frontier Approach)
 - अवधारणा: अर्थशास्त्र र तथ्याङ्कशास्त्रमा आधारित यो गणितीय उपागमले संस्थानको प्राविधिक कार्यकुशलता (Technical Efficiency) मापन गर्छ।
 - मापनका विधि: डेटा इन्भेलपमेन्ट एनालाइसिस (Data Envelopment Analysis - DEA) र स्टोकास्टिक फ्रन्टियर एनालाइसिस (Stochastic Frontier Analysis - SFA) जस्ता आधुनिक मोडलमार्फत समान प्रकृतिका संस्थानहरू बीचको सापेक्षिक दक्षता (Relative Efficiency) तुलना गरिन्छ।

नेपालमा कार्यकुशलता मापनको स्थिति र चुनौतीहरू

नेपालमा सार्वजनिक संस्थानहरूको कार्यकुशलता मापन गर्दा निम्न समस्या तथा चुनौतीहरू देखा पर्छन्:

- विरोधाभासी उद्देश्यहरू: संस्थानलाई नाफा कमाउन पनि दबाव दिने र घाटा सहेर सामाजिक सेवा दिन पनि बाध्य पार्ने नीतिगत अस्पष्टता।
- वित्तीय कार्यकुशलतामा अत्यधिक जोड: अर्थ मन्त्रालय (संस्थान समन्वय महाशाखा) ले मुख्यतया खुद नाफा-नोक्सान र लाभांश जस्ता वित्तीय सूचकका आधारमा मात्रै संस्थानको मूल्याङ्कन गर्ने परिपाटी।
- नतिजामुखी सूचक (KPIs) को अभाव: संस्थानका कार्यकारी प्रमुखहरूसँग कार्यसम्पादन सम्झौता (Performance Contract) गरिए तापनि वस्तुनिष्ठ र मापनयोग्य सूचकहरूको कमी हुनु।
- सूचना र तथ्याङ्कको अद्यावधिकतामा कमी: धेरै संस्थानहरूले समयमा अन्तिम लेखापरीक्षण नगराउनु र प्रतिवेदन बुझाउन ढिलाइ गर्नु।

निष्कर्ष

सार्वजनिक संस्थानको कार्यकुशलता मापन केवल वित्तीय नाफा-नोक्सानको कागजी हिसाबमा सीमित हुनु हुँदैन। संस्थानको स्थापनाको मुख्य औचित्य र विशिष्ट उद्देश्य अनुसार वित्तीय, सामाजिक, र सञ्चालन सम्बन्धी सूचकहरूलाई समेटेर एकीकृत र सन्तुलित मापन उपागम (Integrated/Balanced Evaluation Approach) अपनाउनु आवश्यक छ। नेपालका सार्वजनिक संस्थानहरूलाई प्रतिस्पर्धात्मक र नतिजामुखी बनाउन स्पष्ट मुख्य कार्यसम्पादन सूचक (KPIs) निर्धारण गर्ने, कार्यसम्पादन सम्झौतालाई वस्तुनिष्ठ बनाउने, र स्वायत्ततासँगै कडा उत्तरदायित्व लागू गर्ने व्यवस्था गरिनुपर्छ।

नेपालमा सार्वजनिक संस्थानहरूको समग्र कार्यसम्पादन तथा संस्थागत एवम् व्यवस्थापकीय पक्ष

परिचय

नेपालमा आर्थिक पूर्वाधारको विकास, अत्यावश्यक वस्तु तथा सेवाको सुलभ आपूर्ति, रोजगारी सिर्जना र सन्तुलित आर्थिक वृद्धि हासिल गर्ने मुख्य उद्देश्यका साथ २०१० को दशकदेखि सार्वजनिक संस्थानहरू (Public Enterprises - PEs) को

स्थापना प्रक्रिया सुरु भएको हो। आर्थिक उदारीकरणको नीति पश्चात् केही संस्थानहरूको निजीकरण र खारेजी भए तापनि हाल नेपालमा उद्योग, व्यापार, सेवा, सामाजिक, जनोपयोगी र वित्तीय क्षेत्र गरी ६ वटा विषयगत क्षेत्रमा ४० भन्दा बढी सार्वजनिक संस्थानहरू अस्तित्वमा रहेका छन्। नेपालको राष्ट्रिय अर्थतन्त्रमा भौतिक पूर्वाधार निर्माण र आर्थिक आधारशीला खडा गर्न सार्वजनिक संस्थानहरूले महत्त्वपूर्ण योगदान पुऱ्याएका छन्। तर, यिनीहरूको समग्र कार्यसम्पादन, संस्थागत संरचना र व्यवस्थापकीय दक्षताको दृष्टिले भने अपेक्षा अनुसार उपलब्धि हासिल हुन सकेको छैन।

नेपालमा सार्वजनिक संस्थानहरूको समग्र कार्यसम्पादन (Overall Performance of PEs)

सार्वजनिक संस्थानहरूको कार्यसम्पादनलाई वित्तीय, सामाजिक र सञ्चालन (Operational) गरी तीन आयामबाट विश्लेषण गर्न सकिन्छ:

क. वित्तीय कार्यसम्पादन (Financial Performance)

- नाफा-नोक्सानको स्थिति:** नेपालका सार्वजनिक संस्थानहरूको वित्तीय स्थिति मिश्रित र असन्तुलित छ। कुल संस्थानहरू मध्ये नेपाल टेलिकम, नेपाल आयल निगम, र नेपाल विद्युत प्राधिकरण जस्ता एकाधिकार वा अनुकूल बजार भएका केही संस्थानहरूले उच्च नाफा आर्जन गरिरहेका छन्। तर, बहुसंख्यक संस्थानहरू (विशेष गरी औद्योगिक र सेवा क्षेत्रका) निरन्तर घाटामा चलिरहेका छन्।
- लाभांश र प्रतिफल (Return on Investment):** सरकारले संस्थानहरूमा गरेको ठूलो शेयर तथा ऋण लगानीको तुलनामा प्राप्त हुने लाभांश (Dividend) नगन्य छ। कुल नाफाको ठूलो हिस्सा केही सीमित संस्थानहरूमा मात्र केन्द्रित छ।
- वित्तीय दायित्व र बेरुजु:** संस्थानहरूमा सञ्चित घाटा र बेरुजुको मात्रा वर्षेनि बढ्दो छ। समयमै अन्तिम लेखापरीक्षण नगराउनु र वित्तीय अनुशासन कायम नगर्नु ठूलो समस्याका रूपमा रहेको छ।

ख. सामाजिक कार्यसम्पादन (Social Performance)

- सेवा प्रवाह र पहुँच:** भौगोलिक रूपमा विकट र दुर्गम क्षेत्रमा खाद्यान्न (खाद्य व्यवस्था तथा व्यापार कम्पनी), औषधि, इन्धन र टेलिफोन सेवा पुऱ्याएर संस्थानहरूले महत्त्वपूर्ण सामाजिक दायित्व पूरा गरेका छन्।
- मूल्य स्थिरता र बजार नियन्त्रण:** निजी क्षेत्रको एकाधिकार, कृत्रिम अभाव र अस्वाभाविक मूल्यवृद्धिलाई रोक्न बजारमा हस्तक्षेपकारी भूमिका (Market Intervention) निर्वाह गर्न संस्थानहरू केही हदसम्म सफल भएका छन्।

ग. सञ्चालन तथा प्राविधिक कार्यसम्पादन (Operational Performance)

- कमजोर क्षमता उपयोग (Low Capacity Utilization):** नेपालका औद्योगिक संस्थानहरू (जस्तै: उदयपुर सिमेन्ट, जडीबुटी प्रशोधन) ले आफ्नो कुल स्थापित क्षमताको निकै कम प्रतिशत मात्र उत्पादन गर्न सकेका छन्।
- पुराना प्रविधि र उत्पादन लागत:** प्रविधि अद्यावधिक हुन नसक्नु र अत्यधिक प्रशासनिक खर्चका कारण उत्पादित वस्तु तथा सेवाको इकाई लागत (Unit Cost) उच्च हुन गई निजी क्षेत्रसँग प्रतिस्पर्धी बन्न सकेका छैनन्।

नेपालमा सार्वजनिक संस्थानहरूको संस्थागत तथा व्यवस्थापकीय पक्ष (Organization & Management Aspects)

सार्वजनिक संस्थानहरूको कार्यकुशलता यिनीहरूको संस्थागत ढाँचा, निर्णय प्रक्रिया र व्यवस्थापकीय सुशासनमा निर्भर गर्दछ। नेपालमा संस्थानहरूको संस्थागत र व्यवस्थापकीय पक्षका मुख्य विशेषताहरू निम्न अनुसार छन्:

क. कानूनी र संस्थागत ढाँचा (Legal & Institutional Framework)

- भिन्न भिन्न ऐन अन्तर्गत गठन:** नेपालका संस्थानहरू विशेष ऐन, कम्पनी ऐन, वा सञ्चार/संस्थान ऐन अन्तर्गत स्थापना भएका छन्। एकरूप कानूनी ढाँचाको अभावले गर्दा यिनीहरूको सञ्चालन र नियमनमा भिन्नता देखिन्छ।
- विषयगत मन्त्रालय र अर्थ मन्त्रालयको दोहोरो नियन्त्रण:** संस्थानहरू नीतिगत र प्रशासनिक रूपमा सम्बन्धित विषयगत मन्त्रालय (Line Ministry) र वित्तीय अनुगमनका लागि अर्थ मन्त्रालयप्रति उत्तरदायी हुन्छन्। यस दोहोरो नियन्त्रणले गर्दा निर्णय प्रक्रियामा दोधार र ढिलासुस्ती हुने गरेको छ।

ख. सञ्चालक समितिको गठन र भूमिका (Board of Directors)

- राजनीतिक र प्रशासनिक प्रतिनिधित्व: सञ्चालक समितिमा प्रायः सम्बन्धित मन्त्रालयका सचिव वा सहसचिव अध्यक्ष हुने र सरकारी प्रतिनिधिहरूको बाहुल्य रहने परिपाटी छ।
- व्यावसायिकताको कमी: सञ्चालक समितिमा सम्बन्धित क्षेत्रका व्यावसायिक, प्राविधिक र बजार विज्ञहरूको प्रतिनिधित्व कम हुने भएकाले दीर्घकालीन रणनीतिक निर्णय लिन नसक्ने कमजोरी छ।

ग. कार्यकारी प्रमुखको चयन र व्यवस्थापकीय नेतृत्व (CEO / Executive Leadership)

- खुल्ला प्रतिस्पर्धा र खुला चयनको अभ्यास: पछिल्लो समय कार्यकारी प्रमुखहरूको नियुक्ति खुल्ला प्रतिस्पर्धात्मक प्रक्रियाबाट गर्ने प्रयास भए तापनि राजनीतिक प्रभाव र भागबन्डा अझै पूर्ण रूपमा अन्त्य हुन सकेको छैन।
- कार्यसम्पादन सम्झौता (Performance Contract): सरकारले कार्यकारी प्रमुखसँग कार्यसम्पादन सम्झौता गर्ने नीति लिएको छ, तर तोकिएको नतिजा हासिल नहुँदा दण्ड र पुरस्कारको प्रणाली (Reward & Punishment) प्रभावकारी रूपमा लागू हुन सकेको छैन।

घ. जनशक्ति व्यवस्थापन (Human Resource Management)

- अत्यधिक जनशक्ति (Overstaffing): धेरैजसो परम्परागत संस्थानहरूमा आवश्यकताभन्दा बढी तल्लो तहका कर्मचारीहरू हुनु र दक्ष/प्राविधिक जनशक्तिको कमी हुनु ठूलो समस्या हो।
- प्रतियोगिता र उत्प्रेरणाको अभाव: लोक सेवा आयोगमार्फत भर्ना प्रक्रिया सञ्चालन हुनाले निष्पक्षता कायम भए तापनि व्यावसायिक सङ्गठनलाई चाहिने द्रुत र लचिलो भर्ना प्रणाली छैन। साथै, कार्यसम्पादनमा आधारित प्रोत्साहन प्रणाली (Performance-based Incentives) को अभाव छ।

संस्थागत तथा व्यवस्थापकीय पक्षमा देखिएका मुख्य समस्याहरू

मुख्य समस्या: "Political interference, bureaucratic control, lack of managerial autonomy, and absence of accountability are the chronic diseases of Nepalese PEs."

- स्वायत्तताको हनन: ऐनमा स्वायत्त भनिए तापनि दैनिक प्रशासनिक निर्णय, दररेट निर्धारण, र कर्मचारी व्यवस्थापनमा मन्त्रालयको प्रत्यक्ष हस्तक्षेप रहने गरेको छ।
- प्रक्रियामुखी व्यवस्थापन: नतिजा र व्यावसायिक सफलता हासिल गर्नुभन्दा नियम-कानून र सरकारी प्रक्रिया पुर्‍याउनुलाई नै सफलता मान्ने नोकरशाही शैली विद्यमान छ।
- दीर्घकालीन रणनीतिक योजनाको अभाव: बजारको प्रतिस्पर्धा, प्रविधिको परिवर्तन र ग्राहकको माग अनुसार रणनीतिक व्यावसायिक योजना (Strategic Business Plan) बनाएर अघि बढ्ने परिपाटी कमजोर छ।

४. सुधारका भावी दिशानिर्देश (Way Forward)

नेपालका सार्वजनिक संस्थानहरूको समग्र कार्यसम्पादन सुधार गर्न संस्थागत र व्यवस्थापकीय पक्षमा निम्न सुदृढीकरण आवश्यक छ:

क्षेत्र	सुधारका व्यावहारिक कदमहरू
संस्थागत ढाँचा	एकीकृत सार्वजनिक संस्थान ऐन (Umbrella PE Act) ल्याई कानूनी एकरूपता र छाता नियमन संयन्त्र (Central PE Oversight Authority) गठन गर्ने।
व्यवस्थापकीय स्वायत्तता	संस्थानहरूलाई दैनिक व्यावसायिक निर्णयमा पूर्ण स्वायत्तता दिने र मन्त्रालयको अनावश्यक हस्तक्षेप रोक्ने।
सुशासन र नेतृत्व	सञ्चालक समिति र कार्यकारी प्रमुखको नियुक्ति केवल योग्यता, क्षमता र प्रतिस्पर्धाका आधारमा (Merit-based) गर्ने।

क्षेत्र	सुधारका व्यावहारिक कदमहरू
नतिजामुखी उत्तरदायित्व	स्पष्ट र मापनयोग्य मुख्य कार्यसम्पादन सूचक (KPIs) तोकी कार्यसम्पादन सम्झौतालाई वस्तुनिष्ठ बनाउने र नतिजाका आधारमा दण्ड-पुरस्कार लागू गर्ने।
संरचनात्मक सुधार	व्यावसायिक रूपमा सम्भाव्य नभएका वा राज्यले सञ्चालन गर्न नपर्ने संस्थानहरूलाई पुनःसंरचना, निजीकरण वा खारेजी (Privatization / Liquidation / Restructuring) को प्रक्रियामा लैजाने।

निष्कर्ष

नेपालमा सार्वजनिक संस्थानहरू राष्ट्रिय विकासका महत्त्वपूर्ण औजार भए तापनि यिनीहरूको समग्र कार्यसम्पादन उत्साहजनक छैन। कमजोर व्यवस्थापकीय ढाँचा, अत्यधिक राजनीतिक-प्रशासनिक हस्तक्षेप, र नतिजामुखी उत्तरदायित्वको अभावले संस्थानहरूलाई सेतो हात्ती (White Elephant) बन्ने जोखिमतिर धकेलेको छ। तसर्थ, संस्थानहरूलाई राजनीतिक प्रभावबाट मुक्त राखी "व्यावसायिक स्वायत्तता, पारदर्शी उत्तरदायित्व, र आधुनिक संस्थागत सुशासन" को ढाँचामा सञ्चालन गर्न सकेमा मात्र यिनीहरूले राष्ट्रिय अर्थतन्त्रमा कुशल र प्रभावकारी योगदान पुऱ्याउन सक्छन्।

UNIT-4 : मूल्य निर्धारण, नाफा नीति र सञ्चालक समिति

परिचय

सार्वजनिक संस्थानहरू (Public Enterprises - PEs) सरकारी स्वामित्व र नियन्त्रणमा रहेर व्यावसायिक रूपमा सञ्चालन हुने निकाय हुन्। यस्ता संस्थानहरूको सञ्चालन र सफलता तीनवटा अन्तरसम्बन्धित स्तम्भहरूमा अडिएको हुन्छ: उपयुक्त मूल्य निर्धारण नीति (Pricing Policy), स्पष्ट नाफा नीति (Profit Policy), र प्रभावकारी सञ्चालक समिति (Governing Board/Board of Directors)।

निजी क्षेत्रका संस्थाहरू विशुद्ध नाफा अर्जनका लागि बजारी मूल्य सिद्धान्तका आधारमा सञ्चालित हुन्छन्। तर, सार्वजनिक संस्थानहरूले एकातिर व्यावसायिक रूपमा स्वावलम्बी हुनुपर्ने र अर्कोतिर सामाजिक कल्याण (Public Welfare) पुऱ्याउनुपर्ने दोहोरो दायित्व निर्वाह गर्नुपर्ने भएकाले यिनीहरूको मूल्य निर्धारण, नाफा निर्धारण र संस्थागत नेतृत्वको ढाँचा जटिल र संवेदनशील हुन्छ।

सार्वजनिक संस्थानमा मूल्य निर्धारण नीति (Pricing Policy in PEs)

अवधारणा

सार्वजनिक संस्थानले उत्पादन गर्ने वस्तु तथा सेवाको मूल्य कसरी तोक्ने भन्ने विषय केवल व्यावसायिक मात्र नभई सामाजिक र आर्थिक नीतिसँग जोडिएको विषय हो। संस्थानको उद्देश्य, बजारको प्रकृति (प्रतिस्पर्धी वा एकाधिकार), र लक्षित उपभोक्ताका आधारमा मूल्य निर्धारण नीति तय गरिन्छ।

मूल्य निर्धारणका प्रमुख सिद्धान्त तथा उपागमहरू

सार्वजनिक संस्थानहरूमा मूल्य निर्धारण गर्दा निम्न सिद्धान्तहरू प्रयोग गरिन्छ:

१. सीमांत लागत मूल्य निर्धारण (Marginal Cost Pricing):

- **सिद्धान्त:** वस्तु वा सेवाको मूल्य त्यसको अतिरिक्त इकाई उत्पादन गर्दा लाग्ने सीमांत लागत ($SP = MC$) सँग बराबर हुनुपर्छ भन्ने अर्थशास्त्रीय सिद्धान्त हो।
- **उपयोगिता:** यसले समाजमा स्रोत-साधनको अधिकतम कुशल बाँडफाँड (Allocative Efficiency) गराउँछ।
- **सीमा:** प्राकृतिक एकाधिकार (Natural Monopoly) वा घट्दो लागतका उद्योगहरूमा MC औसत लागत (SAC) भन्दा कम हुने भएकाले संस्थान वित्तीय घाटामा जान्छ।

२. औसत लागत / लागत थप मूल्य निर्धारण (Average Cost / Cost-Plus Pricing):

- **सिद्धान्त:** कुल उत्पादन लागतमा निश्चित प्रतिशत नाफा (Margin) जोडेर मूल्य निर्धारण गरिन्छ ($SP = AC + \text{Profit Margin}$)।
- **उपयोगिता:** संस्थानलाई नाफा-नोक्सान रहित स्थिति (Break-even) वा नाफामा लैजान र वित्तीय स्थायित्व कायम गर्न यो विधि सरल र व्यावहारिक मानिन्छ।
- **सीमा:** यसले संस्थानभित्रको अकुशलता र फजुल खर्चलाई पनि मूल्यमा समावेश गरी उपभोक्तामाथि थुपार्ने (Hiding Inefficiencies) जोखिम रहन्छ।

३. विभेदकारी वा क्षेत्रगत मूल्य निर्धारण (Discriminatory / Cross-Subsidization Pricing):

- **सिद्धान्त:** फरक-फरक उपभोक्ता वर्ग वा प्रयोगका आधारमा एउटै वस्तुको फरक-फरक मूल्य तोक्नु।

- **उपयोगिता:** धनी वा व्यावसायिक क्षेत्रबाट बढी मूल्य उठाएर गरिब वा सर्वसाधारणलाई सस्तो मूल्यमा सेवा (Subsidized Pricing) प्रवाह गर्न यो नीति उपयोगी हुन्छ (उदा: विद्युत र खानेपानीको महसुल)।

४. नो-प्रफिट नो-लस मूल्य निर्धारण (No-Profit No-Loss Pricing):

- **सिद्धान्त:** सामाजिक जनउपयोगी सेवाहरू (Public Utilities) मा सञ्चालन लागत मात्र उठ्ने गरी मूल्य निर्धारण गरिन्छ।

२. सार्वजनिक संस्थानमा नाफा नीति (Profit Policy in PEs)

अवधारणा र विवाद

सार्वजनिक संस्थानमा नाफा कमाउने नीति हुनुपर्छ कि पदैन भन्ने विषय लामो समयदेखि बहसको विषय रहँदै आएको छ:

- **परम्परागत धारणा:** सार्वजनिक संस्थानहरू कल्याणकारी राज्यको अवधारणा अनुसार स्थापना भएकाले यिनीहरूले नाफा नकमाई केवल सामाजिक सेवा दिनुपर्छ।
- **आधुनिक व्यवस्थापकीय धारणा:** नाफा भनेको संस्थानको "कार्यकुशलताको सूचक" (Indicator of Efficiency) हो। नाफा नकमाउने संस्थानहरू अन्ततः राज्यका लागि सेतो हात्ती (Fiscal Burden) बन्छन्। तसर्थ, संस्थानहरूले व्यावसायिक रूपमा नाफा अर्जन गर्नेपर्छ।

नाफा नीतिको आवश्यकता र औचित्य

- **स्व-पूँजी निर्माण (Capital Formation):** संस्थानको विस्तार, आधुनिकीकरण र नयाँ प्रविधि भित्र्याउन आन्तरिक स्रोत (Reinvested Surplus) सिर्जना गर्न।
- **सरकारी कोषमा योगदान:** लगानीको प्रतिफलका रूपमा सरकारलाई लाभांश (Dividend) र कर बुझाएर राष्ट्रिय राजस्व बढाउन।
- **वित्तीय आत्मनिर्भरता:** सरकारको अनुदान र ऋणमाथिको निर्भरता घटाई वित्तीय रूपमा सक्षम बन्न।

सामाजिक दायित्व र नाफा बीचको सन्तुलन

सार्वजनिक संस्थानले "अत्यधिक नाफा" (Profiteering) कमाउनु हुँदैन, तर "उचित नाफा" (Reasonable Profit) भने अवश्य कमाउनुपर्छ। सामाजिक दायित्वका कारण घाटामा सेवा दिनुपरेमा (उदा: दुर्गममा खाद्यान्न ढुवानी) सरकारले explicit subsidy (स्पष्ट अनुदान) मार्फत सो घाटा पूर्ति गरिदिनुपर्छ, ताकि संस्थानको व्यावसायिक नाफा नीति प्रभावित नहोस्।

सञ्चालक समिति (Governing Board / Board of Directors)

अवधारणा

सञ्चालक समिति सार्वजनिक संस्थानको सर्वोच्च नीति निर्माण र निर्णयकर्ता निकाय हो। यसले मन्त्रालयको नीतिगत निर्देशन र संस्थानको दैनिक कार्यसम्पादन बीच "प्रशासनिक पुल" (Bridge) को काम गर्दछ।

सञ्चालक समितिका प्रमुख प्रकारहरू (Types of Boards)

- **कार्यकारी समिति (Executive Board):** संस्थानभित्रकै पूर्णकालीन विभागीय प्रमुखहरू मिलेर बनेको समिति। यसमा प्राविधिक ज्ञान बढी हुन्छ तर बाह्य दृष्टिकोणको कमी हुन्छ।
- **नीतिगत / नीति निर्माण समिति (Policy/Advisory Board):** बाह्य विज्ञ, सरकारी प्रतिनिधि र गैर-कार्यकारी सदस्यहरू सम्मिलित समिति। यसले केवल उच्चस्तरीय नीति र अनुगमनको काम गर्छ।
- **मिश्रित समिति (Mixed Board):** आन्तरिक कार्यकारी र बाह्य विज्ञ/सरकारी प्रतिनिधिको मिश्रण भएको समिति। आधुनिक प्रशासनमा यो ढाँचा बढी लोकप्रिय छ।

सञ्चालक समितिका मुख्य कार्य र भूमिकाहरू

- संस्थानको दीर्घकालीन रणनीतिक योजना, वार्षिक बजेट र नीतिहरू स्वीकृत गर्ने।
- मूल्य निर्धारण र लगानी सम्बन्धी निर्णय लिने।

- कार्यकारी प्रमुख (CEO) को चयन, कार्यसम्पादन अनुगमन र मूल्यांकन गर्ने।
- सरकार, संसद र नागरिकहरूप्रति संस्थानलाई उत्तरदायी बनाउने।

नेपालको सन्दर्भ: समस्या र चुनौतीहरू

नेपालका सार्वजनिक संस्थानहरूमा मूल्य निर्धारण, नाफा नीति र सञ्चालक समितिको सञ्चालनमा निम्न गम्भीर समस्याहरू रहेका छन्:

- राजनीतिक रूपमा नियन्त्रित मूल्य निर्धारण:** विद्युत, इन्धन, र खानेपानी जस्ता वस्तुहरूको मूल्य व्यावहारिक र लागतमा आधारित (Cost-reflective) बनाउन खोज्दा राजनीतिक र सामाजिक विरोध हुने गरेका कारण संस्थानहरू घाटामा जाने गरेका छन्।
- अस्पष्ट नाफा नीति:** धेरैजसो संस्थानहरूमा स्पष्ट नाफाको लक्ष्य (Profit Target) र पूँजीगत प्रतिफलको मापदण्ड तोकिएको छैन।
- सञ्चालक समितिमा राजनीतिक हस्तक्षेप र अव्यावसायिकता:** सञ्चालक समितिमा सम्बन्धित मन्त्रालयका कर्मचारीहरूको बाहुल्य रहने र विज्ञहरूको सट्टा राजनीतिक भागबन्डाका आधारमा नियुक्ति हुने परिपाटी छ। यसले गर्दा समितिमा व्यावसायिकता र रणनीतिक सोचको कमी देखिन्छ।
- अधिकार र स्वायत्तताको अभाव:** सञ्चालक समितिलाई ऐनले अधिकार दिए पनि साना-तिना निर्णयका लागि मन्त्रालयको मुख ताक्नुपर्ने बाध्यता छ।

निष्कर्ष तथा सुधारका उपायहरू

सार्वजनिक संस्थानहरूलाई प्रतिस्पर्धी र दिगो बनाउन मूल्य निर्धारण, नाफा नीति र सञ्चालक समितिमा व्यापक सुधार आवश्यक छ:

- लागतमा आधारित स्वचालित मूल्य प्रणाली:** पेट्रोलियम पदार्थ र विद्युत जस्तै अन्य संस्थानहरूमा पनि बजारको लागत अनुसार स्वतः मूल्य समायोजन हुने (Auto-pricing mechanism) प्रणाली लागू गरिनुपर्छ।
- स्वतन्त्र नियामक निकाय (Independent Regulatory Authority):** उपभोक्ता र संस्थान दुवैको हित संरक्षण गर्न तटस्थ नियामक निकाय (उदा: विद्युत नियमन आयोग) मार्फत महसुल निर्धारण गरिनुपर्छ।
- व्यावसायिक र स्वायत्त सञ्चालक समिति:** सञ्चालक समितिमा मन्त्रालयका कर्मचारीको उपस्थिति घटाई खुल्ला प्रतिस्पर्धाबाट व्यावसायिक विज्ञहरू (Professional Directors) नियुक्त गरिनुपर्छ र समितिलाई पूर्ण व्यवस्थापकीय स्वायत्तता दिइनुपर्छ।

मूल्य र नाफाको अवधारणा तथा यसलाई प्रभाव पार्ने तत्वहरू

परिचय

सार्वजनिक संस्थानहरू (Public Enterprises - PEs) सरकारी स्वामित्व र नियन्त्रणमा रहेर व्यावसायिक ढङ्गले वस्तु तथा सेवाको उत्पादन र वितरण गर्ने निकाय हुन्। यस्ता संस्थानहरूको सञ्चालन र दिगोपना मुख्यतया यिनीहरूको मूल्य निर्धारण नीति (Pricing Policy) र नाफा नीति (Profit Policy) मा निर्भर गर्दछ। विशुद्ध निजी क्षेत्रका संस्थाहरू नाफा अर्जनका लागि बजारको माग र आपूर्ति अनुसार मूल्य तोक्छन्। तर, सार्वजनिक संस्थानहरूले एकातिर व्यावसायिक रूपमा आत्मनिर्भर हुनुपर्ने र अर्कोतिर सामाजिक कल्याण (Public Welfare) पुऱ्याउनुपर्ने दोहोरो दायित्व निर्वाह गर्नुपर्ने भएकाले यिनीहरूको मूल्य र नाफाको अवधारणा, सिद्धान्त र प्रभाव पार्ने तत्वहरू जटिल तथा बहुआयामिक हुन्छन्।

मूल्य निर्धारणको अवधारणा (Concept of Pricing)

अर्थ र परिभाषा

मूल्य भन्नाले कुनै वस्तु वा सेवाको उपभोग गरेबापत उपभोक्ताले तिर्ने मौद्रिक मूल्य (Monetary Value) लाई बुझाउँछ। सार्वजनिक संस्थानमा मूल्य निर्धारण भन्नाले उत्पादन वा सञ्चालन लागत, संस्थानको उद्देश्य, बजारको अवस्था र नागरिकको क्रयशक्तिलाई ध्यानमा राखी वस्तु वा सेवाको दररेट/महसुल तोक्ने प्रक्रिया हो।

सार्वजनिक संस्थानमा मूल्य निर्धारणका प्रमुख उद्देश्यहरू

- लागत असुली (Cost Recovery):** सञ्चालन र उत्पादन लागत उठाएर संस्थानलाई आर्थिक रूपमा सक्षम बनाउनु।
- स्रोत-साधनको कुशल बाँडफाँड (Allocative Efficiency):** अर्थतन्त्रमा दुर्लभ स्रोत-साधनको मितव्ययी र विवेकपूर्ण उपयोग गराउनु।
- सामाजिक कल्याण (Social Welfare):** विपन्न र लक्षित वर्गलाई अत्यावश्यक वस्तु (उदा: खाद्यान्न, खानेपानी, बिजुली) सुलभ मूल्यमा पुऱ्याउनु।
- बजार नियन्त्रण (Market Stabilization):** निजी क्षेत्रको एकाधिकार, कालाबजारी र अस्वाभाविक मूल्यवृद्धिलाई रोक्नु।

नाफाको अवधारणा (Concept of Profit)

अर्थ र परिभाषा

सामान्य अर्थमा कुल आमदानी (Total Revenue) बाट कुल लागत (Total Cost) घटाएर बाँकी रहने धनात्मक रकम नै नाफा (Profit) हो।

$$\text{नाफा} = \text{कुल आमदानी} - \text{कुल लागत}$$

सार्वजनिक संस्थानको सन्दर्भमा नाफा केवल वित्तीय नाफा-नोक्सानको हिसाब मात्र होइन, यो संस्थानको "कार्यकुशलताको सूचक" (Indicator of Operational Efficiency) पनि हो।

नाफा सम्बन्धी दृष्टिकोण र औचित्य

- परम्परागत दृष्टिकोण:** सार्वजनिक संस्थानहरू लोककल्याणकारी राज्यको अवधारणा अनुसार स्थापना भएकाले यिनीहरू "नो-प्रफिट नो-लस" (No-Profit No-Loss) मा सञ्चालन हुनुपर्छ र नाफा नकमाई सेवा मात्र दिनुपर्छ।
- आधुनिक व्यवस्थापकीय दृष्टिकोण:** घाटामा चलेका वा नाफा नकमाउने संस्थानहरू अन्ततः राज्यको बजेटमाथि भार (Fiscal Burden) बन्छन्। तसर्थ, संस्थानहरूले "अत्यधिक नाफा" (Profiteering) नकमाए पनि व्यवसाय विस्तार, आधुनिकीकरण र स्व-पूँजी निर्माणका लागि "उचित नाफा" (Reasonable Profit) अर्जन गर्नेपर्छ।

मूल्य निर्धारणलाई प्रभाव पार्ने तत्वहरू (Factors Affecting Pricing)

सार्वजनिक संस्थानहरूले वस्तु तथा सेवाको मूल्य तोक्दा आन्तरिक र बाह्य गरी विभिन्न तत्वहरूले प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्ष प्रभाव पार्दछन्:

क. आन्तरिक तत्वहरू (Internal Factors)

- उत्पादन तथा सञ्चालन लागत (Cost of Production):** स्थिर (Fixed) र परिवर्तनशील (Variable) लागत नै मूल्य निर्धारणको मुख्य आधार हो।
- संस्थानको मूल उद्देश्य:** संस्थानको मुख्य ध्येय व्यावसायिक नाफा कमाउनु हो (उदा: नेपाल टेलिकम) वा सामाजिक सेवा पुऱ्याउनु हो (उदा: खाद्य व्यवस्था कम्पनी) भन्ने कुराले मूल्य निर्धारण गर्छ।
- वित्तीय लक्ष्य र पूँजी संरचना:** संस्थानले स्व-पूँजी निर्माण गर्नुपर्ने दबाव छ वा सरकारी अनुदानमा निर्भर छ भन्ने पक्षले मूल्यमा प्रभाव पार्छ।
- सञ्चालन कार्यकुशलता र प्रविधि:** आधुनिक प्रविधिको प्रयोगले उत्पादन लागत घटाई सस्तो मूल्य तोक्न मद्दत गर्छ।

ख. बाह्य तत्वहरू (External Factors)

- बजारको प्रकृति र प्रतिस्पर्धा (Market Structure):** संस्थान एकाधिकार स्थितिमा छ (उदा: नेपाल विद्युत प्राधिकरण) वा निजी क्षेत्रसँग प्रतिस्पर्धामा छ भन्ने कुराले मूल्य तोक्न प्रभाव पार्छ।

- उपभोक्ताको क्रयशक्ति र मागको लचकियन (Elasticity of Demand): अत्यावश्यक वस्तुको माग बेलचदार (Inelastic) हुने भएकाले र उपभोक्ताको आर्थिक क्षमता कमजोर हुने भएकाले मूल्य बढाउन कठिन हुन्छ।
- सरकारी नीति र राजनीतिक हस्तक्षेप: सरकारले सार्वजनिक चासो र राजनीतिक दबावका कारण सर्वसाधारणलाई सहूलियत दिन मूल्य नियन्त्रण गर्दछ।
- सामाजिक तथा कानूनी दायित्व: उपभोक्ता संरक्षण कानून, वातावरणीय मापदण्ड र संस्थागत सामाजिक उत्तरदायित्व (CSR) ले मूल्य संरचनामा प्रभाव पार्छ।
- अन्तर्राष्ट्रिय बजारको प्रभाव: कच्चा पदार्थ वा उत्पादन सामग्री आयात गर्नुपर्ने अवस्थामा (उदा: पेट्रोलियम पदार्थ) अन्तर्राष्ट्रिय मूल्य सूचीले प्रत्यक्ष असर पार्छ।

नाफालाई प्रभाव पार्ने तत्वहरू (Factors Affecting Profit)

सार्वजनिक संस्थानको नाफा वा खुद आमदानीलाई निम्न तत्वहरूले निर्धारण गर्दछन्:

- मूल्य निर्धारण नीति (Pricing Policy): यदि संस्थानलाई लागतभन्दा कम मूल्य (Subsidized Price) मा सेवा दिन बाध्य पारियो भने नाफा घट्छ वा घाटा हुन्छ।
- उत्पादकत्व र क्षमता उपयोग (Capacity Utilization): संस्थानले आफ्नो कुल स्थापित क्षमताको कति प्रतिशत प्रयोग गरी उत्पादन गरिरहेको छ भन्ने कुराले नाफा निर्धारण गर्छ।
- जनशक्ति र प्रशासनिक खर्च (Overhead Costs): अत्यधिक जनशक्ति (Overstaffing) र फजुल खर्चले सञ्चालन लागत बढाएर नाफा घटाउँछ।
- व्यावसायिक स्वायत्तता (Managerial Autonomy): बजारको माग अनुसार तत्काल निर्णय लिने र दररेट समायोजन गर्ने स्वायत्तता भएमा नाफा बढाउन सकिन्छ।
- बेरुजु र बक्यौता असुली: महसुल र राजस्व समयमै असुल हुन नसक्दा (उदा: बिजुली/खानेपानीको बक्यौता) संस्थानको नगद प्रवाह र नाफा प्रभावित हुन्छ।
- सरकारको अनुदान नीति (Government Subsidy Policy): सामाजिक दायित्व पूरा गरेबापत सरकारले दिने अनुदान (Explicit Subsidy) समयमै प्राप्त भयो भने नाफाको स्थिति सन्तुलित रहन्छ।

नेपालको सन्दर्भ र चुनौतीहरू

नेपालमा सार्वजनिक संस्थानहरूको मूल्य र नाफा व्यवस्थापनमा निम्न समस्याहरू रहेका छन्:

- लागत अनुकूलित नहुनु (Non-Cost-Reflective Pricing): इन्धन, बिजुली र खानेपानी जस्ता वस्तुहरूको मूल्य लागत अनुसार समायोजन गर्न राजनीतिक अवरोध हुनु।
- नाफा नीतिको अस्पष्टता: संस्थानहरूलाई नाफाको ठोस लक्ष्य (Profit Targets) नतोकिनु र घाटामा जाँदा पनि सरकारले नै व्यहोर्ने मानसिकता रहनु।
- आन्तरिक अकुशलता छोजे प्रवृत्ति: लागत-थप (Cost-Plus) मूल्य निर्धारण विधिको दुरुपयोग गरी संस्थानभित्रको भ्रष्टाचार र फजुल खर्चको भार उपभोक्तामाथि थुपार्नु।
- अस्पष्ट सामाजिक अनुदान: सामाजिक दायित्वका कारण हुने घाटाको स्पष्ट शोधभर्ना (Explicit Subsidy) नहुँदा संस्थानको वित्तीय स्थिति खस्कनु।

निष्कर्ष तथा सुधारका उपायहरू

सार्वजनिक संस्थानहरूलाई प्रतिस्पर्धी, आत्मनिर्भर र कुशल बनाउन मूल्य र नाफा सम्बन्धी आधुनिक नीति अपनाउनु आवश्यक छ।

यसका लागि:

- **स्वचालित मूल्य प्रणाली (Auto-pricing mechanism):** पेट्रोलियम पदार्थ र विद्युत जस्तै अन्य संस्थानहरूमा पनि बजारको लागत अनुसार स्वतः मूल्य समायोजन हुने प्रणाली लागू गरिनुपर्छ।
- **स्वतन्त्र नियमन संयन्त्र:** मूल्य निर्धारण पारदर्शी बनाउन निष्पक्ष नियामक निकायहरू (Regulatory Authorities) को भूमिका सुदृढ गरिनुपर्छ।
- **स्पष्ट अनुदान नीति:** सामाजिक दायित्वका कारण हुने नोक्सानीलाई सरकारले explicit subsidy मार्फत सोझै बजेटबाट शोधभर्ना गरिदिनुपर्छ, ताकि संस्थानको व्यावसायिक नाफा नीति र कार्यकुशलता खस्कन नपाओस्।

सार्वजनिक संस्थानहरूमा मूल्य निर्धारण प्रणालीका प्रकारहरू

परिचय

सार्वजनिक संस्थानहरू (Public Enterprises - PEs) सरकारी स्वामित्वमा रही व्यावसायिक र सामाजिक दायित्व एकैसाथ पूरा गर्ने निकाय हुन्। यस्ता संस्थानहरूले उत्पादन गर्ने वस्तु तथा सेवाको मूल्य कसरी निर्धारण गर्ने भन्ने कुरा यिनीहरूको वित्तीय दिगोपना, बजारको स्वरूप र नागरिकको सामाजिक कल्याणसँग प्रत्यक्ष रूपमा जोडिएको हुन्छ। सार्वजनिक संस्थानहरूमा वस्तु वा सेवाको प्रकृति, बजारको प्रतिस्पर्धा, उत्पादन लागत र सरकारी नीतिका आधारमा फरक-फरक मूल्य निर्धारण प्रणालीहरू (Pricing Systems) प्रयोग गरिन्छ। मुख्यतया प्रयोगमा आउने ५ वटा मूल्य निर्धारण प्रणालीहरूको विस्तृत विश्लेषण तल प्रस्तुत गरिएको छ।

ब्रेक-इभन मूल्य निर्धारण प्रणाली (Break-Even Pricing)

अवधारणा

ब्रेक-इभन वा नाफा-नोक्सान रहित मूल्य निर्धारण प्रणाली यस्तो विधि हो, जस अन्तर्गत संस्थानले उत्पादन गरेका वस्तु वा सेवाबाट प्राप्त हुने कुल आमदानी (Total Revenue) र कुल उत्पादन लागत (Total Cost) बराबर हुने गरी मूल्य तोकिन्छ। अर्थात्, यस प्रणालीमा संस्थानले न त नाफा कमाउँछ, न त नोक्सानी नै व्यहोर्छ ($SP = AC$)।

मुख्य विशेषताहरू

- **लागत असुली (Full Cost Recovery):** यसले स्थिर लागत (Fixed Cost) र परिवर्तनशील लागत (Variable Cost) दुवैलाई पूर्ण रूपमा उठाउने लक्ष्य राख्छ।
- **वित्तीय स्थायित्व:** संस्थानलाई सरकारी अनुदानमा आश्रित हुन नदिई आत्मनिर्भर बनाउन मद्दत गर्छ।
- **सामाजिक जनउपयोगी सेवामा उपयोगी:** खानेपानी, सार्वजनिक यातायात र आधारभूत स्वास्थ्य सेवा जस्ता जनउपयोगी क्षेत्रमा यो विधि उपयुक्त मानिन्छ।

सीमाहरू

- यसले संस्थानलाई स्व-पूँजी निर्माण (Capital Formation) वा व्यवसाय विस्तारका लागि आवश्यक नाफा अर्जन गर्न दिँदैन।
- यदि उत्पादन लागत नै उच्च छ भने मूल्य पनि बढी हुन गई उपभोक्तालाई आर्थिक भार पर्न सक्छ।

सीमांत लागत मूल्य निर्धारण प्रणाली (Marginal Cost Pricing)

अवधारणा

सीमांत लागत मूल्य निर्धारण प्रणाली आर्थिक दक्षता (Economic/Allocative Efficiency) को सिद्धान्तमा आधारित छ। यस विधि अनुसार वस्तु वा सेवाको एक अतिरिक्त इकाई (Additional Unit) उत्पादन गर्दा लाग्ने थप लागत वा सीमांत लागत (Marginal Cost - MC) सँग बराबर हुने गरी मूल्य निर्धारण गरिन्छ ($SP = MC$)।

मुख्य विशेषताहरू

- स्रोत-साधनको अधिकतम कुशल उपयोग: अर्थशास्त्रको नियमानुसार $SP = MC$ हुँदा समाजमा उपलब्ध स्रोत-साधनको सबैभन्दा कुशल बाँडफाँड हुन्छ।
- उपभोक्ता हित अनुकूल: उपभोक्ताले उत्पादनको वास्तविक अतिरिक्त लागत मात्र तिर्नुपर्ने भएकाले मूल्य तुलनात्मक रूपमा सस्तो हुन्छ।
- विद्युत र सञ्चार क्षेत्रमा प्रयोग: विद्युत, टेलिकम जस्ता क्षमता अनुसार थप उत्पादन लागत कम हुने क्षेत्रहरूमा यो प्रणाली प्रभावकारी हुन्छ।

सीमाहरू

- घट्दो लागतका उद्योगहरू (Decreasing Cost Industries) वा प्राकृतिक एकाधिकारमा सीमांत लागत औसत लागत भन्दा कम हुने भएकाले संस्थान निरन्तर वित्तीय घाटा (Financial Loss) मा जान्छ।
- स्थिर लागत (Fixed Cost) असुल गर्न कठिन हुन्छ।

आयात समता मूल्य निर्धारण प्रणाली (Import Parity Pricing - IPP)

अवधारणा

अन्तर्राष्ट्रिय बजारबाट कुनै वस्तु वा सेवा आयात गर्दा देशभित्र आइपुग्दासम्म लाग्ने कुल लागत (Land Cost) लाई आधार मानी स्वदेशी सार्वजनिक संस्थानले आफ्नो उत्पादनको मूल्य तोक्ने प्रणालीलाई आयात समता मूल्य निर्धारण प्रणाली भनिन्छ।

$$\text{Import Parity Price} = \text{FOB Price} + \text{Freight} + \text{Insurance} + \text{Customs Duty} + \text{Local Handling Charges}$$

मुख्य विशेषताहरू

- अन्तर्राष्ट्रिय प्रतिस्पर्धा: स्वदेशी उत्पादनलाई अन्तर्राष्ट्रिय बजारको मूल्यसँग प्रतिस्पर्धी बनाउन यो प्रणाली प्रयोग गरिन्छ।
- पेट्रोलियम र रासायनिक मलमा प्रयोग: नेपालमा नेपाल आयल निगमले इन्धनको मूल्य तोक्दा वा कृषि सामग्री कम्पनीले मलको मूल्य निर्धारण गर्दा यो प्रणालीको प्रयोग गरिन्छ।
- पारदर्शिता: अन्तर्राष्ट्रिय बजारमा हुने मूल्यको उतार-चढाव अनुसार स्वदेशी बजारमा पनि स्वतः मूल्य समायोजन (Auto-Pricing Mechanism) गर्न मद्दत पुग्छ।

सीमाहरू

- अन्तर्राष्ट्रिय बजारमा हुने मूल्य वृद्धि र विदेशी मुद्राको विनिमय दरमा आउने उतार-चढावले स्वदेशी बजारमा महँगो बढाउँछ।
- स्वदेशी उद्योगको आन्तरिक कार्यकुशलता कमजोर भएमा यो प्रणाली लागू गर्दा संस्थान घाटामा जान सक्छ।

विभेदकारी मूल्य निर्धारण प्रणाली (Discriminating Pricing / Cross-Subsidization)

अवधारणा

एउटै वस्तु वा सेवा फरक-फरक उपभोक्ता वर्ग, फरक-फरक स्थान, वा फरक-फरक समयमा फरक-फरक मूल्यमा बिक्री गर्ने प्रणालीलाई विभेदकारी मूल्य निर्धारण प्रणाली भनिन्छ। यस अन्तर्गत धनी वा व्यावसायिक क्षेत्रबाट बढी मूल्य उठाएर गरिब वा सर्वसाधारण उपभोक्तालाई सस्तो वा सहूलियत दरमा (Subsidized Price) सेवा प्रवाह गरिन्छ।

मुख्य विशेषताहरू

- सामाजिक न्याय र समावेशिता: विपन्न र ग्रामीण क्षेत्रका नागरिकहरूलाई अत्यावश्यक सेवामा पहुँच पुऱ्याउन मद्दत गर्छ।

- उपयोगका आधारमा फरक महसुल: उदाहरणका लागि, नेपाल विद्युत प्राधिकरणले गार्हस्थ्य (Domestic) प्रयोगकर्तालाई सस्तो र औद्योगिक/व्यावसायिक प्रयोगकर्तालाई बढी महसुल तोक्ने गर्दछ।
- स्थान र समयका आधारमा फरक महसुल: पिक-आवर (Peak Hour) र अफ-पिक आवरमा फरक दररेट तोक्नु यसै प्रणालीको उदाहरण हो।

सीमाहरू

- कुन वर्गबाट कति बढी असुल्ने र कुन वर्गलाई कति छुट दिने भन्ने विषयको सीमा तोक्न कठिन हुन्छ।
- व्यावसायिक प्रयोगकर्ताहरूमाथि अत्यधिक भार पर्दा उत्पादन लागत बढेर समग्र अर्थतन्त्रमा असर पर्न सक्छ।

लागत-थप मूल्य निर्धारण प्रणाली (Cost-Plus Pricing / Average Cost Pricing)

अवधारणा

वस्तु वा सेवाको प्रति इकाई औसत उत्पादन लागत (Average Cost) निकालिसकेपछि त्यसमा निश्चित प्रतिशत नाफा (Profit Margin) जोडेर बिक्री मूल्य तोक्ने परम्परागत प्रणाली नै लागत-थप मूल्य निर्धारण प्रणाली हो।

$$\text{Price} = \text{Average Cost (Fixed + Variable)} + \text{Mark-up Profit}$$

मुख्य विशेषताहरू

- सरल र व्यावहारिक: मूल्य गणना गर्न अत्यन्तै सजिलो हुन्छ र संस्थानले निश्चित नाफा पाउने सुनिश्चितता हुन्छ।
- व्यावसायिक संस्थानमा प्रयोग: सिमेन्ट, दुग्ध विकास, औषधि जस्ता औद्योगिक तथा व्यापारिक सार्वजनिक संस्थानहरूमा यो प्रणाली बढी प्रयोग हुन्छ।
- वित्तीय दिगोपना: यसले संस्थानको सञ्चालन लागत उठाउनुका साथै व्यवसाय विस्तारका लागि पूँजी निर्माण गर्न मद्दत गर्छ।

सीमाहरू

- अकुशलता छोप्ने जोखिम (Hiding Inefficiencies): संस्थानभित्र हुने भ्रष्टाचार, फजुल खर्च र अकुशलताका कारण बढेको लागतमा पनि नाफा जोडेर उपभोक्तामाथि थुपर्ने (Cost Inflation) सम्भावना रहन्छ।
- यसले संस्थानलाई लागत घटाउने र कार्यकुशलता बढाउने उत्प्रेरणा दिंदैन।

तुलनात्मक सारंश (Summary Table)

मूल्य निर्धारण प्रणाली	मुख्य आधार	प्रमुख उद्देश्य	प्रयोग हुने क्षेत्र (नेपालको सन्दर्भ)
ब्रेक-इभन (Break-Even)	आम्दानी = कुल लागत	नाफा-नोक्सान रहित सेवा	खानेपानी, सार्वजनिक यातायात
सीमांत लागत (Marginal Cost)	मूल्य = अतिरिक्त उत्पादन लागत	आर्थिक दक्षता हासिल गर्नु	विद्युत, टेलिकम
आयात समता (Import Parity)	अन्तर्राष्ट्रिय आयात लागत	अन्तर्राष्ट्रिय बजारसँग समायोजन	पेट्रोलियम पदार्थ, रासायनिक मल
विभेदकारी (Discriminating)	वर्ग/उपयोग अनुसार फरक मूल्य	सामाजिक न्याय र आन्तरिक अनुदान	विद्युत महसुल, हवाई भाडा

मूल्य निर्धारण प्रणाली	मुख्य आधार	प्रमुख उद्देश्य	प्रयोग हुने क्षेत्र (नेपालको सन्दर्भ)
लागत-थप (Cost-Plus)	औसत लागत + निश्चित नाफा	निश्चित नाफा र पूँजी निर्माण	सिमेन्ट, दुग्ध प्रशोधन, औषधि

निष्कर्ष

सार्वजनिक संस्थानहरूका लागि कुनै एउटै मूल्य निर्धारण प्रणाली सधैं र सबै अवस्थामा उपयुक्त हुन सक्दैन। संस्थानको प्रकृति, वस्तुको माग, बजारको संरचना र राज्यको सामाजिक-आर्थिक प्राथमिकताका आधारमा उपयुक्त प्रणालीको चयन गरिनुपर्छ। नेपालका सार्वजनिक संस्थानहरूलाई आत्मनिर्भर र प्रतिस्पर्धी बनाउन राजनीतिक हस्तक्षेपमुक्त भई लागत-अनुकूलित (Cost-reflective) र पारदर्शी स्वचालित मूल्य प्रणाली (Auto-pricing mechanism) अपनाउनु आजको आवश्यकता हो। साथै, आन्तरिक अकुशलताको भार उपभोक्तामाथि पर्न नदिन निष्पक्ष नियामक निकायहरू (Regulatory Authorities) मार्फत मूल्य नियमन गरिनुपर्छ।

सार्वजनिक संस्थानमा सञ्चालक समिति: आवश्यकता, गठन, प्रकार र आकार

परिचय

सार्वजनिक संस्थानहरू (Public Enterprises - PEs) सरकारी स्वामित्व र नियन्त्रणमा रही व्यावसायिक सिद्धान्त र सामाजिक दायित्व बीच सन्तुलन कायम गर्दै सञ्चालित हुने निकाय हुन्। यस्ता संस्थानहरूको सर्वोच्च नीति निर्माण, रणनीतिक मार्गदर्शन र उच्चस्तरीय निर्णय लिने शीर्ष निकाय नै सञ्चालक समिति (Governing Board/Board of Directors) हो। सञ्चालक समितिले एकातिर सम्बन्धित मन्त्रालय (सरकार) को नीतिगत निर्देशन र अर्कोतिर संस्थानको दैनिक प्रशासनिक तथा व्यावसायिक कार्यसम्पादन बीच "प्रशासनिक र व्यवस्थापकीय पुल" (Bridge) को काम गर्दछ। संस्थानको सफलता वा असफलता ठूलो हदसम्म सञ्चालक समितिको व्यावसायिकता, स्वायत्तता र नेतृत्व क्षमतामा निर्भर हुन्छ।

सञ्चालक समितिको आवश्यकता (Need for Governing Board)

सार्वजनिक संस्थानहरूमा सञ्चालक समिति हुनुका प्रमुख कारण तथा आवश्यकताहरू निम्न अनुसार छन्:

- रणनीतिक नेतृत्व र नीति निर्माण:** संस्थानको दीर्घकालीन दृष्टिकोण, उद्देश्य, वार्षिक बजेट, र व्यावसायिक योजना (Strategic Business Plan) तर्जुमा गरी स्वीकृत गर्न।
- सञ्चालन स्वायत्तताको रक्षा:** मन्त्रालयको प्रत्यक्ष नोकरशाही हस्तक्षेपबाट संस्थानको दैनिक सञ्चालनलाई मुक्त राखी व्यावसायिक वातावरण कायम गर्न।
- कार्यकारी प्रमुख (CEO) को छनौट र अनुगमन:** संस्थानको कार्यकारी प्रमुखको नियुक्ति गर्ने, निजको कार्यसम्पादन सम्झौता (Performance Contract) तोक्ने र कार्यसम्पादनको मूल्यांकन गर्न।
- उत्तरदायित्व र पारदर्शिता कायम गर्नु:** सरकारी पूँजीको समुचित प्रयोग, वित्तीय अनुशासन, र संस्थागत सुशासन (Corporate Governance) कायम गर्दै संसद, सरकार र जनताप्रति उत्तरदायी बन्न।
- जोखिम व्यवस्थापन र स्रोत परिचालन:** संस्थानले लिने वित्तीय तथा व्यावसायिक जोखिमको व्यवस्थापन गर्न र आवश्यक स्रोत-साधनको प्रभावकारी परिचालन गर्न।

सञ्चालक समितिको गठन र संरचना (Composition of Governing Board)

सञ्चालक समितिको गठन र संरचनाले संस्थानको निष्पक्षता र कार्यकुशलता निर्धारण गर्छ। नेपाल लगायत धेरैजसो देशहरूमा सञ्चालक समितिको संरचनामा निम्न पक्षहरूको प्रतिनिधित्व गराइन्छ:

- **सरकारी प्रतिनिधि (Government Representatives):** सम्बन्धित विषयगत मन्त्रालय र अर्थ मन्त्रालयका उच्चपदस्थ अधिकारीहरू (सचिव वा सहसचिव)।
- **कार्यकारी प्रमुख (Chief Executive Officer):** संस्थानको दैनिक सञ्चालन गर्ने प्रमुख, जो प्रायः सञ्चालक समितिको सदस्य-सचिव वा पदेन सदस्य हुन्छन्।
- **स्वतन्त्र/व्यावसायिक विज्ञ सदस्य (Independent/Professional Directors):** व्यवस्थापन, अर्थशास्त्र, कानून, प्रविधि वा सम्बन्धित क्षेत्रमा विशेष योगदान दिएका गैर-सरकारी विज्ञहरू।
- **उपभोक्ता वा निजी क्षेत्रका प्रतिनिधि:** बजार र ग्राहकको हितको प्रतिनिधित्व गर्न निजी क्षेत्र वा नागरिक समाजका प्रतिनिधि।
- **कर्मचारी प्रतिनिधि (Employee Representative):** केही संस्थानहरूमा ट्रेड युनियन वा कर्मचारीहरूबाट चुनिएका प्रतिनिधिलाई पनि समितिमा समावेश गर्ने परिपाटी हुन्छ।

गठन सम्बन्धी सिद्धान्त

गठन गर्दा "हितको द्वन्द्व" (Conflict of Interest) नहुने गरी केवल प्रशासनिक नोकरशाहीको बाहुल्य नभई व्यावसायिक ज्ञान र अनुभव भएका व्यक्तिहरूको सन्तुलित प्रतिनिधित्व हुनुपर्छ।

सञ्चालक समितिका प्रकारहरू (Types of Boards)

सञ्चालक समितिको कार्यशैली, संरचना र अधिकारका आधारमा यसलाई मुख्यतया तीन भागमा विभाजन गर्न सकिन्छ:

क. कार्यपालक/कार्यकारी समिति (Functional / Executive Board)

- **अवधारणा:** यस समितिमा संस्थानभित्रै कार्यरत पूर्णकालीन विभागीय वा प्राविधिक प्रमुखहरू (Inside Officers) सदस्य हुन्छन्।
- **सबल पक्ष:** सदस्यहरूलाई संस्थानको आन्तरिक वस्तुस्थिति, प्राविधिक जटिलता र समस्याको गहिरो ज्ञान हुन्छ। निर्णयहरू छिटो हुन्छन्।
- **दुर्बल पक्ष:** बाह्य विज्ञता र स्वतन्त्र दृष्टिकोणको अभाव हुन्छ। आन्तरिक स्वार्थ र विभागीय गुटबन्दीले निष्पक्ष निर्णय लिन बाधा पुऱ्याउन सक्छ।

ख. नीतिगत / सल्लाहकार समिति (Policy / Advisory Board)

- **अवधारणा:** यस समितिमा संस्थान बाहिरका गैर-कार्यकारी (Non-executive) विज्ञहरू, सरकारी प्रतिनिधिहरू र बाह्य सदस्यहरूको बाहुल्य हुन्छ।
- **सबल पक्ष:** बाह्य दृष्टिकोण, व्यापक अनुभव र निष्पक्ष मूल्यांकन सम्भव हुन्छ। यसले केवल उच्चस्तरीय नीति र अनुगमनमा ध्यान दिन्छ।
- **दुर्बल पक्ष:** सदस्यहरूलाई संस्थानको दैनिक प्राविधिक कार्यप्रणालीको गहिरो ज्ञान नहुन सक्छ।

ग. मिश्रित समिति (Mixed Board)

- **अवधारणा:** यसमा आन्तरिक कार्यकारी अधिकारीहरू (Inside Executives) र बाह्य विज्ञ/सरकारी प्रतिनिधिहरू (Outside Directors) दुवैको सन्तुलित प्रतिनिधित्व हुन्छ।
- **सबल पक्ष:** आन्तरिक प्राविधिक ज्ञान र बाह्य रणनीतिक/व्यावसायिक विज्ञता दुवैको लाभ प्राप्त हुन्छ। आधुनिक संस्थागत सुशासनमा यो ढाँचा सबैभन्दा उपयुक्त मानिन्छ।

सञ्चालक समितिको आकार (Size of the Board)

सञ्चालक समितिमा कति जना सदस्य रहने भन्ने कुरा संस्थानको आकार, कार्यक्षेत्र, र व्यवसायको जटिलतामा निर्भर गर्दछ।

- **सानो आकार (Small Board - ५ देखि ७ जना):**
 - **फाइदा:** निर्णय प्रक्रिया द्रुत हुन्छ, छलफल केन्द्रित हुन्छ, र सदस्यहरू बीच समन्वय गर्न सजिलो हुन्छ।
 - **घाटा:** विविध क्षेत्रका विज्ञहरूको प्रतिनिधित्व नहुन सक्छ।
- **ठूलो आकार (Large Board - ९ देखि १५ जना वा सोभन्दा बढी):**
 - **फाइदा:** धेरै सरोकारवाला, मन्त्रालय र विशेषज्ञहरूको प्रतिनिधित्व गराउन सकिन्छ।
 - **घाटा:** निर्णय प्रक्रिया ढिलासुस्ती हुन्छ, अनावश्यक बहस हुन्छ, र "समूहगत अनुत्तरदायित्व" (Group Irresponsibility) सिर्जना हुने जोखिम रहन्छ।

उपयुक्त आकार

संस्थागत सुशासनको सर्वमान्य मान्यता अनुसार सार्वजनिक संस्थानका लागि **५ देखि ९ जना (Odd Number)** सदस्यहरू भएको सञ्चालक समिति सबैभन्दा उपयुक्त मानिन्छ। समितिको संख्या "विषम" (Odd Number) हुँदा बहुमतका आधारमा निर्णय लिन (Voting System) सजिलो हुन्छ।

नेपालमा सञ्चालक समितिको अभ्यास र समस्याहरू

नेपालका सार्वजनिक संस्थानहरूमा सञ्चालक समितिको सञ्चालनमा निम्न व्यवधानहरू रहेका छन्:

- **अत्यधिक नोकरशाही बाहुल्य:** समितिमा सम्बन्धित मन्त्रालयका सचिव वा सहसचिवको बाहुल्य हुनाले संस्थानहरू मन्त्रालयको एउटा शाखा जस्तो बनेका छन्।
- **राजनीतिक भर्तीकेन्द्र:** सञ्चालक समितिमा नियुक्ति गर्दा योग्यता र क्षमता (Merit) भन्दा राजनीतिक भागबन्डा र नातावादलाई प्राथमिकता दिइनु।
- **दीर्घकालीन रणनीतिक सोचको अभाव:** समितिका सरकारी सदस्यहरूको निरन्तर सरुवा भइरहने हुनाले संस्थानमा दीर्घकालीन प्रतिबद्धता कायम हुन सक्दैन।
- **अधिकार र स्वायत्तताको संकुचन:** ऐनमा समिति सर्वोच्च नीतिगत निकाय भनिए तापनि साना-तिना निर्णय (उदा: दररेट परिवर्तन, जनशक्ति व्यवस्थापन) का लागि मन्त्रालयको स्वीकृति लिनुपर्ने बाध्यता रहनु।

निष्कर्ष तथा सुधारका उपायहरू

सार्वजनिक संस्थानहरूलाई कुशल, प्रतिस्पर्धी र सुशासित बनाउन सञ्चालक समितिको भूमिका निर्णायक हुन्छ।

यसका लागि निम्न सुधारहरू अपरिहार्य छन्:

व्यावसायिकता र योग्यता (Meritocracy): सञ्चालक समितिमा सरकारी कर्मचारीको उपस्थिति घटाई खुल्ला प्रतिस्पर्धात्मक प्रक्रियाबाट व्यावसायिक विज्ञहरू (Professional Directors) नियुक्त गरिनुपर्छ।

पूर्ण स्वायत्तता र उत्तरदायित्व: सञ्चालक समितिलाई पूर्ण व्यवस्थापकीय र वित्तीय स्वायत्तता दिई स्पष्ट मुख्य कार्यसम्पादन सूचक (KPIs) का आधारमा उत्तरदायी बनाइनुपर्छ।

एकीकृत कानूनी ढाँचा: सबै सार्वजनिक संस्थानका लागि उपयोगी हुने गरी छातारूपी सार्वजनिक संस्थान ऐन (Umbrella PE Act) ल्याई सञ्चालक समितिको गठन, आकार र भूमिकामा एकरूपता कायम गरिनुपर्छ।

UNIT-5 : सार्वजनिक संस्थानमा निजीकरण (Privatization)

परिचय

सार्वजनिक संस्थानहरू (Public Enterprises - PEs) को स्थापना राज्यको आर्थिक वृद्धि हासिल गर्ने, पूर्वाधार विकास गर्ने र सर्वसाधारणलाई सर्वसुलभ सेवा दिने उद्देश्यका साथ भएको थियो। तर, समयक्रमसँगै नोकरशाही ढिलासुस्ती, अत्यधिक राजनीतिक हस्तक्षेप, आन्तरिक अकुशलता र वित्तीय घाटाका कारण धेरैजसो संस्थानहरू राज्यका लागि वित्तीय भार (Fiscal Burden) बन्न पुगे।

सन् १९८० को दशकबाट विश्वभर फैलिएको आर्थिक उदारीकरण, भूमण्डलीकरण र बजार अर्थतन्त्रको लहरसँगै सार्वजनिक संस्थानहरूमा निजीकरण (Privatization) को अवधारणा अघि सारियो। निजीकरण भनेको राज्य वा सार्वजनिक क्षेत्रको स्वामित्व, नियन्त्रण, र व्यवस्थापनमा रहेका उद्योग, व्यवसाय वा सेवाहरूलाई आंशिक वा पूर्ण रूपमा निजी क्षेत्रमा हस्तान्तरण गर्ने प्रक्रिया हो। नेपालमा २०४६ सालको राजनीतिक परिवर्तनपछि खुला तथा उदारवादी आर्थिक नीति अपनाउँदै निजीकरण ऐन, २०५० जारी गरी संस्थागत रूपमा निजीकरण प्रक्रिया अघि बढाइएको हो।

निजीकरणको अवधारणा र उद्देश्य (Concept and Objectives)

अवधारणा

व्यापक अर्थमा निजीकरण भन्नाले केवल सरकारी सम्पत्ति बिक्री गर्नु मात्र होइन, बरु अर्थतन्त्रमा सरकारी नियन्त्रण (Deregulate) घटाई निजी क्षेत्रको सहभागिता, प्रतिस्पर्धा र दक्षता अभिवृद्धि गर्नु हो। यसले "राज्यले व्यापार गर्ने होइन, बरु सहजीकरण र नियमन गर्ने हो" (*Government should steer, not row*) भन्ने मान्यतालाई आत्मसात् गर्दछ।

प्रमुख उद्देश्यहरू

- **वित्तीय भार कम गर्नु:** निरन्तर घाटामा चलेका संस्थानहरूलाई दिइने सरकारी अनुदान र ऋणको भारबाट राज्यको ढुक्तीलाई मुक्त गराउनु।
- **व्यवस्थापकीय दक्षता र उत्पादकत्व वृद्धि:** निजी क्षेत्रको आधुनिक प्रविधि, व्यावसायिक कार्यशैली, र उत्पादकत्व संस्थानभित्र भित्र्याउनु।
- **प्रतिस्पर्धात्मक वातावरण सिर्जना:** एकाधिकारको अन्त्य गरी बजारमा स्वस्थ प्रतिस्पर्धा बढाउनु र उपभोक्तालाई गुणस्तरीय वस्तु तथा सेवा उपलब्ध गराउनु।
- **स्रोतको कुशल बाँडफाँड:** अकुशल सरकारी संस्थानमा थुनिएर रहेको पूँजीलाई मुक्त गरी शिक्षा, स्वास्थ्य जस्ता सामाजिक पूर्वाधारमा लगानी गर्ने वातावरण बनाउनु।
- **शेयर बजारको विकास:** संस्थानको शेयर सर्वसाधारण र कर्मचारीहरूमा बिक्री गरी पूँजी बजारको दायरा फराकिलो बनाउनु।

निजीकरणका नमुना तथा मोडेलहरू (Models / Modalities of Privatization)

नेपालको निजीकरण ऐन, २०५० को दफा ५ अनुसार सार्वजनिक संस्थानहरूलाई निजीकरण गर्न विभिन्न मोडेल वा तरिकाहरू अपनाउन सकिने व्यवस्था छः

शेयर बिक्री (Sale of Shares): संस्थानको सरकारी स्वामित्वमा रहेको शेयरको केही प्रतिशत वा शतप्रतिशत भाग खुल्ला बजारमार्फत सर्वसाधारण, कर्मचारी वा रणनीतिक साझेदारलाई बिक्री गर्नु।

सम्पत्ति र व्यवसाय बिक्री (Sale of Assets and Business): संस्थानको सम्पूर्ण वा केही भौतिक सम्पत्ति र सञ्चालनमा रहेको व्यवसाय नै बोलपत्र (Tender) मार्फत निजी क्षेत्रलाई बिक्री गर्नु।

व्यवस्थापन करार (Management Contract): संस्थानको स्वामित्व सरकारमै राखी त्यसको दैनिक सञ्चालन र व्यवस्थापनको जिम्मेवारी निश्चित अवधि र शर्तका आधारमा निजी क्षेत्रलाई सुम्पनु।

भाडा वा लिजमा दिने (Leasing): संस्थानका मेसिनरी, भवन वा जग्गा निश्चित अवधिका लागि भाडामा निजी क्षेत्रलाई प्रयोग गर्न दिने।

सञ्चालन र हस्तान्तरण (BOOT / BOT Model): पूर्वाधार क्षेत्रका संस्थानहरूमा निजी क्षेत्रलाई निर्माण, सञ्चालन र निश्चित समयपछि सरकारलाई हस्तान्तरण गर्ने मोडलमा सहभागिता गराउनु।

खारेजी वा विघटन (Liquidation / Dissolution): व्यावसायिक रूपमा पुनरुत्थान हुनै नसक्ने र निरन्तर ठूलो घाटामा गएका संस्थानहरूलाई पूर्ण रूपमा बन्द गरी खारेज गर्नु।

नेपालमा निजीकरणको अभ्यास र कानूनी व्यवस्था (Status and Legal Framework)

कानूनी तथा संस्थागत ढाँचा

- निजीकरण ऐन, २०५० र नियमावली, २०५१: नेपालमा निजीकरण प्रक्रियालाई कानूनी रूपमा व्यवस्थित गर्न यो ऐन मुख्य आधार हो।
- निजीकरण समिति (Privatization Committee): ऐन बमोजिम अर्थमन्त्रीको अध्यक्षतामा उच्चस्तरीय निजीकरण समिति गठन हुने व्यवस्था छ, जसले संस्थानहरूको अध्ययन गरी निजीकरणको सिफारिस गर्छ।

नेपालको अनुभव र वर्तमान स्थिति

- नेपालमा पहिलो चरणको निजीकरण २०४९/५० बाट सुरु भएको हो, जहाँ भूकुटी कागड कारखाना, हरिसिद्धि ईट टायल र बाँसबारी छाला जुत्ता कारखाना पहिलो पटक निजीकरण गरिएका थिए।
- हालसम्म नेपालमा ३० वटा सार्वजनिक संस्थानहरू निजीकरण वा खारेजीको प्रक्रियामा लगिसकेका छन्।
- तर, निजीकरण गरिएका ३० वटा संस्थानहरू मध्ये हाल ११-१२ वटा मात्र सञ्चालनमा रहेका छन् र बाँकी बन्द वा खारेजीको अवस्थामा पुगेका छन्।

४. नेपालमा निजीकरणका मुख्य समस्या र चुनौतीहरू (Problems & Challenges)

नेपालमा निजीकरणको नीति सैद्धान्तिक रूपमा राम्रो भए तापनि व्यावहारिक कार्यान्वयनमा निम्न गम्भीर चुनौतीहरू देखिएका छन्:

- सम्पत्तिको दुरुपयोग (Asset Stripping):** निजी क्षेत्रले संस्थान किन्दा उद्योग सञ्चालन गर्नुभन्दा पनि संस्थानको बहुमूल्य जग्गा र भौतिक सम्पत्ति बिक्री गरी नाफा कमाउने (Real Estate Play) नियत राखेको पाइयो।

- **निजीकरण पछिको अनुगमनको अभाव:** सरकारले संस्थान हस्तान्तरण गरेपछि निजी क्षेत्रले सम्झौता अनुसार उद्योग चलाएको छ कि छैन भनी प्रभावकारी अनुगमन र नियमन गर्न सकेन।
- **श्रमिक र जनशक्ति व्यवस्थापनको समस्या:** कर्मचारीहरूको स्वैच्छिक अवकाश (VRS) र उपदान भुक्तानीमा ढिलासुस्ती हुनुका साथै रोजगारीको सुरक्षा नहुँदा औद्योगिक असन्तोष बढ्नु।
- **अस्पष्ट र हतारको निर्णय:** गहन अध्ययन, बजारको तयारी र नियामक निकायको स्थापनाविना नै विश्व बैंक/आइएमएफको दबावमा हतारमा निजीकरण गरिनु।
- **राजनीतिक र सामाजिक विरोध:** निजीकरणलाई राष्ट्रिय सम्पत्तिको कौडीको भावमा बिक्री (Distress Sale) गरियो भन्ने जनगुनासो र राजनीतिक दलहरू बीच साझा राजनीतिक प्रतिबद्धताको अभाव हुनु।

५. भावी सुधारका उपायहरू (Way Forward)

नेपालमा निजीकरणको प्रक्रियालाई पारदर्शी, नतिजामुखी र राष्ट्रिय हित अनुकूल बनाउन निम्न सुदृढीकरण आवश्यक छ:

१. **रणनीतिक वर्गीकरण (Strategic Classification):** सबै संस्थानलाई अन्धाधुन्ध निजीकरण गर्नुहुँदैन। संस्थानहरूलाई (क) रणनीतिक/जनउपयोगी (राष्ट्रिय सुरक्षा, बिजुली), (ख) सामाजिक, र (ग) विशुद्ध व्यावसायिक गरी वर्गीकरण गरी व्यावसायिक संस्थानहरूलाई मात्र निजीकरणमा लैजानुपर्छ।

२. **कडा शर्त र अनुगमन व्यवस्था:** निजी क्षेत्रलाई हस्तान्तरण गर्दा जग्गा र भौतिक सम्पत्ति बिक्री गर्न नपाउने र तोकिएको अवधिसम्म उद्योग अनिवार्य सञ्चालन गर्नुपर्ने कडा शर्तसहितको सम्झौता र नियमित अनुगमन गरिनुपर्छ।

३. **निष्पक्ष र पारदर्शी मूल्यांकन:** संस्थानको सम्पत्ति र दायित्वको सही र पारदर्शी मूल्यांकन (Due Diligence Audit) गरेर मात्र बोलपत्र आह्वान गरिनुपर्छ।

४. **स्वतन्त्र नियामक निकायको स्थापना:** निजीकरण गरिएका क्षेत्रमा निजी एकाधिकार (Private Monopoly) र मूल्यवृद्धि रोक्न दरिलो नियामक निकाय (Regulatory Authority) सुदृढ गरिनुपर्छ।

५. **सार्वजनिक-निजी साझेदारी (PPP Model):** शतप्रतिशत बिक्री गर्नुको सट्टा सार्वजनिक-निजी साझेदारी (PPP) वा रणनीतिक साझेदार (Strategic Partner) भित्र्याउने मोडललाई प्राथमिकता दिइनुपर्छ।

निष्कर्ष

निजीकरण आफैमा न त सर्वगुण सम्पन्न ओषधि हो, न त पूर्ण रूपमा खराब नीति नै हो। यो केवल अर्थतन्त्रमा सरकारी अकुशलता हटाउने र बजारको सक्षमता बढाउने एउटा "प्रशासनिक तथा आर्थिक औजार" (Economic Tool) हो।

नेपालमा विगतका गल्तीहरूबाट पाठ सिकदै "अन्धाधुन्ध निजीकरण" (Blind Privatization) को सट्टा पारदर्शी, कडा नियमनयुक्त र राष्ट्रिय हित अनुकूलको "चयनित तथा उत्तरदायी निजीकरण" (Selective and Accountable Privatization) को नीति अपनाउनु नै आजको आवश्यकता हो।

यहाँ सार्वजनिक संस्थान तथा सार्वजनिक प्रशासन अन्तर्गत निजीकरणको अवधारणा (Concept of Privatization) सम्बन्धी विस्तृत र विश्लेषणात्मक अध्ययन सामग्री निबन्धात्मक ढाँचामा प्रस्तुत गरिएको छ।

यो सामग्रीमा निजीकरणको सैद्धान्तिक पृष्ठभूमि, अर्थ तथा परिभाषा, विकासक्रम, मूल दर्शन तथा मान्यताहरू, प्रमुख विशेषताहरू, र यसको महत्वलाई लोक सेवा आयोग (शाखा अधिकृत तथा उच्च पदहरू) को उत्तरपुस्तिकामा लेख उपयुक्त हुने प्रशासनिक र आर्थिक भाषामा तयार पारिएको छ।

निजीकरणको अवधारणा (Concept of Privatization)

परिचय र पृष्ठभूमि

सार्वजनिक क्षेत्रको विस्तार र सार्वजनिक संस्थानहरू (Public Enterprises) को स्थापना बीसौं शताब्दीको मध्यतिर तीव्र रूपमा भयो। राज्यले नागरिकलाई सेवा प्रवाह गर्ने, पूर्वाधार विकास गर्ने र आर्थिक समृद्धि हासिल गर्ने मुख्य औजारका रूपमा सरकारी स्वामित्वका संस्थानहरूलाई प्रयोग गर्‍यो। तर, समयक्रमसँगै अत्यधिक राजनीतिक हस्तक्षेप, नोकरशाही ढिलासुस्ती, कार्यकुशलतामा कमी, र निरन्तरको वित्तीय घाटाका कारण धेरैजसो सार्वजनिक संस्थानहरू राज्यको ढुकुटीमाथि गम्भीर भार (Fiscal Burden) बन्नु पुगे।

यसै पृष्ठभूमिमा सन् १९७० को दशकको अन्त्य र १९८० को दशकको सुरुवाततिर संयुक्त अधिराज्य (ब्रिटेन) मा बेलायती प्रधानमन्त्री मार्गेट थ्याचर र संयुक्त राज्य अमेरिकामा राष्ट्रपति रोनाल्ड रीगनले अर्थतन्त्रमा सरकारी हस्तक्षेप घटाई निजी क्षेत्रलाई प्रोत्साहन गर्ने नीति अघि सारे। यसै नीतिको परिणामस्वरूप विश्वव्यापी रूपमा "निजीकरण" (Privatization) को अवधारणा आर्थिक र व्यवस्थापकीय सुधारको एक सशक्त औजारका रूपमा देखा पर्‍यो।

१. अर्थ र परिभाषा (Meaning and Definition)

सामान्य अर्थमा, सरकारी वा सार्वजनिक क्षेत्रको स्वामित्व, नियन्त्रण, र व्यवस्थापनमा रहेका उद्योग, व्यवसाय, वा सेवाहरूलाई आंशिक वा पूर्ण रूपमा निजी क्षेत्रमा हस्तान्तरण गर्ने प्रक्रिया नै निजीकरण हो।

तथापि, व्यापक अर्थमा निजीकरण केवल सरकारी सम्पत्ति वा शेयर बिक्री गर्नु मात्र होइन। यो त अर्थतन्त्रमा सरकारी एकाधिकार र नियन्त्रणलाई कम गर्दै खुला बजार, प्रतिस्पर्धा, र निजी क्षेत्रको सहभागितालाई बढावा दिने एक "व्यापक आर्थिक तथा प्रशासनिक सुधार" (Broad Economic and Administrative Reform) हो।

निजीकरणका विभिन्न आयामहरूलाई निम्न अनुसार स्पष्ट पार्न सकिन्छ:

- **स्वामित्वको हस्तान्तरण (Ownership Transfer):** सरकारी स्वामित्वका शेयर वा भौतिक सम्पत्ति निजी क्षेत्रलाई बिक्री गर्नु।
- **व्यवस्थापकीय हस्तान्तरण (Management Transfer):** स्वामित्व सरकारमै राखी सञ्चालन र व्यवस्थापनको जिम्मेवारी निजी क्षेत्रलाई सुम्पनु।
- **उदारीकरण तथा विनियन्त्रण (Deregulation/Liberalization):** पहिला सरकारी एकाधिकार रहेका क्षेत्रहरू (उदा: सञ्चार, हवाई सेवा, विद्युत) मा निजी क्षेत्रलाई पनि प्रवेश गर्न र लगानी गर्न खुला गरिदिनु।

२. निजीकरणको मूल दर्शन र आधारभूत सिद्धान्त (Core Philosophy)

निजीकरण नव-उदारवादी अर्थशास्त्र (Neo-liberal Economics) र नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापन (New Public Management - NPM) को सिद्धान्तमा आधारित छ। यसका मुख्य दर्शनहरू निम्न अनुसार छन्:

१. "सरकारको काम व्यापार गर्ने होइन" (Government Should Steer, Not Row): राज्यको मुख्य काम नीति निर्माण गर्ने, सहजीकरण गर्ने र नियमन (Regulation) गर्ने हो; वस्तु वा सेवाको उत्पादन र बिक्री गर्ने होइन।

२. बजार संयन्त्र र दक्षता (Market Mechanism & Efficiency): निजी क्षेत्र नाफा र प्रतिस्पर्धाबाट प्रेरित हुने भएकाले यसले स्रोत-साधनको उच्चतम र मितव्ययी प्रयोग गर्दछ।

३. राजनीतिक हस्तक्षेपबाट मुक्ति: व्यावसायिक निर्णयहरू राजनीतिक दबाव र नोकरशाही प्रक्रियाबाट मुक्त भई बजारको माग र आपूर्ति अनुसार हुनुपर्छ।

३. निजीकरणका प्रमुख विशेषताहरू (Key Characteristics)

- **रोल अफ स्टेट (Role of State) मा परिवर्तन:** राज्यको भूमिका "उत्पादक र वितरक" बाट "सहजकर्ता र नियामक" (Facilitator and Regulator) मा रूपान्तरण हुन्छ।
- **प्रतिस्पर्धाको प्रवर्धन:** बजारमा एकाधिकार (Monopoly) को अन्त्य गरी बहु-सेवाप्रदायकहरू बीच स्वस्थ प्रतिस्पर्धा कायम गराइन्छ।
- **उपभोक्ताको रोजाइ (Consumer Sovereignty):** बजारमा विविध विकल्प र गुणस्तरीय सेवा उपलब्ध हुने भएकाले उपभोक्ताले रोज्न पाउने अधिकार पाउँछन्।
- **वित्तीय अनुशासन:** संस्थानहरूले सरकारी अनुदानमा नभई आफ्नै व्यावसायिक क्षमता र नाफामा निर्भर भएर चलनुपर्ने बाध्यता सिर्जना हुन्छ।

४. निजीकरणको औचित्य र महत्व (Need and Significance)

सार्वजनिक प्रशासन र अर्थतन्त्रमा निजीकरणको अवधारणा अपनाउनुका प्रमुख कारण तथा महत्वहरू निम्न अनुसार छन्:

- **राज्यको वित्तीय भारमा कमी:** घाटामा चलेका संस्थानहरूलाई बजेटबाट दिइने अनुदान र ऋणको भार घट्छ, जसले गर्दा सो रकम शिक्षा, स्वास्थ्य र सामाजिक सुरक्षा जस्ता क्षेत्रमा लगानी गर्न सकिन्छ।
- **आधुनिक प्रविधि र पूँजीको आगमन:** निजी क्षेत्रले नयाँ प्रविधि, व्यवस्थापकीय कौशल, र निजी पूँजी भित्र्याएर उत्पादन र सेवाको गुणस्तर बढाउँछ।
- **पूँजी बजारको विकास:** संस्थानको शेयर सर्वसाधारण, लगानीकर्ता र कर्मचारीहरूलाई बिक्री गर्दा देशको शेयर बजार र वित्तीय क्षेत्र विस्तार हुन्छ।
- **निर्णय प्रक्रियामा शीघ्रता:** नोकरशाही रातोपिता (Red Tapism) हट्न गई व्यावसायिक निर्णयहरू तत्काल लिन सकिन्छ।

५. नेपालको सन्दर्भमा निजीकरणको अवधारणा (Privatization in Nepal)

नेपालमा २०४६ सालको प्रजातन्त्र पुनर्वहाली पश्चात् अपनाइएको खुल्ला तथा उदारवादी आर्थिक नीतिको अङ्गका रूपमा निजीकरणको अवधारणा प्रवेश भएको हो।

- **कानूनी आधार:** निजीकरण प्रक्रियालाई संस्थागत र पारदर्शी बनाउन निजीकरण ऐन, २०५० र निजीकरण नियमावली, २०५१ लागू गरियो।
- **मुख्य उद्देश्य:** सार्वजनिक संस्थानहरूको वित्तीय र व्यवस्थापकीय भार कम गर्नु, उत्पादकत्व बढाउनु र निजी क्षेत्रलाई राष्ट्रिय विकासमा परिचालन गर्नु नेपालमा निजीकरणको मूल ध्येय थियो।
- **प्रक्रियाको सुरुवात:** प्रथम चरणमा २०४९/५० मा भूकुटी कागड कारखाना, हरिसिद्धि ईट टायल र बाँसबारी छाला जुत्ता कारखानालाई निजीकरण गरेर यो प्रक्रिया सुरु गरिएको थियो।

निष्कर्ष

निजीकरण केवल सरकारी सम्पत्ति बिक्री गर्ने एउटा भौतिक कार्य मात्र नभएर अर्थतन्त्रमा दक्षता, उत्पादकत्व र प्रतिस्पर्धात्मकता अभिवृद्धि गर्ने "रणनीतिक आर्थिक औजार" (Strategic Economic Tool) हो।

यद्यपि, निजीकरण सफल हुन देशमा बलियो कानून, निष्पक्ष बजार प्रतिस्पर्धा, पारदर्शी प्रक्रिया र सशक्त नियामक निकाय (Regulatory Authority) को उपस्थिति अनिवार्य हुन्छ। नियामक निकाय बिनाको अन्धाधुन्ध निजीकरणले निजी

एकाधिकार (Private Monopoly) र मूल्यवृद्धिको जोखिम निम्त्याउने भएकाले सार्वजनिक हितको रक्षा गर्दै सन्तुलित रूपमा निजीकरणको अवधारणा कार्यान्वयन गरिनुपर्छ।

यहाँ सार्वजनिक संस्थानहरूमा निजीकरणका स्वरूप तथा मोडेलहरू (Forms / Modalities of Privatization) सम्बन्धी विस्तृत र विश्लेषणात्मक अध्ययन सामग्री निबन्धात्मक ढाँचामा प्रस्तुत गरिएको छ।

निजीकरणका स्वरूप तथा मोडेलहरू (Forms/Modalities of Privatization)

परिचय

निजीकरण भन्नाले सार्वजनिक क्षेत्र वा सरकारको स्वामित्व, नियन्त्रण र व्यवस्थापनमा रहेका उद्योग, व्यवसाय वा सेवाहरूमा निजी क्षेत्रको सहभागिता गराउने वा ownership/management हस्तान्तरण गर्ने प्रक्रियालाई बुझाउँछ।

तथापि, सबै सार्वजनिक संस्थानहरूको प्रकृति, वित्तीय स्थिति, बजारको स्वरूप र सामाजिक महत्त्व एउटै हुँदैन। तसर्थ, सबै संस्थानलाई एउटै तरिकाले निजीकरण गर्न सकिँदैन। संस्थानको दायित्व, सम्पत्ति, उत्पादनको प्रकृति र सरकारी नीति अनुसार निजीकरणका विभिन्न स्वरूप वा मोडेलहरू (Modalities) अपनाइन्छ।

निजीकरणका प्रमुख मोडेलहरू (Major Modalities of Privatization)

निजीकरणका मोडेलहरूलाई मुख्यतया स्वामित्वको हस्तान्तरण, व्यवस्थापनको हस्तान्तरण, र बजार खुला गर्ने (उदारीकरण) गरी तीन मुख्य वर्गमा विभाजन गरेर अध्ययन गर्न सकिन्छ:

क. स्वामित्व हस्तान्तरण सम्बन्धी मोडेलहरू (Ownership Transfer Modalities)

शेयर बिक्री (Sale of Shares / Equity Privatization):

- **अवधारणा:** संस्थानको सरकारी स्वामित्वमा रहेको शेयरको केही प्रतिशत वा शतप्रतिशत भाग खुल्ला बजारमार्फत सर्वसाधारण, कर्मचारी वा संस्थागत लगानीकर्तालाई बिक्री गर्नु।
- **उप-मोडेलहरू:**
 - **प्राथमिक शेयर निष्कासन (IPO):** शेयर बजारमार्फत आम जनतालाई बिक्री गर्ने।
 - **रणनीतिक साझेदार बिक्री (Strategic Sale):** सम्बन्धित क्षेत्रमा दक्षता भएको कुनै निजी कम्पनी वा विदेशी लगानीकर्तालाई बहुमत शेयर बिक्री गरी व्यवस्थापकीय नियन्त्रण समेत सुम्पनु।
- **सबल पक्ष:** पूँजी बजारको विकास हुन्छ, स्वामित्वको विकेन्द्रीकरण हुन्छ र लगानीकर्ताको सहभागिता बढ्छ।

सम्पत्ति र व्यवसाय बिक्री (Sale of Assets and Business):

- **अवधारणा:** संस्थानको सम्पूर्ण वा निश्चित भौतिक सम्पत्ति (जग्गा, भवन, मेसिनरी) र सञ्चालनमा रहेको व्यवसाय खुल्ला प्रतिस्पर्धा वा बोलपत्र (Tender) मार्फत निजी क्षेत्रलाई बिक्री गर्नु।
- **सबल पक्ष:** निरन्तर घाटामा रहेका र ठूलो दायित्व भएका संस्थानहरूलाई पूर्ण रूपमा बजारमा पठाउन यो मोडेल उपयोगी हुन्छ।

व्यवस्थापन/कर्मचारी बाई-आउट (Management / Employee Buy-out - MBO/EBO):

- **अवधारणा:** संस्थानको स्वामित्व वा शेयर सोही संस्थानमा कार्यरत व्यवस्थापक वा कर्मचारीहरूले खरिद गरी सञ्चालन गर्ने मोडेल।

- **सबल पक्ष:** कर्मचारीहरू नै मालिक बन्ने भएकाले अपनत्व (Ownership) र कार्यकुशलता उच्च हुन्छ, र रोजगारी गुम्ने डर हुँदैन।

ख. व्यवस्थापन तथा सञ्चालन हस्तान्तरण सम्बन्धी मोडेलहरू (Management Transfer Modalities)

व्यवस्थापन करार (Management Contract):

- **अवधारणा:** संस्थानको भौतिक स्वामित्व र पूँजी सरकारकै कायम रहने, तर त्यसको दैनिक सञ्चालन, व्यवसाय विस्तार र व्यवस्थापनको जिम्मेवारी निश्चित समयका लागि निजी क्षेत्रको दक्ष टोलीलाई सुम्पनु।
- **सबल पक्ष:** सरकारी स्वामित्व जोगिन्छ भने निजी क्षेत्रको आधुनिक व्यवस्थापकीय कौशल र प्रविधिको लाभ प्राप्त हुन्छ।

भाडा वा लिजमा दिने (Leasing):

- **अवधारणा:** संस्थानका भवन, मेसिनरी वा जग्गा निश्चित अवधिका लागि निश्चित भाडा (Rent) लिएर निजी क्षेत्रलाई सञ्चालन गर्न प्रयोग गर्न दिने।
- **सबल पक्ष:** सरकारले नियमित रूपमा भाडा बापत आम्दानी प्राप्त गर्छ र संस्थानको भौतिक सम्पत्तिको संरक्षण हुन्छ।

सार्वजनिक-निजी साझेदारी र BOOT मोडेल (PPP / BOT / BOOT Models):

- **अवधारणा:** विशेष गरी पूर्वाधार निर्माणका क्षेत्रमा निजी क्षेत्रले आफ्नै पूँजीमा निर्माण गर्ने (Build), सञ्चालन गर्ने (Operate), र निश्चित अवधि (उदा: २५-३० वर्ष) पछि सरकारलाई हस्तान्तरण गर्ने (Transfer) मोडेल।
- **सबल पक्ष:** राज्यको ठूलो पूँजी लगानी बिना नै ठूला पूर्वाधार (सडक, जलविद्युत, विमानस्थल) निर्माण गर्न सकिन्छ।

ग. विनियन्त्रण र उदारीकरण मोडेलहरू (Deregulation / Liberalization Modalities)

ठेक्का वा बाह्यीकरण (Contracting Out / Outsourcing):

- **अवधारणा:** सार्वजनिक संस्थान वा निकायले गर्ने गैर-मुख्य (Non-core) कार्यहरू (उदा: सरसफाइ, सुरक्षा, गाडी मर्मत, IT व्यवस्थापन) निजी सेवाप्रदायक कम्पनीलाई ठेक्कामा दिनु।

बजार खुला गर्ने वा विनियन्त्रण (Deregulation / Franchising):

- **अवधारणा:** पहिला सरकारी एकाधिकार (Monopoly) रहेका क्षेत्रहरूमा निजी क्षेत्रलाई पनि लगानी गर्न, प्रतिस्पर्धा गर्न र सेवा दिन कानूनी रूपमा ढोका खोलिदिनु (उदा: नेपालमा टेलिकम, हवाई सेवा, र बैंक तथा वित्तीय क्षेत्र)।

नेपालमा निजीकरणका मोडेलहरू र कानूनी व्यवस्था

नेपालको निजीकरण ऐन, २०५० को दफा ५ ले सार्वजनिक संस्थानहरूलाई निजीकरण गर्नका लागि निम्न वर्गीकरण र मोडेलहरू स्पष्ट रूपमा तोकेको छ:

- शेयर बिक्री (Sale of Shares)
- सम्पत्ति र व्यवसाय बिक्री (Sale of Assets and Business)

- सम्पत्ति भाडामा दिने (Lease of Assets)
- व्यवस्थापनमा निजी क्षेत्रको सहभागिता (Management Participation)
- संस्थानको विघटन वा खारेजी (Liquidation / Dissolution)

नेपालमा प्रयोग गरिएका मुख्य उदाहरणहरू:

- शेयर बिक्री मोडल: नेपाल टेलिकम (१०% शेयर सर्वसाधारण र कर्मचारीलाई बिक्री), बुटवल पावर कम्पनी।
- सम्पत्ति र व्यवसाय बिक्री मोडल: भृकुटी कागझ कारखाना, हरिसिद्धि ईट टायल कारखाना, बाँसबारी छाला जुत्ता कारखाना।
- भाडा/लिज मोडल: विराटनगर जुट मिल, कृषि औजार कारखाना (आंशिक प्रयोग)।
- खारेजी/विघटन मोडल: नेपाल यातायात संस्थान, वीरगञ्ज चिनी कारखाना, कृषि सामग्री संस्थान (पुनर्संरचना गरी कम्पनी बनाइएको)।

३. उपयुक्त मोडेल चयनका आधारहरू (Criteria for Selecting a Modality)

कुन संस्थानका लागि कुन मोडेल उपयुक्त हुन्छ भन्ने कुरा निम्न पक्षहरूमा निर्भर गर्दछ:

- संस्थानको वित्तीय अवस्था: नाफामा रहेका संस्थानका लागि शेयर बिक्री वा व्यवस्थापन करार उपयुक्त हुन्छ भने चरम घाटामा रहेकाका लागि खारेजी वा सम्पत्ति बिक्री।
- उत्पादनको प्रकृति: रणनीतिक वा सामाजिक महत्त्वका संस्थानहरूमा (उदा: विद्युत, खानेपानी) शतप्रतिशत स्वामित्व हस्तान्तरण गर्नुभन्दा सार्वजनिक-निजी साझेदारी (PPP) वा आंशिक शेयर बिक्री उपयुक्त हुन्छ।
- निजी क्षेत्रको क्षमता र पूँजी बजार: देशको निजी क्षेत्र कतिको सक्षम छ र शेयर बजार कतिको फराकिलो छ भन्ने कुराले मोडेल चयनमा प्रभाव पार्छ।

निष्कर्ष

निजीकरणका विभिन्न स्वरूप वा मोडेलहरू आफैमा पूर्ण वा खराब हुँदैनन्। सफलता वा असफलता कुन संस्थानका लागि कुन मोडेल छानियो र त्यसको कार्यान्वयन कसरी गरियो भन्ने कुरामा निर्भर गर्दछ।

नेपालको विगतको अनुभव हेर्दा केवल "सम्पत्ति बिक्री" मोडेलमा ध्यान दिँदा धेरै उद्योगहरू बन्द हुन पुगे। तसर्थ, आगामी दिनमा पूर्ण हस्तान्तरणको सट्टा सार्वजनिक-निजी साझेदारी (PPP), रणनीतिक साझेदार भित्र्याउने (Strategic Partnership) र व्यवस्थापन करार (Management Contract) जस्ता आधुनिक र दिगो मोडेलहरूलाई प्राथमिकता दिनु आवश्यक छ।

नेपालमा सार्वजनिक संस्थानहरूको निजीकरण प्रक्रिया

परिचय

नेपालमा सार्वजनिक संस्थानहरू (Public Enterprises) को स्थापना र विकास प्रजातन्त्रको पूर्वसन्ध्या र विभिन्न आवधिक योजनाहरूसँगै सुरु भएको हो। सुरुवाती चरणमा राष्ट्रिय पूर्वाधार निर्माण, औद्योगिकीकरण र अत्यावश्यक वस्तुको आपूर्ति गर्न सरकारी संस्थानहरूले महत्त्वपूर्ण भूमिका खेले तापनि समयक्रमसँगै अत्यधिक नोकरशाही ढिलासुस्ती, राजनीतिक हस्तक्षेप, आन्तरिक अकुशलता र बढ्दो वित्तीय घाटाका कारण धेरैजसो संस्थानहरू राज्यका लागि भार बन्न पुगे।

सन् १९९० (२०४६ साल) को राजनीतिक परिवर्तनपछि नेपालले खुला, उदार र बजारमुखी आर्थिक नीति अपनायो। यसै नीतिको कार्यान्वयनका लागि निजीकरण ऐन, २०५० र निजीकरण नियमावली, २०५१ लागू गरी सरकारी स्वामित्वका संस्थानहरूलाई चरणबद्ध रूपमा निजी क्षेत्रमा हस्तान्तरण गर्ने वा पुनर्संरचना गर्ने संस्थागत प्रक्रिया सुरु गरियो।

कानूनी तथा संस्थागत संरचना

नेपालमा निजीकरण प्रक्रियालाई व्यवस्थित, पारदर्शी र व्यवस्थित बनाउन मुख्य दुई संस्थागत आधार तय गरिएको छः

- **निजीकरण ऐन, २०५०:** यस ऐनले निजीकरणको परिभाषा, तरिकाहरू, प्रक्रिया र निजीकरण समितिको गठन सम्बन्धी कानूनी स्पष्टता प्रदान गरेको छ।
- **निजीकरण समिति (Privatization Committee):** निजीकरण सम्बन्धी सम्पूर्ण प्रक्रियाको नेतृत्व, अध्ययन, सिफारिस र अनुगमन गर्न अर्थमन्त्रीको अध्यक्षतामा उच्चस्तरीय निजीकरण समिति गठन हुने व्यवस्था छ। यस समितिमा प्रतिनिधि सभाको वित्त समितिका सभापति, राष्ट्रिय योजना आयोगका सदस्य, अर्थ, कानून, श्रम र सम्बन्धित मन्त्रालयका सचिवहरू, उद्योग वाणिज्य महासंघ (FNCCI) का अध्यक्ष लगायतका सदस्यहरू रहन्छन्।

नेपालमा निजीकरणको चरणबद्ध प्रक्रिया (Step-by-Step Process)

निजीकरण ऐन, २०५० अनुसार सार्वजनिक संस्थानलाई निजीकरण गर्दा निम्न लिखित कानूनी र प्रशासनिक चरणहरू पूरा गर्नुपर्ने व्यवस्था छः

पहिलो चरण: पहिचान र सिफारिस (Identification & Recommendation)

- निजीकरण समितिले वित्तीय, प्राविधिक र व्यावसायिक अवस्थाका आधारमा निजीकरण गर्नुपर्ने संस्थानहरूको अध्ययन वा अनुसन्धान गर्छ।
- अध्ययनपछि समितिले निजीकरणको प्राथमिकता र कार्यक्रम तोकी नेपाल सरकार (मन्त्रिपरिषद्) समक्ष सिफारिस पेश गर्छ।

दोस्रो चरण: मन्त्रिपरिषद्को निर्णय र नीतिगत स्वीकृति (Cabinet Approval)

- समितिको सिफारिसका आधारमा नेपाल सरकारले सम्बन्धित संस्थानलाई निजीकरण गर्ने वा नगर्ने र कुन मोडेल (उदा: शेयर बिक्री, सम्पत्ति बिक्री, लिज, व्यवस्थापन करार आदि) अपनाउने भन्ने अन्तिम निर्णय गर्छ।

तेस्रो चरण: सम्पत्ति र दायित्वको मूल्यांकन (Due Diligence Audit - DDA)

- निर्णय भइसकेपछि संस्थानको कुल सम्पत्ति (Assets), दायित्व (Liabilities), व्यवसाय र जनशक्तिको वास्तविक अवस्था पत्ता लगाउन स्वतन्त्र र व्यावसायिक लेखापरीक्षक वा विशेषज्ञमार्फत सम्पत्ति तथा दायित्वको मूल्यांकन (DDA) गराइन्छ।

चौथो चरण: प्रस्ताव आह्वान (Inviting Proposals)

- तोकिएको मोडेल अनुसार निजीकरण समितिले राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय पत्रपत्रिकामा सार्वजनिक सूचना/बोलपत्र (Tender Notice) प्रकाशित गरी इच्छुक निजी लगानीकर्ता वा कम्पनीहरूबाट प्रस्ताव आह्वान गर्दछ।

पाँचौं चरण: प्रस्तावको मूल्यांकन (Evaluation of Proposals)

- प्राप्त प्रस्तावहरूलाई निजीकरण ऐनको दफा १० बमोजिम मुख्यतया निम्न आधारमा मूल्यांकन गरिन्छः

१. आकर्षक र उच्च बोलकबोल मूल्य।

२. संस्थानको मौलिक प्रकृति परिवर्तन नगरी सञ्चालन गर्ने प्रतिबद्धता।
३. विद्यमान श्रमिक र कर्मचारीहरूको सेवा/रोजगारीको सुरक्षा।
४. रोजगारीका नयाँ अवसर सिर्जना गर्ने क्षमता।
५. आवेदकको व्यावसायिक र व्यवस्थापकीय अनुभव।

छैटौँ चरण: सम्झौता र हस्तान्तरण (Agreement & Handover)

- मूल्यांकनमा उत्कृष्ट ठहरिएको आवेदक वा लगानीकर्तासँग नेपाल सरकारले शर्तहरू तोकी सम्झौता (Privatization Agreement) गर्दछ र संस्थानको स्वामित्व, सम्पत्ति वा व्यवस्थापन हस्तान्तरण गर्दछ। (खुल्ला बजारमार्फत साधारण शेयर बिक्री गर्दा छुट्टै सम्झौता आवश्यक पर्दैन।)

नेपालमा निजीकरण प्रक्रियाको समीक्षा र उपलब्धि

नेपालमा २०४९/५० मा भूकुटी कागझ कारखाना, हरिसिद्धि ईट टायल र बाँसबारी छाला जुत्ता कारखानाबाट निजीकरणको अभ्यास सुरु भएको थियो।

- **हालसम्मको स्थिति:** नेपालमा ३० वटा सार्वजनिक संस्थानहरूलाई निजीकरण वा खारेजीको प्रक्रियामा लगिसकिएको छ।
- **सबल पक्ष:**
 - नेपाल टेलिकम, बुटवल पावर कम्पनी, र नेपाल ल्युब आयल जस्ता संस्थानहरू निजीकरण वा शेयर निष्कासन पछि अत्यधिक सफल र नाफामूलक बनेका छन्।
 - घाटामा चलेका संस्थानहरू बन्द वा हस्तान्तरण हुँदा सरकारको वार्षिक अनुदान र वित्तीय भारमा कमी आएको छ।
 - मुलुकको पूँजी बजार र शेयर बजारको विकासमा मद्दत पुगेको छ।
- **कमजोर पक्ष:**
 - निजीकरण गरिएका ३० वटा संस्थानहरू मध्ये अधिकांश (जस्तै: भूकुटी कागझ, हरिसिद्धि ईट, हरिसिद्धि छाला जुत्ता) व्यवस्थापकीय अकुशलता र जग्गा/सम्पत्ति कब्जा गर्ने नियतका कारण बन्द अवस्थामा पुगेका छन्।
 - हस्तान्तरण पश्चात् सरकारको तर्फबाट प्रभावकारी अनुगमन र नियमन हुन सकेन।
 - कर्मचारीहरूको स्वैच्छिक अवकाश (VRS) र उपदान भुक्तानीमा ढिलासुस्ती हुँदा ठूलो औद्योगिक असन्तोष सिर्जना भयो।

निष्कर्ष

नेपालमा निजीकरण प्रक्रियाको कानूनी ढाँचा (निजीकरण ऐन, २०५०) स्पष्ट र चरणबद्ध भए तापनि व्यावहारिक कार्यान्वयनमा गम्भीर त्रुटिहरू देखिए। निजीकरणलाई केवल "सम्पत्ति बिक्री" को रूपमा लिँदा धेरै महत्त्वपूर्ण उद्योगहरू धराशायी बने। आगामी दिनमा संस्थानहरूलाई रणनीतिक रूपमा वर्गीकरण गरी, सार्वजनिक-निजी साझेदारी (PPP) र रणनीतिक साझेदार (Strategic Partnership) मोडेललाई प्राथमिकता दिँदै हस्तान्तरण पछिको कडा अनुगमन र नियमन संयन्त्र सुदृढ बनाउनु अपरिहार्य देखिन्छ।

नेपालमा निजीकरणका मुद्दा तथा चुनौतीहरू (Issues and Challenges of Privatization in Nepal)

परिचय

सन् १९९० को दशकको सुरुवातसँगै नेपालले खुला, उदार र बजारमुखी आर्थिक नीति अपनाउँदै निजीकरण ऐन, २०५० मार्फत सार्वजनिक संस्थानहरूको निजीकरण प्रक्रिया अघि बढाएको हो। सरकारी ढुकुटीमाथिको वित्तीय भार घटाउने, आन्तरिक कार्यकुशलता बढाउने, प्रविधि हस्तान्तरण गर्ने र बजारमा स्वस्थ प्रतिस्पर्धा कायम गराउने मूल उद्देश्यका साथ निजीकरण नीति ल्याइएको थियो।

नेपालमा हालसम्म ३० वटा सार्वजनिक संस्थानहरूलाई निजीकरण वा खारेजीको प्रक्रियामा लगिसकिएको छ। तर, विगत तीन दशकको अनुभवलाई हेर्दा निजीकरणले अपेक्षा गरे अनुसार नतिजा दिन सकेको छैन। अधिकांश निजीकरण गरिएका उद्योगहरू बन्द हुनु, रोजगारी गुम्नु र सरकारी सम्पत्तिको दुरुपयोग हुनुले नेपालमा निजीकरणको औचित्य र कार्यान्वयन शैलीमाथि गम्भीर प्रश्नचिन्ह खडा गरेको छ।

नेपालमा निजीकरणका प्रमुख मुद्दाहरू (Major Issues of Privatization)

नेपालमा निजीकरणको नीति कार्यान्वयन गर्दा देखा परेका प्रमुख सैद्धान्तिक तथा व्यावहारिक मुद्दाहरू निम्न अनुसार छन्:

क. वास्तविक औद्योगिक वृद्धि vs. सम्पत्ति कब्जा (Asset Stripping)

निजीकरण गरिएका उद्योगहरू खरिद गरेपछि निजी क्षेत्रले तिनको उत्पादन र प्रविधि बढाउनुको सट्टा संस्थानको बहुमूल्य जग्गा र भौतिक सम्पत्ति बिक्री गरी नाफा कमाउने (Real Estate Business) नियत राखेको पाइयो। ढुकुटी कागझ कारखाना, हरिसिद्धि ईट तथा टायल कारखाना जस्ता बहुमूल्य जग्गा भएका उद्योगहरू हस्तान्तरण पछि रुग्ण भई बन्द हुनु यसैको परिणाम हो।

ख. सामाजिक न्याय र रोजगारीको सुरक्षा

निजीकरण पश्चात् निजी व्यवस्थापनले व्यापक रूपमा कर्मचारी कटौती (Retrenchment) गर्दा ठूलो संख्यामा रोजगारी गुम्‍यो। श्रमिकहरूको सामाजिक सुरक्षा, उपदान र स्वैच्छिक अवकाश (VRS) सम्बन्धी विवादहरू लामो समयसम्म हल हुन नसक्दा गम्भीर औद्योगिक अशान्ति सिर्जना भयो।

ग. निजी एकाधिकारको जोखिम (Private Monopoly)

सार्वजनिक एकाधिकार हटाएर बजारलाई प्रतिस्पर्धी बनाउने भनिए तापनि पर्याप्त नियमनको अभावमा केही क्षेत्रमा निजी एकाधिकार (Private Monopoly) वा सिन्डिकेट (Cartel) सिर्जना भई उपभोक्तामाथि अस्वाभाविक मूल्यवृद्धिको भार पर्यो।

घ. पारदर्शी मूल्यांकन र प्रक्रियागत पारदर्शिता (Valuation Issue)

संस्थानहरूको सम्पत्ति तथा दायित्वको मूल्यांकन (Due Diligence Audit - DDA) गर्दा वास्तविक बजार मूल्य भन्दा निकै कम मूल्य तोकिएको (Undervaluation) र केही निजीकरण निर्णयहरूमा राजनीतिक/प्रशासनिक भ्रष्टाचार र क्रोनी क्यापिटलिज्म (Crony Capitalism) को प्रभाव परेको आरोप लाग्यो।

ड. अनुगमन र नियमनको शून्यप्राय अवस्था (Post-Privatization Monitoring)

सरकारले संस्थान हस्तान्तरण गरिसकेपछि निजी क्षेत्रले सम्झौता अनुसार उद्योग सञ्चालन गरेको छ कि छैन भनी नियमित अनुगमन गर्ने र सम्झौता उल्लङ्घन गरेमा जफत गर्ने कानूनी कठोरता र तत्परता देखाउन सकेन।

नेपालमा निजीकरणका मुख्य चुनौतीहरू (Key Challenges of Privatization)

नेपालमा आगामी दिनमा निजीकरण प्रक्रियालाई अघि बढाउन वा सुधार गर्न निम्न मुख्य चुनौतीहरू रहेका छन्:

१. राजनीतिक प्रतिबद्धता र नीतिगत निरन्तरताको अभाव

सरकार परिवर्तन भएसँगै निजीकरण सम्बन्धी नीति र प्राथमिकता फेरिने गरेका छन्। राजनीतिक दलहरू बीच निजीकरणका विषयमा साझा राष्ट्रिय सहमति नहुँदा निर्णय प्रक्रिया जटिल र ढिलासुस्ती हुने गरेको छ।

२. सक्षम नियामक निकायहरू (Regulatory Authorities) को अभाव

निजीकरण पश्चात् बजारमा स्वस्थ प्रतिस्पर्धा कायम गराउन, कार्टेलिङ रोक्न र गुणस्तरीय सेवा सुनिश्चित गर्न शक्तिशाली र स्वतन्त्र नियामक निकायहरू हुनुपर्छ। तर, नेपालमा अधिकांश क्षेत्रमा नियामक निकायहरू कमजोर छन् वा बनेकै छैनन्।

३. निजी क्षेत्रको सीमित क्षमता र दीर्घकालीन लगानीको अभाव

नेपालको निजी क्षेत्र प्रायः छिटो नाफा कमाउने (Trading & Real Estate) क्षेत्रमा आकर्षित हुने गरेको छ। ठूला औद्योगिक संस्थानहरू खरिद गरी दीर्घकालीन जोखिम मोलेर उत्पादन र प्रविधिमा लगानी गर्ने क्षमता र इच्छाशक्तिको कमी हुनु ठूलो चुनौती हो।

४. विशाल सञ्चित घाटा र कानूनी दायित्व (Accumulated Liabilities)

हाल सञ्चालनमा रहेका रुग्ण सार्वजनिक संस्थानहरूको कुल सञ्चित नोक्सानी र ऋण दायित्व अरबौं रुपैयाँ पुगेको छ। यस्तो विशाल दायित्व बोकेका संस्थानहरू खरिद गर्न निजी लगानीकर्ताहरू आकर्षित नहुनु अर्को ठूलो चुनौती हो।

५. सार्वजनिक र सामाजिक स्वीकार्यता (Public Acceptability)

विगतका निजीकरणका अधिकांश अभ्यासहरू असफल भएकाले आम नागरिक, बुद्धिजीवी र कर्मचारीहरूमा "निजीकरण भनेको राष्ट्रिय सम्पत्ति कौडीको भावमा बिक्री गर्नु हो" भन्ने नकारात्मक धारणा बनेको छ। यो सामाजिक अविश्वासलाई तोड्नु सरकारका लागि प्रमुख चुनौती हो।

भावी सुधारका उपायहरू (Way Forward)

नेपालमा निजीकरणलाई सफल र नतिजामुखी बनाउन निम्न सुधारका कदमहरू चाल्नु अपरिहार्य छः

• रणनीतिक वर्गीकरण (Strategic Categorization):

- रणनीतिक/जनउपयोगी क्षेत्र: (उदा: विद्युत, खानेपानी) मा शतप्रतिशत निजीकरणको सट्टा सार्वजनिक-निजी साझेदारी (PPP) वा आंशिक शेयर निष्कासन गर्ने।
- विशुद्ध व्यावसायिक/व्यापारिक क्षेत्र: (उदा: सिमेन्ट, दुग्ध, औषधि) मा सरकारले हात झिक्दै रणनीतिक साझेदार भित्र्याउने वा पूर्ण निजीकरण गर्ने।

- निजीकरण ऐन, २०५० को सामयिक संशोधन: ऐनमा हस्तान्तरण पछिको कडा अनुगमन, सम्झौता पालना नगरेमा सम्पत्ति फिर्ता लिने (Reversion Clause) र पारदर्शी सम्पत्ति मूल्यांकनको स्पष्ट कानूनी व्यवस्था थप गर्ने।
- पारदर्शी DDA र सार्वजनिक सुनुवाइ: सम्पत्ति मूल्यांकन प्रक्रियालाई स्वतन्त्र, वैज्ञानिक र प्रतिस्पर्धी बनाउने तथा निर्णय प्रक्रियामा सरोकारवालासँग सार्वजनिक संवाद गर्ने।
- नियामक निकायको सुदृढीकरण: निजीकरण गर्नु अघि वा लगत्तै सम्बन्धित क्षेत्रमा शक्तिशाली र स्वायत्त नियामक निकाय गठन गरी मूल्य र गुणस्तर नियमन गर्ने।
- कर्मचारीहरूको हित संरक्षण: स्वैच्छिक अवकाश योजना (VRS) लाई पारदर्शी र न्यायोचित बनाई श्रमिकहरूको हकहित र सामाजिक सुरक्षा सुनिश्चित गर्ने।

निष्कर्ष

नेपालमा निजीकरण आफैमा खराब नीति थिएन, तर यसको कार्यान्वयन रणनीति, राजनीतिक हस्तक्षेप र हस्तान्तरण पछिको अनुगमनहीनताका कारण यसले अपेक्षित नतिजा दिन सकेन।

अझै पनि घाटामा चलेका संस्थानहरूले राज्यको स्रोत-साधन निरन्तर दोहन गरिरहेका छन्। तसर्थ, विगतका गल्तीहरूबाट पाठ सिक्दै "अन्धाधुन्ध सम्पत्ति बिक्री" को सट्टा पारदर्शी प्रक्रिया, दरिलो नियमन र सार्वजनिक-निजी साझेदारी (PPP) मोडेलमा आधारित "उत्तरदायी र सन्तुलित निजीकरण" अपनाउनु नै आजको आवश्यकता हो।