वर्ष ३६ द.नं.जि.का. काठमाडौं १४४।०३१।४० अंक ८५

लेखक एवं पाठकवर्गमा अनुरोध

१. लेखापरीक्षण पत्रिका अर्ध-वार्षिक रुपमा प्रकाशन गरिन्छ ।

२ यस पत्रिकामा लेखापरीक्षण, आर्थिक प्रशासन एवं सार्वजनिक प्रशासनसँग सम्बन्धित लेखहरु प्रकाशित गरिन्छ ।

३ पत्रिकाको लागि लेख रचना पठाउँदा ए-फोर (A4): साइजको कागजमा (Preeti Font Size 14)/ Times New Roman (Font Size 12) फन्टमा टाइप गरिएको ५ देखि ८ पृष्ठसम्मको हुनुपर्दछ ।

४. लेखकले लेखसँगै लेखको डिजिटल कपी बुझाउनु पर्नेछ ।

५. अन्यत्र प्रकाशित भैसकेका लेख रचनाहरु प्रकाशित गरिनेछैन ।

६. प्रकाशित लेखका लागि तोकिएको दरमा पारिश्रमिक उपलब्ध गराइनेछ ।

७. अस्वीकृत एवं कुनै कारणवश प्रकाशन नगरिएका लेखहरु फिर्ता गरिने छैन ।

८. पत्रिकामा प्रकाशित लेखहरुमा व्यक्त विचार सम्बन्धमा सम्पूर्ण दायित्व लेखकमा नै निहित हुनेछ । जसले कार्यलयको नीति एवं कामको आधिकारीक प्रतिनिधित्व गर्ने छैन ।

९. लेखापरीक्षण कार्यलाई उपयोगी हुने लेख रचनालाई प्रकाशनमा प्राथमिकता दिइनेछ ।

१०. पत्रिकामा प्रकाशित लेख तथा अन्य विषयमा पाठक प्रतिक्रियाको स्वागत गरिनेछ ।

११. पत्रिकाका लागि लेख निम्न ठेगानामा पठाउन सकिनेछ ।

फोन नं. : ४२१२५४४
: ४२६७५३७
फ्याक्स : ४२६८३०९
इमेलः oagtraining@ntc.net.np
वेभसाईटः www.oagnep.gov.np
नोटिस बोर्ड सर्भिस : १६१८०१४२५३२७०

सम्पादक मण्डल:
लेखापरीक्षण पत्रिका
महालेखापरीक्षकको कार्यालय
बबरमहल, काठमाण्डौ

ISSN Number: 2505-0893

लेखापरीक्षण पत्रिका

वर्ष ३६, अंक ८५

वर्ष ३६ अंक ८५, पौष, २०७४

लेखापरीक्षण
पत्रिका

A NEPALESE JOURNAL OF GOVERNMENT AUDITING



महालेखापरीक्षकको कार्यालयको प्रस्तावित भवन

महालेखापरीक्षकको कार्यालय
बबरमहल, काठमाण्डौ
नेपाल

संरक्षक



माननीय महालेखापरीक्षक
श्री टंकमणि शर्मा, दंगाल

सम्पादक-मण्डल

संयोजक	श्री मोहदत्त तिमिल्सिना
सदस्य	श्री बाबुराम गौतम
सदस्य	श्री ईश्वर नेपाल
सदस्य	श्री रामुप्रसाद ढोटेल
सदस्य	श्री पदमराज पौडेल
कार्यकारी सम्पादक	श्री चन्द्रकान्त भण्डारी
सह-सम्पादक	श्री रोशन दास

कम्प्यूटर संयोजन/सेटिङ्ग

श्री कमल गुप्ता

ठेगाना :
सम्पादक मण्डल
लेखापरीक्षण पत्रिका
महालेखापरीक्षकको कार्यालय
बबरमहल, काठमाडौं, नेपाल ।

Address
Editorial Boar
Nepalese Journal of Government Auditin
Office of the Auditor Gener
Babarmahal, Kathmandu, Nep

छपाई प्रति : ५००

शुल्क: १ प्रतिको रु ५०/- ISSN Number: 2505-0893

NEPALESE JOURNAL OF GOVERNMENT AUDITING

The objective of this journal is to highlight contemporary issues relating to public financial management, public sector auditing and provide information regarding the activities of the Office of the Auditor General. Besides, it attempts to throw light on the financial management system of public enterprises.

Everybody is welcome to send in thought-provoking and research oriented articles for the journal.

The opinion expressed in this journal are personal views of the writer. They do not reflect the policies and views of the Office of the Auditor General of Nepal.

The Journal is published twice a year.

Patron

Honorable Auditor General Mr. Tanka Mani Sharma (Dangal)

Editorial Board

Co-ordinator	Mr. Mohadatta Timilsina
Member	Mr. Baburam Gautam
Member	Mr. Ishwor Nepal
Member	Mr. Ramuprasad Dotel
Member	Mr. Padamraj Poudel
Executive Editor	Mr. Chandrakanta Bhandari
Co-editor	Mr. Roshan Das

Computer layout & Design

Ms. Komal Gupta

Published by:
Office of the Auditor General,
Babar Mahal, Kathmandu, Nepal.

Subscription Rate
Single Copy Rs.50/-

Printed Copies : 500

विषय सूची

सि.नं.	शीर्षक	लेखक	पृष्ठ
१	The Role of Audit to Fight Against Corruption	Tanka Mani Sharma (Dangal)	५
२	स्थानीय तहमा आर्थिक अनुशासन	बाबुराम गौतम	१२
३	नेपालका सार्वजनिक संस्थानको योगदान, चुनौती एवं सुधारका क्षेत्रहरु	ईश्वर नेपाल जीवनप्रसाद सुवेदी	१६
४	सार्वजनिक लेखापरीक्षणको प्रभाव अभिवृद्धि	रामुप्रसाद डोटेल	२३
५	निजीकृत सार्वजनिक संस्थाको अवस्था	बामदेव शर्मा अधिकारी	३२
६	भौतिक पूर्वाधार निर्माण क्षेत्रको लेखापरीक्षण	त्रिलोचन आचार्य	३६
७	वैदेशिक सहयोगको उपयोग तथा शोधभर्ना	पदमराज पौडेल	४३
८	दिगो विकासका लक्ष्य प्राप्त गर्न लेखापरीक्षणको योगदान	घनश्याम पराजुली	५०
९	पेफा बाह्य निगरानी, जवाफदेहिता र लेखापरीक्षण	रमेश ढकाल	५५
१०	दिगो विकास लक्ष्यहरु र नेपाल	महेश पौड्याल	६५
११	कर्मचारी सक्रियता र कर्मचारीतन्त्रको राजनीतिकरण	भूमिराज आचार्य	७०
१२	सार्वजनिक निर्माण खर्चको लेखापरीक्षण	टीकानाथ अर्याल	७४
१३	सार्वजनिक खरिद र कारोवारको निर्णय	जनकराज गौतम	९३
१४	नेपालमा योजनावद्ध विकासका विविध पक्षहरु	नेत्र सुवेदी “प्रयास	१०३
१५	कर लेखा परीक्षण अभ्यास र अपेक्षा	प्रकाश शर्मा ढकाल	१११
१६	Creating Social Well-being Through Citizen Participation in Public Audit	Mrs. Ram Maya Kunwar	१२३
१७	IT Governance	Ram Chandra Poudel	१२९
१८	Strategic Governance in Nepal: from Concepts to Reality	Dr. Suman Kumar Regmi	१३५
१९	An Analysis of E-Banking Programme	Tej Narayan Dhakal	१४७
२०	Audit policy implementation in Nepal: An analytical study		१५५

सम्पादकीय

नेपालको संविधान, लेखापरीक्षण ऐन, २०४८ (संशोधन सहित) बमोजिम नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता, प्रभावकारिता र औचित्य समेतको दृष्टिकोणवाट तीनै तहका सरकारी कार्यालय, सुरक्षा निकाय, सवै प्रकारका अदालतहरु, संवैधानिक निकायहरुको लेखापरीक्षण गर्ने जिम्मेवारी महालेखापरीक्षकलाई दिईएको छ । त्यस्तै विभिन्न कानूनहरुमा व्यवस्थागरी कोष, समिति, आयोग, विश्वविद्यालय, प्रतिष्ठानहरु, संगठित संस्थाहरुको लेखापरीक्षण गर्ने जिम्मेवारी समेत महालेखापरीक्षकलाई दिईएको छ । सार्वभौम सत्ता सम्पन्न जनताको तर्फबाट चुनिएर आएका जनप्रतिनिधि र सरकारका विभिन्न अंगहरुले जनताको तर्फबाट प्राप्त भएको कानूनी, राजनैतिक, आर्थिक अधिकारहरु कानून बमोजिम विवेक सम्मत रुपमा जवाफदेहीढंगले पारदर्शी रुपमा भएको छ छैन भनी परीक्षण गर्ने, मूल्यांकन गर्ने र देखिएका व्यहोरा लेखा परीक्षण प्रतिवेदन मार्फत जनताका प्रतिनिधिहरुलाई जानकारी गराई सरकारलाई जिम्मेवार र जवाफदेही बनाउने र अन्तत्वगत्वा आम नागरिकको जीवनमा सकारात्मक परिवर्तन ल्याउन महालेखा परीक्षकको कार्यालयको महत्वपूर्ण भूमिका रहेको छ ।

नयाँ संविधान लागू भए पश्चात तीनै तहको निर्वाचन सम्पन्न भई सकेको छ । जनताबाट चुनिएका जनप्रतिनिधिहरुले आफ्नो क्षेत्राधिकार भित्र पर्ने कार्यहरु संविधान र प्रचलित कानूनको अधिनमा रही सञ्चालन गर्ने प्रक्रिया अघि बढेको छ । यस क्रममा आवश्यक पर्ने कतियप कानून र संरचना तयार भएका छन् भने कतियप तयार हुने अवस्था छन् । संघीयताको संरचनामा तोकिए बमोजिम सरकारका विभिन्न तहहरुले संविधान प्रदत्त अधिकार बमोजिमको कार्य तथा सेवा प्रवाह गर्नु पर्दछ । जनप्रतिनिधिहरुले कानून बमोजिम श्रोत साधन संकलन गर्ने, ती श्रोत साधनहरुलाई राष्ट्रिय, प्रादेशिक तथा स्थानीय प्राथमिकताको आधारमा वस्तु तथा सेवा प्राप्तीमा उपयोग गर्नु पर्दछ ।

संघीयता कार्यान्वयनको शुरुवाती चरणमा रहेको अवस्था, अनुभवको कमी, सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनको क्षेत्रमा देखिएका वर्तमान बिकृति र विसंगतिको सन्दर्भमा सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनलाई पारदर्शी, जवाफदेही र जिम्मेवारीपूर्ण बनाउने कार्य चुनौतीपूर्ण रहेको छ । स्थानीय तह र प्रदेश सरकारको तहमा आर्थिक कार्यप्रणालीलाई कानूनी र संस्थागतरुपमा सुदृढ गर्नुपर्ने अवस्था छ । यस तर्फ केन्द्र सरकार र सम्वन्धित प्रदेश सरकार तथा स्थानीय तह बेलैमा सचेत हुनुपर्ने अवस्था छ । यसमा खास गरी नेपाल सरकारको अर्थ मन्त्रालय र महालेखा नियन्त्रकको कार्यालयले नेतृत्वदायी र समन्वयात्मक भूमिका खेल्नु पर्ने देखिन्छ ।

महालेखापरीक्षको कार्यालयले पनि बदलिदो अवस्थामा आफ्नो जिम्मेवारी प्रभावकारी रुपमा सम्पन्न गर्न लेखापरीक्षणसँग सम्बन्धित मानदण्डहरु, गाईड, म्यानुअल आदिलाई राष्ट्रिय र अन्तर्राष्ट्रिय असल अभ्यास समेतको आधारमा समय सापेक्ष र अद्यावधिक गर्दै लैजाने र सो सम्बन्धमा कर्मचारीहरुको क्षमता अभिवृद्धिका कार्यक्रमहरु गर्दै आएको छ । सरकारी क्षेत्रको लेखापरीक्षणमा उच्च गुणस्तर कायम गर्न आचार

संहिता लागू गर्ने तथा कर्मचारीहरुको क्षमता अभिवृद्धिकालागि राष्ट्रिय अन्तर्राष्ट्रिय क्षेत्रमा समय समयमा आयोजना हुने तालिम, गोष्ठी, सेमिनार तथा वैठकहरुमा सहभागी हुने मौका प्रदान गराउदै आएको छ । कार्यालयको महत्व र आवश्यकता अविछिन्न रुपमा रहन्छ भन्ने कुरा सदैव कायम राख्न आफ्नै कार्यालयले गरेका कार्यहरुलाई अझ बढी जवाफदेही, पारदर्शी रुपमा गर्ने र उदाहरणीय व्यवहार प्रदर्शन गर्न अत्यावश्यक हुन्छ भन्ने कुरामा कार्यालय सदैव सचेत रहेको छ र आफ्ना क्रियाकलाप त्यसतर्फ उन्मुख गरेको छ । कार्यालयको रणनीतिक योजना, सञ्चालन योजना र माननीय महालेखापरीक्षकज्यूको ६ वर्षे कार्यकालको विशेष कार्य योजनामा सार्वजनिक प्रशासनमा सदाचार, पारदर्शिता र जवाफदेहिताको प्रवर्द्धन गर्न महालेखापरीक्षकको कार्यालयले आफ्ना काम कर्तव्यहरुलाई व्यवस्थित गर्न तथा उच्च गुणस्तर कायम गर्न सांगठनिक सुधार गर्ने, आचार संहिता कडाईकासाथ लागूगर्ने, कर्मचारीहरुलाई सक्षम बनाउन लेखापरीक्षणसँग सम्बन्धित मानदण्डहरु, गाईड, म्यानुअल आदिलाई समय सापेक्ष अद्यावधिक गर्दै लैजाने र सो सम्बन्धमा व्यवस्थित रुपमा तालिम कार्यक्रमहरुको आयोजना गर्ने, राष्ट्रिय अन्तर्राष्ट्रिय क्षेत्रमा समय समयमा आयोजना हुने तालिम, गोष्ठी, सेमिनार तथा बैठकहरुमा सहभागी हुने तथा आन्तरिक तथा बाह्य सञ्चारलाई प्रभावकारी बनाउने कुराहरु महत्वकासाथ उल्लेख गरिएको छ ।

कार्यालयको महत्व र आवश्यकता अविछिन्न रुपमा रहन्छ भन्ने कुरा सदैव कायम राख्न आफ्नै कार्यालयले गरेका कार्यहरुलाई अझ बढी जवाफदेही, पारदर्शी रुपमा गर्ने र उदाहरणीय व्यवहार प्रदर्शन गर्न र नयाँ संविधानवाट क्षेत्राधिकारमा वृद्धि भएको सन्दर्भमा र संघीयता कार्यान्वयन गर्ने सन्दर्भमा कार्यालयले स्पष्ट दृष्टिकोणका साथ अघि बढ्नु पर्ने आवश्यकता छ ।

लेखापरीक्षणलाई अझै बढी विश्वसनीय बनाउन लेखापरीक्षणमा विशेषगरी कार्यमूलक लेखापरीक्षणमा बाह्य सरोकारवालाहरु तथा नागरिक समाजको बढ्दो सहभागिता गराउन शुरु गरिएको छ । कार्यालयको काम कारवाहीलाई बढी भन्दा बढी पारदर्शी बनाउने, सरकोकारवालाहरुलाई सक्दो सहभागी गराउने र कार्यालयले उत्पादन गर्ने लेखापरीक्षण प्रतिवेदनको व्यापक पहुँच मार्फत कार्याकारीहरुलाई अझ बढी जिम्मेवार र जवाफदेही बनाई आम नागरिकको जीवनमा महसुश गर्न सकिने गरी परिवर्तन ल्याउन कार्यालय सदैव सक्रिय रहनु पर्दछ ।

धन्यवाद ।

The Role of Audit to Fight Against Corruption



✍ **Tanka Mani Sharma (Dangal)***

1. Corruption- A Social and Economic Crime

Corruption is a serious crime that can undermine social and economic development in all societies.The Transparency International defines corruption as "the abuse of entrusted power for private gain". The World Bank Group's definition of corruption is more focused to the public sector and reads as: "The abuse of public funds and/or office for private or political gain".

The Civil Law Convention on Corruption by the Council of Europe defines corruption as offering, giving or accepting, directly or indirectly, a bribe or any other undue advantage or prospect thereof, which distorts the proper performance of any duty or behaviour required of the recipient of the bribe, the undue advantage or the prospect thereof. Corruption is a highly complex phenomenon. Each country's national legal system may have its specific definition and types of behaviours or acts classified as corruption. In Nepal, Prevention of Corruption Act, 2059 (2002 A.D.) defines corruption as offences punishable under Chapter -2 which includes different 22 types of specific behaviors or acts.

Corruption is most commonly defined as the misuse or the abuse of public office for private gain. It comes in various forms and a wide array of illicit behavior, such as bribery, extortion, fraud, nepotism, graft, speed money, pilferage, theft, and embezzlement, falsification of records, kickbacks, influence peddling, and campaign contributions. Corruption causes tremendous damage to public institutions ranging from financial loss, to loss of organizational performance, reputation and credibility. Corruption also results in immense hardship to citizen and severely compromises the services, in terms of quality, quantity and timing, delivered to them.

---

* Mr. Sharma is Auditor General of Nepal

The Constitution of Nepal sets up the Commission for Investigation of Abuse of Authority (CIAA) as constitutional body. All arrangements for its independence and competency are also managed by the Constitution. The Commission is empowered to inquire into, and investigate any corruption by a person holding any public office. The Commission is entrusted with the power of prosecution too.

In Transparency International's CPI Report 2016, Nepal ranked at 131st position with score of 29. Nepal's score in last four years was 27, 29, 31 and 27 respectively which indicates that there is no substantial improvement in corruption control situation in the country. In SAARC region, Nepal is only ahead of Bangladesh and Afghanistan.

2. Types of Corruption

Corruption can be classified based on different factors; some of which are discussed below. International Standards of Supreme Audit Standards 5700 Guideline for the Audit of Corruption Prevention discusses about the concept of grand and petty corruption.

2.1 Grand corruption - This type of classification depends on the amounts involved, or levels of responsibility or high positions of the perpetrators of corruption; usually the highest levels of government in a way that involves significant subversion of the political, legal and economic systems. Such corruption may involve in major procurements, mega projects, extraction of natural resources etc.

2.2 Petty corruption - This type of corruption comprises situations in which everyday citizens are forced to pay extra although it may involve negligible amounts. Usually it involves corruption that occurs at a smaller scale involving junior and middle level bureaucrats at the implementation end of delivering a public service when public officials meet the public. Examples include the exchange of small improper gifts or use of personal connections to obtain favours or a speedy completion of routine government procedures.

2.3 Systemic corruption (endemic corruption) is corruption that is primarily due to the breakdown in service delivery system or weaknesses of an organization or its processes. This is in contrast to individual officials or agents who act in a corrupt manner within the system. Most of the public sector agencies are found to be involved in such corruption in connection with the agents and private sector business.

2.4 Political corruption which usually results in buying the conscience of voters with money and goods offered by politicians before, during or after election periods. Political corruption also involves corruption of the political system or decision making by politicians who are policy makers and usually make self-seeking decisions.

3. Understanding the driving factors of Corruption

A Cressey fraud triangle is a model for explaining the factors that cause someone to commit occupational fraud. It consists of three components which, together, lead to fraudulent behaviour; (a) perceived unshareable financial need, (b) perceived opportunity and (c) Rationalization.

Another well-known formula for causes of corruption is explained by Professor Robert Klitgaard .Who established a formula of corruption as monopoly plus discretion minus accountability: C = M + D – A. From Klitgaard model, if we would like to reduce corruption, we should reduce monopoly, limit individual discretion and enhance accountability. Auditors are to understand underlying causes of corruption and based on underlying cause, auditors should recommend government to effect changes in laws, regulations, policies and internal control systems etc.

4. Auditor's role in fighting against Corruption

Supreme Audit Institutions (SAIs) are unique institutions in any governance structure worldwide. They are entrusted with independent examination of use of public resources by the executives. SAI and its auditors are provided with mandate, in one or another way to examine whether executives have used resources entrusted to them with due regards to regularity and with the principles of economy, efficiency and effectiveness.

Auditors are also expected to contribute for preventing and detecting the corrupt actions and report them. For this, SAI is mandated to focus its audit towards fighting against corruption and contribute for promotion of integrity, accountability and transparency. This includes clear constitutional and legal mandate both in principle and fact. SAI should be provided with adequate resources and authorities in terms of administrative and financial autonomy.

The parties involved in corruption leave very little telltale in the form of irrefutable hard evidence. Most of the corruption takes place in an informal manner and under the dark cover of isolated contacts. At times it does not even require a spoken word. Mere eye contact can establish a relationship of corruption. In such situation the auditors, whose profession mostly makes them concentrate on documentary or physical evidence, often find it hard to gather such evidences. But the social expectations are that the auditors should play an effective role indicating the areas for reducing, if not eliminating, the corruption.

5. Roles played by SAI Nepal in fighting against corruption

The Office of the Auditor General of Nepal (SAI Nepal) has always been committed to fight against corruption though its primary scope of work is not a fight against corruption. However, when conducting audit, auditors come across the situation which in auditor's judgment are corruption or perceived as corruption. In such situation, auditors are required to follow specific requirements as per prevailing anti-corruption laws or the auditing standards in force. In this endeavor, SAI Nepal has implemented following initiatives:

5.1 Plan, policies and strategies to fight against corruption

Strategic Plan 2016-20, Operational Plan 2016-20 and Auditor General's Action Plan 2017-2023 emphasizes to select high risk areas as its audit subjects. Auditor General's Action Plan requires audit divisions to identify the public officials and the entity which are prone to misuse of public funds and accordingly frame the audit strategy for those entities. To apply risk based approach in auditing, SAI Nepal has framed risk based audit manual and follows the methodology prescribed to select audit entities based on risk scores assigned to the entities. Audit is focused in identification of entities and public services where public money is at risk and high possibilities of corruption. SAI Nepal has started "auditing leadership" from current year. This will help to hold public official more accountable in their performance as poor results demonstrated by audit will impact their career development.

5.2 Enhancing audit quality and its effectiveness

OAG focuses to give special attention in conducting audits on the basis of risk assessment in the subject areas such as matter of public concerns and public importance, revenue projection and recovery system, sustainable development and environment, natural resources and its use conservation of cultural heritage, public procurement, public health, epidemic and disaster

management and delivery of public services to carry out audits effectively with the due consideration of regularity , economy , efficiency, effectiveness and propriety thereof in accordance with the constitution of Nepal. Carry out financial, performance and investigative audits as it needs to respond to the risk of manipulation and corruption.

5.3 Being model of integrity, transparency and accountability

As stipulated in ISSAI 12 the Value and Benefits of SAIs and ISSAI 30 Code of Ethics, SAI may lead by examples being a model institution of integrity, transparency and accountability. SAI needs to be an exemplary and make its own activities transparent and conduct its activities with full degree of accountability. This will help other public institutions to follow them in creating and enhancing national integrity system. Code of ethics requires auditors to declare 'no conflict of interest' before assuming audit engagements.

5.4 Auditing National frameworks for fighting corruption

Supreme audit institutions may conduct national frameworks for fighting corruption. These frameworks may include legal and institutional frameworks. Auditors may look into compliance with national legal aspects and compliance with international conventions such as UNCAC, Anti-money laundering. The audit work may be in the form of regularity audit or in the form of performance audit focused on principles of economy, efficiency and effectiveness with which such frameworks have been put into force.

5.5 Support to implement SDGs through independednt Assessment

'Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development' is an ambitious and momentous resolution adopted by the United Nations at the seventieth session of the general assembly in September 2015. Goal 16 on "Promote Peaceful and Inclusive Societies for Sustainable Development, Provide Access to Justice for All and Build Effective, Accountable and Inclusive Institutions at all Levels" , and in particular SDG "Target" 16.5 "substantially reduce corruption and bribery in all their forms" is specifically relevant in the context of anti-corruption efforts.

Each nations passing resolution are required to achieve the targets and goals as mentioned in SDGs. Each nation is required to have effective, accountable and inclusive institutions at all levels to ensure justice for all and a just world. Supreme auditing institutions are expected to assess government's preparedness plan for implementation of SDGs and real implementation afterwards. Auditors can report about SDG implementation status based on their examination of underlying data prepared by the government agencies.

5.6 Engaging stakeholders in SAI audit process

Greater engagements of stakeholders; CSOs, beneficiary groups and other relevant communities in audit process; planning to reporting and follow up, helps fight against corruption. So, SAI are encouraged to engage stakeholders in their audit process to the possible extent. SAI Nepal has started engaging civil society organization in audit process in some of the performance audits. This has increased credibility of audit. SAI Nepal holds interaction with chief accounting officers of the ministries, Chief executive officers of the corporate bodies and other stakeholders from time to time.

5.7 SAI Collaborate with law-enforcing agencies

SAI, in fighting against corruption, may collaborate with anti-corruption and law enforcing agencies. This may include regular meeting, discussions, interactions and exchange of information amongst the agencies. Auditor General Office of Nepal and Commission for investigation of abuse of Authority (CIAA) and other oversight agencies have started to meet regularly and discuss on contemporary issues and exchange of information. SAI Nepal's representatives are invited at technical audit report presentation programme at National Vigilance Center.

5.8 Promoting Public Integrity

SAIs may play great role for promotion of public integrity. This may involve leading by example and promoting other good practices such as the OECD recommendation on Public Integrity which provides the policy makers with the blueprint for a public integrity strategy. It shifts the focus from ad hoc integrity policies to a comprehensive, risk-based approach with an emphasis on cultivating a culture of integrity across the whole of society that is built on (a) a coherent and comprehensive Public Integrity System, (b) Cultivating a Culture of Public Integrity and (c) Enabling Effective Accountability.

SAI Nepal has provision of toll free number and issued public notices to provide information relating to misuse of public resources to the auditors and formed an audit advisory committee which is some of the steps to promote public integrity. This committee consists of highly dignified personalities of the society. It generally meets thrice a year and provides strategic inputs to the Auditor General.

References:

1 *Action Plan of Auditor General, 2017-23*

2 *ISSAI 12: The Value and Benefits of Supreme Audit Institutions – making a difference to the lives of citizens*

3 *ISSAI 30 Code of Ethics*

4 *ISSAI 1240 The Auditor's Responsibilities Relating to Fraud in an Audit of Financial Statements*

5 *ISSAI 5700 on Guideline for the Audit of Corruption Prevention*

6 OECD. (2017). *A Strategy for Public Integrity.* Paris,France: OECD publishing

7 *Operational Plan 2016-20 of Office of the auditor General of Nepal*

8 *Strategic Plan 2016-20 of Office of the auditor General of Nepal*

9 *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*

10 *UN General Assembly Resolution A/66/209 on SAI independence in December 2011*

11 *UN General Assembly Resolution A/69/228 on Promoting and fostering the efficiency, accountability, effectiveness and transparency of public administration by strengthening supreme audit institutions in December 2014*

12 *UN General Assembly Resolution A/69/327 on Promoting inclusive and accountable public services for sustainable development in September 2015*

13 *UN General Assembly Resolution A/70/1 on transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development in September 2015*

स्थानीय तहमा आर्थिक अनुशासन

बाबुराम गौतम*

१. **पृष्ठभूमि:** नेपालमा लामो समयसम्मको राजनैतिक संक्रमणका कारण स्थानीय निकायहरु निर्वाचित जनप्रतिनिधि विहिन भई कर्मचारी संयन्त्रबाट अनौपचारिक रुपमा र विभिन्न रुपमा राजनैतिक दलका प्रतिनिधिहरुको समेत अनौपचारिक संलग्नतामा सञ्चालित रहेको अवस्था थियो । नेपालको संविधान, २०७२ जारी भएपश्चात मुलुक संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रको कार्यान्वयनमा रहेको र संविधानकै आधारमा राज्य पुनरसंरचना भई स्थानीय तह, प्रदेश र संघको रुपमा अधिकार बाँडफाँड भई तीनै तहको निर्वाचन समेत सम्पन्न भई स्थानीय तहमा राजनैतिक रुपमा निर्वाचित जनप्रतिनिधिहरुले कार्य जिम्मेवारी सम्हालिसकेको अवस्था छ ।साविकमा ३५०० भन्दा बढी गाउँ विकास समिति, नगरपालिका, उप-महानगपालिका र महानगरपालिकाका रुपमा रहेका स्थानीय निकायहरु हाल ७ प्रदेश र ७५३ स्थानीय तहमा रुपान्तरण भएका छन् । स्थानीय तहहरुलाई संविधानले नै स्पष्ट जिम्मेवारी प्रदान गरेको, केही हदसम्म स्वायत्तता प्रदान गरेको छ । स्रोत, साधनको व्यवस्थापनदेखि विभिन्न विकास निर्माण, सेवा प्रवाह लगायतका काम गर्ने स्थानीय सरकारको वित्तीय जवाफदेहिता तथा आर्थिक अनुशासनका लागि विगत लामो समयदेखि कानूनी, नीतिगत, संस्थागत र प्रक्रियागत सुधारका प्रयास थालनी भए तापनि यसले सन्तोषजनक नतिजा दिन सकेको अवस्था रहेन ।

स्थानीय निकायहरुको रुपमा रहँदा वित्तीय जिम्मेवारी तथा जवाफदेहिताको अवस्था कमजोर रहेको, आर्थिक कारोबारको लेखाङ्कन, प्रतिवेदन, लेखापरीक्षण लगायतका विषयमा राज्यको ध्यान पुग्न सकेको अवस्था थिएन । जिल्ला विकास समितिको आर्थिक कारोबारको लेखाको जाँच परीक्षण विश्लेषण, मूल्याङ्कन, स्वतन्त्र संवैधानिक निकाय महालेखापरीक्षकको कार्यालयबाट हुने व्यवस्था रहे तापनि नगरपालिका तथा गाउँपालिकाहरुको आर्थिक कारोबारको सम्बन्धमा स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन, २०५५ मा छुट्टै व्यवस्था गरी स्थानीय निकाय मातहत नै आन्तरिक लेखापरीक्षण हुने र स्थानीय निकायहरुले नियुक्त गरेको दर्तावाला लेखापरीक्षकबाट अन्तिम लेखापरीक्षण हुने व्यवस्था रहेको थियो ।२०७२ को संविधानले संघ, प्रदेश र स्थानीय तह समेतका सबै सरकारी निकायको अन्तिम लेखापरीक्षण गर्ने जिम्मेवारी महालेखापरीक्षकलाई प्रदान गरे अनुरुप आर्थिक वर्ष २०७३।७४ देखिसबै स्थानीय तहको आर्थिक कारोबारको लेखापरीक्षण महालेखापरीक्षकको कार्यालयले अगाडि बढाएको छ । यस क्रममा २०७३ फागुन २७ सम्म रहेका करिब ३५०० स्थानीय निकायहरु र सो पश्चात पुनरसंरचना भई बनेका ७५३ स्थानीय तहको आर्थिक कारोबारको जाँच परीक्षण भइरहेको छ । यस काममा सहयोगका लागि केही दर्तावाला लेखापरीक्षकलाई समेत लेखापरीक्षण सहायकको रुपमा

* उप-महालेखापरीक्षक, महालेखापरीक्षकको कार्यालय

नियुक्ती गरी महालेखापरीक्षकको कार्यालयका कर्मचारीहरुको नेतृत्वमा लेखापरीक्षण टोली गठन गरी स्थलगत रुपमास्थानीय तहहरुको लेखापरीक्षण गर्ने व्यवस्था आ.व. २०७४/७५ देखि शुरुवात भएको छ ।

२. **वित्तीय जवाफ देहीता :** स्थानीय तहहरुको लेखापरीक्षणबाट वित्तीय जवाफदेहिता खोज्ने क्रममा देखिएका र आर्थिक अनुशासन कायम गर्न चाल्नुपर्ने कदमहरु देहाय अनुसार छन् :

२.१. **कानूनी जटिलता** - स्थानीय तहहरु निर्माण भई निर्वाचित जनप्रतिनिधिहरुले कार्यभार सम्हाल्दा समेत लामो समयसम्म स्थानीय तह सञ्चालनका लागि कानूनी प्रबन्ध हुन सकेन जसले गर्दा विकास निर्माण सेवा प्रवाह, आर्थिक कारोबार समेत प्रभावित भएको छ । हाल स्थानीय तह सञ्चालन ऐन, २०७४ स्वीकृत भईसके तापनि अन्य कतिपय नियम र निर्देशिकाहरु बन्न सकेका छैनन् । यो ऐन आउनु अगाडि गरेका कामको बैधता स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन, २०५५ अनुसार हुने नहुने समेत प्रष्ट छैन ।

२.२. **स्थानीय तहहरुको लेखा** - स्थानीय तहहरुले आर्थिक कारोबारको लेखा राख्ने ढाँचा स्वीकृत हुन सकेको छैन । महालेखापरीक्षकले लेखा ढाँचा स्वीकृत गर्ने र सोही आधारमा राखिएका लेखाको परीक्षण गर्ने व्यवस्था संविधानले गरेको छ ।

२.३. **लेखामा एकरुपता नभएको** - स्थानीय तह गठन हुनासाथ विभिन्न स्थानीय तहले आफुखुसी विभिन्न किसिमका लेखासम्बन्धी सफ्टवेयर खरिद गरी प्रयोगमा ल्याएका र कतिपयले प्रयोगमा समेत ल्याउन नसकेको स्थिति छ । विभिन्न तहमा आ-आफ्नै किसिमका लेखाका प्रणाली अवलम्बन गरी रहेकोले एकरुपता कायम हुन सक्ने अवस्था समेत छैन ।

२.४. **लेखापालनको निरन्तरता** -२०७३ फागुन २७ सम्मको स्थानीय निकायहरुको आम्दानी तथा खर्चको हिसाबतयार गरी सो पश्चात लेखामा निरन्तरता दिने भनिए पनि सो अनुसार अधिकांश तहको हिसाब तयार हुन सकेको छैन । यसले गर्दा स्थानीय तहमा स्थानीय निकायहरुबाट सरी आएको जिम्मेवारी यकिन हुन समेत सक्ने अवस्था छैन ।

२.५. **बरबुझारथ नभएको** - साविकका स्थानीय निकायका सचिव तथा कर्मचारीहरु हालका विभिन्न स्थानीय तहमा सरुवा वा समायोजन भई गएकोमा साविकको स्थानीय निकायको लेखा, स्रेस्ता, कागजात तथा अन्य जिम्मेवारीको बरबुझारथ हुन सकेको छैन । यसले गर्दा स्थानीय निकायबाट गएका पेश्की तथा नगदका रुपमा रहेका मौज्दात तथा अन्य सम्पत्तिको हिनामिना हुने लेखामा नदेखिने जोखिम बढेको छ ।

२.६. **सम्पत्ति हस्तान्तरण** - साविकको स्थानीय निकायका सम्पत्तिहरु जस्तै कम्प्युटर, ल्यापटप, मोटरसाइकल, फर्निचर लगायतका सम्पत्ति हालको स्थानीय तहमा हस्तान्तरण हुने प्रक्रिया निश्चित गरिए तापनि सो अनुसार कुनै पनि स्थानीय तहमा सम्पत्ति हस्तान्तण हुन सकेको अवस्था देखिदैन । यसले गर्दा स्थानीय तहको स्वामित्वमा रहनुपर्ने जिन्सी सम्पत्ति हराउने, नासिने, व्यक्तिगत रुपमा प्रयोग हुने अवस्था बढेको छ ।

२.७. **कमजोर भौतिक पूर्वाधार** - अधिकांश स्थानीय तहहरुको कार्यालय भवन लगायतका न्यूनतम भौतिक पूर्वाधार समेत नरहेको र स्थानीय तहले दैनिक कार्य सञ्चालन समेत अगाडि बढाउन नसकेको अवस्था छ। यसले गर्दा साविकका स्थानीय निकायबाट प्राप्त भएका लेखा स्रेस्ता राख्न समेत स्थान अभाव रहेको अवस्था छ।

२.८. **कमजोर जनशक्ति व्यवस्थापन**- स्थानीय तहहरुमा न्यूनतम कार्य सञ्चालन गर्न आवश्यक जनशक्ति खटन पटनमा समस्या भइरहेको छ भने अर्कोतर्फ लेखाको ज्ञान तथा अनुभव नभएका कर्मचारीबाट लेखापालन तथा आर्थिक कारोबार हुने अवस्था देखिएको छ। उपलव्ध जनशक्ति समेत तालिम अभिमूखीकरणको अभावमा सेवा प्रवाहमा प्रभावकारिता ल्याउन सक्ने अवस्था समेत छैन। कतिपय स्थानीय तहमा विषयगत कार्यालयबाट खटिएका कर्मचारीलाई स्थानीय निकायबाट आएका कर्मचारी तथा निर्वाचित जनप्रतिनिधि समेतको दवावमा काम, बस्ने ठाउँ नदिने, हाजिर हुन नदिने अवस्था समेत देखिएकोले सेवा प्रवाहमा असर परेको छ।

२.९. **सेवा सुविधामा सबैको ध्यान** - स्थानीय निकायको रुपमा रहँदा होस वा स्थानीय तहमा रुपान्तरित भएपश्चात होस् कर्मचारीले सञ्चालन गर्दा होस् वा निर्वाचित पदाधिकारी आएपश्चात सबैको ध्यान सेवा सुविधा बढाउने वा नभएकोमा लिन चाँजोपाँजो मिलाउने गरेको देखिन्छ। दवाव दिएर वा प्रभावमा पारेर हतार हतारमा आफ्नो निकायका कर्मचारी सेवा विनियमावली तयार गर्ने, पारित गराउने, सोही आधारमा थप सेवा सुविधा लिने गरेको समेत पाइयो। दशैं खर्च त सुनिएको र मिल्ने नै हो तर त्यसमा थप तिहार खर्च, कर्मचारी, पदाधिकारीलाई मासिक बीसौं हजार घरभाडा, महँगा सवारी साधन भाडामा लिने र प्रयोग गर्ने आदि विकृति भित्रिइसकेका छन्। स्थानीय तहको आन्तरिक आय बढाउनेभन्दा पनि केन्द्रीय अनुदान रकमबाटै यस्ता खर्च व्यहोर्ने गरेको देखिन्छ। यसले गर्दा सेवा प्रवाहमा सुधार वा विकास निर्माणभन्दा पनि उपभोग र प्रशासनिक खर्चमा व्ययभार बढेको अवस्था छ।

२.१०. **बजेट व्यवस्थापन** - स्थानीय तहको आन्तरिक आय तथा अनुदानका साथै विषयगत निकायहरुका कार्यक्रम सञ्चालनमा विनियोजित बजेट समेत तोकिएका कार्यक्रमभन्दा बाहिर गएर सञ्चालित गर्ने वा एउटा निकायका कार्यक्रम अन्यत्र लगेर खर्च गर्ने समेत गरेको देखियो। यसले गर्दा बजेट अनुशासन झन कमजोर हुने अवस्था आएको छ।

२.११. **राजनैतिक विवाद** - कतिपय स्थानीय तहमा निर्वाचित पदाधिकारीबीच राजनैतिक विवादका कारण लामो समयदेखि परिषद् बैठक बस्न नसकी नीति कार्यक्रम र बजेट पारित हुन नसकी विकास निर्माण, सेवा प्रवाह कमजोर त भएकै छ, निकायको दैनिक प्रशासन सञ्चालन समेत प्रभावित भएको अवस्था छ।

२.१२. **कमजोर अभिलेख व्यवस्था** - साविकका स्थानीय निकायका अभिलेख तथा अन्य कागजात व्यवस्थित रुपमा अभिलेखाङ्कन हुन सकेको अवस्था छैन भने सोको बरबुझारथ समेत भएन । यसले गर्दा स्थानीय निकायका कर्मचारीहरुको नियुक्ति प्रक्रिया, योग्यता, सेवा सुविधा समेत यकिन हुन सक्ने अवस्था भएन । स्थानीय निकायको रुपमा रहँदा समेत नियमित रुपमा ठुलै बजेट जाने गरेको, आन्तरिक आय समेत हुने गरेकोमा सोबाट भए गरेका योजना कार्यक्रम सम्पन्न भए नभएको, अधुरो रहेको केही अवस्था खुल्दैन । विभिन्न योजनाका लागि उपभोक्ता समिति गठन भई सम्झौता गरी पेश्की समेत उपलव्ध गराएकोमा कार्य सम्पन्न, पेश्की फछ्यौंट वा बाँकीको अभिलेख हस्तान्तरण हुन नसक्दा लोप हुन सक्ने तथा कार्यक्रम सञ्चालनमा दोहोरोपना आउने समेत स्थिति रहेको छ ।

२.१३. **समन्वय र सहकार्य हुन नसकेको** - संविधान अनुसार स्थानीय तहले गर्नुपर्ने क्रियाकलापलाई हिजो विभिन्न जिल्ला स्तरीय कार्यालयहरु तथा विषयगत निकायबाट सञ्चालन हुँदै आएकोमा सो हस्तान्तरण गरी जिल्ला स्तरीय विषयगत कार्यालयहरु खारेज भई स्थानीय तहमा समायोजन हुन नसक्दा कतिपय स्थानीय तहहरुले कार्य सम्पादनमा समस्या भोगिरहेको काममा अलमल देखिएको, खर्चमा दोहोरोपना आएको स्थिति छ । स्थानीय तहहरुको काममा समन्वय गर्ने प्रयास संघीय मामिला तथा स्थानीय विकास मन्त्रालयबाट भए तापनि यसलाई हस्तक्षेपको रुपमा स्थानीय तहले लिएको पाइएको छ ।

२.१४. **स्थानीय तहमा निर्वाचित पदाधिकारी नै आर्थिक कारोबारमा संलग्न** - स्थानीय तहको आर्थिक प्रशासन सञ्चालिनमा निर्वाचित पदाधिकारी प्रत्यक्ष संलग्न नहुन भनिए तापनि ठुलो रकम पेश्की लिई योजना निर्माण, सामाजिक सुरक्षा भत्ता वितरण, मालसामान खरिद जस्ता कार्यमा संलग्न भएको देखिएको छ ।

३. **निष्कर्ष :** लोकप्रियताका लागि वितरणमूखी कार्यक्रम सञ्चालन, सामाजिक सुरक्षा भत्ता वृद्धिमा सबैको ध्यान गएको छ । कतिपय स्थानीय तहमा बैंक मार्फत सामाजिक सुरक्षा भत्ता वितरण भइरहेकोमा सोबाट पछि हटेर घरमा पुऱ्याउने भन्दै पदाधिकारीहरु बैंकबाट रकम बुझेर वितरण गरेको, ठूलो रकम पेश्की लिई समयमा फछ्यौंट समेत नगरेको अवस्था देखिएको छ । यसर्थ स्थानीय तह गठन भई जनताबाट निर्वाचित पदाधिकारी समेत आइसकेको वर्तमान परिप्रेक्ष्यमा जनभावना र आवश्यकता अनुसार विकास निर्माण, सेवा प्रवाहको अपेक्षा पूरा गर्न स्थानीय तहको व्यवस्थापनमा विशेष जोड दिई आर्थिक अनुशासन कायम गर्दै जिम्मेवार र जवाफदेही बनाउनु आवश्यक भएको छ । स्रोत साधन व्यवस्था, लेखापालनको स्पष्टता, आवश्यक कानूनी प्रबन्ध, अभिलेख व्यवस्थापन, बजेट, अनुशासन, एकरुपता कायम गर्ने गरी सेवा सुविधा, बरबुझारथमा कडाई, सम्पत्ति हस्तान्तरण, बढ्दो प्रशासनिक खर्चलाई वाञ्छित सीमाभित्र राख्ने जस्ता महत्वपूर्ण कदम अगाडि बढाउन आवश्यक देखिन्छ ।

नेपालका सार्वजनिक संस्थानको योगदान, चुनौती एवं सुधारका क्षेत्रहरु

ईश्वर नेपाल*
जीवनप्रसाद सुवेदी†

१. पृष्ठभूमि

राज्यको पूर्ण वा आंशिक स्वामित्व भएको सार्वजनिक प्राधिकारबाट नियन्त्रित व्यवसायिक संगठनहरुलाई सार्वजनिक संस्थान भन्ने गरिन्छ। व्यापारिक एवं औद्योगिक गतिविधिमा राज्यको सक्रिय भूमिका दर्शाउन २० औ सताब्दीमा सार्वजनिक संस्थानको स्थापना र सञ्चालन गरेको पाईन्छ। औद्योगिक र व्यापारिक क्रियाकलापमा सरकारको भूमिका हुनुहुदैन भन्ने बहस चलेको वर्तमान समयमा पनि विश्वभरका प्रत्येक १० ठूला कम्पनी मध्ये १ कम्पनी सरकारद्वारा नै सञ्चालन गरेको पाइन्छ। राष्ट्रियहित वा सर्वसाधारण जनताको स्वास्थ्य सुविधा वा आर्थिक हित हुने कुनै काम कुनै संस्थानको माध्यमबाट गराउन आवश्यक वा उपयुक्त देखेमा नेपाल सरकारले संस्थानको नाम, ठेगाना, संस्थानको उद्देश्यहरु र सञ्चालक खुलाई नेपाल राजपत्रमा सूचना प्रकाशित गरी संस्थानको स्थापना गर्न सक्ने व्यवस्था संस्थान ऐन, २०२१ ले गरेको छ। यस ऐन अनुसार २ वटा संस्थान मात्र गठन भएकाछन्।आर्थिक उदारीकरणद्वारा उद्योग, व्यापार र व्यवसायको क्षेत्रमा लगानी प्रवर्द्धन गरी मुलुकको आर्थिक विकासमा गतिशिलता ल्याउन तथा कम्पनीको स्थापना, सञ्चालन तथा प्रशासनलाई अझ बढीसरल र पारदर्शी बनाउन कम्पनी ऐन, २०६३ बनाएको व्यहोरा सो ऐनको प्रस्तावनामा उल्लेख छ।यो ऐन अनुसार २६, सम्बन्धित संस्थान सम्बन्धी ऐन अनुसार २ र बैंक तथा वित्तीय संस्था सम्बन्धी ऐन अनुसार ४ सार्वजनिक संस्थान स्थापना भएका छन्। सार्वजनिक संस्थान गठन सम्बन्धी ऐनको अतिरिक्त ती संस्थानहरुको दैनिक कार्य सञ्चालन गर्न व्यवस्थापकीय कार्यविधि मिलाउन, वित्तीय व्यवस्थापनलाई प्रभाकारी बनाउन नियमावली, विनियमावली तथा कार्यविधि बनाइएका छन्। यस्ता नियमावली तथा विनियमावलीहरुले संस्थानको कार्य प्रकृति अनुसार फरक ढङ्गले काम गर्नु पर्ने अवस्थामा सहजता पनि ल्याउछन्।

जुनसुकै ऐन वा कानूनबाट स्थापना भए पनि राष्ट्र र सर्वसाधारण जनताको हित गर्न यस्ता संस्था स्थापना हुन सक्ने देखियो। यस्तो गहन उद्देश्य पूरा गर्न स्थापना भएका संस्थानको विषय, क्षेत्र र सर्वसाधारणको हितमा गरेका कामका सम्बन्धमा यो लेखमा चर्चा गरिने छ।

सर्वसाधारण जनताको हित गर्नु भनेको उनीहरुको आवश्यकता पूरा गर्नु वा आवश्यक सेवा पुऱ्याउनु हो। सरकारले जुन समयमा संस्थानहरु स्थापना गऱ्यो त्यो बेला आर्थिक पूर्वाधार विकासमा योगदान

* उप महालेखापरीक्षक, महालेखापरीक्षकको कार्यालय
† नायब महालेखापरीक्षक, महालेखापरीक्षकको कार्यालय

पुऱ्याउने यो आवश्यक माध्यम थियो । सरकारले स्थापना गरेका संस्थानहरुको क्षेत्रगत अवस्था हेर्दा औद्यौगिक क्षेत्र, व्यापारिक क्षेत्र, सेवा क्षेत्र, सामाजिक क्षेत्र, जनउपयोगी क्षेत्र र वित्तीय क्षेत्रमा संस्थान मार्फत जनहितका कार्य गर्ने लक्ष्य राखेको देखिन्छ ।

अपेक्षा : लोक कल्याणकारी राज्य स्थापना गरी नागरिकलाई सरकारका तर्फबाट उपलब्ध गराउनु पर्ने सेवा सुलभ र सहजरुपले उपलब्ध गराउने दायित्व पूरा गर्न सार्वजनिक संस्थान स्थापना भएका देखिन्छन् । देहायको अन्तर निहित कारणले संस्थान स्थापना भएको देखिन्छ :

(क) सरकारी निकायका कर्मचारीतन्त्रमा व्यवसायिक ढङ्गले काम गर्ने क्षमता नभई व्यवधान उत्पन्न भएको

(ख) सार्वजनिक सेवाको व्यवस्थापन गर्न व्यवसायिक माध्यमबाट उत्पादन, विक्री, वितरण, आपूर्ति निर्माण जस्ता कार्य गर्न संस्थान आवश्यक रहेको

(ग) नागरिकका आधारभूत आवश्यकता पूरा गर्न, वस्तु तथा सेवामा सहज पहुँच पुऱ्याउने संस्थाको आवश्यकता रहेको

(घ) अर्थतन्त्रमा योगदान पुऱ्याउन उद्यमशीलता विकास गरी नागरिकलाई रोजगारीका अवसर सिर्जना गर्नु परेको (ङ)राष्ट्र निर्माणको पूर्वाधार तयार गर्नु आवश्यक रहेको

(च) सरकारी निकायबाट मात्र सबै खाले सेवाको अवसर नहुने र निजीक्षेत्रबाट मात्र पनि लोक आवश्यकताको सबै क्षेत्र नसमेटिने अवस्था रहेको

२. सार्वजनिक संस्थानको योगदान

विविध समस्या एवं चुनौतीका बाबजुद केहीसार्वजनिकसंस्थानले मुलुकका लागि योगदान गरेका पनिछन् । उद्दाहरणका लागि देहायका बुँदालाई लिन सकिन्छ :

- खाद्यान्न, खानेपानी, विजुली जस्ता क्षेत्रमा योगदान रहेको
- कला संस्कृतिको संरक्षण, उद्यमशीलता प्रवर्द्धनमा योगदान रहेको
- बजार नियन्त्रणमा योगदान रहेको
- विपद् व्यवस्थापनमा योगदान रहेको
- राजस्व संकलनमा राज्यलाई केहीयोगदान पुऱ्याएको
- बजारमा हुने कृतिम अभाव, कालोबजारी, अनावश्यक मूल्य वृद्धि आदि कुरा नियन्त्रण गर्न योगदान पुऱ्याएको
- गुणस्तर सन्तुलनको लागि योगदान पुऱ्याएको
- सार्वजनिक संस्थानमा रोजगारी मात्र नभई रोजगारी सिर्जनाको अवसर प्रदान गर्ने अवस्था रहेको

- कुल गार्हस्थ उत्पादनमा कुल सञ्चालन आयको योगदान १०.७ प्रतिशत रहेको

सार्वजनिक संस्थान स्थापना भएका केही समयसम्म निर्वाधरुपमा सञ्चालनमा रहेका थिए । त्यो बेला यिनीहरुको कारोबार वा व्यापारमा एकाधिकार थियो । पछि प्रतिस्पर्धात्मक बजारमा व्यवसायिक रुपले कारोबार गर्नु पर्ने भए पछि उत्पादन तथा सेवा प्रवाहमा कार्यकुशलता देखाउन नसक्दा कतिपय संस्थानहरुले आफ्नो अस्तित्व कायम राख्न सकेनन् । अर्को पक्षबाट हेर्दा राज्यले प्रवाह गरेको शेयर तथा ऋण लगानीको अनुपातमा सबै संस्थानबाट प्रतिफल प्राप्त हुन नसकेको अवस्था पनि छ ।

३. सार्वजनिक संस्थान सञ्चालनमा रहेका समस्या रचुनौती

३.१. समस्याहरु :-समय बदलियो । सार्वजनिक संस्थानको गति बदलिएन । कतिपय संस्थानहरु प्रतिस्पर्धामा उत्रन सकेनन् । उभो लाग्नुको सट्टा गन्तव्य पहिल्याउन नसकी अघि बढ्न सकेनन् । थोरै संस्थानले मात्र नागरिक सेवाको महसुस गराएका छन् । समस्यालाई अवसरको रुपमा ग्रहण गरी सुधारका उपाय अपनाई कार्य गर्नेहरुले सफलता हात पारेका छन् । समस्यालाई टालटुल पारेर काम चलाउ गर्नेहरुको संस्था पनि रुग्ण ढङ्गले चलेको हुन्छ र समस्यालाई बेवास्ता गर्नेहरुको संस्था पनि पलायन हुन्छन् । हाम्रो देशका सार्वजनिक संस्थानहरुको अवस्था नियाल्दा केही सुधारोन्मुख रहेका, धेरै रुग्ण अवस्थामा चलेका र बाँकी पलायन भएका वा बन्द भएका छन् । यस्तो अवस्था आउनुमा धेरै अन्तर्निहित समस्या लुकेको हुन्छन् । समग्रमा बाह्य तवरबाट औल्याउन सकिने समस्या देहाय अनुसार रहेका पाइन्छन् :

- खुला बजारमुखी अर्थतन्त्रमा आफूलाई स्थापित गर्न संघसंस्था सञ्चालनमा जिम्मेवारीपूर्ण स्वतन्त्रता हुनु पर्दछ । हामिकहाँ सार्वजनिक संस्थान सञ्चालनमा त्यस किसिमको स्वतन्त्रता रहेको देखिदैन ।
- प्रतिस्पर्धामा उत्रन प्रतिस्पर्धात्मकता, व्यवसायिकता र कार्यदक्षता हुनु पर्दछ । हाल अस्तित्वमा रहेका सार्वजनिक संस्थानहरुमा समयको आवश्यकता पूरा गर्ने खालका यस्ता गुण रहेका पाईदैनन् ।
- राज्यको स्पष्ट नीति, हस्तक्षेप रहित वातावरण, सरल र सहज निर्णय प्रकृयाले कामलाई गति दिन्छ । सरकारबाट यो तीनै क्षेत्रमा आक्षेप रहित कार्य हुन सकेको पाईदैन ।
- मेरो जिम्मेवारी, मेरो कर्तव्य, मेरो दायित्व भन्ने भावना प्रत्येक कर्मचारीमा हुनु पर्दछ । हाल यस्तो अवस्था देखिएको छैन ।
- संस्था बाहिरबाट राजनीतिक लगायत अन्य अवाञ्छित हस्तक्षेप हुनु हुँदैन । संस्था भित्रका ट्रेड युनियन लगायत अनौपचारिक समूहबाट संस्थाको लक्षित कार्यमा रोकावट,

हस्तक्षेप र दवाब हुनु हुँदैन । यिनीहरुबाट उत्पादनशील सहयोग हुनु पर्नेमा त्यसको विपरित कार्य हुने गरेको देखिन्छ ।

- निष्ठा, नैतिकता र आचरणलाई जीवनको लक्ष्य बनाएर काम गरेको अवस्था हुनु पर्दछ । हाल यी कुराहरुले स्थान पाएका देखिदैन ।
- संस्थाको सम्पत्तिसंस्थाको काममा प्रयोग गर्नु पर्दछ । तर निजी तथा व्यक्तिगत काममा यस्ता सम्पत्ति प्रयोग भए र हुनेगरेका पाइएका छन् ।
- सार्वजनिक सम्पत्तिको सदुपयोग र संरक्षणले संस्थाको उन्नतिमा ठूलो टेवा पुऱ्याउदछ । सार्वजनिक संस्थानका सम्पत्तिहरु संरक्षण र सदुपयोग नभएका व्यहोरा विभिन्न प्रतिवेदनले औल्याएका छन् ।
- संस्थान ऐन अन्तर्गत बनेका नियम, विनियम बमोजिम कुनै संस्थानलाई भएको सबै अधिकारको प्रयोग र कर्तव्यको पालना सो संस्थानको सञ्चालन समितिले गर्ने व्यवस्था संस्थान ऐन, २०२१ ले गरेको छ । ऐनले निर्दिष्ट गरे अनुसारको जिम्मेवारीको पालना र कर्तव्यको निर्वाह सञ्चालक समितिबाट भएको महसुस गर्न सकिएको छैन ।
- कम्पनी ऐन, २०६३ मा कम्पनी ऐन र नियमावलीमा लेखिएका कुराहरु र साधारण सभाको निर्णयको अधिनमा रही कम्पनीको सम्पूर्ण कारोवारको व्यवस्थापन, अधिकारहरुको प्रयोग र कर्तव्यको पालना सञ्चालकहरुले सामूहिक रुपमा सञ्चालक समिति मार्फत गर्ने उल्लेख छ । यो ऐन अनुसार स्थापना भएका सार्वजनिक संस्थानहरुमा पनि सञ्चालक समितिबाट ऐनले भने अनुसार जिम्मेवारी पूर्ण रुपमा बहन गरेको पाइएको छैन ।
- प्रचलित ऐनमा संस्थाको लेखापरीक्षण गराउनु पर्ने व्यवस्था हुन्छ । सार्वजनिक संस्थानको लेखापरीक्षण गराउन सम्बन्धित संस्थान ऐनको अतिरिक्त लेखापरीक्षण ऐन विद्यमान छ । यस्तो अवस्थामा पनि वार्षिक रुपमा लेखापरीक्षण नगराई धेरै वर्ष बक्यौता राख्ने सार्वजनिक संस्थानहरुको लामो सूची महालेखापरीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदनले सार्वजनिक गरेको छ । कर्तव्य पालना नगर्ने र जिम्मेवारीबाट भाग्नेहरुलाई कानूनी कारवाही गर्न सकेको पनि पाइएको छैन । संस्थान ऐन, २०२१ को दफा १३ मा भएको दण्ड सजायको व्यवस्थाको पनि कार्यान्वयन भएको छैन ।
- कम्पनी ऐन, २०६३ ले वार्षिक र विशेष साधारण सभा हुनु पर्ने औल्याएको छ । समय, जिम्मेवारी, सूचनाको व्यवस्था पनि उल्लेख गरेको छ । तर वर्षौं साधारण सभा नगर्ने सार्वजनिक संस्थान वा पब्लिक कम्पनीलाई कारवाही गरी कानूनी व्यवस्थाको कार्यान्वयन गर्न लगाउन सकिएको पाईएको छैन ।
- कम्पनी ऐन, २०६३ ले नेपाल सरकारको पूर्ण वा आंशिक स्वामित्व भएको कम्पनीले दैनिक कार्यसञ्चालन वा व्यवस्थापनमा संलग्न नरहेको सञ्चालकको अध्यक्षतामा

कम्तीमा तीन जना सदस्य रहेको एक लेखापरीक्षण समिति गठन गर्नु पर्ने व्यवस्था गरेको छ । सो समितिलाई कम्पनीको वित्तीय विवरणको सत्यता यकिन गर्ने, आन्तरिक वित्तीय नियन्त्रण प्रणाली तथा जोखिम व्यवस्थापन प्रणाली पुनरावलोकन गर्ने, आन्तरिक लेखापरीक्षणको सुपरीवेक्षण गर्ने, कम्पनीको लेखापरीक्षकको आचरण, निर्देशिकाको पालनाको स्थिति, रेखदेख र नियन्त्रण गर्ने, कम्पनीको लेखा नीति तयार गर्ने, लेखापरीक्षण प्रतिवेदनको कार्यान्वयन गर्न लगाउने जस्ता जिम्मेवारी प्रदान गरेको छ । कतिपय कम्पनीले लेखापरीक्षण समिति गठन नगरेको, कतिपयमा समितिले जिम्मेवारीपूर्वक काम नगरेको व्यहोरा महालेखा परीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदनमा उल्लेख छ ।

- प्रचलित कानूनले सबै जिम्मेवार पदाधिकारीको काम, कर्तव्य र अधिकारको व्यवस्था गरेको हुन्छ । काम गर्ने कार्यविधि पनि तोकेको हुन्छ । लेखापरीक्षण ऐन, २०४८ मा लेखापरीक्षण गर्दा लेखापरीक्षकले हेर्नु पर्ने कुराको व्यवस्था दफा ४ र ५ मा उल्लेख गरेको छ । यस्ता संस्थाहरुको लेखापरीक्षण प्रतिवेदनमा वित्तीय विवरणको परीक्षण मात्र गर्ने गरेको पाइएको छ । जिम्मेवार व्यक्तिले जिम्मेवारी पालना गरे नगरेको, संस्थाले उद्देश्य अनुसारको काम गरे नगरेको, लाभ लागतको स्थिति, व्यवस्थापकीय स्थिति आदि कमै खुलाएको पाइएको छ ।

३.२. चुनौतीहरु :

उचित व्यवस्थापन गरेको खण्डमा चुनौती भनेको अवसर हो । हाम्रा सार्वजनिक संस्थानहरुमा समस्या तथा चुनौतीलाई व्यवस्थापन गर्ने पक्षमा कमै काम भएका देखिन्छन् । सामान्यतया नेपालको सार्वजनिक संस्थानमा रहेका चुनौतीहरुलाई निम्नानुसार उल्लेख गर्न सकिन्छ :

(क) समयसंगै बदलिन नसकेको- उदार, बजारमुखी, खुला अर्थतन्त्रको जग प्रतिस्पर्धात्मक बजारको आधारमा रहेको छ । हाम्रा संस्थानहरु प्रतिस्पर्धात्मक बन्नु चुनौतिपूर्ण छ ।

(ख) जिम्मेवारीको पालनामा कमी- जिम्मेवारी पालना र जबाफदेहीताको बहन अवस्था खस्कदै गएको छ ।

(ग) व्यवसायिक क्षमता वृद्धि हुन नसक्नु- सेवा प्रभावकारी र गुणस्तरीय बन्न सकेन भने मनिसले त्यसको विकल्प खोज्छ । हाल कतिपय क्षेत्रमा विकल्पको खोजी भई रहेको छ । यस्तो अवस्थामा संस्थान टिकाई राख्नु चुनौतिपूर्ण छ ।

(घ) सम्पत्तिको सदुपयोग- सार्वजनिक संस्थानसंग भएका सम्पत्ति (वित्तीय, मानवीय, भौतिक) को संरक्षण र उपयोग गर्न सकिएन भने सरकारी लगानी प्रतिफल विहिन हुन्छ र सेवा प्रवाह गर्न समेत कठिनाई हुन्छ ।

(ङ) कानूनको पालना- कार्य सञ्चालनमा कानूनको पालना भएन भने भ्रष्टाचार जन्य क्रियाकलाप मौलाउँछन् ।

(च) लेखापरीक्षण- लक्ष्य अनुसार काम भए नभएको, जिम्मेवारीको पालना, वित्तीय अनुशासनको पालना, पेशागत आचरण, कामको अवस्था, उद्देश्य अनुरुपको सेवा, कारोवारको लेखाङ्कन, सम्पत्तिको संरक्षण व्यवस्थापन, सदुपयोग, सञ्चालन आदि कुराको लेखाजोखा लेखापरीक्षणमा हुनुपर्दछ। लेखापरीक्षण ऐनले लेखापरीक्षण गर्दा लेखापरीक्षकले हेर्नुपर्ने कुरामा उल्लेखित विषय औल्याएको छ। लेखापरीक्षकले कानूनले तोकेको कुरा नहेरी, नऔल्याई प्रतिवेदन दिने र दिएका प्रतिवेदनको पनि व्यवस्थापनबाट जिम्मेवारीपूर्वक कार्यान्वयन नगर्ने अवस्था रहेकोले संस्थागत सुशासन हाँसिल गर्न चुनौतिपूर्ण रहेको छ।

(छ) पेशागत आचरणको पालना-पेशागत आचरण कुनैपनि क्षेत्रमा आवश्यक छ। हालका विभिन्न घटनाहरुको मूल्याङ्कन गर्दा आचार संहिताको पालना गर्न गराउन धेरै मेहनत गर्नु पर्ने अवस्था छ।

४. सुधारका क्षेत्रहरु

सार्वजनिक संस्थानलाई प्रभावकारी रुपमा सञ्चालन गर्न तत्काल देहायका सुधार गर्नु आवश्यक देखिन्छ।

(क) सार्वजनिक संस्थानमा निजीक्षेत्रका नवीनतम अभ्यास, उद्यमशीलता प्रतिस्पर्धी क्षमता तथा व्यवसायिकता जस्ता मान्यतालाई आत्मसात गर्ने

(ख) प्रत्येक सार्वजनिक संस्थानका प्रमुखको कार्यसम्पादन मापन ढाँचा (Performance Measurement Framework) तयार गरी कार्यसम्पादन करार गर्ने। करार बमोजिम कार्यसम्पादन गर्नेलाई पुरस्कार र नगर्नेलाई दण्ड दिने व्यवस्था गर्ने

(ग) पेशागत हकहित र व्यवसायिक दक्षताका विषयहरुमा केन्द्रित हुनुको सट्टा आफ्नो फाईदाका लागि व्यवस्थापनलाई दबाव दिने, राजनैतिक भागबण्डामा केन्द्रित हुने र आर्थिक अवस्थाले धान्न नसक्ने मागहरु राखी दबाव दिने, ट्रेड युनियनहरुलाई व्यवस्थित गर्ने

(घ) कानूनी प्रावधान अनुरुप समयमै लेखापरीक्षण कार्य सम्पन्न नगर्ने संस्थानका प्रमुखलाई जिम्मेवार बनाई कारबाही गर्ने

(ङ) प्रत्येक सार्वजनिक संस्थानहरुको कर्मचारीलाई दिने सेवा सुविधा फरक फरक छन्। यसले घटी सुविधा प्राप्त गर्ने संस्थानका कर्मचारीमा नैरास्यता सिर्जना गर्ने हुँदा यथासक्य एकरुपता कायम गर्ने।

(च) संस्थानको नतिजा र लक्ष्यप्रति प्रमुख कार्यकारी र सञ्चालक समिति दुबैलाई जिम्मेवार बनाउने

(छ) अध्यक्ष, सञ्चालक र कार्यकारी प्रमुखको नियुक्ति योग्यता र क्षमताका आधारमा गर्ने, हालको राजनीतिक नियुक्ति प्रणाली बन्द गर्ने

(ज) संस्थागत सुशासन अभिवृद्धि गरी सदाचारिता र नैतिकता प्रबर्द्धन गर्ने

(झ) निजीकरण नीतिको समीक्षा एवं पुनरावलोकन गरी समसामयिक सुधार गर्ने

(ञ) आर्थिक अनियमितता कम गर्न खर्चको मापदण्ड र कार्यविधि बनाई लागू गर्ने

(ट) हाल सार्वजनिक संस्थान निर्देशन बोर्ड निस्क्रिय रहेको छ। भारत लगायत विश्वका विभिन्न मुलुकमा सार्वजनिक संस्थान हेर्न छुट्टै मन्त्रालयका व्यवस्था छ। संस्थानहरुको क्षमता उपयोगमा सहजीकरण गर्न एवं नीतिगत सुधार गर्न छुट्टै अधिकार सम्पन्न निकायको व्यवस्था गर्ने

५. उपसंहार

जनताको चाहना र आवश्यकता पूरा गर्नु राज्यको दायित्व रहेकोले राज्यबाट हरतरहले सेवा दिन प्रयत्न गर्नुको एउटा पाटो सार्वजनिक संस्थान स्थापना पनि हो। कानूनी एवं व्यवसायिक रुपबाट दक्षतापूर्ण काम भएन भने यसको औचित्य पनि रहदैन। तसर्थ जिम्मेवारी र जवाफदेहीपूर्ण तवरले सार्वजनिक संस्थान परिचालन गर्न सरकारका सम्बन्धित निकायले ठूलो प्रयत्न गर्नुपर्ने अवस्था छ भन्न सकिन्छ।

सार्वजनिक लेखापरीक्षणको प्रभाव अभिवृद्धि



रामुप्रसाद डोटेल*

सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरुले सरकारलाई जवाफदेही बनाउन एवं सार्वजनिक कोषको प्राप्ति र उपयोगमा मितव्ययिता, कार्यदक्षता र प्रभावकारिता अभिवृद्धि गर्न महत्वपूर्ण भूमिका खेलेका हुन्छन् । यी संस्थाहरु कार्यकारीबाट स्वतन्त्र रही व्यवस्थापिकाको सहयोगीको रुपमा कार्य गरिरहेका हुन्छन् । राज्यमा पारदर्शिता र जवाफदेहिता प्रवर्द्धन गर्दै सुशासनको लागि योगदान पुऱ्याउने सोचका साथ सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्था अगाडि बढिरहेका हुन्छन् । यी संस्थाहरुले सबै सार्वजनिक निकायले गरेको आम्दानी तथा खर्च परीक्षण मूल्याङ्कन गरी देखिएका कमजोरीहरुलाई लेखापरीक्षण नतिजाको रुपमा प्रतिवेदन गर्दछन् । नेपालको सन्दर्भमा उक्त प्रतिवेदन राष्ट्रपतिसमक्ष पेस भै व्यवस्थापिका-संसदको सार्वजनिक लेखा समितिमा छलफल हुन्छ । जनताका प्रतिनिधिले बजेट, नीति तथा कार्यक्रममार्फत आम्दानी र खर्च गर्ने अख्तियारी कार्यकारीलाई दिने र कार्यकारीले सो प्रत्यायोजित अधिकार अन्तर्गत रहेर कानुनसम्मत ढङ्गले मितव्ययिता, कार्यदक्षता र प्रभावकारितालाई समेत विचार गरी कामकारबाही सञ्चालन गर्दछन् । सोबमोजिम कार्यसञ्चालन भए नभएको स्वतन्त्र निकायले परीक्षण गरी प्रतिवेदन जनताका प्रतिनिधिसमक्ष पुग्ने व्यवस्थाले सार्वजनिक जवाफदेहिता र पारदर्शिता प्रवर्द्धन हुन्छ । जसको फलस्वरुप वित्तीय सुशासन कायम गर्न र भ्रष्टाचार न्यूनीकरण गर्न समेत सहयोग पुग्दछ ।

सार्वजनिक लेखापरीक्षणको उद्देश्य आय-व्यय हिसाबको यथार्थता प्रमाणित गर्ने, प्रचलित कानुनको पालनामा सहयोग गर्ने, अदक्षता वा हानिनोक्सानी कम गर्ने, मितव्ययिता ल्याउने, सार्वजनिक निकायको प्रभावकारिता अभिवृद्धि गर्ने, विद्यमान प्रक्रिया, पद्धति, परिपाटी र कानुनी व्यवस्थामा देखिएका कमी कमजोरी सुधारको लागि सुझाव प्रदान गर्ने र सार्वजनिक जवाफदेहिता एवं पारदर्शिता प्रवर्द्धन गर्दै सुशासनमा योगदान पुऱ्याउने गरेको हुन्छ । उक्त उद्देश्य प्राप्तिको लागि सर्वोच्च लेखापरीक्षण निकाय महालेखापरीक्षकले लेखापरीक्षण गरी नतिजा सम्प्रेषण गर्दछ । लेखापरीक्षण गरेर नतिजा सम्प्रेषण गर्दैमा उपर्युक्त उद्देश्य प्राप्ति नहुन सक्छ र उद्देश्य प्राप्त नभई लेखापरीक्षणले राज्यमा अपेक्षित प्रभाव पार्न सक्दैन ।

लेखापरीक्षणको नतिजा

लेखापरीक्षणको प्रमुख नतिजा प्रतिवेदन हो । प्रतिवेदनमा लेखापरीक्षणबाट देखिएका व्यहोराहरु र सुधार गर्नुपर्ने विषयहरु समावेश गरिएको हुन्छ । प्रतिवेदनको कार्यान्वयन गर्नु सार्वजनिक निकायको कर्तव्य हो । प्रतिवेदनको कार्यान्वयन पश्चात् कमी कमजोरीमा सुधार हुन्छ वा सच्याउनुपर्ने गल्तीहरु सच्याइन्छ, नीति

* उप-महालेखापरीक्षक, महालेखापरीक्षकको कार्यालय

प्रक्रिया र प्रणालीमा सुधार हुन्छ, असुल गर्नुपर्ने रकम असुल हुन्छ। एक पटक औँल्याइएका विषयप्रति सजग भएर जिम्मेवार निकायले कामकारबाही गरेमा अनियमितता कमी कमजोरीहरु नदोहोरिने हुँदा वित्तीय सुशासन कायम हुन्छ, जुन लेखापरीक्षणबाट सिर्जना हुने प्रभाव हो। तर लेखापरीक्षणबाट दिएको प्रतिवेदनको कार्यान्वयन गरिएन, जिम्मेवार निकायले उस्तै प्रकृतिका गल्ती कमजोरी वर्षौंपिच्छे दोहोऱ्याई रहे, त्यस्ता निकायका सार्वजनिक पदाधिकारीलाई कुनै कारबाही गरिएन भने अनियमितता बढ्दै जान्छ र आर्थिक अनुशासनहीनताले प्रश्रय पाउँछ। राज्यमा वित्तीय सुशासन कायम हुनसक्दैन। यस अवस्थामा लेखापरीक्षण प्रभावकारी हुँदैन। लेखापरीक्षण गर्नु र नगर्नुमा कुनै भेद रहँदैन।

लेखापरीक्षणका नतिजा सम्प्रेषण गर्दा प्रतिवेदनमा अनियमितता, हानि नोक्सानी, चुहावट, नमिलेका विषयहरु, बढी भुक्तानी भएका अङ्गगत व्यहोरा र नीति कानुन एवं प्रणालीमा सुधार गर्ने विषय रहेका हुन्छन्। अङ्ग खुल्ने व्यहोरालाई रकमगत बेरुजूको रुपमा मापन गरिन्छ। महालेखा परीक्षकको चौवन्नौं प्रतिवेदनमा रकमगत बेरुजू करिब रु.४ खर्ब पुगेको छ। उक्त बेरुजूलाई आधार लिएर कति सम्परीक्षणबाट लगत कट्टा गरियो मापन गरिन्छ। प्रत्येक वर्षको प्रतिवेदनमा बेरुजूको अङ्ग थपिने तर लगत कट्टा कम हुने अवस्थाले बेरुजू बढ्दै जान्छ। यसबाहेक नीति, कानुन र प्रणालीमा सुधार गर्न दिएका सुझावहरु जिम्मेवार निकायले कार्यान्वयन गर्नुपर्दछ। प्रतिवेदनमा उल्लिखित सबै प्रकृतिका व्यहोरा कार्यान्वयन नभएमा लेखापरीक्षणले वाञ्छित प्रभाव पार्न सक्दैन।

लेखापरीक्षणको प्रभाव मूल्याङ्कनका सूचकाङ्क

लेखापरीक्षण प्रतिवेदनमा औँल्याएका विषयवस्तु वा दिएका सुझावको कार्यान्वयन पश्चात् मात्र लेखापरीक्षणको प्रभाव देखापर्दछ। तसर्थ लेखापरीक्षणको प्रभाव मूल्याङ्कन गर्दा पहिलो चरणमा लेखापरीक्षाणको प्रतिवेदन कार्यान्वयनको अवस्था मूल्याङ्कन गर्नुपर्दछ। कार्यान्वयन सकारात्मक देखिए पश्चात् सोबाट सिर्जित प्रभावको मापन गर्नुपर्दछ। प्रतिवेदनको कार्यान्वयन मापन सहज छ। सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थामा स्थापित सम्परीक्षण/अनुगमन प्रणाली (Follow-up mechanism) बाट कार्यान्वयन स्थिति मूल्याङ्कन गर्न सकिन्छ। तर प्रभाव मूल्याङ्कनको लागि थप अध्ययन अनुसन्धानको खाँचो पर्दछ। विश्वका कमैमात्र सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाले प्रभाव मूल्याङ्कन गर्ने गरेका छन्। तथापि लेखापरीक्षण प्रतिवेदनको कार्यान्वयन अवस्था मूल्याङ्कन भने सबै सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाले सम्परीक्षण/अनुगमन प्रणालीमार्फत गर्ने गरेका छन्।

लेखापरीक्षणको प्रभाव मूल्याङ्कन गर्न गुणात्मक (Qualitative) र परिमाणात्मक (Quantitative) विधि प्रयोग गर्न सकिन्छ। गुणात्मक विधि अन्तर्गत लेखापरीक्षणबाट आर्थिक अनुशासनहीनता नियन्त्रण गर्न, वित्तीय जवाफदेहिता र पारदर्शिता प्रवर्द्धन गर्न पुऱ्याएको योगदान सम्बन्धमा अन्तर्वार्ता, सर्वेक्षण, विज्ञ एवं सरोकारवालासँग छलफल, वेशलाइन सूचकाङ्कसँग तुलना गरिन्छ। परिमाणात्मक विधिमा दिएका सुझावको कार्यान्वयन प्रतिशत असुल फछ्यौंट भएको रकमका आधारमा मूल्याङ्कन गरिन्छ। लेखापरीक्षण प्रभाव मूल्याङ्कनका आधारहरु देहायमा उल्लेख गरिएको छ:

(क) **प्रतिवेदन स्वीकार गर्नु (Acceptance)** - लेखापरीक्षणमा औँल्याएका विषय वा सुझावहरु लेखापरीक्षण गराउने निकायले स्वीकार गर्नु कार्यान्वयको पूर्वाधार हो । लेखापरीक्षकले औँल्याएका सबै व्यहोरा लेखापरीक्षण गराउने निकायले स्वीकार गऱ्यो भने त्यस्तो लेखापरीक्षण गुणस्तरीय मानिन्छ । स्वीकार गरिएन भने ती व्यहोरा कार्यान्वयन हुन सक्दैन । लेखापरीक्षण गराउने निकायले आफ्नो सहजता, स्वार्थ र कार्यप्रक्रियामा निरन्तरता दिनका लागि लेखापरीक्षकले औँल्याएका विषय वा सुझावहरु स्वीकार नगर्न सक्दछन् । यस्तो अवस्थामा जनताका प्रतिनिधि, व्यवस्थापिकाका समिति, नागरिक समाज र सञ्चार माध्यममार्फत दबाब एवं निर्देशनको जरुरत पर्दछ । तर औँल्याएको विषयवस्तु वा सुझाव गुणस्तरीय एवं कार्यान्वयन योग्य नभएमा प्रत्युत्पादन पनि हुनसक्छ ।

(ख) **प्रतिवेदन कार्यान्वयन गर्नु (Implementation)** - प्रतिवेदनमा उल्लिखित सुझाव स्वीकार गरेरमात्र लेखापरीक्षणको प्रभाव देखिँदैन । औँल्याएका विषयवस्तु वा सुझाव कार्यान्वयन भए पश्चात् मात्र आगामी दिनमा अनियमितता, चुहावट र स्रोत साधनको दुरुपयोग नियन्त्रण हुन्छ । तसर्थ लेखापरीक्षणको प्रभाव मूल्याङ्कन गर्ने अर्को आधार सुझावहरु, कार्यान्वयन गरेको प्रतिशतलाई लिनुपर्दछ । प्रतिवेदनको कार्यान्वयन पश्चात बढि भुक्तानी वा नपाउने रकम असुली, अनियमित गर्ने उपर कारबाही, नीति नियम कानुन कार्यविधि तर्जुमा, प्रणालीको विकास, औँल्याइएका गतिविधि नियन्त्रण र सेवा प्रवाह एवं कार्य गुणस्तरमा सुधार हुन्छ । यसबाट लेखापरीक्षणको प्रभाब देखिन्छ ।

(ग) **कार्यान्वयनको प्रभाव (Impact/outcome)** - लेखापरीक्षणको प्रतिवेदन कार्यान्वयन पश्चात् देखिने प्रभाव वा नतिजालाई लेखापरीक्षण मूल्याङ्कनको आधार बनाउन सकिन्छ । कार्यान्वयनको प्रभाव देहायअनुसार मापन गर्न सकिन्छ ।

१. लेखापरीक्षणबाट औँल्याएका व्यहोराहरु लेखापरीक्षणको क्रममा वा लेखापरीक्षण पश्चात् प्रतिक्रिया दिँदा वा सम्परीक्षणको क्रममा असुल गरिन्छ । यस्तो रकमको आधारमा लेखापरीक्षणबाट राज्यकोषमा पुगेको योगदान सम्बन्धमा जानकारी मिल्दछ । महालेखा परीक्षकको चौवन्नौँ वार्षिक प्रतिवेदन अवधिमा लेखापरीक्षणको क्रममा र लेखापरीक्षण पश्चात् रु २ अर्ब ८ करोड ९७ लाख असुल भै राज्यकोषमा दाखिला भएको छ । जबकि राज्यले कार्यालयलाई बजेटमार्फत रु ३१ करोड ८० लाखमात्र चालुखर्च गरेको छ । यो विषय लेखापरीक्षणको प्रभाव मूल्याङ्कनको आधार हो ।

२. खर्च वा लागत घट्नु (Cost saving or reducing) लेखापरीक्षणको अर्को प्रभाव हो । लेखापरीक्षकले औँल्याएबमोजिमको सुझाव कार्यान्वयन हुँदा खर्च नियन्त्रण हुन्छ वा काम/कार्यक्रम सञ्चालन लागत घट्छ । उदाहरणको लागि सोझै खरिद गर्ने परिपाटी अन्त्य गर्न दिएको सुझाव कार्यान्वयनको फलस्वरुप प्रतिस्पर्धात्मक तवरले खरिद भै खर्चमा मितव्ययिता आउँछ भने त्यसलाई लेखापरीक्षणको प्रभावको रुपमा लिनुपर्दछ । यसैगरी दैनिक भ्रमण भत्ता दावी गर्दा प्लेनमा यात्रा गरेको अवस्थामा बोर्डिङ पास राख्नुपर्ने व्यवस्था कार्यान्वयन गर्न दिएको

सुझाव कार्यान्वयन पश्चात् भ्रमण भत्ता खर्च घट्नुलाई लेखापरीक्षणको प्रभाब मानिन्छ । यस्तो विषय मापन गर्न कठिन हुन्छ । तथापि यो लेखापरीक्षण प्रभाव मूल्याङ्कनको अति आवश्यक आधार हो ।

३. लेखापरीक्षणको व्यहोरा कार्यान्वयन पश्चात् राज्य वा संस्थाको आय वा राजस्व सङ्कलन वृद्धि (Revenue Generation) भएमा सकारात्मक प्रभाव परेको मान्नुपर्दछ । लेखापरीक्षणले राजस्व चुहावट भैरहेको क्षेत्र वा ऐन कानुनमा रहेका कमजोरीको कारण आय वा राजस्व नोक्सान भएको व्यहोरा औँल्याएको हुन्छ । त्यस्तो व्यहोरा कार्यान्वयन गरेपछि सो क्षेत्रबाट आय प्राप्त हुने वा राजस्व वृद्धि हुने स्थितिमा लेखापरीक्षणले प्रभाव पारेको ठहरिन्छ । मूल्य अभिवृद्धि कर ऐन, २०५२ को अनुसूची १ ले छुट नदिएको मालवस्तुमा मूल्य अभिवृद्धि कर छुट भएकाले लगाउनुपर्ने बेरुजू औँल्याइए पश्चात् सरकारले कार्यान्वयन गरी मूल्य अभिवृद्धि कर सङ्कलन गर्न थालेको कारण राजस्वमा वृद्धि हुनु लेखापरीक्षणको प्रभाव हो । भारतको नियन्त्रक एवं महालेखा परीक्षकले टुजी स्पेक्ट्रमको सन्दर्भमा राज्यलाई नोक्सानी भएकोले घटाघट प्रक्रियाबाट स्पेक्ट्रम बिक्री गर्नुपर्ने व्यहोरा औँल्याइए पश्चात् भारत सरकारले कार्यान्वयन गऱ्यो । जसको फलस्वरुप सपेक्ट्रमबापतको राजस्वमा अत्यधिक वृद्धि भएको छ । यो लेखापरीक्षणको प्रभाव हो ।

४. लेखापरीक्षणको व्यहोरा कार्यान्वयन पश्चात् कार्यप्रक्रिया सरलीकरण भै दक्षता अभिवृद्धि (Efficiency Enhance) हुने सेवाग्राहीले छिटो छरितो गुणस्तरीय सेवा प्राप्त गर्ने अवस्था लेखापरीक्षणको सकारात्मक प्रभाव हो । अति आवश्यकीय मेडिकल उपकरण तथा विशेषज्ञ डाक्टर नहुँदा अस्पतालले प्रदान गर्ने स्वास्थ्य सेवा प्रभावित भएको विषय औँल्याए पश्चात् विशेषज्ञ डाक्टरको पदपूर्ति र उपकरणको खरिद एवं व्यवस्थापन गरी बिरामीलाई नियमित रुपमा सेवाप्रवाह गरिएको विषयलाई लेखापरीक्षणको प्रभाव भन्न सकिन्छ ।

५. लेखापरीक्षणले अर्थतन्त्रका विविध पक्षहरु आयात निर्यात, भुक्तानी सन्तुलन, वैदेशिक सहायता, बजेट व्यवस्थापन, खरिद व्यवस्थापन, सार्वजनिक ऋण व्यवस्थापनलगायतका विषयमा अध्ययन गरी सुझाव प्रदान गर्दछ । राज्यले ती सुझावलाई कार्यान्वयन गरी नीति, कानुन कार्यविधिमा सुधार गर्दछ र अर्थतन्त्रमा सकारात्मक प्रभाव देखिन्छ भने त्यस्तो विषयलाई पनि लेखापरीक्षणको प्रभावको रुपमा मापन गर्न सकिन्छ ।

सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाले आन्तरिक जनशक्ति वा बाह्य विशेषज्ञ प्रयोग गरी लेखापरीक्षणको प्रभाव मूल्याङ्कन गर्न सक्दछ । तर यो स्वतन्त्र तवरले गर्नुपर्दछ । कतिपय विषयहरु विवादास्पद पनि हुनसक्दछ । जस्तैः लागत वा खर्च कटौती वा कार्यदक्षतामा सुधार वा राजस्व/आय वृद्धि योगदान पुऱ्याउने तत्वहरु धेरै हुन्छन् । तसर्थ लेखापरीक्षणकै सुझाव कार्यान्वयनबाट भएको हुन वा नहुन पनि सक्दछ । सार्वजनिक निकायहरुले समय समयमा अध्ययन अनुसन्धान गरी कार्यप्रक्रिया, गुणस्तर, सेवाप्रवाह, नीतिगत, कानुनी एवं संगठनात्मक व्यवस्थामा सुधारको लागि आफैले प्रक्रिया अगाडि बढाएका हुनसक्दछन् । त्यस्तो अवस्थामा लेखापरीक्षणकै कारणबाट सुधार भएको भन्न मिल्दैन । कतिपय असुली रकम पनि सार्वजनिक

निकायले पहिलै पहिचान गरेको वा कुनै एक बैंक खातामा रहेको रकम अर्को बैंक खातामा स्थानान्तरण गर्ने प्रकृतिका हुन्छन् । जसलाई लेखापरीक्षणको योगदान भन्न मिल्दैन । त्यसैले लेखापरीक्षण प्रभाव मूल्याङ्कनका उपर्युक्त आधारलाई सूक्ष्म रुपमा विश्लेषण गरी सरोकारवालाको समेत सहभागितामा स्वतन्त्र तवरले मूल्याङ्कन गर्नुपर्दछ । अमेरिकाको जेनेरल एकान्ट्याबिलिटी अफिसले प्रत्येक वर्ष लेखापरीक्षणको प्रभाव मूल्याङ्कन गरी असुल भएको, लागत कटौती भएको, चुहावट नियन्त्रण, राजस्व वृद्धिलगायतको रकमगत विवरण खुलाई प्रतिवेदनमा उल्लेख गर्ने गरेको छ । यसबाट सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाको स्थापनाको औचित्य पुष्ट्याई गर्न वा योगदानबारे जानकारी दिन सहज हुन्छ ।

लेखापरीक्षणको अपेक्षित प्रभाव नहुनुका कारणहरु

प्रत्येक सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाले लेखापरीक्षणको प्रभाव बढाउन प्रयास गरिरहेको हुन्छ । तथापि विभिन्न कारणले लेखापरीक्षण प्रतिवेदन कार्यान्वयन हुँदैन र लेखापरीक्षणले सार्वजनिक जवाफदेहिता र पारदर्शिता प्रवर्द्धनमा ठोस योगदान पुऱ्याउन सक्दैन । यसमा लेखापरीक्षण गराउने र गर्ने निकाय, संसद तथा संसदीय निगरानी गर्ने निकाय र सरोकारवाला सबैको भूमिका रहेको हुन्छ । लेखापरीक्षणबाट अपेक्षित प्रभाव नपर्नुमा देहायका कारणहरु जिम्मेवार हुन्छन्:

१. लेखापरीक्षण गराउने निकायमा रहेको दण्डविहीनता जसको कारणले लेखापरीक्षण प्रतिवेदनको कार्यान्वयन गरिँदैन ।

२. लेखापरीक्षण प्रतिवेदनको कार्यान्वयन सम्बन्धमा अनुगमन गर्ने तालुक निकायले प्रभावकारी तवरले अनुगमन नगर्ने, गल्ती कमजोरी गर्नेलाई जिम्मेवार बनाउने संस्कृतिको अभावले पनि लेखापरीक्षण प्रतिवेदन कार्यान्वयन हुँदैन ।

३. लेखापरीक्षण गराउने निकायलगायत सबै सरोकारवालाले रकमगत व्यहोरामा मात्र ध्यान दिने, नीति कानुन सुधार, प्रणाली स्थापनासँग सम्बन्धित सैद्धान्तिक व्यहोराहरुलाई वास्ता नगर्ने परिपाटीले समेत लेखापरीक्षणको प्रभाव न्यून रहन्छ ।

४. लेखापरीक्षण गराउने र गर्ने निकायबीच कुनै विषयमा मतभिन्नता भई एकले अर्कालाई चित्तबुझ्दो (Convincing) हुन नसकेको अवस्थामा पनि लेखापरीक्षण प्रतिवेदनले औंल्याएका व्यहोरा कार्यान्वयन हुँदैन ।

५. लेखापरीक्षकले आचारसंहिता उल्लङ्घन गर्ने, इमान्दार नहुने, दबाब र प्रभावमा पर्ने अवस्था विद्यमान रहेमा लेखापरीक्षणले गुणस्तरीय प्रतिवेदन दिनसक्दैन र लेखापरीक्षण गराउने निकायले प्रतिवेदन कार्यान्वयन पनि गर्दैनन् फलस्वरुप लेखापरीक्षणको प्रभाव अपेक्ष गरेअनुरुप हुदैन ।

६. लेखापरीक्षण पश्चात् स्पष्ट, सरल, बुझिने ढङ्गले व्यहोरा तयार नहुँदा एवं कार्यान्वयन योग्य, लागत प्रभावी सुझावहरु प्रस्तुत नगर्दा समेत लेखापरीक्षणका व्यहोरा कार्यान्वयन हुँदैनन् ।

७. सरोकारवाला, सञ्चारजगत् र सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाको सञ्चार रणनीतिले पनि लेखापरीक्षणको प्रभावलाई असर पारेको हुन्छ । सञ्चार माध्यमसँग नियमित सम्पर्क गर्ने, प्रतिवेदनको बारेमा

जानकारी दिने, नागरिक समाजका संस्थामार्फत प्रतिवेदनको वकालत गर्ने गरी सहकार्य गर्ने परिपाटी नहुँदा प्रतिवेदन कार्यान्वयन नगर्दा पनि आलोचना खेप्नु पर्दैन ।

८. लेखापरीक्षणबाट औँल्याइएका व्यहोराको गुणस्तर कमजोर हुँदा पनि प्रतिवेदनको कार्यान्वयन न्यून हुन्छ । लेखापरीक्षणको आधार (Audit Criteria) अस्पष्ट विवादास्पद भएमा वा लेखापरीक्षण गराउने निकायले स्वीकार नगरेको नगरेमा, लेखापरीक्षकले सक्षम, पर्याप्त, उपयुक्त प्रमाण सङ्कलन नगरेमा, विस्तृत अध्ययन नगरी व्यहोरा औँल्याएमा, लेखापरीक्षण गराउने निकायसँग पर्याप्त छलफल नगरेमा, विभिन्न चरणमा पुनरावलोकन गरी गुणस्तर नियन्त्रणका उपयुक्त कार्यविधि अवलम्बन नगरेको अवस्थामा लेखापरीक्षण गुणस्तरीय नहुँदा प्रतिवेदन कार्यान्वयन नभई प्रभाव न्यून हुन्छ ।

९. सार्वजनिक लेखा वा संसदीय निगरानी लेखापरीक्षण प्रतिवेदन समितिबाट समयमा नै छलफल नगरी उपयुक्त निर्देशन दिने तथा दिएका निर्देशनको कार्यान्वयन स्थिति अनुगमन नहुने अवस्थामा लेखापरीक्षणले अपेक्षित प्रभाव पार्न सक्दैन ।

१०. लेखापरीक्षण संस्थामा प्रभावकारी सम्परीक्षण/अनुगमन (Follow-up) प्रणाली नहुँदा पनि लेखापरीक्षणबाट दिएका सुझाव वा व्यहोरा कार्यान्वयन भए नभएको मूल्याङ्कन गरी प्रतिवेदन गर्न सकिँदैन । जसले गर्दा सार्वजनिक निकायले लेखापरीक्षण प्रतिवेदन कार्यान्वयनमा ध्यान दिँदैनन् ।

लेखापरीक्षणको प्रभाव अभिवृद्धिका उपायहरु

निश्चित उद्देश्य पूर्ति गर्ने उद्देश्यले लेखापरीक्षण गरिन्छ । सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्था राज्यकोषको संरक्षक भएकोले यस्तो कोषमा हुने अनियमितता, हानि नोक्सानी, अपव्यय, चुहावट नियन्त्रण गरी राज्यमा सुशासन कायम गर्न योगदान पुऱ्याउनु एवं सरकारी सेवाप्रवाहमा सुधार ल्याई सार्वजनिक निकायको प्रभावकारिता अभिवृद्धि गर्नु लेखापरीक्षणको उद्देश्य हुँदाहुँदै पनि लेखापरीक्षण संस्थाले गरेको कामकारबाहीबाट उक्त नतिजा हासिल हुन नसकेको अवस्था छ । लेखापरीक्षणको प्रभाव अभिवृद्धि गर्न देहायका उपाय अवलम्बन गर्नुपर्ने देखिन्छ ।

१. सार्वजनिक निकायका पदाधिकारीलाई जिम्मेवार बनाई लेखापरीक्षण प्रतिवेदनको कार्यान्वयनलाई निजको कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनसँग आवद्ध गरिनुपर्दछ । लेखापरीक्षणको व्यहोरा औँल्याउँदा जिम्मेवार पदाधिकारी किटान गर्ने व्यवस्था मिलाउनुपर्दछ ।

२. एक वर्षभित्र सबै लेखापरीक्षणका व्यहोरा कार्यान्वयन गरिसक्नुपर्ने, एक वर्षभन्दा बढी समय लाग्ने व्यहोराहरुको लागि कार्यान्वयन कार्ययोजना सहित म्याद थप गर्ने, एउटै व्यहोरा वा गल्ती पटक पटक दोहोऱ्याउने जिम्मेवार पदाधिकारीको अभिलेख राख्ने व्यवस्था हुनुपर्दछ ।

३. जोखिमयुक्त, जनचासो रहेको, सारपूर्ण (Material), सरकारको प्राथमिकता क्षेत्र भित्र पर्ने र मूल्य अभिबृद्धि (Value Add) हुने विषयवस्तुमा केन्द्रित भई प्रतिवेदन तयार गरेमा कार्यान्वयन प्रभावकारी हुन्छ ।

४. पर्याप्त अध्ययन अनुसन्धान गरी लागत कटौती वा खर्चमा मितव्ययिता, काम कारबाहीमा दक्षता ल्याउने प्रकृतिको स्पष्ट, स्वीकारयोग्य, विशिष्ट खालको (Speific) सुझावहरु दिनुपर्दछ । सुझावहरु असल अभ्यास सुहाउँदो र कार्यान्वयन योग्य हुनुपर्दछ ।

५. लेखापरीक्षणपूर्व लेखापरीक्षण गर्ने विषयवस्तु सम्बन्धमा सरोकारवालासँग छलफल गर्नु उपयुक्त मानिन्छ । लेखापरीक्षण कार्यान्वयनचरणमा समेत सेवाप्रवाह, आयोजना, कार्यक्रम कार्यान्वयन सम्बन्धमा नागरिक समाजका संस्था (CSO) र प्राविधिक विषयवस्तुको सन्दर्भमा सम्बन्धित क्षेत्रको विशेषज्ञ (Expert) सेवा लिनुपर्ने हुन्छ । यसबाट प्रतिवेदनको विश्वसनियता बढ्ने र सम्बन्धित निकायले स्वीकार गर्ने अवस्था सृजना हुन्छ ।

६. लेखापरीक्षणको प्रभाव अभिबृद्धि गर्न लेखापरीक्षण गुणस्तरीय (Qualitative Audit) हुनुपर्दछ । लेखापरीक्षण गुणस्तरीय हुनको लागि अन्तर्राष्ट्रिय मानदण्ड अनुकूलका लेखापरीक्षण मानदण्ड निर्देशिकाको प्रयोग गरी योजनाबद्ध तबरले जोखिममा आधारित भई लेखापरीक्षण सम्पादन गर्नुपर्दछ । लेखापरीक्षणको लागि सक्षम व्यवसायिक जनशक्तिको व्यवस्था गर्ने, त्यस्तो जनशक्तिलाई नियमित तालिम दिई क्षमता अभिबृद्धि गर्नुपर्ने, आचारसंहिताको कडाईका साथ पालना गरी स्वतन्त्र तबरले लेखापरीक्षण एवं प्रतिवेदन गर्ने व्यवस्था हुनुपर्दछ । लेखापरीक्षणको प्रत्येक चरणमा प्रभावकारी गुणस्तर नियन्त्रण प्रणालीको कार्यान्वयन गर्नुपर्दछ । जसअन्तर्गत उच्चतहका पदाधिकारीबाट मानदण्ड र योजना बमोजिम लेखापरीक्षण गरेको, सक्षम उपयुक्त र पर्याप्त प्रमाण संकलन भएको, प्रतिवेदनका व्यहोरा एवं सुझाव तार्किक (Logical) चित्तबुझ्दो (Convincing) र पर्याप्त विश्लेषणमा आधारित र समस्यालाई संबोधन गर्ने खालको रहे नरहेको पुनरावलोकन एवं मूल्याङकन गर्नुपर्दछ । छनौटका आधारमा प्रतिवेदनपूर्व (Pre-issuance) र प्रतिवेदन पश्चातको गुणस्तर आश्वस्तता पुनरावलोकन प्रणाली समेत कार्यान्वयनमा ल्याउनु पर्दछ । उपर्युक्त अवस्थामा लेखापरीक्षण गुणस्तरीय हुन्छ । फलस्वरुप प्रतिवेदन कार्यान्वयन भई लेखापरीक्षणको प्रभाव बढछ ।

७. लेखापरीक्षणको चरण र मस्यौदा प्रतिवेदन तयार भई सकेपश्चात लेखापरीक्षण गर्ने निकायका पदाधिकारीसँग पर्याप्त छलफल अन्तरक्रिया गरी अन्तिमरुप दिनुपर्दछ । यो प्रकृया एकले अर्कालाई चित्त बुझाउन (Convince) उपयुक्त हुन्छ ।

८. प्रतिवेदनको प्रस्तुतीले पनि लेखापरीक्षणका व्यहोराहरु कार्यान्वयनमा असर गर्दछ । प्रतिवेदन सरल, पठनीय, बुझिने, छोटो र पूर्ण हुनुपर्दछ । व्यहोराहरुमा आधार (Criteria), अवस्था (Condition), कारण (Cause) र असर (Consequence) विश्लेषण गरी प्रस्तुत गर्नुपर्दछ । ग्राफ र तस्वीरले प्रतिवेदनलाई आकर्षक र बुझ्न सहज बनाउँछ । जिम्मेवार निकाय स्पष्ट खुल्ने गरी प्रतिवेदन प्रस्तुत गर्नुपर्दछ । मुख्य मुख्य विषयगत व्यहोरालाई संक्षेपीकरण गरी कार्यकारी सारांश प्रकाशन गरेमा फुर्सद कम हुने व्यक्ति र सञ्चार जगतलाई पनि जानकारी दिन सहज हुन्छ र प्रतिवेदनको प्रभावकारिता बढ्छ ।

९. लेखापरीक्षण नतिजाको स्पष्ट र प्रभावकारी सञ्चार (Communication) भएमा सबैले सही ढंगले बुझ्ने हुँदा लेखापरीक्षण गराउने निकाय व्यहोरा स्वीकार र कार्यान्वयन गर्न बाध्य हुन्छन् । व्यवस्थापिका संसदका प्रतिनिधि र सरोकारवाला समेतले प्रतिवेदनको कार्यान्वयन सम्बन्धमा आवाज उठाउँछन् । तसर्थ प्रतिवेदन पेश हुनासाथ पत्रकार सम्मेलन गर्ने, प्रेस विज्ञप्ती जारी गर्ने, सञ्चार जगतसँग अन्तरक्रिया गरी प्रतिवेदनका विषयहरुको जानकारी दिने, स-साना ब्रोसर बुकलेट तयार गरी आमरुपमा सम्प्रेषण गर्ने, सोसल मेडियाहरुको प्रयोग गर्ने रणनीति अबलम्बन गर्नुपर्दछ । कतिपय सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाले प्रतिवेदन जारी गर्नुपूर्व बन्द शिविरमा राखेर पत्रकारहरुको पृष्ठपोषण लिने प्रचलन पनि गरेका छन् । असल सञ्चार रणनीति (Communication Strategy) प्रयोग गरेमा प्रतिवेदनको प्रभाव अभिबृद्धि हुन्छ ।

१०. लेखापरीक्षणमा सम्परीक्षण/अनुगमन (Follow up) को ठूलो महत्व छ । सम्परीक्षण/अनुगमन बेगरको लेखापरीक्षणको प्रभाव न्यून रहन्छ । त्यसैले इन्टोसाईको मेक्सीको घोषणापत्रले प्रतिपादन गरेका आठ सिद्धान्त मध्ये सम्परीक्षण/अनुगमन एक हो । सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थामा प्रभावकारी सम्परीक्षण अनुगमनको व्यवस्था हुनुपर्दछ । जसबाट लेखापरीक्षणले औँल्याएका व्यहोरा वा सुझाव कार्यान्वयन भए भएनन्, कस्तो प्रभाव पऱ्यो जानकारी लिन सहज हुन्छ । लेखापरीक्षणको प्रभाव मापन एवं पृष्ठपोषणको लागि समेत सम्परीक्षण आवश्यक पर्छ । लेखापरीक्षकले पुनः परीक्षण गर्छ भन्ने मान्यताले पनि लेखापरीक्षणका व्यहोरा कार्यान्वयन गरिन्छ । सम्परीक्षण/अनुगमनको समय विषयवस्तु अनुसार फरक हुन्छ । कुनै तत्काल सम्परीक्षण/अनुगमन गर्न सकिन्छ भने कुनै विषय कार्यान्वयनको लागि लामो समय लाग्छ । तसर्थ उक्त समयसम्म पर्खनु पर्ने हुन्छ ।

११. लेखापरीक्षणको प्रभाव अभिबृद्धि गर्न संसदीय समितिको भूमिका महत्वपूर्ण हुन्छ । सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाले संसदीय समितिलाई प्रतिवेदनबारे जानकारी दिने र सो समितिले सरकारी निकायलाई निर्देशन दिने, दिएको निर्देशनको कार्यान्वयन अवस्था अनुगमन गर्ने, कार्यान्वयन नगर्दा कारबाही हुने व्यवस्था भएमा लेखापरीक्षण प्रतिवेदनको कार्यान्वयन प्रभावकारी हुन्छ ।

१२. प्रतिवेदन समयमा जारी हुनुपर्दछ । कारोबार भएको ३/४ वर्षपछि प्रतिवेदन दिएमा जिम्मेबार पदाधिकारी पत्ता लगाउन समेत कठिन हुन्छ र प्रतिवेदनको कार्यान्वयन हुदैन । तत्कालै लेखापरीक्षण (Real time Audit) गरेर जुनसुकै बेला समेत प्रतिवेदन दिने व्यवस्था भएमा लेखापरीक्षणको प्रभावकारिता बढ्छ ।

निष्कर्ष

सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाले प्रचलित कानुनको पालना सुनिश्चित गर्ने, सार्वजनिक निकायको काम कारबाहीमा मितव्ययिता, कार्यदक्षता र प्रभावकारिता अभिबृद्धि गर्ने, नीति, प्रकृया कानुन एवं संगठनात्मक व्यवस्थामा रहेका कमी कमजोरी पहिल्याई सुधारका लागि सुझाव दिने र सार्वजनिक जवाफदेहिता एवं पारदर्शिता प्रर्बद्धन गर्दै सुशासनमा योगदान पुर्‍याउने उद्देश्यले लेखापरीक्षण गरेको

हुन्छ । उपर्युक्त उद्देश्य हासिल भएमा लेखापरीक्षण प्रभावकारी हुन्छ । अन्यथा लेखापरीक्षण एक नियमित आकस्मिकताको रुपमा सीमित रहन्छ । लेखापरीक्षण प्रभावकारी छ छैन मापन गर्न लेखापरीक्षणले दिएका सुझाव कार्यान्वयन भए भएनन्, कार्यान्वयन पश्चात लागत कटौती, दक्षता वृद्धि, आय वा राजस्व वृद्धि, गुणस्तरीय र प्रभावकारी सेवा प्रवाह भयो भएन र वित्तीय अनुशासन कायम भए नभएको मूल्याङ्कन गर्नुपर्दछ । लेखापरीक्षण संस्थाले प्रभावकारी अनुगमन प्रणालीमार्फत यस्तो मूल्याङ्कन गर्न सक्दछ ।

कतिपयले लेखापरीक्षणको प्रभाव लेखापरीक्षण संस्थाको वशको विषय होइन भन्ने गर्दछन् । तर प्रभाव एकपक्षको संलग्नताले मात्र हुदैन । यसको लागि लेखापरीक्षण गराउने र गर्ने दुवै निकायको प्रयास जरुरी हुन्छ । लेखापरीक्षणको प्रभाव न्यून हुनुमा लेखापरीक्षण गराउने निकायको जवाफदेही वहन नगर्ने प्रकृति, दण्ड विहिनता, लेखापरीक्षण गुणस्तरीय नहुनु, लेखापरीक्षण प्रतिवेदन पठनीय सरल र विश्लेषणात्मक नहुनु, पर्याप्त छलफल अन्तरक्रिया नगरी लेखापरीक्षण प्रतिवेदन तयार गर्नु, सुझावहरु कार्यान्वयन योग्य एवं लागत प्रभावी (Cost effective) नहुनु, सञ्चारमाध्यम एवं सरोकारवालासँग समूचित सम्बन्ध स्थापित गर्न नसक्नु लगायतका कारण रहेका हुन्छन् । तसर्थ सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाले उपयुक्त सम्परीक्षण/अनुगमन प्रणालीमार्फत लेखापरीक्षणको प्रभाव मूल्याङ्कन गर्ने र देखिएका कमीकमजोरीमा सुधार गरी लेखापरीक्षणलाई विश्वसनीय र भरपर्दो बनाउने तथा सार्वजनिक निकायका पदाधिकारीको जिम्मेबारी एवं जवाफदेहिता समेत किटान गरी लेखापरीक्षण प्रतिवेदन कार्यान्वयन नगर्ने उपर दण्डात्मक रणनीति प्रयोग गर्नुपर्दछ । फलस्वरुप राज्यले सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाबाट अपेक्षा गरे अनुरुपको प्रतिफल प्राप्त गर्न सक्दछ ।

सन्दर्भ सामग्री

१. How to increase the use and impact of audit report " A Guide for Supreme Audit Institution" *INTOSAI Capacity Building Committee.*

२. महालेखापरीक्षकको चौवन्नौं वार्षिक प्रतिवेदन, २०७३

३. महालेखापरीक्षकको कार्ययोजना (२०७४-२०८०)

४. Quality Assurance Handbook, 2012, *Office of the Auditor General, Babarmahal.*

निजीकृत सार्वजनिक संस्थाको अवस्था



बामदेव शर्मा अधिकारी*

१ **पृष्ठभूमि** – उत्पादन र वितरण प्रक्रियालाई व्यावसायिक पद्धति अनुसार चल्न सक्ने गरी कानुनले संरक्षण गरेर स्थापित सार्वजनिक संस्थानहरुले व्यावसायिक कार्यकुशलता, वित्तीय क्षमता, सेवा प्रवाहको स्तर वृद्धि र उद्यमशिलतामा ह्रास आउने क्रम रोकिएको छैन।सरकार आफैले सञ्चालन गर्दा प्रक्रियागत कार्यमा जकडिने र निजी क्षेत्र भै स्वायत्त छोड्दा लोक कल्याण र सामाजिक उत्तरदायित्व पालना गर्न नसकिने पक्षलाई मध्यनजर राखेर विशेष ऐनद्वारा सार्वजनिक संस्थाको स्थापना गर्ने सोचमा खुल्ला अर्थनीतिको अवलम्बनले परिवर्तन ल्याएको छ। नियन्त्रणमुखी व्यवहारले व्यावसायिक क्रियाकलापलाई कमजोर बनाई प्रतिस्पर्धामा ह्रास आउने तथा सेवा प्रवाह समेत कुशल एवं दक्ष नभएको सन्दर्भमा सरकारले सामाजिक उत्तरदायित्व बहन नै गर्नुपर्ने अत्यावश्यक सेवा प्रवाह बाहेक अन्य क्षेत्रका सार्वजनिक संस्थाहरु सञ्चालनमा निजी क्षेत्रलाई प्रवेश गराई ती संस्थाहरु व्यवसायिक तवरले सञ्चालन गरी दक्षता अभिवृद्धि गर्ने र सेवा प्रवाहमा सुधार ल्याउने उद्देश्यका साथ सुधार्ने संस्कारको व्यवस्था विश्वव्यापी रपमा रहेकोले नेपालमा पनि २०५० देखि निजीकरण कार्यको थालनी भएको थियो। बैंकिङ तथा वित्तीय क्षेत्रको विकास, औद्योगिकरण एवं पूर्वाधार क्षेत्रको विकास र विस्तार, जनताको लागि आवश्यक आधारभूत वस्तु तथा सेवा आपूर्ति, रोजगारी वृद्धि उद्यमशिलता प्रवर्द्धन, कला र संस्कृतिको संरक्षण, राष्ट्रिय विपदमा वस्तुको वितरण, कृतिम अभाव, कार्टेलिङ नियन्त्रण जस्ता कार्यमा सार्वजनिक संस्थाको उपस्थिति राज्यको वहुपात्रकोरुपमा आवश्यक रहेकोले उद्देश्य, अधिकार र क्षेत्र तोकी अत्यावश्यक वस्तु तथा सेवायुक्त संस्थानको कार्यकुशलता वृद्धि गरी बांकी क्षेत्रमा सरकारले केवल नियमक र सहजकर्ताको रुपमा प्रस्तुत हुन जरुरी छ।

२ **निजीकरण गर्नुको कारण** – सरकारले आफै उत्पादन गरेर वितरण गर्ने अवधारणामा परिवर्तन भएपछि व्यावसायको दक्षता अभिवृद्धि गरी उत्पादकत्व बढाउन, वित्तीय तथा प्रशासनिक भार कम गर्न र निजी क्षेत्रको सहभागितामा व्यापक वृद्धि गरी समग्र देशको आर्थिक विकास गर्ने उद्देश्य राखेर निजीकरण ऐन, २०५० कार्यान्वयनमा ल्याइएको थियो।

---

* नायव महालेखापरीक्षक, महालेखापरीक्षकको कार्यालय

३ **कार्यान्वयन अवस्था** – व्यावसायिक कुशलता, वित्तीय भारबाट सरकारले उन्मुक्ति एवं थप राजस्व परिचालन र निजी क्षेत्रको अनुगाईमा आर्थिक विकास जस्ता पक्ष अघि सारिए पनि निजीकरणको क्रममा देहायका विषयमा ध्यान पुगेन –

- क्षेत्रगत रुपमा रहेका संस्थान निजीकरणको प्राथमिकता तोकिएन,
- उत्पादकत्व र कार्यकुशलता वृद्धि गराउने भन्दा पनि निजीकरण सरकारी सम्पत्ति निजी क्षेत्रमा हस्तान्तरणमा सीमित रह्यो,
- नोक्सानीमा रहेका संस्थाको मात्र निजीकरण गर्नुपर्दछ भन्ने मान्यताले प्राथमिकता पायो,
- निजीकरण कार्य उपयुक्त व्यवसायी र कुशलतापूर्वक सञ्चालन गर्ने कार्य योजनाभन्दा पनि लिलाम बढाबढको प्रक्रियामा अघि बढ्यो,
- निजीकरण सम्बन्धमा विषयगत अध्ययन र विश्लेषण नगरी शेयर विक्री, व्यवस्थापन करार, भाडा, खारेजी एवं विघटन जस्ता प्रक्रिया अगाडि बढे।

४ **निजीकरण अवस्था** – नेपाल सरकारको शेयर एवं ऋण लगानीमा रहेका संस्थामध्ये ३० संस्था निजीकरण गरिएकोमा ११ संस्थामात्र सञ्चालनमा रहेका छन्। निजीकरण गर्दा संस्थानको क्षमता वृद्धि गरी उत्पादन बढाउने उल्लेख गरिए तापनि ४ संस्थाले क्षमता वृद्धि गरी नाफामा सञ्चालनमा रहेका छन्। निजीकरण सम्झौताको अनुगमन गर्ने अधिकार ऐनले निजीकरण समितिलाई दिएको भएपनि निजीकरण पश्चात सरकारको दायित्व मुक्त भए झै समितिले संस्थाको सञ्चालित अवस्था, कमी कमजोरी, सुधारका लागि सुझाव दिने प्रयोजनको लागि अनुगमन गर्नुपर्नेमा सो कार्य हुन सकेको छैन। हाल निजीकरण गरिएको ३० सार्वजनिक संस्थाको अवस्था हेर्दा ११ शेयर विक्री, १२ खारेजी, ५ को सम्पत्ति तथा व्यवसाय विक्री र १ व्यवस्थापन करारमा दिइएको देखिन्छ।

खारेजीमा गएका बाहेक भृकुटी पल्प एण्ड पेपर मिल्स, हरिसिद्धि इटा टायल कारखाना, बालाजु कपडा उद्योग, कांचो छाला सङ्कलन तथा विक्री कम्पनी, रघुपति जुट मिल, बिराटनगर जुट मिल बन्द अवस्थामा रही व्यवस्थापकहरु नै सम्पर्कमा नरहेको अवस्था छ। नेपाल रोजीन एण्ड टर्पेन्टाइट लि.को खोटो सङ्कलनमा बिवाद भई नोक्सानीमा रहेको, चिया विकास निगमको जग्गा बिवादका कारणले कवोलकर्ताले स्वीकार गरेको रकम नबुझाएको, चलचित्र विकास कम्पनी खरिदकर्ताले तेस्रो पक्षलाई विक्री गरेकोमा सञ्चालन घाटामा रहेको छ। नेपाल विटुमिन व्यारेल, ल्यूव आयल, नेपाल बैंक लि., बुटवल पावर कम्पनी र नेपाल दूरसञ्चार कम्पनी लिमिटेडको कारोवार मात्र मुनाफामा रहेको छ।

निजीकरण गर्दा निजीकृत कम्पनीको उत्पादकत्व वृद्धि हुने, रोजगारीको सिर्जना हुने, कवोल रकम प्राप्तिबाट राजस्वमा योगदान हुने र सार्वजनिक संस्थामा निरन्तर सरकारले गर्नुपर्ने लगानीलाई उत्पादनशिल क्षेत्रमा लगानी गर्ने अवसर भई समग्र अर्थतन्त्रमा नै सकारात्मक सन्देश पुग्ने गन्तव्य तय भएको थियो। कार्यान्वयनको शुरुवातीचरणमा नै अधिकांशको उत्पादनमा ह्रास, नोक्सानी वृद्धि, रोजगारी कटौती हुनुको अतिरिक्त पुन: सरकारले स्रोत व्यवस्थापन एवं दायित्व भुक्तानीमा अतिरिक्त लगानी गर्नुपरेको अवस्था रह्यो। यस्तो लगानी १५ वटा निजीकृत संस्थामा २०७४ आषाढ मसान्तसम्म रु.५ अर्ब ४९ करोड ३७ लाख पुगेको र यो बढ्ने क्रम अझै जारी छ। खारेजी र विघटन भएका संस्थाको समेत दायित्व फर फारक र भुक्तानी हुन नसक्दा सरकारले आर्थिक तथा सामाजिक उत्थानमा गर्नुपर्ने लगानीलाई रुग्ण संस्थामा खन्याउनुपर्दा मुलुकको आर्थिक विकासमा प्रत्यक्ष असर परेको छ। त्यस्तै निजीकृत संस्थाले सम्झौताको शर्त अनुसार नेपाल सरकारलाई बुझाउन कबोल गरेको रकममध्ये पनि हालसम्म ५ सस्थाको रु.२५ करोडभन्दा बढी असुल हुन बांकी रहेकोमा विभिन्न विवाद खडा गरेर हालसम्म नबुझाएको अवस्था विद्यमान छ।

५ **समस्या तथा सुझाव** – निजीकृत संस्थाले आफ्नो कार्य दक्षता र कार्य क्षमता देखाउन नसक्नुको पछाडि निजी क्षेत्रको पर्याप्त विकास र लगानीको वातावरण नहुनु पनि हो। कर्मचारीको तलव भत्ता, अवकाश पछिको दायित्व, कर्जा सञ्चालन खर्च र ऋणमा तिनुपर्ने व्याज खर्चका कारणले सञ्चालन लागत अप्रत्याशित रुपमा बढी हुन गएको छ। उद्योगमा थप लगानी गरी क्षमता वृद्धि, नयाँ प्रविधिको शुरुवात, थप रोजगारीको सिर्जना हुन नसक्दा यी संस्थाले अन्य व्यावसायिक संस्थासंग प्रतिस्पर्धामा उत्रन सकेका छैनन्। निजीकरणको उद्देश्य, लक्ष्य र कार्य योजना र सम्झौताको शर्त अनुसार कार्य सम्पादन प्रक्रिया अगाडि बढे नबढेको अनुगमन पनि नभएको र केही संस्थाले उद्देश्य बाहिर गई निजीकृत सम्पत्ति विक्री, गैर व्यवसायिक कारोवार गर्दा समेत सरकारी पक्षबाट कुनै सोधपुछ र पत्राचार भएको छैन। निजीकृत संस्थाले कार्य क्षमता र कार्य दक्षता देखाउन नसकेको कारण विनिवेश प्रक्रियाले नै गति लिन सकेको छैन।मुल रुपमा विनिवेश कार्यले नतिजामूलक अवस्थामा पुग्न नसक्नुका समस्याहरु निम्न रहेको देखिन्छ:

- निजीकरण समिति र निजीकरण कार्य प्रभावकारी भएन,
- सरोकारवालाबीच नीतिगत सामाञ्जस्यता र एकरुपता कायम हुन सकेन,
- निजीकरण प्रक्रिया जटिल एवं विघटन प्रक्रिया लामो भयो,
- जग्गा अतिक्रमणको विषयलाई टुंगोमा पुऱ्याउन सकिएन,
- निजीकृत निकायको सम्पत्ति व्यावस्थापन र संरक्षण भएन,
- निजीकरण सम्बन्ध विषयहरुमा सम्झौतामा स्पष्ट व्यवस्था नगरिंदा अधिकांश निकायहरुको विवाद अदालतमा विचाराधीन छन्,

- निजी क्षेत्रको विकास र लगानीको वातावरणमा सुधार भएको छैन,
- सरकार र निजीकृत संस्था सञ्चालनको जिम्मा पाएका व्यवासायीमा प्रतिवद्धता देखिएन,
- अनुगमन एवं मूल्याङ्कन प्रक्रिया कागजीमात्र भयो, कार्यमुक्ति भएन,
- समायोजन सम्बन्धी हिसाव अझै नमिलेकोले पारदर्शी भएन।

माथि उल्लेखित समस्याको सुक्ष्म पहिचान गरी नीतिगत तथा कार्यान्वयनगत तहमा कार्ययोजना बनाई कार्यान्वयनमा गएपछि निजीकृत संस्थाकोक्षमता अभिवृद्धि हुने अवस्था रहन्छ।

६ **निष्कर्ष** – सरकारले व्यावसायिक तवरले सञ्चालन गर्ने उद्घोष भएका संस्थान पनि निरन्तर नोक्सानीमा गएको र यिनीहरुको प्रभावकारी सञ्चालन गर्नसक्ने पूँजी, व्यावसायिकता र उद्यमशिलताको विकास हुन सकेको छैन। नोक्सानीमा गएका संस्थाहरुलाई सुधार गरी अगाडि बढाउन कार्यसम्पादन सम्झौता र व्यवस्थापन करार नगरी निजीकरणगर्ने तर्फ मात्र सरकारको ध्यान गयो। निजीकरण गरिएका संस्थानले पनि निजीकरणको शर्त सम्झौता र उद्देश्यको परिपालना गराउन सकेको देखिएन।निजीकरण गरेपछि सरकारको दायित्व कम हुन्छ भन्ने मान्यतामा अगाडि बढ्दा यस्ता संस्थाहरु लगाम विहिन भएकोले अझै नोक्सानीमा गई सम्पत्ति तथा दायित्व फरफारक गर्न झनै सरकारी लगानी बढाउनु परेको स्थिति देखियो। तसर्थ निजीकरण गरिएपछि स्थितिमा सुधार गरी उत्पादकत्व वृद्धि हुने संस्थालाई निजी क्षेत्रको जिम्मा लगाउने निजी क्षेत्रलाई जिम्मा लगाउंदा पनि निर्णायक तथा बहुसंख्यक लगानीकर्ताको खोजी गर्ने, सर्वसाधारण र संलग्न कर्मचारीलाई पनि आवद्ध गराउने विकल्प सहितको विनिवेश नीतिलाई अगाडि ल्याउन जरुरी छ।

निजीकृत संस्थाले निजीकरणको शर्त बमोजिम कार्य सम्पादन गरे नगरेको अनुगमन, निगरानी र सहजीकरणको कार्य विषयगत मन्त्रालयलाई दिई प्राप्त हुने प्रतिवेदनलाई अर्थ मन्त्रालयमा रहेको निजीकरण समितिले व्यापक रुपमा कार्यान्वयनमा लैजाने, सोको वार्षिक प्रतिवेदनलाई संसदीय समितिमा छलफल गराई नीतिगत र कानुनी रुपमा समसामयिक सुधार गर्नेतर्फ ध्यान पुऱ्याइएमा मात्र संघीय परिवेशमा विनिवेश पद्धतिको प्रभावकारी कार्यान्वयन हुन पुग्दछ।

सन्दर्भ सामग्री

- सार्वजनिक संस्थाको स्थितिविश्लेषण – २०७४ अर्थ मन्त्रालय
- सार्वजनिक संस्थानको प्रगति विवरणहरु।

भौतिक पूर्वाधार निर्माण क्षेत्रको लेखापरीक्षण

त्रिलोचन आचार्य*

१. **परिचयः** वर्तमान युग विकास र निर्माणको युग हो । सबैले विकासका क्रियाकलापहरू सञ्चालन गर्दै आफूलाई सुखी र सम्बृद्ध बनाउँन लागि परेका हुन्छन् । प्राप्त स्रोत र साधनलाई अधिकतम उपयोग गरी उन्नति र प्रगतिका चाहना पुरा गर्नु आजको प्रमुख एजेण्डा हो । अत्युत्तम रुपमा स्रोत र साधनको उपयोग गरी जनसाधारणको जीवनस्तर उकास्ने मुख्य लक्ष्य एवं सोचका साथमा सरकार अगाडि बढिरहेको हुन्छ । सरकारले नै देशमा निजी सहकारी एवं गैरसरकारी संस्थाहरुको समग्र अभियानलाई दिशानिर्देश गरी रहेको हुन्छ । जब कुनै काम हुन्छ त्यहाँ विभिन्न स्रोत र साधनहरुको प्रयोग आवश्यक हुन्छ । विभिन्न स्रोत साधनभित्र जनशक्ति, कच्चा पदार्थका साथसाथै वित्तीय स्रोतको स्थान महत्वपूर्ण हुन्छ । आर्थिक क्रियाकलापलाई आयोजना, कार्यक्रम एवं कार्यालय सञ्चालनको रक्त प्रणाली नै मान्नु पर्दछ । विकास निर्माण कार्यको लागि यो त्यस्तो उर्जा हो जसले सफलताको गन्तव्यमा पुग्न प्रमुख भूमिका निर्वाह गर्दछ । आर्थिक स्रोतको प्रयोग गरिएपछि यसको कुशल परिचालनको महत्व अगाडि आउँदछ । जब पैसाको उपयोग गर्नु पर्दछ तब आर्थिक व्यवस्थापन र आर्थिक ऐन नियम विनियमको जरुरत पर्दछ । धन देख्दा महादेवका समेत तीन नेत्र भन्ने उखानले प्राधान्यता पाएको हाम्रो देशमा आर्थिक प्रशासनमा नियन्त्रण र सन्तुलनको अपेक्षा कठिन हुन्छ । आर्थिक क्रियाकलापको सञ्चालन र नियन्त्रणको बाह्य, स्वतन्त्र र तटस्थ मूल्याङ्कनको आवश्यता सुरुदेखि नै गरिँदै आएको पाइन्छ । प्रारम्भमा आय र व्ययको विषयमा साहुलाई सुनाउँने गरी प्रयोगमा आएको ल्याटिन शब्द Audire (अडायर) शब्द नै हाल आएर अडिट अर्थात लेखापरीक्षणको रुपमा प्रख्यात छ । भौतिक निर्माण तथा पूर्वाधार विकासको क्षेत्रमा राज्यको आधा आधी वार्षिक बजेट परिचालित भैरहेको हुन्छ । लेखापरीक्षणले त्यसको सही उपयोग भए नभएको सम्बन्धमा आधिकारिक मूल्याङ्कन प्रतिवेदन जारी गर्नुपर्दछ । नेपालको संविधानले यसरी स्वतन्त्र, निष्पक्ष, बाह्य मूल्याङ्कन वा परीक्षणको जिम्मेवारी दिएको महालेखा परीक्षकको कार्यालयबाट भइरहेको लेखापरीक्षण, यसका चुनौतीहरु र औँल्याएका गहनतम पक्षका सम्बन्धमा देखिएका व्यहोराहरू उजागर गर्नु यस लेखको उद्देश्य रहेको छ ।

२. **लेखा र लेखापरीक्षणः** सरकारले देशको राज्य व्यवस्थाका अति जरुरी पक्षहरु वा शान्ति सुरक्षा कायम लगायत दैनिक प्रशासनिक कार्यमा आधारभूत लगानी गरे पश्चात बाँकी रहने स्रोत र साधनलाई राष्ट्रिय पूँजी निर्माणको कार्यमा उपयोग गर्दछ । पूँजी निर्माणबाट राज्यको विकासको जग बस्दछ । पत्यक्ष रुपमा यसले नाफा आर्जन नगरी हाले पनि अप्रत्यक्ष रुपमा यसले उत्पादनमा टेवा पुग्ने काम गरी रहेको हुन्छ । बाटो, बिजुली, सिंचाई, खानेपानी, शहरी विकास तथा कृषि कार्यमा गरेको लगानीले प्रत्यक्ष अप्रत्यक्ष रुपमा आय आर्जनको भूमिका खेली रहन्छन् । यस क्षेत्रमा गरेको सरकारी लगानीबाट समग्र निजि क्षेत्र लाभान्वित हुने गर्दछ । सरकारी रकम प्रयोगकर्ताले आफूले गरेको आय र व्ययको हिसाब लेखापरीक्षकलाई जँचाएर फरफारक लिनुपर्दछ । यस प्रक्रियालाई लेखापालन र लेखापरीक्षणको नामले चिनिन्छ । जब लेखा स्पष्ट र नतिजा देखिने गरी राखेको हुँदैन त्यहा

* नायब महालेखापरीक्षक, महालेखापरीक्षकको कार्यालय

लेखापरीक्षण सम्भव हुँदैन । लेखा र लेखापरीक्षणको क्रियाकलाप पुरा गर्नको लागि तोकिएको विधिबाट लेखा राख्नु पर्दछ । संविधान बमोजिम महालेखापरीक्षकले लेखापरीक्षण गर्ने कार्यालयहरुले महालेखापरीक्षकले तोकेको ढाँचामा लेखा राख्नु पर्दछ । उक्त स्वीकृत विधि विधान अनुसार कागज प्रमाणहरु राखेको छ छैन र आय र व्ययको हिसाबहरु ऐन नियमले तोकेको विधि पूरा गरीगरिएको छ छैन लेखापरीक्षकले जाँच गर्नुपर्दछ । लेखा राख्ने कार्यको विधि सम्बन्धित निकाले पूरा गर्नुपर्दछ । आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली चुस्त दुरुस्त राख्दै कानुन अनुसारको निर्णय र त्यसको कार्यान्वयन गर्ने जिम्मेवारी सम्बन्धित निकायको हो । सरकारी रकम निकाशा खर्च र त्यसको आन्तरिक लेखापरीक्षण समेत निकायको आन्तरिक प्रक्रिया हो भने महालेखा परीक्षक कार्यालयबाट गर्ने लेखापरीक्षण बाह्य प्रक्रिया अन्तर्गत पर्दछ । दुवैको सेवाको अन्तरनिहित उद्देश्य भनेको सहज आर्थिक व्यवस्थापन, वित्तीय कानूनको परिपालना, विकास र सुशासन नै हो ।

३. **लेखापरीक्षण विधि, पद्धति र प्रक्रिया:** लेखापरीक्षण कार्यको लागि पनि निश्चित प्रक्रिया र विधि तय गरिएको हुन्छ । लेखापरीक्षकले सबै कुरा जानेको हुन्छ, जसो गर्ने पनि अधिकार भएको हुन्छ भन्ने कुरा साँचो होइन । लेखापरीक्षकले चाह्यो भने प्रतिवेदनमा पार्न वा नपार्न सक्दछ भन्ने असीमित स्वविवेकीय अधिकार रहन्छ भन्ने कुरा पनि भ्रम खडा गर्ने कुरा हुन् सत्य होइन । महालेखा परीक्षकको कार्यालय करिब ६ दशक उमेरको परिपक्व निकाय हो । यसले ५४ वटा वार्षिक प्रतिवेदनहरु तयार गरी राष्ट्रपति वा राष्ट्र प्रमुख समक्ष प्रस्तुत गरिसकेको छ । सानो होस् वा ठूलो जुनसुकै निकायको लेखापरीक्षणमा कर्मचारी खटिने, लेखापरीक्षण योजना आवश्यक हुने र लेखापरीक्षण योजनामा त्यो निकायको मुख्य जोखिमलाई पहिचान गरी प्राथमिकतापूर्ण परीक्षण गरिनुपर्ने तथा निश्चित ढाँचामा प्रतिवेदन गर्नुपर्ने हुन्छ । महालेखापरीक्षकको कार्यालयले लेखापरीक्षण सम्बन्धमा प्रचलनमा ल्याएका प्रमुख कार्य, कार्यविधि, पद्धति तथा प्रक्रियाहरु निम्नानुसार छन्:

- वार्षिक लेखापरीक्षण योजना
- मन्त्रालयगत वा समस्टीगत लेखापरीक्षण योजना
- इकाईगत लेखापरीक्षण योजना
- लेखापरीक्षण कार्यक्रम: समय, बजेट क्षेत्र र जनशक्तिको निर्धारण
- जोखिम निर्धारण गरी परीक्षण विषयको प्राथमिकता निर्धारण
- संयुक्त लेखापरीक्षण / महाशाखागत लेखापरीक्षण / महानिर्देशनालय / निर्देशनालयगत लेखापरीक्षण
- कार्यमूलक तथा विशेष लेखापरीक्षण जस्तै :- वातावरणीय / सूचना प्रविधि /प्राकृतिक प्रकोप / वैदेशिक सहायताको लेखापरीक्षण
- लेखापरीक्षणमा गुणस्तर नियन्त्रण र प्रतिवेदन जारीपूर्वको पुनरावलोकन र प्रतिवेदन जारी पश्चात को पुनरावलोकन
- समकक्षी पुनरावलोकन र मित्र राष्ट्रका टोलीहरुसंग संयुक्त लेखापरीक्षण
- लेखापरीक्षणमा आयोजना स्थलको निरीक्षण अवलोकन

- विद्युतीय कार्यपत्र (EWP) को प्रयोग
- लेखापरीक्षणमा प्रवेश बैठक, समापन बैठकको अनिवार्य व्यवस्था एवं सुपरभिजनको व्यवस्था
- लेखापरीक्षणमा नागरिक समाजको सहभागिता
- राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय तालिम, सेमिनार र गोष्ठीमा सहभागिता
- मित्र राष्ट्रहरुसंग द्विपक्षीय सहयोग
- सूचनाको हकअन्तर्गत प्रारम्भिक प्रतिवेदन समेत माग गर्ने पत्रकारलाई उपलब्धता
- वेभ साइट मार्फत सफ्ट कपी र प्रतिवेदन पुस्तकहरुको उपलब्धता
- जिल्ला स्तरीय प्रतिवेदन तयारी
- सरोकारवालासंगको छलफल, बैठक अन्तरक्रिया तथा लेखापरीक्षण पूर्व उजुरी तथा गुनासोको लागि सूचना
- विषयगत लेखापरीक्षण निर्देशिका, मापदण्ड तथा पेशागत सरकारी लेखापरीक्षण सम्बन्धी पत्रिका प्रकाशन
- विषयगत अन्तर्राष्ट्रिय संघ संगठनको सदस्यता र सहभागिता
- विषयगत जनशक्ति उत्पादनको लागि अल्पकालीन तालिम तथा स्वदेश एवं विदेशमा दीर्घकालीन अध्ययनको व्यवस्था
- संस्थागत दक्षता विकास र सुदृढीकरणकोलागि विश्व बैक तथा एशियाली विकास बैंकको सहयोगका कार्यक्रम सञ्चालन ।
- लेखापरीक्षणको स्तर वृद्धिको लागि परामर्शदाताको सेवा उपयोग ।

उल्लेखित विधिहरु अवलम्बन गरी लेखापरीक्षणलाई स्तरीय, विश्वासनीय, पद्धतिमूलक बनाउन प्रयास भएका छन् । खास गरी लेखापरीक्षण योजनालाई कार्यान्वयनमा सरल, समय सापेक्ष र प्रभावकारी बनाउँदै लैजाने तथालेखापरीक्षण कार्यलाई व्यावसायिक, निष्पक्ष, तटस्थ, स्तरयुक्त तथा प्रतिवेदनलाई सरल, भाव संप्रेषणयुक्त र सरोकारवाला मैत्री बनाउनुपर्ने चुनौतीलाई मध्यनजर राखी उल्लेखित व्यवस्थाहरु अगाडि बढाइएको छ । सुधारको प्रक्रिया निरन्तर अगाडि बढ्ने विषय भएकोले यसलाई सधैँ अगाडि बढाउनुपर्ने हुन्छ । विधिको विकास नै संस्थाको विकास र साख हो । देशमा आर्थिक व्यवस्थापनको जिम्मेवारी पाएका पदाधिकारीहरुको अधिकारको दुरुपयोग र स्रोत साधनको प्रयोगमा व्यक्तिगत लोभ लालच र दोहन पहिचान गरी स्पष्ट व्यहोरा प्रतिवेदनमा समावेश गर्न सिद्धान्तले परिचालित, विधि र प्रक्रियाको जानकारी भएका लेखापरीक्षककोमहत्वपूर्ण भूमिका हुन्छ । महालेखा परीक्षकको कार्यालयले उपरोक्त व्यवस्थापनलाई अझै व्यापक र अभ्यासयुक्त बनाउँनु आवश्यक छ ।

४. **लेखापरीक्षणबाट देखिएका व्यहोराहरु:** भौतिक पूर्वाधार क्षेत्रमा सरकारी लगानी अत्यधिक रहेको हुन्छ । लगानीको सही उपयोगको आश्वस्तता संसद मार्फत जनता समक्ष पुऱ्याउनु नै लेखापरीक्षणको उपादेयता भएको हो । जनताले तोकिएको समयमा नै तोकिएको परिमाण र

गुणस्तरमा सार्वजनिक निर्माणको काम भएको छ छैन भन्ने व्यहोरा लेखापरीक्षणको प्रतिवेदन मार्फत जानकारी लिने गर्दछन् । तसर्थ देशमा भईरहेको विकासका कार्यहरुको अवस्था थाहा पाउनुका लागि पूवार्धार क्षेत्रको लेखापरीक्षणको महत्वपूर्ण स्थान रहेको छ । यद्यपि लेखापरीक्षण विस्तृत छानविन होइन, तापनि यसको संकेतले भ्रस्टाचारतर्फ अगाडि बढेका पाइला अवश्य जान्न सकिन्छ । नदी सफा रहन मुहानदेखि नै सफा हुनुपर्दछ । कार्यक्रम वा योजना दीगो र भरपर्दो हुन यसका निर्माणकर्ताको मनोभावना कञ्चन हुनुपर्दछ । महालेखा परीक्षकको कार्यालयले हरेक वर्ष लेखापरीक्षण गरी जारी गरेको प्रतिवेदनमा लेखापरीक्षणबाट औँल्याइएका व्यहोराको प्रमुख हिस्सा भौतिक पूर्वाधार क्षेत्रको बेरुजूले ओगटेको हुन्छ । भौतिक पूर्वाधार क्षेत्रको लेखापरीक्षणका लागि मन्त्रालय र अन्तर्गतको एकमुष्ट योजना तथा जोखिमको विवरण तयार गरिएको हुन्छ । त्यसको लागि विषयगत वा इकाईगत जोखिम निर्धारण अभिलेख तयारी गरी इकाईगत लेखापरीक्षण योजनामा त्यसलाई समावेश गर्नुपर्दछ । लेखापरीक्षणका लागि संयुक्त लेखापरीक्षणमा खटिएका टोलीहरुलाई सम्बन्धित जिल्लाको लेखापरीक्षण योजना उपलब्ध गराईन्छ । यसै गरी काठमाडौँ उपत्यकाभित्रका लेखापरीक्षण इकाईका लागि निर्देशनालय अन्तर्गतका कर्मचारीहरु खटाई लेखापरीक्षण कार्यक्रम अगाडि बढाउने गरिन्छ । यस क्षेत्रको लेखापरीक्षणबाट देखिएका केही प्रमुख व्यहोराहरु र त्यसमा अन्तरनिहित कारणहरु निम्नानुसार रहेका छन्:

- निर्माण व्यवसायीले ठेक्का संझौता अनुसारको काम तोकिएको समयमा सम्पन्न नगरेकोमा पनि आवश्यक कारवाही नगरी कानून विहीनताको अवस्था सिर्जना भएको देखिएको छ । ठेक्का व्यवस्थापन गर्ने सरकारी निकाय उदासिन हुने गरेको पाइएको छ ।
- निर्माण व्यवसायीको कारणले ठेक्काको काम समयमा सम्पन्न नगरेकोमा पनि पूर्व निर्धारित क्षतिपूर्ति नलगाई म्याद थप गरी अन्ततोगत्वा ढीलो कार्य गर्न प्रोत्साहित गर्ने भएको छ । थप सरकारी व्ययको लागि कुनै पदाधिकारी पनि जिम्मेवार मानिने गरेको छैन ।
- निर्माण व्यवसायीले तोकिएको समयमा काम नगरी ढीलो काम सुरु गरी प्रथम रनिङ्ग विलदेखि नै मूल्य समायोजन थप गरी भुक्तानी दिने कार्यले ठेक्का व्यवस्थापनको कमजोरी थप सरकारी व्ययमा प्रतिबिम्बित हुने गरेको देखिएको छ ।
- बिस्तृत सर्भेक्षण तथा वातावरणीय प्रभाव मूल्याङ्कन नगरी ठूला ठेक्का लगाउने गरेको देखिएको छ । यसबाट काममा ठूलो किसिमको फरक पर्ने वा अनेकन वातावरणीय समस्या सिर्जना हुने गरेको छ । जसको सम्बोधनको लागि पटक पटक भेरिएसन भई सरकारी दायित्व बढ्न जाने गर्दछ । लेखापरीक्षणबाट यस प्रकारका व्यहोराहरु औँल्याउँदा पनि सुधार भएको पाइएको छैन ।
- ठेक्का संझौता गरी कामको लागि मोविलाइजेसन पेश्की लिने तर कार्यस्थलमा नेदखिने निर्माण व्यवसायीहरु धेरै पाइन्छन् । एकातिर शीघ्रातिशीघ्र काम सम्पन्न गरेमा लक्षित सरोकारवालाहरुले तुरुन्त प्रतिफल पाउँनेमा पाउन सकेका हुँदैनन् भने अर्कोतिर राज्यको सम्पत्ति पेश्कीको रुपमा प्रदान गरी व्यक्तिगत फाइदा प्राप्त गरी राज्य पीडामा पर्ने गरेको अवस्था छ । यसको मुख्य कारण निर्माण व्यवसायीले काम ओगट्ने मनसाय देखिएको छ । कार्य क्षमताको आधारमा मात्र

ठेक्का लगाउँने तर्फ सरकार उदासिन रहेकोले सरकारले यसको शीघ्र समाधान खोज्नु अनिवार्य भइसकेको छ ।

- निर्माण कार्य सञ्चालनमा गुणस्तरयुक्त कामको लागि गुणस्तर जाँच परीक्षणको व्यवस्था गरे तापनि त्यसलाई कर्मकाण्डी रुपमा प्रयोगमा ल्याएको पाइएको छ । जसले लगानी गर्छ उसैले गुणस्तरको प्रमाण पेश गर्ने जिम्मेवारी रहेको छ । नियन्त्रण गर्ने पक्ष कति संख्यामा ल्याव टेस्ट गर्नुपर्ने हो त्यति संख्या पुगे नपुगेको यकिन गर्दैन । ती प्रमाणहरु कति स्वतन्त्र बनी तयार गरिएको छ हेर्दैन । जसको कारण निर्मित संरचनामा टिकाउपन रहँदैन । लेखापरीक्षणले यस विषयमा विभिन्न कोणबाट प्रश्न उठाईरहँदा पनि हरेक वर्ष त्यही कुरा दोहोरिने तेहेरिने गरेको छ ।
- निर्माण सुधार कार्यको लागत अनुमान भरपर्दो र विश्वसनीय नभएको सम्बन्धमा धेरै बेरुजूहरु आएका छन् । लागत अनुमान तयार गर्दा प्रयोग हुने नर्म्स्को यथोचित तरिकाबाट अनुसरण गरेको पाइँदैन । यो दर रेट उस्तै निकायमा पनि निकाय पिच्छे फरक फरक छ । निकाय पिच्छे प्रयोग गर्नुपर्ने कच्चा पदार्थको मात्रा फरक छ । यसरी हचुवा तरिकाबाट तयार गरेको लागत अनुमानलाई आधार मानी प्रतिस्पर्धा गराए पनि त्यसको प्रभाव फरक हुन सक्दछ । साथै प्रतिस्पर्धा यथार्थपरक नभई देखावटी जस्तो बन्ने, सिण्डिकेट तयार गरी निर्माण व्यवसायीले लागत अनुमानकै हाराहारीमा ठेक्का पाउँने, धेरै ठूलो प्याकेज बनाई सीमितले मात्र प्रतिस्पर्धा गर्न पाउने अवसर दिने, साना प्याकेज बनाई दोहोरो काम हुन सक्ने अवस्था विद्यमान हुने विषयमा धेरै कुराहरु लेखापरीक्षणबाट उठाए पनि नियन्त्रणको आभास आउन सकेको छैन ।
- निर्माण क्षेत्रमा नै कतै काम हुन सक्ने योजनामा पनि सीमित बजेट व्यवस्था गरी धेरै वर्ष लाग्ने र कतै काम नहुने योजनामा अनावश्यक बजेट थुपारिएको देखिन्छ । साथै बजेट प्रणाली नाघी बीच बीचमा संसदलाई नै छलेर नयाँ योजनाहरु जन्माई थुप्रै बजेट लगानी गरेको पाइन्छ । बजेट सुनिश्चितताको नाममा दशौँ वर्ष सम्मका लागि बजेट निर्धारण गरिदिने आदि बजेट तथा कार्यक्रम क्षेत्रमा बिकृतिहरु रहेका पाइएको छ । अवण्डा राखी सम्पर्कको आधारमा स्वविवेकी तरिकाले थप बजेट दिने लगायत बजेट सम्बन्धी बेरुजूहरु सधैँ आइरहन्छन् । सरकार प्रतिवद्ध भएर नलाग्ने हो भने यसको अन्त्य हुने देखिँदैन ।
- डिजाइन एण्ड बिल्ट तरिकाबाट निर्माण कार्य गर्ने निर्णय गरी एकमुष्ट रकम लगाउने आयोजनाहरुमा पनि ढीलो काम गर्ने र मूल्यवृद्धि दिने गरेको देखिएको छ । यसका साथै डिजाइन एण्ड बिल्टको आधिकारिक नर्म्स्नै स्वीकृत भएको छैन । विगतका केही कामको सरदर निकालेर काम चलाएको स्थिति छ । यसरी भइरहेको कामलाई ठेक्का भन्दै एकमुष्ट रकम प्रदान गरी पुनः ढिलाईमा मूल्य वृद्धि दिनु उपयुक्त नभएको व्यहोरा महालेखाबाट औँल्याएको छ । यसमा स्पष्ट दिशा निर्धारण गर्नुपर्दछ ।
- यसका अतिरिक्त अधुरा योजनाहरु पुरा गर्न प्रयास नगरेको, कार्य सम्पन्न नगरी भुक्तानी दिने गरेको, एज बिल्ट ड्रइङ्ग तयार नगरेकोलाई पनि सो वापतको भुक्तानी गरेको, लागत अनुमान र डिजाइन भन्दा फरक स्थानमा काम गरेको देखाएको, कार्य सम्पन्न जमानत कम अवधिको राखेको, कामको लागि पेश्की लिई निर्माण व्यवसायी बेपत्ता हुने गरेको, राजनैतिक व्यक्तिहरुको निर्माण व्यवसायमा संलग्नता बढी भई काम सुचारु नगर्ने फर्मलाई पनि कारबाहीको दायरामा

ल्याउन नसकेको, संभौताका शर्तहरु पालना गराउँन नसककेको, नन्फाइलर निर्माण व्यवसायी फर्मलाई पनि मूल्य अभिवृद्धि कर भुक्तानी गरिरहेको, कामको गुणस्तर कमजोर भएको, समन्वयको अभावमा विभिन्न निकायबाट एउटै कार्यमा लगानी गरिरहेको, अग्रिम आयकर कम कट्टि गर्ने वा नगर्ने गरेको, जोडजम्मा बढी हुने गरी भुक्तानी दिने गरेको आदि प्रमुख बेरुजूहरु रहेको देखिएको छ।

५. **समस्या तथा चुनौती**: महालेखा परीक्षकको कार्यालयलाई प्राप्त संबैधानिक जिम्मेवारी कठिन तर ओजपूर्ण रहेको छ। वर्ष भरी सयौँ कर्मचारीले गरेको काम थोरै समयमा सरसर्ती हेरी मूल्याङ्कन प्रतिवेदन जारीगर्नु कठिन छ। यो समस्याको सानो समाधान जोखिममा आधारित लेखापरीक्षण योजना हो। हुन त लेखापरीक्षण आग्रह राखेर गरिँदैन भन्ने सिद्धान्त हो। तर विगतका कमजोरी तथा कामको प्रकृति र कर्मचारीको प्रवृति हेरी केही जोखिम क्षेत्र पचिान गर्नु बान्छनीय नै हुन्छ। जति विकृतिहरुलाई उजागर गर्दा पाउने स्याबासी छ त्यो भन्दा बढी कमी कमजोरी र खराब नियतको उजागर गरी दिँदा हुने जनताहरुको खुसी। त्यसो त लेखापरीक्षण यसै पनि सुधार गर्नुपर्ने पक्षहरुको गुजुल्टो तयार गर्ने जिम्मेवारकार्य हो। तसर्थ यसरी काम गर्ने कर्मचारीलाई उत्प्रेरित गर्ने एउटा ठूलो काम यस निकायको उच्च व्यवस्थापनमा रहेको छ। लेखापरीक्षण र यसको सुझाव कार्यान्वयनमा देखिएका केही चुनौतीहरु निम्नानुसार रहेका छन्:

- लेखापरीक्षणबाट दिएका सुझावहरुको कार्यान्वयनमा ढिलाई
- एउटै प्रकृतिका व्यहोरा धेरै वर्ष आईरहने तर सुधार नहुने स्थिति
- भौगोलिक विकटताले टोलीले काम गर्ने वातावरण कम पाउने स्थिति
- स्थानीय तहको लेखापरीक्षण नयाँ जिम्मेवारी
- व्यवस्थापन सर्भेक्षण प्रतिवेदनको स्वीकृति
- कामको गुणस्तरको पहिचान गर्न प्राविधिक जनशक्ति नभएको
- सुनियोजित तरिकाले गरेको जालझेल र भ्रष्टाचार पत्ता लगाउँने कठिनाई
- थोरै समयमा धेरै कारोवारको लेखापरीक्षण गरी प्रतिवेदन दिनुपर्ने स्थिति
- जवाफको लागि जवाफको रुपमा आएको प्रतिक्रिया र यसको कारवाही
- प्रतिवेदनको लगत व्यवस्थापन
- सूचना प्रविधिसम्बन्धी ज्ञानको कमी तथा Electronic Working paper को प्रयोगमा कठिनाई
- सार्वजनिक लेखा समितिमा हुने छलफलमा ढिलाई।
- पेशागत रुपमा दक्ष कर्मचारी तयार गर्नुपर्ने स्थिति

६. **निष्कर्ष**: लेखापरीक्षण एउटा जिम्मेवारी हो। जनताको पसिनाबाट संकलित राजस्वको सही उपयोग भए नभएको भन्ने सम्बन्धमा विहंगम विश्लेषण यसको काँधमा छ। त्यसमा पनि धेरै बजेट परिचालन हुने, प्राविधिक पक्ष परिचालन हुने भौतिक पूर्वाधार निर्माण विषयमा सामान्य व्यापार शास्त्र अध्ययन गरेका जनशक्तिबाट परीक्षणरुपी जहाज चलाउनु झनै जटिल कार्य हो। यसका

लागि जोखिममा आधारित लेखापरीक्षण योजना तथा कार्यक्रमले केही बाटो देखाईदिन्छ । तापनि लेखापरीक्षणबाट देखिने निष्कर्ष भनेको लेखापरीक्षकको अन्तरनिहित पेशागत क्षमता, जिज्ञासु स्वभाव, मेहनत परिश्रम भर्ने आकांक्षा तथा तटस्थ रहन सक्ने स्वभावमा भर पर्दछ । लेखापरीक्षणबाट देखिएका व्यहोराहरु आयोजना व्यवस्थापनलाई देखाई परिपक्व बनाउँन बहिर्गमन बैठकलाई अनिवार्य गरिएको छ । त्सपछि पनि तोकिएको ३५ दिनको समयावधिमा पनि आवश्यक प्रमाण देखाउँदै बेरुजू नहुनुपर्ने भए सो का लागि जिकिर राख्ने व्यवस्था छ । तसर्थ प्रतिवेदनमा समावेश भएका व्यहोराहरु उचित र जायज छन् भन्नुपर्दछ । उक्त व्यहोराहरुको कार्यान्वयन वा फछ्यौंट सम्बन्धित निकायको जिम्मेवारी हो । पूर्वाधार निर्माणको क्षेत्रमा कार्यसम्पन्न नभई लेखिएको बेरुजू कायम नै रही रहने तथा विकास निर्माणको गति शिथिल भई अधुरा कामहरु नै बढी रही रहने अवस्था छ । लेखापरीक्षणको प्रतिवेदनमा समावेश भएका असूल गर्नुपर्ने रकम असूल गर्ने, नियमित गर्नुपर्ने तथा प्रमाण पेश गर्नु पर्ने व्यहोरा सोही बमोजिम पेश गरी आर्थिक प्रशासनलाई स्वच्छ निष्पक्ष र पारदर्शी बनाउँन सकिने स्थिति छ । लेखापरीक्षणबाट प्रस्तुत सुझावहरुलाई कार्यान्वयन गर्दै विकासको गति तीव्र बनाउँन सम्भव हुनेछ भन्ने आशा गर्न सकिन्छ ।

वैदेशिक सहयोगको उपयोग तथा शोधभर्ना



पदमराज पौडेल*

१. **पृष्ठभूमि:** नेपाल लामो समय वाईसे चौविसे राज्य र राणाकालीन समयबाट गुज्रीदै आएका कारण वैदेशिक सहायता र विकासको अवसरबाट वञ्चित रहेको थियो । प्रजातन्त्रको विहानीसंगै नेपालले वैदेशिक सहायता प्वाइन्ट फोर कार्यक्रम अन्तर्गत अमेरिकाबाट वि.सं. २००८ देखि प्राप्त गरेको थियो । पहिलो पञ्चवर्षीय योजना लागू गर्दादेखि नै वैदेशिक सहायता लिने कार्य प्रारम्भ भएको हो । त्यसै बेलादेखि नै बेलायत, भारत, रुस, स्वीजरल्यान्ड र संयुक्त राष्ट्र संघले सहयोग गर्न थालेका हुन् । सत्तरीको दशक देखि अन्य बहुपक्षीय दाताहरुले पनि सहयोग गर्न थाले । सुरुमा अनुदान मात्र लिए तापनि वि.सं. २०२१ देखि ऋण पनि लिन थालियो ।

पाँच दशकसम्म स्पष्ट नीतिगत व्यवस्था विहिन अवस्थामा परिचालित वैदेशिक सहायतालाई सन् २००३ मा मात्र पहिलो पटक वैदेशिक सहायता नीति मार्फत सहायतालाई व्यवस्थित किसिमले परिचालन गर्न थालियो । विगतदेखि विकास सहायता नीतिमा फेर वदल गर्दै आएकोमा हाल विकास सहायता नीति, २०७१ कार्यान्वयनमा छ । बर्तमान अवस्थामा नेपालमा करिव ३० भन्दा बढी दाताहरुले विभिन्न क्षेत्रको विकासका लागि वैदेशिक सहायता उपलब्ध गराउदै आएका छन् । नेपालमा प्राप्त हुने वैदेशिक आर्थिक सहयोग तर्फ दृष्टिगत गर्दा अनुदान सहयोगको तुलनामा ऋण सहयोगको अंशमा धेरै वृद्धि हुँदै आइरहेको छ । ऋण सहयोगको रुपमा प्राप्त हुने आर्थिक सहयोगको मात्रामा एकपक्षीय, द्विपक्षीय भन्दा धेरै अंश बहुपक्षीय सहयोगका रुपमा प्राप्त हुने गरेको पाइन्छ । नेपाल संघीय ढाँचामा प्रवेश गरिसकेको अवस्थामा वैदेशिक सहायता लिने कार्यलाई थप व्यवस्थित गर्नुपर्ने अवस्था रहेको छ ।

२. **वैदेशिक सहायताका चुनौती:** वैदेशिक सहायताको यथार्थ खर्च न्यून हुने, राष्ट्रिय प्रणाली बाहिरबाट सहायताको परिचालन हुने, छरिएर रहेका खण्डीकृत आयोजनाहरूको बाहुल्य रहने, कार्यान्वयनको कमजोर क्षमता रहने, कमजोर अनुगमन र झन्झटिलो खरिद प्रक्रिया रहने, सहायता सम्झौतापूर्वको तयारी पर्याप्त नहुने, विकास सहायता नीतिको प्रभावकारी कार्यान्वयन नहुने, दिगो विकास लक्ष्य र राष्ट्रिय प्रतिफलको प्राप्तिसँग सहायता परिचालनको तादात्म्यता नरहने, नेपालसमेत सहभागी रहेका

* नायव महालेखापरीक्षक, महालेखापरीक्षकको कार्यालय

अन्तर्राष्ट्रिय सम्मेलन तथा सहमतिको आन्तरिकीकरण नहुने, राष्ट्रिय आवश्यकता र प्राथमिकताका आयोजनाको तयारी नहुनेजस्ता चुनौतीहरू वैदेशिक सहायता परिचालनमा रहेका छन् । यस्ता चुनौती रहदा रहदै पनि नेपालको वदलिदो परिवेशसंगै सामाजिक, प्राकृतिक, भौगोलिक, सांस्कृतिक, राजनैतिक एवम् रणनीतिक परिवर्तनले गर्दा अन्तर्राष्ट्रिय सहायता परिचालनको अवसर उच्च छ । लगानी र बचत तथा आयात र निर्यातबीचको खाडलले सृजना गरेको विकास वित्तको न्यूनताको पूर्ति गर्न, देशमा नयाँ ज्ञान तथा प्रविधि भित्र्याउन र अन्तर्राष्ट्रिय कूटनीतिक, सांस्कृतिक, व्यापारिक एवम् रणनीतिक सम्बन्धलाई चालु योजनाको स्वार्थ अनुकूल हुनेगरी सञ्चालन गर्नका लागि नेपालले अझै केही वर्ष पर्याप्त सहायता परिचालन गर्नुपने अवस्था छ ।

३. वैदेशिक सहायताको सकारात्मक पक्ष :

वैदेशिक सहायताले आर्थिक, सामाजिक विकास एवं प्रणालीगत पक्षमा सकारात्मक प्रभाव ल्याउँछ । यसका अन्य सकारात्मक पक्षहरु देहाय अनुरुप रहेको पाइन्छ ।

- वैदेशिक सहायताले राज्यको स्रोतको उच्चतम उपयोग गर्न सहयोग गर्छ,
- गरिबी घटाउन र रोजगारी बढाउन सहयोग गर्छ
- वैदेशिक सम्बन्ध सुदृढ गर्न सहयोग गर्छ
- नीजि क्षेत्रलाई पूर्वाधारका क्षेत्रमा लगानी गर्न सहयोग गर्छ,
- आन्तरिक स्रोतको अपर्याप्ततालाई परिपूर्ति गर्छ
- Export/Import Gap परिपूर्ति गर्छ
- विकास कार्यमा समन्यायको प्रत्याभूति गर्छ
- Technical Gap को परिपूर्ति गर्छ
- नयाँ प्रविधि र सिद्धान्तको अवलम्बन गर्न सहयोग गर्छ
- पूर्वाधार विकास, पुनःनिर्माण, सामाजिक र आर्थिक विकास गर्न सहयोग गर्छ
- मानवीय सहायताको आवश्यकता परिपूर्ति गर्छ
- अर्थतन्त्रमा Multiplier effect ल्याउन सक्छ, राष्ट्रिय अर्थतन्त्रलाई सबल र स्वावलम्बन गराउन सहयोग गर्छ
- पूँजी, प्रविधि, व्यवस्थापकीय कौशल र प्राविधिक सीपको हस्तान्तरण गर्न सहयोग गर्छ ।
- सरकारलाई स्रोतको उच्चतम उपयोग गर्न सहयोग गर्छ ।

४. नेपाल सरकारले प्राप्त गर्ने ऋण सहयोगका रुपहरु/तरिकाहरु(पद्धतिहरु)

यी वैदेशिक ऋण सहयोगका मुख्य रुपहरु/तरिकाहरु (पद्धतिहरु) (forms/methods) देहाय अनुसार रहेको पाइन्छ :

(१) प्रारम्भिक कोषको रुप/तरिकामा (In the form/method of Initial fund): कोषको अभावलाई पूर्ति गर्न विश्व बैंक र एशियाली विकास बैंक ले आफ्नो ऋण सहयोग अन्तर्गत नेपाल राज्य भित्र संचालन हुने विभिन्न आयोजनाहरुमा सम्वन्धित आयोजनाहरुको नाममा

नेपाल राष्ट्र बैंकमा बेग्लाबेग्लै खाता खोली अग्रिम रुपमा प्रारम्भिक जम्मा (Initial Deposit) गर्ने गर्दछन् । यस प्रकार खोलिने खातालाई विश्व बैंक अन्तर्गतको अन्तर्राष्ट्रिय विकास संघ को हकमा स्पेशल डलर एकाउण्ट (Special Dollar Account) र एशियाली विकास बैंक को हकमा इम्प्रेस्ट फण्ड (कोष) खाता भनिन्छ । उक्त प्राप्त रकमहरुले नेपालको प्रारम्भिक कोष व्यवस्थापनमा महत्वपूर्ण भूमीका खेल्दछ ।

(२) प्रत्यक्ष भुक्तानीको रुप/तरिकामा (In the form/method of Direct Payment): आयोजनाहरुको सम्वन्धित दातृसंस्थाहरु सँग सम्झौताहरु भए अनुसार निर्माण सामग्रीहरुको आयात गर्नु परेको खण्डमा, निर्माण सम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय ठेक्का पट्टाहरुको रकम विदेशी मुद्रामा भुक्तानी गर्नु परेको खण्डमा र परामर्शदाताहरुको पारिश्रमिक वैदेशिक मुद्रामा भुक्तानी गर्नु परेको खण्डमा सोको भुक्तानी गरिने रकम दातृसंस्थाहरुले सोझै सम्बन्धित पक्षहरुलाई भुक्तानी दिने प्रकृयालाई प्रत्यक्ष भुक्तानी (Direct Payment) भनिन्छ । प्रत्यक्ष भुक्तानी गराउन आयोजनाहरुले सिधै/सोझै/प्रत्यक्ष भुक्तानी दरखास्त मागपत्र (निवेदन) तयार गरी सम्बन्धित दातृसंस्थाहरुलाई पठाउनु पर्दछ । यसको आधारमा दातृसंस्थाहरुलाई ऋण हिसाब खातावाट खर्च लेखि/देखाई सम्वन्धित आपूर्तिकर्ताहरु, ठेकेदारहरु र परामर्शदाताहरुलाई विदेशी मुद्रामा सिधै/सोझै/प्रत्यक्ष भुक्तानी दिने कार्य गर्दछन् । तत् पश्चात् यीनै प्रत्यक्ष भुक्तानीका जानकारीहरु सम्बन्धित आयोजनाहरुमा पठाउने कार्य गरिन्छ ।

(३) संकल्प प्रकृयाको रुप तरिकामा (In the form/method of commitment process): यो तरिका प्रत्यक्ष भुक्तानी प्रणाली जस्तै हो । यसमा प्रतीतपत्र खोली वाह्य मुलुकहरु वाट सामानहरु खरिद गर्नु पर्दा आपूर्तिकर्ताहरुलाई तिनीहरुले चाहेका बैंकहरुवाट भुक्तानी दिने संकल्प पत्रहरु (Commitment Letters) जारी गर्नको लागि सम्बन्धित आयोजनाहरुले दातृसंस्थाहरुलाई अनुरोध पठाउँछन् । तिनीहरुकै आधारमा सम्वन्धित दातृसंस्थाहरुले सम्बन्धित बैंकहरुलाई उक्त रकमहरु सम्बन्धित पार्टीहरुलाई भुक्तानी गरिदिन र तिनीहरुको सोधभर्ना भुक्तानी गर्ने संकल्प पत्रहरु पठाउन अनुरोध गर्दछन् । तिनीहरुमा प्रतीतपत्रहरु मा उल्लिखित शर्तहरु अनुसार आपूर्तिकर्ताहरुले रकम भुक्तानी पाएपछि सम्बन्धित दातृ संस्थाहरुले भुक्तानी दिने बैंकहरुलाई उक्त रकम शोधभर्ना पठाउँछन् । तिनीहरु सम्बन्धी भुक्तानीका भौचरहरु महालेखा नियन्त्रक कार्यालय र सम्बन्धित आयोजनाहरुमा प्राप्त/उपलव्ध हुन्छ ।

(४) शोधभर्ना प्रकृयाको रुप/तरिकामा (In the form/method of reimbursement process): दातृसंस्थाहरुले ऋण सहयोग उपलव्ध गराउन सम्झौता तथा मञ्जुर गरेका आयोजनाहरुमा विभिन्न कारणले रकम उपलव्ध हुन नसक्दा र उक्त आयोजनाहरु तुरुन्त सञ्चालनमा ल्याउन अनिवार्य हुँदा नेपाल सरकार आफैले सर्वप्रथम रकम खर्च गर्दै जाने र खर्च भए पश्चात् सम्झौता अनुसारको वैदेशिक ऋण सहयोगको अंश दातृसंस्थाहरुले नेपाल सरकारलाई रकम शोधभर्ना गर्ने तरिका/पद्धति यस अन्तरगत पर्दछ । शोधभर्ना (Reimburse) गर्ने तरिकालाई देहाय बमोजिम २ भागबाट अध्ययन गर्न सकिन्छ :

(क) कोष आपूर्ति प्रकृया (Fund Replenishment Process): यस अन्तर्गत IDA को विशेष डलर खाता Special Dollar Account र ADB को इम्प्रेष्ट फण्ड (कोष) खाता बाट खर्च भएका

रकम (शुरु मौज्दातमा घट्न गएका रकम)। उक्त कोषहरुमा शोधभर्ना गर्ने प्रकृयालाई कोष आपूर्ति प्रकृया भनिन्छ। विशेष डलर खाता र इम्प्रेष्ट फण्ड (कोष) खातावाट खर्च भएका रकमका माग दरखास्तहरु दातृसंस्थाहरुमा पठाइन्छ। तिनीहरुमा निश्चितखास सीमा सम्मका रकमको लागि खर्चका फाँटबारीहरु (Statements of expenditure) का आधारमा शोधभर्ना (कोष पूर्ति) गर्न सकिन्छ। तिनीहरुमा खर्चका विवरणहरु मात्र पठाए पुग्छ। सबै खर्चका बील र भरपाईहरु पठाउनु पर्दैन। तर, ठूला ठूला रकमका माग दरखास्तहरु पठाउँदा भने सबै खर्चका बील, भरपाइहरुका प्रमाणित प्रतिलिपी पठाउनु पर्दछ।

(ख) शोधभर्ना प्रकृया (Reimbursement process): Special Dollar Account र Imprest fund Account वाट खर्च भएका रकम नभै सिधै दातृसंस्थाहरुबाट शोधभर्ना लिने तरिकालाई शोधभर्ना प्रकृया भनिन्छ। नेपाल सरकारका श्रोतहरुवाट रकम खर्च गरी सोझै माग दरखास्तहरु (Withdrawal Applications) दातृसंस्थाहरुमा पठाइन्छ। दातृ संस्थाहरुले त्यस्ता रकम शोधभर्ना दिन्छन्। यसरी शोधभर्ना हुँदा भुक्तानी गर्न स्वीकृत गरिएका रकम नेपाल सरकारको खातामा जम्मा हुन्छ।

५. वैदेशिक सहायता प्राप्तीको स्थिति:

५.१ नेपाल सरकार अर्थ मन्त्रालयको विवरण अनुरुप वैदेशिक सहायताको २०७२/७३ को तथ्यांक सबै भन्दा बढी वैदेशिक सहायता प्राप्त गर्ने लक्ष्य र प्राप्त गर्ने परियोजनाको विवरण देहाय अनुसार रहेको छ।

सि.नं	दाता निकाय	सहयोगको क्षेत्र	सम्झौता गरिएको रकम अमेरिकी डलरमा	खुद सोधभर्ना भएको रकम अमेरिकी डलरमा
१	ADB, FIDA, JICA, Norway	शिक्षा	२१४,४४३,६८१	२१,९५५,९५१
२	ADB	उर्जा	१६७,२६९,००२	०
३	ADB	नगर विकास	१५०,०००,०००	०
४	IDA	स्थानीय विकास	१५०,०००,०००	०
५	JICA	सडक	१४१,७४१,२७७	१,६१९,२३७
६	IDA	नीति	१००,०००,०००	९७,६६१,६८६
७	DFDP	शिक्षा	५९,६६५,९८४	१,११३,१५४
८	DFID	वातावरण	५९,०१७,४४१	०
९	IDA	सडक	५५,०००,०००	२,१२२,६०१
१०	JICA	खानेपानी	४२,४५४,९५२	०
	जम्मा अमेरिकी डलरमा		१,१३९,५९२,३३७	१२४,४७२,६२९

स्रोत: अर्थ मन्त्रालयको वेभसाइट।

माथिको तालिकाबाट विभिन्न १० दाताबाट १० परियोजनामा खर्च गर्न १ अर्व १३ करोड डलरको अनुदान सहायता दिने गरी सम्झौता भएकोमा गत वर्ष १२ करोड ४५ लाख अर्थात् ११.०१ प्रतिशत

मात्र सहायता प्राप्त हुन सकेको र बाँकी रकम अन्य आर्थिक वर्षमा प्राप्त हुने अवस्था छ समयमा उक्त रकम खर्च गर्न नसकेमा राज्य कोषमा सहायता रकम आउन नसक्ने अवस्था देखिन्छ ।

५.२ सबै भन्दा बढी सहयोग गर्ने दाताहरुको विवरण देहाय अनुसार रहेको छ ।

सि.नं.	दाताको नाम	सहायताको सम्झौता रकम अमेरिकी डलरमा
१.	International Development Association	५०५,०००,०००
२.	Asian Development Bank	३४७,२६९,००२
३.	Japan International Cooperation Agency	२०६,८७०,७४७
४.	Department for International Development	१७१,६८६,६३६
५.	U.S. Agency for International Development	१०४,२५२,५०१
६.	India	५१,११८,६१६
७.	Norway	४०,२५३,५१३
८.	United Nations Children's Fund	३४,७१२,३३३
९.	Oxfam GB LBG	२२,४३०,२०३
१०.	European Union	२०,८०२,०००
११.	जम्मा	१,५०४,३९५,५५१

स्रोत: अर्थ मन्त्रालयको वेभसाइट ।

माथिको तालिकाबाट नेपालमा सबै भन्दा बढी सहयोग गर्ने दाताको रुपमा विश्व बैंकको आई डि आए, त्यसपछि एडीवी, जाइका, यूएस एआडी, भारत, नर्वे लगायतका दातृ निकाय रहेका छन् । यी रकम मध्ये अधिकांश रकम ऋण सहयोगको रुपमा प्राप्त भएको अवस्था छ ।

६. शोधभर्ना प्रकृयाको असर (Impact of Reimbursement Process)

वैदेशिक सहायताबाट सोधभर्ना हुने गरी खर्च गरिने रकम समयमा सोधभर्ना नभएमा नेपाल सरकारको केन्द्रीय कोषमा शोधभर्नाको प्रभाव पर्दछ । वैदेशिक श्रोतहरुबाट प्राप्त हुने रकम सर्वप्रथम नेपाल सरकारले आफ्नो कोषबाट खर्च गर्दछ र उक्त रकमको शोधभर्ना माग गर्दछ । यदि सो रकम समयमा शोधभर्ना प्राप्त नभएमा त्यस्तो रकमको दवाव केन्द्रीय कोषमा पर्दछ । दातृ संस्थाहरुको खर्चका श्रोतहरुमा लगानी भएका रकम निश्चित समयमा शोधभर्ना प्राप्त नभएमा सरकारले आन्तरिक ऋण लिनुपर्ने अथवा बैंक अधिविकर्ष (Bank Overdraft) लिनु पर्ने हुन्छ । साथै आयोजनाहरुको समयावधी भित्र नेपाल सरकारले आफ्नो यथार्थ खर्चको हिसाब दातृ संस्थाहरु समक्ष पेश गरी शोधभर्ना लिन नसकेको अवस्थामा त्यस्ता सम्पूर्ण खर्चहरु अन्ततोगत्वा नेपाल सरकारको श्रोतहरुमा परिवर्तन गर्नु बाहेक अर्का विकल्पहरु रहँदैनन् । परिणामस्वरुप नेपाल सरकारको व्ययभार बढ्न जाने कुरा प्रायः निश्चित नै छ ।

७. समयमा शोधभर्ना प्राप्त नहुने कारणहरु (Causes of not receiving Reimbursement in time)**:**

(१) विभिन्न क्षेत्रमा छरिएर रहेका आयोजनाहरुमा तिनीहरुको कार्यान्वयन इकाइहरुबाट निर्धारित समयमा खर्चका विवरणहरु केन्द्रमा प्राप्त नहुनु ।

(२) समयमा नै पेश्कीको स्थिति र फ्रिज प्रमाणहरु प्राप्त नहुँदा आयोजनाहरुका व्यवस्थापन कार्यालयहरुले शोधभर्ना माग गर्न नसक्नु ।

(३) यातायात र कतिपय अवस्थाहरुमा सूचना तथा संचारको कमी तथा कठिनाई दुर्गम हिमाली र पहाडी जिल्लाहरुसँग समयमा नै सूचनाको आदान प्रदान हुन नसक्नु ।

(४) श्रोतगत हिसाब स्पष्ट देखिने श्रेस्ता प्रणालीको अभावको कारणबाट पनि समयमा नै श्रोतगत हिसाब पेश गर्न नसक्नु ।

(५) दक्ष जनशक्तिको कमीको कारणले गर्दा पनि समस्या उत्पन्न हुने गरेको पाइन्छ ।

८. विकास साझेदार/दाताहरुले गर्नुपर्ने सुधारात्मक कदमहरु

- सम्झौता अनुसारको रकम तत्काल नेपाल सरकारको खातामा जम्मा गर्ने व्यवस्था लागू गर्ने ।
- राष्ट्रिय प्रणाली मार्फत सहायता परिचालन गर्ने ।
- बजेटरी सहायतामा जोड दिने ।
- सम्झौता अनुसारको शर्तमा अनावश्यक शर्त थप गर्ने प्रथामा रोक लगाउने ।
- विकास सहायतालाई मुलुकको आवश्यकता र प्राथमिकतामा आवद्ध गर्ने ।
- अन्तर्राष्ट्रिय प्रतिवद्धताको पूर्णतया पालना गर्ने ।
- सहायता प्रतिवद्धता र परिचालनको भिन्नता घटाउने ।
- शर्त सहित, स्वार्थ जोडिएका सहायता एवं बजेटको अंश क्रमशः कम गर्दै जाने ।
- दाताहरुबीचको समन्वयमा अभिवृद्धि गर्ने ।
- सहायता परिचालन र उपयोगमा पारदर्शिता र जवाफदेहिता अभिवृद्धिमा जोड दिने ।
- बजेटरी एवं कार्यक्रमगत सहायताको अंशमा बढी जोड दिने ।
- प्राविधिक सहायताको अंश भन्दा पूर्वाधार विकास बढी जोड दिने ।
- परामर्श सेवा अन्तर्गतको सहयोग राशीको अंश न्यून मात्र राख्ने ।
- दाताहरुबाट पनि पारस्परिक उत्तरदायित्व लिने संस्कारको विकास गर्ने ।
- समयमा सोधभर्ना लिने दिने व्यवस्थामा कडाइ गर्ने ।
- एकल वास्केट फण्ड मार्फत् दाताको रकम जम्मा गर्ने व्यवस्था गर्ने ।

९. समयमा नै शोधभर्ना लिन गर्नु पर्ने प्रयासहरु (Efforts to receive Reimbursement in time) :

- सबै आयोजना कार्यान्वयन इकाइहरुबाट निर्धारित समय भित्र श्रोतगत खर्चका विवरणहरु केन्द्रमा पठाउनु पर्ने र सो पुगे नपुगेको तुरुन्त जानकारी लिनु पर्ने ।
- श्रोतगत पेश्कीको विवरण र आर्थिक वर्ष व्यतित भएको निश्चित समय भित्र श्रोतगत विवरण केन्द्रमा पठाउने ।
- आधुनिक प्रविधिको प्रयोग गरी सूचनाको आदान प्रदान गर्नुपर्ने ।

- वैदेशिक श्रोतका अंश समेत समावेश भएका लेखा विवरणहरु स्पष्टसँग खुल्ने गरी लेखा राख्ने र समयमा नै हिसाब पेश गर्ने कार्यमा तीव्रता ल्याउनु पर्ने ।
- लेखामा काम गर्ने दक्ष जनशक्ति तयार गर्नको लागि नियमित रुपमा लेखा प्रणालीको बारेमा तालिम, गोष्ठी सञ्चालन गर्ने ।

१०. निश्कर्ष: सामाजिक विकासका सबै लक्ष्य हासिल गर्न खर्चको मात्रा र खर्च गर्ने क्षमता दुवै बढाउनुपर्ने आवश्यकता रहेको सन्दर्भमा बजेट घाटा पूर्ति गर्न बैदेशिक सहायता तथा सार्वजनिक ऋण परिचालन गर्नुपर्ने आवश्यकता पर्दछ । तर विगत धेरै वर्षदेखि एकातिर सरकारी खर्च (पुँजीगत) लक्ष्यअनुसार हुन नसक्दा बजेटमा प्रस्तावित बाह्य तथा आन्तरिक दुवै ऋणको उपयोग कम भएको छ भने अर्कोतिर राजस्व परिचालन सन्तोषजनक रहदा रहदै पनि पुँजीगत खर्चमा वृद्धि हुन नसकेको अवस्था छ । दाताले सम्झौता गरिसकेका परियोजनामा समेत सन्तोषजनक ढंगले खर्च गर्न नसक्नु, खर्च गरिसकेको रकम पनि समयमा सोधभर्ना गर्न नसक्दा राज्यलाई अर्को थप व्ययभार परेको अवस्था छ । यी र यस्तै समस्या समाधान गर्न दातृ निकाय, परियोजना, सम्बन्धित कर्मचारी लगायत सबैको सकारात्मक पहलले नै यी समस्या समाधान भई राज्यले वैदेशिक सहायताको माध्यमबाट जनताको हित अभिवृद्धि सिर्जन गर्न सक्दछ ।

सन्दर्भ सामग्री

- नेपालको संविधान, (२०७२)
- विकास सहायता नीति, २०७१
- चालु चौधौ योजना ।
- बजेट वक्तव्य, नेपाल सरकार, अर्थ मन्त्रालय
- आर्थिक कार्यविधि ऐन, २०५५ र नियमावली, २०६४
- विभिन्न मन्त्रालयका वेभसाइटहरु

दिगो विकासका लक्ष्य प्राप्त गर्न लेखापरीक्षणको योगदान

घनश्याम पराजुली *

विषय प्रवेश

सन् २००० मा संयुक्त राष्ट्रसंघको महासभाले पारित गरेको सहश्राब्दी विकास लक्ष्यहरु (MDGs) अन्तरगत ८ बृहत लक्ष्यहरु रहेका थिए। उपरोक्त लक्ष्य हासिल गर्न नेपालले जनाएको प्रतिबद्धता र कार्यान्वयन गरेका कार्यक्रमहरुबाट नेपालमा गरिबी ४२ प्रतिशतबाट २१.६ प्रतिशतमा झरेको, प्राथमिक तह खुद भर्नादर ९६.६ प्रतिशत पुगेको, १५ वर्ष देखि २४ वर्ष उमेर समुहको साक्षरता दर ८८.६ प्रतिशत र प्राथमिक तहमा शिशु टिकाउ दर ८६.८ प्रतिशत पुगेको, प्राथमिक र माध्यामिक विद्यालय तहमा लैङ्गिक समता दर क्रमश ०.९९ र १.०० पुगेको, शिशु मृत्युदर प्रति हजार जीवित जन्ममा ३३ मा झरेको, बाल मृत्युदर २५८ मा झरेको, १५ वर्षदेखि ४९ वर्ष उमेर समुहका महिला तथा पुरुषहरुमा एच.आई.भी. संक्रमणदर ०.०३ प्रतिशत रही १५ देखि २४ वर्ष उमेर समुहमा संक्रमण दर ८० प्रतिशत घटेको, घरायसी इन्धनको लागि दाउरा प्रयोग गर्ने परिवार ५९ प्रतिशत रहेको, एल पि जी ग्यास प्रयोग गर्ने परिवार २८.७ प्रतिशत पुगेको, वनले ढाकेको क्षेत्रफल ४४.५ प्रतिशत र संरक्षित क्षेत्र २३.५ प्रतिशत पुगेको, सुधारिएको खानेपानी संरचना ८३.६ प्रतिशत घर परिवारमा पुगेको र ८१ प्रतिशत घर परिवारमा सरसफाई सुविधा पुगेको छ।

नेपालले यस्ता उपलब्धिहरु हासिल गरेको भएपनि नतिजाहरु भौगोलिक क्षेत्र तथा सामाजिक समुहविच भिन्नता रहेको, गुणात्मक प्रगति प्रभावकारी नभएको, व्यापार घाटा बढेको, जलवायु परिवर्तनले असर पारेको, उर्जा संकट, पूर्वाधारहरुमा कमी, विनाशकारी भुकम्पको असरले लक्ष्य प्राप्तीमा चुनैती थपेको थियो।

दिगो विकासका लक्ष्य

सन् २०१५ को सेप्टेम्बरमा भएको संयुक्त राष्ट्रसंघको महासभामा १९३ देशका सरकार प्रमुखहरुले अनुमोदन गरेका लक्ष्यहरुलाई दिगो विकासका लक्ष्यहरु (Sustainable Development Goals, SDGs) वा विश्वव्यापी लक्ष्यहरु (Global Goals) अर्थात Transforming our world: the 2030 Agenda for sustainable Development नामाकरण गरिएको छ। यसमा १७ लक्ष्य, १६९ गन्तव्य र २३९ सूचकहरु रहेका छन। यी लक्ष्यहरु एक अर्कामा निर्भर रहेका छन र एउटा लक्ष्य प्राप्ती नभएमा अन्य लक्ष्यहरु पुरा गर्न अप्ठेरो पर्ने अवस्था रहेको छ। यस अन्तरगत कसैलाई पनि पछाडि नछाड्ने (No one left behind) अठोट गरिएको छ। यस अन्तरगत गुणस्तर (focus on quality) र पूर्वाधार विकास (focus on infrastructure) मा जोड दिइएको छ। यी लक्ष्यहरुले दीगो विकासका ३ वटै आयायहरु सामजिक, आर्थिक र वातावरणीय विकासका विविध पक्षहरुलाई समेटेको छ।

* निर्देशक महालेखापरीक्षकको कार्यालय

दिगो विकासका लक्ष्यले ५ "पी" अर्थात जनता, समृद्धि, पृथ्वी, शान्ती र साझेदारी (people, prosperity, Planet, peace & partnership) लाई मुख्य जोड दिएको छ। जस अन्तरगत जनतालाई लक्ष्य नम्बर १ देखि ६ सम्मले, समृद्धिलाई लक्ष्य नम्बर ७ देखि ११ सम्मले, पृथ्वीलाई लक्ष्य नम्बर १२ देखि १५ सम्मले, शान्तीलाई लक्ष्य नम्बर १६ ले र साझेदारीलाई लक्ष्य नम्बर १७ ले समेटेको छ।

दिगो विकासका लक्ष्य अन्तरगत गरिबीको अन्त्य (No poverty), शुन्य भोकमरी (Zero hunger), स्वस्थ जीवन (Good health and well-being), गुणस्तरीय शिक्षा (Quality education), लैङ्गिक समानता(Gender equality),सफा पानी तथा सरसफाई सेवा (Clean water and sanitation), आधुनिक उर्जामा पहुँच (Affordable and clean energy), समावेशी आर्थिक वृद्धि तथा मर्यादित काम(Decent work and economic growth), उद्योग नवीन खोज र पुर्वाधार (Industry, innovation and infrastructure), असमानता न्युनीकरण (Reduced inequalities), दिगो शहर र वस्तीहरु (Sustainable cities and communities), जिम्मेवारीपूर्ण उपभोग तथा उत्पादन (Responsible consumption and production), जलवायु परिवर्तन अनुकुलन (Climate action), जलमुनीको जीवन (Life below water), भु सतह को जीवन(Life on land), शान्तीपूर्ण, न्यायपूर्ण र सशक्त संस्थाहरु (Peace, justice and strong institutions) र दिगो विकासका लागि साझेदार (Partnership for the goal) निर्धारण गरिएको छ।

सरकारी संयन्त्र र कार्यक्रम

दिगो विकासका लक्ष्यहरु प्राप्त गर्नको लागि नेपाल सरकारले संस्थागत एवं कार्यक्रमहरुको व्यवस्था गरेको छ। जस अनुसार सम्माननीय प्रधानमन्त्रीको संयोजकत्वमा दिगो विकास सम्बन्धी केन्द्रिय निर्देशक समितिको गठन गरेको छ भने राष्ट्रिय योजना आयोगका माननीय उपाध्यक्षको संयोजकत्वमा कार्यान्वयन तथा समन्वय समिति गठन गरिएको छ। त्यस्तै राष्ट्रिय योजना आयोगका सदस्यहरुको अध्यक्षक्षतामा ९ वटा विषयगत समितिहरु गठन भएका छन। यसका साथै सांसदहरुको फोरम, नागरिक समाज फोरम, युवा फोरम गठन भएका छन। नेपाल सरकारले नेपालका लागि दिगो विकासका लक्ष्यहरु कार्यान्वयन गर्न आधार तथ्यांक प्रतिवेदन तयार गरेको छ। दिगो विकास लक्ष्य कार्यान्वयन गर्ने सन्दर्भमा सदस्य राष्ट्रहरुले आफ्नो देशको आवश्यकता अनुरुप सूचकहरु थप/घट गर्ने सक्ने व्यवस्था भए बमोजिम उक्त प्रतिवेदनमा देहाय अनुसारका गन्तव्य र सूचकहरु व्यवस्था गरिएको छ:

लक्ष्य नं.	लक्ष्य	गन्तव्य संख्या	सूचक संख्या (विश्वव्यापी)	नेपालमा प्रस्तावित सूचक संख्या
१	गरिबीको अन्त्य	७	१२	२०
२	शुन्य भोकमरी	८	१४	३०
३	स्वस्थ जीवन	१३	२६	५९
४	गुणस्तरीय शिक्षा	१०	११	३६

५	लैङ्गिक समानता	९	१४	२९
६	दिगो सफा पानी तथा सरसफाई सेवा	८	११	२४
७	आधुनिक ऊर्जामा पहुँच	५	६	१४
८	समावेशी आर्थिक बृद्धि तथा मर्यादित काम	१२	१७	२२
९	उद्योग, नवीन खोज र पूर्वाधार	८	१२	१४
१०	असमानता न्यूनीकरण	१०	११	२१
११	दिगो शहर र वस्तीहरु	१०	१५	३५
१२	दिगो उपभोग तथा उत्पादन	११	१३	१९
१३	जलवायु परिवर्तन अनुकुलन	५	७	१८
१४	जलमुनीको जीवन	१०	१०	०
१५	भूसतह स्रोतको उपयोग	१२	१४	२३
१६	शान्तिपूर्ण, न्यायपूर्ण र सशक्त समाज	१२	२३	३३
१७	दिगो विकासका लागि साझेदारी	१९	२५	१७

नेपाल सरकारले चौधौं योजना तयार गर्दा दिगो विकासका आयामहरुलाई वर्गीकरण समेत गरेको छ । जस अनुसार आर्थिक आयाम अन्तरगत गरिबी न्यूनीकरण, उत्पादन तथा आर्थिक वृद्धि र पूर्वाधार विकासका लागि ७ वटा लक्ष्यहरु (१,२,७,८,९,१० र ११), सामाजिक आयाम अन्तरगत सामाजिक तथा मानव विकासका लागि ३ लक्ष्यहरु (३,४ र ६), राजनीतिक आयाम अन्तरगत सुशासन तथा सेवा प्रवाहका लागि लक्ष्य नं १६ लाई र वातावरणीय आयाम अन्तरगत अन्तर सम्बन्धित विषयका लागि ६ वटा लक्ष्यहरु (५,१२,१३,१४,१५ र १७) लाई समावेश गरी चौधौं योजनाका उद्देश्य तथा रणनीतिहरु निर्धारण गरेको छ ।

नेपाल सरकारले वार्षिक कार्यक्रम तथा बजेट वक्तव्य मार्फत नेपाल सरकारको बजेटलाई दिगो विकासका लक्ष्य अनुसार वर्गीकरण गर्न आर्थिक वर्ष २०७३।७४ बाट शुरु गरेको छ । नेपाल सरकारले गरेको वर्गीकरण निम्न अनुसार रहेको छ:

(रकम रु. हजारमा)

लक्ष्य नं.	**लक्ष्य संकेत**	**आर्थिक वर्ष २०७३।७४**		**आर्थिक वर्ष २०७४।७५**		
		रकम	**प्रतिशत**	**आयोजना संख्या**	**रकम**	**प्रतिशत**
१	गरिबीको अन्त्य	२०२८७५०३२	१९.३४	४६	२०४४०३२१७	१५.९८
२	शून्य भोकमरी	६५२००३८९	६.२२	८८	६०७४१०६९	४.७५
३	स्वस्थ जीवन	४२६०००२४	४.०६	४६	३२७२७१५२	२.५६

४	गुणस्तरीय शिक्षा	११८२१०८६४	११.२७	१८	६७८४६०४०	५.३०
५	लैङ्गिक समानता	२२२२२४५	०.२१	६	१९९०१७९	०.१६
६	दिगो सफा पानी तथा सरसफाई सेवा	३३९७८५४९	३.२४	२४	३३१४६५५३	२.५९
७	आधुनिक ऊर्जामा पहूँच	५४१४७४८६	५.१६	३८	६९३२४४०९	५.४२
८	समावेशी आर्थिक बृद्धि तथा मर्यादित काम	१०८५०८५३	१.०३	२२	९३०६०८८	०.७३
९	उद्योग, नवीन खोज र पूर्वाधार	१७०८२०५६१	१६.२९	८५	१५९३४९६६७	१२.४६
१०	असमानता न्यूनीकरण	४४०८२९०	०.४२	७	३४६४७५४	०.२७
११	दिगो शहर र वस्तीहरु	२०९०७८४१४	१९.९३	३८	२४०९७९०१८	१८.८४
१२	दिगो उपभोग तथा उत्पादन	८२४८३	०.०१	०	९४३४९	०.०१
१३	जलवायु परिवर्तन अनुकुलन	२७८५६०६	०.२७	६	३७९८४६५	०.३०
१५	भूसतह स्रोतको उपयोग	१५२३८०३७	१.४५	२२	१६३११९८०	१.२८
१६	शान्तिपूर्ण, न्यायपूर्ण र सशक्त संस्थाहरु	१०९६५२०९३	१०.४५	७७०	३६७९०१९८०	२८.७६
१७	दिगो विकासका लागि साझेदारी	६७७०४२८	०.६५	३	७६०९९३५	०.५९
	जम्मा	१०४८९२१३५४	१००	१२१९	१२७८९९४८५५	१००

सुधारका क्षेत्र

नेपाल सरकारले दिगो विकासका लक्ष्यहरु प्राप्त गर्नको लागि हाल अवलम्बन गरिरहेका नीतिगत, संस्थागत व्यवस्थाका अतिरिक्त सबै सरोकारवालाहरुमा सचेतना अभिबृद्धि, प्रादेशिक एवं स्थानीय तहका कार्यक्रमहरुमा आन्तरिकीकरण, अनुगमन तथा मूल्यांकन प्रकृयामा सुधार, संलग्न हुने निकाय एवं पदाधिकारीहरुको क्षमता विकास, निजी, गैर सरकारी संस्था तथा नागरिक समाजसँग सहकार्य, दातृ निकायसँग समन्वय संयन्त्र विकास, एकीकृत तथ्यांक संकलन र प्रतिवेदनमा जोड दिनु पर्ने देखिन्छ ।

लेखापरीक्षणको योगदान

सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरुको अन्तर्राष्ट्रिय संगठन (INTOSAI) को रननीतिक योजना (२०१६-२०२२) मा Crosscutting Priority 2: Contributing to the follow-up and review of the SDGs within the context of each nation's specific sustainable development efforts and SAIs' individual mandatesको व्यवस्था गरी सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाले दिगो विकासका लक्ष्य प्राप्तीको पुनरावलोकन एवं मूल्यांकन गर्नु पर्ने उल्लेख गरेको छ । यसका लागि संस्थाले Auditing preparedness

and national systems of follow up, Performance audits on programmes that contribute to SDGs, Assessing and supporting SDG 16, Being model of transparency and accountability अवधारण प्रयोग गर्नु पर्ने सुझाव दिएको छ ।यसका लागि संस्थाले System oriented, Problem oriented, Result oriented मध्ये कुनै वा सबै पद्धति अवलम्बन गरी कार्य मूलक लेखापरीक्षण गर्न सक्दछ । संस्थाले दिगो लक्ष्य हासिल भएको अवस्थाको स्वतन्त्र रुपमा परीक्षण गरी सुझाव दिन प्रेरित गरिएको छ । संस्थाले लेखापरीक्षण योजना तयार गर्दा लक्ष्यसंग सम्बन्धित मुद्दाहरुमा विशेष ध्यान दिनु पर्दछ । संगठनले विज्ञहरु समावेश भएको समुह (Supervisory Committee on Emerging Issues, SCEI) गठन गरेको छ ।

पारदर्शिता, जवाफदेहिता, प्रभावकारी सार्वजनिक प्रशासन र सदाचार लाई प्रवर्द्धन गर्न सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरुको अन्तर्राष्ट्रिय मानदण्ड (ISSAI) १२ ले नागरिकहरुको जीवनमा परिवर्तन ल्याउनका लागि सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाको मान्यता र फाइदाहरुको बारेमा उल्लेख गरेको छ । जस अनुसार संस्थाको जवाफदेहिता, पारदर्शिता र इमान्दारिता वृद्धि गर्ने, नागरिक एवं सरोकारवालाहरुप्रति जवाफदेही रहनको लागि परिवर्तीत वातावरण एवं समसामयिक जोखिम उपर सचेत रहने, सरोकारवालाहरुलाई सूसुचित गराउने स्वतन्त्र र निष्पक्ष मार्गदर्शकको स्रोत बन्ने एवं उदाहरणीय कार्य मार्फत नमूना संगठन बन्नु पर्ने सिद्धान्तहरु प्रतिपादन गरेको छ ।

सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरुको महत्वपूर्ण भूमिका हुने बारे संयुक्त राष्ट्रसंघको महासभाले विभिन्न प्रस्तावहरु (A 66/209, A 69/228, A 69/327) समेत पारित गरेको छ । जस्मा 14 September 2015 मा पारित प्रस्ताव नम्बर A/69/327ले Promoting inclusive and accountable public services for sustainable developmentदिगो विकासका लक्ष्य प्राप्तीसंग सम्बन्धित रहेको छ ।

नेपालको सन्दर्भ

नेपालको संविधानले महालेखा परीक्षकलाई नियमितता, मितव्ययीता, कार्यदक्षता, प्रभावकारिता र औचित्यका आधारमा लेखापरीक्षण गर्ने अधिकार दिएको छ । लेखापरीक्षण ऐन, २०४८ ले महालेखा परीक्षकलाई वित्तीय लेखा परीक्षणको अतिरिक्त कार्यमूलक, सूचना प्रविधि, विधि विज्ञान, लैङ्गिक, वातावरणीय जस्ता विषयको तथा सामयिक लेखा परीक्षण गर्न सक्ने अधिकार दिएको छ ।

महालेखा परीक्षकको कार्य योजना (२०७४-२०८०) ले लेखा परीक्षणको प्रभावकारिता र गुणस्तर सुधार अन्तरगत दिगो विकास तथा वातावरणका क्षेत्रमा रहेका जोखिमहरुमा ध्यान दिने उल्लेख गरेको छ ।

महालेखा परीक्षकले दिगो विकासका लक्ष्य प्राप्त गर्न नेपाल सरकारले गरेका पूर्व तयारीको लेखाजोखा गर्ने, सरकारका नीति तथा कार्यक्रमहरुको मितव्ययीता, कार्यदक्षता र प्रभावकारिता मूल्यांकन गर्ने, दिगो विकासका लक्ष्य प्राप्तीको अवस्था परीक्षण गर्ने, कार्यक्रम कार्यान्वयनको स्वतन्त्र पुनरावलोकन गर्ने कार्य प्रणाली अवलम्बन गर्नु पर्दछ । यसका लागि कार्यमूलक लेखापरीक्षणलाई अवलम्बन गर्नु पर्दछ । त्यस्तै नेपाल सरकारले अवलम्बन गरेको नीति, योजना, कार्यक्रमहरुको विष्लेषण गर्ने एवं तथ्यांकहरुको विश्वसनियताको समेत परीक्षण गर्नु पर्दछ ।

पेफा बाह्य निगरानी, जवाफदेहिता र लेखापरीक्षण



रमेश ढकाल*

पृष्ठभूमि: सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनलाई प्रभावकारी बनाउन वित्तीय अनुशासन आजको अनिवार्य शर्त हो । प्रभावकारी वित्तीय व्यवस्थापन मार्फत सार्वजनिक श्रोतको दक्षतापूर्वक परिचालन, लेखांकन, प्रतिवेदन तथा लेखापरीक्षणद्धारा वित्तीय व्यवस्थापनलाई पारदर्शी, दिगो र जवाफदेही बनाउन विभिन्न पद्धतिहरुको विकास गरिएको हुन्छ । सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापन प्रणाली प्रभावकारी बनाउन अर्न्तराष्ट्रिय अभ्यास अनुकूलको प्रणाली लागू छ वा छैन भन्ने सन्दर्भमा यसको कार्य सम्पादन मापन गर्ने आधारको रुपमा अर्न्तराष्ट्रिय जगतमा स्वीकार गरिएको सूचकमा आधारित पेफा संरचना (Public Expenditure and Financial Accountability) एक महत्वपूर्ण औजार हो । एउटा राम्रो र असल सार्वजनिक श्रोतको कुशल बाँडफाँड हुन आवश्यक हुन्छ । आर्थिक अनियमितता नरहेको र पारदर्शिता कायम रहेको वित्तीय प्रशासन आजको आवश्यक्ता हो । वित्तीय श्रोतहरुलाई राष्ट्रिय प्रणाली मार्फत प्रवाह गर्दा अपनाउनुपर्ने कार्यविधि, त्यसको नतिजामुखी उपयोग र वित्तीय जोखिमको प्रभावकारी नियन्त्रण व्यवस्थालाई अंगिकार गर्नुपर्ने हुन्छ । यसै सन्दर्भमा देशको सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापन सुधारको लागि विश्वव्यापी रुपमा स्वीकार गरिएको पेफा मूल्यांकन संरचनालाई सन् २००० को दशकको मध्यदेखि नेपालले पनि अंगालेको अवस्था छ ।

सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापन: वित्तीय उत्तरदायित्वको प्रर्बद्धन, सुशासनको सुदृढीकरण तथा दिगो प्रणाली मार्फत समग्र सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनको सुधारलाई सुनिश्चित गर्न सकिन्छ । सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापन अन्तर्गत सरकारको वित्तीय नीति, कार्यक्रम तथा योजना, वित्तीय रणनीति, बजेट तर्जुमा तथा स्वीकृति, सार्वजनिक कोष, वैदेशिक सहायता, ऋण तथा शेयर लगानी, खरिद तथा सम्पत्ति एवं दायित्व जस्ता समग्र आर्थिक कार्यहरुलाई समेटिएको हुन्छ । सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापन प्रणालीले सदैव सार्वजनिक खर्चलाई पारदर्शी बनाउन मुख्य उद्देश्य लिएको हुन्छ । वित्तीय जोखिमलाई न्यूनीकरण गरी जवाफदेहीताको प्रवर्द्धन गर्ने सन्दर्भमा वित्तीय व्यवस्थापन प्रणालीको प्रवाह महत्वपूर्ण हुन्छ । आन्तरिक तथा वैदेशिक श्रोतलाई गतिशिल ढंगले परिचालन गरी सोको नतिजामुखी उपयोग गर्नुपर्ने हुन्छ । तबमात्र वित्तीय प्रणालीको प्रवाहले नतिजालाई सुनिश्चित गर्न सक्ने हुन्छ । नेपालको सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापन प्रणालीमा पनि उल्लेखित बिषयगत क्षेत्रलाई व्यवस्थित गर्न प्रयासहरु भएका छन् ।

अर्थ व्यवस्था सञ्चालनमा वित्तीय श्रोतको संकलन, परिचालन एवं व्यवस्थापन महत्वपूर्ण हुन्छ । सरकारले विभिन्न माध्यमबाट राजश्व संकलन गरी सार्वजनिक उपयोगमा वितरण गर्ने गर्दछ । स्रोत प्राप्ति र

* निर्देशक, महालेखापरीक्षकको कार्यालय

उपयोगको सन्दर्भमा वर्तमान प्रणालीमा रहेको समस्यालाई निराकरण गरी अर्न्तराष्ट्रिय असल अभ्यासमा पुऱ्याउने एवं सार्वजनिक वित्तलाई सुदृढ र सुचारु राख्न प्रयास गरिएको छ। जसबाट वित्तीय जोखिमसँग सम्बन्धित समस्यालाई निदान गर्न सकिन्छ। यो नै आजको मूलभूत बहस र छलफलको बिषय पनि हो।

पेफा के हो ?: सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनलाई कसिलो व्यवहारमा उतार्न प्रयासहरु प्रशस्त भएका छन् तथापि सार्वजनिक खर्च र वित्तीय उत्तरदायित्वको क्षेत्रमा अपेक्षित रुपले सुधार हुन सकिरहेको अवस्था छैन। वित्तीय व्यवस्थापनलाई दिगो र संरचनागत बनाउन PEFA (Public Expenditure And Financial Accountability) एक बलियो औजारको रुपमा रहेको छ। वित्तीय प्रणालीलाई असर पार्ने सूचकहरुलाई पारदर्शी, व्यवहार उपयोगी र सामाजिक दायित्व पूरा गर्ने गरी विकास गरिएको पेफा प्रणाली आफैंमा सूचक मापन गर्ने बलियो औजार हो। राज्य भित्र संचालन हुने सबै प्रकारका वित्तीय कारोबारलाई असल मार्गमा हिडाउन पेफाले विगत देखि भूमिका खेल्दै आएको पनि छ। राज्यमा प्राप्त सार्वजनिक आय र जनता एवं राष्ट्रको विकासमा भएका खर्चसँग सम्बन्धित विभिन्न क्रियाकलापलाई निगरानी गरिनु आजको आवश्यक्ता पनि हो। वित्तीय संरचनामा संलग्न निकायहरु पनि उत्तरदायी र जवाफदेही रहनुपर्ने स्थितिलाई पेफाले मार्ग निर्देशित गर्दछन्। खर्च गर्दा अपनाउनुपर्ने कार्यविधि सोसँग सम्बन्धित अभिलेख, पालना गर्नुपर्ने कानूनी प्रक्रिया र प्रतिवेदन प्रणाली प्रतिको उत्तरदायित्वलाई पेफाले समेटेको छ। सार्वजनिक आय र खर्चसँग सम्बन्धित सूचकहरु जबसम्म बलियो हुन सक्दैनन्, तबसम्म राज्यले आँकलन गरेको वित्तीय जवाफदेहिता पुरा नहुने स्थिति कायम रहन्छ। त्यसैले पेफा आफैंमा जवाफदेहिता मापन गर्ने एक सूचकिय विधि पनि हो।

पेफा सूचना प्रणाली: सार्वजनिक खर्च तथा वित्तीय उत्तरदायित्व मूल्याङ्कन (PEFA) सन् २००१ बाट नेपालमा शुरु गरिएको हो। यो Multi Doner Trust Fund (MDTF) बाट संचालित कार्यक्रम हो। EU, IMF, Norway, World Bank, French, SDC, UK लगायतको अनुदान सहयोगबाट संचालन हुँदै आएको छ। PEFA लाई नेपालमा एक महत्वपूर्ण मूल्याङ्कन औजारको रुपमा स्वीकार गरिएको छ। सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनमा दिगो सुधार गर्न पेफा निर्देशक समिति, पेफा कार्यसमिति, पेफा सचिवालय, पेफा कार्यन्वयन ईकाई र पेफा जिल्ला कार्यन्वयन ईकाई जस्ता संरचनागत प्रणालीहरु रहेका छन्। अर्थ सचिवको अध्यक्षतामा निर्देशक समिति रहने व्यवस्था छ। कार्य योजनालाई कार्यन्वयन गर्न पेफा कार्य समिति छ। पेफा सचिवालय अर्थ मन्त्रालय अन्तर्गत रहेको छ। कार्यान्वयन गर्ने मन्त्रालय तथा केन्द्रीय ईकाईमा पेफा PIU's रहेका छन्। जिल्ला पेफा कार्यन्वयन ईकाई प्रत्येक DTCO मा रहेका छन्। बिषयगत क्षेत्रमा गर्नुपर्ने कार्यलाई परिचालन गर्ने र पेफा मूल्यांकनले औंल्याएका बिषयलाई कार्ययोजनाका साथ कार्यन्वयन गर्न पेफा संरचना प्रणालीको भूमिका महत्वपूर्ण रहेको छ। सन् २००८ देखि PEFA को भूमिका फराकिलो र बलियो बन्दै आएको अवस्था विद्यमान छ। सार्वजनिक श्रोतहरुको संकलन र खर्चबाट नागरिकको हित प्रर्बद्धन गरेर मात्र वित्तीय व्यवस्थापनको भूमिका सकिदैन। आर्थिक र वित्तीय स्थिरता एवं दिगोपना कायम गर्नु पनि वित्तीय व्यवस्थापनको दायित्व हो। यो प्रक्रियालाई केही हदसम्म पुरा गर्ने दिशामा पेफा संरचना प्रणालीले भूमिका खेल्दै आएको छ।

वित्तीय व्यवस्थापन र पेफा मूल्यांकनः वि.सं. २०४७ को समय पश्चात् खुला आर्थिक नीतिको कारण अर्थ व्यवस्थामा केही उदारपन देखिँदै आयो । सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनलाई सुदृढ गर्न विभिन्न सुधारका कार्यक्रमहरु अगाडि बढाइयो । परम्परागत रुपमा चल्दै आएको वित्तीय व्यवस्थापनको कार्य प्रणाली र सोको नतिजा नागरिक मैत्री एवं पारदर्शी हुन सकेको थिएन । प्रजातान्त्रिक प्रणाली अँगालेको १० बर्ष पछि मात्र पेफा प्रणालीलाई कार्यन्वयनमा ल्याइयो । वित्तीय व्यवस्थापनको विभिन्न आयाम, सूचक र उपसूचकमा सुधारका कार्यक्रमलाई बनाई अगाडि बढाइयो । सुधार गर्न गरिएको प्रयासलाई सन् २००७ मा पेफाको पहिलो सुधारका सूचकहरुको मापन गरिएको थियो । सोको प्रतिवेदन, सन् २००८ मा प्रकाशित गरियो । सुधार कार्यक्रम अन्तर्गत पहिलो चरणमा १४७ वटा कार्ययोजना प्रयोगमा ल्याइएको थियो । पेफा संरचनाका प्रमुख आयामहरुमा बजेट तर्जुमा, कोष व्यवस्थापन र बजेट प्रणाली, लेखापालन अभिलेखांकन र प्रतिवेदन, राजश्व व्यवस्थापन प्रणाली, सार्वजनिक खरिद प्रणाली र बाह्य निगरानी एवं लेखापरीक्षण रहेका छन् । यी आयामहरुमा ३१ सूचक र ७६ उपसूचक अर्थात सो आयाम अन्तर्गत सुधार गर्नुपर्ने महत्वपूर्ण विषयहरुलाई सुधार गर्न विभिन्न चेकलिस्टहरु प्रयोगमा ल्याइयो र सुधारमा बहुपक्षीय सहयोग पनि रहँदै गयो । सुधार कार्यक्रमहरुमा FCGO, OAGN,MOF को भूमिका महत्वपूर्ण रहँदै गयो । सन् २००८को मूल्यांकन प्रतिवेदनमा विभिन्न सूचकमा सुधार भएतापनि अपेक्षाकृत हुन सकेन । सूचकहरुको माध्यमबाट आयामहरुको नतिजा A,B+,B,C+,D+,D रहेको देखिन्छ । सबै समूहहरुलाई क्रमिक सुधार गरी 'A" position मा ल्याउन राष्ट्रिय प्रयास अनिवार्य छ । किनकी अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यास र दाँजोमा नेपालको वित्तीय व्यवस्थापनलाई पुर्याउन सबैको सहयोग पनि आवश्यक देखिन्छ । सन् २०१५ मा दोस्रो पेफा मूल्याङ्कन प्रतिवेदन प्रकाशित हुँदा ३१ वटा सूचकहरु मध्ये पहिलो मूल्यांकनको तुलनामा १८ वटा सूचकमा सुधार १० वटा सूचकमा यथास्थिति र ३ वटा सूचक पहिलो भन्दा कमजोर रहेको पाइयो । सो पश्चात् व्यवस्थापन रणनीति तयार गरी ११९ वटा सुधारका कार्ययोजना कार्यन्वयनमा ल्याइएको छ ।

पेफा अन्तर्गत सुधार के के भए -TSA प्रणालीको सफल कार्यन्वयन, MTEF को पालना, LMBIS प्रणाली, बजेट क्यालेन्डर, बजेटको स्वरुपमा सुधार, Day Close प्रविधि, RMIS, FMIS, Website विकास, E-pan, ASYCUDA, E-tds, E-filing, E-bidding, GFS code, CGAS, TABUCS, NEPSAS, Risk Audit planning, Financial Audit Manual, ISSAI Base Implementation, NAMS, Risk Rating Evaluation, Reporting Time जस्ता पक्षहरुमा व्यापक रुपमा सधार भएका छन् । जसले गर्दा ती विषयसँग सम्बन्धित सूचकहरुमा सुधार भएको छ । सुधारले विगतको तुलनामा वित्तीय व्यवस्थापन प्रणालीमा ठूलो फड्को मारेता पनि अर्न्तराष्ट्रिय तुलनामा भने ठूलो प्रगति त गरेको छैन । तथापि कार्य योजनाहरुलाई प्रभावकारी रुपमा कार्यन्वयन गर्न पेफासँग सम्बन्धित सबै इकाई तल्लीन छन् । पेफा सचिवालयले यस सम्बन्धमा महत्वपूर्ण भूमिका समेत खेलेको छ ।

बाह्य निगरानी र लेखापरीक्षणः पेफा अन्तर्गत P26-p28 को ३ सूचक बाह्य निगरानी र लेखापरीक्षण आयामसँग सम्बन्धित छ । यस अर्न्तगत विभिन्न सुधार गर्नुपर्ने सूचकहरु छन् । ती सूचकहरुलाई कार्ययोजनामा समेत रुपान्तरण गरिएको छ । मूख्य रुपमा परम्परागत रुपमा वित्तीय लेखापरीक्षण मात्र हुने

गरेको, अन्तर्राष्ट्रियस्तरको मापदण्डको अनुसरण नभएको र लेखापरीक्षण कार्यसम्पादन र प्रतिवेदनमा धेरै समय लाग्ने गरेको अवस्थालाई ३१ सूचक भित्र समावेश गरेको छ। यी सूचकहरु प्रत्यक्षरुपमा सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्था, महालेखापरीक्षकसँग सम्बन्धित छ। यी ३ सूचकहरु D+ र C को मापनमा रहेका छन्।

वित्तीय व्यवस्थापनको महत्वपूर्ण पाटो बाह्य निगरानी र लेखापरीक्षण पनि हो। सार्वजनिक खर्चमा वित्तीय उत्तरदायित्वको अवस्थालाई लेखापरीक्षणले उजागर गर्ने हुँदा यो एउटा महत्वपूर्ण आयाम पनि हो। श्रोत साधनको उपयोगमा बेमनासिव प्रक्रिया अपनाउँदा अनियमितता सिर्जना हुने गर्दछ। आर्थिक अनियमिततालाई पूर्णरुपले नियन्त्रणमा ल्याउन र सुशासनको अभिबृद्धि गर्न दिगो एवं प्रणालीगत सुधार आजको आवश्यक्ता हो। आर्थिक प्रशासनमा वित्तीय उत्तरदायित्वको प्रर्वद्धन गर्न प्रणालीगत सुधार नै मुख्य आधार स्तम्भ हो। समग्र वित्तीय व्यवस्थापनको सुदृढीकरण तबमात्र हुन्छ, जब आर्थिक कारोबारमा संलग्न पक्षमा जिम्मेवारीको बोध र पेशागत इमान्दारिता कायम रहन्छ। सार्वजनिक खर्चको पारदर्शिता बाट नै वित्तीय जोखिमलाई स्वच्छ, निश्पक्ष र जवाफदेही बनाउन सार्वजनिक खर्चमा अपनाउने प्रणालीगत व्यवहार नै महत्वपूर्ण हुन जान्छ।

बाह्य निगरानी र लेखापरीक्षणको बिश्लेषणात्मक अवस्था: पेफा आयाम अन्तर्गतका ३ सूचकहरुको व्यवस्था र त्यसमा भएका सुधारको संक्षिप्त बिश्लेषण गरिनु आवश्यक छ। यी सुधारहरु पूर्ण भने होइनन्, तथापि सकारात्मक सुधारको रुपमा भने बिश्लेषण गर्न सकिन्छ।

सूचकहरु	सकारात्मक सुधार
१. लेखापरीक्षण कार्यसम्पादन र प्रतिवेदन	• विगतमा १८ महिनासम्म प्रतिवेदन तयार गर्न लागेको समयमा सुधार भई ९ महिना भित्र प्रतिवेदन पेश भएको। • प्रतिवेदनको भोल्युम ठूलो रहेकोमा यसमा सुधार ल्याई सानो आकार र गहन बनाइएको। • ५४ औं वार्षिक प्रतिवेदनदेखि बिषयगत व्यहोरालाई एकीकृत गरी प्रतिवेदनमा सुधार गरिएको। • वार्षिक लेखापरीक्षण प्रतिवेदन, मन्त्रालयगत प्रतिवेदन, ७५ जिल्लाका जिल्लागत प्रतिवेदन तयार गरी सरोकारवालामा ९ महिना भित्र पेश भएको। • प्रारम्भिक प्रतिवेदनको ढाँचामा परिवर्तन गरी वित्तीय, कम्प्लाइन्स र Recommendation खण्ड र Follow up समेतको व्यहोरा राख्ने गरिएको। • प्रतिवेदनमा सारभूत असर पर्ने व्यहोरालाई समष्टिगत रुपमा एकीकरण गरिएको।
२. अर्न्तराष्ट्रियस्तरको	• दर्जनौ लेखापरीक्षण मार्गदर्शन अर्न्तराष्ट्रिय असल अभ्यास अनुरुप

मापदण्डको अनुशरण	तयार गरिएको । • Risk Based Audit Manual प्रयोगमा ल्याइएको । • Risk Indicator छनौट गर्न NAMS Software प्रयोगमा ल्याएको र • Audit Procedure मा ISSAI मापदण्डहरु pre-planning, strategic planning, programme, Audit Execution र Audit Quality And Review सन्दर्भमा ३२ फारमहरु प्रयोगमा ल्याएको । • Performance Audit Execution मा CSO's र FGO (Focus Group Discussion) लाई प्रयोगमा ल्याइएको । • Annual Audit Planning, Ministrywise Audit Planning र Entity Audit Planning बाट लेखापरीक्षण Execution हुने गरेको । • Quality Assurance र Control लाई ISSAI मापदण्ड अनुरुप कार्यन्वयनमा ल्याएको ।
३. परम्परागत वित्तीय लेखापरीक्षण	• वित्तीय लेखापरीक्षणलाई मापदण्ड बमोजिम बनाई कार्यन्वयनमा ल्याउन विभिन्न मार्गदर्शन प्रयोगमा ल्याएको । • वातावरणीय लेखापरीक्षण गरेको । • Debt Audit कार्यन्वयनमा ल्याएको । • विभिन्न बिषयमा IT AUDIT समेत गरेको । • सामाजिक लेखापरीक्षण गर्न शुरु गरेको । • Thematic Issue/Burning Issues को परीक्षण गर्ने प्रक्रिया सुधार भएको । • Concurrent Issues लाई लेखापरीक्षणमा समेटेको । • NEPSAS प्रमाणित गरी Opinion दिने व्यवस्था शुरु गरेको ।
४. नतिजामूलक कार्यक्रम	• अभिमूखिकरण तालिम हुने गरेको (Revenue, Procurement, Recurrent, Performance, EWP, NAMS, NEPSAS, CPE etc.) • अर्न्तक्रिया तथा बैठक • Audit जर्नल र Audit Bulletin प्रकाशन भएको ।

वित्तीय मूल्यांकन अन्तर्गत बाह्य निगरानीगत समस्याहरुः- पेफा कार्यन्वयनमा आइरहँदा वा प्रणालीगत रुपमा सुधार भएतापनि अपेक्षाकृत प्रगति हुन नसकेको स्थिति हामी सामु छ। समस्या समाधानमा एउटा पक्ष मात्रले भूमिका निर्वाह गरेर हुँदैन सबैको समन्वय आवश्यक हुन्छ। बढ्दो बेरुजुको परिमाण र कमजोर फछ्यौंटको अवस्था, आन्तरिक नियन्त्रणको अप्रभावकारिता, क्षमता विकासको कमी र वित्तीय जवाफदेहिताको कमी आदिका कारण वित्तीय व्यवस्थापन कमजोर रहेको छ। यी समस्या समाधानमा बाह्य निगरानी Cross cutting Issue भएको देखिँदा यस तर्फ सबैको ध्यान जान आवश्यक छ।

कर्पोरेट कल्चर र पेफाः कर्पोरेट वित्तीय उत्तरदायित्व भनेको कानूनको अनुपालना, नैतिक जिम्मेवारीको बहन र राष्ट्रिय एवं अर्न्तराष्ट्रिय नर्म्स हरुको हुबहु पालना हो। सन् १९६० देखि कर्पोरेट वित्तीय उत्तरदायित्वको विकास भएको पाउँछौ। सार्वजनिक खर्चसँग समन्वय कायम गरी वित्तीय उत्तरदायित्व पुरा गर्नु हो। कर्पोरेट वित्तीय उत्तरदायित्व मूलतः जिम्मेवारीसँग सोझै सम्बन्धित हुन्छ। मिसन, भिजन, सेवा र सन्तुष्टिलाई कर्पोरेट कल्चरसँग जोड्न सकिन्छ। कर्पोरेट कल्चर केवल व्यवसायसँग मात्र होइन, सरकारसँग पनि सम्बन्धित हुन्छ। नेपाललाई अति कम विकसित देशको स्तरबाट विकसित राष्ट्रको पक्तिंमा पुर्याउन वित्तीय प्रशासनमा कर्पोरेट कल्चर प्रमुख चुनौती बनेको छ। दक्ष जनशक्तिको विकास गर्दै रोजगारीको अवसरमा बृद्धि गर्न नसक्नुले बौद्धिक पलायनको मात्रा दिनप्रतिदिन बढेको छ। विप्रेषणको भावी विकल्प के हुने बिषयमा अन्यौलको अवस्था पनि देशका लागि चुनौती छ। रोजगारीका अवसर नहुनुले बौद्धिक पलायन अवस्थाले वित्तीय अवस्थालाई कमजोर बनाएको छ। यसको लागि पेफाले लिएका कार्ययोजनामा थप सुधार गरी वित्तीय कर्पोरेट कल्चर मर्यादायुक्त बनाउन सकियो भने वित्तीय सुशासनको अनुभूति सहजै प्राप्त हुने कुरामा निर्विवाद छ।

पेफाले उब्जाएको वित्तीय जवाफदेहिताः जब कार्यको नतिजा निश्चित समयमा प्राप्त गर्न सकिँदैन तब नै वित्तीय जवाफदेहिताको कानून आवश्यक पर्दछ। कानूनले आगामी कार्यदिशाको मार्ग पहिचान गर्न सहयोग पुर्याउँदछ। अन्य राष्ट्रको तुलनामा देशलाई अब्बल दर्जामा पुर्याउन वित्तीय जवाफदेहिता एक महत्वपूर्ण विषय हो। जवाफदेहितालाई कसरी कार्यन्वयनमा ल्याउने, किन लागू गर्ने, लागू गर्नु पर्नाको कारण के के हुन् यस सन्दर्भमा विश्लेषण हुन आवश्यक छ। आर्थिक मामिलालाई निष्ठापूर्ण बनाई अगाडि बढाउनु आजको प्राथमिकता हो। बजेटको निमार्ण देखि त्यसका सबै खालका अवयव पार गर्दै प्रतिवेदन र पृष्ठपोषण सम्मका हरेक कार्य प्रक्रियामा जवाफदेहिता प्रवर्द्धन गर्नु आवश्यक छ। फलस्वरुप कार्यक्रम तथा कार्य लक्ष्य बीच समन्वय गर्न सकिन्छ। अपेक्षा गरिएको र वास्तविकतामा प्राप्त गरेको परिणाम बीच तुलना गर्न सकिने अवस्था हुन्छ। प्रक्रियामुखी कार्यविधि नागरिकमैत्री बनाई कार्यकुशलता बढाउन पनि वित्तीय जवाफदेहिताको कानून आजको माग हो। जवाफदेहिताको कानूनले सेवा पुर्याउने तथा सेवाको पहुँचमा स्थायित्व कायम राख्ने कार्यमा महत्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गर्दछ। कानूनले नै प्रणाली बसाली सेवा प्रदायकलाई असल अभ्यासमा डोर्याउन मद्धत पुग्ने हुनाले यस तर्फ सम्बन्धित निकायको ध्यान जान जरुरी भईसकेको अवस्था छ।

पेफाको मूल मर्मः भौतिक पूर्वाधारका ठूला आयोजना होस अर्थात पूँजीगत खर्चका परियोजना नै किन नहोस ती सबै नतिजामा किन जवाफदेही बन्न सकेनौ ? कार्य र प्रगतिबीचको नतिजामा राजनीतिले प्रशासन र प्रशासनले राजनीतिलाई एक अर्कामा दोष लगाई उम्कने स्थिति किन बनायौ ? कार्य प्रति जवाफदेही बनाई नतिजा लिन किन चुक्यौ ? अनियमितता बढेर गएको अवस्थामा हाम्रा कमजोरी ढाकछोप गर्न किन उद्दत रह्यौ ? के हामी हाम्रो स्वाभीमानलाई अन्य तुलनामा सधै कमजोर बनाई राख्न लागी पर्छौं त ? अवश्य होइन् । त्यसैले तोकिएका काम कर्तव्यलाई निर्भिकताका साथ जवाफदेही पूर्ण ढङ्गले पुरा गर्नुपर्ने हुन्छ । असल शासनका बाटाहरु के के हुन सक्छन् ? ती सबै सूचकहरु लाई कानूनमा व्यवस्था गरी वा व्यवहारमा सुधार गरी नतिजालाई कार्य सम्पादन प्रणालीमा आवद्ध गर्नुपर्ने हुन्छ । सार्वजनिक पदमा बसी सेवा पुर्याउने जुनसुकै अहोदाको व्यक्ति किन नहोस राष्ट्र एवं जनताको लागि उ सधैं जिम्मेवार र जवाफदेही हुनै पर्छ । लोकतन्त्रमा शासनलाई नागरिक मैत्री बनाउन असल अभ्यास आवश्यक पर्दछ । लोकतान्त्रिक असल अभ्यास जवाफदेहितामा टाँसिएको हुन्छ । एशियाका उदियमान देश जापान, सिंगापुर, चिन र मलेशियाले गरेको प्रगति पनि वित्तीय जवाफदेहितासँग सम्बन्धित छ । संगठनात्मक स्वरुपमा होस या व्यक्तिगतरुपमा होस वित्तीय सूचक र कार्य सम्पादन सूचक बीच समन्वय गरी अगाडि बढ्न उनीहरु खप्पीस छन् । के हामी उनीहरुको देखासिकीलाई व्यवहारमा उर्तान लाजमर्दो मान्नुपर्ने अवस्था छ र ? असल अभ्यासलाई अनुशरण गरेर अगाडि बढ्दा नै कार्यशैली तथा कुशलतामा बलियोपना ल्याउन सकिन्छ । पेफाको मूल मर्म पनि असल अभ्यासलाई अनुशरण गरी अगाडि बढ्नु हो ।

पेफा र समग्रगत बिषयः नेपालको संविधान, २०७२ बमोजिम धारा ५९ मा आर्थिक अधिकारको प्रयोग र धारा ६० मा राजश्व श्रोतको बाँडफाँडको व्यवस्था छ । संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले आर्थिक अधिकारको प्रयोगको बिषयमा कानून बनाउने, बार्षिक बजेट बनाउने, निर्णय गर्ने तथा योजना तयार गर्ने र त्यसको कार्यन्वयन गर्ने व्यवस्था छ । सो अनुरुप श्रोतको उपयोग, लाभको समन्यायिक वितरणमा कानून बनाई कार्यन्वयन गर्ने व्यवस्था समेत उल्लेख छ । संघ, प्रदेश, र स्थानिय तहको बजेट घाटा व्यवस्थापन तथा अन्य वित्तीय अनुशासन सम्बन्धी व्यवस्थालाई कानून बनाई वित्तीय जवाफदेहिताको स्थिति सुनिश्चित गर्न खोजेको देखिन्छ । माथि उल्लेखित बिषयहरु पेफासँग अर्न्तसम्बन्धित छन् ।

सार्वजनिक वित्तीय व्यवहारलाई स्वच्छ र पारदर्शी एवं प्रभावकारी बनाउन वित्तीय जवाफदेहिता सम्बन्धी कानून आवश्यक छ । अपर्याप्तता तथा अस्पष्टता हटाउन होस या निकायको कार्य प्रणालीलाई प्रभावकारी बनाउन होस वर्तमान सन्दर्भमा कानून आवश्यक हुन्छ । अधिकांश निकायको कार्यसम्पादन स्तर सन्तोषप्रद देखिँदैन । संघीय शासन प्रणाली अनुरुप सांगठनिक संरचना निमार्ण गरी संविधान अनुकूल बनाउन निकै चुनौतीपूर्ण छ । कानूनको परिधी भित्र रहेर आर्थिक कारोबार संचालन गर्ने, संघ तथा प्रदेश बीचको अर्न्तसम्बन्ध तथा जवाफदेहिता सम्बन्धी कानूनी व्यवस्था किटान गर्नुपर्ने देखिन्छ ।

राजश्व कानूनको कार्यन्वयनमा देखिएका कमजोरीहरु सुधार गरी चुहावट नियन्त्रणमा प्रभावकारीता ल्याउनुपर्नेछ । राजश्व असुलीलाई यर्थाथपरक बनाउन प्रक्रियामा सुधार ल्याउन पनि त्यतिकै आवश्यक छ । बजेटलाई यर्थाथपरक बनाइनुपर्ने पनि छ । आर्थिक कारोबार संचालनमा नियन्त्रण कायम राख्न पनि कानूनको आवश्यकता छ ।

आर्थिक कारोबारलाई अनुशासनमा बाँध्न होस या सरकारी खर्चमा मितव्ययीता ल्याउन होस पेफाको सफल कार्यन्वयन अपरिहार्य देखिन्छ। खरिद व्यवस्थापनलाई व्यवस्थित, प्रतिस्पर्धी एवं प्रभावकारी बनाउन र सरकारी सम्पत्तिको सदुपयोग र संरक्षण गर्न वित्तीय जवाफदेहिताको खाँचो आइपरेको अवस्था हामी देख्न सक्छौ। सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थाको परीक्षण तथा मुल्यांकनबाट विभिन्न किसिमका कमजोरीहरु हाम्रो प्रशासन भित्र देखिएका छन्। यी कमजोरीहरुको निदानमा वित्तीय जवाफदेहिता सम्बन्धी कानून बनाई कार्यन्वयन गर्न सकियो भने पेफा अर्न्तगत वित्तीय व्यवहारमा प्रशस्तै सुधार गर्न सकिन्छ। वित्तीय प्रशासनमा कानूनद्धारा नै जवाफदेहीपुर्ण एवं पारदर्शीयुक्त वित्तीय प्रशासनमा कानून द्धारा नै जवाफदेही पूर्ण एवं पारदर्शीयुक्त वातावरण सिर्जना हुन पुगी आर्थिक समृद्धिलाई सहयोग पुग्न जाने अवस्था पनि निश्चित गर्न सकिन्छ।

पेफा र कार्यसम्पादनः आर्थिक क्षेत्रका कमजोरीहरु समयमा नै निवारण हुनुपर्ने हुन्छ। कार्य सम्पादनलाई उच्चतम् बिन्दुमा राख्न जवाफदेहितालाई प्रभावकारी तुल्याइनु आवश्यक छ। जवाफदेहितापूर्ण काम गर्ने प्रवृत्तिको विकास नभएसम्म मुलुकमा कुनै कायापलट हुने अवस्था देखिँदैन। जवाफदेहिताको संस्कृति विकास गर्न नसक्नु नै हाम्रो आज सम्मको भूल हो। यस्तो भूलबाट मुक्त हुन र समृद्ध अर्थतन्त्र निमार्णमा सहभागी बन्न जवाफदेही बन्नै पर्छ। पेफाले कल्पना गरेको जवाफदेहिता कायम गर्न सके मात्र राष्ट्रमा आर्थिक विकास संभव हुन जान्छ। त्यसैले श्रोतको उपयोगमा जवाफदेहिता प्रवर्द्धन गरी नेपाली अर्थतन्त्रले विकासको गति लिन सक्ने अवसर प्रशस्त छ। अन्य मूलुक र नेपाल बिचको भिन्नता जवाफदेहिताको अवस्था हो। विकासको गतिलाई अग्रसरता दिन हरेक पक्षमा जवाफदेहिताको सोच हुन आवश्यक छ। जुन मुलुकमा वित्तीय जवाफदेहिताको सोच छ त्यो मुलुक विकासको गतिमा अरुभन्दा पहिले नै जान्छ। उपरोक्त यर्थाथतालाई मनन् गर्दा मानव लक्षित आर्थिक विकास नै आजको प्रमुख लक्ष्य हो। सबल अर्थतन्त्रको चुनौती पूर्णयात्रामा सकारात्मक हातसँग जोडिएका जवाफदेहिताका हातहरुलाई अगाडी ल्याउन सकेमा मात्र विकासमा गति ल्याउन सकिन्छ। विगत केही बर्ष देखि पूँजीगत खर्च अपेक्षित मात्रामा हुन नसक्नुका पछाडि अन्य कारणका अतिरिक्त जवाफदेहिताको अभाव नै प्रमुख कारण हो। खर्चमा जवाफदेहिताको सिर्जना किन गर्न सकिएन ? पेफाले लिएको उद्देश्य अनुरुप कार्यसम्पादन नै हुन नसक्नु एउटा बलियो आधार यसलाई लिन सकिन्छ।

श्रोत साधनको न्यायोचित वितरण गरेर श्रोतको उपयोगमा दक्षता बृद्धि गरेर एवं सेवालाई प्रभावकारी तुल्याएर लोकताान्त्रिक शासन व्यवस्थाको आधारभूत पक्षलाई कसरी पुरा गर्ने ? यसको एउटै मात्र उत्तर विश्वास र जवाफदेहिता नै हो। मूलुकमा योजनाबद्ध विकासको थालनी भएको छ दशक पुगेको छ। केही प्रगति हासिल भएतापनि अपेक्षाकृत उपलब्धीमा भने सधै नै कमजोर रहेको भनिरहनुपर्ने अवस्था छ। कार्यन्वयनमा सबै पक्षबाट प्रतिबद्धता तथा इमान्दारिता नरहेको कारण पेफा सोचे अनुरुप अपेक्षित हुन नसकेको प्रष्ट छ। प्रतिवद्धता र इमान्दारिताको समष्टिगत रुप नै जवाफदेहिता हो। तबमात्र पेफाका मानक सबल हुन सक्छन्।

पेफाले लिएको उद्देश्यमा लेखापरीक्षणः नेपालको संविधान बमोजिम संघीय, प्रदेश र स्थानीय तहको लेखापरीक्षण गर्ने अधिकार महालेखापरीक्षकलाई सुम्पेको छ। सबै सरकारी कार्यालयहरुको परीक्षण लेखापरीक्षणको मान्यता अनुरुप नियमितता, मितव्ययीता, कार्यदक्षता, औचित्यताको सिद्धान्तबमोजिम

लेखापरीक्षण हुँदै आएको छ। आर्थिक स्वच्छता र जवाफदेहिता कायम गरी साधन र श्रोतको परिचालन तथा वितरणमा लेखापरीक्षण ऐनबाट निर्दिष्ट भएका बिषयलाई सारभूत रुपले हेरी प्रतिवेदन गर्ने व्यवस्था छ। प्रचलनमा आएका लेखापरीक्षणका असल अभ्यासलाई पनि अनुसरण गरिएको छ। सबै दृष्टिकोणबाट देखिएका व्यवस्थापकिय कमजोरीहरु र अनियमितताहरुलाई व्यवस्थापिका तथा सरोकारवाला सबैमा महालेखापरीक्षकको कार्यालयले प्रतिवेदन गर्ने कानूनमा उल्लेख छ।

लेखापरीक्षण गर्दा वर्षेनी देखिएका व्यहोराहरुले वित्तीय अनुशासनमा अझै प्रभावकारी हुन नसकेको स्थिति देखाएको छ। सार्वजनिक वित्तीय व्यवहारमा जवाफदेहिता एवं पारदर्शितालाई प्रवर्द्धन गर्न कार्यालय अगाडि बढेको देखिन्छ। राज्यद्धारा संचालित क्रियाकलापलाई सेवामैत्री, सक्षम र कुशलताको मार्गमा अभिप्रेरित गर्नु सबैको उद्देश्य हो। तथापि राज्य संयन्त्रहरुबाट सम्पादित काम तथा सेवा प्रवाह आकर्षणको केन्द्र बन्न सकेको छैन। यसको लागि नतिजा र जवाफदेहिताको बीच अन्तर सम्बन्ध कायम गर्नुपर्ने देखिन्छ। अन्तर सम्बन्ध कायम राख्न पेफा बलियो औजार पनि बन्न सक्दछ।

आर्थिक प्रशासनमा हुनुपर्ने सुधारले थप गति लिन नसकेको कारण वित्तीय जवाफदेहिताको कमी रहेको छ। वित्तीय जिम्मेवारी पालनाको मूल्यांकनमा अनियमित काम गर्ने उपर कारबाही नगरिनु र लेखापरीक्षणबाट औंल्याइएका बिषय कार्यन्वयन नहुनुले बेरुजुको मात्रा बढेको छ। लेखापरीक्षण बेरुजु उपर लेखाउत्तरदायि अधिकृत तथा जिम्मेवार व्यक्तिहरुले समयमै कारवाही गरी फछर्यौट गर्न गराउन पर्याप्त ध्यान नपुर्याएको कारण बेरुजुको परिमाण नघटेको अवस्था छ। यस्तो प्रवृति वित्तीय अनुशासनका हिसाबले राम्रो पनि होइन। लेखापरीक्षणबाट देखिएका सुझावहरुलाई कार्यन्वयन ल्याउन सकेमा बेरुजुको न्यूनीकरण हुने अवस्था रहन्छ। फलस्वरुप समग्र आर्थिक कारोबारमा वित्तीय जवाफदेहिताको विश्वसनीयता बढ्न जान्छ। यस्तो स्थितिमा सुधार ल्याउन आन्तरिक नियन्त्रण र आन्तरिक लेखापरीक्षणलाई प्रभावकारी बनाउन पर्ने देखिन्छ। तसर्थ वित्तीय जवाफदेहिता, पारदर्शिता र सुशासन प्रर्बद्धनमा सुधारको लागि पेफाद्धारा थप क्रियाशिलता ल्याउन सबैको भूमिका महत्वपूर्ण छ।

गुणस्तरीय लेखापरीक्षण गरी सार्वजनिक वित्तीय उत्तरदायित्व र सुशासन प्रर्बद्धनमा सघाउ पुर्याउनु लेखापरीक्षण गर्ने निकायको कर्तव्य हो। संवैधानिक जिम्मेवारी निर्वाह गरी वित्तीय व्यवहार तथा सेवा प्रवाहमा प्रभावकारीता ल्याउन कार्यालयले नीतिगत, प्रक्रियागत, पद्धतिगत एवं संरचनागत रुपमा विभिन्न रणनीतिक सुधार गरेको छ। लेखापरीक्षणका नीति तथा मानदण्ड अवलम्बन गरी लेखापरीक्षण कार्य सम्पादन हुँदै आएको छ। राज्यको संघीय संरचना र महालेखापरीक्षकको विस्तारित कार्य क्षेत्रलाई समेट्ने गरी भौतिक संरचनात्मक सुधारको प्रक्रियालाई पनि अगाडि बढाएको अवस्था छ।

लेखापरीक्षणलाई अझ बढि विश्वासिलो र दक्षतापूर्ण बनाउन सार्वजनिक संयन्त्र भित्रको आन्तरिक नियन्त्रणको कार्यान्वयन पक्ष बलियो हुनुपर्दछ। लेखापरीक्षणबाट औंल्याएका व्यहोराहरु कार्यन्वयन नभएका कारण पुनरावृति समेत हुने गरेको छ। सम्पादन हुने कार्यलाई मितव्ययी, दक्ष र प्रभावकारी बनाउन नियन्त्रण प्रणालीलाई बलियो बनाउनुपर्ने देखिन्छ। यसको लागि सबैको सहयोगको साथसाथै निष्ठा, नैतिकता र असल पेशागत आचरण अनिवार्य हुन्छ। निष्ठा र नैतिकता वेगर उत्तम नतिजाको आशा समेत

गर्न सकिँदैन । तसर्थ निष्ठागत व्यवहारलाई आत्मकेन्द्रित गरी अपेक्षित कार्यलाई कार्यन्वयन गर्न जरुरी पनि देखिएको छ । संवैधानिक कर्तव्य पुरा गर्न सदा झैं यस बर्ष पनि लेखापरीक्षण गर्दा देखिएका मुलभूत व्यहोराहरुलाई बिषयगत रुपमा बार्षिक प्रतिवेदन मार्फत उजागर भएको देखिन्छ । मन्त्रालयगत एवं संस्थागत व्यहोराहरु मन्त्रालयगत खण्डमा प्रतिवेदन गरिएको छ । लेखापरीक्षण प्रतिवेदनमा मुलभूत रुपले आर्थिक स्थिति, कारोबारको यर्थाथता, बजेट अनुशासन, वैदेशिक सहायता, कानूनको परिपालना, राजश्व छुट एवं चुहावट, आयकर, मुल्य अभिबृद्धि कर, पूँजीगत लाभकर, आयोजना व्यवस्थापन र श्रोत साधनको संरक्षण र उपयोगलाई समेटिएको छ । यसका साथै सार्वजनिक प्राप्ति व्यवस्थापन, अनुदान कार्यक्रम कार्यन्वयन, संचित कोष दाखिला, सार्वजनिक सरोकार, जवाफदेहिता र पारदर्शिता, आन्तरिक नियन्त्रण आदि बिषयलाई प्रमुखताका साथ समावेश गरिएको छ । सुशासन कायम गर्न र सुधारका प्रयासलाई गति दिन प्रतिवेदनले महत्वपूर्ण भूमिका प्रदान गरेतापनि पेफा मूल्यांकनमा कमजोर अवस्था देखिन्छ । उक्त मूल्याङ्कनमा राम्रो नतिजा प्राप्त गर्न लेखापरीक्षणको क्षेत्रमा अझ व्यापक सुधार गर्नु आवश्यक छ ।

राज्य संरचना र पेफाः- वर्तमान अवस्थामा नेपालको संविधान बमोजिम राज्य शक्तिको श्रोत बाँडफाँड भएको अवस्था छ । राज्य, संघ, प्रदेश र स्थानीय तहमा विभाजन भएको छ । प्रत्येक तहका अ-आफ्नै व्यवस्थापन विधि, आर्थिक कार्य प्रणाली, सञ्चितकोष, नागरिक प्रति उत्तरदायि रहने संघीय शासन व्यवस्था रहेका छन् । स्थानीय तह,प्रदेश र प्रतिनिधी सभाको चुनाव सम्पन्न भइसकेको छ । सबै स्थानिय तहमा कुल बजेटको १७ प्रतिशत जति अंश प्रवाह भएको स्थितिले ती निकायको वित्तीय उत्तरदायित्व मापन गर्नुपर्ने स्थिति सिर्जना भएको छ । स्थानीय तह, प्रदेशले प्राप्त गर्ने सार्वजनिक आय र खर्चको पारदर्शिता र जवाफदेहिताको मूल्याङ्कन पेफामार्फत गरिनुपर्दछ । अतः बजेट, आय, लेखा बाह्य निगरानी तथा लेखापरीक्षण र रिर्पोटिङ प्रणाली प्रतिको कार्यन्वयन अवस्थाको सूचकीय मापनको प्रक्रियालाई पनि अगाडि बढाउनुपर्ने स्थिति आवश्यक छ । अन्यथा वर्तमान अवस्थामा रहेको मुल्यांकन प्रणालीमा भइरहेको प्रगतिमा गिरावट आउन सक्ने संभावना प्रबल देखिन्छ ।

निष्कर्षः- वित्तीय व्यवस्थापनमा सुधार गर्न पेफाले लिएका सूचक, उपसूचक र कार्यन्वयनमा ल्याएका कार्ययोजनालाई कार्यन्वयन तालिका बनाई समय किटानीका साथ कार्यान्वयन गर्नुपर्ने देखिन्छ । अन्यथा वित्तीय व्यवस्थापनमा आमूल रुपले सुधार आउन नसकी सन् २०३० को समयमा देशलाई मध्यम आय भएको मुलुकमा रुपान्तरण गर्न नसकिने हुन्छ । अतः पेफाले लिएको कार्ययोजनामा समय र श्रोतबीच तादाम्यता मिलाई कार्यन्वयन अगाडि बढ्न सक्यो भने सार्वजनिक खर्च तथा वित्तीय व्यवस्थापनलाई आकर्षणको बिषय बनाउन सकिन्छ । तब मात्र बाह्य निगरानी एवं लेखापरीक्षणलाई गतिशिल र मर्यादित बनाउन सकिन्छ ।

सन्दर्भ सामाग्रीः

www.oagnep.gov.np
www.fcgo.gov.np
PEFA Assessment Report, 2008/2015
PEFA Directives

दिगो विकास लक्ष्यहरु र नेपाल



✍ महेश पौड्याल*

दिगो विकास एउटा विश्वव्यापी लक्ष्य, आपसी विश्वास र समझदारीको सम्झौता हो जसले सन् २०३० सम्ममा सबै प्रकारका गरिबीको उन्मूलन गरी मानव, पृथ्वी र समृद्धिको लागि एक समान, न्यायपूर्ण र सुरक्षित विश्व निर्माण गर्ने परिकल्पना गर्दछ ।

दिगो विकासका १७ लक्ष्य तथा १६९ सहायकलक्ष्यहरु दिगो विकासका लागि एजेण्डा २०३० को एउटा भाग हो, जुन संयुक्त राष्ट्रसंघका १९३ सदस्य राष्ट्रहरु सम्मिलित सेप्टेम्बेर २०१५ को ऐतिहासिक राष्ट्रसंघीय साधारण सभाको शिखर सम्मेलनले पारित गरेर जनवरी १, २०१६ देखि लागू गरेको छ । विश्वभरका राष्ट्रिय सरकारहरु तथा लाखौँ नागरिकहरुलाई एउटै थलोमा ल्याई यी महत्वाकांक्षी कार्यसूचीमा व्यापक छलफल र परामर्श गरी यी दिगो विकास लक्ष्यहरू तय गरिएका हुन् ।

दिगो विकासका लक्ष्यहरु एक अर्कासँग आबद्धित छन् । एउटा लक्ष्य हासिल हुन नसक्दा अरु लक्ष्यहरुलाई पनि असर पर्दछ ।यसले कसैलाई पनि पछाडी नछोड्ने (No one Left behind), गुणस्तर (Focus of Quality) र पूर्वाधार विकास (Focus on Infrastructure) मा जोड दिने कुरालाई महत्व दिएको छ ।

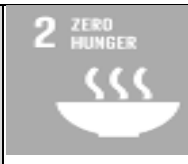
यसको कार्यान्वयन स्थिति बारे राष्ट्रिय, क्षेत्रीय र अन्तर्राष्ट्रिय स्तरबाट निरन्तर अनुगमन र मूल्यांकन हुने व्यवस्था गरिएको छ । त्यसैगरी सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरुले दिगो विकास लक्ष्यको कार्यान्वयन अवस्थालाई आफ्नो लेखापरीक्षण दायरा भित्र समावेश गरी सुधारका लागि मार्ग प्रशस्त गर्ने सम्बन्धमा INTOSAI Development Initiative (IDI) ले नेतृत्वदायी भूमिका लिएको छ ।

दिगो विकास लक्ष्यका पाँच स्तम्भ (5 Ps)

१	पृथ्वी (Planet)	पृथ्वीमा रहेका प्राकृतिक साधनश्रोत र वातावरण भावी पुस्ताका लागि संरक्षण गर्ने ।
२	मनव (Peoples)	सबै प्रकारका गरिबी र भोकमरीको अन्त्य गर्ने र मर्यादा एवम् समानता कायम गर्ने ।
३	समृद्धि (Prosperity)	प्रकृतिसँग सामन्जस्यता कायम गर्दै समृद्ध र सम्मुन्नत जीवनको सुनिश्चितता गर्ने ।
४	शान्ति (Peace)	शान्तिपुर्ण, न्यायसंगत र समावेशी समाजको निर्माण गर्ने ।
५	साझेदारी (Partnership)	सशक्त विश्वव्यापी साझेदारीद्धारा दिगो विकासका एजेन्डाहरुको कार्यान्वयन गर्ने ।

* निर्देशक, *dxfn]/fk/LLfs s f]s fof{no*

दिगो विकास लक्ष्यहरु

	सबै ठाउँबाट सबै प्रकारका गरिबीको अन्त्य गर्ने		भोकमरीको अन्त्य गर्ने, खाद्य सुरक्षा तथा उन्नत पोषण सुनिश्चित गर्ने र दिगो कृषिको प्रवर्धन गर्ने
	सबै उमेर समुहका व्यक्तिका लागि स्वस्थ जीवन सुनिश्चित गर्दै समृद्ध जीवन प्रवर्धन गर्ने		सबैका लागि समावेशी तथा समतामूलक गुणस्तरीय शिक्षा सुनिश्चित गर्ने र जीवनपर्यन्त सिकाइका अवसरहरू प्रवर्धन गर्ने
	लैङ्गिक समानता हासिल गर्ने र सबै महिला, किशोरी र बालिकालाई सशक्त बनाउने		सबैका लागि स्वच्छ पानी र सरसफाईको उपलब्धता तथा दिगो व्यवस्थापन सुनिश्चित गर्ने
	सबैका लागि किफायती, विश्वसनीय, दिगो र आधुनिक उर्जामा पहुँच सुनिश्चित गर्ने		भरपर्दो, समावेशी र दिगो आर्थिक वृद्धि तथा सबैका लागि पूर्ण र उत्पादनमुलक रोजगारी र मर्यादित कामको प्रवर्धन गर्ने
	उत्थानशिल पूर्वाधारको निर्माण, समावेशी र दिगो औद्योगीकरणको प्रवर्धन र नवीन खोजलाई प्रोत्साहन गर्ने		मुलुक भित्र तथा मुलुकहरु बीचको असमानता घटाउने
	शहर तथा मानव बसोबासलाई समावेशी, सुरक्षित, उत्थानशिल र दिगो बनाउने		दिगो उपभोग र उत्पादन प्रणाली सुनिश्चित गर्ने
	जलवायु परिवर्तन र यसको प्रभाव नियन्त्रण गर्न तत्काल पहल थाल्ने		दिगो विकासका लागि महासागर, समुद्र र समुद्री साधन स्रोतहरुको दिगो प्रयोग तथा संरक्षण गर्ने

	स्थलीय पर्यावरणको संरक्षण, पुनर्स्थापना र दिगो उपयोगको प्रवर्धन गर्ने, वनको दिगो व्यवस्थापन गर्ने, मरुभूमिकरण र भूक्षय रोक्ने तथा जैविक विविधताको संरक्षण गर्ने		दिगो विकासको लागि शान्तिपूर्ण र समावेशी समाजको प्रवर्धन गर्ने, सबैको न्यायमा पहुँच सुनिश्चित गर्ने र सबै तहमा प्रभावकारी, जवाफदेही र समावेशी संस्थाको स्थापना गर्ने
	दिगो विकासका लागि विश्वव्यापी साझेदारी सशक्त बनाउने र कार्यान्वयनका लागि स्रोत साधन सुदृढ गर्ने ।		

दिगो विकास लक्ष्यको कार्यान्वयनमा नेपालले गरेको प्रयासहरु

दिगो विकास लक्ष्यको कार्यान्वयन सम्बन्धमा नेपालले निम्न संस्थागत व्यवस्था तथा कार्यहरुको प्रारम्भ गरेको छ ।

(१) दिगो विकास सम्बन्धी केन्द्रिय निर्देशक समितिको गठन

(क)	सम्माननीय प्रधानमन्त्री तथा राष्ट्रिय योजना आयोगकाअध्यक्ष	संयोजक
(ख)	राष्ट्रिय योजना आयोगका माननीय उपाध्यक्ष	उप संयोजक
(ग)	माननीय अर्थ मन्त्री	सदस्य
(घ)	माननीय परराष्ट्र मन्त्री	सदस्य
(ङ)	नेपाल सरकारको मुख्य सचिव	सदस्य
(च)	राष्ट्रिय योजना आयोगका सदस्य सचिव	सदस्य सचिव

राष्ट्रिय योजना आयोगको आर्थिक व्यवस्थापन महाशाखाले केन्द्रिय निर्देशक समितिको सचिवालयको रुपमा कार्य गर्ने ।

(२) कार्यान्वयन तथा समन्वय समितिको गठन

(क)	राष्ट्रिय योजना आयोगकामाननीय उपाध्यक्ष	संयोजक
(ख)	राष्ट्रिय योजना आयोगकामाननीय सदस्य (आर्थिक)	उप संयोजक
(ग)	अर्थ सचिव	सदस्य
(घ)	परराष्ट्र सचिव	सदस्य
(ङ)	FNCCI, CNI र NCC का सभापतिहरु	सदस्य
(च)	राष्ट्रिय योजना आयोगकाआर्थिक व्यवस्थापन महाशाखाका सहसचिव	सदस्य सचिव

(३) राष्ट्रिय योजना आयोगकामाननीय सदस्यज्यूको अध्यक्षतामा ९ वटा विषयगत समितिहरुको गठन (आर्थिक, सामाजिक, उद्योग, शहरी विकास, पूर्वाधार, श्रम तथा रोजगार, उर्जा, कृषि, जलवायु परिवर्तन र वातावरण, साशकिय सुधार)

(४) दिगो विकासका लक्ष्य सम्बन्धी आधार तथ्यांक प्रतिवेदन (Base line survey report)तयार भएको छ। आधार तथ्यांक प्रतिवेदन अनुसार गन्तव्य र सूचकहरुदेहाय बमोजिम रहेका छन्:

लक्ष्य नं	लक्ष्य	गन्तव्य संख्या	सूचक संख्या	नेपालका प्रस्तावित सूचक संख्या
१	गरिबीको अन्त्य	७	१२	२०
२	भोकमरीको अन्त्य	८	१४	३०
३	सुस्वास्थ तथा समृद्ध जीवन	१३	२६	५९
४	गुणस्तरीय शिक्षा	१०	११	३६
५	लैङ्गिक समानता	९	१४	२९
६	स्वच्छ खानेपानी तथा सरसफाई	८	११	२४
७	किफायती र स्वच्छ उर्जा	५	६	१४
८	मर्यादित काम र आर्थिक वृद्धि	१२	१७	२२
९	उद्योग, नवीन खोज र पूर्वाधार	८	१२	१४
१०	असमानतालाई न्यूनिकरण	१०	११	२१
११	दिगो शहर र समुदाय	१०	१५	३५
१२	दिगो उपभोग र उत्पादन	११	१३	१९
१३	जलवायु परिवर्तन	५	७	१८
१४	जल मुनिको जीवन	१०	१०	-
१५	जमिन माथिको जीवन	१२	१४	२३

१६	शान्ति, न्याय र सक्षम निकायहरु	१२	२३	३३
१७	लक्ष्य प्राप्तिका लागि साझेदारी	१९	२५	१७

(५) दिगो विकासका लक्ष्यहरु हासिल गर्ने सम्वन्धमा आवश्यकता पहिचान, राष्ट्रिय रणनीतिहरुको विकास सम्बन्धी कार्य भैरहेको छ ।

(६) लक्ष्यहरुलाई आवधिक योजना तथा बार्षिक बजेटको प्रक्रियामा आन्तरिकीकरण गर्ने कार्य भईरहेको छ ।

(७) व्यवस्थापिका संसद, नागरिक समाज, सहकारी र नीजि क्षेत्र तथा विकास साझेदारहरुबाट दिगो विकास सम्बन्धी वकालत, बहस र कार्यशाला गोष्ठीहरु भईरहेका छन् ।

उल्लिखित प्रयासहरुका बाबजुद पनि नेपालले दिगो विकासका लक्ष्यहरु तोकिए बमोजिम समयमै प्राप्त गर्न निम्नानुसारका प्रमुख चुनौतीहरु देखिएका छन्:

- दिगो विकास लक्ष्य र यसका समग्र पक्ष बारे राष्ट्रिय, क्षेत्रीय र स्थानीयस्तर सम्म जनचेतनाको अभिवृद्धि गर्नु
- स्थानीय तहको सक्षम संस्थागत व्यवस्था सहित तिनीहरुको सहभागितालाई प्रभावकारी बनाउनु
- सरकार, स्थानीय तह तथा गैर सरकारी संस्थाका योजना तर्जुमा र कार्यक्रम कार्यान्वयनलाई दिगो विकास मैत्री बनाउनु
- सरकार निकाय, स्थानीय तह तथा अन्य सरोकारवालाहरुको संस्थागत र कार्यगत रुपमा क्षमता अभिवृद्धि गर्नु
- दिगो विकास लक्ष्य प्राप्त गर्न आवश्यक आर्थिक स्रोत साधनको सुनिश्चितता गर्नु
- विकास साझेदार र नीजि क्षेत्रका क्रियाकलापहरु दिगो विकास मैत्री बनाउनु
- प्रभावकारी अनुगमन र मूल्यांकनका लागि संस्थागत क्षमताको विकास गर्नु
- पृथ्वी, मानव, संमृद्धि, शान्ति र साझेदारीलाई केन्द्र विन्दुमा राखी एकिकृत र समन्वयात्मक ढंगले कार्यक्रम संचालन गर्नु आदी ।

त्यसैले माथि उल्लेखित चुनौतीलाई उचित व्यवस्थापन गर्दै अवसरमा परिणत गरी सन् २०३० सम्ममा विश्वबाट सबै प्रकारको गरिबी उन्मूलनगर्ने तथा मानव, पृथ्वी र संमृद्धिको न्याय एवं समतापूर्ण मार्गको अवलम्बन गरी सुरक्षित विश्व निर्माण गर्ने साझा संकल्पलाई वास्तविकतामा परिणत गर्न सम्बद्ध सबैको सामूहिकप्रयत्न हुनु पर्दछ ।

सन्दर्भ सामाग्री

https://sustainabledevelopment.un.org/sdgs
http://www.np.undp.org
www.npc.gov.np
http://www.idi.no
NPC, Nepal's Sustainable Development Goals, Baseline Report, June 2017

कर्मचारी सक्रियता र कर्मचारीतन्त्रको राजनीतिकरण

✍ भूमिराज आचार्य*

१. **अवधारणा-** Encyclopedia Britannica ले Bureaucracy शब्दलाई नकारात्मक दृष्टिकोणबाट परिभाषित गरेको छ जसअनुसार "Bureaucracy signified the concentration of administrative power in Bureaucratic or departments and the undue interference by officials in matters outside the scope of interference" भनी उल्लेख गरेको छ ।

तर यो नकारात्मक भनिएको परिभाषा बाटै प्रस्तुत गर्न लागिएको विषयको वस्तुगत विश्लेषण पनि गर्न सकिन्छ ।यद्यापी यो शब्द फ्रेन्च भाषाको Burea बाट उत्पन्न भएकोले त्यसलाई नेपालीमा रुपान्तरण गरेर बुझ्दा त्यो टेवलमाथि कागज राखेर लेख्ने वा आदेश दिने अर्थमा बुझिन्छ । तसर्थ Bureaucracy भन्ने शब्दको अर्थलाई शासन सञ्चालनमा आवद्ध गराउदा निस्क्रियता, सक्रियता र अधिक सक्रियताको रुपमा हेर्ने गरिएको छ । यि पक्षलाई आधार लिइ सैद्धान्तिक रुपमा स्पष्ट लेखाजोखा गर्दै वर्तमान परिवेशको कर्मचारीतन्त्रको अवस्था र त्यसको राजनीतिकरणको मात्रात्मक हस्तक्षेपको विवेचना गर्न उपयुक्त हुन्छ ।

२. **कर्मचारीतन्त्रको विकास** – प्रशासनका विद्वान एवं अध्येताले कर्मचारीतन्त्रले एउटा कानूनी एवं वैधानिक अधिकारको प्रयोग गर्ने कानूनद्धारा परिभाषा कार्यक्षेत्र भित्र कार्यरत रहने, पदसोपानमा आधारित संगठनभित्रको अनुशासित समूहको जमात उल्लेख गरेका छन । पछिल्लो दिनमा विकास गरिएका सार्वजनिक व्यवस्थापनका नविनतम मान्यताहरु जस्तै लचकता, सहभागितामुलक मान्यता, सरकार र जनता विचको सम्वन्धको सेतु, खुला र पारदर्शि सरकार, असल शासकीय चरित्र, सानो र छरितो सरकार, प्रतिस्पर्धात्मक वजार प्रणाली, गैर राज्यकर्ताहरु (Non State Actors) निस्पक्षता, क्षमा करुणा, विनयशील, सर्मपण, परिणाम प्रतिको निष्ठा) विशेषणवाट साविकको कर्मचारीतन्त्रको अवधारणामा परिर्वतन र परिस्कृतीकरण गराउदै लगेको छ ।

सामान्यतया अभिभावकीय, जातीय एवं संरक्षक कर्मचारीतन्त्र भन्दा माथि उठेर दशक अघि देखि नै विकासोन्मुख देशको प्रशासनलाई वेलायती औपनिवेशिक प्रणालीको विरासतकै रुपमा योग्यता र जेष्ठताका आधारमा परिचालन गर्न एउटा प्रणालीकै रुपमा अघि बढाउने कोशिस हुदै आएको छ तर प्रशासनमा रहेका जनप्रतिनिधिहरुको आदेश तामेल गर्ने संयन्त्रको रुपमा सिमित गर्नुपर्दछ भन्ने मान्यतालाई विकसित एवं विकासिल मुलुकहरुले विसौ शताब्दी पछि परित्याग गर्दै प्रशासकीय संयन्त्रले एउटा स्थायी सरकारको रुपमा राष्ट्र निर्माणमा योगदान पुऱ्याउनु पर्दछ भन्दै आएका छन् । सन १९९८ मा पुन : प्रकाशित गरिएको E. Owen Hughes को पुस्तक "Public Management and Administration समेतले यो अवधारणाको पक्षमा वकालत गरेको छ ।

* लेखापरीक्षण अधिकारी, महालेखापरीक्षकको कार्यालय

३. **नेपालको सन्दर्भ–** कुनै पनि प्रशासनिक पद्धति सो मुलुकको समकालीन राजनीतिक विकास क्रमबाट अलग रहन सक्दैन । त्यसैले वि.सं २००७ सालदेखि २०१३ सालसम्म भएका राजनीतिक परिवर्तनको कर्ता र भोक्ताको रुपमा निजामती सेवा ऐनको तर्जुमा भएको वर्ष वा प्रथम पञ्चवर्षिय योजनकाल देखि कर्मचारीतन्त्रमा केहि न केहि परीवर्तनका आभास देखिएका थिए । हालको चौधौ योजना कालसम्म आइपुग्दा हाम्रो प्रशासन संयन्त्रले राजनीतिक नेतृत्वसंग सहकार्य गर्दै आएको छ ।

वि.सं २००७ देखि वि.सं २०१७ सालसम्मको १० वर्षे अवधिभित्र पनि ऐन र नियमको परिधिभित्र रहि राजनीतिक नेतृत्वको निर्देशन भित्र रहेर प्रशासन संयन्त्रले काम गरेको थियो । सो कालमा Bureaucratic Activism को मात्रात्मक स्वरुप स्विकार योग्य नै थियो । सो समयको राजनीतिक र राजनीतिज्ञहरुको दृष्टिकोणवाट हेर्दा परीवर्तनको संकेतहरुको अनुभूति गर्न सकिएता पनि वि.सं २०१७ देखि वि.सं २०४५ सालसम्म आइपुग्दा निषेधको राजनीतिक चरीत्रले स्थान पाएको र त्यस पछिका प्रत्येक परिर्वतनले सकारात्मक सोच राख्दै प्रशासन संयन्त्र अघि बढेकै देखिन्छ । प्रशासन सुधारमा अनेकौ प्रयासहरु, विकेन्द्रिकरणका प्रयासहरु, निजामती सेवा ऐनमा भएका संशोधनहरु एवं पछिल्लो पटक वि.सं २०३२ सालमा डा. भेष बहादुर थापा आयोगले दिएका प्रशासन सुधारका प्रयासहरुलाई प्रशासनलाई योग्यता र जेष्ठताका आधारमा परिचालन गरेर यथासम्भव समग्र प्रशासनयन्त्रलाई अवाञ्छित स्तरको राजनीतिक हस्तक्षेपबाट जोगाउने प्रयत्नकै रुपमा लिन सकिन्छ ।

तर त्यतिकै सत्य के पनि हो भने वि.सं २०३६ साल भन्दा अघि सम्पूर्ण प्रशासनयन्त्रको परिचालनको अन्तिम जिम्मेवारी दरवारमा रहेकोले त्यसमा स्वेच्छाचारिता एवं अवाञ्छित नियन्त्रण गर्ने बाटो खुल्ला रहयो । फलत: प्रशासन जनताप्रति भन्दा शासकप्रति जिम्मेवार रहने र प्रधानमन्त्री र मन्त्रीहरुको जवाफदेहिता राजसंस्था प्रति नै रहयो । दरवारमा रहने सचिवहरु मार्फत अख्तियार गरिएको नियन्त्रणात्मक कदमकै कारण प्रशासनमा नियमितता, विवेकशिलता र निष्पक्षताको सट्टा चाकडी, चाप्लुसी मौलाएको थियो ।

४. **परिवर्तित परिवेश**– वि.सं २०४५-२०४६ को जनआन्दोलन पछि बनेको वि.सं २०४७ को संविधानले पहिलो पटक निजामती सेवालाई संविधानको स्वामित्व भित्र राखेर निजामती सेवालाई प्रजातान्त्रिकरण गर्ने प्रयास गरेको थियो । प्रशासन सुधार आयोगको प्रतिवेदन २०४८को २२ वटा अनुच्छेद मध्ये जनताको सेवामा पुऱ्याउने प्रभावकारीता देखि मन्त्री र निजामती कर्मचारीहरुको सम्वन्ध,भ्रष्टाचार नियन्त्रण र अनुगमन सम्वन्धि व्यवस्था समेतलाई हेर्दा प्रशासनलाई सार्वजनिक व्यस्थापनका नयाँ मान्यतासंग एकिकृत गर्दै समयानुकुल रुपमा कार्यमूलक बनाउने प्रयास गरेको देखिन्छ । यद्यापी त्यसपछि मुलुकमा आएको ज्यादै ठूलो राजनीतिक परीर्वतन पश्चात मुलुक अहिले नेपालको संविधान २०७२ को कार्यान्वयन मार्फत लोकतान्त्रिक गणतन्त्र संस्थागत गर्ने अभ्यासमा रहको छ । एकात्मक राज्य प्रणालीलाई संघीय राज्य प्रणालीमा रुपान्तरण गर्दै गरेको यस घडीमा प्रशासन संयन्त्रले संविधानको मर्म र भावना अनुरुप आफुलाई समायोजन गर्दै अघि बढनु पर्ने परिस्थितिमा प्रशासनिक सक्रियता र कर्मचारीतन्त्रको राजनीतिकरणमा निम्नानुसारको अवस्था देखिन्छ ।

- अवाञ्छित राजनीतिक आग्रह र हस्तक्षेपलाई रोकेर राजनीतिक नेतृत्वले हिजोसम्म एकात्मक स्वरुपमा रहेको संयन्त्रलाई केन्द्र, प्रदेश र स्थानीय तहमा समायोजन गर्दा सम्पूर्ण प्रशासकीय जनशक्तिलाई उनीहरुको सेवा शर्त, वृत्ति विकासमा प्रतिकुल असर नपर्ने गरी समायोजन कार्य सम्पन्न गर्नु पर्ने हुन्छ ।
- कर्मचारीको समायोजन तत्कालका लागि पिडादायक एवम अनुत्प्रेरक बन्न नसकोस् भनेर प्रशासकीय जनशक्तिले विधि सम्मत ढङ्गले प्रस्तुत हुदा त्यसलाई प्रशासकिय क्रियाशिलता ठानिनु हुदैन ।
- वढदो र अवाञ्छित ढङ्गको राजनीतिक हस्तक्षेप, राजनीतिको अपराधीकरण र अपराधको राजनीतिले विधिको शासनको उपहास गर्ने अवस्था आउने हुदा असल शासकीय संस्कारको प्रवर्द्धनको लागि प्रशासकीय क्षेत्रबाट दिइएका सुझाव र रायलाई पनि प्रशासकहरुले सक्रियता भयो भन्ने अर्थमा लिइनु हुदैन । तर प्रशासकहरुले पनि तत्कालको व्यक्तिगत हित साधना र महत्वाकांक्षा पूरा गर्ने लाभमा राजनितिक दल संगको अनावश्यक निकटता आफैले निम्ताएर प्रशासनको आधारभुत मूल्यलाई तिलान्जली दिनु पनि हुदैन ।
- भैरहेको नियम कानुन पनि ठिक ढङ्गले कार्यन्वयन गर्न नसक्दा संस्थागतरुपमा भ्रष्टाचार बढदै गएकोले प्रशासक र राजनीतिज्ञहरु जनताप्रति सामुहिक रुपमा जिम्मेवार बन्नु पर्ने जन अभिमतलाई कदर गर्न सके मात्र प्रशासनले निष्पक्षताको अनुभुति दिन सक्छ । प्रशासक निष्पक्ष एवं राजनीतिक क्रियाशिलता प्रति निरपेक्ष मात्र भएर पुग्दैन उ परिणाम प्रति समर्पित एवं सेवाग्राही प्रति संवेदनशिल र विनयशील वन्न सकेमा त्यसलाई प्रशासकले मात्र जश लिन खोजेको अर्थमा जनप्रतिनिधिहरुले चित्त दुखाउनु हुदैन । तर आफलाई नै मुलुकको व्याख्याता बनाउन थाल्दा त्यांहा प्रशासकीय क्रियाशिलता बढि भएको मानिन्छ ।
- शक्तिको वागडोरले जनप्रतिनिधि भन्दा माथि वा जान्ने भन्ने भावनालाई जानी वा नजानी कार्यमा उर्तान थाल्दा प्रशासकीय क्रियाशिलता अपेक्षित रुपमा विस्तारीत हुने हुदा संयमताका साथ सेवा प्रवाहका जुनसुकै तहमा पनि सेवकको भावनाले अघि वढनु कर्मचारीतन्त्रको आधार देखा परेको मान्नु पर्दछ ।
- स्थानीय एवं प्रादेशिकस्तरमा विभिन्न स्तरका जनताहरुको माग र आवश्यकतालाई वस्तुगत रुपमा सम्वोधन गर्ने तत्परता भन्दा शासन गर्ने मनोवृतिको अधिक्रियतालेप्रशासकीय चरित्रमा देखिने निरंकुशताले पनि Bureaucratic Activism को वाञ्छित सीमालाई नाघेको हुन्छ ।यसतर्फ समग्र प्रशासनिक अनुभूतिको आवश्यकता पर्दछ ।
- प्रशासनिक निर्णयबाटै पाउन सकिने प्रशासनिक सद् व्यवहार खोज्न समेत पदसोपानको वेवास्ता गर्दै अदालत चहार्ने प्रवृति समेतले प्रशासकीय सक्रियतालाई अनावश्यक रुपमा प्रोत्साहान समेत दिएको छ ।

त्यसैले स्थायी सरकारको रुपमा रहने निजामती सेवाले परिर्वातित राजनीतिक परिवेशले ल्याएको शासन प्रणालीलाई स्विकार गरेर राजनीतिक नेतृत्वसंगको सम्वन्धलाई आदर गर्दै प्रधानमन्त्री र

मन्त्री सहित अन्तरक्रिया, संवाद एवं दोहोरो सञ्चार कायम गर्न सक्नु पर्दछ । अन्तिम निर्णय गर्ने अधिकार राजनीतिज्ञहरुको हातमा हुने भएकोले अराजनीतिक विषयलाई राजनितिक बनाएर व्याख्या गर्ने एवं राजनितिक विषयलाई अराजनितिक रुपमा व्याख्या गरि घोषित लक्ष्यप्रतिको विपरित दिशामा प्रशासकले राजनितिज्ञलाई र राजनितिज्ञले प्रशासकलाई हिडाउने प्रयत्न गर्नु उचित हुदैन । दुवै पक्षले राष्ट्र निर्माणको महान यज्ञमो साझेदारीको भूमिका निर्वाह गरेर पारस्पारिक जवाफदेहिता वहन गर्न सकेमा प्रशासनले Undue Interfereance गरेको भनेर मन्त्रीले भन्न सक्ने अवस्था आउदैन । उच्च नैतिक मूल्य र मर्यादित प्रशासनिक संस्कृतिको पालनामा अडिग रहन सक्ने प्रशासकले अवाञ्छित राजनैतिक हस्तक्षेपको पिडा अनुभुत गर्दा गर्दै पनि जनताबाट अपमानित हुनु पर्दैन र आत्मसम्मानमा पनि ठेस पुग्दैन । यद्यापी संक्रमणकालीन राजनीतिको आडमा अत्यन्त अवाञ्छित अमर्यादित ढङ्गमा हुने प्रशासन माथिको हस्तक्षेपलाई सवैका अगाडी शिष्ट ढङ्गले राख्ने दायित्व र धर्मबाट नेपाली प्रशासक पछि हट्न नहुने अवस्था आइपुगेको छ । किनभने प्रशासनको क्षेत्रमा मात्र होइन शिक्षा र स्वास्थ्य क्षेत्रमा पनि विकृत प्रकारको राजनीतिक हस्तक्षपले आधारभुत मौलिक हकहरुको प्राप्ति गर्न आम जनता विमुख बन्ने अवस्था छ ।

५. **निष्कर्ष**– सेवा प्रवाहमा कमचारीको सक्रियता भन्ने माथि उल्लेखित सन्दर्भहरुलाई हेर्दा नीतिगत निणर्यहरु गर्दा विभिन्न स्वार्थ हावी भएर प्रशासनको दलियकरण बढदै जाने र राजनीति क्षेत्रमा सामाजिक एवं नैतिक मूल्यको सम्पूर्ण रुपमा स्खलन हुने खतराले स्थायी सरकारको रुपमा राज्यलाई क्रियाशिलता बनाउनु पर्ने दायित्व बोकेको प्रशासन झन बढी संक्रमित हुने अवस्था छ । त्यसैले मुलुक र मुलुकवासीको दीर्घकालीन राष्ट्रिय स्वार्थको फराकिलो क्षेत्रमा क्रियाशील हुन सक्ने देश भक्तिपूर्ण राजनीतिक सोच भएको इमान्दार राजनीतिक संस्कारको आवश्यकता एकातिर छ भने अर्को तर्फ छ । कुशल, इमान्दार, उच्च नैतिकवल भएको, उच्च बौद्धिक धरातल भएको राजनीतिक नेतृत्वको निर्देशनमा प्रशासन क्रियाशील हुन सकेमा निजामती श्रम वजारमा विद्यमान प्रतिभावान प्रशासकीय जनशक्ति एकिकृत प्रणालीमा आवद्ध भई कुशल शासन पद्धति,समयसापेक्ष सेवा प्रवाह,प्रशासन र राजनीतिज्ञ विचको लक्ष्मण रेखा जनताको भलाई तर्फ नै अग्रसर हने अपेक्षा गर्न सकिन्छ ।

सन्दर्भ सूची

१. Encyclopedia Britannica
२ प्रशासन सुधार आयोगको प्रतिवेदनहरु
३. प्रशासन र निजामती दर्पणको विभिन्न अंकहरु

सार्वजनिक निर्माण खर्चको लेखापरीक्षण

✍ टीकानाथ अर्याल*

१. विषय प्रवेश

मुलुकको पूर्वाधार क्षेत्रको आवश्यकतालाई समय सापेक्ष सम्बोधन गर्ने क्रममा विकास निर्माणमा हुने पूँजीगत खर्चमा वर्षेनि वृद्धि हुँदै गएको छ । त्यसमा पनि राज्यको सर्व सञ्चित कोषबाट गरिने कूल खर्चको ६० देखि ७० प्रतिशत खर्च सार्वजनिक खरिदले र त्यसमध्ये पनि करिब ५० प्रतिशत खर्च भौतिक पूर्वाधार विकास अर्थात् सार्वजनिक निर्माण क्षेत्रमा हुने गरेको देखिन्छ । सार्वजनिक खरिद एवं निर्माण कार्यको लागतलाई यथार्थपरक र पारदर्शी बनाउन सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ तथा नियमावली, २०६४ ले लागत अनुमान तयार गर्ने, खरिद विधि छनौट गरी प्रतिस्पर्धात्मक तवरबाट खरिद गर्ने विधि र प्रक्रियाहरु निर्धारण गरेको छ । सार्वजनिक खरिद कार्यलाई मितव्ययी, प्रभावकारी एवं दक्षतापूर्ण किसिमले परिचालन गर्नुपर्ने अपेक्षा सर्वत्र गरिएको हुन्छ । कम लागतमा गुणस्तरीय सार्वजनिक निर्माण राष्ट्रको आवश्यकता हो । यस परिप्रेक्ष्यमा पूर्वाधार क्षेत्रमा हुने लगानीको कुशल र प्रभावकारी परिचालन तथा स्वतन्त्र, निष्पक्ष एवं सबल लेखापरीक्षणको आवश्यकता तथा उपादेयता पनि वृद्धि हुँदै गएको छ । सुशासन, सार्वजनिक जवाफदेही, वित्तीय अनुशासन र भ्रष्टाचार नियन्त्रण कुनै पनि लोकतान्त्रिक राज्यको उच्च प्राथमिकताको विषय हो । सार्वजनिक खरिद एवं निर्माण कार्यलाई मितव्ययी, कुशल, प्रभावकारी एवं उपलब्धिमूलक बनाउन र सो क्षेत्रमा भएको लगानी तथा सोको प्रतिफल स्थिति र प्रभावकारिता मापनमा महत्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गर्ने हुँदासरकारी लेखापरीक्षणको भूमिका, आवश्यकता र दायित्व अझ गहन हुन गएको छ ।

२. लेखापरीक्षण

आर्थिक कारोबार एवं क्रियाकलापहरुको शुद्धता, नियमितता एवं यथार्थताको परीक्षण र सो को आधारमा गरिने मूल्यांकन र विश्लेषण सहितको प्रतिवेदन गर्ने कार्य नै लेखापरीक्षण हो । सार्वजनिक क्षेत्रको लेखापरीक्षणको सन्दर्भमा सार्वजनिक निकायको आर्थिक, प्रशासनिक तथा अन्य क्रियाकलापको मूल्यांकन र लेखा प्रमाणीकरणका लागि उद्देश्यमूलक, व्यवसायिक एवं स्वतन्त्र ढंगबाट गरिने परीक्षण नै सरकारी लेखापरीक्षण हो। यसबाट सार्वजनिक वित्तीय व्यवहार एवम् कारोबारमा जवाफदेहिता र पारदर्शिता अभिवृद्धि भई सुशासन प्रवर्द्धनमा सघाउ पुग्ने अपेक्षा गरिन्छ । त्यसै गरी लेखापरीक्षण ऐन, २०४८ अनुसार लेखापरीक्षण भन्नाले लेखाको जाँच र सोको आधारमा गरिने मूल्यांकन तथा विश्लेषण बुझिन्छ । लेखापरीक्षणको सन्दर्भमा लेखा तथा व्यवस्थापनविद् मण्टगोमरीको परिभाषा यस्तो रहेको छ – "Auditing is a systematic examination of books and records of a business or other organization in order to ascertain or verify and to report upon the facts regarding its financial operation and the resust thereof."

* लेखापरीक्षण अधिकारी, महालेखापरीक्षकको कार्यालय

उपर्युक्त परिभाषाहरुका आधारमा वित्तीय कारोबार एवं क्रियाकलापहरुको शुद्धता, नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता एवं प्रभावकारिताको जाँच, परीक्षण एवं मूल्यांकन गर्ने कार्य नै लेखापरीक्षण हो। सरकारी लेखापरीक्षणले सार्वजनिक स्रोतको प्राप्ति र उपयोगका सम्बन्धमा नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता, प्रभावकारिता र औचित्य समेतको विचार गरी देहायका विषयहरु सुनिश्चित गर्दछ :–

- वित्तीय विवरणहरु तोकिएको ढाँचामा तयार भई कारोबारको यथार्थ स्थिति चित्रण गरे नगरेको,
- बजेट एवं विनियोजन ऐन बमोजिम स्वीकृत सीमाभित्र रही निर्दिष्ट प्रयोजनमा खर्च गरे नगरेको,
- राजस्व लगायत समस्त आम्दानी र धरौटी नियमानुसार असूल तथा दाखिल गरे नगरेको,
- सरकारी सम्पत्तिको अभिलेख, उपयोग र संरक्षणको पर्याप्त व्यवस्था गरे नगरेको,
- आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली प्रभावकारी रहे नरहेको,
- आर्थिक कारोबार गर्दा प्रचलित कानूनको परिपालना गरी सोलाई पुष्ट्याइँ गर्ने यथेष्ट प्रमाण राखे नराखेको,
- स्वीकृत कार्यक्रम र लक्ष्य अनुसार निर्धारित समयमा प्रगति हासिल गरे नगरेको,
- निर्धारित समय र गुणस्तर अनुसार सार्वजनिक खर्चको उचित प्रतिफल प्राप्त गरे नगरेको।

३. सार्वजनिक निर्माण खर्चको जोखिम पहिचान

सार्वजनिक खरिद प्रक्रियामा प्रतिस्पर्धा, स्वच्छता, इमान्दारिता, जवाफदेहिता र विश्वसनीयता प्रवर्द्धन गरी मितव्ययी तथा विवेकपूर्ण ढंगबाट सार्वजनिक खर्चको अधिकतम प्रतिफल हासिल गर्ने अभिप्रायले सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ र नियमावली, २०६४ को तर्जुमा भएको छ। सार्वजनिक निकायले निर्माण कार्य गराउँदा निर्माण व्यवसायीलाई विना भेदभाव सार्वजनिक खरिद प्रक्रियामा सहभागी हुन समान अवसर सुनिश्चित गरी सुशासनको प्रत्याभूति गर्न उक्त ऐन र नियमावलीको व्यवस्था भएको देखिन्छ। सार्वजनिक खरिदलाई प्रतिस्पर्धी, मितव्ययी र प्रभावकारी बनाई यसबाट अपेक्षित उपलब्धि हासिल गर्न खरिद कानूनको तर्जुमा मात्र नहुने हुँदा यसको प्रभावकारी कार्यान्वयन, समय सापेक्ष सुधार, संशोधन र पुनरावलोकनको पनि त्यति नै खाँचो पर्दछ। यसै सन्दर्भमासार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ मा पहिलो र नियमावली, २०६४ मा पाँचौं संशोधन भएको छ। साथै यस सम्बन्धमा सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयबाट बोलपत्र तथा सम्झौता सम्बन्धी विभिन्न स्टाण्डर्ड डकुमेण्टहरु र सार्वजनिक खरिद सम्बन्धी विभिन्न परिपत्रहरु जारी भएका छन्। त्यस्तै वैदेशिक सहायतामा सञ्चालित कतिपय आयोजनामा दातृ निकायका प्रोक्योरमेण्ट गाइडलाइन पनि लागू हुने अवस्था रहन्छ। सार्वजनिक निर्माण खर्चको लेखापरीक्षणका क्रममा सार्वजनिक खरिद ऐन, नियम तथा त्यस्ता डकुमेण्टहरुको पर्याप्त अध्ययन, विश्लेषण गरी जानकारी हासिल गरिएको हुनुपर्दछ।

३.१ आयोजना छनौट र सम्भाव्यता अध्ययन चरणका जोखिमहरु– विकास, निर्माण सम्बन्धी आयोजना छनौट गर्दा आर्थिक कार्यविधि नियमावली, २०६३ को परिच्छेद–४ अनुसार भए, नभएको परीक्षण गर्नुपर्दछ। जस अनुसार बहुवर्षीय आयोजना राष्ट्रिय योजना आयोगको सिफारिशमा नेपाल सरकारबाट छनौट हुनुपर्ने, विकास आयोजनाको बजेट तर्जुमा गर्दा प्रस्तावित आयोजनाको सम्भाव्यता अध्ययन र आर्थिक, प्राविधिक, वातावरणीय तथा प्रशासकीय उपयुक्तताको आधारमा त्यसबाट हुने प्रतिफल समेत विचार गरी नेपाल सरकारबाट स्वीकृत भएको हुनुपर्ने, जिल्लास्तरीय आयोजना सम्बन्धित मन्त्रालयका सचिवले र केन्द्रीय स्तरका आयोजना राष्ट्रिय योजना आयोगबाट स्वीकृत भएको हुनुपर्दछ। यस सन्दर्भमा निम्न अवस्थाहरु देखिन सक्ने हुँदा लेखापरीक्षणको क्रममा सो पक्षमा ध्यान दिनु पर्दछ।

- आयोजना छनौटमा बटम–अप एप्रोच नअपनाएको कारणबाट सडक, सिंचाइ, खानेपानी जस्ता पूर्वाधार क्षेत्रका कार्यालयहरुले सञ्चालन गर्नुपर्ने गरी स्वीकृत गरी पठाइएका कतिपय आयोजना सम्बन्धित जिल्ला वा डिभिजन कार्यालयको कार्यक्षेत्रभित्र फेला नपरी विनियोजित बजेट खर्च हुन नसकी फ्रीज हुने गरेको स्थिति समेत देखिएको छ।
- आयोजना छनौट, सम्भाव्यता अध्ययन एवं विस्तृत आयोजना प्रतिवेदन (DPR) चरणमा पर्याप्त स्थलगत अध्ययन, विश्लेषण र सर्वेक्षण नहुँदा पटक पटक म्याद थप तथा भेरिएशनको अवस्था सिर्जना भई आयोजनाको लागत तथा समय वृद्धि (Time & Cost Over-run) हुने गरेको छ। यस जोखिम प्रति पनि लेखापरीक्षक सजक हुनु पर्दछ।

३.२ लागत अनुमान चरणका जोखिमहरु

३.२.१ सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ को नियम ९ र १० मा निर्माण कार्यको लागत अनुमान तयार गर्ने विधि उल्लेख छ। विभिन्न निकायबाट तयार गरिएका निर्माण कार्यको लागत अनुमान परीक्षण गर्दा माटो खन्ने कामको दर विश्लेषण गर्दा शतप्रतिशत म्यानुअल दर प्रयोग गरेको, नियमले नपाउने थप ओभरहेड समावेश गरेको, निकायगत नर्म्समा एकरुपता नभएको, फरक दर रेट तथा भिन्न जिल्लाको दररेट राखी लागत अनुमान तयार गरेको, गुणस्तर परीक्षण वापतको रकम प्रोभिजनल सम र आइटम दरमा दोहोरो समावेश गरेको, मूल लागत अनुमान स्वीकृत नगरेको जस्ता व्यहोरा देखिने गरेका छन्। लेखापरीक्षणका क्रममा यस तर्फ ध्यान पुऱ्याउनु पर्दछ।

३.२.२ लागत अनुमान यथार्थपरक नहुन सक्ने– पर्याप्त स्थलगत अध्ययन, विश्लेषण र सर्वेक्षण बेगर लागत अनुमान तथा ड्रइङ्ग/डिजाइन तयार गर्ने प्रवृत्ति रहेकाले कतिपय निर्माण आयोजनाहरुको लागत अनुमान यथार्थपरक हुन नसकेको देखिएको छ। जसको कारणबाट सडक निर्माणका क्रममा ड्रइङ्ग/डिजाइन तथा DPRमा उल्लेख भए भन्दा फरक चेनेज तथा लोकेशनमा संरचनाहरु निर्माण गर्नुपर्ने अवस्था सिर्जना हुनु, फरक साइज तथा किसिमका संरचनाहरु निर्माण गर्नुपर्ने, माटो कटिङ्ग भनिएको चेनेजमा चट्टान कटिङ्ग र चट्टान कटिङ्ग भनिएको चेनेजमा माटो कटिङ्गको अवस्था भेटिनु, कतिपय आइटमको कार्य परिमाणमा अस्वाभाविक घट/बढ भई पटक पटक भेरिएशन

गर्नुपर्ने अवस्था सिर्जना हुनु, संरचनाहरुको डिजाइन परिवर्तन भइरहनु जस्ता कार्य हुने गरेको देखिन्छ ।

सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को पहिलो संशोधनबाट यथार्थपरक लागत अनुमान तयार नगर्ने अर्थात् शुरुको लागत अनुमान अंकमा २५ प्रतिशतभन्दा बढी फरक परेमा वा त्रुटिपूर्ण डिजाइन वा अस्वाभाविक लागत अनुमान तयार गरेको कारणले कार्य प्रभावित भएमा त्यस्तो डिजाइन वा लागत अनुमान तयार, जाँज वा स्वीकृत गर्ने पदाधिकारी र सो कार्यमा संलग्न परामर्शदाता प्रचलित कानून बमोजिम भागिदार हुने गरी जिम्मेवार बनाएको छ । तर ऐनको उक्त प्रावधान अनुसार सार्वजनिक निकायहरुले सम्बन्धित परामर्शदातालाई जिम्मेवार गराएको पाइएको छैन । यस सम्बन्धमा महालेखापरीक्षकको ५४ औँ वार्षिक प्रतिवेदनमारेल विभागका परामर्शदाताले पेश गरेको प्रतिवेदनमा कालिञ्जोर र फुलजोर पुलको फाउण्डेसन ३० देखि ३५ मिटर गहिराइसम्म २ मिटरको उचाइमा पाइलमार्फत बनाउने उल्लेख भएकोमा २ मिटर मोटाइको पाइल नेपालमा उपलब्ध हुन नसक्ने कारण देखाई पुलको डिजाइन वेल फाउण्डेसनमा गर्ने गरी रु.८५ करोड ४५ लाख लागत अनुमान स्वीकृत गरेको, पुलको फाउन्डेशन पुनः डिजाइन गर्न एक निर्माण व्यवसायीलाई रु.२८ लाख भुक्तानी गर्ने गरी बिल अफ क्वाण्टिटीमा समावेश गरेको, एक डिभिजन सडक कार्यालयबाट निर्माणाधीन एक पुल रु.१४ करोड १० लाखको लागतमा निर्माण शुरु भएकोमा वेल फाउण्डेशनको सट्टा पाइल फाउण्डेशन कायम गर्ने गरी डिजाइन परिवर्तन भएकोले कबोल अङ्क रु.३६ लाखले बढ्न गएको लगायतका व्यहोरा उल्लेख छ ।

३.२.३ नर्म्सको प्रयोगमा विचलन – निर्माण कार्य अन्तर्गतका विभिन्न आइटम (कार्य) को दर विश्लेषणको लागि नेपाल सरकारले नर्म्सको तर्जुमा गरेको छ । लागत अनुमान तयार गर्दा आइटमसँग सम्बन्धित नर्म्सको प्रयोग गरे, नगरेको परीक्षण गर्नुपर्दछ । ठूला आयोजनाको लागत अनुमान तयार गर्दा नर्म्सको प्रयोगमा गरिएको सामान्य त्रुटिले पनि आयोजनाको लागत अनुमान रकममा ठूलो अन्तर ल्याउन सक्दछ । लागत अनुमान रकमकै आधारमा खरिद विधि, निर्माण व्यवसायीको योग्यता, बोलपत्र सम्बन्धी कागजात तयारी हुने हुँदा यस तर्फ पर्याप्त ध्यान दिनुपर्दछ । नर्म्सको प्रयोगमा हुन सक्ने विचलनका केही उदाहरण निम्नानुसार छन् :–

- रोड वे एक्साभेशन (सडकको ट्रयाक खोल्ने वा ब्याक कटिङ्ग गरी सडक विस्तार गर्ने) कार्यको दर विश्लेषण गर्दा ८० प्रतिशत मेशिन/उपकरणको प्रयोग र २० प्रतिशत मान्छेद्वारा खन्ने (म्यानुअल) मा आधारित भई दर विश्लेषण गर्नुपर्नेमा कतिपय कार्यालय/आयोजनाले शत प्रतिशत म्यानुअल दर विश्लेषण गरी लागत अनुमान तयार गर्ने गरेको पाइएको छ । आ. व. २०७२/७३ को लागि कुनै एक जिल्लाको दररेट र एक्साभेशनको नर्म्स अनुसार मेशिन/म्यानुअल (८०/२०) को आधारमा रोड वे एक्साभेशनको दर प्रति घ.मी. रु. १६१।– हुनेमा शत् प्रतिशत म्यानुअल दर विश्लेषण गरी लागत अनुमान तयार गर्दा प्रति घ.मी. रु. ५११।– लागत निर्धारण भई प्रति घ.मी. रु. ३५०।–थप लागत पर्न गएको पाइयो ।

- कंक्रिट सम्बद्ध कार्य जस्तै :– पि.सि.सी. ढलान, आर.सि.सी. ढलान आदिमा प्रयोग हुने रोडा/एग्रिगेट्सको नर्म्समा सोको साइज र परिमाण अनुपात तोकिएको छ। कतिपय कार्यालय/आयोजनाले साइज र परिमाण अनुपात फरक पार्ने अर्थात् महँगो एग्रिगेट्सको अनुपात बढी राख्ने र सस्तो एग्रिगेट्सको अनुपात कम राखी लागत अनुमान तयार गर्ने गरेको समेत पाइएको छ। यसबाट आयोजनाको लागत अनुमान रकम यथार्थभन्दा बढी हुन जान्छ।
- त्यस्तै ठुला आयोजनाको कंक्रिट सम्बद्ध कार्य गर्दा आजकल कंक्रिट मिक्चर्स वा ब्याचिङ्ग प्लाण्टको प्रयोग हुने गरेको छ। तर लागत अनुमान तयार गर्दा म्यानुअल आधारको नर्म्स अर्थात् श्रम शक्ति प्रयोग गर्ने गरी गर्ने गरेको समेत पाइन्छ। यसबाट समेत लागत अनुमान रकममा ठुलो भिन्नता हुन जान्छ। उदाहरणका लागि महालेखापरीक्षकको ५४ औँ वार्षिक प्रतिवेदन अनुसार सिंचाइ सम्बद्ध एक आयोजनाको कंक्रिट कार्यमा म्यानुअल नर्म्सको आधारमा लागत अनुमान तयार गरेको कारणबाट आ.व. २०७२।७३ मा चालु रहेका ४ ठेक्कामा मात्र ३२ करोड ९९ लाख बढीको लागत अनुमान स्वीकृत भएको छ।
- आर.सि.सी. स्ट्रक्चर सम्बद्ध कार्यमा प्रयोग हुने फलामे डण्डीको नर्म्सको प्रयोगमा नर्म्सको लूप होल प्रयोग गरी अनियमितता हुने गरेको पाइएको छ। स्वीकृत नर्म्स अनुसार ओभरहेड टंकी, पुल, साइफन, एक्विडक्ट जस्ता जटिल संरचनाको लागि १५ प्रतिशतसम्म र स्लाब ढलान, रिजिड पेभमेण्ट, नहर लाइनिङ्ग जस्ता सामान्य संरचनामा ५ प्रतिशत कटिङ्ग, बेण्डिङ्ग, ल्यापिङ्ग, हुकिङ्ग आदिका लागि जर्ती राखी लागत अनुमान तयार गर्नुपर्ने व्यवस्था रहेकोमा कतिपय निकायले यस नर्म्सको दुरुपयोग गर्दै सामान्य संरचना निर्माणका लागि पनि १५ प्रतिशतका दरले जर्ती राखी लागत अनुमान तयार गर्ने गरेको पाइएको छ। महालेखापरीक्षकको ५४ औँ वार्षिक प्रतिवेदन अनुसार सडक विभाग अन्तर्गतका विभिन्न ७ निकायबाट तयार भएको लागत अनुमान परीक्षण गर्दा ४ लाख ५१ हजार के.जी. बढी डण्डी खपत हुने देखाई रु. ४ करोड ४९ लाख थप लागत समावेश गरेको छ।
- नर्म्सको प्रयोगमा विभिन्न सरकारी निकायबीच नै एकरुपता नरहेको स्थिति पनि देखिन्छ। उदाहरणका लागि भवन विभाग, सिंचाइ विभाग आदिले सिमेण्ट मोर्टारमा ढुंगाको गाह्रो लगाउने कार्यको लागि प्रति घ.मी. कार्यमा १.१० घ.मी. ढुंगा लाग्ने गरी लागत अनुमान तयार गर्ने गरेको देखिन्छ भने सडक विभागले सोही कार्यमा १.१५ घ.मी. राखी लागत अनुमान तयार गर्ने गरेको देखिन्छ। महालेखापरीक्षकको ५४ औँ वार्षिक प्रतिवेदन अनुसार सडक विभाग अन्तर्गतका विभिन्न ५ निकायबाट तयार भएको लागत अनुमान परीक्षण गर्दा १० हजार घ.मी. ढुंगाबढी प्रयोग भई रु. १ करोड ५६ लाख थप लागत समावेश भएको छ।
- खानेपानी तथा ढल निकास विभागबाट स्वीकृत नर्म्स अनुसार खानेपानी पाइप लाइन ट्रेञ्च एक्साभेशन अन्तर्गत एक घ.मी. नरम माटो खन्नको लागि १ म्यान डेज, कडा माटो खन्नको लागि १.२५ म्यान डेज र बोल्डर मिक्स्ड माटो खन्नको लागि १.५९ म्यान डेज लाग्ने उल्लेख छ। पाइप लेइङ्ग हुने स्थानको माटोको प्रकृति अनुसार ट्रेञ्च एक्साभेशन कार्यको दर विश्लेषण

गर्नुपर्नेमा कतिपय खानेपानी डिभिजन/सब डिभिजनले बोल्डर मिक्स्ड माटो खन्ने नर्म्सको प्रयोग गरी लागत अनुमान तयार गर्ने गरेको पाइएको छ। यदि माटोको प्रकृति नरम रहेको र जिल्लाको स्वीकृत ज्याला दर प्रति दिन रु. ५००।– रहेछ भने एक घ.मी. ट्रेञ्च एक्साभेशन कार्यमा रु. २९५।– थप लागत पर्न जान्छ। प्रायः खानेपानी आयोजनाका कार्य उपभोक्ता समितिबाट गराइने र लागत अनुमानकै दरबाट सम्झौता हुने हुँदा यसरी लागत अनुमान स्वीकृत भएको अवस्थामा नेपाल सरकारलाई प्रत्यक्ष रुपमा थप व्ययभार पर्ने हुँदा यस्ता जोखिम तर्फ लेखापरीक्षक चनाखो हुनुपर्दछ।

- **दोहोरो ढुवानी लागत**–फलामे डण्डी, सिमेण्ट जस्ता निर्माण सामग्रीको जिल्ला दर तोकिने र सदरमुकामबाट टाढा रहेका आयोजनाको लागि ढुवानी लागत समावेश गरी निर्माण कार्यका विभिन्न आइटमको लागत अनुमान तयार गर्ने गरेको पाइन्छ। कतिपय जिल्लामा सदरमुकामदेखि टाढा रहेका निर्माण स्थल वरिपरि पनि त्यस्ता निर्माण सामग्री उपलब्ध हुने बजार केन्द्रको विकास भइसकेको अवस्था र कतिपय निर्माण स्थल अन्य जिल्लाको प्रमुख व्यापारिक केन्द्रको नजिक पर्ने अवस्थामा पनि जिल्ला सदरमुकामदेखि नै ढुवानी गर्ने गरी दर विश्लेषण गरेको देखिन्छ। नजिकको बजार केन्द्रलाई आधार लिई न्यून ढुवानी लागत राखी दर विश्लेषण गर्न सकिने अवस्थामा पनि त्यसो नगरिँदा कतिपय अवस्थामा दोहोरो ढुवानी लागत समावेश भई निर्माण कार्यको यथार्थ लागत भन्दा बढीको लागत अनुमान तयार हुने गरेको पाइएको छ।
- **निर्माण सामग्रीको क्वारी साइट छनौट** – निर्माण कार्यमा प्रयोग हुने ढुंगा, गिट्टी, ग्राभेल, बालुवा लगायतका स्थानीय रुपमा उपलब्ध हुन सक्ने निर्माण सामग्रीको क्वारी साइट (संकलन केन्द्र) छनौट गर्दा बढी लागत पर्ने गरी गर्ने गरेको पाइएको छ। निर्माण स्थल सदरमुकामबाट धेरै टाढा रहेको अवस्थामा स्वीकृत जिल्ला दर लिई निर्माण स्थलसम्मको ढुवानी लागत समावेश गर्ने तथा सदरमुकामबाट नजिक रहेको अवस्था (ढुवानी लागत कम गणना हुने अवस्था) मा निर्माण स्थलभन्दा टाढा पर्ने क्वारी साइटबाट संकलन गरी ल्याउने उल्लेख गरी थप लागत समावेश गर्ने गरेको पाइएको छ।
- **फरक दरको प्रयोग** –सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ नियम १४८ अनुसार गठित जिल्ला दररेट निर्धारण समितिले तोकेको दररेटको आधारमा निर्माण कार्यको विभिन्न आइटमको दर विश्लेषण गरी लागत अनुमान दर तय गर्नुपर्ने व्यवस्था छ। कतिपय निकायले नियमावलीको उक्त प्रावधान विपरित हुने गरी बढी दर राखी लागत अनुमान तयार गर्ने गरेको पाइएको छ।
- **बढी परिमाण गणना** – विभिन्न निकायहरुले कतिपय आइटमको कार्य परिमाण आवश्यकताभन्दा बढी राखी लागत अनुमान तयार गर्ने र सोही अनुसार नापीमा चढाई भुक्तानी गर्ने गरेको समेत देखिएको छ। उदाहरणका लागि उपत्यकामा खानेपानी वितरण प्रणाली निर्माणका लागि खनिने सडकको पुनर्स्थापना कार्य अन्तर्गत खनिएकोपाइपलाइन ट्रेञ्चमा डि.बि.एम. पद्धतिको पिच र सडकको पुरै चौडाइमा अस्फाल्ट ओभर ले गर्ने गरी

डिजाइन भएकोमा पाइपलाइन ट्रेञ्च भन्दा बढी चौडाइमा डि.बि.एम. कार्य गर्ने उल्लेख गरी अस्वाभाविक रुपमा निर्माण कार्यको लागत बढाएको पाइयो । पाइपलाइन ट्रेञ्चको अधिकतम चौडाइ २ मीटर हुने र सोही चौडाइमा सब ग्रेड तयारी गर्ने गरी डिजाइन भएकोमा सब ग्रेड तयारी पछि गरिने सब-बेस कोर्स, बेस कोर्स र डि.बि.एम. कार्यको चौडाइ भने ३.५ मीटर राखी ती आइटमको कार्य परिमाण गणना गरेको कारणबाट४ ठेक्का प्याकेजमा रु. १८ करोड ६५ लाख थप लागत समावेश गरेको पाइएको छ ।

- **फर्म वर्कमा थप लागत –** शहरी विकास तथा भवन निर्माण विभागबाट स्वीकृत दर विश्लेषण नर्म्स अनुसार फर्म वर्कमा प्रयोग हुने प्लाई बोर्ड, लोकल काठ तथा फलामे प्रप (फर्मा, एम. एस्. पाइप) ६ पटकसम्म प्रयोग गर्न मिल्ने र ६ पटकको प्रयोग पछि पनि २५ प्रतिशत Scrap Valueकायम रहने उल्लेख छ। त्यस्तै सडक विभागबाट स्वीकृत नर्म्स अनुसार फलामे प्रपको प्रयोग १०० पटकसम्म गर्न मिल्ने उल्लेख छ। आ.व. २०७०।७१ मा भवन निर्माण डिभिजन कार्यालयले फर्मा सम्बद्ध कार्यको दर विश्लेषण गर्दा विभागबाट स्वीकृत नर्म्स अनुसार ६ भागको १ भाग मात्र लागत समावेश गर्नुपर्नेमा सो अनुसार नगरी पुरै लागत समावेश गरेको पाइयो। यसरी लागत अनुमान तयार गर्नाले यस वर्ष ठेक्का सम्झौता भएका ६ वटा ठेक्का कार्यमा मात्र रु. ६ लाख ३७ हजार थप लागत पर्न गएको छ।

३.३ खरिद विधि, खरिद सम्झौतार निर्माण व्यवसायी छनौट चरणका जोखिमहरु

३.३.१ खरिद विधि छनौट –खरिद विधि छनौट गर्दा देहायका कुराहरुको पालना नभएको हुन सक्दछ :–

- खरिद विधि चयन गर्दा प्रतिस्पर्धा संकुचन हुने गरी खण्डीकरण गरी वा लागत अनुमान टुक्र्याई खरिद गर्न नहुने, राष्ट्रियता, वर्गको आधारमा भेदभाव गर्न नहुने,
- निर्माण कार्यको प्रकृति, जटिलता, आकार आदिको आधारमा सार्वजनिक खरिद ऐन, नियमानुसार उपयुक्त खरिद (अन्तर्राष्ट्रिय खुला बोलपत्र (ICB),राष्ट्रिय खुला बोलपत्र (NCB), सिलबन्दी दरभाउपत्र, सोझै खरिद, उपभोक्ता समिति, अमानत, एकाई दर सम्झौता, एकमुष्ट रकम सम्झौता (Lum Sum Contract), क्याटलग शपिङ्ग, लिमिटेड टेण्डरिङ्ग, बाइ ब्याक मेथड जस्ता) विधि अवलम्बन नगरेको हुन सक्ने,
- खरिद विधिको छनौट गर्दा निम्न पक्षहरुमा विचार पुऱ्याउनु पर्नेमा नपुऱ्याएको हुन सक्दछः–
  - न्यूनतम लागत, समान र उचितस्तरको प्रतिस्पर्धा र पारदर्शिता सुनिश्चित हुने कुरा यकिन गर्नु पर्ने,
  - निर्माण कार्यको समयतालिका अनुरुप कार्य सम्पन्नताको सुनिश्चितता गर्नु पर्ने,
  - छनौट भएको खरिद सम्झौताको आवश्यकताले निर्धारण गर्ने खरिद विधिको यकिन गर्ने,
  - गुणस्तर सुनिश्चित हुने गरी खरिद विधि छनौट हुनुपर्ने,

- निर्माण कार्यको खण्डीकरण वा प्याकेजले माग गर्न सक्ने कुनै खास खरिद विधिको अवस्था विचार पुऱ्याउनुपर्ने,
- सार्वजनिक खरिद ऐन र नियमावलीले दिएका अवस्थाको आधारहरुको पालना नगरेको हुन सक्ने,
- सार्वजनिक खरिद ऐन र नियमावलीले दिएको खरिद मूल्य वा लागत अनुमान अंकको आधारमा खदिर विधिको छनौट गरिएको हुनुपर्ने,
- निर्माण व्यवसायीको उपलब्धताको स्थितिको विश्लेषण गरिएको हुनुपर्ने,
- निर्माण कार्यको निर्माणस्थलको आवश्यकताको विश्लेषण गरिएको हुनुपर्ने ।

३.३.१ खरिद सम्झौता छनौट –सार्वजनिक निकायले खरिद सम्झौताको छनौट गर्दा निर्माण कार्यको खरिदको प्रकृति, राष्ट्रिय वा अन्तर्राष्ट्रिय निर्माण व्यवसायीहरुको उपलब्धता, निर्माण कार्यको खण्डीकरण तथा प्याकेज, विस्तृत डिजाइन, सामग्री आपूर्ति र जडानको समय तालिका, निर्माण कार्यका अनिवार्य आवश्यकताहरु, खदिर मूल्य जस्ता कुराहरुको पर्याप्त विश्लेषण गरिएको हुनुपर्दछ ।

३.३.२ निर्माण व्यवसायी छनौट –सार्वजनिक निकायले सार्वजनिक निर्माण कार्यका जोखिमहरु वहन गर्न सक्ने गरी प्राविधिक, आर्थिक तथा व्यवस्थापकीय क्षमताको परीक्षण गरेर मात्र निर्माण व्यवसायीको छनौट गर्नुपर्ने व्यवस्था छ । क्षमता, योग्यता वा कार्यदक्षताका आधारहरु उल्लेख गर्दा बोलपत्र सम्बन्धी कागजातमा पेशागत र प्राविधिक योग्यता, उपकरणको उपलब्धता, विगतको कार्य सम्पादन अनुभव, बिक्रीपछिको सेवाको व्यवस्था, जगेडा पार्टपूर्जाको उपलब्धता, कानूनी सक्षमता, वित्तीय स्रोत, साधनको स्थिति, पेशागत कसूर गरे वापतको सजायँ र यस्तै आधारहरु उल्लेख गर्नुपर्ने व्यवस्था सार्वजनिक खरिद ऐनको दफा १०(२) मा छ । त्यस्तै बोलपत्रदाताले पेश गरेको योग्यता सम्बन्धी विवरण तथ्यगत रुपमा झुट्टा वा सारभूत रुपमा अपुरो भएको पाइएमा सार्वजनिक निकायले कुनै पनि समयमा त्यस्तो बोलपत्रदातालाई अयोग्य ठहराउन सक्ने तर सानातिना त्रुटि भएको अवस्थामा सम्बन्धित बोलपत्रदाताबाट सो सम्बन्धी जानकारी माग गरी सच्याउन सकिने व्यवस्था ऐनको दफा १०(६) मा रहेको छ । यद्यपि रु. २ करोडसम्म लागत अनुमान भएको निर्माण कार्यको हकमा योग्यता निर्धारण गर्नु नपर्ने व्यवस्था ऐनको दफा १०(५) ले गरेको छ ।निर्माण व्यवसायीको योग्यता र क्षमताका आधारहरु निर्धारण गर्दा निम्न पक्षहरुको विचार गरिएको हुनु पर्दछ :–

- समान र उचित स्तरको प्रतिस्पर्धा सुनिश्चित हुने कुराको यकिन गर्नुपर्ने अर्थात् प्रतिस्पर्धा संकुचन हुने गरी योग्यता र क्षमता निर्धारण गर्न नहुने,
- समयतालिका अनुरुप कार्य सम्पन्न हुने कुराको सुनिश्चितता,
- निर्माण कार्यको लागि छनौट भएको खरिद सम्झौताको आवश्यकताले कस्तो स्वरुपको खरिद विधि माग गर्दछ भन्ने कुराको यकिन गरी योग्यता र क्षमता निर्धारण गर्नुपर्ने,
- योग्यता र क्षमताको कारणले गुणस्तरमा सम्झौता गरिनु नहुने,

- निर्माण कार्यको खण्डीकरण वा प्याकेजले कुनै खास योग्यता र क्षमता माग गरेको भए सो को सम्बोधन हुनु पर्ने,
- बजारमा निर्माण व्यवसायीको उपलब्धताको आधारमा समेत योग्यता र क्षमता तय गरिनु पर्ने,
- निर्माण कार्यको प्राविधिक आवश्यकताले माग गरेको योग्यता र क्षमताको पहिचान भएको हुनुपर्ने,
- योग्यता र क्षमताको निर्धारण गर्दा निर्माण कार्य सम्पन्न गर्ने समय, लागत र गुणस्तरको उचित तालमेल हुने गरी गर्नु पर्ने,
- योग्यता र क्षमताको निर्धारण कार्यले मिलेमतो (Collussion) लाई प्रोत्साहन गर्नु नहुने,
- कुनै खास वर्ग वा क्षेत्रका निर्माण व्यवसायी केन्द्रित योग्यता र क्षमताको निर्धारण गर्न नहुने,
- सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले स्टाण्डर्ड बिडिङ्ग डकुमेण्टमा निर्धारण गरेको मापदण्ड प्रतिकूल हुने गरी योग्यता र क्षमताको निर्धारण गर्न नहुने ।

३.३.३ **बोलपत्र मूल्यांकन (Bid Evaluation)** –सार्वजनिक निर्माणको खरिदमा बोलपत्रको मूल्यांकन भन्नाले बोलपत्रदाता/निर्माण व्यवसायीले पेश गरेका बोलपत्रहरुको प्रारम्भिक परीक्षण र विस्तृत मूल्यांकन गर्ने प्रक्रियालाई जनाउँछ । बोलपत्रको प्रारम्भिक परीक्षणमा त्रुटि सच्याउने, बोलपत्रको पूर्णता र प्रभावग्राहिता (Completeness & Responsiveness) को परीक्षण जस्ता पक्षहरु समेटिन्छन् भने विस्तृत मूल्यांकन अन्तर्गत बोलपत्रको प्राविधिक, आर्थिक र व्यावसायिक वा व्यवस्थापकीय पक्षहरुको मूल्यांकन गर्ने कुराहरु पर्दछन् ।

३.३.४ **बोलपत्र परीक्षण**–बोलपत्रको परीक्षणको सन्दर्भमा सार्वजनिक खरिद ऐन र नियमावलीमा भएका प्रावधानहरु अनुरुप देहायका कुराहरुको परीक्षण गरिएको हुनुपर्दछ :–

- **बोलपत्रदाताको कानूनी ग्राह्यता** (Bidders Eligibility) –बोलपत्रदाताको कानूनी ग्राह्यताको परीक्षण गर्दा फर्म, संस्था वा कमपनी दर्ता प्रमाणपत्र, व्यवसाय दर्ता इजाजतपत्र, स्थायी लेखा नम्बर र मूल्य अभिवृद्धि कर दर्ता प्रमाण पत्र, सार्वजनिक निकायले तोकेको अवधिसम्मको कर चुक्ता प्रमाणपत्र वा कर विवरण पेश गरेको कागजात, बोलपत्रदाता खरिद कारवाही भाग लिन अयोग्य नभएको, प्रस्तावित खरिद कारवाहीमा आफ्नो स्वार्थ (Conflict of Interest) नबाझिएको र सम्बन्धित पेशा वा व्यवसाय सम्बन्धी कसूरमा सजाय (Debarrment or Blacklisting) नपाएको भनी लिखित रुपमा गरेको घोषणा कागजातको परीक्षण गरिन्छ । बोलपत्रदाताले कुनै खरिद कारवाहीमा भाग लिन आफू योग्य रहेको प्रमाणित गर्ने अभिभारा (Burden of Proof) आफैंले लिनुपर्दछ । कुनै बोलपत्रदाताले बोलपत्र दाखिला गर्ने क्रममा उल्लिखित प्रमाण, कागजातहरु बोलपत्रसाथ प्रस्तुत नगरेको अवस्थामा बोलपत्र मूल्यांकनको प्रारम्भिक चरणमा नै त्यस्तो बोलपत्र अप्रभावग्राही (Irresponsive) हुन जान्छ ।

- **बोलपत्रको पूर्णता** (Completeness of Bids) – सार्वजनिक खरिद ऐनको दफा २३(८) र नियमावलीको नियम ६० बमोजिम बोलपत्रको पूर्णताको परीक्षण गर्दा निम्न पक्षहरुको परीक्षण गर्नुपर्दछ :–
  - (क) बोलपत्र दाखिला गर्ने अधिकार प्राप्त प्रतिनिधि वा स्थानीय एजेण्टलाई दिएको अख्तियारनामा (Power of Attorny),
  - (ख) संयुक्त उपक्रम (JV) सम्बन्धी सम्झौता,
  - (ग) निर्माण व्यवसायीको योग्यता प्रमाणित गर्ने कागजात,
  - (घ) माग भएको आइटमको दर विश्लेषण,
  - (ङ) बोलपत्र सम्बन्धी कागजात खरिद गर्ने व्यक्ति वा फर्मबाट बोलपत्र प्रस्तुत भए, नभएको प्रमाण,
  - (च) बोलपत्रदाता व्यक्तिगत रुपमा वा JV को साझेदारको रुपमा एकभन्दा बढी बोलपत्रमा संलग्न भए नभएको,
  - (छ) कालो सूचीमा परी खरिद कारवाहीमा भाग लिन अयोग्य भए नभएको,
  - (ज) सम्बन्धित सार्वजनिक निकायबाट बिक्री भएको बोलपत्र पेश भए नभएको,
  - (झ) बोलपत्रदाता आफैंले खरिद गरेको बोलपत्र भरी पेश गरे नगरेको,
  - (ञ) बोलपत्र सम्बन्धी कागजातमा माग भएका अन्य कागजातहरु ।
- **बोलपत्र जमानत**–बोलपत्र सम्बन्धी कागजातमा उल्लेख भए बमोजिमको किसिम, अवधि र रकमको बोलपत्र जमानत पेश भए, नभएको परीक्षण यसमा गरिन्छ । बोलपत्र जमानत संलग्न भई नआएको बोलपत्र उपर ऐनको दफा २४(घ) अनुसार कुनै कारवाही गर्न नसकिने भई रद्द हुन्छ ।
- **बोलपत्रको प्रभावग्राहिता**– यस परीक्षणमा बोलपत्र सम्बन्धी कागजातमा उल्लेखित प्राविधिक स्पेसिफिकेशन र खरिद सम्झौताका शर्तहरु अनुरुप प्रस्तुत बोलपत्र सारभूत रुपमा प्रभावग्राही (Subtantially Responsive) भए, नभएको ऐनको दफा २३(२)घ अनुसार परीक्षण गरिन्छ । प्राविधिक स्पेसिफिकेशनमा उल्लेख भएका कुराहरु प्रति र खरिद सम्झौताका शर्तहरुलाई प्रस्तावित बोलपत्रले के, कति हदसम्म रेस्पोन्स गरेको छ भन्ने कुराको परीक्षण यस अन्तर्गत गरिन्छ ।
- **बोलपत्रको आर्थिक पक्षको मूल्यांकन**– बोलपत्रको प्राविधिक र व्यावसायिक पक्षको मूल्यांकनपछि आर्थिक पक्षको मूल्यांकन गरिन्छ । बोलपत्रको आर्थिक पक्षको मूल्यांकन गर्दा बोलपत्रका प्राविधिक, व्यावसायिक र आर्थिक शर्तहरुका कारणले पर्न जाने आर्थिक दायित्व वा लागत र हुन सक्ने वचत वा नाफा समेतको कबोल अंकमा पर्ने असरको विश्लेषण गरी मूल्यांकन गर्ने गरिन्छ । बोलपत्रमा निर्माण व्यवसायीले राख्न सक्ने शर्तहरु वा परिमाणात्मक विचलनहरु निम्न हुन सक्दछन् :–
  - (क) आन्तरिक ढुवानी खर्च,

(ख) करका रकम,

(ग) सञ्चालन तथा मर्मत खर्च,

(घ) प्राविधिक विशेषता वा मूल्य समायोजनका प्रस्तावहरुबाट पर्ने लाभ–लागत प्रभाव,

(ङ) त्रुटि सच्याउने अवधि (DLP) को लागत,

(च) व्यावसायिक पक्षहरुको परिवर्तनबाट उत्पन्न लाभ–लागतको मूल्य,

(छ) घरेलु प्राथमिकता (Domestic Preference) को रकम,

(ज) कुनै आइटममा दर राख्न छुट भएको भए त्यसको मूल्य र

(झ) बोलपत्र सम्बन्धी कागजातमा उल्लेखित आर्थिक असर पार्न सक्ने अन्य पक्षहरु ।

- **बोलपत्रको आर्थिक पक्षको मूल्यांकन गर्दा ध्यान दिनुपर्ने कुराहरु** – बोलपत्रको आर्थिक पक्षको मूल्यांकन गर्दा निम्न पक्षहरुमा ध्यान दिनुपर्दछ :–

  (क) बोलपत्र प्रस्तावमा भएका सानातिना आर्थिक तथा व्यावसायिक परिमाणात्मक विचलन वा फरकहरुलाई मूल्यमा परिवर्तन गरी बोलपत्रको कबोल अंकमा समायोजन गर्दा सो फरक वा विचलनको लाभ र लागत दुवै पक्षको मूल्यांकन गर्नुपर्ने,

  (ख) बोलपत्रको प्राविधिक स्पेसिफिकेशन र गुणस्तर सम्बन्धी शर्तहरुको पक्षलाई परिमाणात्मक विचलनमा समावेश गर्न नहुने,

  (ग) आर्थिक तथा व्यावसायिक परिमाणात्मक विचलनहरुलाई मूल्यमा परिवर्तन गर्दा त्यस्तो परिवर्तनको कूल मूल्य बोलपत्रको कबोल अंकको १५ प्रतिशतभन्दा बढी हुन नहुने,

  (घ) कुनै खास आइटममा ज्यादै ठूलो परिमाणात्मक विचलन देखिएको बोलपत्रलाई सारभूत प्रभावग्राही मान्न नहुने,

  (ङ) यसरी फरक वा विचलनहरुको कबोल अंकमा गरिने समायोजनको जानकारी बोलपत्रदातालाई दिन नहुने,

  (च) बोलपत्रको मूल्यांकन र कबोल अंकको तुलना गर्ने कार्यमा सरल भुक्तानी दिए वापत प्रस्तावित छुट (Prompt Payment), अवण्डा अतिरिक्त रकम (Provisional Sum), भैपरी आउने रकम (Contingency)तथा मूल्य अभिवृद्धि करका रकमलाई समावेश गर्न नहुने ।

  (छ) विभिन्न मुद्रामा माग गरिएका बोलपत्रहरुलाई बोलपत्र सम्बन्धी कागजातमा उल्लेख भएको एकल मुद्रा र विनिमय दरमा परिवर्नन गरी सबै बोलपत्रको मूल्यांकन तथा कबोल अंकको तुलना गर्नु पर्ने ।

- **निर्माण कार्यको बोलपत्रको अतिरिक्त जाँच तथा परीक्षण** – निर्माण कार्यको बोलपत्रको मूल्यांकन गर्दा माथि उल्लेखित आर्थिक, प्राविधिक तथा व्यावसायिक पक्षहरुका अतिरिक्त नियमा ६५(१) मा उल्लेख भए अनुसार निम्न पक्षहरुको समेत मूल्यांकन गर्नुपर्दछ :–

- निर्माण व्यवसायीले प्रस्तुत गरेको कार्य योजना (Action Plan), कार्य तालिका (Work Schedule) र परिचालन समय (Start Date) बोलपत्र सम्बन्धी कागजातमा उल्लेख भए अनुसार रहे नरहेको,
- कार्य परिमाण सूची (BOQ) का आइटमहरुमा कबोल गरेको प्रति इकाई दर विश्वसनीय रहे नरहेको,
- कबोल अंक निम्न कारणले असन्तुलित (Unbalanced Bid) भए, नभएको :–
  - (क) खरिद सम्झौताको प्रारम्भिक चरणमा गर्नुपर्ने कामको आइटमका लागि निर्माण व्यवसायीले अस्वाभाविक उच्च दर उल्लेख (Front Loading) गरेकोले,
  - (ख) बोलपत्र दाताले BOQ को कुनै आइटममा न्यून लागत अनुमान भएको भनी विश्वास गरेको आइटमको लागि अस्वाभाविक उच्च दर उल्लेख गरेकोले ।

३.४ खरिद सम्झौता कार्यान्वयन चरणका जोखिमहरु

बोलपत्र मूल्यांकन समितिले सारभूत रुपमा प्रभावग्राही न्यूनतम मूल्यांकितनिर्माण व्यवसायी छनौट गरेपछि निजको बोलपत्र छनौट गर्ने आशयको ७ दिने सूचना प्रकाशित गर्नुपर्दछ । ७ दिनको अवधिभित्र कुनै प्रतिस्पर्धी निर्माण व्यवसायीको पुनरावलोकन निवेदन नपरेमा मूल्यांकन समितिबाट सिफारिश भएको निर्माण व्यवसायीको बोलपत्र स्वीकृत गरी निश्चित समयभित्र कार्य सम्पादन जमानत सहित सम्झौताको लागि उपस्थित हुन पत्राचार गर्नु पर्ने व्यवस्थाको पालना भए, नभएको परीक्षण गर्दै लेखापरीक्षणको क्रममा निम्न पक्षहरुको परीक्षण, मूल्यांकन तथा विश्लेषण गर्नुपर्दछ :–

- सार्वजनिक खरिद ऐनमा भएको पहिलो संशोधन (दफा १३(२) अनुसार बोलपत्रदाताको लागत अनुमानभन्दा १५ प्रतिशतसम्म कम अंक कबोल गरेमा कबोल अंकको ५ प्रतिशत र लागत अनुमानको १५ प्रतिशतभन्दा बढी घटेर कबोल गरेको अवस्थामा १५ प्रतिशतभन्दा जति रकमले घटी कबोल गरेको छ सो को ५० प्रतिशतले हुन आउने रकम कबोल अंकको ५ प्रतिशतमा थप गरी निर्माण व्यवसायीले कार्यसम्पादन जमानत राखे, नराखेको[Amt. of Performance Bond = {(0.85*Cost Estimate – Bid price)0.5+(5% of Bid price)}]
- त्रुटि सच्याउने अवधि र थप एक महिना अवधि समेत कभर हुने गरी कार्यसम्पादन जमानत पेश भए, नभएको
- खरिद सम्झौता अनुसार निर्माण कार्य शुरु भएदेखि त्रुटि सच्याउने अवधिसम्मको जोखिमहरु कभर हुने गरी ठेक्का कार्य, उपकरण, कामदार तथा तेस्रो पक्ष बीमा गरे, नगरेको
- सार्वजनिक खरिद ऐनको दफा ५२क मा व्यवस्था भए अनुसारमोबिलाइजेशन पेश्की सम्बन्धमा देहायका नियन्त्रणमूलक व्यवस्थाको पालना भए,नभएको :–

- पेश्की दिँदा पहिलो पटकमा स्वीकृत पेश्की रकमको ५० प्रतिशतमा नबढ्ने गरी र बाँकी रकम कार्य प्रगतिका आधारमा दिनुपर्ने,
- पेश्की रकम सम्झौता भएको कार्यकोलागि छुट्टै खोलिएको बैंक खाता मार्फत् मात्र भुक्तानी हुने,
- पहिलो पटक पेश्की प्राप्त गरेको मितिले ३० दिनभित्र कार्य प्रारम्भ गरिसक्नु पर्ने,
- पेश्की रकम कुन प्रयोजनमा खर्च भएको हो सोको विवरण अद्यावधिक गरी सम्बन्धित सार्वजनिक निकायलाई तोकिए बमोजिम उपलब्ध गराउनु पर्ने,
- पेश्की रकम सम्बन्धित काममा प्रयोग भएको नपाइएमा अग्रिम बैंक जमानत जफत हुने ।

- खरिद सम्झौताका साथ कार्यतालिका (Work Schedule) र गुणस्तर आश्वस्तता योजना (Quality Assurance Plan) पेश गरे, नगरेको
- सम्झौतामा उल्लेखित समयावधिभित्र कार्य प्रारम्भ गरी कार्यतालिका अनुरुप कार्य गरे, नगरेको
- सार्वजनिक खरिद नियमावलीको नियम ६ अनुसार ठेक्का व्यवस्था गर्नु अघि नैनिर्माणस्थल यकिन (Site Clear) गरे, नगरेको
- खरिद सम्झौतामा रहेका सामान्य तथा विशेष शर्तहरु (GCC & SCC) को पालना स्थिति
- टेक्निकल स्पेसिफिकेशन, कार्यतालिका तथा गुणस्तर आश्वस्तता योजनाको पालना स्थिति
- वैदेशिक सहयोगमा सञ्चालित आयोजना भए दातृ निकायसँग भएको सम्झौता र MoU को पालना स्थिति
- दातृ निकायसँग सम्बन्धित खरिद निर्देशिका (Procurement Guidelines) लागू हुने अवस्थामा सोका प्रावधान पालना स्थिति ।

३.४.१ स्वीकृत ड्रइङ्ग/डिजाइन तथा लागत अनुमानको पालना स्थिति परीक्षण– सार्वजनिक निकायले कुनै पनि निर्माण कार्य गर्दा, गराउँदा स्वीकृत ड्रइङ्ग/डिजाइन तथा लागत अनुमानको पालना (विशेष परिस्थितिमा बाहेक) गरेको हुनुपर्दछ । कतिपय निकायहरुले स्वीकृत ड्रइङ्ग/डिजाइन भन्दा फरक हुने गरी निर्माण कार्य गर्ने गरेको पाइएको छ । यस सम्बन्धमा लेखापरीक्षणका क्रममा देहायका पक्षमा ध्यान पुऱ्याउनु पर्दछ :–

- स्वीकृत ड्रइङ्ग/डिजाइन तथा लागत अनुमानमा उल्लेख भए अनुसारको संख्या, आकार र क्षमताको संरचना निर्माण भएको छ, छैन
- ड्रइङ्ग/डिजाइनमा उल्लेख भएको अनुसारको लम्बाइ, चौडाइ तथा उचाइ अनुसार कार्य भएको छ, छैन
- सडकको सब–बेस, बेस र पिच कार्यको चौडाइ वा मोटाइ ड्रइङ्ग/डिजाइनमा तोकिएभन्दा बढी राख्ने र पुरा लम्बाइमा कार्य नगरेकै अवस्थामा सम्झौता (BOQ) अनुसारको कार्य परिमाण

पुऱ्याई पुरै रकम भुक्तानी गर्ने गरेको पाइएको छ। यस सम्बन्धमा स्वीकृत ड्रइङ्ग/डिजाइन तथा लागत अनुमान र रनिङ्ग बिल वा फाइनल बिलसाथ संलग्न नापी किताब भेरिफिकेशन र आवश्यकतानुसार स्थलगत अवलोकन समेत गरी यकिन गर्न सकिन्छ।

- सम्झौता तथा BOQ अनुसारका कतिपय आइटमका कार्य नै नगराई ठेक्का फरफारक गरेको हुन सक्ने
- सडक योजनाको स्वीकृत डिजाइन/लागत अनुमान अनुसार रिटेनिङ्ग वाल लगाउनुपर्ने स्थानमा ब्रेष्ट वाल लगाउने गरेको समेत देखिएको छ। सडकको छेउ पट्टिको साइड तथा मुनिबाट सपोर्ट दिनुपर्ने स्थानमा भित्तातिरको ब्रेष्ट वाल लगाउँदा सडक तथा सडक संरचनाहरुको दिगोपनामा असर पर्ने हुँदा यस सम्बन्धमा परीक्षण गरी व्यहोरा औँल्याउनु पर्दछ।
- कतिपय निकायले निर्माण स्थल नै परिवर्तन गरी एउटा आयोजनाको लागि ठेक्का बन्दोबस्त भएकोमा अर्कैमा कार्य गराएको समेत देखिएको छ। उदाहरणका लागि महालेखा परीक्षकको ५३ औँ वार्षिक प्रतिवेदन अनुसार काठमाडौँ उपत्यका स्थिति एकडिभिजन सडक कार्यालयले आ. व. २०७१।७२ मा विभिन्न ५ सडक योजनाको निर्माणस्थल परिवर्तन गरी अन्य सडक योजनामा काम गराई रु. रु. ६ करोड ११ लाख खर्च लेखेको पाइएको छ। यसरी अन्य स्थानमा कार्य गराउँदा उक्त स्थानको आवश्यकता पहिचान, सम्भाव्यता अध्ययन, विस्तृत सर्वेक्षण, डिजाइन तथा लागत अनुमान स्वीकृत गरेको समेत देखिँदैन।

३.४.२ निर्माण कार्यको बिल, बिजकको परीक्षण गर्दा ध्यान दिनुपर्ने अन्य व्यहोराहरु

- टेक्निकल स्पेसिफिकेशनमा तोकिए अनुसारका गुणस्तर र मापदण्डका निर्माण सामग्री प्रयोग नभएकोहुन सक्ने,
- रनिङ्ग बिलको भुक्तानी गर्दा विभिन्न आइटमको नापीबाट गणना भएको कार्य परिमाणभन्दा बढीको भुक्तानी भएको हुन सक्ने,
- नापी किताबको जोड जम्मा तथा गणनामा त्रुटि भई बढी परिमाणको भुक्तानी भएको हुन सक्ने,
- हरेक रनिङ्ग बिल र नापी किताबमा अघिल्लो रनिङ्ग बिलको परिमाण तथा रकम अद्यावधिक (क्युमुलेटिभ) नगरेको हुन सक्ने,
- निर्धारित चेनेज तथा लोकेशनमा निर्माण कार्य नभएको हुन सक्ने,
- नापी किताबमा निर्माण कार्यका हरेक आइटमको चेनेज तथा लोकेशन नखुलाएको हुन सक्ने,
- चेनेज दोहोरो वा ओभरल्याप हुने गरी नापीमा चढाई कार्य परिमाण गणना गरेको हुन सक्ने,
- कण्टिन्जेन्सी खर्च वर्क चार्ज स्टाफ र निर्माणसँग सम्बन्धित अन्य सानातिना खर्च गरी लागत अनुमानको ५ प्रतिशतसम्म हुनुपर्नेमा सोभन्दा बढी खर्च गरेको हुन सक्ने, कतिपय निकायमा सो सम्बन्धी कार्यविधि तर्जुमा भएकोमा सो अनुसार खर्च नगरेको हुन सक्ने,

- पि.एस. आइटमबाट खर्च लेखेकोमा सोलाई पुष्ट्याइँ गर्ने बिल, बीजक तथा अन्य प्रमाण नरहेको हुन सक्ने,
- निर्माण खर्चको लेखांकन र आन्तरिक नियन्त्रणका लागि डिजाइन गरिएका म.ले.प. फारामहरुको प्रयोग नगरेको तथा अद्यावधिक अभिलेख नराखेको हुन सक्ने,
- सडक कालोपत्रे कार्यको लागि गरिने बिटुमिनस प्राइम कोट र ट्याक कोटको स्प्रे (खपत) दर सामान्यतया प्रति वर्ग मीटर क्रमशः ०.९० लिटर र ०.७० लिटर तोकिएकोमा कतिपय निकायहरुले सो भन्दा बढी दरबाट खपत देखाउने गरेको पाइएको छ। उदाहरणका लागि काठमाडौँ उपत्यकास्थित एक सडक डिभिजन कार्यालयले आ.व. २०७१।७२ विभिन्न ७३ ठेक्का प्याकेजमा प्राइम कोट र ट्याक कोटमा गरी १ लाख ९ हजार लिटर बिटुमिन बढी खपत देखाई रु. १ करोड ३१ लाख बढी व्ययभार पारेको देखिएको छ।

३.४.३ **अधुरा ठेक्का कार्य सम्बन्धी कारवाही** – मोबिलाइजेशन पेश्की लिएको लामो समयसम्म पनि काम शुरु नगर्ने वा गरेर बीचमै अलपत्र अवस्थामा छाड्ने निर्माण व्यवसायीको पेश्की तथा कार्य सम्पादन जमानत जफत गरी सार्वजनिक खरिद ऐन, नियमानुसार कालोसूचीमा राख्ने, ठेक्का तोड्ने वा अन्य आवश्यक कारवाही गर्नुपर्नेमा सो अनुसार भए, नभएको परीक्षण गर्नु पर्दछ।

३.५ भेरिएशन सम्बन्धी जोखिमहरु

सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को दफा ५४ तथा नियमावलीको नियम ११८ मा खरिद सम्झौता गर्दाका बखत पूर्वानुमान गर्न नसकिने कामको प्राविधिक पुष्ट्याइँ सहित भेरिएशन गर्न सक्ने व्यवस्था छ। भेरिएशन सम्बन्धमा निम्न प्रकारका जोखिमहरु रहन सक्ने हुँदा सो सम्बन्धमा लेखापरीक्षणका क्रममा गहनतापूर्वक विश्लेषण गरी परीक्षण गर्नु पर्दछ :–

- पर्याप्त अध्ययन, विश्लेषण तथा सर्वेक्षण बेगर पूर्वाधार निर्माण सम्बन्धी आयोजनाहरुको लागत अनुमान स्वीकृत गरी ठेक्का व्यवस्था गर्ने परिपाटीले अधिकांश आयोजनाहरुमा भेरिएशन अनिवार्य जस्तै बनेको छ।उदाहरणका लागि काठमाडौँ उपत्यकामा खानेपानी वितरण प्रणाली निर्माणसँग सम्बन्धित एक आयोजनाले आ. व. २०७०।७१ मा सञ्चालित१४ ठेक्का प्याकेजमध्ये ८ वटा प्याकेजमा ३ पटकसम्मको भेरिएशनबाट ३४ प्रतिशतसम्म थप लागत व्यहोरेको पाइएको छ।
- सडक निर्माण आयोजनाहरुमा निर्माण व्यवसायीहरुले लागत अनुमानको तुलनामा न्यून रकम कबोल गर्ने र सो को क्षतिपूर्ति स्वरुप आवश्यकता नदेखिएका आइटम/कार्यमा पनि भेरिएशन गर्ने गरेको कारणबाट भेरिएशन आदेश नियमित आकस्मिकता बनेको छ।
- कुनै आइटमको शुरु परिमाणमा २५ प्रतिशतभन्दा बढी थप गर्नुपर्ने र सो आइटमको मूल्य कूल सम्झौता रकमको १ प्रतिशतभन्दा बढी हुने अवस्थामा २५ प्रतिशतभन्दा बढी हुने परिमाणको लागि निर्माण व्यवसायीसँगको आपसी सहमतिबाट नयाँ दर कायम गर्न सक्ने व्यवस्था

सम्झौतामा गरिएको हुन्छ। यसरी नयाँ दर निर्धारण गर्दा सो आइटमको परिमाण तथा दर विश्लेषण नगरेको हुन सक्ने साथै निर्माण व्यवसायीले शुरुमा ठेक्का घटे अनुसार हुने गरी रेट नेगोसिएशन नगरेको हुन सक्ने हुँदा यस तर्फ ध्यान दिई परीक्षण गर्नुपर्दछ।

- निर्माण व्यवसायीले शुरु सम्झौतामा लागत अनुमानभन्दा घटी कोट गरेको आइटममा नयाँ दर निर्धारण गर्ने तर लागत अनुमानभन्दा बढी कोट गरेको आइटममा २५ प्रतिशतभन्दा बढी भेरिएशन भएको भए पनि बी. ओ. क्यू. दर भन्दा घटी हुन जाने भएकोले नयाँ दर निर्धारण नगर्ने प्रवृत्ति रहेकोले तर्फ पनि ध्यान दिनु पर्दछ।
- बी. ओ. क्यू. मा बढी दर रहेका आइटमको परिमाण बढी राखी भेरिएशन हुने गरेको पाइएकोले यस सम्बन्धमा पर्याप्त प्राविधिक पुष्ट्याइँ रहे, नरहेको परीक्षण गर्नुपर्दछ।
- साइट कण्डिशन तथा आवश्यकता अनुसार भेरिएशन जारी गरिएको उल्लेख हुने तर कार्य गराउँदा कतिपय आइटममा भेरिएशनबाट कायम भएको परिमाणभन्दा घटी/बढी हुने गरी कार्य गराउने गरेको पनि देखिन्छ।
- सम्झौता बमोजिम निर्माण कार्य सम्पन्न नभएको कारणबाट जनरल आइटममा समावेश गरी कामको परिमाण निश्चित भएका र लमसममा राखेको आइटममा समेत भेरिएशन गरी थप भुक्तानी दिने गरेको पाइएको छ। जनरल तथा लमसम आइटममा राखेको र कामको परिमाण निश्चित गरेको अवस्थामा भेरिएशन गर्न मिल्ने देखिँदैन।

३.६ म्याद थप सम्बन्धी जोखिमहरु

सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ को नियम १२० मा खरिद सम्झौताको म्याद थपको लागि काबु बाहिरको परिस्थिति उत्पन्न हुनुपर्ने एवं समयमा कार्य सम्पन्न गर्ने प्रयास गरेको हुनुपर्ने, एक हप्ता पहिले निवेदन दिनुपर्ने व्यवस्था छ। त्यस्तो अवस्थामा निर्माण व्यवसायीको निवेदनमा उल्लेखित कारण मनासिब देखिएमा ६ महिनासम्मको अवधि बोलपत्र स्वीकृत गर्ने अधिकारीले र सोभन्दा बढीको अवधि विभागीय प्रमुखले थप गर्न सक्ने व्यवस्था छ। म्याद थप सम्बन्धमा देखिन सक्ने व्यहोराहरु देहाय अनुसार छन् :–

- निर्माण व्यवसायीले म्याद थपका लागि प्रस्तुत गरेका कारण तथा आधार जस्तै :– बन्द, हड्ताल, इन्धन अभाव, निर्माण सामग्री अभाव, कामदार अभाव, अधिक वर्षा, स्थानीय अवरोध आदि उपर पर्याप्त विश्लेषण बेगर म्याद थप हुने गरेको हुन सक्ने,
- म्याद थपको निवेदनमा उल्लेखित कारण तथा आधारहरुलाई पुष्ट्याइँ गर्ने सपोर्टिङ्ग डकुमेण्ट्स संलग्न नभएको अवस्थामा पनि म्याद थप हुने गरेको हुन सक्ने,
- निर्माण व्यवसायीहरुले समयमा म्याद थपको निवेदन दिने नगरेका तथा निवेदन कार्यालयमा दर्ता हुने नगरेको,
- एउटै कारण जनाई पटक, पटक म्याद थप हुने गरेको हुन सक्ने,

- म्याद थपको निर्णय गर्न लामो समय लगाउने गरेको,
- निर्माण व्यवसायीको लापरवाहीको अवस्थामा पनि सार्वजनिक खरिद तथा सम्झौता अनुसार पूर्व निर्धारित क्षतिपूर्ति असूली बेगर म्याद थप गरेको हुन सक्ने,
- म्याद थपको निर्णयमा पूर्व निर्धारित क्षतिपूर्ति लगाउनुपर्ने वा नपर्ने विषयमा उल्लेख हुने नगरेको,
- पटक पटक म्याद थप तथा भेरिएशन भएर पनि आयोजनाहरु अधुरै अवस्थामा रहेको हुन सक्ने ।

३.७ मूल्य समायोजन सम्बन्धी जोखिमहरु

सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को दफा ५५(१) मा १२ महिनाभन्दा बढी अवधिको खरिद सम्झौता कार्यान्वयन गर्दा मूल्य समायोजन गर्न सकिने, दफा ५५(२) मा खरिद सम्झौता गर्नेको ढिलाइको कारण काम सम्पन्न नभएमा र निश्चित बजेटको आधार (Lum Sum Contract) मा खरिद सम्झौता भएकोमा मूल्य समायोजन गर्न नसकिने व्यवस्था छ । मूल्य समायोजन भुक्तानी सम्बन्धमा लेखापरीक्षणको दृष्टिकोणबाट देखिन सक्ने विचलन/अनियमितताहरु देहाय अनुसार छन् :–

- कपिपय निर्माण कार्यका निर्माण व्यवसायीले सम्झौतामा निर्धारित तालिका अनुसार कार्य नगरेको अवस्थामा समेत नेपाल सरकारलाई थप व्यभार पर्ने गरी मूल्य समायोजन भुक्तानी हुने गरेको,
- सम्झौतामा थोक मूल्य सूची प्रयोग गर्ने व्यवस्था भएकोमा उपभोक्ता(खुद्रा) मूल्य सूचीको आधारमा मूल्य समायोजन भुक्तानी गरेको हुन सक्ने,
- फरक मूल्य सूचकको प्रयोग गरी मूल्य समायोजन भुक्तानी गरेको हुन सक्ने,
- बिड डकुमेण्ट्स तथा सम्झौतामा ज्याला, निर्माण सामग्री, इन्धन, उपकरण प्रयोग आदिको निश्चित भार तोकिएकोमा मूल्य समायोजनको सूत्रमा सोभन्दा फरक भार राखी मूल्य समायोजन रकम गणना गरेको हुन सक्ने,
- सम्झौतामा ज्याला, निर्माण सामग्री, उपकरण प्रयोग आदिको अलग, अलग मूल्य सूची लिने गरी सूत्र निर्धारण भएकोमा ओभरअल मूल्य सूची (जसमा खाद्यान्न, पेय पदार्थ, लत्ता कपडा, विलासी वस्तु आदि समेतको मूल्य समावेश हुन्छ) लिई मूल्य समायोजन गणना गरेको हुन सक्ने,
- बिलिङ्ग अवधि वा कार्य भएको अवधिभन्दा असम्बन्धित अवधिको मूल्य सूचक लिई मूल्य समायोजन भुक्तानी हुने गरेको,
- प्रोभिजनल मूल्य सूचकांकको आधारमा गणना गरिएको रकमलाई पछि अन्तिम मूल्य सूचकांक प्राप्त गरी मूल्य समायोजन गर्नु पर्नेमा सो अनुसार गर्ने गरेको नपाइएको,
- सम्झौता अनुसार कूल बिल रकमबाट मोबिलाइजेशन पेश्की कट्टी नगरी मूल्य समायोजन भुक्तानी हुने गरेको,

- मूल्य सूची घटेको अवस्थामा पनि मूल्य समायोजन गरी भुक्तानी गर्नुपर्ने रकम घटाउनुपर्नेमा सो अनुसार गर्ने अभ्यास नरहेको,
- सम्झौताको केही समयपछि भेरिएशनबाट थप भएको नयाँ आइटम र नयाँ दर कायम भएको आइटमको मूल्यमा समेत शुरु सम्झौता अनुसारकै आधार मूल्य राखी मूल्य समायोजन भुक्तानी हुने गरेको,
- म्याद थपको निर्णय गर्दा "थप आर्थिक दायित्व नपर्ने गरी"म्याद थप गरिएको भनी उल्लेख भएको अवस्थामा पनिमूल्य समायोजन भुक्तानी हुने गरेको,
- महालेखा परीक्षकको ५४ औँ वार्षिक प्रतिवेदनमा उल्लेख भएकामूल्य समायोजन भुक्तानी सम्बन्धी केही व्यहोरा निम्नानुसार छन् :–
    - निर्माण व्यवसायीको कारणले तोकिएको म्यादमा कार्य नभएकोमा पनि एक पुल आयोजनाले ७निर्माण व्यवसायीलाई रु. ३ करोड ७२ लाख मूल्य समायोजन वापत भुक्तानी गरेको ।
    - सम्झौतामा नेपाल राष्ट्र बैङ्कबाट प्रकाशित हुने उपभोक्ता मूल्य सूचीको आधारमा मूल्य समायोजन गणना गर्ने व्यवस्था भएकोमा एक लोकमार्ग आयोजनाले उपभोक्ता मूल्यसूचीको अखाद्य पदार्थको सूचीलाई आधार मानी रु. २ करोड ७ लाख मूल्य समायोजन वापत भुक्तानी गरेको ।
    - निर्माण व्यवसायीले सम्झौताबमोजिम माइलस्टोनको आधारमा प्रगति नगरेको भनी पूर्वनिर्धारित क्षतिपूर्ति असुल गरेको अवस्थामा पनि एक आयोजना निर्देशनालयलेरु. १ करोड ७७ लाख मूल्य समायोजन भुक्तानी दिएको ।
    - एक पुल आयोजनाले एकमुष्ट कार्य सम्पादन (लमसम कन्ट्राक्ट) सम्झौतामा रु. १ करोड १० लाख मूल्य समायोजन भुक्तानी दिएको ।
    - एक पुल आयोजनाले नेपाल राष्ट्र वैङ्कबाट प्रकाशित थोक मूल्य सूचीको आधारमा मूल्य समायोजन गणना गर्नुपर्नेमा उपभोक्ता मूल्यसूचीको आधारमा गणना गरी रु. २१ लाख मूल्य समायोजन भुक्तानी दिएको ।

३.८ उपभोक्ता समिति परिचालन सम्बन्धी जोखिमहरु

सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ को नियम ९७ मा उपभोक्ता समिति वा लाभग्राही समुदायबाट निर्माण कार्य गराउने सम्बन्धी कार्यविधि उल्लेख छ । उपभोक्ता समिति वा लाभग्राही समुदायबाट निर्माण कार्य गराउने सम्बन्धमा हुन सक्ने जोखिमहरु(लेखापरीक्षणको दृष्टिकोणबाट) देहाय अनुसार छन् :–

- उपभोक्ता समितिबाट गराइने कार्यको आइटम दरमा ओभरहेड समावेश गर्न नमिल्नेमा सो समेत समावेश भएको दरबाट भुक्तानी भएको हुन सक्ने,
- सम्झौतामा उल्लेखित जनसहभागिताको अंश कट्टा नगरी भुक्तानी हुन सक्ने,

- सम्झौता अनुसारको पुरा काम नभएको अवस्थामा पनि नेपाल सरकारको तर्फको पुरा रकम भुक्तानी गर्ने तर उपभोक्ता समितिको जनसहभागिताको अंश नलिएको वा घटी लिएको हुन सक्ने,
- रु. १ करोडभन्दा बढी लागत अनुमान भएको निर्माण कार्य उपभोक्ता समिति वा लाभग्राही समुदायबाट गराएको हुन सक्ने,
- जटिल प्राविधिक पक्ष समावेश हुने खालका तथा हेभी इक्विपमेण्ट प्रयोग गर्नुपर्ने प्रकृतिका निर्माण कार्य पनि उपभोक्ता समितिलाई जिम्मा दिएको हुन सक्ने,
- प्राविधिक अनुगमन, सुपरीवेक्षण तथा गुणस्तर आश्वस्तताको लागि आवश्यक संयन्त्रको व्यवस्था नभएको हुन सक्ने ।
- निर्माण कार्य सम्पन्न भएपछि सोको रेखदेख तथा मर्मत सम्भार गर्ने जिम्मेवारी समेत तोकी आयोजनाको स्वामित्व उपभोक्ता समिति वा लाभग्राही समुदायलाई हस्तान्तरण गर्नुपर्नेमा सो अनुसार नगरेको हुन सक्ने ।

४. उपसंहार

सार्वजनिक खरिद तथा निर्माण कार्यको लागत बढ्नु तथा अपेक्षित प्रतिफल हासिल नहुनुमा विकास आयोजनाहरु संभाव्यता अध्ययन बेगर छनौट हुने, आयोजना छनौटका आधार पालना नहुने, पर्याप्त अध्ययन, विश्लेषण तथा सर्वेक्षण बेगर लागत अनुमान तयार हुने, समयमा पर्याप्त बजेटको व्यवस्था नहुने, कार्यक्रम तथा अख्तियारी समयमै प्रदान नगर्ने, आयोजना/कार्यक्रमहरु दक्षतापूर्वक कार्यान्वयन नहुने, जटिल कानूनी सीमा आदि प्रमुख रहेका छन् । कानूनको परिधिभित्र रहेर आर्थिक कारोबार सञ्चालन गर्ने/गराउने, ऐन नियममा समय सापेक्ष संशोधन गर्ने, कानूनको उल्लंघन भए, गरेमा दृढतापूर्वक कारवाही गर्ने, खरिद व्यवस्थापन प्रतिस्पर्धी र प्रभावकारी बनाउने, तालुक निकायबाट अनुगमनलाई सुदृढ तुल्याउने लगायतका कार्यमा सुधार गराई सार्वजनिक निर्माण लागतमा न्यूनता ल्याउनेतथा सोको उचित प्रतिफल हासिल गर्ने, गराउने कार्यमा लेखापरीक्षणको अहम् भूमिका रहेको हुन्छ ।

<u>सन्दर्भ सूची</u> :–

१. सार्वजनिक खरिद ऐन (पहिलो संशोधन सहित), २०६३, कानून किताब व्यवस्था समिति, बबरमहल ।
२. सार्वजनिक खरिद नियमावली (पाँचौं संशोधन सहित), २०६४, कानून किताब व्यवस्था समिति, बबरमहल ।
३. शर्मा, रमेश कुमार, नेपालमा सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापन, सिद्धान्त र व्यवहार ।
४. महालेखा परीक्षकको विभिन्न वार्षिक प्रतिवेदनहरु ।
५. www.ppmo.gov.np

सार्वजनिक खरिद र कारोवारको निर्णय



डा. जनकराज गौतम*

१. **पृष्ठभूमि:** व्यवस्थापनको मान्यता अनुसार "कुनै पनि कामगर्न महत्वपूर्ण र जटिल दुईवटा पाटा (क) प्राथमिकता तोक्ने र (ख) निर्णय लिन सक्ने क्षमताको विकास गर्ने कार्य पर्छन। कुनैपनि प्रकारको जोखिमको सामना नगरिकन निर्णय नलिएर बसेमा झनै बढी खतरामा पर्न सक्ने सम्भावना रहेको हुन सक्छ। तसर्थ,निर्णायक पदमा बस्नेले सार्वजनिक खरिद सम्बन्धी जोखिमको सम्बोधन गर्ने र बाँकी भए सामना गरेर भए पनि निष्पक्ष, उचित र कार्यान्वयनयोग्य निर्णय गर्न सक्नु पर्छ। संगठनात्मक स्वरुप तथा कानूनी संरचनाको महत्वपूर्ण मियो नै अधिकार हो। तर अधिकारसंगै कर्तव्य एकदमै निकट हुन्छ, नियालेर हेरेमा विना कर्तव्य अधिकारको प्राप्ती र उपयोग दिगो हुन सक्तैन। कुनै पनि जिम्मेवार व्यक्तिले जिम्मेवारी पुरा गर्न अधिकारको प्रयोग गरेर निर्णय लिए पछि दायित्वको पनि सृजना भएको हुन्छ। कुनै पनि निर्णय गर्नु भन्दा अगाडि व्यवस्थापन बिज्ञ टोम रबिन्स (Tom Robbins) को भनाई "A decision maker should map out their goals, make mature decisions and learn to take responsibility for their decisions. Stay committed to your decisions, but stay flexible in your approach" लाई व्यवहारिक हिसावले समेत मनन् गर्नु पर्छ।

यसै सन्दर्भमा सार्वजनिक खरिदको कार्यमा पनि सन् २०१७ को अर्थशास्त्र तर्फको नोबल पुरस्कारको केही अंशको महत्व रहेको देखिएकोले यहाँ उल्लेख गरिएको छ। पुरस्कार समितिले गरेको घोषणा अनुसार सन् २०१७ को अर्थशास्त्र तर्फको नोबल पुरस्कारमा "विहेभरियल इकोनोमिक्स" संबन्धी अध्ययन, अनुसन्धानवाट समग्रमा स्थापित तथ्य पत्ता लगाउन आर्थिक अनुसन्धान र विश्लेषण गर्ने अमेरिकी अथशास्त्री रिचार्ड थेलरले प्रतिपदान गरेको अर्थशास्त्रको शब्द नजिङ्ग अर्थात सकारात्मक दृष्टिकोण अनुसार आम-मानिसमा विवेकको कमी भएमा कसरी खराब वा असान्दर्भिक विषण छनौट गर्छ र सोही कारणले अपेक्षित प्रतिफल प्राप्त गर्न नसक्ने अवस्था रहन्छ। उनको अध्ययनले मानिसको व्यवहार सधै बिवेक सम्मत र उचित नहुने भएकाले उनीहरुलाई राज्यबाट मार्ग निर्देशन गर्नु पर्छ भन्ने मान्यता राखेका छन्। तसर्थ गलत किसिमको छनौट गर्ने कार्यबाट मुक्ति पाउन

* पूर्व उप-महालेखापरीक्षक, महालेखापरीक्षकको कार्यालय

मानिसले सही निर्णय गर्नका लागि कसरी सहयोग लिन सक्छ भन्ने पक्षमा केन्द्रित रहेको छ। त्यस्तै उनको यस कार्यले मानिसलाई अन्य पक्षका अतिरिक्त गलत आर्थिक निर्णय लिने कार्यमा रोक्न खोजेको छ। सोही कारण, सार्वजनिक खरिदमा पनि निर्णयकर्ताले प्राविधिक पक्ष, आर्थिक प्रशासन, प्रशासकीय व्यवस्था र कानूनको आधार लिएर निर्णयमा जानु पर्छ।

यस लेखमा सार्वजनिक खरिदसंग सम्बन्धित कारोवारमा निर्णयगर्ने आधार, प्रमाण, प्राविधीक पुष्ट्याई, कार्यालय प्रमुखको अधिकार, एक तह माथिको अधिकार तथा जिम्मेवारी आदि सम्बन्धमा प्रस्तुत गर्ने प्रयास भएको छ। खासगरी, लेखापरीक्षकलाई सार्वजनिक खरिदका कारोवारमा एक तह माथिको अधिकारीको आवश्यकता पर्ने अवस्थामा कसरी कहाँबाट निर्णय भई कार्यको थालनी भए नभएको सम्बन्धमा परीक्षण कार्यमा यो लेखले केही हद सम्म सहयोग पुऱ्याउने अपेक्षा गरिएको छ। निर्णयकर्ताले कार्यालयको कामको शिलसिलामा सार्वजनिक खरिद सम्बन्धी निर्णयको लागि फाइल पेश भएमा निजले आफ्नो अधिकार भित्र वा एक तह माथिको अधिकारको कार्यक्षेत्र भित्र पर्छ कि भनेर खोजगरी निजले कानून सम्मत गर्नुपर्छ। यसका लागिसार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ र सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ मा एक तह माथिको अधिकारी (one level higher authority)" बाट निर्णय लिनु पर्ने अवस्थाको सम्बन्धमा उक्त ऐन नियमका विभिन्न प्राबधानमा निजको महत्व र भूमिकाको बिषयमा ठाउँ-ठाँउमा उल्लेख गरेकोले सोही सम्बन्धमा यहाँ प्रस्तुत गर्ने कार्य भएको छ।



२. **परिभाषाः** सार्वजनिक खरिद ऐन,२०६३ अनुसार "एक तह माथिको अधिकारी" भन्नाले सरकारी निकाय तर्फ कार्यालय प्रमुखको हकमा क्षेत्रीय कार्यालय भएकोमा सो कार्यालयको प्रमुख र क्षेत्रीय कार्यालय नभएकोमा सम्बन्धित विभागका विभागीय प्रमुख, क्षेत्रीय प्रमुखको हकमा सम्बन्धित विभागका विभागीय प्रमुख, विभागीय प्रमुखको हकमा सम्बन्धित मन्त्रालय, सचिवालय वा आयोगका

सचिव, सचिवको हकमा सम्बन्धित विभागीय मन्त्री वा राज्यमन्त्री र संवैधानिक अंग वा निकायका सचिव वा प्रशासकीय प्रमुखको हकमा सम्बन्धित संवैधानिक अंग वा निकायको प्रमुख र अन्य सार्वजनिक निकायको हकमा खरिद गर्ने निकाय भन्दा एक तह माथिको निकायको प्रमुख र त्यस्तो निकाय नभएको अवस्थामा उक्त सार्वजनिक निकायको सञ्चालक समिति वा यस्तै अन्य निकाय सम्झनु पर्छ । ऐनले दिएको परिभाषा अनुसार "एक तह माथिको अधिकारी" लाई निम्न अनुसार अझ बढी संक्षेपमा प्रष्ट गर्न सकिन्छ ।

क.सं.	सरकारी निकाय तर्फ	पहिलो विकल्प	दोस्रो विकल्प
१.	कार्यालय प्रमुखको हकमा	क्षेत्रीय कार्यालय भएकोमा सो कार्यालयको प्रमुख	क्षेत्रीय कार्यालय नभएकोमा सम्बन्धित विभागीय प्रमुख
२.	क्षेत्रीय प्रमुखको हकमा	सम्बन्धित विभागीय प्रमुख,	–
३.	विभागीय प्रमुखको हकमा	सम्बन्धित मन्त्रालय, सचिवालय वा आयोगको सचिव,	–
४.	सचिवको हकमा	सम्बन्धित विभागीय मन्त्री वा राज्यमन्त्री	–
५.	संवैधानिक अंग वा निकायको सचिव वा प्रशासकीय प्रमुखको हकमा	सम्बन्धित संवैधानिक अंग वा निकायको प्रमुख	–
६.	अन्य सार्वजनिक निकायको हकमा	खरिद गर्ने निकाय भन्दा एक तह माथिको निकायको प्रमुख	निकाय नभएको अवस्थामा त्यस्तो सार्वजनिक निकायको सञ्चालक समिति वा अन्य त्यस्तै निकाय ।

३. **प्रतिस्थापन वा विस्तार**: सार्वजनिक खरिद ऐन,२०६३ को दफा ४१ (घ) अनुसार मौजुदा मालसामान वा सेवा वा जडित संयन्त्रको पार्टपूर्जाको प्रतिस्थापन वा विस्तार गर्न आपूर्तिकर्ता वा परामर्शदाता वा सेवाप्रदायक परिवर्तन गरेमा सार्वजनिक निकायमा रहेको मालसामान वा सेवाहरु प्रतिस्थापन वा विस्तार गर्न नसकिने कुरा प्रमाणित भई साविकको आपूर्तिकर्ता वा परामर्शदाता वा सेवा प्रदायकबाट तोकिएको सीमा भित्रको प्रोप्राइटरी स्वरुपको अतिरिक्त मालसामान वा सेवा खरिद गर्नु परेको अवस्थामा खरिद गर्न सर्वोच्च कार्यकारी निकायको स्वीकृति लिनु पर्ने हुन्छ ।

४. **खरिद सम्झौताको अन्त्य:** ऐनको दफा ५९ (१०) अनुसारसार्वजनिक निकायसँग खरिद सम्झौता गर्नेले सम्झौता बमोजिम काम शुरु नगरेमा, काम शुरु गरी बीचैमा छोडेमा वा सम्झौता बमोजिम कामको प्रगति (Right quantity) नगरेमा सार्वजनिक निकायले त्यस्तो सम्झौता जुनसुकै बखत अन्त्य गर्न सक्नेछ । सम्झौता अन्त्य भएमा सो काम वापत राखेको पूरै जमानत जफत हुने व्यवस्था

छ । सम्झौता अन्त्य भएको कारणले सम्झौता बमोजिम बाँकी रहेको कार्य पूरा गर्न जे जति रकम आवश्यक पर्छ सो रकम त्यसरी सम्झौता बमोजिम कार्य नगर्ने बोलपत्रदाताबाट सरकारी बाँकी सरह असुल उपर गर्ने व्यवस्था छ । सम्झौता अन्त्य भएमा त्यस्तो सम्झौता बमोजिम बाँकी रहेको कार्य पूरा गर्नका लागि दफा २५ बमोजिम खुला बोलपत्रको माध्यमबाट छनौट भएका बोलपत्रदाताहरु मध्येबाट पन्ध्र दिनको म्याद दिई तोकिए बमोजिम आर्थिक प्रस्ताव माग गरी सम्झौता गर्न सकिनेछ । यी माथिका कार्यगर्नका लागि आर्थिक प्रस्ताव माग गर्नु अघि एक तह माथिको अधिकारीबाट स्वीकृती लिएर खरिद प्रक्रियाको अवलम्बन गरी खरिद कारबाही प्रारम्भ गर्नु पर्ने देखिन्छ ।

५. **पदाधिकारीको आचरण**: सोही ऐनको दफा ६१ (च) बमोजिमसार्वजनिक निकायको खरिद योजना तर्जुमा गर्ने, खरिद कारबाही सञ्चालन गर्ने, खरिद सम्झौता कार्यान्वयन गर्ने वा खरिद सम्बन्धी तोकिए बमोजिमको अन्य काम गर्ने कार्यमा संलग्न कुनै पदाधिकारीले यस ऐन बमोजिम आचरणको पालना गर्नु पर्नेछ । जस्तै आफू संलग्न भएको खरिद कारबाहीमा आफ्ना नजिकका नातेदारहरुले बोलपत्रदाता वा प्रस्तावदाताको रुपमा भाग लिएको जानकारी हुन आएमा आफू भन्दा एक तह माथिको अधिकारीलाई तुरुन्त जानकारी दिई त्यस्तो खरिद कारबाहीबाट आफू अलग हुनु पर्ने छ ।

६. **विशेष परिस्थिति**: विशेष परिस्थिति उत्पन्न भई तत्काल खरिद नगर्दा सार्वजनिक निकायलाई थप हानी-नोक्सानी हुने अवस्था आई परेमा ऐनको दफा ६६ अनुसारसार्वजनिक निकायले तत्काल खरिद गर्न गराउन सक्नेछ । सार्वजनिक निकायका प्रमुखले परिस्थिति र तत्काल गर्नु पर्ने खरिद सम्बन्धी विस्तृत विवरणको जानकारी एक तह माथिको अधिकारीलाई दिनु पर्नेछ ।

७. **प्रक्रिया अपनाउनु नपर्ने**: ऐनमा अन्यत्र जुनसुकै कुरा लेखिएको भए तापनि देहायको अवस्थामा अन्य दफामा भएको व्यवस्था बमोजिम खरिद प्रक्रिया नअपनाई ऐनको दफा ६७ मा उल्लेख भएका कार्यको सम्बन्धमा माथिल्लो वा सम्बन्धित पक्ष (Right place) बाट भएको निर्णय वा सम्बन्धित पक्षसंग भएको सहमती बमोजिम गर्नु पर्ने उल्लेख छ।

क्र.सं.	विषयको किसिम	के कारण	के बनाउने	कस्ले स्वीकृत गर्ने
१ (क)	सुरक्षा, सामरिक वा प्रतिरक्षा	राष्ट्रिय सुरक्षा वा प्रतिरक्षा सम्बन्धी दृष्टिकोणबाट उपयुक्त नहुने	खरिद गर्नुपर्ने कारण खुलाई छुट्टै कार्यविधि निर्धारण गर्नु पर्ने	नेपाल सरकारले निणर्य गरेमा
१ (क)	बैदेशिक सहायता वा ऋणमा सञ्चालित कार्यक्रम	दातृ पक्षसंग भएको सम्झौता बमोजिम	खरिद निर्देशिका (प्रोक्योरमेन्ट गाईडलाइन्स) अनुरुप	नेपाल सरकारका पदाधिकारीसंगको छलफलबाट दातृ पक्षले no objection

				letterदिएमा
१ (ग)	व्यापारिक कारोवार गर्ने तोकिए बमोजिमका सार्वजनिक निकाय	निजी क्षेत्रसँग प्रतिस्पर्धा गरी व्यवसाय सञ्चालन गर्ने	आवश्यक कार्यविधि बनाई	सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयको सहमति लिई स्वीकृत गराउने
१ (घ)	सामाजिक, साँस्कृतिक कार्यक्रम वा औद्योगिक, आर्थिक, प्रविधि प्रदर्शन र प्रबर्द्धन	विदेशमा आयोजना हुने मेला, महोत्सव, ट्रेडफेयर वा प्रदर्शनी जस्ता कार्यको लागि विदेशमा खरिद गर्नु परेमा,	आवश्यक कार्यविधि बनाई	सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयको सहमति लिई स्वीकृत गराउने
१ (ङ)	विदेश स्थित नेपाली राजदूतावास, नियोग जस्ता सार्वजनिक निकाय	मालसामान वा सेवा खरिद गर्नु परेमा,	आवश्यक कार्यविधि बनाई	सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयको सहमति लिई स्वीकृत गराउने
१ (च)	विमान सेवा सञ्चालन गर्न स्वीकृत प्राप्त सार्वजनिक निकाय	सार्वजनिक निकायले एभिएशन वा विमानसँग सम्बन्धित उपकरण खरिद गर्नु परेमा	खरिदकार्यविधि बनाई विजनेश प्लान, लाईफ साइकल र नेट प्रेजेन्ट भ्याल्यू समेतका कुराहरु समावेश गर्नु पर्ने	सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयको सहमति लिई स्वीकृत गराउने

सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४मा एक तह माथिको अधिकारीका लागि विभिन्न परिवेशमा भएको उक्त नियमको व्यवस्था निम्न बमोजिम भएको छः–

८. **स्वीकृत गराउने**: सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ बमोजिम नियम ५ क मा उल्लेख भएअनुसार सार्वजनिक निकायका प्रमुखले कानून बमोजिम लेखी पठाउने कार्यमा कुनै निर्माण कार्य, मालसामान वा सेवा खरिद गर्नु अघि स्वीकृत वा स्पेसिफिकेशन, योजना, नक्शा, ड्रईङ्ग, लागत अनुमान, डिजाइन र विशेष आवश्यकता वा अन्यविबरण कार्यालय प्रमुखले आफुले स्वीकृत गरेको पाइएमा निजले सो विषयमा एक तह माथिको अधिकारीलाई जानकारी दिएर एक तह माथिको अधिकारीबाट स्वीकृत गराउन पर्ने व्यवस्था छ। नियम १४ को (१) र (२) मा निर्माण कार्य, मालसामान र अन्यसेवाका साथै परामर्श सेवा सम्बन्धी लागत अनुमानको रकमगत सीमाको आधारमा सो को स्वीकृतिगर्ने उल्लेख भएको छ। तर नियम १४(३) बमोजिम सार्वजनिक निकायको

प्रमुख आफूले यस नियम बमोजिम लागत अनुमान स्वीकृत गर्न नमिल्ने भएमा, लागत अनुमान र स्पेसिफिकेशन,योजना, नक्शा, डिजाइन, विशेष किसिमको आवश्यकता लगायत अन्य विवरणको स्वीकृत गर्ने एकै तहको अधिकार प्राप्त अधिकारी भएमा एक तह माथिको अधिकारीबाट स्वीकृत गराउनु पर्ने व्यहोरा समेत उल्लेख छ ।

९. **त्रुटि सच्याउने**: सार्वजनिक निकायले नियम १० (६) बमोजिम तयार भएको निर्माण कार्यको लागत अनुमान त्यस्तो लागत अनुमान तयार गर्ने प्राविधिक भन्दा एक तह माथिको प्राविधिक वा प्राविधिकहरूको समूहलाई डिजाईन ड्रईङ समेत जाँच्न लगाई कुनै त्रुटि देखिएमा त्यस्तो त्रुटि सच्याउन लगाउनु पर्नेछ । त्यस्तो निकायमा माथिल्लो तहको प्राविधिक नभएमा विभागीय प्रमुखले त्यस्तो लागत अनुमान जाँचगर्ने व्यवस्था।

१०. **दररेटको निर्धारण**: नियम १०(५) अनुसार खरिद कार्यका लागि दरभाउ, भाडा वा ज्याला समेत उपलब्ध हुन नसकेको अवस्थामा त्यस्तो दररेट निर्धारण गर्दा विभागीय प्रमुखले तोकिदिएको दरभाउ, भाडा वा ज्यालाको आधारमा निर्धारण गर्नु पर्नेछ ।

११. **निर्धारित सीमा**: नियम ६७ (१क) बमोजिमसार्वजनिक निकायको प्रमुखले बोलपत्र रकमको निर्धारित सीमा नाघि वा अन्य कारणले आफैले स्वीकृत गर्न नमिल्ने भएमा एक तह माथिको अधिकारीबाट स्वीकृत गराउनु पर्नेछ ।

१२. **अन्तराष्ट्रियस्तरको आशयपत्र:** नियम ७०(२) बमोजिम सामान्यतया रु. १० करोड रुपैयाँ भन्दा बढी रकमको परामर्श सेवा खरिद गर्नुपरेमाअन्तराष्ट्रियस्तरको आशय पत्र माग गरी सार्वजनिक निकायलेनियम ७०(४) बमोजिम उक्त परामर्श सेवाको लागि अन्तराष्ट्रियस्तरको आशयपत्र माग गर्दा एक तह माथिको अधिकारीबाट स्वीकृत लिन पर्नेछ ।

१३. **गुणस्तर विधि**: नियम ७४(२) को उपनियम (१) बमोजिम गुणस्तर विधि छनौट गर्न विभागीय प्रमुखको स्वीकृति लिनु पर्नेछ ।

१४. **सोझै वार्ता बिधि**: नियम ८२ अनुसारसार्वजनिक निकायलाई उपयोगी र आवश्यक पर्ने तालीम, गोष्ठी र सेमिनार जस्ता विषयमा सेवा लिनु परेमा पाँचलाख रुपैयाँसम्मको परामर्श सेवामा सार्वजनिक निकायको प्रमुख आफैंले र सोभन्दा माथिको रकमको हकमा एक तह माथिको अधिकारीको स्वीकृति लिई सोझै वार्ताको माध्यम अपनाई खरिद गर्न सकिनेछ ।

१५. **अमानतबाट हुने भुक्तानी:** नियम ९८ बमोजिम सार्वजनिक निकायले अमानतबाट निर्माणको काम गर्नएक तह माथिको अधिकारीको पूर्व स्वीकृति लिनु पर्नेछ । अमानतबाट निर्माण कार्य गर्नु परेमा त्यस्तो काम एकलाख रुपैयाँमा नबढाई खण्ड-खण्ड गरी वार्ताबाट गराउन वा निर्माण सम्बन्धी काम आवश्यक निर्माण सामाग्री उपलब्ध गराई ज्यालामा दिन सकिनेछ ।

१६. **सम्झौता कार्यान्वयनको व्यवस्था:** नियम १११(१) मासार्वजनिक निकायले खरिद सम्झौता कार्यान्वयन गर्दा सम्झौता तथा आवश्यकताअनुसार कामका अतिरिक्त सम्झौता कार्यान्वयनको आवधिक प्रतिवेदन एक तह माथिको अधिकारी समक्ष पेश गर्ने छ।

१७. **भेरिएशन आदेश:** कुनै कारणले समय अभाव भई वा आकस्मिक कार्य गर्नु पर्ने वा पूर्वानुमान गर्न नसक्ने अवस्था आई तुरुन्त थप काम गराउन परेमा यस्तो भेरिएशन कार्यलाई ऐन अनुसारसार्वजनिक निकायले तहगत सीमाको आधारमा सम्बन्धित अधिकारीबाट स्विकृति लिई उक्त भेरिएशन कार्य अगाडि बढाउन सकिने व्यवस्था छ। त्यसैलेनियम ११८ बमोजिम खरिद सम्झौता बमोजिम कार्य शुरु भई सकेपछि प्राविधिक कारणबाट त्यस्तो कार्यको परिमाणमा थप, घट गर्न वा नयाँ आइटम थप्न वा सट्टा गर्न आवश्यक देखिएमा त्यस्तो थपघट तथा नयाँ आइटमको लागत अनुमान तयार गरी नियम ११८ (५) अनुसार सार्वजनिक निकायले भेरिएसन आदेश जारी गर्दा विशेषज्ञहरुको समूह मार्फत आवश्यक जाँचबुझ गराई प्राप्त सिफारिसको आधारमा मात्र जारी गर्न सक्नेछ। ऐनको दफा ५४ को स्वीकृत गर्ने सीमाको अधीनमा निर्माण कार्य, मालसामान र परामर्श सेवामा देहायका प्रमाण र जानकारी (**+**) लिएर मात्र भेरिएशन आदेश जारी गर्न सक्नेछ:–

आवश्यक विबरण तथा जानकारी	**निर्माण कार्यको भेरिएसनगर्दा**	**मालसामान वा अन्य सेवाको भेरिएसनगर्दा**	**परामर्श सेवाको भेरिएसन गर्दा**
➢ निर्माण कार्यको डिजाईन, ड्रईङ्ग तथा स्पेसिफिकेशन आदि बदल्नु पर्ने अवस्था भई वा नभई र बदल्नु पर्ने भएमा निर्माण कार्यको आधारभूत प्रकृति वा क्षेत्र परिवर्तन हुने वा नहुने कुरा	+	+	–
➢ भेरिएशनको प्राविधिक पुष्ट्याईं र कारण	+	+	+
➢ लागत अनुमानमा प्रभावपर्ने भए सो को प्रतिशत स्वीकृत	+	+	+
➢ बार्षिक बजेट र कार्यक्रममा परे वा नपरेको	+	+	+
➢ परामर्श सेवाको कार्यक्षेत्र, आवश्यकता, कार्यक्षेत्रगत शर्त, योग्यता वा विशेषज्ञता आदि बदल्नु पर्ने, नपर्ने र बदल्नु पर्ने भएमा त्यस्तो सेवाकोआधारभूत प्रकृति वा क्षेत्र वा प्रस्तावित दक्ष वा बिशेषज्ञ परिवर्तन हुने वा नहुने कुरा	–	–	+

१८. लागत अनुमान तथा भेरियेसनको स्वीकृतीः सार्वजनिक निकायले कुनै पनि खरिद, निर्माण कार्य वा सेवा संबन्धी क्रियाकलापको दुई करोड रुपैयाँ सम्मको बोलपत्र आव्हानको सूचनामा लागत अनुमान रकम खुलाउनु पर्ने हुन्छ । त्यस्तै, सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ अनुसार सार्वजनिक निकायले कुनै पनि खरिदको लागि तोकिए बमोजिम लागत अनुमान तयारगर्नु पर्ने हुन्छ । तर पच्चीस हजार रुपैयाँ सम्मको खरिद गर्न लागत अनुमान गर्नुपर्ने छैन । साथै, सार्वजनिक खरिदनियमावली, २०६४ को नियम १०, ११, १२,१३ बमोजिम तयार भएको लागत अनुमानको निम्न रकमगत सीमा को विचारगरी कानूनी आधार लिएर रकमको सीमा तथा प्रावधान अनुसार सार्वजनिक निकायका प्रमुख वा जिम्मेवार व्यक्ति वा अधिकार प्राप्त अधिकारी वा निजभन्दा एक तह माथिको अधिकारी बाट खरिद, निर्माण कार्य, परामर्श वा अन्य सेवा संबन्धी निम्न अनुसार स्वीकृत भएको दस्तावेजको आधारमा लेखा शाखाले अभिलेख समेत राखी रकमको सीमागत ध्यान दिएर भुक्तानीको व्यबस्था गर्नुपर्छ :-

स्वीकृत गर्ने अधिकारी कार्यालय प्रमुख	**मालसामान, निर्माण कार्य, अन्य सेवा तर्फ लागत अनुमान नियम १०, ११ र १३ बमोजिम स्वीकृतगर्ने**	**परामर्श सेवातर्फ लागत अनुमान नियम १२ बमोजिम स्वीकृतगर्ने**	**भेरिएसनको स्वीकृति गर्ने प्रतिशत**
➢ राजपत्राङ्कित तृतीय श्रेणी वा सो सरहको कार्यालय प्रमुखले	रु. एक करोड सम्म	रु. १० लाखसम्म	-
➢ राजपत्राङ्कित द्वितीय श्रेणी वा सो सरहको कार्यालय प्रमुखले	रु. पाँच करोडसम्मको	रु.२५ लाखसम्मको	५ प्रतिशत सम्मको
➢ राजपत्राङ्कित प्रथम श्रेणी वा सो सरहको कार्यालय प्रमुखले	रु.१० करोडसम्मको	रु.५० लाखसम्मको	१० प्रतिशत सम्म
➢ विभागीय प्रमुखले	रु.१० करोड माथि जनिसुकै पनि	रु.५० लाख भन्दा माथि	१५ प्रतिशत सम्म
➢ मन्त्रालयका सचिव वा सो सरहको सम्बन्धित निकायका प्रमुखले	–	–	१५ देखि २५ प्रतिशत सम्मको
➢ सार्वजनिक संस्थान र निकायको हकमा संस्थाको सर्बोच्च कार्यकारी निकाय	–	–	१५ प्रतिशत भन्दा माथिको
➢ सार्वजनिक निकायको हकमा नेपाल सरकार मन्त्रि परिषद्बाट	–	–	२५ प्रतिशत भन्दा माथिको
➢ विभागीय प्रमुखबाट	रु.६० लाख सम्मकोखरिद कार्यको	–	१५ प्रतिशत भन्दा माथिको भेरिएसन

१९. **प्रतिवेदन:** नियम १२५ अनुसार.निर्माण भए बमोजिमको नक्शा र उपनियम (३) बमोजिम पेश भएको कार्य सम्पन्न प्रतिवेदन सम्बन्धित सार्वजनिक निकायले बोलपत्र स्वीकृत गर्ने अधिकारी समक्ष पेश गर्नु पर्ने र सार्वजनिक निकायको प्रमुख र बोलपत्र स्वीकृत गर्ने अधिकारी एउटै व्यक्ति भएमा निज भन्दा एक तह माथिको अधिकारी (one level higher authority) समक्ष पेश गर्नु पर्नेछ ।

२०. **कार्य सम्पन्न प्रतिवेदनको जाँच:** यस नियममा अन्यत्र जुनसुकै कुरा लेखिएको भएतापनि नियम १२५ (३) अनुसार.निर्माणकार्यको पेश भएको कार्य सम्पन्न प्रतिवेदन दश लाख रुपैयाँसम्मको निर्माण कार्यको हकमा भए सम्बन्धित सार्वजनिक निकायको प्रमुख प्राविधिक भए निज आफैले जाँच गरी र प्राविधिक नभए अन्य प्राविधिक कर्मचारीबाट जचाँउन सक्नेछ । त्यसरी जाँच गर्दा वा गराउँदा त्यस्तो निर्माण कार्य स्वीकृत ड्रईङ्ग, डिजाईन वा स्पेसिफिकेशन बमोजिम भएको पाइएमा निजले कार्य सम्पन्न प्रतिवेदन स्वीकृत गर्नु पर्नेछ र कार्य सम्पन्न भएको कुराको जानकारी एक तह माथिको अधिकारीलाई दिनु पर्नेछ ।



२१. **लागत सोधभर्ना सम्झौता:** अनुसूची ४ माउल्लेख भए अनुसारनिर्माण व्यवसायीले एकाई दर सम्झौता बमोजिम काम गर्न मञ्जुर नगर्ने वा गर्न नसक्ने ठूलो जोखिमयुक्त र काम गर्ने परिस्थितिमा पूर्वानुमान गर्न नसकिने प्रकृतिको निर्माण कार्य गराउनका लागि लागत सोधभर्ना सम्झौता गर्न सकिनेछ । यो सम्झौता अनुसार गरिने निर्माण कार्य वापत निर्माण व्यवसायीलाई भुक्तानी दिंदा निजले त्यस्तो निर्माण कार्य गर्दा गरेको वास्तविक खर्च, सो कार्यको शिरोभार खर्च र स्वीकृत लागत अनुमानमा उल्लेख भएको भए सो मुनाफा थपी हुन आएको रकम भुक्तानी दिन सकिनेछ । यो सम्झौता गरी निर्माण कार्य गराउँदा सार्वजनिक निकायको प्रमुखले लागत सोधभर्नाको अधिकतम रकमको सीमा निर्धारण गर्नु पर्नेछ र सो सीमा भन्दा बढी लागत सोधभर्ना दिनु पर्ने भएमा विभागीय प्रमुखको पूर्व स्वीकृती लिनु पर्नेछ ।

२२. **निष्कर्ष:** सार्वजनिक खरिद नियावाली,२०६४ अनुसार सार्वजनिक खरिदकोनिचोडगत उदेश्य न्यूनतम मूल्यङ्कित सारभूत रुपमा प्रभावग्राही बोलपत्र को स्वीकृतिको लागि नै हो । उच्चपदस्थ कर्मचारीले निर्णय गर्दा आफ्नो कार्य टोलीका सहकर्मीसंग कानून, प्रमाण, अधिकार, जिम्मेवारी, परिवेशका आधार विचार गरी निर्णय गरेर कार्यान्वयन हुन सक्नेमा पनि ध्यान दिनु पर्छ । व्यवस्थापनका अर्का

नेतृत्वदायी बिचारक तथा लेखक हरवर्ट साइमन (Herbert Simon) ले निर्णय गर्ने (decision making) र व्यबस्थापनलाई एकै मानेका छन । किनकी निर्णयपूर्व (pre-decision), निर्णय गर्दाको अवस्था (at the time of decision) र निर्णय पश्चात (post-decision) का प्रक्रियामा संलग्न व्यबस्थापकको क्रियाकलापसंग सामान्य व्यबस्थापकको कार्य (functions of managers) अर्थात ती दुवैले गर्ने कार्य पर्यायवाची जस्तो एउटै हुन्छ ।

बजेट अख्तियारी प्रदान गरेपछि वा कुनै निकायमा बार्षिक बजेटको स्वीकृति पछि सार्वजनिक खरिदका कारोवारहरुमा हुने निकासा, खर्च, बाँकी, लेखापालनका साथै समग्र रुपमा आवधिक प्रतिवेदन, बार्षिक वित्तीय विवरण,लेखापरीक्षण,वेरुजू प्रतिक्रिया, बेरुजू फर्स्यौंट आदि कार्यहरु नियमित रुपमा हुँदै रहेको विषयमा मन्त्रालय वा अन्य आधिकारिक निकायबाट अनुगमन, निरीक्षण, मूल्याङ्कन र समस्याको समाधानको लागि प्रयासरत रहनु पर्छ । चालु खर्च वढ्दै गएमा जनताको मागलाई पुँजिगत बजेटले बममचभककगर्न रकम नपुग्ने हुन्छ । तसर्थ, सीमित साधनको परिचालनवाट आवस्यकता बमोजिम निर्धारित परिमाण हासिल गरी खर्चको उपयोगिता र प्रभावकारिता हुने गरी सार्वजनिक खरिदको निर्णय लिने र सो को कार्यान्वयन तथा व्यबस्थापन पक्षमा ध्यान पुऱ्याउनु पर्छ । यसबाट जिम्मेवार अधिकृत, अधिकार प्राप्त अधिकारी, कार्यालय प्रमुख, खरिद अधिकारी, लेखा प्रमुख लगायत सम्बन्धित कर्मचारी, प्रविधिक कर्मचारी, खरिद इकाईमा संलग्न पदाधिकारी, आन्तरिक तथा बाह्य लेखापरीक्षक, अनुगमनकर्ता, अनुसन्धानमा कार्यरत लगायतलाई एक तह माथिको अधिकारी कुन कारोवार वा परिस्थितीमा आवश्यक हुन्छ । ज्ञान लिई कार्यान्वयन गर्नु महत्वपूर्ण हुन्छ । तसर्थ निर्णय लिई कार्य गर्ने व्यवस्थामा स्वीकृत प्राप्त अधिकारीको अधिकार क्षेत्र कानून सम्मत भए नभएको हेर्न जरुरी हुन्छ ।

नेपालमा योजनावद्ध विकासका विविध पक्षहरु

✍ नेत्र सुवेदी "प्रयास"*

१. **परिचयः** योजनावद्ध विकासको विश्व इतिहास हेर्दा विविध विचारहरु रहेको पाईन्छ । मुलत राष्ट्रको विकासको गति दिगो बनाउनका लागि यो मोडेल ल्याईएको हो । यसको लागि सुनियोजित प्रयत्नहरु र आर्थिक मन्दिको असर कम गर्न तथा असामान्य अवस्थामा स्रोत परिचालनमा प्रभावकारिता आउने जस्ता औचित्य पुष्टि गर्न यी आधारहरु अघि सार्ने गरेको हामी पाउँछौ । दोश्रो विश्वयुद्धपश्चात भने पुँजीवादी अर्थतन्त्रहरुले समेत सार्वभौम औजारका रुपमा अपनाउन थालेका हुन् । समाजवादी देशमा योजनाविना विकासको परिकल्पना नै नगरिने अवस्था समेत आयो । जर्मनी र इटालीजस्ता देशमा त युद्ध गर्ने क्षमता वृद्धि गर्नका लागि समेत प्रयोग गरिएको थियो । समष्टिगत सोचको विकासले साम्यवादको सिद्धान्त विकासलाई सहयोग पुगेको अनुमान समेत लगाइयो । तथापि सबैखाले देशहरुमा योजनाको प्रयोग कुनै न कुनै रुपमा भएकै पाइन्छ । आवधिक योजना, दीर्घकालीन योजना, रणनैतिक योजना वा विकास योजना जे नाम दिइएको भएतापनि अहिले विकसित रहेका, तीव्र विकास गरिरहेका र अति विपन्नबाट मुक्त हुन चाहिरहेका गरी सबै खाले मुलुकहरुले कुनै न कुनै रुपमा विकास योजनालाई प्रयोगमा ल्याएको अवस्था छ ।

२. योजनाको आवश्यकता

- सीमित स्रोत साधनहरुको प्राथमिकतापूर्वक उपयोग गरी निश्चित समयभित्र नतिजा हाँसिल गर्न
- वैदेशिक सहयोग जुटाउन
- औधोगिकरण तथा शहरीकरणलाई गति दिन
- आयोजनाहरु र वार्षिक कार्यक्रमलाई निर्देशित गर्न
- विकासका पात्रहरुलाई समन्वयात्मक ढंगले राष्ट्रिय उद्देश्य प्राप्तिमा लगाउन
- समतामूलक विकासका लागि नीतिगत खाका प्रस्तुत गर्न
- नीति, योजना र कार्यक्रमबीच तादात्म्यता कायम गर्न
- उपलब्ध विकास साझेदारहरुको पहिचान गरी सहजीकरण, साझेदारी वा सहकार्य गर्न ।

३. नेपालका हालसम्मका योजनाको अवस्था

विकासमा राज्यको भूमिका शुरुवात गर्दै आन्तरिक र वाह्य स्रोतको परिचालनका लागि खाका प्रदान गर्नमा विकास योजना वा आर्थिक योजना वा आवधिक योजना सहयोगी नै रहेको मान्नुपर्दछ । जम्मा दुईपटक गरी ३ वर्ष योजनाविहीन वर्षहरु (प्लान होलि डे) भनिएपनि ती अवधिमा समेत

* सहसचिव, नेपाल सरकार

वार्षिक योजनाहरु प्रयोगमा थिए । वैदेशिक सहयोगको प्राप्तिलाई संस्थागत रुप दिने माध्यमका रुपमा होस् वा सामाजिक विकासका लागि सरकारको विधिवत हस्तक्षेप तथा जनशक्ति प्रक्षेपण एवं विकासका लागि आवधिक योजनाहरु सहयोगी नै रहे । विकासका संभाव्य क्षेत्रहरु पहिचान गर्दै निश्चित लक्ष्य प्राप्ति नभएसम्मका लागि निरन्तरता दिने कार्य प्रारम्भिक दशकहरुमा हुने सकेन । स्वाभावैले राजनीतिको छाँया योजना प्रकृयामा समेत पऱ्यो ।

हालसम्म कार्यान्वयनमा आएका १४ वटै योजनाहरुको आ-आफ्नै विशेषता देख्न सकिन्छ । समग्रमा भन्नुपर्दा धेरैजस्तो योजनाहरु वैचारिक प्रकृतिका थिए । केन्द्रदेखि स्थानीय तहसम्मको अन्तरसम्बन्ध कि प्रष्ट भएन कि एकोहोरो खालको भयो । सबैभन्दा महत्वपूर्ण विषय त जवाफदेहिता किटान गर्नु हुनुपर्ने हो तर योजनाको प्रकृया, नतिजा कतैपनि जवाफदेहिताको रेखा प्रष्ट देखिदैन । देशबाहिर प्रयोगमा रहेका योजनालाई सफल बनाउने कतिपय औजारहरु नेपालमा समेत नभित्रिएका होइनन् तर तिनीहरुले निरन्तरता पाउन वा संस्थागत रुप लिन भने सकेनन् । जस्तै मध्यकालीन खर्च संरचनालाई उदाहरणका रुपमा लिन सकिन्छ । त्यस्तै योजना प्रकृया र योजना संगठनलाई नेपालमा सदासर्वदा विवादास्पद विषय बनाइयो । गतिशील हुनुपर्ने विषय विवादको घेरामा रहिरहनु राम्रो होइन । राजनैतिक प्रणालीमा तात्विकरुपमा परिवर्तनमा भएको अहिलेको सन्दर्भमा पनि नयाँ शासकीय संरचनाबमोजिम योजनापद्धतिलाई ढाल्न र मुलुकलाई समृद्धितर्फ लैजाने समग्र विकासको सोच अघि सार्नका लागि समेत योजना प्रणालीको महत्व रहेको दावी गर्न सकिन्छ ।

योजना वातावरण र योजना अनुशासनविना हामीले सोचेजस्तै सकारात्मक परिणाम प्राप्त गर्न संभव छैन । नेपालको विकास प्रकृयामा सुस्ती आउनु तथा कुनै अवस्थामा त विकासभन्दा पनि अविकासको अवस्था देखिनुमा यस्तै कारण जिम्मेवार रहेका देखिन्छन् । योजनाको मर्मलाई लत्याएर विना तयारी लोकप्रिय खालका नीति र कार्यक्रम राख्नु विडम्वनाको विषय हो । यसवाहेक मुलुकको अर्थतन्त्रको संरचनामा रहेको अदक्षता र असन्तुलन पनि विकासले गति नलिनुको मूल कारणको रुपमा रहेको हामी पाउँछौ ।

योजनाबद्ध विकासको क्रमलाई हेर्दा खासगरी स्रोत प्राप्ति र राजनैतिक परिवर्तनले माग गरेको धार अनुसार योजनाहरुका उद्देश्य तथा रणनीति एवं प्राथमिकतामा फेरवदल हुँदै गएको देखिन्छ । जस्तो पहिलो देखि सातौसम्मका योजनाले लिएको प्रमुख धारलाई नियालौं :

पहिलो योजना : सामाजिक विकास प्रकृयामा सरकारको भूमिका ।

दोश्रो योजना : तथ्यांक प्रणाली, संस्थागत विकास, संरचनात्मक सुधार ।

तेश्रो योजना : पूर्वाधार विकास र बजार नियमन ।

चौथो योजना : क्षेत्रीय सन्तुलन र जनशक्ति योजना ।

पाँचौ योजना : रोजगारी, जनसंख्याको व्यवस्थापन, जनशक्ति विकास ।

छैठौ योजना : वातावरण संरक्षण, आधारभूत आवश्यकताका वस्तुको उपलब्धता ।

सातौँ योजना : जनसंख्या योजना, संरचनात्मक सुधार, एशियाली मापदण्डमा पुऱ्याउने । योजनाबद्ध विकासको क्रममा केही सुधारात्मक चिन्तनको प्रयोग पनि भएको देखिन्छ ।

त्यस्तै सातौ योजना पछिका योजनाहरुका विशेषताहरुलाई देहाय अनुसार रहेको पाईन्छः

आठौं योजना : निजीकरण, उदारीकरण, गरिवी निवारणमा जोड, दिगो विकास ।

नवौं योजना : अभिलेख प्रणालीमा सुधार, व्यवस्थापन परीक्षण, तालिम, प्रशासनिक अध्ययन र खोज, लोकसेवा आयोगको स्तरवृद्धि, सार्वजनिक स्रोत व्यवस्थापनमा प्रभावकारिता, सुशासन र नागरिक समाजलाई प्रोत्साहन, दीर्घकालीन विकासको अवधारणा अवलम्वन ।

दशौं योजना : मानवाधिकार, नेतृत्व विकास, क्षमता विकास, निजामती सेवाको दक्षता वृद्धि, भ्रष्टाचार निवारण, विकास प्रयासको अनुगमन र मूल्यांकन, न्यायपालिकाको संस्थागत सुधार, सार्वजनिक व्यवस्थापनलाई स्वच्छ, चुस्त, मितव्ययी, प्रतिस्पर्धी, पारदर्शी, सेवामूलक वनाउने ।

अन्तरिम ३ वटा योजना : रोजगारी सृजना, दिगो शान्ति र सद्भाव, समृद्ध, आधुनिक, न्यायपूर्ण र समावेशी राष्ट्र निर्माण, अति विपन्न मुलुकबाट विकासोन्मुखमा स्तरोन्नति हुने ।

चौधौ योजना : आत्मनिर्भर अर्थतन्त्र, दिगो विकास लक्ष्यबाट निर्देशित हुने ।

योजनाले पूर्णता पाउनु भनेको कार्यान्वयनको उचित प्रवन्ध समेत गर्ने भएको हुँदा योजनाको मर्मबमोजिम वार्षिक कार्यक्रम बने वा बनेनन् भन्ने विषय प्रमुख हुन आउँछ । योजना बारेमा नेपाल दुई ढुंगाबीचको तरुल हैन दुई छिमेकीबीचको गतिशील पुल हो । दुई अपार संभावनायुक्त असल छिमेकीबीचको सुन्दर तथा विविधतायुक्त देश नेपाल हो भन्ने भनाई समेत रहेको पाईन्छ ।

विद्यमान विकासात्मक सवालहरु

- न्युन आर्थिक वृद्धिदर
- असमानता (क्षेत्रीय र सामाजिक)
- विप्रेषणबाट हाँकिएको अर्थतन्त्र
- भारतसँग बढ्दो व्यापार घाटा
- कम उत्पादन र उत्पादकत्व
- युवाहरुको विदेश पलायन
- शासकीय क्षमता कमजोर

विकासका लागि अवसरहरु

- भूकम्पपछिको पुनर्निर्माणका लागि जुटेको सहयोगका कारण अर्थतन्त्र गतिशील रहेको
- नाकावन्दीको पाठ सिकेर आत्मनिर्भरतातर्फ आर्थिक विकास गर्नमा एउटै मत
- शहरी जनसंख्या वढेको
- युवा जनसंख्या वढी रहेको हुँदा (Demographic dividend)
- विकसित पूर्वाधारको उपयोग गर्ने अवसर
- वैदेसिक रोजगारीमा संलग्न हुनेको पुँजी, प्रविधि र कौशल देशमा प्रयोग गर्न सकिने

४. योजनाको सफलताका आधार

- स्पष्ट अर्थ राजनीतिको उपस्थिति
- विकासका लागि राजनैतिक मेल र सहमति
- स्रोत साधनको पहिचान र खोजी (आन्तरिक र वाह्य) मा कुटनीतिको प्रयोग

- पर्याप्त, अद्यावधिक र भरपर्दो सूचना तथा तथ्यांक प्रणाली
- तर्जुमा, कार्यान्वयन र अनुगमन/मूल्यांकनमा जनसहभागिताको स्पष्ट खाका
- जवाफदेहिता किटान एवं सो को पूर्ण सुरपरीवेक्षण
- योजना कार्यान्वयनको अनुकूल वातावरण (शान्तिसुरक्षा, समन्वय, स्पष्ट राजनैतिक व्यवस्था)
- नीति, योजना, कार्यक्रम, परियोजनाबीच तादात्म्यता
- विकासका सम्भाव्य साझेदारहरुबीच उच्चस्तरको सञ्चार र समन्वय

५. योजनाको तयारीको आधार

योजना निश्चित समयाबधीका लागि बनाइने हुँदा आवधिक योजनाको महत्वपूर्ण चरका रुपमा रहने गर्दछ। यो बाहेक विगतको उपलब्धी, वर्तमानमा उपलब्ध स्रोतसाधन र भविष्यको अनुमान जस्ता विषयहरु मूलरुपमा योजना तयार गर्दा हेक्का राख्नुपर्ने हुन्छ। योजना तयारीका चरणहरु र संलग्न हुने निकाय तथा पदाधीकारी भन्ने विषय दीर्घकालीन, मध्यकालीन वा वार्षिक कुन योजना हो भन्नेमा भर पर्दछ। तथापि जुनसुकै योजना भएतापनि यसको निर्माणमा देहायका पक्षहरु रहने गर्दछन् :

- योजनाका सिद्धान्त र मान्यताहरु निर्धारण
- विगतको योजनाबाट प्राप्त उपलब्धी
- उद्देश्य निर्धारण
- लक्ष्य निर्धारण
- स्रोत साधन/पुँजीको व्यवस्था
- जनसाधनको व्यवस्था
- कार्यान्वयन संगठनको पहिचान र व्यवस्था
- स्थानको छनौट
- प्राथमिकता किटान
- उपयुक्त विकल्पको चयन
- अन्तरक्षेत्रगत सम्बन्ध परिभाषित गर्ने

योजनाको तयारी चरणमा राष्ट्रिय योजना आयोगको अगुवाईमा आवश्यक समूहमा विशेषज्ञहरुमार्फत योजनाको मस्यौदा तयार गर्ने काम हुन्छ। यो कार्यमा विगतको समीक्षा र भविष्यको आँकलनका कामहरु समेत सँगसँगै गरिन्छन्। त्यस्तै विकासको तत्कालीन परिवेश समेत योजना निर्माणमा निर्णायक बन्ने गर्दछ। यसरी हेर्दा विशेषज्ञबाट, तत्कालीन परिवेशबाट सर्वसाधारणबाट, विगतबाट सिक्ने प्रकृया नै उल्लेखित योजना कार्यको लागि सहयोगी हुने देखिन्छ। योजना बनाएर मात्र काम सकिदैन। बरु योजना बनाएपछि वास्तविक काम प्रारम्भ भएको मान्नुपर्ने हुन्छ। राज्यको हस्तक्षेप र योजना प्रकृया एकअर्कामा सम्बन्धित रहेका छन्। सबै योजना राज्यको तर्फबाट हस्तक्षेप हुन् तर यसको उल्टो भने सत्य हुन सक्दैन। सीमित स्रोत साधनको माध्यमबाट असीमित चाहनाहरुलाई

क्रमैसँग पूरा गर्ने विषय अवश्य पनि सरल होइन । तथापि नेपालको सन्दर्भमा चर्चा गर्दा यसको भौगोलिक अवस्थिति, जैविक विविधता र आर्थिकरुपमा सकृय उमेरको जनसंख्याको ठूलो हिस्साको कारण कतै सम्पन्नताका वीचको विपन्नता Poverty in the midst of prosperity को अवस्था त होइन भन्ने प्रश्न उठ्ने गरेको पाइन्छ । तसर्थ अबको मार्ग भनेको योजनापद्धतिलाई सुदृढ गर्दै परिवर्तित सन्दर्भमा थप प्रभावकारी बनाउनु नै हो ।

योजना कार्यान्वयनको अनुकूल वातावरण तयार गर्ने विषय मूलरुपमा सरकारको भूमिकामा पर्दछ । देशभित्रकै आफ्नै लगानीकर्ता त सुरक्षित महसूस गरेका छैनन् । प्रत्यक्ष विदेशी लगानी कसरी भित्रिएला । अर्को विषय भने इमान्दारीताको पनि हो । जव व्यक्ति वा संस्था आफ्नो जिम्मेवारीका लागि इमान्दार र निष्ठावान बन्दछ अनि मात्र नतिजा प्राप्त गर्ने संभावना बढेर जान्छ । अर्कोतर्फ विकासको बाधक राजनीति हुनु हुँदैन । अन्य कुरामा विवाद होला, सरकार बन्ने भंग हुने क्रम पनि चल्न सक्छ तर विकासको गति अवरुद्ध हुनुहुँदैन । अथवा विकासको मूल्यमा राजनीतिक हुनु दुःखको कुरा हो ।

६. **योजनाको प्रकृतिः** योजना प्रकृयाका तीन प्रमुख धारहरु पाइन्छ जसको संक्षिप्त उल्लेख देहाय अनुसार छ :

- विवेकशील धार Rationalistic stream: यसमा व्यवसायिक जनशक्तिले पैरवी गर्ने, विशेषज्ञ सल्लाह उपलव्ध गराउने गर्दछन् । मूलत वित्तीय स्रोत, प्रविधि, सीप, जनशक्तिको कुशल प्रयोगसँग यो धार सम्बन्धित छ । न्युनतम स्रोत साधनबाट अधिकतम परिणाम प्राप्त गर्ने र सकेसम्म स्रोत साधन खेर जान नदिने सिद्धान्तबाट यो धार निर्देशित रहन्छ ।
- सामाजिक धार Socialistic stream : यसमा स्रोत साधनको प्रयोग जे जसरी गरेतापनि समाजमा आर्थिक सामाजिक समानता कायम गर्ने जमर्को हुने गर्दछ । वितरणकारी र पुनर्वितरणकारी नीति तथा कार्यक्रमको अवलम्वन यस धारमा पर्दछन् ।
- राजनैतिक वा राष्ट्रिय धार Nationalistic or political outlook: यसमा तत्काल रहेको राजनैतिक वर्चस्वका आधारमा राज्य संयन्त्रको प्रयोग गरी राजनैतिक लक्ष्यहरु हाँसिल गर्ने कुरा प्रधान हुन्छ । खासमा देशको छवि माथि उठाउने कार्य समेत यसमा समेटिनुपर्ने विचारहरु समेत नआएको होइनन् ।

  योजनाको कुन मोडल प्रयोग गर्ने वा कुन उपयुक्त हुनसक्छ भन्ने विषय कुनै पनि देशको सामाजिक गतिशीलता Social dynamics (literacy, poverty, hunger, religious superstitions etc) मा निर्भर हुने गर्दछ । त्यस्तै कुनै पनि देशको आर्थिक योजनाले कार्यरुप पाउनका लागि राजनैतिक पुनसंरचनासँगै आर्थिक पुनसंरचनाका अवयवहरु अघि बढेको हुनुपर्दछ । हामी सबैलाई के थाह छ भने हरेक देशका आ-आफ्नै संभाव्य क्षेत्र वा वस्तुहरु र काम गर्ने मौलिक तरिकाहरु हुन्छन् । संभावनालाई Unique Selling Propositions

(USP's) भनिन्छ भने काम गर्ने काइदालाई Architect भनिन्छ। यी कुराहरुको उचित पहिचान र प्रयोगसँग समेत योजनाको सफलता वा विफलता जोडिने गर्दछ।

विभिन्न विकास साझेदारहरुबाट प्राप्त हुने सहायता रकममा कमी आएको छैन। त्यस्तै विप्रेषण रकम र बढ्दो राजस्व उठ्तीले पनि विकास गर्नका लागि लगानी नपुग्ने भन्दा पनि विकसका लागि भिजनसहितको नेतृत्व भने समयले मागेको मान्नुपर्दछ। त्यस्तै सँधै उच्च दरमा रहने मुद्रास्फिति hyperinflation लाई पनि न्युनतम आकारमा सीमित राख्ने चुनौति रहेको छ। अर्कोतर्फ हाम्रा उत्पादनहरुलाई मूल्य अभिवृद्धि गर्ने तथा विश्वस्तरको गुणात्मकता प्रदान गर्ने कार्य पनि धेरै महत्वपूर्ण हुन आउँछ। त्यस्तै हाम्रा संभावनाहरुको परख गरी के कस्तो क्षेत्र वा वस्तु वा सेवामा हामीहरु तुलनात्मक लाभमा रहन सक्छौं भन्ने यकिन गर्न जरुरी छ। Comparative as well as competitive हुनुपर्नेमा हामीहरु जलविद्युतमा तुलनात्मक रुपमा फाइदामा भएतापनि प्रतिस्पर्धीपन भने कमजोर छ।

७. नेपालको विकासका बाधाहरु

- उत्पादन र उत्पादकत्वमा ह्रास
- बढ्दो आय असमानता
- घट्दो क्रयशक्ति
- पुँजी पलायन
- अपराधको संस्थागतकरण
- व्याप्त भ्रष्टाचार
- कानुनको शासनको अभाव
- व्यापार, प्रत्यक्ष वैदेसिक सहायता, गरिबी र मुद्रास्फितिमा रहेको संरचनात्मक समस्या जसले नेपालको वृद्धि संभावनामा नकरात्मक असर गरेको छ।
- Hyperinflation
- Rise of leisure class

८. योजना प्रकृयामा रहेका समस्याहरु :

- योजना तर्जुमामा जनसहभागिता नजुटाइनु
- राष्ट्रिय आवश्यकताकै पहिचानमा त्रुटी
- पुँजीको अपर्याप्तता र उपलब्ध पुँजीको पनि ठीक ढंगले उपयोग नहुनु
- कार्यान्वयन क्षमताको अभाव
- बजेट व्यवस्थापन पनि हचुवा हुनु
- विकेन्द्रीकरणभन्दा पनि केन्द्रीकरणको प्रवृत्ति र व्यवहार

- राजनैतिक सहमति नजुट्नु
- पहिचान भएका समस्याहरु पनि दोहोरिनु

९ **समाधानका उपायहरु:** उल्लेखित समस्या समाधानका लागि सुझावहरु :

- राजनैतिक नेतृत्वमा प्रतिवद्धता एवं जवाफदेहिता विकास गर्ने
- मूलभूत राष्ट्रिय विकास एजेण्डाहरु पहिचान गर्ने
- योजना संगठनको क्षमता अभिवृद्धि गर्ने
- विकेन्द्रीकरण (नीति, संरचना र व्यवहार) लाई आत्मसात गर्ने
- योजना तर्जुमामा जनसहभागिता जुटाउने
- विकास प्रशासनको अवलम्वन गर्ने
- निजी क्षेत्र लगायत वहुपात्रहरुको प्रयोग र समन्वय गर्ने
- समीक्षाबाट प्राप्त पृष्ठपोषणहरुबाट सिक्ने र गल्ति नदोहोऱ्याउने ।

अवको योजना पद्धतिमा सुधारका लागि

- राज्यको उपस्थितिलाई पुनःपरिभाषित गर्दै आशा र confidence बढाउने ।
- विगतमा भएका उपलव्धीहरुको उपयोग गर्दै अगाडि बढ्ने ।
- आर्थिक विकासलाई सर्वोपरी प्राथमिकता दिने
- लगानी वातावरण तयार गर्ने ।
- शासकीय प्रणाली र राज्यको शासकीय ढाँचा अनुरुप योजना प्रणालीलाई बदल्ने ।
- स्रोत साधन वितरण एवं विकासको प्राथमिकताका विषयहरु देश काल परिस्थितिअनुसार तत्काल रहेका सबै राजनैतिक दलहरुको सहमतिमा पद्धतिअनुरुप नै चल्नुपर्ने ।
- योजनामा हाँसिल गर्नुपर्ने उपलव्धीको लक्ष्य यकिन गरी सोही बमोजिम प्रगति अनुगमन गर्ने पद्धतिको विकास गर्ने । तथ्यांक व्यवस्थापनलाई सुदृढ गरी अनलाइन पद्धतिमा लैजाने ।
- मध्यावधी मूल्यांकनबाट सिकेको पाठका आधारमा बाँकी अवधिका लागि सुधार गर्ने ।
- शासकीय प्रबन्धमा सुधार । जस्तो कि खरिद प्रणालीमा सरलीकरण र स्पष्टता ।
- योजनालाई प्रभावकारी बनाउनका लागि उपयोगी औजार जस्तै : MTEF, Result Matrix, MFDR को प्रयोग गर्ने

१०. **सारांश:** योजनावद्ध विकास आवश्यक छ वा छैन भन्नु भन्दा पनि योजना प्रकृयालाई के कसरी सुदृढ गरी परिवर्तनअनुकूल बनाउने र मूलत कार्यान्वयनमा पुगेर अन्यौलमा रहने अवस्थाको अन्त्यका लागि कुन चरणमा के कस्ता सावधानीहरु अपनाउने हो सो को प्रष्टता धेरै नै महत्वपूर्ण

विषय हो । २०१३ देखि आजसम्मको योजना अभ्यासको आधारमा आगामी दिनमा सुधारका मार्गहरु प्रशस्त गर्नुपर्ने हुँदा स्थानीय तह, प्रदेश तह र संघीय तहमा के कस्तो संरचना र पद्धति राखेर अघि बढ्ने हो सो तर्फको सोच विकास गर्नका लागि समेत सम्वाद, अध्ययन, सिकाइ र साझा बुझाई आवश्यक पर्ने देखिन्छ । अंग्रेजीमा एउटा भनाई रहेको छ कि *Planning Prevents Painfully Poor Performance.* तर हामीकहाँ जसोतसो कार्यसम्पादन होइन उच्च दर र स्वीकारयोग्य गुणस्तरमा विकासलाई अघि बढाउने समयमा हामीहरु छौँ । तसर्थ आर्थिक समृद्धिको बाटो मुलुकलाई डोऱ्याउन विश्वस्तर र नेपालभित्रकै नीति कार्यादेशलाई समेत मध्यनजर राख्दै हामीकहाँ कामायाव हुने र संभाव्य मोडलको प्रयोग गरी आर्थिक विकासको दिशामा अघि बढ्न ढिलाई गर्नुहुँदैन । अर्कोतर्फ योजनाकारमा मुलुक बनाउने भिजन हुनुपर्दछ, कुनै काम थालनी गर्ने स्थान हुनुपर्दछ र कार्य प्रकृयालाई रफ्तारमा लैजानका लागि तत्काल निर्णय पनि हुनुपर्दछ । तापनि राजनैतिक र प्रशासनिक नेतृत्वका बीच आपसी विश्वास, आ-आफ्नो म्यान्डेटको पालना र परिपूरक सम्बन्ध लाई थप मजवुत बनाउदै जानु पर्दछ ।

कर लेखा परीक्षण अभ्यास र अपेक्षा



✍ प्रकाश शर्मा ढकाल*

क. अर्थ र परिभाषाः

१.लेखांकनः

लेखांकन एउटा त्यस्तो व्यवस्थित प्रकृया हो जसले कुनै खास अवधिका वित्तीय जानकारीहरुको पहिचान, अभिलेखन, मापन, वर्गिकरण, प्रस्तुतिकरणका साथै त्यस्ता जानकारीहरुलाई संक्षेपीकरण तथा व्याख्या गरी आवस्यकता अनुसार संचार समेतको कार्य गर्दछ। लेखांकनलाई व्यवसायको भाषा "language of business" समेत भन्ने गरिन्छ।

"Accounting is the systematic and comprehensive recording of financial transactions pertaining to a business, and it also refers to the process of summarizing, analyzing and reporting these transactions to oversight agencies and tax collection entities." **Investopedia.com**

आधुनिक अर्थव्यवस्थामा लेखा राख्ने प्रयोजनको लागि लेखाका सर्वमान्य सिद्धान्त (Generally Accepted Accounting Principle- GAAP) तयार गरेको पाईन्छ। यस्ता सिद्धान्तहरु सवैजसो मूलुकमा लगभग एउटै रहेको पाइन्छ। देशको अर्थतन्त्र, व्यापार व्यवसायको अवस्था, सूचना प्रविधिको प्रयोगको अवस्था, विद्यमान जनशक्तिको गुणस्तर समेतलाई ध्यानमा राखि केहि विषयहरुमा सामान्य फरक पाउन सकिन्छ। यस्ता सर्वमान्य सिद्धान्त भन्नाले लेखाका अवधारणालाई वुझाउछ।

लेखांकनलाई यसको प्रकृति तथा उपयोगिताको आधारमा वित्तीय लेखांकन (Financial Accounting), व्यवस्थापकीय लेखा (Management Accounting), कर लेखांकन (Tax Accounting), सार्वजनिक/सरकारी (Governmental/Public Accounting), आयोजना लेखांकन (Project Accounting), सामाजिक तथा दीगो लेखांकन (Social/ Sustainability Accounting) आदिमा वर्गिकरण गरी अध्ययन गर्ने गरेको पाईन्छ।

२.कर लेखांकन (Tax Accounting)

कर प्रयोजनको लागि आर्थिक कारोवारहहरुको अभिलेख राख्ने कार्य तथा प्रकृयालाई कर लेखांकन भनिन्छ। कर प्रयोजनका लागि आर्थिक कारोवारहरुको हिसाव राख्ने, प्रमाण संकलन गर्ने, भौचर वनाउने, खाता

---

* उपसचिव ; ;s[t , ko6g t yf gful/s p88og dGqfno

प्रविष्टि गर्ने, सन्तुलन परीक्षण तयार गर्ने, कारोवार अभिलेखहरुको साराशं वनाउने, आवश्यकतानुसार विश्लेषण गर्ने, नाफा तथा नोक्सान खाता, वासलात तयार गर्ने, त्यसको प्रतिवेदन गर्ने समेतका कार्यहरुको समष्टि नै कर लेखांकन हो । नेपालको आयकर कानूनले आयकर प्रयोजनको लागि आयमा समावेश गर्ने र खर्चलाई मान्यता दिने सन्दर्भमा आयकर एवं प्रचलित कानुनमा विशेष व्यवस्था भएकोमा बाहेक प्रचलित लेखांकन यीनै सिद्धान्त अनुरुप लेखांकन गर्नु पर्ने उल्लेख गरेको छ । आयकर ऐन, २०५८ को दफा २२ देखि २६ सम्म कर लेखाङ्कन तथा लेखांकनको समय सम्वन्धमा विशेष व्यवस्था गरिएको छ ।

३.कर लेखा परीक्षण (Tax Auditing)

विभिन्न प्रकारका करहरु लाग्ने कारोवार गर्ने व्यक्ति वा निकायहरुले तिर्नु पर्ने कर रकमहरुको लेखा परीक्षणलाई कर लेखा परीक्षण भनिन्छ । यस्तो परीक्षण मुख्यतया करदाताको तर्फबाट नियुक्त कर लेखा परीक्षकले कर कानून बमोजिम आयमा समावेश गर्नु पर्ने सम्पूर्ण रकम समावेश गरी खर्च कट्टी हुने वा घटाउन पाउने रकमहरु कट्टी वा घटाई खर्च कर निर्धारण गरी आय विवरण कर कार्यालयमा पेश गर्दछन । यसरी पेश हुन आएका आय विवरणहरु मध्ये तोकिएका आधारमा केहि प्रतिशत आप विरनहरु कर अधिकृतहरुले परीक्षण गरेछन । यसरी कर परीक्षण भएका आय विवरणहरु सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थकाका रुपमा रहेको नेपालको महालेखा परीक्षकको कार्यालयबाट समेत परीक्षण गरी आवश्यक कैफियतहरु उजागर गर्दे आएको पाइन्छ ।व्यवसायीबाट नियुक्त कर लेखा परीक्षकले वित्तीय विवरणहरुको प्रचलित कर सम्वन्धी कानूनहरुको आधारमा कर लेखा परीक्षण गरी व्यवस्थापनलाई प्रतिवेदन दिने र व्यवस्थापनले सोको आधारमा आफ्नो कर निर्धारण गरी सम्वन्धित कर कार्यालयहरुमा कर दाखिला गर्ने गर्दछन । यसरी नियुक्त लेखा परीक्षकले स्वतन्त्रतापूर्वक लेखाको परीक्षण गरी लेखाका सर्वमान्य सिद्धान्त, लेखामापदण्डहरु, कर कानूनहरुले निर्धारण गरेका व्यवस्थाहरुको अधिनमा रहि आफ्नो प्रतिवेदन दिने गर्दछ ।

Investopedia.com ले कर लेखा परीक्षणलाई यसरी परिभाषित गरेको छ:

Tax audit is a review/examination of an organization's or individual's accounts and financial information to ensure information is being reported correctly, according to the tax laws, to verify the amount of tax reported is substantially correct.

क. कर लेखा परीक्षणको उद्देश्य:

कर लेखा परीक्षणको प्रमुख उद्देश्य भनेको करदाताको करयोग्य आय र सो मा लाग्ने कर दायित्वको यकिन गर्नु हो । स्वयं कर निर्धारण प्रणालीमा करदाताले स्वयं कर निर्धारण गरी दाखिला गरेको करलाई नै अन्तिम कर मानिन्छ । तर करदाताबाट भुलवश वा जानीजानी झुट्ठा कर विवरण पेश गर्ने वा कर विवरण नै पेश नगर्ने वा करको गलत हिसाव गरी सही विवरण पेश नगर्ने सम्भावना समेत रहने हुँदा कर चुहावट पत्ता लगाई नियन्त्रण गर्न, करदाताहरुबाट भएका कर निर्धारण ऐन कानून बमोजिम भए नभएको जाँच्न, स्वीकृत भएको लेखा पद्धतिको पालना भए नभएको परीक्षण गर्न, कर छल्ने प्रबृत्तिलाई निरुत्साहित गर्न तथा कर

सम्बन्धि हुन सक्ने गल्तीलाई दोहोरिन नदिन र कर योजना गरी कम कर तिर्ने योजना रोक्न पनि कर प्रशासनबाट कर लेखा परीक्षण गरिन्छ । यसले कर सहभागिताको मापन समेत गर्ने गर्दछ ।

ख.कर लेखा परीक्षणका प्रकारहरु:

कर लेखा परीक्षणलाई कर लेखा परीक्षण गरिने समय, क्षेत्र तथा प्रकृतिका आधारमा पूर्ण लेखापरीक्षण (Full audit), अनुसन्धानमूलक परीक्षण (Investigative audit) र सम्पुष्टि तथा आंशिक परीक्षण (Verification and partial audit) गरी तीन समूहमा वर्गीकरण गर्न सकिन्छ ।

१ पूर्ण परीक्षण (Full Audit):

यस प्रकारको कर परीक्षणमा करदाताको कारोबारको सम्पूर्ण स्थितिको परीक्षण गरिन्छ । सो करदाताको कारोबारसंग सम्बन्ध राख्ने अन्य करदाताको कारोबारमा समेत शंका उत्पन्न भएमा सोको समेत लिंक परीक्षण गरिन्छ भने एउटै करदाताको विभिन्न किसिमका कारोबार रहेछन् भने एकै पटक सम्पूर्ण कारोबारको परीक्षण पनि गर्न सकिन्छ । यस प्रकारको परीक्षणलाई निम्नानुसार वर्गीकरण गरी व्याख्या गर्न सकिन्छ ।

१.१ पूर्ण कर परीक्षण (Full Audit):

पूर्ण कर परीक्षण सबै प्रकारको कर परीक्षणको एकल रुप हो जसमा करदाताको व्यवसायसित सम्बन्धित सबै प्रकारका आर्थिक क्रियाकलापहरुको परीक्षण गरिन्छ । यो कर परीक्षण गर्दा करदाताले अपनाएको लेखा प्रणाली तथा प्रयोग गरिएका विधिहरुसंग सम्बन्धित पक्षहरुको विस्तृत रुपमा परीक्षण गरिन्छ । यो कर परीक्षण अन्तर्गत विभिन्न व्यावसायिक गतिविधिमा प्रयोग भएका खरिद तथा विक्रीसंग सम्बन्धित कागजात र खरिदकर्ता र विक्रिकर्ता वीचको सम्वन्धको छड्के जाँच समेत गरिन्छ । यस्तो कर परीक्षण करदाताहरुको करयोग्य गतिविधिहरुको जोखिम विश्लेषणको आधारमा गरिन्छ । यो कर परीक्षणले आयकर, मूल्य अभिवृद्धि कर र अन्तःशुल्क लगायतका सम्पूर्ण करलाई समेटेको हुन्छ ।

१.२ लिंक कर परीक्षण (Link Audit):

कुनै पनि कारोवारमा दुई पक्षको सहभागिता हुन्छ । कारोबारको प्रकृतिको आधारमा संलग्न पक्षहरु बेग्ला वेग्लै हुन सक्छन् । व्यापारको सिलसिलामा खरिदकर्ता र बिक्रेताको सहभागिता हुन्छ भने बैंकिंग क्षेत्रमा ऋण दिने र ऋण लिने वीचको सहभागिता हुन्छ । व्यापारिक कारोबारमा एउटा पक्षले गरेको बिक्री अर्को पक्षको खरिद हुन्छ । यस्तो अवस्थामा एउटा करदाताको कर परीक्षण गर्दा अर्को कारोबारको सूचनाबाट सहयोग लिनु पर्ने हुन्छ । एउटा करदाताको कारोबारको सत्य तथ्य अर्को करदाताको कारोबारबाट पत्ता लगाउन सकिन्छ । तसर्थ कारोवारको सही चित्रण भए नभएको सम्वन्धमा एउटा करदाताको कर परीक्षण गर्दा सो करदातासंग सम्बन्ध भएका अन्य करदाताको समेत कर परीक्षण गर्नुपर्ने हुन्छ जसलाई लिंक कर परीक्षण भनिन्छ ।

१.३ सामुहिक कर परीक्षण (Group Audit):

एउटै व्यापारिक वा औद्योगिक घराना अन्तर्गतका बिभिन्न कम्पनी वा फर्महरुको एकैपटक कर परीक्षण गर्ने कार्यलाई सामुहिक कर परीक्षण भनिन्छ। एउटै व्यापारिक वा औद्योगिक घराना अन्तर्गतका बिभिन्न कम्पनी वा फर्महरुबीच हुने कारोवार वा लेनदेन प्रचलित बजार व्यवहार बिपरित भई आय खण्डीकरण (Income Spliting) को सम्भावना बढी हुने हुँदा सामुहिक कर परीक्षण गर्नु आवश्यक हुन्छ।

१.४ दर्ता खारेजी परीक्षण (Deregistration/Closer Audit):

करदाताले कुनै कारणवश आफ्नो कारोबार बन्द गर्न चाहेमा आयकरको स्थगन र मूल्य अभिवृद्धि कर वा अन्तःशुल्कको दर्ता खारेजी गर्नु पर्दछ। यसरी दर्ता खारेजी गर्नु पर्दा दर्ता खारेजी परीक्षण गर्नु पर्दछ। यस प्रकारको परीक्षणको मुख्य उद्देश्य करदाताले कारोबार बन्द गर्दा वक्यौताका साथै कारोबारसंग सम्बन्धित करका सम्पूर्ण प्रक्रियाहरु पूरा गरिएको छ छैन भनी जाँच गर्नु हो।

२ अनुसन्धानमूलक परीक्षण (Investigative Audit):

यस प्रकारको कर परीक्षण आकस्मिक रुपमा गरिन्छ। कुनै करदाताले पेश गरेको कर विवरणमा शंका लागेमा वा अन्य स्रोतहरुबाट करदाताले कारोबार स्पष्ट नदेखाई कर छलेको सम्वन्धी सूचना प्राप्त भएमा करदातालाई पूर्व सूचना नदिइकन नै कार्यालय प्रमुखको लिखित आदेश लिई करदाताको कार्यस्थलमा गई तोकिएका प्रक्रिया पूरा गरेर कागजात कब्जा गरी यस किसिमको परीक्षण गर्न सकिन्छ। यस प्रकारको कर परीक्षणलाई निम्न बमोजिम वर्गीकरण गरी व्याख्या गर्न सकिन्छ।

२.१ अनुसन्धानमूलक कर परीक्षण (Investigative Tax Audit):

अनुसन्धानमूलक कर परीक्षण विषेश प्रकारको कर परीक्षण हो। यसलाई गम्भीर कर छली भएको अनुमानको आधारमा गरिन्छ। यो परीक्षण अन्य प्रकारको परीक्षण भन्दा विस्तृत हुन्छ। यस्तो परीक्षणमा कर परीक्षकले कर चुहावट र ठगी गरी राजस्व हिनामिना गरेको सम्वन्धमा करदाताको तथ्यांकको विश्लेषण, सूचना, जानकारी वा प्रमाण प्राप्त गरी सोको वास्तविकता पत्ता लगाई नियमानुसार कारवाही प्रक्रिया अगाडी बढाउँछ। यस्तो परीक्षण शंकास्पद वा अमिल्दो प्रकारका क्रियाकलाप देखिएका आधारमा वा अन्य निकायबाट प्राप्त सूचनाका आधारमा सोको सत्यतथ्यको विस्तृत छानविनका लागि पनि गरिन्छ।

२.२ विद्युतीय सूचना प्रणाली परीक्षण (Electronic Data Processing Audit):

करदाताहरुले विद्युतीय उपकरणको प्रयोग गरी कारोबारको विल विजक जारी गर्ने, दैनिक हिसाव किताव राख्ने देखि लिएर अन्तिम लेखा परीक्षण प्रतिवेदनका लागि विभिन्न खाताहरु राख्ने

गर्दछन् । यसरी करदाताले दैनिक रुपमा वा अन्य कुनै प्रकारले कारोबारको सिलसिलामा प्रयोगमा ल्याएका विद्युतीय उपकरणहरु, विभिन्न सफ्टवेयरहरु कति विश्वासनीय छन्, तिनको उपयोग गरी कर सम्बन्धि हिसाव किताव राखेको ठीक छ छैन भनी गरिने परीक्षण नै विद्युतीय सूचना प्रणाली परीक्षण हो । यस प्रकारको परीक्षण गर्दा मुख्यतया कम्प्युटरबाट विल विजक जारी गर्ने भए Server मा दैनिक कारोबारको सबै सूचनाको विद्युतीय प्रति लिई विश्लेषण गर्ने, कम्प्युटरमा प्रविष्ट भईसकेका सूचनाहरु मेट्न सकिने सम्भावनाका सम्वन्धमा जानकारी प्राप्त गर्ने, मौज्दात विवरण र वास्तविक मौज्दातको भिडान गर्ने, बैंकिंग कारोबारको विश्लेषण गर्ने आदी कार्य गरिन्छ ।

३ सम्पुष्टि तथा आंशिक परीक्षण (Verification and Partial Audit):

यस प्रकारको कर परीक्षणमा करदाताले पेश गरेको कर विवरणको विस्तृत परीक्षण नगरी कुनै पक्ष वा विषयको मात्र परीक्षण गरिन्छ । करदाताले विवरण पेश गर्दाकै अवस्थामा उक्त कर विवरण सहि तरिकाले भरिएको छ छैन, विवरणमा उल्लेख गरिएका तथ्यहरुलाई प्रमाणित गर्ने कागजातहरु संलग्न छन् छैनन्, करदाताले निर्धारण गरेको कर वा नियमानुसार लाग्ने शुल्क, ब्याज गणना गरी तिरेको छ छैन आदी परीक्षण गर्ने गरिन्छ । यो कर परीक्षणलाई निम्न बमोजिम वर्गीकरण गरी व्याख्या गर्न सकिन्छ ।

३.१ अग्रिम कर कट्टी/तलवी विवरण परीक्षण (TDS, Payroll Audit):

रोजगारदाताले रोजगारी गर्ने व्यक्तिले रोजगारीबाट प्राप्त हुने वार्षिक आयमा नियमानुसार कर लाग्ने अवस्था देखिएमा वा कुनै भुक्तानी कर्ताले अग्रिम कर कट्टी गर्नु पर्ने रकम भुक्तानी गर्दा भुक्तानीकै अवस्थामा अग्रिम कर कट्टी गरी सम्बन्धित कार्यालयमा दाखिला गर्नुपर्ने कानूनी व्यबस्था छ । भुक्तानीको किसिम तथा भुक्तानीको परिमाण, प्राकृतिक व्यक्तिको अवस्था (एकल वा दम्पत्ती) को आधारमा करको दर फरक फरक पर्न सक्छ । यस प्रकारको कर परीक्षणको प्रमुख उद्देश्य भुक्तानी कर्ताले अग्रिम कर कट्टी गर्नु पर्ने भुक्तानीमा कानून बमोजिम कर कट्टी गरे नगरेको, रोजगारदाताले आफ्ना कर्मचारीहरुको तलवी विवरणमा उल्लेख भए बमोजिम हिसाव गरी अग्रिम कर कट्टा गरे नगरेको आयको परिमाणीकरण र चारित्रीकरण भए नभएको हेरिन्छ ।

३.२ आंशिक कर परीक्षण (Partial Audit):

आंशिक कर परीक्षण त्यस्तो कर परीक्षण हो जस अन्तर्गत करदाताको कारोबारको कुनै एक वा केही पक्ष वा कुनै निश्चित समयमा भएको कारोबारको मात्र परीक्षण गरिन्छ । यो कर परीक्षणको प्रमुख उद्देश्य कर छल्ने प्रबृत्तिलाई थोरै समयमा न्यूनीकरण गर्नु तथा कर सम्बन्धि व्यबस्थालाई प्रभावकारी बनाउनु हो । यसरी गरिने परीक्षणले कर परीक्षणको दायरालाई पनि बढाउँछ ।

३.३ मौज्दात सम्पुष्टि (Stock Verification):

कर लेखा परीक्षण मध्येको एक विधि मौज्दात सम्पुष्टि पनि हो । यस अन्तर्गत करदाताले उत्पादनको सिलसिलामा खरिद गरेका कच्चा पदार्थ, सहायक कच्चा पदार्थ, उत्पादनको क्रमका

प्रयोग भएका कच्चा पदार्थ, उत्पादित बस्तुको मौज्दातका साथै कारोबारको सिलसिलामा विक्रि गर्नका लागि खरिद गरिएका अन्य बस्तुहरुको मौज्दात परीक्षण गरिन्छ ।

३.४ कर फिर्ता परीक्षण (Refund Audit):

सरकारलाई बुझाउनु पर्ने कर बढी दाखिला गरेमा ऐन नियमको अधीनमा रहि करदाताले बढी दाखिला गरेको कर फिर्ता पाउन सक्छ । आयकर बढी दाखिला गरेमा वा बस्तु वा सेवा खरिदमा तिरेको मूल्य अभिवृद्धि कर बस्तु वा सेवा विक्रीबाट संकलन गरेको मूल्य अभिवृद्धि कर भन्दा बढी भएमा सो बढी भए जतिको रकम करदाताले ऐन नियममा तोकिएको प्रक्रिया पूरा गरी फिर्ता पाउने प्रावधान आयकर ऐन तथा मूल्य अभिवृद्धि कर ऐनमा रहेको छ । यसरी बढी दाखिला भएको आयकर वा मूल्य अभिवृद्धि कर फिर्ता दिने प्रयोजनका लागि कर फिर्ता परीक्षण गरिन्छ । यसका साथै मूल्य अभिबृद्धी करमा दिएको कर छुट को अवस्थामा पनि कर फिर्ताको परीक्षण गर्ने गरिन्छ ।

३.५ द्रुत कर परीक्षण (Rapid Audit):

आयकर, मूल्य अभिवृद्धि कर तथा स्वयं निष्काशन प्रणाली अन्तर्गतको अन्त:शुल्कको विवरण स्वयंकर प्रणालीको आधारमा करदाता आफैंले कर निर्धारण गरी आन्तरिक राजस्व कार्यालयमा बुझाउँछन् । करदाताले बुझाएको कर विवरणमा कुनै गलत विवरण समावेश नहोस वा अपूरो नहोस् भन्ने उद्देश्यले द्रुत कर परीक्षण गरिन्छ । यस परीक्षण अन्तर्गत कर विवरणमा उल्लेख गरिएका करदाताको व्यक्तिगत विवरणहरु ठीकसंग भरिएका छन् छैनन्, कारोबारसंग सम्बन्धित विवरणहरु ठीक छन् छैनन्, अन्तर्सम्बन्धित विवरणहरुको सम्वन्ध ठीक छ छैन, कर निर्धारण प्रक्रिया ठीक छ छैन, कर रकम मिलेको छ छैन, दाखिला गर्नुपर्ने कर दाखिला भएको छ छैन आदि कुराहरुलाई जाँच गरिन्छ । करको गणनाका अतिरिक्त आवश्यक कागजात, करदाताको सूचना प्रोफाइल, लेखा विधिको नियमितता वा परिवर्तन के छ आदि यकिन गरिन्छ ।

घ. कर परीक्षणका लागि करदाताको छनौट

स्वयं कर निर्धारण पद्धती अवलम्वन गरिएको कर प्रणालीमा अन्यथा प्रमाणित नभएसम्म करदाताले पेश गरेको विवरण तथा निजले नै एकिन गरेको करको दायित्व नै अन्तिम हुन्छ । करदाताले पेश गरेको विवरण सहि रहेको मान्यता र अन्तर्राष्ट्रिय प्रचलन बमोजिम विवरण पेश गर्ने करदाता मध्ये केही करदाताकोमात्र पूर्ण कर परीक्षण गरिन्छ । नमूनाको रुपमा करदाताहरु छनौट गर्दा लगातार घाटामा रहेको आय विवरण पेश भएको, विक्रि कारोबारको तुलनामा मुनाफा अस्वाभाविक रुपमा कम भएको, समान प्रकृतिको करदाताको मुनाफा अनुपात फरक फरक भएको, ठुलो कारोवार भएको, वासलातमा भएको परिवर्तन, स्वामित्वमा भएको परिवर्तन, बढीरहेको वा घटिरहेको मूल्य अभिवृद्धि कर क्रेडिट/डेविटको व्यवसाय,मिश्रित कारोवार गर्ने व्यवसाय, नियमित कर फिर्ता लैजाने करदाता, कर सहभागिताको स्तरमा सुधार नभएको

करदाता, प्रतिलब्धि उत्पादन विविधता आदिलाई आधारको रुपमा लिने गरिन्छ। नेपालमा पनि आयकर, मूल्य अभिवृद्धि कर तथा अन्तःशुल्कमा यीनै सूचकहरु समेतलाई आधार मानेर छनौट गर्ने गरिन्छ।

ङ. कर लेखा परीक्षणको क्रममा कर लेखांकनमा देखिएका केहि समस्याहरु

कर प्रशासन र महालेखा परीक्षकबाट करदाताले राखेको लेखाको अभिलेख तथा करदाताको लेखा परीक्षकबाट तयार पारिएको वित्तीय विवरण, कर लेखा परीक्षकको प्रतिवेदन समेतको अध्ययन गर्दा करदाताहरुको कर लेखांकनमा केहि समस्याहरु पहिचान गरिएका छन। स्वयं कर निर्धारण पद्धतीमा करदाताले पेश गरेको विवरणलाई अन्यथा प्रमाणित गर्ने भार कर अधिकृतको नै हो। कर अधिकृतले कुनै वस्तुनिष्ठ आधार र कारण वीना कर निर्धाराण गरेको भए न्यायिक रोहमा न्यायिक निकायबाट वदर हुने हुन्छ। कर लेखांकनका सम्वन्धमा महालेखा परीक्षक तथा कर प्रशासनबाट औल्याइदैं आएका त्रुटीहरु निम्नानुसार रहेका छन।

- **अपुरो वित्तीय विवरण पेश गर्ने:** नेपाल वित्तीय प्रतिवेदन मान लागु हुने निकायहरुले प्रस्तुत गर्ने वित्तीय विवरणमा समावेश हुनु पर्ने अनिवार्य विवरणहरु वासलात (Balance Sheet), आय व्यय विवरण (Income Statement), नगद प्रवाह विवरण (Cash Flow Statement), इक्वीटीमा भएको परिवर्तनको विवरण (Statement of Changes in Equity) तथा अनूसूचीहरु वा महत्वपूर्ण लेखांकन नीति र अन्य व्याख्यात्मक टिप्पणीहरु (Notes to the Financial Statement) तथा आय विवरणसाथ पेश गर्नु पर्ने अन्य तोकिएका विवरणहरु समावेश गरी पेश गर्नु पर्नेमा अधुरो वा अपुरो विवरणहरु पेश गर्ने गरेको पाइन्छ।
- **दोहोरो तेहोरो लेखा राख्ने**: करदाताहरुले कर प्रयोजनको लागि एउटा, वैंक तथा वित्तीय संस्थाबाट ऋण लिने प्रयोजनको लागि अलग्गै, विदेश जाने भिसा प्रयोजनको लागि छुट्टै लेखा राख्ने र ती लेखा विवरणहरु यथार्थमा आधारित नहुने भन्ने गुनासाहरु आइ रहेका छन।
- **कारोवारको अभिलेख पक्ष कमजोर रहेको** : करदाताहरुले कर प्रयोजनको लागि ऐन अनुसार कट्टी पाउने खर्च शिर्षकहरुमा खर्च दावी गर्ने तर सो खर्चलाई पुष्टि गर्ने प्रमाण कागजातहरु नराख्ने, लेखांकनको लागि निर्धारित न्यूनतम मापदण्डहरु पुरा नगर्ने, आधुनिक सूचना प्रविधिको प्रयोग न्यून मात्रामा गर्ने गरेको, कर सम्वन्धी कानूनले तोकेको न्यूनतम अवधिसम्म कारोवार अभिलेख सुरक्षित रुपमा नराखेको पाइएको छ।
- **लेखांकनमा कार्यरत जनशक्तिमा व्यवसायिकता र दक्षताको अभाव:** लेखामा संलग्न जनशक्तिले लेखाका सर्वमान्य सिद्धान्तहरु, नेपाल लेखामान वोर्डबाट जारी भएका मापदण्डहरु, अन्तर्राष्ट्रिय लेखामानहरु वा अन्य असल अभ्यासहरु (Good Practices), कर कानूनहरुले तोकेका विधि र तरिकाहरु, ती कुराहरुको प्रयोगका फाइदा र सो को परिपालना नगर्दा हुन सक्ने जोखिमहरुको सम्वन्धमा ध्यान नदिने गरेको।
- **बढी खपत दावी:** उद्योग विभागबाट प्रकाशित कच्चा पदार्थसम्बन्धी नर्म्स तथा अन्य प्रचलित नर्म्स भन्दा बढी खपत भएको देखाई कर दायित्व घटाउने गरेको।

- **फरक विक्री अंक देखाउने:** मूल्य अभिबृद्धि करमा समेत दर्ता भएका करदाताले आयकर तथा मूल्य अभिवृद्धि कर तर्फ विक्री रकम फरक फरक देखाउने तर सो को समायोजन विवरण पेश नगर्ने गरेको देखिन्छ ।
- **कर लेखांकन तथा समयको ख्याल नगर्ने** अर्थात सो पक्षमा त्यति संवेदनशील नभएको (जस्तै Exchang loss/ Gain, Long Term Contract, डुवेको ऋण लगायतका रकमहरुको समायोजन आदि) ।
- **ऐनले तोकेको सीमाको पालना नहुने:** आयकर ऐनले कतिपय खर्चका लागी सीमा निर्धारण समेत गरेको छ । ती खर्चहरु करदाताको वास्तविक खर्च भएता पनि कर प्रयोजनको लागि सबै खर्चहरु कट्टी गर्न नपाइने हुन्छ तर सोको पालना नगरी खर्च कट्टी दावी गर्ने गरेको ।
- **समय सीमाको पालना नगर्ने:** करदाताको कारोवारको विवरण तथा कर रकम दाखिला गर्नको लागि तोकिएको समयमा विवरण तथा कर दाखिला नगर्ने/सो अनुसार नगर्दा व्याज, शुल्क तथा जरिवाना समेत लाग्ने कानूनी व्यवस्था रहेको छ ।
- **लेखांकन पक्ष कमजोर**: कारोवारको लेखांकन स्पष्ट र पारदर्शी रुपमा नराखी तथा राखेको भए पनि सामान्य अंक गणितीय शुद्धता समेत नभई कारोवार अंक प्रविष्टि गरिदिनाले अन्य सम्वन्धित करदातालाई अनावश्यक हैरानी झेल्नु परेको देखिन्छ ।
- **प्रकृति अनुसार लेखांकन नगर्ने:** सम्पत्तिमा लेखांकन गर्नु पर्ने प्रकृतिका कारोवारलाई खर्चको रुपमा र खर्चको रुपमा कट्टी दावी गर्नु पर्ने प्रकृतिका केहि खर्चहरुलाई स्थिर सम्पत्तिमा समावेश गर्ने गरेको देखिन्छ । यसले एकातिर करदाताको वास्तविक वित्तीय स्थितिको सूचना नदिने तथा कर दायित्व समेत घटबढ हुने अवस्था सिर्जना भएको देखिन्छ ।
- **व्यक्तिगत र व्यवसायको लेखा एउटै:** लेखाको सर्वमान्य सिद्धान्त व्यवसाय ईकाइ (Business Entity) अनुसार व्यवसाय र व्यवसायको स्वामित्व धारण गर्ने व्यक्ति (Owner) फरक फरक व्यक्ति हुने भएकोले सोही अवधारणावाट कारोवारको लेखाङ्कन नगर्ने हो भने मालिकको व्यक्तिगत कारोवार पनि व्यवसायको कारोवारसंग सम्मिश्रण भै व्यवसायको वास्तबिक कारोबारको स्थिती चित्रण गर्न सकिदैन ।
- **कर लेखा परीक्षकको प्रतिवेदन:** कर प्रयोजनको लागि आय विवरणसाथ वित्तीय विवरण पेश गर्दा करदाताको कर लेखा परीक्षकको प्रतिवेदन संलग्न गरी पेश गर्नु पर्नेमा सो नगरेको ।
- **आम्दानी नदेखाउने:** कतिपय करदाताहरुले आफ्नो वास्तविक कारोवार नदेखाउने मात्र होइन सरकारी निकायहरुवाट प्राप्त आम्दानी समेतलाई लेखांकन गरेको पाइदैंन । कर फिर्ता रकम, निकासी प्रोत्साहन वापतको रकम वित्तीय विवरणमा समावेश नभएको ।
- **वोनस खर्च:** वोनस ऐनले व्यवस्था गरे बमोजिम वोनस वितरण गर्नु पर्नेमा बढी वितरण गर्ने गरेको, राष्ट्रिय स्तरको कोषमा नपठाएको रकम आगामी आय वर्षमा आम्दानी जनाउनु पर्नेमा सो समेत नगरेको ।

- **आयकर छुटको प्रमाणपत्रको दुरुपयोग:** आयकर ऐनले कर छुट पाउने संस्थाको विषयमा उल्लेख गरेको र के कस्ता आयमा कर छुट हुने भन्ने स्पष्ट व्यवस्था गरेको भए पनि प्रमाणपत्र प्राप्त गरेकै आधारमा सबै आम्दानीलाई कर छुटको आय मानी कर नतिर्ने परिपाटी रहेको ।
- **आयको खण्डिकरण:** कतिपय करदाताहरुले कर दायित्व कम पार्ने उद्देश्यले आयको खरिण्डकरण गर्ने गरेको तथा दीर्घकालिन करारमा काम सम्पन्न प्रतिशतको आधारमा आम्दानी लेखांकन गर्नु पर्नेमा सो नगर्ने गरेको ।
- **अनुपयुक्त व्याख्या:** कतिपय करदाताले व्यवसायको प्रकृति, करको दर, करको दरमा छुटको सुविधा,पटके रुपमा ऐनले दिने सुविधाहरुको अनुपयुक्त व्याख्या गरी कर पन्छाउने वा दायित्व कम गर्ने प्रयास गर्ने गरेको । उत्पादन नै नगर्ने उद्योगले पनि उत्पादनमूलक उद्योगको सुविधा उपयोग गर्ने गरेको ।
- **व्याजको पुजींकरण:** स्थीर सम्पत्ति खरिदमा प्रयोग गरेको ऋणको व्याज सम्पत्ति प्रयोगमा नआएसम्म पूजींकरण गर्नु पर्नेमा ठूला कर्पोरेट हाउसहरुले समेत खर्चमा लेखांकन गर्ने गरेको पाइन्छ ।
- **नपाउने क्रेडिट दावी गर्ने:** मूल्य अभिवृद्धि कर मा दर्ता करदाताले आफ्नो कारोवारको लेखांकन तथा सो अनुसार कर विवरणहरु पेश गर्दा नपाउने क्रेडिट समेत दावी गर्ने गरेको पाइन्छ ।
- **संचालक सापटी:** कतिपय करदाताहरुले आफ्नो वास्तविक कारोवर नदेखाउने तथा संचालक सापटी शिर्षकमा ठूलो रकम देखाउने गरेको पाइन्छ । त्यस्तो सापटी बैंक मार्फत आएको वा गएको वा सो को कुनै लेखासम्म पनि नभएको देखिन्छ ।
- **कमिशन मात्रको लेखांकन गर्ने:** कतिपय करदाताहरु जसले निश्चित कमिशनमा काम गर्ने गर्दछन ग्यास, चुरोट, रिचार्ज कार्ड आदि) ले कारोवार रकम नदेखाई कमिशन मात्र लेखांकन गर्ने गरेको ।
- **ऋणको अन्यत्र प्रयोग:** व्यवसायमा पूँजीको अभाव देखाई बैंक तथा वित्तीय संस्थाबाट ऋण लिने तर सो को प्रयोग व्यक्तिगत कार्य तथा अन्य सम्वद्ध फर्ममा गर्ने गराउने गरेको ।
- **स्वामित्व परिवर्तन पछिको मूल्यांकन:** आयकर ऐन अनुसार स्वामित्व परिवर्तन भएको मानिने अवस्थामा वजारमूल्यमा मुनाफा वा लाभ कायम गर्नु पर्नेमा पुरानै मूल्यमा सम्पत्ति तथा दायित्वको लेखांकन गर्ने गरेको ।

करदाता/लेखापरीक्षकबाट कर प्रशासनको अपेक्षा:

कर लेखांकनको विश्वसनीयता लेखांकनको शुद्धतामा भर पर्दछ । कर लेखांकन शुद्ध र विश्वसनीय हुनको लागि लेखांकन नै वैज्ञानिक र लेखाका सर्वमान्य सिद्धान्तमा आधारित हुनु पर्दछ । जव लेखाका सिद्धान्तहरुको नजरअन्दाज गरी कारोवारको लेखा राखिन्छ तव चाहेर पनि कर लेखांकन सहि हुन सक्दैन । तसर्थ लेखाको शुद्धता नै सवैभन्दा महत्वपूर्ण पक्ष हो । कर प्रयोजनका लागि लेखांकन गर्दा सर्वप्रथम आयकर ऐन, तथा अन्य कर कानूनहरुले कुनै विधि, तौर तरिका र समय किटान गरेको छ भने सोहि मुताविक नै लेखांकन गर्नु पर्दछ । ती कर सम्वन्धी कानूनमा कुनै व्यवस्था उल्लेख नभएको हकमा चाहि अन्य प्रचलित कानूनले तोकेको विधि र मापदण्डको अनुपालन गर्नु करदाताको कर्तव्य हो । कर

कानून तथा अन्य कानूनले स्पष्ट उल्लेख नगरेको हकमा नेपाल लेखामानहरु, अन्तर्राष्ट्रिय मापदण्डहरुको परिपालना गर्नु पर्दछ । यी सिद्धान्त, विधि तथा प्रकृयाहरु अवलम्वन गरी तयार पारिने लेखा आफैमा गुणस्तरीय र विश्वसनीय हुने हुन्छ ।

- करदाताहरुले तोकिएको मापदण्डको अधिनमा रहि लेखा राख्ने तथा कर लेखापरीक्षकले लेखा परीक्षणको क्रममा कुनै वदनियत, छल वा त्रुटी भए सो को खुलासा गरी प्रतिवेदन दिनु पर्ने आ-आफ्नो कर्तव्य पालना गर्ने गराउने ।
- नगद कारोवारको यथार्थ चित्रण हुने गरी वैंक तथा नगदी किताव दुरुस्त गरी राख्ने/राख्न लगाउने ।
- मौज्दातमा रहेको व्यवसायिक सम्पत्ति तथा अन्य सम्पत्तिहरुको भौतिक रुपमा परीक्षण गरी सोही आधारमा मात्र विवरण तयार गर्ने/ गर्न लगाउने ।
- कर प्रयोजनको लागि कर दायित्व कम हुने गरी वित्तीय विवरण तयार पार्ने तथा वैंक तथा वित्तीय संस्थाको लागि फरक वित्तीय विवरण तयार गर्ने गराउने कार्य भैरहेका समाचारहरु आईरहेको सन्दर्भमा करदाता स्वयं आफै र यसमा प्रत्यक्ष संलग्न हुने लेखापरीक्षकहरु आ आफ्नो व्यवसायिक आचरणमा रहने ।
- कारोवारको प्रकृति अनुसार राख्नु पर्ने/तयार गर्नु पर्ने विवरण जस्तै कच्चा पदार्थ, सहायक कच्चा पदार्थ, खरिद, खपत आदी देखिने गरी उत्पादन हिसाव, प्रति इकाई उत्पादन लागत जस्ता विवरणहरु स्पष्ट खुल्ने गरी राख्ने ।
- आफूले अपनाएको लेखा प्रणाली (Accounting System), लेखा सिद्धान्त (Accounting Principle) तथा प्रमुख लेखा नीतिहरु (Accounting Policies) उल्लेख गरी लेखासंग सम्वन्धित सवै मूल तथा सहायक खाता वहिको सूची आय विवरण साथ पेश गर्ने/गर्न लगाउने ।
- सरकारले वेला वेलामा ल्याएका छुट तथा सुविधाहरुको (जस्तै करको दर, खर्च कट्टीका सीमाहरु तथा अन्य छुट सुविधा) को दुरुपयोग हुन नदिन कर लेखा परीक्षको महत्वपूर्ण भूमिका हुने भएकोले यस तर्फ विशेष ध्यान दिनु पर्ने देखिन्छ ।
- वासलात तथा नाफा नोक्सान हिसाव तयार गर्ने क्रममा अनिवार्य खुलाउनु पर्ने भनी उल्लेख भएका तथा कर प्रशासनबाट वेला वेलामा जारी भएका/हुने कुराहरु खुलाई विवरण तयार गर्ने तथा पेश गर्ने/गराउने ।
- नक्कली वील विजकहरुको प्रयोग, नक्कली फर्म खडा गरी कारोवार गर्ने देखाउने प्रवृत्ति समेत देखिएको सन्दर्भमा त्यस्तो कार्यलाई निरुत्साहित गर्न सो को सूचना कर प्रशासनलाई दिई असल नागरिकको भूमिका निर्वाह गर्ने ।
- तोकिए बमोजिम पेश गर्नु पर्ने विवरणहरु अपुरो पेश हुदै आएको सन्दर्भमा पुर्ण विवरण पेश गर्ने/गराउने ।

- आयकर ऐन, २०५८ ले व्यवस्था गरेका कुनै विषयहरुमा कुनै दिविधा वा कानूनी अष्पष्टता महशुस गरेमा सम्वन्धित निकाय/कार्यालयहरुबाट दिविधा निराकरण गरी कानूनी व्यवस्थाको पूर्ण पालना गर्ने ।
- लेखासंग सम्वन्धित जनशक्तिको दक्षता र व्यवसायिकताको कमीको कारण पनि कतिपय त्रुटीहरु भैरहेको करदाता स्वयंले नै महशुस गरिरहनु भएकोले लेखासंग सम्वन्धित जनशक्तिहरुको क्षमता अभिबृद्धि गर्न जरुरी देखिन्छ ।
- सैद्धान्तिक रुपमा करदाताको कर लेखा परीक्षक स्वतन्त्र हुनु पर्दछ तर व्यवहारमा यदाकदा कर लेखा परीक्षक उक्त दायित्वबाट विमुख भएका भन्ने जनगुनासाहरु पनि आई नै रहेको अवस्थामा कर लेखा परीक्षकले आफ्नो व्यवसायिक मूल्य र मान्यता प्रति सजग भई ती आरोपबाट मुक्त हुनु पर्ने देखिन्छ ।
- कर दाताको सम्वद्ध व्यक्तिसंग भएको कारोवार तथा वांकी हिसावको विवरण स्पष्टसंग देखिने गरी लेखा राख्ने तथा पेश गर्ने ।
- राजस्व दाखिला गर्दा कार्यालयको कोड, खाता नं., राजस्व शिर्षक तथा स्थायी लेखा नं फरक परेको कारण बक्यौता रहने तथा सो वक्यौता समायोजन गर्न झण्झट व्यहोर्नु नपरोस भन्नाका खातिर दाखिला गर्दा आफू सुनिश्चित भएर मात्र दाखिला गर्ने ।

निष्कर्ष:

कुनै पनि देशको आन्तरिक स्रोत परिचालन दिगो र भरपर्दो भएमा मात्र देश आत्मनिर्भर वन्न सक्छ । आन्तरिक स्रोतमा पनि कर राजस्वको योगदान महत्वपूर्ण रहेको हुन्छ । आजका विकसित देशहरु विकसित हुनुको पछाडि आन्तरिक स्रोतको दीगो व्यवस्थापन पनि हो । नेपाल जस्ता विकासोन्मुख देशले विकासको विद्यमान स्तरबाट माथि उठ्दै सन् २०३० सम्ममा दीगो विकासका लक्ष्यहरु प्राप्त गर्न निकै ठूलो धनराशी खर्च गर्नु पर्ने अवस्था छ । हामीकहां वास्तवमा उठ्नु पर्ने कर र संकलित करको वीचमा ठूलो अन्तर रहेको तितो यथार्थ हामीहरुसंग रहेको छ । जसलाई कम गर्नु चुनौतीपूर्ण छ । यसको लागि सरकारको एक्लो प्रयासबाट मात्र सम्भव हुदैंन । यसमा आम करदाता, कर प्रशासन, लेखा परीक्षक, आम उपभोक्ता, व्यवसायिक/व्यापारिक संघसस्थाहरु सवैको उत्तिकै महत्वपूर्ण भूमिका रहन्छ । यस्तो अन्तर कम गर्ने एउटा महत्वपूर्ण औजार कर लेखांकन तथा कर लेखा परीक्षण नै भएकोले करदाताहरुले आफ्नो वास्तविक कारोवारको लेखा तोकिएका मापदण्डको अधिनमा रहि राख्ने र आफ्नो वास्तविक कर दायित्व यकिन गर्नु जति आवश्यक छ त्यति नै कर लेखा परीक्षकले देखेका कैफियतहरुको वास्तविक खुलासा (Disclosure) गरी आफ्नो प्रतिवेदन तयार गर्नु पनि । विगतमा झुठा विल विजकको प्रयोगमा लेखा परीक्षकहरु समेतको संलग्नता रहे/भएको तथ्यहरु बाहिर आएकै हुन । लेखा परीक्षकहरु व्यवसायीको वेतनधारी लेखापाल वन्नु हुदैन । स्वतन्त्र लेखा परीक्षकको भूमिका निर्वाह गर्न सक्दा नै समग्र लेखा परीक्षकको साख कायम हुने हो

यस तर्फ हाम्रा प्रयासहरु केन्द्रित हुनु पर्दछ। यसका सुधार भई कर प्रशासन तथा महालेखा परीक्षकबाट औल्याइएका विषयहरु वारम्वार दोहोरिइरहने प्रवृत्तिको अन्त हुन पर्दछ।

सन्दर्भ सामाग्रीहरु

१. आयकर निर्देशिका, २०६६ (संशोधन, सहित), आन्तरिक राजस्व विभाग काठमाण्डौ।
२. महालेखा परीक्षकको ५४ औं वार्षिक प्रतिवेदन, ववरमहल काठमाण्डौ।
३ नेपालको आधुनिक कर प्रणाली सिद्धान्त र व्यवहार, प्रा. चन्द्रमणि अधिकारी, काठमाण्डौ।
४. लेखा परीक्षण पत्रिकाका विभिन्न अंकहरु, महालेखा परीक्षकको कार्यालय, काठमाण्डौ।
५. आयकर ऐन, २०५८ र नियमावली, २०५९, आन्तरिक राजस्व विभाग काठमाण्डौ।
६. Nepal Accounting Standards
७. नेपालको आधुनिक आयकर प्रणाली, विद्याधर मल्लिक, काठमाण्डौ।
८. करदाताको अधिकार, कर्तव्य र दायित्व, प्रकाश शर्मा ढकाल, कर वुलेटिन २०७३ श्रावण, आन्तरिक राजस्व विभाग।
९. wwww.businessdictionary.com
१०. www. investopedia.com
११. www.irs.gov

Creating Social Well-being Through Citizen Participation in Public Audit

✍ **Mrs. Ram Maya Kunwar***

1. Background

There is a lot of emphasis on participative management as one of the important style in management. The concept of citizen participation in audit process has been popular in the social sectors especially in implementing the development programs.The concept of citizen participation in development activities is not so new in Nepalese context.Such participating rights are guaranteedin the Constitution of Nepal. In development and public service delivery process, citizen'sparticipation requires to ensuring the participation of various excluded and marginalized people. People's aspiration for economic development and prosperity have significantly highlighted after the People's movement of 2006/07. The government of Nepal has included the concept of development activities in 13th plan(2070/71 to 2072/73)at first time and kept it continued in 14th plan making the provision for participatory approach. So government of Nepal has set the strategy for giving responsibility and transferringthe ownership to the people which is very important welcoming decision in the developing countries. Now, the world's scenario is changing internally and externally. There is also change in the public audit approach. So, the focus area is shifting from traditional concept to innovative approach in public delivery system, audit methodology and people's behaviors in societies.

Supreme Audit Institution (SAI) Nepal is contributing the effortto promote transparency and accountability for the improvement of peoples livelihoods by helping to ensure that public funds are spent wisely with respect to economy, efficiency and effectiveness. Citizen participation in financial activities has been practiced in different ways from ancient time. In Kirat, Licchavi, Shah regime, the form of citizen participation in development work was taken valuably. They were practicing as Parma in social sector.

In addition, the Supreme Audit Institutions has established systems and procedures to confirm that integral quality assurance processes have operated satisfactorily, ensure the quality of audit report and secure improvements and avoid repetition of

* Assistant Auditor General, Office of the Auditor General

weaknesses. It contributes to improve the livelihood and provides equal opportunities to all citizens including vulnerable groups.

As per The Constitution of Nepal 2015 and Audit Act 1991, the Auditor General is mandated to conduct the audit of all government office and other organizations as specified by law following the audit standards and procedures considering regularity, economy, efficiency, effectiveness and propriety and submit report to the President. So, Office of the Auditor General has set the goals as per citizen's demands and on the basis of their welfare manner. SAI Nepal has determined its **Visiontrying** to be a credible institution in promoting Accountability, Transparency and Integrity for the benefit of the people. **Mission** of SAI is to provide independent and quality audit service to assure stakeholders that the public funds are efficiently used**.** Independence, integrity, professionalism, Transparency and Accountability are its **Core Values.**

According to the International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) Charter, the INCOSAI held in Johannesburg, South Africa, in 2010, has re-affirmed "to improve the life of citizens". So, Every Supreme Audit Institution should consider the way of involving stakeholders to enhance its effectiveness and build image but without compromising its objectives, impartiality and independence.

Under International Standard of Supreme Audit Institutions (ISSAI) Framework, under the elements of public sector auditing, should be involved three parties should be involved in audit process. They are the auditor, the responsible management and intended users. Here, the auditor refers to the final auditor. The responsible management may be responsible authority for the subject matter information and get the responsibility for delivering services.

2. Objectives

The Constitution of Nepal, 2015 has set the provision for protecting and promoting social and cultural solidarity tolerance, harmony and unity in diversity by recognizing the multi ethnic, multi-lingual, multi-religious, multi-cultural and diverse regional characteristics, resolving to build and egalitarian society founded on the proportional inclusive and participatory principles in order to ensure economic prosperity, quality and social justice, by eliminating discrimination based on class, caste, region, language, religion and gender and all forms of caste-based

untouchability. Supreme Audit Institution's commitment also lies in striving the institution to play a leading role in maintaining fiscal discipline through the promotion of accountability and transparency in public fiscal affairs, and making the audit credible and reliable with adoption of best methodologies and processes based on constitutional mandate to carry out audit with due regards to regularity, economy, efficiency, effectiveness and propriety thereof.

Making the Constitutional provision on policies relating to development activities is to develop balanced, environment friendly, quality and sustainable physical infrastructures, while according priority to the regions lagging behind from development prospective to enhance local public participation in the process of development work.

Supreme Audit Institution has determined procedures to conduct the audit by following the citizen participation approach. It is finalized considering the feedback from the staffs andstakeholders by understanding the engagement process and identification of key issues and challenges in implementation of such process.It is the basic document for citizen engagement in audit process.

3. Positive Aspect

To enhance the quality of audit increase professionalism to generate better public sector performance and communicate the audit result to the publicregularly, Supreme Audit Institution of Nepal has issued ISSAI framework. SAI Nepal is implementingsuch framework to conduct the audit. The Government has declared to involve people in development process through making provision in 13thand 14th periodic plan.When such type of provision is formally included in the periodic plan, people are participating directly in development activities. They are able to provide the required audit information for whole audit cycle. In the grass root level, they are eye witness to every developmental activities. So, it would be better to make more fruitful from citizen's participation. The audit report recommends improvements in institutional management and summarizes a process to strengthen support for transparency and accountability. All stakeholders are welcoming the report as a contribution toward restoring the public's trust in public institutions.

Recently, Government has accepted the Sustainable Development Goals (SDGs) to achieve the overall developments within the certain given timeframe. To attaining

this goals is depends on the effectiveness of public policies and services, allocation of resources and its utilizations. It also depend on the effectiveness of oversight institutions that promote transparency and accountability and the strength of public scrutiny to prevent mismanagement and corruption. SAIs can raise a voice in SDG implementation in their countries. So, in recent years, there is a higher public demand for accountability and that there is an important role for citizens. Citizens engagement might be important to strength independent oversight institutions to hold public official accountable for the use of scare public resources and for achieve the targeted public goals. Because of social movements and higher access to information, stimulated by the constantly evolving information and communication technology have raised people's awareness and expectation of the extent and quality of public services. To utilized their knowledge and expertise gaining on the ground excising social values and norms may furnished and robust utilization of local talent and public resources on development activities which will demonstrate people's ability to gather from all walks of life through media platforms and local assemblies. Likewise, this effort will show the ability to engage them to collectively uncover irregularities and corruption in projects in services delivery.SAI Nepal has included the citizen participative approach in its annual plan.

Active participation of citizenthroughfocus group discussion will provide a good opportunity of getting expert knowledge in the audit process. It would promote transparency and accountability.

4. Issues and Challenges

There are various dimensions (i.e. social, economic, cultural, political and so on) of looking at citizen engagement in audit. The most basic dimensions causing inequality and discrimination among citizen are found in terms of service delivery, access of information, raising voice toward irregular activities and a bias for activities being measurable instead of focusing on the substance of the activities. To reflect the existing position of the citizen engagement in public audit andtomaintain its credibility is crucial.Because of media, awareness of people is rapidly raising towards economic and development activities. They are evaluating the achievement of goals, objectives and program within the planned period in cost, quality and quantity. It would contribute to accomplish timeliness, high quality audit, enhance independence, professional development, audit methodology improvement. To measure the social well-being through citizen engagement and underpin accountability mechanisms is not easy task. Legislature, government agencies, development partner, media and civil society have seeking the assurance about public expenditure. They have high expectations from OAG promoting transparency and accountability in the public sector. They have demandig high quality performance audit OAG has proved to be a lynch pin in the process of good

governance of the public resources which can be achieved by adopting good auditing practices. They are hoping that it will be helpful for maintain the quality of life of the people in society. Certainly it will bring the peace and prosperity in the country through the active voice and pressure of the people. It is challenging to enhancing effective participation to acquire expertise, knowledge and technology from the society.

It demands the continuous attention, strong mechanism and support from top management for its well functioning to achieve the proposed goals. SAI should have a social units, the division for work with citizens to coordinate these efforts. It is necessary to enhance access to the redress system through various medium such as internet, toll-free hot line system, civil petitions and complaints reception center may encourage more active participation from the citizens. Developing and strengthening the self confidence of the participant is more challenging. People are not aware about audit business. It is technical part and difficult to achieve the audit goal and objectives easily. There are different concept of audit such as IT audit, performance audit, concurrent audit, financial audit, compliance audit. They have different process, methodology and reporting structures. It is difficult to make people aware on it. As per the principle of inclusiveness, providing adequate access to employment opportunities by carrying out development activities for rural women, dalit, backward areas, classes and communities has remained a challenge. Social development of the country is major responsibility of the government by availing quality service to the people in a simple, prompt, efficient and effective manner. Hence building a participatory environment is very much necessary through inclusive and participatory approach.

5. Suggestions

An important activity of the SAI of Nepal should be fulfuling the expectations of citizens. The expectation is to examineand detect systematic violations of the law, exercising state control over effective and efficient use of budgetary funds and state property. The SAI also should supervise the work of economic and social sectors in order to identify system violations and negative patterns and discern the conditions that caused harm to the civil society. Supreme Audit Institution has set the goal to promote a culture of transparency by citizen engagement and publishing its products. In general terms, however, it may be stated that SAI and citizen do not interact with each other enough. SAI Nepal may adopt following approach to improve the citizen participative audit:

1. Conduct citizen survey about service delivery
2. Take the feedback as benchmarkand rating provided by the citizen

3. Take support from various development partners and other national international stakeholders,
4. Conduct policy audit toimprove the malpractices in policy level,
5. Improve audit impact through effective communication mechanism,
6. Strengthen relationship with stakeholders. Increase the participation of civil society in performance audit and specialized audit in accordance with the concept of social audit for assessing the effectiveness of public service delivery or developmental activities,
7. Strengthen the mechanism to monitor, follow-up, review and report through progress towards the implementingparticipatory activities,
8. Apply all series ISSAIs in audit proeccess which are appropriate in our context,

5. Conclusion

Public institutions have to deliver public services efficiently and effectively to build public trust.Because public officials are expected to make decisions and act solely in the public interest. Responsiveness, accountability, honesty, loyalty and fairness are vital to gain public trust and it is tools for serving the public interest. SAI Nepal is facing the lack of technical skills and competency within organization. To overcome the problems and difficulties, SAI should overhaul the system and initiate new systems with a fresh approach. The vision of OAG is to be a credible institution in promoting accountability, transparency and integrity for the benefit of the people and the mission is to provide independent and quality audit service to assume the stakeholders that the public funds are efficiently used. To get the vision and mission, the OAG has adapted the independent, integrity, transparency, accountability and professionalism as core value.

Referances

Constitution of Nepal, 2015
Periodic Plans
Audit Act, 1991
Development Cooperation Policy, 2014
Economic Survey, Fiscal Year 2013/14
Strategic Planning of OAG
www.intosai.org
www.idi.no
www.asosai.org
www.issai.org

IT Governance

✍ **Ram Chandra Poudel***

1. INTRODUCTION: IT refers Information Technology and Governance is the power and process of decision making for the assigned duties. IT governance is defined as the processes for best use of IT in an entity. IT implementation in an organizationis to ensure that it meets the needs of the present and future needs of the entity. It is an integral part of the enterprise governance, and comprises the organizational leadership, institutional structures and processes, and reporting and feedback, enforcement etc.

Due to the increase in use of IT in each and every sector, it is paramount to any sphere of life.IT Governance is critical at the strategic level of an organization because it can set the tone for the organization and creates a responsible IT environment by encouraging adherence to rules and set standards. IT Governance plays a key role in determining the control environment and sets the foundation for establishing sound internal control practices and reporting at functional levels for management oversight and review. The weaknesses in IT Governance affects the key areas of the entity's activities.

IT governance should be considered in relation to how IT creates value that fits into the overall governance Strategy of the entity. The stakeholders would be required to participate in the decision-making process by the use of IT. This creates a shared acceptance of responsibility for critical systems, and ensures that IT-related decisions are made.

IT Governance is involved with identifying new or updated business needs, and then providing the appropriate IT solutions to the intended user. During the development or acquisition of the solution to the business need, IT Governance ensures that the selected solutions are responsive to the business and that necessary training and resources like hardware, tools, network capacity are available to implement the solution. Monitoring activities may be carried out by

* Audit Officer, Office of the Auditor General

the internal audit or quality assurance group, which would periodically report their results to the top management.

2. **Key elements of IT Governance:**IT plan, decisions, regulations and directions, resources, management and monitoring are to betaken into consideration while describing the key elements of IT Governance.The Key Elements of IT Governance can be discussed as:

   a. **IT Strategy and Planning:** The IT Strategy represents the mutual alignment between IT and business strategic objectives. IT strategic objectives should therefore incorporate or accommodate the current and future needs of the business. It should focus on the current IT capacity to deliver services, and the requirement of resources. The strategy should consider the existing IT infrastructure and architecture, investments, delivery model, resourcing including staffing, and layout a strategy that integrates these into a common approach to support the business objectives.

   Lack of IT strategy may be a sign of underestimating IT as a "purely technical matter" left by top management to the IT Department. Lack of IT planning may lead to normal delivery, scaling up or expanding the services being constrained, for example by deficiencies in IT resources or inefficient use of existing resources.The most straightforward way to mitigate this risk is to have an IT Strategy, accepted, actively supported and periodically updated by top managementthat would identify resources and plans to meet future needs of the business. The larger the entity the more important that there should be a formal IT Strategy which is updated on a periodic basis. Weak strategic alignment means that even good qualityIT system may not be efficiently and effectively contributing to the achievement of the organization's overall business and strategic objectives. While framing IT strategy and planning, all the stakeholders must be effectively involved.

   b. **Organizational Structures:** Organizational structures are a key element of IT governance in articulating roles of the various management and governance bodies across the business. They should assign clearly-defined delegation for decision making and performance monitoring. Organizational structures must be supported with appropriate standards, policies and procedures, which should enhance decision-making capacity.

Organizational structures in a public sector entity are influenced by Stakeholderslikeall groups, organizations, members or systems who affect or can be affected by an organization's actions. The examples of important external stakeholders include the Parliament, the committees of parliament, government entities, media and the citizens. Organizational structures are also influenced by usersthat may be internal and external. Internal users are the business executives, functional departments who own business processes, and individuals within the organisation who interact with business processes. External users are the agencies, individuals, public who use products or services provided by the organization.

The need for IT functionalities or requirements emerges from the users and stakeholders. Appropriate organizational structures, roles and responsibilities are required to be mandated from the governing body, providing clear ownership and accountability for important decisions and tasks. This should include relationships with key third-party IT service providers.

The IT Steering Committee is the important part of IT Governance that comes under the organizational structure. It comprises members of top and senior management and has the responsibility for reviewing, endorsing and committing funds for IT investments. The Steering Committee should be instrumental in devising business decisions for which technology should be provided to support business investments as well as approving how to acquire this technology. Investment decisions involving of "build vs. buy" solutions are the responsibility of the IT Steering committee generally after suitable recommendations from designated groups or committees. The steering committee also plays a critical role in promoting the necessary buy-in and providing management support for programmes that entail changes to the organization. In many public sector organizations, IT Steering Committee functions are part of the management function.

c. **Standards, Policies and Processes:** Standards and policies are adopted by the organization and approved by top management. Policies lay the framework for daily operations in order to meet the goals set by the governing body. Polices are supported by procedures or processes that define how the work is to be accomplished and controlled. These goals are set by

the top management to accomplish the organization's mission and at the same time to comply with regulatory and legal requirements. Polices and corresponding procedures need to be communicated to all relevant users in the organization on a periodic basis.

d. Human Resources (HR) : The Human Resources (HR) policy deals with the hiring, training, job rotation, job specification, job termination and other functions of HR in the organization. It deals with roles and responsibilities of various personnel within the organization as well as the requisite skill or training they are required to possess to carry out their duties. The HR policy also assigns roles and responsibilities and ensures segregation of duties.

e. Documentation

Documentation of system development, information systems, applications, job roles, events, transactions and reporting systems and their periodicity is an important reference point to align IT operations with business objectives. Appropriate document retention policies enable tracking and managing iterative changes to information architecture in an entity. The documentation policy should be in compliance with the Organization's IT Strategy and any other regulatory requirements. In some countries, government agencies have to obey strict legal rules for periods and types of documents to be retained. Documentation includes emails, logs, internal memos and of course financial and business related documents.

f. Outsourcing Policy: The Outsourcing Policy of IT related job that enhance the governance defines the goals and objectives of outsourcing. Outsourcing is most often aimed at allowing the entity’s management to concentrate their efforts on core business activities. The need for outsourcing may also be driven by the need to reduce operating costs. The outsourcing policy should address the identification of functions and activities that could be outsourced in line with IT Strategy, IT Security policy or regularity requirements.

If there are no proper processes of governing the acquisition of outsourcing process, the organization might face a situation where it depends completely on one vendor or contractor. This is a high risk because if the vendor exits the market or if it fails to deliver the contracted services, the organization is going to be in difficult position. Department of Transport Management is facing the outsourcing problemto render the effective services to the citizens.

There are also other issues, for example, disputes over intellectual property, systems, and databases. Organizations that outsource or regularly contract with vendors for solutions may need to have an outsourcing or acquisition policy that defines what may or may not be outsourced.

Conclusion:

The typical organization of IT and related functions in an entity involves the functions of strategic planning, setting up the organization structure, standards, policies and processes in the entity. The ITGovernance is related to government or non government mechanism to derive desired service delivery.IT Governance includes the Organization's Strategic Plan, IT Policy, Human Resource Policy, Acquisition / Procurement Policy, Outsourcing Policy, Document Retention Policy, IT Security Policy, Internal Control Policy and others. Information on different policies.

IT Governance involves the allocation of resources, and justification of investments in technology or training. The IT strategy and implementation is aligned to entity's strategy and objectives and thus the IT implementation is fulfilling the organization's overall objectives. One way to achieve this is to review business owners to ensure that they are involved in the review and approval of the IT Strategy, their get to comment on the vision. They involved stakeholders in IT operations and decision making process.

To understand the organization of IT functions, it is necessary to review the documentation of the IT Plan, organization structure, strategic business plans, strategic IT Plans which are being implemented or are going to be implemented and all related policies. It may be possible that distinct policy documents may not be available in an entity but such information is available as part of some proposal or in other forms within the entity.

IT is an integral part of not only the public sector programme but also the private sector programme to deliver corporate IT Governance. IT governance ensures that IT goals are met and IT risks are mitigated such that IT delivers value to sustain and grow the organization. IT governance drives strategic alignment between IT investment and programme delivery and must judiciously measure performance. Lastly, IT Governance plays an important role in ensuring the effectiveness of the general control environment.

The Government of Nepal is also in the phase of using Electronic Governance in service delivery. The ICT (Information Communication Technology) project is in implementation phase under Office of the Prime Minister and council of Ministers.The use of IT is widespread. The Electronic Transaction Act, 2063, Electronic Transaction Rules, 2064 are also aligned with the effective use of IT Governance. So, the useof IT is to be enhanced and legacy is to be maintained to meet the changing expectations of the citizens.

REFERENCE:

- E-Learning Course, 2014-16
- COBIT 4.1 Framework, 2007, IT Governance Institute
- COBIT 5 Framework, 2012, ISACA
- Electronic Transaction Act, 2063
- Electronic Transaction Rules, 2064

STRATEGIC GOVERNANCE IN NEPAL: FROM CONCEPTS TO REALITY



✍ **Dr. Suman Kumar Regmi***

Abstract

The paper offers a conceptual basis for an analysis of conditions, institutions, and actual processes of strategic governance. The record of dimensions of governance as a multidimensional and holistic concept, makes it possible to focus on qualities and resources of its strategic dimension. A set of six criteria is suggested for testing the capacity of strategic governance in any country. It may be applied to any country - with the result that makes it clear that the capacity of strategic governance in any country is considerably underdeveloped. More thorough comparative analysis is needed in order to test this study- matter and to collect the materials in strategic governance in Nepal.

I. Introduction

There is a considerable gap between the various pressures to enhance strategic governance and the strategic capacities of any country. The intent of the paper is to build a conceptual basis for a thorough analysis of the conditions, institutions, and actual processes of strategic governance.

It is started with the initial pro-conceptualization of the conception:Strategic governance can be understood as a dynamic process of the creation and implementation of policy, politics, and administration, that is animated by the endeavour of manifold social and economic groups with different interests, but also by the search for a sustainable development orientation and social contract, that could counterbalance these interests in a way that will be compatible with the long-term interests of the whole society – including its future generations.

* The writer is former Deputy Executive Director of Trade and Export Promotion Centre

Consequently, the concept of strategic governance should be modified to the specific present and future conditions .

A brief overview of the available literature already reveals certain preconditions of a sound analysis that are shared by most theoreticians: namely that governance is the core notion and its strategic dimension should be its derivative and that governance is a holistic, and multidimensional concept.

II. The Concept of Governance

2.1 Definition

"Governance is a system of values, policies and institutions by which a society manages its economic, political and social affairs through interactions within and among the state, civil society and private sector. It operates at every level of human enterprise." (Governance 2000, quoted in Strategic (2002:1))

The undisputable changes in the forms and ways of pursuing governance as a societal process in contemporary societies may suggest, that the core of this concept is associated with processuality, plurality of actors, and comprehensiveness.

2.2 Holistic in Governance

The main inconsistency of contemporary governance is that governments are expected to solve ever more challenging and complex tasks in an increasingly interdependent world with less and less direct power and control at their disposal. The only rational response to this tension is to develop such tools of public action that will be more effective with less direct control and involvement, such as: organizing public discussions on important issues of public life; setting up priorities; mutual learning, encouragement, and support; implementing general regulative frameworks and relying on interactive networks, and multi-level governance. The application of all these approaches is vitally dependent on sound coordination, based on the holistic conception of both reality and public action.

2.3 Multi-sector Approach

The holistic approach is much easier to declare than to apply in research practice. There is a legitimate second step of its application – to define the components of the whole to be studied. Most scholars have ultimately stopped trying to define governance.

Given its relational nature, the notion of governance is "…unlikely ever to be defined in ways which are so general that they will have universal validity" (Bovaird 2005:220).

For the purpose of this study task, the development of the multi-sector approach is a must. Without a good definition of relevant dimensions of governance, preferably exclusive and independent of one another, there will be no language enabling us to understand and agree upon the specific field of study. Hence it is an effective tool to decide what belongs and what doesn't belong to the field of the study interest.

III. Magnitude of Governance

Governance cannot be reduced to the national level, and thus the researcher should take into account both the national and the inter-national levels. This cannot be reduced to the government and its activities. Thus, other regulators and actors should be taken into account, namely the market, the civic sector, and the media. The contemporary, and even more so the future governance should not put all their stakes on hierarchies; they should rely on horizontal links as well as on and informal networks. Within the strategic dimension of governance, there are specific qualities and resources to be taken into consideration.

3.1.Multi-Level Governance

The age of sovereign nation is over, in the sense of globalization. Governance is still to a large extent executed at the national level. Nevertheless, its increasing shares go either upward to the intra and inter-national level. The need to cope with the increasing complexity of policy-making processes gives rise to the concept of multi-level governance (MLG). (Bovaird 2005:219)

3.2.Regulators of Market, State, Civic Sector, and Media

The influence of the market, state, and civic sector on public life, and the impact of their mutual interactions - sometimes synergic, sometimes contradictory, are carefully studied by many social scientists.

A basic concept of governing that involves building, within the public sector, a capacity for collective goal-setting and a capacity for steering the economy and society to reach these goals. Such a concept need not, and increasingly is not, based on hierarchical imposition of rue from the centre, but it does involve an ability to translate goals and ideas into action. Governance may be created in conjunction with individuals and

organizations in the private sector, and indeed may rely heavily on those instrumentalities for their success.

The state, market, and civil society as institutions which are situated in the intermediate position in societal governance.

The relatively new and understudied yet increasingly relevant and influential actor and regulator of public affairs, is the media. The influence of the media on governance is neglected or underestimated by traditional conceptual frameworks of political science, public administration, and treasury administration, and there are not many theories that include them, along with the state, market and civic sector, as regulators of public affair and foreign affair.

The market-state-civic sector-media regulative square is at the core of the conceptual size of governance.

3.3. Actors' Networks and Networking

The spread of democracy around the globe beginning from 20th to the 21st century, coupled with an upsurge in the new information and communication technologies, has inspired some scholars to develop the concept of network society, interpreted as the embodiment of a new historical trend. Dominant functions and processes in the information age are increasingly organized around networks. The new information technology concept provides the material basis for pervasive expansion throughout the entire social structure.

Presence or absence in the network and the dynamics of each network vis-à-vis others are critical sources of domination and change in our society. The network is the opposite of hierarchy and represents one of the differences between new governance and classical public administration.

Better understanding of the place and role of the actors' networks in contemporary governance exposes analysts to one of the major challenges. Without it, one of its key dimensions will be missed.

IV. Strategic Dimension of Governance

The above-mentioned core dimensions of governance in general are valid also for strategic governance and thus they should be taken seriously into analytic consideration.

What follows is a conceptualization of strategic governance as a specific part of governance in correcting the mis-affair.

The trial to specify a strategic dimension of governance out of a general concept of governance will always suffer from a measure of uncertainty. It is suggested that a distinction be made between its qualities and resources. At least some of them are well conceptualized and mostly may be agreed upon in literature.

4.1 Qualities of Strategic Governance

There are three core qualities of the strategic dimension of governance at the start of the 21st century: the ability to anticipate potential futures, the capacity 'to choose a society', and the so-called 'emergent strategies' It is considered all of them while being aware of their mutual dependence.

Anticipation

The first quality of strategic governance is defined as the capacity to foresee the long-term potential future developments and thus be able to react to them in an anticipatory way. It is characterized that the task of strategic governance as "changing ignorance and the lack of vision into global responsibility and awareness". It may go on in pleading for anticipatory government, applying foresight methods and techniques. It is stressed the importance of routing strategic economic and social development namely for LDC countries.

The 'Choice of Society'

The second quality of strategic governance is seen in its capacity to induce important changes compared with the way society has been functioning in the past. It can be associated with issues considered as prior in public discourse and decision making, with changing competences of different levels of governance, the interface between the state, market, civic sector and media, or the way the horizontal steering links are operating in society.

The changes introduced by the politicians, the transformation of post-capitalistic and communist countries, or the building of the regional groups fit well into this category.

One of the serious constraints of successful implementation of a 'choice of society' is lack of social consensus on the orientation and direction of the required change.

Emergent Strategies

There is a third quality of strategic governance, which is not mentioned frequently but which, in my view, is of a profound importance for understanding its nature: it can be understood as the negotiated outcome of many interacting policy actors and processes, and called the 'emergent strategies'. This concept is much better suited to real-life processes in the contemporary societies than the notion of 'strategic planning'.

4.2 Resources of Strategic Governance

The Global Ethic

The Concept Global Governance hopes for widespread acceptance of a global ethic, namely the "norms and values that should guide the world, the ethics that should inform life in the global neighbourhood Without them, it will be hard – if not impossible – to establish more effective and legitimate forms of global governance" (Encyclopedia 1994-5, part 6.2 Governance: providing a strategic framework) .An early but well elaborated concept of global ethic was submitted for public discussion by leading environmentalist.

Cognitive Resources, including Education

The complex and ever-changing tasks of governance cannot be effectively approached without a sound understanding of problems, opportunities and options in a relevant context. It is spoken that about the prominence of the realm of thought and reflection called 'cengtric' in order to focus governance on the real challenges facing humanity.

It is further suggested that the establishment of an institutionalized learning capacity. Learning is difficult for governments and therefore some formalized capacity for the long-term consideration of policy, and for the development of clear ideas where to go in the longer term must be built into the system. Nevertheless, this concept can be broadened and applied to all actors operating in the field of strategic governance.

Institutional Resources and Tools

The importance of building a strategic capacity in government. It is that institutions of strategic governance be structured as the Central Governmental Strategic Intelligence (CGSIs) including seven main components:

1. a professional strategic thinking and planning cooperative near the head of government;
2. smaller strategic thinking and planning staffs near main future-impacting ministries;
3. good access of these units to top decision-makers and main choice processes;
4. a national research and development organization (think-tank) developing long-term fundamental policy directions;
5. a professional crisis management unit;
6. similar capacities in parliaments and sub-national levels of governance;
7. a whole system consisting of its interacting, networked parts.

An important but often neglected part of institution building is the linkage of the budget process with the rest of the institutional framework of strategic governance. Budgeting needs to be integrated into the more general aspects of strategic planning and management.

Social Capital

Governance should be understood as a collective capacity to come to coherent agreement on the way it would be looked to go visions or goals – as well as the collective capacity to achieve these goals. Coping with the future requires concerted collective action, frequently without visible benefits, in some cases even with immediate losses for at least some.

Such an action is not manageable without a sufficient level of mutual trust among all the relevant social actors. In other words, social capital is another resource of strategic governance.

"Trust is one coping mechanism by which stakeholders can respond to their perception that they face a growing climate of risk and uncertainty in a context of unequally distributed power. The building of such trust is now a critical task for public administration." (Bovaird 2005:224,226)

Following the earlier conceptual considerations, namely particular qualities and resources of strategic governance, but also the multilevel and networking nature of governance as such, It is thought to suggest the set of six criteria, enabling to evaluate its capacity in particular cases.

Table: Criteria for the Capacity of Evaluating Strategic Governance

a	Level of political support for strategic governance
b	Involvement of civil and expert communities in strategic governance
c	Existence of Strategy Unit at the central level of government
d	Cognitive capacities of futures studies
e	Quality of strategic documents
f	Strategic guidelines from the meta-level of governance

V. Nepal and Other Countries

As there are many cultural, economic and political differences between countries , further in-depth comparative studies are needed to provide a more comprehensive picture of the situation. At the same time, one can identify some common features of countries' situations that are shared.

5.1. *Level of Political Support for Strategic Governance*

Nepalese political leaders in general fail to appreciate the importance of strategic thinking and decision making in pursuit of their political missions. As a person who had been deeply involved in future studies, it was encouraged for Social and Economic Strategy in charge of developing strategic programs and documents at the central and below central level of government. Nevertheless, these initiated by an executive decision, suffered from the lack of appropriate legislative framework, insufficient knowledge resources and managerial skills as well as low respect of the other sectors of public administration. The new government,formed later and later, has been transforming it for sustainable development. The overall impact on public policy formation in the country has been negligible in spite of some positive effects in terms of increasing general sensitivity of various stakeholders for strategic issues.

5.2 Involvement of Civil and Experts in Strategic Governance

There are several associations and federations those are active in the field of strategic governance in general and for sustainable development. At a more specific level, there is a whole spectrum of associations dealing with particular strategic issues. This potential has been partially utilized in drafting various strategic documents; nevertheless, it has been in the position of the weaker partner: the core decisions and rules have always been firmly in hands of public executives.

5.3. Cognitive Capacities of Futures Studies

There is body that has been professionally involved in futures studies in the Nepal: The NAST, research centres, labs, and universities which specialize in the development and application of foresight methodology in research and development issues, but not in the accreditation matters.

5.4. Nature of Strategic Documents

Quality strategic documents should outline goals, resources, actors with their responsibilities, expected outcomes, and exact implementation and evaluation mechanisms. The Strategy of sustainable development in many sectors for the Nepal was framed by the government from time to time. According to thorough analysis of the governmental documents offered, it has a lot of shortcomings: no legislative attachment; dozens of priorities without hierarchical balance between them; and many of these priorities are merely lists of goals and information items borrowed from other documents.

The analyses of many 'strategies' accepted in the country over the last couple of years do not differ much in their conclusions: in general, their methodological culture is low, and they enter the political and administrative setting with a very limited potential for their implementation.

5.5. Strategic Guidelines for the Micro-Level of Governance

In terms of technique and procedure, Nepal has had no problems with the application of the Open Method of Coordination (OMC). It was used several times for the preparation of National Action Plans in various sectors; it was applied in the process of the preparation of the different plans.

The serious problem lies not with its formal application but with the administrative and political context in which it is being applied. As a result, the real impact of the OMC in governance at the national level has been dramatically below its potential influence. In other words, operative and tactical tasks, short-term interests, time constraints and professional lackness have severely limited the effects of OMC's application. At the same time, clear positive effects can be recognized in raising the level of general awareness of civil servants in national issue.

Some economists challenged the inclusion of social consistency, environmental goals and the sustainable development concept as such. Even the scholars, who in principle agreed with the structure of the Strategy goals and the usefulness of such a programmatic effort, have found it quite difficult to see it as a realistic document, namely its ambitious part that endeavours to make the economy better.

VI. Implementation and Monitoring Implementation of the Strategy

6.1. Implementation of the Strategy

The National Anti-Corruption Strategy should be a medium-term policy document containing objectives to be implemented in the following five or three years periodic plan. The framework for the implementation of policy objectives will be specified in the Action Plan to be adopted within three months after adoption of the Strategy. The Action Plan will provide for specific measures and activities for the implementation of policy objectives, time frames, responsible entities, and implementation resources. Indicators for the execution of measures and activities will also be defined, on the basis of which the level of their implementation will be monitored, as well as indicators for the assessment of success of set objectives. As the Strategy and the Action Plan are developed for the period of five or three years, it is necessary to periodically analyze and possibly amend both documents in order to harmonize them with existing social conditions.

6.2. Strategy Implementation Coordination

Efficient implementation of the Strategy implies strong political will which may be created only through joint efforts and cooperation at the highest political level. The line ministry will establish an appropriate organizational unit which will be responsible to coordinate implementation of the Strategy and which will be a focal point for cooperation with other holders of public powers and with international organizations. Every obliged party in terms of the Action Plan will determine a focal point that will

monitor execution of activities from the Action Plan under the competence and/or scope of operation of the obliged party. The line Ministry competent for justice will organize regular mechanism in which focal points from state authorities will exchange experiences in the implementation of the Strategy and Action Plan. Such meetings will be organized in cooperation with the Anti-Corruption Body or Council. This will establish, organize and simplify usual mutual communication, exchange of information and coordination.

6.3.Overview Analysis of the Strategy and Action Plan implementation

The Anti-Corruption Body or Council is an advisory body of the Government that overviews anti-corruption activities, proposes measures to be taken for efficient fight against corruption, follows their implementation and proposes initiatives for adoption of regulation, programs and other acts and measures in this field. The Council timely shows the Government detected forms of corruption and points to failures of anti-corruption mechanisms. The Council will overview the results of the implementation of the Strategy and Action Plan in public authorities.

The Council will together with the Ministry competent for justice participate in organizing mechanism of focal points from public authorities.

6.4.Monitoring Strategy and Action Plan implementation

Monitoring of implementation of the Strategy and Action Plan is under the competence of the Anti-Corruption Agency established by the Law on Anti-Corruption Agency as an independent and autonomous state authority. All authorities and holders of public powers in charge of the execution of measures from the Strategy and Action Plan will submit periodical and annual reports to the Anti-Corruption Agency/Council on the implementation of the Strategy and Action Plan. The lower parliament and National Assembly will discuss about the Anti-Corruption Council's report on the implementation of the Strategy as a separate item on the agenda.

6.5.The system of Accountability for Execution of Obligations under the Strategy and Action Plan

After submission of annual reports of the Anti-Corruption Council on the implementation of the Strategy and plan, there are still some unclear mechanisms related to further actions of the Parliament and National Assembly.

VII. Conclusions

In spite of the rapid development of strategy, action plan, governmental program, and strategic governance in public policy documents, the actual impact of strategic thinking and decision making in the government and the politicians and administrators is considerably low.

In addition to achieving objectives of the Strategy that impose certain obligations, and considering that public authorities will be solely responsible for the Strategy, the Strategy also can collect specific recommendations referring to public authorities as well as to the private and civil sector, and enhances their actions according to measures. Bearing in mind that recommendations are not binding in their nature, their execution/non-execution is not envisaged to be obligation of public authorities, including of the entities from the private and civil sectors.

Bibliography

Banham, R. and N. Webb. 2012. Project Runaway: Strategic visions are great, but they can turn into nightmares at the project level. CFO (May): 46-51.

Brown, K. A., N. Lea Hyer and R. Ettenson. 2013. The question every project team should answer. MIT Sloan Management Review (Fall): 49-57.

Bovaird, T. (2005) Public governance: balancing stakeholder power in a network society. In: *International Review of Administrative Sciences,* vol. 71 (2), pp. 217-229.

Encyclopedia of World Problems and Human Potential. (1994-5) München: K.G. Saur, three volumes.

Mintzberg, H. (1994) *The Rise and Fall of Strategic Planning.* Englewood Cliffs: Prentice Hall.

Pierre, J. – Peters, G. (2000) *Governance, Politics, and the State*. New York: St. Martins Press.

Salamon, L.M. (ed.) (2002) *The Tools of Government. A Guide to the New Governance.* Oxford: Oxford University Press.

An Analysis of E-Banking Programme



✍ *Tej Narayan Dhakal*[*]

1. Introduction:

E-Banking Programme is a programme of modern Banking function of computer applications through electronic channels and internet by which communications and information are immediately done. Customers are facilitated from banking transactions. Customers who are enjoying with traditional Banking systems have differ from this modern programme. They can enjoy much more from modern Banking Programme than the traditional one. Therefore, E-Banking Programme in the Banking Business world is a fascinating ease and rapid Banking Programme. The consequence is that it minimizes operative cost and maximizes wealth. It can utilize full capacity too. It helps to increase customers and transactions. It helps to achieve productivity increment and economic growth. Banking business is a risky business than other businesses. E-Banking Programme facilitates and provides to both the sellers and customers to sell and buy goods and sevices nationally and internationally too. Therefore, it has a wider scope of economic activities and financial procedures. When this E-Banking programme came in the Banking business sector it has been playing a significant role in the modern business world.

In the context of Nepal, E-Banking Programme has been established and fascinating to city and streatching upto rural areas. Utilizing this programme most of the commercial banks are running together with this function. The tele-Banking and Automated Teller Machine (ATM) Programme facilities are providing by the already established commercial Banks. Although Tele-Banking and ATM programmes are micro models of E-Banking programme. Where is a business there is a more or less risk. E-Banking programme is a broad banking business mission. Therfore its vision should clarify and planning and targets policies and strategies are clearly defined. In the context of Nepal the largest and oldest two

[*] Registered Auditor Class "B" Ex-Deputy Administrator/Acting Director NARC

commercial Banks (i) Nepal Bank Ltd (estd in 1994 B. S.) and (ii) Rastriya Banijya Bank (National Commercial Bank (estd in 2021 B. S.) are the models of the traditional Banking system. They are going to adopting and shifting into the modern banking system and E-Banking programme too.

2. The forms of e-payment in Nepal includes :

- Credit Cards (introduced by Nabil Bank in 1990)
- Debit Cards (all commercial banks)
- Automated teller machines (introduced by Himalayan Bank Ltd. in 1995)
- Electronic fund transfer at points of sale (EFTPOS)
- Internet banking (introduced by Kumari Bank Ltd. in 2002)

3. Mobile banking:

Predecessors enjoyed with traditional banking system improving from creditors' monetary and financial transactions and activities. The Banking system has been improving to modern Banking system adopting the E-Banking Programme which is rapidly and universally spreading. Bank provides different facilities to its customers whether they are promoters, board of directors, share holders, personnel or other people. It takes service charge which may be nominal. Business men are very important for them. The computer technology is a fascinating unexpected product which has an extreme power of different phenomena. In the modern Banking Programme all of the functions of Central Banks and other kinds of banks and financial institutions are applied in the E-Banking Programme.

4. Internet Banking:

Internet banking in Nepal is in its infancy. Through Internet banking:

- Balance enquiry can be made.
- Amount of one account can be transferred to another in the same bank.
- Payment of utilities like electricity and telephone can be made by using the Internet.
- Payment of loans and applications for import letter of credit (L/C) can be made if there is sufficient balance available in the customer’s current or saving account in the same bank.

5. Issues of E payment:

The Nepal Rastra Bank is focusing on the following issues to promote epayment usage and wider user acceptance among the general public:

- General Legal Issue
- Relevant Security Issue
- Provider Issue
- Payment System Issue
- Supervisory Issue
- Law Enforcement Issue
- Public Awareness.

6. Need/Importance of E-Banking Programme:

The rapid growth of population in the world the world business is being made competitive, challengeable and risky. Therefore, its importance/need has been through lighting in the Banking business sector because traditional Banking programmes are still unsuccessful. In the context of Nepal Banking business competition is going to the climax. Therefore, Banks are their customers rather than customers are searching modern assured Banks. It is very difficult to identify the best customers. Modern Banks only can provide adequate standard Banking facilities to own customers. It is fascinating to the new customers by providing much more facilities and services of standard and modern/latest scientific Banks. The modern Banks can develop latest modern services and facilities and their diversifications by which the customers are fascinated and motivated. This is challenge to the developing countries' Banks to develop the latest modern Banking facilities and services, the rapid developing communication and information technology in the world is challenging to Nepalese Banks to develop the latest modern Banking facilities and services. This programme is a new product in the whole economic and financial sectors. Therefore, it can mobilize available economic and financial resources and can search new sources of incomes through standard development of opportunities. In the application of new technology the inherent different risks are carefully analyzed. In the initial stage over estimation is highly harmful and the consequences may be dangerous the position may be uncontrollable by which modern bank can fail and will go to the liquidation stage.

7. Factors Contributing in E-payments:

Numerous factors contribute to the development of e-payment systems. Unfortunately, the following existing factors contribute negatively towards the development of e-payment in Nepal:

(i) Computerisation of banks: Now, most of the banks are in computerised.

(ii) Infrastructure development: Telecommunication and electricity are available throughout the country, which contributed to development of electronic payment.

(iii) Development of ICT: The development of information and communication technology is the major factor for e-payment development.

(iv) People's behavior: Few people have confidence using e-payment. Some feels safe having cash on the person.

(v) Regulatory arrangement: With the enactment of the Nepal Rastra Bank Act, many regulations have been formulated to strengthen the banking and financial system in Nepal. Under the provision of the Act, the Nepal Rastra Bank is empowered to issue regulatory directives for promoting the electronic payment system in Nepal.

8. Impact of E-payment on Central Banking Functions:

Under the Nepal Rastra Bank Act, the central bank is in charge of the formulation and implementation of monetary policy, financial sector stability, foreign exchange stability and price stability with stated level of growth. Some of the objectives seem to be conflicting, such as price stability and growth. However, considering the reality of Nepal's economic situation, the Nepal Rastra Bank has to strive to achieve its objectives. The use of physical cash is predominant in the Nepalese economy. People are lack awareness on e-payments. In addition, there are very few outlets where people can make payments using e-payment. Commercial banks and financial institutions in the private sector are introducing various non-cash mode of payment, but directives to regulate to e-payments are yet to come in force. Considering few of the population are using debit and credit card, the impact of e-payments on the core functions of the central bank is minimal. The formulation of monetary policy to manage interest rate, conduct of open-market operation to manage the level of liquidity in the economy - whether to operate a tight or loose monetary policy - are all based on reserve money. We have not considered any factor arising from the development of e-payments as impeding the attainment of monetary policy objectives.

9. Risks of E-Banking Programme:

All the businesses are risky in nature. The degree of risk in the business depends upon its nature. Banking business is also a highly risky business. By the misuse of any function impacts to bear mischief, therefore, there need a performance appraisal to control misuse together with monitoring and evaluations, verifications and justifications reports must observe carefully. Risks are dangerous and controllable too. There are many risks which could not count ordinally with giving preference. Although, some of the significant risks are analyzed as follows:

A. **Operational Risks:** There are some operational risks which are as follows:

I. **Risks in use/application:** The main cause of the risk in this operational risk is the weaknesses of capacity and quality in the use/application of computer software. Within this risk there are internal and external risks. Most of the internal risks are happened in the misuse of computer software construction and the operators' operational risks too.

II. **Security risks:** This risk by naturally is a uncontrollable risk. The development of computer capacity, established access points in different places geographically, different ways of information flows i.e. internet, e-mail etc. Somebody can create liability to the Bank having entrance through delivery channels/access devices in banking programmes. Viruses are entered into the computer by the misuse of hackers.

III. **The risk on misusing of goods and services by the customers:** Banks must provide pertinent information to their customers in proper time to secure their accounts and other information which are safeguarding. If the customers are not known well about electronically doing transactions there may arise financial liability to the Bank.

B. **The risk on the design of software and use and maintenance:** In the context of selection of software, there may arise risk by choosing unusable software, low quality software and different from users need. Most of the Banks are depended on the available technology from outside, because it is cheaper and easier which may not be appropriate use for the customers. Therefore outer dependency creates problems which can not be solved easily

by repairing the software in time because of lacking necessary goods and services.

C. **Cross-Border Risk:** Cross-border risk is a dependable risk in between county to country. The legal provisions are different among countries. The dissimilarities of legal provisions, rules, policies and Banks' inherent memorandum of association, articles of association and prospects may hurt in the procedures of one country's Banks to another country's Banks. In this connection if some countries' service (providers) or grant/loan provider neglect their rights, duties, responsibilities, obligations/liabilities the recipients could not get the receivable things and can not appeal for their compensation too.

D. **Legal Risks:** There are many activities which make the Bank risky, irregular and inefficient. Sometimes own country's law hampers to the Banks. Sometimes legal procedures are the obstacles/mischiefs to the Banking businesses then they can push to the legal trap which may affect the Banks' legal entity. The legal risk is very much dangerous which cannot remove immediately. The Banks may suffer from this provision, if the management team cannot tackle legitimately on the undergone procedures.

E. **Reputational Risk:** The reputational risk is an indirect affecting risk. If the customers are unsatisfied and irritated, the reputation of the Banks would be declined and also will loss the good faith and sincerity. If the arised conflict can not be solved easily and the hackers also are hampering the Banks and its customers, in this situation customers may feel uneasy and risky. In such a problem the Banks are loosing their own goodwill which affects the whole Banking system.

10. Challenges of E-payment:

Nepal is a country where the development of ICT is rudimentary and ICT experts are few. The legal framework for ICT and e-payment development is also not adequate. Given such systemic weaknesses, the issues of security and privacy are pressing concerns considering e-banking is subject to risks of criminal attacks on bank accounts. Some more threats/problems in e-payment system in Nepal are:

- Low customer awareness about technicalities of e-money counterfeiting.
- Validity of e-signature.
- No proper legal provision regulating e-banking and e-money.
- Privacy of customer personal information. In e-banking and e-payment, data are stored in electronic devices, which, in the event of theft, will be revealed without the authorisation and knowledge of the customer.

11. Suggestions:

The following suggestions are recommended for enhancing e-banking / internet banking services of banks to the customers:

- Banks should take necessary steps to create awareness among rural people about the advantages of e-banking / internet banking services available in the banks.
- The e-banking / internet banking system should be enhanced to make the online enquiry and online payment much easier to the customers.
- Public sector banks should improve their e-banking / internet banking services to compete with their private sector counterparts.
- Banks may set up a team of personnel to train the customers to get acquainted with internet channel.
- The bank customers have perceived the risk of getting wrong information from e-banking / internet banking services. These illusions should be removed from the minds of the customers by bank people as these factors are the barriers for most of the customers for not adopting these services.
- Though e-banking / internet banking is convenient and easy to use, customers are afraid of adopting these services because they think that using these services are difficult and complicated. So, on-site training can be provided to the bank customers who intend to use e-banking / internet banking services.

12. Conclusion:

The development of e-payment is in its infancy in Nepal. Still all the people are not fully unaware of using non-cash payment. The development of electronic

payment system is severely impeded by lack of ICT resources, lack of public awareness and lack of infrastructure (electricity, telephone services, etc.). In spite of the constraints, commercial banks and other financial institutions have introduced credit cards and debit cards, including ATMs, Internet banking, mobile banking, etc. which are mainly used by the urban population. Card payment is yet to be regulated in Nepal. The Nepal Rastra Bank is taking initiatives for regulating electronic payment system in Nepal. The effect of e-payments on the implementation of monetary policy, which is based entirely on reserve money, is almost nil.all the business entrepreneurs/customers compulsorily must high jump in this E-Banking programme rapidly.

All the businesses whether they are commercial, industrial or developmental in nature are risky games. Commercial Banks are more risky which are motivating to the customers/business entrepreneurs through E-Banking programme. All the business endeavours are involved with banking transactions. Therefore, most of the business endeavours are depended with Banks and their financial transactions. The success of business endeavours also depends upon Banking activities and facilities. The fascinating facilitated modern Banking programme can ensure and motivate to the customers. Therefore, most of the business houses choose modern Banking programme which is beneficial in every field of human life.

References:

• Some books pertaining to E-Banking Programme
• Nepal Rastra Bank Act 2058
• The developmend of Epayment, Bam Bahadur Mishra
• Different Banks Publications
• E banking Publications

Audit policy implementation in Nepal: An analytical study*

1. Introduction:

At the preliminary stage, audit was introduced with hearing accounting activities by the owner. The term audire was famous to check the income and expenses of the sahoo mahajan. After this era Luca Paccioli(Italy) invent the accounting system. Auditing also introduced together for maintain the control environment. Auditing is important functions in the financial sector phenomena. Nowadays, there is also paradigms shift in auditing world. The main innovation in this field is that auditing is important domain for essential part to complete the financial cycle. Each and every company institutions, enterprises or organization, there is compulsory provision for audit. In the public sector each and every country has constitutional provision for auditing purpose. Nowadays, the audit which is internal or external, it is providing fact and figure about the organization, where is something wrong. So that audit is weapons to cache the wrongdoing. The system says while auditing will be finished, it gives green signal for go ahead. Where audit is remaining due, the income and expenditure and balance sheet should not approve.

2. Auditing Concept and Principles:

In the modern organizational behavior, auditing is in that stage, which could not cross without response, while it, could be internal or external. The four important domains in the financial administration are budgeting, accounting, reporting and auditing. In these four domains first three are within the organization and only last one is the outsider. So, auditing activities are the control tools in the financial management. Irregularities, fraud and corruption could not check without strong external scrutiny. So, one of the enhancing factors of financial management is auditing. Audit is evaluation or check or examine of the financial statement by the outsider. It means that a type of examination that would independent and impartial. Final audit is only the outsider who checks account systematically. It is reliable for all organization, involved all transactions in term of money. Lima Conference of

---

* [1]*This is a excerpt from research on" Audit policy implementation in Nepal: An analytical study " conducted by Mr. Trilochan Acharya as part of his M.Phil. programme under Public Administration Campus, Tribhuvan University*

INTOSAI, International Organization Supreme Audit Institute, which has more than 190 member countries, introduced 8 principles for external audit. They are Principles of Effective Legal Framework, Principles of Independence Office Head and Members, Principles of Sufficient mandates, Principles of Unrestricted access of Information, Principles of right and obligation of report, Principles of Freedom to decide on content and timing of the audit period, Principles of Follow-up mechanism, Principles of financial and administrative autonomy. Besides these principles, there are 7 core values of auditing. They are Independence, Integrity, Professionalism, Creditability, Cooperation, Innovation, and Inclusiveness. Principles of independencies of supreme audit institution says that it is indispensable for a healthy democracy that each country have a supreme audit institution which is independences is guaranteed by law but state institution cannot be absolutely independent so they can be achieve independence through different means. So the principles of audit are concerned with final audit or external audit. There are some principles of the internal audit also. Internal auditing means an appraisal activity established within the entity as a service to the entity. Its functions include, amongst the other things, monitoring internal control. The Institute of Internal Auditors says 'internal audit is an independent objective assurance and consulting activity designed to add value and improve an organizations operations. It helps an organization accomplished its operation by banding systematic, disciplined approach to evaluate and improve the objectiveness of risk management, control and government process'. Journal of Modern Accounting and Auditing says 'Audit is mainly known as 'Value-added services'. It is found that auditing has evolved through a number of stages. In the mid 1800s to early 1900s, the audit practice was considered as “traditional conformance role of auditing”. However, for the past 30 years, the auditor has been playing an “enhancing role”. Today, auditors are expected not only to enhance the credibility of the financial statement, but also to provide value-added services. Nevertheless, following extensive reform in various countries as a result of the collapse of big corporations, it is expected that the role of auditors will converge. It is evident that the paradigm about auditing has shifted over the years and it is likely to continue shifting in the future.

Mackenzie C.M 1996, p. vii) says in the foreword to the accountability and audit of governments made the following remark: “Without audit, no control; and if there is

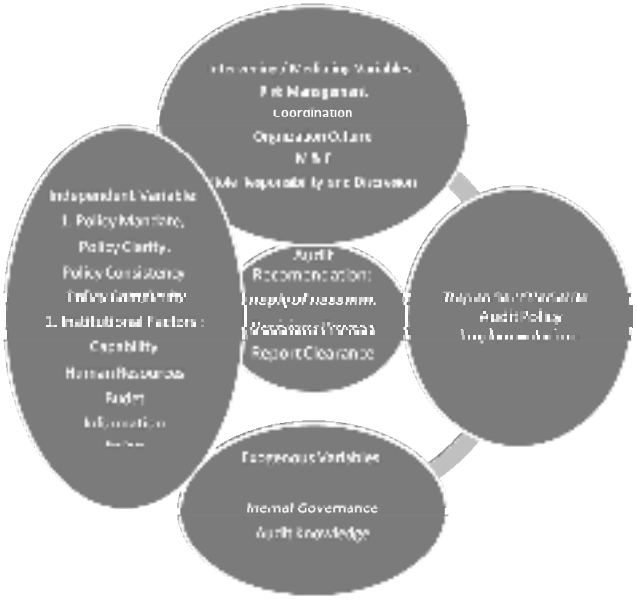
no control, where is the seat of power?" An analysis of the historical development 7 various countries. According to Leung.p. (2004, p. 24) is that such reform has implicated the auditing profession in the following ways: "(i) The role of auditors is expected to converge: refocusing on the public interest, redefining audit relationship, ensuring integrity of financial reports, separation of non-audit function and other advisory services; (ii) The audit methods revert to basics i.e. risk attention, fraud awareness, objectivity and independence, and (iii) increase attention on the needs of financial statement users". In summary, the review of the historical development of auditing has evolved the audit function through a number of stages. Auditing first emerged in the form of ancient checking activities in the ancient civilizations of China, Egypt and Greece. However, the practice of modern auditing did not become firmly established until the advent of the industrial revolution in the mid nineteenth century in the UK. Today, auditors are expected not only to enhance the credibility of the financial statement, but also to provide value-added services, such as reporting on irregularities, identifying business risks and advising management on the internal control environment. Austria audit service office defines 6 domains. They are integrity, responsibility, discretion, fairness, communication and transparency.

Finding Fraud and Corruption related issues through audit is crucial. Public sector bribery, fraud and corruption have become prime concerns for all parliamentarian about poor financial management. The word corruption refers dishonesty or a willful mis-presentation. There are major contributing factors responsible for strengthening financial system. They are: weak internal control and check system, ineffective monitoring and evaluation system, weak investigative and justice system, poor accountability and transparency, expensive social culture behavior, increasing people's expectations and lack of people's awareness and under developed civil society. Shrestha, I.R. (2014,p.25) says some of the government operations particularly vulnerable to corruption are collections of taxes and customs revenues, procurements of goods, constructions contracts, sale of public assets, granting permits and licenses, hiring of consultants etc. In the topics of "Audit policy implementation in nepal" is going to study.

3. Conceptual Framework :

Implementation of Auditing system is generally auditing and compliance its recommendation in financial arena. It can be studied and analyzed by borrowing some theories and model of Top-downers and Bottom-uppers. The conceptual framework has been design as consideration of policy clarity and consistency as

define by **Van Meter and Van Horn**. Factors like goals, strategies, activities, plans and programs of the implementing agencies, central policy makers' influence on implementers, interaction between local implementers and environment are also important variables to be studied and analyzed for the study of the implementation of Auditing system. Different kind of variables is follows:



Pie Chart: 1
Source: Developed By author

Audit is defined as the third party verification of the financial transaction. All auditees should reply about the report with applying recommendations within legally stipulated time frame. The section of the Financial Procedural Act, 2055 has explicitly provided for the legal framework for Audit Report Reply within 35 days from the report received. Implementation of the Audit Recommendation could be measured by supervising of the record in the office of the Auditor general. The report should clear according to the Financial Law, Audit Law, Public Procurement law and other laws of related offices, entities, and institutions. The research dealt with compliance especially of compliance of audit report with a study on the casual relationship between policy mandates, institutional capacity and responsibility of the entities taking into consideration of the intervening variables. The constructed independent variable is the policy mandate is defined as the legal authority provided to the entity to implement public policy. Financial Procedural Act, 1999 and Financial Regulations 2007, are the fundamental legal instruments to implement Audit policy. The extant model of implementation theories have focused on policy goal clarity, consistency and simplicity.

There is relation or not between policy clarity, consistency, simplicity of audit and financial regulations or disciplines. There is relation or not between human resources, technicality, professionalism of auditors, budget, working environment in the audit office and financial regulations or disciplines. Next aims is, there is relation or not between authorities, discretionary power, organization culture, coordination, risk management and monitoring and evaluation system and financial regulations or disciplines. Likewise, there is relation or not between audit stakeholders response and financial regulations disciplines will be analyze in this study.

4. Status of audit policy implementation:

Financial regulation or discipline denotes the financial activity according to the financial law, rules and regulations. It is not totally nil but it could be minimize by various administrative action. Audit is external evaluation of the financial activities of the entities. While financial regulation or discipline is effective the audit objection would be minimize. So test objective "Financial regulation" is compared with expected targets. Audit office is maintaining document of audit objections. The provision of Financial Procedures Act, 1999 Section (1) and (2) says "The Office of the Financial Comptroller General shall carry out, or cause to be carried out, the internal audit as prescribed. Each office shall submit accounts and financial statements of all kinds of incomes and expenditures as prescribed and get the external audit of the same to be carried out by the Office of Auditor General." For implementation audit policy related provision, Office of the auditor general does this job since 59 years. Constitution of Nepal, 1958 has also separate provision for audit. After this, all of the constitution has this kind of separate provision. Office of the auditor general has submitted 54 annual Audit report. It has centrally located one office is in Kathmandu. By implemented the audit related policy, office is giving preliminary audit report and gives many recommendation to improve the report and final report to the management. All total audit objection backlog amount is Rs. 3,96,25,61 lakhs upto 2072/73, according to office of the auditor general's annual reports. Some evaluations are as follows:

4.1 Audit Objection and Financial Regulations:

Audit Act, 1991 Section (12) gives mandate to the auditor general that necessary legal action shall be taken in respect of the faults and irregularities observed during the audit of income and expenditure and other financial matters of Government of Nepal according to the prevailing laws. It means that Auditor can audit. Audit Act Section (8,p) also gives authority that the Auditor General shall submit its annual

audit report, including his/her comments and opinions thereon, to president on the final audit of Government Offices and other offices and organization prescribed by prevailing laws, which are subject to audit by the Auditor general. Audit Act also emphasis that the Auditor General may submit a report if he deems necessary at any time to take immediate action against any loss or damage already happened or impending upon to the national assets. In such kind of Constitutional mandate and responsibility, Auditor General could implement the audit policy to maintain the financial regulations or to improve the financial discipline. According to this mandate office of the Auditor general audits all public funds. Audit report explains the position of financial regulations and disciplines are as follows:

Table 4.1: Auditing Amount and Audit Objection

Fiscal Year	Auditing Amount (in lakh)	Audit Objection amount (in lakh)	Audit Objection in Percent
2011/12	**7,42,59,43**	**27,96,96**	**3.77**
2012/13	**8,04,85,73**	**28,75,94**	**3,57**
2013/14	**8,53,94,64**	**37,40,57**	**4.38**
2014/15	**10,43,23,84**	**48,77,88**	**4.67**
2015/16	**12,95,44,92**	**88,85,59**	**6.86**

Source: Annual Report of OAG, Nepal, 2013 to2017

The study indicated that (**Table 4.1)** in comparison with total audited amount 3.77 % is Audit objection amount in 2011/12 whiles it increases up to 6.86% in 2015/16. This is surprising figure that most of the organizations in public sector are not within financial roadmap in Nepal according to the report of OAG Nepal. So audit policy implementation is not in line with financial regulations or not in the way of financial regulations. Because of their increasing trend of audit objection, it is necessary to get improvement in the field of audit policy implementation.

4.2. Recovery in audit and Financial Regulations

Financial Procedures Regulations ,2007 says that if any remark is made in carrying out examination pursuant to these rules, the Office In-charge or Departmental Head, shall take action as follows and give information thereof to the Department of the Auditor General and the Office of the Financial Comptroller General. In cases where record of cash and goods in-kind is omitted to be established, to require to establish the inventory within three days. In cases where the inventory of cash and goods-in-kind has been maintained in haphazard way causing loss and damage to the Government of Nepal, to recover the amount of such loss within fifteen days, and to forthwith recover it immediately as governmental dues pursuant to the prevailing law. In this way related financial policy is strong. In Audit, if there

is any over payment, payment without enough supporting evidence, income has not deposited in revenue account. If auditor finds out such cases, the concern employees should pay those amounts immediately and deposited into the national revenue. In reality, we are loosely implementing the financial regulations. We find out that government is benefited by implementing audit policy. Recovered amount during audit is as follows:

Table 4.2 Recovered amount in 5 years

Fiscal Year	Recovered amount in Audit (Amount in lakhs)
2011/12	96,89
2012/13	2,50,41
2013/14	2,06,06
2014/15	2,57,28
2015/16	2,08,98

Source: Annual Report of OAG, Nepal, 2013 to2017

Table 4.2 indicates that the detailed analysis of recovered amount through audit policy implementation. The recovery amount is revenue generation which is depositing in the national fund. Audit professionals are giving security or value added service to the government. It could get positive opinions by audit policy implementation verifying financial regulations.

4.3 Recoverable amount and Financial Regulations

According to the Financial Procedures Regulations, 2007, number (1) it shall be the obligation of the Accounts Responsible Officer to see whether the Office In-charge or the responsible person has settled the irregularities or not, and get the same settled pursuant to the prevailing law, if they have not been settled. It shall be the obligation of the responsible person or the Office In-charge to settle the irregularities set from the audit by submitting evidence or by regularizing or recovering the same. Where the responsible person or the Office In-charge or employee with the obligation to settle the irregularities has to leave the Office by being transferred, promoted or retired, he shall hand over the details of the irregularities yet to be settled and all the details on the action relating to the transactions to successor, and the successor shall also take over the inventory of the irregularities yet to be settled and all the details on the action relating to the transactions, and settle, and cause to be settled, the irregularities on the priority basis.

In respect of auditor's finding, audit office has divided such irregularities of the audit report in different heads. Some amounts needs to recovery from related employees or some of them need to recover from the authorized persons, and some

of them would be necessary to show the evidence and some of them may be advance.

Table 4.3: Auditing Amount and Audit Objection need to recovery

Fiscal Year	Auditing Amount (in lakh)	Audit Objection in recoverable amount (in lakh)	Percent
2011/12	7,42,59,43	3,38,33	12
2012/13	8,04,85,73	2,87,80	10
2013/14	8,53,94,64	3,46,15	10
2014/15	10,43,23,84	4,33,62	9
2015/16	12,95,44,92	40,43,89	43

Source: Annual Report of OAG, Nepal, 2013 to2017

The study table 4.3 indicates that 8.60 % to 42.48 % of Audit objections amount are need to recover according to audit report or audit objections. According to the irregularities separation system, lower recoverable amounts in 2014/15 and highest recoverable amounts in 2015/16. This is surprising situation in different two years. In such amount the financial policy implementation is quiet wrong. But auditing policy is very important and effective. So, financial policy implementation is not in right track. Because of the audit objection as recovery amount is upto 42%, it is necessary to implement strong step in the field of financial policy implementation. Because of the bureaucratic nature of most policies implemented evaluated by OAG, it gives negative impact on the output and outcome of the policy implementation.

4.4 Audit Backlog Clearance and Financial Regulation

Section 99(1) of Financial Procedures Regulations 2007, says that "After a letter has been received from the concerned auditor or the Office carrying out the audit in respect of the irregularities detected from the internal audit or the final audit, the irregularities shall be settled within the time-limit, if any, specified in that letter and within thirty-five days if no such time- limit is specified in that letter, by regularizing the irregularities if they have to be regularized, by submitting necessary evidence, if any evidence has to be submitted or by recovering them, if they have to be recovered or by giving clear reply if they have to be made clear through such reply; and a reply to that letter shall be given to the auditor or the Office carrying out audit within thirty-five days. Policies are implemented to achieve specific aims. This is provision of financial regulation; however, offices have not clear the unlawful amount in time. There are many irregularities from last

5 years. We can see the clearance ratio of entities, which is the negative map of policy implementation.

Table 4.4: Audit Objection Backlog and clearance.

Fiscal Year	Total amount of Audit backlog	Clearance	Clearance Percent
2011/12	54,36,02	16,78,40	31
2012/13	65,54,50	21,26,81	32
2013/14	72,97,02	19,40,31	27
2014/15	90,87,46	27,23,78	30
2015/16	1,12,41,38	33,77,87	30

Source: Annual Report of OAG, Nepal, 2013 to2017

According to the above figure (Table 4.4) only 27 to 32 percent of the total backlog audit objection amount has been cleared in the whole year. What about irregularity amount of the 68 to 73 percent every year, nobody can give answers. It is going to be collecting in the record. It means financial policy is not properly implemented. In this concern, Financial Procedure Act, 1999 section 14(3) says that the responsible person shall submit the accounts of transactions and related documents to the concerned office or auditor as prescribed. But above situation into the audit policy implementation is not taking care to follow the financial regulation.

4.5 Unsubstantiated amount and Financial Regulation

According to Constitution of Nepal the public accounts and of all public offices or organization shall be audited and reported on by the Auditor General. For this purposes the Auditor-General or any person authorized or appointed for the purpose by the Auditor General shall have access to all books, records, returns and other documents including documents in computerized and electronic form relating to or relevant to those accounts. The Auditor-General should check the public accounts; all offices and institutions in such a form as the Auditor General shall approve and shall be subject to review. An internal auditor of an organization or body shall submit a copy of each report issued because of internal audit work carried out to the Controller General. All financial and accounting systems in respect of the accounts shall be subject to summit for audit. Any head of a public institution or other body subject to auditing by the Auditor General who fails to comply with this is liable or defective internal controls and internal auditing.

Table 4.5 Unsubstantiated Amounts.

Fiscal Year	Total Audit Amount	unsubstantiated	Percent
2011/12	27,96,96	8,51,00	30

2012/13	28,75,94	7,92,09	28
2013/14	37,40,57	11,80,24	32
2014/15	48,77,88	14,96,64	31
2015/16	88,85,59	18,14,25	20

Source: Annual Report of OAG, Nepal, 2013 to2017

According to the above figure (Table 4.5), upto 32 percent Audit objection amount or irregularities are without supporting documents or without proper evidence. It means financial policy implementation is not sufficient and audit policy is required to strengthening.

5. Data analysis and interpretation:

The Primary data had analyzed with a objective of finding relationship between constructed test and predictor variables. While financial regulation or discipline is effective the audit objection would be minimize. So test objective "Financial regulation" is compared with expected targets. The financial regulation would evaluate by audit with auditing through economy, regularity, efficiency, effectiveness and propriety. Various secondary data from audit with comparison is made chapter four, which indicate the financial regulation more with their budget proportion. Moreover, financial regulation of the government offices, agencies and all public organization depends upon the clarity, consistency, and simplicity of the audit policies, laws, and on institutional factors like organizational culture, coordination, risk management system, and monitoring and evaluation system of OAG, the constitutional body, for audit.

5.1 Relationship between Audit policy clarity and financial regulation:

Auditing Policy is guided by Constitutional provision, which provision related to check and balance system for democratic values. As a constitutional body, Auditor General is independent. The audit policy implementation is free from interference of the side if the executive. The responses from the respondents are analyzed under following table. The hypothesis test as under:

Table 5.1 Policy clarity on financial process and audit

Independent Variables	b	t	p-value
Constant		-1.493	.146
Financial Procedure regulation have clear about Financial process.	.029	.131	.896
Legal provision related to audit system are clearly understood.	.103	.493	.626
provision relating to Audit objection clearance are define detailly.	-.045	-.248	.806

Audit clearance ambiguously spelled out presenting documents.	.463	2.177	.038**
The Legal provision for internal audit and internal control are useful for internal control.	-.184	-1.028	.312
The Legal provision relating to submission of financial statement are clearly spell out in the law.	.847	4.557	.000*
The audit period and time for submission document are suitable and economical.	.465	1.124	.270
The Audit report is clear, simple and easily understood.	-.289	-.637	.529
The procedures for Audit reply are simple and easy to follow.	-.312	-.480	.635
The procedures to take more time for Audit reply is suitable.	.172	1.414	.168
The reporting system and time of OAG Annual report is suitable.	-.073	-.445	.660
The procedure for PAC decision implementation are clear and complete.	-.141	-.985	.333
R square	.746		
F	7.084		
Durbin Watson	2.02		

Questions: Auditing system and clearance of audit objections in terms of policy clarity. In the given statement 1- refers to completely disagree, 2-partly disagree, 3-partly agree, 4-completely agree and 5- I don't know. In these 1 is lowest of the scale and 5 is the highest of the scale.

Source: Field study, 2017, N=52

*Level of significant 5 % * * and 1% is **

The R square value of the model fits in this study suggets that the model explains 74.6 percent of the variance in the dependent variable auditing principles in Nepal. The F value of this model is 7.084. Number of questions about the position of financial management and audit were asked. These questions are financial process define, legal provision related to audit system, audit objection and clearance process, internal control and internal audit, submission of financial statement, audit report and its simplicity and clearlyness, procedure of audit reply, reporting system of OAG and procedure of PAC decision implementation. The study revealed that the Legal provisions relating to submission of financial statement are clearly spell out in the law was highly significant at the 5 percent level of significance. Audit clearance ambiguously spelled out presenting documents was also found to have significance relationship with financial regulation at 5 percent level of significance. The rest of the activities were insignificant. The procedures to take more time for Audit reply, audit period and time for submission document and the legal provision

for internal audit and internal control are useful for internal control, the procedure for PAC decision implementation are clear and complete etc. are in position but insignificant at 5 percent level of significance. Financial procedure regulation and process, legal provision related to audit system, provision relating to Audit objection clearance, simplicity of the audit report, the procedures for Audit reply, reporting system and time of OAG Annual report were not accomplished as required. Therefore, these activities had negative relationship with implementation of financial regulation.

5.2 Relation between audit Policy consistency and Financial Regulation:

The consistency in policy affects the effective implementation of the policy. The policy consistency variable includes different factors relating to stability in legal provisions, compulsory auditing and improve in line with its recommendations. Timely reply the audit objections, submit the supporting documents with audit reply are guided with the audit policy consistency. The responses from the respondents are analyzed under following table. The hypothesis test as under:

Table 5.2 Policy consistency on financial process and audit

Independent Variables- policy consistency	b	t	p-value
Constant		1.417	.166
The definition of financial Procedures law and audit law is consistent over the last 25 years.	-.156	-.969	.340
The legal provisions relating to Audit mandate are consistent.	-.260	-1.221	.231
Legal provision about the Audit compulsory are steady.	.484	2.866	.007*
Legal provision about the Audit report submission is constant.	.910	3.886	.001*
The legal provision relating to report discussion is PAC is same.	-.701	-4.283	.000*
Legal provision about the budget revenue and financial administration are consistent.	-.500	-1.946	.061***
Financial penalties chargeable to the non-clearance of the Audit irregularities are consistent over 25 years.	.511	2.451	.020**
Act relating to financial fraud and corruption are effective or not since 25 years.	-.190	-1.247	.222
Financial administration related public procurement Act are steady.	.260	1.376	.179
The legal provisions with Audit clearance are constant.	.325	1.810	.080***

R square	.626		
F	5.194		
Durbin Watson	1.901		

Questions: Audit mandate, legal provision and procedure, procurement system, audit objection clearance as policy consistency. In the given statement 1- refers to completely disagree, 2-partly disagree, 3-partly agree, 4-completely agree and 5- I don't know. In these 1 is lowest of the scale and 5 is the highest of the scale.
*Level of significance: 10 % * * *, then 5 % * * and 1% is **
Source: Field study, 2017, N=52

Questions were asked regarding the activities prescribed by Financial Procedures Act, Financial Procedures Regulations and Audit Act for financial management consistence which are related the auditing activities. Among these activities legal provision relating to report discussion is PAC, Legal provision about the Audit report submission, Legal provision about the Audit compulsory and financial penalties chargeable to the non-clearance of the audit irregularities are over 25 years have significant relationship with financial regulation. Furthermore, Legal provision about the budget revenue and financial administration and the legal provisions with Audit clearance are positive since these are not accomplished as required. The definition of financial Procedures law and audit law over the last 25 years, The legal provisions relating to Audit mandate, act relating to financial fraud and corruption since 25 years and financial administration related public procurement steady have some few negative relationship with implementation of financial regulation. Thus, the financial regulation relating to audit are partially implemented the rules and regulations prescribed by law.

5.3 Relationship between audit policy simplicity and financial regulation:

The simplicity of policy affects the effective implementation of the policy. The policy simplicity variables include simple and easy provisions for financial management as well as audit. It is also emphasized that the audit process, report receiving and reply with evidence. The responses from the respondents are analyzed under following table. The hypothesis test as under:

Table 5.3 Policy simplicity on financial process and audit

Independent Variables	b	t	p-value
Constant		2.402	.022
The definition of the financial terms in constitution, Audit Act, financial procedure Act, public procurement Act are simple.	-.026	-.106	.916
Legal provisions relating to financial administration	.343	1.763	.088***

are easy.			
Legal provision relating to Audit are straight forward and uncomplicated.	.638	3.652	.001*
The process, means and deadline for clearance of Audit irregularities are suitable and economical	.113	.477	.637
The Audit report is easy and simple to understand.	-.631	-2.790	.009*
There is a Legal provision to non clearance of Audit Quiry relating to PAC decision.	-.542	-3.235	.003*
There is an easy and clear provision to get clearance from Audit.	.382	2.339	.026**
There is an easy to get recorded of the previous year audit report in such activities.	.646	2.361	.025**
The legal provision for follow up audit are clear.	-.443	-2.395	.023**
The Directives relating to internal audit, internal control and physical inspection are simple and easy to implement	.080	.471	.641
R square	0.583		
F	4.341		
Durbin Watson	2.438		

Questions: Audit mandate, legal provision and procedure, procurement system, audit objection clearance as policy simple. In the given statement 1- refers to completely disagree, 2-partly disagree, 3-partly agree, 4-completely agree and 5- I don't know. In these 1 is lowest of the scale and 5 is the highest of the scale.

*Level of significance: 10 % * * *, then 5 % * * and 1% is **

Source: Field study, 2017, N=52

The next hypothesis of this study was the accomplishment of simplicity of the relating to provision of financial act, regulations and audit act. The present design of the auditing principles, constitutional system, audit as per audit act preliminary audit report, accumulating amount of audit objections are treated as dependent variables. The definition of the financial terms in constitution, Audit Act, financial procedure Act, public procurement Act are simple, Legal provisions relating to financial administration are easy, The process, means and deadline for clearance of Audit irregularities are suitable and economical etc. were questions relating to financial regulations as well as audit. Among these activities Legal provision relating to Audit, Legal provision to non clearance of Audit Query relating to PAC decision, legal provision for follow up audit, get record of the previous year audit report in such activities, the audit report is easy and simple to understand and provision to get clearance from Audit have significant relation with financial regulation or they agree the provisions are simple. Legal provision relating to financial administration is positive although it could not comply the required 5 percent level of significance. However, the definition and simplicity of the financial terms in constitution, audit act, financial procedure act public procurement act, the

process means and deadline for clearance of Audit irregularities and directives relating to internal audit internal control and physical inspection are found insignificant to the financial regulations. They found complicate to implement. So that financial regulations are partially simple according to the study.

5.4 Relationship between Human Resources and Financial Regulation:

Human resources of the organization are important factors for enhancing institutional capacity of the organization. Adequate computer literate professional and committed staffs are the key for organizational efficiency and effectiveness. The questions relating to audit works and its capability are the professional human power to maintain the financial discipline through audit. The linkages between Performance Based Incentive System (PBIS) and employee's performances and linkage between employee's performance and performance appraisal system of the Office of the Auditor General were asked to the respondents. In this survey, the question of sufficient staffs in OAG and the capabality of the officials were also asked. The responses from the respondents are analyzed under following table. The hypothesis test as under:

Table 5.4 Human resources in audit

Independent Variables – Human Resources	b	t	p-value
Constant		3.047	.004
Audit officials are sufficient to give Audit service.	-.121	-.535	.596
Audit officials are computer literate and information technology friendly to Audit and reporting.	.004	.022	.983
Audit officials are professional and committed to enhance Audit service (Audit plan, Audit execution, Report writing, and follow-up service).	.254	1.066	.294
Audit official are capable to undertake Audit field work, report writing, record maintain, and Audit reply implementation.	.018	.067	.947
The performance Appraisal in liked with employee's performance	.205	1.046	.302
R square	2.104		
F	.855		
Durbin Watson	.106		

Questions: Audit professionals are sufficient, they are committed professional, capable and their performance appraisal is linked with PBIS. In the given statement 1- refers to

completely disagree, 2-partly disagree, 3-partly agree, 4-completely agree and 5- I don't know. In these 1 is lowest of the scale and 5 is the highest of the scale.
Source: Field study, 2017, N=52

A number of questions about audit service were asked. They are: "Audit officials are sufficient to give audit service, audit officials are computer literate and information technology friendly to Audit and reporting, audit officials are professional and committed to enhance audit service (audit plan, audit execution, report writing, and follow-up service), Audit official are capable to undertake Audit field work, report writing, record maintain, and Audit reply implementation and the performance appraisal in linked with employee's performance". The study revealed that those activities about audit are insignificance at the 5 percent level of significance. Although Audit officials are professional and commited to enhance audit service (audit plan, audit execution, report writing, and follow-up service) and the performance appraisal in linked with employee's performance are not very low but they could not accomplished as required at the 5 percent level of significance. Main of the provisions about human resources in OAG Nepal is needed to improve.

5.5 Relationship between ICT system and Financial Regulations:

The physical and information, communication, and infrastructure organization is important factor for the organizational efficiency and effectiveness. Under the predictable variable, ICT is in the priority of the office of the Auditor General. There is **AUDIT MANAGEMENT INFORMATION SYSTEM** and **ELECTRONIC WORKING PAPER** system established. For this purpose the survey has been conducted. The responses from the respondents are analyzed under following table. The hypothesis test as under:

Table 5.5 ICT in audit.

Independent Variables –Infrastructure	b	t	p-value
Constant		6.349	.000
The existing Audit report binding system are effective to Audit Record keeping and clearance.	.402	2.222	.032**
The capacity of Information, communication and Technology of OAG is strong.	-.292	-1.348	.186
The Audit official and auditiees are physically and virtually connected with each other to make communication easy.	-.036	-.153	.879
Audit management Information system (AMIS)	.097	.433	.667

related to audit (EWP) and record keeping is general by OAG.			
R square	.136		
F	1.459		
Durbin Watson	1.852		

Questions: The infrastructures of the office of the Auditor General and its information and communication system as well as electronic working papers used. In the given statement 1- refers to completely disagree, 2-partly disagree, 3-partly agree, 4-completely agree and 5- I don't know. In these 1 is lowest of the scale and 5 is the highest of the scale.
*Level of significance: 5 % * **
Source: Field study, 2017, N=52

Questions were also asked regarding to the infrastructure of the auditing office. They are :"The existing Audit report binding system to Audit Record keeping and clearance, the capacity of Information, communication and Technology, the Audit official and auditiees are physically and virtually connected with each other to make communication and Audit management Information system (AMIS) related to audit (EWP) and record keeping by OAG". Among those questions the existing audit report binding system and audit record keeping and clearance system is significant at the 5 percent level of significance. But the capacity of information, communication and technology, the audit official and auditiees are physically and virtually connected with each other and audit management information system (AMIS) related to audit (EWP) and record keeping were insignificant. It means the relationship with financial regulations is negative. Thus, almost all of the information and technology system are necessary to improve.

5.6 Relationship between Budget and Financial Regulations:

Budget is compulsory to mobilize the human resources. It is also necessary to manage the communication and technological aspects. Budget factors are base for organizational efficiency and effectiveness. Under the predictable variables, this study has question for sufficiency. The optimum level of budget is key players for efficient audit and irregularities settlement. The responses from the respondents are analyzed under following table. The hypothesis test as under:

Table 5.6 Budget in audit

Independent Variables – Budget	b	t	p-value
Constant		9.118	.000
Audit office have sufficient budgetary support to implement Annual Audit plan.	-.349	-1.862	.070***

The Audit office has allocated program Budget for interact with auditee.	.550	2.937	.006*
R square	0.181		
F	4.312		
Durbin Watson	1.461		

Questions: Auditing system and clearance of audit objections in terms of policy clarity. In the given statement 1- refers to completely disagree, 2-partly disagree, 3-partly agree, 4-completely agree and 5- I don't know. In these 1 is lowest of the scale and 5 is the highest of the scale.
*Level of significance: 10 % * * * and 1% is **
Source: Field study, 2017, N=52

Questions were also asked about activities performance by budget. questions were: " Audit office have sufficient budgetary support to implement Annual Audit plan and the Audit office has allocated program Budget for interact with auditee." Among those questions the audit office has allocated program budget for interaction with auditee is significant. This means there is positive relationship with this statement. The office have sufficient budget to implement plan is not significant. This means there is some few negative relationship between budgetary support and improvement of financial regulations. Thus, it is necessary to improve budgetary support into the audit policy implementation.

5.7 Relationship between working environment and Financial Regulations:

Working environment is intervening variables to perform the audit. If government and other agencies or stakeholders gives priority to the audit, to settle the audit objections or submission the financial statement, audit could get better performance. There is a lot of irregularities remaining to settle. Working environment is main concern to improve the financial regulations. The responses from the respondents are analyzed under following table. The hypothesis test as under:

Table 5.7 Working environment in audit

Independent Variables – working Environment	b	t	p-value
Constant		4.011	.000
The Government and other agencies related to audit are giving prority to implement audit report.	.244	1.408	.167
The government and department are risking remark to the officers and project chief, while repeating same issue every year.	.121	.661	.513

The government have any evaluation basis according to the volume of irregularities to give promotion and other opportunity.	-.163	-.839	.407
Audit office is free from other environment or conflict of interest from auditees	.062	.379	.707
R square	.071		
F	.710		
Durbin Watson	1.964		

Questions: Auditing system and clearance of audit objections in terms of policy clarity. In the given statement 1- refers to completely disagree, 2-partly disagree, 3-partly agree, 4-completely agree and 5- I don't know. In these 1 is lowest of the scale and 5 is the highest of the scale.
Source: Field study, 2017, N=52

In this study there are some questions about working environments. These questions are: "The Government and other agencies are giving priority to implement audit report; risking remark to the officers and project chief, evaluation basis according to the volume of irregularities, audit office is free from conflict of interest from auditees." Among these questions non of them have get significant at 5 percent level of significance. It means there is negative relationship within these situation and financial regulations. It shows that there is no priority to implement audit report; no evaluation basis according to the volume of audit, audit office is not free from conflict of interest. Thus, it is necessary to improve outside and inside environment by the audit office.

5.8 Relationship between discretionary power and Financial Regulation:

Intervening variables affects the both positively and negatively. There are some variables that may affect the financial discipline in the financial management. For research we find out that Authority and discretionary power of the authorities is as intervening variables. Audit has not such kind of discretionary power at all. Audit works only the verification of the system. The responses from the respondents are analyzed under following table. The hypothesis test as under:

Table 5.8 Authority and discretionary power and audit

Intervening Variables – Authority and discretion	b	t	p-value
Constant		4.941	.000
The responsibilities and authorities of the Audit officials are clear and adequated.	.389	2.548	.015**
Audit has a discretionary power to produce Audit	.004	.029	.977

irregularities.			
R square	.152		
F	3.505		
Durbin Watson	2.375		

Questions: Authority and discretionary power affects to the financial regulations or discipline is the main statement. In the given statement 1- refers to completely disagree, 2-partly disagree, 3-partly agree, 4-completely agree and 5- I don't know. In these 1 is lowest of the scale and 5 is the highest of the scale.

*Level of significance: 5 % * * .*

Source: Field study, 2017, N=52

The study asked questions about the authority and discretionary power of the auditor. The questions were: "The responsibilities and authorities of the Audit officials are clear and adequate and Audit has a discretionary power to produce audit irregularities." In these questions the responsibilities and authorities of the Audit officials are clear and adequate and it was significant. Which means the responsibilities and authorities are clear. But audit has a discretionary power to produce Audit irregularities is not significant at the 5 percent level of significant. Thus audit has not discretionary power to produce audit irregularities is insignificant.

5.9 Relation between organization culture and financial regulation:

The organization behavior of the office of the auditor general makes a difference in the clearance of the audit objection. The office culture gives positive incentive to the auditees. In the study, the test of hypothesis is measured through organization culture**.** The responses from the respondents are analyzed under following table. The hypothesis test as under:

Table 5.9 Organization Culture in Financial process and audit

ntervening Variables – Organization culture	b	t	p-value
Constant		5.393	.000
Audit office accords high importance to encourage auditee to clear audit quairy.	.287	1.551	.129
Auditors behaviours are audit oriented.	-.039	-.213	.833
R square	.071		
F	1.500		
Durbin Watson	2.176		

Questions: Auditing system Is applying organizational culture . In the given statement 1-refers to completely disagree, 2-partly disagree, 3-partly agree, 4-completely agree and 5- I don't know. In these 1 is lowest of the scale and 5 is the highest of the scale.

Source: Field study, 2017, N=52

To the study about organizational culture, there are two questions have been developed: "Audit office accords high importance to encourage auditee to clear audit query and Auditors behaviors are audit oriented." Among those questions none of them have significant at the 5 percent level of significance. Audit office accords high importance to encourage auditee to clear audit quairy is not significance. But it is not so negative. There are negative relationship between auditor's behavior and financial regulations. Thus it is necessary to improve the auditor's behavior.

5.10 Relation between Coordination and financial regulation:

The coordination within different directorate of the office of the auditor general creates synergic outcomes in the organizations. The respondent was asked to rate the assessment as there is a coordination system with organization. It encourages entities to settle the audit objections as quickly as possible. The responses from the respondents are analyzed under following table. The hypothesis test as under:

Table 5.10 Coordination with financial process and audit

Intervening Variables – Coordinations	b	t	p-value
Constant		6.316	.000
There is coordination system within OAG and auditees to comply audit quiry.	-.119	-.523	.604
There is coordination system between auditees to comply the financial laws.	.251	1.108	.275
R square	0.034		
F	.692		
Durbin Watson	1.677		

Questions: Audit management needs coordination. In the given statement 1- refers to completely disagree, 2-partly disagree, 3-partly agree, 4-completely agree and 5- I don't know. In these 1 is lowest of the scale and 5 is the highest of the scale.

Source: Field study, 2017, N=52

Two questions about coordination system in OAG have been asked. They were:" there is coordination system within OAG, the coordination system between auditees to comply the financial laws." Among those questions, both are insignificant at the 5 percent level of significance. The financial regulations and coordination system have negative relationship. Thus, coordination needed to improve.

5.11 Relation between risk management and financial regulation:

Auditing system is required to maintain the risk register to know how the risk. The auditor are not giving priority to settle the audit objection and there is high risk to non- compliance the recommendations. For the study purpose, the respondent were

asked as to the whether OAG has developed the sophisticated system to manage the risk. The responses from the respondents are analyzed under following table. The hypothesis test as under:

Table 5.11 Risk management in financial process and audit

Intervening Variables – Risk management	b	t	p-value
Constant		5.110	.000
OAG has developed a sophisticated system to identify to compliance risk in financial management.	.183	1.114	.272
The non-compliance of Audit Report Risk mitigation managed by OAG.	.268	1.631	.111
R square	0.149		
F	3.403		
Durbin Watson	2.004		

Questions: Audit office need to design risk management system. In the given statement 1-refers to completely disagree, 2-partly disagree, 3-partly agree, 4-completely agree and 5-I don't know. In these 1 is lowest of the scale and 5 is the highest of the scale.
Source: Field study, 2017, N=52

To study the risk management system in the office of the auditor general, here are two questions. they are: " OAG has developed a sophisticated system to identify to compliance risk in financial management and the non-compliance of audit report risk mitigation managed by OAG." None of them are significant. Audit report risk management is better position although it is also not in required level at 5 percent level of significance. First question is also more insignificance. Thus, it is necessary to improve the risk mitigation system in the audit office.

5.12 Relation between monitoring and evaluation and financial regulation:

Monitoring is a evaluation process and tool for facilitating implementation of the plans and policies. Evaluation of the policies, plans and programs has implemented with assisting the some guidelines and formats. In the study, the auditing system has appropriate mechanism to evaluation and monitoring. The responses from the respondents are analyzed under following table. The hypothesis test as under:

Table 5.12 Monitoring and evaluation in financial process and audit

Intervening Variables – Monitoring and Evaluation	b	t	p-value
Constant		7.415	.000
The OAG has develpoed a well network and E-	.068	.326	.746

based internal reporting and monitoring system			
OAG internal monitoring system is linked with PBIS and other reward system	.215	1.032	.308
R square	0.071		
F	1.483		
Durbin Watson	1.785		

Questions: Implementation of audit report is supported by monitoring and evaluation system. In the given statement 1- refers to completely disagree, 2-partly disagree, 3-partly agree, 4-completely agree and 5- I don't know. In these 1 is lowest of the scale and 5 is the highest of the scale.
Source: Field study, 2017, N=52

There is two questions about monitoring and evaluation system in auditor general's office. Such questions are: " OAG has develpoed a well network and E-based internal reporting and monitoring system and OAG internal monitoring system is linked with PBIS and other reward system." Among those, none of them are significant at the 5 percent level of significance. It is negative relationship between e base internal reporting system and internal monitoring system linked with PBIS reward system and financial regulation and discipline. Thus, to improve financial discipline, it is necessary to developed a well network and e based monitoring system and the monitoring system would linked with PBIS and other reward system.

5.12.1 Relationship between Exogenous variables and financial Regulation:

Exogenous variables affects to the validity of the audit report, others environment to audit implementation. There are some variables that may affect the Financial Regulation. For research we find out that Legal provision relating to CIAA, Auditee's over look the Preliminary audit report, report implementation behavior of auditees, government initiation to implement the report, social priority for the audit report are show as the exogenous variables. The responses from the respondents are analyzed under following table. The hypothesis test as under:

Table 5.13 Exogenous variables in financial process and audit

Exogenous Variables	b	t	p-value
Constant		2.845	.007
Legal provision relating to related CIAA and others has effected to audit and audit inquiry and follow up system.	.226	1.191	.241
Auditee may overlook and mix up provisions to preliminery report and annual report and decision related to PAC .	.134	.824	.416

Auditees report implementation behavoour is effected by other behaviour of other auditees.	.176	.823	.416
Auditees report implementation behavoour is inspired by over all governance system.	-.144	-.662	.512
Knowledge about audit and its report is getting low priority in social respect.	.100	.515	.609
R square	0.162		
F	1.389		
Durbin Watson	2.203		

Questions: Auditing system has affected by the behavior of the other entities is the main statement. In the given statement 1- refers to completely disagree, 2-partly disagree, 3-partly agree, 4-completely agree and 5- I don't know. In these 1 is lowest of the scale and 5 is the highest of the scale.

Source: Field study, 2017, N=52

The last hypothesis was about the external factors to non response the audit report. The study asked the questions: "Legal provision relating to related CIAA and others has effected to audit, Auditee may overlook and mix up provisions to preliminary report and annual report and also decision related to PAC, Auditees report implementation behavior, auditees report implementation behavior is inspired by over all governance system so that getting low priority in social respect." Among these questions All of them are not significance at the 5 percent level of significance. Thus, Financial regulation has negative relationship and so that getting low priority from the government and other stakeholders. So Exogenous Variables major factor to clearance the irregulariries or audit objections or recommendations to implement the financial regulations.

6. Conclusion

Financial regulation can be measured by revenue generation and physical development of the country. Economic activities are mile stone of the development. If fiscal regulation is strong, other sector of the development would go ahead smoothly. Fiscal activities are very important activities in the country. There are many interest of human being. Everyone needs more money. Everyone needs easy money. So government has developed different policies. Audit is checking the transaction of the investors. Auditor General is appointed as constitutional body to check the national funds. The recommendation of the auditor's is suggestions for the auditees. The non-capability of the auditor is important risk for the government. The frequency analysis of the responses and the secondary data analysis shows the different results. The relationship between audit objection amount, recovery amount if the audit time, non-clearance of backlog amount, expenditure without supporting

evidence shows the evaluation of the auditors. Such findings are from secondary data. Likewise, relation between policy clarity and financial regulation is not significantly related. Accordingly the consistency in policy, policy simplicity are also not related to the audit policy implementation. But, ICT situation of the Audit office, audit risk managed by OAG, auditors capabilities, monitoring and evaluation system is significantly related to national financial regulation or maintained discipline. It needs to improve in line with audit policy. So that audit policy implementation is not sufficient in Nepal.

Bibliography

Gazette, N. (October 28, 1991). *Audit Act, 1991.* Kathmandu : Kanuni Kitab Byabastha samiti.

Government, H. M. (17th July 2002). *Nepal Chartered Accountants Act, 1997, .* Kathmandu : Nepal Govt.

Government, N. (September 20, 2015.). *Constitution of Nepal,2015.* Kathmandu : Nepal Govt. .

Government, N. (22 March 1999). *Financial Procedures Act* . Kathmandu : Kanuni Kitab byabastha Samiti.

INTOSAI. *International Organization of Supreme Audit Institutions.* Viyena .

Iswar, N. (2070 Ashad). *Audit objection clearance, target and Achievement, Audit magazine issue No.77, year 31.* Kathmandu : OAQ Nepal.

Journal of Modern Accounting and Auditing. (ISSN1548-6583,).

Mackenzie Christine, M. (as cited in Normanton, 1996, p. vii).). *The historical development of Auditing.*

NEPAl, O. (2013). *OAG Strategic Plan 2013-15, OAG, Napal.* Kathmandu : Office of the auditor General.

Paudel, N. R. ((2012). *public policy implementation. A case study of Reproductive Health Service Delivery at local level in Nepal N.P.* Kathmandu .

Shrestha, I. N. (Paush, 2071.). Auditing . *Journal of Government Auditing* .

TU. (4th Batch CDPA). *Compendium MPHIL.* Kathmandu : Tribhuvan University.

Van meter and Van Hon. (2002). *Policy implementation—a review of literature, Implementation literature shows that failure of policy implementation is common, non random and patterned* . de Leon .