

सार्वजनिक खरिद पत्रिका

Public Procurement Journal

वर्ष ११,

अंक १

असार, २०८१



प्रकाशक



नेपाल सरकार
प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय
सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालय
केसरमहल, काठमाडौं ।

संरक्षक



श्री भरतमणि सुवेदी
सचिव

सम्पादन समिति



संयोजक
श्री रामचन्द्र दंगल
सहसचिव



सल्लाहकार
श्री विष्णु प्रसाद शर्मा
सहसचिव



श्री सपना अधिकारी
निर्देशक



श्री श्रीचन्द्र खतिवडा
निर्देशक



श्री पवन राज कोइराला
निर्देशक



श्री राम बहादुर बस्नेत
लेखा अधिकृत



श्री बेल बहादुर वि.क.
इन्जिनियर



श्री सिर्जना पौडेल
शाखा अधिकृत

सार्वजनिक खरिद पत्रिका

Public Procurement Journal

वर्ष - ११

अङ्क १

असार, २०८१

संरक्षक

सचिव श्री भरतमणि सुवेदी

सम्पादन समिति

सहसचिव श्री रामचन्द्र दंगाल - संयोजक

सहसचिव श्री विष्णु प्रसाद शर्मा - सल्लाहकार

निर्देशक श्री सपना अधिकारी - सदस्य

निर्देशक श्री श्रीचन्द्र खतिवडा - सदस्य

निर्देशक श्री पवन राज कोइराला - सदस्य

लेखा अधिकृत श्री राम बहादुर बस्नेत - सदस्य

इन्जिनियर श्री बेल बहादुर वि.क. - सदस्य

शाखा अधिकृत श्री सिर्जना पौडेल - सदस्य

(यस पत्रिकामा प्रकाशित लेख रचनाहरू लेखकमा निजी विचार हुन्। लेखकबाट व्यक्त विचारले यस कार्यालयको प्रतिनिधित्व गर्दैन।)

प्रकाशक



नेपाल सरकार

प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय

सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालय

केसरमहल, काठमाडौं

Public Procurement Journal

June, 2024

Patron

Secretary, Bharat Mani Subedi

Editorial Board

Joint Secretary, Ramchandra Dangal - Coordinator

Joint Secretary, Bishnu Prasad Sharma - Advisor

Director, Sapana Adhikari - Member

Director, Shreechandra Khatiwada - Member

Director, Pavan Raj Koirala - Member

Account Officer, Ram Bahadur Basnet - Member

Engineer, Bel Bahadur B.K. - Member

Section Officer, Sirjana Poudel - Member Secretary

The Article of this Journal are personal opinion of the author. The opinion of the author does not represent the official view.

Publisher



Government of Nepal
Office of Prime Minister and Council of Minister
Public Procurement Monitoring Office
Kesarmahal, Kathmandu



नेपाल सरकार
प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय
सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालय
केसरमहल, काठमाडौं

मन्तव्य

सार्वजनिक खरिद प्रक्रियामा प्रतिस्पर्धा, स्वच्छता, इमानदारिता, जवाफदेहिता, विश्वसनीयता तथा पारदर्शिता कायम गरी सार्वजनिक क्षेत्रमा भएको खर्चको अधिकतम उपलब्धि हासिल गर्न, खरिदमा संलग्न सरोकारवालाको क्षमता अभिवृद्धि गर्दै सार्वजनिक खरिदसम्बन्धी कार्यविधि, प्रक्रिया तथा निर्णयलाई अझ बढी खुला, पारदर्शी, वस्तुनिष्ठ र विश्वसनीय बनाई सुशासनको प्रत्याभूति गर्ने उद्देश्य पुरा गर्न यो कार्यालय निरन्तर कार्यरत छ।

सार्वजनिक खरिदमार्फत हुने क्रियाकलाप राष्ट्रनिर्माणका मूल आधार हुन्। नेपालमा वार्षिक बजेटबाट गरिने खर्चमध्ये दुईतिहाइ रकम सार्वजनिक खरिदमा प्रयोग हुने तथ्यले सार्वजनिक खरिदको बृहत् तथा महत्त्वपूर्ण विषयलाई उजागर गर्दछ। सार्वजनिक खरिदसम्बन्धी कानूनले सार्वजनिक निकायको खरिद कार्य गर्ने सम्पूर्ण जिम्मेवारी सम्बन्धित सार्वजनिक निकायको प्रमुखलाई प्रदान गरेको छ यसर्थ खरिद कार्यमा संलग्न सबैले खरिद कानूनको उचित प्रयोग र पालनातर्फ ध्यान दिन जरुरी छ। सार्वजनिक खरिद कार्यमा संलग्न कर्मचारी सैद्धान्तिक तथा व्यावहारिक ज्ञान प्राप्त एवं अनुभवी भएमा मात्र सार्वजनिक कोषको सही सदुपयोग हुन जान्छ।

सार्वजनिक खरिदसम्बन्धी कानुनी व्यवस्था, राष्ट्रिय-अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यास, विभिन्न अध्ययन-अनुसन्धान तथा अनुभवलगायतका विभिन्न विषयवस्तु समावेश गरी वार्षिक रूपमा प्रकाशन गरिने यस सार्वजनिक खरिद पत्रिकाले सार्वजनिक खरिदको क्षेत्रमा नीतिगत, पद्धतिगत एवम् प्रक्रियागत सुधार गर्दै व्यवस्थित कार्य सम्पादनका लागि महत्त्वपूर्ण भूमिका निभाउने विश्वास लिएको छु।

अन्त्यमा, यस पत्रिकाका लागि महत्त्वपूर्ण लेख-रचना उपलब्ध गराइदिनुभई सहयोग गर्नुहुने सम्पूर्ण लेखकहरू, सम्पादक मण्डलका सदस्यहरू लगायत यस कार्यमा महत्त्वपूर्ण योगदान दिनुहुने सम्पूर्ण कर्मचारीहरूलाई धन्यवाद दिन चाहन्छु।

भरतमणि सुवेदी
सचिव

सम्पादकीय

सार्वजनिक निकायबाट हुने खरिद कार्यको अनुगमन, नियमनका साथै सार्वजनिक खरिद प्रणालीलाई व्यवस्थित गर्न सार्वजनिक खरिद ऐन २०६३ को दफा ६४ बमोजिम प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालयअन्तर्गत रहने गरी वि.सं. २०६४ साल भाद्र ३ गते सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालय स्थापना भएको हो। सार्वजनिक स्रोतको प्रभावकारी र नतिजामूलक उपयोगका लागि सार्वजनिक खरिदलाई व्यवस्थित गर्न यस कार्यालयले खरिद कानूनमा समयसापेक्ष संशोधन, सार्वजनिक खरिदसम्बन्धी निर्देशिका, मार्गदर्शन तयार, नमुना बोलपत्र कागजात निर्माण, विद्युतीय खरिद प्रणाली सञ्चालन, सार्वजनिक खरिदमा संलग्न जनशक्तिलाई तालिम प्रदान गर्ने लगायतका खरिद ऐन तथा नियमावलीले निर्दिष्ट गरेअनुसारका कार्यहरू गर्दै आइरहेको छ।

सार्वजनिक खरिद कानूनले निर्धारण गरेको विधि र प्रक्रियाको पालना गर्नु सबै सार्वजनिक निकायको कर्तव्य हो। सार्वजनिक खरिदसम्बन्धी कार्य गर्दा सार्वजनिक खरिदको मूल्य-मान्यताभन्दा बाहिर नजाने गरी गरिनुपर्दछ। यसबाट खरिदसम्बन्धी निर्णय तथा प्रक्रियाहरू पारदर्शी, वस्तुनिष्ठ र विश्वसनीय हुन गई सार्वजनिक कोषको सदुपयोग भएको छ भन्ने सुनिश्चितता एवं सुशासनको प्रत्याभूतिसमेत हुन जान्छ।

सार्वजनिक खरिदको क्षेत्रमा देखा परेका विभिन्न समस्याको समाधान गर्दै स्वच्छ, पारदर्शी एवम् मितव्ययी खरिद प्रणालीको विकास गर्न, विद्यमान कानुनी प्रावधानमा समसामयिक परिमार्जन गर्न, सार्वजनिक खरिद कार्यमा संलग्न सम्पूर्ण सरोकारवालाहरूलाई सार्वजनिक खरिदका व्यवस्थापनका विविध विषयमा मार्ग प्रशस्त गरी सकारात्मक सहयोग पुऱ्याउने तथा सार्वजनिक खरिदमा चासो राख्ने जिज्ञासु पाठक तथा बौद्धिक वर्गमा समेत उपयोगी हुने गरी यस कार्यालयबाट वार्षिक रूपमा सार्वजनिक खरिद पत्रिका प्रकाशन हुँदै आइरहेको छ। यसबाट केही हदसम्म भए पनि सार्वजनिक खरिद कार्यमा सुधार ल्याउन सहयोग पुग्ने विश्वास लिएका छौं।

यस पत्रिकाका लागि आफ्ना लेख-रचना उपलब्ध गराई सहयोग गर्ने सम्पूर्ण लेखक महानुभावहरूमा हार्दिक आभार प्रकट गर्दछौं। लेख-रचनामा उल्लिखित विचारहरू लेखकका निजी विचार हुन्। पत्रिकामा प्रकाशित लेख-रचनाका सम्बन्धमा आफ्नो अमूल्य प्रतिक्रिया दिई आगामी दिनमा थप गुणस्तरीय बनाउन रचनात्मक सुझावको अपेक्षा गर्दै यस सार्वजनिक खरिद पत्रिका प्रकाशनका लागि आवश्यक व्यवस्थापकीय र प्राविधिक पक्षमा सहयोग गर्ने सम्पूर्णमा हार्दिक धन्यवाद व्यक्त गर्दछौं।

सम्पादक मण्डल

विषय-सूची

क्र.सं.	लेख/रचना शीर्षक	लेखक	पेज नं.
१.	सार्वजनिक खरिदमा देखिएका समस्या र खरिद कानुनमा संशोधनको सन्दर्भ	इ. मणिराम गेलाल	१
२.	विकास प्रक्रियामा पूर्वाधार आयोजनाको सफलता र प्रभावकारी पुँजीगत खर्चको भूमिका	इ. केशव कुमार शर्मा	८
३.	Considerations on Writing Specifications for a Public Procurement Project	Er. Ram Chandra Dangal	१४
४.	अन्तर्राष्ट्रिय बोलपत्र माध्यमबाट पूर्वाधार विकास	इ. चक्रवर्ती कण्ठ	२१
५.	हाम्रो सार्वजनिक खरिद, विद्युतीय खरिद प्रणाली र यसको विश्वसनीयता	विष्णु प्रसाद शर्मा	२७
६.	Emergency Public Procurement Management (Goods, Services, and Works)	Er. Prabhat Kumar Jha	३३
७.	Electronic Reverse Auction in Public Procurement	Er. Krishna Raj Panta	४६
८.	Finding Ways to follow an Effective Strategy in Public Procurement	Dr. Suman Kumar Regmi	५२
९.	जमानतको किसिम, आवश्यकता, अवधि, जफत र फिर्ता	जनकराज गौतम	६२
१०.	नेपालमा घट्दै गएको पुँजीगत खर्च तथा यसलाई बढाउने सान्दर्भिक उपायहरू	ई. धर्मेन्द्र कुमार झा	७२
११.	सार्वजनिक खरिदसम्बन्धी कानुनमा कालोसूचीसम्बन्धी व्यवस्था र हालको अवस्था	सपना अधिकारी	८६
१२.	नेपालको सार्वजनिक खरिद सुधारका लागि नवप्रवर्तनको प्रयोग: आजको आवश्यकता	श्रीचन्द्र खतिवडा	९४
१३.	सार्वजनिक खरिदमा कालोसूची एक विश्लेषण	पवन राज कोइराला	१००

१४.	Efficiency in Procurement of Medical Goods, Lessons Learnt from the Department of Health Services, Nepal	Ram Kaji Bhomi Deepak Adhikari	१०७
१५.	Hybrid Annuity Model: Implications in Nepalese Highways	Sabin Koirala	११६
१६.	Specification of Goods	Er. Birendra Kandel	१२५
१७.	नेपालमा परामर्श सेवा खरिद: एक विवेचना	इ. उद्धव नेपाल	१३२
१८.	सार्वजनिक खरिद अभ्यासमा अड्का अन्योलहरू	राम बहादुर बस्नेत	१३९
१९.	सार्वजनिक खरिदका विधि र प्रक्रिया	दिनेश लम्साल	१५७
२०.	उपभोक्ता समिति वा लाभग्राही समुदायबाट सार्वजनिक खरिद: प्रक्रिया, समस्या र चुनौतीहरू	तुलसी राम बस्नेत	१६७
२१.	Public Procurement in Nepal: Problems and the Way Forward	Ram Bahadur Shah	१७५

सार्वजनिक खरिदमा देखिएका समस्या र खरिद कानूनमा संशोधनको सन्दर्भ



इ. मणिराम गेलाल *

१. पृष्ठभूमि:

नेपालमा सार्वजनिक खरिद ऐन पहिलोपटक वि.सं. २०६३ सालमा जारी भई लागु गरिएको हो। कुनै पनि कानूनलाई कार्यान्वयनमा लगिसकेपछि व्यावहारिक कठिनाइ र समयसापेक्ष अन्य वातावरणीय अवयवहरूमा परिवर्तनका कारण सुधार र संशोधनको आवश्यकता महसुस हुन्छ। सोहीअनुरूप हाम्रो सार्वजनिक खरिद ऐन पनि पहिलोपटक वि.सं. २०७३ आषाढमा संशोधन गरियो। सार्वजनिक खरिद प्रक्रिया आफैमा जटिल विषय पनि हो। यसमा विभिन्न विधि र नियमसङ्गत प्रक्रिया पुरा गर्नुपर्दछ। हाम्रो खरिद ऐन र खरिद प्रक्रिया पनि विश्वका अन्य मुलुकहरू र विभिन्न वैदेशिक विकास साझेदारद्वारा अवलम्बन गरिएका सिद्धान्तहरूबाट निर्देशित छन्। पारदर्शिता, प्रभावकारिता र मूल्य सार्थकता, खुला प्रतिस्पर्धा, समान अवसर र स्वदेशी व्यवसायीहरूको प्रवर्द्धन जस्ता सर्वमान्य सिद्धान्तमा आधारित भएर खरिद ऐन निर्माण भएको छ।

नेपालमा खरिद ऐन र नियमावलीमा बेलाबखत विरोध र असहमतिका स्वरहरू सुनिने गरिन्छन्। विकास आयोजनाहरूमा विभिन्न कारणले हुने ढिलासुस्ती र न्यून पुँजीगत खर्चको दोष खरिद ऐनलाई दिने गरिन्छ। खरिद ऐनलाई विकासको बाधकका रूपमा अर्थ्याइने गरेको पनि सुनिएको छ। तर चर्चा भएजस्तो खरिद ऐनमा भएका व्यवस्थाका कारण ठेक्कापट्टा लगाउनमा ढिलाइ, समयमा

* सचिव, शहरी विकास मन्त्रालय

सम्झौताबमोजिमको कार्यसम्पादन नभएको र पुँजीगत खर्च कम भएको भन्नु जायज होइन। यसो भनिरहँदा खरिद ऐन आफैँमा पूर्ण छ र यसमा कुनै समस्या छैन भन्ने बुझाइ पनि ठिक होइन। खरिद कानुनमा समयानुकूल सुधार गरिनुपर्छ र यो सुधार हुँदै जाने विषय पनि हो। यस लेखमा मौजुदा खरिद ऐन र नियमावलीमा भएका के-कस्ता विषयवस्तुहरूका कारण के-कस्ता कठिनाइ महसुस गरिएका छन् र त्यसको के-कसरी सुधार गर्नु उपयुक्त हुन्छ भन्नेबारे सङ्क्षिप्त चर्चा गर्ने कोसिस गरिएको छ। यसमा वर्तमान खरिद कानुन र अवलम्बन गरिएका प्रक्रियामा विद्यमान समस्याहरूको चर्चा गर्दै सो समस्यासँग सम्बन्धित संशोधनका बारेमा सुझाव प्रस्ताव गरिएको छ।

२. खरिद प्रक्रियाका समस्याहरू र प्रस्तावित समाधान:

२.१ न्यून कबोल अङ्क: मौजुदा खरिद कानुनमा "न्यूनतम मूल्याङ्कित सारभूत रूपमा प्रभावग्राही" बोलपत्र छनौट गर्ने व्यवस्था रहेको छ। निर्माण व्यवसायीहरूले अनुभव आर्जन गर्न, Average Annual Construction Turnover बढाउन, आफूसँगै भएका औजार, उपकरण र जनशक्तिको उपयोगका लागि अत्यन्त न्यून मूल्यमा ठेक्का कबोल गर्ने परिपाटी छ। तर लागत अनुमानभन्दा धेरै तल गएर कबोल गर्दा सम्झौताअनुसारको कार्यसम्पादनमा गुणस्तरीयता नहुने, मोबिलाइजेसन रकमको अन्यत्र लगानी गरेर सोको प्रतिफलबाट घाटा परिपूर्ति गर्न प्रयास गर्ने हुनाले गुणस्तरमा समस्या र समयमा काम सम्पन्न नहुनाले आयोजनाबाट हुने प्रतिफल समयमा प्राप्त गर्न नसकेका कारण अन्ततोगत्वा आयोजना झन् महँगो पर्न जाने हुन्छ।

प्रस्तावित संशोधन

हालको "न्यूनतम मूल्याङ्कित" बोलपत्र वा प्रस्ताव स्वीकृति गर्ने विधिको सट्टा 'Third Lowest' बोलपत्र वा प्रस्ताव छनौट गर्ने वा 'Average Bid' विधिबाट बोलपत्र छनौट गर्नु उपयुक्त हुन्छ।

२.२ सोझै खरिदसम्बन्धी व्यवस्था: सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को दफा ४१ मा सोझै खरिदसम्बन्धी व्यवस्था रहेको र उक्त दफाको उपदफा (१) (च) मा सम्बन्धित कामका लागि कुनै विशिष्ट (युनिक) योग्यता भएको खास परामर्शदाताको सेवा तत्काल आवश्यकता भएमा वा साबिकको परामर्शदाताबाट नै सेवा लिनुपर्ने अपरिहार्य कारण भएमा सोझै खरिद गर्न सकिने व्यवस्था भएको भए तापनि उपदफा (२) मा सोबमोजिम खरिद गर्न मुख्यसचिवको अध्यक्षतामा अर्थ मन्त्रालय र सम्बन्धित मन्त्रालयको सचिव र महालेखा नियन्त्रक सदस्य रहेको समितिको सिफारिसमा नेपाल सरकार, मन्त्रिपरिषद्बाट निर्णय भएबमोजिम खरिद गर्नुपर्ने व्यवस्था छ। नेपालमा खरिदसम्बन्धी निर्णयमा संलग्न हुनैपर्ने बाध्यकारी पदाधिकारी (सार्वजनिक निकायका प्रमुख) बाहेक अन्य पदाधिकारीहरू 'नचाहिँदो झमेलामा फसिने' डरले सो प्रक्रियामा संलग्न हुन चाहँदैनन्। फलतः यस्तो व्यवस्था व्यवहारमा लागु गर्न कठिनाइ हुन गएको छ।

प्रस्तावित संशोधन

सार्वजनिक निकायसँग सम्बन्धित मन्त्रालयको सचिवले तोकिएको अपरिहार्य कारणलाई पुष्ट्याउँ गरी विभागीय प्रमुखबाट सिफारिससहित अनुरोध भई आएमा विभागीय प्रमुखलाई सोझै खरिदका लागि अनुमति दिने व्यवस्था गर्न उपयुक्त हुन्छ।

२.३ सबै किसिमका खरिदका लागि एउटै प्रक्रिया, एउटै बोलपत्र पेस गर्ने अवधि र एउटै बोलपत्र जमानत अवधि: तयारी सामान, औजार उपकरण खरिद र सामान्य प्रकृतिका तर बीस लाखदेखि माथि लागत भएका निर्माणकार्यका लागि समेत NCB मा एउटै बोलपत्र पेस गर्ने अवधि एवम् बोलपत्र जमानत अवधि राखिएको छ। यसले सामान्य खरिद कार्यमा पनि समय लाग्न गएको छ।

प्रस्तावित संशोधन

रकमका आधारमा नभई कामको प्रकृति र सामानको प्रकृति (फेब्रिकेट-एसेम्बल गर्नुपर्ने वा Off the Shelf तयारी सामान) को आधारमा प्रक्रिया र समयावधि छोटो पार्न सकिन्छ।

२.४ विशिष्टीकृत सामान खरिद: औषधिजन्य सामान, मलखाद र उच्च मूल्यका विशिष्टीकृत सामान खरिदमा उपयुक्त विधि, प्रावधान र बोलपत्र सम्बन्धित कागजातको अभावका कारण खरिद प्रक्रिया जटिल भएको र बारम्बार खरिद कारबाही रद्द गर्नुपर्ने अवस्था रहेको छ।

प्रस्तावित संशोधन

यस्ता प्रकृतिका सामान खरिदलाई सहज र व्यावहारिक बनाउन विशिष्टीकृत प्रावधान र बोलपत्रसम्बन्धी कागजात तयार गर्नुपर्ने देखिन्छ।

२.५ सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयको भूमिका: सार्वजनिक खरिद ऐनको परिच्छेद-९ दफा ६४ मा सार्वजनिक निकायबाट हुने खरिद कार्यको अनुगमन, नियमन र सार्वजनिक खरिद प्रणालीलाई व्यवस्थित गर्न प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालयअन्तर्गत सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयको व्यवस्था भई सोहीअनुरूप कार्यालयले कामकाज गर्दै आइरहेको छ। सार्वजनिक खरिदको सन्दर्भमा यो कार्यालयको अहम् भूमिका रहने भए तापनि यसको संस्थागत क्षमता सोअनुरूप विकास गर्न सकिएको छैन। विभिन्न प्रकारका ठेक्का सम्झौताहरू जस्तै: EPC-F, BOOT, Hybrid Annuity Model, Design and Build का विभिन्न मोडेलहरूका लागि आवश्यक पर्ने Standard Bid Documents को तयारी, खरिदका लागि Standard Operating Procedures (SOP) एवम् कार्यविधिहरू तयार गर्नुपर्ने जिम्मेवारी एकातिर छ भने अर्कातिर खरिद प्रक्रियामा सार्वजनिक निकायलाई कुनै द्विविधा भएमा राय-परामर्श (व्यवहारमा द्विविधा भएर भन्दा पनि निर्णय प्रक्रियामा अप्रत्यक्ष रूपमा कार्यालयलाई संलग्न गराएर कार्यालयको रायअनुसार गरिएको भनी सुरक्षित हुन खोज्ने प्रवृत्ति) उपलब्ध गराउने र खरिद कार्यको नियमन र अनुगमन गर्ने जिम्मेवारी रहेको यस कार्यालयमा सोअनुरूपको जनशक्तिको व्यवस्था छैन। सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयमा पदस्थापन वा सुरुवा भई जाने अधिकांश कर्मचारी आफूलाई पेलिएको वा

हेपिएको महसुस गर्ने प्रवृत्ति छ। यसले गर्दा उत्प्रेरणाको कमीका कारण कार्यालयबाट सम्पादन हुने काम प्रभावकारी हुन सकिरहेको छैन।

प्रस्तावित संशोधन

सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयको प्रमुख इन्जिनियरिङ क्लष्टरको सचिव रहने र सङ्गठन र व्यवस्थापन सर्वेक्षण गरी विभिन्न विधाका विज्ञ कर्मचारीहरूको पर्याप्त व्यवस्थासहित हालको भूमिकामा केही बढोत्तरीसहित PPMO को सशक्त र हस्तक्षेपकारी उपस्थितिको व्यवस्था खरिद ऐनमा नै गर्नु उपयुक्त हुन्छ।

२.६ खरिद कारबाहीमा उजुरी र मुद्दा मामिला: खरिद कारबाहीसम्बन्धी सार्वजनिक निकायको निर्णय चित्त नबुझ्ने बोलपत्रदाता वा प्रस्तावदाताले निर्णयउपर पुनरावलोकन गर्न सक्ने व्यवस्था दफा ४७ र ४८ मा भएअनुसार छनौटमा नपर्ने बोलपत्रदाता वा प्रस्तावदाताले सो दफाहरूअनुसार र बोलपत्र मूल्याङ्कनकै चरणमा समेत अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्रलगायतका निकायहरूमा समेत उजुर गर्ने र कतिपय अवस्थामा अदालतमा समेत विषय प्रवेश गराउने गर्दा खरिदसम्बन्धी अन्तिम निर्णयका लागि धेरै समय लाग्ने गरेको छ।

यस्ता उजुरीहरू सामान्यतया प्रतिस्पर्धी बोलपत्रदाता/प्रस्तावदाताका ग्राह्यता र योग्यतासम्बन्धी विषयहरूमा हुने गर्दछन्। आर्थिक र प्राविधिक क्षमता र कामको अनुभव सम्बन्धमा बोलपत्रदाता वा प्रस्तावदाताले पर्याप्त र सही सूचना वा कागजात पेस नगरेका कारणले निर्णयकर्ता अलमलमा परेको पाइन्छ।

प्रस्तावित संशोधन

हामीले इ-बिडिडलाई बोलपत्र स्वीकृतिको चरणसम्म मात्र सीमित गर्नुपर्ने। हामीले प्रयोग गरेको e-Portal मा बोलपत्रदाता/प्रस्तावदाताको अनुभव, आर्थिक र प्राविधिक क्षमता, चालु ठेक्काको सङ्ख्या र रकमलगायतका सबै विवरण प्रविष्ट गरेर सार्वजनिक निकायले Access गर्न सकिने व्यवस्था भएमा मूल्याङ्कन प्रक्रिया धेरै सहज, छिटो र विवादरहित हुन्छ। हरेक बोलपत्रदाताको ग्राह्यता र कार्य अनुभव एवम् क्षमता पहिलोपल्ट विस्तृत रूपमा प्रविष्ट गर्ने र हरेकपल्ट सम्झौता गरेपछि, बिल भुक्तानी लिएपछि, कार्यसम्पन्न गरी प्रमाणपत्र लिएपछि सबै विवरणहरू सोही Portal मा प्रविष्ट गर्न सक्ने गरी e-Portal मा सुधारसहित ऐनमा सो विषय समावेश गर्नु उपयुक्त हुन्छ।

२.७ मोबिलाइजेसन पेस्की: बोलपत्रदाताको छनौट गर्दा निजको आर्थिक र प्राविधिक क्षमता हेरी जाँची सम्बन्धित काम सम्पन्न गर्न केही महिनाका लागि पुग्ने रकम (Working Capital) भएको प्रस्तावदातालाई मात्र छनौट गरिन्छ। त्यसपछि रनिङ बिलबाट नियमित भुक्तानी पनि हुने भएकाले निर्माण व्यवसायीलाई मोबिलाइजेसन दिनुपर्ने आवश्यकता किन पर्‍यो भन्ने बहस पनि सुनिन्छ। मोबिलाइजेसन दिनुको मुख्य प्रयोजन निजी क्षेत्र (निर्माण व्यवसायी) ले बैङ्कबाट ऋण लिँदा तिर्नुपर्ने

ब्याज सरकारले लिने ऋणको ब्याजभन्दा धेरै गुणा बढी पर्ने र निर्माण व्यवसायीले सो ब्याज रकमसमेत कबोल अङ्कमा समावेश गर्ने भएकाले कबोल अङ्क कम होस् र अन्ततोगत्वा आयोजना किफायती रहोस् भन्ने मनसायले सरकारले मोबिलाइजेसन रकम उपलब्ध गराउने प्रावधान राखिएको हो। तर न्यून अङ्क कबोल गरी ठेक्का पार्ने, मोबिलाइजेसन रकम लिई सो रकमलाई तुलनात्मक लाभको क्षेत्रमा लगानी गरी मुनाफा आर्जन गरी घटेको रकमको शोधभर्ना वा राहत खोज्ने प्रवृत्तिले मोबिलाइजेसनको सदुपयोग नभएको गुनासो सुनिएको छ।

प्रस्तावित संशोधन

मोबिलाइजेसनबापत लिएको पेस्की सम्बन्धित काममा प्रयोग भएको नपाइएमा मोबिलाइजेसन पेस्की लिएको मितिदेखि लागु हुने गरी वाणिज्य बैङ्कहरूको प्रचलित ब्याजदर (Standard Bid Document मा तोकिए बमोजिम) अनुसार ब्याजसमेत असुल गर्ने व्यवस्था गर्नुपर्ने देखिन्छ।

२.८ निर्माण कार्यमा भइरहेको ढिलाइ: सार्वजनिक निर्माण कार्य होस् वा परामर्श सेवा, नेपालमा सम्झौताबमोजिमको काम तोकिएको समयमा बिरलै मात्र सम्पन्न हुन्छन्। हामीले सार्वजनिक खरिद नियमावलीको म्याद थपसम्बन्धी प्रावधानलाई धेरैपटक उदारतापूर्वक संशोधन गर्नुपर्ने। तर पनि आयोजनाहरू समयमा सम्पन्न हुन सकेका छैनन्।

प्रस्तावित संशोधन

निर्माण व्यवसायी, आपूर्तिकर्ता, सेवा प्रदायक वा परामर्शदाताको लापरवाही र निजकै कारण खरिद सम्झौताको कार्यान्वयनमा ढिलाइ भएमा वा ढिलाइ हुने अवस्था देखिएमा सार्वजनिक निकायले त्यस्तो निर्माण व्यवसायी, सेवा प्रदायक वा परामर्शदातालाई नयाँ खरिद प्रक्रियामा भाग लिन रोक लगाउने व्यवस्था गर्नुपर्ने।

२.९ उपभोक्ता समितिमार्फत गरिने काम: ऐनको दफा ९७ मा उपभोक्ता समितिबाट र ९७ (क) मा लाभग्राही समुदायबाट काम गराउन सकिने व्यवस्था छ। उपभोक्ता समितिबाट गराइने कामको लागत अनुमान तयार गर्दा मूल्य अभिवृद्धि कर, ओभरहेड, कन्टिन्जेन्सी रकम र जनसहभागिताको अंशसमेत जोडी कुल एक करोडको सीमा कायम गरिएको छ।

उपभोक्ता समितिले सम्पादन गरेको कामको भुक्तानी दिँदा भने लागत अनुमानमा रहेको मूल्य अभिवृद्धि कर, ओभरहेड, कन्टिन्जेन्सी रकम र जनसहभागिताको अंश कट्टा गरेर दिनुपर्ने व्यवस्था छ।

यस व्यवस्थाले उपभोक्ता समितिले निर्माण सामग्री खरिद गर्दा तिरेको मूल्य अभिवृद्धि करसमेत प्राप्त गर्न नसकेको अवस्था छ। फेरि उपभोक्ता समितिलाई भुक्तानी दिनु नपर्ने ओभरहेडलाई लागत अनुमानमा किन समावेश गर्नुपर्ने भन्ने कुरा स्पष्ट छैन।

दफा ९७(क) अनुसारको लाभग्राही समुदायबाट काम गराउने व्यवस्था प्रयोगमा आएको देखिँदैन। यसको आवश्यकताबारे पुनर्विचार गर्नु सान्दर्भिक हुन्छ।

प्रस्तावित संशोधन

लागत अनुमानमा समावेश भएको मूल्य अभिवृद्धि करमध्ये निर्माण सामग्री खरिद गर्दा उपभोक्ता समितिले तिरेको मूल्य अभिवृद्धि करको भुक्तानी दिने।

उपभोक्ता समितिबाट गर्ने कामको लागत अनुमान तयार गर्दा ओभरहेड समावेश नगर्ने।

दफा ९७(क) प्रभावकारी नदेखिएकाले त्यसमा पुनर्विचार गर्ने।

२.१० निर्माण व्यवसायी (Ghost Contractor): सार्वजनिक खरिद नियमावलीको नियम ३१(ड) मा रु. पाँच अर्बसम्मको निर्माण कार्य स्वदेशी निर्माण व्यवसायीले मात्र गर्न पाउने र सोभन्दा माथिको काममा मात्र विदेशी फर्म आउन सक्ने व्यवस्था गरिएको छ। अब नेपालको निर्माण क्षेत्र र निर्माण व्यवसायीको योग्यता, क्षमता र दक्षतामा धेरै परिवर्तन र विकास भइसकेको छ। स्वदेशी निर्माण व्यवसायीको क्षमता हुँदाहुँदै पनि कानुनी प्रावधानका लागि विदेशी फर्मसँग जेभी गर्नुपरेको र यथार्थमा सो फर्म कामको सिलसिलामा नेपालमा कहिल्यै नआउने र सम्पूर्ण कार्य स्वदेशी जेभी पार्टनरले गर्ने गरेकाले यस्तो फर्मलाई छद्म निर्माण व्यवसायी भनिएको हो।

तर कहिलेकाहीँ स्वदेशी निर्माण व्यवसायीले आफ्नो अनुभव र क्षमता नपुगेको अवस्थामा बाध्यतावश नै विदेशी फर्मसँग जेभी गर्दा पनि सो फर्म काममा कहिल्यै नआएको अवस्था पनि छ। यसरी कामै नगरी अनुभव र क्षमताको प्रमाणपत्र बापतको मुनाफा मात्र लैजाने परिपाटी देशका लागि र स्वदेशी निर्माण व्यवसायीको हितमा हुँदैन।

प्रस्तावित संशोधन

हालको पाँच अर्बको सीमा (Threshold) लाई कम्तीमा १० अर्ब कायम गर्नु उपयुक्त हुन्छ। योग्यता र क्षमताको प्रमाणपत्रका लागि मात्र जेभी पार्टनर बनाइएका निर्माण व्यवसायीको हकमा उनीहरूलाई समेत आयोजना 'Time, Cost/Quality' एवम् करार प्रशासनमा संलग्न गराउने उपयुक्त व्यवस्था Standard Bid Document मा गर्नुपर्ने देखिन्छ।

३. निष्कर्ष:

नेपालमा सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ र नियमावली, २०६४ जारी भई लागु भएको यो पन्ध्र वर्षको अवधिमा सार्वजनिक खरिद कार्य धेरै हदसम्म व्यवस्थित भएको छ। यस बिचमा हामीले अन्तर्राष्ट्रिय विकास साझेदारको सहयोगमा सञ्चालित आयोजना/कार्यक्रमहरूमा पनि FIDIC मा आधारित दातृनिकायको खरिदसम्बन्धी प्रावधानहरू पनि लागु गर्नुपर्ने। यसै बिचमा सार्वजनिक खरिद अनुगमन

कार्यालयबाट पनि खरिद कार्यका लागि विभिन्न Standard Bid Document, SOP र Guidelines हरू जारी भए। इलेक्ट्रोनिक बिडिडले खरिद कार्य सहज र कम विवादित भएको पनि छ। यी सबैका बावजुद खरिद कार्य एक जटिल र गतिशील प्रक्रिया भएकाले हालसम्मको व्यावहारिक अनुभव र बदलिँदो परिवेशसँग तादम्यता मिलाउन खरिद कानुनमा समसामयिक सुधारको आवश्यकता सधैं पर्छ नै। खरिद ऐनमा सुधार मात्रबाट पनि सबै समस्याको समाधान सम्भव छैन। खरिद कानुनमा भएका प्रावधानहरूको इमानदारितापूर्वक कार्यान्वयन गराउन सकिएमा हाल भएका धेरै समस्याहरू समाधान हुन सक्छन्।

सन्दर्भ सामग्री

नेपाल सरकार, (२०६३), सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३, काठमाडौं: कानुन किताब व्यवस्था समिति।
सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालय, (२०८० समेत) वार्षिक प्रतिवेदनहरू (विभिन्न आ.व.) काठमाडौं, सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालय।
सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालय, (सन् २०२२ समेत) नमुना बोलपत्र कागजातहरू (विभिन्न क्षेत्र) काठमाडौं, सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालय।

विकास प्रक्रियामा पूर्वाधार आयोजनाको सफलता र प्रभावकारी पुँजीगत खर्चको भूमिका



ड. केशव कुमार शर्मा *

१. पृष्ठभूमि:

विकासलाई विभिन्न तरिकाले परिभाषित गर्न सकिन्छ। यसको सर्वमान्य परिभाषामा एकमत हुन कठिन भए तापनि विकास भन्नाले वृद्धि, प्रगति र सकारात्मक परिवर्तन ल्याउने एउटा प्रक्रिया हो भन्न सकिन्छ। कुनै पनि देश वा क्षेत्रको विकासका लागि पूर्वाधारहरूको अपरिहार्य भूमिका रहेको हुन्छ। पूर्वाधार आयोजनाहरूको सफलताले देशको विकासको गतिका साथै राज्यले जनतालाई उपलब्ध गराउने सेवालाई समेत प्रभाव पार्दछ। विश्वका कैयन् देशहरूको अनुभवबाट पुष्टि हुन्छ कि पूर्वाधार आयोजनाहरूको निर्माणमा द्रुततर सफलता प्राप्त गरेका देशहरूले आर्थिक वृद्धिको गतिलाई पनि बढाउन सफल भएका छन्।

२. विषय प्रवेश:

नेपालको योजनाबद्ध विकासको पहिलो पाँचवर्षे योजना, वि.सं. २०१३ देखि नै पूर्वाधार क्षेत्रलाई सरकारले प्राथमिकतामा राखेको देखिन्छ तापनि हाल २०८१ सम्मको ६८ वर्ष र यस अवधिमा कार्यान्वयन भएका १५ वटा आवधिक योजनाहरूको वस्तुपरक विश्लेषण गर्ने हो भने प्रायः सबै आवधिक योजनाले निर्धारण गरेका लक्ष्यप्राप्तिमा सन्तोष मात्र सकिने अवस्था छैन। त्यसै गरी प्रायः सबै आवधिक योजनामा लक्ष्यअनुसार पुँजीगत खर्च भएको पाइँदैन।

* सचिव, जल तथा ऊर्जा आयोगको सचिवालय

३. नेपालमा आयोजना सफलताको अवस्था:

नेपालको सन्दर्भमा कुरा गर्दा पूर्वाधार आयोजनाहरू निर्धारित समयमा सम्पन्न नहुने र सोको सेवा/प्रतिफल प्राप्त हुन वर्षौंसम्म ढिलाइ हुन गएको अवस्था विभिन्न अध्ययन र अनुगमनबाट देखिने गरेको छ। नेपाल सरकारको आफ्नै स्रोतबाट सञ्चालन हुने गरेका अथवा द्विपक्षीय वा बहुपक्षीय सहयोगबाट सञ्चालन भएका, प्रायः सबै आयोजनाहरूको सफलता दरमा एसियाली देशहरूकै तुलनामा पनि नेपाल पछाडि रहेको देखिन्छ। एसियाली विकास बैङ्क (एडीबी) को आयोजना सफलता अध्ययन प्रतिवेदन (सन् २००७-२०१७) अनुसार एडीबी को सहयोगमा सञ्चालित आयोजनाहरूको सफलता दर नेपालको २९ प्रतिशत छ जुन दक्षिण एसियाको पाकिस्तान (२२ प्रतिशत) भन्दा थोरै बढी र श्रीलङ्काको बराबर हो भने यसै क्षेत्रका भारत (४१ प्रतिशत) र बंगलादेश (४४ प्रतिशत) भन्दा निकै कम।

कुनै पनि आयोजनाको सफलता र विफलता पहिचान गर्ने विषयमा चर्चा गर्दा उक्त आयोजना पूर्वनिर्धारित परिमाण, गुणस्तर, समय र लागतमा सम्पन्न भयो/भएन, आयोजना जीवन अवधिभर सञ्चालन भयो/भएन, त्यसले जीवनस्तरमा सुधार गराउन सक्थ्यो/सकेन विश्लेषण गर्नुपर्दछ। कुनै पनि आयोजनाको आवश्यकता पहिचान, सम्भाव्यता अध्ययन, विस्तृत आयोजना प्रतिवेदन, खरिद कार्य, आयोजना कार्यान्वयन, सञ्चालन, मर्मत-सम्भारलगायत अनुगमन मूल्याङ्कन, प्रभाव मूल्याङ्कन भई त्यसबाट पृष्ठपोषण लिनेसम्मका चरणलाई आयोजना/परियोजना चक्र भन्ने गरिन्छ। आयोजना चक्रका प्रत्येक चरण आफैमा महत्त्वपूर्ण कार्यहरू हुन्। आयोजना चक्रका सबै चरणको कार्यान्वयनमा दक्षता आवश्यक पर्दछ।

कुनै पनि आयोजना कार्यान्वयन गर्ने निर्णय लिनुअगाडि यसको सम्भाव्यता अध्ययन वा विस्तृत सम्भाव्यता अध्ययन गर्नुपर्दछ। यस क्रममा उक्त आयोजनाको प्राविधिक र वित्तीय वा आर्थिक पक्षको अध्ययन तथा विश्लेषण गरिन्छ। प्राविधिक रूपमा सम्भाव्य आयोजनाका लागि आर्थिक रूपमा कति लागत वा कसरी निर्माण गर्ने भन्नेबारे उपलब्ध वित्तीय स्रोतको परिधिमा रही परियोजनाको केही क्षेत्र वा पूरै परियोजनाको विकल्पसमेत यस चरणमा विश्लेषण गर्नुपर्दछ। तर आयोजना अध्ययन गर्दा प्राविधिक रूपमा नै सम्भाव्य छैन भने त्यसको वित्तीय विश्लेषण गर्नुको खासै अर्थ रहँदैन। राम्रो प्रतिफल दिने नै भए पनि प्राविधिक रूपमा सम्भाव्य हुन नसक्ने आयोजना निर्माण गर्न सकिँदैन। कुनै पनि आयोजना प्राविधिक रूपमा बन्न सम्भव देखिएपछि अब वित्तीय रूपमा सम्भव छ या छैन भनेर हेरिन्छ।

संसारको कुनै पनि सम्पन्न अर्थतन्त्रले समेत आयोजनामा लगानी गर्ने निर्णय लिँदा र लाभ-लागतको लेखाजोखा गरेर मात्र लगानी गर्छ, जथाभावी लगानी गर्न सक्दैन। त्यस आयोजनाबाट आउने प्रतिफल दर र लगानी असुल अवधि (Rate of Return and Payback Period) हिसाबकिताब गर्ने गरिन्छ। रणनीतिक आवश्यकताका सीमित आयोजनाबाहेक अन्यका लागि प्रतिफलको विश्वव्यापी मान्यता वा मापदण्ड पूरा गरेको आयोजनामा मात्र लगानीको निर्णय गरिन्छ। यति मात्र होइन, यसरी प्रतिफल दिने धेरैवटा आयोजना छन् भने लगानीका लागि स्रोत व्यवस्थापन गर्दा तीमध्ये बढी प्रतिफल दिने आयोजनाहरूलाई क्रमशः प्राथमिकता दिई कार्यान्वयनमा लैजाने गरिन्छ अर्थात् आयोजना छनोट गर्दा

त्यसको प्राविधिक र आर्थिक पक्षको मिहिन रूपमा अध्ययन र लेखाजोखा गरी स्वीकृतिका लागि अगाडि बढाउने अनि आवश्यक प्रक्रिया पूरा भएपछि निर्माण चरणमा लैजाने नै राम्रो अभ्यास (Best Practice) हो। आयोजनाको सफलता र कार्यान्वयनमा प्रभावकारिताको पहिलो आवश्यकता उक्त आयोजनाको राम्रो पूर्वतयारी हो भन्न सकिन्छ।

हाम्रो देशमा आयोजना तयारीको कसरी र कस्तो अभ्यास भइरहेको छ भन्ने विषय हेर्दा नेपालमा ठूला परियोजनामा उल्लिखित प्रक्रियाहरू पूर्ण र मिहिन रूपमा नभए पनि मोटामोटी रूपमा पूरा गर्ने गरिएको भन्न सकिन्छ तर केही कमजोरीहरू भने हुने गरेका छन्। अझ अलि मझौला, साना प्रकृतिका र स्थानीय स्तरका परियोजनाहरूको त परियोजना चक्रका सबै चरण पूरा नगरीकनै निर्माण चरणमा लागिहाल्न हतारो गर्ने प्रवृत्ति छ। आयोजना बजेटमा पर्नेबित्तिकै निर्माण थालिहाल्ने जस्तो गर्ने, आयोजना परेकै वर्ष अध्ययन गर्ने, खरिद प्रक्रिया सुरु गर्ने, आयोजनाका सरोकारवाला पक्षले यति महिना बितिसक्यो, अध्ययन ढिला भयो जस्ता गुनासो गर्ने र हतारोमा आयोजना सुरु गर्नका लागि दबाव दिने प्रवृत्ति छ। यसको असर कहाँ पर्छ भने परियोजनाको पूर्वतयारी र प्राविधिक अध्ययन पक्ष परिपक्व नहुँदै निर्माण थाल्नुपर्ने हुन्छ। सबै प्राविधिक पक्ष कोणहरूबाट अध्ययन नभईकन परियोजनाहरू कार्यान्वयन चरणमा पुग्छन् तर हामीले नबुझेको कुरा के हो भने अहिले हतारो गरेर एक वर्ष छिटो आयोजना सुरु गर्न त सकिएला तर तयारी राम्रो हुन नसकेका कारणले त्यो आयोजना अर्को दुई वर्ष ढिलो हुन पुग्छ। अर्थात् परियोजना चक्रका सबै चरणलाई आवश्यक समय र तयारी नगरी कार्यान्वयनमा गएका परियोजनाहरूले कार्यान्वयनको चरणमा बढी समय लिने हुन जान्छ, परियोजनाको कुल अवधि कम हुँदैन बरु कार्यान्वयन चरणको अवधि लम्बिन जानाले लागत बढ्ने, विवादहरू सिर्जना हुन सक्ने हुन्छ फलस्वरूप आयोजना सफल हुन सक्दैन र पुँजीगत खर्च पनि लक्ष्यअनुसार हुन सक्दैन।

४. परियोजना सफलता र पुँजीगत खर्च वृद्धिका उपाय:

नेपालको पूर्वाधार परियोजना कार्यान्वयनको वर्तमान अवस्था विश्लेषण गर्दा सन् २०२६ सम्म अति कमविकसित राष्ट्रबाट विकासोन्मुख राष्ट्रमा उक्लिने र २०५० सम्म विकसित राष्ट्रमा पुग्ने राष्ट्रिय प्रतिबद्धता पूरा गर्न थुप्रै पूर्वाधार परियोजनाहरू सम्पन्न गर्नुपर्ने र त्यसका लागि हालको पुँजीगत बजेटमा कैयन् गुना वृद्धि गर्नुपर्ने अवस्था छ। तर यथार्थ भने यो अवस्थसँग मेल खाने देखिँदैन। वित्तीय स्रोतको सीमितता र सामाजिक दायित्व वृद्धिका कारणले बजेट निर्माण तथा विनियोजनमा पर्न जाने चापको फलस्वरूप विगत केही वर्षदेखि सरकारको कुल बजेटमा चालु तर्फको बजेटको अंश बढ्दै जाने र पुँजीगत तर्फको घट्दै जाने अवस्था सिर्जना भएको छ। साथै कार्यान्वयनका क्रममा पुँजीगततर्फ विनियोजित बजेटको ६५-७० प्रतिशतमात्र खर्च हुने गरेको अर्को यथार्थ हाम्रा सामु रहेको छ। यसरी एकातिर पुँजीगत बजेट विनियोजन नै न्यून हुनु र अर्कोतिर विनियोजित बजेट पनि प्रभावकारी रूपले खर्च हुन नसक्नुका कारणले विकास आयोजनाहरूको सफल कार्यान्वयन हुन नसकी अपेक्षित विकास हासिल गर्नमा व्यवधान खडा भएको अवस्था विद्यमान छ। पुँजीगत खर्च वृद्धिले एकातर्फ आयोजना सफलताको

मानकको रूपमा आर्थिक वृद्धिलाई टेवा पुऱ्याइरहेको हुन्छ भने अर्कातिर अर्थतन्त्रका विभिन्न क्षेत्रलाई चलायमान बनाउने हुँदा यसलाई लक्ष्यको ९०-९५ प्रतिशतभन्दा बढी पुऱ्याउन आवश्यक देखिन्छ। यसै कारण पुँजीगत खर्च बढाउनेतर्फ ठोस उपायहरू अवलम्बन गर्न जरुरी भएको छ जसका लागि केही उपायहरू निम्नबमोजिम हुन सक्तछन्:

४.१ पूर्वतयारीका कार्यहरू सम्पन्न भइसकेका आयोजनाहरूमात्र कार्यान्वयनमा लैजाने: जग्गा प्राप्ति, रुख कटान, वातावरणीय अध्ययन स्वीकृति, बाधारहित निर्माणस्थलको उपलब्धता, रेखाङ्कन विवाद जस्ता समस्याका कारण कार्यान्वयनमा गएका आयोजनाहरूको काममा पूर्वनिर्धारित प्रगति हुन नसकी विनियोजित बजेट खर्च हुन नसक्दा एकातिर समयमै आयोजना सम्पन्न नहुने र त्यसबाट प्राप्त हुनुपर्ने सुविधा/लाभ प्राप्त हुन नसक्ने गरेको छ भने अर्कातिर यिनै समस्या देखाएर निर्माण व्यवसायीले मूल्यवृद्धि एवं क्षतिपूर्ति माग गर्ने हुँदा आयोजनाको लागत बढ्न गएको छ। यस्ता कुराको निराकरणका लागि पूर्वतयारी सम्पन्न भई नसकेका आयोजनाहरू कार्यान्वयनमा नलगी बजेट/कार्यक्रम पुस्तिकामा नै तयारीका चरणमा रहेका आयोजना र तयारी पूरा भई कार्यान्वयनमा जाने आयोजना भनेर छुट्टाछुट्टै प्रविष्टि गर्न सुरुवात गर्ने।

४.२ खरिद प्रक्रिया (Procurement Process) निश्चित समयावधिमा सम्पन्न गर्ने गरी तालिका बनाई कार्यान्वयन गर्ने: यसका लागि:

- बहुवर्षीयबाहेक अन्य आयोजनाहरूको दोस्रो त्रैमासिकपछि अनिवार्य रूपमा कार्यान्वयन सुरु हुने सुनिश्चितताका साथ क्रियाकलापको कार्यतालिका बनाई आर्थिक वर्षको दोस्रो त्रैमासिक अवधिभित्रै खरिद सम्झौता भइसक्नुपर्ने प्रावधान लागु गर्ने।
- सार्वजनिक खरिदमा एकरूपता र स्वच्छताको प्रत्याभूतिका लागि सबै सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले सार्वजनिक निकायले परिपालन गर्नुपर्ने गरी आवश्यक कार्यविधि/निर्देशिका तयार गरी लागु गर्ने।
- खरिद प्रक्रिया सुरु भएपछि सम्झौता हुने समयसम्म सार्वजनिक निकायको खरिद एकाइ र बोलपत्र तयारी/मूल्याङ्कन समितिमा रहेका पदाधिकारीहरूको विशेष परिस्थितिमाबाहेक सरुवा नगर्ने।

४.३ बहुवर्षीय ठेक्का प्रक्रियालाई व्यवस्थित गर्ने: बहुवर्षीय ठेक्कासम्बन्धी मापदण्डका प्रावधान सरकारका सबै निकायहरूले पूर्ण परिपालन गर्ने। बहुवर्षीय ठेक्काबाट चालु आर्थिक वर्षका साथै पछिल्ला आर्थिक वर्षहरूमा सिर्जना हुने आर्थिक दायित्व व्यहोर्न बजेट व्यवस्थापन गर्न सक्ने अवस्था नभई कुनै पनि निकायले बहुवर्षीय ठेक्काका लागि स्रोत सुनिश्चिता माग नगर्ने, त्यस्तो अवस्था नभई अर्थ मन्त्रालय र योजना आयोगले स्रोत सुनिश्चितता स्वीकृत नगर्ने र स्रोत सुनिश्चिता स्वीकृत गरिएका आयोजनामा अर्थ मन्त्रालयले अर्को आर्थिक वर्षमा बजेट घटाउन नपाउने व्यवस्था गर्ने।

४.४ कार्यान्वयनमा रहेका आयोजनाहरूको पुनः प्राथमिकीकरण गर्ने: विगतदेखि सञ्चालित आयोजनाहरूमध्ये प्राविधिक समस्या (डिजाइन, कार्यस्थलको अवस्थामा मूलभूत परिवर्तन गर्नुपरेको), राष्ट्रिय गौरव वा प्राथमिकतामा नपरी बजेट व्यवस्थापनका दृष्टिले सम्पन्न गर्न लामो समय लाग्ने, निर्माण

व्यवसायीको कार्यप्रगति ज्यादै न्यून रहेका जस्ता कारणले कार्यान्वयनमा समस्या परेका आयोजनाहरू करारका व्यवस्था एवं प्रचलित कानूनबमोजिम रद्द गरी तुलनात्मक रूपमा सफल आयोजनामा आवश्यक स्रोत व्यवस्थापन गर्ने।

४.५ कम प्रतिफल दिने, सम्पन्न हुन लामो समय लाग्ने, अन्य निकायसँग दोहोरो पर्न सक्ने साना र टुक्रे आयोजना सङ्घीय सरकारबाट कार्यान्वयन नगर्ने: स्थानीय स्तरका, साना एवं छरिएका आयोजनाहरू सङ्घीय सरकारबाट कार्यान्वयन गर्दा एकातिर तिनको छनोट सङ्घीयताको मर्मबमोजिम नहुने सम्भावना रहन्छ भने अर्कातिर त्यस्ता परियोजना कार्यान्वयनमा मानवीय एवं वित्तीय स्रोत लगाउनुपर्दा प्राथमिकताका परियोजनामा स्रोतको कमी हुन जाने हुँदा त्यस्ता परियोजना सङ्घीय सरकारबाट सञ्चालन नगरी प्रदेश वा स्थानीय तह जसको कार्यक्षेत्रभित्र पर्ने हुनाले त्यहीँबाट कार्यान्वयन गर्ने।

४.६ निर्माण व्यवसायीले क्षमताभन्दा बढी काम लिने तर कार्यान्वयनमा उदासीन हुने परिपाटी नियन्त्रण गर्ने: बोलपत्रदाताको आर्थिक र प्राविधिक क्षमता मूल्याङ्कनलाई वस्तुनिष्ठ र यथार्थपरक बनाउन सबै सार्वजनिक निकायहरूले आफू र आफ्ना मातहतका कार्यालयअन्तर्गत बोलपत्रदाताको हाल रहेको कामको दायित्वको रेकर्ड राख्ने, सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयमा पठाउने र सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले केन्द्रीय तथ्याङ्क प्रणाली (Central Database System) तयार गर्न सुरुवात गर्ने। बोलपत्रको क्षमता मूल्याङ्कन गर्दा बोलपत्रदाताको हाल कायम कामको दायित्व (Work in Hand) पूरा गर्न आवश्यक आर्थिक र प्राविधिक क्षमता गणना गरी (केन्द्रीय तथ्याङ्क प्रणाली तयार नहुँदासम्म आफू र मातहतका कार्यालयसँग सम्झौता गरी चालु काम गणना गर्ने गरी) बाँकी क्षमतासँग प्रस्तावित कामको आवश्यकता हिसाब गर्ने।

४.७ स्रोत व्यवस्थापन प्रक्रिया सरलीकृत गर्ने: कार्यान्वयनमा गएका आयोजनाहरूका लागि वार्षिक रूपमा आवश्यक पर्ने बजेट विनियोजन हुनुपर्ने, साथै त्रैमासिक निकासा, स्रोत फुकुवा जस्ता कुराहरूका लागि आयोजना कार्यालयदेखि विभाग, मन्त्रालय हुँदै अर्थ मन्त्रालयसम्म आइपुगेर मात्रै निर्णय हुने प्रक्रिया परिवर्तन गरी वार्षिक बजेटभित्र रहेर त्रैमासिक विभाजनभन्दा बढी काम अघि नै सम्पन्न गर्ने निर्माण व्यवसायीलाई गरेको कामको भुक्तानी सम्बन्धित कार्यालयबाट स्वचालित रूपमा दिन सकिने व्यवस्था लागु गर्ने। त्यसै गरी कुनै कार्यालयको कुल बजेटको परिधिभित्र रही सोही कार्यालयअन्तर्गतको कामको प्रगति भई भुक्तानी दिनुपर्ने अर्को कुनै शीर्षकको काममा वा एकै बजेट शीर्षकका अन्य आयोजनामा वा एकै आयोजनाका विभिन्न क्रियाकलापमा भौतिक रूपमा गरेको कामको भुक्तानीका लागि रकमान्तर गर्ने अधिकार सम्बन्धित मन्त्रालय/विभागलाई दिनुपर्ने।

४.८ निर्माण सामग्रीको उपलब्धता: बजारबाट खरिद गर्न नसकिने, प्राकृतिक स्रोतबाट लिनुपर्ने नदी/खानीजन्य निर्माण सामग्रीहरू, ढुङ्गा, माटो, बालुवा, गिट्टी जस्ता निर्माण सामग्री स्थानीय नदी-खानीबाट प्राप्त गर्न आयोजनाले वातावरणीय अध्ययन प्रतिवेदनमा उल्लेख गरी स्वीकृत गरेको स्थानबाट सम्बन्धित निकायलाई नियमानुसार राजस्व बुझाई निर्बाध उत्खनन गर्न पाउने व्यवस्था गर्नुपर्ने।

४.९ ठेका प्रशासन/व्यवस्थापनको प्रभावकारिता वृद्धि: करारका प्रावधानहरू प्रभावकारी रूपमा लागु गरी आयोजना सफलता दर बढाउन आयोजना प्रमुख तथा आयोजनाका कर्मचारीहरूको आयोजना अवधिभर स्थायित्व, क्षमता अभिवृद्धि, एवं दण्ड-पुरस्कारको व्यवस्था गर्ने। एक तह माथिको अधिकारीलाई अनिवार्य रूपमा जानकारी पठाउने गरी सानातिना डिजाइन परिवर्तन र १० प्रतिशतसम्म भेरिएसन स्वीकृत गर्न सक्ने अधिकार योजना प्रमुखलाई दिने।

४.१० आयोजनाका कर्मचारी, निर्माण व्यवसायी तथा परामर्शदाताको कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन: सबै सार्वजनिक निकायहरूले आफू मातहतका कुनै पनि आयोजनामा कार्यरत कर्मचारी, निर्माण व्यवसायी तथा परामर्शदाता भएको आयोजना हो भने परामर्शदातासमेतको निर्णय क्षमता, प्रभावकारिता, कार्य सम्पादन स्तरको नियमित रूपमा मूल्याङ्कन गरी रेकर्ड राख्ने, साथै निर्माण व्यवसायी/परामर्शदाताको कार्यसम्पादन विवरण केन्द्रीय डाटाबेसका लागि सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयमा समेत पठाई भविष्यमा कार्य जिम्मेवारी प्रदान गर्दा अघिल्ला रेकर्डका आधारमा प्रदान गर्ने परिपाटी बसाल्ने।

४.११ सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयको भूमिका एवं क्षमता अभिवृद्धि: सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयलाई देशभर हुने सार्वजनिक खरिद कार्यको सहजीकरण तथा नियमनका लागि केन्द्रीय निकायका रूपमा सक्षम तुल्याउन सार्वजनिक खरिदसम्बद्ध कानूनहरूमा आवश्यक परिमार्जन, जनशक्ति दरबन्दीको पुनरावलोकन, सार्वजनिक खरिदलाई छुट्टै विशिष्ट सेवाका रूपमा सञ्चालन, क्षमता अभिवृद्धि तालिमको व्यवस्था तथा आवश्यक विज्ञहरूको सेवा लिन सक्ने प्रावधान राखी यस कार्यालयलाई सार्वजनिक खरिदसम्बन्धी विषय र विवाद निरूपण गर्ने केन्द्रीय निकायका रूपमा सक्षम बनाउने।

४.१२ अधिकारप्राप्त संयन्त्रको व्यवस्था: नेपाल सरकारबाट राष्ट्रिय गौरव, रूपान्तरणकारी र विशेष महत्त्वका घोषित आयोजनाहरू कार्यान्वयनका क्रममा विभिन्न निकायहरूबीच समन्वय गर्न तथा आइपर्ने समस्यामा तत्काल निर्णय गरी निर्बाध सञ्चालन गर्न उच्चस्तरीय आयोजना कार्यान्वयन समितिको व्यवस्था गर्ने।

सन्दर्भ सामग्री:

राष्ट्रिय योजना आयोग, (२०७६) पन्ध्रौँ योजना (२०७६/७७-२०८०/८१) काठमाडौँ, राष्ट्रिय योजना आयोग।

नेपाल सरकार, (२०६३), सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३, काठमाडौँ, कानून किताब व्यवस्था समिति।

नेपाल सरकार, (२०७४), सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ (संशोधनसहित), काठमाडौँ, कानून किताब व्यवस्था समिति।

अर्थ मन्त्रालय, (२०८१ समेत) आर्थिक सर्वेक्षण (विभिन्न आ.व.) काठमाडौँ: अर्थ मन्त्रालय।

Project Success Study Report (२००७-२००९)

Considerations on Writing Specifications for a Public Procurement Project



Er. Ram Chandra Dangal*

Abstract

In the context of public procurement, a successful procurement process relies heavily on its specifications' clarity, completeness, and correctness. This article delves into the critical role of precise specifications in the procurement process, from supplier selection to project execution. By examining the principles of effective specification writing, this article aims to provide procurement professionals with the insights needed to improve efficiency and effectiveness in their procurement projects. Through a detailed exploration of key topics and sub-topics, particularly focusing on construction projects, readers will gain an understanding of how to formulate effective specifications that guarantee project success.

Introduction

Specification is the act of describing or identifying something precisely or stating a precise requirement for a product or work. It often represents a technical standard and refers to a set of documented requirements that must be met by a material, design, product, or service. Technical or engineering specifications come in various types, and the term is interpreted differently in various technical contexts.

A construction specification is a well-structured, detailed description of the quality, standards, workmanship, materials, and completion of work to be done that evolves across a project.

* Joint Secretary, Public Procurement Monitoring Office.

Specifications are often prepared by architects, engineers, and designers referred to as specifiers and may be published as part of the contractual documentation for contractors to be read in parallel with models and drawings and as part of the handover information.

In a procurement context, a specification can be defined as a statement of needs. It defines what the procurer wants to buy and, consequently, what the supplier is required to provide. Specifications can be simple or complex, depending on the need. The success of the procurement activity relies on the specification being a true and accurate statement of the buyer's requirements. Apart from being the means of identifying the goods or services required, a specification will form part of any future contract that might result from offers received. Specifications should state the requirements clearly, concisely, and logically in functional and performance terms unless specific technical requirements are needed.

Principles of Specification Writing

Specification information can be captured at any stage of the design process. Early client requirements should be recorded and will develop over time into choices about the systems and products needed and a description of their performance against standards, key properties, and manufacturers.

Some key principles should be kept in mind while writing a robust specification. They are listed below:

- a) **CLEAR:** Use clear, plain language and short phrases to list requirements. Avoid ambiguity to improve understanding for all users.
- b) **CONCISE:** Do not include information that isn't required or relevant; make the specification project-specific. If in doubt, leave it out.
- c) **CORRECT:** Clarify requirements, refer to outcomes, and refer to current Nepal standards, Indian standards, or ISO standards wherever possible.
- d) **COMPLETE:** Check whether the depth of the information is appropriate. Only address the contractor; don't specify separately for sub-contractors or manufacturers.
- e) **COMPREHENSIVE:** Ensure all aspects of the project are covered—"say" it once, in the right place"—and use cross-references to avoid repetition or conflicts.
- f) **CONSISTENT:** Use standard structure, terminology, and style. Keep outputs neat when published, so they are easy to navigate and understand for all receivers.
- g) **COORDINATED:** Ensure that drawing references in the specification are kept up-to-date to match model annotations and other contract documentation.

Types of Specifications

Different types of specifications can be used at different stages of a project's development. At an early stage, requests from meeting briefs and high-level design ideas can be captured as an outline description. Subsequently, the requirements of the buildings, systems, or products can be specified in performance terms in a descriptive or performance specification, such as the acoustic, thermal, or structural requirements. The specifications can be further developed into more prescriptive clauses, selecting the standards, grades, and materials of component products. Proprietary specifications include product information like range names, reference codes, and key properties selected from manufacturer choices. The specification is often developed in tandem with preliminaries, managing the contractual and project-wide requirements, and will continue to evolve as changes are requested, eventually forming handover data, for example, as a record specification. Specifications are mainly divided into the following three categories:

A) Functional Specifications

These are specifications that define the function, duty, or role of the goods or services. They specify what the goods or services are broadly required to do. Functional specifications define the task or desired result by focusing on what is to be achieved rather than how it is to be done. They do not describe the method of achieving the intended result. This enables suppliers to provide solutions to defined problems.

B) Performance Specifications

These specifications define the purpose of goods or services in terms of their effectiveness in performance or capability. Performance is a logical extension of function. Performance specifications outline the task or desired outcome by emphasizing what needs to be achieved, without detailing the method of achieving it. This approach allows suppliers to offer solutions to the specified issues. Tests or criteria are established to assess a product's performance and durability as needed.

C) Technical Specifications

Specifications are detailed descriptions that outline the technical and physical characteristics, measurements, and requirements of a product. They encompass physical aspects like dimensions, color, surface finish, design details, material properties, energy needs, processes, maintenance, and operational requirements. Specifications are essential when functional and performance characteristics alone are inadequate to define the product's requirements. Drawings may also be included in specifications to illustrate technical aspects or provide guidance to suppliers and developers. This type of specification primarily pertains to construction projects and covers the quality of materials, material properties, workmanship, finishing, methods of work, and related details.

Construction Specifications

Contractors and clients use a variety of measures to ensure the safe and accurate completion of construction projects. They often utilize specifications to outline detailed aspects of a project and align their expectations and objectives with those of their clients. Understanding the essential components of construction specifications may assist responsible professionals in more successfully incorporating them into their service contracts.

Construction specifications, or specs, are details that define the construction project's scope, client expectations, and other important information for the project. In addition, specifications in construction documents typically include information on the project's required materials, timeline, methods, and requirements.

- The construction specifications often include information about:
- The scope of works or items
- The materials needed for the project
- Methods of Installation and Construction
- Quality of workmanship
- Testing requirements for quality assurance

Often, the more details included in a contract, the more accurately construction companies can complete a project. Including thorough specifications in a service contract can help ensure that each member of the crew has access to the data and details they need to complete their tasks correctly. This can contribute to the overall success and organization of a project. Throughout a project, contractors and construction workers can use specifications to refer to important details and ensure they remain on schedule and complete essential milestones.

Specifications are a great way to establish clear expectations between a construction company and its clients. Ensuring that both parties have a mutual understanding of the project details can align objectives and prevent delays due to misinterpretations. Specifications can also offer details that help clients more accurately comprehend the project's outcomes.

Specifications often outline the materials and labour needed to complete a project. This information may help contractors more accurately quote prices for their projects and could help ensure that they receive proper compensation for their efforts. By fully understanding the project's scope and requirements, it is often easier for all parties to comprehend and establish fair expectations for the work.

Drafting the Specifications

The specification information describes things that cannot be visualized or explained in drawings or the model. This content can include site requirements, contact information, client requests, performance criteria to be achieved, the quality of products needed, references to

various standards applicable to the materials and systems selected, instructions on how work is to be completed and tested, and guidelines for the maintenance of the building in use.

Some dimensions, such as tolerances or coating thicknesses, may be specified. However, the specification is not the ideal location for visual information like complex dimensions, positions, and geometry, or lists of schedules and quantities. This information should be included in the model to enable more precise pricing and cost estimation. It's important to note that 3D models cannot entirely substitute detailed specifications, as certain elements may not be modelled, and aspects like performance, standards, and execution requirements may not be fully represented. Additionally, notes on drawing outputs should not be seen as a substitute for a well-crafted specification.

We must consider each aspect of the project thoroughly and clearly to ensure successful project fulfillment. Although creating specifications requires time and meticulous work, the outcome of a successful project and a satisfied client is often rewarding.

It is important to begin writing specifications early in the project life cycle. By initiating the specifications early, there is more time available to review the contract details with clients and construction workers to ensure that all parties agree to the content and are prepared to start work on the project. Starting the specifications as soon as possible may also allow the parties enough time to make any required revisions.

To prevent any ambiguity or misinterpretation, it is important that parties carefully review and revise the language and punctuation of the specifications. This may help ensure that all parties clearly understand the intention of the content and could help prevent future litigation. Having all specifications reviewed by a lawyer or legal professional to ensure that the language of the contracts represents the interests of both parties can also be considered.

It is important that all specification requirements are clearly stated once within the contract. Repeating requirements using different wording may lead to ambiguity or confusion. If a requirement needs to be reiterated to clarify tasks essential for project completion, it is crucial to ensure that the same or similar wording is used as in the initial instance.

While drafting the specifications for each item of a project, there should be three guiding contents, which are mentioned below:

- **General provisions:** These service provisions often refer to the related codes and standards that contractors must comply with.
- **Required products:** This section of a prescriptive specification outlines the materials and resources needed to meet structural and performance requirements.
- **Execution procedures:** Execution procedures outline the optimal and desired methods of installation, as well as the criteria for measuring the quality and effectiveness of the completed work.

The specifications should not restrict competition or act as a barrier to the introduction of alternative products or new advanced technologies. They should also encourage suppliers to provide innovative options or solutions that enhance the department's ability to conduct its business more cost-effectively and support the standardization and validation of the product.

A consistent structure is essential for helping others understand the requirements outlined in the specification and navigate through the information. The content in the specification can be organized in various ways. Utilizing a digital platform will facilitate this process by providing accurate and up-to-date codes.

Legal Provision for Specification

The provisions stated in the Public Procurement Act (PPA) 2063, Public Procurement Regulation (PPR) 2064, Standard Bidding Document (SBD), approved designs, drawings, and estimates mentioning specifications regarding quality aspects are the legal grounds for specifications.

Present Practice for Specification Usage

At present, most public entities are following pre-made, departmentally approved standard specifications that do not encompass all aspects and items of the project. These specifications do not comprehensively address current materials, technology, and workmanship. There may be gaps in including all materials, the latest technology, and workmanship, leading to a disparity between expectations and reality.

The Importance of Specifications for Project Performance

Almost one-third of projects encounter disputes, most commonly between clients and contractors. Not surprisingly, a quarter of those disputes are linked to poor or missing specifications. A specification must be clear and accurately define the expectations imposed on the supplier. Ambiguity in the specification may result in an inappropriate or incomplete response from potential suppliers. A poor description of the requirement may mean that the product or service is not delivered as required. Great care and consideration are required when writing the specification. Before preparing a specification, it may be necessary to undertake sufficient consultation with the end users of the proposed goods or services to be purchased and ensure that their requirements are incorporated into the specification. It is essential to research the market to determine currently available solutions, likely costs, and time scales. This can be achieved by making general inquiries with suppliers, purchasers, or industry associations, or by issuing formal advertisements for requests for information.

Conclusion and Recommendation

Specification is a crucial part of project preparation work. A successful project without clear and robust specifications is hard to envision. When preparing a project, a significant amount of time must be dedicated to researching and drafting specifications for all items in the proposed project. Drafting the specification involves more than just copying the company's catalogue or brochure. It entails thorough market research to identify the end user's requirements. Therefore, when drafting the specification, conducting a fair assessment of cost, requirements, and market availability is of utmost importance.

References

- Public Procurement Act, 2063
- Public Procurement Regulation, 2064
- Specifications of Building Construction (Civil) Works, Department of Urban Development and Building Construction.
- Standard Specifications for Road and Bridge Works, Department of Road
- Specification (Technical Standard), Wikipedia.
- Specification Writing: Goods and Services Procurement Guide, Buying for Victoria.
- Writing Procurement Specifications Guideline, November 2023, Department for Education, South Australia.

अन्तर्राष्ट्रिय बोलपत्र माध्यमबाट पूर्वाधार विकास



इ. चक्रवर्ती कण्ठ *

१. पृष्ठभूमि:

हाम्रो मुलुक नेपालमा आर्थिक समृद्धिका लागि विभिन्न प्रकृतिका सार्वजनिक पूर्वाधारको आवश्यकता भइरहेको परिप्रेक्ष्यमा नेपाली निर्माण उद्योगले मात्र ती पूर्वाधारको निर्माण गर्ने भन्दा पनि विश्वव्यापीकरण र तीव्र आधुनिकीकरणको युगमा विदेशी निर्माण व्यवसायीको सिप र शैली भित्र्याई स्वदेशी निर्माण उद्योगलाई समेत प्रविधि हस्तान्तरण गराई स्वदेशी निर्माण उद्योगलाई सबल बनाउने उद्देश्यले समेत सार्वजनिक खरिद कानुनले अन्तर्राष्ट्रिय बोलपत्र माध्यमको व्यवस्था गरेको छ। यो लेख पूर्वाधार विकाससँग सम्बन्धित भएर लेखिएको हुनाले यसमा पूर्वाधार निर्माण काममा भएको सार्वजनिक खरिद कानुनको व्यवस्था र प्रचलित अभ्यासका बारेमा विवेचना गरिएको छ।

२. कानुनी व्यवस्था:

२.१ सार्वजनिक खरिदका लागि सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ (यसपछि ऐन भनिएको) तथा सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ (यसपछि नियमावली भनिएको) कार्यान्वयनमा रहेको छ। प्रचलित कानुनमा अन्तर्राष्ट्रिय बोलपत्रको माध्यमबाट पूर्वाधार निर्माण गर्न सक्ने प्रयोजनका लागि निश्चित अवस्था निर्धारण गरेको छ। निर्माणको हकमा ऐनको दफा १५ ले चारवटा व्यवस्था निर्धारण गरेको छ।

* सहसचिव, शहरी विकास मन्त्रालय

- (क) सार्वजनिक निकायको मागअनुरूपको निर्माण कार्य प्रतिस्पर्धात्मक मूल्यमा नेपाल राज्यभित्रका एकभन्दा बढी निर्माण व्यवसायीबाट नहुने भएमा,
- (ख) निर्माण कार्य खरिदका लागि राष्ट्रियस्तरमा बोलपत्र आह्वान गर्दा कुनै बोलपत्र नपरी विदेशबाट प्राप्त गर्नुपर्ने भएमा,
- (ग) दातृपक्ष (विकास साझेदार निकाय) सँग भएको सम्झौताबमोजिम वैदेशिक सहायता स्रोतबाट निर्माण कार्य खरिद गर्नुपर्ने भएमा,
- (घ) विशेष तथा जटिल किसिमको निर्माण कार्य भएकाले अन्तर्राष्ट्रियस्तरको बोलपत्रबाट खरिद गर्नुपर्ने भनी सार्वजनिक निकायले प्रमाणित गरेकोमा।

२.२ नियमावलीको नियम ३१(ड) मा रु. पाँच अर्बसम्मको लागत अनुमान भएको निर्माण कार्यको खरिदको हकमा ऐनको दफा १५ को अवस्थामा बाहेक स्वदेशी बोलपत्रदाताहरूबीच मात्र प्रतिस्पर्धा गराई खरिद गर्नुपर्ने प्रावधान रहेकाले उल्लिखित रकमभन्दा माथिको निर्माण कार्यमा मात्र अन्तर्राष्ट्रिय बोलपत्र आह्वान गर्नुपर्ने व्यवस्था रहेको छ। अन्तर्राष्ट्रिय बोलपत्रमा स्वदेशी बोलपत्रदातालाई प्राथमिकता दिने व्यवस्था नियमावलीकै नियम ३१(च) मा रहेको छ। सोअनुसार विदेशी बोलपत्रदातासँग संयुक्त उपक्रम गरी स्वदेशी फर्म, संस्था वा कम्पनीले कम्तीमा २५ प्रतिशत हिस्सा हुने गरी सहभागी भएमा त्यस्तो संयुक्त उपक्रमको फर्मलाई प्राथमिकता (डोमेस्टिक प्रिफरेन्स) दिएर पाँच प्रतिशतसम्म बढी बोल अङ्क भए पनि स्वीकृत गर्न सकिने व्यवस्था रहेको छ। उक्त प्राथमिकता स्वदेशी फर्म, संस्था वा कम्पनीको हिस्साको अनुपातमा प्राथमिकता दिन सकिने व्यवस्थाले कतिसम्म प्राथमिकता लिने हो, सो सम्बन्धित संयुक्त उपक्रममा स्वदेशी फर्मको हिस्सेदारी अनुपातमा भर पर्न जाने देखिन्छ। साथै नियमावलीको नियम ३१(च) को उपनियम (४) मा रु. १० अर्बसम्मको लागत अनुमान भएको निर्माण कार्यमा स्वदेशी फर्म, संस्था वा कम्पनीको हिस्सेदारीको अनिवार्यता गरेको छ।

२.३ सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले निर्माण कार्यको अन्तर्राष्ट्रिय बोलपत्रका लागि जारी गरेको नमुना बोलपत्र कागजातमा भुक्तानी व्यवस्थाका लागि नेपाली मुद्राका अतिरिक्त कुनै विदेशी मुद्रामा समेत भुक्तानी हुने गरी निश्चित प्रतिशत निर्धारण गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छ। साथै बोलपत्र कागजातमा सम्झौताका सामान्य सर्तहरू फिडिक (FIDIC) को वेबसाइटमा रहेको Fédération Internationale des Ingénieurs-Conseil, or FIDIC (FIDIC MDB Harmonized Construction Contract) सर्तहरू रहने व्यवस्थासमेत उक्त नमुना बोलपत्र कागजातले गरेको छ।

३. अभ्यास

नेपालमा सार्वजनिक पूर्वाधार निर्माणका लागि कानुनी प्रावधानबमोजिम अन्तर्राष्ट्रिय बोलपत्र माध्यममा सार्वजनिक निकायका तर्फबाट बोलपत्र तयारी, मूल्याङ्कन प्रक्रियाको चरण र सम्झौता व्यवस्थापनको

चरणमा भइरहेका अभ्यास तथा सम्बन्धित बोलपत्रदाताले समेत ती चरणहरूमा अवलम्बन गरिरहेको अभ्यासका बारेमा उल्लेख गरिएको छ। हालसम्मको अभ्यासले के देखाउँछ भने नियमित प्रकृतिका पूर्वाधार निर्माणका लागि प्रायः भारत र चीनका बोलपत्रदाताहरूले बढी भाग लिइरहेका छन् तथा केही विशेष प्रकृतिका पूर्वाधार निर्माणका लागि मात्र अन्य देशका बोलपत्रदाताहरूले भाग लिइरहेको अवस्था छ।

३.१ बोलपत्र चरण: सार्वजनिक निकायबाट अन्तर्राष्ट्रिय बोलपत्रको माध्यम अपनाउनका लागि ऐनको दफा १५ को (ख) र (ग) मा उल्लिखित व्यवस्थाको पूर्ण पालना गर्ने गरिएको भए पनि (क) र (घ) मा उल्लिखित प्रावधानको पर्याप्त विश्लेषण गर्ने गरिएको पाइँदैन, जसले गर्दा नियमावलीमा उल्लिखित सामान्यतया रु. ५ अर्बभन्दा बढी लागत अनुमान भएको सबै काम अन्तर्राष्ट्रिय बोलपत्र माध्यमबाट प्रायः हुने गरेको पाइन्छ। यसरी अन्तर्राष्ट्रिय बोलपत्र आह्वान भएपछि सम्भावित स्वदेशी बोलपत्रदाताहरूले बोलपत्रमा निर्धारित योग्यताबमोजिम आफ्नो योग्यता नपुग्ने भएपछि प्रायः भारत र चीनका बोलपत्रदाताहरूमध्ये नेपालमा काम गरिरहेका बोलपत्रदाताहरूलाई सम्पर्क गरेर कसले कम ओभरहेड खर्च लिने हो तथा कसले स्वदेशी बोलपत्रदातालाई स्वच्छन्द रूपमा काम गर्न दिने हो, त्यस्ता बोलपत्रदातासँग संयुक्त उपक्रम बनाउने प्रयास गरिएको हुन्छ। उल्लिखित देशका त्यस्ता बोलपत्रदातासँग माथि उल्लिखित सर्तमा कुरा नमिले मात्र ती दुई देशका अन्य बोलपत्रदाता वा अन्य देशका बोलपत्रदाताको खोजी गरी संयुक्त उपक्रम बनाउने गरिएको पाइन्छ।

३.२ सम्झौता व्यवस्थापन चरण: ऐनको दफा २७ बमोजिम न्यूनतम मूल्याङ्कित सारभूत रूपमा प्रभावग्राही बोलपत्रदातासँग खरिद सम्झौता भइसकेपछि सम्झौता व्यवस्थापन चरणमा राष्ट्रिय वा अन्तर्राष्ट्रिय बोलपत्रको माध्यममध्ये जुनसुकै माध्यमको बोलपत्र भए पनि सम्झौता व्यवस्थापनमा खासै फरक हुने गरेको पाइँदैन। सम्झौता व्यवस्थापनका लागि एसियाली विकास बैङ्क र विश्व बैङ्क जस्ता विकास साझेदार निकायले सम्झौता व्यवस्थापन निर्देशिका जारी गरेको भए पनि ती निकायहरूले पनि अन्तर्राष्ट्रिय बोलपत्र माध्यमका लागि छुट्टै निर्देशिका जारी गरेको छैनन्। अन्तर्राष्ट्रिय बोलपत्र माध्यमबाट भएको खरिद सम्झौतामा प्रायः डिजाइन तथा सुपरिवेक्षण परामर्शदाता वा सुपरिवेक्षण परामर्शदातामध्ये कुनै एक परामर्शदाता रहने गरेकाले सम्झौता व्यवस्थापन प्रभावकारी हुनुपर्ने हो, तर अन्तर्राष्ट्रिय बोलपत्र माध्यमको सम्झौता व्यवस्थापन पनि खासै प्रभावकारी हुन सकेको देखिँदैन। सम्झौता व्यवस्थापन चरणमा देखिएका केही सवालहरू निम्नानुसार छन्।

३.२.१ बोलपत्र चरणमा प्रतिस्पर्धात्मक (Competitive) मनोभावनामा रहेका निर्माण व्यवसायीलाई सम्झौता कार्यान्वयन सुरु भएसँगै सौहार्द्रपूर्ण (Collaborative) भावना विकास गरी कार्य अगाडि बढाउनुपर्ने भए पनि सुरुको बैठक (Kick-off Meeting) औपचारिकताका लागि मात्र हुने गरेको छ। उक्त बैठकमा संयुक्त उपक्रमका साझेदारको दायित्व र संलग्नता बारे स्पष्ट भएर सोबमोजिम कार्यान्वयन हुनुपर्नेमा सोतर्फ न निर्माण व्यवसायी न सार्वजनिक निकायका तर्फबाट पहल लिएको देखिन्छ।

३.२.२ स्वदेशी बोलपत्रदाताको योग्यता, अनुभव र सिप नभएका कारण अन्तर्राष्ट्रिय बोलपत्र माध्यममार्फत विदेशी निर्माण व्यवसायीहरू आउने भए पनि सम्झौता कार्यान्वयन चरणमा अधिकांश आयोजनामा विदेशी बोलपत्रदाताको आफ्नो प्राविधिक प्रतिनिधिको उपस्थितिको अभाव देखिन्छ, जसले गर्दा सम्बन्धित सम्झौताबमोजिमको विज्ञ, उपकरण र प्रविधिको विदेशी निर्माण व्यवसायीबाट उपयोग हुनुको सट्टा स्वदेशी निर्माण व्यवसायीको स्थानीय विज्ञ, पारम्परिक उपकरण र प्रविधिकै भरमा अधिकांश सम्झौता कार्यान्वयन हुने गरेको छ। केही विशेष प्रकृतिका आयोजनाहरू (जस्तै: सुरुङ्ग मार्ग, जलविद्युत् आयोजना, ठूला प्रकृतिका राजमार्ग इत्यादि) मा विदेशी निर्माण व्यवसायीको सक्रिय संलग्नता पनि देखिन्छ। बोलपत्र चरणमा विदेशी बोलपत्रदाताको योग्यताको भरमा सम्बन्धित बोलपत्रदाता छनौट हुनु तर निर्माणको चरणमा उक्त बोलपत्रदाता (निर्माण व्यवसायी) को आफ्नो विज्ञ र प्रविधिको प्रयोग हुन नसक्दा मर्म र भावनागत हिसाबले अन्तर्राष्ट्रिय बोलपत्र माध्यमको सदुपयोग हुन नसकी राष्ट्रियस्तरकै निर्माण व्यवसायीको नेतृत्वमा कार्यान्वयन भइरहेको यथार्थ हो। विदेशी फर्मको कागजात प्रयोग गरेबापत स्वदेशी निर्माण व्यवसायीले उक्त विदेशी कम्पनीलाई निश्चित रकम दिएर मात्र पनि आफैँ काम गरिरहेका हुन्छन्।

अझ उदेकलाग्दो अवस्था त के छ भने विदेशी निर्माण व्यवसायी आफू वा आफ्नो प्रतिनिधिबाट योजनास्थलमा पाइलासम्म नटेकी योजना सम्पन्न भएका असङ्ख्य उदाहरणहरू छन्। ज्वलन्त उदाहरणका रूपमा सिंहदरबार परिसरमा निर्माण भइरहेको संसद् भवन तथा हालसालै सम्पन्न भएको दमक भ्यू टावरलाई लिन सकिन्छ। विदेशी निर्माण व्यवसायीको नेतृत्वमा उसको विज्ञता र प्रविधिको प्रयोग भएको भए पाइला टेकेको, नटेकेको कुनै चासो हुने थिएन तर सोबमोजिम काम नभई पारम्परिक ढर्रामा काम भएर जेनेतेन आयोजना सम्पन्न हुँदा त यसको दोषी को हो भन्ने प्रश्न उठ्नु स्वाभाविक हो। निश्चित रूपमा अन्तर्राष्ट्रिय बोलपत्रमा स्वदेशी निर्माण व्यवसायीको फर्म, संस्था वा कम्पनीसँग सम्झौता भएको छ भने उक्त निर्माण व्यवसायीले आफ्नो स्थानीय शैलीमा काम गरेको मान्न सकिएला, तर विदेशी निर्माण व्यवसायी एकलै वा स्वदेशी निर्माण व्यवसायीसँग संयुक्त उपक्रममा भएको कम्पनीसँग सम्झौता हुँदा त विदेशी कम्पनीको विज्ञता र प्रविधि सहूलियत होइन कि अपरिहार्यता हो।

३.२.३ सम्झौता व्यवस्थापनका चरणमा विदेशी निर्माण व्यवसायीको संलग्नता नभएको सन्दर्भमा उच्च तहका प्रशासनिक नेतृत्व तथा अनुभवी आयोजना प्रमुखबाट समेत के सुन्ने गरेको पाइन्छ भने कानुनले संयुक्त उपक्रमका विदेशी निर्माण व्यवसायीलाई कुन तहसम्मको अनिवार्यता गरेको स्पष्ट छैन, साथै स्वदेशी निर्माण व्यवसायी उक्त कामहरूका लागि आफैँ गर्न पनि निपुण छन् भने किन विदेशी निर्माण व्यवसायी संलग्न हुनुपर्‍यो? अधिकांश आयोजनामा स्वदेशी निर्माण व्यवसायी त झन् विदेशी साझेदारलाई कार्यान्वयन तहमा संलग्न गराउने मनसाय नै राख्दैन्, ठेक्का पाइहालियो, विदेशी साझेदारलाई संलग्न गराउँदा ओभरहेड खर्चमा अनावश्यक वृद्धिको रूपमा लिने गरिन्छ। त्यति मात्र होइन, कार्यान्वयन चरणमा विदेशी साझेदारलाई संलग्न गराउनेतर्फ कुनै सोच नै राखेको देखिँदैन।

३.२.४ भारत र चीन हाम्रा छिमेकी मुलुक हुन् तथा यी दुई देशका निर्माण व्यवसायीहरू अन्तर्राष्ट्रिय बोलपत्रमा संलग्न हुँदा तुलनात्मक रूपमा पूर्वाधार निर्माण सस्तो हुनु स्वाभाविक हो। तर यी देशका निर्माण व्यवसायीहरूको फर्ममात्र लिएर अधिकांश खरिद सम्झौतामा कागजी रूपमा मात्र विदेशी निर्माण व्यवसायीहरूको संलग्नता मात्र देखिन्छ। यी देशका निर्माण व्यवसायीहरूको विगतदेखिको कागजी मात्रको संलग्नताले अन्य स्वदेशी निर्माण व्यवसायीहरूलाई त्यस्तो कागजी फर्म भित्र्याउन मनोबल बढेको छ किनभने सार्वजनिक निकायका पदाधिकारीहरूले दबाव र प्रभावका कारण हो वा अन्य कारणले हो, कहिल्यै पनि विदेशी निर्माण व्यवसायीको न्यून भूमिकामा प्रश्न उठाएको देखिँदैन। अन्य देशका निर्माण व्यवसायीहरूको पनि धेरथोर संलग्नता रहेको छ, तर तुलनात्मक रूपमा थोरै सङ्ख्यामा छ।

३.२.५ सार्वजनिक निकायका पदाधिकारीहरूबाट सार्वजनिक खरिद कानुनको प्रावधानबमोजिमको पूर्वतयारीका कामहरू पुरा नगरीकनै बोलपत्र प्रकाशन गरिहाल्ने प्रवृत्ति अहिले पनि विद्यमान नै देखिन्छ। पूर्वतयारी पुरा नभएका कारण सम्झौता कार्यान्वयन चरणमा धेरै चुनौती सिर्जना भएर खरिद सम्झौता निर्धारित समय, गुणस्तर र लागतमा सम्पन्न हुन सक्दैनन् तथा सम्झौता कार्यान्वयनमा विवाद हुने र अन्ततोगत्वा कानुनी प्रक्रियामा जाने गरेका उदाहरणहरू पनि पाइन्छन्। कर्मचारीतन्त्र तथा राजनीतिक नेतृत्वको नेक्सस (Nexus) का कारण पनि केही परियोजनामा विदेशी निर्माण व्यवसायीहरूले कठिनाई भोग्नुपरेको छ। सम्झौता कार्यान्वयनको चरणमा केही समस्या देखिँदा विदेशी निर्माण व्यवसायीहरूले राज्यबाट पर्याप्त सहयोग पाउन पनि चुनौती सामना गर्नुपरेको हुन्छ। उदाहरणका रूपमा सुनसरी मोरङ सिँचाई आयोजना र सिनो-हाइड्रो कर्पोरेसनबीचको विवादको मध्यस्तामा ट्रायबुनलसमक्ष मिति २०६१।१०।१७ का दिन निर्माण व्यवसायीले दावी पेस गरे पनि अन्तिम निर्णय मिति २०७७।४।१६ मा भएको थियो। हुन त उक्त विषय बीचमा अदालती प्रक्रियामा प्रवेश गरेको भए पनि अन्तिममा मेलमिलापमा गएर टुङ्गिएको थियो (नेप्का, २०२४)। निर्माण व्यवसायीको दावी ठिक थियो/थिएन, सोबारे यहाँ समर्थन वा विरोध गर्न खोजिएको होइन। यस्ता कारणहरूले गर्दा केही विदेशी निर्माण व्यवसायीहरूले नेपालमा काम गर्ने स्वच्छ वातावरण नभएर बोलपत्रमा सहभागिता नजनाउने भनेको पनि सुन्ने गरिन्छ।

४. निष्कर्ष:

देशको आर्थिक समृद्धिका लागि भौतिक पूर्वाधार निर्माण अपरिहार्य रहेको परिपेक्ष्यमा स्वदेशी निर्माण व्यवसायीको क्षमता अभिवृद्धि हुँदै जानु स्वाभाविक हो, तर विश्वव्यापीकरण र प्रविधिको विकाससँगै विदेशी निर्माण व्यवसायीहरूलाई पनि देशमा सहभागी हुने वातावरणले देशमा नवीनतम प्रविधिको हस्तान्तरणका साथै द्रुततर विकासमा योगदान दिन्छ। यसका लागि समसामयिक रूपमा सार्वजनिक खरिद कानुन कार्यान्वयनमा रहेको भए पनि कानुनी प्रावधानको कार्यान्वयनमा स्वदेशी निर्माण व्यवसायीसँगै विदेशी निर्माण व्यवसायी गम्भीर नहुनु साथै सार्वजनिक निकाय पनि अन्तर्राष्ट्रिय बोलपत्रको माध्यमको आवश्यकता किन परेको हो र सोको कार्यान्वयनका कानुनी प्रावधानबमोजिम काम गर्न अग्रसर नहुनुका

कारणले अपेक्षाकृत रूपमा प्रतिफल प्राप्त हुन सकेको छैन। नेपालमा जुनसुकै समस्याको राम्रण उपाय कानुन संशोधनलाई मात्र हेरिने गरेको सन्दर्भमा विद्यमान कानुनी प्रावधानकै मातहत पनि अन्तर्राष्ट्रिय बोलपत्रको माध्यममार्फत पूर्वाधार विकासमा तीव्रता र प्रभावकारिता ल्याउन सकिन्छ। मन, वचन र कर्मले कानुनी प्रावधानको कार्यान्वयन गर्नु आजको आवश्यकता हो।

सन्दर्भ सामग्री

नेप्का, (२०२४): NEPCA INSIGHTS, Resolving Disputes Alternatively, NEPCA Bi-Annual Magazine, Vol. ३२, February, २०२४, Nepal Council of Arbitration (NEPCA)

नेपाल सरकार, (२०६३), सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३, काठमाडौं, कानुन किताब व्यवस्था समिति।

नेपाल सरकार, (२०७४), सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ (संशोधनसहित), काठमाडौं, कानुन किताब व्यवस्था समिति।

सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालय, (सन् २०२२ समेत) नमुना बोलपत्र कागजातहरू (विभिन्न क्षेत्र) काठमाडौं, सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालय।

हाम्रो सार्वजनिक खरिद, विद्युतीय खरिद प्रणाली र यसको विश्वसनीयता



विष्णु प्रसाद शर्मा *

विषय प्रवेश:

सार्वजनिक खरिद भन्नाले सार्वजनिक निकायले औपचारिक रूपमा प्राप्त गर्ने वस्तु वा सेवाको विषयलाई जनाउँछ। सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को प्रस्तावनाबाट यसको व्याख्या गरिएको छ। सार्वजनिक खरिदसम्बन्धी कार्यविधि, प्रक्रिया तथा निर्णयलाई अझ बढी खुला, पारदर्शी, वस्तुनिष्ठ र विश्वसनीय बनाउन साथै सार्वजनिक खरिद प्रक्रियामा प्रतिस्पर्धा, स्वच्छता, इमानदारिता, जवाफदेहिता र विश्वसनीयता प्रवर्धन गरी मितव्ययी तथा विवेकपूर्ण ढङ्गबाट सार्वजनिक खर्चको अधिकतम प्रतिफल हासिल गर्न र सार्वजनिक निकायले निर्माण कार्य गर्दा गराउँदा, मालसामान, परामर्श सेवा तथा अन्य सेवा खरिद गर्दा त्यस्तो खरिदको व्यवस्थापन क्षमता अभिवृद्धि गरी उत्पादक, विक्रेता, आपूर्तिकर्ता, निर्माण व्यवसायी वा सेवा प्रदायकलाई विनाभेदभाव सार्वजनिक खरिद प्रक्रियामा सहभागी हुने समान अवसर सुनिश्चित गरी सुशासनको प्रत्याभूति गर्न ऐनको व्यवस्था गरिएको विषयलाई उल्लेख भएको पाइन्छ।

सार्वजनिक खरिद प्रणालीलाई व्यवस्थित र प्रभावकारी बनाउन सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ र सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ लागु भइसकेको छ। सार्वजनिक खरिद ऐन छाता ऐनका रूपमा रहेको छ। सार्वजनिक खरिद ऐनले सबै सङ्घीय सरकारी निकाय, स्थानीय तह, सरकारी अर्धसरकारी सङ्घ-संस्था, समिति, कोष र नेपाल सरकारले राजपत्रमा प्रकाशित गरेको सरकारी निकाय भनी तोकिएका सबै कार्यालयहरूको खरिदसम्बन्धी कार्य गर्न तोकेको छ।

* सहसचिव, सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालय

सार्वजनिक निकायले सार्वजनिक खरिद गर्दा प्रतिस्पर्धा सीमित हुने, भेदभाव हुने, कृत्रिम रूपमा सानो वा ठुलो प्याकेज बनाई खरिद गर्ने जस्ता कार्यलाई पूर्ण रूपमा निस्तेज गर्नुपर्दछ।

विद्युतीय खरिदको सुरुवात:

सार्वजनिक खरिद प्रक्रियालाई सूचना प्रविधि मैत्री बनाउन परिकल्पनाका साथ सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को दफा ६९ मा विद्युतीय सञ्चारका माध्यमबाट खरिद कारोबार हुन सक्ने गरी खरिद प्रक्रियामा पहिलोपटक सूचना प्रविधिको प्रयोगसम्बन्धी अवधारणा ल्याएको पाइन्छ। साथै सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ जारी गर्दा नियम १४६ मा सार्वजनिक निकायले बोलपत्र खरिद गर्ने र दाखिला गर्ने कार्यसमेत सम्भव भएसम्म, विद्युतीय माध्यमबाट गर्न गराउन सक्ने व्यवस्था गरिएको थियो। साथै सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले विद्युतीय खरिद प्रणालीबाट हुने खरिदको कार्यविधि, प्रणाली र यसका अन्तर्निहित सिद्धान्त समय-समयमा जारी गर्नेछ भनी नियमावलीमै व्यवस्था गरिएको छ।

विद्युतीय खरिद प्रणालीको यात्रा:

- सर्वप्रथम June, 2007 मा सडक विभागबाट विद्युतीय प्रणालीमार्फत इ-बिडिङको आह्वान गरिएको।
- त्यसपछि विभिन्न ३१ वटा निकायहरूको आ-आफ्नो छुट्टै विद्युतीय खरिद प्रणाली विकास गरी इ-बिडिङ आह्वान गरिएको।
- Nepal Public Procurement Strategic Framework (NPPSF) (2010-2013 Phase 1) जारी गरिएको।
- National e-GP system को कार्यान्वयनलाई National Agenda को रूपमा अगाडि बढाइएको।
- सार्वजनिक खरिद (तेस्रो संशोधन) नियमावलीमा एउटामात्र पोर्टल रहने गरी विद्युतीय खरिद प्रणालीको स्थापना, सञ्चालन र व्यवस्थापन गर्नुपर्ने व्यवस्था राखिएको।
- विश्व बैङ्कको सहयोगमा National e-GP system को Feasibility study गरिएको।
- ADB को प्राविधिक सहायतामा e-GP प्रणालीको Phase I विकास गरिएको।
- August 2013 बाट e-GP Phase I कार्यान्वयनमा ल्याइएको।
- e-GP प्रणाली प्रयोगका लागि तोकिएको Threshold घटाउँदै ६० लाख बनाइएको।
- Nepal Public Procurement Strategic Framework (NPPSF) (२०१३-२०१६ Phase II) जारी गरिएको।
- e-GP full fledged का लागि कार्य सुरु गरिएको (सन् २०१४)
- विद्युतीय खरिद प्रणाली सञ्चालन निर्देशिका २०७४ जारी गरी सार्वजनिक निकाय वा बोलपत्रदाता वा प्रस्तावदाता वा आपूर्तिकर्ताले यस प्रणालीको मात्र प्रयोग गरी खरिद कारवाहीमा भाग लिन सक्ने गरी व्यवस्था गरिएको।

- e-GP प्रणालीको fully fledged कार्यान्वयनमा ल्याइएको (2017 Jan.)
- सार्वजनिक खरिद (पहिलो संशोधन) ऐन २०७३ जारी गरी सार्वजनिक निकायले कुनै वा सबै प्रक्रियामा विद्युतीय कार्यविधि प्रणालीमात्र अपनाउन सक्ने व्यवस्था गरिएको।
- बैङ्कहरूलाई e-GP प्रणालीमा आबद्ध गर्न वाणिज्य बैङ्कहरूसँग MOU मा हस्ताक्षर गरिएको (सन् २०१६)
- विद्युतीय खरिद प्रणाली सञ्चालन निर्देशिका २०७४ जारी गरी २ करोडभन्दा बढीको निर्माण कार्य, ६० लाखभन्दा बढीको मालसामान र २० लाखभन्दा बढीको परामर्श सेवा खरिदमा विद्युतीय खरिद प्रणालीको मात्र प्रयोग गर्नुपर्ने व्यवस्था गरिएको।
- e-GP प्रणालीलाई स्तरोन्नति गर्न प्रणालीमा भएका सबै मोड्युललाई कार्यान्वयनमा ल्याउन परामर्शदातासँग सम्झौता भई कार्य अगाडि बढाइएको।
- विद्युतीय खरिद प्रणाली सञ्चालन निर्देशिका २०८० जारी गरी सबै प्रकारको २० लाखभन्दा बढीको खरिदमा e-GP प्रणालीमार्फत मात्र गर्ने व्यवस्था गरिएको।

विद्युतीय खरिद प्रणालीका उद्देश्यहरू:

- अन्तर्राष्ट्रिय खरिद प्रणालीसँग आबद्ध गर्ने,
- खरिद प्रक्रियामा गुणस्तर, पारदर्शिता र प्रभावकारिता बढाउने,
- खरिद प्रक्रियामा सबै बोलपत्रदाताहरूको पहुँच सुनिश्चितता गर्ने,
- खरिद प्रणालीलाई योजना र बजेट प्रणालीसँग आबद्ध गर्ने,
- अनावश्यक प्रक्रिया र कागजातलाई छोट्याउने,
- विकास साझेदारले अवलम्बन गरेको प्रणालीसँग एकरूपता गर्ने।

e-GP प्रणालीमार्फत गरिएका खरिदका चरणहरू:

- खरिद महाशाखा वा शाखा वा एकाइको गठन र अद्यावधिक,
- वार्षिक खरिद योजना/गुरुयोजनाको तयारी, स्वीकृति, परिमार्जन र प्रकाशन,
- खरिद कार्यको बोलपत्र वा प्रस्ताव कागजात तयारी, स्वीकृति र प्रकाशन,
- बोलपत्र वा प्रस्ताव कागजातमा आवश्यक संशोधन र प्रकाशन,
- बोलपत्र वा प्रस्ताव खोल्दा खरिद प्रक्रियामा सहभागी बोलपत्रदातालाई जानकारी,
- बोलपत्र वा प्रस्ताव मूल्याङ्कन,
- खरिदको आशयको सूचना र स्वीकृति पत्र जारी,
- खरिदको सम्झौतासम्बन्धी कार्य,
- सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापन सूचना प्रणाली व्यवस्थापन,

- ऐन-नियामावली, प्रचलित खरिद कानून र सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले निर्दिष्ट गरेका सार्वजनिक खरिदसम्बन्धी अन्य काम।

e-GP प्रणालीमार्फत गर्न बाँकी खरिदका चरणहरू

- बोलपत्र वा पूर्वयोग्यता वा प्रस्तावसम्बन्धी कागजातमा द्विविधा भई जानकारी माग भएमा त्यसको जानकारी,
- बोलपत्र पेस गर्नुपूर्वको बैठक आयोजना गरेको अवस्थामा सो बैठकको माइन्युट प्रकाशन,
- खरिद निर्णयको पुनरावलोकनसम्बन्धी कार्य,
- करार व्यवस्थापनसम्बन्धी कार्य,
- खरिद कार्यको विद्युतीय भुक्तानी।

e-GP प्रणालीका मुख्य प्राप्ति:

- खरिद प्रक्रियामा हुने मिलेमतो र ढिलासुस्तीमा सुधार,
- खरिद प्रक्रियामा एकरूपता कायम,
- खरिद प्रक्रियामा अन्तर्राष्ट्रिय बोलपत्रदाताहरूको पनि पहुँचमा वृद्धि,
- खरिद प्रक्रियामा आम नागरिकको चासो र पहुँचमा वृद्धि,
- संस्थागत क्षमताको विकास र विस्तार,
- खरिद प्रक्रियामा पारदर्शितामा अभिवृद्धि,
- निर्णय प्रक्रियामा सरलीकरण,
- एकीकृत रूपमा सूचनाको उपलब्धता,
- अनुगमन र मूल्याङ्कन प्रक्रियामा सरलीकरण,
- समय, साधन र भौतिक उपस्थितिमा सरलता।

e-GP प्रणालीका समस्या र चुनौती:

- सीमित हार्डवेयरको क्षमतामा एकै समयमा धेरै प्रतिस्पर्धीले बिड बुझाउन सक्ने भएकाले system मा ट्रफिक जाम भई निर्धारित समय बढाउनुपर्ने समस्या,
- विद्युतीय खरिद प्रणालीका लागि आधारभूत सेवाको न्यूनता,
- दक्ष जनशक्ति र प्राविधिक ज्ञानको कमी,
- केन्द्रीकृत व्यवस्थापकीय संरचनाको कमी,
- अन्तर्निर्काय समन्वय र सहयोग कमजोर,
- प्रविधि हस्तान्तरण र दिगोपनाको समस्या,

- विद्युतीय खरिद प्रणालीसँग अन्य निकायको आबद्धता र एकीकरणको समस्या,
- SBD लाई र अन्य Document लाई e-GP System मा समाहीकरण गर्न समस्या रहेको ।
- आवश्यक आर्थिक स्रोत र जनशक्तिको स्थायित्वमा अभाव र न्यूनता,
- नीतिगत अन्यौलता,
- e-GP का आधारभूत feature हरू पनि सञ्चालन गर्न नसकेको ,
- e-GP प्रणालीमा संलग्न रहने कर्मचारीमा प्रोत्साहन र पुरस्कारको पक्ष कमजोर,
- e-GP प्रणालीमा भेन्डर पक्षको कमजोर बुझाइ र उपस्थिति (परनिर्भरता)

e-GP प्रणालीलाई विश्वासिलो बनाउन गरिएका प्रयासः

- विद्युतीय प्रणाली सञ्चालनका लागि GIDC मा रहेर सर्भरको क्षमतामा स्तरोन्नति, (२०८० भाद्र)
- यस कार्यालयको firewall सञ्चार तथा सूचना प्रविधि मन्त्रालयमा रहेको Security operating centre द्वारा प्रयोगमा ल्याइएकाले चौबिसै घन्टा security monitoring हुने SIEM solution सँग आबद्ध गरिएको, (२०८० असोज)
- e-GP प्रणालीमा कुनै अद्यावधिक, परिवर्तन तथा स्तरोन्नति गर्दा Testing गर्नका लागि SIT Environment स्थापना गरी सञ्चालन गरिएको, (२०८० असोज)
- e-GP सञ्चालनका लागि प्रयोगमा रहेका Server application, database र CMS version up gradation गरिएको,
- e-GP को backup को व्यवस्थापन गर्न सुरु गरिएको,
- e-GP सञ्चालनका लागि प्रयोगमा रहेको file server को version upgradation भएको (२०८० माघ),
- e-GP मा रहेका २० वटा issue हरू समाधान भएका (चैत्रसम्म),
- e-GP को Third Party Security Audit गरिएको (२०८० चैत्र),
- Internal Audit लाई पनि प्राथमिकता दिइएको। High Alert हरू समाधान गरी Security Audit गरिएको,
- e-GP मा रजिष्टर हुने बोलपत्रदाताको विवरण व्यवस्थित तथा अद्यावधिक गर्न तथा e-GP प्रणालीलाई Automate गरी सञ्चालन गर्नका लागि e-GP प्रणालीलाई कम्पनी रजिस्ट्रार कार्यालय, आन्तरिक राजस्व विभाग र महालेखा नियन्त्रणको कार्यालयका प्रणालीहरूसँग आबद्धता गर्ने कार्य भइरहेको।
- e-GP को training site को सुरक्षाका लागि Secure Socket Layer प्रयोग गरिएको (२०८० पौष),
- SIT प्रणालीको सुरक्षाका लागि Secure Socket Layer प्रयोग गरिएको (२०८० चैत्र),
- e-GP को नयाँ मोड्युलहरूको निर्माण कार्य सुरु गरिएको,
- e-GP को सुरक्षाका लागि Secure Socket Layer प्रयोग गरिएको (२०८० चैत्र)।

निष्कर्ष:

देशको वार्षिक बजेटको करिब ६५ प्रतिशतभन्दा बढी बजेटमा सार्वजनिक खरिदको कुनै न कुनै भूमिका रहेको हुन्छ। प्रणालीगत रूपमा सुधार नगरेसम्म पुँजीगत खर्च बढाउन सकिने अवस्था छैन। सार्वजनिक खरिदमा अवसरहरूको समानता, पर्याप्त सूचना र सूचनाको पहुँच, पारदर्शिता विद्युतीय खरिद प्रणालीको पूर्ण प्रयोग, प्रतिस्पर्धालाई पूर्ण रूपमा प्रोत्साहन, स्वायत्त नियमनकारी संस्थागत संयन्त्रको निर्माण गर्न सकिएमा सार्वजनिक खरिद प्रणालीको प्रभावकारिता बढ्न जान्छ। सार्वजनिक खरिदमा Value for money लाई वृद्धि गर्दै लानुपर्दछ। कार्य सञ्चालनमा विभिन्न बाधा र अवरोध आउने भए तापनि तिनलाई कुशल व्यवस्थापन गर्दै सञ्चालनमा रहेको विद्युतीय खरिद प्रणालीलाई समयसापेक्ष रूपमा सुधार गरी प्रयोगमैत्री र सञ्चालन मैत्री बनाउनु आजको आवश्यकता रहेको छ।

सन्दर्भ सामग्री

नेपाल सरकार, (२०६३), सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३, काठमाडौं, कानून किताब व्यवस्था समिति।

नेपाल सरकार, (२०७४), सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ (संशोधनसहित), काठमाडौं, कानून किताब व्यवस्था समिति।

सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालय, (२०८०) विद्युतीय खरिद प्रणाली सञ्चालन निर्देशिका, २०८०, काठमाडौं, सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालय।

www.ppmo.gov.np

Emergency Public Procurement Management (Goods, Services, and Works)



Er. Prabhat Kumar Jha*

1. Defining Emergency Procurement

An ‘emergency’ is a sudden, unforeseen event that can result in injury, loss of life, or critical damage to property or infrastructure.

- Emergencies can include:
- Natural or man-made disasters, such as earthquakes, cyclones, flooding, fires, or contamination.
- Failures of critical infrastructure or equipment, such as a prison security system or essential hospital infrastructure.
- Critical health or environmental emergencies, such as a pandemic or food safety incident.
- Unanticipated events that make it impossible for a public entity to perform a statutory or critical function within the necessary timeframe. For example, the destruction of critical election supplies immediately before an election would constitute an emergency for the Electoral Commission.

In a genuine emergency, public entities will need to be flexible in how they procure the goods, services, or work required for their response. Public entities are allowed to bypass routine procurement procedures. When adopting a more flexible procurement process, public entities should consider what is reasonable and justifiable given all the facts and circumstances they

* Joint Secretary, Ministry of Physical Infrastructure and Transport.

have to handle. Public entities are allowed to purchase directly from a supplier if the delay involved in conducting routine procurement (i.e., which involves advertising and competitive tendering) will prevent them from delivering the goods, services, or works in time to provide effective relief.

Public entities are required to balance the need to act promptly (for example, to save or preserve life, safeguard buildings, or repair critical infrastructure) with fulfilling their primary public sector responsibilities (acting lawfully, reasonably, and with integrity).

Urgent situations that arise due to a public entity's lack of planning or risk mitigation do not qualify as emergencies. Public entities should engage in contingency planning to ensure the continued provision of goods, services, or works in the event of an emergency, supply shortage, or unforeseen circumstance. The extent of proactive planning should align with the strategic importance of the goods, services, or works, the likelihood of an emergency, and the expenses associated with contingency measures. The public entity's approach should be well-balanced, practical, fiscally responsible, and integrated into their broader risk management strategy.

2. Key Considerations

The following key considerations may help your Public Entity respond in an emergency:

- Clarify that the situation meets the criteria for treatment as an ‘emergency’ and that a flexible approach to procurement can be fully justified.
- Identify, specify, and prioritize the immediate procurement activities that will bring relief.
- Consider the operating environment and conditions on the ground.
- Find out what other government Public Entities and NGOs are doing and, where possible, collaborate.
- Consider the duty of care to suppliers or contractors and take appropriate measures to ensure their safety.

3. Legal Provisions in Nepal

The Public Procurement Act of 2063, Clause 66, includes provisions regarding procurement to be conducted in special circumstances. These circumstances arise when an event necessitates immediate procurement to prevent additional losses to the public entity. In such cases, the public entity is authorized to promptly initiate the procurement process. The head of the public entity must inform a higher-level authority about the situation and provide a detailed description of the urgent procurement required.

Public Procurement Regulation 2064, Rule 145, includes provisions stating that a Public Entity must prepare written details of the procurement requirements, quality, quantity, conditions, and completion period when making a procurement under Section 66 of the Act. The entity should

procure only the necessary quantity for the required period to address contingent circumstances. This can be achieved by conducting a competition whenever possible or by negotiating a fair and appropriate price after receiving a written quotation or proposal from a single construction entrepreneur, supplier, consultant, or service provider, as applicable.

4. Maintaining Accountability

- Once the situation has been stabilized and there is no immediate risk to human life, the environment, or critical infrastructure, consider establishing a governance and management structure to coordinate and authorize necessary procurement activities.
- In emergencies, there is a higher risk of inflated prices. Fraud, bribery, and corruption may also be concerns. Be aware of these possibilities and take action to guard against them.
- Be aware of the possibility of conflicts of interest and manage them appropriately.
- Document the emergency procurements during or as soon as possible after the event.
- clearly state in the records that the purchase was an emergency procurement and record the facts and circumstances justifying this approach.
- Whatever procurement process has been adopted, it is still subject to audit.

5. Ensuring Procurement Principles

Value for money

Value for money involves a balanced judgment of financial and non-financial factors and takes into account the total cost of procurement from initiation to the end of the contract or disposal. Further guidance can be found in the Value for Money: Goods and Services or Procurement Guide.

Value for money may be more challenging to determine in response to an emergency. There may be:

- Urgency necessitates streamlining the invitation, offer, and evaluation processes.
- Increased risks include risks to fitness for purpose, quantities, timeliness, probity, due diligence, contractual terms, and waste.
- significant changes in demand may include variations in performance, quantities, delivery timings, or locations.
- significant market disruptions can include challenges such as raw materials and production, transportation and distribution, introduction of new goods or services, start-ups, or changing suppliers.
- unfamiliar goods and services, along with their markets, leave buyers with limited time to conduct market analysis and due diligence.

- a lack of standards or testing available for new goods and services.

When determining value for money in an emergency response, urgency places a heightened emphasis on timeliness and reliability of delivery relative to the value of other factors. This is not a reduction in value for money but rather a rebalancing of factors; urgent and reliable supply also holds value.

Accountability

During an emergency, accountable officers remain responsible for their Public Entity's procurement decisions. The Public Entity should assess whether its current accountability framework is suitable for emergencies or if adjustments to accountabilities and governance structures are necessary. To ensure accountability effectiveness, the plan must specify who is authorized to make decisions under what circumstances. It is essential to document decision-makers, their decisions, and the rationale behind them.

Public Entities should consider how procurement support will be provided and governed during an emergency. This will be influenced by how the Public Entity commands its response. For example, will the Public Entity response be centralized or decentralized?

The emergency procurement plan should identify responsible officers and applicable reporting and communication lines. It should also define appropriate levels of financial, sourcing, and contract approval delegations for these officers.

Probity

When conducting urgent procurement, there is an increased risk related to maintaining the integrity, incorruptibility, and impartiality of procurement decisions. Normal probity considerations apply, with a greater focus on managing conflicts of interest to reduce this risk.

The urgency of a procurement in an emergency may preclude competitive market approaches or restrict competition. Consequently, some suppliers may perceive that the market was not given a fair opportunity. Recording the basis for procurement decisions is important to address such concerns.

Scalability

Scalability involves adjusting procurement processes based on the risk, complexity, and urgency of the procurement. For routine procurement, processes can be streamlined for low-risk and simple procurement activities or expedited to meet urgent business requirements. During emergencies, scalability can shorten processes for high-risk and complex procurement activities to ensure the required urgency.

Consider which processes in the procurement lifecycle can be shortened and explain how they will be implemented in the emergency procurement plan.

6. Manage procurement risk

- An increase in procurement risk should only be considered if it reduces risks to life, property, the environment, and services.
- Identify and manage risks to information asset security, as any vulnerabilities that arise in an emergency could be exploited, and these vulnerabilities may persist beyond the emergency event.
- Reduce the risk in emergency procurement activities while increasing speed by:
 - Leveraging existing contracts
 - Dealing with proven suppliers
 - Referring to the public entity's past market research and evaluations
 - Collaborating across Public Entities to gather information about the market, specific suppliers, or unfamiliar goods, services, or works.
- Plan to purchase from the Public Entity's existing contracts wherever possible. If contracts are due to expire during the urgent response stage, the Public Entity may consider extending them until both the Public Entity and prospective suppliers can undertake a routine procurement process.
- The emergency procurement plan should guide how to identify and manage procurement risks during emergencies.
- Where unfamiliar emergency needs are common across several Public Entities, expertise in one or more Public Entities could be utilized or developed to provide a whole-government response.

7. Prepare for Foreseeable types of Emergencies

- Prior preparation prevents poor performance. Analyze the Public Entity's emergency response and business continuity plans, and be ready to provide procurement support accordingly.
- The emergency procurement plan should include the necessary procurement support for anticipated emergencies. Preparedness should be commensurate with the level of risk associated with foreseeable emergencies.
- Prepare for procurement support activities before an emergency event by:
 - considering likely activities in category planning
 - conducting market analysis and preparing the market approach for new goods and services that may be needed.
 - varying relevant existing contracts to ensure they can be leveraged in an emergency.
 - establishing new contracts specifically for emergencies

- Responses to previous emergencies could help identify urgent goods and services that are likely to be needed in similar emergencies in the future.
- Conduct a complexity and capability assessment in preparation for probable procurement support activities to be carried out during an emergency. The urgency of these procurement activities is likely to escalate risk and may necessitate greater capability than in routine procurement. If additional capability is deemed necessary, it should be incorporated into the Public Entity's capability development plan.
- Communicate the emergency procurement plan to relevant parties before an emergency occurs so they can prepare, which may involve notifying certain suppliers.
- In the event of an unforeseen emergency or impact, preparation for foreseeable situations will likely be useful, with or without modifications.
- In the Department of Roads in Nepal, the Annual Integrated Emergency Plan is prepared for the deployment of emergency equipment at possible locations along each highway to address emergencies caused by floods and landslides.

8. Types of Emergencies in Public Procurement

Emergency responsiveness can be viewed at three different levels based on the immediacy of the threat or danger and the degree of harm if relief is delayed.

Level 1: Immediate Response - Reactive Procurement

Level 2: Disaster Relief - Emergency Procurement

Level 3: Post-disaster Reconstruction - Accelerated Procurement

Level 1 - Immediate Reaction Phase

When an emergency occurs, lives, property, the environment, and services are at risk, and people may get stressed or even panicked. In emergency procedures, an immediate reaction, such as evacuating from a building to a designated assembly area, is crucial; everyone should know what to do promptly, both individually and collectively. Similarly, the emergency response should enable an immediate reaction within predetermined constraints as necessary.

At this point in an emergency, procurement activity is reactive and likely to be of limited scale. Procurement activities need to follow an urgent, reasonable, and defensible procurement process.

Level 2 – Disaster Relief: Emergency procurement

The urgent response phase commences once the impact of the emergency is assessed. A Public Entity will determine how to direct and control its emergency response and when to activate its business continuity plan. The procurement response becomes less reactive and progressively more controlled.

Procurement risk in this phase is amplified due to the urgency and increased scale and complexity of procurement. Control of procurement at this stage is critical to timely and effective procurement support, whether the Public Entity's procurement function is centralized or decentralized.

Consider how the emergency event may affect the operating environment. There may be a need to collaborate with other government Public Entities, non-government Public Entities, and local communities. For example, when arranging the delivery of goods and services, the Public Entity, the response should not compete with affected communities for limited local resources such as fuel, food, and water.

Level 3 – Post-disaster Reconstruction: Accelerated Procurement

The recovery phase occurs when life, property, the environment, essential services, or key Public Entity services are no longer endangered or threatened. The focus shifts from urgent response to rebuilding and restoring business as usual.

In the recovery phase, routine procurement policies and processes should resume for all procurements. Some procurement activities may be accelerated under routine procurement policies and processes that comply with all mandatory supply and work policies' requirements. Contracts awarded earlier in response to an emergency should be reviewed. It may be appropriate to terminate or renegotiate these contracts.

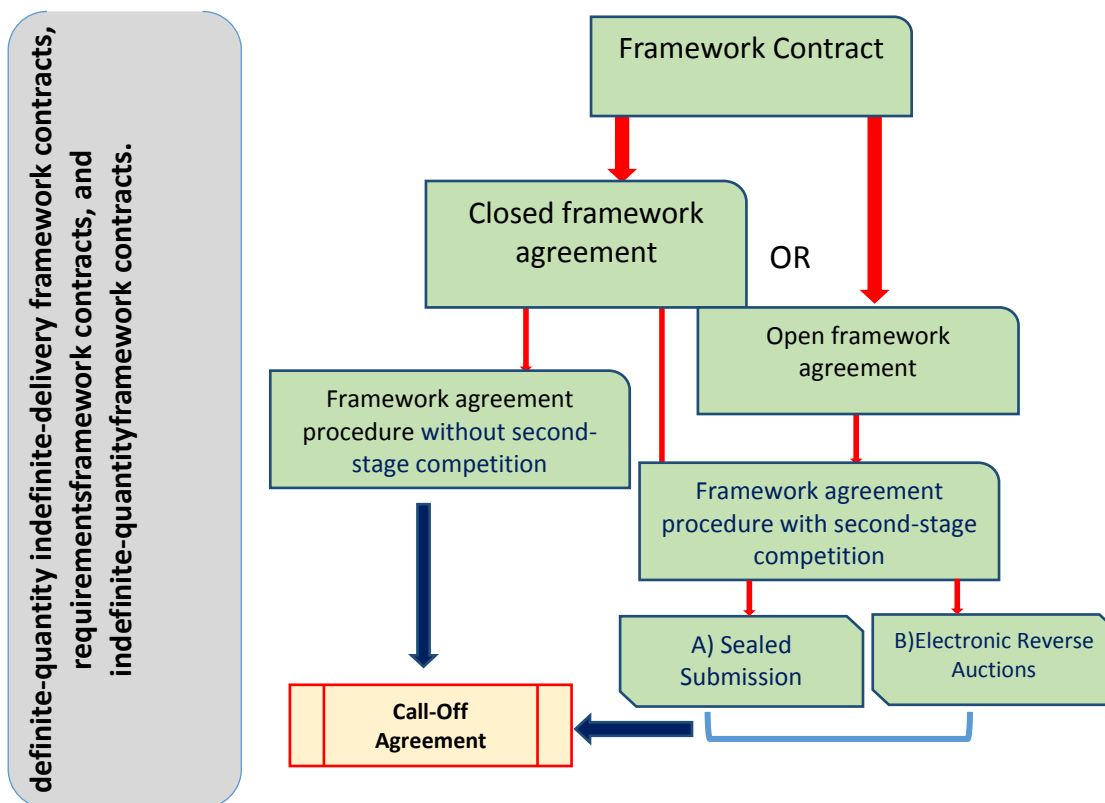
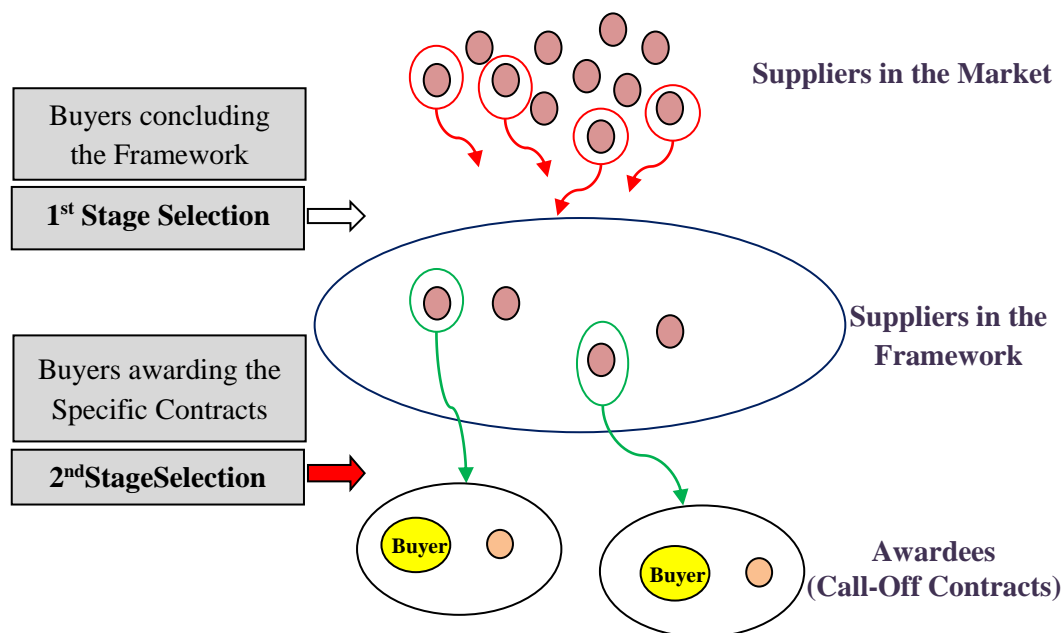
9. Application of the Framework Agreement for Emergency Public Procurement

A framework is an agreement with suppliers to establish terms governing contracts that may be awarded during the life of the agreement. In the conventional method of procurement, the time of delivery, location of delivery, and quantity of delivery are well defined at the time of procurement. However, in the case of the framework agreement, all or any of them may not be mentioned at the time of the framework agreement and are only defined in the call-off contract. This procurement model is useful for recurring and emergency purchases.

It is an agreement between one or more suppliers, "the purpose of which is to establish the terms governing contracts to be awarded during a given period, especially regarding price and, if applicable, the quantity envisaged." Additionally, it is an agreement between the procuring entity and the selected supplier (or suppliers) concluded upon completion of the first stage of the framework agreement procedure.

The framework agreement procedure is conducted in two stages: the first stage involves selecting a supplier (or suppliers) to be a party (or parties) to a framework agreement with a procuring entity, and the second stage involves awarding a procurement contract under the framework agreement to a supplier party to the framework agreement. Call-Off Agreement.

The Basic Idea of Two-Stage Process:



Overview of Framework Agreement

Some key features of framework agreements are:

- Can be placed by an individual contracting authority, a group of contracting authorities, or a central purchasing authority.
- Can be with a single supplier or multiple suppliers.
- If there are multiple suppliers, the minimum number must be three, provided there are at least this number of qualified candidates.
- "Mini-competitions" may be held between participants as needed.
- The maximum duration is three years, unless exceptional circumstances are justified by the subject of the framework.
- The terms and criteria for awarding contracts must be published at the outset and not substantially changed.

“Closed framework agreement” means a framework agreement to which no supplier, who was not initially a party to the framework agreement, may subsequently become a party.

“Open framework agreement” means a framework agreement to which a supplier (or suppliers), in addition to the initial parties, may subsequently become a party or parties;

Suppliers may apply to become parties to the framework agreement at any time during its operation by submitting indicative proposals to the procuring entity by the requirements outlined in the invitation to participate in the open framework agreement.

There are three types of indefinite-delivery framework contracts:

- definite-quantity, indefinite-delivery framework contracts,
- requirements, framework contracts, and
- indefinite-quantity framework contracts.

“Definite-quantity framework contract”: a contract to provide for delivery of a definite quantity of specific goods or services for a fixed period, with deliveries or performance to be scheduled at designated locations upon order. Example: Uniform for Police Officer Purchase

“Requirements framework contract”: recurring requirements cannot be predetermined with precise quantities of goods and services that the procuring entity will need during a specific period. The procuring entity provides a realistic estimated total quantity in the bid and resulting contract. This estimate does not represent a guarantee to a bidder that the estimated quantity will be required or ordered.

The contract stipulates that all purchases for the specified goods and services by the procuring entity will be exclusively made under the contract. The entity has not procured in any other manner or from other suppliers; all actual purchases are solely conducted under the contract.

The contract outlines, when feasible, the maximum limit of the supplier's obligation to deliver or perform and the procuring entity's obligation to place orders. Additionally, the contract may specify the maximum or minimum quantities that the procuring entity can order per transaction and the maximum quantity permissible within a specified timeframe. For instance, office printing papers and toner purchases are included in the contract.

“Indefinite-quantity framework contract”: a contract to provide an indefinite quantity, within stated limits, of goods or services during a fixed period when the procuring entity cannot predetermine, above a specified minimum, the precise quantities of goods or services that will be required during the contract period. It is not advisable for the procuring entity to commit itself to more than a minimum quantity. The procuring entity should use an indefinite-quantity framework contract only when a recurring need is anticipated.

If demand is fixed and the place of delivery or performance is fixed, definite-quantity and indefinite-delivery framework contracts are good options for procurement under the Framework Agreement.

If demand is recurring but cannot be predetermined, specifying demand in terms of minimum and maximum quality and entity commitment to all actual purchases only under one contract (requirements framework contracts) is a good option for procurement under the Framework Agreement.

If demand is recurring but demand cannot be predetermined, specifying demand in terms of minimum and maximum quality, but min. quantity must be procured indefinite-quantity framework contracts, is a good option for procurement under the Framework Agreement.

Second stage of a framework agreement procedure (call-off contract)

A procurement contract under a framework agreement may be awarded only to a supplier that is a party to the framework agreement by sending the order form template electronically or in writing.

On receipt of an order form from a procuring entity or other procuring entity, the supplier shall accept the call-off proposal and electronically return the order form to the procuring entity concerned within the defined working days to deliver the goods, services, or works at the agreed rates at the time of the framework agreement (FWA), quote the rates for mini-competition, or participate in an electronic reverse auction.

Least Order or Call-Off Contract Price is one of the options to set award criteria for a call-off contract. A call-off contract can also be awarded based on the Most Economically Advantageous Offer ("MEAO") from the point of view of the procuring entity. The criteria shall be related to quality (which consists of the added value or innovation, social value, approach to the delivery of the services, mobilization, use of the supply chain or partners), cost-effectiveness, technical merit, technical assistance, sales service, price, aesthetic and functional

characteristics, running costs, environmental characteristics, delivery date and delivery period, and period of completion.

The model also best suits the procurement of relief logistics in cases of disasters such as floods and landslides, i.e., emergencies. However, an e-portal for the implementation of the procurement model is still being developed in Nepal.

10. Legal Options available for Emergencies Public Procurement

There are multiple legal options to manage the emergency public procurement management to public entities.

Options	Proposed Procedure
Option 1: Public Procurement Act 2063, Clause 66 Provision Concerning Procurement to be Made in Special Circumstances & Public Procurement Regulation 2064, Rule 145 Provision Concerning Procurement in Special Circumstances	<ul style="list-style-type: none"> · No limit on procurement amount · If need to act within hrs or 3-5 days, direct negotiation with a single construction entrepreneur, supplier, consultant or service provider · If need to act more than 7 days, One Envelop 1-3 days – Tender Notice, 1-2 days EoI and 3 days for agreement
Option 2: Public Procurement Act 2063, Clause 41. Provision for Direct Procurement & Public Procurement Regulation 2064, Rule 85 Provision Concerning Direct Procurement	<ul style="list-style-type: none"> · Limit of procurement amount as per clauses/rules · By getting quotations from a minimum 3 construction entrepreneurs, suppliers, consultants or service provider · negotiation and action
Option 3: Public Procurement Act 2063, Clause 9. Procurement to be Made by Inviting Open Bid & Public Procurement Regulation 2064, Chapter 5 Provision Relating to Bidding	<ul style="list-style-type: none"> · For Level 3 – Post-disaster reconstruction: accelerated procurement · If need to act within a few months, 2-3 weeks – Tender Notice, 3-5 days EoI and 7 days for an agreement after departmental approval for timeline
Option 4: Public Procurement Regulation 2064, Rule 98. To Carry out Construction Work Through Force Account	<ul style="list-style-type: none"> · No limit on procurement amount · Material procurement as per relevant procurement provisions · Labour components under Muster roll
Option 5: Public Procurement Regulation 2064, Schedule-3 (Relating to Sub-rule (1) of Rule 21), Procurement contract of goods or other services, b) Framework Agreement	<ul style="list-style-type: none"> · No limit on procurement amount · But, need a separate e-procurement system with Reverse Auction for mini-competitions

11. Keep adequate records & Public Disclosure

Record emergency procurement activities during or as soon as practicable after the event. Mark the record as an emergency procurement and outline the facts and circumstances justifying this approach.

Documents containing the following matters shall have to be kept in the records under Rule 149, which shall be, but not limited to:

- description relating to special circumstances
- the procurer(s), financial delegate
- conflict of interest declarations
- the business needs, the crisis to occur in public security, interest and community health if procurement is not made immediately,
- justification for conducting an emergency procurement, and not adopting the other methods of procurement.
- the market analysis
- the market approach and why (including consideration of state purchase contracts)
- supplier/contractor(s) and key offer(s) details
- evaluation outcome and value for money of selected offer(s)
- financial approval amount (including options to extend and contingency funds)
- details required by procurement-related policies
- copy of the contract or key contract details:
 - supplier/contractor (s)
 - scope (type and quantity of goods or services or works)
 - delivery date for one-off supply or term
 - value (initial term)

Where a Public Entity has made a procurement exceeding one million rupees under Public Procurement Act 2063, Clause 66 Provision Concerning Procurement to be Made in Special Circumstances & Public Procurement Regulation 2064, Rule 145 Provision Concerning Procurement in Special Circumstances; it shall have to publish a public notice of the details of the procurement so made and send information thereof to the Public Procurement Monitoring Office.

12. Conclusions

In Nepal, there are clear legal provisions available to manage emergency or special circumstances procurement. Urgent situations that are created by a Public Entity through a lack of planning or risk mitigation do not constitute an emergency. Also, emergency procurement shall not apply where goods, services, or works fall under a common procurement arrangement or where a specific event was anticipated or planned.

Guidance on performance security, insurance, variation orders, time extensions, and similar issues shall need to be detailed by the Public Procurement Monitoring Office.

After the emergency response is complete, review the performance under emergency procurement to identify improvements. This may be part of, or in addition to, an annual review of the emergency procurement plan as part of the annual procurement planning cycle.

Consider also applying learnings from conducting emergency procurement that may be relevant to improving routine procurement processes and plans. For example, if processes were abbreviated without increasing risk, that may indicate that those abbreviated processes are suitable for use by the Public Entity in routine procurement.

14. References

- Public Procurement Act 2063
- Public Procurement Regulation 2064
- Policies and Procedures Manual, Emergency Procurement Procedures, UNFPA
- Guidelines for Carrying Out Emergency Procurement, PPRA, October, 2017
- Office Of The Procurement Ombudsman Knowledge Deepening And Sharing: Emergency Procurement
- Quick guide to emergency procurement, Canada Government
- Procurement Policy Note – Procurement in an Emergency Information Note PPN 01/21 February 2021, UK
- *UNCITRAL Model Law On Public Procurement 2011*
- *FRAMEWORK CONTRACT for SUPPLIES, European Union*
- *Guidelines For Framework Contracting, 2010 NAIROBI*
- *GUIDANCE ON THE USE of FRAMEWORK AGREEMENTS, Bangor University*
- *Framework Agreement for The Provision Of Services, Mayor Of Landon*
- *Framework Agreement for The Provision Of Goods And Services Tremough Development Vehicle Limited*

Electronic Reverse Auction in Public Procurement



Er. Krishna Raj Panta *

Background

Public Procurement does not allow subjective or unrestrained buying. We have to follow procedures stipulated in the Act, Regulation, Norms, Guidelines, and so on. So, we have to spend a lot of time to conclude public procurement. These days, everybody has concerns regarding lengthy and delayed public procurement processes. To make public procurement more effective and efficient and hence achieve value for money, we need procurement methods that consume less time to complete procurement proceedings. Electronic Reverse Auction may be one of the best options for carrying out public procurement for short durations.

Reverse auctions are e-auctions where suppliers submit online bids to compete against each other. Unlike forward auctions, where bids increase as the auction progresses, in reverse auctions, bidding starts with the highest possible price and decreases gradually. The lowest bid wins.

What is a Reverse Auction?

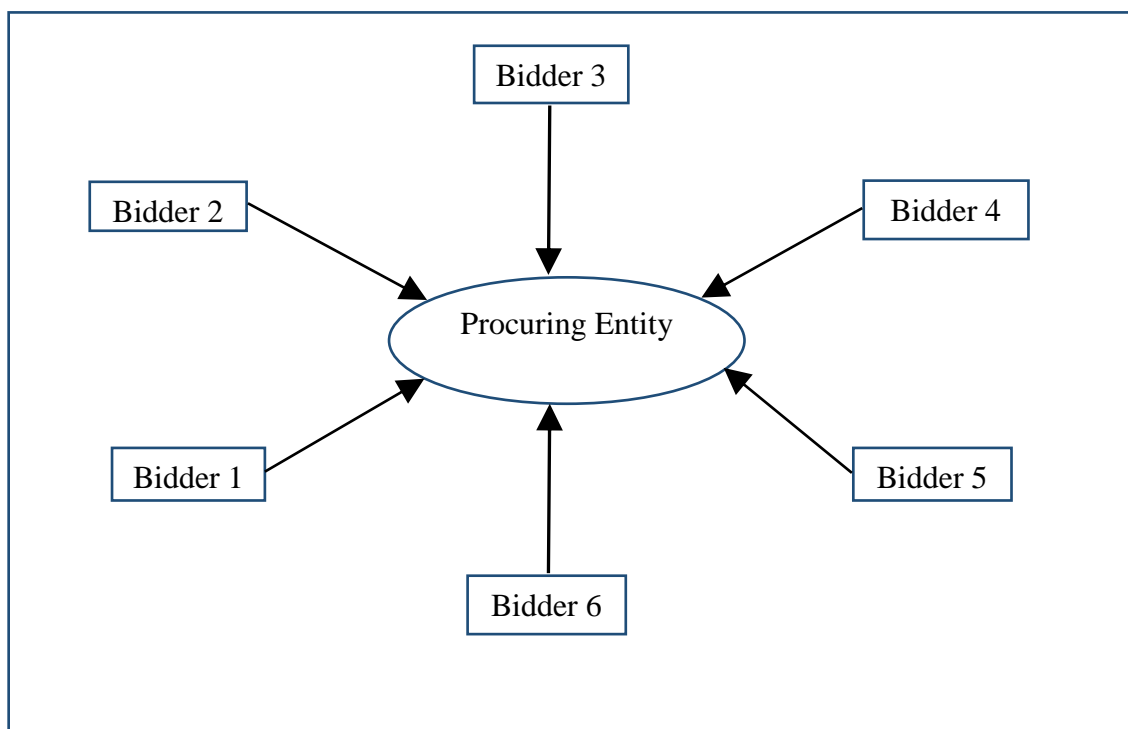
Reverse auctions are e-auctions where bidders submit online bids to compete against each other. Unlike forward auctions, where bids increase as the auction progresses, in reverse auctions, bidding starts with the highest possible price and decreases gradually. The lowest bid wins.

* Joint Secretary, Ministry of Physical Infrastructure and Transport.

In a reverse auction, the procuring entity puts up a request for a required procurement. Bidders then place bids for the amount they are willing to be paid for the good or service, with the winner being the bidder prepared to accept the lowest amount.

Reverse auctions gained popularity with the emergence of internet-based online auction tools that enabled multiple bidders to connect with a procuring entity in real time basis. Today, reverse auctions are used by large corporations and government entities as a competitive procurement method. Reverse auctions can help save time and money, albeit sometimes at the cost of quality.

Understanding a Reverse Auction



Reverse Auction Cautions

It is important to note that the reverse auction does not work for every procurement. The reverse auction is not suitable for a particular procurement if sufficient bidders are not available in the market. In other words, a reverse auction works only when there are many bidders to ensure the integrity of a competitive process.

In addition, there could be a tendency for bidders to focus on the lowest bids with less regard for quality. The procuring entity may suffer from the suboptimal quality of the lowest-priced set of goods or services purchased through a reverse auction.

The procuring entity must be thorough in communicating all of the specifications to the auction participants. A failure to do so could leave the procuring entity with a winning bid that does not capture all of the sought-after attributes.

How does a reverse auction work?

In a reverse auction, a buyer puts out a request for a specific procurement, inviting businesses to compete against each other with bids for the amount they are willing to accept to deliver what is being requested by the specified timeline. In the end, the contract goes to the seller, who is prepared to accept the lowest amount.

Reverse auctions can make a lot of sense when there are many bidders in the market and price is the most important factor. They save time and money, which is no small thing for a business, although sometimes this can come at the cost of sacrificing quality.

Reverse auctions are a dynamic and efficient procurement method that has gained traction across various industries. A detailed breakdown of how reverse auctions work is as follows:

1. **Auction Setup:** Reverse auctions are typically facilitated through specialized software or online auction platforms. These platforms provide a virtual marketplace where procuring entities and bidders can interact in real-time.
2. **Procuring the entity's specifications:** The process begins with the procurement entity defining their procurement needs and specifying the requirements for the goods or services they wish to acquire. This includes detailing product specifications, quantity requirements, delivery terms, and any other relevant details.
3. **Inviting Suppliers:** After establishing their requirements, the procuring entity invites a selected group of qualified suppliers to participate in the reverse auction. The selection of suppliers is a critical step as it determines who will compete to win the contract.
4. **Supplier Registration:** Invited suppliers register on the auction platform, ensuring they meet the specified criteria. This may include demonstrating their ability to meet the buyer's requirements, such as having the necessary certifications or capabilities.
5. **Auction Parameters:** The buyer configures the auction parameters on the platform. This includes setting the auction's start and end times, the starting price (if applicable), minimum bidding increments, and any additional rules or conditions governing the auction.
6. **Real-Time Bidding:** When the auction commences, suppliers can log in to the platform and start submitting their bids in real-time. Unlike traditional auctions, where bids increase, in a reverse auction, suppliers aim to offer progressively lower prices to secure the contract.

7. **Competitive Bidding:** The competitive nature of reverse auctions encourages suppliers to continuously lower their prices as they compete with one another. Suppliers monitor the platform closely to gauge the competition and strategically adjust their bids to remain competitive.
8. **Bid Visibility:** One significant feature of reverse auctions is bid visibility. All participating suppliers can see the bids submitted by their competitors in real time. This transparency fosters a highly competitive environment as suppliers attempt to outbid each other.
9. **Countdown Timer:** Typically, reverse auctions are conducted within a predetermined timeframe, often with a countdown timer displayed on the platform. Suppliers must submit their bids before the timer runs out.
10. **Auction Conclusion:** Once the timer reaches zero, the reverse auction concludes. The supplier who submitted the lowest bid during the auction is awarded the contract. This supplier is now responsible for fulfilling the buyer's requirements under the agreed-upon terms and conditions.
11. **Contract Negotiation (Optional):** Following the auction's conclusion, the buyer and the winning bidder may engage in contract negotiations to finalize the details of the agreement. This negotiation process may involve discussions on pricing, delivery schedules, quality standards, and other contract terms.
12. **Post-Auction Analysis:** After the contract is awarded, both the buyer and the bidder can analyze the data generated during the auction. This information provides valuable insights into market dynamics, bidder's performance, and competitive pricing trends, which can inform future procurement strategies.

Advantages of Electronic Reverse Auctions

The main advantages of Reverse Auctions are as follows:

- This method reduces the price of the goods or services to be procured.
- It enhances the efficiency and effectiveness of procurement, i.e., it leads to a reduction in the costs and the time scales of the procurement process.
- It improves transparency in the procurement process since information on successive results of the evaluation of bids at every stage of the auction and the final result of the auction are made known to all tenderers instantly and simultaneously.
- This will improve the confidence of tenderers participating in the process that they will be treated fairly and that the results will not be compromised by the undue influence of any of the role players.

- Electronic Reverse Auctions are characterized by an evaluation process that is fully automated or with limited human intervention and, therefore, can discourage abuse and corruption.
- This process is less costly for both the procurement entity and the bidders in that, if well structured, it is more accessible, cheaper, and saves a lot of time.

Disadvantages of Electronic Reverse Auctions

The main disadvantages of Reverse Auctions are as follows:

- It has inherent limitations making it only suitable for the simpler types of procurement that can be precisely specified.
- Because of the focus on price, non-price factors relevant to the procurement may be given insufficient attention.
- Long-term relations with high-quality bidders may be damaged causing them to exit the market.
- Prices may be reduced at the cost of quality and performance in delivery. If the bid price is too low and no mechanism exists to verify the viability of the bid price, it can lead to the failure of the contract.
- Collusion between bidders may be easier in the case of Electronic Reverse Auction.
- Procuring entities may have to incur overhead costs in training and facilitating bidders who are not familiar with the process of bidding through electronic reverse auctions.

Conclusion:

In the field of public procurement, reverse auctions have emerged as a powerful and transformative tool, revolutionizing traditional procurement methods.

Reverse auctions, facilitated by specialized software and online auction platforms, create a competitive marketplace where suppliers compete to offer the lowest possible price for a contract. The buyer's detailed specifications and the transparent, real-time bidding process drive prices down, resulting in cost savings and efficiency gains.

There are many benefits to reverse auctions, including cost savings, transparency, and time efficiency. However, successful implementation requires careful planning, real-time monitoring, and post-auction analysis.

In the context of Nepal, there are no legal provisions for the application of Electronic Reverse Auction. Due to the conventional procurement process, even for small type of procurement, long time have to elapse and procurement process is being inefficient. So, by amending the

Public Procurement Act, 2063, and the Public Procurement Regulation, 2064, if provisions on Electronic Reverse Auction are incorporated for small types of procurement, especially for procurement that can be procured by making competition on price only, i.e., for which bidder's qualifications are not required, obviously public procurement can be made more efficient and easier. In such situations, online auction platforms will be developed by the Public Procurement Monitoring Office (PPMO).

References:

- *The Use of Electronic Reverse Auctions in Public Procurement in South Africa*, Stephen de la Harpe
- *e-Reverse Auction Guidelines for MDB financed Procurement*, The World Bank
- *Online Reverse Auctions for Procurement of Services*, Uladzimir Leanidavich Radkevitch
- *Public Procurement through Reverse Electronic Auctions in the Republic of Belarus*, Tilman Hoppe and Valts Kalnins, Council of Europe experts
- *Introduction to Reverse Auction*, [www. Simfoni.com](http://www.Simfoni.com) (web)

Finding Ways to follow an Effective Strategy in Public Procurement



Dr. Suman Kumar Regmi *

1. Background

It may sometimes be necessary to engage an external consultant who can provide technical expertise to help users define their requirements. A consultant would normally only be required where complex technical issues are involved. A consultant engaged to develop specification is normally excluded from tendering for those goods or services and should not be used to make management decisions. Closing monitoring and management of identified conflict of interests and confidentiality requirements must be undertaken by the procuring entity (Panta, Baishakha 2073 B.S).

Even the best of strategies are of no value without proper execution. To day's procurement professional has the knowledge and skills necessary for converting plans into actionable objectives. A procurement professional's job responsibilities require them to not only understand requirements, but to effectively communicate them to both internal stakeholders and suppliers/contractors.

Procurement planning is the process of deciding what to buy, when and from what source. During the procurement planning process the procurement method is assigned and the expectations for fulfillment of procurement requirements determined. The preparation of a realistic procurement plan of a project is very crucial for its effective implementation. Strategic procurement planning provides benefits by drawing a strategic concentration between the high level project planning and implementation through the procurement process (Karn, 2072).

* Former Deputy Executive Director of Trade and Export Promotion Centre.

Further, the application of value based procurements and performance based contracts by procurement professionals are proven methods for improving outcomes and lowering overall costs. The contribution of procurement professionals in the strategic planning process are a positive asset for optimizing organizational systems, processes and outcomes (Dr. Suman, 2075).

Even the best of strategies are no value without proper execution. Today's procurement professional has the knowledge and skills necessary for converting plans into actionable objectives. A procurement professional's job responsibilities require them to not only understand requirements, but to effectively communicate them to both internal stakeholders and suppliers/ contractors. So, if public procurement is to work effectively and to the benefit of the people, the business community of suppliers, contractors and consultants must be trained in the concepts of public procurement, made technically and professionally competent, given access to finance and construction equipment, made to adopt a strict code of ethics and made to complement the efforts of the public purchaser to make the whole process economic, efficient and free of corruption (Suresh, 2074).

Indeed, it is assumed that the industry spends 70 percent of its revenue with suppliers. A big reason for this increase is the rapid rise in the amount of indirect spend—that is, the procurement of goods and services that are not directly incorporated into a manufactured product. In particular, the procurement of outsourced services has experienced significant growth.

Now a day's procurement professionals must move in a complicated, evolving environment that is more dynamic than ever; they must hold change as business needs change. This means balancing what seem to be impossible, conflicting goals of reducing cost compositions while heavy innovation and adjusting risks.

Unfortunately, the method to buying goods and services today's procurement professionals and stakeholders learned may not be up to the task. Nearly all textbooks state that the "gold standard" for a sourcing strategy is the strategic sourcing matrix (Strategic sourcing matrix adapted from Kraljic 1983, Timothy G. Hawkins et al, 2011).

The matrix provides companies a framework for segmenting their supplier spend in a way that enables them to set rank the spend categories that could provide the biggest impact for the firm. The Matrix classified suppliers into four groupings: Non-critical, Leverage, Strategic, and Bottleneck.

The matrix was an instant hit among procurement executives, and it soon became the standard taught all over the world.

The problem with the matrix is that it bases its logic primarily on a company's purchasing power—that is, by teaching organizations how to leverage their power and position in the marketplace to their advantage. While power-based approaches can work well with less-

complex goods and services, they fall short when dealing with a dynamic environment that demands a high degree of collaboration, especially with outsourced service providers.

So is there a better way? The answer is "absolutely." But there is no single method that works best for every situation. Instead, there is a range of strategic sourcing models companies can choose from based on a number of tangible and intangible factors.

One of the underlying principles of public procurement is cost effectiveness in procurement that is to keep procurement cost low. For that standard practice followed worldwide is competitive bidding procedure in which contract is awarded based on the low bid method i.e to the lowest bidder (of course it has to pass all eligibility and qualification criteria). Though there is a provisions of rejecting unrealistic bids (if the clarification sought from employer is not satisfactory to the employer and if the bidder could not justify that the works can be completed from the quoted price), concerned authorities, in many cases, fear to reject low bids (Mani Ram Gelal, 2072 Aashada).

This article has outlined the basic features of those concepts and offer an idea determining which is most appropriate for a particular organization. It has included a case by case study on how this process is being applied in the particular industry.

This information as well as all of the facts in this article have been adapted from Public Procurement Journal (Public Procurement Journal, 2072- 2076).

2. Strategic Sourcing as a Field

The huge majority of organizations that buy goods or services use a traditional transaction-based contract that pays a supplier per unit, per hour, per mile/kilometer, and so forth. The buyer provides the specifications and typically uses a highly competitive bidding process to choose the best supplier. Transaction-based contracts are by far the leading commercial contracting method.

Waste analysis can provide information to support procurement decisions on strategic sourcing. Strategic sourcing is a systematic continuous improvement process that directs supply managers to assess, plan, manage, and develop the supply base in line with the agency's stated objectives. Procurement organizations that use strategic sourcing are constantly re-evaluating procurement actions to insure alignment with long term organizational goals. It also facilitates continuous process improvement by measuring the effectiveness of these same procurement actions. Applied effectively, strategic sourcing can significantly lower the costs of goods and services (Dr. Suman, 2075 B.S.).

Most organizations operate under conventional transaction-based concepts that are controlled by a formal, legally oriented, risk-averse, and liability-based culture.

Under some international initiatives, risks of public procurement are implicitly and /or explicitly addressed as a means of fulfilling the objectives of public procurement. Following are some widely accepted and ratified initiatives for fighting against fraud and corruption in public procurement: UN Convention against Corruption, 2003 (UNCAC,2003); Open Governmental Partnership, 2011 (OGP,2011); OECD Anti-Bribery Convention, 1999 (OECD,1999);AU Convention on Corruption, 2006(AU,2006); Inter-American Convention against corruption, 1997(IACAC,1997);ADB and OECD Anti -Corruption Initiatives, 2001(ADB and OECD,2001); and Council of Europe Convention on Corruption, 2002(CECC,2002). Recommendations made by the above conventions and initiatives are mainly focused towards the development and enactment of legal instruments, strengthening of institutional capacity, supporting access to information, involvement of civil society, strengthening judicial integrity, and promoting private sector integrity(Ajaya Adhikari, 2072).

But modern-day thinking is challenging tradition, instead thinking about sourcing along a field that leads to a path of value creation not just exchanging value through transactions. One of his key lessons would that organizations should view sourcing as a continuum rather than as a simple, market-based make vs. buy decision. It is suggested that organizations should use a "hybrid" approach for complex contracts.

Various methods procurement professionals were using and classified them into the three categories crossing make vs. buy continuum. Two market-based "buy" models were classified as transactional in nature, and two "make" models were classified as investment models. It is identified three models that were more "mixture" in nature, which they reference as "relational" contracts due to the longer-term and more strategic nature of the supplier relationships.

Successful procurement actions rely on effective suppliers, supplier relationship management is concerned with all of an entity's potential suppliers, not just suppliers with current contracts. Fostering a viable pool of potential suppliers can be a valuable procurement strategy. Planning for, and managing, all interactions with third party organizations that supply goods and/or services to an organization is required in order to maximize the value of those interactions. Supplier relationship management requires to improve outcomes by getting past the traditional tailor made approach to managing suppliers. Areas for improvement that may be addressed collaboratively with suppliers include: quality, delivery,price or cost, transaction efficiency, value and ideas, innovation ideas, logistics, service needs assurance of supply(Dr. Suman, 2075 B.S).

Below paragraphs exemplifies how the seven models relate to each other along the continuum.The sourcing business models are given below:

2.1 Approved-provider model

An approved-provider model is also a transaction-based method, with goods and services purchased from suppliers that meet a predefined set of qualification features, such as quality standards, earlier proven performance, or other selection criteria. Frequently organizations have a limited number of preapproved suppliers for various categories from which buyers or business units can choose. In these transactions risks and costs are known or are relatively low. Multiple suppliers mean costs are competitive, and one supplier can easily be replaced with another if it fails to meet performance standards.

Transactional practices in procurement can be- and increasingly are-handled through technology based means, Thankfully so when we consider that the greater value procurement brings to organizations is only through the professional application of skills and knowledge to core procurement related activities. Supply chain management.... strategic sourcing... supplier relationship management... negotiation ...procurement and contract law... contract management, and risk mitigation (Dr. Suman, 2075).

2.2 Basic provider model.

The basic provider model is a transaction-based economic model. Specifically and typically there is a set price for individual products and services for which there are a wide range of readily available, standard market options, with a short differentiation among what is offered. This model is best suited when there are low-cost, standardized goods and services in a market with many suppliers. Buyers generally use frequent competitive bidding (often with pre-established e-auction calendar of events), and there is little or no impact to the business when switching suppliers.

2.3 Partnerships

If an organization does not have adequate internal capabilities to acquire mission-critical goods and services, but it does not want to outsource or invest in a shared-services organization, it may provide options to develop an equity partnership. Equity partnerships create a legally binding entity and take a number of different legal forms, from acquisition of a supplier or creation of a subsidiary to an equity-sharing joint venture.

2.4 Preferred-provider model

A key difference between the preferred-provider and other transaction-based models is that the buyer has chosen to move to a more strategic, relational approach. Buying companies seek to do business with a preferred provider to streamline their buying process and build longer-term relationships with key suppliers. They often enter into numerous contracts using a master agreement that allows them to conduct repeat business efficiently. The preferred-provider model is still transactional, but the way the parties conduct together and the efficiencies achieved go beyond the simple purchase order.

2.5 Performance-based model

A performance-based model is generally a longer-term, formal supplier agreement that combines a relational contracting approach with an output-based economic model, based on a supplier's ability to achieve predefined performance parameters or savings targets.

Performance-based agreements shift thinking away from activities to predefined outputs or events. A good example of an output is a supplier's ability to achieve the objectives set out in predefined service-level agreements (SLAs). Some companies call the results "outcomes," but in performance-based agreements the term "outcome" is defined as the achievement of an event or deliverable that is typically finite in nature and is therefore easily understood and controllable by the supplier.

2.6 Shared-services model.

A shared-services model is an investment-based model where a company typically has set up a centralized or center-led, internal organization that provides services to internal customers. The shared-services organization acts as a supplier to the company's various business units or functional groups, charging them for the services used. Organizations use this model for a variety of functional services, such as human resources, finance operations, and administrative services (for example, claims processing in health care).

2.7 Vested business model.

A Vested business model is a highly collaborative sourcing business model where the buyer and supplier have an economic, or vested, interest in each other's success.

A vested sourcing business model combines an outcome-based economic model with the concepts of behavioral economics and the principles of shared value. Using these concepts, companies enter into highly collaborative arrangements designed to create value for the buyer and supplier above and beyond the conventional buy-sell economics of a transaction-based agreement. A vested business model is best used when a company has transformational or innovation objectives that it cannot achieve by itself or by using transactional sourcing business models or a performance-based agreement.

3. Finding the Suitable Sourcing Model

No single sourcing business model is better over another. Rather, most organizations perhaps should use multiple models. Moreover, sourcing models can develop over time as the business changes and events arise. An organization might start out with an approved-provider model and change along the sourcing range to a preferred-provider or, later on, even a performance-based relationship model.

The bellow following four steps mentioned can help them determine the most suitable sourcing business model for a particular buyer-supplier situation.

3.1 Select the defined spend category/categories those are sourcing or potentially sourcing.

This includes products and/or services that will be needed in the "make or buy" decision, including those that are currently insourced, currently outsourced, or may be launched in the future.

Next, it is defined each allied spend category that is part of the sourcing initiative. For example, an organization thinking about outsourcing facilities management might have six different services they are considering: repair and maintenance, supervisory/cleaning, grounds maintenance, dining, security, and employee moves.

Conventional procurement methods instruct buyers to commoditize the various services, as commoditization may help them influence their buying power. However, sourcing-business-model educates organizations to consider self-assured as a way to drive potential supplier efficiencies. When following a business-model structure, then, it is helpful to sketch the spend category both as a packaged and an uncountable service to see if it may make a difference in how it is thought about the category from a more strategic perspective.

3.2 Using business-model sketching peculiar to determine the best relationship model for what it is sourcing.

This may enable to help answer questions about the business environment, such as the overall level of dependency, the risk "comfort zone," and the strategic impact of each spend category. For example, one of the attributes to sketch is the level of supplier integration/interface. The possible responses range from "none" to "critical."

3.3 Using the business-model sketching tailor-made to determine the best economic model for what is being sourced.

As earlier noted, the most widely used economic model in businesses is a transaction-based model. They are the easiest to administer, as typically the supplier is paid per activity. However, as companies move along the sourcing continuum they may want to shift to more of an output- or outcome-based economic model because it gives the supplier greater degrees of freedom to provide solutions that will create value and drive innovation.

3.4 Using the business-model mapping matrix to develop a consensus view of the sourcing business model that is right for your situation.

The best sourcing model may be a combination of the relationship model and the economic model chosen. For example, if it is sketched, it indicates that it should use a relational contract model and an output-based economic model, then the matrix might indicate that a performance-based agreement is the most appropriate model for the situation.

4. Business Planning in Actions

Organizations have increasingly turned to outsourcing as a way to increase speed-to-market and reduce the costs of product development. One popular spend category that is growing rapidly in the manufacturing and processing sector is contract research outsourcing (CRO), a strategy manufacturing companies use to speed the innovation of new goods by outsourcing experimental research. CRO is a complex outsourcing initiative and could be a good candidate to shift up the sourcing continuum.

The business-model sketching toolkit helps companies identify which sourcing business model is most appropriate for their situation. A key part of the mapping exercise involves completing the map for one-fourth business attributes. These attributes fall within the following broader considerations:

- What level of dependency exists between the buyer's and supplier's organizations?
- What is the overall availability of the service/product in the marketplace?
- To what extent is what you are outsourcing a "core competency"?
- To what extent is there business risk in what you are outsourcing?
- How much potential is there to create mutual advantage?
- What is the nature/characteristics of the work-scope?
- How critical is that work?
- What are your risk-tolerance preferences?

There researchers discovered each of the 25 attributes within the context of the considerations marked above. This created a "map/sketch" of each attribute on the sourcing continuum, which, when taken together, indicated where CRO falls on that regularity. The following overview of some of the analyses in Step 2 of the business-model mapping process for CRO explains both how this was done and the results. The shaded blocks indicate the responses deemed applicable to CRO as practiced in the manufacturing industry.

Supplier dependency. The manufacturing industry scores high in the area of supplier dependency. For example, the relatively high level of skilled personnel and the fairly high level of asset-specific equipment engineered specifically for the unique needs of the product companies make the cost to switch suppliers steep. In addition, time-to-market pressures as well as the product companies' data needs meant it was important for the supplier's systems and support processes to be integrated into the buyer's operations.

4.1 Availability of service/product in the marketplace.

The another category mapped was "availability of service/product in the marketplace." While there is wide-to-moderate availability of CRO suppliers, the market needs more sophisticated suppliers than simple transactional models can offer.

4.2 Extent that service is a core competency.

Based on interviews, researchers scored the manufacturing industry's CRO spend sector as having "some" or a "critical" level of strategic impact. Innovation is key to success, with CRO suppliers playing a critical role in a company's ability to bring new products to market. While product companies could insource CRO work (by moving to an investment-based model), it is likely they will continue using suppliers to support them.

4.3 Potential to create value/mutual advantage.

CRO services have significant potential to create value, and therefore they have a high potential to increase a product company's revenue and drive innovation.

4.4 Nature of the work- scope.

The nature of CRO work-scope aligns best with an output- and outcome-based economic model. Due to the type of work CRO suppliers perform, most have a degree of control over the outcome, even though there is considerable shared risk. Because of the strategic nature of the CRO services, companies should be looking to more strategic key performance indicators (KPIs) or business-outcome metrics rather than the transactional metrics they tend to rely upon now.

4.5 Risk-tolerance preferences.

The scoring for risk tolerance indicated that product companies anticipated shared risk. In talking with CRO suppliers, we learned that some suppliers are exploring outcome-based shared-risk/reward economic models.

5. Explore Alternative Approaches

Now a days, procurement professionals need more modern approaches that help them leverage the power of their suppliers, and not simply leverage their power over the supplier. This requires going beyond conventional "make vs. buy" decisions and tapping into alternative sourcing business models designed to enable supplier collaboration and innovation.

The good news is that the 21st century is ushering in progressive, new approaches such as sourcing-business-model concept to help organizations shift along the sourcing continuum. As procurement professionals are challenged with sourcing initiatives that are more complex, risky, or demanding of innovation, resources like the business-model mapping toolkit can help them explore the potential benefits of using alternative models.

It is important to note that no single sourcing model is "better" than another. The key is to let the business-model mapping process help guide you to the most appropriate model. It might be tempting to think that a performance-based or a vested sourcing business model sounds good because it motivates a supplier to invest in innovation and transformation. But if it is chosen one of those options even though the mapping exercise indicates, for example, a preferred-provider model is more appropriate for a particular business or outsourcing relationship, it will end up overthinking and most likely overengineering how you work with that supplier.

Smartness organizations are making the shift along the sourcing field to beat their strategic suppliers and help drive transformation and innovation for their organizations.

References

- Ajay Adhikari (2072). Ethics in Public Procurement. *Public Procurement Journal*. 4(1). Kathmandu: PPMO
- Dr. Suman Kumar Regmi (2075 B.S). The Strategic Value of Public Procurement. *Public Procurement Journal*, 7(1).Kathmandu: PPMO
- Karn, Sunil Kumar (2072). Procurement Planning in Nepal. *Public Procurement Journal*, 4(1). Kathmandu: PPMO
- Panta, (Baishakha 2073 B.S).Specification Writing of Goods. *Public Procurement Journal*. 5(1).Kathmandu: PPMO
- PPMO (2072-2078). *Public Procurement Journal*, Year 4 to 6. Retrieved from< www.ppmo.gov.np>.
- Suresh Pradhan (2074). An Empirical Review of Public Procurement System Reform in Nepal. *Public Procurement Journal*. Vol: 6(1). Kathmandu: PPMO
- Timothy G.Hawkins et all (2011).Public Versus Private Sector Procurement Ethics and Strategy: What Each Sector can Learn from Other. *Journal of Business Ethics*. Retrieved from <www.researchgate.net>.

जमानतको किसिम, आवश्यकता, अवधि, जफत र फिर्ता



जनकराज गौतम*

सारांश: सार्वजनिक निकाय (Public Entity) को खरिद कार्य-चक्रमा सार्वजनिक खरिदमा नियमानुसार बोलपत्र खरिद तथा सोको दाखिला गरी सहभागी हुने आरम्भको अवस्थादेखि नियमानुसार कार्य वा सेवा उपलब्धका लागि सफलता प्राप्त भएमा उक्त बोलपत्रदाताले सार्वजनिक निकायसँग सम्झौता गर्ने कार्य, अग्रिम पेस्की माग गर्ने र आवश्यकताबमोजिम विभिन्न अवस्थामा जमानतबापतका कागजात पेस गर्नुपर्ने भएकाले सोको किसिम, आवश्यकता, ढाँचा, अवधि, फिर्ता, फर्स्यौट र निर्धारित रकमको बैङ्क जमानत संलग्न गरी पेस गर्नुपर्नेछ। बोलपत्र स्वीकृत भएको बोलपत्रदाताले कार्यसम्पादन जमानत पेस गर्दा बोलपत्रसम्बन्धी कागजातमा उल्लेख भएको निर्धारित ढाँचामा तोकिएको म्यादभित्र वाणिज्य बैङ्कबाट जारी भएको कार्यसम्पादन जमानत (performance security) पेस गर्नुपर्नेछ। विदेशी बैङ्कले जारी गरेको कार्यसम्पादन जमानत नेपालमा स्थापना भएको कुनै वाणिज्य बैङ्कले प्रति प्रत्याभूति (counter guarantee) गरेको भएमा मात्र मान्य हुनेछ। मूल्याङ्कन समितिले बोलपत्रदातासँग दर विश्लेषणसहितको स्पष्टीकरण माग गरी निर्माण कार्यको बोलपत्रको विशेष परीक्षणको अवस्थामा थप कार्यसम्पादन जमानत (additional performance security) दिनुपर्ने हुन्छ। त्यस्तै, सार्वजनिक निकायले गठन गरेको मूल्याङ्कन समितिले बोलपत्र परीक्षणको क्रममा आवश्यक जानकारी माग गरेको अवस्थामा बोलपत्रदाताले बोलपत्रको मूल्य वा सारभूत कुरा परिवर्तन गरेकोबारे परीक्षणमा पत्ता लागेमा निजको जमानत जफत गरी (bid security shall be forfeited) उक्त बोलपत्र मूल्याङ्कनमा समावेश गरिनेछैन।

* पूर्व उपमहालेखा परीक्षक

१. पृष्ठभूमि:

सार्वजनिक निकाय (Public Entity) को खरिदको कार्य-चक्रमा जमानत (guarantee) लिनुपर्ने अवस्था, सोको प्राप्ति, नियमन गर्ने, रकम निर्धारण गर्ने, अवधि किटान गर्ने, अभिलेख राख्ने, प्रतिवेदन तयार गर्ने, सोको फर्स्यौट गर्ने वा जफत गर्ने र सोको आन्तरिक रूपमा जाँचसमेत गराउन आवश्यक पर्छ। जमानत प्राप्त गर्ने सम्बन्धी तरिका, कार्यविधि, प्रक्रिया तथा निर्णयलाई अझ बढी पारदर्शी, जवाफदेहीपूर्ण र लागत अनुमानयोग्य (closer to cost estimate) बनाउन, सार्वजनिक खरिद प्रक्रियामा प्रतिस्पर्धा, स्वच्छता, इमानदारिता, जवाफदेहिताको प्रवर्धन आवश्यक पर्नेछ। सार्वजनिक खर्चको अधिकतम प्रतिफल हासिल गर्न र सार्वजनिक निकायले निर्माण कार्य, मालसामान, परामर्श सेवा तथा अन्य सेवा खरिद गर्दा मितव्ययी तथा विवेकपूर्ण ढङ्गको प्रयोग गर्नेछन्। बोलपत्र आह्वानमा जमानतको आवश्यकता, जमानतका किसिम, जमानतको रकम, अवधि, प्रयोजन सकिएपछि सोको फर्स्यौट र जफत हुने अवस्था (conditions of settlement and forfeiture of securities) जस्ता विषयमा सीमित भएर लेख्ने जमर्को गरिएको छ। यस लेखमा सार्वजनिक निकायमा कार्यरत र लेखापरीक्षकले अध्ययन गरेमा निजहरूको कार्यमा सहज हुने ध्येय राखी सार्वजनिक खरिदका महत्त्वपूर्ण पक्षबारे केही हदसम्म जानकारी दिलाई निजहरूको पेसागत दक्षता, सङ्गठनात्मक क्षमता र कार्यशैलीमा थप अभिवृद्धि हुन गई सार्वजनिक खरिदसम्बन्धी कारोवारलाई गल्ती, अनियमितता, गलत अभ्यास र त्रुटिरहित बनाई सुशासन कायमका लागि महत्त्वपूर्ण योगदान पुग्न सक्ने अपेक्षा गरिएको छ।

२. खरिदका किसिम:

नेपालमा सार्वजनिक निकायको सङ्ख्या करिब ४० हजार रहेको छ। सरकारी कार्यालयले सार्वजनिक खरिद कार्यमा सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ र सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ अनुसारका प्रावधान तथा कार्यविधिको पालना गर्नुपर्छ भने सार्वजनिक निकायको परिभाषामा पर्ने सार्वजनिक संस्थानलगायतले सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ र सम्बन्धित कार्यालयको नियमावलीमा यस ऐनसँग मिलाउन हुने गरी तयार भएको विनियमावलीअनुसार खरिद कारोवार हुनेछ। सार्वजनिक खरिदको वर्गीकरण, न्यूनतम प्राविधिक कागजात, महत्त्वपूर्ण अभिलेख तथा अनुमानित खर्च विवरणजस्ता जानकारी यस प्रकार सङ्क्षेपमा प्रस्तुत गरिएको छ:-

खरिद कारोवारको किसिम	न्यूनतम प्राविधिक कागजात	Desination	कार्य सम्पादन योजना	जमानतको मान्य अवधि	करार व्यवस्थापनमा जमानतका किसिम
निर्माण कार्य (civil works)	Design, Drawing, Cost estimate, Standardization	Project Manager	Milestone	त्रुटि सच्याउने दायित्वको अवधिभन्दा	कार्य सम्पादन जमानत, थप कार्य

				जमानतको अवधि कम्तीमा एक महिना बढीको हुने	सम्पादन जमानत, अग्रीम पेस्की जमानत, धरौटी फिर्ता जमानत
माल सामान (goods)	Specification, Drawing, Standardization	Project Coordinator	Delivery schedule	आपूर्ति वा हस्तान्तरण गर्ने अन्तिम अवधि वा प्रत्याभूतिको अवधिभन्दा जमानतको अवधि कम्तीमा एक महिना बढीको हुने	कार्य सम्पादन जमानत, अग्रीम पेस्की जमानत
परामर्श सेवा (consultancy service)	Terms of Reference	The Engineer (works)	Work chart	—	—
अन्य सेवा (other services)	Scope of work statement	Administrator	Job time-table	सेवा गर्ने अन्तिम अवधिभन्दा जमानतको अवधि कम्तीमा एक महिना बढीको हुने	कार्य सम्पादन जमानत, अग्रीम पेस्की जमानत

३. जमानतसम्बन्धी ऐन-नियमको व्यवस्था:

सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ अनुसार “जमानत” भन्नाले कुनै काम टुङ्गो नलागेसम्म सुरक्षणबापत राखिएको सुरक्षण जमानत रकम (रिटेन्सन मनी वा अर्नेष्ट मनी) सम्झनुपर्छ र सो शब्दले बोलपत्र जमानत वा कार्य सम्पादन जमानत वा अन्य कुनै कारणले सुरक्षण राख्नुपर्नेमा सोबापत राखिएको रकमसमेतलाई जनाउनेछ। सार्वजनिक खरिदसँग सम्बन्धित कारोवारमा विभिन्न किसिमका जमानतको आवश्यकता पर्ने आवश्यकता, जमानतको प्रमाण, सुरक्षित राख्ने जिम्मेवारी, फर्स्यौट र जफत गर्नुपर्ने अवस्था आदि सम्बन्धमा खरिद समझौतामा स्पष्ट किटान गर्न जरुरी हुन्छ।

जमानत माग गर्नु नपर्ने अवस्थाको विषयमा यस ऐन तथा सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ अनुसार सार्वजनिक निकायले अर्को कुनै सार्वजनिक निकायबाट उत्पादित वा वितरित कुनै मालसामान वा सेवा खरिद गर्नुपरेमा त्यस्तो मालसामान वा सेवा उत्पादन वा वितरण गर्ने सार्वजनिक निकायको अधिकारप्राप्त अधिकारीबाट निर्धारित विक्री मूल्यमा सोझै खरिद गर्न सक्नेछ। त्यस्तै, सार्वजनिक निकायले कुनै अन्तर्राष्ट्रिय अन्तरसरकारी संस्था वा विदेशी मुलुकको सरकार वा त्यस्तो मुलुकको सार्वजनिक निकायसँग कुनै मालसामान खरिद गर्नुपर्दा त्यस्तो संस्था, सरकार वा निकायबाट निर्धारित विक्री मूल्यमा सोझै खरिद गर्न सक्नेछ। सार्वजनिक निकायले खरिद गर्नुपर्दा कुनै जमानत माग गर्नुपर्नेछैन। जमानतको माग गर्दा सार्वजनिक निकायले बोलपत्र आह्वान गर्नुअघि बोलपत्रसम्बन्धी कागजात तयार गर्नुपर्नेछ। साथै निकायले बोलपत्र, कार्यसम्पादन वा अन्य आवश्यक कुराका लागि दिनुपर्ने जानकारी सम्बन्धमा लेखापरीक्षकले परीक्षणको क्रममा पहल गर्नुपर्छ।

सार्वजनिक निकायले बोलपत्र आह्वान गर्नुअघि निम्नानुसारका विषयहरू तयार गर्नुपर्ने हुन्छ:

- (क) बोलपत्रसम्बन्धी कागजात वा पूर्वयोग्यतासम्बन्धी कागजात पाइने स्थान, प्राप्त गर्ने तरिका र सो लागत अनुमानअनुसार लाग्ने दस्तुरको रकम
- (ख) बोलपत्र जमानतको मान्य हुने अवधि (validity period), जमानतको रकम, किसिम र मान्य ढाँचा अर्थात् आवश्यक विवरण (required information)
- (ग) बोलपत्र जमानत माग भएकोमा सो जमानतको अवधि बोलपत्रको मान्य हुने अवधिभन्दा तीस दिन बढीको हुनुपर्नेछ।
- (घ) सार्वजनिक निकायले खरिदको प्रकृतिअनुसार बोलपत्रदातालाई समान रूपले लागु हुने गरी स्वीकृत लागत अनुमान रकमको दुईदेखि तीन प्रतिशत रकमसम्मको सीमाभित्र रही वा निश्चित रकम तोकी बोलपत्र आह्वानको सूचनामा बोलपत्रदाताले पत्रसाथ पेस गर्ने बोलपत्र जमानत रकम उल्लेख गर्नुपर्नेछ। यस्तो रकम नगदै वा वाणिज्य बैङ्क वा वित्तीय संस्थाले जारी गरेको सो रकम बराबरको बोलपत्र जमानत हुनुपर्नेछ। तर लागत अनुमान रकम नखुल्ने वा एकाइ दर खुलाउन नमिल्नेमा बोलपत्र आह्वान गरेकोमा सार्वजनिक निकायले बोलपत्रसम्बन्धी कागजात वा पूर्वयोग्यतासम्बन्धी कागजात तथा बोलपत्र आह्वानको सूचनामा बोलपत्र जमानतका लागि एकमुष्ट रकम तोक्न सक्नेछ।
- (ङ) कुनै बोलपत्रदाताले बोलपत्र आह्वान गर्ने सार्वजनिक निकायलाई कुनै खास वाणिज्य बैङ्क वा वित्तीय संस्थाले जारी गरेको बोलपत्र जमानत ग्राह्य हुने नहुने भन्ने कुरा खुलाई दिन अनुरोध गरेमा त्यस्तो सार्वजनिक निकायले सो सम्बन्धमा तत्कालै जवाफ दिनुपर्नेछ।
- (च) विदेशी बैङ्कले जारी गरेको बोलपत्र जमानत नेपालभित्रको वाणिज्य बैङ्कले प्रति-प्रत्याभूति (counter guarantee) गरेको हुनुपर्नेछ।

- (छ) सार्वजनिक निकायले बोलपत्रको मान्य हुने अवधिभित्र खरिद सम्झौता गरिसक्नुपर्नेछ। कुनै कारणवश वा मूल्याङ्कन गर्ने अवधि बढी लाग्न गई म्यादभित्र खरिद सम्झौता गर्न नसकिने भएमा रित पुगेका सबै बोलपत्रदाताहरूलाई बोलपत्रको मान्य हुने अवधि बढाउन पत्र पठाउनुपर्नेछ।
- (ज) बोलपत्रको मान्य हुने अवधि बढाउने वा नबढाउने भन्ने सम्बन्धमा बोलपत्रदाताले निर्णय गर्न सक्नेछन्। बोलपत्रको मान्य हुने अवधि नबढाउने बोलपत्रदाताको बोलपत्र जमानत जफत गर्न पाइनेछैन। बोलपत्रको मान्य हुने अवधि बढाउने बोलपत्रदाताले सोहीअनुरूप सम्बन्धित बैङ्कबाट मान्य अवधिसमेत थप गरी बोलपत्र जमानत पेस गर्नुपर्नेछ।
- (झ) कुनै बोलपत्रदाताको बोलपत्र जमानत जफत भएको अवस्थामा सम्बन्धित सार्वजनिक निकायले निजले राखेको जमानत रकम आफूलाई भुक्तानी गर्न त्यस्तो जमानत जारी गर्ने बैङ्कसमक्ष जमानत मान्य रहेको अवधिभित्रै दाबी गर्नुपर्नेछ।
- (ञ) सार्वजनिक निकायले नियमबमोजिम जफत गर्नुपर्ने बोलपत्र जमानतबाहेक अन्य बोलपत्र जमानत खरिद सम्झौता भएको तीन दिनभित्र सम्बन्धित बोलपत्रदातालाई फिर्ता गर्नुपर्नेछ।
- (ट) सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ अनुसार छुट्टै आइटम बनाई लागत अनुमानमा समावेश गरेको रकमको सार्वजनिक निकायले रकमको भुक्तानी गर्नुभन्दा अगाडि सो आइटमको लागत अनुमानमा समावेश भएकोमा मात्र भुक्तानी दिनुपर्नेछ। खर्चका ती अन्य आइटमहरूमध्ये बोलपत्र जमानत, पेस्की जमानत र कार्य सम्पादन जमानतको कमिसन खर्च आदि।

४. जमानतका किसिम:

बोलपत्र मूल्याङ्कन गर्नुअघि सो मूल्याङ्कन समितिले देहायका कुराहरू निक्यौल गर्न बोलपत्रको परीक्षण गर्नुपर्ने कर्तव्य रहेको छ ।

- (क) बोलपत्रदाता बोलपत्र पेस गर्न कानूनबमोजिम योग्य भएको पुष्ट्याउँ गर्ने कागजातहरू पेस भए वा नभएको,
- (ख) बोलपत्रसम्बन्धी कागजातमा बोलपत्रदातालाई दिइएको निर्देशनअनुरूप बोलपत्र पूर्ण भए वा नभएको र बोलपत्रदाता वा निजको अधिकारप्राप्त प्रतिनिधिको सहीछाप भए वा नभएको,
- (ग) बोलपत्रसाथ जमानत पेस गर्नुपर्ने भए बोलपत्रसम्बन्धी कागजातमा उल्लेख भएबमोजिमको किसिम, अवधि र रकमको जमानत संलग्न भए वा नभएको,
- (घ) कुनै एक सार्वजनिक निकाय जस्तै: सरकारी कार्यालय, व्यक्ति, फर्म, कम्पनी वा संस्थाले अर्को कुनै आर्थिक निकायलाई कुनै कार्य, वस्तु वा सेवा खरिद गर्नका लागि केही रकम जमानतका रूपमा

उत्पादक, विक्रेता, आपूर्तिकर्ता, निर्माण व्यवसायी वा सेवा प्रदायकको हैसियतले केही रकम प्रदान गरी जमानतको रूपमा बैकिङ कागजात देखाउनुपर्छ ।

जमानतको नाम र रकम	जमानतको मान्य अवधि	फिर्ता गर्नुपर्ने अवधि
(क) बोलपत्र जमानतको रकम: सार्वजनिक निकायले बोलपत्रका साथ लागत अनुमानको २ देखि ३ प्रतिशत सम्म वा कुनै निश्चित रकमको कितान गर्ने	बोलपत्र जमानत रकमको मान्य अवधि निम्न अनुसार हुने व्यवस्था रहनेछः (अ) लागत अनुमानको रकम रु. १० करोड सम्मको भएमा बोलपत्रको मान्य अवधि + जमानतको लागि थप मान्य अवधि = ९० दिन + ३० दिन = १२० दिन (आ) सम्झौता रकम रु. १० करोड भन्दा माथिको भएमा बोलपत्रको मान्य अवधि + जमानतको लागि थप मान्य अवधि = १२० दिन + ३० दिन = १५० दिन	सफल भएको बोलपत्रदातासंग खरिद सम्झौता सम्पन्न भएको तीन दिन भित्र असफल बोलपत्र दाताहरुको बोलपत्र जमानतको रकम फिर्ता गर्ने
(ख) कार्य सम्पादन जमानतको रकम: यो जमानत दुई किसिमको अवस्थामा निम्न अनुसार हुनेछः (अ) लागत अनुमान भन्दा १५ प्रतिशत सम्म घटेर कबुल गरेमा सम्झौता रकमको ५ प्रतिशत (आ) लागत अनुमानको १५ प्रतिशत भन्दा बढी घटेर कबुल गरेमा	(अ) खरिद सम्झौतामा उल्लेखित मालसामान आपूर्ति वा हस्तान्तरण गर्नु पर्ने अन्तिम अवधि, प्रत्याभूति (warranty) को अवधि, निर्माण कार्यको त्रुटी सच्याउने दायित्व (defect liabilities) को अवधि भन्दा कम्तीमा एक महिना बढी अवधिको हुनु पर्नेछ । (आ) विदेशी बैङ्कले जारी गरेको भए नेपालमा स्थापना भएको कुनै वाणिज्य बैङ्कले प्रति प्रत्याभूति (counter guarantee) गरेको भएमा मात्र मान्य हुनेछ । कार्य सम्पादन जमानतको रकम निर्धारण गर्ने तरिका: $= (०.८५ \times \text{लागत अनुमान} - \text{सम्झौता रकम}) \times ५० \text{ प्रतिशत} + (\text{सम्झौता रकम} \times ५ \text{ प्रतिशत})$	(अ) सम्झौता अनुसार निर्माण व्यवसायीबाट भएको निर्माण कार्यको त्रुटी सच्याउने अवधि समाप्त भएपछि (आ) आपूर्तिकर्ता मालसामान आपूर्तिको वारेण्टी अवधि समाप्त भएपछि
(ग) अग्रिम पेशी बैंक जमानत: सम्झौता रकमको २० प्रतिशत सम्म अग्रिम पेशी दिन सक्ने निर्णय लिन सकिने र स्वीकृत पेशी रकमको पहिलो पटक आधा पेशी रकम सम्म दिन सो बराबरको बैंक ग्यारेण्टी लिने	<ul style="list-style-type: none"> बैंक ग्यारेण्टीको अवधि खरिद सम्झौता अनुसार पेशी फछ्यौट गर्नु पर्ने अवधि भन्दा कम्तीमा एक महिना भन्दा बढी अवधिको हुनु पर्ने विदेशी बैङ्कले जारी गरेको बैङ्क जमानत भए नेपाल भित्रको वाणिज्य बैङ्कले प्रति प्रत्याभूति (counter-guarantee) लिई पेशी दिनु पर्नेछ । उपभोक्ता समितिसंग संझौता गरेपछि संझौता रकमको एक तिहाईको हदसम्म अग्रिम रूपमा पेशी दिन सक्नेछ । राशन खरिद सम्झौता भएकोमा कम्तीमा सात महिनाको मान्य अवधि भएको बैङ्क जमानत लिई सम्झौता रकमको पच्चीस प्रतिशतसम्म पेशी दिन सक्नेछ । 	पेशी फस्यौट गर्दै जाँदा जति रकमले पेशी फस्यौट भएको हो, सोही रकमले जमानत रकम फुकुवा गर्दै जाने, ८० प्रतिशत काम भैसक्दा पेशी फस्यौट भैसक्नु पर्ने
(घ) थप कार्य सम्पादन जमानत: —बोलपत्रदातासँग कबुल अङ्कको आठ प्रतिशतले हुने रकम बराबरको थप कार्यसम्पादन जमानत लिने	सार्वजनिक निकायले निर्माण कार्यमा सम्बन्धित बोलपत्रको विशेष मूल्याङ्कन गर्नु पर्ने अवस्थाहरु मध्ये बोलपत्रदाताले बढी नै न्यून अङ्क कबोल गरेको, सम्बन्धित कार्यको क्षेत्रको दायरा तथा प्राविधिक स्पेसिफिकेशन गलत रूपमा बुझेको, प्राविधिक पक्ष राम्ररी नबुझि न्यून रकम कबोल गरेको, प्रारम्भिक चरणमा नै बढी दरले हुने (front loading) रकमको कार्य उल्लेख गरेको पाइएमा ।	निकायले थप कार्यसम्पादन जमानतको रकम अन्तिम बिल भुक्तानी पछि बोलपत्रदातालाई फिर्ता गर्नु पर्ने
(ङ) पुनरावलोकनका लागि बैंक जमानत <ul style="list-style-type: none"> कबोल रकमको ०.१० प्रतिशत 	<ul style="list-style-type: none"> पुनरावलोकनका लागि दिने निवेदन खरिद सम्झौता हुनु भन्दा अघिको कारवाहीमा सीमित भई रु. साठी लाख रुपैयाँ वा सो भन्दा माथिको रकमको खरिद कारवाहीको सम्बन्धमा पुनरावलोकन समिति समक्ष 	पुनरावलोकनका लागि दावी पुगेमा पुनरावलोकन समितिले त्यस्तो जमानत रकम निर्णय भएको मितिले

<ul style="list-style-type: none"> • पूर्वयोग्यताको मुख्य नखुलेमा एक मुष्ट रकम • प्राविधिक प्रस्तावको हकमा बोलपत्रजमानतको लागि १० प्रतिशत रकम 	<p>निवेदन दिन सकिने ।</p> <ul style="list-style-type: none"> • निवेदकले पुनरावलोकनको लागि पुनरावलोकन समिति समक्ष निवेदन दिने बोलपत्रदाता वा परामर्शदाताले विषय अनुसार सात दिनभित्र र सम्झौता भएको मितिले तीस दिनको अवधिभित्र • निवेदकले पुनरावलोकन समिति समक्ष ९० दिनको मान्य अवधि भएको बैंक जमानतसहित निवेदन दिनु पर्नेछ । 	<p>सात दिनभित्र निवेदकलाई फिर्ता गर्नु पर्ने ।</p>
<p>(च) धरौटी फिर्ताको जमानत: सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ को नियम १२४ (२क१) बमोजिम निर्माण व्यवसायीबाट सार्वजनिक निकायले भुक्तानीमा कट्टी भएको धरौटी बापतको रकम</p>	<p>धरौटी रकम फिर्ता: धरौटी बापतको रकम (retention money) र निर्माण कार्य वा अन्य प्रयोजनबाट कट्टी भएको धरौटी रकम निर्माण व्यवसायीले फिर्ता माग गरी उक्त अवधिमा निर्माण कार्यको कम्तीमा ८० प्रतिशत कार्य सम्पन्न भएको, सम्झौता बमोजिम निर्माण कार्य सन्तोषजनक भई चालु अवस्थामा रहेको र अब बाँकी काम निर्धारित समयमा सम्पन्न हुने सुनिश्चित भएको देखियो । यस अवस्थामा नियमानुसार भुक्तानीमा कट्टी गरेको धरौटी रकम बैंक जमानत पेश गरी रिटेन्सन मनी फिर्ता माग गरेमा त्यस्तो रकम फिर्ता दिन सकिनेछ ।</p>	<p>धरौटी फिर्ता लिनका लागि तयार गर्ने बैंक जमानतको अवधि निर्माण कार्यको त्रुटी सच्याउने अवधि भन्दा एक महिना बढी अवधिको हुनु पर्नेछ ।</p>

५. धरौटी रकम फिर्तासम्बन्धी एक व्यावहारिक अभ्यास:

मानौं, बागमती प्रदेश सरकारको आर्थिक मामिला तथा योजना मन्त्रालयले आफ्नो वार्षिक कार्यक्रममध्ये आर्थिक वर्ष २०७७/७८ मा भवन निर्माणको लागत अनुमान रु. १६ करोड ५० लाख २५ हजार भएको देखियो। सार्वजनिक खरिदको प्रक्रियाअनुसार सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ को नियम १४७ बमोजिम भवन निर्माण गर्नुपर्ने कामको बोलपत्र मूल्याङ्कन प्रतिवेदनका आधारमा क्वारेन्टाइन निर्माण व्यवसायी कम्पनीले कबोल गरेको रु. १३,४४,९५।- को बोलपत्र न्यूनतम मूल्याङ्कित सारभूत रूपमा प्रभावग्राही (lowest evaluated substantially responsive bid) देखिएकाले सोहीअनुसार उक्त कम्पनीले प्राप्त गर्न सफल भएकोले मिति २०७७।८।१५ देखि लागु हुने गरी २०७९।१।१५ सम्म कार्यसम्पन्न गर्ने म्याद तोकिएको रहेछ। क्वारेन्टाइन निर्माण व्यवसायी कम्पनीको निर्माण खरिद सम्झौताबमोजिम सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ को नियम १२४ (२क१) बमोजिम कट्टी भएको धरौटीबापतको रकम (retention money) र निर्माण कार्य वा अन्य प्रयोजनबाट कट्टी भएको धरौटी रकम निर्माण व्यवसायीले फिर्ताको माग गरी धरौटी फिर्ताको बैङ्क जमानत पेसका लागि रकम तोक्न समेत मिति २०७८।११।१० मा सार्वजनिक निकायमा निवेदन पेस गरेको छ। सोहीअनुसार उक्त अवधिमा सम्झौताबमोजिमको निर्माण कार्य कम्तीमा ८२ प्रतिशत कार्य सम्पन्न गरी सोको भुक्तानीसमेत भइसकेको छ। निजबाट निर्माण कार्य सन्तोषजनक भएको र अब बाँकी काम निर्धारित समयमा सम्पन्न हुने सुनिश्चित भएको देखियो। तसर्थ, कति रकमको कुन अवधिसम्मका लागि निजले के कस्तो प्रमाण पेस गरी धरौटी रकम फिर्ता लिन बैङ्क जमानत पेस गर्नुपर्नेछ।

लागत अनुमान (cost estimate)	कबोल रकम रु.	धरौटी फिर्ताका लागि निवेदन	कार्यसम्पन्न को ८२% ले हुने रकम रु.	मिति २०७८।११।१० सम्म निजले भुक्तानी पाएको रु.	धरौटी कट्टी भुक्तानीको ५% ले हुने रु.	धरौटी फिर्ता जमानतको मान्य अवधि	धरौटी फिर्ता रकम रु.
रु. १६ करोड ५० लाख २५ हजार	१३,४४, ९५	मिति २०७८।११। १० मा निवेदन	११,०२,८ ६	११,०२,८६	५५,१४	२०८०।०२। १५	५५,१ ४

६. जमानत तथा धरौटीसम्बन्धी हिसाब खाता:

सार्वजनिक निकायले धरौटी तथा जमानत प्राप्त गर्दा वा फिर्ता गर्दा, जफत गर्दा, विवरण तयार गर्दा आधिकारिक हिसाब खाताका लागि निम्न म.ले.प. फा.नं.को प्रयोग गर्नुपर्छ:

मलेप फाराम नम्बर	फाराम तथा खाताको नाम	मलेप फाराम नम्बर	फाराम तथा खाताको नाम
६०१	व्यक्तिगत धरौटी खाता	६०२	गोश्वारा धरौटी खाता
६०३	धरौटीको बैङ्क नगदी हिसाब खाता	६०४	बैङ्क प्रत्याभूति (bank guarantee) अभिलेख खाता
६०५	सरकारी निकायले अन्य निकायमा राखेको धरौटी खाता	६०६	सरकारी निकायले अन्य निकायमा राखेको धरौटीको गोश्वारा खाता
६०७	धरौटीको वित्तीय विवरण	६०८	सरकारबाट दिइएको प्रत्याभूतिको अभिलेख खाता

७. जमानत जफतको अवस्था:

खरिद सम्झौता सम्पन्न भएपछि त्यस्तो खरिद सम्झौता गर्ने बोलपत्रदाता तथा जमानत जफत गर्नु नपर्ने बोलपत्रदाताको बोलपत्र जमानत सार्वजनिक निकायले खरिद सम्झौता भएको तीन दिनभित्र सम्बन्धित बोलपत्रदातालाई फिर्ता गर्नुपर्नेछ। कुनै बोलपत्रदाताको बोलपत्र जमानत जफत भएको अवस्थामा सम्बन्धित सार्वजनिक निकायले निजले राखेको जमानत रकम आफूलाई भुक्तानी गर्न त्यस्तो जमानत जारी गर्ने बैङ्कसमक्ष जमानत मान्य रहने अवधिभित्रै दावी गर्नुपर्नेछ। बोलपत्रदाताले बोलपत्रसम्बन्धी कागजातमा समावेश गरेको बोलपत्र जमानतको रकम देहायको अवस्थामा सार्वजनिक निकायबाट जफत हुने व्यवस्था सार्वजनिक खरिद ऐनमा उल्लेख भएको छः

(क) निर्धारित अवधि सकिएपछि बोलपत्रदाताले बोलपत्र संशोधन वा फिर्ता माग गरेमा,

(ख) बोलपत्रमा देखिएको अङ्कगणितीय त्रुटि सच्याइएको कुरा बोलपत्रदाताले स्वीकार नगरेमा,

- (ग) छनौट भएको बोलपत्रदाताले बोलपत्रसम्बन्धी कागजातमा उल्लिखित सर्तबमोजिम खरिद सम्झौता नगरेमा,
- (घ) बोलपत्रदाताले खरिद सम्झौता गर्ने म्यादभित्र निर्धारित रकमको कार्यसम्पादन जमानत दिन नसकेमा,
- (ङ) सार्वजनिक निकायले बोलपत्र परीक्षणको सिलसिलामा ऐनबमोजिम माग गरेको कुनै जानकारी दिँदा बोलपत्रदाताले बोलपत्रको मूल्य वा सारभूत कुरा परिवर्तन गरेमा,
- (च) सार्वजनिक खरिदबमोजिमको आचरणविपरीत काम गरेमा।
- (छ) पुनरावलोकन समितिबाट निवेदन खारेज भएको अवस्थामा

८. जोखिम:

माथि उल्लिखित कुनै पनि जमानतमा निम्न किसिमका जोखिम (risks) देखिने हुन सक्छन्:-

- कानुनले निर्धारण गरेको आवश्यक अवधिभन्दा कम अवधि र कुनै कुनैमा कार्यसम्पादन जमानतबापत घटी रकमको जमानत स्वीकार गर्ने
- म्याद थप्नका लागि सूचना दिँदा पनि जमानतको म्याद थप नगर्ने हुनाले करार व्यवस्थापनमा निरन्तरता दिन बाधा हुने,
- कुनै-कुनै मामिलामा नक्कली बैङ्क जमानत प्राप्त हुने,
- खरिदकर्ता र सार्वजनिक निकायले समयमा नै जमानतको आवश्यकता सम्बन्धमा माग नगर्ने,
- ठेक्का सम्झौता रद्द गरेकोमा जमानत जफत नगर्ने
- लागत अनुमानको रकम वृद्धि हुन गएकोमा सम्झौता संशोधन गरी कार्य सम्पादन जमानत थप हुनुपर्ने।

९. निष्कर्ष:

सार्वजनिक खरिदसम्बन्धी सैद्धान्तिक अवधारणालाई निम्न प्रस्तुतिले खरिद कारोबारमा सन्तुलनप्रतिको संवेदनशीलता सम्बन्धमा ६ वटा नकारात्मक पक्षमा समाधान हुने गरी कार्य गरेमा सार्वजनिक खरिद कार्यका तर्फबाट सुशासन कायमका लागि महत्त्वपूर्ण योगदान पुग्न सक्नेछ। सार्वजनिक खरिदमा काम गर्ने पक्षलाई विश्वासमा लिनका लागि बोलपत्र जमानत, कार्यसम्पादन जमानत र पेस्की जमानतलगायत अन्य जमानतको आवश्यकता रहेको कारण कानुनी प्रावधान राखिएको हो। विभिन्न किसिमले नियन्त्रण र जिम्मेवारी पुरा गर्नका लागि जमानतले भूमिका खेल्ने गर्छ। नेपाल बैङ्क लिमिटेडका विभिन्न शाखाहरूबाट जारी गरिने बैङ्क जमानतको आधिकारिकता सम्बन्धित सबै पक्षले आवश्यकताअनुसार परीक्षण (Bank Guarantee verification) गर्न सक्ने जानकारी गराएको छ। जानकारीअनुसार बैङ्क

जमानत जारी भएको पक्ष (bidder), सम्बन्धित कार्यालय र लाभग्राही (beneficiary) ले परीक्षणका लागि website मा खोली NBL Bank Verification मा गएर बैङ्क जमानत नम्बर र रकम राखी उक्त बैङ्क जमानत नेपाल बैङ्क लिमिटेडको आधिकारिक बैङ्क जमानत हो कि होइन सोबारे सहज रूपमा बैङ्क जमानतको आधिकारिकताको रुजु (verify) गर्न सकिन्छ। खरिद योजना अर्थात् खरिदको गुर्योजना (Master Procurement Plan) र वार्षिक खरिद योजनामा नै समस्या भएमा कमजोर खरिद योजनाबाट हुने कार्यमा जनशक्तिको कार्यक्षमतामा कमी (Inefficiency) आउने, कमसल मेसिन तथा सम्पत्तिको प्रयोग (use of sub-standard assets) समयको बर्बादी (waste of time), अर्थहीन प्रयास (meaningless efforts), लागतको दुरुपयोग (loss of cost) आदि हुने गर्छ। त्यस्तो खरिदको व्यवस्थापन क्षमता अभिवृद्धि गरी उत्पादक, विक्रेता, आपूर्तिकर्ता, निर्माण व्यवसायी वा सेवा प्रदायकलाई विनापक्षपात (impartial attitude) सार्वजनिक खरिद प्रक्रियामा सहभागी हुने समान अवसर सुनिश्चित गरी सुशासनको प्रत्याभूति गर्नुपर्नेछ।

सन्दर्भ सामग्री

नेपाल सरकार, (२०६३), सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३, काठमाडौं, कानून किताब व्यवस्था समिति ।

नेपाल सरकार, (२०७४), सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ (संशोधनसहित), काठमाडौं, कानून किताब व्यवस्था समिति ।

नेपाल सरकार, (२०७७), आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व नियमावली, २०७७, काठमाडौं, कानून किताब व्यवस्था समिति ।

महालेखापरीक्षकको कार्यालय, (२०७८) लेखापरीक्षण पत्रिका (अङ्क ९३), काठमाडौं, महालेखापरीक्षकको कार्यालय ।

महालेखापरीक्षकको कार्यालय, (२०७६) सङ्घीय संरचनामा आधारित नेपालको सरकारी लेखा फारामहरू काठमाडौं, महालेखापरीक्षकको कार्यालय ।

नेपालमा घट्दै गएको पुँजीगत खर्च तथा यसलाई बढाउने सान्दर्भिक उपायहरू



ई. धर्मेन्द्र कुमार झा *

पृष्ठभूमि:

पुँजी निर्माण तथा पूर्वाधार विकास र विस्तार गर्न सरकारले गर्ने खर्च हरेक वर्ष घट्दै गइरहेको छ। कम रकम छुट्याउने र त्यो पनि सबै खर्च नहुने क्रम बढ्दो छ। विदेशी सहायताको रकम पनि खर्च गर्न नसकेर सरकारले सोधभर्ना लिन सक्दैन। विश्व बैङ्क, एसियाली विकास बैङ्क जस्ता धेरै विदेशी संस्थाले दिने ऋण सहायताको रकम पहिला सरकारले आफ्नै पैसा खर्च गरेर पछि सोधभर्ना लिनुपर्छ। आफै खर्च गर्न नसकेपछि सोधभर्ना पाउने कुरै भएन।

चालु आर्थिक वर्ष २०८०/८१ को बजेटमा त पुँजी निर्माणमा गरिने खर्चभन्दा धेरै रकम सार्वजनिक ऋणको सावौं फिर्ता र सार्वजनिक संस्थानमा दिइने ऋण जस्ता वित्तीय व्यवस्थापनमा छुट्याइएको छ। एकातिर खर्च गर्न नसकेकाले विकास निर्माणका लागि मागिएको ऋण नआउने भइरहेको छ भने अर्कातिर पहिले लिएको ऋण तिर्न आन्तरिक ऋण उठाउनुपर्ने स्थितिमा पुगेको देखिन्छ। अहिले ऋण तिर्न ऋण लिनुपर्ने, विकास निर्माणमा बजेट घटाउँदै जानुपर्ने र साधारण खर्चको दायित्व बढ्दै जाने अवस्था छ। वास्तविक खर्च भएको आधारमा चालु आर्थिक वर्षमा पनि पुँजीगत खर्चभन्दा वित्तीय व्यवस्थापन खर्च बढी हुन सक्ने देखिन्छ।

आर्थिक वर्ष २०७२/७३ मा आठ खर्बको बजेट विनियोजन भएको थियो। त्यस बेला पुँजीगत खर्चमा जम्मा दुई खर्ब आठ अर्ब विनियोजन भएको थियो। चालु आर्थिक वर्ष २०८०/८१ मा साढे १७

* निर्देशक, सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालय

खर्चको बजेट विनियोजन भएको छ। पुँजीगततर्फ तीन खर्च अठसठ्ठी करोड छुट्याइएको छ भने वित्तीय व्यवस्थापनतर्फ जम्मा तीन खर्च चौहत्तर करोड छुट्याइएको छ। यसरी आठ वर्षमा बजेटको आकार दोब्बरभन्दा बढी पुग्दा पनि पुँजीगततर्फ भने बजेट विनियोजन ५० प्रतिशतले पनि बढेको छैन।

यसरी छुट्याएको न्यून पुँजीगत बजेट पनि सबै खर्च नहुने आर्थिक वर्ष २०७२/७३ देखिको समस्या हालको आर्थिक वर्ष २०८०/८१ सम्ममा पनि कायम रहेको छ। बजेटको तुलनामा पुँजीगत खर्चसमेत घटेको छ। आठ वर्षअघि जति खर्च हुने अनुमान थियो, त्यो वर्ष अर्थात् २०७२/७३ मा विनियोजित पुँजीगत बजेटको ६० प्रतिशतभन्दा कम बजेट मात्रै खर्च भएको थियो। आठ वर्षअघि छुट्याएको पुँजीगत खर्चको बजेट बराबरको रकम जति यसपालि अर्थात् चालू आर्थिक वर्ष २०८०/८१ मा पनि खर्च हुन गाह्रो छ। २०८० चैत्र ३० गतेसम्ममा पुँजीगततर्फ अन्ठान्ने अर्ब (अर्थात् कुल विनियोजित बजेटको ३३%) तथा वित्तीय व्यवस्थापनतर्फ एक खर्ब अठसठ्ठी अर्ब (अर्थात् कुल विनियोजित बजेटको ५५%) रकममात्र जम्मा खर्च भएको छ।

पछिल्लो पाँच वर्षलाई औसत मान्ने हो भने हाम्रो पुँजीगत खर्च गर्ने क्षमता सवा दुई खर्बको मात्रै छ। आर्थिक वर्ष २०७४/७५ मा हालम्मकै धेरै दुई खर्ब सत्तरी अर्ब रुपैयाँ खर्च भएको थियो। त्यसयता हरेक वर्ष पुँजीगत खर्च घट्दो क्रममा रहेको छ।

विषय प्रवेश:

यसपालिको २०८०/८१ को बजेट भाषणमा समेत तत्कालीन अर्थ मन्त्रीज्युले भनेअनुसार पुँजीगत बजेट कार्यान्वयनमा सधैं समस्या रहेको नै देखिन्छ। चालु बजेटमा यसलाई समाधान गर्ने प्रयासहरू गरिएको देखिन्छ। पुँजीगत खर्च प्रभावकारी बनाउन गरिने काम बुँदागत रूपमै बजेट वक्तव्यमा समेत घोषणा गरिएको देखिन्छ।

सरकारले मध्यावधि बजेट मूल्याङ्कनमा र राष्ट्रिय योजना आयोगले आफ्नो वार्षिक प्रतिवेदनमा खर्च नहुनुका केही कारण औल्याएका छन्। पूर्वतयारी नभएका आयोजनालाई बजेट हाल्नु, समयमा निर्माण क्षेत्र खाली नगरिनु, वातावरणीय प्रभाव मूल्याङ्कन (ईआईए) नगरी आयोजना अघि बढाइनु, मूल्याङ्कन स्वीकृति दिन ढिला हुनु, सरकारी पक्षले काम अड्काएर राख्नु, निर्माण व्यवसायीले आयोजना रोकेर राख्नु, राजनीतिक नेतृत्वको दबाव हुनु, खर्च हुने क्षेत्रमा बजेट कम र नहुने क्षेत्रमा बढी छुट्याउनु लगायत कारण प्रमुख हुन्।

विगत ३-४ वर्षमा जथाभावी स्रोत सुनिश्चितता दिँदा राष्ट्रिय ढुकुटीमा भएको रकमभन्दा ठेक्का लगाएको रकम बढी हुने अवस्था देखियो। प्रतिफलविहीन र स्वार्थ अभिप्रेरित आयोजनामा गरिने लगानीले पुँजी निर्माण होइन कि पुँजी विनाश गऱ्यो। सिद्धान्ततः नेपालले साढे ६ दशकदेखि योजनाबद्ध विकासको ढाँचा अवलम्बन गरेको देखिन्छ। आवधिक योजनाको तर्जुमा र त्यसैका आधारमा मध्यमकालीन खर्च संरचना, बजेट तथा वार्षिक कार्यक्रम तर्जुमा गर्ने पद्धति अवलम्बन गरिँदै आएको छ। नवौँ योजनासँगै

दीर्घकालीन सोच, रणनीति र लक्ष्यसहितको २० वर्षे दीर्घकालीन योजना 'पर्सपेक्टिभ प्लान' तयार गर्ने प्रचलन पनि रह्यो। विकासका लागि स्रोतको सही उपयोग तथा पूर्वाधार, मानवीय र आर्थिक समृद्धिको त्रिपक्षीय सन्तुलन नै अबको विकासको मोडालिटी हुन सक्छ।

अधिकांश निर्माण कार्य समयमा पुरा भइरहेका छैनन्, लागत दिनानुदिन बढिरहेको छ र गुणस्तरमाथि समेत प्रश्न उठिरहेको छ। अर्कोतिर निर्माण आयोजनाको प्रगति बढाउन र प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्न निरीक्षण गर्ने र प्रत्येक माथिल्लो निकायले तल्लो निकायलाई निर्देशन दिने क्रम फेसनजस्तै देखिन थालेको छ। निर्माण आयोजना व्यवस्थापन नितान्त प्राविधिक र करारको विषय भएकाले यस्ता निरीक्षण र निर्देशनले कुनै असर गरेको देखिँदैन।

सार्वजनिक निर्माण कार्य खरिद प्रक्रियाको माध्यमबाट सुरु हुन्छ, जसअन्तर्गत निर्माण आयोजनाको डिजाइन तथा सुपरभिजनका लागि परामर्शदाता र निर्माण कम्पनी छानिन्छन्। निर्माण आयोजना व्यवस्थापनको हिसाबले यो महत्त्वपूर्ण काम हो। परामर्शदाता वा निर्माण कम्पनी छनोट भनेको सार्वजनिक खरिद गर्नु हो। यो प्रक्रिया सार्वजनिक खरिद ऐन २०६३ र सार्वजनिक खरिद नियामावली २०६४ मा रहेको व्यवस्था अनुसार गर्नुपर्छ। सार्वजनिक निकायले खरिद योजना तयार गर्ने सच्चा र सार्थक प्रयास र खरिद योजना तयार गर्न खर्चिने समयले निर्माण कार्यको प्रभावकारी कार्यान्वयन र व्यवस्थापनमा ठुलो भूमिका खेल्छ। निर्माणस्थल, निर्माणको प्रकृति र निर्माणको आवश्यकतामाथि गहन सोचेर बोलपत्रसम्बन्धी कागजात तयार गर्नु अति जरुरी हुन्छ।

निर्माणस्थलको अवस्थिति, निर्माण सामग्री (स्थानीय र बाह्य) र दक्ष तथा अदक्ष कामदारको उपलब्धता, निर्माण कार्यको प्रकृति अनुरूपको कार्यशृङ्खला र त्यहाँको सामाजिक/राजनीतिक वातावरणजस्ता विषयमा राम्ररी गृहकार्य नगरी, 'स्टान्डर्ड स्पेसिफिकेसन' सार्ने र जिल्ला दररेटका आधारमा लागत अनुमान गर्ने प्रक्रियाले खरिद कार्यलाई बढी यान्त्रिक बनाएको छ। इन्जिनियरिङ ज्ञानमा आधारित भएर निर्माण आयोजनाको प्रकृति र निर्माणस्थलको अवस्थितिमाथि समेत विचार गरी तयार पार्नुपर्ने बोलपत्रसम्बन्धी कागजात पनि यान्त्रिक रूपमै तयार हुने स्थिति छ। स्टान्डर्ड स्पेसिफिकेसनलाई सम्बन्धित निर्माणका लागि आवश्यक हुने कार्यपद्धति, त्यसअनुसार सिप र निर्माण सामग्रीको गुणस्तरबारे आयोजनाको विशेष प्रकृतिअनुसार विशिष्टीकृत रूपमा लेख्नुपर्ने र लेख्न सक्ने वातावरण तथा क्षमता खस्कँदै गएको छ।

यसका निम्ति परामर्शदाता (अर्थात् प्राविधिक) तथा कार्यकुशलताका अतिरिक्त दातृपक्षको दबाव र माथिल्लो निकायको निर्देशनले खरिद प्रक्रियामा पेसागत बुद्धि र विवेक लगाउने स्थिति कमजोर हुँदै गएको प्रतीत हुन्छ। सार्वजनिक खरिदले स्थानीय रोजगारीको अवसरमा वृद्धि, स्थानीय निर्माण व्यवसायीको क्षमता अभिवृद्धि गरी जनताको जीवनस्तरमा सुधार ल्याउनेसम्मका विषयमा ध्यान दिनुपर्ने हुन्छ। यसका लागि निर्माण आयोजनाको प्याकेजिङमाथि समेत राम्ररी ध्यान दिनुपर्छ।

हामीकहाँ राजनीति, सार्वजनिक निकाय र निर्माण व्यवसायीबीच कुनै दूरी रहेको आभास हुँदैन। सार्वजनिक निकाय र निर्माण व्यवसायीबीच स्पष्ट एवं करारीय दूरी कायम हुन जरुरी देखिन्छ। यी दुवै

करारतः दुई भिन्न स्वार्थ बोकेका पक्ष हुन्। यिनीहरूले आ-आफ्नो स्वार्थअनुरूप काम गर्नुपर्ने र करारीय दायित्व परिपालनाको हिसावले एक-अर्कासँग उचित समन्वय र दूरी कायम गर्दै निर्माण आयोजना सम्पन्न गर्नुपर्ने हुन्छ। यसर्थ सरकारी पक्षले आयोजना प्रमुखलाई पूर्ण अधिकारसम्पन्न बनाइनु जरुरी छ र उसबाट प्राविधिक एवं करारीय स्पष्टीकरणको आशा गरिनुपर्छ।

आवश्यकता अनुसार आफ्नै कार्यक्षमा सम्बन्धित आयोजना प्रमुखबाट जानकारी लिन सक्ने क्षमता विकास गर्न मन्त्री तथा सचिवहरूको ध्यान जान जरुरी छ। जग्गा अधिग्रहण, क्षतिपूर्ति, सार्वजनिक निकायहरूबीचको प्रभावकारी समन्वय र सहयोग, निर्माण सामग्रीको उपलब्धता, अन्तर्राष्ट्रिय स्तरको ठेक्काका हकमा भिसा तथा भन्सारमा सरलीकरण एवं सहजीकरण गर्नुपर्ने जस्ता कुरामा माथिल्ला निकायमा बसेकाहरूले कसरी सहजीकरण गर्न सकिन्छ भन्नेतर्फ सोच्नुपर्ने हो, तर त्यसतर्फ खासै ध्यान गएको देखिँदैन।

पछिल्ला वर्षहरूमा निर्माण कम्पनीहरूबीच काम लिन अस्वस्थ प्रतिस्पर्धा गरेको देखिन्छ। धेरै काम ओगट्न खोज्ने प्रवृत्ति छ। माथिल्लो तहको 'क्लब'मा समावेश हुनलाई टर्नओभर पुर्‍याउन आफूले लिएको कामलाई कसरी व्यवस्थापन गर्ने भन्नेभन्दा काम हात पार्न खोज्ने प्रवृत्ति हावी भएको देखिन्छ। काम लिन 'लो बिडिङ'मा जानुपर्छ। एउटा 'लो बिडिङ'को कामलाई सम्पन्न गर्न अपुग हुने रकम व्यवस्थापन गर्न अर्को काम लिन आवश्यक हुन्छ। त्यसका लागि फेरि 'लो बिडिङ'मा जानुपर्ने हुन्छ। निर्माण कम्पनी लो बिडिङको माखेसाङ्लोमा फस्न पुग्छ। यस स्थितिलाई दातृपक्षले 'डिस्बर्समेन्ट'का लागि दिने दबाव, अग्रिम पेस्की रकम दिन पाउँदा खुसी हुनुपर्ने आयोजना प्रमुखको परिस्थिति र अग्रिम पेस्की रकम लिन लालायित हुनुपर्ने निर्माण व्यवसायीको नियतिले पनि थप जटिल पारेको छ।

कमजोर पुँजीगत खर्च हुनुका मूल कारण विश्लेषण र सुधारः

अवस्था

- नेपालको विगत दस वर्षको औसत पुँजीगत खर्च क्षमता ६० देखि ७० प्रतिशतको हाराहारीमा रहेको छ भने औसत बजेट खर्च गर्ने क्षमता ८३ प्रतिशत रहेको छ। सङ्घीय शासनको अनुभवमा पनि सो दर बढ्न सकेन। सोझै जनतासम्म पुग्ने विकास (पुँजीगत खर्च) बजेट न्यून खर्च भए पनि धान्नै नसक्ने गरी चालु खर्च (साधारण खर्च) बढिरहेको छ। कुल बजेटको दुईतिहाइ रकम दैनिक प्रशासनिक, कर्मचारीको तलबभत्ता लगायतका साधारण काममा खर्च भइरहेको छ। राजस्वले साधारण खर्च धान्न कठिन हुने स्थिति दीर्घकालीन आर्थिक वृद्धिका लागि चुनौतीपूर्ण मानिन्छ।
- विकासका लागि कम रकम विनियोजन हुने र त्यसमाथि विनियोजित रकम नै खर्च नहुने परिपाटीले विकासको अवसरलाई झन् पर धकेलिँरहेको छ। निजी लगानीलाई समेत प्रोत्साहित

गर्ने पुँजीगत खर्च नै नहुनु रोजगारी सिर्जना र आर्थिक विस्तारका दृष्टिले अत्यन्तै चिन्ताजनक अवस्था हो।

- परियोजनाको कुल लागतको ३० प्रतिशत श्रम खर्च हुने अर्थशास्त्रीय मान्यताका आधारमा हेर्दा पनि पुँजीगत खर्च पर्याप्त नभएर हरेक वर्ष हजारौं नेपालीले रोजगारीको अवसर गुमाइरहेका छन्।
- नेपालको वर्तमान अवस्थामा थप १ प्रतिशत आर्थिक वृद्धिदर हासिल गर्न रु. १ खर्ब ६० अर्बभन्दा बढी पुँजीगत खर्च गर्नुपर्छ। यसले कमजोर उत्पादकत्व र पुँजीको दक्ष प्रयोग हुन नसकेको देखाउँछ।
- अहिलेको समग्र परियोजना छनोट र कार्यान्वयनको पद्धतिमा ठूलो समस्या छ।

पुँजीगत खर्च कम हुनुका अन्य कारणहरू:

Adhoc Budget Allocation:

- Project or program को स्पष्ट रूपमा सुरु गर्ने मिति, अन्त्य हुने मिति, कार्यान्वयन कार्ययोजना, बहुवर्षीय खरिद योजनाहरू, वार्षिक खरिद योजनाहरू विना नै सार्वजनिक निकायहरूले योजनाहरूको छनोट गर्ने प्रवृत्ति बढ्दो छ। बजेटमा समावेश गरेपछि मात्र डीपीआर र ईआईए गर्ने तथा साइट क्लियर नभई ठेक्का लगाउने प्रवृत्ति हावी हुँदै गएको छ।
- अध्ययन नै पूरा नभएका परियोजनालाई बजेट छुट्याउने प्रवृत्ति हटेको छैन। आयोजना बैङ्कमा समावेश नभएका योजनाहरूमा समेत बजेट विनियोजन गरिन्छ।

Project management and implementation gap:

- अघिल्लो आर्थिक वर्षमै बजेट अनुमोदन भए पनि सम्बन्धित कार्यालयहरूले आयोजनाका कागजात तयार गर्न ढिलाइ गर्ने प्रवृत्ति का कारण बजेट खर्च हुन नसकेको अवस्था सिर्जना भएको छ। परियोजनाको विस्तृत अध्ययन तथा यससम्बन्धी कागजात तयारी, बोलपत्र आह्वान र ठेक्का लगाउँदासम्म कम्तीमा बीस हप्ता सकिइसकेको हुन्छ। पाँचदेखि छ महिनापछि मात्रै निर्माणको काम सुरु हुन्छ।
- निजी क्षेत्रको क्षमता विकासमा राज्यले लगानी नै गरेको छैन।
- भएका असल प्रावधानहरूको पनि प्रभावकारी कार्यान्वयन भएको छैन। जस्तै छानिएका आयोजनाहरूको अनुगमन तेस्रो पक्षबाट गर्ने, ५ वर्षसम्म मर्मत सम्भार अवधि रहने, ९० प्रतिशत सम्पन्न नभएसम्म परियोजना व्यवस्थापकलाई सुरुवा नगर्ने लगायत।

Accountability Gap:

- राजनीतिक अस्थिरताका कारण मन्त्री वा सचिव कसैले पनि जिम्मेवारी नलिने प्रवृत्ति बढेको छ।
- विकास परियोजनाको गति अड्काउने प्रक्रिया के-के हुन्, तिनलाई कसरी सरलीकरण गर्ने भन्ने विषयमा आवश्यक पहल कदमीको अभाव नै देखिन्छ।

Ownership deficit of the stakeholders:

- नागरिक र सरोकारवालाहरूको सहभागिताविना आयोजना अघि बढाउँदा कार्यान्वयनका क्रममा असहयोग, अवरोध हुन गई ढिला हुने प्रवृत्ति बढेको छ।

Intergovernmental Co-ordination gap:

- सरकारी निकायहरूबीच समन्वय, सहकार्य र सञ्चारको अवस्था निकै कमजोर रहेको छ।
- जग्गा प्राप्ति, वनक्षेत्र सम्बद्ध समस्याहरू पनि निकै जटिल देखिन्छन्।

Ethics and Integrity gap:

- परियोजना व्यवस्थापनमा संलग्न सबै निकायहरूमा व्यवसायिकता, नैतिकता र निष्ठाको अभावले गर्दा गैरनैतिक स्वार्थमा केन्द्रित रहँदा आयोजना कार्यान्वयन कमजोर भएको देखिन्छ।

Experiences and technology gap in contractors:

- नेपालका निजी क्षेत्रहरूमा व्यवसायिक दक्षता र प्रविधि अझै पनि भिन्न सकेको छैन।

Procurement Disorders:

- करार सम्झौता तथा दिएको कार्यदिशानुसार नचल्ने निर्माण व्यवसायीहरूलाई कानुनी कारवाही गर्ने प्रावधानको खासै प्रयोग गरेको देखिँदैन।
- सार्वजनिक खरिद ऐन तथा आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐनहरूमा भएका प्रावधानहरूको प्रयोगको अभाव नै देखिन्छ।
- कम मूल्यको टेन्डरलाई स्वीकृत गर्नेपने अवस्था, दस प्रतिशत मोबिलाइजेसन रकमलाई आफ्नो स्वार्थबमोजिम प्रयोग गर्ने प्रवृत्ति बढिरहेको छ।

Leadership, Competencies and professionalism gap:

- सम्बन्धित कार्यालयहरूमा कर्मचारी अभाव एउटा मुख्य कारण हो।
- कर्मचारीतन्त्रले जोखिम र उत्तरदायित्व लिएर काम नगरेकामा सधैं आलोचना हुँदै आएको छ।
- परिणाममुखी काम गर्नेलाई पुरस्कार तथा नगर्नेलाई दण्ड नहुँदा कर्मचारीले काममा अग्रसरता नबढाउने देखिन्छ।
- कर्मचारीतन्त्रमा Competencies, Hardworking, Dedication, Professionalism को अभाव देखिन्छ।
- कर्मचारीको Performance लाई Output/Outcome सँग Tie-Up गर्न सकिएको छैन।
- Project Management Team लाई Strong Leadership and Support हुन सकिरहेको छैन।
- Performance Based Management System को अभाव देखिन्छ।

Governance Gap:

- आयोजना छनोटदेखि कार्यान्वयन तथा मूल्याङ्कनसम्म सरोकारवालाहरूको अर्थपूर्ण सहभागिताको पक्ष निकै कमजोर छ।

- वैदेशिक सहायतामा सञ्चालित आयोजना दाताकै चाहना र उनीहरूकै खरिद मापदण्डअनुसार अगाडि बढाउँदा कतिपय अवस्थामा सार्वजनिक खरिद ऐनको प्रावधानसँग बाझिने हुनाले द्विविधा भएर आयोजना कार्यान्वयनमा समस्या आउने गरेको छ।
- समयमा कामको पुष्टि, बिल स्वीकृति र भुक्तानी दिने कार्यमा सुधार देखिएको छैन। बिल पेस गरेको महिनौंसम्म भुक्तानी नदिँदा एकातिर पुँजीगत खर्च वृद्धि नहुने र अर्कातिर विभिन्न बहानामा ठेकेदारले क्षतिपूर्ति माग गर्ने, नदिएमा अदालत गुहार्ने जस्ता समस्या दोहोरिरहेका छन्।
- संस्थागत र कानुनी नियम तथा प्रक्रियाका प्रावधान नसुल्झिएका कारण पनि विकास परियोजनाहरूले गति समात्न सकेका छैनन्। कार्यक्रम स्वीकृति, अख्तियारी जस्ता विषय हटे पनि संस्थागत र कानुनी संयन्त्रमा रहेका कतिपय व्यवधान अझै हट्न नसकेको र त्यस्ता प्रक्रिया सुधार आवश्यक पहल नपुगेको देखिन्छ।

Oversight agencies related problem:

- बजेट विनियोजन भएर पनि अदालतले रोकेका वा सर्वसाधारणको अवरोधका कारण अघि नबढेका उदाहरण पनि प्रशस्तै छन्। जस्तै: कलङ्की-नागदुङ्गा सडक विस्तार रोकिनुमा अदालतको आदेशपछि स्थानीयको अवरोध मुख्य कारण थियो। त्यस्तै, चोभारको हिमाल सिमेन्ट रहेको स्थानमा सुक्खा बन्दरगाह बनाउन विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन तयार भई बजेट विनियोजनसमेत भइसकदा पनि स्थानीयको अवरोधका कारण निर्माण कार्यमा निकै नै ढिलाइ भएको थियो।

Monitoring and Evaluation gap:

- सरकारले प्रभावकारी अनुगमन गर्न बजेटबाटै प्रधानमन्त्रीको संयोजकत्वमा आयोजना कार्यान्वयन निर्देशक समिति नै बनाएको छ। त्यस्तै, प्रधानमन्त्री नेतृत्वकै राष्ट्रिय विकास समस्या समाधान समिति पनि छ तथा विभागीय मन्त्रीको नेतृत्वमा मन्त्रालय स्तरीय विकास समस्या समाधान समिति पनि छ। राष्ट्रिय योजना आयोगमा केन्द्रीय अनुगमन महाशाखा छ। ठुला परियोजनाहरूलाई अर्थ मन्त्रालय आफैले अनुगमन गर्छ। मन्त्रालयपिच्छे आफूअन्तर्गतका परियोजनाहरूको अनुगमन र मूल्याङ्कन गरिन्छ। तैपनि, नतिजामूलक काम हुन सकेको छैन।
- मोबिलाइजेसन पेस्की लिएर काम नगर्ने, समयमा काम नसक्ने, गुणस्तर र लागतमा बेवास्ता गर्ने ठेकेदारलाई समयमै कानुनबमोजिम कारवाही अगाडि बढाउन सकिएको छैन।
- काम सम्पन्न भएपछि त्यसको पुष्टि गरी १० दिनभित्र कार्यसम्पन्न बिल सम्बन्धित निकायमा पेस गर्ने र बिल पेस भएको १५ दिनभित्र स्वीकृत गरी रकम भुक्तानी दिनुपर्ने नीतिगत व्यवस्थाको प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्न सकिएको छैन।

सुधार गर्नुपर्ने विषयहरू:

नीतिगत सुधारहरू

- आयोजना व्यवस्थापन कानून तर्जुमा गरी आयोजना कार्यान्वयनमा प्रत्यक्ष संलग्न पदाधिकारी एवं निर्माण व्यवसायी र परामर्शदातालाई तोकिएको जिम्मेवारीप्रति उत्तरदायी बनाउने, केन्द्रले कार्यान्वयनको चरणमा रहेका साना तथा मझौला आयोजनाहरू स्थानीय तह र प्रदेशमा हस्तान्तरण गर्ने एवं खर्चको गुणस्तर र समयलाई केन्द्रबिन्दुमा राखेर आयोजना कार्यान्वयन गर्न सकियो भने आगामी दिनमा पुँजीगत खर्च बढ्नेछ।
- आयोजनाको छनौट पर्याप्त सामाजिक, आर्थिक, राजनीतिक, सांस्कृतिक विश्लेषण, लाभ लागत विश्लेषण तथा वातावरणीय अध्ययन गरी विवेकपूर्ण र पद्धतिगत रूपमा मात्र गर्ने।
- वन, जग्गा, वातावरण, नदीजन्य पदार्थ, निर्माण सामग्री, सार्वजनिक खरिदसम्बद्ध कानूनहरू संशोधन गरी सरलीकृत गरी अनावश्यक जटिलताहरू फुकाउने।
- श्रावण महिनाभित्रै जिल्ला दररेट तयार गरी पहिलो चौमासिकभित्रै सबै प्रकारका ठेक्काहरू अधि बढाउने, तत्पश्चात् निर्माण कार्यमा मात्रै केन्द्रित हुने पद्धतिको अनिवार्य विकास गर्ने।
- सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तिनै तहमा आयोजना बैङ्कको स्थापना र मध्यमकालीन खर्च संरचनाको कार्यान्वयन गरी आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ को दफा १७ र आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व नियमावली, २०७७ को नियम २४ र २६ बमोजिम आयोजना बैङ्क, मध्यमकालीन खर्च संरचना, मन्त्रालयगत बजेट सूचना प्रणाली र स्थानीय सञ्चित कोष व्यवस्थापन प्रणालीबीच अन्तरआबद्धता कायम गर्ने।

संरचनागत सुधारहरू

- आयोजना छनौटमा सम्बन्धित सरोकारवाला, सम्बन्धित मन्त्रालय, राष्ट्रिय योजना आयोग, अर्थ मन्त्रालय, प्रदेश सरकार वा स्थानीय तह तथा विकास सरोकारवालाहरूबीच प्रभावकारी समन्वय तथा सहकार्य गर्ने।
- राष्ट्रिय योजना आयोगले बजेट तर्जुमाको निकायगत सिलिङ उपलब्ध गराउनुपूर्व तत्तत् निकायसँग तयारी पूरा भएका आयोजनाहरूको विवरण माग गरी आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन-नियमबमोजिमका जिम्मेवार पदाधिकारीलाई बोलाई चरणबद्ध रूपमा छलफल गर्ने।
- सम्बन्धित मन्त्रालय तथा मातहतका निकायले आफूले सञ्चालन गर्ने निश्चित लागत सीमाभन्दा माथिका सबै आयोजनाको विस्तृत अध्ययन गरी/गराई आर्थिक तथा वित्तीय, प्राविधिक र वातावरणीय दृष्टिले उपयुक्त देखिएका र जग्गा प्राप्ति, वन क्षेत्रको उपयोग, रुख कटान, प्रारम्भिक वातावरणीय परीक्षण, वातावरणीय प्रभाव मूल्याङ्कन लगायतका कार्यका लागि कानुनी प्रक्रिया पुरा भएका कार्यान्वयनका निमित्त तयारी अवस्थाका आयोजनामात्र आयोजना बैङ्कमा प्रविष्टि गर्ने।

- हरेक सार्वजनिक निकायले सार्वजनिक खरिद कार्यको सूचना आह्वान गर्नुपूर्व अनिवार्य रूपमा आयोजनास्थल वा निर्माणस्थलमा खरिद गर्न चाहेको सेवाको विषयमा तयारीको अवस्था यकिन गरेर मात्र खरिद कार्य प्रारम्भ गर्ने।
- सार्वजनिक खरिद ऐन संशोधन गर्दा सबै वस्तु तथा सेवा र निर्माणको खरिद प्रणाली एउटै नगराई अहिले देखिएका समस्यालाई ध्यानमा राखी फरक-फरक किसिमको प्रक्रिया र विधि अपनाउन सक्ने संशोधन गर्नु उचित हुन्छ।
- वैदेशिक सहायताका योजनाहरूमा पनि नेपालको लेखाप्रणाली अवलम्बन हुने पद्धति अवलम्बन गर्ने (On Budget On Treasury)।

कार्यसम्पादनमा गरिनुपर्ने सुधार:

- विकास आयोजना तथा कार्यक्रमका निर्धारित लक्ष्य हासिल गर्न आयोजना प्रमुख र विभागीय प्रमुखलाई जिम्मेवार बनाउने। आयोजना प्रमुख छनौटको निश्चित मापदण्ड बनाइनुपर्ने, पटक-पटक आयोजना प्रमुख फेरिँदा कार्यान्वयनमा प्रतिकूल असर पर्ने गरेकाले आयोजना अवधिभर वा निश्चित अवधि तोकी आयोजना प्रमुख खटाउने व्यवस्था गरिनुपर्ने र कार्यसम्पादन प्रगतिका आधारमा मात्र आयोजना प्रमुख हेरफेर गर्ने प्रणाली विकास गर्ने, नतिजामा आधारित कार्यसम्पादन प्रणाली व्यवस्थापन गर्ने उद्देश्यले वार्षिक कार्यान्वयन कार्ययोजना तयार गरी आयोजना प्रमुखहरूसँग कार्यसम्पादन करार सम्झौता गर्नुपर्ने।
- बजेट कार्यान्वयन कार्ययोजना असार मसान्तभित्रै तर्जुमा गरी कार्यान्वयनमा लगिनुपर्ने। कार्ययोजनाको प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय, अर्थ मन्त्रालय र राष्ट्रिय योजना आयोगबाट नियमित रूपमा अनुगमन हुनुपर्ने। स्वीकृत कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्ने मन्त्रालय वा निकायले साउन मसान्तसम्म कार्यविधि र निर्देशिका तयार गरी प्रभावकारी रूपमा लागू गर्नुपर्ने।
- वातावरणीय अध्ययन गर्न वन क्षेत्रमा प्रवेश गर्दा नै कटान हुने रुखको सङ्ख्या र जात तथा प्रयोग हुने क्षेत्रफल यकिन गर्ने लगायत काम एकैपटक सम्पन्न गर्ने तथा वातावरणीय अध्ययन प्रतिवेदन स्वीकृतिका लागि रितपूर्वक पेस भएकामा शीघ्रतिशीघ्र वन तथा वातावरण मन्त्रालयले निर्णय दिने व्यवस्था मिलाइनुपर्ने। ईआईए बमोजिम कटान गर्नुपर्ने रुखको सङ्ख्यामा १० प्रतिशतसम्म फरक परेमा पूरक ईआईए गर्नु पर्ने गरी कानुनमा सुधार गर्नुपर्ने।
- वातावरणीय अध्ययन प्रतिवेदन स्वीकृत भएपश्चात् नेपाल सरकारबाट वन क्षेत्रको प्रयोग र रुख कटानीको स्वीकृति एकैपटक हुने व्यवस्था मिलाई स्वीकृति प्राप्त भएपछि पन्ध्र दिनभित्र रुख कटानीको आदेश दिनुपर्ने व्यवस्था गरिँदा निर्माण कार्य शीघ्र सञ्चालन हुने।
- जग्गाको मूल्याङ्कन वस्तुनिष्ठ नहुँदा मुआब्जा सम्बन्धमा विवाद उत्पन्न हुने र न्यायालयमा मुद्दा दायरसमेत गर्ने प्रवृत्तिले आयोजना कार्यान्वयनमा समस्या परेको देखिन्छ। आयोजनाहरूका लागि आवश्यक जग्गा प्राप्ति र क्षतिपूर्ति वितरणको कार्यलाई सरलीकृत, छरितो, वैज्ञानिक र व्यवस्थित गर्न जग्गा प्राप्ति ऐन संशोधन गरिनुपर्ने।

- मुआब्जा निर्धारण गर्दा मालपोत कार्यालय तथा स्थानीय तहले गरेको मूल्याङ्कन र धितो बन्धकीका लागि बैङ्कले कायम गरेको मूल्याङ्कनसमेतलाई आधार लिने गरी मापदण्ड तर्जुमा गरी कार्यान्वयनमा ल्याउँदा मुआब्जा वितरण शीघ्र भई विकास निर्माणमा हुने अवरोध धेरै हदसम्म कम हुन्छ।
- निर्माण व्यवसायलाई सवल, सक्षम, सुदृढ, पारदर्शी र व्यवस्थित बनाउँदै सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले निर्माण व्यवसायीले मुलुकभर लिएको ठेक्का सम्झौताको विवरण र कार्य प्रगतिको आवधिक विवरण एकीकृत रूपमा प्राप्त हुने गरी सूचना प्रणालीको विकास गर्नुपर्दछ। यस प्रणालीको आधारमा कार्यालयले ठेक्का सम्झौताको प्रगति अनुगमन गर्ने र अनुगमनबाट गम्भीर प्रकृतिका लापरवाही देखिएमा सम्बन्धित आयोजनाले पेस गरेको प्रतिवेदनसमेतका आधारमा निर्माण व्यवसायीको इजाजतपत्र रद्दसम्मका कारवाही गर्न सक्ने गरी कानुनी व्यवस्था गरिनुपर्ने देखिन्छ।
- निर्माण सामग्रीको आपूर्ति सहज बनाउन वातावरणीय अध्ययनबाट उपयुक्त भनी पहिचान गरिएका खानीबाट तोकिएको समयमा ढुङ्गा, गिट्टी, बालुवा निकाल्न सक्ने व्यवस्था मिलाउनुपर्ने देखिन्छ।
- विनियोजित बजेट कार्यान्वयनका लागि बजेट कार्यान्वयन कार्ययोजना बनाई बजेट कार्यान्वयन गर्ने, सार्वजनिक खरिदको कार्य समयमै अगाडि बढाउने, समयमै सम्झौता गर्ने, सम्झौताअनुसार आवश्यक परेमा ठेक्काको म्याद थप गर्ने, सम्झौताअनुसार काम नगर्ने पक्षलाई कानुनी कारवाही गर्ने जस्ता कार्य आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्वसम्बन्धी ऐन, नियमबमोजिम गर्नुपर्ने कार्य अधिकारप्राप्त अधिकारीले समयमै गर्दा पुँजीगत खर्च अभिवृद्धि हुने देखिन्छ।
- नेपाल सरकार (सङ्घीय), प्रदेश सरकार र स्थानीय तहबीच रहेको आयोजनाको दोहोरोपना र सङ्घबाट समेत निकै साना आयोजना बजेटमा नराख्ने तथा राष्ट्रिय गौरवका आयोजना, दीर्घकालीन महत्त्वका रणनीतिक आयोजना र क्रमागत आयोजनाबाहेकका आयोजना नेपाल सरकारले कार्यान्वयन नगर्ने।
- सूचना प्रविधिको उपभोक्तालाई बढी सशक्त तथा प्रभावकारी बनाउने।
- विकास प्रशासनका कर्मचारीलाई जवाफदेही र परिणाममुखी बनाउन सेवा सुविधा तथा वृत्ति विकासलाई परिणामसँग जोड्ने प्रणाली आवश्यक देखिन्छ, यसका लागि कर्मचारीहरूको दक्षता, क्षमता, नैतिकता र जवाफदेहिताको सुनिश्चितता गरिनुपर्छ।
- आयोजना परीक्षणका लागि निर्माण स्थलमा प्रयोगशालाहरूको स्थापना हुनुपर्ने तथा आयोजनाको ५ वर्षसम्मको मर्मतको जिम्मा निर्माण कम्पनीमा नै रहने व्यवस्था मिलाईनुपर्छ।
- राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्रबाट आयोजनाको निर्माण गुणस्तरको प्राविधिक परीक्षण गर्ने जिम्मेवारी कुशलतापूर्वक वहन गर्न सकेमा गुणस्तरीय निर्माणको आशा राख्न सकिन्छ।
- पर्याप्त अध्ययन र स्थलगत अवलोकनबेगर ड्रइङ तथा डिजाइन तयार गरेका कारण निर्माण चरणमा आयोजनाको ड्रइङ तथा डिजाइन परिवर्तन गर्नुपर्ने अवस्था सिर्जना भइरहेकाले पर्याप्त

अध्ययनवेगार आयोजनाको ड्रइड तथा डिजाइन तयार गर्ने प्राविधिक तथा परामर्शदातालाई जिम्मेवार बनाउनुपर्दछ।

समग्र बजेटरी पद्धतिमा गरिनुपर्ने सुधारहरू:

- अन्तिम चौमासिकमा पच्चीस प्रतिशतभन्दा बढी खर्च गर्न नपाइने व्यवस्था तथा भौतिक प्रगतिका आधारमा मात्र रकम निकास हुने व्यवस्था हुनुपर्ने।
- सडक, विद्युत्, टेलिफोन, खानेपानी जस्ता आयोजना निर्माण गर्दा एकीकृत ठेकामा जाने व्यवस्था मिलाउनुपर्ने।
- सम्बन्धित मन्त्रालय/निकायले बजेट तर्जुमा गर्दा राष्ट्रिय योजना आयोगले उपलब्ध गराएको सिलिङ र बजेट तर्जुमा दिग्दर्शन, आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन/नियम तथा सार्वजनिक खरिद ऐन-नियम, सम्बन्धित क्षेत्रका ऐन-नियमको आधारमा रही प्रस्तावित कार्यक्रमको औचित्य र उपलब्धिसमेतलाई ध्यान दिई बजेट प्रस्ताव गर्नुपर्ने।
- एक आर्थिक वर्षभन्दा बढी समय लाग्ने आयोजनाको हकमा बहुवर्षीय खरिद गुरुयोजना र वार्षिक खरिद योजना बनाई आयोजना बैङ्कमा प्रविष्टि गरी सोहीअनुसार स्रोतको सुनिश्चितता भएपश्चात् मात्र खरिद कार्य अगाडि बढाउने प्रावधानको अक्षरशः पालना हुनुपर्ने देखिन्छ।
- राष्ट्रिय गौरव र राष्ट्रिय प्राथमिकताप्राप्त उच्च प्रतिफल प्राप्त हुने ठुला एवं अध्ययन स्तरीय आयोजनाहरूका हकमा मात्र बहुवर्षीय ठुलो ठेक्का व्यवस्थापन गर्ने।

अनुगमन तथा मूल्याङ्कन पद्धतिमा गरिनुपर्ने सुझावहरू:

- अनुगमनका स्पष्ट सूचकहरू तयार गर्ने र प्रविधिमा आधारित अनुगमन तथा पृष्ठपोषणको व्यवस्था गर्ने।
- आयोजनाको असर एवं प्रभावको मूल्याङ्कन गर्ने। अनुगमन मूल्याङ्कनको नतिजा र कर्मचारीको कार्य सम्पादन मूल्याङ्कनबीच तादम्यता कायम गर्ने र सोहीबमोजिम दण्ड तथा पुरस्कारको व्यवस्था गर्ने।
- विकास निर्माण आयोजनाको हरेक चरणमा नागरिकको यथोचित नियन्त्रण तथा अर्थपूर्ण सहभागिताको सुनिश्चितता गर्ने।
- बजेट खर्च र वित्तीय जवाफदेहिता, मितव्ययिता, कुशलता सम्बन्धमा अर्थ मन्त्रालयबाट उपलब्ध गराइएको निर्देशिकाको अक्षरशः पालना गर्ने।
- राष्ट्रिय गौरवका आयोजना अनुगमनका लागि उच्चस्तरीय कार्यदल गठन हुनुपर्ने।
- ठेक्का प्रणालीमा पनि पुनरावलोकनको आवश्यकता छ। निर्माण व्यवसायीले समयमा काम अगाडि नबढाए, बिचैमा छोडे वा कुनै किसिमले ठेक्का तोड्नुपरेमा उसले गरेको कामको मूल्याङ्कन गरी क्षतिपूर्ति भराई बाँकी भुक्तानी दिने प्रावधान लागु गर्नुपर्छ। बाँकी कामको हकमा सोही बाँकी ठेक्का रकममा नेपाल राष्ट्र बैङ्कले प्रकाशन गर्ने वार्षिक राष्ट्रिय मूल्यवृद्धि सूचकाङ्कअनुसार वृद्धि गरी

दोस्रो कम ठेक्का कबोल गर्ने ठेकेदार वा त्यसले नचाहेमा तेस्रोलाई दिने व्यवस्था गर्ने र मूल्यवृद्धिबाट बढ्ने रकम ठेक्का तोडिने ठेकेदारसँग क्षतिपूर्तिका रूपमा असुलउपर गर्ने व्यवस्था गर्नु उपयुक्त हुन्छ।

- पहिलो चौमासिक अवधिमा कुनै आयोजनाको कार्यान्वयन प्रक्रिया अगाडि नबढेमा तत्काल स्वतः बजेट तात्ने गरी अन्यत्र दिन सकिने व्यवस्था विनियोजन ऐनमै हुनुपर्ने।
- प्रधानमन्त्रीको अध्यक्षतामा रहेको राष्ट्रिय विकास समस्या समाधान समितिलाई अझ बढी सक्रिय बनाई यसैको मातहतमा रहने गरी प्रभावकारी अनुगमन संयन्त्र निर्माण गर्ने, राष्ट्रिय योजना आयोगले यस समितिका निर्णय र निर्देशन कार्यान्वयनको नियमित अनुगमन गर्ने, अन्य विषयगत मन्त्रालय, प्रधानमन्त्री कार्यालय र अर्थ मन्त्रालयसँग समन्वय गरी संयुक्त अनुगमन प्रणालीको विकास गर्ने जस्ता कार्यलाई प्राथमिकताका साथ कार्यान्वयन गर्नुपर्छ।
- पूर्वतयारी नै नगरिएका आयोजनालाई रकम विनियोजन गर्ने पद्धति हटाउन आवश्यक छ।
- उच्चस्तरीय समन्वय संयन्त्रको स्थापना गर्ने।

उपसंहारः

मुलुकको विकास र समृद्धिका लागि गुणस्तरीय सार्वजनिक सेवा, सबल अर्थतन्त्र निर्माण, प्रभावकारी शासकीय प्रबन्ध, कुशल वित्त व्यवस्था, नतिजामूलक विकास व्यवस्थापन, समयानुकूल कानून र संरचना तथा दक्ष जनशक्ति हुनु आवश्यक छ। यसका लागि सार्वजनिक निकायहरूमा उत्तरदायित्व, पारदर्शिता, जवाफदेहिता, उच्च मनोबल र सत्य निष्ठाको प्रवर्धन गरी सीमित स्रोत-साधनको समुचित परिचालन गरिनुपर्दछ। पुँजीनिर्माणको आधारका रूपमा रहेको बजेट मूलतः वस्तु तथा सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा प्रभावकारिता ल्याउने साधनसँग तथा पूर्वाधार निर्माणसँग सम्बन्धित रहेको हुन्छ। पुँजीगत खर्चको सोझो सम्बन्ध रोजगारीसँग र यसको अन्तरसम्बन्ध गरिबी निवारणसँग हुन्छ, भनिन्छ सरकारी कोषबाट प्रवाह भएको रकमको चार गुणा असर बजारमा पर्ने गर्दछ अर्थात् सरकारी कोषबाट रु. १ लाख निकास भयो भने त्यसले बजारमा रु. ४ लाख बराबरको आफ्नो मूल्य सिर्जना गर्दछ। हालैमात्र संयुक्त राष्ट्र सङ्घले नेपाललाई अल्पविकसित मुलुकबाट विकासशील मुलुकमा रूपान्तरणका लागि ५ वर्षको तयारी अवधिसहित अनुमोदन गरेको छ। विकासशील राष्ट्रमा स्तरोन्नति भएपश्चात् अन्तर्राष्ट्रिय व्यापार, अन्तर्राष्ट्रिय विकास सहायता तथा विश्व व्यापार सङ्गठनसँग सम्बन्धित पाउँदै आएका सुविधाहरू कटौती हुनेछन् र त्यसबाट नकारात्मक प्रभाव पर्न नदिन हामीले पूर्वाधार तथा विकास निर्माणका क्षेत्रमा धेरै काम गर्नुपर्नेछ जसका लागि पुँजीगत खर्चको बढोत्तरी अनिवार्य सर्त हो।

राष्ट्रिय अर्थतन्त्रलाई आत्मनिर्भर, स्वतन्त्र तथा समुन्नत बनाउँदै समाजवाद उन्मुख दिगो शान्ति, स्वतन्त्र र समृद्ध अर्थतन्त्रको विकास गर्ने संवैधानिक उद्देश्य हासिल गर्न पुँजीगत खर्चको बढोत्तरी पूर्व सर्त हो। लामो समयसम्म पनि पुँजीगत खर्च बढाउन नसकिएकाले ती समस्या समाधान गर्न अब तदर्थ किसिमका

उपायले मात्र सम्भव नहुने भएकाले समग्र बजेट तथा खर्च प्रणालीमा नै आमूल परिवर्तन गर्नुपर्ने हुन्छ तब मात्र हामीले “समृद्ध नेपाल तथा सुखी नेपाली”को सपना साकार पार्न सक्छौं।

निजी क्षेत्र र अर्थतन्त्रको विकासमा महत्त्वपूर्ण बाधक तत्त्व अपर्याप्त तथा गुणस्तरहीन भौतिक पूर्वाधार हो। अहिले सबै प्रमुख राजमार्ग एकैसाथ भत्काइएका छन्, जसले गर्दा एक वर्षयता सडक यात्रा कठिन बनिरहेको छ। आम नागरिकको आवागमन झन् झन् कष्टकर तथा मालसामानको ढुवानी लागत झन् महँगो भएको छ। नेपाली राजमार्गमा सवारी साधनको औसत गति ३० कि.मि. प्रतिघन्टाभन्दा कम छ, जसले गर्दा व्यवसायको औसत लागत बढेको छ। सडकमात्र होइन, नेपालका उद्योगहरूमा समेत गुणस्तरीय ऊर्जाको कमी छ, औद्योगिक करिडोर र औद्योगिक क्षेत्रहरूमा बिजुली नियमित छैन, जसमा सुधार हुन अतिआवश्यक देखिन्छ। यसका साथै उद्योगका लागि चाहिने अन्य ठूला भौतिक पूर्वाधार निर्माणमा अझ जोड दिनुपर्ने देखिन्छ।

विकासका लागि आवश्यक ठूला पूर्वाधारहरू (जस्तै: गुणस्तरीय राजमार्ग, सुरुङ्ग मार्गहरू, भायाडक्ट, ठूला जलविद्युत् परियोजना, विद्युत् प्रसारण लाईन, सिँचाई आयोजना, धावन मार्ग, कलात्मक पुल लगायत ठूला राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाहरू) मा हामी अझै गम्भीर भई उच्च प्राथमिकतामा राख्न निकै नै जरुरी देखिन्छ। नेपालमा पूर्वाधार निर्माणमा छुट्याइएको वार्षिक बजेटसमेत खर्च हुन नसकेको पृष्ठभूमिमा हामीले यो पक्ष सुधार गर्न नसके समग्र देश र अर्थतन्त्र नै अझै केही दशकपछाडि धकेलिने निश्चित छ। साथै गुणस्तरीय शैक्षिक संस्थाहरू र प्राविधिक शिक्षाको विस्तार गर्दै विकास निर्माणमा चाहिने आवश्यक दक्ष जनशक्ति उत्पादनमा पनि हामीले यथोचित ध्यान पुऱ्याउनुपर्छ।

आगामी आर्थिक वर्षका लागि चालू आर्थिक वर्षको दोस्रो त्रैमासिकबाटै विकास आयोजना र कार्यक्रम छनोट प्रक्रिया सुरु गर्नुपर्छ। आयोजना र कार्यक्रम छनोटका आधार तथा मापदण्ड योजना आयोगले तयार गर्नुपर्छ, जुन आवधिक, मध्यमकालीन खर्च संरचना र दीर्घकालीन योजनाका सोच, लक्ष्य र रणनीतिसँग आबद्ध हुनुपर्छ। विषयगत मन्त्रालयले सम्बद्ध पक्ष, राजनीतिक क्षेत्र, निजी क्षेत्र, नागरिक समाज, आवश्यकताअनुसार विकास साझेदारसँग समेत छलफल गरी आयोजना तथा कार्यक्रमको सूची तयारी गरी आयोजना बैङ्कमा प्रविष्ट गरी त्यसका लागि यथोचित बजेट प्रक्षेपण गर्नुपर्छ।

राष्ट्रिय प्राथमिकताप्राप्त आयोजना, राष्ट्रिय गौरवका आयोजना, सङ्घ, प्रदेश तथा स्थानीय तहका बहुवर्षीय आयोजनाहरू योजना आयोगबाट स्वीकृत भएको हुनुपर्छ र सोहीबमोजिमका आयोजनाहरूमा मात्र बजेट प्रस्ताव गर्नुपर्छ। सालबसाली आयोजना/कार्यक्रमको हकमा विषयगत मन्त्रालयले पुसभित्र राष्ट्रिय योजना आयोगमा पठाउने र आयोगले माघमा छलफल टुङ्ग्याई आयोजना तथा कार्यक्रमको एकीकृत सूची र बजेट प्रस्ताव गरी अर्थ मन्त्रालयमा पठाउने व्यवस्था गर्नुपर्छ। अर्थ मन्त्रालयले फागुनमा योजना आयोगबाट प्राप्त आयोजना तथा कार्यक्रमको सूची, पुँजीगत खर्च र चालुतर्फको खर्च विवरणका आधारमा मन्त्रालयगत कार्यक्रम तथा बजेट प्रक्षेपण गरी प्रारम्भिक बजेटको खाका तयार गर्नुपर्छ। अर्थ मन्त्रालयबाट तयार पारिएको प्रारम्भिक बजेट खाकालाई जनप्रतिनिधिमूलक संस्था संसदमा छलफलका

लागि (प्रि-बजेट छलफल) चैतमा लैजानुपर्छ। प्रदेश तथा स्थानीय तहले पनि सोही पद्धतिलाई अवलम्बन गर्न सक्छ।

वार्षिक नीति तथा कार्यक्रम र बजेटका लागि अवलम्बन गरिने उपर्युक्त प्रणालीले वित्तीय अनुशासन कायम गर्न, प्राथमिकताप्राप्त क्षेत्रमा खर्च केन्द्रित गर्न, विकासमा भौगोलिक, प्रादेशिक र विषय क्षेत्रगत सन्तुलन कायम गर्न मद्दत पुग्छ। अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग र महालेखा परीक्षकका पछिल्ला प्रतिवेदनहरूमा वित्तीय अनुशासन र आर्थिक प्रणालीबारे पर्याप्त सुझाव छन्, तर तिनको प्रभावकारी कार्यान्वयन हुन सके पुँजीगत खर्चको बढोत्तरी भई विकासको प्रतिफल आम नागरिकमाझ सहजै पुग्ने देखिन्छ।

सन्दर्भ सामग्रीहरू:

अर्थ मन्त्रालय, (२०८०), आर्थिक सर्वेक्षण २०८०/८१, काठमाडौं, अर्थ मन्त्रालय।

राष्ट्रिय योजना आयोग, (२०७६), पन्ध्रौं योजना (२०७५/७६-२०७९/८०), काठमाडौं: लेखक।

महालेखा परीक्षकको कार्यालय, (२०८० समेत) महालेखा परीक्षकका (विभिन्न वर्षका) वार्षिक प्रतिवेदनहरू, काठमाडौं: लेखक।

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, (२०८० समेत), अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगका (विभिन्न वर्षका) वार्षिक प्रतिवेदनहरू, काठमाडौं: लेखक।

सार्वजनिक खरिदसम्बन्धी कानूनमा कालोसूचीसम्बन्धी व्यवस्था र हालको अवस्था



सपना अधिकारी *

१. परिचय:

सार्वजनिक खरिद कार्यमा कालोसूची भन्नाले बोलपत्रदाता, प्रस्तावदाता, दरभाउपत्रदाता, परामर्शदाता, सेवा-प्रदायक, आपूर्तिकर्ता, निर्माण-व्यवसायी वा अन्य फर्म, संस्था वा कम्पनी र तिनका आधिकारिक व्यक्तिसमेतलाई निजको कार्यको गाम्भीर्यताको आधारमा एक वर्षदेखि तीन वर्षसम्म कालोसूचीमा राखी उक्त अवधिभर नयाँ खरिद प्रक्रियामा सहभागी हुन रोक लगाउने वा वञ्चितीकरणको स्थिति हो। जसले प्रत्यक्ष रूपमा खरिदमा सहभागी हुन नसक्ने मात्र देखिए तापनि यसले अन्य व्यवसायिक कार्यमा पनि अप्रत्यक्ष रूपमा प्रभाव पारेको हुन्छ।

सार्वजनिक निकायले सार्वजनिक खरिदसम्बन्धी कार्यविधि, प्रक्रिया तथा निर्णयलाई अझ बढी खुला, पारदर्शी, वस्तुनिष्ठ र विश्वसनीय बनाउन, सार्वजनिक खरिद प्रक्रियामा प्रतिस्पर्धा, स्वच्छता, इमानदारिता, जवाफदेहिता र विश्वसनीयता प्रवर्द्धन गर्न, मितव्ययी तथा विवेकपूर्ण ढङ्गबाट सार्वजनिक खर्चको अधिकतम प्रतिफल हासिल गर्न, सार्वजनिक निकायले निर्माण कार्य गराउँदा मालसामान वा परामर्श सेवा तथा अन्य सेवा खरिद गर्दा त्यस्तो खरिदको व्यवस्थापन क्षमता अभिवृद्धि गर्न, उत्पादक, विक्रेता, आपूर्तिकर्ता, निर्माण व्यवसायी वा सेवा प्रदायकलाई विनाभेदभाव सार्वजनिक खरिद प्रक्रियामा सहभागी हुने समान अवसर सुनिश्चित गरी सुशासनको प्रत्याभूति गर्न सार्वजनिक खरिद कानूनले विभिन्न प्रावधानहरू लागु गरेका छन् भने प्रावधान प्रतिकूल कार्य गर्ने सार्वजनिक निकायका पदाधिकारी तथा खरिदमा भाग लिने

* निर्देशक, सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालय

पक्षलाई विभिन्न आचरणहरूको व्यवस्था गरिएको छ। सार्वजनिक खरिद प्रक्रियालाई स्वच्छ, निष्पक्ष र उपलब्धिमूलक बनाउन खरिदसम्बन्धी क्रियाकलाप असल आचरणयुक्त हुन आवश्यक छ। त्यसैले सार्वजनिक खरिद ऐन २०६३ तथा सार्वजनिक खरिद नियमावली २०६४ मा बोलपत्रदाता, आपूर्तिकर्ता वा प्रस्तावदाताको तथा खरिद कार्यमा संलग्न पदाधिकारीहरूको आचरणसम्बन्धी व्यवस्था गरी सोको विपरीत कार्य गरेमा कानुनबमोजिम कारवाहीको व्यवस्थासमेत भएको छ।

२. आचरणसम्बन्धी कानुनी व्यवस्था:

खरिद प्रक्रियामा आचरण भनेको पेसागत इमानदारिता, नैतिकता, स्वच्छता र निष्ठा जस्ता क्रियाकलापहरू हुन्। सार्वजनिक खरिदमा दुष्प्रभाव पार्ने स्वच्छ प्रतिस्पर्धामा विरुद्धका काम कारवाहीहरू गर्ने, मिलेमतो गर्ने, भ्रष्टाचारलाई बढावा दिने, प्रलोभन, जालसाजी र स्वार्थ बाझिने जस्ता क्रियाकलापहरूलाई खराब आचरणका रूपमा चित्रण गरी नियन्त्रणको प्रयास गरेको देखिन्छ। सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को दफा ६१ ले सार्वजनिक निकायको खरिद कार्यमा संलग्न पदाधिकारीले पालना गर्नुपर्ने आचरणको व्यवस्था गर्नुका साथै सार्वजनिक खरिदमा तोकिएको आचरण पालना नगर्ने राष्ट्रसेवक वा कर्मचारीमाथि विभागीय कारवाहीका साथै अन्य कानुनबमोजिम कारवाही हुने व्यवस्था गरेको छ। त्यस्तै सोही ऐनको दफा ६२ ले बोलपत्रदाता वा प्रस्तावदाताले पालना गर्नुपर्ने आचरणको व्यवस्था गरी तोकिएबमोजिमको आचरण पालना नगरेमा कालोसूचीमा राख्ने लगायतको कारवाही हुने व्यवस्था गरेको छ। सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापनमा आचरण पालना गर्ने गराउने सम्बन्धमा सम्बन्धित निकाय र पदाधिकारीबाट नियमित नियमन र अनुगमन हुन आवश्यक छ।

३. कालोसूचीसम्बन्धी कानुनी व्यवस्था:

सार्वजनिक खरिद कार्यमा कालोसूची भन्नाले बोलपत्रदाता, प्रस्तावदाता, दरभाउपत्रदाता, परामर्शदाता, सेवा प्रदायक, आपूर्तिकर्ता, निर्माण व्यवसायी वा अन्य फर्म, संस्था वा कम्पनी र तिनका आधिकारिक व्यक्तिसमेतलाई निजको कार्यको गाम्भीर्यताको आधारमा एक वर्षदेखि तीन वर्षसम्म कालोसूचीमा राखी एक निश्चित अवधिभर नयाँ खरिद प्रक्रियामा सहभागी हुन रोक लगाउने वा वञ्चितीकरणको स्थिति हो। खरिदसम्बन्धी प्रचलित कानुनले कुन व्यक्ति, फर्म, संस्था वा कम्पनीलाई कालोसूचीमा राख्ने वा फुकुवा गर्ने समग्र अधिकार सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयलाई दिएको छ। अतः सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयबाहेक अन्य कार्यालयले कालोसूचीमा राख्ने वा नराख्ने निर्णय गर्नुहुँदैन। तर सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को दफा ६३(३) मा यस दफामा अन्यत्र जुनसुकै कुरा लेखिएको भए तापनि बैङ्क वा वित्तीय संस्थाको ऋण नतिरी प्रचलित कानुनबमोजिम अधिकारप्राप्त निकायले कालोसूचीमा राखेको व्यक्ति, फर्म, संस्था वा कम्पनीले त्यस्तो सूचीमा कायम रहेको अवधिभर सार्वजनिक खरिद कारवाहीमा भाग लिन सक्नेछैन भनी कानुनी व्यवस्था गरेको छ र कर्जा सूचना केन्द्रबाट जारी हुने कालोसूचीलाई

समेत खरिद प्रक्रियामा कालोसूचीको रूपमा नै स्वीकार गरी खरिद प्रक्रियामा समावेश हुन नदिने प्रचलित अभ्यासलाई अदालतले पनि स्वीकार गरेर फैसला गरेको अवस्था देखिन्छ।

३.१ कालोसूचीमा राखे अवस्था:

सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ ले बोलपत्रदाता, प्रस्तावदाता, परामर्शदाता, सेवाप्रदायक, आपूर्तिकर्ता, निर्माण व्यवसायी वा अन्य व्यक्ति, फर्म, संस्था वा कम्पनीलाई निजको कामको गाम्भीर्यताको आधारमा सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले देहायको अवस्थामा एक वर्षदेखि तीन वर्षसम्म कालोसूचीमा राख्न सक्ने व्यवस्था गरेको छ।

- सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को दफा ६२ बमोजिमको आचरणविपरीत काम गरेको प्रमाणित भएमा,
- सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को दफा २७ वा ३८ बमोजिम स्वीकृतिका लागि छनौट भएको बोलपत्रदाता वा प्रस्तावदाता खरिद सम्झौता गर्न नआएमा,
- खरिद सम्झौता कार्यान्वयन गर्दा सारभूत त्रुटि गरेको वा सम्झौताअनुरूपको दायित्व सारभूत रूपमा पालना नगरेको वा खरिद सम्झौताबमोजिमको कार्य सो सम्झौताबमोजिमको गुणस्तरको नभएको कुरा पछि प्रमाणित भएमा,
- खरिद सम्झौतामा भाग लिन अयोग्य ठहरिने कुनै फौजदारी कसुरमा अदालतबाट दोषी ठहरिएमा,
- योग्यता ढाँटी वा झुक्क्यानमा पारी खरिद सम्झौता गरेको कुरा प्रमाणित हुन आएमा
- बोलपत्रदाताले स्वयं घोषणा गरेको आफूसँग भएको आर्थिक तथा प्राविधिक क्षमता, आफूसँग चालु अवस्थामा रहेको खरिद सम्झौताको सङ्ख्या, बोलपत्रसम्बन्धी अन्य विवरण झुटा ठहरिएमा,
- बोलपत्रदाताले विभिन्न निकायहरूमा दाखिला गरेको बोलपत्र स्वीकृत हुने क्रममा पाँचौँ बोलपत्र स्वीकृत भएपछि सोको जानकारी निजले दाखिला गरेका बोलपत्रहरूको मूल्याङ्कन गरिरहेका बाँकी सार्वजनिक निकायहरूलाई तीन दिनभित्र नदिएमा,

३.२ कालोसूचीमा राखका लागि लेखी पठाउने व्यवस्था:

सार्वजनिक निकायले बोलपत्रदाता, प्रस्तावदाता, परामर्शदाता, सेवाप्रदायक, आपूर्तिकर्ता, निर्माण व्यवसायी वा अन्य व्यक्ति, फर्म, संस्था वा कम्पनीलाई कालोसूचीमा राख्न परेमा त्यससम्बन्धी विस्तृत विवरण र कारण खुलाई सम्बद्ध कागजातसहित सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयमा लेखी पठाउनुपर्दछ।

३.३ रोक लगाउन सक्ने व्यवस्था:

सार्वजनिक निकायबाट यसरी लेखी आएपछि सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले त्यससम्बन्धी विवरण, आधार, कारण र सम्बद्ध कागजातलाई विचार गर्दा सम्बन्धित बोलपत्रदाता, प्रस्तावदाता, परामर्शदाता सेवा, प्रदायक, आपूर्तिकर्ता, निर्माण व्यवसायी वा अन्य व्यक्ति, फर्म, संस्था वा कम्पनीलाई तत्काल सार्वजनिक खरिदमा भाग लिन रोक लगाउनुपर्ने देखिएमा प्रक्रिया पूरा गरी कालोसूचीसम्बन्धी निर्णय नभएसम्म रोक लगाउन सक्नेछ।

३.४ रोक लगाएको सूचना प्रकाशन गर्नुपर्ने व्यवस्था:

सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले रोक लगाउने निर्णय गरेमा त्यस्तो निर्णय भएको सात दिनभित्र सोको सूचना सम्बन्धित बोलपत्रदाता, प्रस्तावदाता, परामर्शदाता, सेवाप्रदायक, आपूर्तिकर्ता, निर्माण व्यवसायी वा अन्य व्यक्ति, फर्म, संस्था वा कम्पनीलाई दिई सार्वजनिक सूचना प्रकाशन गर्नुपर्नेछ।

३.५ स्पष्टीकरण पेस गर्न लिखित सूचना दिनुपर्ने व्यवस्था:

सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले सम्बन्धित बोलपत्रदाता, प्रस्तावदाता, परामर्शदाता, सेवाप्रदायक, आपूर्तिकर्ता, निर्माण व्यवसायी वा अन्य व्यक्ति, फर्म, संस्था वा कम्पनीलाई कालोसूचीमा राख्नका लागि प्राप्त विवरण, कारण र कागजातको प्रतिलिपि संलग्न गरी कालोसूचीमा राख्न नपर्ने आधारहरू भए त्यस्ता आधार र स्पष्टीकरण पेस गर्न तिस दिनको अवधिको लिखित सूचना निजको कार्यालय वा घरमा पठाउनुपर्नेछ।

३.६ स्पष्टीकरणका लागि सार्वजनिक सूचना प्रकाशन गर्नुपर्ने व्यवस्था:

स्पष्टीकरण पेस गर्न लिखित सूचना निजको कार्यालय वा घरमा पठाउँदा निज फेला नपरेमा सो सम्बन्धमा राष्ट्रिय स्तरको समाचारपत्रमा सार्वजनिक सूचना प्रकाशन गर्नुपर्नेछ र त्यसरी सूचना प्रकाशन भएकोमा त्यस्तो सूचना रितपूर्वक मानिनेछ।

३.७ स्पष्टीकरण पेस गर्नुपर्ने व्यवस्था:

स्पष्टीकरण पेस गर्ने सूचना प्राप्त गरेपछि सम्बन्धित बोलपत्रदाता, प्रस्तावदाता, परामर्शदाता, सेवाप्रदायक, आपूर्तिकर्ता, निर्माण व्यवसायी वा अन्य व्यक्ति, फर्म, संस्था वा कम्पनीले आफूलाई कालोसूचीमा राख्नका लागि प्राप्त विवरण, कारण र कागजातको प्रतिलिपि संलग्न गरी कालोसूचीमा राख्न नपर्ने कुनै कारण र आधार भए सो खुलाई सम्बद्ध कागजात र प्रमाणसहित आफ्नो स्पष्टीकरण सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयसमक्ष पेस गर्नुपर्नेछ। स्पष्टीकरण पेस गर्दा सम्बन्धित व्यक्ति, फर्म, संस्था वा कम्पनीले निज र सम्बन्धित सार्वजनिक निकायलाई सँगै राखी सुनुवाइ गरिदिन सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयसमक्ष अनुरोध गर्न सक्ने व्यवस्था रहेको छ।

३.८ सूचना पठाई सुनुवाइ गराउन सक्ने व्यवस्था:

सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले संयुक्त सुनुवाइको माग उचित ठानेमा सम्बन्धित बोलपत्रदाता, प्रस्तावदाता, परामर्शदाता, सेवाप्रदायक, आपूर्तिकर्ता, निर्माण व्यवसायी वा अन्य व्यक्ति, फर्म, संस्था वा कम्पनीलाई त्यस्तो सुनुवाइ हुने समय र स्थानबारे लिखित सूचना पठाउनुपर्नेछ। सम्बन्धित सार्वजनिक निकाय र बोलपत्रदाता, प्रस्तावदाता, परामर्शदाता, सेवाप्रदायक, आपूर्तिकर्ता, निर्माण व्यवसायी वा अन्य व्यक्ति, फर्म, संस्था वा कम्पनीले सुनुवाइ हुने सूचना प्राप्त गरेपछि तोकिएको समयमा सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयमा उपस्थित हुनुपर्दछ र दुवै पक्षलाई आ-आफ्ना लिखित वा मौखिक स्पष्टीकरण र भनाइ राख्ने मौका दिनुपर्दछ। तर कुनै पक्ष उपस्थित नभएको कारणबाट मात्र सुनुवाइ रोक्नुहुँदैन।

३.९ कालोसूचीमा राख्ने निर्णय गर्ने व्यवस्था:

सुनुवाइ भएकोमा सो सुनुवाइउपर समेत विचार गरी र सुनुवाइ नभएकोमा सार्वजनिक निकाय र सम्बन्धित बोलपत्रदाता, प्रस्तावदाता, परामर्शदाता, सेवाप्रदायक, आपूर्तिकर्ता, निर्माण व्यवसायी वा अन्य व्यक्ति, फर्म, संस्था वा कम्पनीले पेस गरेका कागजातकै आधारमा सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले कालोसूचीमा राख्ने वा नराख्ने निर्णय गर्नुपर्दछ।

३.१० निर्णयको सूचना दिनुपर्ने व्यवस्था:

सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले कालोसूचीमा राख्ने निर्णय गरेमा, सोको जानकारी सम्बन्धित सार्वजनिक निकाय र बोलपत्रदाता, प्रस्तावदाता, परामर्शदाता, सेवाप्रदायक, आपूर्तिकर्ता, निर्माण व्यवसायी वा अन्य व्यक्ति, फर्म, संस्था वा कम्पनीलाई लिखित रूपमा दिई राष्ट्रियस्तरको समाचारपत्रमा प्रकाशन गर्नुपर्दछ तर सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले कालोसूचीमा नराख्ने गरी निर्णय गरेमा र सोअघि खरिद कारवाहीमा रोक लगाइएको रहेछ भने त्यस्तो रोक स्वतः हटनेछ र सोको व्यहोरासमेत सार्वजनिक रूपमा प्रकाशन गर्नुपर्दछ।

३.११ कालोसूचीमा राख्ने समय गणना गर्ने तरिकाको व्यवस्था:

रोक लगाइएको बोलपत्रदाता, प्रस्तावदाता, परामर्शदाता, सेवाप्रदायक, आपूर्तिकर्ता, निर्माण व्यवसायी वा अन्य व्यक्ति, फर्म, संस्था वा कम्पनीलाई कालोसूचीमा राख्ने निर्णय भएमा कालोसूचीमा राख्ने समय गणना गर्दा त्यसरी रोक लगाइएको समयदेखि गणना गर्नुपर्दछ र यसरी रोक नलगाई कालोसूचीमा राख्ने निर्णय भएमा सूचना प्रकाशन भएको मितिदेखि समय गणना गर्नुपर्दछ।

३.१२ कालोसूचीको निर्णय गर्ने अवधि:

सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले कालोसूचीको निर्णय सोसम्बन्धी अनुरोध प्राप्त भएको मितिले छः महिनाभित्र गरिसक्नुपर्दछ।

३.१३ कालोसूचीबाट फुकुवा गर्ने व्यवस्था:

सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले कालोसूचीमा रहेका बोलपत्रदाता, प्रस्तावदाता, परामर्शदाता, सेवाप्रदायक, आपूर्तिकर्ता, निर्माण व्यवसायी वा अन्य व्यक्ति, फर्म, संस्था वा कम्पनीलाई कालोसूचीमा राख्ने निर्णय गर्दा नै निश्चित मिति तोकिने भएकाले कालोसूचीको समय समाप्त भएपछि स्वतः फुकुवा हुने व्यवस्था रहेको छ।

३.१४ अभिलेख राख्नुपर्ने:

सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले कुनै बोलपत्रदाता, प्रस्तावदाता, परामर्शदाता, सेवाप्रदायक, आपूर्तिकर्ता, निर्माण व्यवसायी वा अन्य व्यक्ति, फर्म, संस्था वा कम्पनीलाई खरिद कारवाहीमा भाग लिन रोक लगाएको, त्यस्तो रोक स्वतः हटेको, कालोसूचीमा राखेको र कालोसूचीबाट फुकुवा गरेको कुराको अद्यावधिक अभिलेख आफ्नो कार्यालय र वेबसाइटमा समेत राख्नुपर्नेछ।

४. कालोसूची सम्बन्धमा हालको अवस्था:

विगतको तुलनामा हालका वर्षहरूमा कालोसूचीका लागि सिफारिस आउने क्रम दिनप्रतिदिन बढ्दै गएको देखिन्छ। आ.व. २०७८/७९ मा ९६ वटा ठेकामा ८५ वटा निर्माण व्यवसायी/आपूर्तिकर्तालाई कालोसूचीमा राखिएको देखिन्छ भने आ.व. २०७९/८० मा यो सङ्ख्या बढेर १९३ वटा ठेकामा १६२ वटा निर्माण व्यवसायी/आपूर्तिकर्तालाई कालोसूचीमा राखिएको देखिन्छ र यस आ.व. २०८०/८१ को अन्तिम महिना पुग्दासम्म २१० वटा ठेकामा २६५ जना निर्माण व्यवसायी/आपूर्तिकर्तालाई कालोसूचीमा राखेर निर्णय भइसकेको अवस्था छ भने असार मसान्तसम्म थप निर्णयहरू हुने क्रममा रहेको छ। सम्बन्धित कार्यालयबाट कालोसूचीमा राख्न सिफारिस आएपछि दुवै पक्षलाई पर्याप्त सुनुवाइको मौका दिएर प्रक्रिया अगाडि बढाउने र निर्णय गर्ने गरिएको हुँदा केही कालोसूचीका लागि सिफारिस भई आएकाको हकमा समेत कालोसूचीमा नराखेर निर्णय भएको छ भने खरिद कानुनविपरीत कार्य गर्ने तथा कालोसूचीमा राखेर प्रक्रिया कानुनबमोजिम नगरी खराब नियत राखी कालोसूचीमा पठाउने सम्बन्धित कर्मचारीहरूलाई विभागीय कारवाहीका लागि सिफारिससमेत गरी निर्णय भएको अवस्था छ।

कालोसूचीको निर्णयउपर चित्त नबुझाई अदालत जाने प्रक्रिया विगतदेखि नै चलिआएकोमा हालका वर्षहरूमा निर्णय बढेसँगै अदालत जाने क्रम पनि बढेको र कतिको हकमा यस कार्यालयमा सिफारिस भई पत्र नै प्राप्त नभएको अवस्थामा समेत विपक्षी बनाई अदालतमा गएको अवस्था देखिन्छ।

कालोसूचीमा राखेको निर्णयउपर अन्तरिम आदेश प्राप्त भई निर्णय स्थगन भएको अवस्था पनि दिन प्रतिदिन बढिरहेको अवस्था छ।

५. कालोसूचीमा राख्नका लागि सिफारिस भई आउने कारणहरू:

- बोलपत्रदाताले बोलपत्र पेस गर्दा रकममा त्रुटि गरेका कारण सम्झौता गर्न नजाने।
- बोलपत्रदाताले समयमा काम सम्पन्न नगरेका कारण पटक-पटक म्याद थप गर्दा समेत काम सम्पन्न नगरेका कारण ठेक्का तोड्नुपर्ने।
- बोलपत्रदाताले गुणस्तरको काम नगरेका कारण ठेक्का तोड्नुपर्ने।
- बोलपत्रदाताले पेस गरेको स्पष्टीकरण हेर्दा धाक-धम्कीका कारण सम्झौता गर्न नगएको भनी लेखी आएकोमा त्यससम्बन्धी तथ्य पुष्टि हुने खालका प्रमाण पेस नहुने।
- तथ्य बढ्ग्याई, झुटो विवरण पेस गरी ठेकामा सहभागी भएको।
- पाँचवटाभन्दा बढी ठेक्का रहँदारहँदै बोलपत्रमा सहभागी भएको प्रमाणित भएको।

६. कालोसूचीमा सिफारिस गरी पठाएको विषयमा आइपरेका समस्याहरू:

- सार्वजनिक निकायबाट सम्बन्धित कागजातहरू संलग्न नभई आउने, पटक-पटक ताकेता गर्दा समेत कागजात पेस गर्न ढिलाइ गर्ने।

- सार्वजनिक निकायबाट कालोसूचीमा राख्ने फारम नभरी आउने।
- सार्वजनिक निकायबाट कालोसूचीमा राख्ने फारम भर्दा सबै जानकारी प्रदान नगर्ने (कबोल रकम, सम्पर्क नम्बर आदि)।
- स्पष्टीकरण माग गर्न बोलपत्रदाताको सम्पर्क नम्बर, इमेल नखुलाउने।
- कालोसूचीमा परे/नपरेको जानकारी लिखित रूपमा माग गर्ने, वैकल्पिक उपचार खोज्दै अदालत जाने आम प्रवृत्ति।
- जफत गरिएको रकम राजस्व खातामा दाखिला गर्नुपर्नेमा धरौटी खातामा जम्मा गर्ने गरेको तथा जफत नै नगरेको।
- सार्वजनिक निकायको पदाधिकारीले जानी नजानी आफूबाट भएको गल्ती ढाक्न पनि कालोसूचीमा पठाउने गरिएको।
- कारवाही छलनलाई कम्पनीको सञ्चालक हेरफेर हुने गरेको।
- सार्वजनिक निकायबाट कालोसूचीमा राख्ने सिफारिस गरी पठाएपछि पुनः कालोसूचीमा नराखिदिन अनुरोध आउने गरेको।

७. सुझाव:

प्रस्तुत विषयका सन्दर्भमा सुधारका लागि देहायका सुझाव सान्दर्भिक हुन सक्दछन्:

- खरिद कार्यमा संलग्न कर्मचारीलाई तोकिएको जिम्मेवारी पुरा नगरेमा कारवाही गर्ने र निर्धारित सुरु समयावधिभित्रै गुणस्तरीय रूपमा खरिदको कार्य सम्पादन गरेमा कार्य परिणाम र उत्कृष्ट नतिजाको आधारमा प्रोत्साहन दिने व्यवस्था गर्न उपयुक्त हुने देखिन्छ।
- निर्माण कार्यको खरिदको हकमा खरिद कार्यमा सहभागी निर्माण व्यवसायीलाई निर्धारित सुरु समयावधिभित्रै गुणस्तरीय रूपमा खरिदको कार्यसम्पादन गरेमा आर्थिक प्रोत्साहन र प्रशंसापत्र दिने व्यवस्था गर्न उपयुक्त हुने देखिन्छ।
- सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को दफा ६३ अनुसार एक वर्षदेखि तीन वर्षसम्म कालोसूचीमा राख्न सकिने व्यवस्था रहेकोमा कसुरको गाम्भीर्यताको आधारमा तीन महिनादेखि तीन वर्षसम्म कालोसूचीमा राख्न सक्ने व्यवस्था गर्न उपयुक्त हुने देखिन्छ।
- कालोसूचीमा राख्नु मात्रले खरिद प्रक्रियामा सुदृढीकरण हुन सक्नेमा निश्चिन्त हुन सक्ने अवस्था नभएको हुँदा पर्याप्त तालिम दिनुपर्ने अवस्था देखिन्छ।

निष्कर्ष:

नेपालको सार्वजनिक खरिदमा स्वच्छता कायम हुन नसक्नु, निर्माण व्यवसायी र आपूर्तिकर्तामा व्यवसायिकताको विकास हुन नसक्नु, आचरणसम्बन्धी व्यवस्थाको पालना अपेक्षित रूपमा प्रभावकारी हुन नसक्नु र खरिदसम्बन्धी विशिष्ट ज्ञान र क्षमताको अभावजस्ता समस्याहरूका बीच कालोसूचीमा राख्न सिफारिस गर्ने र राख्ने क्रम यसअधिका वर्षहरूमा भन्दा बढ्दो क्रममा छ। यसरी हरेक वर्ष कालोसूचीमा रहनेको सङ्ख्या बढिरहने हो भने क्षमतामा त प्रश्नचिह्न रहने नै भयो, झन् यसले सार्वजनिक खरिदका क्षेत्रमा निर्माण व्यवसायी, आपूर्तिकर्ता वा अन्य व्यवसायिक संस्थाहरूको कमी भई स्वच्छ प्रतिस्पर्धी खरिद प्रक्रियामा नै प्रभाव पार्ने त होइन भन्ने प्रश्नचिह्न खडा भइरहेको छ। यस सन्दर्भमा, सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापनलाई प्रभावकारी बनाई सार्वजनिक खर्चबाट अधिकतम प्रतिफल हासिल गर्न सार्वजनिक खरिदका स्थापित मूल्य मान्यता र आचरणको सही प्रयोग र पालना हुन आवश्यक छ। साथै कालोसूचीमा राख्नु मात्र खरिद कानूनको कारवाही हुन नसक्ने र अदालतको पहुँचको आधारमा कालोसूचीको निर्णय नै अप्रभावकारी भई यसको लक्ष्यअनुरूप प्रतिफल आएको भन्न सकिने अवस्था नदेखिएको हुँदा कालोसूचीको प्रभावकारिता कसरी बढाउन सकिन्छ वा कालोसूचीको विकल्पमा पनि अन्य केही उपाय हुन सक्छन् कि भन्ने अध्ययन गर्नुपर्ने अवस्था आएको देखिन्छ। देशको अर्थतन्त्र मजबुत बनाउन निर्माण व्यवसायी, आपूर्तिकर्ता, परामर्शदाता र सेवा प्रदायक संस्थाको महत्त्वपूर्ण योगदान हुने एकातर्फ देखिन्छ भने अर्कातर्फ ती व्यवसायीहरू कालोसूचीमा पर्दा उनीहरूको व्यवसाय धराशायी हुने हुँदा यसबाट राज्यले ठूलो क्षति व्यहोर्नुपर्ने हुन सक्छ। त्यसैले कालो सूचीमा राख्नुपर्ने अवस्था आउन नदिनका लागि राज्यका तर्फबाट नै अहम् भूमिका निर्वाह गर्नुपर्ने देखिन्छ।

सन्दर्भ सामग्री:

नेपाल सरकार, (२०६३), सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३, कानून किताब व्यवस्था समिति, काठमाडौं।

नेपाल सरकार, (२०७४), सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ (संशोधनसहित), काठमाडौं, कानून किताब व्यवस्था समिति।

सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालय, (२०७६) वार्षिक प्रतिवेदन, २०७६, काठमाडौं, सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालय।

नेपालको सार्वजनिक खरिद सुधारका लागि नवप्रवर्तनको प्रयोग: आजको आवश्यकता



श्रीचन्द्र खतिवडा *

विषय प्रवेश:

लोककल्याणकारी राज्यको अवधारणाअनुसार नागरिकहरूको आवश्यकता, चाहना तथा अधिकारहरूको प्रत्याभूति गर्नु राज्यको प्राथमिक दायित्व हो। उक्त दायित्व पूरा गर्नका लागि सञ्चित कोषको प्रयोग गरी विभिन्न सेवा, मालसामान तथा निर्माणका कार्यहरू खरिद गर्नुपर्ने हुन्छ। नागरिकको करको प्रयोग गरी नागरिककै सर्वोपरि हित प्रवर्धन गर्ने कार्य सार्वजनिक खरिदले गर्ने भएकाले सदैव नागरिकको चासो तथा निरन्तरको सार्वजनिक जवाफदेहिताको विषयको रूपमा यसलाई आत्मसात् गर्ने गरिएको छ।

सार्वजनिक खरिदले प्रतिस्पर्धा, निष्पक्षता, पारदर्शिता, समान अवसर, मूल्य सार्थकता र समान पहुँच जस्ता आधारभूत सिद्धान्तलाई अङ्गीकार गर्ने भएकाले यसले निश्चित प्रक्रिया तथा प्रणालीमा जोड दिएको हुन्छ। खरिदको आवश्यकता पहिचानदेखि सुरु भएर खरिद कार्य सम्पन्न गरी सोमार्फत सेवा प्रवाह गर्नेसम्मका विभिन्न चरणहरूमा कानुनी तथा नीतिगत प्रक्रियालाई अवलम्बन गर्नुपर्ने भएकाले सार्वजनिक खरिदलाई बढी प्रक्रियामुखी भएको आरोप पनि लाग्ने गरेको छ। पक्कै पनि निजी खरिदभन्दा कैयौँ गुणा संवेदनशील र नागरिकसँग प्रत्यक्ष सरोकार राख्ने विषय भएकाले निश्चित प्रक्रियाहरू अवलम्बन गर्नुपर्ने र खरिदमा संलग्न पदाधिकारीहरू जवाफदेहिताको कसीमा खरो उत्रनुपर्ने अपरिहार्यता समेत सार्वजनिक खरिदमा रहेको छ। तथापि सार्वजनिक खरिदको प्रक्रियामुखी, कानुनी तथा प्राविधिक जटिलतालाई

* निर्देशक, सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालय

सरलीकृत गर्दै छिटो छरितो रूपमा खरिदका काम कारवाही अगाडि बढाउनुपर्ने आवश्यकता आज विश्वभर महसुस गरिएको र प्राथमिकतामा परेको नवीन विषयसमेत हो। तसर्थ सार्वजनिक खरिदमा आजको नयाँ प्रविधि तथा कार्यप्रणालीसमेत प्रयोग गरी प्रक्रियाको जालोबाट प्रविधिमैत्री, प्रतिस्पर्धी तथा सरल खरिद प्रणाली बनाउने कार्यलाई सार्वजनिक खरिदमा नवप्रवर्तनका रूपमा बुझ्ने गरिन्छ।

हालका प्रयासहरू:

नेपालमा सार्वजनिक खरिदका सवालमा नवीन प्रविधि तथा प्रक्रियाहरूको प्रयोग गर्ने कार्य निरन्तर रूपमा भइरहेको देखिन्छ। देशभरि नै एकल पोर्टल प्रयोग गरी सार्वजनिक खरिदको कार्य भएको छ। २० लाखभन्दा बढीका सम्पूर्ण खरिदहरू विद्युतीय खरिद प्रणालीमार्फत नै गर्नुपर्ने कानुनी प्रावधान रहेको छ। खरिद प्रणालीलाई अनुगमन तथा सञ्चालन गर्ने कार्य गर्न तथा समग्र खरिदलाई दिशानिर्देश गर्न सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालय स्थापना गरिएको छ जसले विद्युतीय खरिद प्रणाली सञ्चालन गर्ने कार्य गरिरहेको छ। देशभरिका खरिदलाई अनुगमन गर्ने तथा खरिद कार्यलाई पारदर्शी, मितव्ययी र प्रतिस्पर्धी बनाउने कार्यका लागि कानुनी हैसियतप्राप्त एक केन्द्रीय निकायका रूपमा सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयको स्थापना तथा सञ्चालन भएको अवस्था छ। यस कार्यालयले मालसामान, परामर्श सेवा तथा निर्माणसँग सम्बन्धित १७ वटा नमुना बोलपत्र कागजातहरू तयार गरी सार्वजनिक निकायहरूमा हुने गरेका खरिदलाई व्यवस्थित गर्ने कार्य गरिरहेको छ। राज्यका तमाम प्रयासहरू उल्लेखनीय र महत्त्वपूर्ण छन् जसले नेपालको सार्वजनिक खरिदलाई अन्तर्राष्ट्रिय प्रविधि तथा परिवेशानुकूल र समयानुकूल परिमार्जन तथा परिष्कृत गर्न सहयोग गरिरहेको छ।

निश्चय नै राज्यले गरेका हालका प्रयासहरू पर्याप्त छैनन्। नवप्रवर्तनात्मक सरकारको अवधारणालाई नेपालको सार्वजनिक खरिदले अवलम्बन गरेको देखिए पनि गर्नुपर्ने सुधारका अवसरहरू प्रशस्तै देखिन्छ। सार्वजनिक खरिदका हरेक चरणहरूमा आधुनिक प्रविधिको उच्चतम प्रयोग गरी आजको युगको Artificial Intelligence को प्रयोग गर्ने दिशातर्फ जाने स्पष्ट Roadmap बनाई सोहीअनुसार अगाडि बढ्न अब ढिला गर्नुहुँदैन।

नवप्रवर्तनका सम्भावनाहरू

खरिद प्रणाली र लेखाप्रणालीबीच अन्तरआबद्धता:

सर्वप्रथम बजेट निर्माणको चरणसँग नै खरिद प्रणालीलाई आबद्ध गर्नुपर्दछ जसले खरिद सम्झौतापश्चात् बजेट अभाव हुने तथा बजेट सुनिश्चितता नभई खरिद हुने समस्यालाई समाधान गर्न सहयोग पुऱ्याउँछ। खरिद योजना र बजेट निकासा तथा खर्च गर्ने प्रणालीबीच अन्तरआबद्धता गर्ने कार्य गर्ने अर्को महत्त्वपूर्ण कार्य हो जसले जथाभावी खर्च गर्ने तथा आर्थिक वर्षको अन्त्यतिर मात्र हुने खर्चलाई नियमित गर्दै वित्तीय सुशासन कायम गर्नमा महत्त्वपूर्ण टेवा पुऱ्याउँछ। साथै खरिद योजनाअनुकूल बजेट खर्च

भए/नभएको समेत अनुगमन गर्न सकिने हुन्छ र खरिद योजनालाई वास्तविक रूपमा नै व्यवहारमा लागु गराउन सकिने अवस्थाको सिर्जना हुन्छ।

वास्तविक लागत अनुमान तयारका लागि प्रविधि प्रयोगमा जोड:

लागत अनुमान तथा स्पेसिफिकेसन बनाउँदा वास्तविक बनाउन प्रविधि तथा वैज्ञानिक प्रणालीको प्रयोगतर्फ ध्यान दिनु अर्को महत्त्वपूर्ण सुधार हो। हाल नेपालको सन्दर्भमा लागत अनुमान तयार गर्न सहयोग गर्ने कार्यका लागि प्रमुख जिल्ला अधिकारीको संयोजकत्वमा गठन हुने जिल्ला दररेट समितिले जिल्लाभरका लागि विभिन्न वस्तु तथा सेवाको दररेट तोक्ने कार्य गरिरहेको छ। यसरी जिल्ला दररेट तोक्दा राष्ट्र बैङ्कको दररेट, स्थानीय बजारमा प्रचलित दररेट तथा अधिल्लो वर्षको दररेटलाई आधार मानेर तोक्ने गरेको पाइन्छ। तथापि यसले सार्वजनिक निकायहरूमा हुने सबै खरिदलाई समेट्ने गरी दररेट कायम हुने गरेको पनि देखिँदैन। तसर्थ लागत अनुमान तयार गर्ने प्रयोजनका लागि प्रविधिको प्रयोग गरी सकेसम्म वैज्ञानिक लागत अनुमान तयार गर्ने कार्यलाई जोड दिनुपर्ने देखिन्छ। लागत अनुमान तयार भएपश्चात् सो वास्तविक भए/नभएको चेकजाँच गर्ने जिम्मेवारी मूल्याङ्कन समितिलाई दिने गरी सार्वजनिक खरिद कानूनलाई परिमार्जन गरिनुपर्दछ। साथै देशभरि नै हुने मुख्य मुख्य खरिदलाई अध्ययन गरी न्यूनतम Standard तोकेर नै स्पेसिफिकेसन बनाउने कार्यको अगुवाइ सङ्घीय मन्त्रालयहरू तथा विभागहरूले गर्नुपर्दछ जसले कार्यसञ्चालन तहमा रहने कार्यालयमा हुने ज्ञानको कमीबाट हुन सक्ने गलत स्पेसिफिकेसन बन्ने कार्यलाई न्यूनीकरण गर्न सहयोग गर्दछ।

सबल विद्युतीय खरिद प्रणाली:

सार्वजनिक खरिदको क्षेत्रमा हाल सञ्चालन र प्रयोगमा रहेको विद्युतीय खरिद प्रणालीलाई सक्षम र प्रभावकारी बनाई सार्वजनिक खरिदलाई सरलीकृत गर्नुपर्दछ। विद्युतीय खरिद प्रणालीलाई बढी तथ्याङ्क उपलब्ध हुने गरी विकास गरी Manual प्रक्रियालाई यथाशीघ्र विस्थापित गर्नुपर्दछ। खरिदको सुरुवाती चरणदेखि Contract management सम्मका गतिविधिहरू पूर्ण रूपमा विद्युतीय प्रणालीबाट नै गर्ने गरी सबल र सक्षम प्रणाली विकास गर्ने गरी स्रोत, साधन तथा मानव संसाधन विकास गर्ने स्पष्ट मार्गचित्र बनाई कार्यान्वयन गर्नुपर्दछ। बोलपत्र मूल्याङ्कनमा रहेको हालको Paper Based Evaluation System लाई IT based Evaluation System मा रूपान्तरण गर्नुपर्दछ जसले मूल्याङ्कनका चरणमा देखिएको हालको अन्योलता तथा झन्झटिलो प्रक्रियालाई सरलीकृत गर्दछ। साथै बोलपत्र मूल्याङ्कनको प्रयोगमा हाल लागिरहेको समयमा उल्लेखनीय रूपमा सुधार आउने हुन्छ।

खरिदका नवीनतम विधिहरूको प्रयोगमा जोड:

नेपालको सार्वजनिक खरिदलाई सुधार गर्ने हो भने विश्वभर प्रयोगमा रहेका नवीनतम खरिद विधिहरूलाई नेपाली परिवेशअनुकूल प्रयोगमा ल्याउन ढिला गर्नुहुँदैन। भारतको सार्वजनिक खरिदमा प्रयोगमा रहेको e- market place जस्ता नवीन प्रविधि तथा नवप्रवर्तनलाई नेपालको सोझै खरिदको विकल्पका रूपमा

प्रयोग गरि पारदर्शिता तथा सार्वजनिक उत्तरदायित्वको कार्यलाई संस्थागत गर्न सकिन्छ। त्यसै गरी हाल नेपालमा कार्यान्वयनमा रहेका नमुना बोलपत्रहरूमा राखिएका योग्यताहरू compliance Basis मा रहेका छन् जसलाई अब Quality and Cost basis मा निश्चित अङ्कभार प्रदान गरी न्यूनतम अङ्कका आधारमा बोलपत्रदाता छनौट गर्ने विधिलाई प्रयोग गर्नुपर्ने देखिन्छ। यसले हालको मूल्याङ्कन पद्धतिमा रहेको कमी-कमजोरी सुधार गर्ने कार्यमा उल्लेखनीय योगदान पुऱ्याउँछ।

हाल निर्माण खरिदमा विश्वभर प्रचलनमा रहेको Reverse Auctioning को विधि तथा सम्झौता गर्नुअगाडि बार्ता गरेर टुङ्गोमा पुग्न सकिने व्यवस्थाहरू पनि प्रयोगमा ल्याउन ढिला गर्नुहुँदैन।

त्यसै गरी मालसामान खरिदमा पनि फ्रेमवर्क सम्झौताको कार्यान्वयन गर्न गरी नमुना बोलपत्रहरू जारी गरिनुपर्दछ। यसले औषधि खरिदलगायत स्टेसनरी सामानको खरिदमा ठूलो सहजीकरण गर्न सक्ने देखिन्छ। मालसामान खरिद तथा निर्माणका लागि समेत उपयुक्त हुने Lifecycle costing को विधि अनुसारको नमुना बोलपत्र कागजातहरू तयार गर्न सके गुणस्तरसँगै value based procurement गर्ने वातावरण सिर्जना हुन्छ।

उपभोक्ता समिति तथा लाभग्राही समूहबाट खरिद गर्ने व्यवस्थाका सम्बन्धमा सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयबाट स्पष्ट कार्यविधि जारी गर्नुपर्ने आवश्यकता रहेको छ। यसले उपभोक्ता समितिमार्फत हुने गरेको खरिदलाई व्यवस्थित गर्ने र यस सम्बन्धमा भएका द्विविधाहरू निराकरण गर्न टेवा पुऱ्याउँछ।

नयाँ खरिद ऐन तथा नियमावली जारी गर्ने:

सार्वजनिक खरिद ऐन २०६३ तेस्रोपटक संशोधन भइसकेको तथा सार्वजनिक खरिद नियमावली २०६४ तेह्रौँपटक संशोधन गर्दै कार्यान्वयनमा रहेको अवस्था छ। सङ्घीयता कार्यान्वयन भएको दुई दशक हुने अवस्था पुग्नै लाग्दा हालको खरिद ऐन तथा नियमावलीले पर्याप्त रूपमा सङ्घीयताका आयामहरूलाई सम्बोधन गर्न सकेको अवस्था छैन। त्यसै गरी यसमा राखिएका लागत अनुमान स्वीकृत गर्ने, भेरिएसन आदेश स्वीकृत गर्ने जस्ता प्रावधानहरूले प्रदेश र स्थानीय तहका पदसोपान नै पहिचान गर्न सकेको देखिँदैन। सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयबाट जारी हुने नमुना बोलपत्रहरू सार्वजनिक खरिद नियमावली २०६४ अनुसार जारी हुने तर प्रदेश र स्थानीय तहले आफूअनुकूल नियमावली जारी गर्ने अवस्थामा नमुना बोलपत्रको कार्यान्वयन गराउने अवस्थामा समेत द्विविधा सिर्जना भएको देखिन्छ। त्यसैले पटक-पटक ऐन तथा नियमावली संशोधन गर्नुभन्दा अब Total Destruction Model अपनाई नया खरिद ऐन तथा नियमावली जारी गरेर नवप्रवर्तनलाई जोड दिनुपर्ने हुन्छ।

Sustainable Public Procurement को अवधारणाको आन्तरिकीकरण:

हाल विश्वव्यापी रूपमा प्रयोगमा आइरहेको Sustainable Public Procurement को अवधारणालाई समेत समेट्ने प्रयास हुनुपर्दछ। देशभित्रका साना तथा मझौला उद्योग तथा व्यवसायीहरूलाई संरक्षण गर्ने गरी

खरिद ऐन तथा नियमावली संशोधन गर्नुपर्दछ। नेपालमा बनेको मालसामान पन्ध्र प्रतिशत महँगो भए पनि खरिद गर्ने गरी दिइएको Domestic Preference को व्यवस्थालाई सहज रूपमा कार्यान्वयन गर्ने अवस्था सिर्जना गर्नुपर्दछ। साथै महिला तथा अल्पसङ्ख्यकलाई संरक्षण गर्नका लागि निश्चित रकमसम्म सीमा तोकेर नै महिला तथा अल्पसङ्ख्यकले सञ्चालन गरेका उद्योग तथा व्यवसायीहरूमात्र प्रतिस्पर्धा गर्न पाउने गरी कानुनी तथा नीतिगत व्यवस्था गर्नुपर्दछ। यसले सार्वजनिक खरिदको माध्यमबाट देशभित्रै उद्यमशीलता विकास गर्ने महत्त्वपूर्ण कार्य गर्न सहयोग गर्दछ।

त्यसै गरी हाल अभ्यासमा रहेको १० प्रतिशत बोनसको प्रावधानलाई परिमार्जन गरी केही प्रतिशत करार व्यवस्थापनमा संलग्न पदाधिकारीहरूलाई समेत दिन सकिने गरी कानुन तथा नीतिगत व्यवस्था गर्न सकिएमा करार व्यवस्थापनमा अझ चुस्तता आउने र उत्प्रेरित हुने अवस्था सिर्जना हुन सक्ने देखिन्छ। तसर्थ यसतर्फ सरोकारवाला सबैले ध्यान दिनु जरुरी छ।

अनुगमन मूल्याङ्कनमा नवीन प्रविधिको प्रयोग:

करार व्यवस्थापनका क्रममा अनिवार्य रूपमा नवीन प्रविधि प्रयोग गरी अनुगमन गर्ने व्यवस्था गर्नुपर्दछ। सम्पूर्ण निर्माणको गुणस्तर यकिन गर्न video monitoring तथा सोको अभिलेखीकरणको व्यवस्था अनिवार्य गर्ने नीतिगत तथा कानुनी व्यवस्था गरी कार्यान्वयनको सुनिश्चितता गरिनुपर्दछ। मालसामान खरिदको समेत गुणस्तर परीक्षणका लागि निश्चित विधि तथा प्रक्रिया तयार गरी कार्यान्वयनमा जोड दिनुपर्दछ।

त्यसै गरी करार व्यवस्थापनको पनि योजना स्वीकृत गरी सोहीअनुसार कार्य भए/नभएको अनुगमन मूल्याङ्कन गर्ने प्रणालीको विकास गर्न सके अझै प्रभावकारी रूपमा खरिद व्यवस्थापन गर्न सहयोग पुग्दछ।

देशव्यापी खरिदका समस्या समाधानमा सूचना प्रविधिको प्रयोगमा जोड:

सार्वजनिक खरिदसम्बन्धी समस्या तथा द्विविधाहरूलाई सम्बोधन गर्नका लागि सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयको हालको संरचनालाई परिमार्जन गरी सम्बन्धित शाखाबाट नै video conference मार्फत राय-सुझाव दिने र तत्काल समस्या समाधान गर्ने Rapid Response Team तयार गर्ने गरी नीतिगत र कानुनी व्यवस्था गरी यथाशीघ्र कार्यान्वयनमा जानुपर्ने देखिन्छ। यसबाट देशव्यापी रूपमा सार्वजनिक खरिदका समस्या र जटिलताका तत्काल सुनुवाइ हुने हुन्छ र यो प्रक्रिया महत्त्वपूर्ण कोशेढुङ्गा साबित हुन सक्दछ।

साथै खरिदका तालिमको पहुँच सबै सरोकारवालसमक्ष पुऱ्याउनका लागि video tutorials, Frequently Asked Questions तथा Learning Platforms विकास गर्ने मोडल अबलम्बन गर्न अग्रसर हुनुपर्दछ। त्यसै गरी Online Training, Online Procurement clinics लगायतको tools को प्रयोगमा जोड दिनुपर्दछ।

निष्कर्ष:

नवीन सोच, कार्यशैली तथा प्रवृत्तिसँगै आधुनिक प्रविधिको मिश्रणको कार्य नै नवप्रवर्तन हो। सार्वजनिक खरिदमा हुने प्रक्रियामुखी व्यवहारलाई सरलीकृत गर्दै पारदर्शिता, जवाफदेहिता, मितव्ययिता तथा प्रतिस्पर्धात्मक वातावरण कायम गर्ने महत्त्वपूर्ण औजारको रूपमा यसलाई अङ्गीकार गर्ने गरिन्छ। नेपालको सन्दर्भमा सार्वजनिक खरिदका समस्याहरूलाई समाधान गर्दै मूल्यमा आधारित खरिदका लागि खरिद प्रणालीमा जोड दिने, लेखा प्रणालीसँग खरिद प्रणालीलाई आवद्ध गर्ने, वास्तविक लागत अनुमान तयारका लागि प्रविधि प्रयोगमा जोड दिने, सबल e-GP System, विश्वमा प्रचलित नवीन खरिद विधिको प्रयोगमा जोड, Sustainable Procurement Principles को प्रयोग, अनुगमन मूल्याङ्कनमा स्वचालित प्रविधिको प्रयोगमा जोड दिने तथा प्रविधिको प्रयोग गरी खरिदका समस्यालाई निरन्तर समाधान गर्ने, संस्थागत प्रणालीको विकास गर्ने नवप्रवर्तनात्मक पहलकदमी अपरिहार्य भइसकेको छ।

सन्दर्भ सामग्री:

नेपाल सरकार, (२०६३), सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३, कानून किताब व्यवस्था समिति, काठमाडौं।

नेपाल सरकार, (२०७४), सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ (संशोधनसहित), काठमाडौं, कानून किताब व्यवस्था समिति ।

<https://www.taylorfrancis.com/books/mono/10.4324/9781003023470/challenges-public-procurement-reforms?refId=0507782b-a1e0-4774-98d6-ca5e9bd0ba20&context.ubx>

Dragos, D., & Neamtu, B. (2013). Sustainable Public Procurement: Life-Cycle Costing in the New EU Directive Proposal. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, 8(1), 19–30. <https://www.jstor.org/stable/26693926>

Osborne, S., Brown, L., & Walker, R. (Eds.). (2016). *Innovation in Public Services: Theoretical, managerial, and international perspectives* (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315668932>

सार्वजनिक खरिदमा कालोसूची एक विश्लेषण



पवन राज कोइराला *

पृष्ठभूमि:

कानूनको अज्ञानता क्षम्य हुँदैन (Ignorance of law is not excusable) भन्ने कानूनको सर्वमान्य सिद्धान्तलाई आत्मसात् गर्दै सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ तथा सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ ले बोलपत्रदाता, प्रस्तावदाता, परामर्शदाता, आपूर्तिकर्ता, निर्माण व्यवसायी वा अन्य व्यक्ति, फर्म, संस्था वा कम्पनीहरूले तोकिएको व्यवस्थाको उल्लङ्घन वा परिपालना नगरेमा त्यस्ता बोलपत्रदाता, प्रस्तावदाता, परामर्शदाता, आपूर्तिकर्ता, निर्माण व्यवसायी वा अन्य व्यक्ति, फर्म, संस्था वा कम्पनीहरूलाई एक निश्चित अवधिभर नयाँ खरिद प्रक्रियामा सहभागी हुन रोक लगाउने व्यवस्था गरेको छ जसलाई कालोसूची भनी बुझ्ने गरिएको छ।

परिचय:

सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ तथा सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ ले कालोसूचीको परिभाषा गरेको देखिँदैन। कालोसूची अर्थात् BLACKLIST लाई अर्थ लगाउँदा Listing negatively or Deleting a person's name from the list or Refusing to deal with him भनेर बुझ्न सकिन्छ।

कानुनी व्यवस्था:

सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को दफा ६३ मा कालोसूचीमा राख्ने र फुकुवा गर्ने व्यवस्था छ जसमा बोलपत्रदाता, प्रस्तावदाता, परामर्शदाता, आपूर्तिकर्ता, निर्माण व्यवसायी वा अन्य व्यक्ति, फर्म, संस्था वा कम्पनीलाई निजको कार्य गाम्भीर्यताको आधारमा सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले एक वर्षदेखि

* निर्देशक, सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालय

तीन वर्षसम्म कालोसूचीमा राख्न सक्नेछ र त्यसरी कालोसूचीमा राखिएको अवधिसम्म कालोसूचीमा राखिएका बोलपत्रदाता, प्रस्तावदाता, परामर्शदाता, आपूर्तिकर्ता, निर्माण व्यवसायी वा अन्य व्यक्ति, फर्म, संस्था वा कम्पनीले सार्वजनिक निकायको खरिद कारवाहीमा भाग लिन नसक्ने व्यवस्था गरिएको छ।

कालोसूचीमा राख्ने अवस्थाहरू:

- सार्वजनिक ऐन, २०६३ को दफा ६२ बमोजिमको आचरणविपरीत काम गरेको प्रमाणित भएमा,
- दफा २७ वा ३८ बमोजिम स्वीकृतिका लागि छनौट भएको बोलपत्रदाता वा प्रस्तावदाता खरिद सम्झौता गर्न नआएमा,
- खरिद सम्झौता कार्यान्वयन गर्दा सारभूत त्रुटि गरेमा वा सम्झौताबमोजिमको दायित्व सारभूत रूपमा पालना नगरेमा,
- खरिद सम्झौताबमोजिमको कार्य सो सम्झौताबमोजिमको गुणस्तरको नभएको कुरा पछि प्रमाणित भएमा,
- खरिद सम्झौतामा भाग लिन अयोग्य ठहरिने कुनै फौजदारी कसुरमा अदालतबाट दोषी ठहरिएमा,
- योग्यता ढाँटी वा झुक्यानमा पारी खरिद सम्झौता गरेको कुरा प्रमाणित हुन आएमा,
- उपभोक्ता समितिले प्राप्त गरेको कुनै काममा निर्माण व्यवसायीलाई संलग्न गराइएको पाइएमा। (नियमावलीको नियम ९७ (१३) क)
- नियम ६५ को उपनियम ४ड२ ४ड३ बमोजिम पाँचौँ बोलपत्र स्वीकृत भएको जानकारी सार्वजनिक निकायलाई नगराएमा वा जानकारी गराउनुपर्ने अवधि व्यतीत भएपछि सार्वजनिक निकायले अन्य कुनै माध्यमबाट जानकारी प्राप्त गरेमा।
- तोकिएबमोजिम अन्य कुनै अवस्थामा।

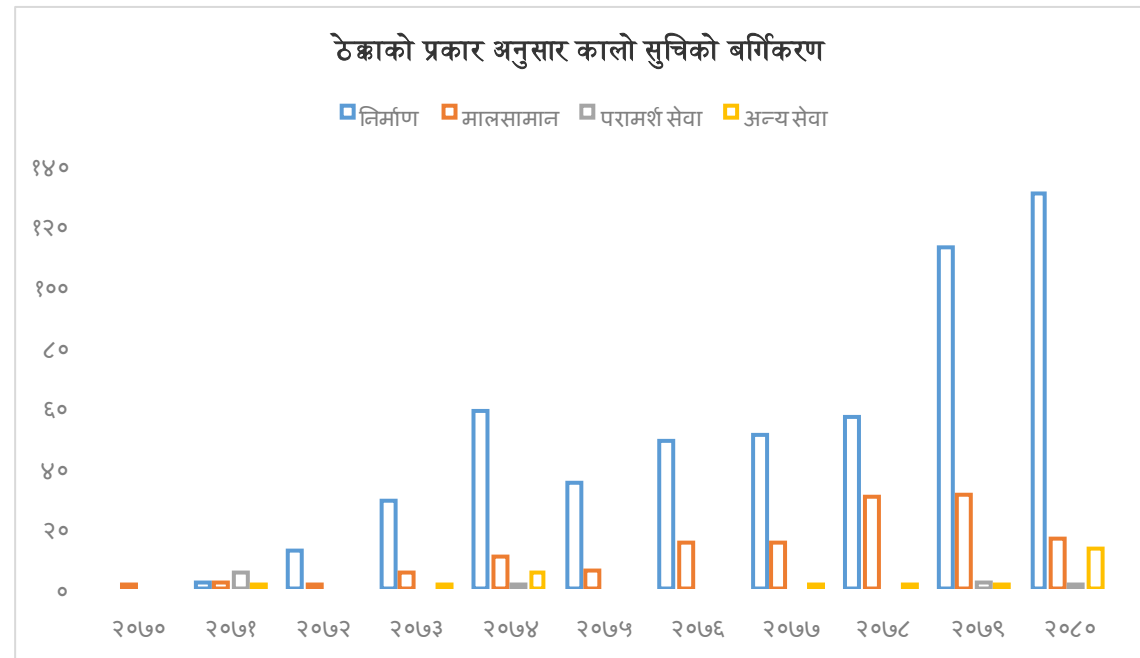
कालोसूचीमा राख्ने प्रक्रिया तथा निर्णय:

सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ तथा सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ मा भएको उपर्युक्त व्यवस्थाको उल्लङ्घन तथा आचरणको परिपालना नगरेमा सार्वजनिक निकायहरूले त्यस्ता बोलपत्रदाता, प्रस्तावदाता, परामर्शदाता, आपूर्तिकर्ता, निर्माण व्यवसायी वा अन्य व्यक्ति, फर्म, संस्था वा कम्पनीसँगको सम्झौता भङ्ग गरी जमानत जफतसमेत गरी सोको निर्णय लगायतका आवश्यक कागजातहरू संलग्न गरी सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयमा लेखी पठाउनुपर्छ। यसरी लेखी आएकोमा सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले पेस भएका कागजातहरूको छानबिन गरी दुवै पक्षलाई उचित सुनवाइको मौका दिई निजको कार्यको गाम्भीर्यताको आधारमा एक वर्षदेखि तीन वर्षसम्मको अवधिका लागि कालोसूचीमा राख्ने वा कालोसूचीमा नराख्ने निर्णय गर्नुपर्छ। सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयबाट कालोसूचीमा राख्ने गरी भएको निर्णय सम्बन्धित सार्वजनिक निकाय, बोलपत्रदाता, प्रस्तावदाता, परामर्शदाता, आपूर्तिकर्ता, निर्माण व्यवसायी वा अन्य व्यक्ति, फर्म संस्था वा कम्पनीलाई लिखित रूपमा सूचना दिई राष्ट्रिय स्तरको

समाचारपत्रमा प्रकाशित समेत गर्नुपर्दछ। कालोसूचीमा राख्ने निर्णयबमोजिम सार्वजनिक सूचना प्रकाशित भएको मितिदेखिको समय गणना गरी कालोसूचीको अवधि समाप्त भएपछि कालोसूचीको स्वतः फुकुवा भएको मानिनेछ। सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले कालोसूचीमा राख्ने निर्णय सार्वजनिक निकायबाट अनुरोध प्राप्त भएको छः महिनाभित्र टुङ्ग्याइसक्नुपर्छ।

कालोसूचीको अवस्था:

२०७० साल देखि २०८० साल को चैत्र सम्म कालोसूचीमा राखिएका निर्माण व्यवसायीहरूको विवरण													
ठेक्का प्रकार	साल												
	२०७० साल अगाडी	२०७०	२०७१	२०७२	२०७३	२०७४	२०७५	२०७६	२०७७	२०७८	२०७९	२०८०	जम्मा
निर्माण	०	०	२	१२	२९	५९	३५	४९	५१	५७	११३	१३१	५३८
मालसामान	०	१	२	१	५	१०	६	१५	१५	३०	३१	१६	१३२
परामर्श सेवा	०	०	५	०	०	१	०	०	०	०	२	१	९
अन्य सेवा	०	०	१	०	१	५	०	०	१	१	८	१३	३०
कुल जम्मा	०	०१	१०	१३	३५	७५	४१	६४	६७	८८	१५४	१६१	७०९



उपरोक्त तथ्याङ्कलाई विश्लेषण गर्दा सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ र सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ लागु भएको सात वर्ष सम्म कुनै पनि बोलपत्रदाता, प्रस्तावदाता, परामर्शदाता, आपूर्तिकर्ता, निर्माण व्यवसायी वा अन्य व्यक्ती, फर्म, संस्था वा कम्पनीलाई कालोसूचीमा राखिएको अभिलेख भेटिदैन। वि. सं. २०७० सालमा मालसामान तर्फको एउटा निर्माण व्यवसायी कालोसूचीमा परेको देखिन्छ भने सो समय पश्चात क्रमसः कालोसूचीमा पर्ने निर्माण व्यवसायीहरूको संख्यामा बृद्धी हुदै गएको देखिन्छ। वि.सं. २०७० सालदेखि २०८० सालसम्मको उक्त तथ्याङ्क हेर्दा निर्माण कार्य (works) सँग सम्बन्धित निर्माण व्यवसायीहरू बढी सङ्ख्या (५३८) मा कालोसूचीमा परेको देखिन्छ त्यसपछि मालसामानतर्फका निर्माण व्यवसायी १३२ वटा कालोसूचीमा रहेका छन् भने सबैभन्दा कम ९ वटा परामर्शतर्फका निर्माण व्यवसायी कालोसूचीमा परेको देखिन्छ। वि.सं. २०७० सालदेखि २०८० साल चैत्र महिनासम्म जम्मा ७०९ वटा निर्माण व्यवसायीहरू कालोसूचीमा परेको देखिन्छ।

सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को दफा ६३ मा निर्माण व्यवसायीहरूलाई निजको कार्य गाम्भीर्यताका आधारमा सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले एक वर्षदेखि तीन वर्षसम्म कालोसूचीमा राख्न सक्नेछ भन्ने व्यवस्थाबमोजिम सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयबाट कालोसूचीसम्बन्धी निर्णय गर्ने गरिन्छ। सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयबाट भएको कालोसूचीको निर्णयमा चित्त नबुझाउने निर्माण व्यवसायीहरूले तोकिएको अदालतमा पुनरावेदन गरी सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयको निर्णयलाई यथास्थितिमा राख्ने वा निलम्बनमा राख्ने गरेको समेत पाइन्छ। वि.सं. २०७० सालदेखि २०८० साल चैत्रसम्म कालोसूचीमा राखिएका निर्माण व्यवसायीहरूको अवधिगत विवरण तपसिलबमोजिम रहेको पाइन्छ।

कालोसूचीको अवधिगत विवरण						
साल	१ वर्ष	१ वर्ष ३ महिना	१ वर्ष ६ महिना	२ वर्ष	३ वर्ष	निलम्बित
२०७०	०१	०	०	०	०	
२०७१	९	०	०	०	२	
२०७२	०	०	०	३	९	१
२०७३	९	०	०	४	७	१५
२०७४	२४	०	०	११	२२	१८
२०७५	६	०	०	१०	१२	१३
२०७६	३५	०	०	१३	८	५
२०७७	५६	०	०	३	१	५
२०७८	६४	०	०	११	२	११
२०७९	११०	०	३	६	१२	१९
२०८०	८२	५	२९	१७	१८	१०
जम्मा	३९५	५	३२	७८	९३	९८

वि.सं. २०७० सालदेखि २०८० सालसम्मको उपर्युक्त विवरण अध्ययन गर्दा एक वर्षका लागि कालोसूचीमा रहेका निर्माण व्यवसायीहरूको सङ्ख्या ३९५ रहेको देखियो। सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयबाट कालोसूचीको निर्णय हुँदा एक वर्ष अवधिका लागि कालोसूचीमा राख्ने गरी निर्णय भएका निर्माण व्यवसायीहरूको स्थान पहिलो रहेको पाइयो भने तीन वर्ष अवधिका लागि कालोसूचीमा राख्ने गरी निर्णय भएका निर्माण व्यवसायीहरूको सङ्ख्या ९३ रहेको देखिन्छ। सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयबाट कालोसूचीका सम्बन्धमा निर्णय हुँदा सबैभन्दा बढी एक वर्ष अवधिका लागि निर्माण व्यवसायीहरूलाई कालोसूचीमा राख्ने गरी निर्णय हुने गरेको देखियो। सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले कालोसूचीमा राख्न गरेको निर्णयउपर वि.सं. २०७२ सालमा एउटा निर्माण व्यवसायीले अदालतमा पुनरावेदन गरी सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयको निर्णय निलम्बित हुन सुरु गरेको देखियो भने २०७३ सालमा जम्मा बीसवटा कालोसूचीमा राख्ने गरी भएको निर्णयमध्ये १५ वटा निर्माण व्यवसायीहरूले सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयबाट भएको निर्णयमा चित्त नबुझाई सम्बन्धित अदालतमा पुनरावेदन गरी सो कार्यालयको निर्णय निलम्बित भएको देखिन्छ। वि.सं. २०८० साल चैत्र महिनासम्म जम्मा ९८ वटा निर्माण व्यवसायीहरूले सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयबाट भएको कालोसूचीसम्बन्धी निर्णयउपर पुनरावेदन गरी सो कार्यालयको निर्णय निलम्बित भएको देखिन्छ।

कालोसूचीसम्बन्धी समस्या तथा कमी-कमजोरीहरू:

सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को दफा ६२ मा बोलपत्रदाता वा परामर्शदाताको आचरणको व्यवस्था गरिएको छ भने सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ तथा सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ का विभिन्न दफा एवं नियमहरूमा बोलपत्रदाता वा परामर्शदाताले के-कस्तो काम-कारवाही गर्दा वा नगर्दा सार्वजनिक निकायले त्यस्ता बोलपत्रदाता वा परामर्शदातालाई कालोसूचीमा राख्न सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयमा लेखी पठाउन सक्नेछ भनी स्पष्ट व्यवस्था गरिएको छ तथापि ती प्रावधानहरूलाई बेवास्ता गर्दै बोलपत्रदाता, प्रस्तावदाता, परामर्शदाता, आपूर्तिकर्ता, निर्माण व्यवसायी वा अन्य व्यक्ति, फर्म, संस्था वा कम्पनीहरूले खरिदसम्बन्धी कारवाही अगाडि बढाउने गरेको एकातिर देखिन्छ भने अर्कातिर सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयबाट कालोसूचीमा राख्ने निर्णय भएमा सो निर्णयउपर अदालतमा पुनरावेदन गरी सो निर्णयलाई उल्टाउन सकिन्छ भन्ने मनोभाव बोलपत्रदाता वा परामर्शदाताहरूमा भएको पाइन्छ। सार्वजनिक खरिद ऐन तथा नियमावली लागु भएको सत्र वर्ष पुरा भइसक्दा पनि यसका व्यवस्थाका बारेमा सरोकारवालाहरूले चासो नराख्नु, अध्ययन नगर्नु, बोलपत्र पेस गर्न आवश्यक तयारी नगर्नु, बोलपत्र पेस गर्दा संवेदनशील नहुनु, बोलपत्र पेस गर्न अर्को व्यक्ति वा संस्थालाई जिम्मा दिनु, बोलपत्र कागजातहरूमा लेखिएका प्रावधानहरू तथा खरिद सम्झौता अध्ययन नगर्नु, त्यसमा लेखिएका विषयहरू

नपढी हस्ताक्षर गर्नु, त्यसको प्रभावको आँकलन नगर्नु, सार्वजनिक निकाय र बोलपत्रदाता वा परामर्शदाताहरू बिचको सम्बन्ध सुमधुर नहुनु, एकअर्कालाई विश्वास नगर्नु, सार्वजनिक निकायका पदाधिकारीले गरेको त्रुटि ढाकछोक् गर्नु कालोसूचीमा राख्न लेखी पठाउने प्रवृत्तिको विकास हुनु आदि जस्ता अनेकौं कारणहरूले गर्दा बोलपत्रदाता वा परामर्शदाताहरू कालोसूचीमा रहने गरेको देखिन्छ।

सुधारका उपायहरू:

- सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ तथा सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ का प्रावधानहरूका बारेमा सम्बन्धित सरोकारवालाहरूलाई जानकारी गराउने,
- त्यसका लागि बोलपत्रदाता वा परामर्शदाताहरूलाई तालिम, गोष्ठी, अन्तरक्रिया, छलफल आदि जस्ता कार्यक्रमहरूको आयोजना गर्ने गराउने,
- बोलपत्र कागजातहरूको तयारी गर्दा, बोलपत्र पेस गर्दा वा खरिद सम्झौता गर्दा त्यसमा लेखिएका विषयहरू तथा प्रावधानहरू राम्ररी पढेर बुझेर मात्र हस्ताक्षर गर्ने परिपाटीको विकास गर्ने,
- सार्वजनिक निकाय र बोलपत्रदाता वा परामर्शदाताहरूको सम्बन्ध सुमधुर गर्न संयुक्त कार्यक्रमहरूको आयोजना गर्ने,
- बोलपत्र कागजातहरूको तयारी गर्दा वा पेस गर्दा अपनाउनुपर्ने सावधानी एवं गोपनीयताका बारेमा बोलपत्रदाता वा परामर्शदाताहरूलाई जानकारी गराउने,
- सार्वजनिक निकायमा खरिद कार्यमा काम गर्ने कर्मचारीहरूको योग्यता, दक्षतामा अभिवृद्धि गर्ने गराउने,
- कुनै पनि बोलपत्रदाता वा परामर्शदाता कालोसूचीमा रहँदा सार्वजनिक निकायको खरिद प्रक्रियामा पर्ने असर तथा प्रभावका बारेमा सरोकारवाला सबैलाई जानकारी गराउने,
- सार्वजनिक खरिद कार्यमा संलग्न पदाधिकारी तथा बोलपत्रदाता वा परामर्शदाताहरूले पालना गर्नुपर्ने आचरणका सम्बन्धमा जानकारी गराउने,
- झुठा कागजात तथा विवरणहरू पेस गरी खरिद कारवाहीमा संलग्न हुने प्रवृत्तिको अन्त्य गर्ने,
- सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ तथा सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ को उल्लङ्घन गर्ने बोलपत्रदाता वा परामर्शदाताहरूलाई जरिवाना लगाउने गरी कानूनमा सुधार गर्ने,
- बोलपत्रदाताका रूपमा र खरिद कार्यका रूपमा कार्य गर्नका लागि निश्चित योग्यताका आधारहरू निर्धारण गरेर मात्र अनुमतिपत्र जारी गर्ने सम्बन्धमा आवश्यक कानुनी सुधार गर्ने,

निष्कर्ष:

सार्वजनिक खरिद जनताको करको पैसा (public purse) बाट खर्च गरिने भएकाले यसको मूल उद्देश्य खरिदमा उपयुक्त गुणस्तर, परिणाम, मूल्य, स्रोत, समय र स्थानको सुनिश्चितता हुनु जरुरी छ। सार्वजनिक खरिदमा मितव्ययिता, प्रभावकारिता, पारदर्शिता, कार्यदक्षता र प्रतिस्पर्धाको सुनिश्चितता गरी सार्वजनिक

खर्चको मूल्यको सार्थकता (value for money) अभिवृद्धि गर्नु नै सार्वजनिक खरिद ऐन तथा नियमावलीको मूल मर्म भएकाले सार्वजनिक खरिद प्रक्रियामा बोलपत्रदाता वा परामर्शदाताहरू कालोसूचीमा रहने निर्णयले सार्वजनिक निकायको खरिद प्रक्रिया प्रभावित हुने मात्र नभई समग्र देशको विकास निर्माणसमेत प्रभावित हुने यथार्थलाई आत्मसात् गर्दै सार्वजनिक निकाय र बोलपत्रदाता वा परामर्शदाताबिच समन्वयात्मक एवं सुमधुर सम्बन्ध कायम गर्दै कालोसूचीमा भइरहेको बढोत्तरीलाई न्यूनीकरण गर्नु आजको आवश्यकता रहेको छ।

सन्दर्भ सामग्री:

नेपाल सरकार, (२०६३), सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३, कानून किताब व्यवस्था समिति, काठमाडौं।

नेपाल सरकार, (२०७४), सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ (संशोधनसहित), काठमाडौं, कानून किताब व्यवस्था समिति।

<https://ppmo.gov.np>

Efficiency in Procurement of Medical Goods Lessons Learnt from the Department of Health Services, Nepal

Ram Kaji Bhomi*, Deepak Adhikari†

ABSTRACT

Procurement is a driving force for all health indicators towards achieving the goal of providing quality health services to the people. Efficiency in health sector procurement plays an important role in health service delivery. This article presents lessons learned from the provision of public procurement-related technical assistance to the Government of Nepal's Ministry of Health and Population during the period of the Nepal Health Sector Support Programme 3 (NHSSP 3), 2015-2020, later extended until December 2022. Procurement systems established under the first and second Nepal Health Sector Programmes (NHSP-1 and NHSP-2), as well as the onset of Federalism, are summarized to provide context for the technical assistance, achievements, and lessons learned through support for the Nepal Health Sector Strategy (NHSS).

Key Words: Efficiency, lesson, medical goods, procurement

INTRODUCTION

Ensuring good governance in public procurement is always a challenge in Nepal. A substantial portion of the national health budget in many developing countries (20–50%) is used for the procurement of pharmaceutical products. Ensuring good governance in public procurement is always a challenge in Nepal. A substantial portion of the national health budget in many developing countries (20–50%) is used for the procurement of pharmaceutical products. In Nepal, around 6% of the national budget is used for the health sector, and out of this, only 12% is spent on the procurement of medical goods.² Improving the procurement of medical goods is taken as an important area of work. The Public Procurement Monitoring Office (PPMO),

* Former Procurement Advisor, Nepal Health Sector Support Programme, Ministry of Health and Population.

† Senior Public Health Officer, Management Division, Department of Health Services.

established after the Public Procurement Act, of 2007 aims to enhance transparency, competitiveness, and efficiency in the procurement system.

CASE REPORT

Nepal Health Sector Programmes 1 and 2

The Government of Nepal (GoN) is committed to improving the health status of Nepalese citizens by providing quality basic health services and ensuring value for money in procurement of medical goods. Leading from the First Nepal Health Sector Programme, 2004–2010 (NHSP-1), the Ministry of Health and Population (MoHP), with the assistance of external development partners (EDPs), designed the Second Health Sector Programme, 2010–2015 (NHSP-2) focusing on improving Nepal's health system and services. NHSP-2 recognized that the efficient procurement of medical goods is a critical function that, if poorly managed, can inhibit the performance and governance of the whole health sector. The Nepal Health Sector Support Programme (NHSSP) provided technical assistance (TA) and capacity-building support to the MoHP, ensuring efficient procurement of medical goods. The procurement functions of the MoHP were under the responsibility of the then-Logistics Management Division (LMD)* of the Department of Health Services (DoHS).

Improving efficiency, economy, and transparency in procurement and the supply chain of medical goods was a shared goal of the GoN and the EDPs. To accomplish that goal, the MoHP prepared a Procurement Improvement Plan (PIP), 2013/14–2015/16, and 16 action points under the Procurement Reform Plan, 2014–2015, in April 2014. NHSSP supported LMD in implementing these plans, including formulating Consolidated Annual Procurement Plans (CAPP), preparing bidding documents, technical specifications, electronic government procurement (e-GP), bid evaluations, and capacity enhancement by transforming knowledge. The embedded team of NHSSP procurement specialists and biomedical engineers provided day-to-day technical support to the relevant sections of LMD.

Nepal Health Sector Programme 3

From the lessons learned from NHSP-2, the government brought forward the Nepal Health Sector Strategy, 2015–2020 (NHSS) in December 2015 (also termed NHSP-3), extending it to mid-July 2022. The NHSS aimed to reform procurement and logistics systems by establishing a procurement centre with procurement experts and capacity enhancement expertise in procurement and supply chain management. An organization and management survey was conducted in 2015/16, which recommended a new structure and trained staff on procurement. The NHSSP continued its embedded TA to support procurement functions until December 2023.

* LMD was changed to the Logistics Management Section (LMS) and was absorbed into the Management Division (MD) in FY 2018/19.

Federalism

Nepal transitioned to a decentralized federal system after the 2015 Constitution, transferring responsibilities to the federal, provincial, and local levels. The MoHP recognized the need to strengthen procurement functions through the revision and updating of the PIP and developed the PIP, 2017/18–2021/22, in November 2017, which focused on pre-bid information systems, efficient procurement planning, standard procurement processes, and capacity building at local, provincial, and federal levels. The Constitution has established federal structural arrangements in the health sector since 2018–19, recognizing basic health services as a fundamental right and maintaining the responsibility of procuring basic health medicines at the local level. The MoHP, then, endorsed the Public Procurement Strategic Framework for Management of Medicines and Medical Goods, 2022/23–2026/27 (PPSF) in September 2022 to improve procurement management. Following the PPSF, the Madhesh, Lumbini, and Sudurpashchim provinces developed and approved their PIPs, focusing on strengthening effectiveness, efficiency, transparency, and competitiveness in the procurement of medicines and medical goods.

NHSS Procurement Interventions and Achievements

The MoHP implemented initiatives to enhance the efficiency of its procuring entities (PEs) in medical goods procurement, with the NHSSP providing continuous TA and focusing on standardization, system strengthening, and capacity building through knowledge transfer. The following eight interventions demonstrate the achievements in reforming the procurement of medicines and medical goods in the health sector:

- i. *Consolidated Annual Procurement Plan (CAPP)*: The Public Procurement Act (PPA) and Public Procurement Regulations (PPR) mandate that every PE must prepare their Annual Procurement Plan (APP) at the start of the fiscal year. Consolidation of APPs is the process of consolidating procurement activities within an organization. Since 2007, initiatives have been made to prepare APPs for all health sector entities. The DoHS has been implementing the CAPP since Fiscal Year (FY) 2010/11 and has been monitored effectively since FY 2014/15, with technical support from NHSSP. In Nepal, the FY starts in mid-July (i.e., 16/17 July). Before FY 2014/15, requisition gathering was delayed, but NHSSP interventions improved procedures for requisition collection and consolidation. Consensus workshops finalize consolidations, resulting in earlier approval and notice dates (Table 1). The timely finalization of CAPP ensures timely publication of notices, facilitating timely procurement of medical goods, although some fiscal years saw bid notices published before finalization due to administrative leads.

Table 1. Dates of CAPP finalization and first bid notice published in the respective FY.

FY	2014/15	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20	2020/21	2021/22	2022/23
Date of CAPP Finalized	13 October	9 September	30 August	27 August	21 August	20 August	18 July	17 July	28 July
Date of first Bid Published	12 December	20 November	6 September	16 August	14 August	14 August	2 August	5 August	9 September

Source: File Records of LMD, MD and e-GP Portal of PPMO; www.bolpatra.gov.np

- ii. *Establishment of the CAPP Monitoring Committee (CAPP-MC):* The CAPP Monitoring Committee (CAPP-MC) is a team-based initiative established in 2017 to monitor procurement progress and resolve bottlenecks. It was established with technical support from the NHSSP to enhance procurement capacity in DoHS, with the provision of submitting their progress report to the MoHP. The CAPP-MC has been conducting periodic monitoring since its establishment, revealing improvements in procurement execution.

Table 2. Efficiency of CAPP execution.

Value in NPR Million

FY	2017/18		2018/19		2019/20		2020/21		2021/22		2022/23	
	Value	%	Value	%	Value	%	Value	%	Value	%	Value	%
Total Planned Budget	2,728.55		1,576.78		2,795.12		1,433.76		2,835.24		1,231.55	
Procurement Initiated against Planned Budget	2,367.87	86.8	1,565.08	99.3	2,497.09	89.3	1,373.56	95.8	2,835.24	100	1,230.75	99.9
Planned Budget of Contract Signed	2,156.34	79.0	1,411.59	89.5	1,967.40	70.4	1,057.38	73.7	2,453.78	86.5	1,143.67	92.9
Actual Value of Contract Signed	1,606.18	58.9	1,203.16	76.3	1,785.48	63.9	837.78	58.4	1,932.97	68.2	954.37	77.5

Source: Annual Progress Report of CAPP Execution, DoHS

This, along with one-stop discussions among division heads, has led to improved DoHS procurement capacity efficiency (Table 2). Progress and efficiency in procurement have been reduced during the COVID-19 pandemic (FY 2019/20).

- iii. *Standardization of the procurement process through the use of e-GP:* Electronic bidding, or e-GP, is a web-based portal for bidding on public procurements, managed by PPMO. It covers bidder registration, planning, e-tendering, evaluation, and contract management mandated for government procurements. With the introduction of the PIP in 2013/14–2015/16, LMD/DoHS started standardizing the procurement system using e-GP phase I. Until FY 2016/17, LMD used only e-GP Phase I. In FY 2016/17, the system accounted for 99.43% of procurement through e-GP I, i.e., offline bidding.³

In December 2017, e-GP Phase II (online bidding) was fully implemented in LMD bidding procedures, providing training to procurement officials and support desk services. This led to 83% of bids in contract value processed through e-GP in 2017/18, making it an institutionalized standard practice at DoHS. Table 3 shows the progress attained using e-GP.

Table 3. Use of e-GP in procurement.

Value in NPR Million

FY	2017/18		2018/19		2019/20		2020/21		2021/22		2022/23	
	Value	%	Value	%	Value	%	Value	%	Value	%	Value	%
Contract Value	1606.18	100	1203.16	100	1785.48	100	837.78	100	1932.97	100	954.37	100
Use of e-GP	1329.75	82.79	1176.70	97.80	1776.17	99.48	830.93	99.18	1913.89	99.01	857.28	89.83
Non e-GP	276.44	17.21	26.46	2.20	9.31	0.52	6.85	0.82	19.08	0.99	97.09	10.17

Source: Various Years CAPP Data of DoHS

The e-GP system is now a regular practice at DoHS, and the skill has been transferred to the provinces with four trainings conducted in 2021. The result has been seen, for example, in the Madhesh Province, e-GP bids at the Provincial Health Logistics Management Center increased from 3 to 33, while hard copy bids decreased from 18 to 4 (Procurement records of Madhesh Province 2019/20 to 2021/22).

- iv. *Coding of Standard Technical Specification Bank:* A technical specification is a legal document required for procurement management initiation. The Technical Specification Bank (TSB), operationalized in DoHS, contains standardized technical specifications for pharmaceuticals and medical equipment. Designed in 2012/13 and updated in 2017/18, it is available on the DoHS Management Division website. Before the TSB at LMD,

medical goods specifications were developed by divisions and centres using existing specifications and internet or supplier information. No written standard procedures existed, leading to delays in procurement and numerous grievances. The procurement unit had to develop and collect technical specifications every time, causing issues. The TSB saved time by providing standard specifications for medical goods procurement, enabling faster, more efficient, and more transparent procurement. However, it was not used adequately by the concerned divisions due to the dynamic nature of the market, technology, and user levels.

The NHSS prioritizes TSB and the coding of specifications. Therefore, we redesigned the TSB in October 2017 to make it dynamic and user-friendly, with a standard code and template for medical goods. The TSB is used for bidding medical goods in DoHS and other PEs, with 1,421 technical specifications. In 2020/21, 117 COVID-19 items were added, and by October 2022, over 1,700 users were registered and over 40,000 downloads of specifications were recorded (TSB Admin/DoHS, as of October 2022). The institutional practice of using TSB enhances procurement transparency, time-saving, and bid evaluation, promoting compliance with standard medical goods, quality, and VfM. Tables 1 and 2 above illustrate the efficiency of the earliest initiation and maximum execution of procurement from CAPP.

- v. *Grievance Handling and Redressal System:* Grievance Handling and Redressal were not given much importance in the health sector. Like the issues of the unavailability of free medicines and poor-quality equipment, bidders and suppliers used to have grievances regarding procurement processes. In 2017, the DoHS endorsed a concept paper and developed a web-based system in 2018–19, enhancing the capacity of DoHS-MD officials to use it. A dynamic portal was linked with the MD's website, making it accessible to public users. The system handles public grievances in various categories and dates, providing reports as needed by DoHS management. The DoHS published the annual report on grievances received and resolved on the MD website. In 2018/19, 55 grievances were handled, and in 2021/22, the total recorded is 16, indicating an improvement in efficiency.
- vi. *Procurement Clinics:* Procurement Clinic is a virtual platform for health sector PEs to address procurement and contract management issues related to medical goods. Initially implemented in 2017, it provides advisory services to decision-makers. In the initial year of FY 2017/18, the clinic helped resolve 119 procurement cases. That decreased to 60 in FY 2018/19, 33 in FY 2019/20, 27 in FY 2020/21, and 33 in FY 2021/22, indicating increased government officials' understanding of procurement procedures. NHSSP Procurement Advisors and Specialists have facilitated on-site coaching and facilitation, transforming the procurement clinic into a Knowledge Bank at DoHS. This pool of government procurement officials provides advisory support to other organizations on

procurement-related issues. The PPMO and Nepal Administrative Staff College have provided a conceptual framework for the establishment of the Knowledge Bank.

- vii. *Standard Operating Procedures and Guidelines:* In FY 2017/18, two sets of Standard Operating Procedures (SOPs) were prepared and distributed to all levels of health institutions, covering medical goods procurement and electronic government procurement operations. These procedures have been effectively implemented across government levels, with support from procurement clinics at the DoHS and MoHP. The MoHP also developed an Emergency Procurement SOP for COVID-19 response, revised the SOP for medical goods procurement, and prepared SOPs for pre-shipment inspection and post-delivery inspection, addressing the lack of quality assurance capacity at sub-national procurement levels. The SOPs also address the devolution of procurements to sub-national levels. SOPs serve as a facilitation tool for officials in procuring medical goods, enhancing efficiency by ensuring timely execution, reducing grievances, and ensuring quality.
- viii. *Development of PIP and PPSF:* The Procurement Improvement Plan (PIP) was developed by MoHP to enhance procurement planning, implementation, and monitoring practices. It was updated in 2017 following the commencement of NHSS and supported by NHSSP, resulting in significant improvements. After the devolution of procurement to the provinces and local levels, the MoHP developed a strategic framework, the PPSF, to guide provinces and local levels in procurement and supply chain management. The PPSF, 2022/23–2026/27, focuses on improving pre-bid information systems, increasing efficiency in procurement planning, strengthening standard processes, contract management, and quality assurance of procured goods. The PPSF guided the preparation of provincial and local-level PIPs, and with NHSSP support, PIPs in Madhesh, Lumbini, and Sudurpaschim Provinces developed. The PIPs were developed to guide sustainable procurement and logistics management at local and sub-national levels.

DISCUSSION

NHSSP has been supporting health sector procurement activities since its inception, aiming for the timely availability of medical goods, quality goods, fairness, transparency, and competition. This has generated valuable knowledge and experience, which can be beneficial for future government and health sector actions.

The CAPP is a crucial tool for integrating program unit requirements and scheduling procurement processes. It ensures timely procurement of quality goods, but the lead time for finalizing requirements is still long. Preparing the CAPP during the preparation of annual work plans and budgets allows pre-bid activities to be done earlier. The Logistics Management Section cannot make all procurement decisions, so the CAPP Monitoring Committee is a good

example of how to expedite procurements. Periodic meetings and progress discussions are necessary, and minutes can help resolve future grievances.

Standard bidding documents and e-GP increase efficiency, reduce mistakes and improve transparency in procurement. However, e-GP lacks speciality features for all medical goods. NHSSP aims to address issues like longer lead times, shortages, and cost diversity through central bidding and local ordering. MoHP and PPMO must collaborate to establish its application. DoHS has published technical specifications for medical goods on its website as TSB, which includes 1,174 medical equipment, 130 pharmaceuticals, and 117 COVID-19 items. These specifications save time, facilitate quality procurement, and make procurement processes transparent. However, they need improvement to address technological advances and market dynamics. MoHP should mandate using TSB for better procurement.

Grievances hinder procurement efficiency. A grievance redressal system can address these issues by minimizing and mitigating them, requiring a wider scope and increased awareness among officials and suppliers. Procurement bottlenecks in medical goods procurement can be addressed through procurement clinics at DoHS, involving on-site coaching, SOPs, and facilitation handbooks to improve procurement practices and quality assurance. PIPs and PPSF are procurement reform roadmaps that enhance efficiency in medical goods procurement. Emphasis should be placed on implementing these documents and guiding the government and EDPs while developing activities in the health sector.

CONCLUSION

In Nepal, the procurement of medical goods is a crucial facet of efficient healthcare management and service delivery. Efforts have been directed towards the implementation of several improvement plans and activities, such as CAPP, TSB, e-GP, capacity building, etc. The interventions laid out by the NHSSP were pivotal in achieving efficiency in health sector procurement.

REFERENCES

1. Government of Nepal, Ministry of Health and Population. *Public Procurement Guidelines*. Kathmandu, Nepal; 2009.
2. Government of Nepal, Ministry of Health and Population. *Electronic Consolidated Annual Procurement Plan 2021/22*. Kathmandu, Nepal; 2021.
3. Government of Nepal, Ministry of Health and Population, Department of Health Services, Logistics Management Section. *Health Logistics Report*. Kathmandu, Nepal; 2020.

BIBLIOGRAPHY

1. Government of Nepal, Ministry of Health and Population, Department of Health Services. *Annual Health Report 2079/80*. Kathmandu, Nepal; 2024.
2. Government of Nepal, Ministry of Health and Population. *Nepal Health Sector Strategy, 2015-2020*. Kathmandu, Nepal; 2015.
3. Government of Nepal, Ministry of Health and Population. *Procurement Improvement Plan 2013/14 - 2015/16*. Kathmandu, Nepal; 2014.
4. Government of Nepal, Ministry of Health and Population. *Procurement Improvement Plan 2017/18 - 2021/22*. Kathmandu, Nepal; 2017.
5. Government of Nepal, Ministry of Health and Population. *Public Procurement Strategic Framework for Management of Medicines and Medical Goods 2022/23 – 2026/27*. Kathmandu, Nepal; 2022.
6. Government of Nepal, Ministry of Health and Population. *National Joint Annual Report on Progress of the Health and Population Sector*. Kathmandu, Nepal; (2016 – 2023 Various Years).

Hybrid Annuity Model: Implications in Nepalese Highways

Sabin Koirala*

Abstract: *This research paper explores the potential implications of implementing the Hybrid Annuity Model (HAM) in the development of highways in Nepal. Drawing upon existing literature and case studies from other countries, the paper evaluates the suitability of HAM within the context of Nepal's infrastructure needs and socio-economic conditions. It also offers policy recommendations for the adoption and implementation of HAM in Nepalese highway projects.*

Keywords: HAM; BOT; PPP;

1. Introduction

Nepal, a landlocked country in South Asia, faces significant challenges in infrastructure development, particularly in its road and highway network. The country's rugged terrain, limited financial resources, and institutional capacity constraints have hindered the expansion and maintenance of its road infrastructure, posing obstacles to economic growth and regional connectivity. In the current context, investment in capital expenditure is crucial for the development and prosperity of Nepal. Mainly, there are two problems: a lack of sufficient budget for capital expenditure and a lack of government capacity for capital expenditure. Thus, an increase in development budgets and capital expenditures has become a national challenge. In developing countries like Nepal, it is very difficult to arrange financial support for the construction, operation, and maintenance of physical infrastructure. Nepal needs to invest as much as 10% of its GDP in infrastructure (currently at just 5% of GDP), which creates a USD 13–18 billion investment gap in infrastructure. According to the National Planning Commission of Nepal, the financing requirement for achieving the sustainable development goal is estimated to be USD 18 billion until 2030.

* Senior Divisional Engineer, Department of Roads.

High-quality road infrastructure is crucial for Nepal's socio-economic development, facilitating trade, tourism, and access to essential services. However, traditional procurement models have proven inadequate for meeting the growing demand for infrastructure investment. In this context, innovative financing mechanisms such as the Hybrid Annuity Model (HAM) offer promising solutions to bridge the infrastructure gap and catalyze development.

The government of Nepal has made various efforts to implement public-private partnerships in road transport infrastructure. However, due to various technical, financial, and market risks, the private sector is not ready to participate in the BOOT model. The government tried to attract the private sector in the following projects but did not succeed in these transportation infrastructure projects.

1.1 Kathmandu-Terai/Madhesh Fast Track Road Project:

This was the first mega-road project with a length of 72 km and a four-lane expressway intended to be implemented in the BOT model. This was a solicited project that was identified by the government of Nepal. The first attempt was made in 2008 to call the bidders through expressions of interest and requests for proposals. Three companies were shortlisted for this project under the BOT model. However, none of them participated in the Request for Proposal (RFP) stage, citing not having sufficient funds to match the investment cost and profit, showing a need for viability gap funding. Again, the government of Nepal published an Expression of Interest (EOI) notice for the PPP/BOT model. Three companies submitted for the EOI, and two of them were shortlisted for the RFP. In 2015, IL&FS was selected based on the lowest evaluated substantially responsive bidder. No contract was awarded because of the reluctance of IL&Fs to implement the project under the given conditions. The responsive bidder demanded a government guarantee for minimum traffic. However, the contract was silent in terms of viability gap funding, and finally, the project was bailed out. Later, it was given to the Nepali army for construction and was fully funded by the government.

1.2 Kathmandu Kulekhani-Hetauda Tunnel Highway:

This was an unsolicited project with a length of 58 km and a four-lane expressway. The NPB Company Limited was formed with more than 1000 promoter shareholders. However, the company couldn't mobilize the required finance from the domestic market and tried for Foreign Direct Investment (FDI). This project also failed due to a lack of funding and government participation.

2. Literature Review

The literature on infrastructure development and public-private partnerships (PPPs) underscores the importance of innovative financing models to address the funding shortfall and enhance project efficiency. The Hybrid Annuity Model (HAM) has emerged as a viable alternative to

traditional procurement methods, offering a balanced risk-sharing mechanism between the public and private sectors.

Infrastructure development, particularly in the transportation sector, plays a crucial role in fostering economic growth, enhancing connectivity, and improving the quality of life for citizens. Traditional methods of infrastructure financing and project delivery often face challenges such as funding constraints, inefficient project execution, and inadequate risk allocation. In recent years, governments worldwide have explored alternative financing models, including public-private partnerships (PPPs), to address these challenges and accelerate infrastructure development.

2.1 Importance of Innovative Financing Models: Infrastructure projects require substantial investments in capital, resources, and long-term planning. However, many governments, including Nepal, often face limitations in mobilizing adequate funds through traditional budgetary allocations alone. Innovative financing models such as PPPs offer a mechanism to leverage private sector resources, expertise, and efficiency to supplement public investments in infrastructure development (Grimsey & Lewis, 2004).

2.2 Role of Public-Private Partnerships (PPPs): PPPs involve collaborations between the public and private sectors to finance, develop, and operate infrastructure projects. By sharing risks and responsibilities between the two sectors, PPPs aim to harness the strengths of both parties while mitigating their respective weaknesses. PPPs offer several potential advantages, including improved project efficiency, enhanced risk management, and access to additional sources of financing (World Bank, 2019).

2.3 Hybrid Annuity Model (HAM) as an Innovative Financing Mechanism: The Hybrid Annuity Model (HAM) represents a hybrid approach to infrastructure financing, combining elements of both traditional procurement methods and PPPs. Under HAM, the government provides partial financial support to private sector partners through annuity payments, while the private sector assumes responsibility for project execution, operation, and maintenance (Mohan et al., 2017).

2.4 Implications of HAM in Infrastructure Development: HAM offers several potential implications for infrastructure development:

Enhanced project bankability: HAM's risk-sharing mechanism and government support make projects more attractive to private investors, enhancing project bankability and accelerating infrastructure delivery (Bhattacharya and Prasad, 2016).

Improved risk allocation: HAM allows for a more equitable distribution of risks between the public and private sectors, thereby reducing the financial burden on the government and enhancing project viability (Flyvbjerg et al., 2003).

Stimulated private sector participation: HAM incentivizes private sector investment in infrastructure projects by providing revenue certainty and mitigating investment risks (Mukherjee et al., 2018).

Enhanced project transparency and accountability: HAM projects typically involve clear contractual arrangements, performance metrics, and regulatory oversight, promoting transparency and accountability in project delivery (Naidu and Arockiasamy, 2020).

2.5 Challenges and Considerations: Despite its potential benefits, HAM implementation faces several challenges and considerations, including:

Regulatory complexities: HAM projects require a supportive regulatory environment and clear legal frameworks to govern contractual arrangements, revenue mechanisms, and risk allocation (Adhikary et al., 2019).

Financial viability: HAM projects must demonstrate financial sustainability and attract sufficient private sector investment to ensure project success over the long term (Gurtoo and Singh, 2018).

Capacity constraints: Effective implementation of HAM projects necessitates robust institutional capacity, stakeholder coordination, and project management expertise within government agencies (Sundararajan & Sen, 2019).

3. The Hybrid Annuity Model: Key Concepts and Components

The Hybrid Annuity Model (HAM) is a form of public-private partnership (PPP) that combines elements of traditional engineering, procurement, and construction (EPC) contracts and build-operate-transfer (BOT) concessions. Under HAM, the government provides partial financial support in the form of annuity payments, while the private sector assumes responsibility for project execution, operation, and maintenance.

Key components of the HAM framework include:

Government involvement and support mechanisms: The government plays a crucial role in providing financial support, regulatory oversight, and policy frameworks to facilitate private sector participation.

Private sector participation: private companies are responsible for project design, construction, financing, operation, and maintenance, bringing technical expertise and efficiency to project execution.

Revenue model and risk allocation: Revenue generation in HAM projects is a combination of annuity payments from the government and user fees (tolls, fares, etc.). The risks associated with the project are allocated between the public and private sectors based on their respective capacities to manage them effectively.

Long-term perspective and sustainability: HAM projects typically involve long-term agreements between the government and private entities, ensuring the proper operation and maintenance of infrastructure assets over their lifecycle.

4. Implications of HAM in Nepalese Highways

Nepal's infrastructure deficit poses significant challenges to economic growth and regional connectivity. The Hybrid Annuity Model (HAM) offers several potential implications for the development of highways in Nepal:

Enhanced project bankability: HAM's risk-sharing mechanism and government support make projects more attractive to private investors, enhancing project bankability and accelerating infrastructure delivery.

Improved quality and efficiency: Private sector involvement brings technical expertise, innovation, and efficiency to project execution, leading to improved quality of infrastructure and timely completion.

Sustainable financing: HAM's revenue model ensures a steady stream of income for private investors through annuity payments, reducing reliance on government funding and enhancing project sustainability.

Socio-economic benefits: Well-developed highways facilitate trade, tourism, and access to essential services, driving economic growth, job creation, and poverty reduction.

Capacity building and institutional strengthening: HAM projects require strong regulatory frameworks, institutional capacity, and stakeholder coordination to ensure successful implementation, contributing to long-term capacity building and institutional strengthening in Nepal.

5. Case Studies and Examples

While there are currently no specific case studies of HAM projects implemented in Nepal, examples from other countries provide valuable insights into the potential implications on HAM in Nepalese highways. Case studies from India, the Philippines, and Colombia demonstrate how HAM projects have been successfully implemented to address infrastructure challenges and promote economic development.

Case Study	Country	Project	Key Features	Implementation Process	Benefits
Eastern Peripheral Expressway (EPE)	India	Access-controlled expressway around	Design, Build, Finance, Operate, and Transfer	The competitive bidding process for concessionaire selection.	Reduced travel time and congestion. Improved

Project		NCR	(DBFOT) basis under HAM. Total project cost: INR 11,000 crores The concessionaire is responsible for design, construction, financing, operation, and maintenance.	Construction commenced in May 2015 and completed in May 2018. Toll collection began upon completion.	connectivity and regional development. Economic benefits through increased trade and transportation efficiency.
Kalyan-Bhiwandi-Shilphata (KBS) Road Widening	India	Road widening project in Maharashtra	Widening of existing roads to six lanes under HAM. Total project cost: INR 1,200 crores. The concessionaire is responsible for design, construction, financing, operation, and maintenance.	The competitive bidding process for concessionaire selection. Construction is carried out in phases to minimize disruptions. Toll collection began upon completion.	Improved traffic flow and reduced travel time. Enhanced safety features and infrastructure quality. Facilitated smoother movement of goods and passengers.
Manila-Cavite Expressway (CAVITE X) Project	Philippines	14-km expressway connecting Manila to Cavite	Hybrid financing structure combining toll revenue and government support under HAM. Total project cost: USD 1.1 billion. The concessionaire is responsible for design, construction, operation, and maintenance.	PPP agreement signed between the government and private sector consortium. Construction is completed in phases. Toll collection commenced upon completion.	Improved connectivity between Manila and Cavite. Reduced travel time and congestion. Economic benefits through increased trade and tourism. Enhanced road safety features.

Bogota-Girardot Road Widening Project	Colombia	Widening of the highway between Bogota and Girardot	60-km road widening project under HAM. Total project cost: USD 845 million. The concessionaire is responsible for design, construction, operation, and maintenance.	PPP agreement signed between government and private sector consortium. Construction is carried out in multiple phases. Toll collection began upon completion.	Reduced travel time and congestion. Enhanced safety features and infrastructure quality. Improved connectivity and economic development along the corridor.
---------------------------------------	----------	---	---	---	---

6. Policy Recommendations

To harness the potential of the Hybrid Annuity Model (HAM) for highway development in Nepal, the following policy recommendations are proposed:

1. **Develop a comprehensive regulatory framework:** Nepal should establish clear guidelines, regulations, and institutional mechanisms to govern HAM projects, ensuring transparency, accountability, and legal certainty for investors.
2. **Strengthen institutional capacity:** The government should enhance the capacity of relevant agencies, such as the Department of Roads (DoR) and the Investment Board Nepal (IBN), to effectively manage HAM projects and facilitate private sector participation.
3. **Promote stakeholder engagement:** Effective stakeholder engagement and public consultation are essential for building consensus, addressing community concerns, and ensuring the equitable distribution of project benefits.
4. **Prioritize project selection and planning:** Nepal should prioritize strategic highway projects with high economic and social returns, conducting thorough feasibility studies, risk assessments, and cost-benefit analyses to inform project selection and planning.

The government of Nepal can do a trial to determine the feasibility of the HAM model in Nepal. The trail road for implementation under the Hybrid Annuity Model (HAM) could be the Daunne Tunnel Project. Connecting the city of Narayanghat with Butwal, a major town in the western region of Nepal, this highway plays a crucial role in facilitating trade, tourism, and transportation between the two areas.

Here's why the Daunne Tunnel is suitable for the HAM:

Strategic Connectivity: The Daunne Tunnel project aims to improve connectivity between Narayanghat and Butwal, two important cities in Nepal. This improved connectivity can enhance trade, tourism, and economic activities in the region.

Cost and Complexity: Tunnel construction projects are often complex and require substantial investment. By utilizing the HAM model, the financial burden on the government can be reduced as private investors finance a portion of the project. This can expedite the construction process and ensure timely completion.

Revenue Generation: Once operational, the Daunne Tunnel can generate revenue through toll collection. Private investors may find this revenue stream attractive, increasing their interest in participating in the project under the HAM model.

Risk Sharing: The HAM model allows for the sharing of risks between the government and the private sector. Risks associated with construction delays, cost overruns, and maintenance can be allocated appropriately, ensuring efficient project delivery.

Implementing the Daunne Tunnel project under the HAM model would require collaboration between the government and private investors. The government would provide necessary approvals, regulatory support, and land acquisition, while private investors would undertake the construction, operation, and maintenance of the tunnel under a long-term agreement.

In conclusion, the Daunne Tunnel project connecting Narayanghat and Butwal holds significant potential for implementation under the Hybrid Annuity Model in Nepal. By leveraging private sector participation, the HAM model can expedite infrastructure development and contribute to regional economic growth and development.

7. Conclusion

The Hybrid Annuity Model (HAM) holds significant potential for accelerating highway development in Nepal, offering a balanced approach to risk-sharing, project financing, and efficiency improvement. By leveraging private sector expertise and investment, Nepal can overcome its infrastructure challenges, drive economic growth, and improve the quality of life for its citizens. However, successful implementation of HAM requires strong regulatory frameworks, institutional capacity, and stakeholder engagement. Through strategic policy interventions and concerted efforts, Nepal can harness the benefits of HAM to transform its highway infrastructure and unlock new opportunities for sustainable development.

References

- Ansari, M., Haider, M., & Kumar, R. (2018). Public-Private Partnership (PPP) in Infrastructure Development: A Review of Literature. *Journal of Infrastructure Development*, 10(2), 145-168.
- Bhatia, S., & Sambyal, R. (2020). A Comparative Study of Hybrid Annuity Model (HAM) and Engineering, Procurement, and Construction (EPC) in Road Projects. *International Journal of Engineering and Advanced Technology (IJEAT)*, 9(2), 1605-1613.
- Kothari, R., & Sangole, M. (2017). Public-Private Partnership (PPP) Models for Road Development: A Literature Review. *International Journal of Engineering and Management Research (IJEMR)*, 7(6), 21-30.
- Singh, H., & Kansal, D. (2019). Public-Private Partnership (PPP) Models in Road Infrastructure Development: A Review. *International Journal of Innovative Research in Science, Engineering and Technology (IJIRSET)*, 8(6), 5751-5758.
- Tiwari, S., & Singh, A. (2018). Assessment of Public-Private Partnership (PPP) Models in Infrastructure Development: A Literature Review. *International Journal of Engineering and Management Research (IJEMR)*, 8(2), 46-54.
- World Bank. (2019). Public-Private Partnerships in Highways: Lessons Learned from Recent Experience. *World Bank Group*. Retrieved from <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31318>

Specification of Goods

Er. Birendra Kandel*

1. Introduction

In simple words, specification can be defined as a statement of needs. It defines what the procuring entity wants to buy and, consequently, what the supplier or contractor is required to provide. It is one of the important elements of the procurement process. Inadequately or poorly drafted specifications may cause the many potential bidders to challenge the overall procurement processes and may raise questions about the credibility, efficiency, and integrity of the procuring entity, which subsequently delays the purchasing process. To achieve value for money, a specification should give clarity to the suppliers as to what they should offer. As Terms of Reference (ToR) are used in the procurement of consulting services, specification is largely used in the procurement of goods and works. Specification includes a description of any requirements for inspecting, testing, or preparing a supply, service, or major repair for delivery. A good specification is clear, concise, and based on actual needs. It should be in simple language, free of vague terms that are subject to variation in interpretation. The significance of developing specifications within the bidding document is to ensure that bidding is not restricted other than to promote free and fair competition among the bidders. A specification document shall be part of the contract agreement, and hence, it should be very carefully and precisely prepared; otherwise, too many complications may arise during the contract management phase. The purpose of developing a specification is to help the procuring entity promote the widest possible competition and ensure value for money (VfM) while ensuring critical performance or other requirements for the supply and procurement of goods.

2. How do Specifications affect the procurement process?

The specification is an important document in public procurement. It is used during the evaluation of bids to determine whether the bids are responsive. Further, specifications form part of the contract document. A restrictive specification usually limits competition and

* Senior Divisional Engineer, Melamchi Water Supply Development Board.

eliminates items that can satisfactorily meet actual needs. How the well-written specification affects the procurement process is briefly described below in Table 1.

Table 1: Comparison between poorly written and well written specification

	Poorly written	Well written
Bidding Process	<ul style="list-style-type: none"> • Discourage potential bidders. • Increase costs. • May reduce competition. • Information omitted can lead to suppliers making wrong assumptions. 	<ul style="list-style-type: none"> • Attracts qualified and potential bidders. • Widens competition. • Clear and concise specification. • Suppliers innovation.
Evaluation process	<ul style="list-style-type: none"> • Easily misinterpreted. • Complexity in bid evaluation and quantifying the deviations. • Protest by the unsuccessful bidders. • Media attention. 	<ul style="list-style-type: none"> • Easier to evaluate. • Sharp evaluation criteria. • Minimal possibility of the protests. • Less time-consuming in the evaluation process. • Justifies Value for Money.
Administration of Contract	<ul style="list-style-type: none"> • Unclear and inaccurate specification leads to claims, disputes and poor performance during the contract administration. • Deteriorates the relationship between the purchaser and supplier. 	<ul style="list-style-type: none"> • Well-defined and precise specification leads to more control, less prone to claims and disputes and easier contract administration. • Healthy relationship between the purchaser and supplier.

3. Types of Specifications

Broadly, specifications are of two types, namely conformance type of specification and performance type of specification.

- i) Conformance type of specification describes in detail the technical requirements of the design, method of production, construction, services, and/or delivery.
- ii) Performance type of specification describes the outcomes results, or outputs required in terms of business or functional performance requirements.

Table 2: Conformance and Performance Specification

	Conformance Specification	Performance Specification
Use of Specification	It is used whether a thorough understanding of the requirements already exists and there is little/no desire for the supplier to innovate.	It is used where the understanding of what is required in terms of outcomes can be described. It describes the ‘what’ is to be achieved rather than a fixed description of ‘how’ it should be done by stating a minimum and/or maximum acceptable output or performance level.
Supplier Innovation	The employer normally has a comprehensive understanding of the requirements and can describe them in detail.	Effective at allowing suppliers to bring their expertise, creativity, innovation and resources to the bidding process without restricting them to predetermined methods.
Suitability	Works best for simple purchase of goods and works, where there is a focus on defining specific quantities and specifications for requirements, unit price costing, and specifics around the time, place and manner for delivery and acceptance. It defines the exact design and details of the goods, i.e., the physical characteristics (material or dimensions).	This allows suppliers to reduce costs and passes the risk of both cost and performance (supplying something that works) to the supplier and focus on achieving results. It defines the task or desired result by focusing on what is to be achieved. It does not describe the method of achieving the desired result.
Risk	The main risk of a conformance specification is if the specification is incorrect, such as the design doesn’t function, then all the risk lies with the Employer because they have specified exactly what they want.	Performance-based specifications should be drafted such that suppliers are allowed maximum flexibility when meeting the requirements.

The choice of specification depends upon the many factors such as cost and time needed to create specifications, risk sharing between the supplier and the purchaser, ability of the bidders for innovate and the complexity of the bid evaluation which is illustrated in the figure below.

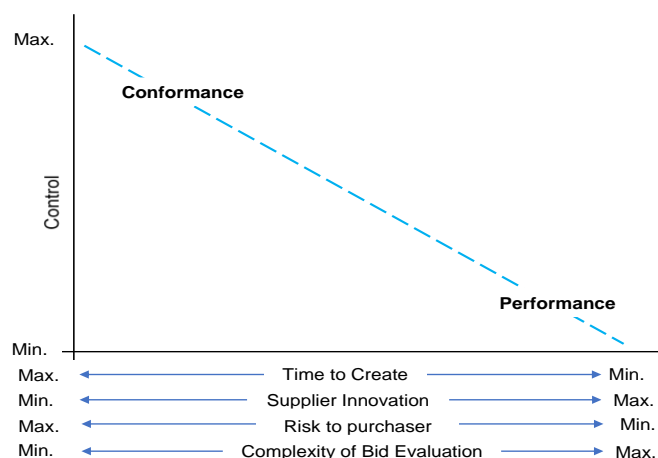


Fig.1: Conformance and performance specifications (Figure adapted from Asian Development Bank)

4. Examples of Specification

The types of specification are described more lucidly by the following simple example of Covid – 19 Test kit.

Conformance type of specification	Performance type of specification
Covid -19 Test Kit “PCR Work Station [UV lamp; Laminar flow (Class 100 HEPA filtered)]; Vortex mixer; Microcentrifuge; Micropipettes (2 or 10 µl, 200 µl and 1000 µl); Multichannel micropipettes (5-50 µl); 2 x 96-well cold blocks; -20oC (nonfrost-free) and -70oC freezers; 4°C refrigerator; Real-time PCR detection system; Nucleic acid extraction system...”	Covid -19 Test Kit 100% accuracy of detection within 4 hours...

As discussed above, the choice of specification depends on many factors, a trade-off between conformance and performance specification may be suitable in some cases so that the specification shall not be too restrictive and also allows some innovations from the suppliers. In such case, a hybrid type of specification (trade-off between conformance and performance type of specification) may be chosen, the example of which is given below.

Hybrid Specification:

COVID-19 test kit

Real-time PCR detection system with Work Station and all accessories; nucleic acid extraction system; offers high reliability in detection; Compliant with WHO standards and guidelines for COVID-19 diagnosis; Compliant with ISO 13485:2016.

5. Public Procurement Law of Nepal on Specification

Public Procurement Act, 2063 states in Section 4(1) that “Prior to procuring any goods, construction work or service, a public body shall prepare a specification, plan, drawing, design, special requirement or other descriptions thereof.” Further section 4(3) prohibits the use of a particular brand, trademark, name, patent, design, type, origin or producer’s name unless there is no other way of specifying clearly in an intelligible manner the characteristics of the goods, construction work or service. Provided there is no other way than such specifying, a particular brand, trademark, name, patent, design, type, origin or producer’s name may be specified, with the words “equivalent to” being mentioned thereafter. Section 13(2, a) of the Act emphasises on use of “Technical Specification” in the Bidding Document. In the Section 25 (2), it is stated that the bid containing minor deviations in the Technical Specification shall not be rejected, but included in the bid evaluation with quantification in monetary terms of such deviations. The Act allows a minor deviation of maximum of 15% of the bid price shall be deemed to be substantially responsive and shall be included in bid evaluation.

Furthermore, the Public Procurement Regulation, 2064 emphasises that while specifying the criteria on qualification of bidders or proponents of a pre-qualification proposal who participate in the procurement actions related to the supply of goods, the procuring entity may specify “Technical Specification of goods” as one of the major criteria (Rule 25, sub-rule 1). Rule 42 of the PPR, 2064 states the matters to be specified in the Technical Specifications of Goods such as, but not limited to;

- Plan, drawing and design of the proposed work
- Bill of quantities
- Relevant physical and chemical characteristics and anticipated performance characteristics of the goods
- Technical configuration
- Details of the guarantee of anticipated performance and quality
- Whether the spare parts and specified services which are required during the life of the goods will be available or not

- If the goods may cause any environmental impact, such an impact and the measures to be taken to mitigate such an impact.
- The criteria and method to be applied to examine whether the goods supplied conform to the specifications outlined in the bidding documents or not.

Rule 62 (Rule relating to Evaluation of Technical Aspects of Bids) explains that the Bid Evaluation Committee, while evaluating the bid shall consider Technical specifications and operating and performance characteristics of key goods as one of the major criteria of bid evaluation and the committee should fix the discrepancy (if found between the matters set out in the bidding documents and the matter stated by the bidder in the bid) by computing following the criteria set out in the bidding document.

6. Which Specification to Use?

A major question arises – which type of specification shall be used for a particular type of Procurement? In this case, the most important thing that determines the type of Specification is the nature of the Procurement. Conformance Specification or Technical Specification is undoubtedly the first choice if we are going to procure the goods of which we have a thorough understanding of the requirements and supplier innovation is not expected. The complexity of bid evaluation associated with such type of specification is very minimum as we have specified exactly what we want. Such type of specifications is suggested in most of the regular and non-complex type of procurement as they allow to the achievement of Value for Money with the widest competition among the bidders. The specifications offered by the bidders can be precisely compared with the requirements of the employers and also if there are any discrepancies, a monetary quantification can be made. An utmost care shall be taken during the preparation of such type of specifications that they will not be too much restrictive as provisioned by the Public Procurement Act. The only risk associated with the use of such type of specifications is that if the product or design does not work, the purchaser shall bear all the risks because the purchaser has specified exactly what it wanted. On the other hand, performance-type specifications are suggested only when the procuring entity wants to allow different options and innovations from the suppliers. Performance specifications are explicitly used if the price is not a major criterion for the selection of a bidder because such specifications cannot be precisely compared with the proposals of each of the bidders as bidders offer different options with a wide range of prices. Such specifications are suggested only for the complex and innovative type of procurement and mostly in the case of two-stage bidding. A trade-off between the conformance and performance specification may provide a better result in terms of the bidder's innovation, competition, risk minimization, Value for Money and simplicity of bid evaluation.

7. Conclusion

Specification is one of the major elements in the Public Procurement. A clear and concise specification attracts a greater number of bidders that allows the widest competition and helps to achieve the Value for Money. Specifications communicate the requirements to the suppliers. Specifications are written so as to not restrict bidding but to encourage open competition. Specifications should not prevent innovative solutions and competition. As the mistakes in the specification may affect the end users and undermine the strategic aim of the procuring entity, care should be given while preparing the specification. The most important thing to notice is that the specification should be clear and accurate as far as possible and should not be restrictive. The success of the procurement relies on a specification being a true and accurate statement of the buyer's requirements.

References:

1. Developing specifications v1.4 September 2019; The State of Queensland (Department of Housing and Public Works) 2018
2. Developing Specifications, General Guidelines; The Office of Procurement Regulations
3. Guidance note on procurement – Value for Money; Asian Development Bank, December 2021.
4. Guide to Specifications Writing or Statement of Requirements; Health Share Victoria
5. Presentation in “Procurement Management in the Public Sector - Procurement of Works and Goods”, ITC-ILO, Turin, Italy.
6. Public Procurement Act of Nepal, 2063
7. Public Procurement Regulations of Nepal, 2064
8. Specification writing guide, Department of Infrastructure, Planning and Logistics 20 February 2023 | Doc ID 5.38 – V.2023.04; Northern Territory Government.
9. The Chicago Public Schools and the Department of Procurement and Contracts; Specification Procedure Seminar.

नेपालमा परामर्श सेवा खरिद: एक विवेचना

इ. उद्धव नेपाल *

१. परिभाषा:

सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को दफा २ (ड) मा परामर्श सेवा भन्नाले कुनै अध्ययन, अनुसन्धान, सर्भेक्षण, डिजाइन, ड्राइङ, सुपरिवेक्षण, तालिम, परीक्षण गर्ने काम, सफ्टवेयरको विकास वा यस्तै प्रकृतिका अन्य बौद्धिक वा पेसागत सेवा सम्झनुपर्छ भनी उल्लेख भएको छ।

एसियाली विकास बैङ्कको परिभाषामा Consulting services are of an intellectual and advisory nature requiring evaluation of technical proposals that offer tailored approaches, methodologies, and specially qualified experts भनी उल्लेख भएको छ। साथै, Services for which the physical aspects of the activity predominate, that are bid and contracted on the basis of performance of a measurable physical output, and for which performance standards can be clearly identified and consistently applied; or routine services which, while requiring expert inputs, are based on recognized standard offerings that are readily available and which do not require evaluation of tailored methodologies or techniques नfO non consulting services भनी एसियाली विकास बैङ्कले परामर्श सेवा र अन्य सेवाको बिच भिन्नता प्रस्ट्याएको छ।

सार्वजनिक खरिदका क्रममा कहिलेकाहीँ मालसामान, परामर्श सेवा वा अन्य सेवा के गरी खरिद गर्ने भनी हामीलाई द्विविधा हुन सक्छ। जस्तै लेखापरीक्षण सेवालाई के भन्ने? एसियाली विकास बैङ्कको परिभाषाअनुसार लेखापरीक्षण सेवालाई routine services, performance standards clearly identified and consistently applied भएका हिसाबले अन्य सेवा भनी खरिद गर्न सकिने देखिन्छ। यद्यपि सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ को नियम ७४(३) मा लेखापरीक्षण, सामान्य इन्जिनियरिङ डिजाइन तथा खरिद एजेन्ट जस्ता राम्ररी अभ्यास भइसकेका, नियमित प्रकृतिका काम र कम लागत लाग्ने कामका लागि न्यून लागत विधि छनौट गर्न सकिनेछ भनी परामर्श सेवाभिन्नै राखिएको पाइन्छ।

* आयोजना उप-निर्देशक, अधिकार सम्पन्न वाग्मती सभ्यता एकीकृत विकास समिति।

त्यसै गरी कम्प्युटर खरिद गरी साधारण अफिस प्याकेज सफ्टवेयर प्रविष्टि (Install) गरिदिने हो र कम्प्युटरको लागत अनुमान रकम धेरै भएमा वस्तुको रूपमा खरिद गर्न सकिन्छ भने सफ्टवेयरको विकासका साथै २-३ वटा कम्प्युटर सप्लाई सँगै गर्ने हो र सफ्टवेयरको विकासको लागत अनुमान रकम कम्प्युटरको लागत अनुमानभन्दा धेरै भएमा परामर्श सेवाको रूपमा खरिद गर्न सकिन्छ।

२. परामर्श सेवाको खरिदका मुख्य-मुख्य चरण र विधिहरू:

सार्वजनिक निकायले परामर्श सेवा खरिदका लागि सर्वप्रथम सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ को नियम ६९ अनुसार कार्य क्षेत्रगत सर्त (Terms of References-ToR) तयार गर्नुपर्दछ। कार्य क्षेत्रगत सर्त तयार गर्ने कार्य एकदमै महत्त्वपूर्ण कार्य हो। जति विस्तृत रूपमा राम्रोसँग स्पष्ट ढङ्गले कार्य क्षेत्रगत सर्त लेख्न सकियो परामर्श सेवा खरिद र सम्झौता कार्यान्वयन त्यति नै सहज हुन जान्छ। त्यसपछि कार्य क्षेत्रगत सर्तका आधारमा नियम १२ अनुसार परामर्श सेवाको लागत अनुमान तयार गरी नियम १४ (२) अनुसार स्वीकृत गर्नु गराउनु पर्दछ। पाँच लाख रुपियाँसम्मको लागत अनुमान भएको परामर्श सेवा नियम ८२ बमोजिम सोझै वार्ताबाट वा नियम ८५ बमोजिम सोझै खरिद गर्न सकिनेछ। सार्वजनिक निकायले एक लाख रुपियाँभन्दा बढी रकमको सोझै खरिद गर्दा मौजुदा सूचीमा रहेका कम्तीमा तीनवटा परामर्शदाताबाट लिखित रूपमा दरभाउपत्र माग गरी खरिद गर्नुपर्ने हुन्छ। विशेषज्ञता र योग्यताको आधारमा नियम ८३ बमोजिम अन्य विधिबाट पनि परामर्श सेवा खरिद गर्ने प्रावधान रहेको छ। त्यसै गरी नियम ७२ बमोजिम २० लाख रुपियाँभन्दा कम रकमको परामर्श सेवा मौजुदा सूचीमा रहेका परामर्शदाताबाट लिखित रूपमा प्राविधिक र आर्थिक प्रस्ताव माग गरी वा दफा ३० एवं नियम ७० बमोजिम २० लाख रुपियाँभन्दा बढी मूल्यको परामर्श सेवा खरिद गर्न खुला रूपमा आशयपत्र माग गरी सङ्क्षिप्त सूची तयार गरी परामर्श सेवा खरिद गर्नुपर्ने हुन्छ। २० लाख रुपियाँभन्दा बढी र १५ करोड रुपियाँको परामर्श सेवा खरिद गर्नुपरे राष्ट्रिय स्तरको आशयपत्रदाताबिच मात्र प्रतिस्पर्धा गराउनुपर्ने हुन्छ। सामान्यतया १५ करोड रुपियाँभन्दा बढी रकमको परामर्श सेवा खरिद गर्दा सार्वजनिक निकायले अन्तर्राष्ट्रिय स्तरको आशयपत्रको मागसहित एक तहमाथिको अधिकारीको स्वीकृति लिनुपर्ने हुन्छ। परामर्शदाताको सङ्क्षिप्त सूची तयार गर्न होस् वा प्रस्ताव मूल्याङ्कन गर्न होस्, मूल्याङ्कनका आधारहरूसमेत कार्य क्षेत्रगत सर्तमा उल्लेख भएका आवश्यकताहरूको आधारमा नै तयार गर्नुपर्दछ।

प्रस्तावदाताको छनौट दफा ३१(४) अनुसार ४ वटा विधिहरूमध्ये कुनै एक विधिबाट गर्नुपर्दछ। तर नियम ७२ बमोजिम मौजुदा सूचीमा रहेका परामर्शदाताबाट प्रस्ताव माग गरी परामर्श सेवा खरिद कार्य गर्नुपर्दा गुणस्तर र लागत विधिअनुसार नै गर्नुपर्दछ। परामर्श सेवा खरिदका लागि सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयबाट सोझै खरिदका लागि एक, खुला रूपमा आशयपत्र मागका लागि एक र प्रस्ताव मागका लागि दुई किसिमका (Time based and Lump Sum Contract) गरी जम्मा ४ किसिमका Standard Document जारी भएको पाइन्छ।

२.१ कार्य क्षेत्रगत सर्त (Terms of References-ToR) तयार गर्ने सन्दर्भमा

माथि उल्लेख भएअनुसार परामर्श सेवा खरिदका लागि सर्वप्रथम कार्य क्षेत्रगत सर्त (Terms of References-ToR) तयार गर्नुपर्दछ। कार्य क्षेत्रगत सर्त तयार गर्ने कार्य एकदमै महत्त्वपूर्ण कार्य हो। जति विस्तृत रूपमा राम्रोसँग स्पष्ट ढङ्गले कार्य क्षेत्रगत सर्त लेख्न सकियो परामर्श सेवा खरिद र सम्झौता कार्यान्वयन त्यति नै सहज हुन्छ। कार्य क्षेत्रगत सर्त निम्नअनुसारको उपशीर्षकमा विभाजन गरी लेखिने गरिएको छ।

- आयोजनाको परिचय/पृष्ठभूमि
- आयोजनाको उद्देश्य
- परामर्शदाताले गर्नुपर्ने क्रियाकलापहरू
- परामर्श सेवाका लागि आवश्यक मुख्य-मुख्य जनशक्तिको अनुमानित सङ्ख्या, योग्यता र अनुभव
- समय सीमा र अपेक्षित प्रतिफल
- पेस गर्नुपर्ने प्रतिवेदन, कागजातहरू र सङ्ख्या
- भुक्तानीको तरिका
- सार्वजनिक निकायले परामर्शदातालाई उपलब्ध गराउने कागजात तथा अन्य सेवा-सुविधाहरू केही भए

कार्यसम्पादन गर्न मुख्य जनशक्तिको योग्यताको मूल्याङ्कन वैयक्तिक विवरण (Biodata) अध्ययन गरी गर्नुपर्ने हुनाले समयमै मूल्याङ्कनसमेत सक्ने गरी केही सीमितलाई मात्र मुख्य जनशक्ति (Key Experts) का रूपमा राखी अन्यलाई सहायक जनशक्ति (Nonkey Experts) का रूपमा राख्न सकिन्छ, किनकि कुनै जनशक्तिको न्यूनतम योग्यता नभएमा सम्झौताका लागि छनौट भएको प्रस्तावदातासँग वार्ताका बखत न्यूनतम योग्यता भएको जनशक्तिको प्रस्ताव गर्न लगाई सम्झौता गर्न सकिन्छ।

२.२ परामर्श सेवाको लागत अनुमान तयार गर्ने सन्दर्भमा

परामर्श सेवाको लागत अनुमान तयार गर्दा खरिदसम्बन्धी सम्पूर्ण काम एउटै खरिद सम्झौताबाट हुन सक्ने वा कामपिच्छे सम्झौता गर्नुपर्ने, खरिदको अन्य कुनै विकल्प भए त्यस्तो विकल्प, सम्झौताबमोजिमको काम सम्पन्न गर्न लाग्ने रकमको अधिकतम सीमा र समय निर्धारण गर्नुपर्छ। लागत अनुमान तयार गर्दा परामर्श सेवाको कार्यक्षेत्रगत सर्तअनुसार कार्यसम्पादन गर्दा लाग्न सक्ने खर्च, परामर्शदातालाई दिनुपर्ने सुविधाहरूबापतको रकम, गुणस्तर परीक्षण खर्च, कार्यसम्पादन जमानतको कमिसन आदिमा हुने खर्च समेतलाई विचार गर्नुपर्दछ। कार्यसम्पादन गर्न मुख्य जनशक्ति एवं अन्य जनशक्तिको पारिश्रमिक, प्रतिवेदन लेखन, अनुवाद, परामर्शदाताले सञ्चालन गर्ने तालिम, गोष्ठी वा भ्रमण गर्ने खर्चलाई समेत समावेश गर्नुपर्छ। परामर्श सेवाका लागि सम्बन्धित मन्त्रालयले कुनै मार्गदर्शन वा नर्म्स तयार गरेको भए त्यसलाई आधार मानी लागत अनुमान तयार गर्नुपर्छ। सार्वजनिक निकायले चालु वा अघिल्ला वर्षमा सोही प्रकृतिको खरिद गर्दा लागेको वास्तविक लागतलाई समेत आधार मान्न सकिन्छ।

२.३ खुला रूपमा आशयपत्र माग गरी सङ्क्षिप्त सूची तयार गर्ने सन्दर्भमा

सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ को नियम ७० बमोजिम खुला रूपमा आशयपत्र माग गरी सङ्क्षिप्त सूची तयार गर्ने भनेको योग्य परामर्शदाता फर्म छनौट (Prequalify) गर्ने नै हो। यसका लागि सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयबाट जारी भएको Standard Expression of Interest (EOI) Document मा परामर्शदाता संस्थाको अनुभव र क्षमताको अलावा मुख्य-मुख्य जनशक्तिहरूको योग्यताको पनि मूल्याङ्कन गर्नुपर्ने देखिन्छ। धेरै परामर्शदाता फर्मले सङ्क्षिप्त सूचीमा छनौटका लागि आशयपत्र पेस गर्न सक्ने भएकाले जनशक्तिहरूको योग्यताको मूल्याङ्कन वैयक्तिक विवरण अध्ययन गरी गर्नुको सट्टा उक्त परामर्शदाता फर्मसँग लामो समयदेखि विभिन्न विधामा कार्यरत सार्वजनिक निकायको कामसँग सम्बन्धित मुख्य-मुख्य जनशक्तिहरूको उपलब्धता हेरिनु उपयुक्त देखिन्छ। सङ्क्षिप्त सूचीमा छनौट भएका परामर्शदाताले पछि प्राविधिक प्रस्तावमा आशयपत्र पेस गर्दाका जनशक्तिहरू नै प्रस्ताव गर्ने यकिनसमेत नहुँदा जनशक्तिहरूको योग्यताको मूल्याङ्कनको यसै चरणमा गर्नु खासै व्यावहारिक र औचित्य पुष्टि हुने देखिँदैन। यसले सङ्क्षिप्त सूची तयार गर्नका लागि मूल्याङ्कन कार्य नियम ७० को उपनियम (१३) अनुसार आशयपत्र खोलेको मितिले ३५ दिनभित्र कार्य सम्पन्न गरी आशयपत्रदाताको छनौट गर्न कतिपय अवस्थामा निकै गाह्रो भएको पाइन्छ। दातृनिकायहरू जस्तै: एसियाली विकास बैङ्कको सहयोगमा सञ्चालित आयोजनामा परामर्शदाताहरूको सङ्क्षिप्त सूची तयार गर्दा परामर्शदाता संस्थाको अनुभव र क्षमताको आधारमा मात्रै मूल्याङ्कन हुने गरेको पाइन्छ।

त्यसै गरी नियम ७० को उपनियम (७) मा उपनियम (१) बमोजिमको सूचनाबमोजिम आशयपत्र पेस नगर्ने ख्यातिप्राप्त परामर्शदातासँग सम्पर्क गरी निजको नाम सङ्क्षिप्त सूचीमा समावेश गर्न सकिन्छ भनी उल्लेख भए तापनि कसरी गर्ने हो प्रक्रियागत स्पष्टता भएको पाइँदैन। सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ को नियम ७० को उपनियम (८) मा यस नियमबमोजिम आशयपत्रदाता छनौट गर्दा वा उपनियम (७) बमोजिम नाम समावेश गर्दा कम्तीमा तीनवटा आशयपत्रदाता छनौट हुन नसके पुनः सूचना प्रकाशन गरी आशयपत्र माग गर्नुपर्ने प्रावधान रहेको छ। सार्वजनिक निकायले आशयपत्रदाताको सङ्क्षिप्त सूची तयार भएपछि सो सूचीमा परेका आशयपत्रदातालाई विद्युतीय सञ्चारलगायत उपयुक्त माध्यममार्फत पठाई २० लाख रुपियाँसम्मको लागत अनुमान भएको खरिदका हकमा कम्तीमा १५ दिन र सोभन्दा बढी लागत अनुमान भएको खरिदका लागि कम्तीमा ३० दिनको समय दिई प्रस्ताव माग गर्नुपर्ने हुन्छ। कुनै आशयपत्रदाताले आफूले प्राप्त गरेको अङ्क र सङ्क्षिप्त सूचीको छनौटमा पर्न नसकेको कारण माग गरेमा पाँच दिनभित्र जवाफ दिनुपर्छ।

२.४ प्रस्तावसम्बन्धी कागजातमा प्राविधिक मूल्याङ्कनका लागि अङ्कभार निर्धारण गर्ने सन्दर्भमा

सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ को नियम ७१ को उपनियम ६ अनुसार सार्वजनिक निकायले परामर्शदाता छनौटका लागि प्रस्तावसम्बन्धी कागजात तयार गर्दा कामको प्रकृति र जटिलताअनुसार कुल अङ्कभार एक सय ननाघ्ने गरी प्रस्तावदाताको खास कामको अनुभववापत कुल अङ्कको २५

प्रतिशतसम्म, कार्यसम्पादन गर्ने तरिका र कार्यक्षेत्रगत सर्तप्रतिको प्रभावग्राहिता २० देखि ३५ प्रतिशतसम्म, मुख्य-मुख्य जनशक्तिको योग्यता र अनुभव ३० देखि ६० प्रतिशतसम्म, प्रविधि हस्तान्तरण वा तालिमबापत १० प्रतिशतसम्म र स्वदेशी जनशक्तिको सहभागिताबापत कुल अङ्कको १० प्रतिशतसम्म (राष्ट्रियस्तरको प्रस्तावको हकमा लागु नहुने) मूल्याङ्कनको अङ्कभार कायम गरी उत्तीर्णाङ्कसमेत उल्लेख गर्नुपर्छ। सबै मूल्याङ्कनलाई तीनवटा उपआधारमा विभाजन गरी सोबापतको अङ्कसमेत निर्धारण गर्नुपर्ने हुन्छ।

२.५ परामर्श सेवाको खरिदको विधि छनौट गर्ने सन्दर्भमा

परामर्श सेवा खरिदका लागि प्रस्तावदाताको छनौट सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को दफा ३१(४) अनुसार निम्न ४ वटा विधिहरूमध्ये कुनै एउटा विधिबाट गर्नुपर्दछ।

क) गुणस्तर र लागत विधि Quality and Cost-Based Selection (QCBS)

ख) गुणस्तर विधि Quality Based Selection (QBS),

ग) निश्चित लागत विधि Fixed Budget Selection (FBS), वा

घ) न्यून लागत विधि Least Cost Selection (LCS)।

यसका अलावा सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ को नियम ८३ बमोजिम अन्य विधिबाट समेत विशेषज्ञता र योग्यताका आधारमा परामर्शदाता नियुक्त गर्न सकिने प्रावधान रहेको छ। एसियाली विकास बैङ्कको सहयोगमा सञ्चालित आयोजनामा परामर्शदाताहरूको छनौटमा माथिका ४ वटा विधिहरूका अलावा निम्न थप विधिहरू समेत अपनाउने गरेको पाइन्छ।

ङ) Consultant's Qualifications Selection (CQS),

च) Single Source Selection (SSS),

छ) Individual Consultant Selection (ICS)

गुणस्तर र लागत विधिमा प्रस्तावदाताको छनौट दफा ३५ (क) एवं नियम ७६ बमोजिम प्राविधिक र नियम ८० बमोजिम आर्थिक मूल्याङ्कन गरी नियम ८१ बमोजिम दुवै प्रस्तावको संयुक्त मूल्याङ्कन गरी प्रतिस्पर्धाका आधारमा गरिन्छ। गुणस्तर विधिको प्रयोग परामर्श सेवाको प्रकृति असामान्य रूपले जटिल वा राष्ट्रिय अर्थतन्त्र वा भावी परियोजनामा उल्लेखनीय दूरगामी प्रभाव पार्न सक्ने अवस्थामा गरिने भनी दफा ३१(५) उल्लेख गरिएको र दफा ३५ को उपदफा १ को (ख) बमोजिम प्राविधिक प्रस्तावमा उच्च अङ्क प्राप्त गर्ने परामर्शदाता छनौट गर्नुपर्छ। निश्चित लागत विधिमा सीमाभन्दा बढी लागत भएको प्रस्ताव रद्द गरी बजेटको सीमाभित्र रहेको प्राविधिक प्रस्तावमा उच्च अङ्क प्राप्त गर्ने परामर्शदाता छनौट गरिने भनी दफा ३५ को उपदफा १ को (ग) उल्लेख गरिएको छ भने न्यून लागत विधिमा प्राविधिक

प्रस्तावमा सफल हुन तोकिएको न्यूनतम अङ्क प्राप्त गर्ने प्रस्तावदातामध्ये सबैभन्दा कम लागत भएको प्रस्तावदाताको प्रस्ताव छनौट गरिने भनी दफा ३५ को उपदफा १ को (घ) मा उल्लेख गरिएको छ।

२.६ परामर्शदाताले पेस गर्ने प्राविधिक प्रस्तावका सन्दर्भमा

माथि उल्लेख भएअनुसार सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयबाट जारी भएको Standard Request for Proposals Document मा परामर्शदातासँग प्रस्ताव मागका लागि दुई किसिमका Standard Document (Time based and Lump Sum Contract) जारी भएका छन्।

एसियाली विकास बैङ्कको सहयोगमा सञ्चालित परियोजनामा परामर्शदाताको प्रस्तावको माग गर्दा Biodata Technical Proposal (BTP), Simplified Technical Proposal (STP) / Full Technical Proposal (FTP) गरी तीन किसिमका प्रस्तावमध्ये कुनै एक किसिमको प्रस्ताव माग गर्ने गरी छनौटका विकल्पहरू दिइएको पाइन्छ। सामान्य खालको कामको लागि Biodata Technical Proposal माग गरी परामर्शदाताको प्रस्तावित टिमको बनावट, टिमको सदस्यबिच कामको बाँडफाँड र काम गर्ने समय तालिका, वैयक्तिक विवरण, कार्य योजना पेस गरे पुरछ भने जटिल खालको कामको लागि Full Technical Proposal माग गरी BTP मा पेस गर्नुपर्ने विवरणका अलावा परामर्शदाताको सङ्गठन र अनुभव, कार्य क्षेत्रगत सर्तमा सुझाव, कामप्रतिको दृष्टिकोण, कार्य पद्धति तथा कार्य योजनासमेत पेस गर्नुपर्ने हुन्छ। त्यसै गरी मध्यम खालको कामको लागि Simplified Technical Proposal माग गर्दा BTP मा पेस गर्नुपर्ने विवरणका अलावा कामप्रतिको दृष्टिकोण, कार्य पद्धति तथा कार्य योजना थप गरे पुरछ।

२.७ परामर्श सेवाको खरिद सम्झौताका सन्दर्भमा

सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ को नियम ८१ को उपनियम १ देखि ४ मध्ये कुनै एकअनुसार प्रस्ताव छनौट गरिसकेपछि नियम ८१(५) अनुसार वार्ताका लागि बोलाई वार्ता सफल भएमा नियम २३ मा उल्लेख भएअनुसार अनुसूची ५ को सम्झौतामध्ये कुनै एक सम्झौता गरी परामर्श सेवा खरिद गर्न सकिने प्रावधान छ। अनुसूची ५ मा देहायका ५ प्रकारका सम्झौताहरू उल्लेख भएको पाइन्छ।

क) एकमुष्ट रकम सम्झौता (Lump Sum Contract)

ख) समयबद्ध सम्झौता (Time-Based Contract)

ग) कार्य सम्पन्नताको आधारमा शुल्क दिइने सम्झौता

घ) प्रतिशतमा आधारित सम्झौता

ङ) सेवा समय निश्चित नभएको सम्झौता

माथि उल्लेख भएअनुसार ५ प्रकारका सम्झौताहरूको प्रावधान भए तापनि परामर्शदाताले गर्नुपर्ने काम एकदम स्पष्ट र समय अवधि अरूमा निर्भर हुँदैन जस्तै: डिजाइन गर्ने काम भएमा Lump Sum Contract

र गर्नुपर्ने काममा पछि थपघट हुन सक्ने र समय अवधि अरूहरूको काममा भर पर्ने जस्तै निर्माण कार्यको सुपरभिजन छ भने Time-Based Contract नै ज्यादा प्रचलनमा रहेको पाइन्छ ।

३. निष्कर्ष:

सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को परिच्छेद ४ को दफा २९ देखि ३९ सम्म र सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ को परिच्छेद ६ को नियम ६९ देखि ८३ सम्म परामर्श सेवा खरिदको प्रावधानहरू समावेश भएको छ। सार्वजनिक खरिद ऐनको प्रस्तावनामा नै सार्वजनिक खरिद प्रक्रियामा प्रतिस्पर्धा, स्वच्छता, इमानदारिता, जवाफदेहिता र विश्वसनीयता प्रवर्द्धन गरी मितव्ययी तथा विवेकपूर्ण ढङ्गबाट सार्वजनिक खर्चको अधिकतम प्रतिफल हासिल गर्न सार्वजनिक खरिदसम्बन्धी कार्य तथा निर्णय बढी खुला, पारदर्शी, वस्तुनिष्ठ र विश्वसनीय बनाउन जोड दिई सुशासन कायम गर्ने उल्लेख भएको छ। तसर्थ, सार्वजनिक निकायले परामर्श सेवा खरिदको व्यवस्थापनमा संलग्न पदाधिकारीहरूको क्षमता अभिवृद्धि गरी सेवाप्रदायकहरूलाई भेदभावरहित तवरले खरिद प्रक्रियामा सहभागी हुने समान अवसर सुनिश्चित गरी कसैको प्रभाव र दबावमा नपरी प्राप्त प्रस्तावहरूको निष्पक्ष ढङ्गले मूल्याङ्कन गरी सफल प्रस्तावदाता छनौट गरेर सम्झौता गरी मुलुकको आर्थिक, सामाजिक लगायत समग्र क्षेत्रको विकासका लागि कार्य सम्पादन गर्नुपर्दछ।

सन्दर्भ सामग्रीहरू

नेपाल सरकार, (२०६३), सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३, काठमाडौं, कानून किताब व्यवस्था समिति ।

नेपाल सरकार, (२०७४), सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ (संशोधनसहित), काठमाडौं, कानून किताब व्यवस्था समिति ।

Consulting Services Administered by ADB borrowers Guidance Note on Procurement, June 2018.

सार्वजनिक खरिद अभ्यासमा अङ्कका अन्योलहरू



राम बहादुर बस्नेत *

परिचय

सार्वजनिक खरिदलाई अझ व्यवस्थित, पारदर्शी, वस्तुनिष्ठ, विश्वसनीय, जवाफदेही, प्रतिस्पर्धात्मक बनाउँदै सार्वजनिक खरिद प्रक्रिया तथा कार्यविधिलाई अन्तर्राष्ट्रिय मापदण्डमा आधारित बनाउने उद्देश्यका साथ २०६३।९।३० मा सबै सार्वजनिक निकायमा लागु हुने गरी छाता ऐनका रूपमा सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ जारी भएको करिब दुई दशक पुरा हुन लागिसकेको छ। यस बिचमा कार्यान्वयनमा देखिएका समस्यालाई समाधान गरी समयसापेक्ष सुधार गर्न २०७३।३।३० मा उक्त ऐनको पहिलो संशोधन भएको छ। खरिद ऐन कार्यान्वयनको यस अवधिमा सार्वजनिक खरिदमा धेरै सुधारका कामहरू भए तापनि समग्र खरिद प्रणाली र करार व्यवस्थापन प्रभावकारी हुन नसकेको यथार्थ पुँजीगत खर्च विगत केही वर्षदेखि औसत ६० प्रतिशतभन्दा पनि न्यून हुनु, खरिद सम्बद्ध बेरुजुको अङ्क तथा रूग्ण आयोजनाहरूको सङ्ख्या निरन्तर बढ्नुले पुष्टि गर्छ।

सार्वजनिक खरिद अन्तरसम्बन्धित विषय (Cross Cutting Issue) का रूपमा रहेको हुँदा खरिदमा रहेका समस्या र यसमा देखिएका चुनौती खरिदका विषयवस्तुसँग मात्रै नभई बजेट प्रणाली, कर्मचारी व्यवस्थापन, राजनीतिक प्रणाली, सामाजिक संरचना, निजी क्षेत्रको व्यवसायिकता आदि जस्ता अन्य विषयसँग उत्तिकै रूपमा जोडिएको हुन्छ। यसको प्रभावकारितामा धेरै विषयहरू सँगसँगै जोडिएर आउने त छँदैछन् ती प्रत्येक विषय क्षेत्रहरू फरक-फरक अध्ययन र सुधारका विषय बन्न सक्लान्। यस

* लेखा अधिकृत, सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालय।

आलेखमा सार्वजनिक खरिद प्रक्रियाका विभिन्न चरणमा आउने साना-साना अन्योलहरूको जालोमा खरिद प्रक्रिया अड्केका विभिन्न अनुभवहरू समेट्ने र त्यस क्षेत्रमा गर्न सकिने साना सुधारका उपायहरू पहिचान गर्ने प्रयास गरिएको छ।

लागत अनुमानको तयारी तथा स्वीकृति चरणमा

सार्वजनिक खरिद ऐन २०६३ को दफा ४ बमोजिमको मालसामान, निर्माण कार्य वा सेवाको विवरण तयार गरेपछि कुनै पनि खरिदका लागि तोकिएबमोजिम लागत अनुमान तयार गर्नुपर्ने भन्ने व्यवस्था दफा ५ ले गरेको छ। सोहीबमोजिम सार्वजनिक खरिद नियमावली २०६४ को नियम ९ ले लागत अनुमान तयार गर्दा विचार गर्नुपर्ने कुराहरू पनि खुलाएको छ जसमा खरिद सम्झौताको सङ्ख्या, अवधि, खरिदका अन्य विकल्प, कार्य सम्पन्न गर्न लाग्ने रकम तथा समय जस्ता विषयहरूलाई आधार मान्नुपर्ने भनिएको छ। सार्वजनिक निकायले लागत अनुमान तयार गर्दा विचार गर्नुपर्ने भनी सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले निर्धारण गरेका अन्य कुरालाई आधार मान्ने विषयमा उल्लेख गरिएको छ। तर सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले हालसम्म यस्ता कुनै विचार गर्नुपर्ने विषयहरू निर्धारण गरेको छैन। खरिद नियमावलीमा सबैजसो सार्वजनिक निकायले अनिवार्य रूपमा गर्नेपर्ने मालसामान खरिदका लागि लागत अनुमान तयारीको ढाँचासमेत तोकेको छैन जुन निर्माण र परामर्श सेवाको सम्बन्धमा भने तोकिएको छ।

ऐनको दफा ५ को निर्माण कार्यको हकमा बाहेक एक लाख रुपैयाँसम्मको खरिद गर्न लागत अनुमान गर्नुपर्ने छैन भन्ने व्यवस्थाले कतिपय साना कार्यालयहरूले खरिदलाई एक लाखभित्रका ससाना प्याकेजहरू बनाई खरिद गर्ने अभ्यास रहेको देखिन्छ। अर्कोतिर Line Ministry Budget Information System (LMBIS) भित्रको क्रियाकलापगत बजेट र त्यसभित्र पनि त्रैमासिक विभाजनले कुनै कार्यालयको एउटा खर्च शीर्षकभित्र बहुल क्रियाकलापमा ससानो रकम बाँडिएको छ र अब सो बजेट प्रत्येक त्रैमासिकमा समानुपातमा बाँडिएको छ भने सबै क्रियाकलाप जोडेर एउटै प्याकेज बनाइयो र बजेट कार्यान्वयन निर्देशिकाले भनेबमोजिम श्रावणमा नै बोलपत्र आह्वान गरेर असोजमा सम्झौता सम्पन्न भयो भने एक महिनाभित्र मालसामान आपूर्ति वा निर्माण कार्य सम्पन्न गर्ने आपूर्तिकर्ता वा निर्माण व्यवसायीलाई कार्तिक मसान्तमा सम्झौताको भुक्तानीका लागि पेस भएको बिल भुक्तानी गर्न कार्यालय सक्षम हुँदैन। किनकि त्रैमासिक विभाजनभन्दा बढी निकासा नगर्न अर्थ मन्त्रालयले कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयहरूलाई परिपत्र गरेको छ।

अर्कोतिर सार्वजनिक खरिद नियमावलीको नियम १२३ तथा सबैजसो नमुना बोलपत्रसम्बन्धी कागजातको General Conditions of Contract Terms of Payment अन्तर्गत आपूर्तिकर्ताले भुक्तानीका लागि पेस गरेको र कार्यालयले स्वीकारेको ३० दिनभित्र भुक्तानी गर्नुपर्ने र सोबमोजिम गर्न नसकेमा सम्झौतामा उल्लिखित दरमा व्याजसमेत भुक्तानी गर्नुपर्ने व्यवस्था छ। नमुना बोलपत्रसम्बन्धी कागजातको Special Conditions of Contract मा Delivery and भुक्तानीका Milestone हरू तोक्ने विकल्प खुला गरिएको छ।

यसमा मालसामानको आपूर्ति तथा भुक्तानी वार्षिक कार्यक्रममा भएको त्रैमासिक विभाजनबमोजिम नै गरिने गरी सम्झौता गर्ने विकल्प राख्न कार्यालय सतर्क भएमा भुक्तानी दिन नसकेर ब्याज तिर्नुपर्ने जोखिम त हुँदैन तर सार्वजनिक निकाय तथा आपूर्तिकर्तासमेत त्यसरी खरिद व्यवस्थापन गर्न सक्षम नभएको अवस्था छ। खरिदमा प्याकेजिङ गर्दा हुन सक्ने यो जोखिम विश्लेषण गरेर कुनै कार्यालयले क्रियाकलापको सीमा र त्रैमासिक विभाजनभित्र रहेर फरक-फरक सोझै खरिद गरेको छ भने फेरि पनि नियामक निकायबाट टुक्रा टुक्रा खरिद गरेको आरोपमा बेरुजु कायम हुने जोखिमसमेत रहन्छ। खरिद नियमावलीको नियम ३ (क) ले खरिदलाई सुविधाजनक समूहमा स्लाइसिङ र प्याकेजिङ दुवै गर्ने छुट निर्णयकर्तालाई दिएकाले बजेट तर्जुमा र त्रैमासिक विभाजनलाई बढी यथार्थपरक बनाएर यस प्रकारको जोखिम कम गर्न सकिन्छ। साथै अर्थ मन्त्रालयमा बजेट छलफलपछि पनि कुल रकममा फरक नपर्ने गरी त्रैमासिक बाँडफाँडमा सच्याउने छुट कार्यालयलाई LMBIS मा दिनुपर्ने देखिन्छ।

अर्कोतिर नियम १० ले निर्माण कार्यको लागत अनुमान तयार गर्दा जमिनमुनि गरिने विभिन्न कार्यको नर्मस भए त्यस्तो नर्मसबमोजिम र त्यस्तो नर्मस नभएको अवस्थामा आवश्यक नर्मस तयार गरी त्यस्तो नर्मस नेपाल सरकार, मन्त्रिपरिषद्बाट स्वीकृत गराई स्वीकृत नर्मसबमोजिम लागत अनुमान तयार गर्ने भनिएको छ। नर्मसबमोजिम काम गर्दै जाँदा खास कामका लागि खास प्रकारको नर्मस आवश्यक परेमा सम्बन्धित सार्वजनिक निकायको प्रमुखले सम्बन्धित प्राविधिकबाट आवश्यक नर्मस तयार गर्न लगाई त्यस्तो नर्मस विभागीय प्रमुखबाट स्वीकृत गराउन सक्ने व्यवस्था छ। विभिन्न निर्माण सामग्रीको दरभाउ मेसिन तथा उपकरणको भाडा वा कामदारको ज्याला निर्धारण गर्दा दररेट निर्धारण समितिले तोकेको दररेटको आधारमा गर्नुपर्ने र त्यस्तो दररेट उपलब्ध नभएमा नजिकैको कुनै सरकारी निकायले तोकेको दरभाउ वा उद्योग वाणिज्य सङ्घले दिएको दरभाउका आधारमा गर्नुपर्ने र काम गर्दै जाँदा खास कामका लागि खास नर्मस आवश्यक परेमा विभागीय प्रमुखबाट स्वीकृत गराउनुपर्ने व्यवस्था छ। नेपालमा अभ्यासमा रहेका केही नर्मसमा सडक विभागको नर्मस, भवन विभागको नर्मस रहेका छन्। सडक विभागको नर्मस अद्यावधिक भएको पाइन्छ भने भवनको नर्मस धेरै समयदेखि अद्यावधिक भएकै छैन। विकासका सबै क्षेत्रहरू पहिचान गरेर निश्चित अवधि तोकी क्षेत्रगत नर्मस तयारी तथा स्वीकृतिको नेतृत्व विभागीय मन्त्रालयहरूले लिनुपर्ने हो। केन्द्रीय शासनको लामो अनुभव बोकेका सङ्घीय निकायहरू नै अझै नर्मसविहीनतामा अलमलिँदा प्रदेश र स्थानीय तहले मापदण्ड तथा नर्मस बनाएनन् भनेर आरोप लगाउनु पनि त्यति न्याससङ्गत हुँदैन। नर्मस नहुँदा भएका नर्मस अपडेट नहुँदा र विशेष अवस्थामा विभागीय प्रमुखबाट नर्मस स्वीकृत गराएर काम गराउनका लागि समेत टेक्ने कुनै स्पष्ट मापदण्डहरू नहुँदा विभागीय प्रमुखहरू वा जो-कोही निर्णयकर्ता निर्णयबाट भाग्ने अवस्था आउनुले लागत अनुमानकै विषयमा अन्योलहरू थपिएका छन्। लागत अनुमान तयारीको यस जगमै रहेका कमजोरीहरूको समाधान यही धरातलबाट खोज्न सुरु गर्नुपर्छ।

मालसामानको लागत अनुमान तयार गर्दा सम्बन्धित मालसामानको स्पेसिफिकेसनको अधीनमा रही तयार गर्नुपर्ने भन्ने व्यवस्था नियम ११ मा रहेको छ। तर कुनै कार्यालयलाई फोटोकपी पेपर A4 80 GSM or

Higher, Pen ISO certified नै चाहिने कुनै कार्यालयलाई मोटरसाइकल १०० CC को भए हुने कुनैलाई ५०० CC को चाहिने जस्ता व्यक्तिगत आवश्यकताकै आधारमा मालसामानको स्पेसिफिकेसन तयार गर्नाले कार्यालयहरूमै एउटै प्रकृतिको सामानको खरिदमा पनि ठुलो फरक पाउन सकिन्छ। कस्तो कार्यालयले कुन सामान न्यूनतम कति स्तरको प्रयोग गर्न सक्ने भन्ने सामान्य मापदण्ड छैन। जस्तै सुविधाको सवारी साधनकै खरिदमा पनि कार्यालय हेरेर समान पदको सुविधाको सवारी साधन खरिद गर्न कुनै निकायले तीस लाखको बजेट प्राप्त गर्छ भने कुनैले एक करोडको। कार्यालयले बजेट बमोजिमकै स्पेसिफिकेसन बनाउँछन् र खरिद गर्छन्। यसमा जोड दिन खोजिएको विषय के हो भने धेरैजसो खरिदहरू आवश्यकताभन्दा बजेटबाट निर्देशित भइरहेका हुन्छन्, जति बजेट आउँछ, त्यतिकै आवश्यकता र स्पेसिफिकेसन बनाएर खरिद प्रक्रिया अगाडि बढाउने अभ्यास बढी देखिन्छ। यस्तो अवस्थामा खरिद ऐनमा भनिएका आवश्यकताको विवरण र लागत अनुमानका विषयहरू व्यवहारमा चरणबद्ध रूपमा स्थापित भई नसकेको देखिन्छ। साथै यस्तै असामञ्जस्यलाई देखेर होला सार्वजनिक खरिद नियमावलीको तेस्रो संशोधन (२०६८) मा नियम १४५ क थप गरी सरकारी खरिद सेवा कार्यालयको स्थापना गर्ने र सरकारी खरिद सेवा सञ्चालनका लागि सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले छुट्टै खरिद निर्देशिका जारी गर्नुपर्ने भन्ने व्यवस्थासमेत गरिएको छ। केन्द्रीय स्तरमा रहने भनिएको यसको कार्यान्वयनमा सुरुदेखिकै शिथिलता सङ्घीयतापश्चात् झन् मजबुत बनेको छ।

परामर्श सेवाको लागत अनुमान सम्बन्धित मन्त्रालयले परामर्श सेवाको लागत अनुमानसम्बन्धी नर्म्स तयार गरेको भए त्यस्तो नर्म्सबमोजिम तथा सम्बन्धित परामर्श सेवाको कार्यक्षेत्रगत सर्तको आधारमा तयार गर्नुपर्ने भन्ने व्यवस्था छ। परामर्श सेवाको विषय सम्बन्धित सार्वजनिक निकायको जनशक्तिबाट कुनै काम हुन नसक्ने भएमा लिने बौद्धिक र पेसागत सेवा भएकाले आफैमा नर्म्स तयार गर्ने कार्य जटिल बन्छ। त्यसमा पनि कार्यक्षेत्रगत सर्तमा धेरै कार्यगत तहका विवरणहरू समेट्न सक्ने अवस्था हुँदैन।

यसका साथै स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन २०७४ को दफा १३ ले स्थानीय तहले आफ्नो क्षेत्रभित्रको निर्माण कार्य तथा अन्य सेवाको न्यूनतम दररेट निर्धारण गर्ने व्यवस्था गरेको छ। अब स्थानीय तहले एउटै विषयमा जिल्ला दररेटभन्दा फरक पर्ने गरी दररेट स्वीकृत गरेमा प्रमुख जिल्ला अधिकारी नेतृत्वको जिल्ला दररेट समितिको दररेट प्रयोग गर्ने वा स्थानीय तहको प्रमुखले स्वीकृत गरेको स्थानीय दररेट प्रयोग गर्ने भन्ने द्विविधा हुन्छ। कानुन व्याख्याको सिद्धान्तलाई आधार मान्ने हो भने दुई कानुनको व्यवस्था बाझिएमा पछिल्लो कानुनको व्यवस्था लागु हुन्छ। निर्णयकर्ताको मर्यादाक्रमलाई आधार मान्दा समेत प्रमुख जिल्ला अधिकारीभन्दा स्थानीय तहको प्रमुख मर्यादाक्रममा समेत माथि हुन्छ। स्थानीय तहको बोलपत्रमा स्थानीय दररेटको प्रयोग गर्ने र सङ्घीय कार्यालयहरूले जिल्ला दररेट प्रयोग गर्ने अभ्यास पनि कतै कतै देखिन्छ। तर सबै सङ्घीय कार्यालयहरू कुनै न कुनै स्थानीय तहमा नै अवस्थित हुने हुँदा एउटै कार्यक्षेत्रमा दररेट स्वीकृत गर्ने दुई निकायको व्यवस्थाले पनि अन्योल थपेको छ। कानुनी विषयलाई कानुन निर्माताले नै स्पष्ट पार्नुको विकल्प छैन भने अर्कोतिर नयाँ कानुन बनाउँदा

त्यसले विद्यमान कानुनहरूमा पर्न सक्ने प्रभावहरूको विश्लेषणमा समेत पर्याप्त ध्यान दिने र ती विषयको कार्यान्वयनको सिमुलेसन अभ्यासहरू, अनुमानहरू, विकल्पहरूमा पर्याप्त छलफलपश्चात् मात्र निष्कर्ष निकाली नयाँ कानुनमा समेट्ने संस्कार बसाल्न जरुरी छ। साथै नर्म्सको अभावमा लागत अनुमान तयार गरेर स्वीकृत गरी खरिद कार्य गर्ने विषय सुरुदेखि नै चुनौतीपूर्ण बन्ने गरेको छ। यी सबै क्षेत्र समेट्ने गरी सम्बन्धित केन्द्रीय निकायहरूले क्षेत्रगत नर्म्स तयार गर्ने तथा तिनलाई नियमित रूपमा अद्यावधिक गर्ने प्रणाली बसाल्न जरुरी छ जसले सुरुदेखिको अन्योललाई केही हदसम्म कम गर्ने आशा गर्न सकिन्छ।

खरिदको योजना तथा गुरुयोजनामा:

कति रकमको खरिदमा वार्षिक खरिद योजना र कति रकमको खरिदमा खरिदको गुरुयोजना बनाउनुपर्छ भन्ने विषयमा हामी धेरै जानकारी छौं। सार्वजनिक खरिद नियमावलीको नियम ७ ले सार्वजनिक निकायले एक वर्षभन्दा बढी अवधि सञ्चालन हुने योजना वा आयोजनाका लागि खरिद गर्दा वा वार्षिक दश करोड रकमभन्दा बढी रकमको खरिद गर्दा खरिदको गुरुयोजना तयार गर्नुपर्ने तथा नियम ८ ले वार्षिक दश लाख रुपैयाँभन्दा बढी रकमको खरिद गर्नुपर्ने भएमा आगामी आर्थिक वर्षको अनुमानित वार्षिक कार्यक्रम तथा बजेट तयार गर्दा आगामी आर्थिक वर्षमा गर्ने वार्षिक खरिद योजना तयार गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छ। साथै तयार भएको वार्षिक खरिद योजनाको एक एक प्रति आगामी आर्थिक वर्षको अनुमानित वार्षिक कार्यक्रम तथा बजेटसाथ संलग्न गरी तालुक कार्यालय र अर्थ मन्त्रालयमा पठाउनुपर्ने व्यवस्था रहेको छ। साथै स्वीकृत कार्यक्रम तथा बजेट प्राप्त भएपछि सोअनुरूप विगतमा तयार भएको वार्षिक खरिद योजना परिमार्जन गरी स्वीकृत गर्नुपर्ने र त्यस्तो योजनाको एक एक प्रति तालुक कार्यालय, कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालय र सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयमा पठाउनुपर्ने व्यवस्था छ। यस्तै व्यवस्था आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन २०७६ मा समेत गरिएको छ जसको दफा ९ को बजेट प्रस्ताव र छलफल अन्तर्गत प्रस्तावित बजेट तथा कार्यक्रमसँग कार्यक्रमको क्षेत्रगत लक्ष्य तथा उपलब्धि सम्भाव्यता अध्ययन प्रतिवेदन, वातावरणीय अध्ययन विस्तृत अध्ययन, नर्म्स, ड्रइङ तथा डिजाइनसहित आयोजना स्वीकृतिसम्बन्धी कागजात, जग्गा प्राप्ति आयोजना कार्यान्वयनको समयतालिका, खरिद गुरुयोजना तथा वार्षिक खरिद योजना तथा आयोजनाको अपेक्षित प्रतिफलको विषयमा लेखा उत्तरदायी अधिकृत वा निजले तोकेको अधिकारीको उपस्थितिमा छलफल गरी सोको प्रतिवेदन अर्थ मन्त्रीसमक्ष पेस गर्नुपर्ने व्यवस्था छ। साथै दफा १० को उपदफा १ ग मा खरिद गुरुयोजना तथा वार्षिक खरिद योजनाअनुरूप आगामी वर्षको कार्ययोजना र प्रतिफल प्राप्तिमा लागि आवश्यक पर्ने रकम प्रस्ताव गर्नुपर्ने भन्ने व्यवस्था रहेको छ। यसरी प्रचलित कानुनमा बजेट तर्जुमा चरणमा नै खरिद योजना तयार गर्नुपर्ने स्पष्ट व्यवस्था छ तर खरिद योजनालाई LMBIS मा अनिवार्य गरिएको छैन। धेरैजसो निकायहरूले खरिद योजना विधुतीय खरिद प्रणालीमा बोलपत्र आह्वान गर्न सुरुवात गर्दा मात्र गर्ने गरेको तितो यथार्थ हामीले देख्दै र भोग्दै आएका छौं। धेरै निकायका बजेट तर्जुमामा संलग्न हुने र खरिद

एकाइमा संलग्न हुने कर्मचारीहरूबिचमा यस पाटोमा समन्वयको अभ्यास सुरुवात नै हुन नसक्दा कानुनका अनिवार्य व्यवस्थाको सामान्य अभ्याससमेत राम्रो हुन सकेको छैन। खरिद योजना अभ्यासमा खिचडी बन्दा यसको मर्म के भन्ने प्रश्न एकातिर छ भने अर्कातिर यसको प्रभावकारिता कमजोर छ।

आयोजनाको समयावधि निर्धारण गर्ने सम्बन्धमा:

आयोजनाको समयावधि सम्बन्धमा खरिद सम्झौतामा मुख्य दुईवटा विषय रहन्छन्, सम्झौता सम्पन्न गर्ने अवधि र त्रुटि सच्याउने अवधि। सार्वजनिक खरिद नियमावली २०६४ को नियम १० मा मालसामान स्थानीय रूपमा उपलब्ध हुने वा नहुने अध्ययन गरी निर्माण कार्य सम्पन्न गर्न लाग्ने समयावधि किटान गर्नुपर्ने व्यवस्था छ।

निर्माण सम्बद्ध मालसामान जस्तै: ढुङ्गा, गिट्टी, बालुवामा देशभरका सबै तहका सरकारले आह्वान गर्ने बोलपत्रका लागि आवश्यक र निजी क्षेत्रले समेत आफ्नै प्रयोजनका लागि प्रयोग गर्ने कुल परिमाण अनुमान गर्न सक्ने अवस्था छैन। देशभरका स्थानीय तहले ढुङ्गा, गिट्टी, बालुवा उत्खननका लागि आह्वान गरेको आय ठेक्काको परिमाण र सबै क्षेत्रमा खपत भएको वास्तविक ढुङ्गा, गिट्टी, बालुवाको परिमाणबिचमा ठूलो अन्तर रहेको सामान्य अनुमान गर्न सकिन्छ तर वास्तविक माग र आपूर्तिको स्पष्ट खाका कुनै निकायसँग छैन। माग र आपूर्तिको तथ्यगत अनुमानविना मालसामान स्थानीय स्तरमा नै उपलब्ध हुन्छन् वा हुँदैनन् भनेर यकिन गर्न नसकिने हुँदा नियमावलीको यस व्यवस्थाको व्यावहारिक कार्यान्वयन कठिन बन्न जान्छ। यससँग आयोजना कार्यान्वयनमा नियम १२० बमोजिमको म्याद थपको विषय जोडिएर आउँछ। कुनै निकायले देशभरको कुल उत्खनन परिमाण यकिन गर्ने र कुल मागसमेत प्रक्षेपण गरी निर्माण सामग्री ढुक्कसँग तोकिएका स्थानमा उपलब्ध हुन्छन् भन्ने विश्वासको वातावरण राज्यले नै सृजना गर्नुपर्छ जुन विषयमा ढुक्क हुने अवस्था हाम्रो परिवेशमा छैन।

कुनै आयोजना सम्पन्न गर्न कति समय लाग्छ भन्ने गणना गर्ने वैज्ञानिक विधिहरू Critical Path Method (CPM), Program Evaluation and Review Technique (PERT) जस्ता विधि भए पनि प्रक्षेपित समय, अनुमानको वास्तविकता, उपलब्ध तथ्य तथ्याङ्क, आयोजनाको जटिलता, विश्लेषकको क्षमता, प्रयोग गरिने विधि जस्ता विषयले फरक बनाउँछ। आयोजनाको अपेक्षित समय निर्धारणमा हामी वास्तविकताभन्दा धेरै टाढा छौं र त्यो वैज्ञानिक छैन भन्ने तर्कलाई हामीले निर्धारण गरेको समयभन्दा अगाडि नै कार्य सम्पन्न गरेमा पनि पुरस्कारको व्यवस्था नगर्ने खरिद सम्झौता गर्ने हाम्रो अभ्यासले आफैँ पुष्टि गर्छ।

बोलपत्र जमानत तथा कार्यसम्पादन जमानत रकम यकिन गर्ने सम्बन्धमा:

सार्वजनिक खरिद नियमावलीको नियम ५३ मा खरिदको प्रकृतिअनुसार सबै बोलपत्रदातालाई समान रूपले लागु हुने गरी स्वीकृत लागन अनुमान रकमको दुईदेखि तीन प्रतिशत रकमको सीमाभित्र रही निश्चित रकम तोक्यो बोलपत्र आह्वानको सूचनामा बोलपत्रदाताले बोलपत्रसाथ पेस गर्ने बोलपत्र जमानत

रकम उल्लेख गर्नुपर्नेछ भन्ने व्यवस्था रहेको छ। यो व्यवस्था सार्वजनिक खरिद नियमावलीको तेस्रो संशोधन हुनु अगाडिसम्म २.५ प्रतिशत लिने भन्ने स्पष्ट थियो। तर यसले लागत अनुमान थाहा पाउन सहज भयो जसले मिलेमतोलाई सहायता गर्‍यो भन्ने विश्लेषणका आधारमा दुईदेखि तीन प्रतिशतको बिचमा रकम तोक्ने विकल्प कार्यालयलाई दिइयो। यसले कति प्रभाव पार्न सकेको छ छुट्टै अध्ययनको विषय होला तर धेरैजसो कार्यालयहरूले हाल पनि बोलपत्र जमानत दुई प्रतिशत लिने वा तीन प्रतिशत लिने भन्ने अन्योलमा औसतमा २.५ प्रतिशत नै माग गर्ने गरेको पाइन्छ। सैद्धान्तिक रूपमा बोलपत्रको आकार हेरी धेरै ठुलो खरिदमा न्यूनतम प्रतिशत लिँदा पनि ठुलो रकम जमानत आवश्यक पर्ने हुँदा न्यूनतम अर्थात् दुई प्रतिशत नजिक लिने र साना खरिदमा जमानत रकम थोरै हुने हुँदा माथिल्लो सिमामा अर्थात् तीन प्रतिशत नजिक हुने गरी बोलपत्र जमानत लिने अभ्यास गर्नु उचित मानिन्छ। खरिदपूर्वको तयारीमा यो रकम निर्धारणमा समेत कार्यालयहरू अलमलिने गरेको पाइन्छ।

यसपछि अब कुन रकमको दुईदेखि तीन प्रतिशत लिने? सार्वजनिक खरिद नियमावली २०६४ को नियम ५३ ले स्वीकृत लागत अनुमानको भनेको छ। स्वीकृत लागत अनुमानमा लागत अनुमानको अनुसूचीमा तोकिएबमोजिम मूल्य अभिवृद्धि कर र विभिन्न कन्टिन्जेन्सीहरूसमेत जोडी हुन आउने कुल लागत अनुमानलाई लागत अनुमानको स्वीकृति र खरिद विधि छनोट गर्ने प्रयोजनका लागि कायम गर्नुपर्ने भन्ने स्पष्ट पारिएको छ। अब नमुना बोलपत्रसम्बन्धी कागजातको bid data sheet अन्तर्गत बोलपत्र जमानत रकम खुलाउने स्थानमा "2 to 3 percent of estimated amount excluding Value added Tax भनेर स्पष्ट त पारिएको छ तर नमुना बोलपत्रसम्बन्धी कागजातको यो व्यवस्था नियमावलीले तोकेको लागत अनुमानको दुईदेखि तीन प्रतिशत रकमै तोकिएको भन्ने व्यवस्थासँग हुबहु तादात्म्यता मिलेको देखिँदैन। नमुना बोलपत्रसम्बन्धी कागजातको व्याख्यासमेतले अझै पनि भ्याटबाहेक हो भने लागत अनुमानमा संलग्न भएको बेरियसनको अनुमान र मूल्य समायोजनको अनुमानलाई संलग्न गर्नुपर्दैन भनेर कहीं भनिएको छैन। तर अभ्यासमा बोलपत्र आह्वान गरिएको अङ्कको भ्याटबाहेकको रकमको आधारमा बोलपत्र जमानत माग गर्ने गरिएको पाइन्छ। जुन व्यावहारिक रूपमा ठिक नै मान्न सकिन्छ तर कानुनमा भएकोभन्दा फरक अभ्यास व्यवहारमा भइरहेको विषय स्वीकार्ने पर्ने हुन्छ। यस विषयलाई कानुन वा नमुना बोलपत्रसम्बन्धी कागजातमा थप स्पष्ट पार्न जरुरी छ। स्वीकृत लागत अनुमान बोलपत्र आह्वान गरिएको मु.अ.करबाहेक अङ्कको करिब ३७ प्रतिशत बढी भइरहँदा बोलपत्र जमानत गणनाको आधार मूल्य कानुनमा स्पष्ट तोकिन जरुरी छ।

अब कार्य सम्पादन जमानतको कुरा गरौं, जसमा धेरै सर्तहरू छन्। ऐनको दफा १३(७) को उपदफा (१) ले सामान्यतया कार्य सम्पादन जमानत बोलपत्रमा कबोल अङ्कको पाँच प्रतिशत लिनुपर्ने भन्छ। खरिद नियमावलीको नियम २ (ढ) ले कबोल अङ्कको परिभाषा गरे पनि त्यो भ्याटबाहेक वा भ्याटसमेत भन्नेमा प्रस्ट छैन। सामान्यतया कबोल अङ्क खरिद सम्झौतामा उल्लेख हुने रकम भएकाले यो भ्याटसमेतको रकम नै हो। यसलाई थप पुष्टि गर्न नमुना बोलपत्रसम्बन्धी कागजातको Instructions to bidder खण्डमा कबोल अङ्क (BID Price) मा मालसामानको मूल्य, सोमा तिरिसकेको कर तथा तिर्नुपर्ने

रकमसमेत संलग्न हुन्छ भन्ने प्रस्ट व्यवस्था गरिएको छ तर फेरि बोलपत्रको मूल्याङ्कनमा बोलपत्रको तुलना भ्याटबाहेकको रकममा गर्ने व्यवस्था छ। यस पृष्ठभूमिमा कबोल अड्डाबाट कार्यसम्पादन जमानत कायम गर्दा भ्याटबाहेककै पाँच प्रतिशत लिने वा भ्याटसमेतको पाँच प्रतिशत लिने भन्ने अन्योल कायममै रहन्छ। नमुना बोलपत्रसम्बन्धी कागजातको GCC मा SCC बमोजिम हुने भनिएको छ भने SCC मा Insert amount भनिएको छ जसमा BID Price को आधारमा तोकिएको सूत्रबाट निकाल्ने भन्ने उल्लेख गरिएको छ। जस्तै नमुना बोलपत्रसम्बन्धी कागजातमा मालसामानको GCC 43 Performance Securitydf Bid Price and cost estimate Shall be exclusive of vat भनिएको छ। तर मालसामान तथा निर्माणको नै सिलबन्दी दरभाउपत्रको नमुना कागजातमा भने ITB तथा SCC मा Bid Price and cost estimate Shall be inclusive of vat भनिएको छ। एउटै कानुनलाई आधार मानेर तयार एउटै निकायले स्वीकृत गरेका दुई नमुना बोलपत्रसम्बन्धी कागजातमा फरक व्यवस्था हुनुले यसको व्याख्यामा अन्योल रहेको थप पुष्टि गर्छ। अभ्यासमा भ्याटबाहेकको रकममा नै कार्य सम्पादन जमानत निकालिएको भए पनि हाम्रो कानून र नमुना कागजातले लागत अनुमानको प्रस्ट दायरालाई समेट्न नसकेको स्वीकार्ने पर्छ।

अर्कोतिर विद्युतीय खरिद प्रणालीमा कतिपय अवस्थामा प्रणालीले गणना गरेको कार्यसम्पादन जमानत रकम वास्तवमा हुनुपर्ने भन्दा फरक परिरहेको हुन्छ। मानिसको दिमाग पढेर नतिजा निकाल्ने कृत्रिम बुद्धिकतामा प्रतिस्पर्धा भइरहेको समयसम्म प्रणाली विकासको करिब एक दशकसम्म सामान्य सूत्र लगाएर कार्य सम्पादन जमानत रकमसमेत पूर्ण रूपमा यकिन गर्न नसक्ने हाम्रो प्रणालीको दुरावस्थाले हाम्रो इ-गभर्नेन्सको अवस्था झल्काउँछ।

सम्झौता रकममा, पेस्कीमा र भुक्तानीमा:

खरिद नियमावलीको नियम २ (थ) ले सम्झौता रकमलाई खरिद सम्झौतामा उल्लिखित खरिद मूल्य भनी परिभाषा गरेको छ। खरिद ऐनको दफा ५२ (क) ले सम्झौता रकमको २० प्रतिशतसम्म पेस्की दिन सकिने व्यवस्था गरेको छ। पेस्की दिने समयमा पनि फेरि अन्योल सृजना हुन्छ, भ्याटबाहेकको २० प्रतिशत कि भ्याटसमेतको रकमको? ऐनले प्रस्ट रूपमा सम्झौता रकमको भनेकाले भ्याटसमेतको रकमको २० प्रतिशतसम्म पेस्की दिन सकिन्छ भन्ने लेखकको धारणा छ, तर अभ्यासमा धेरैजसो निकायहरूले फेरि पनि भ्याटबाहेकको रकमको मात्र पेस्की दिने गरेको पाइन्छ। ऐनले पेस्कीको किस्तामा पहिलोपटकमा आधामा नबढ्ने गरी अथवा दश प्रतिशतसम्म र बाँकी रकम कार्य प्रगतिको आधारमा दिन सकिने व्यवस्था गरेको जसमा बाँकी एउटै किस्तामा दिनुपर्ने भन्ने देखिँदैन। तर निर्माणको नमुना बोलपत्रसम्बन्धी कागजातले पेस्कीको किस्तालाई दुई बराबरको किस्तामा सीमित गरेको छ भने मालसामानका कागजातहरूले पेस्की २० प्रतिशतसम्म मात्र दिन सक्ने व्यवस्था गरी किस्तामा मौन देखिन्छ। यी दुवै व्यवस्था खरिद ऐनमा भएको पेस्कीसम्बन्धी व्यवस्थासँग पूर्ण रूपमा मेल नखाने रहेका छन्। अझ ऐनले २० प्रतिशतसम्म पेस्की दिन सक्ने गरी गरेको व्यवस्थालाई पनि कार्यान्वयनमा आफ्ना कमजोरी ढाक्न सडक विभागले आफूअन्तर्गत १० प्रतिशतमात्र दिन सक्ने गरी परिपत्र गरेको

छ। व्यवस्थापकलाई ऐनले नै दिएको निर्णयको लचकतालाई विभागीय परिपत्रबाट साँघुरो बनाएको यस उदाहरणले हाम्रो करार व्यवस्थापनको कमजोर अवस्था झल्काउँछ। सरकारी रकम प्रवाह नै बन्द गराएर पुँजीगत खर्चको अर्थतन्त्रमा सकारात्मक गुण प्रवाह रोक्ने अधोगामी मार्ग भन्दा पेस्की परिचालन र नियन्त्रणसम्बन्धी कानूनका प्रस्ट व्यवस्था कार्यान्वयन जस्तै नियमित बैङ्क खाताको अनुगमन गरी पेस्कीको उद्देश्यबमोजिम परिचालनमा जोड दिनुपर्छ।

अझ जटिल प्रश्न सम्झौताको भुक्तानीमा उठाउने ठाउँ छन्। जस्तै मालसामानको नमुना बोलपत्रसम्बन्धी कागजातको GCC 15.4 मा आपूर्तिकर्ताले बिल पेस गरेर कार्यालयले स्वीकारेको तीस दिनभित्र भुक्तानी गर्नुपर्ने भन्ने व्यवस्था छ भने 15.6 मा सो अवधिभित्र भुक्तानी नभएमा कार्यालयले SCC मा तोकेको दरले ब्याजसमेत भुक्तानी गर्नुपर्ने भन्ने व्यवस्था छ। जसका लागि लागु हुने ब्याजदर SCC मा तोक्नुपर्ने हुन्छ। यो काम बोलपत्रसम्बन्धी कागजात तयारीकै चरणमा गर्नुपर्ने हुन्छ। यसमा Goods SBD ले SCC 15.6 मा Insert interest rate मात्र भनेको छ। यहाँ हामीले हाम्रा कारणले ढिला भुक्तानीमा हामीले तिर्नुपर्ने ब्याजको दर तोक्नुपर्नेछ। यो कति राख्ने? के यो दर परिवर्तनीय छ? छैन भने किन र छ भने कतिसम्म कायम गर्न सकिन्छ? भन्ने प्रश्नहरू कानून तथा नमुना कागजातमा अनुत्तरित छन्। सामान्य बोलीचालीको भाषामा Minimum Interest rate/Base rate of Bank, Prevailing Interest rate राख्ने भनिन्छ, तर बजारमा ब्याजदर सधैं चलायमान हुन्छ। नेपाल राष्ट्र बैङ्कले छोटो समयको मुद्रा बजारका उपकरणमा उपलब्ध गराउने ब्याजदरलाई Risk free minimum interest rate मात्र सकिएला तर योसमेत स्थिर नभई सधैं चलायमान हुन्छ। कार्यालयहरूको बोलपत्रसम्बन्धी कागजात तयारीमा सामान्यतया यो दर १० प्रतिशत राख्ने गरेको पाइयो जुन खरिद नियमावलीमा पेस्कीमा ब्याज लिएर असुल गर्नुपर्ने अवस्था भएमा सयकडा दश प्रतिशतका दरले लिने भन्ने व्यवस्थाबमोजिम समान दर कायम गर्ने भन्ने मान्ने हो भने व्यावहारिक नै लाग्छ। तर नमुना बोलपत्रसम्बन्धी कागजातमा जतिसुकै दर राख्न सक्ने लचकता कार्यालयलाई दिइएको छ। सैद्धान्तिक रूपमा ढिला भुक्तानीका कारणले बोलपत्रदातालाई हुने नोक्सानी तथा निजले प्रयोग गरेको कर्जामा निजले तिर्नुपर्ने बजारमा प्रचलित दरबमोजिमको क्षतिपूर्ति कार्यालयले गर्नुपर्ने व्यवस्था गर्न खोजिएको रूपमा यसलाई बुझ्न सकिन्छ। तर यसको दर निर्धारण तथा करार व्यवस्थापनमा समेत अभ्यासमा अन्योल रहेको पाइन्छ। साधारणतया यस्तो ब्याज भुक्तानी गर्न कार्यालयहरूले इन्कार गर्दछन् किनकि यसमा कसका कारणले भुक्तानी ढिलाइ भई सरकारलाई थप आर्थिक व्ययभार पर्न गयो भन्ने प्रश्नले भ्रष्टाचार निवारण ऐन आकर्षित हुने हुँदा सार्वजनिक निकाय यस जोखिमबाट बच्न खोज्छन्। यसमा ससाना बोलपत्रदाताहरू कार्यालयसँग थप विवादमा पर्न खोज्दैनन् र विषय यहीँ टुङ्गिन्छ तर ठुला बोलपत्रदाताहरू अदालती प्रक्रियामा जान्छन् र अदालतको आदेशबाट ठूलो मात्रामा ब्याज तथा क्षतिपूर्ति भुक्तानी लिन्छन् जसलाई धेरैले हालसम्म पहिचान गरेकै छैनन्। यसमा हालसम्म अदालतको आदेशले भएको थप भुक्तानीमा कसैले प्रश्न उठाएको देखिँदैन तर त्यसको आधार

कहाँबाट सृजना भएको थियो र को वास्तविक रूपमा जिम्मेवार हो? भन्ने जस्ता प्रश्नको जवाफ खोज्न चाँडै नै थालिएला पनि। त्यसैले ब्याजदर निर्धारण र भुक्तानीका सर्तमा थप स्पष्टता कायम गर्न जरूरी छ।

अर्कोतर्फ उपभोक्ता समितिको भुक्तानीको व्यवस्था हेरौं। उपभोक्ता समितिबाट काम गराउने एक करोडसम्मको लागत अनुमानको सीमामा मूल्य अभिवृद्धि कर ओभरहेड, कन्टिन्जेन्सी र जनसहभागिताको अंशसमेतको रकम समावेश हुने व्यवस्था नियम ९७ मा छ। उपभोक्ता समितिसँग गरिने सम्झौतामा सम्पन्न निर्माण कार्य वा सेवाको भुक्तानीका सर्त र तरिका उल्लेख गर्नुपर्ने भनिएको छ भने समितिलाई सम्झौता रकमको एकतिहाइ पेस्की दिन सक्ने व्यवस्था पनि छ। एकातिर उपभोक्ता समितिलाई दिइने पेस्की ऐनको पेस्कीसम्बन्धी व्यवस्थाभन्दा धेरै लचक छ जसमा रकम २० प्रतिशतको सट्टा एकतिहाइ बनाइएको छ। अर्कातिर उपभोक्ता समितिलाई दिइने पेस्कीमा कुनै बैङ्क जमानतको सुरक्षणसमेत हुँदैन। अब यो रकम पेस्की दिँदा पनि मु.अ.कर बाहेक वा समेतको रकमको एकतिहाइ भन्ने प्रश्न त उठ्छ नै। योभन्दा जटिल विषय सम्पन्न कार्यको भुक्तानीमा रहेको छ। नियम ९७ को उपनियम ४ ले उपभोक्ता समितिलाई निर्माण कार्य वा सेवाको काम दिँदा लागत अनुमानमा समावेश भएको मूल्य अभिवृद्धि कर, ओभरहेड कन्टिन्जेन्सी रकम र जनसहभागिताको अङ्क कट्टा गरेर मात्र भुक्तानी दिनुपर्नेछ भन्ने व्यवस्था छ। अब उपभोक्ता समितिले सिमेन्ट र रड जस्ता मूल्य अभिवृद्धि कर लाग्ने समान किनेर निर्माण कार्य गरेमा त्यसको कर बीजकमा तिरेको मूल्य अभिवृद्धि कर कटाएर भुक्तानी दिने हो? सम्झौतामा प्रस्ट रूपमा कटाएर भुक्तानी दिने नै लेखिएको छ तर उपभोक्ता समितिको योगदानको हिस्सामा श्रममात्र समावेश रहेछ भने मु.अ.करबापतको त्यो खर्च कसले व्यहोर्ने? मु.अ.कर भुक्तानी कटाउँदा उपभोक्ता समिति तथा जनप्रतिनिधिसँग विवाद, मु.अ.करसमेतको वास्तविक लागत भुक्तानी दिँदा नियमावलीको यो व्यवस्था कसरी कार्यान्वयन गर्ने? अप्रत्यक्ष करको रूपमा रही करको भार सार्न मिल्ने मु.अ.करको अवधारणाले यसको भुक्तानी अन्तिम उपभोक्ताले नै गर्ने हो भन्ने मानेर यसको भार उपभोक्ता समितिलाई नै पार्नुपर्छ भन्ने कानुनको मनसाय हो भने त्यही सिमेन्ट बोलपत्रदाताले खरिद गर्दा मु.अ.कर कार्यालयले तिरिदिने तर झन् गाउँका उपभोक्ताले खरिद गर्दा कार्यालय पन्छिने कस्तो अवस्थाको परिकल्पना कानुनले गर्न खोजेको होला? सामान्य बुझाइमा उपभोक्ता समितिले मु.अ.कर लाग्ने वस्तु खरिद गर्दैनन् त्यसैले लागत अनुमानमा मु.अ.कर समावेश भए पनि भुक्तानीमा कटाएर दिनुपर्छ भन्न खोजिएको जस्तो देखिन्छ। तर निर्माण कार्यमा व्यापक रूपमा उपभोक्ता समितिले मु.अ.कर लाग्ने सामग्री खरिद गर्दछन्। आवश्यक खरिद गर्नुपर्ने मालसामान कार्यालयले छुट्टै खरिद विधिमार्फत खरिद गरेर दिनुपर्छ भन्ने तर्क अगाडि सारिएमा त्यसले त खरिद विधि नै परिवर्तन हुन्छ जुन खरिद ऐनको दफा ४५ र नियमावलीको नियम ९८ बमोजिम अमानतबाट गरिने खरिद बन्न जान्छ। उपभोक्ता समितिको भुक्तानीमा यी विषय सधैं विवादित छन्। यसमा नियमावलीमा थप स्पष्टता कायम गर्न वा सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले उपभोक्ता समितिसँगको खरिदको नमुना कागजात तयार गरेर सहजीकरण गर्न जरूरी छ।

बोलपत्र मूल्याङ्कनको चरणमा:

सामान्यतया एक चरणको बोलपत्र मूल्याङ्कनलाई खरिद कानुन तथा नमुना बोलपत्रसम्बन्धी कागजातले मुख्य रूपमा निम्न चरणमा बाँडेका छन्।

पहिलो चरणमा खरिद ऐनको दफा २३ बमोजिम गरिने बोलपत्रको ग्राह्यता (eligibility) पुष्ट्याई गर्ने कागजात भए/नभएको हेर्नुपर्ने, बोलपत्रसम्बन्धी कागजातमा बोलपत्रदातालाई दिइएको निर्देशनअनुरूप बोलपत्र पूर्ण भए/नभएको, बोलपत्र जमानतको किसिम, अवधि र रकम आवश्यकताबमोजिम भए/नभएको पूर्णताको परीक्षणलगायतका विषय परीक्षण गरिन्छ। बोलपत्रको परीक्षण गर्ने सिलसिलामा सार्वजनिक निकायले बोलपत्रदातासँग आवश्यक जानकारी माग गर्न सक्नेछ तर त्यसरी जानकारी दिँदा बोलपत्रको मूल्य वा अन्य सारभूत कुरा परिवर्तन वा हेरफेर गर्न सकिने छैन भन्ने प्रस्ट व्यवस्था खरिद ऐनको सोही दफामा रहेको छ। साथै यसरी बोलपत्रको परीक्षण गर्दा बोलपत्रमा कुनै अङ्कगणितीय त्रुटि पाइएमा सार्वजनिक निकायले त्यस्तो त्रुटि सच्याउन सक्नेछ र त्यसरी त्रुटि सच्याउँदा एकाइ दर र कुल रकममा भिन्नता भएमा एकाइ दर मान्य हुनेछ र अङ्क र अक्षरमा फरक परेमा अक्षरमा लेखिएको रकम मान्य हुनेछ भन्ने प्रस्ट व्यवस्था छ। अब कुनै खरिदमा कस्ता कस्ता जानकारी बोलपत्रको मूल्याङ्कनको चरणमा माग गर्न सकिन्छ भन्ने ठूलो अन्योल यसले सृजना गरेको छ। ऐनको उपर्युक्त व्यवस्था हेर्दा बोलपत्रको मूल्य वा अन्य सारभूत कुरा परिवर्तन हुने विषयबाहेक अन्य कागजात बोलपत्रको परीक्षणको समयमा माग गर्न सक्ने गरी खुलापन कायम गर्न खोजेको देखिन्छ। सार्वजनिक खरिद नियमावलीको नियम ६१ को उपनियम ६ ले बोलपत्रसम्बन्धी कागजातमा उल्लिखित क्षेत्र, गुणस्तर, विशेषता, सर्त, कार्यसम्पादन वा अन्य कुनै आवश्यकतामा तात्त्विक फरक र गम्भीर असर नपर्ने सार्वजनिक निकायलाई स्वीकार्य सानातिना फरक भएका बोलपत्रहरूलाई सारभूत रूपमा प्रभावग्राही बोलपत्र मानिनेछ र त्यस्ता बोलपत्र मूल्याङ्कन गर्दा लागतमा कुनै प्रभाव पर्ने भएमा त्यस्ता प्रभावको मूल्य समान आधारमा कायम गरी बोलपत्रको कबोल अङ्कमा समायोजन गरी बोलपत्रको मूल्याङ्कित रकम निकाल्नुपर्नेछ भनेर सार्वजनिक निकायलाई मूल्याङ्कनको क्रममा लचक हुन सक्ने छुट दिए जस्तो पनि देखिन्छ। अर्कोतिर सोही दफाको उपदफा ४ मा मूल्याङ्कनका लागि समावेश भएका बोलपत्रको मूल्याङ्कन गर्दा त्यस्तो बोलपत्रको बोलपत्रसम्बन्धी कागजातमा उल्लेख भएको आधार र तरिकाअनुसार गर्नुपर्नेछ भन्ने व्यवस्था छ। जसलाई आधार मान्दा नमुना बोलपत्रसम्बन्धी कागजातमा तोकिएका अनिवार्य कागजात (Mandatory Documents) जस्तै कम्पनी दर्ता, मु.अ.कर दर्ता, कर चुक्ता जस्ता ऐतिहासिक कागजात जुन पुरानो मितिमा बनेका हुन्छन् र बोलपत्र पेस गरेपछि सच्याउन मिल्दैनन् ती कागजातमध्ये कुनै बोलपत्रदाताले बोलपत्रमा संलग्न गर्न छुटाएमा पूर्णताको परीक्षणमा थप कागजात माग्न मिल्छ त भन्ने प्रश्न उठ्छ। सामान्यतया अनिवार्य कागजात भनिएकोमा पेस नगरेका सबैलाई समान व्यवहार गर्नुपर्ने बोलपत्रको खेल सुरु भइसकेपछि मूल्याङ्कनको चरण अर्थात् खेलको विचमा मूल्याङ्कनको नियम परिवर्तन गर्न नसकिने, बोलपत्रदातालाई बोलपत्र पेस गर्न दिइएको निर्देशनबमोजिमका सर्तहरू बोलपत्रदाताले हुबहु पालना नगरेको जस्ता तर्कमार्फत यस अवस्थामा थप कागजात माग्न पाइँदैन, उक्त बोलपत्र पूर्ण

नभएका कारण मूल्याङ्कन प्रक्रियाबाट बाहिरिन्छ। तर त्यस्तो ऐतिहासिक कागजात जुन सामान्यता उसले अद्यावधिक गरेको पनि हुन्छ र पछि सच्याएर पेस गर्ने अवस्था हुँदैन भने ऐनले नै दिएको थप कागजात माग्ने अधिकार र नियमावलीले दिएको सार्वजनिक निकायलाई स्वीकार्य सानातिना फरक भएका बोलपत्रदातालाई निर्णयकर्ताले विवेक प्रयोग गरेर मूल्याङ्कन गर्न सक्ने व्यवस्थालाई नमुना बोलपत्रसम्बन्धी कागजातले साँघुरो पारेको अवस्था छ। ग्राह्यताकै कागजातको कुरा गर्दा फर्म/कम्पनी दर्तासम्बन्धी कागजात नवीकरण नगरी पेस गरेमा के गर्ने? कर चुक्ता प्रमाणपत्र कहिलेसम्मको लाई स्वीकार्ने? म्याद थप वा कर विवरण पेस गरेको कागजात मात्र संलग्न गरेमा के गर्ने? जस्ता विषयले समेत खरिदलाई अलमलमा पार्ने गरेका छन्।

यी त भए ग्राह्यताका कुरा अब योग्यताका व्यवस्था हेरौं। खरिद ऐनको दफा १० ले बोलपत्र वा प्रस्तावसम्बन्धी कागजातमा योग्यताका आधार उल्लेख गर्दा पेसागत र प्राविधिक योग्यतालगायतका विभिन्न योग्यताका आधार तोक्न सक्ने व्यवस्था गरेको छ। सोही दफामा बोलपत्रको मूल्याङ्कन गर्दा बोलपत्रसम्बन्धी कागजातमा उल्लिखित आधारबमोजिम मात्र मूल्याङ्कन गर्नुपर्नेछ र त्यस्ता आधार कुनै भेदभावविना सबै बोलपत्रदाता वा प्रस्तावदातालाई समान रूपले लागु हुनेछन् भन्ने व्यवस्था छ। बोलपत्रदाताले पेस गरेको योग्यतासम्बन्धी विवरण तथ्यगत रूपमा झुटा वा सारभूत रूपमा अपुरो भएको पाइएमा सार्वजनिक निकायले त्यस्तो बोलपत्रदातालाई अयोग्य ठहराउन सक्नेछ तर सानातिना त्रुटि भएको अवस्थामा सम्बन्धित बोलपत्रदाता वा प्रस्तावदाताबाट सोसम्बन्धी जानकारी माग गरी सच्याउन सकिनेछ भन्ने प्रस्ट व्यवस्था छ। यस व्यवस्थाले योग्यताको मूल्याङ्कन चरणमा समेत थप कागजात माग्ने बाटो खुला राख्दै मूल्याङ्कनलाई अझ लचक बनाउन खोजेको जस्तो देखिन्छ तर योग्यतासँग सम्बन्धित कस्ता विषय सानातिना त्रुटि हुन् भनेर जानकारी माग गराउने भन्ने विषयमा पनि अन्याय छ। यसले मूल्याङ्कनको चरणमा समेत कागजी त्रुटिलाई भरसक सच्याएर प्रतिस्पर्धा प्रवर्धन गर्न खोजेको जस्तो देखिन्छ तर नमुना बोलपत्रसम्बन्धी कागजातले यस्ता विषयमा लचकता नराख्दा साना त्रुटिमा पनि खरिद रद्द हुने वा महँगो हुने गरेको छ। साथै उस्तै सन्दर्भ र विषयमा सार्वजनिक निकायहरूले फरक फरक निर्णय गर्ने गरेका छन्। यसमा कानुनको व्यवस्थाबमोजिम मूल्याङ्कनका चरणमा माग्न मिल्ने र नमिल्ने सारभूत विषय के के हुन सक्छन्? नमुना बोलपत्रसम्बन्धी कागजातमा थप प्रस्ट पार्न तथा निर्णयकर्ताले विवेक प्रयोग गरेर खरिद प्रक्रिया अगाडि बढाउन सक्ने लचकता दिन जरुरी छ।

कतिपय सानातिना विषयमा पनि कानुनी व्यवस्था जटिल हुँदा समेत खरिद प्रक्रिया अलमलमा पर्ने गरेको पाइन्छ। उदाहरणका लागि बोलपत्र जमानतको मान्य अवधि बोलपत्रको मान्य अवधिभन्दा कम्तीमा ३० दिन बढीको हुनुपर्ने व्यवस्था ऐनमा छ। यसले ९० दिन मान्य अवधि भएको बोलपत्रका लागि कम्तीमा १२० दिन बोलपत्र जमानतको मान्य अवधि अनिवार्य हुन्छ। तर बोलपत्रदाताले भुलवश ११९ दिनको मात्र बोलपत्र जमानत पेस गरेमा त्यो बोलपत्र पूर्णताको परीक्षणमा नै असफल हुन्छ। अब बोलपत्रको मान्य अवधिभित्र सम्झौता गरिसक्ने खरिद नियमावलीको व्यवस्थाबमोजिम खरिद सम्झौता हुन सकेन भने जमानत जफतको प्रक्रियाका लागि त्यो कम भएको एक दिनले कति असर गर्न

सक्छ भन्ने विश्लेषणका आधारमा निर्णयकर्तालाई ११९ दिनमा जफतको प्रक्रिया सकिन्छ भन्ने विवरण खुलाएर प्रतिस्पर्धा प्रवर्धन गर्न दिने र खरिद प्रक्रिया समयमा सम्पन्न गर्न दिने विकल्प हाम्रो प्रणालीले दिएको छैन। बल्लतल्लतल्ल चैत्रमा मूल्याङ्कन हुँदै गरेका कतिपय खरिदहरू यस्तै झिँगा टाँस्ने कानुनी व्यवस्थाले अन्तिममा खरिद पुरा हुन नसकी अपेक्षित सेवा विस्तार अलमलिने तथा बजेट फ्रिज हुने अवस्था छ।

निर्माण कार्यको हकमा अस्वाभाविक उच्च दर वा प्रतिएकाइ दर कबोल गरेको अवस्था वा बढी फ्रन्ट लोडेड बोलपत्र भएमा निर्माण कार्यको बोलपत्रको विशेष मूल्याङ्कन गर्नुपर्ने भन्ने व्यवस्था सार्वजनिक खरिद नियमावलीको नियम ६५ मा गरिएको छ। यसमा कस्तो वा कतिसम्म घटेकोलाई अस्वाभाविक मान्ने भन्ने कुनै स्पष्ट आधार छैन। निर्णयकर्ताको तजबिललाई खुला छाडिएको छ तर कतिपय अवस्थामा किन विशेष मूल्याङ्कन नगरेको भन्ने जस्ता प्रश्न नियामक निकायबाट उठाउन थालिएको हुँदा कति प्रतिशतभन्दा धेरै घटेमा वा कति प्रतिशत रकम कार्यक्रमको कति अवधिभित्र खर्च हुने भएमा विशेष मूल्याङ्कन गर्ने भन्ने सम्बन्धमा नमुना बोलपत्रसम्बन्धी कागजातमा स्पष्ट किटानी गर्न जरुरी छ।

खरिद नियमावलीको नियम १७ ले नेपालमा उत्पादित मालसामान विदेशी मालसामानभन्दा पन्ध्र प्रतिशतसम्म महँगो भए पनि नेपालमा उत्पादित मालसामान खरिद गर्नुपर्ने, नियम ३१ (च) ले सार्वजनिक निर्माण कार्यमा अन्तर्राष्ट्रिय स्तरको बोलपत्रमा स्वदेशी फर्म, संस्था वा कम्पनीलाई पाँच प्रतिशतको डोमेस्टिक प्रिफरेन्स दिनुपर्नेछ भन्ने व्यवस्था छ। नेपालमा उत्पादित मालसामान लाई Domestic Preference दिने भनिए पनि ICBM Goods को नमुना बोलपत्रसम्बन्धी कागजातले ३० प्रतिशतभन्दा बढी मूल्य अभिवृद्धि भएको हुनुपर्ने भन्ने व्यवस्था छ। तर कुनै नेपाली बोलपत्रदाताले Domestic Preference दाबी गर्ने गरी बोलपत्र पेस गर्न थप के कागजात पेस गर्नुपर्छ र त्यो कसले जारी/प्रमाणित गरिदिने भन्ने प्रश्न अनुत्तरित छ। या अन्योलबिचमा घरेलु प्राथमिकताको व्यवस्था पनि स्वदेशी व्यवसायीलाई आकाशको फल भएको अवस्था छ।

मिलेमतोमा बोलपत्र दाखिला भएको अवस्थामा बोलपत्र रद्द गर्न सक्ने व्यवस्था छ। तर मिलेमतो प्रमाणित गर्न लिखित प्रमाण कहाँबाट जुटाउने वा बोलपत्रदाताको गोप्य साँठगाँठको गुप्त भिडियो खिचन कार्यालयले गुप्तचर पठाउने?

सबै प्रक्रियापछि पनि सारभूत रूपमा घटीबढी आँकलन गरी प्रभावग्राही नै रहेको कसरी पुष्टि गर्ने? न्यूनतम मूल्याङ्कित सारभूत रूपमा प्रभावग्राही बोलपत्र लागत अनुमानभन्दा सारभूत रूपमा बढी भएमा सम्पूर्ण बोलपत्र अस्वीकृत गर्ने वा खरिद कारवाही रद्द गर्ने व्यवस्था खरिद ऐनको दफा २६ ले गरेको छ। अब कतिसम्म बढी प्रस्तावलाई सारभूत रूपमा बढी मान्ने? जस्तै दोस्रोपटक सूचना निकाल्दा हुने खर्च र मूल्याङ्कनका चरणमा हुने बैठक भत्ता तथा खाजा खर्च जस्ता विषयलाई आधार मानेर दुई/तीन लाखसम्मलाई सारभूत रूपमा बढी नमान्ने बोलपत्र स्वीकृत गरिएमा पुनः बोलपत्र आह्वान गरेको भए घटेर आउथ्यो कि भन्ने नियामकको प्रश्नलाई कसरी जवाफ दिने?

बोलपत्र स्वीकृत गर्ने आशयको सूचनामा कुनै निकायले मु.अ.करसहितको कुल कबोल अङ्क खुलाउँछन् कुनैले मु.अ.करबाहेकको खुलाउँछन्। कुन रकम खुलाउने भन्ने अन्योल रहेको पाइन्छ। सामान्यतया यसमा मु.अ.करसमेतको सारभूत रूपमा प्रभावग्राही बोलपत्रको कुल कबोल अङ्क खुलाउने उचित हुन्छ।

सम्झौता व्यवस्थापनमा:

बोलपत्रदाताले खरिद सम्झौता रद्द गर्न सक्ने प्रशस्तै व्यवस्था खरिद सम्झौतामा गरिएको हुन्छ। डिजाइनका नर्म्स, लागत अनुमानका नर्म्स, स्पेसिफिकेसन समेत समयमा अपडेट नभइरहँदा आयोजना कार्यान्वयनमा भेरिएसनलाई कतिसम्म जटिल बनाउने। भेरिएसन भनेको के हो र यसलाई एकाइ परिमाणमा हेर्ने वा कुल परिमाणमा हेर्ने हो वा कुल रकममा मात्र ? १२ महिनाभन्दा बढी अवधिको खरिद सम्झौता कार्यान्वयन गर्ने क्रममा मूल्य समायोजन गर्न आवश्यक देखिएमा अधिकारप्राप्त अधिकारीले मूल्य समायोजन गर्न सक्नेछ भन्ने सम्मको व्यवस्था प्रस्ट छ। तर के कुनै अवस्थामा १२ महिनाभन्दा कमको खरिदमा मूल्य समायोजन गर्न सम्भव छ? खरिद ऐनको दफा ५५ ले निर्माण कार्य खरिद गर्दा राष्ट्रिय स्तरको बोलपत्र आह्वान भई खरिद सम्झौता भइसकेको अवस्थामा अप्रत्यासित रूपमा कुनै निर्माण सामग्रीको मूल्य साबिक मूल्यको दश प्रतिशतभन्दा बढी घटबढ भएमा त्यसरी घटेको वा बढेको रकममा दश प्रतिशत कट्टा गरी तोकिएबमोजिम मूल्य समायोजन गरिनेछ भन्ने व्यवस्था छ। यसले प्रस्ट रूपमा १२ महिनाभन्दा कमको निर्माणको खरिद सम्झौतामा मूल्य समायोजन दिन सक्ने व्यवस्था देखिन्छ। ऐनको तोकिएबमोजिम भन्ने शब्दलाई कार्यान्वयन गर्न नियमावलीको नियम ११९ मा मूल्य समायोजनसम्बन्धी व्यवस्था गरिएको छ। यसमा १२ महिनाभन्दा बढी अवधिको सम्झौताको मूल्य समायोजनलाई स्पष्ट मापदण्डमा आधारित बनाउन खोजिएको छ तर १२ महिनाभन्दा कम अवधिको निर्माणको खरिद सम्झौतामा मूल्य समायोजन कसरी गर्ने भन्ने विषयमा मौन छ। निर्माणको नमुना बोलपत्रसम्बन्धी कागजातले समेत मूल्य समायोजन दिन सक्ने भन्ने व्यवस्था गरे तापनि सार्वजनिक निकायको बेवास्ता तथा बोलपत्रदाता स्वयं अनभिज्ञ हुँदा व्यवहारमा यसको प्रयोग निकै कम भएको छ। अर्कोतिर खरिद सम्झौता प्राप्त गर्ने व्यक्तिको ढिलाइका कारणबाट सम्झौताबमोजिमको काम सो सम्झौतामा उल्लिखित अवधिभित्र सम्पन्न नभई बढी समय लागेकोमा मूल्य समायोजन गर्न सकिनेछैन भन्ने समेत व्यवस्था नियमावलीमा छ। अब प्रत्येक वर्षजस्तो खरिद सम्झौताको म्याद थपका लागि खरिद नियमावलीको नियम १२० संशोधन हुन्छ। पछिल्लो संशोधनले बजेट अभाव लगायतका कारणले म्याद थप गर्नुपरेको भन्ने भाष्य स्थापित गरेको छ। कसका कारणले म्याद थप गर्नुपरेको हो कसरी यकिन गर्ने? खरिद सम्झौतामा पूर्वनिर्धारित क्षतिपूर्तिका सम्बन्धमा सम्झौता रकमको दश प्रतिशतमा नबढ्ने गरी साधारणतया प्रतिदिन सम्झौता रकमको शून्य दशमलव शून्य पाँच प्रतिशत पूर्वनिर्धारित क्षतिपूर्ति लगाउनुपर्ने तर निजको काबुबाहिरको परिस्थिति परी वा कुनै गल्ती वा हेलचेक्र्याइँ नभई कार्यसम्पादन वा आपूर्ति गर्न ढिला भएमा त्यस्तो क्षतिपूर्ति तिर्नु नपर्ने भन्ने व्यवस्था नियम १२१ मा गरिएको छ। यसले पनि निर्णयकर्तालाई परिस्थिति विचार गरी पूर्वनिर्धारित क्षतिपूर्ति लगाउने विषयमा

लचकता दिएको छ। सामान्यतया दुई सय दिनमा दश प्रतिशत पूर्वनिर्धारित क्षतिपूर्तिको अधिकतम सीमा पुरा हुन्छ। अब प्रश्न उठ्छ के त्यस समयपछि पूर्वनिर्धारित क्षतिपूर्ति लगाएर पनि काम गराउन मिल्छ कि मिल्दैन? यसमा नियम १२१ भित्रकै दुई खण्ड आपसमा बाझिन्छन्। खण्ड ख ले पूर्वनिर्धारित क्षतिपूर्ति तिर्दैमा सम्बन्धित आपूर्तिकर्ता वा निर्माण व्यवसायी सम्झौताबमोजिमको कार्य सम्पादन गर्ने दायित्वबाट मुक्त हुन नसक्ने भन्ने व्यवस्था गरेको छ। नियमावलीले पूर्वनिर्धारित क्षतिपूर्ति लगाउने अधिकतम रकम तोकेको छ तर अधिकतम समयका बारेमा मौन छ। तर सोही नियमको खण्ड ग ले पूर्वनिर्धारित क्षतिपूर्ति तिर्नुपर्ने अधिकतम समय अवधिभित्र पनि कार्य सम्पन्न नभएमा खरिद सम्झौता अन्त्य गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छ जुन एघारौँ संशोधनबाट २०७९ मा मात्र थप गरिएको व्यवस्था हो। नियममा अधिकतम समय नतोकिँदा र क्षतिपूर्ति तिरेर पनि काम गर्ने दायित्वबाट मुक्त हुँदैन भन्ने प्रस्ट व्यवस्थाका बिचमा अधिकतम समयमा काम नसकिए खरिद सम्झौता अन्त्य गर्ने व्यवस्थाले सकारात्मकभन्दा नकारात्मक नतिजा बढाएको आँकलन गर्न सकिन्छ। यसको अधिकतम समयलाई अधिकतम रकमको व्याख्यामा जोडेर खरिद सम्झौता अन्त्य गर्ने अभ्यास बढेको छ जसलाई पछिल्लो वर्षमा कालोसूचीमा परेका बोलपत्रदाताको सङ्ख्या ह्रास बढ्नुले पनि पुष्टि गर्छ। अर्कोतिर तोडिएका ठेक्काको बाँकी काम नयाँ खरिद प्रक्रियामा झन् महँगो र ढिला हुन सक्ने विषयले पनि लाभभन्दा हानि नै बढाउँछ। विवाद समाधानका विकल्पहरू प्रयोग नै नगरी सार्वजनिक निकायहरू आफू माथि पर्न ठेक्का तोड्दै कालोसूचीमा पठाउने अभ्यासले साना बोलपत्रदाता बढी मारमा परेका छन् ठुलाले त तत्कालै अदालतबाट तत्काल केही नगर्ने आदेश लिएर आउँछन्। क्षतिपूर्ति तिराएर पनि कार्य सम्पन्न गराउन सक्ने विषयलाई कानुनले दिएको लचकता नमुना कागजात र अभ्यासमा समेटिन जरुरी छ।

अब समयभन्दा अगाडि काम सम्पन्न गर्नेलाई पुरस्कार दिने व्यवस्थाको समीक्षा गरौँ। खरिद नियमावलीको नियम १२६ ले निर्माण व्यवसायीले खरिद सम्झौतामा तोकिएको अवधिभित्र काम सम्पन्न गर्न नसकेबापत दैनिक रूपमा जति रकम सार्वजनिक निकायलाई पूर्वनिर्धारित क्षतिपूर्ति तिर्नुपर्ने हो त्यति नै रकम बराबरको पुरस्कारको दैनिक दर निर्धारण गर्नुपर्ने तर पुरस्कारको कुल रकम सम्झौता रकमको दश प्रतिशतभन्दा बढी हुने छैन भन्ने व्यवस्था गरेको छ। हामीले सम्झौता सम्पन्न गर्ने अवधि र ढिलाइमा पूर्वनिर्धारित क्षतिपूर्तिमा कडाइ गरिरहँदा निर्माण व्यवसायीलाई छिटो काम सम्पन्न गर्न प्रेरित गर्ने ऊर्जाको रूपमा पुरस्कारलाई पनि प्रवर्धन गर्न खोजेको व्यवस्थाको रूपमा यसलाई लिन सकिन्छ। तर सडक विभागअन्तर्गतका निर्माण कार्यमा भने पुरस्कारको व्यवस्था कुनै पनि बोलपत्रमा नगर्न सडक विभागले परिपत्र नै गरेको छ। कानुनले दिएको सुविधा प्रस्तावसमेत गर्न नसक्ने गरी परिपत्रबाट रोक लगाउने हाम्रा विकासे निर्णयकर्ताको पुरातन विवेकमा खरिद र सम्झौता व्यवस्थापनमा सम्झौताका दुवै पक्षको समान अधिकारका विषय समान हैसियतका विषयको बहस कहिले सुरु होला?

अझ सम्झौताबमोजिमको काम तोकिएको समयमा सम्पन्न हुन नसकी सम्झौता अन्त्यको अवस्थामा कसको दायित्व के होला? ऐनको दफा ५९ ले सार्वजनिक निकायले सार्वजनिक हितका लागि सुविस्ताको आधारमा खरिद सम्झौताको अन्त्य गर्न सक्ने अवस्था तथा निर्माण व्यवसायी तथा आपूर्तिकर्ताले खरिद

सम्झौता अन्त्य गर्न सक्ने अवस्थाहरू खरिद सम्झौतामा खुलाउनुपर्ने व्यवस्था गरेको छ। खरिद सम्झौता अन्त्य गर्दा वित्तीय फरफारक गर्ने र क्षतिपूर्ति दिनेसम्बन्धी व्यवस्था पनि उल्लेख गर्नुपर्छ जसमा स्वीकार्य रूपमा सम्पन्न भइसकेको कार्य वा सेवाबापत गर्नुपर्ने बाँकी भुक्तानी, सम्झौताबमोजिमको काम निर्माण व्यवसायी वा आपूर्तिकर्ताले नगरेको कारणबाट सार्वजनिक निकायले सो काम गराउनका लागि लाग्ने थप खर्चबापत निजले व्यहोर्नुपर्ने दायित्व जस्ता विषयसमेत रहेका छन्। यहाँ खरिद ऐनको दफा ५९ भित्र अर्को यस्तो जटिल र बाझिने व्यवस्था छ कि जसको कार्यान्वयन त असम्भवप्रायः त छँदै छ कानुनको अध्ययन गर्नेहरू पनि संशोधनद्वारा थपिएको व्यवस्थाको विद्यमान दफासँगको तादात्म्यता देखेर छक्क पर्छन्। ५९ को उपदफा ८ मा सम्झौता अन्त्य भएको कारणले सम्झौताबमोजिम बाँकी रहेको कार्य पुरा गर्न जे जति रकम आवश्यक पर्छ सो रकम त्यसरी सम्झौताबमोजिम कार्य नगर्ने बोलपत्रदाताबाट सरकारी बाँकीसरह असुलउपर गरिनेछ भन्ने व्यवस्था छ। उपदफा ३ को व्यवस्थाले कुनै एक करोडको काम सम्पन्न नभएका कारण पुनः खरिद प्रक्रिया गर्दा एक करोड दश लाख पर्ने भएमा बढ्ने लागत रु. दश लाखमात्र काम नगर्ने बोलपत्रदाताबाट असुल गर्ने भन्छ भने उपदफा ८ को व्यवस्थाले कार्यसम्पादन जमानत जफत गरेर थप एक करोड दश लाख नै काम नगर्ने बोलपत्रदाताबाट असुल गर्न भन्छ। सार्वजनिक निकायहरूले खरिद सम्झौता अन्त्य गर्दा यी दुईमध्ये कुनको व्यवस्थाबमोजिम असुल गर्नुपर्ने सरकारी बाँकी कायम गर्ने होला? बढेको लागतमात्र असुल गर्ने भए पनि ठ्याक्कै बढेको रकम निकाल्ने कसरी? परिमार्जित लागत अनुमान तयार गर्दा बढेको लागत अनुमानको रकमलाई मात्रै वा पुनः ठेक्का आह्वान गर्दा भएको सुरु सम्झौता रकमलाई मात्रै वा पुनः भएको ठेक्काको कार्य सम्पन्न प्रतिवेदन तयार भएपछिको कायम रकमलाई मात्रै वा वास्तविक बढेको लागत त कार्य सम्पन्न भएपछि नै यकिन हुन्छ, तर ठेक्का तोड्ने समयमा नै रकम कसरी खुलाउने? जस्ता प्रश्न अनुत्तरित छन्। बाँकी कामको पुरा लागत असुल गर्दा पनि परिमार्जित लागत अनुमान बराबर सरकारी बाँकीसरह असुलउपर गर्ने भनेर कायम गरिरहँदा सम्झौता अन्त्य गर्दा जफत गरिएको कार्यसम्पादन जमानत घटाउने वा नघटाउने? कुनै बोलपत्रदाताले एक करोडको खरिद सम्झौता गरेर शून्य प्रगतिमा ठेक्का तोडिएमा कार्य सम्पादन जमानत २० लाख छ भने कार्यालयले पहिला जमानत जफत गरेर २० लाख असुल गर्छ। अब बाँकी कामको लागत अनुमान अद्यावधिक गर्दा १ करोड १० लाख पुगेमा पुनः त्यो रकम सरकारी बाँकी कायम गरेर ठेक्का तोड्छ। अब त्यो बोलपत्रदाताले १ करोडको खरिद सम्झौताबापतको आर्थिक सजाय १ करोड ३० लाख हुने भयो। के खरिद कानुनको मनसाय व्यवसायीबाट रकम असुल गर्दै पुरा विकास निर्माणको कार्य गराउने भन्ने होला त? होइन भने १५ प्रतिशत नाफा गरेमा मुस्किलले १५ लाख आम्दानी गर्ने व्यवसायीबाट त्यसको आठ-दश गुणासम्म बढी जरिवाना गराउने कानुनले करारका पक्षहरूलाई समान हैसियतमा हेर्न कहिले स्थान देला?

खरिद नियमावलीको नियम ११७ ले सार्वजनिक निकायले सकिएको काम पहिले स्वीकार गर्ने र नियम १२५ ले त्रुटि सच्याउने अवधि समाप्त भएपछि कार्य सम्पन्न प्रतिवेदन पेस गर्ने भनेको छ। पहिलो कुरा त सकिएको कामको अन्त्य पनि अस्थिर कर्मचारीतन्त्रमा यति जटिल बनाइएको छ कि स्वीकार

गरिएको कामको मासिक अनुगमन प्रतिवेदन तयार गरी अधिकारप्राप्त अधिकारीबाट स्वीकृत गराउने, सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालय पठाउने तथा विद्युतीय खरिद प्रणाली वेबसाइटबाट समेत सार्वजनिक गर्ने भनिएको छ। दोस्रो विषय सम्पन्न निर्माण कार्य स्वीकृत ड्रइङ, डिजाइन वा स्पेसिफिकेसनबमोजिम भए/नभएको जाँच गरी सार्वजनिक निकायसमक्ष प्रतिवेदन पेस गर्ने भनिएको छ। क्वालिटी कन्ट्रोल जस्तो लाग्ने यो काम कार्य स्वीकार गर्नुअगाडि नै निर्माणको प्रत्येक चरणमा हुनुपर्ने र सोबमोजिम नभएमा स्वीकार नै नगर्नुपर्ने आधारभूत विषय जस्तै हो, तर स्वीकार गरिसकेर मात्र जाँच गर्ने व्यवस्थाले फेरि एकपटक सार्वजनिक निकायका पदाधिकारीलाई करारको अर्को पक्षभन्दा माथि पाउँ समय घर्केपछिका त्रुटि निर्माण व्यवसायीको थाप्लोमा थोपर्दै आफू पानीमाथिको ओभानो हुने स्थान दिएको भान हुन्छ।

अब त्रुटि सच्याउने अवधिको कुरा गरौं। खरिद कानुनले कार्यालयको आवश्यकताबमोजिम बोलपत्रदाताको पहुँच, हैसियत, बोलपत्रको आकार जस्ता विषयलाई गौण मानेर सबै बोलपत्रदाताहरूसँगको व्यवहार वास्तविक रूपमा समान हुने गरी हाम्रा निर्णय र व्यवहारहरू कहिले व्यावसायिक होलान् भन्ने विषयको जवाफ हरेक सार्वजनिक निकायका कर्मचारी तथा पदाधिकारिले सोच्ने बेला भएन र?

अन्त्यमा,

यी र यस्तै अन्योलहरूले सार्वजनिक खरिदलाई जटिल बनाएका त छन् नै, सार्वजनिक खरिद कानुन र प्रक्रिया सार्वजनिक खर्च र समग्र विकासको बाधक भयो भन्ने तर्कलाई पनि केही हदसम्म पुष्टि गर्दछन्। खरिद आफैँमा जटिल निर्णय प्रक्रिया हो, त्यसमा पनि सार्वजनिक कोषको प्रयोग गरेर गरिने खरिदले कोषको मितव्ययिता, स्वच्छ प्रतिस्पर्धा, पारदर्शिता, मुद्राको मूल्य कायम गर्ने जस्ता सार्वजनिक खरिदका आधारभूत सिद्धान्तलाई प्रत्येक चरणमा आत्मसात् गर्नुपर्ने हुँदा यो झन् जटिल बन्न जान्छ। खरिदपूर्वको तयारीमा पर्याप्त ध्यान दिने, लागत अनुमान तयारी तथा खरिद निर्णयका एकीकृत निर्देशिकाहरू जारी गर्ने नमुना बोलपत्रसम्बन्धी कागजातहरू अद्यावधिक गर्दै कानुनी व्यवस्था र कागजातमा भएका व्यवस्थामा पूर्ण रूपमा तादात्म्यता मिलाउने तथा निर्णयकर्ताले विवेक प्रयोग गरी खरिदका जटिलताहरू समाधान गर्न सक्ने एउटा हदसम्मको लचकतासमेत दिने गरी बारम्बार सोधिने प्रश्नहरूको समाधानको सँगालो तयार गर्ने जस्ता विषयमा सुधार गरी सार्वजनिक खरिद सुशासनमार्फत समग्र सुशासन र समृद्धिको मार्गमा अग्रसर हुन सकिन्छ।

सन्दर्भ सामग्री

नेपाल सरकार, (२०६३), सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३, काठमाडौं, कानून किताब व्यवस्था समिति।

नेपाल सरकार, (२०७४), सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ (संशोधनसहित), काठमाडौं, कानून किताब व्यवस्था समिति।

नेपाल सरकार, (२०७६), आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६, काठमाडौं, कानून किताब व्यवस्था समिति।

नेपाल सरकार, (२०७७), आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व नियमावली, २०७७, काठमाडौं, कानून किताब व्यवस्था समिति।

नेपाल सरकार, (२०७४), स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन २०७४, काठमाडौं, : कानून किताब व्यवस्था समिति।

सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालय, (सन् २०२२ समेत) नमुना बोलपत्र कागजातहरू (विभिन्न क्षेत्र) काठमाडौं, सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालय।

सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालय, (२०८०) विद्युतीय खरिद प्रणाली सञ्चालन निर्देशिका, २०८०, काठमाडौं, सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालय।

<https://ppmo.gov.np>

सार्वजनिक खरिदका विधि र प्रक्रिया



दिनेश लम्साल *

परिचय:

सामान्य अर्थमा सरकारले आफ्नो कार्यसम्पादनका लागि आवश्यक पर्ने चिजवस्तु खरिद गर्ने कार्यलाई सार्वजनिक खरिद भनेर बुझिन्छ। व्यापक अर्थमा भन्दा सरकारले मुख्यतया गर्ने कार्य शान्ति-सुरक्षा र अमन-चयन, सेवाप्रवाह र विकास निर्माणसम्बन्धी कार्यहरू प्रमुख रूपमा रहेका छन्। उक्त कार्यहरू गर्नका लागि विभिन्न मालसामान प्राप्त गर्ने, परामर्श सेवा तथा अन्य सेवा लिने र निर्माण कार्य गराउनुपर्ने हुन्छ, उक्त कार्यका लागि गरिने खरिदकार्यलाई नै सार्वजनिक खरिद कार्य भनिन्छ। यसरी गरिने खरिद कार्यका लागि मार्गदर्शनका लागि कानुनी व्यवस्था जरूरी हुन्छ। तसर्थ नेपाल सरकारले सार्वजनिक खरिदसम्बन्धी कार्यविधि, प्रक्रिया तथा निर्णयलाई अझ बढी खुला, पारदर्शी, वस्तुनिष्ठ र विश्वसनीय बनाउन सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ र सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ बनाई लागु गरेको छ। यो सार्वजनिक खरिद कार्यका लागि मार्गदर्शक कानुनी व्यवस्थाका रूपमा रहिआएको छ।

सार्वजनिक खरिद ऐनको दफा २(क) ले खरिदको स्पष्ट परिभाषा गरेको छ, जसअनुसार खरिद भन्नाले सार्वजनिक निकायले यस ऐनबमोजिम कुनै मालसामान, परामर्श सेवा वा अन्य सेवा प्राप्त गर्ने वा कुनै निर्माण कार्य गर्ने वा गराउने कार्य सम्झनुपर्दछ भनी उल्लेख गरेको छ। त्यसै गरी उक्त परिभाषा खण्डमा सार्वजनिक निकाय, मालसामान, निर्माण कार्य, परामर्श सेवा र अन्य सेवाको अलग अलग र स्पष्ट परिभाषासमेत गरेको छ। यसले गर्दा के-के र कस्ता कार्यलाई सार्वजनिक खरिद भनिने हो भन्ने विषयमा अन्यौलता रहेको पाइँदैन। सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को दफा ८ तथा सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ को नियम ३१ एवम् विभिन्न नियमहरूमा भएको व्यवस्थाहरूका आधारमा सार्वजनिक निकायले खरिद गर्दा कुनै एक विधि अपनाई खरिद गर्नुपर्ने व्यवस्था रहेको छ।

* लेखा अधिकृत, संङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय।

खरिद विधि र प्रक्रिया

सार्वजनिक खरिदमा संलग्न हुने तथा चासो राख्ने अधिकांशहरूले विधि र प्रक्रियालाई उस्तै वा एकै शब्द जसरी प्रयोगमा ल्याउने गरेको पाइन्छ तर यी दुई शब्दहरू उस्तै नभई फरक फरक अर्थ बोकेका र सँगै प्रयोग हुने शब्दहरू हुन्। खरिद विधिले विभिन्न खाले खरिदहरू जस्तै: मालसामान, निर्माण कार्य, परामर्श सेवा तथा अन्य सेवा खरिद गर्ने अलग अलग विधिहरूबारे चर्चा गर्दछ भने प्रक्रियाले ती प्रत्येक विधि पुरा गर्ने चरणगत व्यवस्थाहरूलाई जनाउँछ। उदाहरणका लागि निर्माण कार्यको खरिद गर्दा उपभोक्ता वा लाभग्राही समुदायमार्फत गराउन सकिन्छ। यो निर्माण कार्य खरिद गर्ने विभिन्न विधिमध्ये एउटा विधि हो भने उपभोक्ता समिति। यो कस्तो हुने, कति जनाको रहने, गठन प्रक्रिया, दर्ता र सञ्चालन, लागत अनुमान र भुक्तानी तथा अनुगमन र लेखापरीक्षण आदि विषयहरूको सिलसिलेवार व्यवस्था प्रक्रिया हो। यस्तो खरिद विधिलाई खरिद प्रकारका आधारमा दुई प्रकारमा विभाजन गरी हेर्ने गरिन्छ। मालसामान, निर्माण कार्य, तथा अन्य सेवा खरिद गर्ने विधि एकै खालको छ भने परामर्श सेवा खरिद गर्ने विधि अर्को खालको रहेको छ। यसै आधारमा हामी यहाँ खरिद विधि र प्रक्रियाका बारेमा चर्चा गर्नेछौं।

खरिद विधि छनौट

खरिद विधि छनौट गर्दा देहायका विषयमा ध्यान दिनुपर्दछ:

- खरिद कार्यको प्रकृतिजस्तो मालसामान, निर्माण कार्य, परामर्श सेवा वा अन्य सेवा मध्ये के खरिद गर्ने हो सो का आधारमा कुन विधि उपयुक्त हुन्छ सोही विधि छनौट गर्नुपर्दछ।
- खरिद मूल्यको सीमा अर्थात् कुल लागत अनुमानको आधारमा पनि खरिद विधि फरक फरक हुने गर्दछ। जस्तो: ५ लाखभित्रको मालसामान सोझै खरिद विधिद्वारा गरिन्छ भने कुल लागत अनुमान २० लाख माथिको भए बोलपत्र विधिबाट गर्नुपर्ने हुन्छ।
- खरिद गर्ने अवस्था, समय भन्नाले उत्पन्न परिस्थिति र खरिद गर्ने समय सीमाका आधारमा अर्थात् विशेष परिस्थिति (भूकम्प, बाढी, पहिरो, महामारी आदि), तत्काल खरिद गर्नुपर्ने अवस्था, सुरक्षा र सामरिक महत्त्वका सामग्री, कार्यक्रम स्वीकृतिको समय जस्ता विशेष समय र अवस्थालाई जनाउँछ।
- आपूर्तिकर्ताको उपलब्धताको आधारमा समेत खरिद विधि छनौट गर्नुपर्दछ। कुनै मालसामान वा सेवा मूल्यको हिसाबले कम भए तापनि त्यस्तो मालसामान वा सेवा स्वदेशमा उपलब्ध नहुन सक्छ। त्यस्तो अवस्थामा लागत अनुमान कम भए तापनि अन्तर्राष्ट्रियस्तरबाट खरिद गर्नुपर्ने हुन सक्छ।
- खरिद योजना अर्थात् खरिद कार्य सम्पादन गर्नुपर्ने समय-तालिकाका आधारमा समेत खरिद विधि तय गरिन्छ। खरिद कानूनबमोजिम खरिद कार्य गर्नुअघि अनिवार्य रूपमा वार्षिक खरिद योजना र खरिद गुरुयोजना तयार गर्नुपर्दछ। उक्त योजनामा खरिद विधि निश्चित गरिएको हुन्छ, यसरी निश्चित गरिएको विधिअनुसार नै खरिद कार्य गरिन्छ।

खरिद विधि:

सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को दफा ८ तथा सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ को नियम ३१ एवम् विभिन्न नियमहरूमा गरेको व्यवस्थाहरूका आधारमा सार्वजनिक निकायले खरिद गर्दा देहायको कुनै एक विधि अपनाई खरिद गर्नुपर्ने व्यवस्था रहेको छ।

(क) मालसामान, निर्माण कार्य वा अन्य सेवा खरिद गर्नु पर्दा:

- राष्ट्रिय स्तरमा खुला बोलपत्र आह्वान गरी गरिने खरिद विधि,
- अन्तर्राष्ट्रिय स्तरमा खुला बोलपत्र आह्वान गरी गरिने खरिद विधि,
- सिलबन्दी दरभाउपत्र आह्वान गरी गरिने खरिद विधि,
- सोझै वार्ताद्वारा गरिने खरिद विधि,
- उपभोक्ता समिति वा लाभग्राही समुदायलाई सहभागी गराई निर्माण कार्य गराउने विधि,
- अमानत विधि,
- एकमुष्ट दर विधि,
- उत्पादक वा अधिकृत विक्रेताद्वारा निर्धारित दरमा (क्याटलग सपिड) खरिद गर्ने विधि,
- सीमित बोलपत्रदाताले भाग लिने (लिमिटेड टेन्डरिङ) खरिद विधि,
- नयाँ लिने पुरानो दिने (वाई व्याक मेथड) खरिद विधि,
- स्वदेशी बोलपत्रदाताहरू बीच मात्र प्रतिस्पर्धा गराई खरिद गरिने विधि।

(ख) परामर्श सेवा खरिद गर्नुपर्दा:

- प्रतिस्पर्धात्मक प्रस्ताव माग गरी
- सोझै वार्ताबाट

क) मालसामान, निर्माण कार्य वा अन्य सेवा खरिद विधि

१. अन्तर्राष्ट्रिय स्तरमा खुला बोलपत्र आह्वान गरी: सार्वजनिक निकायको मागअनुरूपको मालसामान वा निर्माण कार्य प्रतिस्पर्धात्मक मूल्यमा नेपाल राज्यभित्रका एकभन्दा बढी निर्माण व्यवसायी वा आपूर्तिकर्ताबाट प्राप्त नहुने भएमा, मालसामान, निर्माण कार्य वा अन्य सेवा खरिदका लागि राष्ट्रिय स्तरमा बोलपत्र आह्वान गर्दा कुनै बोलपत्र नपरी विदेशबाट प्राप्त गर्नुपर्ने भएमा, दातृपक्षसँग भएको सम्झौताबमोजिम वैदेशिक सहायता स्रोतबाट विदेशी मालसामान वा निर्माण कार्य खरिद गर्नुपर्ने भएमा, विशेष तथा जटिल किसिमको मालसामान वा निर्माण कार्य भएकाले अन्तर्राष्ट्रिय स्तरको बोलपत्रबाट खरिद गर्नुपर्ने भनी सार्वजनिक निकायले प्रमाणित गरेकोमा अन्तर्राष्ट्रिय स्तरको कम्तीमा पैतालिस दिनको अवधि दिई बोलपत्र वा पूर्वयोग्यता आह्वानको सूचना गर्नुपर्नेछ। अन्तर्राष्ट्रिय स्तरको बोलपत्र आह्वानको सूचना अङ्ग्रेजी भाषामा प्रकाशन गर्नुपर्नेछ र बोलपत्र वा पूर्वयोग्यतासम्बन्धी सबै कागजात अङ्ग्रेजी भाषामा उपलब्ध गराउनुपर्नेछ। बोलपत्र वा पूर्वयोग्यता निर्धारणको प्रस्ताव

आह्वानको सूचना राष्ट्रिय स्तरको दैनिक समाचारपत्रमा प्रकाशन गर्नुपर्नेछ र अन्तर्राष्ट्रिय स्तरको बोलपत्रको हकमा अन्तर्राष्ट्रिय सञ्चार माध्यममा समेत प्रकाशन गर्न सकिनेछ।

२. **राष्ट्रिय स्तरमा खुला बोलपत्र आह्वान गरी:** सामान्यतया बीस लाख रुपैयाँभन्दा बढी लागत अनुमान भएको खरिद कार्य गराउँदा यो विधि अपनाउनुपर्दछ। यस विधिबाट खरिद गर्दा सामान्यतया राष्ट्रिय स्तरको पत्रिकामा तीस दिनको सूचना दिई बोलपत्र आह्वान गरी सिलबन्दी दरभाउ माग गरी नियमानुसारको मूल्याङ्कन समितिबाट मूल्याङ्कन गराई सिफारिसअनुसार योग्य बोलपत्रदाता छनौट गरिन्छ। यसरी छनौट गर्दा एकमात्र योग्य बोलपत्र परे पनि सारभूत रूपमा प्रभावग्राही भएको भनी मूल्याङ्कन समितिले सिफारिस गरेमा त्यस्तो बोलपत्र छनौट हुन सक्नेछ।
३. **सिलबन्दी दरभाउपत्र आह्वान गरी:** सोझै खरिद गर्ने सीमाबाहेक सामान्यतया बीस लाख रुपैयाँसम्म लागत अनुमान भएको मालसामान, निर्माण कार्य वा अन्य सेवा लिँदा यो विधि छनौट गरिन्छ। तर पचास लाखसम्मको एकसरे, इसीजी, औषधिजन्य मालसामान, रोगको निदान तथा उपचारका लागि प्रयोगमा आउने स्वास्थ्यसम्बन्धी उपकरणहरूसमेत खरिद गर्दा भने उल्लिखित सीमा आकर्षित नहुने व्यवस्था सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ ले गरेको छ।
४. **सोझै खरिद:** सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ नियम ८५ बमोजिम सामान्यतया एक लाखदेखि माथि दश लाख रुपैयाँसम्म लागत अनुमान भएको निर्माण कार्य, मालसामान वा अन्य सेवा खरिद गर्दा मौजुदा सूचीमा रहेका कम्तीमा तीनवटा फर्म वा कम्पनीसँग लिखित रूपमा दरभाउ माग गरी खरिद गर्न सकिने व्यवस्था गरेको छ। साथै नेपालमा उत्पादित पन्ध्र लाख रुपैयाँसम्मको मालसामान उत्पादकबाट खरिद गर्दा, बीस लाखसम्मको औषधिजन्य मालसामान, विश्व स्वास्थ्य संगठनबाट पूर्वयोग्यता प्राप्त एकमात्र उत्पादक कम्पनी भएमा जतिसुकै रुपैयाँसम्मको, नेपाल सरकारको नियन्त्रणमा नेपाल भ्रमणमा आउने अतिविशिष्ट र विशिष्ट व्यक्तिलाई आतिथ्य र होटलवासबापतका लागि ५० लाखसम्म, विदेशस्थित दूतावास र नियोगहरूको मर्मतमा २५ हजार अमेरिकी डलरसम्म, कुनै सार्वजनिक निकायलाई आवश्यक पर्ने मालसामानको उत्पादक नेपालमा एउटामात्र भएको र अन्य उपयुक्त विकल्प नभएमा खरिद गर्ने सार्वजनिक निकायको प्रमुखले सोही व्यहोरा अभिलेख गरी उत्पादकसँग खरिद गर्दा लगायतमा यो विधि अपनाउन सकिने व्यवस्था रहेको छ।

साथै एक आर्थिक वर्षमा एकैपटक वा पटक-पटक गरी सीमाभन्दा बढी रकमको वा एउटै व्यक्ति, फर्म, कम्पनी वा संस्थाबाट एकपटक भन्दा बढी सोझै खरिद गर्न नसकिने, घरेलु उद्योगसँग २५ लाखसम्मको, एउटै आपूर्तिकर्ता भएमा प्रोपाइटरी स्वरूपको अतिरिक्त मालसामान वा सेवा खरिद गर्नुपर्दा ३० प्रतिशतसम्म। अन्तर्राष्ट्रिय अन्तरसरकारीसँस वा

विदेशी सरकार वा उक्त सरकारको सार्वजनिक निकायसँग खरिद गर्दा एक सार्वजनिक निकायले अर्को सार्वजनिक निकायबाट उत्पादित वा वितरित कुनै मालसामान वा सेवा खरिद गर्दा खरिद गरिने मालसामान आपूर्ति गर्ने अधिकार एउटामात्र आपूर्तिकर्तासँग भएको र अन्य उपयुक्त विकल्प नभएमा पनि यसै विधिबाट खरिद गर्न सकिनेछ।

५. **उपभोक्ता समिति वा लाभग्राही समुदायमार्फत निर्माण कार्य:** कुनै निर्माण कार्य गराउँदा मितव्ययिता, गुणस्तरीयता वा दिगोपना अभिवृद्धि हुने भएमा वा परियोजनाको मुख्य उद्देश्य नै रोजगारीको सृजना गर्ने र लाभग्राही समुदायलाई सहभागी गराउने भएमा एक करोड रुपैयाँसम्म लागत अनुमान भएको निर्माण कार्य वा सोसम्बन्धी सेवा सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ नियम ९७ बमोजिम उपभोक्ता समिति वा लाभग्राही समुदायबाट गराउन वा प्राप्त गर्न सकिनेछ।

सो प्रयोजनका लागि सम्बन्धित काम वा सेवाको प्रकृति, परिमाण, लाग्ने रकम, उपभोक्ता समिति वा लाभग्राही समुदायले व्यहोर्ने वा व्यहोर्नुपर्ने रकम र अन्य आवश्यक कुराहरू खुलाई सार्वजनिक निकायले सार्वजनिक सूचना प्रकाशन गरी प्रस्ताव माग गर्न वा त्यस्तो समिति वा समुदाय आफैले प्रस्ताव वा निवेदन पेस गर्न सक्नेछ यसरी प्रस्ताव वा निवेदन प्राप्त भएपछि सम्बन्धित सार्वजनिक निकाय र त्यस्तो उपभोक्ता समिति वा लाभग्राही समुदायले आवश्यकतानुसार छलफल, वार्ता वा निर्माण स्थलको भ्रमण गरी त्यस्तो काम वा सेवाका सम्बन्धमा खरिद सम्झौता गर्नुपर्नेछ।

६. **अमानत विधि:** सामान्य प्रकृतिको मर्मत सम्भार, सानातिना नियमित कार्य वा सरसफाइ जस्ता कार्य गराउन सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ को नियम ९८ बमोजिम अमानतबाट गराउन सकिनेछ। निर्माण कार्य गर्नुपरेमा त्यस्तो काम एक लाख रुपैयाँमा नबढाई खण्ड खण्ड गरी वार्ताबाट गराउन वा निर्माणसम्बन्धी काम आवश्यक निर्माण सामग्री उपलब्ध गराई ज्यालामा दिन सकिने। सार्वजनिक निकायले अमानतबाट काम गर्नुपर्दा सो कामका लागि आवश्यक पर्ने प्राविधिक सेवा र निर्माण सामग्री ऐन र नियमावलीको प्रक्रियाबमोजिम खरिद गरी ज्यालामा काम गराउनुपर्नेछ। साथै अमानतबाट काम गर्न एक तहमाथिको अधिकारीको पूर्वस्वीकृति आवश्यक पर्ने व्यवस्था गरेको छ।

७. **एकमुष्ट दर विधि:** सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ नियम ३१ क बमोजिम सार्वजनिक निकायले कुनै योग्यता आवश्यक नपर्ने प्रकृतिको दुई करोड रुपैयाँसम्म लागत अनुमान भएको निर्माण कार्य खरिद गर्नुपर्दा लागत अनुमान सार्वजनिक गरी राष्ट्रिय स्तरको बोलपत्रको माध्यमद्वारा एकमुष्ट दर विधिको आधारमा प्रतिस्पर्धा गराई खरिद गर्न सक्नेछ। उक्तबमोजिम बोलपत्रदाताले बोलपत्र दाखिला गर्दा कुल लागत अनुमानमा निश्चित प्रतिशत

घटी वा बढी प्रतिशतमा काम गर्ने एकमुष्ट दर कबोल गरी बोलपत्र पेस गर्नुपर्नेछ। यो विधि बहुवर्षीय सम्झौता गर्नुपर्ने खरिद कारवाहीमा प्रयोग गर्न सकिनेछैन।

८. **उत्पादक वा अधिकृत विक्रेताद्वारा निर्धारित दरमा (क्याटलग सपिड) खरिद विधि:** सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ नियम ३१ ख बमोजिम सार्वजनिक निकायले हेभी इक्विपमेन्ट, सवारी साधन, औजार, मेसिनरी, उपकरण, एकसरे वा एमआरआई जस्ता स्वास्थ्य सेवाका लागि आवश्यक पर्ने उपचारजन्य यन्त्र वा यस्तै अन्य यान्त्रिक मालसामानहरू त्यस्तो समान स्तरको मालसामान उत्पादन वा वितरण गर्ने उत्पादक कम्पनी वा त्यसको आधिकारिक विक्रेतालाई कम्तीमा सात दिनदेखि बढीमा पन्ध्र दिनसम्मको लिखित सूचना दिई प्रतिस्पर्धा गराई खरिद गर्न सक्नेछ। सूचना प्राप्ति भएपछि त्यस्तो मालसामान विक्री गर्न चाहने उत्पादक कम्पनी वा त्यसको आधिकारिक विक्रेताले उत्पादनको आधिकारिक स्पेसिफिकेसन, गुणस्तर, मूल्य र सुविधासहितको विवरण (क्याटलग वा ब्रोसर) संलग्न राखी त्यस्तो सार्वजनिक निकायमा निवेदन दर्ता गराउनुपर्नेछ। तर यसरी निवेदन दर्ता गर्दा बोलपत्र जमानत आवश्यक पर्नेछैन। दर्ता भएका उत्पादक कम्पनी वा त्यसको आधिकारिक विक्रेताले पेस गरेको स्पेसिफिकेसन, गुणस्तर, मूल्य र सुविधासहितको विवरण (क्याटलग वा ब्रोसर) हेरी समान स्पेसिफिकेसन र गुणस्तर भएका उत्पादनहरूको उत्पादक कम्पनी वा त्यसको आधिकारिक विक्रेताको सूची तयार गर्नुपर्नेछ। त्यस्तो सूचीको आधारमा खरिद गरिने मालसामानको परिमाण खोली उत्पादक वा अधिकृत विक्रेताबाट तोकिएको मूल्य र सुविधामध्ये मूल्यमा छुट वा सुविधामा थप हुन सक्ने विवरणसहितको आर्थिक प्रस्ताव माग गर्नुपर्नेछ। प्रस्ताव प्राप्त भएपछि मूल्यमा पाइने छुट र सुविधामा हुने थपसमेतको आधारमा यस नियमावलीबमोजिम मूल्याङ्कन गरी न्यूनतम मूल्याङ्कित सारभूत प्रभावग्राही प्रस्तावदाताको छनौट गर्नुपर्नेछ। यसरी छनौट भएको प्रस्तावदातासँग नियम ११० बमोजिम कार्यसम्पादन जमानत लिई खरिद सम्झौता गर्नुपर्नेछ। यो विधि पनि बहुवर्षीय सम्झौता गर्नुपर्ने खरिद कारवाहीमा प्रयोग गर्न सकिनेछैन।

९. **सीमित बोलपत्र (लिमिटेड टेन्डरिङ) खरिद विधि:** सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ नियम ३१ ग बमोजिम सार्वजनिक निकायले सीमित मात्रामा उपलब्ध भएको वा हुने कुनै मालसामान, निर्माण कार्य, परामर्श सेवा वा अन्य सेवा खरिद गर्नुपरेमा त्यस्तो प्रकृतिको आपूर्तिकर्ता, निर्माण व्यवसायी, परामर्शदाता वा सेवाप्रदायकहरू तीन वा सोभन्दा कम सङ्ख्यामा उपलब्ध भएको अवस्था यकिन गरी त्यस्ता आपूर्तिकर्ता, निर्माण व्यवसायी, परामर्शदाता वा सेवाप्रदायकहरूबीच मात्र प्रतिस्पर्धा हुने गरी पन्ध्र दिनको बोलपत्र आह्वानको सूचनाको माध्यमद्वारा बोलपत्र वा प्रस्ताव माग गरी खरिद गर्न सक्नेछ। यो विधि बहुवर्षीय सम्झौता गर्नुपर्ने खरिद कारवाहीमा प्रयोग गर्न सकिनेछैन। सार्वजनिक निकायले सीमित बोलपत्र विधिको माध्यमबाट खरिद गर्नुपर्दा एक तहमाथिको अधिकारीको पूर्वस्वीकृति लिनुपर्नेछ।

१०. नयाँ लिने पुरानो दिने (बाई व्याक मेथड) खरिदविधि: सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ नियम ३१ घ बमोजिम सार्वजनिक निकायले आफ्नो स्वामित्वमा रहेको कुनै सवारी साधन, औजार, मेसिनरी उपकरण, यन्त्र, रसायन, मल, विषादि वा यस्तै प्रकृतिका अन्य मालसामानहरूको उत्पादक कम्पनीले तोकेको वारेन्टी वा ग्यारेन्टीको समयसीमा अवधि पूरा भएपछि मर्मतसम्भार गरी सञ्चालनमा ल्याउँदा लागत प्रभावकारी नहुने र त्यस्तो उत्पादक कम्पनीले तोकेको मापदण्डअनुरूपको परिणाम नदिने वा पुनःप्रयोग गर्न नमिल्ने वा औचित्यहीन हुने र त्यस्ता मालसामान जनस्वास्थ्य वा वातावरणीय दृष्टिले भण्डारण गरी राख्ने वा लिलाम गर्न समेत उपयुक्त नहुने अवस्था भएमा त्यस्तो अवस्थाको यकिन गरी पुरानो मालसामान सम्बन्धित उत्पादक वा आधिकारिक विक्रेता वा आपूर्तिकर्तालाई फिर्ता दिई सोही प्रकृतिको नयाँ मालसामान सोही उत्पादक वा आधिकारिक विक्रेता वा आपूर्तिकर्ताबाट सट्टापट्टा गरी लिन सक्नेछ। उक्तबमोजिम सट्टापट्टा गर्दा त्यस्तो मालसामानको उत्पादक वा आधिकारिक विक्रेता वा आपूर्तिकर्तासँग पुरानो मालसामानको मूल्याङ्कन प्रस्ताव लिई नयाँ मालसामानको निर्धारित विक्री मूल्यमा पुरानो मालसामानको मूल्याङ्कित रकम कट्टा गरी खरिद सम्झौता गरी खरिद गर्नुपर्नेछ। यस नियमबमोजिम खरिद गरिने नयाँ मालसामान मान्यता प्राप्त संस्थाबाट गुणस्तर प्रमाणित भएको हुनुपर्नेछ। यस्तो खरिद सम्झौता गर्दा खरिद हुने नयाँ मालसामानको जीवन चक्रपश्चात् यो विधि प्रयोग गरी पुनः सट्टापट्टा गर्न सकिने वा नसकिने कुरा खुलाउनुपर्नेछ। सार्वजनिक निकायले यसैबमोजिम खरिद गर्दा पुरानो मालसामान र बजारमा उपलब्ध नयाँ मालसामानको सूची तयार गरी विभागीय प्रमुखबाट स्वीकृति लिएर मात्र खरिद गर्नुपर्नेछ। यो विधि बहुवर्षीय सम्झौता गर्नुपर्ने खरिद कारवाहीमा प्रयोग गर्न सकिने छैन।

११. स्वदेशी बोलपत्रदाताहरूबीच मात्र प्रतिस्पर्धा गराई खरिद गरिने विधि: सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ नियम ३१ ड बमोजिम सार्वजनिक निकायले एक चरणको खुला बोलपत्र आह्वान गर्दा दुई करोड रुपैयाँभन्दा बढी र पाँच अर्ब रुपैयाँसम्मको लागत अनुमान भएको निर्माण कार्यको खरिदमा ऐनको अन्तर्राष्ट्रिय स्तरको बोलपत्र खोल्ने अवस्थाबाहेक राष्ट्रिय स्तरको खुला बोलपत्रको माध्यमद्वारा स्वदेशी बोलपत्रदाताहरूबीच मात्र प्रतिस्पर्धा गराई खरिद गर्नुपर्नेछ। यसरी खरिद गर्नुपर्दा प्राविधिक र आर्थिक प्रस्ताव दुई अलग अलग खाममा राखी सिलबन्दी गरी प्रत्येक खामको बाहिर कुन प्रस्ताव हो स्पष्ट रूपले उल्लेख गरी दुवै प्रस्तावलाई अर्को छुट्टै बाहिरी खाममा सिलबन्दी गरी बोलपत्र पेस गर्नुपर्ने व्यहोरा बोलपत्र आह्वानको सूचना र बोलपत्रसम्बन्धी कागजातमा खुलाउनुपर्नेछ। बोलपत्रसम्बन्धी कागजात तयार गर्दा प्राविधिक प्रस्तावका लागि प्राविधिक तथा आर्थिक र वित्तीय क्षमता प्रमाणित गर्ने योग्यताको आधार उल्लेख गर्नुपर्नेछ। प्राविधिक प्रस्ताव खोली परीक्षण गरी सारभूत रूपमा प्रभावग्राही बोलपत्र निर्धारण गर्नुपर्नेछ। योग्यताको सबै आधारमा सफल हुने

बोलपत्र सारभूत रूपमा प्रभावग्राही बोलपत्र मानिनेछ र त्यस्तो सफल सबै बोलपत्रदाताहरूलाई आर्थिक प्रस्ताव खोल्ने स्थान, मिति र समय उल्लेख गरी सो मिति र समयमा उपस्थित हुन कम्तीमा सात दिनको अवधि दिई सूचना गर्नुपर्नेछ। प्राविधिक प्रस्तावको मूल्याङ्कन गर्दा योग्यताको आधारमा असफल हुने बोलपत्रदाताको आर्थिक प्रस्ताव सम्बन्धित बोलपत्रदातालाई फिर्ता गर्नुपर्नेछ। तर विद्युतीय खरिद प्रणालीद्वारा बोलपत्र पेस गर्ने बोलपत्रदाताको आर्थिक प्रस्ताव फिर्ता हुनेछैन। सफल बोलपत्रदाताहरूको आर्थिक प्रस्ताव खोली ऐनको आर्थिक तथा विशेष मूल्याङ्कन गरी न्यूनतम मूल्याङ्कित सारभूत रूपमा प्रभावग्राही बोलपत्रको छनौट गर्नुपर्नेछ।

ख) परामर्श सेवा खरिद गर्नुपर्दा

१. **प्रतिस्पर्धात्मक प्रस्ताव विधि:** सार्वजनिक निकायले बीस लाख रुपैयाँभन्दा बढी मूल्यको परामर्श सेवा खरिद गर्न ऐनको दफा ३० बमोजिम कम्तीमा १५ दिनको अवधि दिई राष्ट्रिय स्तरको समाचारपत्रमा तोकिएबमोजिमका कुराहरू खुलाई सूचना प्रकाशन गरी आशयपत्र माग गर्नुपर्ने। सामान्यतया १० करोड रुपैयाँभन्दा बढीको रकमको परामर्श सेवा खरिद गर्नुपरेमा अन्तराष्ट्रिय स्तरको आशयपत्र माग गर्नुपर्ने। सङ्क्षिप्त सूची तयार भएपछि आशयपत्रदाताहरूलाई कम्तीमा ३० दिनको समय दिई निजहरूबाट प्रस्ताव माग गर्नुपर्ने। सार्वजनिक निकायले बीस लाख रुपैयाँसम्मको रकमको परामर्श सेवा आफ्नो कार्यालयमा तयार गरिएको मौजुदा सूचीमा रहेका परामर्शदाताबाट लिखित रूपमा प्राविधिक र आर्थिक प्रस्ताव माग गरी खरिद गर्न सक्ने। प्रस्ताव माग गर्दा सम्भव भएसम्म ६ वटा र कम्तीमा तीनवटा परामर्शदातालाई प्रस्तावसम्बन्धी कागजात पठाई प्राविधिक र आर्थिक छुट्टाछुट्टै खाममा माग गर्नुपर्ने।

२. **सोझैँ खरिद:** सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को दफा ४१ (१) ले ऐनमा अन्यत्र जुनसुकै कुरा लेखिएको भए तापनि देहायको अवस्थामा परामर्श सेवा वा अन्य सेवाको हकमा पनि सोझै खरिद गर्न सकिने व्यवस्था गरेको छ।

सामान्यतया पाँच लाख रुपैयाँसम्म लागत अनुमान भएको परामर्श सेवा खरिद गर्नुपर्दा खरिदसम्बन्धी सर्तहरू पुरा गर्ने प्राविधिक दक्षता वा क्षमता एउटामात्र परामर्शदातासँग भएमा, सम्बन्धित कामका लागि कुनै विशिष्ट (युनिक) योग्यता भएको खास परामर्शदाताको सेवा तत्काल आवश्यक भएमा वा साविकको परामर्शदाताबाट नै सेवा लिनुपर्ने अपरिहार्य कारण भएमा तथा पूर्वानुमान गर्न नसकिएको कारणले सुरु सम्झौतामा समावेश नभएको र सुरु सम्झौताबाट अलग गरी सम्पन्न गर्दा प्राविधिक वा आर्थिक कारणले कठिनाई हुने भई तोकिएबमोजिमको सीमाभित्रको अत्यावश्यक परामर्श सेवा खरिद गर्नुपरेमा सार्वजनिक निकायमा रहेको मौजुदा सूचीमा सूचीकृत भएका व्यक्ति, फर्म वा कम्पनीबाट कार्यक्षेत्रगत

सर्तहरू तयार गरी सोका आधारमा लिखित प्रस्ताव माग गरी घटी प्रस्ताव पेस गर्ने व्यक्ति, फर्म वा कम्पनीलाई छनौट गर्नुपर्दछ।

ग) अन्य विधिहरू:

१. **विशेष परिस्थितिमा खरिद:** सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ मा अन्यन्त्र जुनसुकै कुरा लेखिएको भए तापनि ऐनको दफा ६६ को उपदफा १ अनुसार विशेष परिस्थिति उत्पन्न भई तत्काल खरिद नगर्दा सार्वजनिक निकायलाई थप हानि नोक्सानी हुने अवस्था आइपरेमा सार्वजनिक निकायले तत्काल खरिद गर्न वा गराउन सक्नेछ। सार्वजनिक निकायका प्रमुखले विशेष परिस्थिति र तत्काल गर्नुपर्ने खरिदसम्बन्धी विवरणको जानकारी एक तहमाथिको अधिकारीलाई दिनुपर्ने।
२. **छुट्टै कार्यविधिबाट खरिद:** सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ मा अन्यन्त्र जुनसुकै कुरा लेखिएको भए तापनि सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को दफा ६७ अनुसार देहायको अवस्थामा ऐनअनुसारको खरिद प्रक्रिया अपनाउनु नपर्ने तर यसरी निर्णय गर्दा नेपाल सरकारले खरिद गर्नुपर्ने कारण खुलाई तत्सम्बन्धी छुट्टै कार्यविधिसमेत निर्धारण गर्नुपर्दछ।
 - खरिद ऐनबमोजिमको प्रक्रिया अपनाई सुरक्षा, सामरिक वा प्रतिरक्षासम्बन्धी खरिद गर्न राष्ट्रिय सुरक्षा वा प्रतिरक्षासम्बन्धी दृष्टिकोणबाट उपयुक्त नहुने भनी नेपाल सरकारले निर्णय गरेमा वा
 - नेपाल सरकार र दातृ पक्ष बीच भएको सम्झौता बमोजिम सो पक्षको खरिद निर्देशिका (प्रोक्योरमेन्ट गाईडलाइन्स) अनुरूप खरिद गर्नु परेमा।
३. **गैरसरकारी संस्थाबाट:** सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को दफा ४६ तथा नियमावली, २०६४ को नियम ९९ बमोजिम जनचेतनासम्बन्धी तालिम, अभिमुखीकरण, सबलीकरण, मूल प्रवाहीकरण जस्ता कार्य गैरसरकारी संस्थाबाट गराउँदा छिटो, छरितो, प्रभावकारी र मितव्ययी हुने भएमा सार्वजनिक निकायले गैरसरकारी संस्थाबाट कार्य गराउन सक्नेछ। यसका लागि त्यस्तो कामको आवश्यकता, किसिम, समयावधि, कामको गुणस्तर, जनशक्ति, कार्य सञ्चालन विधिसहितको कार्यक्षेत्रगत सर्त र लाग्ने रकमको मोटामोटी अनुमान तयार गर्नुपर्नेछ। सार्वजनिक निकायले दश लाख रुपैयाँसम्मको काम गराउनका लागि त्यस्तो काम गर्ने उद्देश्य राखी प्रचलित कानूनबमोजिम दर्ता भएको र मौजुदा सूचीमा समावेश भएका गैरसरकारी संस्थालाई कम्तीमा पन्ध्र दिनको अवधि दिई राष्ट्रिय स्तर वा स्थानीय स्तरको दैनिक समाचारपत्रमा सूचना प्रकाशन गरी सो संस्थाबाट प्रस्ताव माग गर्नुपर्नेछ। सार्वजनिक निकायले यसरी मागअनुसार पर्न आएका प्रस्तावहरू प्रस्तावदाताको रोहवरमा खोली मुचुल्का तयार गर्नुपर्नेछ। मूल्याङ्कन समितिले कार्यक्षेत्रगत सर्त पूरा गरी न्यूनतम रकम प्रस्ताव गर्ने प्रस्तावदाताको प्रस्ताव स्वीकृतिका लागि सार्वजनिक निकायसमक्ष

सिफारिस गर्नुपर्नेछ। उक्तानुसार सिफारिस भएको प्रस्ताव उपयुक्त देखिएमा सार्वजनिक निकायले त्यस्तो प्रस्ताव स्वीकृत गरी सम्बन्धित प्रस्तावदातालाई सम्झौता गर्न आउन मिति खोली सूचना दिनुपर्नेछ र त्यस्तो मितिमा निज उपस्थित भएमा निजसँग सम्झौता गर्नुपर्नेछ। उक्तबमोजिम सूचना दिइएको प्रस्तावदाता सम्झौता गर्न नआएमा निजपछिको कार्यक्षेत्रगत सर्त पूरा गरी सबैभन्दा कम रकम प्रस्ताव गर्ने प्रस्तावदातासँग सम्झौता गर्न सकिनेछ। तर दश लाख रुपैयाँभन्दा बढी लागत अनुमान भएको काम गराउनका लागि नियम ७० बमोजिम खुला रूपमा आशयपत्र माग गरी परामर्श सेवा खरिदको प्रक्रिया अवलम्बन गर्नुपर्नेछ भन्ने व्यवस्था सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ नियम ९९ उपनियम ८ मा व्यवस्था गरिएको छ।

अन्त्यमा,

सार्वजनिक खरिद कार्य बाहिर सोचेजस्तो जटिल र बोझिलो अवश्य छैन तर यसको कार्यान्वयनमा हुने अनेक खालका स्वार्थप्रित व्यवहारका कारण यसलाई जटिल बनाइएको हो। खरिद कानून र प्रक्रियाको उचित प्रयोग नहुनु र कानुनी उद्देश्य वा मनसायलाई गलत व्याख्या गर्नु यसका समस्याहरू हुन्। कानुनी प्रक्रियाको पालनामध्ये उचित विधिको छनौट गरी सोको कार्यविधि निष्पक्ष रूपमा पालना गर्नु प्रमुख चुनौती रहेको छ। कतिपयमा ज्ञानको अभाव पनि यसको प्रमुख कारण बनेको छ। यसर्थ माथि उल्लिखित विधि र प्रक्रियाको उचित छनौट र पालना हुन सकेमा अधिकांश सार्वजनिक खरिदलाई निष्पक्ष, मितव्ययी र आदर्श खरिद प्रणालीको विकास हुने अपेक्षा गर्न सकिन्छ।

सन्दर्भ सामग्री:

नेपाल सरकार, (२०७४) सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ (संशोधनसहित), काठमाडौं, नेपाल कानून किताब व्यवस्था समिति।

नेपाल सरकार, (२०८०) सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ (संशोधनसहित), २०७४, काठमाडौं, नेपाल कानून किताब व्यवस्था समिति।

सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालय, (२०८०) विद्युतीय खरिद प्रणाली सञ्चालन निर्देशिका, २०८०, काठमाडौं, सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालय।

नेपाल सरकार, सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालय, (२०८०), वार्षिक प्रगति पुस्तिका, २०७८, काठमाडौं सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालय।

लम्साल, दिनेश (२०८०), नेपालमा सार्वजनिक खरिद (अवधारणा र अभ्यास), काठमाडौं, बी एण्ड बी पब्लिसर एण्ड डिष्ट्रीब्युटर्स प्रा.लि.।

<https://ppmo.gov.np>

<https://ekarmachari.com>

उपभोक्ता समिति वा लाभग्राही समुदायबाट सार्वजनिक खरिद: प्रक्रिया, समस्या र चुनौतीहरू



तुलसी राम बस्नेत *

१. विषय प्रवेश:

सार्वजनिक निकायहरूले आफ्नो संगठनको उद्देश्य हासिल गर्न सम्पादन गर्ने एक महत्त्वपूर्ण कार्य सार्वजनिक खरिद हो। सार्वजनिक खरिदमा सार्वजनिक कोषको प्रयोग गरी अर्थात् स्वीकृत कार्यक्रम र विनियोजित बजेट खर्च गरी सार्वजनिक निकायले सार्वजनिक निर्माण कार्यहरू गर्ने/गराउने, वस्तु तथा मालसामान खरिद गर्ने, परामर्श सेवा खरिद गर्ने र अन्य सेवाहरू खरिद गरी सेवा लिने कार्यहरू पर्दछन्। यस्ता सार्वजनिक खरिद कार्यहरू गर्दा सार्वजनिक निकायहरूले सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ र सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ ले गरेका व्यवस्थाहरूको पालना गर्नुपर्दछ। सार्वजनिक खरिद प्रक्रियामा प्रतिस्पर्धा, स्वच्छता, इमानदारिता, जवाफदेहिता र विश्वसनीयता प्रवर्द्धन गरी मितव्ययी तथा विवेकपूर्ण ढङ्गबाट सार्वजनिक खर्चको अधिकतम प्रतिफल हासिल गर्नु गराउनु नै खरिद कानूनको उद्देश्य रहेको हुन्छ।

सार्वजनिक खरिद कार्य सार्वजनिक निकाय र निजी क्षेत्र (उत्पादक, विक्रेता, आपूर्तिकर्ता, निर्माण व्यवसायी वा सेवा प्रदायक) बीच खरिद करार सम्झौताअनुसार गरिन्छ। यसरी खरिद सम्झौता गर्न सार्वजनिक निकायले वार्षिक खरिद योजना तयार गरी खरिद गरिने सार्वजनिक निर्माण, वस्तु वा सेवा प्राप्त गर्न उपयुक्त खरिद विधिको पहिचान गरी स्वीकृत गर्नुपर्ने हुन्छ। उपयुक्त खरिद विधि चयन हुन नसक्दा

* लेखा अधिकृत, राष्ट्रिय क्षयरोग नियन्त्रण केन्द्र।

समग्र खरिद कार्य प्रभावित भई खरिद कार्य अवरुद्ध हुन सक्छ। सार्वजनिक निकायले खरिद विधि चयन गर्दा खरिदको प्रकृति, प्राविधिक स्पेसिफिकेसन, राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय व्यवसायीहरूको उपलब्धता, खण्डीकरण तथा प्याकेज, विस्तृत डिजाइन, सामग्री आपूर्ति तथा जडानको समय तालिका, खरिद सम्झौताको बाध्यकारी आवश्यकता र प्रकार, खरिद मूल्य जस्ता कुराहरूको पर्याप्त विश्लेषण गरिएको हुनुपर्दछ।

सार्वजनिक निकायहरूले स-साना संरचनाहरूको निर्माण वा स्थानीय स्तरमा प्रत्यक्ष लाभ हुने, आयमूलक वा रोजगारीमूलक प्रकृतिका सार्वजनिक निर्माण कार्य गर्ने जस्ता सेवाहरू प्रत्यक्षतः लाभग्राही वा सरोकारवाला उपभोक्ता समूहबाट गराउँदा वा सोसम्बन्धी सेवा प्राप्त गर्दा मितव्ययिता, गुणस्तरीयता वा दिगोपना अभिवृद्धि हुने भएमा वा परियोजनाको मुख्य उद्देश्य नै रोजगारीको सृजना गर्ने वा लाभग्राही समुदायलाई सहभागी गराउने भएमा उपभोक्ता समिति वा लाभग्राही समुदायबाट कार्य गराउन वा सेवा लिन सकिने गरी खरिद विधिको रूपमा खरिद कानुनमा व्यवस्था गरिएको भए तापनि सङ्घ र प्रदेश सरकारका सार्वजनिक निकाय तथा स्थानीय तहहरूले सबै प्रकृतिका खरिद कार्य यस खरिद विधिबाट गरी अत्यधिक बजेट खर्च गरिरहेका छन्। महालेखापरीक्षकको कार्यालयबाट प्रत्येक वर्ष गरिने अन्तिम लेखापरीक्षण प्रतिवेदनमा यस खरिद विधिको गलत अभ्यास गरेको, उद्देश्यमुताविक कानुनी प्रावधानहरूको सही अर्थमा कार्यान्वयन नहुँदा सार्वजनिक कोषको सदुपयोग हुन नसकेको र बेरुजुको मात्रा बढ्दै गएको सन्दर्भमा उपभोक्ता समितिबाट गरिने सार्वजनिक खरिदको प्रक्रिया, समस्या र चुनौतीहरूलाई यस लेखमा सङ्क्षेपमा प्रस्तुत गर्ने प्रयास गरेको छु।

२. उपभोक्ता समितिबाट खरिद गर्न सकिने गरी खरिद विधिको विकासक्रम:

नेपालमा प्राचीन कालदेखि नै बाटोघाटो, मठमन्दिर, कुलो, पुलपुलेसा, धर्मशाला र पाटीपौवा आदिको निर्माण कार्य त्यस्ता संरचनाको प्रयोगकर्ताहरूले स्वफूर्त रूपमा भेला भई सामूहिक रूपमा निर्माण गर्ने गरिन्थ्यो। त्यस्ता संरचना निर्माणमा सामूहिक प्रयास र खर्च जुटाउने प्रक्रियाको विकास सँगसँगै राज्यका निकायहरूले परियोजनाका रूपमा विकास निर्माणमा बजेट व्यवस्था गर्ने र जनसहभागितालाई संलग्न गराउने परिपाटीको विकास भएसँगै खरिद विधिको रूपमा विकास भएको देखिन्छ। मुलुकमा प्रजातन्त्रको उदय भएपश्चात् स्थानीय स्वायत्त शासनको अवधारणा लागु भएको र तत्कालीन गाउँ विकास समितिबाट सञ्चालन हुने विकास निर्माणसम्बन्धी परियोजनाहरू जनसहभागितामा आधारित भएर सञ्चालन भएसँगै विकासमा जनसहभागिताको क्रम सुरु भएको पाइन्छ। सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को दफा ८(क) ५ मा उपभोक्ता समिति वा लाभग्राही समुदायलाई सहभागी गराई खरिद गर्न सकिने गरी खरिद विधिको रूपमा व्यवस्था गरिएको छ। ऐनको दफा ४४ मा सार्वजनिक निर्माण कार्य गराउँदा वा सोसम्बन्धी सेवा प्राप्त गर्दा मितव्ययिता, गुणस्तरीयता वा दिगोपना अभिवृद्धि हुने, परियोजनाको मुख्य उद्देश्य रोजगारी सृजना गर्ने र लाभग्राही समुदायलाई सहभागिता गराउने अवस्थामा यस खरिद विधिको प्रयोग गर्न सकिने उल्लेख गरिएको छ। सार्वजनिक खरिद नियमावलीमा निर्माण कार्यबाट प्रत्यक्ष लाभ पाउने व्यक्तिहरूले

कुनै सार्वजनिक कार्यको निर्माण, सञ्चालन, मर्मत सम्भार गर्नका लागि आफूहरूमध्येबाट समिति गठन गरी गर्न सकिने तथा यससम्बन्धी कार्यविधिको व्यवस्था गरिएको छ। मुलुक सङ्घीय संरचनामा रूपान्तरण भएसँगै स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ ले निर्दिष्ट गरेको स्थानीय तहको अधिकार क्षेत्रभित्रको विकास निर्माणसम्बन्धी कार्य सञ्चालन गर्नका लागि स्थानीय तहको उपभोक्ता समिति गठन, परिचालन तथा व्यवस्थापनसम्बन्धी कार्यविधि, २०७४ (नमुना) कानूनको रूपमा तर्जुमा भएसँगै स्थानीय तहहरूले उक्त नमुना कानूनका आधारमा कार्यविधि बनाई उपभोक्ता समितिबाट सार्वजनिक खरिद कार्य गर्दै आइरहेका छन्।

३. उपभोक्ता समितिबाट गरिने खरिदसम्बन्धी प्रक्रिया:

सङ्घ र प्रदेशअन्तर्गतका सार्वजनिक निकाय तथा स्थानीय तहहरूले खरिद कानूनमा भएको कार्यविधि अवलम्बन गरी उपभोक्ता समितिबाट सार्वजनिक खरिद गरिरहेको भए पनि खरिदसम्बन्धी प्रक्रियामा एकरूपता रहेको पाइँदैन। उपभोक्ता समितिबाट खरिद गर्न स्वीकृत कार्यक्रम वा परियोजनाको मुख्य उद्देश्य रोजगारी सृजना गर्ने, स्थानीय श्रम सिपको उपयोग गर्ने र सरोकारवाला लाभान्वित समूहलाई सहभागी गराई कार्य गर्न सकिने भएमा सार्वजनिक खरिद नियमावलीको व्यवस्थाबमोजिम रु. १ करोडसम्मको लागत अनुमान भएको निर्माण कार्य उपभोक्ता समिति गठन गरी गराउन सकिने र रु. ५ करोडसम्म लागत अनुमान भएको निर्माण कार्य कम्तीमा ५० जना सदस्य भएको लाभग्राही समुदायबीच प्रतिस्पर्धा गराई गराउन सकिन्छ। वार्षिक कार्यक्रम स्वीकृत भइसकेपछि सवैभन्दा पहिला वार्षिक खरिद योजना तयार गरी उपभोक्ता समितिबाट खरिद गर्ने गरी खरिद विधिको निक्क्यौल गरी श्रावण मसान्तभित्र स्वीकृत गराएको हुनुपर्दछ। उपभोक्ता समितिबाट खरिद गर्ने भएमा लागत अनुमान रकमको सीमाभित्र मूल्य अभिवृद्धिकर, ओभरहेड, कन्टिन्जेन्सी रकम र जनसहभागिताको अंशसमेत समावेश भएको हुनुपर्दछ। स्वीकृत वार्षिक खरिद योजनाअनुसार सार्वजनिक निकायले उपभोक्ता समितिबाट खरिद गर्ने भएमा सम्बन्धित कामको प्रकृति, परिमाण, लाग्ने रकम, उपभोक्ता समितिले व्यहोर्नुपर्ने रकम र अन्य आवश्यक कुरा खुलाई सार्वजनिक सूचना प्रकाशन गरी प्रस्ताव माग गर्न वा उपभोक्ता समितिले आफैं प्रस्ताव पेस गर्न सक्ने गरी सूचना जानकारी गराउनुपर्दछ। सार्वजनिक निकायले उपभोक्ता समिति गठन, दर्ता र कार्य जिम्मेवारी सम्बन्धमा स्पष्ट व्यवस्था गर्नुपर्दछ। आयोजनाबाट प्रत्यक्ष लाभान्वित उपभोक्ताहरूको आम भेलाबाट अधिकतम सहभागितामा सम्बन्धित आयोजनास्थलमा भेला भई ७ देखि ११ सदस्यीय समिति गठन गर्ने र सम्बन्धित स्थानीय तहको प्रतिनिधिको रोहवरमा गठन गरी दर्ता भएको समितिसँग मात्र खरिद सम्झौता गर्नुपर्दछ। उपभोक्ता समितिमा समावेशी सिद्धान्तको अवलम्बन गरी कम्तीमा तेत्तीस प्रतिशत महिला सहभागीलाई सदस्य र पदाधिकारीमा १ जना महिला अनिवार्य हुने व्यवस्था गर्नुपर्दछ। एक व्यक्ति एकभन्दा बढी उपभोक्ता समितिमा सदस्य हुन र एकासगोल घरपरिवारबाट एक जनाभन्दा बढी सदस्य हुन नपाइने र उपभोक्ता समितिका सदस्यहरूको योग्यता तोकेको हुनुपर्दछ।

सार्वजनिक निकायको सूचनाबमोजिम उपभोक्ता समितिको प्रस्ताव वा निवेदन प्राप्त भएपछि सम्बन्धित सार्वजनिक निकाय र उपभोक्ता समितिले आवश्यकतानुसार छलफल, वार्ता वा निर्माणस्थलको भ्रमण गरी त्यस्तो काम गर्न खरिद सम्झौता गर्नुपर्दछ र खरिद सम्झौतामा निम्न कुराहरू समावेश गर्नुपर्दछ ।

- निर्माण कार्यको प्रकृति, परिमाण, लागत अनुमान, उपभोक्ता समितिले व्यहोर्ने वा व्यहोर्नुपर्ने रकम कार्य वा सेवा सम्पन्न गर्नुपर्ने अवधि,
- साठी लाखभन्दा बढी लागत अनुमान भएको कार्यमा प्रत्येक कार्य एकाइमा उपभोक्ता समितिले गर्नुपर्ने योगदान,
- सार्वजनिक निकायले सम्बन्धित कार्यको डिजाइन, लागत अनुमान तयार गर्ने, स्वीकृत गर्ने, प्राविधिक सल्लाह दिने, नापजाँच गर्ने र अन्य आवश्यक प्राविधिक सहयोग उपलब्ध गराउने सुपरिवेक्षण गुणस्तर नियन्त्रण गर्ने,
- सम्पन्न निर्माण कार्यको सञ्चालन वा मर्मत सम्भार उपभोक्ता समितिले गर्नुपर्ने कुरा,
- सार्वजनिक निकायले उपभोक्ता समितिलाई उपलब्ध गराउने पेस्कीको विषय,
- सम्पन्न निर्माण कार्यको भुक्तानीको सर्त र तरिका आदि ।

उपभोक्ता समितिसँग खरिद सम्झौता भएपछि सम्झौतामा प्रावधान राखिएमा सार्वजनिक निकायले बढीमा एकतिहाइ रकमसम्म अग्रिम रूपमा पेस्की दिन सकिने र पेस्की रकम अन्तिम किस्ता रकम भुक्तानी गर्नुअघि फछ्योट गरिसक्नुपर्दछ। उपभोक्ता समितिले भुक्तानी माग गर्दा कामको नाँपजाँच गरी बिल भर्पाई र खर्च प्रमाणित गर्ने अन्य कागजात समितिको बैठकबाट अनुमोदन गराई सम्बन्धित सार्वजनिक निकायमा पेस गर्ने र त्यस्तो खर्च रकमको सूचना सार्वजनिक स्थानमा टाँस गर्ने र सामाजिक लेखापरीक्षणसमेत गराउनुपर्छ। उपभोक्ता समितिले निर्माण कार्य सम्पन्न गरिसकेपछि सम्बन्धित सार्वजनिक निकायले प्राविधिक कर्मचारी खटाई सम्पन्न कामको नाँपजाँच र जनसहभागिताको अंशसमेत खुल्ने गरी कार्यसम्पन्न प्रतिवेदन तयार गरी अभिलेख राख्नुपर्दछ र निर्माण कार्यको भुक्तानी गर्दा लागत अनुमानमा रहेको मूल्यअभिवृद्धिकर, ओभरहेड, कन्टिन्जेन्सी रकम र जनसहभागिताको अंश कट्टा गरेर मात्र भुक्तानी दिनुपर्दछ। यदि उपभोक्ता समितिले मूल्यअभिवृद्धिकर भुक्तानी गरेको बिल पेस गरेमा अग्रिम कर कट्टा गरी मूल्यअभिवृद्धिकर रकम भुक्तानी गर्नुपर्दछ।

उपभोक्ता समितिबाट सञ्चालन हुने निर्माण कार्यमा हेभी मेसिन, उपकरणको प्रयोग गर्न मिल्दैन। लागत अनुमान तयार गर्ने क्रममा हेभी मेसिन प्रयोग गर्नुपर्ने जटिल प्रकृतिको कार्य भनी उल्लेख भएको अवस्थामा मात्र प्राविधिकको सिफारिशमा सार्वजनिक निकायबाट स्वीकृति लिई त्यस्ता मेसिन प्रयोग गर्न सकिन्छ। तर मेसिन प्रयोग गर्न सकिने कुरा खरिद सम्झौतामा समावेश भएको र लागत अनुमानमा मेसिनको खर्च समावेश भएको हुनुपर्दछ। उपभोक्ता समितिले खरिद सम्झौताविपरीत हेभी मेसिन उपकरण प्रयोग गरेको अवस्थामा त्यस्तो खरिद सम्झौता रद्द गर्नुपर्दछ। उपभोक्ता समितिले खरिद सम्झौता गरिएको कार्य आफैले सम्पन्न गर्नुपर्दछ। निर्माण व्यवसायी वा सबकन्ट्र्याक्टरबाट गराउन

मिल्दैन। यदि निर्माण व्यवसायीलाई संलग्न गराइएको पाइएमा खरिद सम्झौता रद्द गरी उपभोक्ता समितिलाई भविष्यमा कुनै काम गर्न नदिने अभिलेख राखी सो काम गर्ने निर्माण व्यवसायीलाई कालोसूचीमा राख्न सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयमा सिफारिस गर्नुपर्दछ। उपभोक्ता समितिबाट गरिने कार्यका लागि सार्वजनिक निकायले अनुगमन गर्न छुट्टै अनुगमन समितिको व्यवस्था गर्नुपर्दछ र भुक्तानीको समयमा प्राविधिक नाँपजाँचको साथै अनुगमन समितिको सिफारिससमेत गराएको हुनुपर्दछ।

उपभोक्ता समितिबाट निर्माण कार्य सम्पन्न भई अन्तिम भुक्तानी भएपश्चात् सार्वजनिक निकायले सोको रेखदेख, मर्मत सम्भार गर्ने जिम्मेवारी तोकी आयोजनाको स्वामित्व सम्बन्धित उपभोक्ता समितिलाई हस्तान्तरण गर्नुपर्दछ। उपभोक्ता समितिले हस्तान्तरित आयोजनाको सेवा उपयोग गरेबापत निश्चित शुल्क तोकेर कोष खडा गरी सञ्चालन र मर्मत सम्भार गर्न सक्ने गरी सम्झौतामा उल्लेख गर्न सकिन्छ।

उपभोक्ता समितिलाई भुक्तानी गरिएको पेस्की रकम वा बिल रकम दुरुपयोग भएको पाइएमा सम्बन्धित सार्वजनिक निकायले आवश्यक छानबिन गरी त्यस्तो रकम उपभोक्ता समितिका पदाधिकारीहरूबाट दामासाहीले सरकारी बाँकीसरह असुलउपर गर्नुपर्दछ र त्यस्तो रकम असुल गर्न सम्बन्धित सार्वजनिक निकायलाई सहयोग पुऱ्याउनु सम्बन्धित प्रमुख जिल्ला अधिकारीको कर्तव्य हुने भनी सार्वजनिक खरिद नियमावलीमा व्यवस्था गरिएको छ।

४. उपभोक्ता समिति वा लाभग्राही समुदायलाई सहभागी गराई सार्वजनिक खरिद गर्दाका सबल पक्षहरू:

सार्वजनिक निकायहरूको स्वीकृत कार्यक्रम तथा आयोजनाको मुख्य उद्देश्य रोजगारी सृजना गर्ने, स्थानीय श्रम र सिपको उपयोग गर्ने र लाभग्राही समुदायलाई सहभागी गराई निर्माण कार्य, सञ्चालन तथा मर्मत सम्भार गराउँदा मितव्ययिता, गुणस्तरीयता वा दिगोपना अभिवृद्धि हुने अवस्थामा मात्र यो खरिद विधिको प्रयोग गर्नुपर्दछ। यो खरिद विधि अवलम्बन गर्दा प्रस्ताव वा निवेदन लिएर सार्वजनिक निकाय र उपभोक्ता समितिबिच आपसी छलफलबाट खरिद सम्झौता गरिने भएकाले सोझै खरिद प्रक्रिया जस्तै छिटो भई खरिद कार्य छिटो, छरितो र गुणस्तरीय रूपमा सम्पन्न गर्न सकिन्छ। जनसहभागिताको माध्यमबाट नगद, श्रम र वस्तुगत वा जिन्सी सहभागिता हुने हुँदा थोरै विनियोजित बजेटबाट पनि बढी परिमाणमा काम गराउन सकिने, उपभोक्ता आफैँले आफ्नो काम गर्न गराउन अग्रसर हुने, स्थानीय श्रम, सिप र क्षमताको उपयोग हुने, स्थानीय कच्चा पदार्थको उपयोग हुने हुँदा स्थानीयको आय आर्जनमा वृद्धि हुने हुन्छ। सम्बन्धित लाभग्राही समुदायबाट निर्माण सम्पन्न गरी सम्बन्धित समुदायलाई नै मर्मत सम्भारको दायित्वसहित आयोजना हस्तान्तरण गर्न सकिने भएकाले विकासमा जनसहभागिता अभिवृद्धि हुनाको साथै राज्यले पटक-पटक स-साना संरचना निर्माण गर्ने टुक्रे आयोजनाको निर्माण, सञ्चालन र मर्मत सम्भारमा लगानी गर्नुपर्ने अवस्थाको अन्त्य गर्न सकिन्छ।

५. समस्याहरू:

मुलुक सङ्घीय संरचनामा रूपान्तरण भएसँगै सङ्घ र प्रदेश सरकारका सार्वजनिक निकायहरू र स्थानीय तहहरूले आ आफ्नो अधिकार क्षेत्रका आयोजनाहरूको तर्जुमा गर्दा उपभोक्ता समितिबाट गराउने गरी टुन्ड्याउने प्रवृत्ति बढ्दै गएको देखिन्छ। वार्षिक विकास कार्यक्रम स्वीकृत पश्चात आ.व. सुरु भएको श्रावण मसान्तभित्र वार्षिक खरिद योजना स्वीकृत गरी तालुक विभाग, सम्बन्धित कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयमा पेस गर्नुपर्ने, खरिद कानुनको व्यवस्था पालना नभएको र वार्षिक खरिद योजनामा खरिद विधि निश्चित नगरीकन आवश्यकताअनुसार भन्ने शब्द राखी आ.व.को अन्त्यतिर उपभोक्ता समितिबाट खरिद गर्ने, सार्वजनिक खरिद कानुनमा तोकिएको बजेट सीमामा रही निर्माण कार्यको खरिद, सञ्चालन र मर्मत कार्यमात्र उपभोक्ता समितिबाट गराउन सकिने व्यवस्था भए पनि सबै प्रकृतिका खरिद कार्य यस खरिद विधिबाट गरी अत्यधिक बजेट खर्च भइरहेको छ। उपभोक्ता समिति गठनमा प्रत्यक्ष लाभग्राही सदस्यहरूको भेला गराई सर्वसम्मतिले गठन गर्नुपर्नेमा अत्यधिक राजनीतिक प्रभाव पर्ने गरेको, टाढाबाटले मात्र समिति गठन गर्ने गरेको, लाभग्राही सदस्य नभए पनि राजनीतिक कार्यकर्तालाई सहभागी गराएको अवस्था छ। उपभोक्ता समिति दर्ता सम्बन्धमा स्पष्ट नहुँदा सम्बन्धित सार्वजनिक निकायमा निवेदनकै आधारमा खरिद सम्झौता हुने गरेको, उपभोक्ता समितिले जनसहभागितामा स्थानीय श्रमको प्रयोग गर्नुपर्ने कार्यहरू निर्माण व्यवसायीलाई जिम्मा दिई नाफामा हिस्सेदारी भएको, खरिद सम्झौताविपरीत हेभी मेसिन तथा उपकरणहरूको प्रयोग गर्ने गरेको अवस्था छ। स्थानीयस्तरमा लागत सहभागिताको माध्यमबाट कम बजेटमा धेरै कार्य गर्ने उद्देश्य भए तापनि सहभागिताको अंश नाममात्रको हुने गरेको, निर्माण सम्पन्नपश्चात् सम्बन्धित उपभोक्ता समितिलाई हस्तान्तरण भएपछि नियमित मर्मत सुधार र सञ्चालन हुन नसकेको, स्थानीय तहमा अनियमितता र भ्रष्टाचार भएको, उपभोक्ताहरूमा जागरुकता र सचेतनाको अभाव, सामाजिक लेखापरीक्षण गर्नुपर्ने कार्य औपचारिक मात्र हुने गरेको, स्थानीय तहहरूमा उपभोक्ता समितिहरूबाट मात्रै अत्यधिक काम गर्ने प्रवृत्ति बढ्दै गएको र खरिद सम्झौता भएका आयोजना निर्माण सम्पन्न गर्नुपर्ने अवधिभित्र सम्पन्न हुन नसकी अलपत्र परेको, जनसहभागिताको अंश कट्टा गरी भुक्तानी गर्नुपर्नेमा पुरै भुक्तानी भएकाले बढी भुक्तानी भएको जस्ता धेरै समस्याहरू महालेखा परीक्षकको हरेक आर्थिक वर्षका प्रतिवेदनमा समेत उल्लेख भएबाट यस खरिद विधिको प्रयोगमा गलत अभ्यास भएको प्रमाणित हुन्छ।

६. चुनौतीहरू:

उपभोक्ता समिति वा लाभग्राही समुदायबाट काम गराउने खरिद विधिको कार्यान्वयन सबै प्रकृतिका खरिदमा तीनै तहका सरकारका इकाइहरूबाट बढ्दै गइरहेको परिप्रेक्ष्यमा स्वीकृत आयोजनाको मुख्य उद्देश्य रोजगारी सृजना गर्ने, स्थानीय श्रम र सिपको उपयोग गर्ने र लाभग्राही समुदायलाई लागत सहभागिता गराउने भएमा खरिद कानुनमा रहेको रकमको सीमाभित्र रहेर खरिद गर्नु चुनौतीपूर्ण बन्दै गएको छ। यस खरिद विधिको प्रयोग गर्न टुन्ड्याउने आयोजना तर्जुमा हुने प्रवृत्तिको न्यूनीकरण गर्नु,

उपभोक्ता समिति गठन, परिचालन तथा व्यवस्थापन एकीकृत कार्यविधि तयार गरी तीनै तहमा यस खरिद विधिको कार्यान्वयनमा एकरूपता कायम गर्नु, आ.व.को अन्त्यमा उपभोक्ता समिति गठन गरी काम गराउने प्रवृत्तिको अन्त्य गर्नु, समिति गठनमा राजनीतिक साँठगाँठ र टाठाबाठाले हालीमुहाली गरी सीमित स्रोत दोहन हुने अवस्थाको अन्त्य गर्नु, उपभोक्ता समितिले जिम्मा लिएको कार्य निर्माण व्यवसायीबाट गराउने प्रवृत्ति हटाउन कठोर रूपमा कानुनी कारवाही गर्नु, खरिद सम्झौताविपरीत हेभी मेसिनहरूको प्रयोगलाई निरुत्साहित गर्नु, उपभोक्ता समितिबाट भएको निर्माण कार्यको त्रुटि सच्याउने अवधि तोकी धरौटी राख्ने र मर्मत सम्भारको दिगो व्यवस्था गर्नु, सम्झौता अवधिभित्र निर्माण सम्पन्न नभएका उपभोक्ता समितिहरूको म्याद थपसम्बन्धी प्रावधान नभएकाले सोको व्यवस्थापन गर्नु, आर्थिक कारोबारमा पारदर्शिता कायम हुने गरी आयोजना लेखा ढाँचाको निर्धारण र प्रयोग गर्नु र सामाजिक लेखापरीक्षण कार्यलाई प्रभावकारी बनाई यस खरिद विधिको उद्देश्यमुताबिक कार्यान्वयन गरी प्रत्येक वर्ष बढ्दै गएको बेरजुको न्यूनीकरण गर्न चुनौतीपूर्ण अवस्था देखिन्छ।

७. उपसंहार:

सार्वजनिक खरिद कानूनमा व्यवस्था भएबमोजिम उपभोक्ता समितिबाट रु. १ करोडसम्म र लाभग्राही समुदायबीच प्रतिस्पर्धा गराई रु. ५ करोडसम्मको निर्माण कार्य गराउन सकिने भए पनि सार्वजनिक खरिद नियमावलीमा तोकिएको सङ्क्षिप्त कार्यविधिअनुरूप सार्वजनिक निकायहरूले गरेको खरिदमा उपर्युक्त समस्या तथा चुनौतीहरू देखिएका छन्। महालेखापरीक्षकको कार्यालयको प्रत्येक वर्षका लेखापरीक्षण प्रतिवेदनमा तीनै तहका सार्वजनिक निकायहरूले उपभोक्ता समितिबाट गरिएका खरिदमा अनियमित, प्रमाण पेस गर्ने र असुल गर्नुपर्ने बेरजुको मात्रा बढ्दै गएको र प्रवृत्तिमा सुधार नभएको उल्लेख छ। मुलुक सङ्घीय संरचनामा रूपान्तरण भएसँगै तीन तहका सरकारका एकाइहरूमा फर्त आयोजनाको कार्यान्वयनमा उपभोक्ता समिति वा लाभग्राही समुदायबाट खरिद गर्ने कार्यक्रम सङ्ख्या र बजेट वर्षेनि बढ्दै गएको छ। रोजगारी सृजना हुने, स्थानीय श्रम सिप, कच्चापदार्थको प्रयोग हुने, लागत सहभागितामा लाभग्राही समुदायलाई सहभागी गराई निर्माण कार्य, सञ्चालन तथा मर्मत सम्भार गराउँदा मितव्ययिता, गुणस्तरीयता वा दिगोपना अभिवृद्धि हुने आयोजनाको खरिदमा मात्र उपभोक्ता समितिबाट गराई प्रतिस्पर्धा छल्ने नियतले ठूला कामलाई स-साना आयोजनामा टुक्र्याई उपभोक्ता समितिलाई कामको जिम्मा दिने प्रवृत्तिको अन्त्य गर्नुपर्दछ। साथै, तीनै तहका सरकारले उपभोक्ता समिति वा लाभग्राही समुदायबाट गरिने खरिद रकमको सीमा र प्रक्रियालाई व्यवस्थित र एकरूपता कायम गर्न तथा गाउँ-गाउँमा पुगेका कार्यक्रम र बजेटको सदुपयोग हुने वातावरण तयार गर्न उपभोक्ता समिति वा लाभग्राही समुदायबाट सार्वजनिक निर्माण कार्य गराउनेसम्बन्धी एकीकृत तथा विस्तृत कार्यविधि तर्जुमा र स्वीकृत गरी कार्यान्वयन गर्न आवश्यक छ।

सन्दर्भ सामग्री

नेपाल सरकार, (२०७५) सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ (संशोधनसहित), काठमाडौं, नेपाल कानून किताब व्यवस्था समिति।

नेपाल सरकार, (२०७९) सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ (संशोधनसहित), २०७४, काठमाडौं, नेपाल कानून किताब व्यवस्था समिति।

महालेखापरीक्षकको कार्यालय, (२०८१), महालेखापरीक्षकको एकसङ्गिऔं वार्षिक प्रतिवेदन २०८१, काठमाडौं, लेखक।

शर्मा तिमिसिना, रमेश कुमार, (२०७३), नेपालमा सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापन (सिद्धान्त र व्यवहार) काठमाडौं।

सङ्घीय मामिला तथा स्थानीय विकास मन्त्रालय, (२०७५) स्थानीय तहको उपभोक्ता समिति गठन, परिचालन तथा व्यवस्थापनसम्बन्धी कार्यविधि, २०७४ (नमुना) काठमाडौं, सङ्घीय मामिला तथा स्थानीय विकास मन्त्रालय।

सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालय, सार्वजनिक खरिद पत्रिका, २०७९, काठमाडौं, सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालय।

Public Procurement in Nepal: Problems and the Way Forward

Ram Bahadur Shah*

1. Background:

The Constitution of Nepal has made legal and structural provisions to guarantee good governance by ensuring equal and easy access for people to services and facilities delivered by the state while making public administration fair, competent, impartial, transparent, free from corruption, accountable, and participatory. The Public Procurement Act, 2063 (B.S.) and Public Procurement Rules, 2064 (B.S.) have been enforced as a legal framework to make the processes and decisions relating to public procurement much more open, transparent, objective, and reliable. To obtain the maximum returns on public expenditures economically and rationally by promoting competition, fairness, honesty, accountability, and reliability in public procurement processes is another objective of making these legal provisions.

The Public Procurement Monitoring Office (PPMO) has been established as the institutional arrangement to maintain transparency, accountability, effectiveness, efficiency, and economy in Nepal's public procurement proceedings.

Various directives, such as Directive relating to procurement through E.P.C., 2078 (BS), Public Procurement Monitoring Directive, 2079 (BS), and Directive relating to e-GP Operation, 2080 (BS), have been enforced by PPMO to facilitate the procurement proceeding. The work of PPMO can be made effective by providing adequate means and resources. Thus, the institutional capacity of PPMO should be developed to make it more functional.

2. Critical Analysis:

Ensuring good governance in the public procurement system is the major responsibility of all. Preventing corruption is a big challenge at present because Nepal ranks in the 108th position out

* Administrative Officer, Gorkhapatra Corporation+

of 180 countries in the Corruption Perceptions Index. According to CPI 2023, Nepal scores 35 out of 100, which strongly indicates that she has serious problems regarding corruption. “Failure to make public services, especially procurement-related services and other services of direct concern to the citizens, completely online” has been considered a major problem by the Fifteenth Plan.

2.1 Electronic Government Procurement (e-GP):

PPMO has established a centralized electronic Government Procurement (e-GP) system for nationwide public procurement management. The status of digital literacy from the perspective of e-GP operations among stakeholders is not satisfactory. So, it is a critical issue for public entities and the PPMO regarding the operation of the e-GP system. Easy access to the internet is needed for implementing e-GP effectively. An emphasis should be given to the development of ICT infrastructures to make public procurement proceedings faceless and paperless.

It is a bitter truth that information that is public is kept secret, and information that is kept secret is made public. The fundamental rights of the right to information (RTI) and the right to privacy must be guaranteed. Mobile apps and social networks can be utilized for updating information regularly. The Public Procurement Management Information System (PPMIS) can also be implemented effectively to make public procurement more result-oriented.

2.2 Human Resource Development:

Human resource development is a key aspect of the proper functioning of the public procurement system. There is a need for the development of human resources for public procurement management by arranging training, seminars, workshops, etc. for public officials. Training programs relating to the e-GP system should be targeted at the public entities that carry out massive procurement. It is better to conduct procurement-related training online. Necessary arrangements must be made to implement the principle of 'the right man in the right place at the right time' in public entities. The knowledge, skills, and experiences acquired by the retired manpower of civil and other government services can be utilized in public procurement management. The contents can be included in the syllabuses of universities as a specialization in procurement management. The experts in procurement should be acquired as permanent staff to develop professionalism in public entities. Professionalism is lacking in bidders, which affects procurement adversely. It should also be taken into consideration by the stakeholders. The mechanism can be developed to give expert advice for the solution of practical problems faced by public officials in procurement proceedings.

2.3 Green Public Procurement:

According to the OECD, “Green public procurement (GPP) is the public purchasing of products and services that are less environmentally damaging when taking into account their whole life cycle. GPP is part of a broader sustainable public procurement agenda that addresses economic, social, and environmental concerns.”

Constitutional Provision regarding GPP (as stated in the Constitution of Nepal):

Article 30. Right to a Clean Environment: (1) Every citizen shall have the right to live in a clean and healthy environment.

(2) The victim shall have the right to obtain compensation, in accordance with the law, for any damage caused by environmental pollution or degradation.

(3) This Article shall not be deemed to prevent the making of necessary legal provisions for a proper balance between environment and development in the development works of the nation.

The concept of green public procurement should be applied in the execution of development projects such as the construction of roads, airports, etc. for sustainable development.

2.4 Project Management:

The area of project management should also be taken into consideration. There is a growing problem of cost overruns and time overruns. If the project is not completed within the time frame, both cost and time will rise. Public entities should propose budgets for projects that are listed in the project bank. The practice of excluding budgets for any project beyond the project bank should be strictly applied. The practice of conducting ongoing monitoring and evaluation of project outputs should be introduced. To make the monitoring and evaluation result-oriented, the stakeholders should conduct the monitoring and evaluation using modern techniques. The project management information system (PMIS) can be developed to conduct monitoring of the projects implemented. The sunset laws can be formulated to implement national pride projects. There is a problem with land acquisition and EIA in the implementation of projects. Appropriate legal provisions need to be made to address these issues.

2.5 Tendencies:

There are lots of problems in the procurement system in Nepal. Weak implementation of procurement contracts is a serious matter appearing in the procurement process. There may be a tendency to carry out direct purchases by slicing the cost estimates into pieces to limit competition and adding work through variations. There may be a chance of preparing specifications to be matched only to certain construction entrepreneurs, suppliers, and service providers. It is necessary to take steps to control these acts. The chance of cartel and corruption through direct purchase can happen due to simple procedures. So, such types of matters should be taken into consideration. Corruption has been increasing due to the lack of an effective penal system. Thus, a culture of reward and punishment should be developed. The lack of complete compliance with the procurement laws has become another big challenge. The activism of oversight mechanisms such as the Commission for the Investigation of Abuse of Authority (CIAA), the National Vigilance Centre (NVC), the Office of the Auditor General (OAG), and the Public Procurement Monitoring Office (PPMO) is needed to make public procurement more

result-oriented. The National Planning Commission (NPC) and the Ministry of Finance (MoF) have a pivotal role in the planning and budgeting systems in Nepal.

The Financial Procedures and Fiscal Responsibility Act, 2076, and the Financial Procedures and Fiscal Responsibility Rules, 2077, have provisioned to propose necessary sums based on procurement masterplans and annual procurement plans. Public entities procure goods, construction works, consultancy services, and other services without approved masterplans and annual plans of procurement. There is a lack of continued monitoring of the public procurement proceedings. Continuous monitoring of the public procurement proceedings by stakeholders is necessary. PPMO can conduct monitoring of the implementation status of the public procurement laws through visits and documentation procedures.

According to the Financial Procedures and Fiscal Responsibility Act, 2076 (BS), “a chief of department or a person-in-charge shall be required to enter into a performance contract with the secretary, and a chief of office or a person-in-charge with the chief of department for the execution of the budget and programs.” Public officials could be awarded a prize if they have achieved extraordinary performances in the execution of such a contract. The execution of procurement plans should also be linked to the performance appraisals of officials of public entities.

There is a trend toward selecting bids with the lowest price, but the quality aspect is neglected by public entities. The procurement laws should focus on the costs as well as the quality of services. It is necessary to make the procurement system easy, smart, technology-friendly, and development-oriented. The PPMO could issue necessary manuals, directives, instructions, etc. to systematize the procedures of the public procurement system. The recommendations relating to public procurement provided by constitutional bodies could be followed in procuring construction works, goods, consultancy services, and other services. Only need-based and timely public procurement can contribute to development and nation-building by utilizing public expenditures properly. Thus, the managerial capacity of procurement by public entities in procuring construction work, goods, consultancy services, and other services needs to be enhanced, and equal opportunity for bidders and proponents to participate in public procurement processes could be ensured. There should be proper coordination and collaboration among stakeholders at all levels to make the procurement system transparent and free from corruption. The most important factor is the promotion of integrity and ethics in exemplary procurement behaviours.

3. Conclusion:

Public procurement is an integral part of public financial management. More than 60 per cent of the annual budget is executed through public procurement in Nepal. The maximum returns on public expenditures can be achieved by implementing procurement laws and international best practices effectively. The public procurement laws are process-oriented rather than result-

oriented. The development partners comply with their own procurement guidelines to conclude the procurement contract. Therefore, the Procurement Act and Rules need to be amended as universal procurement laws. It is necessary to formulate procurement policy as a national policy document to make the procurement system well-governed.

References:

The Constitution of Nepal

NPC (Fiscal 2019/20-2023/24). The Fifteenth Plan

Public Procurement Act, 2063 (BS)

Financial Procedures and Fiscal Responsibility Act, 2076 (BS)

Public Procurement Regulation, 2064 (BS)

Financial Procedures and Fiscal Responsibility Rules, 2077 (BS)

Directive relating to Procurement through E.P.C., 2078 (BS)

Public Procurement Monitoring Directive, 2079 (BS)

Directive relating to e-GP Operation, 2080 (BS)

PPMO (2079/80). Annual Report

CIAA (2079/80). Annual Report

Auditor General (2079/80). Annual Report

PPMO (2079). Public Procurement Journal, Year 10. Retrieved from < www.ppmo.gov.np >.

Advice/decisions by PPMO. Retrieved from <https://www.ppmo.gov.np>

Standard Bidding Document for “procurement of works, goods, consultancy services and other services”

<https://www.oecd-ilibrary.org>

<https://www.ppmo.gov.np>

<https://bolpatra.gov.np>

Shah, Ram Bahadur (2022). Issues of Public Procurement in Nepal. <https://myrepublica.nagariknetwork.com/>

