प्रशासन असार २०८२, वर्ष ५७, अङ्क १, पूर्णाङ्क १४१, ८७-१०२
©२०८० सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय
https://doi.org/10.3126/prashasan.v57i1.80660
www.mofaga.gov.np/prashasanjournal
ISSN: 2565-5043 Print / ISSN: 2822-1974 Online

प्रतिस्पर्धायुक्त सार्वजनिक खरिदः नेपालमा वर्तमान अभ्यासको समीक्षा

ध्रुव नेपाल‡‡‡‡‡‡

लेखसार

सार्वजनिक खरिद प्रतिस्पर्धामा आधारित हुनुपर्ने मान्यता विश्वभरि नै छ। प्रतिस्पर्धाले खरिद गर्ने पक्षलाई मात्र नभई विक्रेता पक्षलाई पनि बिक्रीका लागि समान अवसर प्रदान गरेर साथै क्षमता विकासमा सघाउ पुऱ्याएर फाइदा पुऱ्याउँछ। नेपालमा पनि मूलभूतरूपमा सरकारले गर्ने वा सरकारी रकमबाट हुने खरिद प्रतिस्पर्धात्मक हुनुपर्ने गरी खरिद कानुन तथा प्रतिस्पर्धा प्रवर्धनसम्बन्धी कानुन तथा यीअन्तर्गत बनेका कागजातहरूमा प्रावधान राखिएका छन्। तर, प्रतिस्पर्धाको कारणबाट व्यक्तिगतरूपमा अपेक्षित लाभ नहुने देखेर खरिदको प्रक्रियालाई प्रभावित पार्न सक्ने वर्गले प्रतिस्पर्धा नहुने वा देखावटीरूपमा मात्र भएको देखिने प्रपञ्च मिलाउने गरेको भेटिन्छ। यस खाले व्यवहारले संस्थागत क्रेता तथा विक्रेतालाई के-कस्तो प्रभाव पार्छ र यसको न्यूनीकरणका लागि के गर्नु उपयुक्त हुन्छ भन्नेमा यो लेख केन्द्रित छ। यो लेखमा सम्बन्धित कानुनी प्रावधानहरू तथा अभ्यासहरूका सम्बन्धमा एक खरिद विज्ञले अनुभूत गरेका तथ्य तथा दृष्टान्तहरू प्रस्तुत छन्।

शब्दकुञ्जीः सार्वजनिक खरिद, प्रतिस्पर्धा, बोलपत्र, मिलेमतो, खरिद लागत वृद्धि।

पृष्ठभूमि

क्रेताका रूपमा व्यक्ति, निजी संस्था वा सरकार जोसुकै होस्, आफूले खरिद गर्न खोजेको वस्तु वा सेवा राम्रो/सन्तुष्ट पार्ने खालको होस् भन्ने चाहना राख्छ। साथै, राम्रो/सन्तुष्ट पार्ने खालकामध्ये न्यूनतम

‡‡‡‡‡‡ *खरिद सम्बन्धी स्वतन्त्र परामर्शदाता*

इमेलः dnepal@gmail.com

मूल्याङ्कित लागतको विकल्प रोज्छ। एक क्रेताले खरिद गर्ने वस्तु वा सेवाको सूचीमा धेरै कुरा हुन सक्छन्, तर यदि तिनीहरूलाई मुख्य रूपमा वर्गीकरण गर्ने हो भने ती मूलतः मालसामान र सेवा हुन्छन्। सेवामा निर्माण, परामर्श वा अन्य आवश्यकता परेको सेवा/सहयोग (जस्तैः सामान ढुवानी गर्ने, सरसफाइ गर्ने, मेसिनरी सामान मर्मत सम्भार गर्ने) आदि पर्छन्।

एक व्यक्ति वा निजी संस्थाले गर्ने खरिदलाई निजी खरिद मानिन्छ भने सार्वजनिक निकायले गर्ने खरिदलाई सार्वजनिक खरिद। केही पक्षमा निजी खरिद र सार्वजनिक खरिद उस्तै भए पनि कतिपय कुरामा भने फरक हुन्छन्। निजी खरिद पनि दुई किसिमका हुन सक्छन्, व्यक्तिगत आवश्यकता पूरा गर्न गरिने र सामूहिक आवश्यकता पूरा गर्न गरिने। व्यक्तिगत खरिदमा खर्च बेहोर्ने, खरिदको निर्णय गर्ने र उपयोग गर्ने व्यक्ति आफैं हुन सक्छ भने सामूहिक आवश्यकताका लागि खरिद गर्दा यी सबै भूमिका फरक-फरक व्यक्तिले निर्वाह गरेको हुन सक्छ, जुन (सामूहिक आवश्यकताका लागि गरिने निजी खरिद) सार्वजनिक खरिदसगँ नजिक देखिन्छ। तर यसो हुँदा पनि सामूहिक वा संस्थागत निजी र सार्वजनिक खरिदमा हुने मुख्य भिन्नता भनेको आफूले गर्ने खरिदमा विक्रेता पक्षको बेच्न पाउने अधिकारलाई कुन हदसम्म महत्त्व दिनुपर्छ भन्ने हो। अर्थात्, एक विक्रेताले कुनै खरिदकर्तालाई बेच्ने प्रक्रियामा आफू सहभागी हुन पाउनुपर्ने अधिकार निजी खरिदमा कानुनी रूपमा दाबी गर्न सक्दैन, जबकि सार्वजनिक खरिदमा सामान्यतः उसले त्यस्तो अधिकार राख्छ। त्यसैले, सार्वजनिक खरिदमा खरिदकर्ताले विक्रेता पक्षप्रति गर्ने व्यवहार समानता, पारदर्शिता तथा जवाफदेहिता सुनिश्चित गर्ने खालको हुनुपर्छ। निजी खरिदमा मालिक, अंशियार तथा कामदारको हित गर्ने कुरा महत्त्वपूर्ण हुन्छ, विक्रेताको हित र अधिकार खरिदकर्ताको मूल सरोकारको विषय हुँदैन। विक्रेता पक्षले खरिद प्रक्रिया खुला, पारदर्शी भएन भन्न पाउँदैन, तर एक पटक खरिद करार गरेपछि भने कुनै अधिकार मिचिएमा वा उल्लङ्घन भएमा दाबी तथा उजुरी गर्न पाउने अधिकार भने रहन्छ।

सार्वजनिक खरिदमा सार्वजनिक निकाय वा सरकारी रकम संलग्न हुने हुँदा खरिदको जिम्मेवारी लिने व्यक्ति/पदाधिकारीले आफूसम्बद्ध निकायको हितभन्दा आफ्नो व्यक्तिगत हित हेरेको खण्डमा जुन किसिमले खरिद हुनुपर्ने हो, त्यसरी हुन सक्दैन। यसो भन्नुको अर्थ, देखावटीरूपमा कानुनले तोकेको समानता सुनिश्चित गर्ने विधिअनुसार खरिद गर्न खोजे जस्तो देखाई खरिदमा भाग लिने अमुक व्यक्तिले कुनै विक्रेताप्रति अव्यक्तरूपमा पक्षधरता कायम राखी, उसलाई लाभ पुऱ्याई उसबाट आफूले फाइदा लिने काम गरेका हुन सक्छन्। यसको एक दृष्टान्त हालसालै एक दैनिक अखबारको रिपोर्टबाट प्रस्तुत गर्नु सान्दर्भिक होला। यसको बारेमा अदालती निर्णय आउन बाँकी नै छ, तर पनि यस खाले मामिला बारम्बार दोहोरिने भएकाले बुझ्ने प्रयोजनका लागि उल्लेख गरिएको छ। २०८२ वैशाख १७ गतेको अन्नपूर्ण पोस्ट दैनिकमा प्रकाशित शिवराज भट्टको बाइलाइन रिपोर्ट, 'गेटा अस्पतालका उपकरण किन्दा भ्रष्टाचारै भ्रष्टाचार' भित्रको एक प्रसङ्गः "गाइने अप्रेसन कक्षका लागि उपकरण खरिदको टेन्डरमा

पाठेघरको क्यान्सर जाँच गर्ने मेसिनको स्पेसिफिकेसनमा न्युमार्स कम्पनीको लुमोडसँग मिल्ने गरी बुँदाहरू राखिएको..." (अदालतबाट प्रमाणित नभइसकेको यो केसलाई एक दृष्टान्तको रूपमा मात्र प्रस्तुत गरिएको हो।)

सार्वजनिक खरिदमा प्रतिस्पर्धा देखावटी नभई खुला, स्वच्छ तथा पारदर्शी हुनुपर्छ। सरल शब्दमा यसलाई यसरी बुझ्न सकिन्छ, खुला भनेको सबैलाई थाहा दिएको/नलुकाएको, स्वच्छ भनेको समान व्यवहार गरिएको र पारदर्शी भनेको खरिदका मुख्य निर्णय कुन आधारमा गरिन्छ वा गरियो भनी बताउनु हो। नेपालको सार्वजनिक खरिद ऐन २०६३ को प्रस्तावनामा खरिदमा यी विशेषताहरू रहने गरी ऐन बनाइएको उल्लेख छ भने ऐनभित्रका दफाहरू हेर्दा यी विशेषताहरू समावेश गर्ने गरी प्रावधानहरू राखिएका भेटिन्छन्। खरिदलाई खुला गर्न खरिदबारेको सूचना सार्वजनिक गर्नुपर्ने प्रावधान नेपालको कानुनले राखेको छ भने स्वच्छ हुनका लागि सबै इच्छुक विक्रेतालाई समान रूपमा खरिदसम्बद्ध जानकारी दिनुपर्ने व्यवस्था छ। यसैगरी, पारदर्शी हुनका लागि बोलपत्र/प्रस्ताव छनोटको आधार पहिले नै जानकारी गराएको हुनुपर्ने, मुख्य प्रक्रियामा (जस्तैः बोलपत्र खोल्ने) प्रक्रियाको जानकारी दिनुपर्ने, चित्त नबुझे सो कुरा दाबी विरोधको रूपमा राख्न पाउने प्रावधान पनि रहेको छ।

सार्वजनिक खरिद मूलतः प्रतिस्पर्धात्मक हुनुपर्ने सिद्धान्त/मान्यता रहेको भए पनि यसको अवलम्बन कुन हदमा हुने गरेको छ, प्रतिस्पर्धात्मक हुन सक्ने वा नहुने कारणहरू के-के छन् र प्रतिस्पर्धा बढाउन कसले के गर्नु उपयुक्त हुन्छ भन्ने नै नेपालको सन्दर्भमा यस लेखको मुख्य विषयवस्तु रहेको छ।

प्रतिस्पर्धात्मक सार्वजनिक खरिदको औचित्य

सार्वजनिक खरिद प्रतिस्पर्धात्मक हुनुपर्छ भन्नुको पछाडि दह्रिलो औचित्य छ। हामीले सानोतिनो निजी खरिद गर्दा समेत प्रतिस्पर्धात्मक खरिद अपनाएका हुन्छौं। जस्तै, साग किन्नुपर्दा कुन पसलेकहाँ आफूले खोजेको साग छ, अनि कसकहाँ राम्रो छ भनी हेर्छौं र मूल्य सोध्छौं। जसको साग राम्रो छ र त्यसमध्ये जसको मूल्य कम छ, उसैको साग किन्छौं। यो नै खरिदको मूलभूत चरित्र हो। चाहे निजी होस् वा सार्वजनिक। गुणस्तर राम्रो भएर पनि कम मूल्यमा सामान वा सेवा त्यसबेला प्राप्त हुन्छ, जुन बेला विक्रेताको छनोट प्रतिस्पर्धामा आधारित हुन्छ।

सार्वजनिक खरिदको मामिलामा, यदि धेरै रकमको खरिद गर्नुछ भने पहिले नै के र कस्तो गुणस्तरको खरिद गर्ने हो भनी लिखित रूपमा तयार गरी, त्यो मालसामान वा सेवा कसले राम्रो र सस्तो दिन सक्छ भनी खुला रूपमा सञ्चार माध्यम वा इन्टरनेटमार्फत सूचना प्रवाह गरी पूर्वयोग्यता, दरभाउपत्र, आशयपत्र वा बोलपत्र पेस गर्न आह्वान गर्नुपर्छ। त्यसपछि, पेस गरिएकामध्ये सबैभन्दा राम्रोको छनोट गर्नुपर्ने हुन्छ। यसो गर्दा कसैलाई काखा र कसैलाई पाखा पार्ने प्रावधान राखिएको हुनुहुँदैन, खरिदको सूचना

खुला रूपमा दिइनुपर्छ र विक्रेताको छनोट कुन आधारमा गरिनेछ भन्ने कुराको स्पष्ट जानकारी दिइएको हुनुपर्छ। यो नै प्रतिस्पर्धात्मक खरिद प्रक्रियाको मूल विशेषता हो।

प्रतिस्पर्धाको औचित्यबारे संक्षिप्तमा तल उल्लेख गरिएको छः

(क) कम मूल्यमा गुणस्तरीय सामान वा सेवा प्राप्त हुने

कुनै पनि कुरामा प्रतिस्पर्धा गराउँदा त्यसको फाइदा क्रेताले प्राप्त गर्छ। प्रतिस्पर्धा प्रायः मूल्यमा गराइन्छ, तर अन्य केही सर्तहरूमा पनि हुन सक्छ–जस्तैः कति अवधिसम्म सञ्चालन वा मर्मतसम्भार सेवा पाउने। यदि प्रतिस्पर्धा मूल्यमा हुने हो भने विक्रेताले सकेसम्म कम मूल्यमा सामान वा सेवा दिने कबुल गर्नैपर्ने हुन्छ, नत्र उक्त विक्रेताको बोलपत्र, दरभाउपत्र वा प्रस्ताव न्यूनतम मूल्याङ्कित हुन नसकेकाले खरिद सम्झौता पाउन सक्दैन।

प्रतिस्पर्धात्मक खरिद अपनाउने पनि मूल्य र मान्यता फरक हुन सक्छन्। यदि प्रतिस्पर्धात्मक खरिद अपनाइएको छैन भने मूल्य कम देखिँदैमा मात्र वास्तवमा नै न्यूनतम मूल्य हो भनी यकिन गर्न सकिन्न (Berrios, 2006, p. 120)। उदाहरणका रूपमा, खुला प्रतिस्पर्धा नभएमा केही विक्रेताले मिलेर बोलपत्र हाले र त्यसमध्ये कम मूल्य देखिने कुनै एक फर्मको बोलपत्र स्वीकृत भयो भने पनि साँच्चै नै त्यो न्यूनतम मूल्यको हुँदैन, अर्थात् 'काले-काले मिलेर खाम भाले' प्रवृत्तिजन्य कम लागत मात्र हुन सक्छ। हामीले देखेकै छौँ—मौजुदा सूचीबाट खुला दरभाउपत्र माग गर्दा व्यवसायीहरूले मिलेर दरभाउपत्र पेस गर्ने हुँदा ३-५ वटा फर्मको दरभाउपत्र परे तापनि वास्तविक प्रतिस्पर्धा नभएकाले बजार मूल्यभन्दा बढी दररेट उल्लेख गरेका हुन्छन् —यो प्रतिस्पर्धा देखावटी भएको, वास्तविक नभएको कारणले हो।

सरकारसँग उपलब्ध हुने साधन आवश्यकता हेर्दा त्यो न्यून नै हुने गर्छ। यदि कम लागतमा आवश्यक कुरा खरिद गर्न सकिएमा बचत भएको रकम अन्यत्र उपयोग गर्न सकिने हुन्छ।

(ख) विक्रेताले खरिदमा भाग लिन पाउने

प्रतिस्पर्धाबाट खरिद हुनुको अर्थ खरिद गर्न लागेको सूचना मात्र होइन, खरिदसँग सम्बन्धित आवश्यक जानकारी सार्वजनिक रूपमा प्रचारप्रसार गरिएको हुनुपर्छ। यसो हुनेबित्तिकै इच्छुक र योग्य विक्रेताले थाहा पाउँछन् र सार्वजनिक खरिदमा आफ्नो सहभागिता जनाउन सक्छन्। यसले खरिदको सूचना तथा आवश्यक जानकारी लुकाउन दिँदैन। नेपालका सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को दफा ९ तथा खरिद नियमावली, २०६४ को नियम ६४ मा ती कानुनमा उल्लिखित अपवादजनक अवस्थामा बाहेक खुला रूपमा बोलपत्र आह्वान गरेर खरिद गर्नुपर्ने प्रावधान राखिएको छ।

(ग) अर्थतन्त्र प्रतिस्पर्धी हुने

खुला र बजारमुखी अर्थतन्त्र अपनाउनुको अर्थ बजार प्रतिस्पर्धी हुनुपर्ने, संरक्षणमुखी नीतिनियम हटाउँदै जानुपर्ने हुन्छ। खुला बजारमुखी अर्थतन्त्र अपनाएपछि सार्वजनिक खरिद पनि प्रतिस्पर्धात्मक हुनुपर्ने हुन्छ ताकि कसैले अनावश्यक संरक्षण वा प्राथमिकता पाउँदैनन्। यस्तो नीतिले सरकारी संस्थानहरू समेत प्रतिस्पर्धामा जानुपर्ने हुन्छ। त्यसैले निकै वर्ष पहिले नै निर्माण कार्यका लागि खोलिएको NCCN (National Construction Company of Nepal) लाई समेत सरकारी ठेक्का सोझै दिने प्रावधान हटाई यसले पनि प्रतिस्पर्धा जितेर मात्र सरकारी ठेक्का पाउने बनाइएको थियो।

नेपाल जस्तो मुलुकले राष्ट्रिय व्यवसायलाई संरक्षण र प्राथमिकता दिएका कारण पूर्ण प्रतिस्पर्धात्मक व्यवस्था अपनाएको भने मान्न सकिन्न। ज्ञातव्य छ—रु. ५ अर्बसम्म लागत अनुमान भएको निर्माण तथा रु. १५ करोडसम्मको परामर्श सेवा राष्ट्रिय स्तरको प्रतिस्पर्धा गराएर खरिद गर्ने तथा १५ प्रतिशतसम्म महँगो भए पनि स्वदेशी वस्तु खरिद गर्नुपर्ने, अन्तर्राष्ट्रिय स्तरको खरिदमा नेपाली व्यवसायीले भाग लिएमा ५ प्रतिशत प्राथमिकता दिने प्रावधान छ। यसले हाम्रो खरिद प्रणाली पूर्णतः प्रतिस्पर्धात्मक छ भन्न मिल्दैन, यसले आफ्नो देशको व्यवसायलाई संरक्षण गर्न र विदेशी व्यवसायीप्रति पक्षपात गर्न खोजेको देखिन्छ। हामीकहाँ यस्तो प्रावधान रहे पनि युरोपियन युनियनमा रहेका मुलुकहरूले यसका सदस्यहरूबीच राष्ट्रिय व्यवसायीलाई प्राथमिकता दिन वा संरक्षण गर्न पाउँदैनन्। विश्व व्यापार सङ्गठनका सदस्य मुलुकले पनि आफ्नो राष्ट्रिय व्यवसायलाई अत्यधिक संरक्षण दिई विदेशीलाई धेरै पक्षपात गर्न सक्दैनन्।

संरक्षणमुखी हुँदा स्वदेशी उद्यम, व्यवसायको प्रवर्धनमा मद्दत पुग्छ भन्ने मान्यता विश्वका धेरै मुलुकले राखेका छन्। तर, संरक्षणमुखी हुनु भनेको स्वदेशी उद्योगधन्दा तथा व्यवसाय 'बाहिर रुझेको मुसो बन्ने, घरमा भने अगेनोछेउ बसी कुँडेको दूध चोर्ने, मुसो नखोज्ने अल्छी बिरालो' हुनु जस्तै हो। यसको व्यावहारिक अर्थ हो - राष्ट्रभित्रका व्यवसायले विश्व बजारमा केही गर्न नसक्ने, देशभित्र भने सरकारी ठेक्कापट्टा कब्जा गर्ने अनि असक्षमता र महँगो लागतको भार राजस्वमा पार्नु। तसर्थ खुला अर्थतन्त्रको नीति अपनाउनेले सार्वजनिक खरिदलाई प्रतिस्पर्धात्मक बनाउनैपर्ने हुन्छ।

विद्यमान प्रतिस्पर्धामैत्री प्रावधानहरू

सार्वजनिक खरिद प्रतिस्पर्धात्मक आधारमा होस् भनी कानुन, संस्था तथा प्रक्रियागत व्यवस्थाहरू गरिएका छन्। मुख्यतया निम्न कुराहरूमा यी प्रावधानहरू केन्द्रित छन्:

- **ब्रान्ड नेम** उल्लेख गरी वा कुनै खास व्यवसायलाई मात्र मिल्ने गरी स्पेसिफिकेसन बनाउन नपाइने। यदि त्यस्तो गर्नैं परेमा नाम लेखी "वा सो सरह" लेख्नै पर्ने प्रावधान छ।

- पेस हुन आएका बिक्रीका प्रस्ताव, दरभाउपत्र वा बोलपत्रको मूल्याङ्कन आधार कसैको पक्ष लिने वा कसैलाई भेदभाव गर्ने खालको गराउन पाइँदैन।
- खरिद गर्नुपर्ने आइटम वा तिनको सङ्ख्या प्रतिस्पर्धा छल्ने उद्देश्यले ठूलो वा सानो बनाउनु हुँदैन।
- बोलपत्र खरिदको मुख्य विधि मानिएको छ।
- भेन्डर पक्षलाई आवश्यक जानकारी दिन र कुनै समस्या भए तिनीहरूका समस्या सुन्न, सल्लाह लिन प्रि-बिड मिटिङ गर्न सकिने र कुनै पनि महत्त्वपूर्ण जानकारी वा सूचना सबै इच्छुक व्यवसायीलाई समान रूपमा दिनुपर्ने, असमान व्यवहार गर्न नपाइने व्यवस्था छ।
- निश्चित लागत अनुमानभन्दा माथिको खरिद गर्नुपर्दा इ-बिडिङ (e-bidding) गर्नुपर्ने प्रावधान छ।
- खरिदकर्ताले मूल्याङ्कन गर्दा कुनै कागजात वा महत्त्वपूर्ण सूचना फेरबदल गर्न नसकोस् भनी पेस भएका कागजात पेसकर्ताको उपस्थितिमा खोल्नुपर्ने र मुख्य बुँदाहरू सबैलाई बताई मुचुल्का गर्नुपर्ने व्यवस्था छ।
- पेस भएका कागजातको मूल्याङ्कन एक व्यक्तिले नभई मूल्याङ्कन समितिले गर्नुपर्ने हुन्छ, यसो हुँदा एक व्यक्तिको तजबिज अलि मत्थर हुन्छ।
- मूल्याङ्कनपछि जोसँग खरिद सम्झौता गर्न उपयुक्त देखिएको हो, उसको नाम र खरिद सम्झौता हुने रकम खुलेको जानकारी सबै पेसकर्तालाई दिनुपर्ने र उनीहरूले खरिदकर्ता निकायको प्रमुखसमक्ष सिकायत दर्ता गराउनका लागि ७ दिनको म्याद दिनुपर्ने। सो म्यादभित्र सम्झौताका लागि छानिएको भेन्डरलाई आह्वान गर्न सकिँदैन। यदि सिकायत दर्ता हुन आएको छ भने खरिदकर्ता निकायका प्रमुखले निर्णयको लिखित जानकारी दिनुपर्छ।
- यदि यस्तो लिखित जानकारीउपर चित्त नबुझेमा २ करोड रुपैयाँभन्दा माथिको खरिदमा सार्वजनिक खरिद पुनरावलोकन समितिसमक्ष उजुरी हाल्न सकिने व्यवस्था छ।
- मिलेमतो भएको थाहा हुन आएमा खरिद प्रक्रिया खारेज हुने र मिलेमतो गर्नेलाई कारबाही हुने प्रावधान छ। साथै, घूस कमिसन दिएको, पेस भएका कागजातमा झूठा व्यहोरा पेस गरेको, प्रतिस्पर्धीलाई रोक्ने वा धम्क्याउने गरेको पाइएमा पनि यस्तै कारबाही गर्ने व्यवस्था छ।

माथि नै उल्लेख गरिएझैं, यी प्रावधानहरूका बिचबाट वा तिनलाई छलेर कसरी फाइदा लिने, प्रतिस्पर्धाका प्रावधानहरूको कसरी मजाक बनाउने र निहित स्वार्थपूर्ति गर्ने भन्नेमा राजनीतिक तथा कर्मचारी पदाधिकारी तथा व्यवसायीहरूको ठूलो प्रयास रहने गरेको पाइन्छ। यसलाई रोक्ने उपायहरूमा कानुन, संस्थागत व्यवस्था, जिम्मेवार मानिसको इमान्दारिता, नैतिकता, मिडिया, नागरिक समाज र लोकतन्त्रमा आवधिक निर्वाचनको डर आदि हुन्। यी रोक्ने शक्ति जति प्रबल हुन्छन्, त्यति नै यस्ता गतिविधि रोकिन्छन्; जति कमजोर हुन्छन्—त्यति नै प्रतिस्पर्धात्मक अभ्यास हार्छ। यो हार भनेको अन्ततः आम नेपाली जनताको हार हुन्छ, मुट्ठीभरले फाइदा लिएको कारणले।

कोष्ठ १: मिलेमतो भएको अनुमानयोग्य लक्षणहरू

Some Signals of Bid Rigging *(OECD, 2009)* ***A. Warning signals in the bids*** 1. The same supplier is often the lowest bidder 2. There is a geographic allocation of winning bidders. 3. Some suppliers unexpectedly withdraw from bidding. 4. Certain companies always submit bids but never win. 5. Each company seems to take a turn at being the winning bidder 6. The winning bidder repeatedly subcontracts work to unsuccessful bidders.
B. Warning signals in the bid documents 1. Identical mistakes/corrections in the bid documents or letters submitted by different companies, such as spelling errors. 2. Bids from different companies contain similar handwriting or typeface or use identical forms or stationery. 3. Bids from different companies contain identical miscalculations.
4. Bids from different companies contain a significant number of identical estimates of the cost of certain items. 5. Bid documents from different companies indicate numerous last minute adjustments, such as the use of erasures or other physical alterations.
C. Warning signals in the bid pricing 1. Identical pricing can raise concerns, especially if there are bound to be inherent differences in costing.

2. Sudden and identical increases in price or price ranges by bidders that are not rationally explained.
3. A large difference between the price of a winning bid and other bids.
4. A certain supplier's bid is much higher for a particular contract than that supplier's bid for another similar contract.

D. Warning signals in the bidder behavior

1. Suppliers meet privately before submitting bids sometimes in the vicinity of the location where bids are to be submitted.
2. Suppliers regularly socialize together or appear to hold regular meetings.
3. A company submits both its own and a competitor's bid and bidding documents.

(Adapted from article of Bhagat, Garima, 2017)

खरिदमा प्रतिस्पर्धा वृद्धिका तत्त्वहरू

मानिसको स्वास्थ्यमा धेरै पक्षले भूमिका खेलका हुन्छन्। जसरी एक मानिस स्वस्थ हुनुमा धेरै कुराको भूमिका हुन्छ, अर्थात् स्वस्थता धेरै पक्षको अनुकूलता तथा भूमिकाको उपज हो, त्यसरी नै खरिद प्रतिस्पर्धी हुनका लागि पनि धेरै कुरा मिल्नुपर्छ। नेपाल एक अल्पविकसित मुलुक हो र यहाँको सामाजिक मूल्यमान्यताअनुसार कुनै सार्वजनिक पद र शक्तिमा पुग्नुको अर्थ ऊ अरूभन्दा अलग, माथिल्लो श्रेणीको मानिस हो, ऊ अरूभन्दा फरक भएको हुँदा उसले आफू तथा आफन्तहरूको हित हुने कार्य गर्नु र विशेष फाइदा पाउनु स्वाभाविक नै हो भन्ने मान्यता गहिरोसँग सामाजिक मनोविज्ञानका रूपमा रहेको छ। यसो नभएको भए 'मह काढ्नेले हात चाट्छ' र 'मौकामा चौका हान्नुपर्छ' भन्ने उखान जनजनको मुखमा सूक्तिका रूपमा बस्दैनथे। यही र यस्तै मान्यताका कारणबाट खरिदलाई पूर्ण प्रतिस्पर्धात्मक बनाउने प्रयास पर्याप्त पुगेको छैन, भलै त्यस दिशातर्फ प्रयासहरू भएका छन्।

तलका बुँदाहरूमा पहिले के हुनुपर्ने हो भन्ने उल्लेख गर्दै हालका प्रावधान तथा अभ्यासहरूबारे लेखकको दृष्टिकोण पनि प्रस्तुत गरिन्छ।

(क) प्रतिस्पर्धासम्बन्धी नीति तथा कानुन

मुलुकको उद्योग, व्यवसाय प्रतिस्पर्धामा आधारित हुनुपर्छ भन्ने कुरामा जोड दिने नीति तथा कानुनहरू बन्नुपर्ने र यसलाई कार्यान्वयन गर्ने संस्थागत व्यवस्था हुनुपर्छ। नेपालको सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ तथा नियमावली, २०६४ र सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले जारी गरेका खरिदमा प्रयोग गर्नुपर्ने खरिदसम्बन्धी नमूना कागजातहरू (Standard Bidding Documents-SBD) मा प्रतिस्पर्धात्मक तवरले खरिद गर्न आवश्यक पर्ने प्रावधानहरू रहेका छन्। यी कानुन तथा कागजातहरू विश्वमा प्रचलित

प्रावधानहरूसँग मिल्दाजुल्दा नै छन्। साथै, प्रतिस्पर्धा प्रवर्धन तथा बजार संरक्षण ऐन, २०६३ पनि लागू छ, जसले प्रतिस्पर्धामा नै जोड दिएको देखिन्छ।

'प्रतिस्पर्धा नीति तथा विकासोन्मुख देशमा सार्वजनिक खरिद' शीर्षकको एक खोजमूलक लेखको आरम्भ वाक्य 'विकासोन्मुख मुलुकमा न्यून तहको प्रतिस्पर्धा हुने, नीति नै सीमित रूपमा मात्र प्रतिस्पर्धामैत्री हुने वा प्रतिस्पर्धासम्बन्धी नीति नै नभएको हुन्छ' (Falvey et.al., 2008) भन्ने कुरासँग मिल्दोजुल्दो अवस्था नेपालको देखिन्छ। यो भन्नुपछाडिका कारण केही दृष्टान्तहरूमार्फत बुझ्न सकिन्छ। प्रतिस्पर्धा कानुनअनुसार व्यवसायहरूका सङ्घ, सङ्गठनले बजार मूल्य तोक्ने तथा तोकेअनुसार नगरेमा कारबाही गर्ने निर्णय गर्न पाउँदैनन्।

नेपालको प्रतिस्पर्धा प्रवर्धन तथा बजार संरक्षण ऐन, २०६३ को दफा ३ मा प्रावधान रहेको छ, "...प्रतिस्पर्धा सीमित वा नियन्त्रण गर्ने उद्देश्यले..., कुनै वस्तु वा सेवाको प्रत्यक्ष वा परोक्ष रूपमा खरिद वा बिक्री मूल्य निर्धारण गर्ने वा त्यस्तो वस्तु वा सेवाको खरिद बिक्रीका सर्तहरू तोक्ने" कार्य गैरकानुनी तथा दण्डनीय मानिन्छ।

ऐनमा उक्त प्रावधान रहे पनि कुनै विशेष वस्तु वा सेवाको व्यवसाय गर्नेहरूको सङ्गठनले दररेट तोक्ने, तोकेको दररेटभन्दा कम रेटमा काम/बिक्री गरेमा कारबाही गर्नेसम्मका घटना भएको देखिन्छ। सबैले देखेको हुनुपर्छ, कपाल काट्न जाँदा सैलुनभित्र नाइ सङ्घको निर्णयको सूचना-कपाल काटेको, दाह्री फालेको न्यूनतम दररेट सिसाको फ्रेम हालेर झुन्ड्याएको। सार्वजनिक खरिदमा कपाल, दाह्री काट्ने आवश्यकता त खासै नपर्ला, तर यहाँ सबैले देखेको उदाहरण उल्लेख गर्न खोजिएको हो। यसले के प्रस्ट देखाउँछ भने उल्लिखित ऐनको प्रावधान व्यवसायीहरूको सङ्गठनले कसरी हाकाहाकी हनन गरेको छ, अनि नियमन गर्नेले कसरी यसलाई वास्ता नगरी हुन दिइरहेका छन्। हाकाहाकी प्रतिस्पर्धा प्रवर्धन गर्ने कानुनको हनन हुँदा नियन्त्रण हुन सकेको छैन भने यसको प्रभाव सार्वजनिक खरिदको क्षेत्रमा पनि परिहाल्छ।

अर्को दृष्टान्त पनि उल्लेखनीय देखिएको छ। काँकरभिट्टादेखि इटहरीसम्म रेलमार्गका लागि १०६ किलोमिटर ट्र्याक बनाउन रु. ३५ अर्ब लागतको ठेक्का लगाउन खोज्दा अनुचित खालको योग्यता निर्धारण गरेकाले जम्मा १८ निर्माण व्यवसायी फर्महरूको अनुभव पुग्ने देखियो। यी १८ फर्महरूले कुन प्याकेजको ठेक्का पाउने गरी बोलपत्र पेस गर्नुपर्ने भनी निर्माण व्यवसायीहरूको छाता सङ्गठन नेपाल निर्माण व्यवसायी महासङ्घका अध्यक्षले लेखेको कागज नै 'नागरिक' दैनिकले २०७७ साल साउनमा बालकृष्ण ज्ञवालीको बाइलाइन रिपोर्टमा छापेको थियो। व्यावसायिक फर्महरूको सङ्गठनले प्रतिस्पर्धा नहुने गरी वा प्रतिस्पर्धालाई अवरोध हुने गरी केही गर्न नपाइने र गरेमा सजाय हुने प्रावधानसमेत उक्त ऐनमा नै रहेकोमा यसरी मिलेमतो गराएको प्रमाण नै भेटिँदासमेत खरिद कारबाही रद्द भए पनि यसो

गरेकोमा कारबाही भएन; यसको अर्थ प्रतिस्पर्धात्मक बजार बनाउनमा राज्य संयन्त्र उदासीन वा शिथिल रहेको देखिन्छ।

(ख) स्पेसिफिकेसन तथा योग्यता निर्धारण

स्पेसिफिकेसन भनेको खरिद गर्न खोजिएको वस्तु वा सेवाको प्राविधिक तथा गुणस्तरसम्बन्धी विशेषता हो। यसकै आधारमा क्रेताले के र कस्तो खालको खरिद गर्न खोजेको हो भनी विक्रेताले बुझ्छ र सो कुराको मूल्य, आपूर्ति गर्न सकिने समय तथा आवश्यक भएमा अन्य सर्तहरू प्रस्तुत गर्छ। स्पेसिफिकेसन खरिदको मुटु हो, किनकि यसकै आधारमा लागत अनुमान तयार हुन्छ, खरिदको विधि तय हुन्छ र विक्रेता र क्रेताबीच खरिद गरिने कुराबारे समान बुझाइ बन्छ। निजी खरिदमा जस्तै, खरिदकर्ता कपडा पसलमा गई 'राम्रो सारी, सर्टको कपडा देखाउनोस्' भन्ने र उसले देखाएको कपडामध्ये एउटा छान्ने नगरी, पहिले नै के-कस्तो खालको, रङ्ग, बुट्टाको कपडा किन्ने भनी तय गर्नुपर्छ। सो कुरा खरिदका लागि बोलपत्र वा सिलबन्दी दरभाउपत्र आह्वान गर्दा नै बताउनुपर्ने हुँदा, क्रेताले आफूले चाहेको कुरा के हो भनी स्पष्टसँग स्पेसिफिकेसन तयार गरी त्यसमा नै विक्रेतालाई बताउनुपर्छ।

स्पेसिफिकेसन अस्पष्ट भयो भने खरिद प्रक्रिया नै झमेलामा पर्ने वा खरिद नै हुन नसक्ने अवस्था त आउँछ नै, यदि कुनै विक्रेता पक्षलाई मात्र मिल्ने गरी स्पेसिफिकेसन बनाइयो भने प्रतिस्पर्धा हुन नसक्ने वा एक विक्रेताले मात्र एकलौटी रूपमा बेच्न पाउने अवस्था हुन्छ। यसो भएमा प्रतिस्पर्धा हुँदैन, परिणामस्वरूप मूल्य महँगो पर्ने त भई नै हाल्छ। त्यसैगरी, विक्रेता पक्ष अर्थात् भेन्डर कानुनी रूपमा योग्य, क्षमताको दृष्टिकोणबाट सक्षम तथा भरपर्दो पनि छ भनी विश्वस्त हुन केही योग्यता परीक्षणका आधारहरू के-के हुनेछन् भनी बोलपत्र वा सिलबन्दी दरभाउपत्र वा प्रस्ताव माग्दा नै उल्लेख गरेको हुनुपर्छ। यी दुई आधारहरू (स्पेसिफिकेसन र योग्यता) तयार गर्दा कसबाट किन्ने भनी अनौपचारिक रूपमा यकिन गरी उसलाई मिल्ने गरी बनाइने सम्भावना रहने हुँदा, त्यसरी मिल्दो गरी बनाउन नहुने, खरिद गर्न खोजिएको वस्तुको नाम उल्लेख गर्न नहुने र त्यससँग सम्बन्धित अन्य विशेषता पनि उसको मात्र हुने गरी उल्लेख हुन नहुने प्रावधान रहेको छ।

स्पेसिफिकेसन र योग्यता तय गर्ने कामलाई प्रतिस्पर्धा दुरुत्साहित हुने गरी नगर्न कानुन तथा बोलपत्र आह्वानसम्बन्धी कागजातमा विभिन्न प्रावधानहरू राखिएको भए पनि यिनलाई बनाउन तजबिजको प्रयोग गर्न मिल्ने ठाउँ रहनुपर्ने हुन्छ, किनकि खरिदको एक सिद्धान्त 'उद्देश्य पूर्ति गर्ने' हुनुपर्छ भन्ने रहन्छ। दृष्टान्तका रूपमा कुरा गर्दा, यस खाले र साइजको मोटरसाइकल किन्ने भनियो र किनियो। ती मोटरसाइकलहरू अग्ला छन् तर चढ्ने कोही होचा महिला छन् भने उनीहरूले चढ्न नसक्ने भएमा खरिद गरिएको मोटरसाइकल प्रयोगमा आउन सक्दैन। यसको अर्थ यस्तै मात्र मोटरसाइकल किन्नुपर्छ भन्ने मापदण्ड काम लाग्दैन, आवश्यकतालाई सम्बोधन गर्नका लागि तजबिज लगाउने मौका दिनुपर्ने

हुन्छ। यसको अर्थ आफूले चाहे जसरी काम गर्ने छुट पाएका हुन्छन् निर्णय गर्नेले, काम गर्नेले। जब तजबिज लगाउने छुट हुन्छ, त्यहाँ नैतिकता, इमान्दारिताको भूमिका ऐन, कानुन, दिग्दर्शन आदिको भन्दा बढी हुन्छ। नैतिकता र इमान्दारिता सबैमा उच्च स्तरको हुँदैन, त्यसैले न्यून स्तरको नैतिकता र इमान्दारिता हुने वा डगमगाउन दिनेले तजबिजी अधिकार पाए भने संस्थागतभन्दा व्यक्तिगत हितमा निर्णय गर्ने सम्भावना बढ्छ। त्यस्तोमा स्पेसिफिकेसन तथा योग्यता कुनै व्यावसायिक पक्षलाई अनुकूल हुने बन्छ र त्यसबाट फाइदा लिइन्छ। सार्वजनिक खरिदमा धेरै गुनासो यस्तै खालको निर्णय र काम भयो भनी पर्ने गरेको छ। यसले प्रतिस्पर्धालाई नराम्रोसँग देखावटी बनाउँछ, अर्थात् झट्ट हेर्दा प्रतिस्पर्धा गराएजस्तो, भित्र पसी हेर्दा एकलौटी रूपमा एक व्यवसायीलाई अनुकूल हुने बनाउँछ।

(ग) बोलपत्र, आशयपत्र वा सिलबन्दी दरभाउपत्र आह्वान

प्रतिस्पर्धात्मक खरिदको अर्को महत्त्वपूर्ण तत्व हो, खुला रूपमा व्यवसायीहरूले खरिदमा भाग लिन पाउने बनाउन पूर्व योग्यताको कागजात, आशयपत्र, दरभाउपत्र, प्रस्ताव वा बोलपत्र पेस गर्नेबारेको सूचना सार्वजनिक रूपमा प्रकाशन/प्रसारण गर्नु। यो सबै समक्ष पुग्ने, पढ्न/बुझ्न सक्ने भाषामा हुनुपर्छ। लागत अनुमान रु. १० लाखभन्दा बढी छ भने निर्माण कार्य वा मालसामान खरिद गर्नुपर्दा पत्रिकामा सूचना प्रकाशन गरी सिलबन्दी दरभाउपत्र र रु. २० लाखभन्दा बढी छ भने बोलपत्र आह्वान गर्नुपर्छ। अन्य सेवा खरिदमा पनि यही नै लागू हुन्छ। साथै, सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले सञ्चालन गरेको पोर्टल www.bolpatra.gov.np मा व्यवसायीलाई भाग लिने बारेको सूचना पोस्ट गर्नुका साथै यही पोर्टलमा नै आफ्नो बोलपत्र, आशयपत्र तथा पूर्व योग्यता निर्धारणको कागजात पेस गर्ने सुविधा समेत उपलब्ध गराउनुपर्छ।

खरिदसम्बन्धी सूचना सार्वजनिक गर्नुपर्नेमा गलत नियत राखी कुनै व्यवसायीको मात्र दरभाउपत्र, बोलपत्र वा आशयपत्र परोस् भनी देखावटी रूपमा सार्वजनिक गर्ने, वास्तविक रूपमा भने धेरैले थाहा नपाउन् भन्ने उद्देश्य राखेर छाप्ने गरिएको भेटिन्छ। उदाहरणका लागि, नेपालीमा सूचना तयार गर्ने र अंग्रेजी पत्रिकामा छाप्ने (अङ्ग्रेजी पत्रिकाको बिक्री वितरण कम हुन्छ), सीमित सङ्ख्यामा कुनै पत्रिकामा छापेको देखाउने र ती छापिएका प्रतिहरू लुकाउने, छुट्टीको दिन वा दसैं, तिहारको लामो बिदाको बेला सूचना छाप्ने गरिन्छन्। लामो बिदाको बेला मानिसले दैनिक अखबारहरू कम पढ्छन्।

यस खाले देखावटी सूचना सार्वजनिक गरिएको घटनाबारे २०८० मङ्सिर ९ गतेको अन्नपूर्ण पोस्ट पत्रिकामा एक खबर छापिएको थियो—रु. डेढ करोड लागतका ८ वटा प्याकेज बनाई सिलबन्दी दरभाउपत्र आह्वानको सूचना एक स्थानीय पत्रिकामा छापेको भनियो। सो सूचना दसैं बिदाको बेला पारेर छापियो र छापिएका प्रतिहरू ठेक्का दिन लक्षित निर्माण व्यवसायीलाई मात्र दिइयो र अरू प्रतिहरू लुकाइयो। पत्रिकामा छापेर सूचना सार्वजनिक गरिएको भन्ने कुराको यो ठाडो उपहास थियो।

सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले गरेको निर्णयअनुसार रु. २० लाख माथिको लागत अनुमान हुने मालसामान निर्माण, परामर्श तथा अन्य सेवा खरिद गर्दा सो कार्यालयको वेबसाइटमार्फत नै बोलपत्र वा आशयपत्र पेस गर्नुपर्ने (ई-बिडिङ) प्रावधान राखेको छ भने खरिदको सूचना पनि www.bolpatra.gov.np मा भेट्न सकिन्छ।

रु. २० लाखमुनिको सिलबन्दी दरभाउपत्र विधि अपनाएर खरिद गर्नुपर्दा खरिदसम्बन्धी कागजात भौतिक रूपमा किनेर त्यही कागजात नै तोकिएको स्थानमा पेस गर्नुपर्ने प्रावधान रहेको हुन्छ। त्यसैले, लमजुङको सुन्दरबजार नगरपालिकाले सिलबन्दी दरभाउपत्रको माध्यमबाट औषधि खरिद गर्न खोज्दा कुनै एक व्यवसायीको नै दरभाउपत्र स्वीकृत होस् भनेर बलजफ्ती गरे। अरू प्रतिस्पर्धी व्यवसायीलाई सिलबन्दी दरभाउपत्र पेस गर्ने कागजात किन्न बलपूर्वक रोकावट गर्दै कर्मचारीमाथि कुटपिट गरेको खबर नागरिक दैनिकमा प्रकाशित भएको थियो। केही वर्ष अगाडिको समाचार हुनाले नागरिकको सो अङ्क अहिले अनलाइन उपलब्ध छैन, तर यसबारे एक लेख लेखेको हुनाले पङ्क्तिकारलाई यो घटना/समाचारको सम्झना छ। यस खाले अभ्यास पहिले खुब हुन्थे। अहिले भने यसमा कमी आएको भेटिन्छ। ई-बिडिङको अभ्यास थालिएपछि सूचना प्रवाह तथा सूचनाले मागे अनुरूप बोलपत्र, आशयपत्र आदि पेस गर्न रोकावट गर्न मिल्दैन, किनकि सूचना लुकाउन र आफ्नो कागजात पेस गर्नबाट कसैलाई रोक्न मिल्दैन।

(घ) अतिरिक्त तत्त्वहरू

प्रतिस्पर्धाका लागि व्यवसायीहरूले खरिदकर्ताको खास आवश्यकता तथा खरिदका सर्तहरू राम्ररी बुझ्नुपर्छ। व्यवसायीले यी कुराहरू राम्ररी बुझेर मात्र बिक्रीका लागि कागजातहरू पेस गर्नुपर्छ।

हालसम्म सरकारले खरिदमा प्रयोग हुने कागजातहरू नेपालीमा बनाएको छैन, रासन ठेक्कासँग सम्बन्धित बाहेक अङ्ग्रेजीमा मात्र छन्। नेपाली व्यवसायका क्षेत्रमा साना व्यवसायीहरू प्रायः अङ्ग्रेजी राम्ररी नबुझ्ने खालका भेटिन्छन्। त्यसैले, अङ्ग्रेजी नबुझेकाले आवश्यक प्रक्रिया अपनाउन तथा आफूले गर्नुपर्ने, नगर्नुपर्ने कुरा के हो भनी थाहा पाउँदैनन्, जसले गर्दा धेरै बोलपत्र वा दरभाउपत्र पेस गर्दा आवश्यक र मागिएका सबै कागजातहरू पेस नगर्ने वा राम्रोसँग बोलपत्र/दरभाउपत्र नभर्ने कारणबाट रद्द हुने गर्छन् भने खरिद सम्झौता कार्यान्वयनमा समस्या आउने गरेको भेटिन्छ। पेस गरेको बोलपत्र रद्द हुनुको अर्थ प्रतिस्पर्धाबाट बाहिरिनु हो। यसले प्रतिस्पर्धालाई असर पार्ने भई नै हाल्यो। यो समस्या समाधानका लागि खरिदमा प्रयोग गरिने कागजातहरू विक्रेता पक्षले सजिलो गरी बुझ्ने गरी नेपालीमा हुनुपर्छ। सार्वजनिक खरिद ऐन २०६३ को दफा १५ उपदफा २ ले राष्ट्रियस्तरको बोलपत्र वा पूर्वयोग्यतासम्बन्धी कागजात नेपाली भाषामा हुनुपर्ने आशय राखेको प्रस्ट बुझिन्छ तर स्थापनाको दुई दशक हुन लाग्दा समेत सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले नेपालीमा त्यस्ता कागजातहरू तयार

गरेर उपलब्ध गराएको छैन। यो भनेको ऐनले तोकेको काम समेत त्यस कार्यालयले गर्न नसकेको हो, जसको असर खरिदमा हुने प्रतिस्पर्धामा पर्ने नै भयो। यस विषयलाई प्रथम तत्त्वका रूपमा लिइन्छ।

यसैगरी दोस्रो तत्त्वका रूपमा खरिद कानुनले प्रतिस्पर्धालाई असर पार्ने केही कुराहरू पर्दछन्। जस्तैः घूस कमिसन दिने, झूटो विवरण पेस गर्ने, खरिदका कागजात पेस गर्ने कुरामा बाधा पुऱ्याउने, मिलेमतो गर्ने, डर धाकधम्की देखाएर प्रतिस्पर्धीलाई बिक्रीका कागजात पेस गर्न नदिने, कुनै सोधखोज हुन लाग्दा अवरोध खडा गर्ने, निहित स्वार्थको द्वन्द्व हुने काम गरेमा पेस भएका कागजात रद्द हुने मात्र होइन, कानुनी कारबाही हुनेसम्मको प्रावधान रहने बारे खरिदसम्बन्धी कागजातमा विक्रेता पक्षलाई जानकारी गराउन खोजिएको छ। यति भएर पनि यस्ता अवाञ्छित गतिविधि भएको मान्ने प्रमाण के हुने भन्ने आजसम्म आधार नबन्दा यी प्रावधानहरूमध्ये केही कार्यान्वयनमा आउन सकेका छैनन्। उदाहरणका लागि, मिलेमतोलाई अवैध, वर्जित कार्य मानिएको छ तर मिलेमतो भएको मान्ने आधार के हुने भन्ने नहुँदा यसो गर्नेमाथि समेत कारबाही हुन सकेको देखिन्न। जसरी भ्रष्टाचार गरेको प्रमाण सजिलै भेटिन्न र यसो गरेको प्रमाणको रूपमा स्रोत नखुलेको आम्दानीलाई लिन सकिने भनिएको छ, त्यसरी नै मिलेमतो भएको मान्ने प्रमाण के हुने भन्ने हुनुपर्ने हो। मिलेमतो केलाई मान्ने भन्ने आधार सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले बनाउनुपर्ने हो, तर आजसम्म नबनाउँदा प्रतिस्पर्धाको अवरोधको रूपमा रहने मिलेमतोको बदमासी वा अपराधको रूपमा स्थापित हुन सकेको छैन। मिलेमतो अनुमान गर्ने आधार के हुन सक्छ भनी यस लेखमा संलग्न गरिएको छ। यसमा रहेका बुँदाहरू नेपालका लागि पनि मिलेमतो अनुमान गर्ने वा आधार बनाउन सकिने स्रोत सामग्री हुन सक्छ।

मिलेमतोबारेको आम बुझाइ र खरिदसम्बन्धी कागजातमा रहेको बुझाइ एउटै छैन। आम बुझाइ के छ भने, कुनै दुई पक्ष (क्रेता-विक्रेता वा विक्रेता-विक्रेता) मिलेर पहिले नै खरिदको ठेक्का कसले पाउने भनी झेल गरिन्छ भने त्यो मिलेमतो हो। तर, कानुनी बुझाइमा विक्रेता-विक्रेताले मिलेर गर्ने झेल मात्र मिलेमतो हो। पत्रपत्रिकामा छापिने खबर तथा विचारमा कर्मचारी, राजनीतिकर्मी तथा व्यवसायी मिलेर कसलाई ठेक्का पार्ने भनी प्रपञ्च मिलाए भने पनि मिलेमतो भनी मान्न सकिन्छ।

तेस्रो तत्त्वका रूपमा इन्टरनेटको प्रभाव देखिएको छ। आज इन्टरनेटको प्रयोग व्यापक भएको छ, र इन्टरनेट प्रयोग गरेर नै बोलपत्र पेस गर्ने प्रबन्ध मिलाइसकिएको अवस्थामा समेत सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले सञ्चालन गर्ने bolpatra.gov.np ले आफूकहाँ दर्ता भएका व्यावसायिक प्रतिष्ठानलाई आफ्नो क्षेत्र तथा रुचिअनुसारको क्षेत्रको बोलपत्र, आशयपत्र तथा पूर्वयोग्यता निर्धारणको सूचना अपलोड भएको जानकारी स्वतः नै पठाइदिने व्यवस्था गरेको छैन। यसो गरेको भए खरिदसम्बन्धी सूचना राम्ररी प्रभावित हुन सक्ने थियो। हुन त अहिले bolpatra.com जस्तो निजी क्षेत्रको वेबसाइटले खरिदसम्बन्धी सूचना विभिन्न मिडियाबाट तानेर एक ठाउँमा राखेर उपलब्ध गराउने काम गर्छ तापनि सरकारको औपचारिक वेबसाइटमार्फत नै यसो गर्नु उपयुक्त हुने थियो।

चौथो तत्त्वका रूपमा अन्तरराष्ट्रिय बोलपत्र आह्वानका व्यवस्थाहरू पर्दछन्। अन्तर्राष्ट्रिय बोलपत्र आह्वान गर्दा के सोचिएको हुन्छ भने विदेशमा रहेका व्यवसायीले पनि ई-बिडिङमार्फत इन्टरनेट प्रयोग गरेर बोलपत्र पेस गर्न पाउने अवस्थामा विदेशमा नै बसीबसी बोलपत्र पेस गर्न सक्ने प्रबन्ध हुनुपर्ने हो तर यो हुन सकेको छैन। यसतर्फ पर्याप्त ध्यान नै दिएको देखिन्न। त्यो किन भनिएको हो भने, खरिदकर्ता कार्यालयले तोकेको खातामा तोकेको रकम बोलपत्र, दरभाउपत्र वा पूर्व योग्यता निर्धारण कागजातवापत् शुल्क बुझाउनुपर्छ। नेपालबाहिरबाट यो गर्न असम्भव नै रहेको त नभनौं, झन्झटिलो हुनै पक्कै छ। ठूलो खरिद गर्दा बोलपत्र दस्तुरको रकम तुलनात्मक रूपमा निकै कम हुन्छ भने प्रतिस्पर्धालाई नै दुरुत्साहित गर्ने गरी यो प्रावधान राख्नु औचित्यपूर्ण देखिन्न।

निर्माण तथा अन्य सेवाका लागि बोलपत्र पेस गर्दा त यहाँको स्थानीय परिस्थिति परिवेश बुझ्न आउनुपर्ने आवश्यकता हुन्छ। विदेशबाट नेपालमा आफ्नो उत्पादन वा कारोबारको सामान पठाउनको लागि त नेपालमा आएको हुनुपर्ने, कोही प्रतिनिधि अनिवार्यतः राखेको हुनुपर्ने होला रे। तर, बोलपत्र दस्तुर तोकिएको राजस्व खातामा जम्मा गर्नुपर्ने कारणले पनि नेपालमा आउनु वा कुनै एजेन्ट राखी जम्मा गर्न लगाउनुपर्ने आवश्यक पर्छ। राजस्व दस्तुरको औचित्यका सम्बन्धमा विचार गर्दा, सरकारले आफूलाई चाहिएको कुरा किन्न खोज्ने, अनि बेच्न खोज्ने योग्य व्यवसायीलाई उसको मात्र स्वार्थपूर्ति हुने झैं गरी बोलपत्र दस्तुर लिन हुन्छ कि हुन्न भन्ने नैतिक प्रश्न त छँदैछ। त्यसमाथि नेपालको बैंकमा रहेको राजस्व खातामा त्यसको दस्तुर बुझाउनुपर्ने प्रावधानले विदेशी व्यवसायी या त आफैं नेपाल आई वा कुनै प्रतिनिधि राखी उसमार्फत दस्तुर बुझाएर मात्र बोलपत्र पेस गर्नुपर्ने हुने भयो। यो प्रावधानले विदेशी बोलपत्रदातालाई बोलपत्र पेस गर्न असजिलो र महँगो बनायो। यसका कारण विदेशी व्यवसायी बोलपत्र पर्छ कि पर्दैन, किन झन्झट गर्ने भनी सोच्ने भए, या बोलपत्रमा यो गर्दाको खर्च जोडेर मूल्य राख्ने भए। यसो हुनुको अर्थ हामी 'फिनी हराएको थाहा नपाउने, गहुँको गेडा गन्ने' खालका भयौं। त्यो कसरी भने, केही हजार राजस्व आम्दानी गर्ने ध्येय गर्दा स्वच्छ प्रतिस्पर्धा भई खरिद लाखौं, करोडौं अङ्कमा सस्तो पर्ने अवसर गुम्ने भयो। यो जटिलता विचार गरी बोलपत्र दस्तुरको प्रावधान हटाउनु बेस हुन्छ।

पाँचौं तत्त्वमा नेपालको बोलपत्र आह्वानको प्रवृत्ति पर्दछ। नेपालको सार्वजनिक निकायले विभिन्न खरिदका लागि अन्तर्राष्ट्रिय बोलपत्र आह्वान गर्छ। यसको अर्थ वास्तवमा विदेशी बोलपत्रदाताले बिक्रीका लागि चासो देखाई बोलपत्र पेस गरून् भन्ने हो। तर, विडम्बना के छ भने, विदेशी सक्षम र योग्य व्यवसायीहरूले बोलपत्र आह्वान गरेको थाहा नै पाउँदैनन्, किनकि प्रायः नेपालकै अङ्ग्रेजी अखबारमा अन्तर्राष्ट्रिय बोलपत्रको सूचना छापिन्छ तथा सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले चलाएको bolpatra.gov.np मा सूचना राखिन्छ। विदेशी व्यवसायीका लागि यी दुबै र खरिदकर्ता निकायको आफ्नो वेबसाइट त्यति प्रचलित हुँदैनन्, त्यसकारण रुचि राख्ने सम्भावित व्यवसायीसम्म सूचना नै पुग्दैन। त्यसकारण अन्तर्राष्ट्रिय बोलपत्र गरिएको अवस्थामा समेत नेपालमा प्रतिनिधि राखेका विदेशी कम्पनीको

मात्र बोलपत्र पर्ने गर्छ। अरू नयाँ कम्पनीको बोलपत्र सितिमिति पर्दैन। यो पङ्क्तिकारले स्वास्थ्यसम्बन्धी औषधि तथा सामग्रीहरूको खरिद गर्ने काममा विज्ञ सल्लाहकार भई सन् २०१७ देखि २०२० अगस्टसम्म सरकारी निकायहरूसँग काम गर्दा नेपालमै प्रतिनिधि राखेका विदेशी कम्पनीको मात्र बोलपत्र पर्थ्यो, नयाँ कम्पनीको प्रायः पर्दैनथ्यो जबकि विश्व बजारमा विज्ञापित सामान बेच्ने उत्पादक तथा बिक्री गर्ने दर्जनौं कम्पनीहरू थिए। अन्तर्राष्ट्रिय बोलपत्र गरेर पनि यहीं वरिपरि घुमिरहने प्रतिनिधि रहेका कम्पनीको मात्र बोलपत्र पर्नुले साँचो अर्थमा अन्तर्राष्ट्रिय स्तरको प्रतिस्पर्धा भएको मान्न सकिने भएन।

यो अवस्थामा सुधार गर्न माथि चौथो बुँदामा उल्लेख भएको सुझावका अतिरिक्त दुई काम गर्न उपयुक्त हुने देखिन्छ। पहिलो, विश्वमा प्रचलित धेरै व्यवसायीहरूले हेर्ने प्रसिद्ध भइसकेको वेबसाइटमा पनि आफ्नो सूचना राख्ने। दोस्रो, अन्तर्राष्ट्रिय बोलपत्र गरेर खरिद गर्नुपर्ने मालसामान वा सेवा आपूर्ति गर्न सक्ने खालका केही कम्पनीहरूलाई bolpatra.gov.np मा रजिस्टर गर्न आकर्षित गर्ने तथा मिल्दो खालको खरिदको सूचना राखिएको जानकारी RSS (Really Simple Syndication or Resource Description Framework Site Summary) फिडमार्फत उनीहरूसम्म जानकारी पुग्ने प्रबन्ध गर्ने। यसो नगर्दासम्म क्रेताको हैसियतले हामी साँचो अर्थमा विश्व बजारसम्म पुग्न नै नसकेको देखियो, प्रभावकारी प्रतिस्पर्धा हुन सकेन।

अन्तमा

सरकारले गर्ने खर्चको ठूलो हिस्सा सार्वजनिक खरिदमा हुन्छ, त्यसैले खरिद जति प्रभावकारी र मितव्ययी हुन सक्यो, त्यति नै सरकारी कोषको सदुपयोग भएको मान्न सकिन्छ। खरिदलाई मितव्ययी बनाउने एक प्रमुख उपाय भनेको खरिदलाई प्रतिस्पर्धी बनाउनु हो। खरिद जति प्रतिस्पर्धी भयो, त्यति नै सस्तोमा गुणस्तरीय मालसामान वा सेवा प्राप्त गर्न सकिन्छ, साथै सरकारमा इमान्दारिता रहेको र विश्वसनीय रहेको जनताले ठान्छन्। त्यसकारण खरिद अधिकतम हदसम्म सार्थक खालको प्रतिस्पर्धात्मक हुनु जरुरी हुन्छ।

प्रतिस्पर्धाको अवस्था निरन्तर सुधार गर्न सकिन्छ, कुनै बिन्दुमा पुगेर योभन्दा बढी गर्न सकिन्न भनी भाँडो भरिएझैं गर्नु पर्ने अवस्था रहँदैन। नेपालको खरिदमा आजसम्म भएका सुधारहरू हेर्दा ई-बिडिङ, खरिदका नमूना कागजात बनाई सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले उपलब्ध गराउनु, खरिद ऐन नियम आउनु प्रतिस्पर्धाको गुणस्तर वृद्धिको दृष्टिकोणबाट महत्त्वपूर्ण कोसेढुङ्गा हुन्, तर अझै पनि गर्न धेरै बाँकी छ। यस लेखमा सार्वजनिक खरिदलाई अझ बढी प्रतिस्पर्धात्मक बनाउनका लागि के गर्न बाँकी छ, के गरे अझ उपयुक्त हुन्छ भन्नेबारे लेखकका केही दृष्टिकोण प्रस्तुत गरिएका छन्। यसमा अझ विस्तृत छलफल गर्ने

र निष्कर्षमा पुगी त्यसअनुसार सार्थक कदम चालिएमा नेपालको सार्वजनिक खरिदको क्षेत्र अझ प्रभावकारी र मितव्ययी बनाउन मद्दत पुग्ने विश्वास गरिन्छ।

सन्दर्भ सामग्री

Bhagat, G. (2017). Public Procurement: A Competition Perspective. *Indian Journal of Public Administration*, *63*(2), 176–186. https://doi.org/10.1177/0019556117699736

Berrios, R. (2006). Government Contracts and Contractor Behavior. *Journal of Business Ethics*, *63*, 119–130. https://doi.org/10.1007/s10551-005-3969-8

Falvey, R., La Chimia, A., Morrissey, O., & Zgovu, E. (2008). *Competition Policy and Public Procurement in Developing Countries* (CREDIT Research Paper).