सार्वजनिक संस्थानहरूको कार्य सम्पादन विश्लेषण

बिमल वाग्ले, कोशिश आचार्य र सरिता सापकोटा

प्रकाशक
समृद्धि, द प्रोस्पेरिटी फाउण्डेशन

सार्वजनिक संस्थानहरूको कार्य सम्पादन विश्लेषण

विमल वाग्ले, कोशिश आचार्य र सरिता सापकोटा

जुलाई, २०१३

प्रकाशक

समृद्धि, द प्रोस्पेरिटी फाउण्डेशन

प्रकाशक
समृद्धि, द प्रोस्पेरिटी फाउण्डेशन
पोष्ट बक्स नं: ८९७३, एन पि सि ६७८
४१६, भिम्सेनगोला मार्ग, मिनभवन खरीबोट
काठमाण्डौ, नेपाल

फोन: (९७७)-१-४४६-४६१६, ४४८-४०१६
फयाक्स: (९७७)-१-४४८-५३९१

ईमेल: info@samriddhi.org
वेबसाईट: www.samriddhi.org

© समृद्धि, द प्रोस्पेरिटी फाउण्डेशन

यस प्रकाशनको सर्वाधिकार समृद्धि, द प्रोस्पेरिटी फाउण्डेसनमा सुरक्षित छ । यस संस्थासँग अनुमति नलिईकन, यस पुस्तकको कुनै पनि अंश कुनै पनि माध्यम प्रयोग गरेर कुनै पनि रुपमा प्रकाशित गर्न, पुनःप्राप्त गर्न सकिने पद्धतिमा संग्रह गर्न र वितरण गर्न पाईने छैन । यसको पुनःप्रकाशन वा पुनःप्रयोगको लागि कुनै जानकारी लिनु पर्ने भएमा माथि दिईएको ठेगानामा समृद्धि, द प्रोस्पेरिटी फाउण्डेशनमा सम्पर्क गर्न सकिनेछ ।

यस पुस्तकलाई कुनै अन्य कभर वाईण्डिंग हालेर वितरण गर्न पाईने छैन । अन्यको हकमा पनि यही नियम लागू हुनेछ ।

ISBN: ९७८-९९३७-८८०७-३-२

प्रथम संस्करण : जुलाई, २०१३
मुल्य : रु २०० मात्र

विषयसूची

लेखकहरुको परिचय	ख
कृतज्ञता	ग
प्राक्कथन	ङ
तालिका तथा ग्राफहरुको सूची	छ
१. **पृष्ठभूमि**	१
२. **परिचय**	३
३. **क्षेत्रगत कार्य सम्पादनको विश्लेषण**	५
४. **समग्र कार्य सम्पादन विश्लेषण**	२१
५. **सुझावहरु**	२९
६. **निष्कर्ष**	३५
सन्दर्भ सामग्रीहरु	३७
अनुसूचीहरु	४१
समृद्धि, द प्रोस्पेरिटी फाउण्डेशन : एक परिचय	

लेखकहरुको परिचय

विमल वाग्ले

विमल वाग्लेले नेपाल सरकारको विभिन्न पदमा रही लामो समय सरकारी सेवामा बिताउनु भएको छ। वहाँ अर्थ मन्त्रालय अन्तर्गत आर्थिक विश्लेष्ण र नीति कारवाही विभाग र उद्योग वाणिज्य तथा आपूर्ति मन्त्रालयमा सहसचिव पनि हुनुहुन्थ्यो। हाल वहाँ सार्वजनिक संस्थान व्यवस्थापन बोर्डका अध्यक्ष हुनुहुन्छ। यस अर्धस्वायत्त संस्थाले सार्वजनिक संस्थानहरुलाई नियमन एवं सुपरिवेक्षण गर्दछ।

कोशिश आचार्य

कोशिश आचार्य त्रिभुवन विश्वविद्यालय अन्तर्गत सामाजिक सेवा विभागमा स्नात्तकोत्तर गर्दै हुनुहुन्छ। वहाँले नेपालमा शिक्षाको लागत प्रभावकारिता र यसको स्थितीका बारेमा अनुसन्धान गर्नु भएको छ। वहाँका आर्थिक विषयसंग सम्बन्धित लेखहरु विभिन्न राष्ट्रिय दैनिक पत्रपत्रिकाहरुमा प्रकाशित भइरहन्छन्। हाल वहा समृद्धि फाउण्डेसनमा अनुसन्धान अधिकृत हुनुहुन्छ।

सरिता सापकोटा

सरिता सापकोटा समृद्धि फाउण्डेसनमा सूचना तथा विकास संयोजकका रुपमा कार्यरत हुनुहुन्छ। विगत तीन वर्षदेखि वहाँ अनुसन्धान सहायकका रुपमा फाउण्डेसनमा कार्यरत रहनुभएको थियो। वहाँ हाल त्रिभुवन विश्वविद्यालय अन्तर्गत राजनीतिशास्त्र संकायमा स्नातकोत्तरतहकी विद्यार्थी हुनुहुन्छ। वहाँले हङकङ विश्वविद्यालय एवं साउदर्न इलोनोई विश्वविद्यालयमा राजनीति, आर्थिक र सार्वजनिक नीति सम्बन्धी अध्ययन पनि गर्नुभएको छ। वहाँले नेपालमा प्रतिस्पर्धा विरोधी कानुन, सार्वजनिक संस्थान र भौतिक संरचनाहरुबारे अनुसन्धान गर्नुभएको छ। वहाँ राजनीतिक आर्थिक दृष्टिकोणका लेखहरु विभिन्न राष्ट्रिय दैनिक पत्रपत्रिकाहरुमा लेख्नुहुन्छ।

कृतज्ञता

“सार्वजनिक संस्थानहरुको कार्य सम्पादन विश्लेषण” नामक यो अनुसन्धानमुलक पुस्तक नेपाल उद्योग वाणिज्य महासंघ र समृद्धि फाउण्डेसनको सहकार्यमा २०११/१२ मा प्रकाशित नेपाल आर्थिक वृद्धि एजेण्डा २०१२ (नेगा) मा अध्ययन गरिएका ५ क्षेत्र - कृषि, शिक्षा, पूर्वाधार, जलविधुत र पर्यटनको विकासमा असर गर्ने भनेर पहिल्याइएको ६ वटा साझा मुद्धाहरुमध्ये एक हो । यस अनुसन्धानका अनुसन्धानकर्ताहरु विमल वाग्ले, सरिता सापकोटा र कोशिश आचार्यलाई हामी धन्यावाद दिन चाहन्छौं । हामी विमल वाग्लेप्रति उहाँको दिशानिर्देशन र सहयोगको लागि विशेष आभार पनि प्रकट गर्दछौं ।

त्यस्तै यो अनुसनधान सफल पार्न विभिन्न विधाका विभिन्न व्यक्तिहरुले सहयोग गर्नुभएको छ । उहाँहरु पनि धन्यवादको पात्र हुनुहुन्छ । साथै वाशुदेब शर्मा पौडेल, पदमलाल महर्जन, महेन्द्र पाण्डे, शुशील भट्टराई र सुरेन्द्र प्रसाद थिकेलाई पनि वहाँहरुको बहुमुल्य सल्लाह र सुझावको लागि धन्यवाद नदिरहन सक्दैनौं । सामुहिक छलफलको चरणमा हामीलाई विभिन्न सल्लाह, सुझाव र सहयोग गर्नु हुने सबै विज्ञ एवं सम्बन्धित विषयका ज्ञाताहरुलाई पनि उहाँहरुको विज्ञता बाँड्नुभई सल्लाह र सुझाव दिनुभएकोमा धन्यवाद दिन चाहन्छौं ।

त्यस्तै हामी अर्थ मन्त्रालय, सार्वजनिक संस्थान निर्देशन बोर्ड र अन्य सार्वजनिक संस्थानहरुलाई पनि सहयोगको लागि धन्यवाद दिन्छौं । सरकारी कर्मचारी, पुर्व प्रशासकहरु, सार्वजनिक संस्थानका कर्मचारीहरु, उद्योगी, व्यवसायीहरुको लगातारको सहभागिता र सहायताले हामीलाई यस अनुसान्धनको क्रममा हौसला थपेको छ । उहाँहरु पनि साधुवादको पात्र हुनुहुन्छ । त्यस्तै, समृद्धि फाउण्डेसनका हाम्रा साथीहरु पनि विशेष धन्यवादको पात्र हुनुहुन्छ ।

समृद्धि, द प्रोस्पेरिटी फाउनण्डेसन
जुलाई २०१३

प्राक्कथन

नेपालमा आर्थिक एजेण्डालाई अगाडी ल्याउन समृद्धि फाउण्डेसन प्रत्येक वर्ष आर्थिक वृद्धिका समस्याहरु र नीतिगत सम्भाव्यताहरु माथि विश्लेषणात्मक अनुसन्धान गर्दै जटिलता फुकाउन प्रतिबद्ध छ । नेपाल आर्थिक वृद्धि एजेण्डा (अङ्ग्रेजीमा नेपाल इकोनोमिक ग्रोथ एजेण्डा- नेगा) भनिने यान वार्षिक श्रृंखलाले नेपालको आर्थिक वृद्धिका अल्पकालिन र दीर्घकालिन समस्याहरुलाई पहिचान गर्ने गर्दछ। यस “सार्वजनिक संस्थानहरुको कार्य सम्पादन विश्लेषण” नामक अनुसन्धान पनि नेगा २०१२ को अर्को श्रृंखला हो जसमा नेगा २०१३ अन्तर्गतका ६वटा क्षेत्रगत मुद्दा मध्ये एउटालाई सम्बोधन गरिएको छ।

नेगा २०१२ ले कृषि, शिक्षा, जलविद्युत, यातायातको भौतिक संरचना र पर्यटन गरि ५ वटा क्षेत्रका नीतिगत समस्याहरुलाई पहिचान गरी सम्बोधन गर्ने प्रयास गरेको थियो। त्यसैको यो नयाँ श्रृखला, नेगा २०१३, मा आर्थिक विकासमा बाधा पुऱ्याइरहेका यी क्षेत्रका पारस्पारिक सम्बन्ध र मुद्धाहरुलाई सम्बोधन गरिएको छ र सुझावहरु पनि दिइएको छ। यसले पक्कै पनि नेपालमा प्रतिस्पर्धी र सहज आर्थिक वातावरण बनाई आर्थिक वृद्धि र समृद्धिलाई मद्दत गर्दछ भन्ने आशा छ।

नेगा २०१३ अन्तर्गत अध्ययन गरिएका ६ विषयहरु औद्योगिक सम्बन्ध, सम्झौता परिपालन, प्रतिस्पर्धा विरोधी व्यवहार, प्रत्यक्ष वैदेशिक लगानी, सार्वजनिक संस्थान र व्यवसायको लागी नियमनकारी वातावरण हुन् र यी ६ क्षेत्रहरुका सम्बन्धित विज्ञहरु एवं समुहहरुसंग छलफल गरि यी विषयहरुमा यस्ता अनुसन्धान पत्रहरु तयार पारिएको छ। नेगा २०१३ का प्रत्येक ६ वटा क्षेत्रलाई भिन्दा भिन्दै अनुसन्धान गरी पुस्तकहरुका रुपमा प्रकाशित गरिएको छ। सार्वजनिक

संस्थानको विश्लेषण नामक यो अनुसन्धान विमल वाग्ले, सरिता सापकोटा र कोशिश आचार्यले तयार गर्नु भएको हो । यो अनुसान्धनमा अर्थ मन्त्रालयको वर्गीकरण अनुसार प्रत्येक सार्वजनिक संस्थानहरुको विश्लेषण गरिएको छ । सार्वजनिक संस्थानहरु नाफामुलक मात्र नभई लोक कल्याणकारी अवधारणा अनुरुप सेवा प्रदायक पनि हुन् । त्यस्तै राज्यको कल्याणकारी अवधारणालाई मद्दत गर्न दीर्घकालीन नीति अन्तर्गत पनि यी संस्थाहरु स्थापित भएका हुन् ।

तर यस पुस्तकले लोक कल्याणकारी अवधारणको मापकको अभावमा व्यवसायिक स्थायित्वलाई यिनीहरुको सफलतासंग जोडेर हेरेको छ। यो अनुसन्धानले केही मापकहरु जस्तै, रोजगारी सिर्जना, मुनाफा र लगानीको अनुपात एवं बजारको स्थितीको आधारमा सार्वजनिक संस्थानहरुको कार्य सम्पादन मुल्याङ्कन र विश्लेषण गरेको छ ।

सार्वजनिक संस्थानहरुको वास्तविक विश्लेषण गर्दा के देखिन्छ भने यिनीहरु अर्थ मन्त्रालयको लागि बोझ भइसकेका छन् र सरकारको वित्तीय प्रणालीलाई कमजोर बनाउँदै छन् । यिनीहरुको आम्दानी घट्दै छ र सेवाको गुणस्तर पनि घट्दो र सीमित छ। सार्वजनिक संस्थानहरु सरकारकै अंग भएकाले पनि यिनीहरुको कार्य सम्पादनमा सरकारीपना छ। यसै कारण, ठोस लक्ष्य र उद्देश्य, तथा निश्चित नियमन एवं मुल्याङ्कनको अभावमा यी संस्थाहरुले आफ्नो कार्य सम्पादन राम्ररी गर्न सकिरहेका छैनन् । तथापि, यिनीहरुको मुख्य चुनौती व्यवसायिक र गैर व्यवसायिकताको बीचमा समन्वय गर्न नसकि जवाफदेहीता र स्वायत्तता भित्र रुमल्लिनु नै हो । त्यस्तै, अर्को मुख्य समस्या सार्वजनिक संस्थानहरुको कर्मचारीहरुलाई काम गर्ने उत्प्रेरणा सम्बन्धीको व्यवस्था हो। यो अनुसन्धानले यिनै चुनौतीहरु र त्यसका समधानका उपायहरुको बारेमा सुझावपनि प्रस्तुत गरेको छ। यो अनुसन्धानले यी चुनौतीहरुको सामना गर्दै काम गर्ने उत्प्रेरणा, संगठानिक संरचना र स्वायत्तता एवं केही सार्वजनिक संस्थाहरुको आवश्यकता माथि नै पुनःमुल्याङ्कन गर्ने उपायहरुका बारेमा प्रष्ट पार्दछ ।

सार्वजनिक संस्थानहरु असफल हुने केही कारणहरुको विश्लेषण गर्नुका साथै चुनौतीहरुको समाधान तथा देशमा उद्यमशिलताको विकासका लागि आवश्यक पहलहरुकाबारे यस पत्रमा सुझावहरु दिइएको छ ।

तालिका र ग्राफको सूची

तालिका नं १ : विभिन्न आवधिक योजनाका चरणमा खुलेका सार्वजनिक संस्थानहरु २

ग्राफ १: सार्वजनिक संस्थानहरुमा लगानी र प्रतिफल २२

१. पृष्ठभूमि

विश्व युद्ध पश्चात लोक कल्याणकारी राज्य, योजनाबद्ध विकास र सार्वजनिक क्षेत्रको माध्यमबाट आर्थिक विकासको परिकल्पना गरेर संसारभर नै सार्वजनिक संस्थानहरुको स्थापना गरिएको हो । त्यतिखेर सार्वजनिक संस्थानहरुलाई विकासको संवाहक र लोककल्याणको दृष्टिकोणबाट हेरिएको थियो । सन् १९५० देखि सन् १९७० सम्मको दशकहरुमा सार्वजनिक संस्थानहरुलाई यसै ढंगले विकासशील एवं विकसित मुलुकहरुले हेरेका थिए (हक, २०००) । नेपालले यो दृष्टिकोणलाई सन् १९५७ को औद्योगिक नीति मार्फत स्वीकार गरेको थियो। पौडेल (२००६) का अनुसार, औद्योगिक नीति २०५७ ले पहिलो पल्ट औपचारिक रुपमा औद्योगिक विकासलाई प्रवर्द्धन गर्ने, सहयोग गर्ने र नियमन गर्ने कुरालाई सरकारको जिम्मेवारीको रुपमा स्वीकार्यो । पहिलो पञ्च वर्षिय योजनाले यातायात, संचार, जलविद्युत विकास र सिँचाईको विकासको लागि केही सार्वजनिक संस्थानहरु स्थापना गर्ने सोच राखेको देखिन्छ र सिमेन्ट, चुरोट, कपडा र फलामसंग सम्बन्धित केही उद्योगहरु चलाउने योजना पनि बनाएको देखिन्छ ।

सरकारी संस्थानहरुलाई सरकारले नीति नियम लागू गर्ने साधनको रुपमा पनि हेरेको देखिन्छ । सार्वजनिक संस्थानहरु नेपालमा राष्ट्रिय, आर्थिक, सामाजिक एवं राजनीतिक उद्देश्य प्राप्तिका लक्ष्यका साथ स्थापना भएका हुन् (अर्थ मन्त्रालय, २०११) । धेरै सार्वजनिक संस्थानहरुका हकमा यो सही पनि देखिन्छ किनकी तिनीहरु गैर आर्थिक उद्देश्यका साथ स्थापित भएका छन् । नेपालमा सार्वजनिक संस्थानहरु नयाँ क्षेत्रहरुमा सरकारले खोलेका नयाँ संस्थानहरु थिए न कि अरुको स्वामित्वबाट सरकारीकरण गरिएका । नँया संस्थानहरु खोल्न सरकारलाई मुख्यतः चीन, नेदरल्याण्ड, जापान र सोभियत संघ जस्ता दाताहरुले सहायता गरेको देखिन्छ (पौडेल, २००६) ।

तलको तालिकाले विभिन्न आवधिक योजनामा खोलिएका सार्वजनिक संस्थानहरुको बारेमा प्रष्ट पार्दछ ।

तालिका नं १ : विभिन्न आवधिक योजनाका चरणमा खुलेका सार्वजनिक संस्थानहरु :

आवधिक योजना	सार्वजनिक संस्थानका संख्या
सन् १९५६ अघि	१
पहिलो योजना (सन् १९५६-६१)	८
आवधिक योजना नभएको बेला (सन् १९६१-६२)	११
दोस्रो योजना (१९६२-६५)	२२
तेस्रो योजना (१९६५-७०)	३४
चौथो योजना (१९७०-७५)	६१
पाँचौं योजना (१९७५-८०)	५९
छैठौं योजना (१९८०-८५)	५४
सातौं योजना (१९८५-९०)	६३
आवधिक योजना नभएको वर्ष (१९९०-१९९२)	६२
आठौं योजना (१९९२-९७)	४६
नवौं योजना (१९९७-२००२)	४३
दशौं योजना (२००२-२००७)	३६
एघारौं (३ वर्षीय आन्तरिम योजना २००७-१०)	३६
बाह्रौं (३ वर्षीय आन्तरिम योजना २०१०-१३)	३७

स्रोत : पौडेल, २००६ (मूल तथ्याङ्क : राष्ट्रिय योजना आयोग) ;अर्थ मन्त्रालय, २०११ ; अर्थ मन्त्रालय, २०१२)

२. परिचय

आर्थिक वृद्धिको प्रक्रियालाई बजारले डोऱ्याउने कि सरकारले भन्ने बारेमा नेपालमा विभिन्न चरणहरुमा बहस हुदै आइरहेको छ । निजी क्षेत्रको शैशब कालको कारणले सन् १९७० र ८० का दशकमा सार्वजनिक संस्थानहरुको आवश्यकतालाई पुष्टि गरेको देखिन्छ तर पाँचौ पञ्च वर्षीय योजना १९७५-८० को बेलामा यी सार्वजनिक संस्थानहरुको बारेमा गरेको मुल्याङ्कनले, सार्वजनिक संस्थानहरुको अवस्था नाजुक देखाउँछ (मानन्धर र बज्राचार्य, १९९९ का अनुसार) ।

उक्त मुल्याङ्कनको निचोडले सार्वजनिक संस्थानहरुको खराब कार्य सम्पादन, खराब सेवा र अर्थतन्त्रमा उनीहरुको अत्यन्त न्युन योगदान देखाउँछ । यी यस्ता केही विषयहरु हुन, जुन आज पनि सुध्रिएका छैनन् । यिनलाई पछाडिका अध्यायहरुमा विस्तृतमा छलफल गरिएको छ ।

हाल (जुलाई, २०१३ सम्म) नेपालमा ३७ वटा सार्वजनिक संस्थानहरु छन् । यसमा सरकारको थोरै शेयर लगानी रहेको संस्थानहरु पर्दैनन् । धेरै सार्वजनिक संस्थानहरु टिक्नकै लागि पनि संर्घष गर्दै छन् । सरकारलाई पछिल्ला वर्षहरुमा उल्लेख्य मुनाफा दिइरहेको नेपाल दुरसंचार कम्पनी सार्वजनिक संस्थानहरुको बीचमा एउटा मात्रै उल्लेख्य संस्था हो । यसले सार्वजनिक संस्थानहरु चीन, रुस वा ब्राजिलमा झैं नेपालमा पनि राम्रो सँग संचालन हुन सक्छ कि भन्ने एउटा आशा जगाउन सक्छ । त्यस्तै यसले नेपालमा पनि राज्य पुँजीवाद (state capitalism)को विकास हुन सक्छ कि भन्ने झिनो आशा पनि जगाइरहेकै हुन सक्छ । तर हालका वर्षहरुमा दुरसंचार क्षेत्रमा बढ्दो प्रतिर्स्पधा, निजी क्षेत्रको अत्याधिक लगानी र चासोले नेपाल दुरसंचार कम्पनीको भविष्य पनि त्यति सुरक्षित देखिदैंन । त्यस माथि नेपाल आयल

निगम, विद्युत प्राधिकरण र जनकपुर चुरोट कारखाना जस्ता कार्य सम्पादन एवं उत्पादक्त्व ह्रास हुदै गइरहेका संस्थानहरुको कारणले पनि संस्थानहरुको भविष्य त्यति उत्साहजनक देखाँउदैनन् । अर्थ मन्त्रालयले प्रकाशन गरेको सार्वजनिक संस्थानहरुको वार्षिक मुल्याङ्कन २०१२ ले धेरै सार्वजनिक संस्थानहरु व्यवस्थापकीय कमजोरीहरुको कारणले धरासायी हुँदै गइरहेको देखाउँछ ।

प्रकाशित पुस्तक एवं विवरणहरु र प्रमुख व्यक्ति, निकाय एवं संस्थानका प्रतिनिधिहरुसंगको छलफलबाट तयार गरिएको यो अध्ययनले पनि नेपालका सार्वजनिक संस्थानहरुको कार्य सम्पादन मुल्याङ्कन गरी ३७ वटै संस्थानहरुको अवस्थालाई प्रष्टयाएको छ ।

त्यस्तै यस अध्ययनले विद्यमान चुनौती एवं कार्य सम्पादन शैलीलाई गहन रुपमा अध्ययन गरेर केही सुझावहरु पनि दिएको छ ।

३. क्षेत्रगत कार्य सम्पादनको विश्लेषण

सेवामुलक सार्वजनिक संस्थानहरुको दीर्घकालिन स्थायित्वको कारण देखाई सार्वजनिक संस्थानहरुलाई अन्य समाजकल्याण परियोजनाका तुलनामा उपयोगी नीति औजारको रुपमा व्याख्या गरिएको पाइन्छ । त्यसैले यिनीहरुको सफलताको विश्लेषण गर्दा यिनीहरुको सेवा तथा वस्तुको प्रवाह गर्ने क्षमता र स्थायित्वको लागि वित्तीय स्वस्थताको बारेमा पनि विचार गर्नुपर्दछ । यो अध्यायमा हामीले यिनै तथ्यहरुलाई क्षेत्रगत रुपमा विश्लेषण गरी सार्वजनिक संस्थानहरुको कार्य सम्पादनको मुल्याङ्कन गर्ने जमर्को गरेका छौं ।

अर्थ मन्त्रालयद्वारा प्रकाशित सन् २०११/१२ को आर्थिक सर्वेक्षणले सार्वजनिक संस्थानहरुको निम्न उद्देश्यलाई प्रष्टयाएको छ :

- जनतालाई सहज रुपमा वस्तु तथा सेवा सही मूल्यमा उपलब्ध गराउनको लीग सक्रिय रुपमा सेवा प्रवाह गर्ने
- राष्ट्रिय अर्थतन्त्रलाई मजबुत बनाउने
- सार्वजनिक बचतको परिचालन गर्ने
- रोजगारीका अवसरहरु सिर्जना गर्ने
- निजी क्षेत्रको बजार एकाधिकारलाई नियन्त्रण गर्ने
- समाजमा रहेको भेदभावपूर्ण व्यवस्थालाई अन्त्य गर्ने, र
- राष्ट्रिय सम्पदा एवं श्रोतहरुलाई सही रुपमा परिचालन एवं सम्बर्द्धन गर्ने

साधारणतः सार्वजनिक संस्थानहरुको सफलतालाई यिनै उद्देश्यहरुको पुर्तिसंग दांजेर हेर्न सकिन्छ । वित्तीय परिसुचकहरुलाई चाँहि व्यवसायिक लक्ष्य

प्राप्तिका सफलतासंग दाँज्न सकिन्छ । तर अव्यवसायिक लक्ष्यहरुलाई आवधिक रुपमा मापन गर्न सकिने परिसुचकहरुमा नढालिएको अवस्थामा सामान्यतया: अव्यवसायिक लक्ष्यमा सफलता प्राप्तिलाई मापन गर्न चाँहि गाह्रो हुन्छ । तर पनि अव्यवसायिक लक्ष्य प्राप्तिका लागि गरिने ठुलो खर्चको कारणले यसको विश्लेषण गर्नु महत्वपुर्ण हुन्छ। त्यस कारण यस अध्ययनले अव्यवसायिक लक्ष्य जस्तै- रोजगारी सिर्जना आदि जस्ताको लागि केही परिसुचकको माध्यमबाट त्यस संस्थाको वित्तीय सम्भाव्यतालाई विश्लेषण गरेको छ । नेपालमा संचालित सार्वजनिक संस्थाहरुलाई व्यापार क्षेत्र, उद्योग क्षेत्र, सेवा क्षेत्र, सामाजिक क्षेत्र, जनउपयोगी क्षेत्र एवं वित्तीय क्षेत्र गरी ६ वटा क्षेत्रमा बाँढिएकोले त्यसै अनुसार वित्तीय लक्ष्य परिसुचक र सेवा प्रवाहको आधारमा यस परिच्छेदमा विश्लेषण गरिएको छ । यस परिच्छेदमा विश्लेषण गरिएका तथ्याङ्कहरु सबै अर्थ मन्त्रालयद्वारा वार्षिक रुपमा प्रकाशित संस्थानहरुको वार्षिक प्रतिवेदन २०६९ मा आधारित छन् । तल प्रस्तुत गरिएका सम्पुर्ण तथ्याङ्कहरु नेपाली रुपैंयामा छन् ।

३.१ औद्योगिक क्षेत्र

यस क्षेत्र अन्तर्गतका सम्पुर्ण सार्वजनिक संस्थानहरु वि.सं. २०२१ देखि २०४४ सालसम्म गठन भएका हुन् । यी संस्थानहरु जनतालाई अत्यावश्यक वस्तु उचित मुल्यमा उपलब्ध गराउने प्रारम्भिक उद्देश्यका साथ स्थापना भएका हुन् । दुग्ध विकास संस्थान, जडिबुटी उत्पादन तथा प्रशोधन कम्पनी, हेटौंडा सिमेन्ट, जनकपुर चुरोट कारखाना, नेपाल औषधी लिमिटेड, उदयपुर सिमेन्ट कारखाना तथा नेपाल ओरिन्ट एवं म्याग्नेशाइट कम्पनी गरी यस क्षेत्रमा सातवटा सार्वजनिक संस्थानहरु छन् (अर्थ मन्त्रालय, २०१२) । प्रत्येक संस्थानहरु आ-आफ्नै निर्दिष्ट लक्ष्य एवं उद्देश्यका साथ स्थापना भएका हुन् ।

सेवा प्रवाह, लगानी एवं योगदान

यस क्षेत्र अन्तर्गतका सात वटा सार्वजनिक संस्थानहरुलाई सरकारले आर्थिक वर्ष २०१०/११ मा थप रु ११९,५७३.९९ लाख अतिरिक्त लगानी (शेयर पुँजी र ऋण) दिएको छ । यी सात वटा संस्थानहरुको हाल सम्मको

जम्मा घाटा रु. ७७,९०३.७३ लाख रहेको छ । सात मध्ये जम्मा दुईवटाले मात्र रु.१,१३३.९८ लाख आर्थिक वर्ष २०१०/११ सम्ममा खुद नाफा गरेका छन् ।

उदयपुर सिमेन्ट सबैभन्दा बढी ऋण (रु.२६,०८९.३ लाख) पाउने संस्थान हो भने नेपाल ओरिन्ट म्याग्नेसाइट (रु.२०,००२ लाख) दोस्रो पर्दछ । त्यस्तै दुग्ध विकास संस्थान र हेटौंडा सिमेन्ट मात्र उक्त आर्थिक वर्षमा दुई खुद नाफा गर्ने संस्थानहरु हुन् ।

सार्वजनिक संस्थान माथिको खर्च र उनीहरुको औद्योगिक क्षेत्रमा संभावित योगदानलाई विश्लेषण गर्दा उनीहरुले गरेको रोजगारी सिर्जना, लगानीको प्रतिफल र वस्तु तथा सेवा प्रवाहको आधारमा हेर्न सकिन्छ ।

माथि उल्लेखित सातै वटा सार्वजनिक संस्थानले सरकारलाई लगानीको प्रतिफल दिएको देखिन्न । यिनीहरुले जम्मा ३,७४७ रोजगारी सिर्जना गरेका छन् । त्यस्तै कुल कर्मचारी संख्याले कुल नाफालाई भाग गर्दा कर्मचारीहरुको कुल नाफामा योगदान ०.६४ ले ऋणात्मक देखिन्छ । त्यस्तै, औद्योगिक क्षेत्रमा एक रोजगारी सिर्जना गर्न सरकारले रु. ३४२.५ लाख लगानी (ऋण तथा इक्वीटी) गरेको देखिन्छ । माथिको तथ्याङ्कले के देखाँउछ भने सरकारले औद्योगिक क्षेत्रमा रोजगारी सिर्जना गर्न धेरै लगानी गरेको छ तर मजदुरको उत्पादकत्व भने असाध्यै थोरै छ ।

यी सार्वजनिक संस्थानहरुले उत्पादन गर्ने दुध, सिमेन्ट, औषधी, चुरोट र जडीबुटी निजी क्षेत्रले पनि उत्पादन गर्दछ । ठुलो घाटामा रहेको सिमेन्ट उद्योगहरुले सरकारबाट कच्चा पदार्थ र मेशिनरी मर्मत संभार गर्न आर्थिक सहयता मागिरहेका छन् (रिपब्लिका, २०१३) । त्यस माथि यी उद्योगहरु पुर्ण क्षमतामा संचालन पनि हुन सकेका छैनन् । जनकपुर चुरोट कारखानाले सन् २०११ देखि एक खिल्ली चुरोट पनि उत्पादन नगरिकनै प्रतिदिन रु.१० लाख कर्मचारी तलब र अन्य खर्चमा लिइरहेको छ (श्रेष्ठ, २०१३) ।

यो क्षेत्रका उद्योगहरुले आफ्ना उत्पादनहरु बजारमा प्रतिस्पर्धी मुल्यमा बेच्न नसकेर संचालन गर्नका लागि मात्र पनि सरकारसंग निरन्तर ऋण लिइरहेका छन् । तर त्यही वस्तुहरु निजी क्षेत्रले उत्पादन गरी बजारमा बेचिरहेका छन् । यस क्षेत्रका सार्वजनिक उद्योगहरु बजारको माग धान्ने स्थितिमा छैनन र निजी क्षेत्रले यी वस्तुहरु बजारमा सुपथ मुल्यमा र चाहिएको संख्यामा बेचिरहेका छन ।

३.२ व्यापार क्षेत्र

कृषि सामग्री संस्थान, राष्ट्रिय बीउ विजन कम्पनी, नेशनल ट्रेडिङ्ग लिमिटेड, खाद्य संस्थान, नेपाल आयल निगम र नेपाल टिम्बर कर्पोरेशन गरी यस क्षेत्रमा ६ वटा संस्थानहरु छन् । वि.सं २०१७ देखि २०५९ सम्म स्थापित यी संस्थानहरु कम्पनी ऐन २०६३ अन्तर्गत पर्दछन् । व्यापार क्षेत्रका संस्थानहरु कृषि मल, बीउ, खाद्य पदार्थ जस्तै - चामल, तेल, काठ, दाउरा काठ तथा अन्य आवश्यक सामानको आयात तथा वितरण गर्न जिम्मेवार छन् ।

सेवा प्रवाह, लगानी एवं योगदान

व्यापार क्षेत्रका ६ वटा सार्वजनिक संस्थानको जम्मा शेयर पुँजी रु १८,१७३ लाख छ । नेपाल खाद्य संस्थानको सबैभन्दा बढी रु.९,९०५ लाख शेयर पुँजी छ । त्यस्तै टिम्बर कर्पोरेसनको रु.१६० लाख सबैभन्दा कम शेयर पुँजी हो । सरकारको शेयर होल्डिङ्ग ९६.२५ प्रतिशत देखी १०० प्रतिशतसम्म रहेको देखिन्छ ।

यी संस्थानहरुको सरकार एवं अन्य बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरुलाई तिर्नुपर्ने कुल ऋण आ.व. २०१०/११ सम्म रु ३६२,४२५.२२ लाख देखिन्छ । नेपाल आयल निगमको मात्र कुल ऋण रु ३४०,३६१.८४ लाख छ जुन सबैभन्दा बढी हो । त्यस्तै कृषि सामग्री संस्थानको कुनै ऋण छैन । तर यसले आ.व. २०१०/११ मा रु. २६,८०० लाख अनुदान पाएको छ । त्यस्तै खाद्य संस्थानले रु.५,८४४ लाख अनुदान पाएको देखिन्छ । राष्ट्रिय बीउ विजन कम्पनी बाहेक सबै कुल नोक्सानीमा

छन् । यस क्षेत्रमा ६ वटा संस्थानहरु मध्ये नेपाल आयल निगमको सबैभन्दा धेरै रु.१२९,९८९ लाख कुल नोक्सानी छ ।

यस क्षेत्रमा सरकारले सार्वजनिक संस्थान स्थापना गर्दा धेरै लगानी नगरे पनि तिनीहरुको स्थायीत्व एवं संचालनको लागि ठुलो रकम शेयर पुँजी एवं ऋण र अनुदानका नाममा खर्च गरेको छ । हालसम्म यस क्षेत्रका संस्थानको लागि मात्र शेयर पुँजी रु १८,१७३ लाख र कुल ऋण रु.३६२,४२५.२२ लाख गरी ठुलो रकम लगानी भइसकेको छ। त्यस्तै अनुदान बाहेक रु.२६,८०० लाख कृषि सामग्री संस्थानलाई मात्रै लगानी भइसकेको छ ।

यी ६ वटा संस्थानहरुले आजसम्म सरकारलाई कुनै लाभांस दिन सकेका छैनन् । यी संस्थानहरुले जम्मा २,२४३ रोजगारी सिर्जना गरेका छन् । प्रति कर्मचारी कुल नाफामा योगदान हिसाब गर्ने हो भने यो क्षेत्र सबैभन्दा खराब क्षेत्रको रुपमा लिनुपर्ने हुन्छ किनकी यो क्षेत्रमा प्रति कर्मचारीको कुल मुनाफामा २१.९२ ऋणात्मक योगदान छ । त्यस्तै, प्रति रोजगारी सिर्जनामा लगानी (शेयर तथा ऋण) हेर्दा एक रोजगारी सिर्जना को लागि रु ९१.९४ लाख लगानी भएको देखिन्छ । त्यसमा पनि नेपाल आयल निगमको प्रति रोजगारी लगानी सबैभन्दा उच्च रु ४४९.७ लाख रहेको छ । नेपाल टिम्बर कर्पोरेसनको प्रति रोजगारी लगानी रु २.४२ लाख परेको देखिन्छ। समग्रमा व्यापार क्षेत्र लगानीको अनुपातमा रोजगारी सिर्जनामा सबैभन्दा असफल र महंगो देखिन्छ ।

नेपाल आर्थिक वृद्धि एजेन्डा (समृद्धि, २०१२) ले विशेषतः मल, बीउ, कृषि रसायनिक मल एवं सहायक वस्तुहरुको उपलब्धतामा हुने कठिनाइलाई कृषि क्षेत्रको चुनौतीको रुपमा प्रष्टयाएको थियो । तर वि.सं २०५९ मा कृषि सामग्री संस्थानको स्थापनाले यो समस्या झन चर्काएको देखिन्छ। बितेका केही वर्षहरुमा कृषिमा रसायनिक मलको उपयोग बढ्दै जांदा कृषि सामग्री संस्थानले अनुदानमा वितरण गर्ने रासायनिक मल अपुग भइरहेको देखिन्छ । आवश्यकता बढ्दो छ तर माग र वितरण बीचको असुन्तलनले यो समस्या चर्कदो छ । आर्थिक वर्ष २०११/१२ मा सरकारले रु. २.५ अर्ब रुपैंयाँ अनुदानमा १५०,००० टन मल भित्र्यायो तर मलको माग भने ७००,००० टन थियो (रिपब्लिका, २०१२) ।

सरकारको सिमित अनुदान र निजी क्षेत्रको सहभागिता विना कृषि सामग्री संस्थानले कृषकलाई खेती गर्ने समयमा पर्याप्त मल दिन सकेन ।

त्यसमाथि कृषि सामग्री संस्थानले कम तौलका इन्डियन पोटास लिमिटेडका रासायनिक मल वितरण गरेकोमा चर्को आलोचना पनि भयो । माग बढ्दै जाने र कृषि सामग्री संस्थानले पुर्ति गर्न नसक्ने भएपछि कृषकहरु आफैंले भारतबाट गैर कानुनी रुपमा मल पनि ल्याए । यसरी गैर कानुनी बाटोबाट मल ल्याउंदा कृषकहरुलाई मलको मुल्य तेब्बर पऱ्यो । यो साना कृषकहरुका लागि प्रमुख चुनौती रह्यो (रिपब्लिका, २०१२) । कृषि सामग्री संस्थानको स्थापनाबाट सरकारले कृषि क्षेत्रमा सघाउने नीति लिएता पनि यस संस्थान कृषकहरुलाई सहायता गर्न असफल रह्यो जसको कारण करदाताले तिरेको करको पैसा मात्र दुरुपयोग भयो ।

त्यस्तै पश्चिम नेपालमा खाद्य असुरक्षाको घटना सामान्य भैइसकेको छ । पश्चिमी नेपालका लागि पठाइएको खाद्य वस्तु तथा अन्न स्वास्थ्यको दृष्टिकोणले खान अयोग्य रहेको थुप्रै घट्नाहरु पनि बाहिर आइसकेका छन् । नेशनल ट्रेडिङ्ग र साल्ट ट्रेडिङ्गले चिनी आयात गर्दा कमिसन लिने र अन्य भष्ट्राचारका घटनाहरुका कुराले पनि बेलाबेलामा सरकारी नीतिको उद्देश्यमाथि राम्रै प्रश्न चिन्ह खडा गरिरहेको छ । त्यस्तै नेशनल ट्रेडिङ्गले गर्ने डयुटि तिरेको सस्तो मदिराको व्यापारले सरकारको अत्यावश्यक खाद्य वस्तु आयात गर्न र वितरण गर्न स्थापना भएको संस्थानको उद्देश्यमाथि नै प्रश्न उठाउन बाध्य बनाएको छ ।

प्रत्येक वर्ष जस्तो देशका विभिन्न जिल्लामा, विशेषतः पश्चिममा एवं काठमाडौंमा पनि कहिलेकाहीँ हुने खाद्य अपर्याप्तता एवं विशेषत चामलको अभावले नेपाल खाद्य संस्थानको असक्षमता छर्लङ्ग पार्दछ । त्यस्तै सधैं दोहोरिने पेट्रोलियम पदार्थको अभावले नेपाल आयल निगमलाई यसको उद्देश्य पुर्तिमा असफल सावित गरिसकेको छ ।

नेपाल आयल निगम सार्वजनिक संस्थानका काम कार्यवाहीमा राजनीतिक हस्तक्षेपको सर्वोत्तम उदाहरण हो । यसले गर्दा यो संस्था वित्तीय

रुपमा जर्जर भइसकेको छ । विज्ञहरुसंगको छलफलले के कुरा प्रष्ट पारेको छ भने पेट्रोलियम पदार्थको मूल्य निर्धारण राजनीतिक समस्याको रुपमा विकसित भइसकेको छ जसको कारणले अन्तर्राष्ट्रिय मुल्य अनुसार आन्तरिक बजारमा भाउ तोक्न सकिंदैन । त्यस बाहेक बढ्दो भष्ट्राचार, चुहावट एवं बढ्दो यातायात खर्चले पनि नेपाल आयल निगमको घाटा र ऋृण दुवै बढ्दो छ ।

व्यापारिक क्षेत्रका संस्थानहरुको प्रमुख उद्देश्य जनतालाई समय अनुसार गुणस्तरयुक्त वस्तु तथा सेवा सुपथ मुल्यमा वितरण गर्ने हो तर मल, खाद्यान्न, पेट्रोलियम पदार्थको अभाव एवं कुहिएका चामल नेपाल खाद्य संस्थानको गोदाममा रहने (सिंह, २०१३) र पेट्रोलियम पदार्थको विक्रीमा तोकिएको भन्दा कम परिमाणमा बेची ठगी गर्ने जस्ता अभ्यास (शर्मा र श्रेष्ठ, २००७) आदिले यस क्षेत्रका संस्थानहरुको प्रभावकारीतामा गम्भीर प्रश्न उठाएको छ ।

यी संस्थानहरुको बजारमाथिको एकाधिकार, लगातारको वस्तु र सेवाको अभाव, बढ्दो ऋृण तथा घाटा सबैलाई विश्लेषण गर्दा सरकारले आफ्नो नीतिको संरचनात्मक पुनरावलोकन गर्ने आवश्यकता देखिन्छ । यी संस्थानहरु करदाताको काँधमा भार मात्र भएका छन् किनकी यिनीहरुले आफ्नो उद्देश्य अनुसार समयमा सुपथ मुल्यमा एवं प्रभावशाली रुपमा वस्तु तथा सेवाको प्रवाह गर्न सकेका छैनन् ।

३.३ सेवा क्षेत्र

यस क्षेत्र अन्तर्गत औद्योगिक क्षेत्र व्यवस्थापन लिमिटेड, नेशनल कन्स्ट्रक्सन कम्पनी, नेपाल ट्रान्जिट र वेयर हाउस कम्पनी, नेपाल इन्जिनीयरिङ्ग कन्सलटेन्सी सर्भिस सेन्टर, नेपाल वायुसेवा निगम, राष्ट्रिय उत्पादकत्व तथा आर्थिक विकास केन्द्र र नागरिक उड्ययन प्राधिकरण गरी सातवटा संस्थानहरु छन् ।

नेशनल कन्स्ट्रक्सन कम्पनी र नेपाल इन्जिनियरिङ्ग कन्सलटेन्सी सर्भिस केही समय देखि संचालनमा छैनन् । त्यस्तै राष्ट्रिय उत्पादकत्व एवं आर्थिक विकास

केन्द्रले उद्देश्य अनुरुप काम गरिरहेका छैनन् । यसले एशियन उत्पादकत्व संस्थाको सचिवालयको रुपमा मात्र काम गरिरहेको छ ।

यस क्षेत्रका सार्वजनिक संस्थानहरु चार भिन्न मन्त्रालय अन्तर्गत र तीन वटा ऐनबाट संचालित छन् । यिनीहरुले औद्योगिक क्षेत्र व्यवस्थापन गर्ने, संभाव्यता अध्ययन गर्ने, निर्माण गर्ने, गोदाम राख्ने एवं परामर्श सेवा दिने, आयोजना अध्ययन गर्ने, सेमिनार आयोजना गर्ने, ट्रेनिङ्ग दिने, उत्पादकत्व बढाउन अध्ययन गर्ने, यात्रुको आवतजावत सहज बनाउने र सशुल्क सेवा दिने काम गर्दछन् ।

सेवा प्रवाह र लगानी एवं योगदान

सार्वजनिक संस्थानहरुको वार्षिक कार्य सम्पादन मुल्यांकन (अर्थ मन्त्रालय, २०१२)का अनुसार औद्योगिक क्षेत्र व्यवस्थापन लिमिटेडको प्रमुख उद्देश्य यस प्रकार छ -

क) नयाँ औद्योगिक क्षेत्रको संभाव्यता अध्ययन गर्ने
ख) भौतिक पूर्वाधार उपलब्ध गराउने
ग) औद्योगिक क्षेत्र भित्रका उद्योगहरुलाई प्रवर्द्धन, व्यवस्थापन र निरिक्षण गर्ने
घ) सम्भाव्य उद्योगीहरुको बारेमा सूचना प्रवाह गर्ने
ङ) लगानीको अवसरहरु खोज्ने

तर जग्गा वितरण गर्ने र संचालन हुन नसक्ने औद्योगिक क्षेत्रहरु बनाउने कार्यले औद्योगिक क्षेत्र व्यवस्थापन लिमिटेडको भष्ट्राचार बढेको र यसले आफ्नो उद्देश्य अनुसार काम गर्न नसकेको देखाउंछ (गोपाकुमार, २०१२) । नेपाल इन्जिनियरिङ्ग कन्सलटेन्सीले सन् २०१०/११ म कुनै कारोबार गरेको छैन तर यसले रु ३० लाख घाटा व्यहोरेको छ । दुईवटा हवाई सेवासंग सम्बन्धित संस्थानहरु बाहेक अन्य सबै संस्थानहरु कुल नाफामा छन् । तर चारवटा मध्ये तीनवटा चाहिँ आ.व २०१०/११ मा घाटामा रहेका छन् ।

यस क्षेत्रमा सरकारको जम्मा रु ११४,६७९.२७ लाख शेयर (इक्विटी) रहेको छ। हवाई सेवा सम्बन्धी दुई संस्थानहरु नेपाल वायुसेवा निगम र नेपाल उड्डयन प्राधिकरणको खराब वित्तीय अवस्थाले यो क्षेत्रको बारेमा गम्भीर चिन्ता उत्पन्न गरेको छ । नेपाल वायु सेवा निगमको हालसम्मको कुल घाटा रु १६,२१२.१८ लाख र नेपाल उड्डयन प्राधिकरणको कुल घाटा रु ७,४९३ लाख रहेको छ। त्यस्तै यी संस्थानहरुको कुल ऋण कुल घाटा भन्दा पनि बढी छ।

सातवटा मध्ये नेपाल औद्योगिक क्षेत्र व्यवस्थापन लिमिटेड एउटाले मात्र सरकारलाई रु ५७ लाख लाभांश दियो र बाँकी कसैले पनि सरकारलाई केही पनि दिएनन् ।

सेवा क्षेत्रका यी सातवटा संस्थानहरुले जम्मा २,६९३ रोजगारी सिर्जना गरेका छन । अन्य क्षेत्रको तुलनामा सेवा क्षेत्रको संस्थानहरुको कर्मचारीको कुल नाफामा ९.१० घनात्मक योगदान रहेको छ। त्यस्तै प्रति एक रोजगारी सिर्जनामा रु.३६.३८ लाख औषत लगानी (ऋण तथा इक्विटी जोडेर) रहेको छ । नागरिक उड्डयन प्राधिकरणको लगानी रु १८८.२७ लाख प्रति रोजगार सबैभन्दा महंगो र राष्ट्रिय उत्पादकत्व एवं आर्थिक विकास केन्द्रको रु ४.४ लाख प्रति रोजगारी लगानी सबैभन्दा सस्तो रहेको देखिन्छ । अन्य क्षेत्र भन्दा सेवा क्षेत्रका कर्मचारीको कुल नाफामा योगदान राम्रो भएतापनि सेवा क्षेत्रमा अझै रोजगारी सिर्जनामा धेरै लगानी चाहिएको देखिन्छ। त्यस्तै यस क्षेत्रका कर्मचारीको अवकासमा सरकारले रु १२,१९३.९२ लाख खर्च गर्नु पर्दछ।

नेपाल वायु सेवा निगम र नागरिक उड्डयन प्राधिकरणको खराब व्यवस्थापन र कार्य, कोषको अव्यवस्था, पार्टपुर्जा चोरी एवं आार्थिक अस्तव्यवस्तताले यिनीहरुको कार्य सम्पादनमा गम्भीर प्रश्न चिन्ह खडा गरेको छ। नेपाल वायुसेवा निगम (पहिला शाही नेपाल वायु सेवा निगम) मा १,६०० कर्मचारी छन् तर यो संग दुई वटा बोइङ्गमात्र छ जसबाट हङ्कङ्ग, क्वालालमपुर, दुवई र दोहामा उडान सेवा पुगेको छ। तर हालका दिनमा विमानको कमीले यी गन्तव्यहरुमा उडान पनि धेरै कम भइसकेको छन्। १९९० को दशक र सन् २००० को सुरुको वर्षहरुमा वायु

सेवा निगममा धेरै ठुला भष्ट्राचारका काण्डहरु भए जसले निगमको कार्य क्षमता पछिका वर्षहरुमा विस्तारै खस्कदैं गयो । इन्टरनेशनल डाइरेक्टरी अफ कम्पनी हिष्ट्रिज २००१ का अनुसार उच्च राजनीतिक हस्तक्षेपले वायुसेवा निगम झन लथालिङ्ग भयो । सन् २०१३ को मार्चमा बढ्दो घाटाको कारणले दिल्ली स्थित वायुसेवा निगमको कार्यालय बन्द गर्न निगम बाध्य भयो भने त्यस अघिको १८ महिनासम्म निगमले काठमांण्डौ दिल्ली एउटा उडान पनि गर्न सकेको थिएन (आचार्य, २०१३) ।

हाल देशमा ११ औद्योगिक क्षेत्रहरु संचालनमा छन् जसमा ४९८ उद्योगहरु संचालनमा छन् र ५२ वटा बन्द भइसकेका छन् । प्रा. दिनेश चापागाईको औद्योगिक क्षेत्रको २००२ को अध्ययन अनुसार, ४३५ उद्योगहरुमध्ये ७७ प्रतिशत मात्र संचालनमा रहेका र १३ प्रतिशत विभिन्न कारणले लगानी आकर्षण गर्न नसकेर बन्द भइसकेका थिए । आ.व. २०११/१२ मा उद्योगहरुमा निजी क्षेत्रको रु.१८५,२०० लाखको दाँजोमा औद्योगिक क्षेत्र व्यवस्थापन कम्पनीको रु २,९४७ लाख लगानी थियो (अर्थ मन्त्रालय, २०१२) । यसबाट के देखिन्छ भने उद्योगहरुमा निजी क्षेत्रको लगानी औद्योगिक क्षेत्र व्यवस्थापन कम्पनीको लागनी भन्दा बढी छ । नेपाल इन्जिनीयरिङ्ग कन्सल्टेन्सी अघिल्लो वर्ष देखि बन्द छ । यी केही मात्र उदाहरणहरु सेवा क्षेत्रका संस्थानहरुको खराब अवस्था चित्रित गर्न पर्याप्त छन् ।

३.४ सामाजिक क्षेत्र

सामाजिक क्षेत्र अन्तर्गत सांस्कृतिक संस्थान, गोरखापत्र संस्थान, जनक शिक्षा सामग्री केन्द्र लिमिटेड, नेपाल टेलिभिजन, ग्रामिण आवास कम्पनी गरी पाँच वटा संस्थानहरु छन् । यी पाँच वटा संस्थानहरु चार वटा ऐन र भिन्न भिन्न मन्त्रालय अन्तर्गत संचालनमा छन् ।

सेवा प्रवाह, लगानी एवं योगदान

सांस्कृतिक संस्थानको उद्देश्य संस्कृतिको प्रवर्द्धन र सम्वर्द्धन गर्ने तथा जनतालाई स्वस्थ्य मनोरञ्जन प्रदान गर्ने भनिएको छ । त्यस्तै सामाजिक क्षेत्रका सम्पुर्ण संस्थानहरुको उद्देश्य नै संस्कृतिको सम्वर्द्धन गर्ने, विद्यालयका लागि पुस्तक

तथा पत्रिका प्रकाशन गर्ने, श्रब्य दृश्य संचारका माध्यमबाट राष्ट्रिय जनमत तयार गर्ने र गरिब जनतालाई आवासको सुविधा उपलब्ध गराउने हो ।

सरकारले यस क्षेत्रमा जम्मा रु.२१,२८८ लाख शेयर पुँजी लगानी गरेको छ । सबैभन्दा कम गोरखापत्र संस्थानमा रु.११५ लाख लगानी गरेको छ भने सबै भन्दा बढी रु. १६,४८९ लाख नेपाल टेलिभिजनमा लगानी गरेको छ। यस क्षेत्रका संस्थानहरुमा सरकारको शत प्रतिशत शेयर होल्डिङ्ग छ। आ.व. २०१०/११ म यस क्षेत्रका पाँचवटा मध्ये चारवटा संस्थानले रु ४५५ लाख अनुदान पाए ।

यस क्षेत्रका सार्वजनिक संस्थानहरुको कुल रु ८,३७०.९६ लाख ऋण र ब्याज रहेको छ । सबैभन्दा बढी ऋण रु.५,७१५.९६ लाख जनक शिक्षा सामग्री केन्द्रको छ भने ग्रामिण आवास कम्पनीको कुनै ऋण छैन । आ.व.२०१०/११मा यस क्षेत्रले जम्मा रु.९७५.३५ लाख घाटा गरेको छ । गोरखापत्र संस्थान र ग्रामिण आवास कम्पनीले उक्त आ.व.मा गरेको थोरै खुद नाफा जनक शिक्षा सामग्री केन्द्र लिमिटेडको रु.९४५ लाख घाटाले ओभ्रेलमा पारिदियो । यस क्षेत्रको संस्थानहरुको कुल आ.व. २०१०/११ सम्मको घाटा रु ११,७३६.७ लाख हो । ग्रामिण आवास मात्र हालसम्म नाफामा रहेको संस्थान हो । सबैभन्दा बढी कुल घाटा (आ.व.२०१०/११ सम्मको) रु. ८,०५७.३९ लाख नेपाल टेलिभिजनको रहेको छ ।

यस क्षेत्रले हालसम्म सरकारलाई कुनै लाभांश दिएको छैन । यस क्षेत्रले २,०६० रोजगारी सिर्जना गरेको छ । प्रति कर्मचारी कुल नाफामा योगदान ०.३ ऋणात्मक रहेको छ । औषत लगानी र इक्वीटी ऋण प्रति रोजगारी सिर्जना रु.१४.९४ लाख परेको छ जसमा नेपाल टेलिभिजनको रु.४१.१ लाख प्रति रोजगारी सिर्जना लगानी सबैभन्दा बढी हो ।

पुस्तक तथा पत्रपत्रिका जस्ता अत्यावश्यक वस्तु उपलब्ध गराउने कार्य हालका दिनहरुमा बढी विवादित भएका छन् । पाठ्यपुस्तकको अभाव र भष्ट्रचारले यी संस्थानहरुको कार्यकुशलता माथि गम्भीर प्रश्न खडा गरेका छन् । सांस्कृतिक संस्थान र नेपाल टेलिभिजनले संस्कृतिको संरक्षण गर्ने कार्य करदाताहरुको लागि महँगो सावित भएको छ । गोरखापत्र संस्थानलाई कम गुणस्तरको कागज

प्रयोग गरेको र सरकारी मुखपत्र भएको आरोप छ । त्यस्तै निजी क्षेत्रका संचार गृहहरुले हालका दिनमा राम्रो गुणस्तरयुक्त प्रकाशन प्रारम्भ गरे पश्चात यी सरकारी संस्थानहरुको आवश्यकता र औचित्यमाथि प्रश्न चिन्ह उठेको छ ।

गोरखापत्र संस्थानमा भष्ट्राचारको आरोप (कारोबार,२०११) र पाठ्यपुस्तकको अपर्याप्तताले जनक शिक्षा सामग्री केन्द्रका प्रबन्धकमाथिको आरोप (इकान्तिपुर, २०१३) आदिले यी संस्थानहरु आफ्नो उद्देश्यअनुरुप संचालन हुन नसकेको तथ्य उजागर गर्दछन् ।

३.५ जनउपयोगी क्षेत्र

यो क्षेत्रले सार्वजनिक रुपमा विजुली, खानेपानी र संचार सेवा नेपाल विद्युत प्राधिकरण, नेपाल खानेपानी संस्थान र नेपाल टेलिकम मार्फत प्रदान गर्दछ ।

सेवा प्रवाह, लगानी एवं योगदान

यस क्षेत्रका सार्वजनिक संस्थानले विजुली, खानेपानी र संचार सेवा जनतालाई सुपथ मुल्यमा प्रवाह गर्ने लक्ष्य राखेका छन् । ३७ वटै सार्वजनिक संस्थानहरु मध्ये सबै भन्दा बढी घाटामा रहेको विद्युत प्राधिकरणले विद्युत उत्पादन, प्रसारण र वितरण सबै गर्दछ । नेपाल खानेपानी संस्थान एउटै मात्र यस्तो संस्था हो जसले केन्द्रमार्फत पाइप लाइनको मद्दतले घरघरमा पानी पुऱ्याउँछ तर यो राम्रोसंग संचालन हुन सकिरहेको छैन । नेपाल टेलिकम चाँहि सन् २००० को खुल्ला नीति पछि यहाँसम्म आइपुगेको छ तर यस्ले हालका दिनमा राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय दूरसंचार सेवा प्रवाहकहरुसंग प्रतिस्पर्धा गरिरहेको छ । यो नै एक मात्र संस्था हो जसले सरकारलाई ठुलो धनराशी लाभांश र आ.व. २०१०/११ मा थुप्रै करसमेत बुझाएको थियो ।

यस क्षेत्रमा सरकारको जम्मा रु. ४१०,४२४.११ लाख शेयर पुँजी लगानी रहेको छ । नेपाल विद्युत प्राधिकरणमामात्रै सरकारको रु. २५६,९४८.११ लाख

शेयर पुँजी लगानी छ । नेपाल खानेपानी संस्थानमा सरकारको शत प्रतिशत र नेपाल टेलिकममा ९२ प्रतिशत शेयर छ ।

जनउपयोगी क्षेत्रका सार्वजनिक संस्थानहरुको हाल सम्म रु ८१२,५७९ लाख ऋण रहेको छ । नेपाल टेलिकमको ऋण वा ब्याज केही पनि छैन तर बाँकी २ वटा संस्थानहरुको विभिन्न बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरुसंग थुप्रै ऋण रहेको छ ।

यी संस्थानहरुले न त विजुली न पानी नै पूर्ण रुपमा वितरण गरेका छन्, न त गुणस्तरीय सेवा नै । तसर्थ यिनीहरुको कार्यक्षमतामा प्रश्न चिन्ह खडा भएको छ । १६ घण्टा सम्मको लोडसेडिङ्ग र सुख्खा याममा पुर्ण बिजुलीबिहिन अवस्था एवं खाने पानीको लगातार अभावले यी दुवै संस्थाहरुको कार्य क्षमता असफल प्रमाणित भइसके को छ । तर नेपाल टेलिकमले भने आफ्नो गुणस्तरमा सुधार गर्दैछ । नेपाल टेलिकमको योगदान सम्पुर्ण सार्वजनिक संस्थानहरुको योगदानमा नै प्रभावशाली र महत्वपुर्ण छ ।

नेपाल टेलिकम एक्लैले आ.व. २०१०/११ मा रु. १२१,२०३ लाख नाफा गरेको छ । तर नेपाल विद्युत प्राधिकरणको रु ६०,८९२ लाख र खाने पानी संस्थानको रु.४३० लाख घाटाले गर्दा यस क्षेत्रको सम्पुर्ण संस्थानहरुको कुल घाटा रु.५९,८८१ लाख रहेको छ । नेपाल टेलिकमको हाल सम्मको कुल नाफा रु ३८८,९३९ लाखलाई नेपाल विद्युत प्राधिकरणको हालसम्मको कुल घाटा रु २७१,८८२ र खानेपानी संस्थानको हाल सम्मको कुल घाटा रु.४,२४७ ले छाँयामा पारेको छ ।

नेपाल टेलिकम देशको महत्वपुर्ण संचार सेवा प्रवाहक हो । यसको बजार हिस्सा ६४ प्रतिशत छ र यसले हालका दिनमा बजार हिस्सा बढाउँदै लगेको छ । अर्कोतर्फ जलस्रोत विकास संस्थानले खानेपानी संस्थान विराटनगरको २०१२ मा गरेको अध्ययनका अनुसार मिटर रिडिङ्गको अनियमितता, सेवामा ढिला सुस्ती र भष्ट्राचारले खानेपानी संस्थानलाई गांजेको कुरा उल्लेख गरेको छ । त्यस्तै राजनीतिक हस्तक्षेप, बढ्दो लोडसेड्ङ्गि र भष्ट्राचारले नेपाल विद्युत प्राधिकरण पनि आफ्नो उद्देश्यमा असफल भइसकेको छ ।

जनउपयोगी क्षेत्रका सार्वजनिक संस्थानहरुको योगदान मिश्रित रहेको छ। नेपाल टेलिकमले सरकारलाई रु.५४,८९६ लाख लाभांस दिएपनि अन्य दुइ लाभांश दिन असफल रहेका छन् ।

यस क्षेत्रका सार्वजनिक संस्थानहरुले जम्मा १५,३३२ रोजगारी सिर्जना गरेका छन् । कर्मचारीको कुल नाफामा यिनीहरुको योगदान ०.०४ प्रतिशत घनात्मक रहेको छ । नेपाल टेलिकमको कारण सरकारका यस क्षेत्रमा प्रति रोजगारी सिर्जनामा ऋण र इक्विटी जम्मा गर्दा रु.५७ लाख लगानी देखिन्छ । त्यसमा नेपाल विद्युत प्राधिकरणको प्रति रोजगारी सिर्जनामा लगानी सबैभन्दा बढी रु.११५.२ लाख रहेको छ ।

३.६ वित्तीय क्षेत्र

यस क्षेत्रमा कृषि विकास बैंक, राष्ट्रिय वीमा संस्थान (जीवन र निर्जिवन), एनआईडिसी विकास बैंक, राष्ट्रिय वाणिज्य बैंक, कर्जा तथा सुरक्षण निगम, नेपाल आवास वित्तीय कम्पनी, नेपाल स्टक एक्सचेन्ज, नागरिक लगानी कोष, जलविद्युत लगानी तथा विकास कम्पनी गरी जम्मा ९ वटा सार्वजनिक संस्थानहरु रहेका छन् ।

सेवा प्रवाह, लगानी र योगदान

यस क्षेत्रका सार्वजनिक संस्थानहरु बैंकिङ्ग, वीमा र शेयर कारोबारको सेवा दिने उद्देश्य सहित स्थापना भएका हुन् । जम्मा ९ वटा संस्थानमध्ये आ.व. २०१०/११ मा जलविद्युत लगानी तथा विकास कम्पनीको कुनै कारोबार भएन ।

यस क्षेत्रका संस्थानहरुमा सरकारको जम्मा रु.२०५,०७७.१५ लाख शेयर पुँजी रहेको छ । कृषि विकास बैंकमा सरकारको सबैभन्दा बढी रु.९४,७४३ लाख शेयर पुँजी रहेको छ । यस क्षेत्रको संस्थानहरुको हाल सम्मको कुल रु.७५,०९०.३९ लाख ऋण रहेको छ जसमा तीनवटा माथि बैंक तथा वित्तीय संस्था एवं सरकारको पनि ऋण रहेको छ ।

आ.व.२०१०/११ मा यस क्षेत्रका ९ वटा सार्वजनिक संस्थानको जम्मा नाफा रु.५१,५६८.३५ लाख रहेको थियो । सबैभन्दा बढी नाफा रु.२३,६५४ कृषि विकास बैंकको रहेको थियो । आश्चर्यजनक रुपमा वित्तीय क्षेत्रको पनि हालसम्मको कुल घाटा रु.१९७,३२१.१३ लाख रहेको छ जसमा राष्ट्रिय वाणिज्य बैंकको सबैभन्दा उच्च घाटा रु. १३७१८१.१५ लाख रहेको छ ।

यस क्षेत्रको ९ वटा सार्वजनिक संस्थानहरुमध्ये नेपाल आवास विकास वित्तीय संस्थाले रु.२६ लाख लाभांश सरकारलाई दियो । यस क्षेत्रले जम्मा ६,३१६ रोजगारी सिर्जना गरेको छ, जसमा राष्ट्रिय वाणिज्य बैंकले सबैभन्दा बढी रोजगारी दिएको छ । यस क्षेत्रको कर्मचारीको कुल नाफामा योगदान ३.०८ प्रतिशत घनात्मक छ । इक्विटी र ऋण गरेर औसत लगानी प्रति कर्मचारी रु.१,१९३.९८१ रहेको छ जुन सबै क्षेत्रहरु भन्दा बढी हो । वित्तीय क्षेत्रका सार्वजनिक संस्थानहरुमा जम्मा रु.१०,७३,३०० लाख ऋण तथा लगानी रहेको छ । तर त्यसका साथै धेरै संख्यामा बैंक तथा वित्तीय संस्था र त्यसका शाखाले वित्तीय पहुँच सहज बनाएका छन् ।

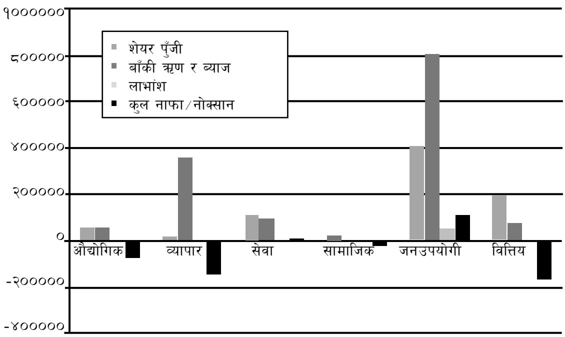
४.समग्र कार्य सम्पादन विश्लेषण

माथिको अध्यायमा क्षेत्रगत विश्लेषण गरे अनुसार थोरै मात्र सार्वजनिक संस्थानहरुले कुल नाफा कमाएका र आफ्नो उद्देश्य अनुसार काम गरेका देखिन्छन् । क्षेत्रगत रुपमा हेर्दा सार्वजनिक संस्थानहरु मध्ये उद्योग अन्तर्गत सबै संस्थानको हालसम्मको कुल घाटा रहेको छ भने व्यापार, सामाजिक र जनउपयोगी क्षेत्र प्रत्येकमा एक संस्थान बाहेक सबैमा कुल घाटा रहेको देखिन्छ । सेवा क्षेत्रका संस्थानहरुको अन्यको दाजोमा वित्तीय स्वास्थ्य राम्रै रहेको छ किनकि यस अन्तर्गत जम्मा २ वटा संस्थानहरु मात्र हालसम्म कुल घाटामा रहेका छन् । सबैभन्दा बढी ऋण हेर्ने हो भने तुलनात्मक रुपमा नेपाल आयल निगम, नेपाल ओरिन्ड म्याग्नेसाइट, नेपाल वायु सेवा निगम र नेपाल विद्युत प्राधिकरण पर्दछन् । अन्य केही सार्वजनिक संस्थान जो उक्त आर्थिक वर्षमा केही नाफामा चलेका छन्, उनीहरुमा पनि सरकारको उल्लेख्य लगानी परेको छ । तथ्याङ्कलाई हेर्दा सरकारको ठुलो शेयर लगानी र ऋणको मद्दतले ५ वटा मध्ये जनउपयोगी क्षेत्र एउटा मात्र खुद नाफामा रहेको देखिन्छ । तर त्यो नाफा नेपाल टेलिकमको कारणले मात्र भएको देखिन्छ ।

यो अनुसान्धनले रोजगारी सिर्जनालाई गैर व्यवसायिक उद्देश्य अन्तर्गत राखेर सार्वजनिक संस्थानहरुको कल्याणकारी उत्तरदायित्वलाई हेर्ने प्रयास केही हदसम्म भएपनि पुरा गरेको छ । नेपाल लेबर सर्भे (सिबिएस, २०११) का अनुसार ७८.३ प्रतिशत आर्थिक रुपमा सक्षम जनसंख्या रोजगार छ । सार्वजनिक संस्थानहरुले जम्मा ३२,३६१ रोजगारी सिर्जना गरेको देखिन्छ । तसर्थ नेपालको रोजगारीमा सार्वजनिक संस्थानहरुले ०.१५ प्रतिशत योगदान गरेको देखिन्छ । त्यस्तै, रोजगारी सिर्जनालाई हेर्दा सरकारले एउटा रोजगारी सिर्जना गर्न कति लगानी गरेको छ भन्ने मापदण्ड प्रयोग गरिएको छ । सम्पुर्ण क्षेत्रको तथ्यांक हेर्ने हो भने

सरकारले एउटा रोजगारी सिर्जना गर्न करदाताको कम्तीमा रु.१० लाख खर्च गरेको छ । तसर्थ सार्वजर्ा नक संस्थानहरुको कल्याणकारी उत्तरदायित्वका हिसाबले यो विश्लेषणले अत्यन्त निरसाजनक परिणाम देखाएको छ । सार्वजनिक संस्थानहरुमाथि भएको यस खर्चलाई अन्य उपयोगी क्षेत्रमा लगाएको भए आउन सक्ने परिणामको अन्दाज गर्दा नोक्सान अझै आकासिन्छ ।

ग्राफ १: सार्वजनिक संस्थानहरुमा लगानी र प्रतिफल



यी सार्वजनिक संस्थानहरुले कतिपय अवस्थामा उक्त क्षेत्रमा निजी क्षेत्रलाई काम गर्न निरुत्साहित पनि गरेको कुरालाई मध्यनजर गर्दै खर्च भएका स्रोत तथा साधनहरु राज्यको अन्य अत्यावश्यक क्षेत्रहरु जस्तै स्वास्थ्य, शिक्षा जस्ता सामाजिक क्षेत्रतर्फ लगाउनु बुद्धिमानी देखिन्छ । नेपाल जस्तो विकासोन्मुख अर्थतन्त्र भएको देश जहाँ करको आधार पनि कम छ, त्यहाँ राज्यको श्रोतलाई अन्य अत्यावश्यक क्षेत्रमा खर्च गर्दा बढी प्रभावकारी हुन्छ ।

४.१ **समस्या/चुनौती**

राउट(२०१२)अनुसार विभिन्न अध्ययनहरु (मानन्धर,१९९३; मानन्धर र बज्राचार्य,२000; पौडेल,२00९; आर्थिक सर्वेक्षण,२00९) ले व्यव्सायिक लक्ष्य एवं आचरण नहुनु, अपर्याप्त स्वतन्त्रता, खराब लेखा पद्धति र

जवाफदेहीता, असक्षम र अप्रभावकारी व्यवस्थापन, सूचना प्रविधीको नयाँ ज्ञानको अल्पता, आवश्यकता भन्दा बढी अदक्ष कर्मचारीहरु, अनुदानमा आश्रित, भ्रष्टाचार, साधन र श्रोतको दुरुपयोग र गैर जिम्मेवारी एवं बेवास्तालाई सार्वजनिक संस्थानहरुको खराब कार्य सम्पादनका कारणहरु हुन् भनी पहिचान गरेका छन् । यी कारणहरुले गर्दा राज्यलाई अनावश्यक आर्थिक भार बढी रहेको छ। साथै सार्वजनिक संस्थानहरुको खराब कार्य सम्पादनको प्रमुख कारण कमजोर व्यवस्थापन पनि हो । सार्वजनिक संस्थानका प्रमुखहरुको नियुक्ती उनीहरुको व्यवस्थापकीय कार्यकुशलता र प्रतिस्पर्धाको आधारमा नभई राजनीतिक आस्था र सम्पर्कको आधारमा हुने गरेको छ, जसको कारण संस्थानहरुको कार्यकुशलता र व्यवसायिक कार्य सम्पादनमा ठुलो असर परेको छ ।

तल उल्लेखित कारणहरु यस क्षेत्रका समस्या र चुनौतीमा आधारित छ । धेरैजसो चुनौती संस्थागत र संरचनागत समस्याहरुका कारणले पनि बढेका छन् जसलाई सार्वजनिक संस्थानहरु एवं सरकारले पनि समाधान गर्न धेरै चासो राखेको देखिदैंन ।

केही अन्य समस्याहरु हाम्रो छलफलको अवसरमा सार्वजनिक संस्थानका प्रतिनिधिहरुले पनि औंल्याएको आधारमा राखिएको छ ।

४.१.१ नाफा र गैर नाफा उद्देश्यबीचको सन्तुलन

सार्वजनिक संस्थानहरुको एउटा मुलभुत समस्या नाफा कमाउने र लोक कल्यणकारी सेवा प्रवाह गर्ने कार्यबीचको सन्तुलन कायम राख्न नसक्नु हो । सार्वजनिक संस्थानहरुले व्यवसायिक र गैर व्यवसायिक दुवै लक्ष्य राखेका हुन्छन् तर अघिल्लो अध्यायमा वर्णन गरे अनुरुप सार्वजनिक संस्थानहरु नीतिगत अश्त्रको रुपमा स्थापना गर्नुको उद्देश्य कल्याणकारी कार्यहरु गर्न मात्र नभएर यिनीहरुको दीर्घकालीन स्थायित्व पनि हो ।

तर एउटा प्रमुख प्रश्न के हो भने नाफा गर्ने र कल्याणकारी सेवा प्रदान गर्ने कुरा एक अर्कामा अनूकूल नै हुन सक्दैनन् भने के गर्ने ? यदि हुन सक्दैनन् भने,

सार्वजनिक संस्थालाई यी लक्ष्यहरु हासिल गर्न नीतिगत अस्त्रको रुपमा प्रयोग गर्नु उपयुक्त हुँदैन । त्यसो हुँदा सिधै लोककल्याणकारी परियोजनाहरु मात्र विकल्प हुन सक्छ । यद्यपि, लोककल्याणकारी मनसाय र नाफा गर्ने अभिप्राय एकअर्का अनूकूल हुन्छन् भन्ने हो भने सफलताको रहस्य यी दुइको बीचको सन्तुलनमा लुकेको हुन्छ । यस अनुसन्धान पत्र तयार पार्ने क्रममा सार्वजनिक संस्थानका प्रतिनिधिहरुसंगको छलफलबाट के थाहा भयो भने यी दुवै उद्देश्य बीच सन्तुलन कायम राखेर संस्थान संचालन गर्नु नै प्रमुख चुनौती हो । यस्तो अवस्थामा यी दुई उद्देश्य मध्ये एउटालाई ध्यान दिनुपर्ने आवश्यकता हो । व्यवसायिक लक्ष्यमा ध्यान कम पुग्नाले यी सार्वजनिक संस्थानहरुको वस्तु र सेवा प्रवाहमा असर परेको चाँहि पक्का हो । सार्वजनिक संस्थानहरु आफ्नो दैनिक कार्यसंचालनमा आफ्नो शेयर होल्डर अर्थात सरकारमा धेरै भर परेका छन् र सरकारले यिनीहरुको संचालनको लागि लगातार तलब, भत्ता खुवाइरहनु परेको कुराले यसलाई थप पुष्टि गर्दछ ।

४.१.२ स्वायत्तता र जवाफदेहीता बीचको सन्तुलन

राजनैतिक हस्तक्षेप सार्वजनिक संस्थानको सुचारु एवं व्यवसायिक संचालनको एउटा मुख्य चुनौती हो भन्ने कुरामा कुनै दुइमत छैन । राजनीतिक हस्तक्षेप विभिन्न ढंगका हुन सक्छन्, जस्तै प्रतिफल विनाको वा न्युन प्रतिफल दिने आयोजनामा लगानी गर्न उत्प्रेरित गर्ने, राजनीतिक आस्थाको आधारमा जागिर दिने ताकि त्यसको कारणले चुनावमा भोट बढी ल्याउन सकियोस । तर यसो गर्दा ती संस्थानहरुको आर्थिक क्षमताले भ्याउने भन्दा कम गुणस्तरको वस्तु प्रवाह गर्ने जस्ता अव्यवसायिक सम्झौता गर्नुपर्ने हुन्छ र कालान्तरमा ती संस्थानहरु आर्थिक रुपमा धरासायी हुन्छन् । एसियाली विकास बैंक, बेलायती सहयोग नियोग (डिएफआइडी) र अन्तराष्ट्रिय श्रम संगठन (२००९) का अनुसार, सार्वजनिक संस्थानहरु राजनीतिक दलका कार्यकर्ताहरुलाई आफनो समर्थन गरे वापत कार्यकर्ताहरुलाई पुरुस्कार स्वरुप जागिर खुवाउने ठाउँको रुपमा विकसित भएकोले नै यिनीहरुको व्यवस्थापनको स्तर, जनताप्रतिको उत्तरदायित्व एवं उत्पादकत्व घट्दै गई महंगो लागत जस्ता समस्या बढ्दै छन् । यसरी सार्वजनिक संस्थानहरुको दुरुपयोग हुनु नै नेपालको विकासको एउटा चुनौती पनि हो । तर स्वायत्तता पनि त्यति खेर मात्र प्रभावकारी हुन्छ जव त्यसलाई जवाफदेहीतासँग जोडेर विश्लेषण गरिन्छ ।

सम्पत्ति अधिकारका प्रवक्ताहरुका अनुसार पनि व्यक्तिगत स्वामित्व सार्वजनिक स्वामित्व भन्दा प्रभावकारी हुन्छ (फुरोवोटन र पेजोभिक, १९७२) । त्यसकारण व्यक्तिगत स्वामित्वको अभावमा जनतालाई सार्वजनिक संस्थानहरुको व्यवस्थापन एवं नीतिगत काम कारवाहीमा त्यति चासो रहन्न (डोभेकपोर, १९९८) । सरकारको ठुलो मात्रामा शेयर भएका सार्वजनिक संस्थानहरुमा अन्तिम निर्णय र अधिकार सरकारकै रहन्छ । तर सार्वजनिक संस्थानका सही अर्थमा मालिक जनताहरु नै हुन् किनकि लगानी जनताको कर रकमबाट आएको हुन्छ । तर सार्वजनिक संस्थाहरुको जवाफदेहीता सरकार वा जनता को संग हुन्छन् भन्ने विषय चाँहि अन्यौलमा नै रहन्छ । सार्वजनिक संस्थानहरु संचालनको अधिकार सम्बन्धित मन्त्रालयहरुमा हुन्छ तर सरकारमा नै यिनीहरुको स्वामित्व रहेकाले त्यो अधिकार मातहतका मन्त्रालय हुदै माथिसम्म जान्छ । त्यसकारण कर्मचारीतन्त्र र राजनैतिक तहमा जवाफदेहीता साह्रै कम हुन्छ जसको कारण काम चलाउ र भ्कारा टार्ने खालको गतिविधिहरु सार्वजनिक संस्थानहरुमा देखिन्छ ।

वास्तवममा स्वामित्वको संरचनाले नै राजनीतिक हस्तक्षेप र स्वायत्तता एवं जवाफदेहीता बीचमा असहज परिस्थिती सिर्जना गरेको हुन्छ ।

४.१.३. व्यवसायिक अभ्यास एवं कर्मचारीतन्त्रबीचको सन्तुलन

सार्वजनिक संस्थानहरुले जनताले तिरेको करलाई सरकारको लगानीको रुपमा भित्र्याउने हुँदा, यिनीहरुको संचालनको लागि कानुनी एवं सांगठानिक रुपमा धेरै विचार पुऱ्याइएको हुन्छ । हेएल-म्याारियम एण्ड मेन्जिन्ट्सु (१९९८)का अनुसार, सार्वजनिक संस्थानहरुलाई लगातार घाटामा संचालन भएर आफ्ना उद्देश्यहरुबाट बिमुख नहुन भन्नका लागि व्यवस्थापन गर्ने ऐनमा सम्बन्धित मन्त्रालय र नियमनकारी निकायहरुलाई यथेष्ट कानुनी आधार दिइएको हुन्छ । तर यदि सरकारले राजनैतिक रुपमा सुसंचालनको व्यवस्था गर्न सकेन भने यो नियमन एवं जवाफदेहीताका व्यव्स्थाहरु राजनैतिक इच्छाशक्ति एवं संकल्पका अभावमा कर्मचारीतन्त्रको चक्रव्युहमा फस्छन् ।

यो कुरा नेपालमा पनि लागु हुन्छ । यस क्रममा दक्षिण कोरिया र पाकिस्तानी अनुभवबाट सिक्न सकिन्छ । उनीहरुले सार्वजनिक संस्थाहरुमा स्पष्ट र तर्कसंगत उद्देश्य राखेर, कार्य व्यवस्थापनको सही मापन गरेर सफल मेनेजरहरुलाई विशेष इन्सेटिभको व्यवस्था गरेका छन् जसलाई सुचांक प्रणाली वा सिंग्नलिङ्ग सिस्टम भनिन्छ (हिले-मारियम एण्ड मेन्जिन्टसु, १९९८) ।

पौडेल (२००६) का अनुसार नेपालमा सार्वजनिक संस्थानहरुको सुरुवात सरकारी विभागहरुलाई रुपान्तरण गरेर एवं केही स्वायत्तता दिएर गरियो । यसैको कारण धेरै संस्थानहरु अझै सरकारी विभाग झैं काम गर्न अभ्यस्त छन् । यसै कारणले यिनीहरुमा रहेको कर्मचारीतन्त्रले व्यवसायिक रुपमा यी संस्थानहरुको संचालनमा अवरोध पुऱ्याएको देखिन्छ ।

४.१.४. समग्र ईन्सेन्टिभ व्यवस्था

माथि उल्लेख गरिएका सबै कारणहरुले गर्दा सार्वजनिक संस्थाहरुको कार्यपद्धतिमा एउटा गलत ईन्सेन्टिभ (काम गर्ने अभिप्रेरणा) व्यवस्थालाई उजागर गरेको देखिन्छ । अत्यन्त धेरै राजनीतिक हस्तक्षेपको कारणले यी सार्वजनिक संस्थानहरुमा हुने निर्णय संभाव्यता वा नाफा भन्दा राजनैतिक आस्थाका आधारमा गरिन्छ, जसको कारणले व्यवस्थापकहरुलाई नाफा बढाउन एकदमै कम अभिप्रेरणा रहन्छ किनकि त्यहाँ न कुनै दण्ड न कुनै पुरस्कारको नै प्रावधान हुन्छ । यसको उदाहरण भारतमा देख्न सकिन्छ जहाँ समाजकल्याण र आर्थिक लक्ष्यहरुलाई मिसाई सामाजिक आर्थिक उद्देश्य अन्तर्गत आम्दानी बढाउने, वितरण गर्ने, रोजगारी सिर्जना गर्ने, भौगोलिक क्षेत्रहरुको प्रवर्द्धन गर्ने, आयात प्रतिस्थापन गर्ने र उदाहरणीय रोजगारदाता हुने जस्ता कुरालाई मापदण्डका रुपमा लिइन्छ (मजुमदार, १९९८ मा मराठे १९८९लाई उल्लेख गरिए अनुसार) ।

हाम्रै देशका केही सार्वजनिक संस्थानहरुका उच्चपदस्थ कर्मचारी र विज्ञहरुसँगको छलफलमा पनि यी कुराहरु उल्लेखित भए तर नेपालको हकमा दण्ड र पुरस्कारको प्रमुख चुनौती भनेको नै खराब कार्य सम्पादन गर्दा र नाफामा

संस्थान संचालन गर्दा कुनै भेदभाव नहनु हो (शर्मा, २०१३)। त्यस्तै, लगातार रुपमा खराब प्रदर्शन गरिरहेका संस्थानहरुलाई पनि सरकारले लगानी गरिरहने कारणले पनि नेपालमा यसलाई पुरस्कार मानिएको देखिन्छ।

एलेन वाटर्स (हिले-मारियम एण्ड मेन्जिन्ट्सु, १९९८मा उल्लेख भएअनुसार) भन्छन् कि आर्थिक साध्यले के स्पष्ट पारिसकेको छ भने स्वामित्व एवं दण्ड र पुरस्कारको व्यवस्थाका कारणले उही नतिजा निकाल्नमा सरकारी संस्थानहरु निजी संस्थाहरु सरह परिणामदायक र उत्पादनशिल हुदैनन्।

४.१.५. संस्थागत व्यवस्थाको चुनौती

नेपालका सार्वजनिक संस्थानहरु विभिन्न मन्त्रालय अन्तर्गत छरिएका छन् र भिन्न भिन्न ऐनद्वारा निर्देशित छन्। कम्पनी ऐनले धेरैलाई समेटेपनि जम्मा ११ वटा ऐनले सार्वजनिक संस्थानहरुलाई बाँधेको छ। त्यस्तै अवस्था मन्त्रालयहरुको छ। अर्थ मन्त्रालय र उद्योग मन्त्रालय अन्तर्गत १४ वटा सार्वजनिक संस्थान रहे पनि यिनीहरु १० वटा मन्त्रालय अन्तर्गत पर्दछन्। त्यसकारण सार्वजनिक संस्थानहरुको सुपरिवेक्षण र समुचित व्यवस्थापन गर्न गाह्रो भएको छ। अर्थ मन्त्रालय यिनीहरुको सम्पुर्ण निरिक्षण एवं मुल्याङ्कन गर्ने जिम्मेवार मन्त्रालय हो तर सार्वजनिक संस्थानहरु अर्थ मन्त्रालयका प्राथमिकतामा पर्दैनन् र यिनीहरु अर्थ मन्त्रालयलाई बोझ भएका छन्। अर्थ मन्त्रालयको प्रमुख कार्य राष्ट्रको आर्थिक एवं वित्तीय व्यवस्थापन गर्ने भएकाले यसले धेरै ध्यान पनि यिनीहरुमाथि दिन सक्दैन। अर्थ मन्त्रालयद्वारा तयार पारिएको वार्षिक प्रगति मुल्याङ्कनमा भनिए अनुसार स्पष्ट नीति र संयन्त्रको अभावमा सार्वजनिक संस्थानहरुलाई यथेष्ट निरिक्षण र मुल्याङ्कन गर्नु चुनौती रहेको छ। त्यसमाथि सम्बन्धित मन्त्रालयहरुले यी सार्वजनिक संस्थानहरुले बनाएका व्यवसायिक योजना एवं कार्यक्रमको उचित मुल्याङ्कन र निरिक्षण गर्न चुकेका छन्।

त्यस्तै सार्वजनिक संस्थानहरुको अर्को मुख्य चुनौती सामुहिक सौदाबाजी र युनियनको सही व्यवस्थापन हो। मजदुरहरुसँग कुरा मिलाउन नसकेको कारणले धेरै सार्वजनिक संस्थानहरु लगातार बन्द भएका प्रशस्त उदाहरणहरु छन्। मजदुर युनियनको

प्रमुख माग जहिले पनि तलब तथा भत्ता वृद्धि र कर्मचारीको सेवा तथा सुविधा वृद्धि नै रहेको छ। सार्वजनिक संस्थाहरुको वार्षिक प्रगति मुल्याङ्कन २०१२ का अनुसार ३० वटा मध्ये ९ वटा सार्वजनिक संस्थानले कर्मचारीहरुको सेवा र सुविधा सम्बन्धी समस्या भोलेका छन्। पछिल्ला धेरै वर्षहरुदेखि आधिकारिक ट्रेड युनियनको चुनाव नभएकोले पनि यी सवै सार्वजनिक संस्थानहरुमा यी समस्या रहिरहेका हुन्।

हुन त सम्बन्धित मन्त्रालय र विभागले यी समस्याहरु सामाधान गर्न नखोजेको भने होइनन् तर युनियनको माग क्रमश: बढ्दै गएकोले र सबै जसोसार्वजनिक संस्थानमा यो समस्या फैलिएकोले पनि चुनौती बढ्दो छ। केही मागहरु त यस्ता छन् कि यी मागहरु ती संस्थानहरुले पूरै गर्न नसक्ने भई सम्बन्धित मन्त्रालयले सरकारमा पठाइदिएको छ।

५. सुझावहरु

एसियाली विकास बैंकले सार्वजनिक संस्थानहरुको कार्य सम्पादनको विषयमा निकालेको एउटा रिपोर्टमा तलका बुदाहरु उल्लेख गरिएका छन् जसले यहाँ भइरहेको छलफलाई अझ प्रष्ट पार्न मद्दत गर्दछ ।

"सार्वजनिक संस्थानहरुको सफल सुधार एवं संचालनको लागि निजी क्षेत्रको जस्तो अनुशासन, प्रतिस्पर्धात्मक बजार व्यवस्थापन र खराब प्रदर्शनका लागि उचित दण्ड जस्ता व्यवस्था हुनु पर्दछ । यसले यिनीहरुलाई लगानीको प्रतिफल प्राप्त गर्न र व्यवसायिक रुपमा अनावश्यक कार्यक्रमलाई छोड्न मद्दत मिल्दछ । सार्वजनिक स्वामित्वमा रहँदा व्यवसायिकताको वृद्धि र सुधारको लागि राजनैतिक इच्छाशक्तिको कमीले यिनीहरु झन् कमजोर हुन्छन् । निजीकरण एउटा सजिलो उपाय हो जुन छिटो हुन्छ तर त्यसको लागि छिटो स्वामित्व हस्तान्तरण र व्यवसायिक फाइदालाई ध्यान दिएर अघि बढ्नु उपयुक्त हुन्छ । तर पुर्ण निजीकरण कहिलेकाँही राजनैतिक रुपमा असम्भाव्य र पुर्ण सुधारको माध्यम नहुन सक्छ । यस अवस्थामा आशिंक निजीकरण, जस्तै पब्लिक प्राइभेट पार्टनरसिप अथवा संयुक्त लगानीले सार्वजनिक संस्थानहरुको कार्य सम्पादन क्षमतामा सुधार हुन सक्छ ।"

५.१ बढ्दो स्वायत्तता : स्वामित्व

एघारौं पञ्च वर्षिय योजनाले सार्वजनिक संस्थानहरुको बढ्दो खराब कार्य सम्पादनको कारण सरकारलाई अनावश्यक बोझ बढ्ने र बढी स्रोतसाधनको दुरुपयोग हुने भएकाले प्रतिस्पर्धी नभएका सार्वजनिक संस्थानहरुलाई विनिवेष गर्ने सुझाव दिएको छ । ६ वटा मध्ये ५ वटा क्षेत्रका सार्वजनिक संस्थानहरुको

विश्लेषणबाट पनि के देखिन्छ भने यिनीहरु स्रोत र साधन मात्र ओगटेर बसेका छन् । विशेषतः औद्योगिक, सामाजिक र व्यापार क्षेत्रका सार्वजनिक संस्थानहरु निजी क्षेत्रका दाँजोमा प्रतिस्पर्धी छैनन् । त्यसकारण एघारौं पञ्चवर्षिय योजनाको नीति अनुरुप यिनीहरुलाई विनिवेष गर्नु नै बुद्धिमानी हुन्छ । सुरुमा औद्योगिक, सामाजिक र व्यापार जस्ता तीनवटा सबैभन्दा कम प्रतिस्पर्धी क्षेत्रहरु विनिवेष गर्नु उपयुक्त हुन्छ । विनिवेष गर्दा जनता वा कर्मचारीलाई शेयर बेच्ने, रणनीतिक साझेदार भित्र्याउने र क्रमशः सरकारको स्वामित्व घटाँउदै जाने जस्ता उपायहरु अपनाउन सकिन्छ ।

स्वायत्त सार्वजनिक संस्थानहरुलाई सही निरिक्षण गर्ने र मुल्याङ्कन गर्ने संयन्त्रको विकास सम्बन्धित मन्त्रालयले गर्न सके मात्र यिनीहरुको सहज संचालन गर्न सकिन्छ । सरकारले सहजीकरण गरेर सार्वजनिक संस्थानहरुलाई स्वायत्त रुपमा संचालन गर्न क्षमता अभिवृद्धि गर्न पनि जरुरी छ । स्वायत्ततालाई क्रमशः र सहज रुपमा लागु गर्दै जानुपर्छ । त्यस्तै उच्चस्तरीय अधिकृतहरुलाई सहज रुपमा स्वायत्तता लागु गरे बापत पुरस्कारको पनि व्यवस्था हुनुपर्छ ।

५.२ व्यवसायिकताको अभिवृद्धि गर्ने : प्रतिस्पर्धा र कठोर बजेट अनुसासन

सार्वजनिक संस्थानहरुको सफलता यिनीहरुको व्यवसायिकता र दह्रो संचालन पद्धति विकासबाट सम्भव छ । यसो गर्नका लागि यी संस्थानहरुलाई निजी क्षेत्रको समकक्षीको रुपमा व्यवहार गर्नु उपयुक्त हुन्छ । यसको अर्थ यिनीहरुलाई करदाताबाट प्राप्त हुने रकमबाट हुने सकारी बजेटको साहयता र ऋणको सुविधाबाट बञ्चित गरि आफै संचालन गर्न बाध्य पार्नु हो । त्यस्तै सार्वजनिक संस्थानहरुको व्यवसायिकता वृद्धि गर्न सरकारी एवं कर्मचारीतन्त्रको लामो र झंझटिलो निर्णय प्रक्रियाबाट मुक्त गर्नुपर्छ । हालको कर्मचारीतन्त्रको अवस्थाले गर्दा पनि यिनीहरुको सुसंचालनमा बाधा छ किनकी एउटा सानो खरिदको निर्णय लिन पनि लामो प्रक्रिया पुरा गर्नुपर्छ । सरकारले समयको माग र अवस्थालाई ध्यानमा राख्दै चुरोट, सिमेन्ट, टेलकम पाउडर जस्ता बजारमा निजी क्षेत्रद्वारा सहज रुपमा उपलब्ध वस्तुहरुको उत्पादन छोड्नुपर्छ ।

५.३. अव्यवसायिक लक्ष्यमा कमी : दीर्घकालिन कल्याणकारी कार्यका लागि वैकल्पिक नीतिमा जोड

सार्वजनिक संस्थानहरुको खराब कार्य सम्पादनको एउटा प्रमुख कारण व्यवसायिक एवं अव्यवसायिक (कल्याणकारी एवं सेवाप्रदायक) कार्यमा सन्तुलन कायम राख्न नसक्नु पनि हो । जस्तै, रसायनिक मल वितरण गर्न सरकारले कृषि सामग्री संस्थानलाई प्रत्येक वर्ष थुप्रै अनुदान दिँदै आएको छ । तर प्रत्येक वर्ष समयमा कृषकले गुणस्तरीय मल पाउन सक्दैनन् र पाए पनि अपुग हुन्छ। यसको सामाधान भनेको नीतिमा समयानुकूल परिवर्तन नै हो । यसमा कृषि सामग्री संस्थानको सट्टा कुपन मार्फत कृषकलाई सिधै अनुदान दिन पनि सकिन्छ। यसले गर्दा निजी क्षेत्रलाई पनि यस क्षेत्रमा सेवा दिन प्रोत्साहन पुग्दछ। हाल निजी क्षेत्र अनुदानको मलसंग प्रतिस्पर्धा गर्न असक्षम रहेको छ। त्यस्तै अनुदान दीर्घकालिन हुन सक्दैन । त्यसकारण विस्तारै यो क्षेत्रलाई खुल्ला गर्दै निजी क्षेत्रलाई मल वितरणमा सहभागी गराउन सकिन्छ। त्यस्तै, एशियाली विकास बैंकको २०१२ को रिपोर्टमा पपुवान्युगिनीको उदाहरण दिइएको छ। फिजीमा निजी क्षेत्रलाई सरकारले सम्झौतामा जहाज एवं हवाई यातायातमा अनुदान दिएको छ जसको कारण सेवा प्रवाह छिटो हुन्छ र समयको बचत हुनुका साथै सेवाग्रही धेरै बढनाको कारण व्यवसायिक रुपमा पनि सफल भएको छ। त्यसकारण अव्यवसायिकतालाई विस्तारै दीर्घकालीन कल्याणकारी सेवामा रुपान्तरण गर्न वैकल्पिक नीति निर्माण गर्न जरुरी छ ।

५.४. छाता संयन्त्र

माथि नै उल्लेख गरेअनुसार सार्वजनिक संस्थानहरु विभिन्न मन्त्रालय र ऐन अन्तर्गत रहेका छन्, जसको कारण ठुलो कर्मचारीतन्त्र र भष्ट्राचारलाई बढावा पुगेको छ। त्यसैले सरकारले सार्वजनिक संस्थानहरु संचालनको ढंग परिवर्तन गर्ने बेला भइसकेको छ। एउटा छाता संयन्त्र गठन गरेर सवै सार्वजनिक संस्थानहरुलाई त्यस अन्तर्गत राख्दा यसको निर्देशन प्रभावकारी हुन्छ। तर यस्तो संयन्त्र स्वायत्त र राजनीतिक नियुक्ती र हस्तक्षेपविनाको हुन जरुरी छ। अर्थ मन्त्रालय आफैं विभिन्न

कामको बोझले थिचिएकोले एउटा छुटै ऐन अन्तर्गत गठित यस्तो छाता संयन्त्रले सार्वजनिक संस्थानहरुको सहज सुसंचालनलाई मद्दत गर्छ र निर्णय प्रक्रियामा पनि चुस्त दुरुस्त हुन्छ । यस्तो संयन्त्र होल्डिङ्ग कम्पनीको रुपमा हुन सक्छ जसले नीतिगत सुधार, जनशक्ति नियुक्ति, सामुहिक सौदावाजीका समस्या सामाधान गर्न, ट्रेड युनियनसंग वार्ता गर्न, सुपरिवेक्षण एवं मुल्याङ्कन गर्न यथेष्ट कानुनी आधार सहित काम गर्न सक्छ । सार्वजनिक संस्थान समन्वय बोर्डको गठन सही सुरुवात हो । यसलाई प्रतिस्पर्धी रुपमा व्यवसायिक ढंगले सार्वजनिक संस्थानहरुलाई संयोजन गर्ने जिम्मेजवारी दिएर झन शसक्त बनाँउदै लगेर छाता संयन्त्रको रुपमा विकसित गर्न सकिन्छ ।

५.५ सार्वजनिक संस्थानहरुको वर्गीकरण

सरकारले सार्वजनिक संस्थानहरु स्थापना गर्दा नेपालमा निजी क्षेत्रको विकास भइसकेको थिएन । सरकारको प्रमुख उद्देश्य जनतालाई सुपथ मुल्यमा वस्तु र सेवाको सहज आपुर्ति गर्नु र रोजगारी सिर्जना गर्नु थियो । त्यस्तै, पछि आएर निजी क्षेत्रको एकाधिकार तोडनु पनि थियो । यी उद्देश्यहरु निजी क्षेत्र सक्षम नहुंदासम्म त ठीकै थियो तर पछिल्ला वर्षहरुमा निजी क्षेत्र सक्षम एवं सबल हुदै गएको अवस्थामा वस्तु तथा सेवाको सहज वितरण गर्न सक्षम छ । निजी क्षेत्रले रोजगारी सिर्जनामा पनि ठुलो योगदान दिएको छ । त्यसकारण निजी क्षेत्रको सक्षमताले सरकारलाई आफ्नो व्यापार गर्ने रणनीतिमाथि पुनर्विचार गर्न उत्प्रेरित गर्नुपर्छ ।

सवै वस्तु तथा सेवा निजी क्षेत्रले सहज एवं सुपथ मुल्यमा उपलब्ध गराए पनि केही अत्यावश्यक वस्तु जस्तै विजुली जस्तो कुरा एकै पटक सम्पूर्ण रुपमा निजी क्षेत्रको पँहुचबाट बाहिर हुन सक्छ । त्यसैले पहिले चरणमा विद्युत प्रसारण एवं वितरण सेवालाई नेपाल विद्युत प्राधिकरण मार्फत नै गर्न सकिन्छ । सरकारले अत्यावश्यक वस्तु तथा सेवाको महत्वको आधारमा वर्गीकरण गरेर निजी क्षेत्रले सहज रुपमा उत्पादन तथा वितरण गर्न नसक्ने वस्तु तथा सेवा मात्र प्रवाह गर्न उपयुक्त हुन्छ । सिमेन्ट र चुरोट एवं वायुसेवा जस्ता वस्तु तथा सेवा प्रवाहमा संसारभरि नै निजी क्षेत्रको संलग्नता छ र नेपालमा पनि सरकारले यी क्षेत्रहरु निजी क्षेत्रलाई छोडिदिए हुन्छ ।

५.६ बढ्दो स्वायत्तता र जवाफदेहीता संगै व्यवस्थापकीय एवं संरचनागत परिवर्तन

अघिल्ला अध्यायहरुमा उल्लेख गरिएझैं जवाफदेहीता, सुपरिवेक्षण, राजनीतिक हस्तक्षेप र व्यवसायिकताको अभाव नै सार्वजनिक संस्थानहरुका कार्य सम्पादनका चुनौती हुन् । यसको एउटा कारण के पनि हो भने यिनीहरु विभिन्न मन्त्रालय अन्तर्गत छरिएर रहेका छन् जसका कारण यिनीहरुमाथि राजनीतिक हस्तक्षेप गर्न सहज हुन्छ । तसर्थ, यिनीहरुको सुपरिवेक्षण एवं व्यवस्थापन गर्न एउटा छाता संयन्त्रले सहज रुपमा काम गर्न सक्दछ र यसले राजनीतिक हस्तक्षेपलाई कम गर्न, जवाफदेहीतालाई वृद्धि गर्न र निर्णय प्रक्रियालाई सहज र सरल बनाउन सघाँउछ एवं समयमा नै निरिक्षण गर्न पनि सरल हुन्छ ।

त्यस्तै दण्ड र पुरस्कारको सही संयन्त्र नभएर पनि सार्वजनिक संस्थानहरुको कार्यक्षमतामा ह्रास आएको हो । तसर्थ सार्वजनिक संस्थानहरुको कार्यक्षमता वृद्धि गर्न पुरस्कारको संरचना र कार्य सम्पादन व्यवस्थापन प्रणालीलाई परिवर्तन गर्न जरुरी छ । जस्तै, कर्मचारीहरुको कार्य सम्पादनलाई एउटा लक्ष्य, मानौं, बिक्रीसंग जोडिदिने हो भने असक्षमतालाई कम गर्न मद्दत गर्दछ र कार्यकुशलतामा वृद्धि हुन्छ । भियतनामको आर्थिक रुपान्तरणमा दण्ड र पुरस्कारको व्यवस्थाले ठुलो भुमिका खेलेको थियो । भियतनाममा जब अनुदानलाई हटाईयो त्यसपछि दण्ड र पुरस्कारको व्यवस्थालाई पनि परिमार्जन गरि समयानुकूल बनाइयो ।

यस्तै किसिमका व्यस्थापकीय र संरचनागत परिवर्तनले हाम्रा सार्वजनिक संस्थानहरुका कार्यकुशलतामा पनि वृद्धि गर्छ । तसर्थ औद्योगिक क्षेत्र अन्तर्गतका सार्वजनिक संस्थानहरुमाथि विस्तृत अध्ययन अहिलेको प्रमुख आवश्यकता हो । यसले प्रत्येक सार्वजनिक संस्थानका व्यवस्थापकीय र संरचनाका परिवर्तनका मुद्दाहरुलाई छुट्टाछुट्टै प्रष्ट पारेर यिनीहरुलाई कुशलतापुर्वक संचालन गर्ने सुझावहरु दिन सक्छ ।

६. निष्कर्ष

नेपालमा सार्वजनिक संस्थानहरु संचालन गर्ने सरकारी नीतिमा रणनीतिक पुर्नविचार गर्नु आवश्यक छ । यिनीहरु विभिन्न व्यवस्थापकीय असक्षमता र कमजोरीका कारणले खराब प्रदर्शन गरिरहेका छन् । तर राजनीतिक, आर्थिक समस्याहरुलाई छुट्याएर यिनीहरुको परिवर्तन सम्भव छैन । धेरै संस्थाहरुले निजीकरणलाई नै मात्र सुधारको एक मात्र उपाय बताएका छन् । तर निजीकरण भन्दा अगाडी धेरै कामहरु गर्न बाँकी छ र केही सार्वजनिक संस्थानहरुलाई संचालनमा राखिराख्नु पनि देशको लागि यस समयमा कल्याणकारी हुन सक्छ ।

संसारभरि नै सार्वजनिक संस्थानहरु प्रख्यात tragedy of the commons यानकि सबैको सम्पत्ति कसैको पनि नहुने प्रवृतिका शिकार भएका छन् (हार्डेन, १९६८) । तर नेपालका सार्वजनिक संस्थानहरुमा रहेको कार्य सम्पादनको असक्षमतालाई विश्लेषण गर्दा त्यति व्याख्याले मात्रै पुग्दैन । तसर्थ कर्मचारीहरुलाई दण्ड र पुरस्कारको समुचित व्यवस्थापन सार्वजनिक संस्थानहरु सुधारको पहिलो खुड्किलो हो । त्यस्तै स्वायत्तता दिँदै जानु र निजी क्षेत्र सक्षम भएका क्षेत्रमा अनुदानलाई घटाँउदै लैजानु अर्को सुधारको प्रक्रिया हो ।

यो अध्ययनले विद्यमान स्थिती र सुधारका दिशाहरुको बारेमा प्रष्ट्याउने कोसिस गरेको छ । धेरै यस्ता सामान्य परिवर्तनहरुले पनि सुधारको बाटोमा अगाडी बढ्न मद्दत गर्दछ । यो अध्ययनले सार्वजनिक संस्थानहरुको सुधारको प्रक्रियालाई जोड दिँदै विभिन्न सम्बन्धित क्षेत्रहरुलाई समेटदै अघि बढ्न सुझाव दिन्छ । सम्बन्धित क्षेत्रहरुलाई नसमेटिकन अगाडी बढ्दा सुधारले उल्लेख्य प्रगति नगर्ने स्पष्ट भइसकेको छ । अन्तमा, सार्वजनिक संस्थानहरुको सुधार र यसको नीतिगत संरचनामा पनि सुधारका बारेमा एउटा विस्तृत अध्ययन गर्नु आवश्यक छ जसले नेपालका सार्वजनिक संस्थानहरुका समस्याहरुलाई निराकरण गर्न आवश्यक मद्दत गर्दछ ।

सन्दर्भ सामग्रीहरु

Acharya, M. (2013, March 23). After Four Decades, NAC grounds DelhiOperations. The Kathmandu Post [New Delhi]. Retrieved from http://www.ekantipur.com/the-kathmandu-post/2013/03/23/top-story/after-four-decadesnac-grounds-delhi-operations/246737.html

Asian Development Bank (2009). Nepal: Critical Development Constraints. Retrieved from http://www.adb.org/publications/nepal-critical-developmentconstraints

Asian Development Bank (2012). Finding Balance: Benchmarking thePerformance of State-Owned Enterprises in Papua New Guinea. Retrieved fromhttp://www.adb.org/publications/finding-balance-benchmarking-performancestate-owned-enterprises-papua-new-guinea

Central Bureau of Statistics (2011).Nepal Living Standard Survey 2010/11. Retrieved from Government of Nepal website: http://cbs.gov.np/wp-content/uploads/2012/02/Statistical_Report_Vol2.pdf

Chapagain, D. P. (2002). Towards Improved Management of Industrial Estates:Exploring New Perspectives. Retrieved from: http://www.dineshchapagain.com.np/admin/"les/Towards%20Improved%20Management%20of%20Industrial%20 Estates.pdf

Corporation Coordination Council (CCC) (Nepal). (1977). Performance of PublicEnterprises in Nepal: Macro Study, Part I & II. His Majesty's Government of Nepal, Offce of the Corporation Co-ordination Council, and Industrial ServicesCentre.

Doamekpor, F. K. (1998). Contribution of State-Owned Enterprises to the growthof total output.International Economic Journal, 12(4).

Ekantipur (2011, January 27). CIAA raids state-owned media over irregularity. ekantipur.com[Kathmandu]. Retrieved from http://202.166.193.40/2011/01/27/

top-story/ciaa-raids-state-owned-media-over-irregularity/328716.html

Furubotn, E. G., &Pejovich, S. (1972). Property rights and economic theory: asurvey of recent literature. Journal of economic literature, 10(4), 1137-1162.

Gopakumar, P. (2012). Industrial Districts – Mired In Corruption. gorkhapatraonline.com [Kathmandu]. Retrieved from http://trn.gorkhapatraonline.com/index.php/op-ed/1543-industrial-districts-%E2%80%93-mired-in-corruption-p-gopakumar.html

Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Commons', Science 162: 1243-1248

Haque, M.S. (2000). 'Privatisation in Developing Countries: Formal Causes,Critical Reasons, and Adverse Impacts', in Ali Farazmand ed., Privatisation orPublic Enterprise Reform?, pp. 217-238, Greenwood Press, Westport, Connecticut.

Haile-Mariam, Y., &Berhanu, B. (1988).Public Enterprises and the Privatisation Thesis. Third World Quarterly, 10(4), 1565-1587. Retrieved from http://www.jstor.org/stable/3992501

International, D. (2001). International directory of company histories.S.l.: StJames Press.

JalsrotVikasSanstha (JVS), Nepal (2012). Assessment Of Nepal Water Supply Corporation-Biratnagar Branch: Functionality Of Water Supply Services. Retrieved from: http://www.waterintegritynetwork.net/index.php?option=com_mtree&task=att_download&link_id=155&cf_id=61

Karobar (2013, April 30). GMs of Janak Education Materials Center create scarcityof textbooks. Karobar [Kathmandu]. Retrieved from http://www.karobardaily.com/news/2013/04/GMs-of-Janak-Education-Materials-Center-create-scarcity-oftextbooks

Manandhar, N., &Bajracharya, P. (1999).Privatization in Nepal. Privatization inSouth Asia Minimizing Negative Social Effects through Restructuring; Joshi, G.,Ed., International LabourO#ce: Geneva, 124.

Manandhar, N. (1993). Improving Public Enterprise Preformance: An EmpiricalStudy of Behaviour and Preformance of Public Enterprises in Nepal. UnpublishedPhD dissertation, University of Birmingham.

Majumdar, S. K. (1998): Assessing Comparative E#ciency of the State -owned,Mixed, and Private Sectors in Indian industry, Public Choice 96, 1-24.

Ministry of Finance (MoF) (2011).Economic Survey Fiscal Year 2010/2011. Ministry of Finance, Government of Nepal.

Ministry of Finance (MoF) (2012).Annual Review of Public Enterprises 2069. Ministry of Finance, Government of Nepal.

Ministry of Finance (MoF) (2012).Economic Survey Fiscal Year 2011/2012. Ministry of Finance, Government of Nepal.

Paudel, H. (2006). The Implementation of Privatisation Policy: Case Studiesfrom Nepal. Unpublished Ph. D dissertation.Rheinischen Friedrich WilhelmsUniversity. Available at: http://deposit. ddb. de/cgibin/dokserv.

Raut, N. K. (2012). Causes and Impact of Privatization in Nepal: A TheoreticalReview. Banking Journal, 2(2), 11 -22. Retrieved from http://www.nepjol.info/index.php/BJ/article/download/6619/540

Republica (2012, December 28). Fertilizers produced from govt sold in blackmarket.Republica [Kathmandu]. Retrieved from http://www.myrepublica.com/portal/index.php?action=news_details&news_id=47288

Republica, (Nov 20, 2012). 'Additional 49000 tons fertilizers soon'. Nepal RepublicMedia Pvt. Ltd., Kathmandu. Retrieved from: http://www.myrepublica.com/portal/index.php?action=news_details&news_id=45103

Republica(December 28, 2012a). Fertilizers produced from govt sold in blackmarket. Republica [Kathmandu]. Retrieved from http://www.myrepublica.com/portal/index.php?action=news_details&news_id=47288

Republica, (April 13, 2013). 'Udayapur Cement seeks for 200m to buy rawmaterials, generators'. Nepal Republic Media Pvt. Ltd. Retrieved from: http://www.myrepublica.com/portal/index.php?action=news_details&news_id=53047

Samriddhi, The Prosperity Foundation (2012). 'Nepal Economic Growth AgendaReport, 2012'.Published in collaboration with Federation of Nepalese Chambersof Commerce and Industry (FNCCI).Samriddhi, The Prosperity Foundation,Kathmandu.

Sharma, D. (2013, March). State-Owned Enterprises a drag. Retrieved from http://www.islandsbusiness.com/2013/3/business-intelligence/state-owned-enterprisesa-drag/

Sharma, M. M., &Shrestha, S. (2007). Anti-competitive practices. In Anticompetitivepractices in Nepal's petroleum sector (pp. 30-32). Retrieved fromhttp://www.sawtee.org/publications/Book-13.pdf

Shrestha P.R. (2013 May 20). 'Govt not to revive coma stricken JCF'. TheKathmandu Post.Kantipur Publications. Retrieved from: http://www.ekantipur.com/the-kathmandu-post/2013/05/20/money/govt-not-to-revive-coma-strickenjcf/248985.html

Singh, B. B. (2013, January 30). Jajarkot locals hungry as rice rots in NFC godown. The Kathmandu Post [Kathmandu]. Retrieved from http://stat.kkk.com.np/thekathmandu-post/2013/01/29/related_articles/jajarkot-locals-hungry-as-rice-rotsin-nfc-godown/244673.html

अनुसूचीहरु

अनुसूची १ : 'सार्वजनिक संस्थाहरुको कार्य सम्पादन विश्लेषण' पत्र तयार पार्नका लागि परामर्श गरिएका व्यक्तिहरुको सूची

नाम	संस्था
श्री विमल वाग्ले	सार्वजनिक संस्थान निर्देशन बोर्ड
श्री शुसिल भट्टराई	नेपाल आयल निगम
श्री पद्मलाल मर्हजन	साझा यातायात
श्री महेन्द्र पाण्डे	साझा यातायात
श्री सुरेन्द्र थिके	नेपाल टेलिकम
श्री वाशुदेव शर्मा	अर्थ मन्त्रालय
श्री शंकर मान सिंह	सिएनआई
श्री निरन्जन श्रेष्ठ	लक्ष्मी ग्रुप
श्री सियाराम पि. सिंह	दुग्ध विकास संस्थान
श्री तेज बहादुर बुडाथोकी	कृषि विकास बैंक
श्री इन्द्र सिटौला	नेपाल खाद्य संस्थान
श्री कृष्ण प्रसाद आचार्य	निजामती कर्मचारी संचयकोष
श्री शंकर लामिछाने	एनटीसी ट्रेड युनियन
श्रीमती हिमा चापागाँई	जडीबुटी उत्पादन तथा प्रशोधन लिमिटेड

समृद्धि, द प्रोस्पेरिटी फाउण्डेशन
एक परिचय

समृद्धि, द प्रोस्पेरिटी फाउण्डेशन एक स्वतन्त्र, गैर राजनीतिक, नाफा वितरण नगर्ने शैक्षिक तथा अनुसन्धानमूलक संस्था हो । काठमाँडौस्थित यस फाउण्डेशनले सार्वजनिक नीतिहरुमा सन् २००८ देखि अध्ययन तथा अनुसन्धान गर्दै आइरहेको छ ।

लोकतान्त्रिक मूल्य तथा मान्यता प्रर्वद्धन र नेपालको आर्थिक वृद्धिका विषयमा सक्रिय भएर काम गर्दै आएको यस संस्थाले अर्थ-राजनीतिक सन्दर्भका निम्न चार विषयहरुमा अनुसन्धान तथा प्रकाशन, शिक्षण तथा तालिम लगायत बहस, पैरवी र सार्वजनिक सहभागिताका कार्यक्रमहरु संचालन गर्दछ :

१) उद्यमशीलता विकास
२) व्यवसायिक वातावरणमा सुधार
३) आर्थिक नीति सुधार
४) लोकतन्त्रका विषयमा छलफल तथा बहस

यस संस्थाले आर्थिक समृद्धि संभव बनाउने एक महत्वपूर्ण यन्त्रका रुपमा उद्यमशीलतालाई पहिचान गर्छ । तसर्थ, उद्यमशीलता लगायत माथि उल्लेखित अन्य विषयहरुमा हाते पुस्तक, विभिन्न पाकेटबुक, छलफल पत्रहरु, लेखहरु, सम्बद्ध नीतिहरुको विश्लेषण र उक्त विषलेषणमा आधारित नीति पत्रहरु लगायतका प्रकाशनहरु समृद्धि फाउण्डेशनले निकाल्ने गर्दछ । त्यसै गरी आर्थिक वृद्धिका क्षेत्रमा सन् २०११ मा नेपालको आर्थिक वृद्धि र निजी क्षेत्र तथा सन् २०१२ मा नेपालको आर्थिक वृद्धिका प्रमुख चुनौतीहरुमा केन्द्रित रहेर विभिन्न विज्ञहरुद्वारा विश्लेषण गरी लेखिएका लेखहरुको संग्रहको वार्षिक रुपमा यस संस्थाले प्रकाशन गदर्छ ।

यसबाहेक समृद्धि फाउण्डेशनले नेपालको आर्थिक वृद्धिका विभिन्न पक्षरुमा पनि क्षेत्रगत अध्ययन तथा अनुसन्धान गर्दछ । हरेक वर्ष आर्थिक विकास तथा व्यवसायहरु सम्बन्धी तथ्याङ्कहरु पनि सार्वजनिक गर्ने काम यस संस्थाले गर्दै आइरहेको छ । क्यानडाको फ्रेजर इन्सिटयुटले वार्षिक रुपमा प्रकाशन गर्ने आर्थिक स्वतन्त्रताको विश्व प्रतिवेदन तथा वासिङटनस्थित प्रपर्टी राइट अलायन्सले प्रकाशन गर्ने अन्तराष्ट्रिय सम्पत्तिको अधिकार सम्बन्धी सूचाङ्क तथा अन्य सार्न्दभिक प्रतिवेदन, लेख तथा तथ्याङ्कहरु वार्षिक रुपमा समृद्धि फाउण्डेशनले नेपालमा सार्वजनिक गर्दै आएको छ ।

यी बाहेक सन् २००८ देखि संचालन भईरहेको अर्थतन्त्र तथा उद्यमशीलतासम्बन्धी पाँच दिने आवासीय विद्यालय “अर्थालय”, सफल उद्यमीहरुको सफलताको यात्राको बारे सुन्दै उनीहरुको अनुभवबाट सिक्ने मौका प्रदान गर्ने मासिक कार्यक्रम “उद्यमीसँग महिनाको अन्तिम बिहिबार”, वार्षिक रुपमा यस संस्थाले तयार पार्ने “नेपाल आर्थिक विकास एजेण्डा” आदि यस संस्थाका केही महत्वपूर्ण र परिचित कार्यक्रमहरु हुन् । यसका साथै समृद्धि फाउण्डेशनले “गरी खान देऊ” जस्तो अत्यन्त सफल राष्ट्रिय अभियानको सचिवालय पनि संचालन गर्दछ । विधिको शासन, जीउ धनको सुरक्षा र आफूले रोजेको उद्यम व्यवसायमा स्वतन्त्रतापूर्वक लाग्न पाउने तीन अवस्थालाई गरी खान पाउने देशको पूर्वावस्था मानी यस अभियानले व्यवसायीक वातावरण सुधार गर्नतर्फ जोड दिन्छ ।

थप जानकारीका लागिः
समृद्धि, द प्रोस्पेरिटी फाउन्डेशन
४१६, भीमसेनगोला मार्ग, मीनभवन, खरिबोट
पोस्ट बक्स नं. : ८९७३, एन. पि. सी. ६७८
काठमाडौं, नेपाल

फोन : (+९७७ १) ४४६ ४६१६/४४८ ४०१६
फ्याक्स : (+९७७ १) ४४८ ५३९१

इमेलः info@samriddhi.org
वेबसाइट : www.samriddhi.org

समृद्धिका अन्य प्रकाशनहरु

०१. Towards Enterprise Building in Nepal

०२. Towards Enterprise Building in Nepal (Vol. II)

०३. उद्यमशीलता विकास : हाते पुस्तिका

०४. Economic Growth: a pocketbook series

i. आर्थिक स्वतन्त्रता

ii. उद्यमशीलता विकासमा बजारको भूमिका

iii. बजारका गुणहरु

iv. Role of Rule of Law in Enterprise Building

v. Role of Government in Enterprise Building (Vol. I)

vi. Role of Government in Enterprise Building (Vol. II)

०५. Economic Growth and The Private Sector of Nepal

०६. दासत्वको बाटो (Nepali Translation of "The Road to Serfdom")

०७. Nepal Economic Growth Agenda (NEGA), Report 2012

०८. Critical Constrains to Economic Growth of Nepal

०९. Investment Prospects and Challenges for Hydropower Development in Nepal

१०. Review & Overview of Economic Contribution of Education in Nepal

११. Private Sector Participation in Transport Infrastructure Development in Nepal

१२. Review & Overview of Economic Contribution of Tourism Sector in Nepal

१३. Review of Agriculture Sector & Policy Measures for Economic Development in Nepal

१४. Contract Enforcement: The Practicalities of Dealing with Commercial Disputes in Nepal

१५. Foreign Direct Investment: Towards Second Generation of Reforms

१६. स्वतन्त्र समाजका विचारहरु : एक परिचय

उल्लेखित प्रकाशनहरु समृद्धि, द प्रोस्पेरिटी फाउन्डेशन तथा विभिन्न पसलहरुमा उपलब्ध छन ।

'Analysis of the Performance of Public Enterprises' is one amongst six research paper series prepared for the Nepal Economic Growth Agenda (NEGA), 2013. NEGA is an annual constraints analysis performed by Samriddhi Foundation to identify, deliberate and offer policy alternatives to existing policy bottlenecks that hinder Nepal's economic growth.

After NEGA 2012 identified five growth sectors of the Nepalese economy viz. agriculture, education, tourism, hydropower and infrastructure, NEGA 2013 focuses on researching cross-cutting issues that affect growth in all these sectors and hinders Nepal's economic growth process. The cross – cutting issues covered by NEGA 2013 are industrial relations, contract enforcement, anti-competitive practices, foreign direct investment, public enterprises and regulatory environment for businesses.

This study uses identified measures of performance and attempts to evaluate the performance of Public Enterprises in Nepal on both commercial and non-commercial grounds. This paper streamlines challenges faced by PEs from various sectors and finally outlines recommendations that can help overcome these challenges which include revision of the incentive system, structural reforms for autonomous functioning and a serious re-evaluation of the significance of some PEs. Overall, this analysis points to key reform agendas that are needed to meet the welfare objectives of the government. It also lists broader categories that require further policy research for a wider reform agenda.

samriddhi
THE PROSPERITY FOUNDATION

Samriddhi, The Prosperity Foundation

P. O. Box: 8973, NPC 678
416, Bhimsengola Marga, Minbhawan Kharibot
Kathmandu, Nepal
Tel.: (+977)-1-446-4616/448-4016
Fax: (+977)-1-448-5391
E-mail: info@samriddhi.org

www.samriddhi.org