वर्ष ३७ द.नं.जि.का. काठमाडौं १४४।०३९।४० अंक ८६

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 ३७, अंक ८६

वर्ष ३७ अंक ८६ असार, २०७५

लेखापरीक्षण पत्रिका

A NEPALESE JOURNAL OF GOVERNMENT AUDITING



महालेखापरीक्षकको कार्यालयको प्रस्तावित भवन

महालेखापरीक्षकको कार्यालय

वबरमहल, 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 डोटेल
सदस्य	श्री पदमराज पौडेल
कार्यकारी सम्पादक	श्री चन्द्रकान्त भण्डारी
सह-सम्पादक	श्री रोशन दास

कम्प्युटर संयोजन/सेटिङ्ग

श्री विष्णु बहादुर राई
श्री कोमल गुप्ता

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

Address :
Editorial Board
Nepalese Journal of Government Auditing
Office of the Auditor General
Babarmahal, Kathmandu, Nepal

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

Mr. Bishnu Bahadur Rai

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	नेपालको सहकारी अभियान : वर्तमान अवस्था र सन् २०२२ सम्मको कार्यदिशा	श्री गोपीनाथ मैनाली	७
२	सुशासनको लागि वित्तीय उत्तरदायित्व	श्री दामोदर रेग्मी	१७
३	बोलपत्रको परीक्षण र मूल्याङ्कन	श्री जनकराज गौतम	२५
४	सार्वजनिक निर्माण कार्यमा मूल्य समायोजनको लेखापरीक्षण	श्री घनश्याम पराजुली	३४
५	आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली र वर्तमान स्थिति	श्री रमेश ढकाल	४४
६	महालेखा परीक्षक : सार्वजनिक प्रशासन र जनअपेक्षा	श्री अजय कुमार सापकोटा	५४
७	जग्गा तथा घरजग्गा निःसर्गमा पूँजीगत लाभ कर	श्री थवराज अधिकारी	७०
८	विश्व परिवेशमा संघीयता सिद्धान्त र व्यवहार	श्री भूमिराज आचार्य	८०
९	मालसामान खरिद व्यवस्थापन र यसको लेखापरीक्षण	श्री टीकानाथ अर्याल	८६
१०	सार्वजनिक खरिदका मूल्य र मान्यता	श्री प्रकाश के.सी.	११०
११	आर्थिक विकासको अवधारणा र यसका सूचकहरु	श्री गम्भीर बहादुर हाडा	११७
१२	नेपालमा आन्तरिक लेखापरीक्षण व्यवस्था : एक विश्लेषण	श्री तेज नारायण ढकाल	१३०
१३	लेखापरीक्षण प्रतिवेदन प्रस्तुतीकरणका प्रकृया	श्री मीन राज गौतम	१३९
१४	Integrity : The Pillar for Good Governance	Mrs. Ram Maya Kunwar	१४७
१५	Audit and IT Operations	Mr. Ram Chandra Poudel	१५६
१६	Better Implications for Internal Audit in Government Departments	Dr.Suman Kumar Regmi	१६२
१७	Shadow Economy : Cause of Informality and Capturing the Non-Observed Economy	Mr. Chet Nath Dahal	१७३

सम्पादकीय

जनताबाट निर्वाचन मार्फत चुनिएर सरकार र सार्वजनिक प्रशासन सञ्चालन गर्ने अधिकार प्राप्त सरकार र यसका विभिन्न अंगहरुबीच नियन्त्रण र सन्तुलन कायम राख्न अत्यावश्यक हुन्छ । सरकार र यसका संयन्त्रहरुले सार्वजनिक श्रोत साधन र प्राप्त अधिकारको उपयोग जनहितलाई केन्द्रविन्दुमा राखी उनीहरुको सर्वोपरी हितका लागि काम गरेका छन् छैनन् भन्ने विषयमा उनीहरुलाई व्यवस्थापिका मार्फत जवाफदेही बनाउन सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाको महत्वपूर्ण भूमिका हुन्छ ।

नेपालको संविधान, लेखापरीक्षण ऐन, २०४८ (संशोधन सहित) र अन्य प्रचलित कानून बमोजिम नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता, प्रभावकारिता र औचित्य समेतको दृष्टिकोणबाट तीनै तहका सरकारी कार्यालय, सुरक्षा निकाय, सबै प्रकारका अदालतहरु, संवैधानिक निकायहरुको लेखापरीक्षण गर्ने जिम्मेवारी महालेखापरीक्षकलाई दिईएको छ । सरकार र सार्वजनिक प्रशासन सञ्चालन गर्दा आफ्नो क्षेत्राधिकार भित्र पर्ने कार्यहरु संविधान र प्रचलित कानूनको अधिनमा रही कार्य तथा सेवा प्रवाह गर्नु पर्दछ । संघीयता कार्यान्वयनको शुरुवाती चरणमा रहेको अवस्था, अनुभवको कमी, सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनको क्षेत्रमा देखिएका बिकृति र विसंगतिको सन्दर्भमा सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनलाई पारदर्शी, जवाफदेही र जिम्मेवारीपूर्ण बनाउने कार्य चुनौतिपूर्ण रहेको छ । स्थानीय तह र प्रदेश सरकारको तहमा आर्थिक कार्यप्रणालीलाई कानूनी र संस्थागतरुपमा सुदृढ गर्नुपर्ने अवस्था छ ।

महालेखापरीक्षको कार्यालयको कार्य क्षेत्रमा भएको बढोत्तरी, लेखापरीक्षण गरिने निकायको संख्या र कारोवार, लेखापरीक्षण गरिने निकायको भौगोलिक अवस्थिति, लेखा प्रणाली र लेखामा रहने कर्मचारीको अवस्था, सरकारी निकायबाट बढ्दो सूचना प्रणालीको प्रयोग, जनप्रतिनिधिहरुलाई वित्तीय व्यवस्थापन र जिम्मेवारी तथा जवाफदेहिता बारेको ज्ञान, लेखापरीक्षणमा संलग्न जनशक्ति र ज्ञान, सीपको अवस्था, लेखापरीक्षण प्रतिवेदनको सुझाव कार्यान्वयनको स्थिति र संघीय संसदमा सार्वजनिक लेखा समितिको गठन र क्रियाशिलता तथा प्रदेश सभा र स्थानीय तहमा सोही बमोजिमको संयन्त्रको विकास गर्ने कुराहरुले सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनमा संभावना र चुनौती दुवै थपेका छन् । यस सन्दर्भमा महालेखापरीक्षकको स्वतन्त्रतालाई लिमा र मेक्सिको घोषणा पत्र तथा संयुक्त राष्ट्र संघको महासभाले विभिन्न बेलामा पारित गरेको घोषणा पत्रले अक्षुण्ण राख्नुपर्ने कुरालाई सदैव ख्याल गर्नु आवश्यक छ । वित्तीय र प्रशासनिक स्वायत्तता सहितको संवैधानिक, कानूनी र व्यवहारगतरुपमा स्वतन्त्रता कायम हुन सकेमा मात्र सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाले सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापन र सेवा प्रवाहमा सुधार गर्न प्रभावकारी भूमिका खेल्न सक्दछ भन्ने कुरा सबैले स्वीकार गरेको कुरा हो । तर यस स्वीकारोक्तीलाई व्यवहारमा उतार्ने क्रममा विभिन्न चुनौतीहरु आउने गरेका छन् ।

महालेखा परीक्षकको कार्यालयको कार्यक्षेत्रको आवश्यक अध्ययन गरी आवश्यक जनशक्तिको व्यवस्था गर्नु पर्ने आवश्यकता छ । संघीय संरचना बमोजिम सरकारी संयन्त्रहरुको गठन र स्थापना भएको सन्दर्भमा कार्यालयको कामलाई व्यवस्थित गर्न कम्तिमा प्रदेश तहमा कार्यालय खोल्नु आवश्यक देखिन्छ । यसका लागि आवश्यक जनशक्ति, बजेट र अन्य भौतिक श्रोत साधनका लागि महालेखा परीक्षकले सरकारको मुख ताक्नु पर्ने अवस्था छ । गुणस्तरीय लेखापरीक्षणका लागि 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 सञ्चालन गर्नु पर्दछ । सरकारी क्षेत्रको लेखापरीक्षणमा उच्च गुणस्तर कायम गर्न आचार संहितालाई कडाईका साथ लागू गर्नु पर्दछ । कार्यालयको महत्व र आवश्यकता अविछिन्न रुपमा रहन्छ भन्ने कुरा सदैब कायम राख्न आफ्नै कार्यालयले गरेका कार्यहरुलाई अझ बढी जवाफदेही, पारदर्शी रुपमा गर्ने र उदाहरणीय व्यवहार प्रदर्शन गर्न अत्यावश्यक हुन्छ ।

सरोकार पक्षहरुको अपेक्षाबमोजिम सार्वजनिक निष्ठा, जवाफदेहिता र पारदर्शिताको प्रवर्द्धन गर्दै लेखापरीक्षण मार्फत महालेखा परीक्षकको कार्यालयले लोकतन्त्रप्रति जनताको विश्वास जगाउन महत्वपूर्ण भूमिका खेल्दछ भन्ने कुरा मनन गरी यस संस्थालाई सवल र सुदृढ गराउनु पर्दछ ।

धन्यवाद ।

नेपाली खण्ड

नेपालको सहकारी अभियान : वर्तमान अवस्था र सन् २०२२ सम्मको कार्यदिशा



✍ गोपीनाथ मैनाली*

'सहकारी आन्दोलनजस्तो सम्पूर्ण रुपले सामाजिक उद्देश्यको शक्तिशाली औजार अरु कुनै छैन' ।

-इन्दिरा गान्धी

१. पृष्ठभूमि

नेपाली समाज मेलमिलाप र आपसी सहयोगको संस्कृतिमा धनी छ । सहकारी सामाजिक जीवन पद्धतिका पक्षमा परापूर्वदेखि नै अस्तित्वमा रहदै आए पनि २०१० सालमा सहकारी विभागको स्थापना भएपछि राज्यको औपचारिक कार्यसूचीमा रहेको देखिन्छ । पहिलो पञ्चवर्षीय योजना (२०१३-२०१८) मा सहकारी क्षेत्रको उद्देश्य र नीति समावेश गरी सहकारीलाई श्रमिक तथा कृषिमाथिको ऋणभार घटाउने र लोकतान्त्रिक ढङ्गले आपसी सहयोग विकास गर्न सघाउ पुऱ्याउने संयन्त्रका रुपमा स्वीकारी सहकारीको आर्थिक भूमिकालाई स्पष्ट घोषणा गरियो । उक्त योजना अवधिमा मुलुकभर ४५०० संस्थाहरु स्थापना गर्ने लक्ष्य राखिएको थियो ।

प्रथम योजनामा राखिएको उद्देश्य कार्यान्वयनको क्रम भने २०१३, चैत्र २० मा बखान सहकारी संस्था दर्ताबाट शुरु भयो । यस दिनलाई नेपालको सहकारी अभियानको औपचारिक थालनी भन्न सकिन्छ । २०१६ मा पहिलोपटक सहकारी ऐन, २०१६ कार्यान्वयनमा आएपछि सहकारीलाई कानूनी संरचनाका हिसाबमा व्यवस्थित र संरक्षित गर्न खोजिएको देखिन्छ । तर २०१७ को राजनैतिक परिवर्तनपछि सहकारीलाई यसका मूलभूत सिद्धान्त र मूल्यभन्दा पनि तत्कालीन राजनैतिक व्यवस्थाको आर्थिक दर्शन कार्यान्वयनतर्फ निर्दिष्ट गरिएकाले सहकारीहरु जनस्तरका संगठनभन्दा पनि अर्द्धराजनीतिक संयन्त्रका रुपमा संरक्षित र परिचालित भए । २०१९ मा सहकारी प्रशिक्षण केन्द्र, २०२० मा सहकारी बैंक, २०२६ मा संस्थाको पुनर्गठन तथा एकीकरण जस्ता संरचनागत कार्यहरु हुदै आए । २०३३ मा व्यापक रुपमा साझा संस्थाहरु विस्तार र परिचालन गर्ने 'साझा अभियान' थालियो भने २०४१ मा साझा संस्था ऐन जारी गरियो । यी संरचनागत परिर्वतनले सहकारी मूल्य र सिद्धान्तलाई भने खासै संस्थागत गरेन, बरु व्यवस्थाको निर्देशित क्रियाकलापको सामुदायीकरण गर्ने संयन्त्रका रुपमा साझाहरु विस्तार भए । पञ्चायत व्यवस्थाको अभिन्न दर्शनका रुपमा संरक्षण र विकास गरियो । सहकारी अभियानकर्मीहरुको संलग्नताभन्दा राजनैतिक रुपमा संरक्षण गरियो र पञ्चायत, गाउफर्क राष्ट्रिय अभियान, भूमिसुधार, बचत अभियान जस्तै साझा अभियानलाई निर्दिष्ट गरियो । प्रजातान्त्रिक संगठन, प्रजातान्त्रिक नियन्त्रण, स्वःउत्तरदायित्व र सदस्य केन्द्रीयता सबै विषयवस्तुहरु निर्देशित थिए । परिणामतः राम्रा काम गर्ने 'साझा' हरुलाई पनि 'सहकारी' अभियानका पात्र भन्न सकिने

* श्री मैनाली नेपाल सरकार, कृषि, भूमि व्यवस्था र सहकारी मन्त्रालय (भूमि व्यवस्था तथा सहकारी) का सचिव हुनुहुन्छ ।

अवस्था रहेन । साझालाई छुट्टै दर्शनका रुपमा विकास विस्तार गर्न खोजियो । तत्कालीन साझाका यी चार आधारभूत चरित्र रहेको थियो :

- सहकारी सिद्धान्तभन्दा सरकारबाट निर्देशित र नियन्त्रित थिए,
- साझाको राष्ट्रव्यापी सङ्गठन थिएन, केही जिल्ला र सुविधा स्थानमा मात्र क्रियाशील थिए,
- नाम साझा भएपनि काम साझा थिए । निर्दिष्ट रुपमा बचत तथा कर्जाको काम गर्दथे,
- क्रियाकलापहरु सदस्य परिचालितभन्दा निर्दिष्ट र राजनीतिकृत थिए । सम्पत्ति व्यवस्थापन पनि व्यवस्थित थिएन ।

जनआन्दोलन २०४६ पश्चात मुलुकले अवलम्वन गरेको उदार राज्यदर्शनका कारण अन्य क्षेत्रमा जस्तै सहकारी क्षेत्रमा पनि सुधारका प्रयासहरु हुनथाले । अन्तरिम सरकारको समयमा राधाकृष्ण मैनालीको संयोजकत्वमा सहकारी आन्दोलनलाई कसरी अघि बढाउने र आर्थिक-सामाजिक विकासमा परिचालन गर्ने भन्ने विषयमा सुझाव दिन ४५ दिनको कार्यावधि सहित उच्चस्तरीय समिति गठन गरियो । उक्त समितिको प्रतिवेदनका आधारमा राष्ट्रिय सहकारी विकास बोर्ड,, राष्ट्रिय सहकारी संघ, सहकारी बैंक स्थापना र सहकारी ऐन, २०४८ तर्जुमा गरियो । ऐनले सहकारी संस्थालाई दर्ता, नियमन तथा प्रशासन र प्रवर्द्धन गर्ने आधार दियो । परिणामतः निर्दिष्ट व्यवस्थाका साझाका नाममा सञ्चालित ८३३ संस्था पनि अव सहकारीमा परिणत भए । तिनको व्यवस्थापन, सञ्चालन पनि सहकारी ऐन अनुरुप नै हुनथाल्यो ।

सहकारी ऐन, २०४८ ले सहकारी अभियानलाई तत्कालीन अवस्थामा प्रवर्द्धन तथा नियमनको कानूनी आधार दिन पुग्यो । यसले सहकारीका मान्य मूल्य तथा सिद्धान्त ढाँचा प्रस्तुत गरेको थियो । अर्को शब्दमा भन्दा परिवर्तित शासकीय प्रणालीअनुरुप कानून तथा नीति परिमार्जनको उपजको रुपमा ऐन जारी भएको थियो । ऐनले सहकारीको परिभाषा, सहकारी दर्ताको मानदण्ड, कार्यक्षेत्र, सहकारीले पाउने छुट सुविधा, संस्थाको लिक्वीडेशन, दण्ड सजाय लगायतको विषयमा उल्लेख गरेको थियो । सहकारी नियमावली, २०४९ ले यसका कार्यविधिगत विस्तृतीकरण हुनपुग्यो । ऐनले सहकारी संस्था र संघहरुको गठन एवम् सञ्चालन बस्तुत स्वःनियमन गरेपछि सहकारी आन्दोलनमा व्यापक जनसहभागिता देखिन पुग्यो ।

छुट्टै सहकारी मन्त्रालय नभएको अवस्थामा सरकारलाई सहकारी नीति नियम तर्जुमा विषयमा सल्लाह दिन र सहकारी अभियानलाई सघाउन विशेषीकृत कार्य गर्न राष्ट्रिय सहकारी विकास वोर्ड ऐन, २०४९ अनुसार स्थायी संरचनाका रुपमा राष्ट्रिय सहकारी विकास वार्डको स्थापना गरियो । सहकारी विभागले नियमन, प्रशासन तथा केही प्रवर्द्धनकारी काम र बोर्डले परामर्शदायी र प्रवर्द्धनकारी काम गरी सहकारी अभियानमा योगदान पुऱ्याउन थाले । २०५० मा सहकारी संस्थाहरुको राष्ट्रिय सङ्गठनको रुपमा राष्ट्रिय सहकारी संघको स्थापना भयो भने २०५४ बाट यसले अन्तर्राष्ट्रिय सहकारी अभियानको सदस्य प्राप्त गरी नेपालको सहकारी आन्दोलनलाई विश्व सहकारी अभियानको अभिन्न भागका रुपमा आबद्ध गर्नपुग्यो । यसपछि भने संस्थागत रुपमा नै सहकारी संस्थाहरु अन्य मुलुकका सहकारी आन्दोलनका असल अभ्यास र अनुभवबाट लाभान्वीत हुन पुगे भने नेपालका केही

राम्रा कार्यहरुका बारेमा वांकी विश्वले बुझ्न पाउने सम्बन्ध सूत्र कायम भयो । २०५७ मा तत्कालीन कृषि मन्त्रालयलाई कृषि तथा सहकारी मन्त्रालयमा परिणत गरी सहकारीलाई मन्त्रालयगत तहमा महत्व दिइएको देखिन्छ । तर कृषि आफैमा बृहद क्षेत्र र सहकारी अभियान आफैमा अन्तरसम्बन्धित विषय क्षेत्र भएकोले कृषि मन्त्रालयको नेतृत्वमा सहकारी अभियानले पाउनु पर्ने जति महत्व र प्राथमिकता पाएको देखिदैन । साथै सहकारी अभियानलाई अर्थतन्त्रका अन्य उपक्षेत्रसँग कसरी आबद्ध गर्ने, क्षेत्र-उपक्षेत्रबीचको आबद्धता कायम गर्ने विषयमा व्यावसायिक सोच समेत अपेक्षित रुपमा हुन सकेन ।

सहकारी अभियानलाई व्यापक विस्तार गर्न सहुलियत, छुट र सुविधाको जरुरत पर्नु स्वभाविक हो । अभियानले निश्चित आकार नलिएसम्म सहुलियत झनै महत्वपूर्ण हुन्छ । यसै अवधारणा अनुरुप २०५७ सम्म सहकारी संस्था करमुक्त थिए । तर २०५८ बाट शहरमा कार्यक्षेत्र भएका सहकारीहरु २० प्रतिशतको कर दायरामा पर्न गए । सहकारीहरु शहरी क्षेत्रमा बढी केन्द्रीकृत भएको सन्दर्भमा करारोपणको व्यवस्थाले सहकारीलाई गाउँतर्फ पनि क्रियाकलाप विस्तार गर्न सन्देश दिएको हुनसक्छ । जेहोस यस कार्यबाट सहकारीलाई राष्ट्रिय कार्यसूचीमा प्राथमिकताकासाथ नहेरिएको हो कि भन्ने सन्देह पनि अभियानकर्मीमा देखियो । यसबाट सहकारी आन्दोलनमा नकारात्मक प्रभाव पर्न गयो ।

सरकारको आर्थिक दर्शनलाई घोषणा गर्ने काम वार्षिक बजेटले पनि गर्दै आएको छ । आर्थिक वर्ष २०६१/६२ को बजेट बक्तव्यले सहकारी क्षेत्रलाई पहिलोपल्ट निकै महत्व दिदै नीति घोषणा गऱ्यो । उक्त बजेटले सहकारीका सन्दर्भमा यी कुरा भनेको थियो :

- गाउँ गाउँमा सहकारी, घर घरमा रोजागारीको सिर्जना गर्न प्रयास गर्ने,
- विद्युत उत्पादन तथा वितरणमा सहकारी संस्थाको संलग्नता बढाउदै लैजाने,
- निजी क्षेत्रमा खुलेका विद्यालय तथा शैक्षिक संस्थालाई सहकारीका रुपमा दर्ता गर्दै लैजाने व्यवस्था गरिने,
- राष्ट्रिय सहकारी विकास कोष खडा गर्ने,
- सहकारी प्रशिक्षण केन्द्रलाई राष्ट्रिय सहकारी संघ केन्द्रीय सहकारी संघहरुको सहभागितामा स्वायत्त प्रशिक्षण संस्थाको रुपमा विकास गरिने,
- दुग्ध विकास संस्थानका चिस्यान केन्द्रहरु दुग्ध उत्पादक सहकारी संस्थाहरुलाई हस्तान्तरण गरिने,
- ग्रामीण समुदायमा आधारित बचत तथा ऋण सहकारी संस्था वा संघको आयकर, पूर्वाधार विकास भै नसकेका नगरपालिकामा रहेका तथा तोकिएका नगरपालिकामा रहेका संस्थाहरुलाई पनि आयकर नलाग्ने व्यवस्था गरिने ।

२०६९ मा सहकारी तथा गरिबी निवारण मन्त्रालयको स्थापना भएपछि सहकारी क्षेत्रलाई राष्ट्रिय स्तरमा हेर्ने एकल केन्द्रीय निकायको अभाव पूरा भयो, जसलाई एक महत्वपूर्ण उपलब्धिका रुपमा लिन सकिन्छ । साथै सहकारीलाई गरिबी निवारणको माध्यमका रुपमा स्वीकारिएको छ । यसबाट सहकारी अभियानलाई मनोवैज्ञानिक रुपमा भए पनि प्रोत्साहन मिलेको छ । सहकारीले अन्य मन्त्रालय र सरकारका अंगहरुसँग समन्वय, सम्पर्क र नीति तर्जुमाका लागि मन्त्रालयको नेतृत्व प्रभावकारी देखिन पुग्यो ।

मन्त्रालयको स्थापनापछि राष्ट्रिय सहकारी नीति तर्जुमा भयो भने सहकारी विकास रणनीति तर्जुमाको क्रममा छ । गरिबी र सहकारीलाई हेर्ने एकीकृत दृष्टिकोण विकास भएको छ र गरिबीसँग सम्बन्धित विषयमा सहकारीको थप योगदानको मार्ग प्रशस्त भएको छ । सहकारी अभियानले भोगिरहेका समस्या र त्यसको निदानका लागि लिइनुपर्ने कदम, अन्तर मन्त्रालय समन्वय एवम् सहकार्य र सहकारी तथ्यांङ्कीय आधार तयार पारी सहकारी सम्बन्धी नीति, निर्णयलाई तथ्यमा आधारित बनाउन मन्त्रालयले कार्य गर्दै आयो भने सहकारी अभियानको संरक्षण एवम् सहकारीसँग सहकार्यमा मन्त्रालयको भूमिका मार्गदर्शक बन्दै आएको छ । मन्त्रालयको पहलमा सहकारी सम्बन्धी कानूनहरुलाई शंसोधन र एकीकृत गर्न बनेको ऐन, २०७४ पनि तत्कालीन व्यवस्थापिका-संसदबाट पारित भै गत कार्त्तिकदेखि कार्यान्वयनमा पनि आएको छ ।

२. सहकारी ऐन, २०७४

जनआन्दोलन २०४६ पछि मुलुकलाई उदार आर्थिक राजनीतिक वातावरण प्रदान गर्ने अभिन्न भागका रुपमा कार्यान्वयनमा आएको सहकारी ऐन, २०४८ लाई सामयिक र गतिशील बनाउन उक्त ऐनलाई विस्थापन गरी नयाँ सहकारी ऐन जारी गरिएको छ । सामाजिक मूल्यको परिस्कार, जनचाहना एवम् चेतनाको स्तर र आर्थिक विकासको अवस्था अनुसार विद्यमान कानून र नीति परिमार्जनका क्रममा रहन्छन् । यो ऐन पनि यसको अपवाद होइन । जनता आफैले लेखेको नेपालको संविधान, २०७२ मा समाजको विम्व र जनताको अनुभूति समावेश छ । संविधानको प्रस्तावनामा सामाजिक विविधतालाई संवोधन गरी समतामूलक समाज निर्माण गर्दै समाजवादप्रति प्रतिबद्ध राष्ट्र निर्माण गर्ने आशय राखिएको छ र यसको सशक्त माध्यम सहकारी हो । त्यस्तै निर्देशक सिद्धान्तले सार्वजनिक, निजी र सहकारी क्षेत्रको सहभागिता तथा विकासमार्फत समाजवादउन्मुख स्वतन्त्र र समृद्ध अर्थतन्त्र विकास गर्ने घोषणा गरेको छ भने राज्यका नीतिहरुमा सार्वजनिक, निजी र सहकारी क्षेत्रको सहभागिता र स्वतन्त्र विकासमार्फत राष्ट्रिय अर्थतन्त्र सदृढ गर्ने र सहकारी क्षेत्रलाई प्रबर्द्धन गर्दै राष्ट्रिय विकासमा अत्याधिक परिचालन गर्ने कार्यका लागि राज्यलाई निर्देश गरिएको छ । यिनै भावना तथा सार्वभौम निर्देशको पृष्ठभूमिमा सहकारी ऐन, २०७४ आएको छ । यस ऐनले विगत २६ वर्षमा सहकारी अभियानले भोगेका कतिपय समस्याहरुलाई समेत संबोधन गरेको छ । यसर्थ यो ऐन नेपालको सहकारी अभियानलाई विस्तृत आधार दिने गतिशील प्रक्रियाको अभिन्न भाग हो ।

संविधानको धारा ५७ र अनुसूची अनुसार सहकारीको कार्यक्षेत्र विषय तीनवटै शासकीय तहमा गएको छ । यसअनुरुप साविकमा केन्द्रबाट सम्पादन हुदै आएका धेरैजसो कामहरु क्रमशः स्थानीय तथा प्रदेश सरकारमा हस्तान्तरण हुदैछन् । स्थानीय र प्रदेश तह पनि सरकार भएकाले आफ्नो कार्यक्षेत्रमा कानून बनाउने अधिकार र हैसियतमा प्रदेश तथा स्थानीय सरकार छन् र यस्ता कानूनको तत्काल आवश्यकता पनि परिसकेको छ । तर सहकारीका मान्य सिद्धान्त र प्रचलनभन्दा पर गएर कानून बनाउनु हुदैन भने संविधान र संघीय कानूनसँग बाझिएमा बाझिएको हदसम्म स्वत अमान्य हुने संविधानको व्यवस्था छ । यस कार्यमा सहयोग पुऱ्याउन नमूना कानून तर्जुमा गरी सन्दर्भका लागि प्रदेश तथा स्थानीय सरकारलाई पठाइएको छ भने सहकारी संघ तथा अभियानकर्मीबाट स्थानीय तथा प्रदेश तहमा कानून बनाउन उल्लेख्य सहयोग समेत हुदै आएको छ । कतिपय स्थानीय सरकारले सहकारी ऐन

पनि जारी गरिसकेका छन् । कतिपय बनाउने क्रममा छन् । कानून नबनेसम्मको अन्तरिम व्यवस्थापनका लागि सहकारी मन्त्रालयले दिग्दर्शन समेत जारी गरेको छ ।

सहकारी ऐन, २०७४ का कतिपय प्रावधानहरुमा तोकिए बमोजिम हुनेछन् भन्ने वाक्यांश रहेको सन्दर्भमा नियमावली तर्जुमा गरी कार्यान्वयन गर्नु आवश्यक छ । नियमावलीको अभावमा कतिपय कार्यविधिगत काम गर्न सकिएको छैन । मन्त्रालयले नियमावली तर्जुमाका मस्यौदा गरी सहकारी अभियानकर्मी र सरोकारवालासँग छलफल गरिरहेको छ ।

३. सहकारी आन्दोलनको वर्तमान अवस्था

बखान सहकारी संस्था दर्तालाई सहकारी आन्दोलनको औपचारिक यात्राविन्दु मान्ने हो भने पनि सहकारी आन्दोलनको इतिहास छ दशक नाघिसकेको छ । पहिलो योजना अवधिबाट शुरु भएको यस आन्दोलनले चौधौ योजनामा आइपुग्दा राज्यले थुपै भूमिकाको खोजी गर्ने स्थानमा आइपुगेको छ । आठौ योजनादेखि सहकारी क्षेत्रलाई आर्थिक विकासको महत्वपूर्ण पात्रका रुपमा लिइएको छ र समुदाय परिचालनको आधार मानिएको छ । संविधानले आर्थिक विकासका तीन क्षेत्र सार्वजनिक, निजी र सहकारीको भूमिकामार्फत आर्थिक समृद्धि, सामाजिक न्यायसहितको समाजवाद स्थापना गर्ने उद्देश्य राखेको छ । संविधानको भावना कार्यान्वयन गर्न तर्जुमा भएको चालू चौधौं योजनाले योजना अवधिमा झण्डै ६ प्रतिशत साधन परिचालन गर्ने लक्ष्यसहित सहकारीबाट यी भूमिका अपेक्षा गरेको छ :

- समुदायमा रहेको साधन स्रोतको पारिचालन गरी सामाजिक रूपान्तरण,
- समावेशी आर्थिक वृद्धि र समुदायको सशक्तीकरण,
- सरकार उपस्थित हुननसक्ने र निजी क्षेत्र आकर्षित नहुने सामाजिक व्यवसायको मर्मअनुसार आधारभूत क्षेत्रमा वस्तु र सेवा प्रवाह,
- ग्रामीण तथा स्थानीयस्तरमा जनसमुदायलाई सङ्गठित हने वातावरण निर्माण,
- सहकारीको अभियान, सञ्जाल र शक्तिलाई उद्यम विकास, समावेशी आर्थिक वृद्धि, गरिबी निवारण, सामाजिक सुरक्षा र समुदायको विकासमा परिचालन ।

राज्यले यी भूमिका सहकारीबाट अपेक्षा गरिनुमा यस क्षेत्रले उल्लेख्य उपलब्धि हासिल गर्ने क्रममा रहेको स्पष्ट हुन्छ । हुन पनि यस क्षेत्रले विस्तारको चरण झण्डै पार गरिसकेको छ र अब गुणात्मक चरण शुरु भएको छ । यी आँकडाका आधारमा पनि यस क्षेत्रले विस्तारको चरण पार गर्न लागेको संकेत दिन्छ :

- सहकारीको संख्या ३४,८५७ पुगेको छ, जसमा जिल्ला संघ ७०, विषयगत संघ २५३, सहकारी बैंक १, विषयगत केन्द्रीय संघ २०, राष्ट्रिय सहकारी महासंघ १ र प्रारम्भिक सहकारी संस्था ३४५१२ पुगेको छ ।
- सहकारी आन्दोलनमा रहेका सदस्य संख्या ६३,०५,५१७ पुगेको छ । यति ठूलो संख्यामा समुदायको परिचालन हुने वातावरणले सहकारी अभियान उत्साही पनि देखिएको छ ।
- सहकारी संस्थामा कूल शेयर पूँजी करिब रु ७३ अर्ब १७ करोड पुगेको छ ।
- राष्ट्रिय निक्षेपमा सहकारीको हिस्सा २० प्रतिशत (रु.३०२,१६,४५,१५ हजार) पुगेको छ ।
- सहकारी संस्थाबाट करिब रु २७४,१५,४३,६३ हजार ऋण परिचलन भएको छ ।

- सहकारी संस्थामा रोजगार कर्मचारी संख्या ६०,५१७ छ । करिब दश लाखले अप्रत्यक्ष रोजगारी पाएका छन् ।
- सहकारी संस्थामा महिला सदस्य ५१.५ प्रतिशत छन् । साथै महिलाद्वारा सञ्चालित सहकारी ४२७३ पुगेको छ । यसले महिला सशक्तीकरण एवम् नेतृत्व विकासमा उल्लेख्य भूमिका खेल्न सकेको छ ।
- अनौपचारिक अनुमान अनुसार सहकारीले राष्ट्रिय अर्थतन्त्रमा करिब ४ प्रतिशत योगदान पुऱ्याएको छ ।

४. सहकारीले हासिल गरेको उपलब्धि

अभियानको साठी वर्षे यात्रामा, अझ सहकारी ऐन, २०४८ कार्यान्वयन पछिको २६ वर्षे अवधिमा सहकारी क्षेत्रले समाज र अर्थतन्त्रमा केही महत्वपूर्ण उपलब्धि दिएको छ । जनस्तरको परिचालनबाट प्राप्त यस उपलब्धिले भावी दिनका लागि आधार (सिफ्टिङ ग्राउण्ड) तयार पारेको छ । यही आधारमा टेकेर अर्थतन्त्रको एक खम्बा दरिलो बनेमा अर्थतन्त्रका उपक्षेत्रहरु गतिशील बन्न उर्जा प्राप्त गर्नेछन् । संक्षिप्तमा यस क्षेत्रको उपलब्धिलाई देहायमा उल्लेख गर्न सकिन्छ :

- गरिबी न्यूनीकरणमा योगदान, स्थानीय संभावना, सीप र पूँजी प्रयोगमार्फत हुनगएको आर्थिक क्रियाकलाप विस्तारले गरिबी घटाएको छ र जीवनस्तर सुधार गरेको छ । सहकारीमा संलग्न (सदस्यहरुको गरिबी घटेको प्रतिवेदनहरुले उल्लेख गरेका छन् । साथै सीमान्त कृषक, श्रमिक र विपन्न वर्गलाई सेवा पुऱ्याएको छ ।
- सामाजिक समावेशिता र सहकारी संस्कृति विकास समाजमा रहेको जातीय, वर्गीय र साम्पत्तिक विभेदलाई घटाई समावेशी समाज निर्माण गर्न योगदान पुऱ्याएको छ । संविधानले निर्देश गरेको सामाजिक विविधतालाई सहकारीका माध्यमबाट सम्बोधन गर्ने अवसर छ ।
- उत्पादनशील रोजगारी सिर्जना युवा युवतीको फुर्सदिलो क्षण र श्रमलाई उत्पादनशील क्रियाकलापमा रुपान्तरण गर्न सघाएको छ ।
- पूँजी निर्माण र परिचालन ससानो बचतलाई पूँजी निर्माणको प्रक्रियामा समाहित गर्ने सामर्थ्यका कारण पूँजी निर्माण र परिचालन सम्भव भएको छ ।
- वित्तीय शिक्षा र मध्यस्थता गाउँघरमा वित्तीय शिक्षा र मध्यस्थता सेवा दिएकाले निम्न बर्गीय श्रमिक, कृषक तथा उद्यमीहरु लाभान्वीत भएका छन् ।
- महिला सशक्तीकरण लैङ्गिक रुपमा सीमाङ्कीत नेपाली समाजको लैङ्गिक दूरी घटाउन र आर्थिक सामाजिक क्रियाकलापमार्फत महिलाहरुलाई सशक्तीकृत गर्न प्रशस्तै योगदान गरेको छ ।
- सामाजिक उद्यमशीलता विकास समुदाय परिचालन मार्फत सामाजिक पूँजी निर्माणको मार्ग प्रशस्त हुँदा उद्यमशीलता विकासमा सघाएको छ ।
- स्थानीय संभावना भौगोलिक, वातावरणीय र स्थानीय रुपमा रहेको संभावनालाई आर्थिक उपयोगिता सिर्जनामा आवद्ध गरेको छ ।

- स्वरोजगार विस्तार नेपालमा सीपयुक्त शिक्षाको अभाव छ र रोजागरीका अवसर पनि सीमित छन् । यस अवस्थामा सहकारी स्वरोजगारी सिर्जनाको आधार बनेको छ ।
- खाद्य सम्प्रभूता र सुरक्षा कृषि तथा बहुउद्देश्यीय सहकारीले कृषिको व्यवसायीकरण मार्फत खाद्य, प्रशोधन तथा पोषणका क्षेत्रमा गरिरहेको कार्यबाट खाद्य सुरक्षा र सम्प्रभूताको विषयलाई सघाएको छ ।
- स्थानीय सेवा मुलुक सामाजिक द्वन्द्वमा फसेको समयमा स्थानीय सेवा व्यवस्थापनको माध्यम पनि सहकारी बन्यो ।
- नेतृत्व विकास सहकारीले समाजिक पूँजी निर्माण र संस्थागत सहभागितामार्फत विपन्न, सीमान्तीकृत र महिलाहरुको नेतृत्व क्षमता विकास गरेको छ ।
- सामाजिक उत्तरदायित्व बहन सहकारी संस्थाहरु आफ्नो कार्यक्षेत्रका अतिरिक्त क्षेत्रमा सेवाकार्य, मानवीयता प्रवर्द्धन, शिक्षा, स्वास्थ्य उपचार, सकारात्मक सोच र परामर्श लगायतका कार्यमार्फत समाज विकासमा योगदान दिइरहेका छन् ।

५. सहकारी क्षेत्रका अवसरहरु

सहकारी अभियानले देखाएको उपलब्धि र समाजमा सहकारीप्रति बढ्दो लोकप्रियताका कारण अब सहकारी सानो व्यवसाय वा छायाँमा परेको उद्यमशीलता रहेन । राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय स्तरमा चलेका आन्दोलनका कारण पनि सहकारी क्षेत्रमा महत्वपूर्ण अवसरहरु छन् । जस्तो कि :

- संविधानले नै अर्थतन्त्रका तीन मध्ये एक आधारको रुपमा सहकारीलाई मान्यता दिएको छ ।
- सहकारी समृद्ध नेपाल, समावेशी नेपाल र समाजवादको माध्यमका रुपमा रहेको संवैधानिक उद्घोष छ ।
- सहकारी सम्बन्धी चेतना र शिक्षाको व्यापक विस्तार भएको छ ।
- नेपालको सहकारी आन्दोलन अन्तर्राष्ट्रिय सहकारी आन्दोलनसँग आबद्ध भएको छ ।
- आवधिक योजनामा सहकारी क्षेत्रबाट महत्वपूर्ण भूमिकाको अपेक्षा गरिएको छ ।
- सहकारीले विस्तारको चरण पूरा गरेको छ । कार्यविस्तार गरेको छ र अभियानले जनजीवनका प्रायः सबै क्षेत्रलाई छोएको छ ।
- सहकारी शिक्षा र चेतना विस्तार भएको छ ।
- सहकारी कार्यक्षेत्रलाई शासन व्यवस्थाका तीनै तहमा राखिएको छ ।
- नेपालको शासन प्रणाली सहकारीतामूलक सहशासनमा आधारित छ ।
- कतिपय क्षेत्रमा सहकारीले उदाहरणीयता प्रदर्शन पनि गरेको छ ।
- सहकारी सम्बन्धमा साझा बुझाइको विकास भएको छ ।
- सबैजसो राजनीतिक दलले आफ्नो आर्थिक दर्शनमा सहकारीलाई समावेश गरेका छन् ।
- सहकारी तथा गरिबी निवारण सूचना व्यवस्थापन प्रणाली (कोपोमिस) को स्थापनाले सहकारीको वास्तविक अवस्था विवेचना गर्ने आधार खडा भएको छ ।

६. सहकारी अभियानमा रहेका चुनौतीहरु

प्रशस्त अवसरहरु रहँदा रहँदै पनि नेपालको सहकारी आन्दोलन समस्या, जोखिम र चुनौतीभन्दा पर भने छैन । यसले सामना गरिरहेका चुनौती तथा समस्याहरुलाई देहाय अनुसार (क) आन्तरिक (सहकारी संस्था संघभित्रका समस्या) र (ख) बाह्य वा समष्टिगत चुनौतीका रुपमा वर्गीकरण गरी उल्लेख गर्न उपयुक्त हुन्छ, :

(क) आन्तरिक समस्याहरु

- कर्मचारी वा व्यवस्थापनको क्षमता
- सदस्यको संलग्नता
- क्रियाकलापहरुको पारदर्शिता
- सहकारी सहकारीबीचको सहयोग
- विशिष्टीकृत व्यवसाय
- प्रविधि ग्रहण क्षमता
- सदस्यहरुबीच व्यवहार
- सुविधा तथा लाभको उपयोग
- घोषित र वास्तविक कारोबार
- संस्थाभित्रको लोकतान्त्रीकरण
- आन्तरिक सुशासन

(ख) बाह्य र समष्टिगत चुनौती

- सहकारी अवधारणाको आन्तरिकीकरण
- विषयगत मन्त्रालयको सहयोग
- रणनीतिक गन्तव्यबोध
- नियमन तथा कार्यमापदण्डको कार्यान्वयन
- सहकारी संघ संस्थाको व्यावसायिक उद्यमशीलता विकास
- सहकारी सम्बन्धी सचेतना, शिक्षा र तालिमको न्यूनता
- सीमित कार्यक्षेत्र (वचत तथा लगानी) मा मात्र संकुचित
- ग्रामीण क्षेत्रको संभावना न्यून उपयोग,
- सहकारी क्षेत्र, सरकार र निजी क्षेत्रबीचको कार्यगत सहयोगको अभाव
- राज्य पुनर्संरचनाको संक्रमण
- संरक्षण र जोखिम विभाजन ।

७. भावी कार्यदिशा (सन् २०२२ सम्मका लागि)

सन् २०२२ लाई तीन आयामबाट हेर्न उचित हुन्छ । पहिलो नेपालले सन् २०२२ मा अतिकम विकासित मुलुकबाट विकासशील मुलुकमा स्तरोन्नति हुने सोच राखेको छ । बाह्रौ योजनादेखि यस सोचलाई नीति कार्यक्रमहरुमार्फत संबोधन गर्ने विषयले राष्ट्रिय कार्यसूची पायो । दोस्रो, दिगो विकास लक्ष्यको एउटा महत्वपूर्ण समयरेखा पनि सन् २०२२ हो । सन् २०१५ को आधार तथ्याङ्कमा रहेर सन् २०१७, २०२०, २०२२, २०२५ र २०३० मा प्राप्त गर्ने दिगो विकासका लक्ष्य निर्धारण गरिएको छ । सन् २०२२ मा

गरिबीको रेखामुनीका जनसंख्यालाई १४.४ मा झार्ने, प्रतिव्यक्ति आय १६४९ अमेरिकी डलर पुऱ्याउने, आर्थिक जोखिम सूचक २१.७ मा झार्ने, खाद्य अपर्याप्तताको जनसंख्या १८.५ मा झार्ने, प्रतिव्यक्ति खाद्य उत्पादन ४२६ के.जी. पुऱ्याउने, विद्यालय भर्ना दर ९९.१ प्रतिशत र प्रमुख विषयको शैक्षिक उपलब्धि स्तर (स्कोर) ९५ प्रतिशत पुऱ्याउने लगायत १६९ विषयमा लक्ष्य तोकिएको छ । तेस्रो पक्ष, मुलुक संघीय संरचनामा गईसकेपछिको दोस्रो पूर्णकालीन आवधिक योजनाको समय पनि हुनेछ । जसले राज्य पुनर्संरचनाको आर्थिक आधार सिर्जना गर्नुपर्ने बाध्यता छ ।

आर्थिक-सामाजिक परिसूचकका आधारमा नेपाल अतिकम विकसित मुलुक हो । सन् २०२२ सम्म विश्वका २५ जति अतिकम विकसित मुलुकहरु विकासशील बन्ने अभियानमा छन् । (क) आयसूचक, (ख) मानव संसाधान सूचक र (ग) आर्थिक जोखिम सूचकका आधारमा मुलुकहरुको स्तरोन्नति हुने गर्दछ । आर्थिक जोखिम सूचक घटाउनु पर्ने (३२ भन्दा तल) हुन्छ भने प्रतिव्यक्ति आय १२४७ अमेरिकी डलरभन्दा माथि बढाउनु पर्ने र मानव संशासन सूचक ६६ भन्दा माथि पुऱ्याउनु पर्ने हुन्छ । यी तीन सूचकमध्ये दुई सूचकको आधारमा कुनै पनि मुलुक स्तरोन्नति हुनसक्छ भने आर्थिक सूचक निर्धारित हदभन्दा दोब्बर भएमा पनि मुलुकको स्तरोन्नति हुनसक्छ । कतिपय सामाजिक सूचक राम्रो भए पनि दिगो रुपमा स्तरोन्नति नेपालका सन्दर्भमा चुनौतिपूर्ण देखिएको छ । प्रतिव्यक्ति आय सूचक सबैभन्दा महत्वपूर्ण देखिन्छ भने अरु दुई सूचक सुधारको आधार पनि यही हो । अहिले नेपालको अवस्था भनेको प्रतिव्यक्ति राष्ट्रिय आय ८६२ अमेरिकी डलर, मानव संसाधन सूचक ७१.८ र आर्थिक जोखिम सूचक २८.६ जति छ ।

हाम्रो विकासको दीर्घकालीन सोच सन् २०३० सम्ममा मध्यम आय मुलुक बन्ने हो । स्न २०२२ त्यसको एक कोशेढुंगा भएकोले कतिपय आर्थिक सामाजिक सूचक सुधार नगरी मध्यम आय मुलक हुदै समृद्ध नेपालको लक्ष्यमा पुग्न सकिने छैन । यसर्थ विकासशील मुलुक (२०२२)-मध्यम आय मुलुक (२०३०)-समृद्ध नेपाल (दीर्घकालीन लक्ष्य) को यात्रामा मुलुक छ र यसका लागि संविधानले सार्वजनिक क्षेत्र, निजी क्षेत्रका अतिरिक्त सहकारी क्षेत्रलाई महत्वपूर्ण भूमिका दिएको छ । सहकारीले हालसम्म देखाएको सफलताले पनि यस क्षेत्रको भूमिका अरु महत्वपूर्ण हुने निश्चित छ । साथै नेपालमा ठूलो आयतनमा रहेको अनौपचारिक अर्थतन्त्रलाई औपचारिक दायरामा ल्याउन पनि सहकारी अभियानले महत्वपूर्ण योगदान गर्नसक्छ । मुलुकलाई आर्थिक समृद्धिको दिशामा अग्रसर पार्न सहकारीको कार्यक्षेत्रको विस्तार, गुणात्मकता बृद्धि, व्यावसायिकता प्रवर्द्धन, क्षमता विकास, सहकारी-सहकारीबीच साझेदारी, सहकारीको विशिष्टीकरण, निजीक्षेत्र-सहकारीबीच सहकार्य, सार्वजनिक-निजी-सहकारीबीच साझेदारी जस्ता कार्यहरु आवश्यक देखिन्छन् । यसर्थ सन् २०२२ सम्मको विकास बेञ्चमार्कमा सहकारीले यी क्षेत्रमा योगदान दिनसक्छ, र दिनुपर्छ । जसका लागि सार्वजनिक तवरबाट वातावरण निर्माण, सहजीकरण, दिशोबोध र संरक्षकत्व प्रदान गर्नुपर्दछ भने सहकारीले देहायका विषयमा आक्रामक क्रियाशीलता मार्फत समुदाय परिचालनको अभियानमा समाहित हुनु पर्दछ ।

- गरिबी निवारण र आयविस्तार
- आधारभूत सेवा वस्तुको सुगम पहुँच
- दिगो खाद्य प्रणाली र खाद्य सम्प्रभूता
- वातावरण संरक्षण र दिगो विकासको स्थानीयकरण
- जलवायु परिवर्तन अनुकूलनता बृद्धि

- ऊर्जा उद्यमशीलता विस्तार
- उत्पादन-सहउत्पादनबीच आबद्धता
- सामाजिक सुरक्षा र बीमा
- शहरी आवासको सहकारीकरण
- स्थान विशेष सेवा पहिचान र परिचालन
- सामाजिक समावेशिता र सहकारी संस्कृतिको विकास
- कोही पछि नपरुन, कोही बालक पछि नपरोसको नया अभियान ।

उल्लेखित क्षेत्रमा सहकारीले उपलब्धिमूलक नतिजा देखाउन सक्छ, जसको पूर्वाधार देखिएको पनि छ । केवल प्रोत्साहन र रणनीतिक दिशाबोध अहिलेको आवश्यकता हो । केही सहकारी संस्थाले देखाएको सक्रियता र उपलब्धिका आधारमा उल्लेखित सबै क्षेत्रमा सहकारीले थुप्रै गर्नसक्छ भन्ने आधार पनि देखाएको छ ।

८. उपसंहार

आर्थिक रुपमा कमजोर वर्गका मानिसहरुका लागि समानता र पारस्पारिकता आधारमा आर्थिक उपलब्धि विस्तार गर्ने भएकाले सहकारी सदस्यको सुख-दुःखको स्थायी सहकार्य हो । यसैको जगमा रहेर आर्थिक समृद्धि,, सामाजिक समावेशिता, वातावरणीय दिगोपना र संस्थागत सुशासन प्राप्त गर्न सकिन्छ । सहकारीमा आबद्ध भएर सदस्यहरु सेवा वस्तुको उत्पादन, लागत सहभागिता र प्रशोधनमा संलग्न हुन्छन्, सहभाव विस्तार गर्दछन् र सुदृढ समुदायको निर्माण गर्दछन् । त्यसैले यो राष्ट्रिय भावना मजबूतिको पनि अभियान हो । स्वःनिर्भर अर्थतन्त्र निर्माणको आधार हो । दिगो आर्थिक विकास, सामाजिक न्याय र लोकतन्त्रको सामुदायीकरण गर्ने आन्दोलन हो । यसलाई जति व्यवस्थित रुपमा प्रोत्साहित गर्न सकिन्छ, त्यति नै विकासलाई संस्थागत गर्न सकिन्छ ।

सन्दर्भ :

- नेपालको संविधान, २०७२
- सहकारी सम्बन्धी ऐनलाई संशोधन र एकीकरण गर्न बनेको ऐन, २०७४
- कार्यविस्तृतीकरणको प्रतिवेदन, मन्त्रीपरिषद् तथा प्रधानमन्त्रीको कार्यालय २०७३
- नेपाल सरकार कार्यविभाजन नियामवली, २०७४
- सहकारिता, सहकारी विभाग, सहकारी तथा गरिबी निवारण मन्त्रालय, २०७४
- सहकारी संस्था दर्ता दिग्दर्शन (स्थानीय तह), २०७४
- स्थानीय तहको निमित्त नमूना सहकारी ऐन, २०७४
- स्थानीय तह सञ्चालन ऐन, २०७४
- सहकारी सिद्धान्त र प्रयोग, केशव वडाल,
- समृद्ध अर्थतन्त्रका लागि सहकारी, केशव वडाल, २०७२
- सहकारी क्षेत्रको प्रबर्द्धनमा स्थानीय सरकारको भूमिका, गोपीनाथ मैनाली, २०७४ (कार्यपत्र)
- सहकारी सन्देश, राष्ट्रिय सहकारी महासंघ वर्ष, १४, अंक ४, २०७४
- सहकारी सम्वाद, राष्ट्रिय सहकारी विकास वोर्ड, वर्ष २८, अंक १२, २०७४

सुशासनको लागि वित्तीय उत्तरदायित्व

दामोदर रेग्मी*

१. विषय प्रवेश

सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनको प्रभावकारिता सुशासनको प्रमुख आधार स्तम्भ हो । सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन अन्तर्राष्ट्रिय रुपमा सर्वाधिक चासो र सार्वजनिक सरोकारको विषय हो । सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनको प्रभावकारिता अभिवृद्धिका लागि सुधार एउटा निरन्तर चलिरहने प्रक्रिया पनि हो । प्रभावकारी वित्त व्यवस्थापनले आम्दानीका श्रोतहरुको भरपुर उपयोग गर्ने, वितरणमा प्रभावकारिता ल्याउने र प्रभावकारी खर्च गर्न सक्ने क्षमतामा बृद्धि ल्याउनुको अतिरिक्त वित्तीय जोखिमहरुको पूर्वानुमान गरी जोखिमहरुबाट हुन सक्ने नकारात्मक प्रभावहरुको न्यूनीकरण गर्नमा सहयोग पुऱ्याउँदछ । सवल राजनैतिक इच्छाशक्ति र प्रतिबद्धता तथा प्रशासन संयन्त्रको सकारात्मक सक्रियता प्रभावकारी सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापन सुधारका अपरिहार्य आवश्यकता हुन् ।

२. सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनको आवश्यकता

- सार्वजनिक श्रोतको प्राप्ति, उपयोग र पारदर्शितामा बृद्धि ल्याउन ।
- राजस्व, ऋण तथा वैदेशिक सहायता लगायतका श्रोतहरुको प्राप्तिमा प्रभावकारिता ल्याउन ।
- प्राप्त श्रोतको मितव्ययी, दक्षतापूर्वक, प्रभावकारी एवम् पारदर्शी रुपमा खर्च गर्न ।
- साधन श्रोतको प्राप्ति, उपयोग र उपभोगको प्रभावबीच सामञ्जस्यता कायम गर्न ।
- आन्तरिक र बाह्य निगरानीलाई सशक्त बनाउदै पारदर्शिता र उत्तरदायित्वमा अभिबृद्धि गर्नु ।

३. सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनको क्षेत्र

- राजस्व व्यवस्थापन
- आम्दानीका अन्य श्रोतहरुको व्यवस्थापन
- प्रभावकारी न्यून वित्त परिचालन र सार्वजनिक ऋण व्यवस्थापन
- वितरणमा पारदर्शीता, प्रभावकारिता र बजेटको प्रभावकारिता
- व्यवस्थित खर्च प्रणाली
- बाह्य निगरानी र लेखापरीक्षण
- समग्र जिम्मेवारी र जवाफदेहिता
- वित्तीय सुशासन

---

* श्री रेग्मी, नेपाल सरकारका सह सचिव तथा पेफा सचिवालयका संयोजक हुनुहुन्छ ।

४. नेपालमा सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनका प्रयासहरु

- बजेटको शुरुवात –२००८
- महालेखापालको कार्यालय स्थापना -२००८
- भुक्तानीमा आधारित लेखाप्रणाली–२००८
- महालेखापरीक्षकको कार्यालयको स्थापना –२०१५
- नेपाल राष्ट्र बैंकको स्थापना–२०१३
- योजनाको सुरुवात–२०१३
- म.ले.प.को फाराम र प्रतिवेदन फारामहरुको विकास–२०१९
- महालेखापालको कार्यालय महालेखा नियन्त्रक कार्यालयमा रुपान्तरण–२०३२
- सरकारी आय व्यय संचालन नियम –२०३८
- जिल्लाहरुमा कोष तथा लेखा नियन्त्रण कार्यालय स्थापना –२०३८।३९
- शुरुमा कर विभाग र पछि आन्तरिक राजस्व विभागको स्थापना
- दोहोरो लेखाप्रणालीको शुरुवात –२०१९
- लेखा समूहको स्थापना, २०३४
- राजस्व समूहको स्थापना
- राजस्व प्रशासन तालिम केन्द्रको स्थापना
- खरिद कार्य व्यवस्थित गर्न सार्वजनिक खरिद ऐन नियमावलीको व्यवस्था
- सार्वजनिक खर्च तथा वित्तीय उत्तरदायित्व सचिवालयको स्थापना
- बैदेशिक सहायता नीति र आन्तरिक ऋण उठाउने नीतिगत व्यवस्था
- सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयको स्थापना
- एकल खाता कोषको संचालन
- राजस्व सूचना प्रणालीको विकास
- मन्त्रालयस्तरीय बजेट सूचना प्रणालीको विकास

५. सार्वजनिक खर्च र वित्तीय उत्तरदायित्वको अवधारणा को विकास

सार्वजनिक खर्च र वित्तीय उत्तरदायित्वको अवधारणाको विकास वित्तीय व्यवस्थापनका समग्र पक्षको प्रभावकारी रुपमा मापन गर्नको लागि एउटा सर्वस्वीकार्य मापन संयन्त्रको विकास गरिनु पर्दछ भन्ने सन्दर्भमा सार्वजनिक खर्च र वित्तीय उत्तरदायित्वको (Public Expenditure and Financial Accountability- PEFA) अवधारणाको विकास सन् २००१ मा भएको हो र यूरोपेली आयोग, अन्तर्राष्ट्रिय मुद्रा कोष, विश्व बैंक, फ्रान्स, नर्वे, स्वीजरल्यान्ड र संयुक्त अधिराज्यले ती देशहरुमा सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनको साझा मापन सूचक बनाउनु पर्ने आवश्यकता बोध भए अनुरुप पेफा

अवधारणा अगाडि बढेको हो । पछि सन् २००५ को पेरिस घोषणपत्र, २००८ को आक्रा एजेण्डा र २०११ को प्रभावकारी विकास सहायताको लागि बुसान साझेदारिताले समेत पेफा अवधारणालाई सवल बनाउने काम गऱ्यो । यो सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनको निश्चित समायावधिमा वित्त व्यवस्थापनका विभिन्न आयामहरुको कार्यसम्पादनस्तर मापन गर्ने सर्वस्वीकार्य औजार हो । पेफा कार्यान्वयनमा निम्न ४ चरणहरु रहेका हुन्छन् ।

६. पेफाका आधार स्तम्भ र सूचकहरु

सार्वजनिक खर्च र वित्तीय उत्तरदायित्व अवधारणा अन्तरगत सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनको समग्र अवस्थाको मापनका लागि देहाय बमोजिम ७ आधार स्तम्भ, ३१ वटा सूचकहरु र ९४ उपसूचकहरु निर्माण भएका छन् ।

७. सूचक र उपसूचकहरु

बजेटको भरपर्दोपन

- ✓ यथार्थ जम्मा खर्च
- ✓ यथार्थ खर्च बनावट (शीर्षक) अनुसार
  - कार्य वर्गीकरण अनुसारको यथार्थ खर्च बनावट
  - आर्थिक वर्गीकरण अनुसारको यथार्थ खर्च बनावट
  - भैपरी कोषबाट खर्च
- ✓ यथार्थ राजस्व आम्दानी
  - जम्मा यथार्थ राजस्व आम्दानी
  - राजस्व बनावट (शीर्षक) अनुसार यथार्थ आम्दानी

सार्वजनिक वित्तको पारदर्शिता

- ✓ बजेट वर्गीकरण
- ✓ बजेट पुस्तिका
- ✓ आर्थिक प्रतिवेदनमा समावेश नभएका वा बाहिर भएका केन्द्रिय सरकार संचालन
  - आर्थिक प्रतिवेदनमा नपरेको खर्च
  - आर्थिक प्रतिवेदनमा नपरेको राजस्व आम्दानी
  - गैर बजेटरी ईकाइको आर्थिक प्रतिवेदन
- ✓ स्थानीय सरकारलाई बाँडफाँड हस्तान्तरण
  - बाँडफाँड हस्तान्तरण सम्बन्धी विद्यमान प्रणाली
  - बाँडफाँडको सराई बारेमा समयमा सूचना प्रवाह
- ✓ सेवा प्रवाह गर्ने ईकाइको लागि बजेट र स्रोत साधन सम्बन्धी सूचना
  - सेवा प्रवाहको लागि कार्यसम्पादन योजना
  - सेवा प्रवाह गर्ने ईकाइको कार्यसम्पादन उपलब्धी
  - सेवा प्रवाह गर्ने ईकाइव्दारा स्रोतसाधन प्राप्ती
  - सेवा प्रवाहको कार्यसम्पादन मूल्यांकन
- ✓ वित्तीय सूचनामा सार्वजनिक पहुँच

सम्पत्ति र दायित्वको व्यवस्थापन

- ✓ वित्तीय जोखिम प्रतिवेदन
  - सार्वजनिक संस्थानहरुको अनुगमन
  - स्थानीय सरकारहरुको अनुगमन
  - भैपरी दायित्व र अन्य वित्तीय जोखिम
- ✓ सार्वजनिक लगानी व्यवस्थापन
  - लगानी प्रस्तावहरुको आर्थिक विश्लेषण
  - लगानी परियोजनाको छनौट
  - लगानी परियोजनाको लागत अनुमान
  - लगानी परियोजनाको अनुगमन
- ✓ सार्वजनिक सम्पत्तिको व्यवस्थापन
  - आर्थिक सम्पत्तिको अनुगमन
  - स्थानीय सरकारहरुको अनुगमन
  - गैरआर्थिक सम्पत्तिको अनुगमन
- ✓ ऋण व्यवस्थापन
  - ऋण र जमानतको अभिलेखांकन र प्रतिवेदन

- ऋण र जमानतको स्वीकृति
- ऋण व्यवस्थापन रणनीति

नीतिमा आधारित वित्तीय रणनीति र बजेट प्रणाली

✓ समष्टीगत आर्थिक तथा वित्तीय प्रक्षेपण
- समष्टीगत आर्थिक प्रक्षेपण
- वित्तीय प्रक्षेपण
- समष्टीगत वित्तीय संवेदनशीलता विश्लेषण

✓ वित्तीय रणनीति
- नीतिगत प्रस्तावहरुको वित्तीय प्रभाव
- वित्तीय रणनीति परिपालना
- वित्तीय उपलब्धीहरुको प्रतिवेदन

✓ खर्चको बजेट तर्जुमामा मध्यकालीन अवधारणा
- मध्यकालीन खर्च अनुमान
- मध्यकालीन खर्चको सिलिंग
- रणनीतिक योजना र मध्यकालीन बजेटबीच सामन्जष्यता
- बजेट र अघिल्लो वर्षको अनुमानबीच सन्तुलन

✓ बजेट तर्जुमा प्रक्रिया
- बजेट तालिका (क्यालेण्डर)
- बजेट तर्जुमा निर्देशिका
- व्यवस्थापिका समक्ष बजेट प्रस्तुतीकरण

✓ व्यवस्थापिकाद्वारा प्रस्तावित बजेटको निगरानी र परिनिरीक्षण
- बजेट निगरानी र परिनिरीक्षणको क्षेत्र
- बजेट निगरानी र परिनिरीक्षणको लागि व्यवस्थापकीय प्रक्रिया
- बजेट स्वीकृतिको समय
- कार्यकारीद्वारा बजेट संशोधनको लागि नियमको व्यवस्था

बजेट कार्यान्वयनमा सुनिश्चितता तथा नियन्त्रण

✓ राजस्व प्रशासन
- राजस्व माध्यमको लागि अधिकार र दायित्व
- राजस्व जोखिम व्यवस्थापन
- राजस्व लेखापरीक्षण र अनुसन्धान
- राजस्व बक्यौता अनुगमन

✓ राजस्व लेखापालन
- राजस्व संकलनको सूचना
- राजस्व संकलनको हस्तान्तरण
- राजस्व लेखा समायोजन (रिकन्सीलेसन)

✓ चालु वर्षमा स्रोतको बाँडफाँडको पूर्वानुमान
- नगद बांकी (ब्यालेन्स) को एकीकृत हिसाब
- नगद प्रक्षेपण र अनुगमन
- प्रतिबद्धता सिलिंग बारेको सूचना
- चालु वर्षको बजेट संशोधनको आवश्यकता

✓ भुक्तानी बांकी खर्च
- भुक्तानी बांकी खर्चको विवरण
- भुक्तानी बांकी खर्चको अनुगमन

✓ तलबी प्रतिवेदन नियन्त्रण
- तलबी प्रतिवेदन र व्यक्तिगत अभिलेखबीच सामन्जस्यता
- तलबी प्रतिवेदन परिवर्तनको व्यवस्थापन
- तलबी प्रतिवेदनको आन्तरिक नियन्त्रण
- तलबी प्रतिवेदनको लेखापरीक्षण

✓ खरिद
- खरिद अनुगमन
- खरिद तरिकाहरु
- खरिद सूचनामा सार्वजनिक पहुँच
- खरिद गुनासो व्यवस्थापन

✓ गैर तलबी खर्चमा आन्तरिक नियन्त्रण
- जिम्मेवारी र कर्तव्यहरुको बाँडफाँड
- खर्च प्रतिबद्धता नियन्त्रणको प्रभावकारिता
- भुक्तानी नियम र प्रक्रियासँग तालमेल

✓ आन्तरिक लेखापरीक्षण
- आन्तरिक लेखापरीक्षणको क्षेत्र
- लेखापरीक्षणको प्रकृति र मानडण्डको उपयोग र अनुसरण
- आन्तरिक लेखापरीक्षण र प्रतिवेदनको कार्यान्वयन
- आन्तरिक लेखापरीक्षण प्रतिको जवाफ

लेखांकन तथा वित्तीय प्रतिवेदन प्रणाली

- ✓ वित्तीय तथ्यांकको समग्रता
  - बैंक खाता रिकन्सीलेसन
  - संकास्पद (सस्पेन्स) लेखा
  - पेश्की लेखा
  - वित्तीय तथ्यांक प्रामाणिकताको प्रक्रिया
- ✓ चालु वर्षको बजेट प्रतिवेदन
  - प्रतिवेदनले समेटेको क्षेत्र र तुलनायोग्यता
  - चालु वर्षको बजेट प्रतिवेदन समय
  - चालु वर्षको बजेट प्रतिवेदनमा शद्धता
- ✓ वार्षिक आर्थिक प्रतिवेदन
  - वार्षिक आर्थिक प्रतिवेदनको पूर्णता
  - बाह्य लेखापरीक्षणको लागि प्रतिवेदन प्रस्तुत
  - लेखापालन मानदण्ड

बाह्य निगरानी तथा लेखापरीक्षण

- ✓ बाह्य लेखापरीक्षण
  - लेखापरीक्षणले समेटेको क्षेत्र र मानडण्ड
  - व्यवस्थापिका समक्ष लेखापरीक्षण प्रतिवेदन प्रस्तुतीकरण
  - बाह्य लेखापरीक्षण प्रतिवेदनको कारवाहि सर्वोच्च लेखापरीक्षण निकायको स्वतन्त्रता
- ✓ लेखापरीक्षण प्रतिवेदनको व्यवस्थापकीय निगरानी
  - समयमा लेखापरीक्षण प्रतिवेदनको निगरानी
  - लेखापरीक्षणले पत्ता लगाएका विषयमाथि सनुवाई
  - व्यवस्थापिकाद्वारा लेखापरीक्षणमा सुझाव
  - लेखापरीक्षण प्रतिवेदनको व्यवस्थापकीय निगरानीको पारदर्शिता

८. नेपालमा पेफा कार्यान्वयनका उपलब्धिहरु

आज भन्दा एक दशक अगाडि नेपालमा पेफा अवधारणाको शुरुवात भए पश्चात निम्न उपलब्धिहरु हासिल भएका छन् :

- **पेफा मूल्यांकनमा सुधार**

नेपालका सन् २००८ र २०१४ मा भएको सार्वजनिक खर्च र वित्तीय उत्तरदायित्व सम्बन्धी मूल्यांकनको अवस्था सन् २००८ को तुलनामा सन् २०१४ मा सुधार भएको छ

Score	PEFA 2008	PEFA 2014	Net Change
A	1	7	+6
B+	0	3	+3
B	3	3	0
C+	9	9	0
C	8	3	-5
D+	6	4	-2
D	4	2	-2
Total	**31**	**31**	**0**

- कोष सुधार– एकल खाता कोष प्रणाली लागु भै १४,००० भन्दा धेरै खाता बन्द गरिएको ।
- नेपाल सार्वजनिक क्षेत्र लेखा मानदण्ड, राजस्व व्यवस्थापन सूचना प्रणालीको स्थापनाबाट लेखापालन र अभिलेखांकनमा सुधार हुन पुगेको ।
- सूचना प्रणालीमा सुदृढीकरण भएको
- सबै निकायको वित्तीय व्यवस्थापना प्रणालीमा पहुँच विस्तार भएको
- मध्यकालीन खर्च संरचना तथा मन्त्रालयस्तरीय बजेट सूचना प्रणालीले योजना र बजेट तर्जुमामा सुधार हुन पुगेको
- अन्तर्राष्ट्रिय लेखापरीक्षण मानदण्डको प्रयोगले लेखापरीक्षणमा सुधार हुदै गएको
- सार्वजनिक खरिद प्रणालीमा सुधार हुदै गएको
- सार्वजनिक ऋण व्यवस्थापन कार्यालय स्थापनाको पहल भएको
- लेखा निर्देशिकाको प्रकाशनले कार्यविधिमा सरलता ल्याएको

९. संघीयतामा सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनका लागि भएका पहलहरु

- संघीय संरचना अनुरुप हुने गरी आर्थिक संकेत तथा वर्गीकरणको व्यवस्था गरिएको
- संघीय संरचना अनुरुप हुने गरी म.ले.प. फारामहरु परिमार्जन भएको
- स्थानीय संचित कोष र प्रदेश संचित कोष व्यवस्थापन प्रणालीको लागि Sub-National Treasury Regulatory Application (SUTRA) प्रणालीको विकास
- सबै प्रदेश र स्थानीय तहले SUTRA प्रणालीको प्रयोग गर्न सक्ने वातावरण तयार ।

१०. संघीय संरचनामा पेफा अवधारणाको महत्व

नेपालको प्रजातान्त्रिक आन्दोलनको सात दशक भन्दा लामो ऐतिहासिक योगदान पश्चात प्राप्त उच्चतम प्रजातान्त्रिक प्रणालीले संघीय शासन प्रणाली अवलम्वन गर्न पुगेको छ । नेपालको संविधान २०७२ को कार्यान्वयन पश्चात नेपाल एकात्मक राज्यप्रणालीको परम्परागत स्वरुपबाट परिमार्जित हुदै संघीय लोकतान्त्रिक राज्यमा रुपान्तरण हुन पुगेको छ ।

संविधानले संघीय, प्रादेशिक र स्थानीय तह गरी तीन तहको सरकारको परिकल्पना गरेको छ र समग्र राष्ट्र एउटा संघीय सरकारको रुपमा रहेको छ भने ७ वटा प्रादेशिक सरकार र ७५३ वटा स्थानीय सरकारहरु अस्तित्वमा रहेका छन् । संवैधानिक व्यवस्था अनुसार संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र नेपालको मूल संरचना संघ प्रदेश र स्थानीय गरी तीन तहको हुने र राज्य शक्तिको प्रयोग संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले संविधान तथा कानुन बमोजिम गर्न सक्ने व्यवस्था गरेको छ ।

संघीय संरचनाको आदर्श पक्षको रुपमा तीन 'स' मा आधारित संघ, प्रदेश र स्थानीय तह बीचको सम्बन्ध सेतु संविधानको धारा २३२ ले व्यवस्था गरेको छ । सहकारिता, सह अस्तित्व र समन्वयको यी तीन समा आधारित सिद्धान्तले संविधानको प्रस्तावनाले परिलक्षित गरेको संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासन व्यवस्थाको माध्यम द्वारा दिगो शान्ति, सुशासन, विकास र समृद्धिको प्राप्तिको दिगोपनाको सवल आधार स्तम्भको रुपमा रहेका छन् । यसले शासन संचालन प्रक्रियालाई सुसंस्कृत , सहिष्णु र परिणाममुखी बनाउनमा सहयोग गर्ने अपेक्षा गरिएको छ ।

संघीयताको सफल कार्यान्वयन गर्न वित्तीय संघीयता आवश्यकीय शर्त हो । संघीयताको सफल कार्यान्वयन गर्न सबै तहका सरकारहरुबीच स्वस्थ, पारदर्शी तथा सन्तुलित वित्तीय व्यवस्था आवश्यक छ । अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन अन्तर्गत संघीय इकाइहरूबीच वित्त हस्तान्तरण, खर्च, ऋण, अनुदान, बजेट, राजस्व व्यवस्थापन, वितीय सुशासन लगायतका आर्थिक विषयहरू पर्दछन् । अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापनलाई अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरण पनि भनिन्छ । यस्तो हस्तान्तरण संघीय सरकारबाट प्रदेश तथा स्थानीय सरकारमा, प्रदेश सरकारबाट प्रदेश तथा स्थानीय सरकारमा र स्थानीय सरकारबाट स्थानीय सरकारमा हुन सक्छ ।

११. निष्कर्ष

संविधानको परिधिभित्र रही राजस्वसम्बन्धी कानूनको निर्माण, करको दर तथा दायरा निर्धारण, राजस्व परिचालन, राजस्व परिचालन सम्बन्धी क्षमता विकास तथा राजस्वको उचित व्यवस्थापन लगायतका विषयहरू र सम्बन्धित सरकारले आफूलाई प्राप्त भएको कार्यहरू सम्पन्न गरी जनताको माझ सुशासनको अनुभूति दिलाउनको लागि आफूलाई वित्त हस्तान्तरणको माध्यमबाट प्राप्त हुने स्रोतसाधन, आफ्नै राजस्व परिचालनबाट प्राप्त हुने रकममात्र नभएर आन्तरिक तथा वैदेशिक ऋण लिन सक्ने वा परिचालन गर्न सक्ने विषयहरू मुख्य रूपमा अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापनको क्षेत्र अन्तर्गत पर्ने विषयहरू हुन् । नेपालमा सार्वजनिक वित्त तथा सार्वजनिक उत्तरदायित्वको अवधारणाको प्रयोग यस परिप्रेक्ष्यमा समेत हुनु आवश्यक छ ।

पेफा अवधारणाका दुई वटा सूचकहरु स्थानीय सरकारलाई बाँडफाँड हस्तान्तरण खासगरी बाँडफाँड हस्तान्तरण सम्बन्धी विद्यमान प्रणाली र बाँडफाँडको सराई बारेमा समयमा सूचना प्रवाह तथा सेवा प्रवाह गर्ने ईकाइको लागि बजेट र स्रोत साधन सम्बन्धी सूचना सेवा प्रवाहको लागि कार्यसम्पादन योजना , सेवा प्रवाह गर्ने ईकाइको कार्यसम्पादन उपलब्धी सेवा प्रवाह गर्ने ईकाइद्वारा स्रोतसाधन प्राप्ति , सेवा प्रवाहको कार्यसम्पादन मूल्यांकन प्रत्यक्ष रुपले प्रादेशिक र स्थानीय तहसँग सम्बन्धित छन् । अरु सूचकहरु पनि ती तहहरुसँग सान्दर्भिक छन् । वित्तीय अनुशासन र सार्वजनिक जवाफदेहिता प्रजातान्त्रिक शासन प्रणालीका आधारभूत अपरिहार्य अवयवहरु हुन् । वित्तीय अनुशासन र सार्वजनिक जवाफदेहिता राज्यका सबै तहका लागि आवश्यकीय विषय हो । संघीय संरचनामा यी अवयवहरुको अझ बढी महत्व हुनु स्वभाविकै हो किनकि वित्तीय अनुशासन र सार्वजनिक जवाफदेहिताको प्रत्याभूतिले संघीय सुशासनलाई दिगो बनाउछ । वर्तमान संविधानले संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले योजना तर्जुमा गर्ने राजस्व श्रोतको प्राप्तिको अनुमान, खर्चको अनुमान गर्न सक्ने र सोको आधारमा बजेट तर्जुमा गर्न सक्ने, खर्चको आधार तय गर्न सक्ने अधिकार दिएको छ । साथै प्रत्येक तहको आ-आफ्नो सञ्चित कोष हुने र आ-आफ्नो सञ्चित कोषको व्यवस्थापन गर्न तत् तत् तहको आ-आफ्नो अधिकार रहने निश्चित छ । यस सन्दर्भमा राजस्वका श्रोतको प्रभावकारिता बृद्धि, श्रोतको वितरण र खर्च गर्न सक्ने क्षमताको प्रभावकारिता, गरिएको खर्चको अपेक्षित उपलब्धी, राजस्व प्राप्तिदेखि खर्च सम्मको व्यवस्थित अभिलेख प्रणाली, लेखा परीक्षण, सार्वजनिक पारदर्शिता र उत्तरदायित्वको थप सुनिश्चितताका लागि वित्तीय व्यवस्थापन र वित्तीय सुशासनका समग्र पक्षहरुको तीनै तहमा पेफा अवधारणा अनुरुप अभ्यास र प्रयोग हुनु आवश्यक छ ।

सन्दर्भ सामग्री

- An Assessment of the Public Financial Management Performance Measurement Framework (As of FY2005/06) February 2008
- http://pefa.gov.np/pefa_framework.php
- https://pefa.org/content/pefa-framework
- Nepal's Public Financial Management Reform Strategy/Program (PFMRP) Phase II (2016/17-2025/26) Government of Nepal Ministry of Finance Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA)Secretariat FCGO Building, Anamnagar, Kathmandu, Nepal
- Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) Assessment Nepal PFM Performance Assessment II as of FY2013/14, Ministry of Finance PEFA Secretariat

सार्वजनिक खरिद : बोलपत्रको परीक्षण र मूल्याङ्कनबीच तुलनात्मक प्रस्तुती



✍ जनकराज गौतम*

१. **पृष्ठभूमि**– सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ दफा २३ देखि २६ सम्म र सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ को नियम ६० देखि ६६ सम्म बोलपत्र तथा सिलबन्दी दरभाउ पत्रको परीक्षण र बोलपत्र मूल्याङ्कन गर्ने विधि तथा तरिका सम्बन्धी व्यवस्था भएको छ। कुनै पनि आयोजनालाई आवश्यक पर्ने निर्माण कार्य, परामर्श सेवा, औजार तथा अन्य सामग्री तथा अन्य सेवाको उपलब्धीमा आपूर्तक, निर्माण व्यवसायी, परामर्शदाता र सेवा प्रदायकको भूमिकाबाट सम्पन्न भएको हुन्छ। यस लेखमा सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ मा मिति २०७३-०३-३० मा भएको पहिलो संशोधन र सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ मा मिति २०७३-०९-०४ र मिति २०७३-११-२६ मा भएको पाँचौ संशोधन सम्ममा भएका खरिद प्रावधान समेतलाई समावेश गरिएको छ। मुलुकको विकासको कार्यमा पूर्वाधार निर्माण, मालसामान खरिद, परामर्श सेवा तथा अन्य सेवामा सार्वजनिक खरिद ऐन नियम अनुसार नै कार्य आरम्भ र सम्पन्न गर्नुपर्छ। यो लेखबाट सार्वजनिक खरिदसँग सम्बन्धित कारोवारका परिचय, परीक्षण विधिका नियमन पक्ष, मूल्याङ्कन पद्धतिबीचको तुलनात्मक प्रस्तुती र लेखापरीक्षकले ध्यान दिने पक्षलाई लेख्ने जमर्को गरिएको छ। तसर्थ, यस लेखले सम्बन्धित कर्मचारी, निर्णयकर्ता, लेखापालनमा कार्यरत कर्मचारीलगायत लेखापरीक्षकहरुलाई सार्वजनिक खरिद कार्यको महत्वपूर्ण पक्ष बोलपत्रको परीक्षण र मूल्याङ्कन बारे केही हदसम्म जानकारी दिलाई निजहरुको ज्ञान तथा सीपको विकास, पेशागत दक्षता, कार्यशील क्षमता र व्यवसायिक कुशलतामा थप अभिवृद्धि हुन सक्ने अपेक्षा गरिएको छ।

२. **पारिभाषिक शब्द**– सार्वजनिक खरिद ऐन तथा नियममा भएका बोलपत्र, कबोल अंक, परीक्षण तथा मूल्याङ्कन जस्ता पारिभाषिक शब्द र सो को अर्थ जानकारी राखेमा ती शब्दको बुझाईले यो लेखमा प्रस्तुत भएका व्यहोरालाई आन्तरिकीकरण गर्न सजिलो हुने छ :–

२.१ **बोलपत्र**– बोलपत्र भन्नाले सार्वजनिक निकायले खरिदका लागि प्रकाशन गरेको सूचना अनुरुप सो निकायले तोकेको ढाँचामा बोलपत्रदाताले पेश गरेको मूल्य खुल्ने कागजात, प्रस्ताव वा दररेटलाई बुझाउँछ।

---

* श्री गौतम, महालेखापरीक्षकको कार्यालयका पूर्व उपमहालेखापरीक्षक हुनुहुन्छ।

२.२ **बोलपत्रदाता**– बोलपत्रदाता भन्नाले खरिद कारबाहीमा भाग लिन बोलपत्र पेश गर्ने वा गर्न सक्ने कुनै व्यक्ति, फर्म, संस्था वा कम्पनी सम्झनु पर्छ ।

२.३ **कबोल अङ्क**– कबोल अङ्क (बिड प्राइस) भन्नाले कुनै बोलपत्रको परीक्षणबाट कायम हुन आएको रकम सम्झनु पर्छ ।

२.४ **बोलपत्र सम्बन्धी कागजात**– बोलपत्र सम्बन्धी कागजात भन्नाले बोलपत्रदाताले मूल्य वा प्रस्ताव वा दररेट भरी वा तयार गरी पेश गर्नका लागि बोलपत्र आह्वान गर्ने सम्बन्धित सार्वजनिक निकायले तयार गरेको लिखत सम्झनु पर्छ र सो शब्दले बोलपत्रदातालाई दिइएको निर्देशन, स्पेशिफिकेशन, नक्सा, डिजाइन, कार्य क्षेत्रगत शर्तहरु (टर्मस अफ रेफरेन्स), कार्यतालिका, मूल्याङ्कनका आधार, परिमाण सूची, सम्झौताका शर्त र यस्तै अन्य कागजात समेतलाई जनाउनेछ ।

२.५ **मालसामान**– मालसामान भन्नाले चल वा अचल, सजीव वा निर्जीव जुनसुकै किसिमको वस्तु सम्झनु पर्छ र सो शब्दले त्यस्तो वस्तु आपूर्ति गर्ने कार्यको आनुषङ्गिक सेवा समेतलाई जनाउनेछ ।

२.६ **निर्माण कार्य**– निर्माण कार्य भन्नाले कुनै संरचना वा कुनै कुराको निर्माण गर्ने, पुनः निर्माण गर्ने, भत्काउने, मर्मत सम्भार गर्ने वा जिर्णोद्धार गर्ने कार्यसँग सम्बन्धित निर्माण स्थल तयार गर्ने, खन्ने, ठड्याउने, बनाउने, उपकरण वा मालसामान जडान गर्ने, सजाउने आदि जस्ता कार्य सम्झनु पर्छ र सो शब्दले नक्शा बनाउने, प्रयोगशाला परीक्षण गर्ने, भूउपग्रहीय फोटो खिच्ने, भूकम्पीय परीक्षण गर्ने जस्ता निर्माण कार्यको आनुषङ्गिक सेवा समेतलाई जनाउनेछ ।

२.७ **परामर्श सेवा**– परामर्श सेवा भन्नाले कुनै अध्ययन, अनुसन्धान, सर्वेक्षण, डिजाइन, ड्रईङ सुपरीवेक्षण, तालिम, परीक्षण गर्ने काम, सफ्टवेयरको विकास वा यस्तै प्रकृतिका अन्य बौद्धिक वा पेशागत सेवा सम्झनु पर्छ ।

२.८ **अन्य सेवा**– अन्य सेवा भन्नाले सवारी साधन, उपकरण वा मालसामान भाडामा लिने, ढुवानी गर्ने वा मालसामान मर्मत सम्भार गर्ने कार्य सम्झनु पर्छ ।

३. **मूल्याङ्कन समिति**– सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को दफा ७१ मा पूर्व योग्यताको प्रस्ताव, बोलपत्र, परामर्श सेवाको आशयपत्र वा प्रस्ताव वा सिलबन्दी दरभाउ पत्रको परीक्षण र मूल्याङ्कन गर्न सार्वजनिक निकायले तोकिए बमोजिमको मूल्याङ्कन समिति गठन गर्नु पर्नेछ । यस्तो समिति कार्यालयको प्रकृति अनुसार स्थायी किसिमको वा सोही कामको लागि विशेष समिति (ad hoc) मात्र पनि गठन हुन सक्नेछ । यस किसिमबाट गठन भएको मूल्याङ्कन समितिको काम, कर्तव्य र अधिकार सम्बन्धित निकायले पालना गर्नुपर्ने सम्बन्धी नियमावली वा विनियमावलीमा तोकिए बमोजिम हुने व्यहोरा उल्लेख छ । यसमा रहने सदस्यहरु पदेन वा सरुवा बढुवा नभएसम्म कायम रहन सक्नेछन । यसमा परीक्षण र मूल्याङ्कन गर्दा ऐन तथा नियमावलीमा लेखिए बमोजिम अर्थात Rule of game वा boundary भित्र रहेर नै निर्णय गर्नुपर्छ । समितिले कार्य सुरु गरेको १५ दिन भित्र प्रतिवेदन दिनु पर्छ तर bid validity period भन्दा बाहिर गएर प्रतिवेदन दिनु हुँदैन ।

सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ को नियम १४७ अनुसार मूल्याङ्कन समितिको गठन देहाय बमोजिम हुनेछ :-

(क) सार्वजनिक निकायका प्रमुख वा निजले तोकेको वरिष्ठ अधिकृत (सम्भव भएसम्म प्राविधिक कर्मचारी) - अध्यक्ष

(ख) सम्बन्धित सार्वजनिक निकायको आर्थिक प्रशासन शाखा प्रमुख - सदस्य

(ग) विषयसँग सम्बन्धित प्राविधिक विशेषज्ञ (सम्भव भएसम्म अधिकृतस्तर) - सदस्य

(घ) सार्वजनिक निकायमा कानून अधिकृतको दरबन्दी रहेको भए सो सार्वजनिक निकायको कानून अधिकृत - सदस्य

(ङ) खरिद एकाईको प्रमुखले समितिको सचिवको रुपमा काम गर्नेछ ।

मूल्याङ्कन समितिमा छलफलको अन्त्यमा एउटै धारणा बनाउनका लागि आफ्नो कार्यविधि आफै तय गर्नुपर्छ । मूल्याङ्कन समितिले सार्वजनिक निकायका प्रमुखको स्वीकृति लिई सरकारी वा गैर सरकारी क्षेत्रका विषय विशेषज्ञलाई आफ्नो बैठकमा आमन्त्रणा गर्न सक्नेछ । साथै, समितिलाई परामर्शदाताको सहयोग आवश्यक भएमा स्वीकृत कार्यक्रम र बजेटको अधीनमा रही सार्वजनिक निकायले ऐन र नियमावलीको कार्यविधि अपनाई परामर्शदाता नियुक्त गर्न सक्नेछ । समितिले दरभाउपत्र, बोलपत्र वा प्रस्ताव मूल्याङ्कन गर्ने काममा आफूलाई सहयोग गर्न उपसमिति गठन गरी राय परमर्श लिन सक्नेछ । त्यस्तै, मूल्याङ्कन समितिको सचिवले समितिको बैठकको माइन्यूट तयार गरी राख्नु पर्नेछ र समितिमा छलफल भएका सम्पूर्ण विषयको फाईल खडा गरी राख्नु पर्नेछ ।

४. खरिदका पक्ष तथा विवरण– मूल्याङ्कन समितिले सार्वजनिक निकायको प्रमुख समक्ष मूल्याङ्कन प्रतिवेदन पेश गर्नु पर्नेछ । बजेट र खर्चको अनुमानित विभाजन सहित बोलपत्रलाई परीक्षण कार्य र मूल्याङ्कनमा लैजानु अगाडि मूल्याङ्कन समितिले खरिद कार्यको किसिम, तयार गर्नुपर्ने विवरण, बजेट खर्चको अनुमान र लागत अनुमानको तयारीमा ध्यान दिने पक्षमा निम्न अनुसार संक्षेपमा ध्यान दिनु पर्नेछ:–

सार्वजनिक खरिदको कार्य	तयार गर्नुपर्ने विवरण	बजेट र खर्चको अनुमानित विभाजन	लागत अनुमान तयार गर्दा ध्यान दिने पक्ष
(क) निर्माण कार्य	➢ Design, cost estimate, standardization and drawing	➢ कूल पूँजीगत बजेटको करिब ५० प्रतिशत	➢ लागत अनुमानमा मुल्य समायोजन कन्टिन्जेन्सीबापत १० प्रतिशत ➢ फिजिकल कन्टीन्जेन्सी बापत १० प्रतिशत –मुल्य अभिवृद्धि करसमेत थपगरी लागत अनुमान कायम गर्ने
(ख) माल सामान	➢ preliminary equipment list -specification of	➢ कूल पूँजीगत बजेटको करीब ३० प्रतिशत	➢ अघिल्ला बर्षमा सोही सामानमा लागेको लागत, ➢ स्थानीय बजार भाउ, ढुवानी

	goods ➢ cost estimate		खर्च, ➢ उद्योग बाणिज्य संघले जारी गरेको दररेट
(ग) परामर्श सेवा	➢ Terms of Reference (कार्य क्षेत्रगत शर्तहरु)	➢ कूल पूँजीगत बजेटको करिब १५ प्रतिशत	➢ कूल जम्मा लागतमा कार्यालय व्यवस्थापनको खर्च ५ प्रतिशत जोडेर कूल लगत अनुमान अङ्क निकालिन्छ ।
(घ) अन्य सेवा	➢ Scope of Services (सेवाको कार्यक्षेत्र र दायरा)	➢ कूल पूँजीगत बजेटको करिब ५ प्रतिशत	➢ भाडामा लिइने सामान तथा अन्य सेवाको लागि तीन जना दक्ष प्राविधिकको एक समिति गठन गर्ने, ➢ बजार दर, सामानको आय, इन्धन खपत, अन्य पक्ष विचार गरी लागत अनुमान गर्ने ।

५. बोलपत्र परीक्षण– बोलपत्रसम्बन्धी सूचना, कागजात बिक्री, स्थलगत निरीक्षण, बोलपत्र पेश गर्ने, संशोधन तथा फिर्ता, बोलपत्र खोल्ने, बोलपत्र जमानत र मूल्याङ्कनका आधारहरु कुनै भेदभाव बिना सबै बोलपत्रदाता वा प्रस्तावदातालाई समानरुपले लागू हुने बोलपत्र जमानत वा मूल्याङ्कन समितिले न्यूनतम् मूल्याङ्कित सारभूतरुपमा प्रभावग्राही समेत खुल्ने गरी मूल्याङ्कन प्रतिवेदन तयार गरी सार्वजनिक निकाय समक्ष पेश गर्नु पर्ने जिम्मेवारी हुन्छ । सार्वजनिक निकायले कानूनको रित पुऱ्याई खोलेको बोलपत्र मूल्याङ्कन समितिमा सबभन्दा पहिले बोलपत्र परीक्षणको लागि पेश गर्नु पर्नेछ । यसरी पेश भएको बोलपत्र मूल्याङ्कन गर्नु अघि सो समितिले देहायका कुराहरु निक्यौंल गर्न बोलपत्रको परीक्षण गर्नु पर्नेछ :–

प्रारम्भिक परीक्षणको संक्षेपीकरणको नमूना

बोलपत्रदाता	**कम्पनीको दर्ता**	**व्यवसायको इजाजत-पत्र**	**मुल्य अभिवृद्धि कर दर्ता**	**कर चुक्ताको प्रमाण पत्र**	**बोलपत्र जमानत**	**बोलपत्रको नतिजा**
मेची	भएको	भएको	भएको	भएको	भएको	उतीर्ण
कोशी	भएको	भएको	भएको	नभएको	नभएको	अनुतीर्ण
बाग्मती	भएको	भएको	भएको	भएको	भएको	उतीर्ण
गण्डकी	नभएको	भएको	भएको	भएको	भएको	अनुतीर्ण
कर्णाली	भएको	भएको	भएको	भएको	भएको	उतीर्ण

माथिको प्रारम्भिक परीक्षणको तालिकाबाट बोलपत्रदाता मेची, बाग्मती र कर्णालीबाट पेश भएका बोलपत्र मात्र उत्तीर्ण भएकोले निजहरुको बोलपत्र मात्र मूल्याङ्कनको लागि प्रतिवेदन मार्फत प्रस्तुत गरिन्छ ।

६. बोलपत्र मूल्याङ्कन–प्रक्रियामा लैजान नहुने भनी छुट्टयाईएका बोलपत्र (those separated for non-procession) बाहेक दाखिला भएका अन्य बोलपत्र मूल्याङ्कनको लागि समावेश गर्नु पर्नेछ । बोलपत्र अस्वीकार गर्नु नपर्ने गरी सानातिना फरक (minor deviations) पाइएमा सम्भव भएसम्म सोको मूल्य निकाली त्यस्तो मूल्य समेत बोलपत्रको मूल्याङ्कनमा समावेश गर्नु पर्नेछ । सानातिना फरकको मूल्य बोलपत्रदाताको बोल अङ्कको पन्ध्र प्रतिशत भन्दा बढी भएमा त्यस्तो बोलपत्र सारभूत रुपमा अप्रभावग्राही (deemed to be substantially non-responsive) भएको मानिनेछ र त्यस्तो बोलपत्रलाई मूल्याङ्कनमा समावेश गरिने छैन ।

"सानातिना फरक" (minor differences) भन्नाले बोलपत्र सम्बन्धी कागजातमा उल्लिखित प्राविधिक स्पेशिफिकेशन, विवरण आदि जस्ता कुरासँग तात्विक फरक हुने छैन । पूर्व योग्यता निर्धारण गरी बोलपत्र आह्वान गरिएको अवस्थामा पूर्व योग्य भएका बोलपत्रदाता बाहेक अन्य बोलपत्रदाताबाट प्राप्त बोलपत्रलाई मूल्याङ्कनमा समावेश गरिने छैन । बोलपत्रको मूल्याङ्कन बोलपत्र सम्बन्धी कागजातमा उल्लेख भएको आधार र तरिका अनुसार गर्नु पर्नेछ र त्यसरी मूल्याङ्कन गर्दा प्रत्येक बोलपत्रको मूल्याङ्कित रकम अर्को बोलपत्रको मूल्याङ्कित रकमसँग तुलना गरी न्यूनतम बोल अङ्क कबुल गर्ने बोलपत्र निर्धारण गर्नु पर्नेछ । न्यूनतम कबोल अङ्क कबूल गर्ने बोलपत्रको बोलपत्रदाताको योग्यता बोलपत्र सम्बन्धी कागजातमा उल्लिखित योग्यता मूल्याङ्कनका आधार अनुरुप भए नभएको जाँच गर्नु पर्नेछ ।

न्यूनतम बोल अङ्क कबूल गर्ने बोलपत्रको बोलपत्रदाताको योग्यताको विचारगरी जाँच गर्दा बोलपत्र सम्बन्धी कागजातमा उल्लेखित योग्यता मूल्याङ्कनका आधार अनुरुप भएको पाईएमा त्यस्तो बोलपत्र न्यूनतम मूल्याङ्कित सारभूत रुपमा प्रभावग्राही (lowest evaluated substantively responsive bid) बोलपत्र मानिनेछ । यसरी जाँच गर्दा त्यस्तो बोलपत्रदाताको योग्यता बोलपत्र सम्बन्धी कागजातमा उल्लिखित मूल्याङ्कनका आधार अनुरुप भएको नपाइएमा निजको वोलपत्र मूल्याङ्कनबाट हटाई क्रमशः अर्को न्यूनतम कबोल अङ्क कबुल गर्ने बोलपत्रदाताको योग्यताको जाँच सोही आधारमा गर्नु पर्नेछ । मूल्याङ्कन समितिले न्यूनतम मूल्याङ्कित सारभूत रुपमा प्रभावग्राही बोलपत्रको मूल्याङ्कनको आधार र तरिका (criteria and methodology) समेत खुल्ने गरी मूल्याङ्कन प्रतिवेदन तयार गरी सार्वजनिक निकायका प्रमुख समक्ष पेश गर्नु पर्नेछ ।

७. बोलपत्र परीक्षण र मूल्याङ्कनबीचको तुलनात्मक रुपमा भिन्नता

बोलपत्र परीक्षण (Examination of bids)	**बोलपत्र मूल्याङ्कन (Evaluation of bids)**
(क).पूर्व योग्यताको परीक्षण गर्ने– पूर्व योग्यता निर्धारण गरी बोलपत्र आह्वान गरिएको अवस्थामा ती बाहेक अन्य बोलपत्रदाताबाट प्राप्त बोलपत्रलाई परीक्षणमा समावेश गरिने	**(क).मूल्याङ्कनमा समावेश नगरिने**– योग्यता परीक्षण गर्दा पूर्व योग्यता अनुरुपको योग्यता सारभूत रुपमा घटी (substantially lower than what was at the pre-qualification stage) भएको पाइएमा

छैन । योग्यता परीक्षण गर्दा पूर्व योग्यता अनुरुपको नभई सारभूत रुपमा घटी भएको पाइएमा त्यस्तो बोलपत्रदाताको बोलपत्र रद्द गर्नु पर्नेछ । पूर्व योग्यता भएका बोलपत्रदाताको योग्यताको सूची र मूल्याङ्कनको प्रतिवेदन अभिलेखको रुपमा फाइलमा राख्न लगाउन सक्नेछ ।	त्यस्तो बोलपत्रदाताको बोलपत्र रद्द गरेर मूल्याङ्कनमा समावेश नगर्ने । साथै, पूर्व योग्यता निर्धारण गरी बोलपत्र आह्वान गरिएको अवस्थामा पूर्व योग्य भएका बोलपत्रदाता बाहेक अन्य बोलपत्रदाताबाट प्राप्त बोलपत्रलाई मूल्याङ्कनमा समावेश गरिने छैन ।
(ख). परीक्षणको लागि पेश हुने– बोलपत्रको म्याद सकिएपछि बोलपत्रको परीक्षणमा पेश गर्ने क्रममा सिलबन्दी भई नआएको, म्यादभित्र पेश हुन नआएको, फिर्ता लिएको, आपसमा मिलेमतो गरी दाखिला भएका र रद्द भएको बोलपत्रको परीक्षण गरिने छैन ।	**(ख). मूल्याङ्कनको लागि पेश हुने**– बोलपत्रको प्रारम्भिक परीक्षणबाट उत्तीर्ण भएका बोलपत्र तथा दरभाउ पत्रहरु मात्र मूल्याङ्कनको लागि योग्य हुनेछन । उक्त परीक्षणबाट अनुत्तीर्ण भएका प्रस्तावहरुको मूल्याङ्कनको लागि योग्य हुने छैनन् ।
(ग).प्रारम्भिक परीक्षण– सार्वजनिक निकायले बोलपत्र खोले पछि उक्त खोलेको बोलपत्र मूल्याङ्कन समितिमा बोलपत्र मूल्याङ्कनको लागि पेश गर्नुपर्छ । उक्त बोलपत्र मूल्याङ्कन समितिमा पेश गर्नु अघि सुरुमा नै बोलपत्र योग्य अर्थात खासगरी कानूनी हैसियत र कानूनले माग गरेका कागजात पुगेको छ वा छैन सो बारे जाँचबुझ गरेर प्रारम्भिक रुपमा परीक्षण (preliminary examination) गर्नुपर्नेछ ।	**(ग).अन्तिम परीक्षण**– बोलपत्र मूल्याङ्कन समितिले बोलपत्र मूल्याङ्कनको लागि प्रारम्भिक रुपमा बोलपत्रको परीक्षण र आवश्यक भएमा बोलपत्रको पूर्णताको परीक्षण (Examination of completeness) समेतबाट योग्य ठहरिएका बोलपत्रको सूची प्राप्त भएपछि मूल्याङ्कन समितिबाट पेश भएका बोलपत्रको मूल्याङ्कन अर्थात अन्तिम परीक्षण (Final examination) को लागि छलफलमा लिनेछ ।
(घ).परीक्षणका क्षेत्र– माग बमोजिमको कागजात पेश भए वा नभएको, बोलपत्रदातालाई दिइएको निर्देशन अनुरुप (as set forth in the bidding documents) अभिलेख पूर्ण भए नभएको, सम्बन्धित पक्षको सहीछाप भए नभएको र कानूनको रीतभाँत पुऱ्याई पेश भए नभएको बारे परीक्षण गर्नेछ र परीक्षण पछि 'पास वा फेल' शब्द उल्लेख गर्नपर्छ	**(घ).मूल्याङ्कनको दायरा**– बोलपत्रको परीक्षणबाट मूल्याङ्कनमा समावेश हुने र नहुने, बोलपत्रको मूल्याङ्कनसँग सम्बन्धित पक्षको समेत पालना गरी बोलपत्रको निर्धारण गर्ने, मूल्याङ्कनका आधार अनुरुप भए नभएको जाँच गर्ने, मूल्याङ्कनको क्रममा पनि योग्य नदेखिएका बोलपत्रलाई मूल्याङ्कनबाट हटाउने सम्बन्धी मूल्याङ्कन समितिले मूल्याङ्कनगरी निर्णय लिनेछ ।
(ङ).त्रुटि सच्याउने– बोलपत्र परीक्षण गर्दा कुनै गणितीय त्रुटि पाइएमा सार्वजनिक निकायले त्यस्तो त्रुटि सच्याउन सक्नेछ । त्रुटि सच्याँउदा	**(ङ).त्रुटि नसच्याउने**– बोलपत्र मूल्याङ्कनको कार्यमा बोलपत्रमा कुनै गणितीय वा अन्य किसिमका त्रुटि पाइएमा सार्वजनिक निकायमा गठन भएको मूल्याङ्कन

इकाई दर र कुनै रकममा भिन्नता भएमा इकाई दर मान्य हुने, त्यस्तै योग्य भएको पुष्ट्याई गर्ने कागजातहरु नपुगेमा कागजात पेश गर्न वा थप गर्न लगाउन सक्नेछ । त्रुटि सच्याईएकोमा सो को जानकारी सम्बन्धित बोलपत्रदातालाई दिनुपर्नेछ ।	समितिले त्यस्तो त्रुटि सच्याउन मिल्दैन । साथै, बोलपत्रदातालाई सच्याउने अवसर दिन पनि मिल्दैन । त्यस्तै, मूल्याङ्कनमा पुष्ट्याई गर्ने कागजातहरु (documents establishing) नै नपुगेको भएता पनि नपुग देखिएका कागजात समेत पेश गर्न मिल्दैन ।
(च).Mechanical job– यस किसिमको परीक्षणलाई mechanical job को रुपमा लिइएकोले संलग्न कागजातको आधारमा कारबाही हुन नसक्ने भनी अयोग्य विडहरु छुट्टयाइ दिन सक्नु पर्नेछ । बोलपत्रदाताले सार्वजनिक निकायलाई कुनै कुरा थप गर्न पर्ने भएमा सो जानकारी र प्रमाण दिँदा बोलपत्रको मूल्य वा अन्य सारभूत कुरा परिवर्तन वा हेरफेर (alteration) गर्न सकिने छैन ।	**(च).Flexibility**– बोलपत्रदाताले विभिन्न मुद्रामा अङ्क कबोल गरी पेश गरेको विवरण भएपनि एकै मुद्रामा बदलेर (convert) परिवर्तित विवरण तयार गर्ने र मुल्य अभिवृद्धि कर बाहेकको अङ्क कायम गरी बोलपत्रदाताको तुलना गनुपर्ने छ । साथै, समितिले ऐन तथा नियमावलीमा उल्लेखित तरिका, आधार, आवश्यकता समेत विचार गरी बोलपत्रको प्राविधिक, व्यापारिक र आर्थिक पक्षका साथै विशेष मूल्याङ्कन विवरण समेत तयार गर्नुपर्नेछ ।
(छ).पूर्णताको परीक्षण– पूर्णताको परीक्षणको कार्य सामान्यतया कानूनी हैसियतले योग्य भए मात्र यस ऐनमा व्यवस्था भएबमोजिम बोलपत्रको पूर्णताको परीक्षण (examination of completeness) को लागि सिफारिस गरिन्छ । यदि कुनै bidder प्रारम्भिक रुपमा योग्य नभएमा पूर्णताको परीक्षण हुनबाट बाहिरिन्छ । पूर्णताको परीक्षणमा बोलपत्रदाताले पेश गरेको बोलपत्र सहित अधिकार प्राप्त प्रतिनिधि (power of attorney) वा स्थानीय एजेन्टलाई दिएको अख्तियारनामा, संयुक्त उपक्रम भए सो सम्बन्धी सम्झौता, मालसामानको ग्राह्यता (ईलिजिविलिटि) प्रमाणित गर्ने कागजात, निजको योग्यता सम्बन्धी कागजात, दर विश्लेषण (rate analysis) र अन्य आवश्यक निर्धारित पक्ष (other matters as prescribed) ध्यान दिनु पर्नेछ । बोलपत्रको पूर्णताको परीक्षणमा एक भन्दा बढी बोलपत्रमा संलग्नता, अयोग्यता, अन्य	**(छ).विशेष मूल्याङ्कन–** यो मूल्याङ्कन कार्य mechanical job जस्तो नभएकोले विषयगत पक्ष जस्तै, विश्लेषण, व्याख्या, औचित्य, पुष्ट्याईमा ध्यान दिनु पर्ने हुन्छ । निर्माण कार्यमा बोलपत्रदाताको ग्राह्यता देखाउने कार्य योजना, कार्य सम्पादन तालिका, परिचालन समय, विल अफ क्वान्टिटीजको प्रति ईकाइ दरको विश्वसनीयता, कबोल अङ्कको सन्तुलन्ता, नियम ६२ र ६३ बमोजिम निर्माण व्यवसायीको प्राविधिक तथा व्यापारिक क्षमता, जनशक्ति, मूल्याङ्कन गर्नुपर्छ । साथै ती उपलब्ध स्रोतको परिचालनका लागि कार्य पद्धति र स्रोत समेतको ख्याल राखी अन्य आवश्यक पक्षको पनि विचार राखी थप मूल्याङ्कन गर्नेछ । बोलपत्रको पूर्णताको परीक्षण समेत गर्नुपर्नेमा सो बाट योग्य ठहरिए पछि मात्र मूल्याङ्कनको लागि सिफारिस सहित contract award को योग्यताको rationality को आधारमा मूल्याङ्कन गरिन्छ । प्रारम्भिक परीक्षणबाट छनौट भएका योग्य bidders को सूची तयार भएर आएपछि ती bidders को comparative chart

निकायबाट बिक्रीको बोलपत्र आदि बारे समेत जाँच गर्नु पर्नेछ। जटिल पक्षमा निराकरणका लागि विषय विशेषज्ञलाई समितिको बैठकमा आमन्त्रण गरेर राय, सल्लाह, सुझावको आधारमा निर्क्यौल गरिनेछ।	को विवरणबाट मात्र मूल्याङ्कनको काम सुरु हुन्छ। बोलपत्रको आर्थिक पक्षको logical को आधारमा मूल्याङ्कन गर्दा स्वदेशी मालसामान र स्थानीय निर्माण व्यवसायीलाई प्राथमिकता दिएर मूल्याङ्कन समितिले सोही अनसार गणना गर्नुपर्छ।
(ज).Bid eligibility– परीक्षण कार्यमा अङ्क कायम नगरी कुनै अभिलेख छ वा छैन मात्र सम्बन्धित हुने भएकोले यसलाई bid eligibility को परीक्षण पनि भनिन्छ। comparative chart तयार गरेर योग्यताको परीक्षणको लागि समितिमा पेश गरिन्छ। योग्यताको परीक्षणमा कागजात मात्र नहेरेर सामग्री, जनशक्ति र कुनै राष्ट्रसंग सम्बन्धित भएमा सो देशबाट व्यवसाय गर्न योग्य अर्थात कुनै कारणले रोकिएको हुनु हुदैन। यो परीक्षणमा उतीर्ण भएपछि मात्र मूल्याङ्कनको लागि सूची सहित पेश हुनेछ।	**(ज).सारभूत रुपमा अप्रभावग्राही**– सानातिना फरक पाईएमा सम्भव भएसम्म मुल्य निकाली सो मुल्य समेत बोलपत्र मूल्याङ्कन गर्दा समावेश गर्नु पर्नेछ। "सानातिना फरक" भन्नाले बोलपत्र सम्बन्धी कागजातमा उल्लिखित प्राविधिक स्पेशिफिकेशन, विवरण आदि जस्ता कुरासँग तात्विक रुपमा भिन्न नहुने फरक सम्झनु पर्छ। बोलपत्रदाताको बोल अङ्कको पन्ध्र प्रतिशत भन्दा बढी भएमा त्यस्तो बोलपत्र सारभूत रुपमा अप्रभावग्राही भएको मानिनेछ। मूल्याङ्कनमा समावेश गरिने छैन। तर बोलपत्रको कबोल अंक लागत अनुमान भन्दा सारभूत रुपमा बढी भएमा बोलपत्र अस्वीकृत गर्न वा खरिद कारवाही रद्ध गर्न सक्नेछ।
(झ).योग्यताको सूची– बोलपत्र सम्बन्धी कागजातमा उल्लेखित प्राविधिक स्पेशिफिकेशन र खरिद सम्झौताका शर्त अनुरुप पेश भएको बारे जाँच गर्दा उत्तीर्ण भएका बोलपत्रदाताको योग्यताको सूची तयार गरी सचीमा भएका बोलपत्र सारभूत रुपमा प्रभावग्राही (substiantially responsive bid) भएको बारे प्रतिवेदनमा उल्लेख गरी मूल्याङ्कनको लागि पेश गर्नुपर्नेछ।	**(झ).सिफारिस**– मूल्याङ्कन समितिले बोलपत्र मूल्याङ्कनको आधार र तरिका (criteria and methodology) समेत खुलाएर सबै बोलपत्र सहित कुनै एक बोलपत्र न्यूनत्तम मूल्याङ्कित सारभूत रुपमा प्रभावग्राही (lowest evaluated substantively responsive bid) बोलपत्र ठहरसहित आर्थिक, व्यापारिक र प्राविधिक रुपमा सक्षम भएको देखिने गरी मूल्याङ्कन प्रतिवेदन तयार गरी सार्वजनिक निकाय समक्ष पेश गर्नु पर्नेछ।
(ञ).जमानत जफत– बोलपत्र साथ जमानत पेश गर्नु पर्ने भए बोलपत्र सम्बन्धी कागजातमा उल्लेख भए बमोजिमको किसिम, अवधि र रकमको जमानत संलग्न भए वा नभएको बारे परीक्षण गर्नेछ। ऐनको दफा २१(२) अनुसार सार्वजनिक निकायले बोलपत्र परीक्षणको क्रममा आवश्यक जानकारी माग गरेको अवस्थामा	**(ञ).बोलपत्र अस्वीकृत–** खरिद कार्यको लागि न्यूनतम मूल्याङ्कित सारभत रुपमा प्रभावग्राही भई स्वीकृती पाएको बोलपत्रदाताले निर्धारित अवधिभित्र कार्य सम्पादन जमानत का साथ सम्झौता गर्न आउनु पर्नेछ। यदि निज नआएमा ऐनको दफा २७ (५) अनुसार सार्वजनिक निकायले क्रमशः निजको बोलपत्रको जमानत रकम जफत गरी सो भन्दा

बोलपत्रदाताले बोलपत्रको मूल्य वा सारभत कुरा परिवर्तन गरेको बारे परीक्षणमा पत्ता लागेमा निजको जमानतजफत (bid security shall be forfeited) हुनेछ ।	लगत्तै पछिको अर्को न्यूनतम मूल्याङ्कित सारभूत रुपमा प्रभावग्राही बोलपत्रदाताको बोलपत्र स्वीकृत गरी खरिद सम्झौता गर्नु पर्नेछ । साथै, सार्वजनिक निकायले खरिद सम्झौता गर्न आउन सूचना दिनु पर्नेछ ।

८. निष्कर्ष:

सार्वजनिक खरिद कार्यमा रहेका विभिन्न प्रावधानको पालनामा दुविधा तथा अस्पष्टता रहेको र कार्यान्वयनमा विविधता रहेको अवस्था छ । यसको लागि कामको नाम, कमको विवरण, खरिद इकाईको गठन, पूर्व योग्यता प्रतिवेदन, बोलपत्र परीक्षणको प्रतिवेदन, पूर्णता परीक्षणको प्रतिवेदन, बोलपत्र मूल्याङ्कन प्रतिवेदन, विशेष मूल्याङ्कनको प्रतिवेदन, कार्यालय प्रमुखको निर्णयबाट खरिद कार्य प्राप्त गर्ने विशेष मूल्यांकनमा विशेष ध्यान दिनु पर्दछ ।

सन्दर्भ सामग्री

- सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३
- सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४
- प्रशिक्षण सामग्री

सार्वजनिक निर्माण कार्यमा मूल्य समायोजनको लेखापरीक्षण

✍ घनश्याम पराजुली*

१. विषय प्रवेश

वित्त व्यवस्थापनको एउटा महत्वपूर्ण पक्ष समय अनुसार मुद्राको मूल्य (value for money) पनि रहेको छ। समयका चरणहरु व्यतीत भए अनुसार मुद्राको मूल्य पनि परिवर्तन हुन्छ। आजको एक रुपैया र एक वर्ष पछिको एक रुपैयाको मूल्यमा अन्तर रहेको हुन्छ। मुद्राको मूल्य समयसापेक्ष परिवर्तन हुने प्रकृति अनुसार सार्वजनिक निर्माण कार्यमा प्रयोग हुने सामग्री (श्रम, निर्माण सामग्री एवं उपकरणको उपयोग) को पनि मूल्यमा परिवर्तन भएको हुन्छ। मुद्राको मूल्यमा भई रहने उतार चढाव अनुसार निर्माण कार्यमा प्रयोग हुने सामग्रीको मूल्य पनि परिवर्तन गर्नु पर्ने हुन्छ। निर्माण कार्यको सम्झौता गर्दा मूल्य समायोजन गर्ने प्रावधान नभएमा बोलपत्रदाताले सम्झौताको अवधिभित्र हुने उतार चढाव समेत प्रस्तावमा हाल्दा कबोल अङ्क लागत अनुमानको तुलनामा उच्च हुन सक्छ। सार्वजनिक निकायले तयार गर्ने लागत अनुमान दररेट समितिले प्रचलित बजार दरको आधारमा श्रावण महिनाभित्र निर्धारण गरेको दररेटको आधारमा तयार गर्ने भएकाले हरेक वर्षको प्रचलित बजार दर परिवर्तन हुन सक्ने अवस्था रहेको हुन्छ।

निर्माण कार्यमा प्रयोग हुने श्रमिकको ज्याला, निर्माण सामग्रीको मूल्य एवं मेशीन उपकरणको उपयोगको लागतमा हुने उतार चढाव अनुसार तिनीहरुको मूल्यमा गरिने परिवर्तन मूल्य समायोजन अन्तरगत पर्दछ। यसले बोलपत्रदातालाई भविष्यमा हुने मूल्यको उतार चढावको जोखिम घटाउन सहयोग गर्दछ। खरिद सम्झौतामा मूल्य समायोजनको व्यवस्थाले वर्तमान समयमा बोलपत्रको मूल्याङ्कनलाई यथार्थपरक बनाउँछ भने भविष्यमा हुन सक्ने उतार चढावबाट समेत सुरक्षा प्रदान गर्दछ। निर्माण कार्यमा मूल्य समायोजन सम्बन्धी व्यवस्था खरिद सम्झौतामा उल्लेख भए अनुसार लागू हुन्छ। प्रस्तुत लेखमा सार्वजनिक खरिद अन्तरगत निर्माण कार्यमा गरिने मूल्य समायोजनका विविध पक्षमा विश्लेषण गर्ने प्रयास गरिएको छ।

२. कानूनी व्यवस्था

नेपालमा सर्वप्रथम आर्थिक प्रशासन सम्बन्धी नियमावली, २०५६ को नियम ८३ मा मूल्य समायोजन सम्बन्धमा कानूनी व्यवस्था भएको पाइन्छ। विद्यमान सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को दफा ५५ मा खरिद सम्झौतामा अन्यथा व्यवस्था भएकोमा बाहेक बाह्र महिना भन्दा बढी अवधिको खरिद सम्झौता कार्यान्वयन गर्ने क्रममा मूल्य समायोजन गर्न आवश्यक देखिएमा अधिकार प्राप्त अधिकारीले मूल्य समायोजन गर्न सक्ने व्यवस्था गरिएको छ। खरिद सम्झौता प्राप्त गर्ने व्यक्तिको ढिलाईको कारणबाट सम्झौता बमोजिमको काम सो सम्झौतामा उल्लिखित अवधिभित्र सम्पन्न नभई बढी समय लागेकोमा वा एकमुष्ट कार्य सम्पादन (लम्प सम कन्ट्राक्ट) वा निश्चित बजेटको आधारमा खरिद सम्झौता भएकोमा मूल्य समायोजन गर्न नसकिने व्यवस्था समेत रहेको छ।

---

*श्री पराजुली, महालेखापरीक्षकको कार्यालयमा निर्देशक पदमा कार्यरत हुनुहुन्छ।

त्यस्तै सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ को नियम ११९ मा सार्वजनिक निकायले मूल्य समायोजन गर्न सकिने कुरा खरिद सम्झौतामा उल्लेख गर्नु पर्ने व्यवस्था रहेको छ। खरिद सम्झौतामा मूल्य समायोजनको व्यवस्था गर्दा मूल्य समायोजन गर्ने अवस्था, निर्धारण गर्ने सूत्र, मूल्य समायोजनको अधिकतम रकम, यस्तो सूत्रमा प्रयोग गरिने मूल्यको संरचना (श्रम, उपकरण, सामग्री, इन्धनको मूल्य आदि), प्रत्येक मूल्य संरचनाको मूल्य समायोजन गर्न प्रयोग गरिने सम्बद्ध मूल्य सूची (इन्डीसेज), मूल्य सूची उल्लेख गर्न प्रयोग गरिने मुद्रा र भुक्तानी दिन प्रयोग गरिने मुद्रा बीचको विनिमय दरको घटवढ मापन गर्ने तरिका, मूल्य समायोजन सूत्र प्रयोग गर्न लिइने आधार मिति (बेसलाइन डेट), मूल्य समायोजन सूत्र लागू हुने समयको अन्तराल र मूल्य समायोजन सूत्रको प्रयोगबाट देखिनु पर्ने न्यूनतम मूल्य वृद्धि र मूल्य समायोजन सम्बन्धी प्रावधान लागू हुन पूरा हुनु पर्ने अन्य शर्त तथा बन्देज समेत उल्लेख गर्नु पर्ने व्यवस्था रहेको छ। मूल्य समायोजनको अधिकतम रकम सामान्यतया शुरु सम्झौता मूल्यको पच्चीस प्रतिशत भन्दा बढी नहुने प्रावधान रहेको छ। मूल्य समायोजनको रकम सो मूल्य भन्दा बढी हुने भएमा सार्वजनिक निकायले खरिद सम्झौता अन्त्य गर्न, सम्झौता मूल्यलाई स्वीकृत बजेटभित्र पार्नको लागि निर्माण व्यवसायीसँग वार्ता गर्न वा खर्च घटाउने अन्य उपाय अवलम्वन गर्न सक्ने वा थप बजेट व्यवस्था गरिने व्यवस्था खरिद सम्झौतामा गर्न सकिने प्रावधान रहेको छ।

३. बोलपत्र सम्बन्धी कागजातको व्यवस्था

सर्वप्रथम सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले सन् २०१० मा जारी गरेको नमूना बोलपत्र सम्बन्धी कागजातको दफा ४५ मा मूल्य समायोजन सम्बन्धी व्यवस्था गरेको पाइन्छ। कार्यालयले पछिल्लो पटक जुलाई २०१७ मा परिमार्जन सहित जारी गरेको नमूना बोलपत्र सम्बन्धी कागजातको दफा ५३ मा मूल्य समायोजन सम्बन्धी व्यवस्था रहेको छ। सो अनुसार निर्माण कार्यमा प्रयोग हुने सामग्रीको लागतमा भएको उतार चढाव अनुसार मूल्य समायोजन दिनु पर्दछ। यस्का लागि खरिद सम्झौतामा मूल्य समायोजन पाउने व्यवस्था उल्लेख हुनु पर्दछ। मूल्य समायोजन पाउने अधिकतम हद शुरु सम्झौता रकमको २५ प्रतिशतसम्म हुन सक्छ। निर्माण व्यवसायीको कारणले समयमा काम सम्पन्न गर्न ढिलाई भएको अवस्थामा वा एकमुष्ट (लम्म सम) सम्झौतामा वा निश्चित बजेट सम्झौतामा मूल्य समायोजन भुक्तानी दिन नपाइने व्यवस्था रहेको छ।

४. विकास साझेदारको प्रावधान

नेपालको पूँजीगत बजेटमा सहयोग गर्ने विभिन्न विकास साझेदारहरुमध्ये एसियाली विकास बैंक तथा विश्व बैंक मुख्य रहेका छन्। यी निकायहरुले परामर्श दातृ संस्थाहरुको अन्तर्राष्ट्रिय संगठन (FIDIC) को मार्गदर्शन (@FIDIC 2010. Conditions of Contract for Construction MDB Harmonised Ed. 2010) का आधारमा खरिद सम्झौताका शर्तहरु (Conditions of Contract) तयार गरी लागू गरेका छन्।

एसियाली विकास बैंकको खरिद निर्देशिका (Procurement Guidelines, Procurement Regulations for ADB Borrowers Goods, Works, Non consulting and consulting services) मा बोलपत्र सम्बन्धी कागजातमा मूल्य समायोजन दिने आधार उल्लेख गर्नु पर्ने व्यवस्था रहेको छ। निर्देशिका अनुसार

१८ महिनाभन्दा कम म्याद भएका खरिद सम्झौतामा मूल्य समायोजन नदिने व्यवस्था रहेको छ। निर्देशिकाले मूल्य समायोजन वापत पाउने रकमको अधिकतम सीमा भने तोकेको छैन।

विश्व बैंकको खरिद निर्देशिका (Guidelines for Procurement of Goods, Works and Non consulting services under IBRD Loans and IDA Credits and Grants for World Bank Borrowers) अनुसार बोलपत्र सम्बन्धी कागजातमा कबोल अंक निश्चित गर्ने वा लागतका तत्वहरुको मूल्यमा भएको उतारचढावको आधारमा मूल्य समायोजन गर्नु पर्ने व्यवस्था रहेको छ। निर्देशिका अनुसार मूल्य समायोजन दिँदा १८ महिनाभन्दा बढी म्याद भएका खरिद सम्झौतामा दिने व्यवस्था रहेको छ। मूल्य समायोजन भुक्तानी गरिने सुत्र एवं प्रकृया बोलपत्र सम्बन्धी कागजातमा उल्लेख गर्नु पर्ने व्यवस्था रहेको छ र निर्देशिकाले मूल्य समायोजन वापत पाउने रकमको अधिकतम सीमा भने तोकेको छैन।

सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ र विकास साझेदारहरुको खरिद निर्देशिका तुलना गर्दा निम्न व्यवस्था बाहेक अन्य व्यवस्थाहरु समान नै रहेका छन्।

विवरण	सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३	विकास साझेदारका खरिद निर्देशिका
मूल्य समायोजन पाउने सम्झौता	१२ महिनाभन्दा बढी म्याद भएका सम्झौतामा पाउने व्यवस्था छ।	१८ महिनाभन्दा बढी म्याद भएका सम्झौतामा पाउने व्यवस्था छ।
मूल्य समायोजन पाउने अधिकतम हद	शुरु सम्झौता रकमको २५ प्रतिशतसम्म पाइने व्यवस्था रहेको छ।	अधिकतम हद तोकिएको छैन।
आधार मूल्य वा वर्तमान मूल्य सूचकाङ्क	बोलपत्र दाखिला गर्ने एवं जुन अवधिको विल हो सोभन्दा ३० दिन अगाडिको सूचकाङ्क प्रयोग हुन्छ।	बोलपत्र दाखिला गर्ने एवं जुन अवधिको विल हो सोभन्दा ४९ दिन अगाडिको सूचकाङ्क प्रयोग हुन्छ।
निर्माण सामग्रीको अस्वभाविक मूल्य बृद्धि भएको अवस्था	सूत्र र विधि तोकिएको छ।	स्पष्ट व्यवस्था रहेको छैन।

५. सम्झौताका किसिम

सार्वजनिक निर्माण कार्य अन्तरगत गरिने खरिद सम्झौताहरुलाई मूल्य समायोजन भुक्तानी गर्ने प्रावधानको आधारमा निम्न किसिमले वर्गीकरण गर्न सकिन्छ।

क. मूल्य समायोजन नपाउने सम्झौता: सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ अनुसार खरिद सम्झौता गरिएकोमा सम्झौताको म्याद १२ महिनाभन्दा कम भएमा त्यस्ता सम्झौतालाई मूल्य समायोजन नपाउने सम्झौता भनिन्छ। सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को दफा ५५(१) को प्रतिबन्धात्मक वाक्याँश अनुसार सार्वजनिक निर्माण कार्य खरिद गर्दा राष्ट्रियस्तरको बोलपत्र आह्वान भई खरिद सम्झौता भई सकेको अवस्थामा अप्रत्यासित रुपमा कुनै निर्माण सामग्रीको मूल्य साबिक मूल्यको दश प्रतिशत भन्दा बढी घटबढ भएमा

त्यसरी घटेको वा बढेको रकममा दश प्रतिशत कट्टा गरी तोकिए बमोजिम मूल्य समायोजन गरिने व्यवस्था रहेको छ । यस्ता सम्झौताको हकमा सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयद्वारा जारी भएको नमूना बोलपत्र सम्बन्धी कागजातको दफा ५३.६ प्रयोग गरी मूल्य समायोजन गणना गरिन्छ । यस्तो सम्झौतामा निर्माण सामग्रीको मात्र मूल्य समायोजन दिइन्छ । निर्माण सामग्रीको मूल्य १० प्रतिशभन्दा बढी बृद्धि वा कमी भएमा १० प्रतिशत भन्दा बढी बृद्धि वा कमी भएको निर्माण सामग्रीको हकमा विडिङ्ग फर्म अन्तरगत मूल्य समायोजन तथ्याङ्कको तालिका (Table of Price Adjustment Data) मा उल्लेख भए अनुसार निर्माण सामग्रीको मूल्य समायोजन गणना गरिन्छ । यस अनुसार मूल्य समायोजन भुक्तानी गर्दा मूल्य अस्वभाविक (unexpected) बृद्धि भएमा P =[R_1 -(R_0 ×1.10)]× Q र अस्वभाविक कमी आएमा P= [R_1 -(R_0 ×0.90)]× Q सूत्र प्रयोग गरिन्छ । प्रस्तुत सुत्रमा P भन्नाले मूल्य समायोजन रकम, R1 भन्नाले निर्माण सामग्रीको वर्तमान मूल्य र R0 भन्नाले निर्माण सामग्रीको आधार मूल्य तथा Q भन्नाले निर्माण व्यवसायीले मूल्य समायोजन पाउने अवधिमा खपत गरेको निर्माण सामग्रीको परिमाण भन्ने जनाँउछ । यस्तो सम्झौताको बोलपत्र सम्बन्धी कागजातमा रहेको मूल्य समायोजन तथ्याङ्कको तालिकामा मूल्य समायोजनमा कोड, निर्माण सामग्री, दर, आधार मूल्य र फ्याक्ट्री स्रोतलाई सूत्रबद्धरुपमा हिसाब गरी मूल्य समायोजन रकम यकीन गरिन्छ ।

ख. मूल्य समायोजन पाउने सम्झौता: तत्कालीन आर्थिक प्रशासन सम्बन्धी नियमावली, २०५६ तथा फिडिक मार्गदर्शन र विश्व बैंक तथा एसियाली विकास बैंकको निर्देशिकामा १८ महिना, सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ मा पहिलो संशोधन अघि १५ महिना र सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को पहिलो संशोधन पछि १२ महिना भन्दा बढी खरिद सम्झौताको म्याद भएमा मूल्य समायोजन भुक्तानी दिने व्यवस्था रहेकोले १२ महिनाभन्दा बढी म्याद रहेका खरिद सम्झौता मूल्य समायोजन पाउने सम्झौता अन्तरगत पर्दछन् तर खरिद सम्झौतामा मूल्य समायोजन पाउने प्रावधान रहेको हुनु पर्दछ ।

मूल्य समायोजन भुक्तानी गर्दा पेश्की रकम घटाउनु अघिको स्वीकृत विल रकममा तोकिएको मूल्य समायोजन सूचकाङ्क प्रयोग गरी रकम गणना गरिन्छ । यस्तो सूचकाङ्क प्रयोग गर्दा बोलपत्र सम्बन्धी कागजात (Table of Price Adjustment Data) मा उल्लेख भएको स्रोत र भार (सडक विभागले Labour 0.15-0.20, material 0.40-0.50, equipment usage 0.20-0.25) प्रयोग गरिन्छ । कागजातमा सूचकाङ्कको स्रोत, कुल कार्यमा श्रम, निर्माण सामग्री एवं उपकरण उपयोगको अंश वा भार समेत उल्लेख हुनु पर्दछ । निर्माण व्यवसायीले पेश गरेको अंश वा भार अस्वभाविक, असन्तुलित वा अनुपयुक्त भएको लागेमा आयोजना प्रमुखले परिवर्तन गर्न सक्ने व्यवस्था रहेको छ ।

सार्वजनिक निर्माण कार्यमा मूल्य समायोजन दिने सम्बन्धमा साविकको सार्वजनिक निर्माण निर्देशिका तथा हाल सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले जारी गरेको नमूना बोलपत्र सम्बन्धी कागजातको दफा ५३.२, फिडिक पिन्क बुकको दफा १३.८ एवं विश्व बैंकको मार्गदर्शनको दफा १३.८ मा मूल्य समायोजन गर्दा निम्न सूत्र प्रयोग गर्ने व्यवस्था रहेको छ ।

$$pn = A + b\frac{Ln}{Lo} + c\frac{Mn}{Mo} + d\frac{En}{Eo} + etc.$$

प्रस्तुत सूत्रमा pn भन्नाले मूल्य समायोजन भुक्तानी गरिने सूचकाँक हो । त्यस्तै A ले तथ्याङ्कको तालिकामा उल्लेख भएको समायोजन नहुने अंश हो जुन ०.१५ रहेको हुन्छ । त्यस्तै b,c,d ले श्रम, निर्माण सामग्री र उपकरण उपयोग जस्ता लागतका तत्वहरुको अनुमानित अंश बुझिन्छ जसमा abcd को योगफल १ हुनु पर्दछ । त्यस्तै Ln, Mn, En भन्नाले खास वा वर्तमान (current cost indices or reference prices) महिनाको श्रम, निर्माण सामग्री र उपकरण उपयोगको सूचकाङ्क हो भने Lo, Mo, Eo ले शुरु अवधिको श्रम, निर्माण सामग्री एवं उपकरण उपयोगको आधार मूल्य (base cost indices or reference prices) बुझिन्छ । मूल्य समायोजन भुक्तानी गर्दा बोलपत्र पेश गर्ने अन्तिम मितिभन्दा ३० दिन अघिको मूल्य वा सूचकाङ्कलाई आधार मूल्य वा सूचक (Lo, Mo, Eo) मान्नु पर्दछ भने खास वा वर्तमान महिनाको मूल्य वा सूचकमा जुन अवधिको निर्माण कार्यको विल हो सो भन्दा ३० दिन अघिको मूल्य वा सूचकाङ्क (Ln,Mn, En) लाई मान्नुपर्दछ । वर्तमान मूल्य वा सूचकाङ्क उपलब्ध नभएमा अन्तरिम मूल्य वा सूचकाङ्क प्रयोग गरी उपलब्ध भएपछि सोही अनुसार सूचकाङ्क मिलान गरिन्छ । यस्तो सम्झौताको बोलपत्र सम्बन्धी कागजातमा रहेको मूल्य समायोजन तथ्याङ्क तालिका निम्न ढाँचामा रहेको हुन्छ ।

Table of Price Adjustment Data

Code	Index Description	Source of Index*	Base Value and Date	Employer's Proposed Weighting Range (coefficient)	Bidder's Proposed Weighting (coefficient)**
1	2	3	4	5	6
	Non - adjustable (A)			0.15	0.15
	Labor (b)				
	Materials (c)				
	Equipment usage (d)				
		Total			**1.00**

*Normally following source of index shall apply. Public Entity shall choose applicable Index for each item.

(a) Labor: "National Salary and Wage Rate Index"- "Construction Labor" of Nepal Rastra Bank or rate fixed by District Rate Fixation Committee

(b) Material:"National Wholesale Price Index" - Construction Materials" of Nepal Rastra Bank

(c) Equipment usage: "National Wholesale Price Index" - "Transport Vehicles and Machinery Goods" of Nepal Rastra Bank or "Fuel" Price fixed by Nepal Oil Corporation.

** Bidders proposed weightings should be within the range specified by the Employer in column - 5

६. जोखिमका क्षेत्र

सार्वजनिक खरिद अन्तरगत निर्माण कार्यको लेखापरीक्षण गर्दा सम्झौता अनुसार मूल्य समायोजन भुक्तानीका सन्दर्भमा बोलपत्र पेश गर्दा विभिन्न मालसामानको मूल्य कम दरमा उल्लेख गरिन सक्ने र पछि फरक रकमको दावी गरी मूल्य समायोजनको रुपमा भुक्तानी गरिन सक्ने, बोलपत्र पेश गर्दा एक देशबाट खरीद गर्ने भनिएका मालसामानहरु उच्च लागतमा अरु नै देशबाट खरीद गरी दावी पेश गर्ने र मूल्य समायोजन गरी भुक्तानी हुन सक्ने, निर्माण कार्यमा प्रयोग नभएका मालसामान वा वास्तवमा प्रयोग भएका भन्दा बढी मालसामानको विद्यमान वा निर्धारित दरभन्दा बढी दरवाट मूल्य समायोजनको भुक्तानी गर्न सक्ने, मूल्य समायोजन हुनु अगाडि वा पहिले नै सम्पन्न निर्माण कार्यमा प्रयोग भएका मालसामान खरीदको मूल्य समायोजन दिन सक्ने, कार्य सम्पन्न गर्ने म्याद समाप्त भैसकेपछि भएका मूल्य समायोजनको भुक्तानी हुन सक्ने, छोटो अवधिका आयोजनाका लागि पनि मूल्य समायोजनको भुक्तानी गर्न सक्ने, हालको दर वा वार्ताद्वारा तय गरेको नयाँ दरमा बिल बनाएका आइटममा मूल्य समायोजन भुक्तानी गर्न सक्ने, मूल्य समायोजनको गणना गर्दा स्थानीय श्रोतको मूल्य सूचकको प्रयोग गर्ने तर भुक्तानी गर्दा पूर्व सहमत दरमा विदेशी मुद्रामा गर्न सक्ने, पेश्की भुक्तानीवाट खरिद गरी पछि प्रयोग गरिएका मालसामानमा मूल्य समायोजनको दावी भुक्तानी गर्न सक्ने, शुरुको अवधिमा निर्माण व्यवसायीले कार्यतालिका अनुसार कार्य सम्पादन नगर्ने, ठेक्का अवधिको ठूलो अंश व्यतीत भई मालसामानको मूल्य उच्च भएपछि काम सम्पन्न गरी मूल्य समायोजनको दावी तथा भुक्तानी गर्ने हुन सक्ने जस्ता जोखिम रहन सक्दछन् ।

७. लेखापरीक्षणमा ध्यान दिनु पर्ने विषय

लेखापरीक्षकले निर्माण कार्य अन्तरगत मूल्य समायोजन भुक्तानीमा हुन सक्ने जोखिमहरु कम गर्नका लागि पर्याप्त कारण तथा पुष्टि गर्ने कागजात बिना भुक्तानी, सम्झौतामा उल्लेखित मूल्यको श्रोतलाई ध्यान नदिइ मूल्य समायोजनको गणना, ठेक्का सम्झौतामा उल्लेखित मूल्य समायोजन सूत्रको प्रयोग नगरी मूल्य समायोजनको गणना, सम्झौतामा उल्लेखित छुट रकमलाई ध्यान नदिइ गरिएको भुक्तानी, प्रोभिजनल सममा मूल्यवृद्धि भुक्तानी, थप भएको काम वा आइटमको लागि तय भएको नयाँ दरमा समेत मूल्य समायोजन भुक्तानी, आयोजनाको स्वीकृति बिना मूल्य सूचकाङ्कको श्रोतमा परिवर्तन, सम्झौतामा उल्लेखित सूचकाङ्क लागू नगरी फरक सूचकाङ्क प्रयोग, स्थानीय सूचकाङ्क प्रयोग गरी मूल्य समायोजनको गणना गरेकोमा विदेशी मुद्राको स्थिर दरमा भुक्तानी, पहिले नै सम्पन्न भै सकेको कार्य पछि सम्पन्न भएको देखाएर मूल्य समायोजनको भुक्तानी, निर्माण सामग्रीको लागि उपभोग्य वस्तुको मूल्यसूचीको प्रयोग, खरिद सम्झौताको शुरु चरणमा न्यून र अन्तिम चरणमा बढी कार्य सम्पादन गरी मूल्य समायोजन रकममा बृद्धि, आधार मूल्य तथा चालु मूल्यका श्रोतमा परिवर्तन, म्याद भन्दा पछाडि सम्पन्न भएको कार्यमा समेत मूल्य समायोजन भुक्तानी आदिमा विशेष ध्यान दिनु पर्दछ ।

८. लेखापरीक्षणबाट देखिएका व्यहोरा

महालेखा परीक्षकको पचपन्नौं वार्षिक प्रतिवेदन, २०७४ को अध्ययन गर्दा मूल्य समायोजनका सम्बन्धमा देखिएका व्यहोराहरु निम्न रहेका छन्:

८.१. खानेपानी तथा सरसफाई मन्त्रालय अन्तरगतको दफा ८ आयोजनाअन्तर्गत १० खानेपानी आयोजनाको सम्भाव्यता अध्ययन तथा विस्तृत आयोजना प्रतिवेदन तयार गरी ती आयोजनाहरुको निर्माण कार्यको सुपरिवेक्षण समेत गर्न एक परामर्शदातासँग निम्नानुसार सम्झौता भई कार्य सुरु भएको छ ।

(रु.लाखमा)

आयोजनाको विवरण	सम्झौता रकम रु	सम्झौता मिति	काम सम्पन्न हुनुपर्ने मिति	म्याद थप अवधि	मूल्य समायोजन भुक्तानी रु
साना सहरी खानेपानी आयोजना ४	३४९	२०६७/१/८	२०७०/१२/१४	२०७४/२/१५	१९
खानेपानी आयोजना ३	३९४	२०६८/४/२९	२०७२/६/१३	२०७४/९/१६	८
साना सहरी खानेपानी आयोजना ३	३०१	२०६८/४/२९	२०७२/६/१३	२०७४/३/१६	१४
जम्मा	१०४४				४१

परामर्शदाताले काम सुरु गरेपछि विद्यमान राजनैतिक अस्थिरता तथा समयमा नै निर्माण कार्यको खरिद सम्झौता हुन नसकी आयोजनाहरुको निर्माण कार्यमा ढिलाइ हुन गई परामर्शदातासँग भएको सम्झौता रकममा परिवर्तन नहुने र थप आर्थिक दायित्व सृजना नहुने गरी परामर्शदाताको म्याद थप गरेको छ । म्याद थप गर्दा भएको निर्णयको पालना नगरी मूल्य समायोजनबापत भुक्तानी दिएको रु.४१ लाख असुल हुनुपर्दछ । (पेज १५२)

८.२. सोही मन्त्रालयकोदफा २७ मा निर्माण व्यवसायीसँग भएको सम्झौताको बुँदा नं. १३.८ मा निर्माण कार्यमा प्रयोग हुने श्रमिक ज्याला, सामाग्री, उपकरणलगायतमा मूल्यसूचीका आधारमा मूल्य समायोजन गर्न पाउने व्यवस्था रहेको छ । समितिले निर्माण व्यवसायीलाई ३३ औं बिलसम्म नेपाली मुद्राको भुक्तानीमा रु.३० करोड २८ लाख र विदेशी मुद्राको भुक्तानीमा रु.७ करोड १० लाख समेत रु.३७ करोड ३८ लाख मूल्य समायोजन भुक्तानी दिएको छ । सोमध्ये यो वर्ष दाबी रकममा रु.४ करोड ५९ लाख, प्रोभिजनलसममा रु.५० लाख, डेवर्क्समा रु.१४ लाख, भेरिएसनमा रु.१ करोड ४६ लाख समेत रु.६ करोड ६९ लाख भुक्तानी दिएको छ । निर्माण व्यवसायीले प्राप्त गरेको दाबी रकम अप्रत्यक्ष प्रकृतिको रहेको, दाबी रकममा नाफा र ब्याजसमेत समावेश भएको, भेरिएसनको दररेटको आधार पेस नभएको, ग्राउण्ड सपोर्ट क्लास सरकिट विथ ग्राउण्ड सपोर्ट क्लास, स्टलेसन एण्ड लाटिस् ग्रिडरलगायतका नयाँ आइटमको भेरिएसनमा समेत मूल्यवृद्धि दिएको, बिलबमोजिम भुक्तानी हुने प्रोभिजनलसम र हेडवर्क्सको भुक्तानीमा समेत मूल्य समायोजन गणना गरेको रु.६ करोड ६९ लाख भुक्तानी दिन मिल्ने नदेखिएकाले उक्त रकम असुल हुनुपर्दछ । मूल्य समायोजन गर्नुपर्ने तथ्य आधार बेगर माग गर्ने र परामर्शदाताले सिफारिश गरी भुक्तानी गर्ने कार्य उचित देखिँदैन । (पेज १५७)

८.३. गृह मन्त्रालय अन्तरगतको दफा ४१ मा आर्थिक कार्यविधि नियमावली, २०६४ को नियम ४० मा गत वर्षको भुक्तानी दिनुपर्ने दायित्वको भुक्तानी दिन बाँकीको अभिलेख (म.ले.प.फा.नं.१८)

प्रमाणित भएको हुनुपर्ने व्यवस्था छ। एक कारागार कार्यालयले एक निर्माण व्यवसायीलाई २०७१।७२ मा नै कार्य सम्पन्न भई दायित्व सिर्जना भएको भवन निर्माण कार्यको मूल्य समायोजन बापतको रु.३ करोड ६५ लाख १६ हजार भुक्तानी दिन बाँकीको प्रमाणित अभिलेखबेगर यस वर्ष भुक्तानी दिएकोमा कारबाही गरी टङ्गो लगाउनुपर्दछ। (पेज १७५)

८.४. भौतिक पूर्वाधार तथा यातायात मन्त्रालय अन्तरगतको दफा ५४ मा सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को दफा ५५(१) मा १५ 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 आधारमा खरिद सम्झौता भएकोमा मूल्य समायोजन गर्न नसकिने व्यवस्था छ। यो वर्ष ३२ कार्यालयले विभिन्न निर्माण व्यवसायीलाई रु.८५ करोड ५९ लाख ९० हजार मूल्य समायोजन भुक्तानी गरेको देखियो। यस सम्बन्धमा देखिएका व्यहोरा निम्न छन्:

क. एक सडक योजनाले प्रोभिजनल सममा रहेका आइटममा मूल्य समायोजन रु.२१ लाख १७ हजार भुक्तानी गरेकोले असुल गर्नुपर्दछ।

ख. विभाग अन्तर्गतका कार्यालयले डिजाइन एण्ड बिल्ड सम्झौतामा उल्लिखित निश्चित रकममात्र निर्माण व्यवसायीलाई भुक्तानी दिनुपर्ने देखिन्छ। उपर्युक्त प्रावधान विपरित पुल आयोजनाले मूल्य समायोजन भुक्तानी गरेको देखियो। उक्त खरिद सम्झौता निश्चित बजेटमा आधारित सम्झौता भएको, पुल निर्माण कार्यको सम्पूर्ण जोखिम निर्माण व्यवसायीमा रहेको र पुलको संरचनाको लागत एकमुष्टमा राखी सम्झौता गरेकोले यस्तो सम्झौतामा मूल्य समायोजनको व्यवस्था गरी भुक्तानी गर्न मिल्ने देखिँदैन।

ग. डिभिजन सडक कार्यालय भक्तपुर, सुर्खेत र मध्यपहाडी लोकमार्ग आयोजना पश्चिम खण्डले चार निर्माण व्यवसायीलाई नयाँ दर कायम गरेको मितिभन्दा अगाडिको मूल्य सूची प्रयोग गरी मूल्य समायोजन रकम गणना गर्दा रु.२२ लाख ६४ हजार बढी भुक्तानी भएको छ। उक्त रकम असुल हुनुपर्दछ।

घ. एक सडक योजनाले प्रथम बिलबाट भुक्तानी भएको मूल्य समायोजन बापतको रु.१३ लाख ८८ हजार दोस्रो बिलबाट समेत भुक्तानी दिएकोले असुल गर्नुपर्दछ।

ङ. व्यापारिक मार्ग विस्तार आयोजनाले एक निर्माण व्यवसायीलाई नवौँ रनिङ बिलसम्मको मूल्य समायोजन रु.१८ करोड ८४ लाख ३० हजार भुक्तानी दिएको छ। पाँचौँ र सातौँ रनिङ बिलको गणना गर्दा रु.९६ लाख १३ हजार भुक्तानी गर्नुपर्नेमा रु.१ करोड २० लाख ५५ हजार भुक्तानी गरेकोले बढी भुक्तानी रु.२४ लाख ४२ हजार असुल हुनुपर्दछ। (पेज २३०)

८.५. शिक्षा मन्त्रालय अन्तरगतको दफा १०५ सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ को नियम ११९ तथा ठेक्का सम्झौतानुसार कार्य सम्पन्न गर्ने अवधिभन्दा पछि गरिएको काममा मूल्य समायोजन नपाउने र पहिलेको कार्यमा पेश्की रकम घटाएरमात्र मूल्य समायोजन भुक्तानी गर्नुपर्ने व्यवस्था छ। एक कार्यालयले लागत अनुमान रु.२४ करोड ७९ लाख रहेको भवन निर्माण गर्दा बोलपत्र प्रक्रिया अपनाई २०७२।०३।१६ मा कार्य सम्पन्न गर्नेगरी एक निर्माण व्यवसायीसँग रु.२२ करोड ५२ लाखमा सम्झौता भएकोमा मूल्य समायोजन वापत भुक्तानी गर्दा पेस्की कट्टा नगरी बढी भुक्तानी गरेको रु.३५ लाख असुलउपर गर्नुपर्दछ। (पेज ३२७)

८.६. सोही मन्त्रालयको दफा १०७ मा खरिद सम्झौताको बुँदा ४५.१ र ४५.२ मा मूल्यमा घटबढ भए अनुसार सम्झौता अवधिभित्रको मूल्य समायोजन बापत भुक्तानी गर्नुपर्ने उल्लेख छ। विश्वविद्यालयले केन्द्रीय कार्यालयको भवन निर्माण कार्यको पेस्की रकमको मूल्य समायोजन रु.३८ लाख ९९ हजार भुक्तानी दिएको छ। कार्यालयबाट लिएको पेस्की फछ्यौंट बराबर रकममा निर्माण व्यवसायीलाई मूल्य समायोजन दिन नमिल्ने हुँदा उक्त रकम असुलउपर गर्नुपर्दछ। (पेज ३२८)

८.७. स्थानीय तह अन्तरगतको दफा ३७ मा ३ नगरपालिकाबाट सञ्चालित एक उपत्यका एकीकृत खानेपानी आयोजनाले एक निर्माण व्यवसायीलाई मूल्य समायोजन रकम भुक्तानी दिँदा मोविलाइजेसन पेश्की कट्टी पछिको रकमको मात्र भुक्तानी दिनुपर्नेमा मोविलाइजेसन पेश्की कट्टी रकममा समेत मूल्य समायोजन रकम भुक्तानी दिएकोले बढी भुक्तानी भएको मूल्य समायोजन रु.६२ लाख ७४ हजार असुल गर्नुपर्दछ। (पेज ४५१)

९. विद्यमान समस्या

महालेखा परीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदनमा उल्लेखित मूल्य समायोजन सम्बन्धी व्यहोरा समेतको विश्लेषण गर्दा सार्वजनिक निकायहरुले निर्माण कार्यमा मूल्य समायोजन भुक्तानी गर्दा मोविलाइजेशन पेश्की नकटाउने, जनरल आइटम (बिमा, इन्जिनियरिङ्ग सुविधा) मा समेत दिने, पहिले सम्पन्न भई सकेको कामको पछि भएको मूल्य समायोजन दिने, निर्माण व्यवसायीको कारणले समयमा कार्य नगरेको अवस्थामा सचेतपत्र जारी गरेको तथा सार्वजनिक सूचना प्रकाशन गरेको भएपनि निर्माण व्यवसायीले ढिलाई नगरेको व्यहोरा देखिने कागजात तयार गरी दिने गरेको, सम्झौतामा पाउने प्रावधान नभए पनि दिने, वार्ताद्वारा थप भएको नयाँ आइटमको दिने, फरक स्रोत र सूचकाङ्क प्रयोग गर्ने, सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले सिफारिश गरेको सूत्रभन्दा फरक सूत्र ($P_c = A_c + B_c$ Imc/Ioc,

P_n = (a+b*Ln/Lo+c*Cn/Co +d*Sn/So+e*Fn/Fo +CPIn/CPIo)-1.00, $P = A + Bu\frac{Ln}{Luo} + Bc\frac{Ic}{Ico} + Br\frac{Ir}{Iro} + Bs\frac{Is}{Iso} + Bg\frac{Ig}{Igo} + Bd\frac{Id}{Ido} + Bm\frac{Im}{Imo}$) प्रयोग गरी गणना गर्ने, आर्थिक दायित्व नबढ्ने गरी म्याद थप गर्ने तर मूल्य समायोजन निरन्तर भुक्तानी दिई रहने, सम्झौतामा नभएको सूत्र एवं सूचकाङ्क प्रयोग गरी दिने, एउटै निकायले उस्तै प्रकृतिका सम्झौता गर्दा परक फरक प्रावधान राख्ने, मूल्य समायोजन गणनामा संलग्न जनशक्तिमा गणना गर्ने ज्ञानको कमी, सूचकाङ्कको स्रोत र भार नखुलाउने र एकमुष्ट सम्झौता (डिजाइन एण्ड विल्ड) मा समेत भुक्तानी दिने गरेको देखिन्छ।

सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले equipment usage को मूल्य समायोजन गर्दा नेपाल राष्ट्र बैंकले प्रकाशन गरेको "National Wholesale Price Index" - "Transport Vehicles and Machinery Goods" को आधारमा गणना गरी भुक्तानी दिने गरेको छ। निर्माण व्यवसायीले उपकरण प्रयोग गरेवापत लेखाको सर्वमान्य सिद्धान्त तथा आयकर सम्बन्धी कानून अनुसार उपकरणको ह्रासकट्टि सुविधा समेत पाएको अवस्थामा यातायातका साधन र मेशीनरी मालसमानहरुको मूल्य बृद्धिको आधारमा मूल्य समायोजन गणना गर्ने प्रकृया उपयुक्त देखिदैन। अतः निर्माण कार्यमा उपकरण एवं मेशीनरी प्रयोग गर्दा इन्धनको प्रयोग हुने भएकाले सूचकाङ्कको स्रोतमा "Fuel" Price fixed by Nepal Oil Corporation मात्र प्रयोग गर्नुपर्ने देखिन्छ।

सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ को अनुसूची १ र २ मा निर्माण कार्य तथा परामर्श सेवाको लागत अनुमान निकाल्दा लागत अनुमानमा मूल्य समायोजन कन्टिन्जेन्सि वापत १० प्रतिशतले हुने रकम थप गर्न पाउने व्यवस्था भए पनि सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ को नियम ११९(३) मा मूल्य समायोजनको अधिकतम रकम सामान्यतया शुरु सम्झौता मूल्यको पच्चीस प्रतिशत भन्दा बढी हुने छैन भन्ने व्यवस्था एकआपसमा बाझिएकोले एकरुपता कायम गर्नु पर्ने देखिन्छ ।

अन्त्यमा निर्माण कार्यमा मूल्य समायोजन गणना गरी भुक्तानी गर्दा कार्यतालिका बमोजिम कार्य सम्पादन गर्ने निर्माण व्यवसायीलाई सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले जारी गरेको नमूना बोलपत्र सम्बन्धी कागजातमा उल्लेख भएको सूत्र प्रयोग गरी सम्झौतामा उल्लेख भएको सूचकाङ्क प्रयोग गरी भुक्तानी दिनुपर्दछ । लेखापरीक्षकले समेत यी व्यवस्था कार्यान्वयन भए नभएको मूल्याङ्कन गर्नु पर्दछ ।

सन्दर्भ सामग्री

१. आर्थिक कार्यविधि, सार्वजनिक खरिद तथा भ्रमण खर्च सम्बन्धी केही ऐन तथा नियमावलीको संग्रह, २०७३, कानून किताब व्यवस्था समिति ।
२. नेपालमा सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापन (सिद्धान्त र व्यवहार), रमेश कुमार शर्मा तिम्सिना
३. सार्वजनिक खरिद लेखापरीक्षण मार्गदर्शन, महालेखा परीक्षकको कार्यालय ।
४. Bidding Document for the procurement of Works, National Competitive Bidding (NCB), Single stage: Two Envelope Bidding Procedure, www.ppmo.gov.np
५. एसियाली विकास बैंक (www.adb.org) तथा विश्व बैंक (www.worldbank.org) का खरिद मार्गदर्शनहरु
६. महालेखापरीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदन, २०७४, महालेखापरीक्षकको कार्यालय, बबरमहल काठमाडौं ।

आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली र वर्तमान स्थिति



रमेश ढकाल*

१. परिचय :- आन्तरिक नियन्त्रणले नियन्त्रणसँग मात्र सरोकार नराखी श्रोत साधनको व्यवस्थापन, उद्देश्यमूलक उपयोग, लक्षित उपलब्धी प्राप्ति, कार्य प्रक्रिया निर्धारण जिम्मेवारीको बाँडफाँड, जवाफदेहिताको प्रबर्द्धन जस्ता पक्षको स्पष्ट खाका निर्धारण गर्दछ। आन्तरिक नियन्त्रण मूलतः कुनै पनि कार्यसँग जोडिएको orderly र efficient कार्य प्रक्रियासँग सम्बन्ध राख्दछ। नियन्त्रणको मूलभूत विशेषता संगठन भित्र रहेका अनियमिततालाई Detection र Prevention गर्नु हो। संगठनको मुहारलाई सजाउन आन्तरिक नियन्त्रणले Completeness र Accuracy लाई बढावा दिन्छ। Internal Control समग्रमा संगठनको सारथी हो, जसले कार्यमा अपनत्व सिर्जना गर्छ र संगठनको दिगोपनालाई अगाडी बढाउँदछ। यसले Procedures बनाउँछ र प्रणालीमा आवद्ध गराउँछ। संस्थाको उन्नति र प्रगतिको Design कोर्छ। Quality मा ध्यान पुऱ्याउँछ र नीतिको सीमा भित्र रही संगठनको Roadmap मा डोऱ्याउँछ। मूलतः Fraud र Error को दुश्मन बनी नकरात्मक प्रवृतिलाई निरुत्साहित गर्दछ। संगठनलाई असल शासन र असल बाटोमा हिडाउन प्रेरित गर्दछ। Scope पहिल्याउँछ र अभ्यास गर्न बानी पार्दछ। समयलाई प्रणालीसँग आवद्ध गर्दछ र परिणामको सार छोटो समयमा पस्कन्छ। आन्तरिक नियन्त्रण सदैव समस्याको Challenge सँग जुझारु हुन्छ। समस्याको निदान गर्छ र संगठनलाई दीर्घायुको क्षेत्रमा मार्ग प्रशस्त गर्दछ। कार्यमा स्तरोन्नति ल्याउँछ र सबै पक्षबीच समन्वय कायम राखी दिगोपनाको आभास वितरण गर्दछ।

"The system of internal Control as "The plan of organization and all the methods and procedures adopted by the management of an entity to assist in achieving management's objectives of ensuring, as far as practicable, the orderly and efficient conduct of its business, including adherence to management policies, the safe guarding of Assests, prevention and detection of fraud and error, the accuracy and completeness of the accounting records, and the timely preparation of reliable financial information:"

२. आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको क्षेत्र :- यसको क्षेत्र व्यापक छ। सबै संगठन र प्रशासनमा यसको व्यापकता रहेको हुन्छ। समग्र रुपमा यसको मापकिय क्षेत्रलाई ३ किसिमले विभाजन गर्न सकिन्छ।

---

* श्री ढकाल, महालेखापरीक्षकको कार्यालयमा निर्देशक पदमा कार्यरत हुनुहुन्छ।

Cost Control	Administrative Control	Accounting Control
➢ Quality Control ➢ Work Standards ➢ Policy appraisais ➢ Perioding Reporting ➢ Quantitative Control ➢ Operational Control	➢ Planning Control ➢ Organizing Control ➢ Staffing Control ➢ Directing Control ➢ Co-ordination Control ➢ Budgeting Control ➢ Decision Making Control ➢ Governance in Control	➢ Orderly and efficient Conduct of Business ➢ Prevention and detection of fraud and Error ➢ The accuracy and Completeness of the Acconting Records ➢ Timely Preparation of reliable financial information

३. Overall System of Internal Control :- आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीले समग्र रुपमा सबै विषयवस्तुको आन्तरिक जाँच गर्दछ। यो आफैमा एउटा प्रणाली हो जुन संगठन भित्र घुमिरहन्छ। Accounting term मा Internal Control मूलतः Internal Check र Internal Audit सँग सम्बन्धित छ। प्रशासनिक क्षेत्रमा यसको व्यापकताको सीमालाई पहिल्याउन सकिदैन। असल शासन र असल बाटोलाई प्रणालीमा डोऱ्याउन यसको भूमिका अथक रुपमा रहेको छ। जुन संगठनमा आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली मजबूत हुन्छ सो संगठन दिगो रहन गई बढी लाभ प्राप्त गर्दछ। यसको आफ्नै Structure हुन्छ। उक्त Structure मा proper Authorization रहन्छ। जवाफदेहितामा उत्तरदायित्वको किटानी हुन्छ। पर्याप्त कार्यविधि र नीतिको विश्लेषणमा ध्यान दिन्छ। संचारको प्रवाहीकरण गरी उत्पादनशिलतामा वृद्धि गर्दछ। संगठनको Good Governance मा महत्वपूर्ण भूमिका समेत खेल्दछ।

४. Internal Control ले निर्वाह गर्ने योगदान :- राज्यमा असल शासनको मार्ग पहिल्याई विविध विषयगत क्षेत्रमा भएको उपलब्धिमूलक कार्यलाई मूल्यांकन गर्न आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको योगदान अथक हुने गर्दछ। आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली आफैंमा मूल्यांकन गर्ने एक सर्व स्वीकार विधि पनि हो। निश्चितताको मात्रा मूल्यांकन गर्न होस या परीक्षण र अनुगमनको पाटो नै किन नहोस यसको योगदान हरेक विषयगत क्षेत्रमा लागू हुन्छ। विधि र प्रणालीको मार्ग जबसम्म प्रशासनिकतन्त्रमा कायम रही रहन्छ तब नै राम्रो नतिजाले सेवा प्रवाह र उत्पादनलाई निष्कर्षमा पुर्‍याउँदछ। संक्षेपमा भन्नुपर्दा आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीले निम्नलिखित विषयवस्तुमा महत्वपूर्ण योगदान उपलब्ध गराउँदछ :

(क) Ascertaining the system
(ख) Testing Compliance
(ग) Evaluating the system

५. Internal Control र लेखापरीक्षकबीचको दायित्व र दृढोक्ती :- लेखापरीक्षकबाट सबैभन्दा पहिला संगठनको आन्तरिक नियन्त्रणको प्रक्रियाबारे बुझ्नु प्रमुख दायित्व हो। संगठनले अपनाएका कार्यविधि के हुन ? ती कार्यविधि उपर लेखापरीक्षण गर्दा अपनाउनु पर्ने सतर्कता के के हुन सक्छन् ? अध्ययन र विश्लेषण समेत गरिनुपर्दछ। संगठनले अपनाएका नियन्त्रण प्रणालीका उपायहरु कारोवारसँग Tracing गर्दा यदि उचित र प्रभावकारी छ भन्ने विषयमा लेखापरीक्षक विश्वस्त रहेमा थप पर्न जाने जोखिम निश्चित गर्न आवश्यक पनि हुदैन। यदि कारोवारलाई Control Procedure सँग Tracing गर्दा गलत र

सारभूत रुपमा असर परेको लेखापरीक्षकले पत्ता लगाउँदछ तब नै जोखिमको अन्तरवस्तुबीच आफ्नो दायित्वलाई अगाडी बढाउन जरुरी रहन्छ। लेखापरीक्षकले आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीमा निम्न कुराहरुको विषयलाई प्रमाणको आधारमा दृढोक्ती प्रदान गर्न अगाडी बढ्नुपर्दछ।

तत्व	अवस्था	चाल्नुपर्ने प्रक्रिया
Existence	That the internal control exists	Control Mechanism Strength or Weakness के छ अवस्थाको बारेमा ज्ञान लिनुपर्ने स्थिति छ। छैन परीक्षण गरिन्छ।
Effectiveness	That the internal control is operating effectively	Control Procedures को संचालन प्रक्रिया र कार्यान्वयनमा यसको संयोजन कसरी भएको छ सो बारेमा लेखापरीक्षक Due Consider रहनुपर्ने र उक्त Procedure नतिजा प्राप्तीमा प्रभावकारी छ/छैन सो परीक्षण गरिन्छ।
Continuity	That the internal Control has so Operated throughout the period of intended reliance	संगठनले अपनाएका Control Mechanism को निरन्तरता कस्तो छ ? सोले उठाएको प्रश्न Auditor ले कारोवारका Tracing गरी अगाडी बढ्दा यदि यो प्रक्रिया निरन्तर रुपमा राम्रो छ या यसमा परिवर्तन गर्न आवश्यक सो सम्बन्धमा विधिपूर्वक विश्लेषण गर्न परीक्षणका अन्य प्रक्रियालाई अगाडी बढाईन्छ।

६. प्राथमिकता : -आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली अपेक्षित स्थितिका लागि गर्नुपर्ने पहलका सम्बन्धमा स्वतःस्फूर्त चल्ने एक क्रमवद्ध प्रणाली हो। यो प्रणाली आफैमा क्रियाकलाप संचालन गर्नमा संगठनको सवेदनशिल पक्ष पनि हो। सार्वजनिक व्यवस्थापनमा सुधार ल्याउनका लागि यसको महत्वपूर्ण पाटोको रुपमा रहेको वित्तीय व्यवस्थापनलाई बुझ्न, समसामयिक बनाउन, आम जनताको चासो र समस्यालाई हल गर्न र यसको अन्तर्निहित मान्यताको अनुशरण गरी उद्देश्य प्राप्तीमा महत्वपूर्ण स्थान राख्दछ। नियन्त्रण प्रणालीको भूमिका नेपालको सन्दर्भमा निकै आवश्यक पनि छ। नियन्त्रण प्रणाली देखिने भन्दा अनुभूति गर्ने विषय हो। सरकारी सेवामा प्रत्यक्ष सम्बन्ध राख्ने आमनागरिकबाट प्राप्त हुने पृष्ठपोषण अनुभूति योग्य किन हुन सकेन ? बहस र विश्लेषणको विषय नै आजको मूलभूत प्राथमिकता हो।

७. वर्तमान अवस्था :- आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली कार्यलाई सुव्यवस्थित गर्ने वित्तीय नियन्त्रणको महत्वपूर्ण पाटो हो। नेपालको बजेट प्रणालीमा चालु खर्च तर्फ औषतमा १२ देखि १५ प्रतिशत र पूँजीगत खर्चमा ७५ देखि ८५ प्रतिशत खरिद कार्यमा खर्च हुने गर्दछ। त्यस्तै मेशिनरी, औषधि, आहार तथा खाद्यान्नमा पनि धेरै रकम खर्च भएको अवस्था छ। समग्र रुपमा हेर्दा परामर्श सेवामा ११ प्रतिशत तथा अन्य सेवाको क्षेत्रमा ५० प्रतिशत घरभाडा र मर्मत सम्भारमा खर्च हुने गर्दछ। यी सबै खर्चहरुलाई विधिसम्मत, पारदर्शी र दक्षतापूर्व बनाउन नसक्दा व्यवस्थापनले सुधारको पूर्णता पाउदैन। वित्तीय नियन्त्रणमा जवाफदेहिता,

पारदर्शीता, विश्वसनीयता, दक्षता र प्रभावकारिता कायम गर्न आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली एक सूचालक यन्त्र हो । यस प्रणाली भित्र धेरै पक्ष तथा पदाधिकारीको संलग्नता हुन्छ । आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीमा विभिन्न जोखिमहरुबीच उद्देश्यमूलक क्रियाकलाप मार्फत नतिजा निकाल्नका लागि उपयुक्त खालका नियन्त्रणका प्रवन्धहरुको प्रयोग हुने गर्दछ ।

राज्यको आकंक्षा र आवश्यकता पूरा गर्नको लागि एवं नागरिकलाई अनुभूतियोग्य परिवर्तनको स्वाद दिलाउन ठुलो अंश विकासका पूर्वाधार तथा अन्य लोक कल्याणकारी कार्यमा खर्च हुने गरेको छ । यस प्रकारका खर्चमा हुदै आएको बजेट वृद्धिको अवस्था र कार्यान्वयन पक्षमा देखिएको फितलोपनको कारण प्रत्येक वर्ष बेरुजूको अंकमा वृद्धि हुदै गएको छ । आर्थिक वर्ष २०७२।७३ सम्म असूल फछ्यौंट तथा कारवाही गरी टुङ्गो लगाउनु पर्ने रु ३ खर्ब भन्दा बढी पुगेको स्थिति छ । आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीलाई मजबुत बनाई वित्तीय व्यवस्थापनमा सुधार ल्याउन विश्वव्यापी रुपमा स्वीकार गरिएको पेफा मूल्याङ्कन संरचनालाई सन् २००० को दशकको मध्यदेखि नेपालले पनि अगाँलेको छ । राज्यको संरचना, श्रोत, प्रक्रिया र प्रभावकारिताको बाटोमा सुधार गर्न उत्कृष्ट कानूनहरु पनि बनेका छन् । असल व्यवस्था अपनाएका मुलुकका ढाँचा र स्वरुपलाई कार्यान्वयनमा पनि ल्याइएको छ । तर किन किन सुधारका एजेण्डाले खासै फड्को मार्न सकेको छैन ।

८. जोखिम र नियन्त्रण प्रणाली :- आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली मूलभूत रुपमा संभावित जोखिमसँग घनिष्ट सम्बन्ध राख्दछ । जोखिमलाई न्यूनीकरण गर्न होस या जोखिम सहित समस्याको हल गर्न होस अथवा उपाय अपनाउने सन्दर्भमा कार्यविधि सहितको प्रणाली नै आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली हो । यसको लागि सरकारका सबै निकायहरुले आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको निर्देशिका तयार गर्नुपर्ने कानूनी व्यवस्था छ । आर्थिक कार्यविधि नियमावली, २०६४ ले यो प्रावधानलाई अनिवार्य समेत गरेको छ । नियमावली लागू भएको १ वर्ष भित्र कार्यान्वयनमा ल्याउन व्यवस्था भएकोमा अधिकांश मन्त्रालय तथा निकायहरुले कार्यान्वयनमा ल्याएका छैनन् । प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रीपरिषद्को कार्यालय, स्वास्थ्य, कृषि र सहरी विकास मन्त्रालयले प्रयोगमा ल्याएता पनि कार्यविधिमा उल्लेखित व्यवस्थालाई पूर्णरुपमा कार्यान्वयनमा ल्याउन नसकेको अवस्था छ ।

संरचना, प्रणाली र माननीय पक्षमा सुधार ल्याउन आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली महत्वपूर्ण औजार पनि हो । सम्झौता प्रतिकूल भूक्तानी गरिनु, कसैको कमजोरीबाट सिर्जना भएको दायित्व बहन गरिनु, कार्यसम्पादनको आधारमा दिनुपर्ने भन्दा बढी रकम भुक्तानी गरिनु, नर्म्स र मापदण्ड मिचेर नोक्सानी पार्नु, सामान आपूर्ति नहुदै भुक्तानी हुनु, प्राविधिक पुष्ट्याइएको आधार नहुनु, जोड जम्मामा फरक पारी खर्च लेख्नु, खरिद सम्झौता को दरले भन्दा बढी दरले व्ययभार पार्नु, सम्पत्तिको संरक्षण र व्यवस्थापनमा ध्यान नदिनु, सम्पत्तिको स्वामित्व कायम नगरिनु, अनावश्यक तवरले खरिद गरी भण्डारण गरिनु र पूर्वाधार बेगर योजना छनौट गरिनु नै आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको कमजोरी हो । यस्ता उदाहरण प्रतिनिधिमूलक मात्र हुन् ।

९. असल शासन र नियन्त्रण प्रणाली :- संगठनको भित्री ईन्जिनको प्रर्यायको रुपमा आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीलाई लिने गरिन्छ । ईन्जिन जति बलियो बनाउन सकिन्छ त्यतिनै उत्पादनमा वृद्धि ल्याई उत्पादकत्व

बढाउन सकिन्छ । असल शासनको प्रत्याभूति दिलाउन होस या सुसुप्त कार्यलाई छरितोपनामा जागृत गराउन होस आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली आजको महत्वपूर्ण व्यवस्थापकिय अनुभूति हो । हरेक क्षेत्रमा आईपरेका समस्या चाहे त्यो मौसम, जलथल, बाढी, बसाइसराइ, उत्पादन, मलबीउ, औजार, शिक्षा, स्वास्थ्य, वनजङ्गल, उद्योग, कच्चापदार्थ, पर्यटन, फोहोर मैला, सडक, सरसफाई जस्ता क्षेत्रमा देखिएका वर्तमान चुनौतिलाई मध्यनजर गर्दा ती समस्या निराकरणमा नियन्त्रण प्रणालीको सक्षमता नरहेको हामी अनुभूति पाउँछौ ।

आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको प्रमुख विशेषता नै व्यवस्थापनलाई निष्ठता कायम गराउन, कर्मचारीलाई क्षमतावान र उर्जाशिल बनाउन, कार्यको बाँडफाँड को जवाफदेहितामा वृद्धि ल्याउन, अभिलेखीकरणमा मजबूतिपनाको विकास गर्न र संगठन संरचनाको समग्रमा सुरक्षा एवं सवलीकरण गर्नु हो । आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीले के वित्तीय रुपका आय, खर्च, सम्पत्ति र दायित्वको प्रस्तुतीकरण ठिक छ र सोको आधारमा संचालन गरिएका कार्यक्रमहरु प्रभावकारी र दुरुस्त हुन या त्यस्ता संचालित कार्यक्रममा कानूनी प्रकृया के पूरा भएका छन् ? भनी हेर्न नियन्त्रण प्रणालीको प्रमुख पाटो पनि हो । शासनलाई असल मार्गमा प्रेरित गर्न आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली एक मुख्य औजार पनि हो ।

१०. कार्यविधि र आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली :- संस्थागत सुधारका लागि सरकार वा उच्च व्यवस्थापनले जब सम्म नियामक निकायका सुझावलाई पालना गराउन सम्बन्धित पक्षलाई दवाव दिदैन तब सम्म संस्था एवं निकायहरु मनोगत रुपमा संचालन हुन्छन् । आम जनताको चाहाना, नीतिगत र प्रक्रियागत सुधारसँगै काम गर्ने शैली र प्रवृतिमा परिवर्तन हो । हाम्रो जस्तो विकासोन्मुख देशमा कार्यहरु छरिएका छन्, विशिष्ट स्वरुपमा छन् र नियन्त्रण प्रणालीको अभावमा समस्याग्रस्त पनि त्यत्तिकै छन् । निकायलाई आत्मनिर्भर र कुशल सेवा प्रदायक बनाउन सबै संगठनात्मक संरचनाहरुले आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको कार्यविधि बनाई कार्यान्वयनमा नल्याएसम्म सेवा प्रवाहको कुशलतालाई मापन गर्न नसकिने अवस्था छ । निर्माणको मूलभूत रुपमा गनिएको समस्यागत ७० प्रतिशत प्रोजेक्ट टाईम ओभररन छन् र औषतमा १४ प्रतिशत योजना कष्ट ओभररनमा छन् र १० प्रतिशत योजना मेटेरियल अभावमा रहेका छन् । हुन त यो समस्या नेपालको मात्र नभई विश्वव्यापी समस्या पनि हो । नियन्त्रण प्रणालीको असमन्वयको कारण पनि अपेक्षित रुपमा कार्यसम्पादनलाई पूर्णता गर्न नसकेको स्थिति हामी सामु छ ।

तलबी प्रतिवेदन पास नगरी खर्च लेख्ने, यात्रा अनुमति र कर तिरेको प्रमाण पेश नहुने, सीप विकास र जनचेतना तालिममा कार्यसम्पादन प्रतिवेदन तयार नगर्ने, अनुगमन मूल्याङ्कन खर्चलाई उत्पादकत्वसँग मिलान नगर्ने, पटक पटक खरिद गर्ने, मर्मतको पहिचान वेगर कार्य गराउने, इन्धन खपतको लगबुक समावेश नगर्ने, क्षतिपूर्ति दिनुपर्ने कारणको अवस्था नखुलाउने, गुणस्तर मूल्याङ्कन नगर्ने, अप्रतियोगी खर्चको लागि सपोर्टिङ्ग डकुमेन्ट नराख्ने, सम्झौता अनुसारको विशेषज्ञको सेवा प्राप्त नहुने, पूँजीगत खर्चको उत्पादकत्व बढाउन आयोजनाको प्राथमिकीकरण नगर्ने, आयोजना छनौटका आधार पालना नहुने, विभागीय जनशक्तिबाट हुने कार्य आउटसोर्सिङ्ग गर्ने, सरकारी व्यवसायिक क्रियाकलापमा सिमान्त लागत पनि असूल नहुने, चललागत उठन नसक्नुमा खर्चमा वृद्धि हो वा आयमा कमी हुनुको कारण नखोल्ने जस्ता कारणहरु आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीका मूलभूत कमजोरीपनाका उदाहरण हुन् । त्यसैले संगठनले प्रदान गर्ने सेवाको

गुणस्तर कायम गर्न नसके संस्थाको विश्वसनियतामा ह्रास आउन सक्छ । मोलाहिजा वा गलत मनसायको व्यवहारमा नियन्त्रण गर्न आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली एउटा बलियो खम्बा हुन सक्छ ।

आयोजना संचालन गर्ने पूर्व तयारी, कार्यशैली, नियमन कार्य, शिथिल अनुगमन, सुस्त निर्माण कार्यले राष्ट्रिय गौरवको आयोजना निश्चित गन्तव्यमा पुग्न नसकेको र कहिले सम्पन्न हुने निश्चित छैनन् । नियन्त्रण प्रणाली र समन्वयको अभावले अपेक्षित प्रगतिमा विराम चिन्ह लागेको छ । खासगरी स्थानीय स्तरमा, विकास योजना एवं कार्यान्वयनमा, कानून र नियमको प्रभावकारी प्रक्रियामा मूलभूत रुपले शासनमा सुधार आवश्यक छ । जोखिम पहिचान गर्ने, आंकलन गर्ने र कार्यलाई प्रणालीवद्ध संचालन गर्ने एउटा व्यवस्थित दृष्टिकोणको मान्यता संस्थामा अनुशरण गरिनुपर्छ । वित्तीय जोखिममा रहने कारक तत्वलाई पहिचान गर्न र आगामी दिशालाई सफलता पूर्वक संचालन गर्न नियन्त्रण प्रणाली महत्वपूर्ण पक्ष हो ।

११. सेवा प्रवाह र नियन्त्रण प्रणाली :- सेवा प्रवाहमा सरलीकरण गर्न आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली विवादको विषय पनि होइन । तथापि सबै तह र संगठनले कार्यान्वयनमा समयानुसार पुनरावलोकन गर्न किन आलटाल गरेका छन् ? यस बारेमा वर्तमान अवस्थालाई बुझ्न आवश्यक छ । कतिन्जेल संगठनको कार्य प्रणालीलाई छोपेर राख्ने हो ? कतिन्जेल असक्षमताको उदाहरण देखाई रहने हो ? यसबारेमा दिशाबोध गर्न आवश्यक छ । त्यसैले वित्तीय व्यवस्थापनमा प्रभावकारिता ल्याउन प्रणालीगत सन्तुलन र परीक्षण आवश्यक छ । हाम्रा समस्या पूरा गर्न हामी आफै अग्रसर पनि हुनुपर्छ । विभिन्न चुनौतिहरु राष्ट्रमा रहेका छन् । ती चुनौतिको सामना गरी असल शासनको प्रत्याभूति दिलाउन पछाडी परिरहने हो भने व्यवस्थापकिय कार्यकुशलता दिगो हुन सक्दैन । राष्ट्र र जनताको लागि पूरा गर्नुपर्ने कर्तव्यलाई सहजीकरण गर्न आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली संगठनको मजबूत अंग पनि हो । कार्यमा दक्षताको अनुभूति प्राप्त गर्न होस या विविध खालका अनियमितता होस नियन्त्रण प्रणालीले समाधान गर्न सक्छ । त्यसैले वर्तमान अवस्थामा देखिएका आन्तरिक समस्या समयमै हल हुन पुगी प्रशासनिक कार्यलाई बलियो बनाउन सक्छौ । यस तर्फ सबै निकाय संस्था, मन्त्रालय तथा विभाग एवं सरोकारवाला सबैमा ध्यान पुग्नु जरुरी छ ।

१२. आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली र सन्तुलन एवं वितरण :- नीति व्यवहार र प्रक्रियामा सरलीकरण गरी संगठनको हरेक क्षेत्रमा नवीनता ल्याई समयले बोकाएको जिम्मेवारी पूरा गर्न सन्तुलन र वितरण आवश्यक छ । सोको लागि यस्तो प्रणालीलाई सबै निकायले कार्यान्वयनमा ल्याउन अनिवार्य समेत हुन पुगेको छ । आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको कार्यविधि बनाई सबै सरकारी निकाय, संगठित संस्था लगायतले प्रभावकारी रुपमा लागू गरी कार्यान्वयनमा ल्याउन सके जनताले प्राप्त गर्ने सेवा सुविधामा पारदर्शिता आई लगानीको प्रतिफल उच्च हुने अपेक्षा गर्न सकिन्छ । क्षमता विकास गर्न, पद्धतिको अनुशरण गर्न र प्रतियोगी क्षमतामा सुधार ल्याउन आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली आजको आवश्यकता पनि हो । सरकारी वा संस्थागत कार्यहरुको प्रक्रियामा ढिला सुस्ती नभई अपेक्षीत समयमा सेवा प्रवाहको सुनिश्चितता ल्याउन सम्बद्ध निकायहरुले आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीलाई सारभूत रुपले प्रयोगमा ल्याउनु पर्दछ ।

१३. आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली र श्रोत साधन :- वर्तमान चुनौतिको व्यवस्थापन गर्न जनशक्तिको व्यवस्थालाई तत्काल कार्यान्वयनमा ल्याइनुपर्ने हुन्छ । स्थानीय श्रोत, सीप र साधनलाई सक्रिय रुपमा

परिचालन गर्न जनशक्तिलाई परिणाममुखी बनाउन सकिएन भने नयाँ राजनीतिक प्रवाह अवरुद्ध हुन सक्छ । तसर्थ जनताले छनौट गरेका प्रतिनिधिहरु पनि जनहितप्रति उत्तरदायी हुन जनशक्तिको सहयोग अर्थपूर्ण हुनु पर्दछ । त्यस्तै विकासात्मक आयाम जनताका भौतिक उपलब्धीसँग केन्द्रीत छ । जनताले अनुभूति गर्ने विकास आजको आवश्यकता पनि हो । त्यसैले विकासात्मक आयाममा जनताले जनसहभागिता आत्मसात गरेको देख्न चाहान्छन् । विकासलाई सीमान्त वर्गको पहुँचसम्म वितरण भएको विश्वास ठान्दछन् र विकासको प्रतिफललाई अपनत्व कायम राख्न सक्छन् भने मात्र सोचे जस्तो विकासले नयाँ आयाम थप्न सक्छ । विकासले आर्थिक समून्नतिको कुरा मात्र होइन, मानव सम्मान, न्याय र समानताको विचारलाई पनि प्रोत्साहित गर्छ । त्यसैले विकासात्मक आयाममा सरोकारवालाको सहभागिता अर्थपूर्ण हुन जान्छ । सरोकारवालाको सहभागिता र नियन्त्रण बिनाको विकास दिगो र प्रतिफलदायक हुदैन । सहभागिताले विकासबाट सिर्जना भएका राष्ट्रका हरेक सम्पत्तिमा अपनत्वको सिर्जना गर्छ । जसले कार्यको लागत घटाउन मद्दत पुऱ्याउँछ भने अर्को तर्फ आत्म निर्भरतालाई कसिलो स्थितिमा राख्न बल पुऱ्याउँछ । तसर्थ हरेक क्रियाकलापमा आन्तरिक नियन्त्रणलाई मजबूत बनाई प्रतिफलमा अपनत्व कायम गर्न सकियो भने वर्तमान चुनौतिको समाधान सजिलै गर्न सकिन्छ ।

१४. आन्तरिक नियन्त्रण र विकास :- अब स्थानीय तहले कसरी सहभागिता जुटाउनु पर्ने यस बारेमा हेक्का राख्न जरुरी छ । सहभागिता परिचालन गर्न त्यति सहज र सरल पनि छैन । जनसहभागिता डर, धम्की, छलकपटबाट परिचालन हुने विषय पनि होइन । जहाँ जे जस्तो विकास गर्न सकिन्छ सोलाई नै प्रमुख आधार बनाईनु पर्दछ । स्थानीय तहले मुलतः आफ्नो पकेट क्षेत्रहरु निर्धारण गरी सोही अनुरुप कार्यक्रम तयार गर्नु पर्ने हुन्छ । सुन्तला क्षेत्रमा विरुवा उत्पादन एवं विक्री वितरण, धान गहुँ क्षेत्रमा सिचाईं, मल, बीउको उपलब्धता, वनजङ्गलको क्षेत्रमा जडीबुटी उत्पादन र वितरणलाई प्राथमिकतामा राखी सहभागिता जुटाउन आवश्यक छ । त्यस्तै भौतिक रुपले तयार गर्ने खानेपानी, सिंचाई, सडक, बाटो, भवन निर्माणको क्षेत्रमा गरिने कार्यको अनुभूति जनतालाई दिलाउन सक्नुपर्छ । स्थानीय सरकार जति कल्याणकारी र जनउत्तरदायी हुन्छ, त्यतिनै जनताहरु पनि सहभागिता परिचालन गर्न उत्सुक र सक्रिय हुन्छन् । निर्णयको हरेक तहमा सरोकारवालाहरुको प्रत्यक्ष संलग्नता र सहभागिता हुनुपर्छ । स्थानीय नेतृत्वले निर्णय गर्दा सबै पक्षको भावना र सुझावको आधारलाई स्वीकार्नु पर्छ । सहभागिताको नाममा ठेकेदारी प्रथालाई नै विगतमाझै निरन्तरता दिने हो भने यसको अर्थ रहदैन । सोबाट काममा जवाफदेहिता कमजोर हुन पुगी स्थानीय तह निराशाका केन्द्र बन्न सक्छन् । तसर्थ विकासका क्रियाकलापमा सहभागिता जुटाउने पक्षमा देखिने आन्तरिक समस्या समाधान गर्न नियन्त्रण विधिहरु प्रयोग समेत गरिनुपर्दछ ।

१५. नियन्त्रण प्रणाली र स्वामित्व :- स्थानीय श्रोत साधनको महत्तम उपयोग गरी राष्ट्रिय उत्पादन बृद्धिनै आर्थिक बृद्धिको दर बढाउने उपाय हो । डालो प्रणालीमा प्राप्त हुने रकम र जनताबाट अपनत्व हुने गरी उठाएको योगदान रकमको स्वामित्व स्वयं जनतानै हुन् । त्यसैले स्थानीय तहले जनताको आर्थिक तथा सामाजिक पक्षको समृद्धिमा ध्यान पुऱ्याउन र गुणात्मक जीवनशैली कसरी तयार गर्ने हो यसमा विशेष रुपले निर्देशित रहनुपर्ने हुन्छ । परम्परागत प्रविधिबाट उत्पादन, न्यून गुणस्तर र बढी खर्च भएको अवस्था विद्यमान छ । यस्तो स्थितिमा सहभागिता जुटाई नयाँ प्रविधि प्रयोगले मात्रात्मक र गुणात्मक परिवर्तन गर्न स्थानीय तह लागी पर्नुपर्ने देखिन्छ । तसर्थ योजनालाई कार्यान्वयनमा ल्याउँदा जनसहभागिताको श्रोत

समेत सोको लागत, वित्तको श्रोत, विक्री तथा उत्पादनको अनुमान, उत्पादन खर्च, पारविन्दु, प्रक्षेपित नगद प्रवाह, बजारमूल्य, लाभदायकता, अर्थतन्त्रमा पुग्न जाने योगदान आदिलाई मध्यनजर गरी कार्यक्रमको छनौट गरिनु पर्छ। स्थानीय सरकार जति कल्याणकारी र जनउत्तरदायी हुन्छ, त्यति नै जनताहरु पनि सहभागिता परिचालन गर्न उत्सुक र सक्रिय हुन्छन। आफ्नो निर्णयको संलग्नता भएको हरेक कार्यमा जनताहरु सहभागिता जुटाउन इच्छुक र अग्रसर हुन्छन्। तब मात्र अपनत्व भएका योजनामा नियन्त्रण कायम हुन पुगी स्वामित्वको स्थितिलाई बलियो र भरपर्दो बनाउन सकिन्छ।

१६. निर्णय प्रक्रिया र आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली :- निर्णय प्रक्रियामा जनसहभागिता होस या कार्यान्वयन तहमा होस विभिन्न स्थानीय तहले यसको आकर्षक मोडल तयार गर्न जरुरी हुन्छ। त्यस्तै लाभको बाँफाँड र मूल्याङ्कनमा पनि एउटा गतिलो प्रणाली आवश्यक छ। हरेक कार्यक्रमहरुमा सहभागिताका कुरा उठाइन्छ। तर, कसरी सहभागिता जुटाउने भन्ने प्रश्न महत्वपूर्ण हुन्छ। असमानताबाट समनतामा ल्याउने कार्य अत्यन्त जटिल र चुनौतिपूर्ण छ। समाजमा रहेका विभिन्न कारणले सहभागिताको निर्णय गर्न कहिलेकाही कठीन पनि पर्छ, तर यसको हेक्का राख्न संगठन चनाखो रहन पर्ने पनि हुन्छ। बासिन्दा, नेता, सरकारी कर्मचारी, गैर सरकारी संस्था, दवाव समूह, उपभोक्ता समूह र नागरिक समाज नै आजका विकासका प्रमुख बाहक हुन्। विकासमा व्यक्तिको हैसियतको पनि प्रश्न उठ्छ। यहाँ हैसियतको अर्थ कुनै व्यक्ति कसरी संलग्न छ भन्ने विषयसँग सम्बन्धित छ। यसलाई नजिकबाट नियाली यसको विश्लेषण समेत गर्ने स्थिति उपर ध्यान दिनुपर्ने हुन्छ। समग्र श्रोत साधनको प्रयोग राष्ट्रहित र लोक कल्याणका लागि परिचालित गर्न नियन्त्रण महत्वपूर्ण पक्ष हो। विकासको मार्ग, श्रम, पूँजी, श्रोत र साधनको एउटा वर्ग वा समूहमात्र नभएर समग्रमा गर्न आम मान्यताको वकालत नै आजको निर्णय हो। कानूनको सही कार्यान्वयन, सामाजिक न्यायको प्रत्याभूति र विकासका लागि वातावरण निर्माण नै सरकारको प्रमुख जिम्मेवारी हो। नियन्त्रण र वितरणको माध्यमबाट विकासको प्रतिफल समाजका सबै वर्ग र समुदायले समान रुपमा उपभोग गर्न पाउने गरी संचालित हुनु पर्छ। आम जनताको मान्यता पनि यही हो।

नियन्त्रणको कमजोरीपनाले राष्ट्रमा विगतमा गुमेको साखलाई पुनरावृति नहुने गरी विकासमा सार्थक प्रयास आजको आवश्यकता हो। अन्य देशको विकासको गतिले हामी कसरी क्षमताको उपयोग गर्ने हो तत्काल सोच्नुपर्ने बेला हामी माथि छ। यसले विकासमा स्वामित्व कसले लिने भन्ने समस्यालाई सदाका लाग समाधान गरी नियन्त्रणको महत्व र आवश्यकतालाई चरितार्थ बनाउने थप बल पुग्ने आशा लिन सकिन्छ। आन्तरिक नियन्त्रणले मात्र निर्णयलाई सार्थक बिन्दुमा पुऱ्याउन भूमिका खेल्दछ।

१७. जनसहभागिता र आन्तरिक नियन्त्रण :- राष्ट्र विकासका कार्यक्रमहरु नागरिककै लागि हुनुपर्छ ताकी नागरिक विकासका लागि होइन। आफ्ना आवश्यकता आफै पहिल्याउने कार्यक्रमलाई अगाडी बढाईनुपर्छ। जनतालाई निर्वल, निःसाय र कमजोर ठान्ने प्रवृतिलाई निरुत्साहित गर्नुपर्छ। किनकि राजनीतिबाट खारिएका नेपाली नागरिक संगठित, उत्प्रेरित र कटिबद्ध छन्। आवश्यकताको पहिचान, योजना तर्जुमा, कार्यान्वयन, अनुगमन र मूल्याङ्कन तथा लाभको बाँडफाँड जस्तो विषयको समग्र क्रियाकलापमा नियन्त्रण प्रणाली अनिवार्य हुन्छ। विगतमा अपनाइएको सहभागिताले मूलभूत प्रगति नगरेको कारण अबको आयाममा रुपान्तरणमूलक सहभागिता आवश्यक छ। रुपान्तरणमूलक सहभागिता विशषरुपले योजनाको आवश्यकताको पहिचान देखि लाभको बाँडफाँड सम्मका क्रियाकलापसँग सम्बन्धित छ।

नेपालको संविधानले समावेशी विकासको नीतिलाई आत्मसात गरेको छ। संविधानको त्यही प्रतिबद्धतालाई व्यवहारमा उतार्ने प्रयास स्वरुप विगत तथा चालु १४ औं योजनाले पनि यस्तो प्रक्रियालाई अघि सारेको अवस्था छ। संविधान र योजनामा जनसहभागिताको महत्वलाई स्वीकार गरी तदनुरुपका कार्यक्रमहरु अघि बढाउने वाचा गरेको भएता पनि व्यवहारमा भने त्यस्तो हुन सकेको छैन। विगतमा विकास प्रक्रियामा अपेक्षित सहभागिता नजुटेको प्रष्ट छ। जनसहभागिता केवल श्रम सहभागितामा मात्र सीमित रह्यो। निर्देशित विकासका क्रियाकलापमा खासै जनसमर्थन रहेन। नागरिक सशक्तीकरण तथा सचेतना कमजोर रहेको पनि देखिन पुग्यो। अब विकासलाई जनताको अधिकारको रुपमा स्वीकार गर्ने परिपाटी बसाउन आवश्यक छ।

१८. आन्तरिक नियन्त्रण र सान्दर्भिक महत्वका विषय :- आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीले पूर्णरुपमा संगठन र व्यवस्थापनको समग्र पक्षको स्थितिलाई काबुमा राख्न मद्धत पुऱ्याउँछ। यहाँ IC र MOPS (Internal control र Matter of potential significance) को सम्बन्धलाई संगठनको व्यवस्थापनमा परीक्षण गरिन्छ। के संगठन दीर्घकालीन अवस्थासम्म चल्न सक्छ ? चलाउन के के प्रयास गर्नुपर्छ ? नचलेमा कसरी विकल्प छनौट गर्ने ? संचालनमा अपनाउनुपर्ने विषयवस्तुलाई राम्ररी आँकलन गरेको छ, छैन ? आदि विषयमा प्रश्नावली बनाई नियन्त्रण प्रणालीको मूल्यांकन पनि गरिन्छ। रुख अडिन जरा बलियो हुनुपर्दछ। जरालाई अड्याउन जमिन बलियो हुनुपर्ने, रुखले उपयोग गर्ने फोस्फोरस, कार्बोहाईड्रेडको मात्रा र परिमाण सम्म पुगी अन्तरनिहित वस्तु जुन रुख बाँच्न अति सान्दर्भिक हुने सो उपर कडा निगरानी गरिन्छ। दीर्घकालीनसम्म अविच्छीन्न गतिमा संगठनलाई अगाडि बढाउन नियन्त्रण प्रणालीको भूमिका अथक हुन्छ, तसर्थ संगठन र व्यवस्थापनसँग सम्बन्धित प्रत्यक्ष र अप्रत्यक्ष दुबै प्रकारका विषयलाई नजिकबाट नियाल्ने काम आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीले मात्र गर्न सक्दछ। जुन संगठन र व्यस्वस्थापनमा अन्तरगत विषयहरुलाई समावेश गरी लक्षित कार्य अगाडि बढाउने काम गरिन्छ उक्त संगठन चिरस्थायी र विषयवस्तुसँग परिपक्व हुन्छ। तसर्थ IC र MOPS को सम्बन्ध संगठनमा घनिष्ठ रुपले आबद्ध रहने गर्दछ।

१९. आन्तरिक नियन्त्रण र लागत :- संगठनको कार्य प्रकृतिगत समय र उत्पादनको लागत घटाउन आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीले महत्वपूर्ण भूमिका खेल्दछ। लागत घटाउन Access control, Input control, procedural control, environment control, Batch control, processing control र output control लाई ह्रदयंगम गरी नियन्त्रण प्रणाली सूचालकको रुपमा अगाडि बढ्ने र नियन्त्रण गर्ने कार्य गर्दछ। लागत निर्धारणमा correctness, consistency र completeness लाई मुख्य उद्देश्य भित्र राख्दछ। हुनतः सबै संगठन र व्यवस्थापनको महत्वपूर्ण उपलब्धी छोटो समयमा सबै संगठन र व्यवस्थापनको महत्वपूर्ण उपलब्धी छोटो समयमा उत्तम नतिजा प्राप्त गरी सेवा प्रवाह गर्नु हो। उक्त सेवा प्रवाहमा लाग्ने लागत सकेसम्म कम गर्ने उपाय अपनाई अधिकतम नाफा पनि प्राप्त गर्नु हो। सरकारी, निजी वा उद्योग व्यवसायको लागि नियन्त्रण प्रणाली एउटा यन्त्र हो जुन हरेक पक्ष र उत्पादनसँग सम्बन्ध राख्दछ। लागत घटाउन अपनाउनु पर्ने उपाय र कार्यविधिलाई विधिसम्मत कार्य दिशा प्रदान गर्दछ। प्रक्रियागत ढिलाईलाई सकेसम्म न्यून गर्न controlling tools हरुलाई सापेक्षित रुपमा प्रयोगमा ल्याईन्छ उक्त संगठनमा लागत कम रहन गई प्रतिस्पर्धात्मक क्षमताको विकास हुन पुग्दछ। तसर्थ लागत प्रभावकारी बनाउन नियन्त्रण प्रणालीले खेल्ने भूमिका अथक छ।

२०. आन्तरिक नियन्त्रणमा लेखापरीक्षकको भूमिका :- आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको प्रभावकारिता मापन गर्ने भूमिका विशेषतः लेखापरीक्षकमा रहन्छ। लेखापरीक्षकले समग्ररुपमा संगठनले किफायती तरिकाले श्रोत र साधन परिचालनमा गरेका अभ्यासहरु नियाल्दछ। सोबाट पर्न गएका प्रभावहरुलाई प्रतिवेदनको माध्यमबाट खुलासा गर्दछ । सेवा प्रवाहमा अपनाउनुपर्ने तरिका र शैलीलाई व्याख्यात्मक टिप्पणी र आलोचना समेत गर्दछ। मूलतः लेखापरीक्षकले संगठनमा रहेका अहम तत्व जुन श्रोत परिचालनमा अन्योन्याश्रित सम्बन्ध कायम राख्छन् सो उपरको प्रभाव र असरलाई प्राथमिकताको साथ अगाडि बढाउने काम गर्दछ। आन्तरिक नियन्त्रणको प्रणालीमा लेखापरीक्षकले खेल्ने भूमिका देहाय अनुसार औल्याउन सकिन्छ।

१.	पारदर्शिता र जवाफदेहिता	११.	सुधारमा अपनाएका प्रयास
२.	उद्देश्य पद्धति र सीमा	१२.	औचित्य पुष्टि गर्ने प्रमाण
३.	लेखामान र पर्ने असर	१३.	स्वचालित कार्यलय प्रणाली
४.	निकायगत प्रगति र अवरोध	१४.	विश्वसनीयता र पेशागत मर्यादा
५.	अनुगमन प्रणाली र कार्यान्वयन	१५.	निर्णय प्रक्रिया र जानकारी
६.	क्षमता अभिबृद्धि र सेवा प्रवाह	१६.	कार्य संस्कृतिको विकास
७.	सूचना प्रणाली र प्रक्रिया	१७.	समस्या सम्बोधनको स्थिति
८.	श्रोत साधनको उपयोग र जोखिम	१८.	आपसी सद्भाव र सहयोग
९.	संस्थागत उद्देश्य प्राप्तिमा परेको असर तथा प्रभाव	१९.	तालिम तथा प्रशिक्षण
१०.	नेतृत्व र उपलब्धी	२०.	सामग्री व्यवस्थापन

२१. निश्कर्ष :- स्थापित संगठनहरु आ-आफ्नै उद्देश्यमा संचालित छन्। तथापि अपेक्षा गरे अनुरुप संगठनले प्रगति प्राप्त गर्न नसकेका उदाहरहरु बग्रेल्ती छन्। समस्याको सही छनौट गरी मार्गमा हिडाँउन controlling tools आवश्यक हुन्छ। यस्तो नियन्त्रण गर्ने औजार मध्ये आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली एक प्रमुख औजार हो। संगठनलाई असल अभ्यासमा डोऱ्याउन, प्रतिफललाई समानुपातिक रुपमा वितरण गर्न, विकासमा सहभागिता जुटाउन र लागत घटाई प्रतिस्पर्धी क्षमताको सहजीकरण गर्न आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली हरेक विषयमा केन्द्रित हुन्छ। व्यवस्थापकीय क्षमता विकास गरी छोटो समयमा जवाफदेहिताको असरलाई देखाउने काममा नियन्त्रण प्रणाली सहयोगी बन्न सक्दछ। अतः संगठनको लक्ष्य उद्देश्य प्राप्ति र दिगोपना कायम गर्न Orderly र Efficient आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको अवलम्बन जरुरी छ।

सन्दर्भ सामग्री:

contemporary auditing k.Gupta
www.fcgo.gov.np
www.oag.gov.np

महालेखा परीक्षक : सार्वजनिक प्रशासन र जनअपेक्षा



अजय कुमार सापकोटा*

विषय प्रवेश : नेपालमा सरकारी लेखापरीक्षणको औपचारिक शुरुआत नेपाल सरकारको वैधानिक कानून २००४ मा गरिएको संवैधानिक व्यवस्थाबाट भएको हो। यद्यपी ऐतिहासिक काल खण्डमा समेत बही बुझाउने परम्परागत व्यवस्था रहेको थियो। पृथ्वीनारायण शाहको पालामा खञ्चान्जीद्वारा स्रेस्ता परीक्षण गर्ने प्रचलन थियो। पछि निजको पालामा कुमारीचोक स्थापना गरी बही बुझाउने प्रचलनका रुपमा लेखापरीक्षणको शुरुआत भएको देखिन्छ। वि.स. १९१० को मुलुकी ऐनको बन्दोबस्तको १ नं. को सवालमा १ वर्ष भित्र बही नबुझाउनेलाई जागिर नदिनु भन्ने व्यवस्थाले समेत बही बुझाउने प्रचलन रहेको देखिन्छ।

दोस्रो विश्वयुद्धपछि भएका विकास, प्रजातान्त्रीकरणको लहर, तीव्र औद्योगीकरण, विकास निर्माण, आर्थिक गतिशिलतासँगै प्रशासनमा आएको नवीनतम अवधारणा, खर्च प्रणाली उपर गरिने जाँच, तौर तरिका समेत परिवर्तन अनिवार्य भयो। सार्वजनिक लेखापरीक्षण अंकगणितीय शुद्धताको अतिरिक्त परिमाण र उपलब्धि, सेवाप्रवाह र सुशासनमा समेत केन्द्रीत भयो। कार्यक्रममुखी एवं विकास मुखी प्रशासनसँगै कार्यक्रम बजेट शुरु भएपछि त्यसको मितव्ययिता, प्रभावकारिता, कार्यदक्षता समेत विश्लेषण एवं परीक्षण गरी प्रतिवेदन गर्न शुरुआत भएको छ। सन १९४५ मा संयुक्त राष्ट्रसंघको स्थापनासँगै अन्तर्राष्ट्रिय प्रशासन एवं संगठनको शुरुआत भयो र अन्तर्राष्ट्रिय लेखापरीक्षण संस्था (सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरुको अन्तर्राष्ट्रिय संगठन (INTOSAI) सन् १९९३ मा स्थापना भयो। अन्य क्षेत्रीय अन्तर्राष्ट्रिय लेखापरीक्षण संस्थाको स्थापना र महालेखा परीक्षकको कार्यालय ती संगठनमा आवद्धता पश्चात सरकारी लेखापरीक्षण अन्तर्राष्ट्रिय स्तरमा समेत प्रवेश गरेको देखिन्छ।

१. नेपालमा भएका संवैधानिक व्यवस्था

१.१. नेपाल सरकार वैधानिक कानून, २००४ को भाग ६ विविध तर्फ धारा ६० देखि ६२ मा निम्न व्यवस्था भएको पाइन्छ।

> "६२. (क) सरकारबाट बनेको नियमबमोजिम मुलुकको आम्दानी खर्चको हरहिसाब जाँच्नलाई एक प्रधान जाँचकी श्री ३ महाराजबाट भर्ना गरिबक्सनेछ। निजले सरकारबाट तोकी बक्सेबमोजिम तलब खाई काम गर्नेछ। निजको बहाली बर्खासी प्रधान न्यायालयको न्यायाधीश सरह हुनेछ।
>
> (ख) मुलुकको आम्दानी खर्चको तेरिज बनाई हरेक साल तमामपछि निज प्रधान जाँचकीले सो फेहरिस्त विषयक रिपोर्ट व्यवस्थापक सभाको दुबै सभामा पेश गर्नका निमित्त श्री ३ महाराजमा चढाउनेछ। "

* श्री सापकोटा, महालेखापरीक्षकको कार्यालयमा निर्देशक पदमा कार्यरत हुनुहुन्छ।

उल्लेखित व्यवस्थाले प्रधान जाँचकी व्यवस्था गरी हरहिसाब जाँच गर्ने र आम्दानी खर्चको हरहिसाब फेहरिस्त बनाई श्री ३ महाराजलाई रिपोर्ट बुझाउने व्यवस्था रहेको देखिन्छ ।

१.२. नेपालको अन्तरिम शासन विधान, २००७ को परिच्छेद ५ धारा ६० देखि ६२ सम्म नियन्त्रक महालेखा परीक्षक रहने व्यवस्था गर्दै दफा ६० मा नेपाल सरकारको स्याहा श्रेस्ता हरहिसाब श्री ५ को स्वीकृतिमा नियन्त्रक महालेखा परीक्षकले तोकेको रुपमा राख्ने र ६२ ले निजले स्याहा श्रेस्ता हरहिसाब श्री ५ मा पेश गर्ने व्यवस्था रहेको देखिन्छ । प्रतिवेदन सल्लाहकार सभामा पेश गर्ने सम्बन्धमा विधान मौन देखिन्छ ।

"**६०. नियुक्ति :** (१) नेपालमा एक नियन्त्रक महालेखा परीक्षक रहनेछन्, जसलाई सरकारबाट भर्ना गर्नेछ ।

तलब: (२) नियन्त्रक महालेखा परीक्षकको तलब र नोकरीको अरु शर्त प्रधान न्यायालयका न्यायाधीशसरह हुनेछ ।

६१. **स्याहा श्रेस्ता रुप:** नेपाल सरकारको स्याहा श्रेस्ता, हरहिसाब श्री ५ महाराजधिराजको स्वीकृतिसहित नियन्त्रक महालेखा परीक्षकले तोकेको रुपमा राखिने छ ।

६२. **रिपोर्टहरु :** नेपाल सरकारको स्याहा श्रेस्ता हरहिसाबसम्बन्धी नियन्त्रक महालेखा परीक्षकको रिपोर्ट श्री ५ महाराजधिराजका हजुरमा पेश गर्नुपर्दछ । "

१.३. नेपाल अधिराज्यको संविधान २०१५ को भाग ८ को हिसाब जाँच तर्फ धारा ६१ र ६२ मा क्रमशः महालेखा परीक्षक, हिसाब जाँच र रिपोर्टको व्यवस्था गरेको छ । धारा ६२ ले हिसाब जाँच र रिपोर्ट सम्बन्धमा सरकारका सबै कार्यालयले श्री ५ को स्वीकृतिबाट बनेको ढाँचा र तरिकामा महालेखा परीक्षकले निर्धारण गरे अनुसार स्याहा श्रेस्ता हिसाब राख्नु पर्ने र सो महालेखा परीक्षकले जाँच्ने व्यवस्था गरेको पाइन्छ । महालेखा परीक्षक र निजका सहायकलाई हरहिसाब सम्बन्धी सबै कागजात जुनसुकै बखत हेर्न पाउने अधिकार व्यवस्थित गर्दै महालेखा परीक्षकले प्रतिवेदन श्री ५ मा चढाउने र संसदमा पेश हुने उल्लेख छ ।

"६२. हिसाब जाँच र रिपोर्ट: - (१) मन्त्रि-मण्डल, महासभाको सचिव, प्रतिनिधि सभाकोसचिव, सर्वोच्च अदालत, लोक सेवा आयोग समेतको अफिस लगायत सरकारी सबै विभाग तथा अड्डा अदालतको स्याहास्रेस्ता हिसाब श्री ५ को स्वीकृतिबाट बनेको ढाँचा र तरिकामा महालेखा परीक्षकले निर्धारण गरे अनुसार राखिनेछ र महालेखा परीक्षकबाट जाँचिने छ । महालेखा परीक्षक र निजका सहायकहरूलाई यस्तो हरहिसाब सम्बन्धी सबै कागजपत्र जुनसुकै बखत हेर्न पाउने अधिकार हुनेछ । (२) महालेखा परीक्षकले ऐन बमोजिम हिसाबसँग सम्बन्धित यस्तै अरू काम गर्नेछ र यस्तोमा चाहिने अधिकार समेत प्रयोग गर्नेछ । (३) यस धारा बमोजिम आफूले गरेको कामको वार्षिक रिपोर्ट महालेखा परीक्षकले श्री ५ मा चढाउने छ र मौसूफबाट यस्ता रिपोर्टहरू संसदसमक्ष राख्न लगाइबक्सनेछ । "

१.४. नेपालको संविधान २०१९ को भाग १२ मा महालेखा परीक्षकको व्यवस्था गर्दै धारा ७६ मा काम अधिकार व्यवस्थित गरेको छ ।

"महालेखा परीक्षकको काम र अधिकार : (१) सर्वोच्च अदालत, राष्ट्रिय पञ्चायत, राजसभा, अख्तियार दुरुपयोग निवारण आयोग, महालेखा परीक्षक, लोकसेवा आयोग, निर्वाचन आयोग, महान्यायाधिवक्ता तथा अन्य संवैधानिक अंगका कार्यालय र सबै सरकारी कार्यालय अदालत एवं श्री ५ को सरकारको स्वामित्व भएको संगठित संस्थाको लेखा कानूनद्धारा निर्धारित तरिका बमोजिम महालेखा परीक्षकबाट नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता, प्रभाववकारिता र औचित्यसमेत विचार गरी लेखापरीक्षण हुनेछ । महालेखा परीक्षक र निजको सहायकहरुलाई त्यस्तो लेखासम्बन्धी सबै कागजपत्र जुनसुकै बखत हेर्न पाउने अधिकार हुनेछ । (२) उपधारा (१) अनुसार महालेखा परीक्षकले लेखापरीक्षण गर्ने लेखा सम्बन्धित कानूनका अधीनमा रही तोकिएको ढाँचामा राखने छ । त्यसरी ढाँचा नतोकिएसम्म साविक बमोजिमको ढाँचा नै कायम रहनेछ ।

(३) महालेखा परीक्षकले गर्ने लेखासँग सम्बन्धित अरु काम कानूनद्धारा निर्धारित भएबमोजिम हुने छ र त्यस्तोमा निजले सम्बन्धित कानूनद्धारा प्राप्त अधिकार प्रयोग गर्न सक्नेछन् ।

(४) यस धारा बमोजिम आफूले गरेको कामको वार्षिक प्रतिवेदन महालेखा परीक्षकले श्री ५ मा चढाउनेछन् र मौसुफबाट त्यस्तो प्रतिवेदन राष्ट्रिय पञ्चायतसमक्ष राख्न लगाइबक्सने छ । "

१.५. नेपाल अधिराज्यको संविधान २०४७ को भाग १३ को धारा ९९ मा महालेखा परीक्षकको व्यवस्था गर्दै धारा १०० मा महालेखा परीक्षकको काम कर्तव्य र अधिकार तोकेको पाइन्छ । नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ ले नेपालको संविधान, २०१९ मा भएको व्यवस्थाको अतिरिक्त ५० प्रतिशत बढी सेयर जायजेथा भएका श्री ५ को सरकारको स्वामित्वका संस्थाको लेखापरीक्षण गर्न लेखापरीक्षक नियुक्ति गर्दा महालेखा परीक्षकको परामर्श लिनु पर्ने र लेखापरीक्षण गर्दा अपनाउनु पर्ने सिद्धान्तको सम्बन्धमा निर्देशन दिन सक्ने व्यवस्था गरेको पाइन्छ । संविधानमा व्यवस्था भएका कार्यालयको अतिरिक्त अन्य कार्यालय र संस्थाको लेखापरीक्षण महालेखा परीक्षकले गर्ने गरी कानूनी व्यवस्था गर्न सकिने उल्लेख छ ।

"१००. महालेखा परीक्षकको काम, कर्तव्य र अधिकार : (१) सर्वोच्च अदालत, संसद, राजपरिषद्, अख्तियार दुरूपयोग अनुसन्धान आयोग, महालेखा परीक्षक, लोक सेवा आयोग, निर्वाचन आयोग तथा अन्य संवैधानिक निकायको कार्यालय र शाही नेपाली सेना एवं नेपाल प्रहरी लगायतका सबै सरकारी कार्यालय र अदालतको लेखा कानूनद्धारा निर्धारित तरिकाबमोजिम नियमितता, मितव्ययिता,कार्यदक्षता, प्रभावकारिता र औचित्य समेतको विचार गरी महालेखा परीक्षकबाट लेखा परीक्षणहुनेछ । (२) पचास प्रतिशतभन्दा बढी शेयर वा जायजेथामा श्री ५ को सरकारको स्वामित्व भएको संगठित संस्थाको लेखा परीक्षणको लागि लेखा परीक्षक नियुक्त गर्दा महालेखा परीक्षकसँग परामर्श गरिनेछ । त्यस्तो संगठित संस्थाको लेखा परीक्षण गर्दा अपनाउनु पर्ने सिद्धान्तको सम्बन्धमा महालेखापरीक्षकले आवश्यक निर्देशन दिन सक्नेछ । (३) महालेखा परीक्षक र निजका सहायकहरूलाई उपधारा (

१) बमोजिमको कामको लागि लेखासम्बन्धी कागजपत्र जुनसुकै बखत हेर्न पाउने अधिकार हुनेछ। सो अनुसार महालेखा परीक्षक वा निजको सहायकले माग गरेको जुनसुकै कागजपत्र तथा जानकारी उपलब्ध गराउनु सम्बन्धित कार्यालयको कर्तव्य हुनेछ। (४) उपधारा (१) अनुसार परीक्षण गरिने लेखा, सम्बन्धित कानूनका अधीनमा रही महालेखापरीक्षकद्वारा तोकिएको ढाँचामा राखिनेछ। (५) उपधारा (१) मा उल्लेख भएका कार्यालयहरूको लेखाका अतिरिक्त अन्य कुनै कार्यालय वा संस्थाको लेखा महालेखा परीक्षकले परीक्षण गर्नु पर्ने गरी कानूनद्वारा व्यवस्था गर्न सकिनेछ। (६) महालेखा परीक्षकले आफूले गरेको कामको वार्षिक प्रतिवेदन श्री ५ समक्ष चढाउनेछ। मौसुफबाट त्यस्तो प्रतिवेदन संसद समक्ष राख्न लगाइबक्सनेछ।"

१.६. नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ को भाग १२ धारा १२२ मा महालेखा परीक्षकको व्यवस्था गर्दै धारा १२३ ले महालेखा परीक्षकको काम, कर्तव्य र अधिकार तोकेको छ। नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ कै व्यवस्था निरन्तरता यस संविधानमा भए पनि धारा १२४ मा प्रतिवेदन दिँदा उल्लेख गर्नु पर्ने अनिवार्य विषय उल्लेख गरेको पाइन्छ। वार्षिक प्रतिवेदन राष्ट्रपति समक्ष पेश गर्ने र राष्ट्रपतिले व्यवस्थापिका संसद समक्ष राख्न लगाउने र पेश गरिने प्रतिवेदनमा अन्य कुराको अतिरिक्त महालेखा परीक्षकबाट वर्ष भरिमा लेखापरीक्षण गरिएका निकायहरुको विवरण बेरुजूको स्थिति, फछ्यौंटका प्रयास र उपलब्धि र भविष्यमा गर्नुपर्ने सुधार समेत खोली प्रतिवेदन दिने व्यवस्था थप गरेका पाइन्छ।

"१२३. महालेखा परीक्षकको काम, कर्तव्य र अधिकार: महालेखा परीक्षकको काम, कर्तव्य र अधिकार: महालेखा परीक्षकको काम, कर्तव्य र अधिकार: (१) सर्वोच्च अदालत, व्यवस्थापिका-संसद, संविधान सभा, अख्तियार दुरूपयोग अनुसन्धान आयोग, महालेखापरीक्षक, लोक सेवा आयोग, निर्वाचन आयोग, राष्ट्रिय मानव अधिकार आयोग, महान्यायाधिवक्ताको कार्यालय तथा अन्य संवैधानिक निकायको कार्यालय र नेपाली सेना एवं सशस्त्र प्रहरी वा नेपाल प्रहरी लगायतका सबै सरकारी कार्यालय र अदालतको लेखा कानूनद्वारा निर्धारित तरिका बमोजिम नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता, प्रभावकारिता र औचित्य समेतको विचार गरी महालेखा परीक्षकबाट लेखापरीक्षण हुनेछ। (२) पचास प्रतिशतभन्दा बढी शेयर वा जायजेथामा नेपाल सरकारको स्वामित्व भएको संगठित संस्थाको लेखापरीक्षणको लागि लेखापरीक्षक नियुक्त गर्दा महालेखा परीक्षकसँग परामर्श गरिनेछ। त्यस्तो संगठित संस्थाको लेखापरीक्षण गर्दा अपनाउनु पर्ने सिद्धान्तको सम्बन्धमा महालेखापरीक्षकले आवश्यक निर्देशन दिन सक्नेछ। (३) महालेखा परीक्षकलाई उपधारा (१) बमोजिमको कामको लागि लेखा सम्बन्धी कागजपत्र जुनसुकै बखत हेर्न पाउने अधिकार हुनेछ। सो अनुसार महालेखापरीक्षक वा त्यसका कुनै कर्मचारीले माग गरेको जुनसुकै कागजपत्र तथा जानकारी उपलब्ध गराउनु सम्बन्धित कार्यालय प्रमुखको कर्तव्य हुनेछ। (४) उपधारा (१) अनुसार लेखापरीक्षण गरिने लेखा सम्बन्धित कानूनका अधीनमा रही महालेखापरीक्षकद्वारा तोकिएको ढाँचामा राखिनेछ। (५) उपधारा (१) मा

उल्लेख भएका कार्यालयहरूको लेखाका अतिरिक्त अन्य कुनै कार्यालय वा संस्थाको महालेखापरीक्षकबाट लेखापरीक्षण गर्नु पर्ने गरी कानूनद्वारा व्यवस्था गर्न सकिनेछ।"

१.७. नेपालको संविधान (२०७२) को भाग २२ का धारा २४० मा महालेखा परीक्षकको व्यवस्था गर्दै २४१ मा महालेखा परीक्षकको काम, कर्तव्य र अधिकार तोकेको पाइन्छ। नेपाल अधिराज्यको संविधान २०४७ कै काम, कर्तव्य, अधिकार उल्लेख गरे पनि यो संविधानले पहिलो पटक स्थानीय सरकारको लेखापरीक्षण गर्न महालेखा परीक्षकलाई संवैधानिक अधिकार दिएको पाइन्छ। यसले महालेखा परीक्षकको अधिकार क्षेत्र बढेको देखिन्छ।

"**महालेखा परीक्षकको काम, कर्तव्य र अधिकार** : (१) राष्ट्रपति र उपराष्ट्रपतिको कार्यालय, सर्वोच्च अदालत, संघीय संसद, प्रदेश सभा, प्रदेश सरकार, स्थानीय तह, संवैधानिक निकाय वा सोको कार्यालय, अदालत, महान्यायाधिवक्ताको कार्यालय र नेपाली सेना, नेपाल प्रहरी वा सशस्त्र प्रहरी बल, नेपाल लगायतका सबै संघीय र प्रदेश सरकारी कार्यालयको लेखा कानून बमोजिम नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता, प्रभावकारिता र औचित्य समेतको विचार गरी महालेखा परीक्षकबाट लेखापरीक्षण हुनेछ। (२) पचास प्रतिशतभन्दा बढी शेयर वा जायजेथामा नेपाल सरकार वा प्रदेश सरकारको स्वामित्व भएको संगठित संस्थाको लेखापरीक्षणका लागि लेखापरीक्षक नियुक्त गर्दा महालेखा परीक्षकसँग परामर्श गरिनेछ। त्यस्तो संगठित संस्थाको लेखापरीक्षण गर्दा अपनाउनु पर्ने सिद्धान्तको सम्बन्धमा महालेखा परीक्षकले आवश्यक निर्देशन दिन सक्नेछ। (३) महालेखा परीक्षकलाई उपधारा (१) बमोजिमको कामका लागि लेखा सम्बन्धी कागजपत्र जुनसुकै बखत हेर्न पाउने अधिकार हुनेछ। महालेखा परीक्षक वा त्यसका कुनै कर्मचारीले माग गरेको जुनसुकै कागजपत्र तथा जानकारी उपलब्ध गराउनु सम्बन्धित कार्यालय प्रमुखको कर्तव्य हुनेछ। (४) उपधारा (१) बमोजिम लेखापरीक्षण गरिने लेखा संघीय कानून बमोजिम महालेखा परीक्षकले तोकेको ढाँचामा राखिनेछ। (५) उपधारा (१) मा उल्लेख भएका कार्यालयहरूको लेखाका अतिरिक्त अन्य कुनै कार्यालय वा संस्थाको महालेखा परीक्षकबाट लेखापरीक्षण गर्नु पर्ने गरी संघीय कानून बमोजिम व्यवस्था गर्न सकिनेछ।"

१.८. महालेखा परीक्षकको योग्यता सम्बन्धमा नेपाल सरकार वैधानिक कानून २००४, नेपाल अन्तरिम शासन विधान २००७, नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०१५ र नेपालको संविधान, २०१९ सम्म संविधानमा तोकेको देखिदैन। महालेखा परीक्षकको नियुक्तिमा २००४, २००७, २०१५, २०१९ का संविधानमा क्रमशः श्री ३, सरकार, श्री ५ र श्री ५ बाट राजसभाको परामर्शमा नियुक्ति गरिने व्यवस्था देखिन्छ।

२०४७, २०६३, २०७२ सालको संविधानमो प्रधानमन्त्रीको अध्यक्षतामा रहने संवैधानिक परिषद्को सिफारिसमा राष्ट्रप्रमुखद्वारा महालेखा परीक्षकको नियुक्ति गर्ने व्यवस्था गऱ्यो। २०६३ र २०७२ को संविधानले संवैधानिक परिषद्बाट सिफारिस भएका संवैधानिक पदाधिकारीहरुको नियुक्ति पूर्व सार्वजनिक सुनुवाईको व्यवस्था गऱ्यो। २०४७ देखि महालेखापरीक्षक हुन चाहिने योग्यता संविधानमा व्यवस्था भयो। नेपालको संविधान (२०७२) को धारा २४० (६) मा भएको व्यवस्था निम्नानुसार छ।

"देहायको योग्यता भएको व्यक्ति महालेखा परीक्षकको पदमा नियुक्तिका लागि योग्य हुनेछ :-

(क) मान्यताप्राप्त विश्वविद्यालयबाट व्यवस्थापन, वाणिज्यशास्त्र वा लेखामा स्नातक उपाधि प्राप्त गरी वा चार्टर्ड एकाउन्टेन्सी परीक्षा उत्तीर्ण गरी नेपाल सरकारको विशिष्ट श्रेणीको पदमा काम गरेको वा लेखा परीक्षण सम्बन्धी काममा कम्तीमा बीस वर्ष अनुभव प्राप्त गरेको,

(ख) नियुक्ति हुँदाका बखत कुनै राजनीतिक दलको सदस्य नरहेको,

(ग) पैँतालिस वर्ष उमेर पूरा भएको, र

(घ) उच्च नैतिक चरित्र भएको ।)"

२. **कानूनी व्यवस्था** : महालेखा परीक्षकको व्यवस्था नेपाल सरकारको वैधानिक कानून, २००४ ले गरे पनि २०१६ आषाढ १४ सम्म महालेखा परीक्षकको नियुक्ति हुन सकेन । लेखापरीक्षण कार्य सम्पादनका लागि डेढ दशक पछि मात्र वि.सं. २०१८ सालमा लेखापरीक्षण ऐन, २०१८ जारी भएको देखिन्छ । लेखापरीक्षण ऐन, २०१८ को २ पटक शंसोधन गरी समयसापेक्ष बनाए पनि प्रजातान्त्रिक व्यवस्थाको पुनर्वहाली भएपछि अर्थात ३० वर्षपछि नयाँ लेखापरीक्षण ऐन, २०४८ जारी भएको देखिन्छ । परिवर्तित ऐनमा लेखापरीक्षण गर्ने तरिका, परीक्षण गरिने विषयहरु र महालेखा परीक्षकले निर्देशन दिन सक्ने व्यवस्था थप भएकोले यो ऐन सपयसापेक्ष सुधार भएको पाइन्छ । लेखापरीक्षण ऐन,२०४८ (पहिलो शंसोधन,२०७३) २५ वर्ष पछि शंसोधन भएको छ । लेखापरीक्षण ऐन, २०१८ मा जारी भएपनि आजसम्म लेखापरीक्षण नियमावलीको अभावमा कार्य प्रणालीले समेत सापेक्षित गती लिन सकेको देखिदैन । जुन महालेखा परीक्षकको पहिलो प्रतिवेदनमा नियमावली नभएको उल्लेख भएबाट पुष्टि हुन्छ ।

२.१. निर्देशिकाहरु

महालेखा परीक्षकले आफ्ना कार्य प्रणालीहरु व्यवस्थित गर्न असल व्यवहार, अन्तर्राष्ट्रिय प्रचलन, नवीनतम लेखापरीक्षण अवधारणा आत्मसाथ गर्नु पर्दछ । लेखा र लेखापरीक्षण प्रणालीमा आधुनिक मूल्य मान्यताबीच लेखापरीक्षण क्षेत्र, विधि तरिका, प्रतिवेदन प्रणाली व्यवस्थित गर्नुपर्ने हुन्छ । महालेखापरीक्षकबाट हालसम्म खरिद, राजस्व, कार्यमूलक,आयोजना हिसाब, प्रशासकीय खर्च, प्रकोप व्यवस्थापन, सार्वजनिक संस्थान, गुणस्तर आदि विभिन्न लेखापरीक्षण मार्गदर्शन एवं निर्देशिकाहरु जारी भएका छन् । वित्तीय लेखापरीक्षण म्यानुयल, सरकारी लेखापरीक्षण सञ्चालन मार्गदर्शन र आचरसंहिता प्रकाशन गरी कार्यान्वयनमा ल्याएको छ ।

मूलत: कानूनी व्यवस्थाको आधारमा जारी गरिने निर्देशिकाले लेखापरीक्षण थप व्यवस्थित र प्रणालीमा आधारित बनाउन सक्ने देखिन्छ । परिपत्र एवं निर्देशिकाहरुले समेत लेखापरीक्षणलाई व्यवस्थित एवं एकरुपता कायम गर्ने प्रयास भएका छन् ।

३. **महालेखापरीक्षकहरु**: २००४ सालको संवैधानिक व्यवस्था भएपनि अप्रजातान्त्रिक राणा शासनका कारण संवैधानिक कानून कार्यान्वयनमा आउन सकेन भने प्रजातन्त्रको उदयपछि पनि राजनैतिक

अस्थिरताले गर्दा वैधानिक व्यवस्था वीच महालेखा परीक्षक २०१६।३।१५ अर्थात १२ वर्ष पछि नियुक्ति भयो ।

राजनैनिक अस्थिरता बीच महालेखा परीक्षकको पदहरु विभिन्न समय रिक्त रहे र कार्यवहाक भएर संवैधानिक पद समाल्ने कार्य भयो । संवैधानिक परिषद र संसदीय सनुवाई पार गर्नुपर्ने पदमा कर्मचारीबाट कार्यवाहक भई कार्य गरेका छन् । नियमित दैनिक प्रशासन कामका अतिरिक्त वार्षिक प्रतिवेदन पेश गर्ने र प्रतिवेदनको स्वरुप परिवर्तन सम्मका कार्य कार्यवाहकबाट सम्पन्न भयो । महालेखा परीक्षकको रिक्ततले संस्थागत गतिशिलतामा समयानुकूल परिवर्तन, जनअपेक्षा संबोधन गर्न निश्चयनै गाह्रो परेको देखिन्छ । हालसम्मका महालेखापरीक्षकहरु निन्नानुसार रहेको देखिन्छ:

सि.नं.	नाम थर	देखि	सम्म
१	श्री चन्द्र बहादुर थापा	२०१६/३/१५	२०२२/३/१४
२	श्री प्रेम नरसिंह प्रधान	२०२२/३/१५	२०२८/३/१४
३	श्री भिम बहादुर पाण्डे	२०२९/२/८	२०३५/२/७
४	श्री राम प्रसाद जोशी	२०३५/३/१८	२०४१/३/३१
४	श्री नरकान्त अधिकारी	२०४१/४/१	२०४७/३/३१
५	श्री मधुसुदन ढकाल	२०४७/४/१	२०४८/४/२२
६	श्री विमलराज बस्नेत	२०४८/४/२३	२०५४/४/२२
७	श्री विष्णु बहादुर के.सी.	२०५४/४/३१	२०६०/४/३०
८	श्री गेहेन्द्र नाथ अधिकारी	२०६०/५/११	२०६३/९/८
९	श्री भानु प्रसाद आचार्य	२०७०/१/२५	२०७३/९/८
१०	श्री टंकमणि शर्मा दंगाल	२०७४/२/८	हालसम्म

३.१. **कार्यवाहक महालेखापरीक्षकहरु**: लामो समयसम्म महालेखा परीक्षकको पदमा ६ जना विशिष्ट श्रेणीका कर्मचारी कार्यवाहक भएर कार्य गरेको पाइन्छ । कार्यवाहकद्वारा आमूल परिवर्तन एवं सुधार गर्न नसकिने भए पनि बद्री वहादुर कार्कीको समयमा ४ भागको प्रतिवदेनलाई एउटा बनाइएको थियो भने सुकदेव खत्रीको समयमा मुद्दामा आधारित भएर वार्षिक प्रतिवेदन तयार गरेको पाइन्छ । सवैधानिक परिषद र संसदीय अनुमोदन चाहिने संवैधानिक पदको प्रमुख दायित्वमा रहेको प्रवितेदनको कार्य समेत नियमित कर्मचारी कायवाहक भएर गर्नु परेको देखिन्छ । जसबाट जनताका प्रतिनिधि र जनताले अपेक्षित गरेको मुद्दामा संबोधन गर्न कठिन पर्नुका साथै सार्वजनिक जवाफदेहिता र उत्तरदायित्वमा समेत संकुचन हुन सक्ने देखिन्छ । हालसम्मका कार्यवाहक महालेखापरीक्षकहरु निन्नानुसार रहेको देखिन्छ:

सि.नं.	नाम थर	देखि	सम्म
१	श्री बच्चुराम दाहाल	२०६३/९/१७	२०६५/१०/१४
२	श्री भद्रेश्वर प्रसाद उपाध्याय	२०६५/१०/१५	२०६६/१०/२७

३	श्री रमेश सत्याल	२०६६/१०/२८	२०६७/२/५
४	श्री बद्री वहादुर कार्की	२०६७/२/६	२०६७/३/१३
४	श्री खेम प्रसाद दाहाल	२०६७/३/१४	२०६९/४/१०
५	श्री विमला सुवेदी	२०६९/४/११	२०७०/४/२४
६	श्री सुकदेब खत्री	२०७३/३/९	२०७४/२/७

३.२. **प्रतिवेदन** : संवैधानिक व्यवस्था बमोजिम महालेखा परीक्षकले वार्षिक प्रवितेदन राष्ट्रपति समक्ष पेश गर्नु पर्दछ। पहिलो प्रतिवेदनदेखि पछिल्लो प्रतिवेदनसम्म मूल तथ्यहरु फरक परेको देखिदैन। जसबाट जनअपेक्षाका महत्वपूर्ण नीतिगत व्यवस्था प्रतिवेदनले थप संबोधन गर्नुपर्ने देखिन्छ। प्रतिवेदनका तथ्यबाट जनता वा सेवाग्राहीले सुशासन अनुभूति गर्ने गरी आर्थिक प्रशासनमा सुधार भएको छ भन्न सकिएन।

प्रथम प्रतिवेदन **आफ्ना कुरा (पहिलो प्रतिवेदन)**	**५५औं प्रतिवेदन** **आफ्ना कुरा -पहिलो परिवर्तन)**
दरवन्दी स्वीकृतीको लागि पठाएको स्वीकृत नभएको र १८ महिना पछि स्वीकृत भएको	जनशक्ति न्यून रहेको नेपाल सरकारमा पठाएको स्वीकृत नभएको
लेखापरीक्षण नियमावली स्वीकृतीको लागि सरकारमा पठाएकोमा स्वीकृत नभएको	स्वायत्तताका लागि विद्यमान कानूनी सुधार गर्नुपर्ने
म.ले.प.पदाधिकारीका लागि दैनिक भ्रमण भत्ता नियमावली, स्वीकृतीको लागि पठाएको स्वीकृत भै नसकेको	म.ले.प.कर्मचारीहरु संचालन र सेवाका शर्त महालेखा परीक्षकले गर्नुपर्ने
लोकसेवा आयोगले पदाधिकारी नियुक्तिमा सहयोग नगरेको	निजी क्षेत्रको कर्मचारी खटाउन पर्ने अवस्था
आन्तरिक लेखापरीक्षण प्रभावकारी नभएको कारण अन्तिम लेखापरीक्षणमा बढि समय लागेको	आन्तरिक लेखापरीक्षण प्रभावकारी नभएको
एकाध वाहेक महालेखा परीक्षककले सरकारी मन्त्रालयबाट सहयोग पाउन नसकेको	लेखापरीक्षण प्रतिवेदनमा उल्लेख भएका व्यहोरा फछ्यौंट गर्न गराउन सावर्वजनिक निकायका पदाधिकारीले तदारुकता अपनपाउनु पर्ने
२०२० को लेखापरीक्षण प्रतिवेदन तथ्य	**२०७४ को लेखापरीक्षण प्रतिवेदन तथ्य**
वैदेशिक सहायताको रकम प्राप्त नभएको	लेखापरीक्षण बक्यौता, राजस्व बक्यौता
बेरितसंग मालसामान खरिद गरेको	ठेक्का व्यवस्थापन, अन्तिम चौमासिकमा

	खर्च, सोझै खरिद, परामर्श सेवामाबढी खर्च, वेरितसँग, भेरियसन, स्पष्ट नीति बेगर कन्टीन्जेन्सी खर्च
लिलाम विक्री नगरेको	
लागत स्टेटमेन्ट तयार नभएको	
संचित कोष दाखिला नगरेको	वर्षान्तमा अख्तियारी तथा खर्च, अग्रिम कर कट्टा नगरेको, विभिन्न कोष रकम राखी खर्च
विकासबाट साधारणमा रकमान्तर गरेको	
मालसामान चाहिने भन्दा बढी खरिद गरेको	आयोजना हिसाब पेश नगरेको

महालेखा परीक्षकको व्यवस्था, २०१६ सालमा भएपछि पनि लेखापरीक्षण ऐन जारी गर्नका लागि अर्को २ वर्ष लागेको थियो। २००४ मा संवैधानिक व्यववस्था भएको १४ वर्षपछि लेखापरीक्षण ऐन, २०१८ सालमा जारी भएको देखिन्छ। जसबाट कानूनको अभावमा पहिलो प्रतिवेदन गर्न महालेखा परीक्षकको व्यवस्था पछि पनि ४ वर्ष लागेको छ। नेपालको संविधान, २०१९ को व्यवस्थाबमोजिम २०३१।३२ देखि कार्यमूलक लेखापरीक्षण अवधारणा शुरुआत गरेका पाइन्छ। वि.सं.२०४५ देखि प्रतिवेदनमा कार्यमूलक लेखापरीक्षणका विषय समेटिएको र महालेखापरीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदन २०५५ देखि २०६६ सम्म खण्ड २ को रुपमा छुट्टै कार्यमूलक प्रतिवेदन दिने व्यवस्था भएपनि २०६७ बाट छुट्टै प्रतिवेदनले निरन्तरता पाएन।

कार्यमूलक, राजस्व, प्रशासकीय लगायत व्यवस्थित लेखापरीक्षण मानदण्ड र निर्देशिकाहरु महालेखा परीक्षक श्री विमल राज बस्नेतबाट २०५२ मा जारी भएको देखिन्छ। महालेखा परीक्षक श्री विष्णुबहादुर के.सी.को समयमा आचारसंहिता, सार्वजनिक खरिद र कार्यमूलक लेखापरीक्षण निर्देशिका जारी भएका छन्। महालेखा परीक्षकले आफ्नो कार्यअवधिको कार्ययोजना सार्वजनिक गर्ने कार्यका थालनी महालेखा परीक्षक टंकमणि शर्मा, दंगालबाट (वि.सं.२०७४ सालमा) शुरु भएको छ।

सात दशकमा व्यवस्थित निर्देशिका जारी गर्न ३४ वर्ष लागेको देखिन्छ। महालेखा परीक्षकको कार्यालय व्यवस्थित आधुनीकरण र सापेक्ष गराउने गति ७ दशक अत्यन्तै सुस्त गतिमा अगाडि बढेको पाइन्छ। पछिल्लो समयमा महालेखापरीक्षकको नियुक्ति नहुनु र कार्यवाहक संस्कृति बढवासँगै महालेखा परीक्षकको कार्यालय र लेखापरीक्षणको विकास, विस्तार र पद्धति विकासमा समेत असर परेको देखिन्छ। अधिकांश महालेखा परीक्षकका समयहरु परम्परागत पद्धतिमा नै निरन्तर अगाडि बढेको पाइन्छ। कार्यवाहक महालेखा परीक्षक श्री भद्रेश्वर प्रसाद उपाध्यायको समयमा गुणस्तर आश्वस्तता निर्देशिका जारी र गुणस्तर हेर्ने छुट्टै निर्देशनालयको व्यवस्था गरी लेखापरीक्षण गुणस्तरमा संस्थागत प्रणाली स्थापित भएको देखिन्छ। लेखापरीक्षणलाई अन्तर्राष्ट्रिय पद्धति र समय सापेक्ष सुधार, प्रतिवेदन प्रणालीमा सुधार,नयाँ निर्देशिकाहरु जारी, पद्धतिमा आधारित लेखापरीक्षण, नयाँ दरबन्दीको व्यवस्था हेर्दा

महालेखा परीक्षक श्री बिमल राज बस्नेतको कार्यकाल उर्वर देखिन्छ। प्रतिवेदनले संक्षेपित गरी पठनीय बनाउने कार्य कार्यवहाक महालेखा परीक्षक श्री बद्रीवहादुर कार्की र लेखापरीक्षण प्रतिवेदनमा मुद्दामा आधारित भई प्रतिवेदन गर्ने प्रणाली कार्यवाहक महालेखा परीक्षक श्री शुकदेव खत्रीले गरेको पाइन्छ। खत्रीका प्रतिवेदनले राष्ट्रिय महत्व एवं जनचासोका विषयहरु (एन सेल कर प्रकरण, कर फछ्यौंट आयोग, वन लिजिंग र चन्द्रागिरी) संबोधन गर्न सफल भएको देखिन्छ।

उपरोक्त परिस्थितिबीच पनि महालेखापरीक्षकको कार्यालयले आफ्नो प्रवितेदनलाई आधुनिक प्रशासनसँग तालमेल गर्दै जनचासोका विषयहरु संबोधन गर्ने सम्बन्धमा अपेक्षित गति लिन थप प्रयास गर्नु पर्ने देखिन्छ।

४. **जनशक्ति एवं कार्यबोझ** : १५ आषाढ २०१७ मा आवश्यकतानुसार ३ वर्ष भित्र पदपूर्ति गर्ने गरी २५६ कर्मचारी व्यवस्था भएकोमा महालेखा परीक्षकको कार्यालयमा २०४९ सालमा ४२५ दरबन्दी रहेको देखिन्छ। लेखापरीक्षण गरिने निकाय एवं क्षेत्रको विस्तार भए पनि हाल ४४८ दरबन्दी रहेको छ। नेपाल सरकारको दरबन्दी, कार्यक्षेत्र, सेवा प्रवाह विस्तार भै सक्दा समेत कार्यालय दरबन्दी ३४ वर्षमा २३ अर्थात ५ प्रतिशत र ५७ वर्षमा १९२ जना अर्थात ७५ प्रतिशत विस्तार भएको छ। ४८१२ सरकारी निकाय, ७५३ स्थानीय निकाय र अन्य संठगित संस्था एवं समिति लेखापरीक्षण गर्ने कर्मचारी न्यून रहेको छ। स्रोत जनशक्ति, सूचना, व्यवसायिक स्वतन्त्रता निश्पक्षता लेखापरीक्षण आवश्यक पूर्वाधार भनिन्छ। वि.सं. २०४० मा लेखापरीक्षण अंक १६ अर्ब ७९ करोड हुँदा महालेखापरीक्षकको कार्यालयको दरबन्दी ४२५ रहेकोमा वि.सं. २०७४ मा लेखापरीक्षण अंक ४६ खर्ब ८७ लाख ९१ करोड रहेको छ। लेखापरीक्षण अंकको हजारौँ गुणाले वृद्धिहुँदा पनि दरबन्दी ५.४ प्रतिशतले मात्र वृद्धि भएकोले जनशक्तिमा गुणात्मक र परिमाणात्मक सुधार भएको छैन। सो विचारणीय पक्षमा रहेको छ।

लेखापरीक्षण क्षेत्रमा स्रोत साधन र उपयुक्त जनशक्ति परिचालन गर्ने, लेखापरीक्षकको योग्यता र विद्धता चयन, उपयुक्त लेखा पद्धति व्यवस्थापन, पद्धतिमा आधारित लेखापरीक्षण, लेखापरीक्षक नवीनतम अवधारणा प्रयोग गरी लेखापरीक्षण प्रतिवेदन तयार गर्नुपर्ने र राज्यले पनि प्रतिवेदन कार्यान्वयनमा चनाखो हुँदा जनअपेक्षित लेखापरीक्षण हुन्छ।

लेखापरीक्षण ऐन, २०४८ को (पहिलो शंसोधन, २०७३)दफा ३ ले महालेखा परीक्षकलाई कार्यालय छनौट गर्ने अधिकारको व्यवस्था गरेको छ। दफा ३(१)"लेखापरीक्षण सम्बन्धी तरिका: महालेखा परीक्षकले लेखापरीक्षण गर्ने सकारी कार्यालय, नेपाल सरकारको पूर्ण वा अधिकांश स्वामित्व भएका संगिठत संस्था वा अन्य संस्थाको सबै वा ती अन्तरगतका कुनै इकाईमात्र छनौट गरी आर्थिक कारोवार र सोसँग सम्बन्धित अन्य क्रियाकलापहरुको एक एक गरी वा बीच बीचमा छड्के गरी वा केही प्रतिशत मात्र परीक्षणगर्ने गरी लेखापरीक्षणको तरिका, क्षेत्र र अवधि तोकी अन्तिम लेखापरीक्षण गर्न, त्यसबाट प्राप्त भएका तथ्यहरु दर्शाउन, त्यसमा आलोचना गर्न र आर्थिक विवरण उपर आवश्यकता अनुसार राय सहितको प्रतिवेदन गर्न सक्नेछ।"

महालेखा परीक्षकको ५४औँ वार्षिक प्रतिवेदनका अनुसार पहिलो पटक कार्यालय छनौट गरी लेखापरीक्षण गरिएको थियो । जसमा सरकारी कार्यालयतर्फ विनियोजन, राजस्व, धरौटी गरी केवल ३९४४ सरकारी कार्यालयको मात्र लेखापरीक्षण गरिएको थियो । छनौट विधि एवं जोखिममा आधारित लेखापरीक्षण प्रणाली र लेखापरीक्षण गर्दा जोखिममा आधारित भएर कार्यालय छनौट गर्ने पद्धति विद्यमान अवस्था रहेको छ । अन्तिम लेखापरीक्षणमा नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता, प्रभावकारिता र औचित्यसँगै नीतिगत विश्लेषण र नतिजा विश्लेषण उच्च जनशक्तिबाट हुन आवश्यक पर्ने देखिन्छ । भौचिंगतर्फ लेखापरीक्षणमा तल्लो तहका जनशक्ति आवश्यक पर्दछ । तसर्थ ऐनको पछिल्लो संशोधनको समेतका आधारमा संगठनात्मक संरचना कार्यमूलक र मितव्ययी हुनुपर्दछ ।

५. **सार्वजनिक प्रशासन :** आजको सार्वजनिक प्रशासनले जनसहभागिता आधारित विकेन्द्रीत, नजिकको, साझेदारी, नतिजाप्रेमी एवं सेवामुखी प्रशासन कल्पना गर्दछ । नैतिक एवं मूल्य मान्यता, सान्दर्भिकता सेवामुखी, नतिजान्मुख, समन्यायीक प्रशासन परिकल्पना गरेको पाइन्छ । शुसासनका आधारभूत तत्व कानूनी राज्य जनसहभागिता, जवाफदेहिता, कार्यदक्षता र प्रभावकारिता, खुल्लापन र पारदर्शिता, नैतिकतापूर्ण व्यवहार, परिवर्तनबाट स्वस्थ वित्तीय व्यवस्थापन, उत्तरदायित्व, समावेशी र समतामूलक विषयहरु समेटिएका हुन्छन् । आधुनिक प्रशासनबाट आजको जनअपेक्षा भनेको सक्षम शिक्षा, सुध्रेको स्वास्थ, गरिबी निवारण एवं सामाजिक सुरक्षा, प्रजातन्त्र र स्वायत्तता, आवास र रोजगारी, शान्ति र सुरक्षा रहेको देखिन्छ । यी प्राप्तीका लागि नतिजामुखी, विकास प्रेमी, सेवान्मुख सार्वजनिक प्रशासन परिकल्पना गर्दछ । नेपालमा सुशासन कायम गर्न सुशासन ऐनदेखि विभिन्न प्रशासनिक सुधार आयोगहरु, विकेन्द्रीत आयोग गठन भई कार्यको थालनी र सुधारको प्रयास भएका छन् । जसबाट सेवामुखी, नतिजामुखी प्रशासन अपेक्षा गरिएको छ ।

६. **संघीयता र लेखापरीक्षण :** नेपालको संविधानले संघीयको अतिरिक्त स्थानीय र प्रादेशिक तहको समेत लेखापरीक्षण जिम्मेवारी महालेखा परीक्षकमा आएको छ । संघीय सरकार बाहेक ७ प्रदेश र ७५३ स्थानीय तहको लेखापरीक्षण गरी ती निकाय प्रमुखलाई प्रतिवेदन गर्ने दायित्व रहेको छ । सहयोगात्मक संघीयता परिकल्पना नेपालको संविधानले गरेको देखिन्छ । स्थानीय तहदेखि संघीय सरकारसम्मको कार्य, अधिकार क्षेत्र संविधानमा व्यवस्थित छन् । संविधानले राष्ट्रिय प्राकृतिक श्रोत तथा वित्तीय आयोग व्यवस्था गरी आफ्ना जिम्मेवारी र उत्तरदायित्व पूरा गर्न स्रोतको बाँडफाँडको एवं संघ, प्रादेशिक र स्थानीय सरकारको अधिकार छुट्टाछुट्टै व्यवस्था गरेको छ । राज्यबाट उपलब्ध गराएका स्रोत, जनताबाट उठेको राजस्वलाई जनप्रतिनिधिबाट संवैधानिक लक्ष्य पूर्ति गर्ने गरी जनताको जीवनस्तर सुधार गर्नु र विकासको स्तर उठाउने गरी कार्य गर्नु प्रमुख दायित्व रहेको छ । महालेखा परीक्षकको कार्यालयले लेखापरीक्षणको माध्यमबाट पारदर्शिता जवाफदेहिता सृजना गर्दै स्रोत मितव्ययी, प्रभावकारी, कार्यदक्षतापूर्वक एवं औचित्य पूर्व खर्च गरी नतिजा प्राप्त गरे नगरेको जानकारी गराउने उत्तरदायित्व रहेको छ ।

विद्यमान परिस्थिति महालेखा परीक्षकले व्यावसायिक सीप, दक्षता एवं लेखापरीक्षण पद्धतिमा गुणात्मक सुधार गरी परिवर्तित व्यवस्थाबाट जनताले लाभ लिन बाधा अवरोध हटाउने र भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्न सघाउने दायित्व रहेको छ ।

७. **आधुनिक प्रशासन र लेखापरीक्षण दायित्व :** आधुनिक प्रशासनले न्याय र नैतिकतामा आधारित, नतिजान्मुख, ग्राहकमुखी, परिवर्तन सापेक्ष विकासमुखी एवं जनमुखी सरकारको परिकल्पना गर्दछ। नजिकको सरकारको अवधारणासम्म पुगेको अवस्थामा सेवाग्राहीका लागि सरकारी कार्यक्रम नीति बमोजिम नतिजामुखी कार्य भए नभएको, जनता राज्य सेवा बन्चित एवं पहुँच बाहिर रहेको,नागरिकमा स्रोत साधनको सरल ढंगले पहुँचमा पुगेको, भ्रष्टाचार एवं अनियमिततामा शून्य सहनशीलताको नीति कार्यान्वयन गर्दै आर्थिक नियमितता कायम गर्न आन्तरिक नियन्त्रण पद्धति, आर्थिक तथा सुशासन पक्ष, नतिजा प्राप्तिको अवस्था विश्लेषण गरी पारदर्शिता एवं जन उत्तरदायित्व सृजना गर्नु लेखापरीक्षकको दायित्व रहेको छ।

राज्यले परिवर्तित अवस्थामा दलित, विभिन्न जाति, लैगिंक, धार्मिक, वर्णिकबीच विभेद हटाउने, वातावरण सुधार, एकात्मक राज्य प्रणालीबाट पुगेको असन्तुलित विकासलाई सन्तुलित एवं समसामयिक बनाउने रहेको छ। आधुनिक एवं परिवर्तित राजनैतिक अवस्थामा लैंगिक, वातावरण लेखापरीक्षण गर्ने दायित्व रहेकोछ। त्यसै गरी प्रविधिको प्रयोगबाट (डिजिटाइज सेवा, अफिस अटोमेसन, प्रविधि आधारित सेवा) सेवा प्रदान गरेको, दुर्घटना, प्राकतिक प्रकोप, आकस्मिक राज्य सेवा सम्बन्धमा राष्ट्रिय सतर्कता र कार्य शैलीबाट जनतामा परेको प्रभाव विश्लेषण गर्नु पर्ने र सरकारको तत्कालको कारवाही र जनताका अनुभूति, सेवा स्तरमा गुणस्तर तथा सेवा प्राप्त स्तर समेत परीक्षण गरी सुसूचित गर्ने दायित्व महालेखा परीक्षकको रहेको छ। प्रविधि, पद्धति र व्यवस्थापकीय सिद्धान्त आएका परिवर्तनसँगै प्रशासनिक संयन्त्रमा भएको परिवर्तनलाई लेखापरीक्षण संस्थाले समयानुकूल परिवर्तन गरी समयको मागबमोजिम जन अपेक्षाका विषयवस्तु र मुद्धाहरु संबोधन गर्नुपर्ने हुन्छ।

८. **सरकार र लेखापरीक्षण** : संवैधानिक अंग महालेखा परीक्षकको कार्यालय साधन स्रोत, जनशक्ति परिचालन, प्रतिवेदन गर्ने, लेखापरीक्षण विधि नियमावली जारी गर्ने सम्बन्धमा स्वतन्त्र रहनु पर्ने व्यवस्था संविधान, अन्तर्राष्ट्रिय संस्थाका घोषणाहरु (लिमा तथा मेक्सिको डिक्लेरियसन), लेखापरीक्षण सम्बन्धी मूल्य एवं मान्यता समेतले गरेको देखिन्छ। पहिलो प्रतिवेदनदेखि ५५ औं प्रतिवेदनसम्म पनि जनशक्तिमा सहयोग नगरेको देखिन्छ। अनुगमन निरीक्षण, जांच गर्ने निकाय स्रोत साधन सम्पन्न नभएमा कार्य क्षमतामा असर पर्ने देखिन्छ। नियमित लाइन एजेन्सी भन्दा ओभरसाइट एजेन्सी रुपमा रहेको महालेखा परीक्षकको कार्यालय हाल सम्म पनि स्रोत साधन, जनशक्तिमा सरकारी निर्भरता रहेको र सरकारले पर्याप्त सहयोग हुन नसकेको कुरा महालेखापरीक्षकको विभिन्न समयका प्रतिवेदनमा खुलासा गरेको छ। जन अपेक्षाका विषयहरु उजागर गर्ने संस्थाबाट गर्नुपर्ने कार्यमूलक लेखापरीक्षण जनशक्ति स्रोत साधन पर्याप्त नहुँदा यी विषय गहन अध्ययन विश्लेषण र प्रतिवेदनमा समेत असर पर्न सक्दछ। सार्वजनिक लेखा समितिले अध्ययन गरी महालेखा परीक्षकको कार्यालयलाई सुविधा दिने सम्बन्धमा अध्ययन गरी सुझाव दिएको छ। सरकारले कार्यसम्पादन आधारित प्रोत्साहन भत्ता समेत लागू गरेको देखिन्छ। जसबाट कार्यप्रणाली सेवा प्रवाह निश्चय नै सुधार हुने गरी सहयोग पुगेको छ। जनअपेक्षा बमोजिम तल्लोतहका जनतासम्म पुगी सेवा प्रवाह,

गुणस्तरिय सेवाको निश्चितता, अनुमानयोग्य विकास भएको, राज्यका स्रोत साधनम लक्षित वर्गको पहँच, नतिजाउन्मुख प्रशासन, सेवामुखी सरकार रहे नरहेको निश्चित गरी वित्तीय सुशासनको अवस्था र उत्तरदायित्व बहनको परिणाम जानकारी गराउन सक्ने गरी लेखापरीक्षण गरिनु पर्दछ ।

त्यसैगरी महालेखा परीक्षक कार्यालयबाट प्रतिवेदनमा उठाएका नीतिगत, प्रक्रियागत र परिमाणगत तथ्यहरु सम्बोधन गरी त्यस्ता प्रकारका बेरुजू र अनियमितता नियन्त्रण गर्नु सरकारको दयित्व हुन्छ । सरकारबाट बेरुजू फछ्यौंट समिति र बेरुजू फछ्यौंट मूल्याकन अनुगमन समितिका व्यवस्था आर्थिक कार्यविधि ऐन र नियमावलीले गरेको देखिन्छ । महालेखा परीक्षकको प्रतिवेदनको अधिकांश बेरुजू प्रत्येक वर्ष एउटै प्रकृतिका भएबाट बेरुजू फछ्यौंटका लागि कार्य भएपनि वित्तीय स्वस्थता कायम गरी पुनः नदोहोरिने गरी संगठनात्मक, प्रक्रियात्मक कानूनी सुधार एवं दण्ड र पुरस्कारको व्यवस्था गर्ने सम्बन्धमा उल्लेखनीय क्रियाशिलता देखिदैन । आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली र आन्तरिक लेखापरीक्षण समेत प्रभावकारी नहनुले अन्तिम लेखापरीक्षणलाई सहयोग पुगेको छैन । जनअपेक्षा बमोजिम लेखापरीक्षण प्रतिवेदन गरी नतिजा उन्मुख, सेवामूलक, न्यायिक, नैतिक, समतामूलक प्रशासनिक सेवा, गुणस्तरिय निरन्तर सेवा र विकासमा उतरदायित्व सिर्जना गर्दै वित्तीय सुशासन कायम गर्न नीतिगत र कार्यान्वयन तहमा रहेका प्रभावकारिताको स्तर जानकारी गराउनु पर्दछ । सरकारले लेखापरीक्षण प्रतिवेदनको कार्यान्वयन गर्नुका साथै लेखापरीक्षणलाई परिणाममुखी बनाउन स्रोत साधन, जनशक्ति उपलब्ध गराउँनु पर्दछ । अन्तर्राष्ट्रिय मुल्य मान्यता र संवैधानिक व्यवस्थालाई आधार मानी स्वस्थ सम्बन्धमा विकास गर्नुपर्ने देखिन्छ ।

९. **क्षमता र अवसर :** सात दशकमा महालेखा परीक्षकको कार्यालयबाट सम्पादन भएको लेखापरीक्षणले देशमा आर्थिक अनियमितता गर्नमा निरुत्साहित गरेको मात्र नभै वित्तीय शुद्धता कायम गर्न र आर्थिक सुशासनका लागि उल्लेखनीय भूमिका निर्वाह गरेको देखिन्छ । राज्यको लेखाको यथार्थता, शुद्धता, वित्तीय विवरण र क्रियाकलापको पारदर्शिता, अनियमितता एवं भ्रष्टाचारउन्मुख कार्यमा खबरदारी, राज्यको सच्चा पहरेदारका रुपमा स्थापित गर्न सकेको छ । सार्वजनिक क्षेत्रमा वित्तीय उत्तरदायित्व जवाफदेहिता कार्यान्वयनमा मद्दत पुऱ्याएको छ । महालेखा परीक्षकको प्रतिवेदनले एकै प्रकारका लेखापरीक्षण मुद्दाबाट मूलभूत परिवर्तन हुन नसकेको, नियमितताको लेखापरीक्षणमा बढी समय खर्चेको, लेखापरीक्षण प्रतिवेदन राज्य आवश्यकता बमोजिम सापेक्ष हुन नसकेको, भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा प्रभावकारी भूमिका नरहेको, पद्धती र प्रणालीमा आधुनिकीकरण गर्न नसकेको, लगानी र नतिजा बीच विश्लेषणत्मक ढँगले प्रस्तुत गर्न नसकेको, मुद्दामा भन्दा अन्य विषयगत केन्द्रीत भएर प्रतिवेदन गरेको, प्रतिवेदनमा उठाएको मुद्दाको टिकाउ नरहने र सामान्य प्रमाणका आधारमा फछ्यौंट हुने गरेको जस्ता विषयहरु कमजोरीको रुपमा रहेको छ ।

महालेखा परीक्षकको कार्यालयले सुशासन प्रणाली उठेको प्रश्न, भ्रष्टाचार, वित्तीय जवाफदेही र उत्तरदायित्वको कमी, स्रोतको उपयोगमा प्रभावकरी नभएको सन्दर्भमा विद्यमान संविधानले दिएको मितव्ययिता कार्यदक्षता प्रभावकारीताको लेखापरीक्षण गरी ती विषयमा उजागर गरी सार्वजनिक क्षेत्रमा आर्थिक अनुसासन र वित्तीय सुशासन कायम गर्न सक्ने अवसर रहेको छ । प्रविधि, वातावरण, लैंगिक लगायत लेखापरीक्षण अवधारणाको प्रयोग एवं कार्यमूलक लेखापरीक्षण आधारबाट राज्यको स्रोत साधनको प्रभावकारी उपयोग गरी अपेक्षित नतिजा प्राप्त गर्ने सम्बन्धमा सार्वजनिक

पदाधिकारीले दायित्व पूरा गरे नगरेको सार्वजनिकीकरण गर्नु, राष्ट्रिय स्रोत र साधन जनहीतमा प्रभावकारी कार्यान्वयन गरे नगरेको खुलसा गरी सार्वजनिक क्षेत्र सुशासन कायम गराउन सक्ने पर्याप्त अवस्था छ ।

यी व्यवस्थासँगै महालेखा परीक्षकको कार्यालयले यी चुनौतीहरु रहेको देखिन्छ ।

- लेखामान मापदडका प्रयोग सम्बन्धमा व्याख्या विश्लेषणमा एकरुपता एवं निश्चितता कायम गर्नु
- लेखापरीक्षण गुणस्तर कायम गर्नु
- लेखापरीक्षणको स्वतन्त्रता र व्यावसायिकता कायम गर्नु,
- लेखापरीक्षणमा असावधानीहरु न्यूनीकरण गर्नु,
- टेलरिंग अडिट वा जोखिमका लेखापरीक्षणबाट हुने जोखिम न्यूनीकरण गर्नु,
- विनियोजन प्रणाली बाहिर वित्तीय प्रवाहको परीक्षण एवं विश्लेषण गर्नु ।

१०. **जनताको अपेक्षा** : सार्वजनिक व्यक्ति वा निकाय जसलाई लेखापरीक्षण सेवाले सहयोग पुऱ्याउँदछ । ती विषयहरुमा जनताको अपेक्षा हुन्छ । जनताले महालेखा परीक्षकको कार्यालयबाट राजनैतिक परिवर्तनबाट पछि गरिने आर्थिक परिवर्तन, जनताको जीवनमा परेका प्रभाव, विकास र उपलब्धिका साथ साथै सुशासनको जिम्मेवारीलाई सरकारी निकायले सम्बोधन गरेका छन कि छैनन् ताकी भ्रष्टाचार एवं अनियमितता नियन्त्रण एवं रोकथाम होउन भन्ने रहेको छ ।

- ❖ सार्वजनिक भ्रष्टाचार र नियमितता रोकथाम
- ❖ स्रोतको दुरुपयोग रोक र उच्चतम प्रयोग
- ❖ जनताका अपेक्षापूर्ति र विकास नतिजा प्राप्ती
- ❖ गैर कानूनी वित्तीय प्रवाहको परीक्षण
- ❖ सामाजिक उत्तरदायित्वमा योगदान
- ❖ दिगो विकासको नतिजा प्राप्ति परीक्षण
- ❖ गरिबी निवारण र सामाजिक विकास
- ❖ सार्वजनिक स्रोत, सुरक्षा र पारदर्शिता
- ❖ पारदर्शिता, निश्पक्ष, जनमुखी प्रतिवदेन
- ❖ कार्यदक्षता प्रभावकारी, मितव्ययिता विश्लेषण गर्ने र कानूनी वैधताहरु परीक्षण गरुन
- ❖ कुनै संस्था कानूनी एवं सांगठानिक असफलता परीक्षण
- ❖ वित्तीय विवरण पर्याप्तता अवस्था

११. **जनअपेक्षामा लेखापरीक्षण** : सार्वजनिक उत्तरदायित्वको पद धारण गरेको सम्पूर्ण व्यक्तिको प्रथम दायित्व जुन उद्देश्य प्राप्तको लागि उसको पदभार दिएको छ, त्यसको उद्देश्य प्राप्तिको लागि उपयुक्त पर्याप्त एवं सुविधा जनक उत्तर दिनु, दक्षतापूर्वक सीप प्रयोग गर्नु, निर्धारित समय एवं वाचापूर्ति गर्नु हो । लेखापरीक्षण उत्तरदायित्व पालना गर्दै सरकारी वातवारणका अवस्थाहरु जसबाट राज्यका उपलब्धि जनतासम्म पुग्न सकेका छैनन् र सार्वजनिक स्रोत जवाफदेहिता कमजोर छ, जनहितमा सेवा निश्चितताको अवस्था विश्लेषण गरिन्छ ।

जालसाजी र भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्नका लागि अपनाइएका आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको व्यवस्था, कारोवारको फरकपन (unexpected variance), जिन्सी र नगदमा हेराफेरी, नीतिगत व्यवस्था कार्यान्वयन नगर्नु, कानूनको अनुचित व्यवस्था र प्रयोग, कानूनी व्यवस्थाको पालना नगर्नु जस्ता कार्यका प्रतिवेदन गरिन्छ । तसर्थ महालेखा परीक्षकको कार्यालयले जोखिम निर्धारणमा ध्यान पुऱ्याई लेखापरीक्षण योजना कार्यान्वयन गरी प्रतिवेदन गर्नुपर्ने, दक्ष, क्षमतावान सीपयुक्त जनशक्तिको परिचालन गर्नुपर्ने,लेखापरीक्षकको योग्यता र विद्धता चयन, ,उपयुक्त लेखा पद्धति व्यवस्थापन, पद्धतिमा आधारित लेखापरीक्षण, लेखापरीक्षणका नविनतम अवधारणा प्रयोग गरी लेखापरीक्षण प्रतिवेदन तयार गर्नुपदछ । राज्यले प्रतिवेदन कार्यान्वयनमा चनाखो हुने गर्दा जनअपेक्षित लेखापरीक्षण हुन्छ ।

- नागरिक समाज, जनप्रतिनिधि, पत्रकार, आदिबाट उठेको विशेष मुद्दाको सम्बोधन गरी लेखापरीक्षण गर्नु,
- लेखापरीक्षण सूचना प्रविधि, विज्ञ र दोश्रो तह तथ्यांकहरुको विश्लेषण गर्ने,
- सरोकारबाट पक्षसँग अन्तरक्रिया एवं गोष्ठी गर्ने, फिल्ड निरीक्षण गर्ने, कार्यमूलक लेखापरीक्षण गर्न जोड दिने,
- लेखापरीक्षणमा नागरिक समाजको साझेदारी गर्ने, stakeholder समावेश गर्ने,
- अन्तरिक प्रतिवेदन गर्ने व्यवस्था गर्ने र कुनै विषयमा तत्काल कार्यान्वयन चरण समेत आकष्मिक निरीक्षण गर्ने,
- प्रतिवेदनमा पारदर्शिता, बढी यथार्थपरक, नतिजामुखी विश्लेषणमा केन्द्रीत गराउने,
- नवीनतम लेखापरीक्षण विधिहरु प्रयोग गर्ने,
- प्रविधिमा आधारित परीक्षण एवं विश्लेषण पद्धति अपनाउने,
- सीप, दक्षता, स्रोत, सूचना अभावमा लेखापरीक्षण गर्दा सापेक्षित जानकारी गराउने ।

महालेखापरीक्षकको कार्यालयले कार्यमूलक लेखापरीक्षणमा नागरिक समाजको संलग्नता, समाज प्रवुद्ध व्यक्तित्व एवं विद्धान संलग्न गरी सल्लाहाकार समिति गठन, क्षेत्रीय स्तरमा गरिने गोष्ठीबाट जनअपेक्षाहरु बुझ्न प्रयास गरेको पाइन्छ । वातवारण लेखापरीक्षण, प्राकृतिक प्रकोप सम्बन्धमा लेखापरीक्षण, प्रविधि लेखापरीक्षण समेतका शुरुआतले जनअपेक्षाको सम्बोधन शुरुआत भएपनि जनअपेक्षाको माग र लेखापरीक्षण अवस्थाबीच सन्तुलन कायम भै सकेको छैन । जनताको प्रतिनिधिद्धारा जनताका लागि गरिने शासनमा जनताले राज्य निर्धारित लाभ प्राप्त गर्न कठीनाई नहुने गरी नतिजाउन्मुख कार्यबाट समतामूलक व्यवहार भए नभएको परीक्षण गरी जनअपेक्षा सम्मान गर्नु लेखापरीक्षकीय उत्तरदायित्व पनि हो ।

१२. **निष्कर्ष** : राजनैतिक परिवर्तनसँगै आर्थिक सुधार चरण प्रवेश गरेको मूलकले भौगोलिक जातिय, क्षेत्रीय, लैगिंक, वर्णगत असमानताको अन्त्य, स्रोत साधनको समता मूलक वितरण, विकासको पूर्वाधार तयारी सामाजिक न्याय र गरिबी निवारण, सार्वजनिक प्रशासनमा नैतिकता एवं सुशासन कायम गरी भ्रष्टाचार मुक्त नतिजामुखी प्रशासन व्यवस्था, स्रोत एवं साधनको रक्षा गर्दै मितव्ययी,

प्रभावकारी परिचालनबाट जनताको जीवनस्तरमा सुधार ल्याए नल्याएको सम्बन्धमा नीतिगत व्यवस्थादेखि कार्यान्वयन चरणसम्मका, प्राप्त नतिजा विश्लेषण गरी प्रत्येक चरणको पारदर्शिता, उत्तरदायित्व, जिम्मेवारी बारे जनता सुसूचित गर्ने दायित्व महालेखा परीक्षकको रहेको छ ।

लेखापरीक्षणको तथ्याकीय पद्धति व्यवस्थित गर्ने, बजेट दुरुपयोगमा नियन्त्रणत्मक पद्धति र प्रविधि अपनाउने, स्वाचलित लेखापरीक्षण प्रणाली व्यवस्थागर्ने, क्षमतावान प्रतिस्पर्धी दक्ष कार्य समुहको विस्तार गरी लेखापरीक्षणलाई सुधार गरी जनअपेक्षाबमोजिम प्रतिवेदन गर्नु पर्दछ । महालेखा परीक्षकको कार्यालयले आफै नमूना संगठनका रुपमा बसी मितव्ययिता, कार्यदक्षता एवं प्रभावकारी देखिनुको अलावा अनियमिततामा सून्यसहनशिलता कायम गरी सार्वजनिक सदाचारमा एवं विश्वसनीयताको आधारशिलाको रुपमा रहनु पर्दछ ।

सन्दर्भ स्रोतहरु :

१. नेपालमा लेखापरीक्षण व्यवस्था एक परिचय, महालेखा परीक्षकको विभाग, २०४१
२. नेपालका संविधानहरु
३. लेखापरीक्षण पत्रिकाहरु र अन्तर्राष्ट्रिय लेखापरीक्षण सम्बन्धी सामग्रीहरु
४. वार्षिक प्रगति प्रतिवेदन
५. महालेखा परीक्षकका वार्षिक प्रतिवेदनहरु

घरजग्गा निःसर्गमा पूँजीगत लाभ कर



थवराज अधिकारी *

१. परिचय

जग्गा तथा घरजग्गाको मूल्य वृद्धि सम्पत्ति स्वामित्वमा राख्ने व्यक्तिको कारणबाट हुँदैन । राज्यले जुन स्थानमा पूर्वाधारको विकास गर्दछ, तुलनात्मक रुपमा शान्ति सुरक्षाको राम्रो व्यवस्था गर्दछ एवम् रोजगारी तथा आय आर्जनको लागि कारोबारको वातावरण श्रृजना गर्दछ त्यस्तो क्षेत्रमा अन्य क्षेत्रको तुलनामा जग्गा जमिनको मूल्य वृद्धि हुन्छ । उल्लिखित वातावरण निर्माणको लागि राज्यले लगानी गर्नु पर्ने अवस्था रहन्छ । राज्यले लगानी गरेको कारणबाट कुनै व्यक्तिले प्रतिफल प्राप्त गर्दछ भने त्यस्तो प्रतिफलमा राज्यले समेत हिस्सा प्राप्त गर्ने स्थिति रहन्छ । यसै अवधारणाको आधारमा आयकर ऐन, २०५८ ले प्राकृतिक व्यक्तिले निश्चित सीमाभन्दा बढी मूल्यको जग्गा वा घर जग्गाको निःसर्ग गर्दा लाभ भएमा त्यस्तो लाभमा पूँजीगत लाभकर लाग्ने व्यवस्था गरेको हो । आयकर ऐन, २०५८ को दफा ९५(क) ले प्राकृतिक व्यक्तिले गैर व्यावसायिक करयोग्य सम्पत्तिको निःसर्ग गर्दा लाभ भएमा त्यस्ता लाभमा निःसर्गकै बखत पूँजीगत लाभकर अग्रिम रुपमा दाखिला गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छ । आयकर ऐन, २०५८ को परिच्छेद-८ अन्तर्गत विभिन्न दफाहरुमा सम्पत्तिको निःसर्ग हुँदा लाभ वा नोक्सानीको गणना कसरी गर्ने भनी उल्लेख गरेको समेत अवस्था छ ।

२. गैर व्यावसायिक करयोग्य सम्पत्ति

आयकर ऐन, २०५८ को दफा २(द) मा गैर व्यावसायिक करयोग्य सम्पत्तिको परिभाषा उल्लेख भएको छ । ऐनको उक्त परिभाषा अनुसार कुनै प्राकृतिक व्यक्तिको निजी भवन र भवनले ओगटेको क्षेत्रफल बराबरको जग्गा वा एक रोपनी जग्गा मध्ये जुन घटी हुन्छ सो घर जग्गा अविच्छिन्न दश वर्ष वा सोभन्दा बढी अवधि स्वामित्वमा रहेको, र सो व्यक्तिले अविच्छिन्न वा पटक पटक गरी कूल दश वर्ष वा सोभन्दा बढी बसोबास गरेको तथा कुनै प्राकृतिक व्यक्तिको तीस लाख रुपैयाँभन्दा कम मूल्यमा निःसर्ग गरेको जग्गा तथा निजी भवन बाहेक अन्य अवस्थाका जग्गा तथा घर जग्गा गैर व्यावसायिक करयोग्य सम्पत्ति अन्तर्गत रहने उल्लेख गरेको छ ।

प्राकृतिक व्यक्तिको निजी भवनमा स्वामित्व राख्ने र दश वा सोभन्दा बढी अवधि पटक पटक वा अविच्छिन्न रुपमा बसोबास गरेको अवस्था पूरा भएको हुनु पर्दछ । यी दुई अवस्था पूरा नभएको घर तथा घरले ओगटेको घरजग्गाको निःसर्ग बापत प्राप्त भएको रकम आर्थिक वर्ष २०७४।७५ सम्म रु. ३० लाख र

---

* श्री अधिकारी, महालेखापरीक्षकको कार्यालयमा निर्देशक पदमा कार्यरत हुनुहुन्छ ।

आर्थिक वर्ष २०७५।७६ देखि रु.१० लाखभन्दा बढी भएको अवस्थामा त्यस्तो घरजग्गा गैर व्यावसायिक करयोग्य सम्पत्तिको रुपमा पहिचान हुन्छ । प्राकृतिक व्यक्तिको निःसर्ग भएको कस्तो घर वा घरजग्गा गैर व्यावसायिक करयोग्य सम्पत्ति हुन्छ वा हुँदैन भन्ने सम्बन्धमा देहायको उदाहरणबाट प्रष्ट पार्न सकिन्छ ।

उदाहरण १

दिपक थापाको स्वामित्वमा काठमाण्डौंको गौशालामा ८ आना जग्गा सहित एक तलाको भवन रहेछ । निजले सो जग्गा तथा भवन २०६० साल श्रावणमा खरिद गरी सोही घरमा बसोबास गर्दै आएका रहेछन् । निजले २०६५ साल चैत्रमा एक तला थप गरेका रहेछन् । दिपक थापाले आफ्नो स्वामित्वमा रहेको उल्लिखित जग्गा तथा भवन रु ८४ लाखमा २०७१ साल वैशाखमा बिक्री गरेका रहेछन् । निजको ८ आना जग्गा मध्ये ३ आना भवनले ओगटेका रहेछन् । दिपक थापाले जग्गा तथा भवन बिक्री गर्दा जग्गाको प्रति आना रु ८ लाख का दरले रु ६४ लाखमा र भवन रु ४० लाख बजार मूल्य कायम भएको रहेछ । दिपक थापाले सो जग्गा तथा भवन (एक तला) २०६० साल श्रावणमा खरिद गरी सोही भवनमा बसोबास गरी आएकोले भवन तथा सो भवनले ओगटेको ३ आना तथा सो बराबरको क्षेत्रफल गरी ६ आना जग्गा गैर व्यावसायिक करयोग्य सम्पत्ति हुँदैन । तर २०६५ साल चैत्रमा थप गरेको तलाको बिक्री भएको भवन ४० लाखको समानुपातिक रुपले हुने रकम २० लाख तथा २ आना जग्गाको रु १६ लाख गरी हुन आउने रकम रु ३६ लाख भएकोले थप गरेको तला तथा ऐनको दफा २ को खण्ड द को उपखण्ड २ को स्पष्टीकरण अनुसार निजी भवन अन्तर्गत नपरेको २ आना जग्गा गैर व्यावसायिक करयोग्य सम्पत्ति हुन्छ ।

३. जग्गा तथा भवन निःसर्ग बापत समावेश गनु पर्ने रकमहरु

कुनै व्यक्तिको सम्पत्ति (जग्गा तथा भवन) निःसर्ग भए पश्चात सो सम्पत्ति बापत प्राप्त भएको वा प्राप्त गरिएको मानीने रकम आय गणना गर्ने प्रयोजनको लागि समावेश गरिने रकम हुन्छ । आयकर ऐन, २०५८ को दफा ३९ मा सम्पत्ति तथा दायित्व बापतको आम्दानी र खूद आम्दानी के हुने भन्ने सम्बन्धी व्यवस्था रहेको छ । सम्पत्तिको निःसर्ग सधैं वा सबै अवस्थामा सामान्य बजारको सिद्धान्त (Arm's length Principle) अनुसार हुन्छ भन्ने हुदैन । सामान्य बजारको सिद्धान्त अनुसार नभएको निःसर्ग वा हस्तान्तरणहरुको सन्दर्भमा सम्पत्ति (जग्गा तथा भवन) हस्तान्तरण बापतको प्राप्ति रकम वा आयमा समावेश हुनुपर्ने रकम हस्तान्तरणको किसिम वा अन्य अवस्थाको आधारमा यकिन गर्नु पर्दछ । कतिपय अवस्थामा नगद वा सरह वा प्रतिफल प्राप्त नभएता पनि आय प्राप्त भए सरहको रुपमा लिनु पर्दछ । यदि कुनै व्यक्तिले जग्गा तथा भवन बिक्री गर्दाको अवस्थामा विगतको तिर्नु पर्ने ऋण वा कुनै रकम समायोजन गरेको भए सो बराबरको रकम समेत आयको रुपमा समावेश गर्नु पर्दछ । कुनै व्यक्तिले आफ्नो स्वामित्वमा रहेको जग्गा तथा भवन निःसर्ग बापत प्राप्त हुने रकम बिक्री वा अन्य माध्यमले हस्तान्तरण गरेको अवस्थामा समेत निम्नानुसार गणना गर्नु पर्ने स्थिति ऐनले उल्लेख गरेको छ ।

- जग्गा तथा भवन असम्बद्ध व्यक्तिलाई बिक्री गरेको अवस्थामा क्रेता वा विक्रेताकोबीचमा कायम भएको मूल्य अर्थात बजार मूल्य ।

- तीन पुस्ताको बीचमा हस्तान्तरण भएको जग्गा तथा भवनको हस्तान्तरण गर्ने व्यक्तिले खरिद गरेको वा निर्माण गरेको रकम तथा निःसर्ग भएको अवधिसम्मको खर्च कट्टी गर्न पाउने रकम बराबरको रकम सो जग्गा तथा भवन हस्तान्तरण बापतको आय हुने ।
- मृत्यु पश्चात जग्गा तथा भवन हस्तान्तरण भएको छ भने यदि जग्गा तथा भवन प्राप्त गर्ने व्यक्ति तीन पुस्ताभित्रको भएमा मृत्यु हुने व्यक्तिले खरिद गरेको वा निर्माण गर्ने सन्दर्भमा भएको खर्च रकम तथा निःसर्ग भएको अवधिसम्मको खर्च कट्टी गर्न पाउने रकम बराबरको रकम ।
- कुनै व्यक्तिले आफ्नो स्वामित्वमा रहेको जग्गा तथा भवन किस्ताबन्दी वा वित्तीय पट्टाको माध्यममा बिक्री गरेको छ भने सो सम्पत्ति बापत निर्धारण भएको मूल्य नै सो सम्पत्तिको बजार मूल्य हुने र जग्गा तथा भवनको निःसर्ग बापतको प्राप्त हुने रकम हुन्छ ।
- थमौती सहितको निःसर्ग भएको जग्गा तथा भवन पुनः निःसर्ग भएको समयको बजार मूल्य वा जुन माध्यम वा अवस्था अनुसार हस्तान्तरण भएको छ सो हस्तान्तरण बापत आयमा समावेश हुने भनिएको रकम ।
- कुनै व्यक्तिले आफ्नो स्वामित्वमा रहेको जग्गा तथा भवन आफ्नो तीन पुस्ताबाहिरको नातेदारलाई बजार मूल्य बाहेक अन्य स्वरुपमा हस्तान्तरण गरेको छ भने निःसर्ग गरिएको जग्गा तथा भवनको खरिद रकम वा निर्माण लागत लगायत निःसर्ग पूर्व भएको सबै खर्च समावेश गर्दा हुने रकम वा निःसर्ग भएको जग्गा तथा भवनको निःसर्गको समयको बजार मूल्य जुन बढी हुन्छ सो रकम आय हुनेछ ।
- कुनै व्यक्तिले आफ्नो स्वामित्वमा रहेको जग्गा तथा भवन तीन पुस्ता बाहेकको अन्य व्यक्तिलाई उपहार, इच्छापत्र वा अन्य स्वरुपमा हस्तान्तरण गरेमा निःसर्ग गरिएको जग्गा तथा भवनको खरिद रकम वा निर्माण लागत लगायत निःसर्ग पूर्व भएको सबै खर्च समावेश गर्दा हुने रकम वा निःसर्ग भएको जग्गा तथा भवनको निःसर्गको समयको बजार मूल्य जुन बढी हुन्छ सो रकम आय हुनेछ ।
- कुनै व्यक्तिले आफ्नो जग्गा तथा भवनको बिक्री बजार मूल्य अनुसार नगरी गैर बजार हस्तान्तरण गरेमा वा करको दायित्व कम गर्ने नियतले बजार मूल्य भन्दा कमको कारोबार देखाउने प्रबन्ध गरेमा त्यस्तो हस्तान्तरण बापतको आय बजार मूल्य हुन्छ ।

४. निःसर्ग भएको जग्गा तथा भवन बापतको खर्च (Outgoings)

आयकर ऐन, २०५८ को दफा ३८ बमोजिम जग्गा तथा भवनको लागत खर्चको मूख्य अंश सो सम्पत्ति खरिद गर्दा वा भवन भए सो निर्माण गर्दा लागेको खर्च हुन्छ । त्यस्तै सम्पत्ति स्वामित्व लिने क्रममा भएको खर्च समेत लागतको अंश हुन्छ । त्यस्तै सम्पत्ति प्राप्त भए पश्चात सो सम्पत्तिको मर्मत एवम् संभार गर्ने सन्दर्भमा भएको खर्च तथा सो सम्पत्तिमा थप भएको कुनै खर्च पनि समावेश हुन्छ । सम्पत्ति (जग्गा तथा भवन) को निःसर्ग गर्ने सन्दर्भमा भएको खर्च पनि लागतको हिस्सा हुन्छ । कुनै व्यक्तिले प्राप्त गरेको सम्पत्ति सधै खरिदको माध्यमबाट मात्र प्राप्त हुँदैन । व्यक्तिलाई जग्गा तथा भवन खरिद बाहेक अन्य विभिन्न माध्यम वा तरिकाबाट समेत हुन्छ । व्यक्तिले सम्पत्ति (जग्गा तथा भवन) कुन माध्यमबाट प्राप्त गरेको हो सो को आधारमा समेत कट्टी गर्न पाउने खर्च वा लागत निर्धारण हुन्छ । व्यक्तिको जग्गा तथा

भवनको लागत कसरी निर्धारण हुन्छ भन्ने सम्बन्धमा सम्पत्ति प्राप्ति वा हस्तान्तरणको आधारमा निम्नानुसार गर्नु पर्दछ ।

- कुनै व्यक्तिले बजार मूल्यमा जग्गा खरिद गरेको छ भने सो जग्गा खरिद बापत भुक्तानी गरेको रकम, जग्गा खरिद गर्ने क्रममा रजिष्ट्रेशन बापत तिरेको रकम, जग्गा खरिदको लागि सार्वजनिक सूचना गर्दा भएको विज्ञापन खर्च तथा जग्गा खरिदमा सहयोग गर्ने व्यक्तिलाई दिएको कमिसन वा सेवा शुल्क लगायतका गरेको खर्चहरु पर्दछन् । त्यस्तै जग्गा खरिद पछाडि सो को सुरक्षाको लागि लगाएको पर्खाल आदि निर्माण गर्न भएको खर्च समेत सो जग्गाको लागत खर्च हुन्छ । यसैगरी यदि जग्गा बिक्री गर्ने सन्दर्भमा भएका अन्य खर्च समेत सो जग्गा बापतको लागत खर्च हुन्छ ।
- कुनै व्यक्तिले बजार मूल्यमा भवन खरिद गरेको छ भने सो भवन खरिद बापत भुक्तानी गरेको रकम, भवन खरिद गर्ने क्रममा रजिष्ट्रेशन बापत तिरेको रकम, भवन खरिदको लागि सार्वजनिक सूचना गर्दा भएको विज्ञापन खर्च तथा भवन खरिदमा सहयोग गर्ने व्यक्तिलाई दिएको कमिसन वा सेवा शुल्क लगायतका गरेको खर्चहरु पर्दछन् । त्यस्तै भवन खरिद पछाडि सो को सुरक्षाको लागि लगाएको पर्खाल आदि निर्माण गर्न भएको खर्च समेत सो भवनको लागत खर्च हुन्छ । खरिद गरेको भवनमा तला थप वा सो को स्वरुप परिवर्तन गर्नको लागि भएको खर्च पनि भवनको कट्टी योग्य लागत हुन्छ । यसैगरी यदि भवन बिक्री गर्ने सन्दर्भमा भएका अन्य खर्च समेत सो भवन बापतको लागत खर्च हुन्छ ।
- कुनै व्यक्तिले तीन पुस्ताभित्र सम्पत्ति हस्तान्तरण गरेको कारणबाट जग्गा तथा भवन प्राप्त गरेको छ भने त्यस्तो जग्गा तथा भवन हस्तान्तरण गर्ने व्यक्तिले हस्तान्तरण गरेको जग्गा तथा भवनको लागि हस्तान्तरण गर्नु पूर्व गरेको सवै खर्च बराबरको रकम प्राप्त गरेको जग्गा तथा भवनको लागत खर्च हुन्छ । यसै गरी जग्गा तथा भवन प्राप्त गरे पछाडि सो जग्गा तथा भवनको लागि गरेको खर्च तथा जग्गा तथा भवनको निःसर्ग गर्दा भएको खर्च समेत लागतमा समावेश हुन्छ ।
- कुनै व्यक्तिको आफ्नो स्वामित्वमा आएको जग्गा तथा भवन कुनै व्यक्तिको मृत्यु भएको कारणबाट हस्तान्तरण भएको र प्राप्त गर्ने व्यक्ति मृतकको तीन पुस्ताभित्रको नातामा पर्दैन भने त्यस्तो सम्पत्तिको लागत हस्तान्तरणको समयको बजार मूल्य बराबरको रकम हुन्छ ।
- अंश लिई भिन्न बसेको पति, पत्नी वा सम्बन्ध विच्छेद भएका पूर्व पति, पत्नीले ऐनको दफा ४३ मा भएको व्यवस्था छनौट गरेको कारणबाट हस्तान्तरण भै प्राप्त भएको जग्गा तथा भवनको लागत खर्च जग्गा तथा भवन हस्तान्तरण गर्ने व्यक्तिले हस्तान्तरण गरेको जग्गा तथा भवन खरिद गरेको वा निर्माण गर्दा भएको खर्च तथा सो पछाडि सो सम्पत्तिको लागि भएको खर्च समेत हस्तान्तरण भै आएको सम्पत्तिको लागत हुन्छ ।
- कुनै व्यक्तिले किस्तावन्दी वा वित्तीय पट्टाको माध्यमबाट जग्गा तथा भवन खरिद गरेको छ भने सो जग्गा तथा भवनको बजार मूल्य बराबरको रकम जुन किस्तावन्दीको रुपमा बिक्री गर्ने व्यक्तिलाई भुक्तानी गर्नु पर्ने भनिएको रकम नै जग्गा तथा भवनको लागत खर्च हुन्छ ।

- कुनै व्यक्तिले एकै पटक एक भन्दा बढी स्थानमा जग्गा तथा भवन खरिद गरेको छ र त्यस्तो जग्गा तथा भवन खरिद गर्ने क्रममा खरिद मूल्य बाहेकको छुट्याउन नसकिने समान प्रकृतिको खर्चहरु भएको छ भने जग्गा तथा भवनको खरिद मूल्यको आधारमा अन्य खर्चहरुलाई खरिद गरिएको छुट्टा छुट्टै जग्गा तथा भवनको मूल्यमा समावेश गरी लागत कायम गर्नु पर्दछ । जग्गा तथा भवन खरिदको लागि प्रकाशित सूचना, खरिद गर्न सहयोग गर्ने व्यक्तिलाई दिने कमिशन तथा सेवा शुल्क तथा जग्गाको नापजाँचको लागि भएको खर्चहरु यस्तो खर्च अन्तर्गत पर्दछन् ।
- यदि कुनै प्राकृतिक व्यक्तिका जग्गा तथा भवन आयकर ऐन, २०५८ प्रारम्भ भएको मिति भन्दा पहिले नै निजको स्वामित्वमा रहेको भए यो ऐन लागू भएको मिति २०५८ साल चैत्र १८ गतेको बजार मूल्य बराबरको रकम नै सो जग्गा तथा भवनको लागत मूल्य हुन्छ ।
- कुनै व्यक्तिले आफ्नो स्वामित्वमा रहेको जग्गा तथा भवन आफनो तीन पुस्ताभन्दा बाहिरको व्यक्तिलाई (सम्बद्ध व्यक्ति) बजार मूल्य अनुसार हस्तान्तरण गरेको छैन तर हस्तान्तरण गर्ने व्यक्तिले आफ्नो आय गणना बजार मूल्य बराबरको रकम गरेको छ भने सो जग्गा तथा भवन प्राप्त गर्ने व्यक्तिको लागि बजार मूल्य बराबरको रकम लागत मूल्य हुन्छ ।

५. प्राकृतिक व्यक्तिको जग्गा तथा भवनको निःसर्गमा भएको लाभमा अग्रिम कर दाखिला

आयकर ऐन, २०५८ ले नेपालमा कर तिर्नु पर्ने दायित्व भएको व्यक्तिले विभिन्न माध्यमबाट कर दाखिला गर्नु पर्ने व्यवस्था गरेको छ । यदि कुनै प्राकृतिक व्यक्तिको गैर व्यावसायिक करयोग्य सम्पत्ति (जग्गा तथा भवन)को निःसर्गमा लाभ भएको छ भने लाभ रकममा तोकिएको दरमा निःसर्ग भएको जग्गा तथा भवनको रजिष्ट्रेशन पास गर्दा कै समयमा अग्रिम रुपमा कर दाखिला गर्नु पर्दछ । आयकर ऐन, २०५८ दफा ९५क (३) बमोजिम कुनै प्राकृतिक व्यक्तिले आफ्नो स्वामित्वमा रहेको जग्गा तथा भवन बिक्री वा अन्य कुनै माध्यमबाट निःसर्ग गर्दा लाभ भएको छ भने लाभ रकममा त्यस्तो जग्गा तथा भवनमा स्वामित्व रहेको अवधिको आधारमा रजिष्ट्रेशनको वखतमा नै अग्रिम कर दाखिला गर्नु पर्दछ । जग्गा वा घर निःसर्ग गर्दा भएको लाभमा, लाभ भएको प्राकृतिक व्यक्तिले दाखिला गरेको कर अग्रिम दाखिलामात्र हो । प्राकृतिक व्यक्तिको व्यवसायमा प्रयोग नभएको जग्गा तथा भवन गैर व्यावसायिक करयोग्य सम्पत्ति हो । गैर व्यावसायिक करयोग्य आयको निःसर्गमा भएको लाभ लगानीको आय अन्तर्गत पर्दछ । कुनै पनि व्यक्तिको एउटै आय वर्षमा विभिन्न आयको शीर्षकको आय भएको हुन सक्दछ । कुनै व्यक्तिको एक भन्दा बढी शीर्षकको आय छ भने सो सबै शीर्षकको आय समावेश गरी ऐनले तोकेको म्यादभित्र आय विवरण दाखिला गर्नु पर्ने हुन्छ । यदि कुनै प्राकृतिक व्यक्तिको कुनै आय वर्षमा गैर व्यावसायिक करयोग्य सम्पत्ति (जग्गा तथा भवन) को निःसर्ग भएको छ भने सो निःसर्गमा भएको लाभ वा नोक्सानी जे भएको छ सो उल्लेख गरी तोकिएको आय विवरणको अनुसूचीमा आय विवरण दाखिला गर्नु पर्दछ । कुनै घर वा जग्गाको निःसर्ग गर्दा गणना भएको लाभमा मालपोत कार्यालयमा दाखिला गरेको अग्रिम कर रकम ऐनको दफा ९५क (१०) बमोजिम आय विवरण अनुसार श्रृजना भएको कर दायित्वमा मिलान गर्न पाउँने अवस्था रहन्छ ।

आयकर ऐन, २०५८ को दफा ९५क को उपदफा ३ ले मालपोत कार्यालयलाई गैर व्यावसायिक करयोग्य सम्पत्तिको परिभाषाभित्र पर्ने जग्गा तथा भवनमा भएको लाभ रकममा अग्रिम रुपमा संकलन गर्ने दायित्व

सुम्पिएको छ । नेपालमा कुनै व्यक्तिले जग्गा तथा भवनको खरिद बिक्रीको रजिष्ट्रेशन सम्बन्धित मालपोत कार्यालयमा गर्नु पर्ने अनिवार्य व्यवस्था रहेको छ । आयकर ऐन, २०५८ ले कुनै व्यक्तिको गैर व्यावसायिक करयोग्य सम्पत्तिको निःसर्गमा भएको खूद लाभमा कर दायित्व गणना गर्नु पर्ने व्यवस्था दफा ३६ मा रहेको छ । ऐनको दफा ३६ को व्यवस्थाको उपयोग आय विवरण मार्फत गर्नु पर्दछ । ऐनको दफा ९५क को उपदफा ३ मा रहेको अग्रिम कर दाखिला गर्ने प्रयोजनको लागि ऐनको दफा ३७ अनुसार गणना भएको लाभलाई आधार लिनु पर्दछ । प्राकृतिक व्यक्तिले जग्गा तथा भवनको निःसर्गमा निम्न आधारमा लाभ गणना गरी हुन आउने रकममा सम्बन्धित मालपोत कार्यालयमा अग्रिम कर दाखिला गर्नु पर्ने हुन्छ ।

- कुनै व्यक्तिले आफ्नो तीन पुस्ताभित्र हस्तान्तरण गरेको जग्गा तथा भवन हस्तान्तरण गर्ने व्यक्तिको लागि गैर व्यावसायिक करयोग्य सम्पत्ति नहुने हुदाँ सो को निःसर्गमा हस्तान्तरण गर्ने व्यक्तिलाई पूँजीगत लाभकर लाग्दैन । तर त्यसरी जग्गा तथा भवन प्राप्त गर्ने व्यक्तिले सोही सम्पत्ति हस्तान्तरण गर्दा आर्थिक वर्ष २०७४।७५ सम्म रु ३० लाख र २०७५।७६ देखि रु. १० लाख भन्दा बढी मूल्यमा हस्तान्तरण भएमा गैर व्यावसायिक करयोग्य आय हुने हुँदा लाभ गणनाको प्रयोजनको लागि सो सम्पत्ति हस्तान्तरण गर्ने व्यक्तिले गरेका खर्च बराबरको रकममात्र खर्च कट्टी दावीको निमित्त योग्य हुने अवस्था रहन्छ । जग्गा तथा भवन प्राप्त गर्ने व्यक्तिले पुनः निःसर्ग गर्दा प्राप्त रकमबाट सो सम्पत्ति हस्तान्तरणको समयको लागत खर्चमा, हस्तान्तरण पछि भएको खर्च तथा निःसर्गको लागि भएको अन्य खर्च भए सो समेत समावेश गरी हुन आउने कूल खर्च घटाउँदा आउने रकम लाभ हुने भएकोले सोही मूल्यमा अग्रिम कर दाखिला गर्नु पर्ने हुन्छ ।
- कुनै व्यक्तिको मृत्यु भएको कारणबाट मृतक व्यक्तिको स्वामित्वमा रहेको जग्गा तथा भवन तीन पुस्ताभन्दा बाहिरको व्यक्तिमा हस्तान्तरण भएको जग्गा तथा भवनको हस्तान्तरण बापत प्राप्त भएको मानिने रकम तत्कालको प्रचलित बजार मूल्य बराबर हुनेछ । त्यस्तो सम्पत्तिको पूँजीगत लाभ कर गणनाको लागि सो सम्पत्ति बापत मृतक व्यक्तिले खर्च कट्टी दावी गर्न पाउने सबै रकम खर्च हुने हुँदा बजार मूल्यबाट सो खर्च कट्टी गर्न पाउने रकम घटाए पछिको बाँकी रकम पूँजीगत लाभ हुने र सो रकममा प्रापकले अग्रिम कर रकम दाखिला गर्नु पर्ने स्थिति रहन्छ ।
- अंश लिई भिन्न बसेको पति, पत्नी वा पूर्व पति पत्नीको बीचमा ऐनको दफा ४३ छनौट गरी हस्तान्तरण भएको जग्गा तथा भवन प्राप्त गर्ने व्यक्तिले पुनः सो सम्पत्ति निःसर्ग गर्दा प्राप्त गर्दा सम्पत्तिको खर्च हुने भनिएको रकम, सम्पत्ति प्राप्त गर्दा खर्च दावी गर्न पाउने कुनै रकम भए सो रकम तथा हस्तान्तरण गर्दा कुनै खर्च भए सो सबै खर्च निःसर्ग भएको जग्गा तथा भवन बापतको खर्च रकम हुन्छ । यस्तो सम्पत्ति बिक्री गर्दा प्राप्त भएको रकमबाट खर्च कट्टा गरेपछि हुन आउने लाभ रकममा निःसर्ग गर्ने व्यक्तिले अग्रिम कर दाखिला गर्नु पर्ने हुन्छ ।

- कुनै व्यक्तिले आफ्नो स्वामित्वमा रहेको जग्गा तथा भवन सम्बद्ध व्यक्तिलाई वा अन्य कुनै व्यक्तिलाई बजार मूल्य भन्दा कम रकम लिई वा कुनै रकम वा प्रतिफल नलिई हस्तान्तरण गरेको छ भने हस्तान्तरण गरेको सम्पत्तिको बजार मूल्य बराबरको रकम सम्पत्तिको निःसर्ग बापतको प्राप्त गरेको रकम हुने छ । यस रकमबाट हस्तान्तरण गर्ने व्यक्तिले हस्तान्तरण गरेको सम्पत्ति प्राप्त गर्न

गरेको खर्च वा खर्च पाउने भनिएको रकम घटाए पश्चात हुन आउने रकम लाभ हुने भएकोले सो लाभ रकममा तोकिएको दरमा अग्रिम कर दाखिला गर्नु पर्दछ ।

- कुनै व्यक्तिको जग्गा तथा भवन ऋण लिए बापत वा अन्य व्यक्तिलाई धितो बन्धक राखेको कारणबाट ऋण दिने व्यक्तिले सो सम्पत्ति आफ्नो कब्जामा लिई स्वामित्वमा लिएमा वा लिलाम वा अन्य कुनै माध्यमबाट बिक्री गरेमा प्राप्त रकम आय हुने र सो रकमबाट धितो दिने व्यक्तिले जग्गा तथा भवनको प्राप्त गर्ने सन्दर्भमा भएको खर्च लगायत सम्पत्ति प्राप्त गरे पछिको सबै खर्चहरु घटाए पछि हुन आउने रकममा अग्रिम रुपमा कर दाखिला गर्नु पर्दछ ।

- कुनै व्यक्तिको जग्गा तथा भवन आफ्नो इच्छा नभएता पनि अस्वेच्छिक रुपमा निःसर्ग हुन सक्दछ । यस्तो निःसर्गबाट प्राप्त मुअब्जा वा क्षतिपूर्ति रकम सो सम्पत्तिको निःसर्गबाट प्राप्त हुन्छ । सो आयबाट निःसर्ग भएको जग्गा तथा भवनको खर्चको रुपमा कट्टा गर्न पाउने रकम घटाएपछि हुन आउने रकममा अग्रिम रुपमा कर दाखिला गर्नु पर्दछ ।

- कुनै व्यक्तिले आफ्नो स्वामित्वमा रहेको जग्गा तथा भवन बजारको सामान्य सिद्धान्त अनुसार बजार मूल्यमा बिक्री गरेको छ भने बजार मूल्य निःसर्ग बापतको आय हुने र सो रकमबाट सो जग्गा तथा भवनको लागतको रुपमा कट्टा गर्न पाउने रकम घटाए पश्चात बाँकी रकममा अग्रिम कर दाखिला गर्नु पर्दछ ।

- पति र पत्नीको संयुक्त स्वामित्वमा रहेको जग्गा तथा भवन तीन पुस्ताभन्दा बाहिरको व्यक्तिलाई रु १० लाखभन्दा बढी रकममा हस्तान्तरण गरेको छ भने त्यसरी हस्तान्तरण भएको सम्पत्तिको निःसर्ग बापत प्राप्त रकमबाट निःसर्ग भएको सम्पत्तिको खर्च कट्टा गर्न पाउने रकम घटाए पश्चात हुन आउने रकममा अग्रिम कर दाखिला गर्नु पर्दछ । संयुक्त स्वामित्वमा रहेको आधारमा गैर व्यावसायिक करयोग्य सम्पत्ति हुन रु २० लाखभन्दा बढी मूल्यमा हस्तान्तरण हुनु पर्दैन । त्यस्तै अग्रिम कर गणना प्रयोजनको लागि रु २० लाखलाई आधार मान्नु हुदैन ।

- पति र पत्नी बाहेक अन्य व्यक्तिहरुको संयुक्त स्वामित्वमा रहेको जग्गा तथा भवन तीन पुस्ता बाहेकका अन्य व्यक्तिलाई हस्तान्तरण गरेको छ भने अग्रिम कर दाखिला गर्ने प्रयोजनको लागि रु १० लाखभन्दा बढीमा हस्तान्तरण गरेको छ भने सोही रकमलाई आधार मानी हस्तान्तरण भएको जग्गा तथा भवनलाई समेत एउटै एकाई मान्नु पर्दछ ।

६. करको दर

आयकर ऐन, २०५८ ले कुनै प्राकृतिक व्यक्तिको गैर व्यावसायिक करयोग्य सम्पत्ति (जग्गा तथा भवन) को निःसर्गमा भएको लाभमा लाग्ने कर निःसर्ग भएको सम्पत्तिमा रहेको स्वामित्वको अवधिको आधारमा फरक फरक दरले कर लाग्ने व्यवस्था गरेको छ । कुनै व्यक्तिको निःसर्ग भएको जग्गा तथा भवनमा सो व्यक्तिको स्वामित्व ५ वर्ष भन्दा कम रहेको छ भने निःसर्ग भएको जग्गा तथा भवनमा भएको लाभमा ५ प्रतिशतको दरले कर लाग्दछ । यदि व्यक्तिको ५ वर्ष भन्दा बढी स्वामित्वमा रहेको जग्गा तथा भवनको निःसर्गमा भएको लाभमा २.५ प्रतिशतको दरलेमात्र कर लाग्दछ ।

७. संशोधित कर निर्धारण

कुनै व्यक्तिले कुनै आय वर्षमा गैर व्यावसायिक करयोग्य सम्पत्ति (जग्गा तथा भवन) को निःसर्गमा भएको लाभ वा नोक्सानी उल्लेख गरी आय वर्ष समाप्त भएको मितिले ३ महिनाभित्र सम्बन्धित आन्तरिक राजस्व कार्यालयमा आय विवरण दाखिला गर्नु पर्दछ । आयकर ऐन, २०५८ ले स्वयम् कर निर्धारण प्रणालीलाई अंगिकार गरेको छ । यो सिद्धान्त बमोजिम आय हुने व्यक्ति स्वयम्ले आफ्नो आय गणना गरी हुन आउने कर सहित आय विवरण दाखिला गर्नु पर्दछ । यसरी दाखिला हुन आएको आय विवरण कर लेखा परिक्षणको लागि छनौट भएमामात्र कर अधिकृतले कर लेखा परीक्षण गर्न सक्दछ । कर लेखा परीक्षण गर्दा स्वयम् कर निर्धारण गरी पेश गरेको आय विवरणमा करदाताले खर्च कट्टी गर्न नपाउने खर्च दावी गरेको, दावी गरेको खर्चलाई पुष्टी गर्ने कागजात वा प्रमाण नभएको, झुठ्ठा कागजात बनाई खर्च दावी गरेको वा वास्तविक बिक्री मूल्य भन्दा कम बिक्री मूल्य देखाई आय विवरण पेश गरेको कारणबाट वास्तविक करको दायित्व भन्दा घटी कर निधारण गरेको पाइएमा कर अधिकृतले त्यस्तो आय विवरण उपर संशोधित कर निर्धारण गर्न सक्दछ । कर अधिकृतले संशोधित कर निर्धारण गर्नु पूर्व संशोधित कर निर्धारण गर्ने व्यक्तिलाई संशोधित कर निर्धारण गर्नु पर्ने आधार र कारण सहित सूचना दिई कर निधारण गर्नु नपर्ने भएमा आफ्नो सफाई वा प्रमाण पेश गर्न मौका दिनु पर्दछ । कुनै व्यक्तिले गैर व्यावसायिक करयोग्य सम्पत्ति (जग्गा तथा भवन) को निःसर्गमा भएको लाभको स्वयम कर निर्धारण गरी पेश गरेको आय विवरण उपर हुने संशोधित कर निर्धारणलाई तलको उदाहरणले स्पष्ट पार्दछ ।

उदाहरण २

गणेश शेरचनले निजको स्वामित्वमा रहेको ललितपुरको जावलाखेलस्थित १ रोपनी जग्गा २०७० साल जेष्ठमा रु १ करोडमा दिनेश लामालाई बिक्री गरेका रहेछन् । गणेश शेरचनले बिक्री गरेको सो जग्गाको निःसर्गमा रु १० लाख लाभ देखाई अनुसूची ८ को आय विवरण पेश गरेका रहेछन् । उक्त आय विवरणमा गणेश शेरचनले जग्गा बिक्री बापत प्राप्त रकम रु १ करोड देखाएको, जग्गा खरिद मूल्य रु ७५ लाख, जग्गा खरिद पश्चात पर्खाल निर्माणमा रु १० लाख खर्च भएको, जग्गा खरिदको रजिष्ट्रेशन बापत रु ३ लाख भुक्तानी गरेको, तथा जग्गा खरिद गरेको खुशियालीमा आफन्तलाई भोज खुवाए बापत रु २ लाख खर्च भएको आदि सबै खर्च दावी गरेका रहेछन् । गणेश शेरचनले स्वयम् कर निर्धारण गरी पेश गरेको उपर्युक्त आय विवरण कर लेखा परीक्षणको लागि छनौट भएको रहेछ । कर अधिकृतले उक्त आय विवरणको कर लेखा परीक्षण गर्दा निम्न तथ्यहरु एवम् विवरणहरु देखा परेछन् ।

- गणेश शेरचनले जग्गा बिक्री बापत रु १ करोड देखाएकोमा कर परीक्षण गर्दा दिनेश लामाले जग्गा खरिद बापत दुई वटा चेकबाट रु १ करोड तथा रु ५० लाख भुक्तानी दिएका रहेछन् ।
- गणेश शेरचनले जग्गा बिक्री बापत एउटा चेक मार्फत प्राप्त रु ५० लाखलाई आयमा देखाएको रहेनछन् ।
- यसै गरी पर्खाल निर्माणको लागि खर्च दावी गरेको रु १० लाखको सम्बन्धमा छानविन गर्दा गणेश शेरचनले जग्गा खरिद गर्दा नै सो जग्गामा पर्खाल निर्माण भएको रहेछ ।
- जग्गा खरिद पश्चात सो जग्गामा कुनै पर्खाल निर्माण भएको रहेनछ ।

- कर अधिकृतले कर लेखा परीक्षण गर्दा प्राप्त तथ्य एवं प्रमाणको आधारमा गणेश शेरचनले स्वयम् कर निर्धारण गरी पेश गरेको आय विवरणमा आय देखाएको रकम रु १ करोड सही नभएकोले कम आय देखाएको रु ५० लाख आयमा समावेश गर्नुपर्ने, पर्खाल निर्माणमा खर्च दावी गरेको रु १० लाख वास्तविक खर्च नभएकोले सो खर्चलाई खर्चको रुपमा मिन्हा नदिने तथा जग्गा खरिद गरेको खुशियालीमा आफन्तलाई भोज खुवाए बापत रु २ लाख खर्च भएको रकम जग्गा खरिदसँग सम्बन्धित खर्च नभएकोले खर्चको रुपमा मान्यता नहुने व्यहोरा उल्लेख गरी गणेश शेरचनलाई सफाईको लागि सूचना दिनु पर्दछ । गणेश शेरचनबाट त्यस सम्बन्धमा दिएको सफाई वा प्रमाणको अध्ययन गरी संशोधित कर निर्धारण गर्नु पर्दछ ।

८. पूँजीगत लाभकर सम्बन्धमा भएका नयाँ प्रावधान

आन्तरिक राजश्व विभागको च.नं. ६ मिति २०७४।४।११ को परीपत्र तथा आर्थिक वर्ष २०७५।७६ को बजेट वक्तव्य बमोजिम पूँजीगत लाभकरको सम्बन्धमा देहाय बमोजिमको परिमार्जित व्यवस्था गरिएको छ ।

- पूँजीगत लाभमा अग्रिम कर गणना गर्ने प्रयोजनको लागि जग्गा विकास खर्च दावी गर्न नदिने र भवन निर्माणको लागतको हकमा सम्बन्धित गाउपालिका वा नगरपालिकाबाट सो भवन निर्माण सम्पन्न भएको मितिको मूल्यांकन बमोजिम हुने लागत मात्र घटाई पूँजीगत लाभ र करको गणना गर्नु पर्ने ।
- मालपोत कार्यालयमा घटाउन नपाएको जग्गा विकास खर्च र भवन निर्माण खर्च निःसर्ग कर्ताले आय विवरण दाखिला गरी दावी गर्न सक्ने ।
- प्रत्येक मालपोत कार्यालयले अग्रिम कर असुल गरी सो को विवरण आयकर ऐन, २०५८ को दफा ९५ क (८) बमोजिम प्रत्येक महिना समाप्त भएको २५ दिन भित्र आन्तरिक राजश्व विभागले तोकेको तरिका र ढाँचामा सम्बन्धित आन्तरिक राजश्व कार्यालय वा करदाता सेवा कार्यालयमा पठाउनु पर्ने ।
- एक करोड रुपैँया भन्दा बढी रकमको खरिद बिक्री भएको भए खरिद कर्ता तथा विक्रेता दुबैले अनिवार्य रुपमा स्थायी लेखा नम्बर उल्लेख गर्नु पर्ने ।
- पूँजीगत लाभकर नलाग्ने थ्रेसहोल्ड रु. ३० लाखबाट घटाएर रु. १० लाख कायम गरिएको ।

९. निष्कर्ष

अनुचित प्रलोभनमा पर्ने कर्मचारी, घर जग्गा कारोवारमा संलग्न विचौलियाहरु, तिनीहरुलाई संरक्षण गर्ने राजनीतिक तथा प्रशासनिक नेतृत्वको अन्योन्याश्रित सम्बन्धले पूँजीगत लाभकर छली हुने गर्दछ । महालेखा परीक्षकको पचपन्नौं वार्षिक प्रतिवेदनमा करदाताबाट असूल भएको पूँजीगत लाभकर समेत सम्बन्धित राजश्व शीर्षकमा दाखिला नगरी मस्यौट गरेको, प्रमाण बेगरको जग्गा बिकास खर्च र भवन निर्माण खर्च दाबि गरी पूँजीगत लाभकर घटी असूल गरेको, ५ प्रतिशत पूँजीगत लाभकर असूल गर्नु पर्नेमा २.५ प्रतिशत मात्र असूल गरेको, निःसर्ग कर्ताको वार्षिक कारोवार यकिन नगरी पूँजीगत लाभकर गणना गरेको, १० वर्ष अविछिन्न बसोबास र स्वामित्व खुल्ने प्रमाण पेश नगरी पूँजीगत लाभकर छुट दिएको, मुआब्जा वितरणमा पूँजीगत लाभकर असूल नभएको, मूल्यांकन घटी देखाई कारोवार गरेको आदि कारणले ६६ करोड २७ लाख १२ हजार असूल गर्नु पर्ने राजश्व रकम असूल गर्न छुट भएको व्यहोरा उल्लेख भएबाट पूँजीगत

लाभकरमा हुने अनियमितलाई उजागर गरेको छ । यस किसिमको राजश्व चुहावटलाई नियन्त्रण गर्न करदाता शिक्षा कार्यक्रमको संचालन, नापी तथा मालपोत कार्यालयहरुमा लेखापढी व्यवसायी तथा तिनीहरुका सहयोगीको नाममा हुने बिचौलियाहरुको बिगबिगी नियन्त्रण र ३ वर्ष भन्दा बढी अवधि कुनै पनि मालपोत कार्यालयमा कार्यरत कर्मचारीलाई अन्य मन्त्रालयमा सरुवा गर्ने संयन्त्रको विकास गर्नु पर्दछ । साथै आन्तरिक राजश्व विभागसँगको समन्वयमा सम्बन्धित मन्त्रालय तथा विभागले पूँजीगत लाभकर घोषणा फारम, खर्च कट्टीको प्रमाण, कारोबार मुल्य, लिखत तथा स्रेस्ता आदिको सम्बन्धमा नियमित अनुगमन तथा छानबिनमा ध्यान दिए पूँजीगत लाभकरमा हुने भ्रष्टाचार र अनियमिततामा नियन्त्रण गर्न सकिन्छ ।

सन्दर्भ सामग्रीहरु:

१. आयकर ऐन, २०५८ ।
२. आन्तरीक राजश्व विभागबाट विभिन्न मितिमा जारी परीपत्रहरु ।
३. जग्गा तथा घर जग्गा नि:सर्गमा पूँजीगत लाभकर सम्बन्धी निर्देशिका, २०७२ ।
४. महालेखा परीक्षकको पचपन्नौं वार्षिक प्रतिवेदन, २०७४ ।
५. नेपाल सरकारको आर्थिक वर्ष २०७५।७६ को बजेट बक्तव्य ।

विश्व परिवेशमा संघीयता सिद्धान्त र व्यवहार

भूमिराज आचार्य*

१. **संघीयताको परिभाषा**– संघ, प्रदेश र स्थानीय तह तथा विशेष क्षेत्र, स्वायत्त क्षेत्रमा अधिकार, कर्तव्य एवम् कामको बाँडफाँड गरिने पद्धति नै संघीयता हो। संघीयतामा राज्यशक्तिको बाँडफाँड कानुनबमोजिम गरेर आ-आफ्नो सीमा, क्षमता, बाध्यता, श्रोत अनुसार कार्य सञ्चालन गरिन्छ। आर्थिक,सामाजिक विभेदको अन्त्यको लागि समावेशीकरण र संरक्षित क्षेत्रको अवधारणाको विकास गरिन्छ।

२. **संघीयताको सिद्धान्त**–संसारभर संघीयताको विभिन्न स्वरूप र रूप देखिएता पनि खास गरी संघीयतामा दुई वटा मूलभूत सिद्धान्तहरू रहेको पाइन्छ।

२.१. **आधारभूत सिद्धान्त**–विभिन्न तहमा एकभन्दा बढी सरकारले शासन गर्ने अर्थात आफैले शासन गर्ने (Self Rule) र सह-शासन (Shared Rule)

२.२. **दोश्रो सिद्धान्त**–सन्निकटताको सिद्धान्त अर्थात सबैभन्दा तलको सरकारलाई शासन गर्ने अधिकार दिनु पर्दछ। शक्तिको बाँडफाँड गर्दा तलबाट माथि (Upward Deligations) गरिनु पर्दछ। कुन कुन क्षेत्र र विषयमा कति कति अधिकार राख्ने निर्क्योल गरिनु पर्दछ। अवशिष्ट अधिकार (Residual Power) कहाँ रहने संविधानद्वारा स्पष्ट गरिनु पर्दछ। संसारमा सर्वप्रथम संघीयताको अवधारणा सन् १७८७ मा अमेरिकाबाट सुरू भएकोले त्यहाँ राज्यहरूमा अवशिष्ट अधिकार रहेको छ। नेपालमा उक्त अधिकार संघीय सरकारमा रहेको छ।

२.३. **अन्य सिद्धान्तहरु**

- **अन्तरनिर्भरताको सिद्धान्त**–जब राज्य सञ्चालन गर्ने क्रममा एक अर्कासँग सम्बन्धित र एकको सहयोग अर्कोलाई आवश्यक पर्दछ, त्यस्तो सिद्धान्त अन्तरनिर्भरताको सिद्धान्त हो।
- **राजनीतिक अधिकारको सिद्धान्त** – राजनीति गर्ने व्यक्तिहरू जति जनताको नजिक पुग्दछन् त्यति नै बढी राजनीति र सो राजनीतिबाट बनेको सरकार त्यति नै बढी सफल हुने सम्भावना रहन्छ।
- **कार्यसम्पादनमा आधारित मूल्याङ्कनको सिद्धान्त** – जनता र राजनीतिक पार्टीहरूले आफ्नै जीवन कालमा स्तरीय जीवनयापन गर्नु पर्ने सपना देखेका हुन्छन्। सो सपनालाई राजनीतिक खेलाडीले पूरा गर्न सक्नु पर्दछ। आफ्नै जीवनकालमा आर्थिक बृद्धि भई जनताको सर्वपक्षीय आर्थिक विकास हुनु अपरिहार्य छ। साथै Public Service Delivery को स्तरीयता अत्यन्त आवश्यक हुन्छ।

---

* श्री आचार्य, महालेखापरीक्षकको कार्यालयमा लेखापरीक्षण अधिकारी पदमा कार्यरत हुनुहुन्छ।

- **श्रोत सन्तुलनको सिद्धान्त** – संघीयतामा केवल भौतिक रूपमा विभाजन गरेर मात्र जनताले अधिकारको प्रयोग सही रूपमा अनुभूत गर्न सक्दैनन् । जब अधिकार, जिम्मेवारी र कर्तव्य प्राप्त गरिन्छ, सोलाई व्यवहारमा उतार्नको लागि श्रोत संकलनमा वित्तीय स्वायत्तताको आवश्यकता पर्दछ ।
- **आत्म निर्णयको सिद्धान्त**–यस सिद्धान्तमा राष्ट्रियता सहित अलग हुने अधिकार सो प्रदेश वा राज्यलाई रहेको हुन्छ । जातीय संघीयतामा यस्तो स्थिति आउन सक्दछ । संसारभर १ मात्र स्थिति इथियोपियाको संविधानमा छ । स्पेनमा जनमत संग्रह भए पनि छुट्टिने अधिकार प्राप्त गर्न सकेको छैन । संघसँग अनुमति लिएर जनमत संग्रह गरेको भए २ वर्ष नै अगाडि ग्रेट ब्रिटेनबाट स्कटल्याण्ड छुट्टिने सम्भावना थियो ।

३. **विश्व परिवेशमा संघीयता**– विश्वमा हालसम्म ११ वटा संघीयताको स्वरुपको प्रयोग भएको हामीले अनुभव गरेका छौं ।

३.१. **दोहोरो संघीयता** – यस प्रकारको संघीयतामा प्रत्येक राज्य/प्रदेश संघको मातहतमा नरही पूर्ण रूपमा स्वतन्त्र रहेका हुन्छन् । यस प्रकारको प्रणालीमा तल्ला तहको सरकारको संस्थागत सवायत्तत्रामा जोड दिइन्छ । यसको प्रमुख प्रयोग संघीयताको पिता मुलुक संयुक्त राज्य अमेरिका हो । राज्य शक्ति विभाजन स्पष्ट रूपमा दोहोरो संघीय प्रणालीमा केन्द्र सरकार र राज्यको आ-आफ्नो संविधान हुन्छ । प्रत्येक तहमा कार्यपालिका र व्यवस्थापिका हुन्छ । संघीय व्यवस्थापिकामा कमजोर प्रतिनिधित्व हुन्छ । दोहोरो संघीयतामा राज्य र केन्द्र स्वायत्त हुने हुनाले कार्यमा दोहोरोपना आउन पनि सक्दछ । यसलाई Layer Cake संघीयता, प्रतिस्पर्धी संघीयता पनि भन्ने चलन विश्वमा रहेको पाइन्छ ।

३.२. **सहयोगी संघीयता**– केन्द्र र प्रान्त एक अर्कामा अन्तर्रनिर्भर भई सहयोगी रूपमा काम गर्ने प्रकृतिको संघीय ढाँचालाई सहयोगात्मक संघीयता भनिन्छ । यसमा केन्द्र र प्रदेशको बीचमा प्रत्यक्ष सम्बन्ध रहन्छ । यसमा सामान्यतया केन्द्रको अधिनमा संघीय इकाईहरू रहने गर्दछन् । यस प्रकारको संघीयतामा केन्द्रमा प्रदेशहरूको बलियो प्रतिनिधित्व हुनु पर्दछ । त्यसो नभए राज्य वा प्रदेशहरू प्रशासनिक इकाइको रूपमा विकसित हुन पुग्दछन् । यसमा संघीय व्यवस्थापिकामा जनसंख्याको आधारमा प्रतिनिधित्व भएको हुन्छ । कुनै पनि नीति पारित गर्न व्यवस्थापिकाको दुबै सदनबाट अनुमोदन गर्नु पर्दछ । त्यसलाई प्रदेश सभाले पनि अनुमोदन गरको हुनुपर्दछ । संघीय इकाइ तथा प्रदेशहरूबीच आर्थिक असमानता नहोस भन्ने हेतुले केही रकम प्रदेशलाई दिने गरिन्छ । यो धारणा युद्ध, विज्ञान तथा प्रविधिको क्षेत्रमा भएको विकास र लोक कल्याणकारी राज्यको अवधारणाको उदय जस्ता कारणले भएको देखिन्छ । जर्मनीमा यो अवधारणा फस्टाएको छ । नेपाल र भारतमा दुरूपयोग भएको छ ।

३.३. **नयाँ संघीयता/नयाँ सन्देश**– सन् १९३० मा भएको ठूलो आर्थिक मन्दीबाट मूक्ति पाउन संयुक्त राज्य अमेरिकाले यो अवधारणा प्रयोग गरेको पाइन्छ । Unregulated निजी क्षेत्रलाई व्यवस्थित गर्ने आशयले यो अवधारणा आएको देखिन्छ । यो अवधारणामा संघीय सरकार

बलियो हुनुपर्ने मत राखिएको छ। भुक्तानी सन्तुलन, आर्थिक बृद्धि जस्ता विषयलाई स्थानीय तह र प्रदेशले सामना गर्न नसक्ने भएकोले यो अवधारणा विकास भएको हो। सन् १९६०, १९७० तिर केन्द्रीय योजना बनाई विकासको मूल फुटाउनु पर्ने धारणा आएको र ठूला विकास योजना सञ्चालन गर्ने काम केन्द्रमा र साना एवम् प्रशासकीय प्रकृतिको अधिकार स्थानीय स्तरमा सञ्चालन गरिनु पर्दछ। विकास कार्यमा प्रतिस्पर्धाको वातावरण सृजना गरिनु पर्दछ।

३.४. **समतलीय संघीयता**– आर्थिक कारोबारको प्रवाह, साधनश्रोतको स्थानान्तरण गरिने संघीयतालाई समतलीय संघीयता भनिन्छ। यो अवधारणाको जग जर्मनीमा रहेको छ। यो अवधारणालाई जर्मनीमा कानुनी रूपमा व्यवस्थित गरिएको र धनी प्रदेशले गरीब प्रदेशलाई सहयोग गरेको पाइन्छ। अन्य देशहरूमा पनि प्रयोग भएको पाइन्छ।

३.५. **असमान संघीयता**– अधिकारको बाँडफँड प्रदेशले समानरूपले प्राप्त गर्ने नभई घटीबढी प्रयोग गरिनु पर्दछ। संघीय इकाइहरू राजनीति, जनसांख्यिक, भाषिक, श्रोतको उपलब्धता र भौगोलिक अवस्थाको कारणले असमान र विविधतायुक्त हुने हुँदा समान अधिकारको विभाजन सधैं भरी व्यवहारिक हुन सक्दैन। त्यसकारण अधिकारको बाँडफाँड असमानताको सिद्धान्तको अवलम्बन गरी कुनै प्रदेशलाई विशेष अधिकार प्रदान गर्नु पर्ने अवस्था आउँछ।

३.६. **समान अधिकार विभाजन भएको संघीयता**– यस अन्तरगत सबै राज्यलाई अधिकारको बाँडफाँड समान ढंगले गरिन्छ। यसको प्रयोग संयुक्त राज्य अमेरिका, अष्ट्रेलियामा भएको पाइन्छ।

३.७. **श्रृजनात्मक संघीयता**– नयाँ संघीयतावाट एक तहमाथि अगाडि बढेको संघीयता श्रृजनात्मक संघीयता हो। मिल्न सक्ने परिस्थिति र अवस्थालाई हेर्ने। अमेरिकामा औपचारिक नीतिहरू तयार गर्दा यो अवधारणा प्रयोग गरिन्छ। यसले २+२=५ प्राप्त गर्ने प्रयत्न गर्दछ। संघीय सरकारले स्थानीय तहमा के के आवश्यकता छ सो तर्फ विचार गरी काम गर्नु पर्दछ। भारतमा पञ्चायतसँग केन्द्रले ठाउँ गरेको पाइन्छ। स्थानीयले केन्द्रसँग माग गरेमा सन्तुलन कायम गर्न सकिन्छ। केन्द्रको श्रोत र स्थानीय व्यवस्थापनबाट विकास व्यवस्थापन गर्न सकिन्छ।

३.८. **जातीय संघीयता**– जीवनशैली, भाषा र धर्मको आधारमा राज्य सञ्चालन गर्ने संघीयता नै जातीय संघीयता हो। तर १२३ भाषा र १२५ जाति भएको नेपालमा यस्तो अभ्यास जटिल देखिन्छ त्यस कारण सम्भव भएन।

३.९. **प्रगतिशील संघीयता**– यसमा कानुनले रोकेको पनि हुँदैन, प्रदेश सरकारलाई कानुनले स्पष्ट गरेको हुन्छ। यसको प्रमुख विशेषता भनेको Forward Looking अर्थात जलवायु परिवर्तनको नीति। भर्खरै संयुक्त राज्य अमेरिकाको क्यालीफोर्नियामा यो लागू भएको अवधारणा हो।

३.१०. **केन्द्र बलियो संघीयता**– केन्द्रीय सरकार बलियो हुने संघीयता नै Strong Centre Federalism भनिन्छ। यसको व्यापक प्रयोग भारतमा छ। यसमा माथिबाट तल अधिकार प्रत्यायोजन गरिन्छ। पाकिस्तानमा तलबाट माथि अधिकार हस्तान्तरण गरेको पाइन्छ।

३.११. **Evolving Federalism**– संसारमा शासन सञ्चालनको क्रममा नयाँ नयाँ प्रयोग भएको पाइन्छ । हाल विश्वमा संघीयता र केन्द्रीय शासन प्रणाली नै हट्दै गएको पाइन्छ । उदाहरणको लागि संयुक्त अधिराज्यमा ४ वटा राज्य छन् : स्कटलैण्ड, वेल्स, उत्तरी आयरल्याण्ड र इङ्ल्याण्ड । संयुक्त अधिराज्यको ६५० सांसद छन् । English Parliament ले स्कटलैण्ड र वेल्समा भोट दिन पाउँदैनन् । English Parliament ले आफ्नो अधिकारलाई कटौती गरेर महासंघ नफुटोस भन्ने धारणा राखेको पाइन्छ । यसै सन्दर्भमा इङ्ल्याण्डले पनि छुट्टै प्रादेशिक संसद बनाउन पाउनु पर्ने धारणा जागृत भएको छ । यसरी हेर्दा संघीयता व्यवस्थापन भएको महशुस हुन्छ । इन्डोनेशिया र इटालीमा पनि यो अवधारणाको प्रयोग हुन थालेको छ ।

४. **संघीयता विरूद्धको विश्व आवाज**– हाल आएर विश्वमा संघीयताको Anti-Thesis Course सुरू हुन थालेको पाइन्छ । संघीयतालाई प्रभावित पुऱ्याउने प्रमुख कारणहरू निम्नानुसार छन् ।

४.१. **राष्ट्रिय सुरक्षा** – सन् २००१ को सेप्टेम्बर ११ मा विश्वको दुई ठूला व्यावसायिक भवनहरूमा आतंककारी हमला भए पश्चात राष्ट्रिय सुरक्षाको विषय निकै गम्भीर र पेचिलो भएर आएको छ । यसै कारणले संघीय सरकार नागरिकको सुरक्षा गर्न सर्वशक्तिमान हुनुपर्ने र बलियो संघीय सरकार हुनुपर्ने धारणा अगाडि बढेको छ । हाल अमेरिकामा केन्द्रबाट ९० प्रतिशत आदेश जारी गर्ने गरिन्छ र राज्यहरूलाई व्यवस्था नभएको आर्थिक अधिकार नदिने आदेश जारी भएको पाइन्छ ।

४.२. **वित्तीय संकट** – विश्वभर सन २००८ मा विश्वव्यापी आर्थिक मन्दी आयो । यसबाट संघीय सरकार बलियो हुनुपर्ने अवधारणा आयो बैंकहरू डुब्न थाले । संघीय सरकारहरूले कानुन निर्माण गरी वित्त व्यवस्थापनमा हस्तक्षेप गर्नुपऱ्यो ।

४.३. **विपद व्यवस्थापन –** पृथ्वीको निर्माण नै ठूलो प्राकृतिक विपदबाट भएको हुँदा पृथ्वीको विभिन्न स्थानमा ज्वालामुखी, भूकम्प, बाढी, पहिरो, खडेरीको सामाना गर्नुपर्दछ । यस्तो कार्यहरू प्रदेश र स्थानीय तहले गर्न सक्दैनन् । तसर्थ केन्द्र बलियो हुनुपर्दछ ।

४.४. **विकास अवधारणमा आएको परीवर्तन** – विकासको अवधारणा परिवर्तन हुदै गएको छ । अमेरिकाले डी.भी. रोक्ने, अदालतको शक्तिमा नियन्त्रण गर्ने, अध्यागमन प्रणालीमा अवरोध ट्रम्प प्रशासनले गरेको पाइन्छ । साथै ठूला आयोजना सञ्चालन गर्न तल्लो तहका सरकारको काम गर्ने क्षमता हुदैन ।

५. **केन्द्रीयता र स्थानीय एवम प्रादेशिक सरकारलाई आधारभूत असर गर्ने विषयहरू तपसिल बमोजिम छन् ।**

- **संवैधानिक हैसियत**–नेपाल, जर्मनी, क्यानडा र अष्ट्रियामा सम्बन्धित देशको मूल कानुनमा अधिकारको बाँडफाँड स्पष्ट रहेको छ । भारत र पाकिस्तानले सन् १९९२ मा स्थानीय तहलाई अधिकार दिएको पाइन्छ । संविधान संशोधन मार्फत कानुनी र प्रशासनिक प्रक्रियाद्वारा विश्वका अन्य स्थानीय तह बलियो भएको देखिन्छ । उदाहरणको लागि बर्लिन नगरपालिका जर्मनीको मेयर र मुख्य मन्त्री दुबै हुन्छ । विश्वका अन्य स्थानीय तहहरूमा हेम्बर्ग र टोरोन्टो (

क्यानडा) छन् । विकासको काममा Overlapping, साधन श्रोतको खर्च बढी, स्थानीय तहले प्रदेशलाई दिनु पर्ने डर रहेको देखिन्छ । साथै कार्यसम्पादन र कानुनी बैधताको कारण र अवस्थाले पनि असर पुग्दछ ।

- **राजनीतिक पार्टीहरूको भूमिका**–स्थानीय तहहरूमा राजनीतिक आधारमा जनताहरूलाई विभाजन गर्नु हुँदैन । साना स्थानीय तहहरूमा विभाजनले सफलता हासिल गर्न सकिदैन । तर ठूला ठूला स्थानीय तह निर्माण गरेमा पार्टी प्रणाली सफल हुनसक्दछ ।
- **वित्तीय संघीयता**–प्रदेश र स्थानीय तहलाई कतिसम्म स्वायत्तता र अनुदान दिने, दिएको Fund र Functionaries ले असमानता बढाउँछ कि बढाउदैन सो विषयमा ध्यान पुऱ्याउनु पर्दछ । हरेकको वित्तीय अवस्था राजस्वको आधार, जनसंख्याको आधार र शहरीकरणको स्थितिले निर्धारण गर्दछ । वित्तीय जोखिम र अवशेष जोखिमलाई व्यवस्थित गर्न सक्नुपर्दछ । राजनीतिक आस्थाको कारणले वित्तीय अराजकता उत्पन्न हुन सक्ने भएकोले बलियो र स्वस्थ्य आर्थिक अनुशासन कायम गरिनु आवश्यक हुन्छ । संसारमा दक्षिण अफ्रिका र क्यानडा बाहेक वित्तीय संघीयता राम्ररी फस्टाएको पाइदैन ।
- **नियत्रण वा स्वायत्तता**–नियन्त्रणले राम्रो गर्दैन त्यसैले समन्वयलाई प्रभावकारी रुपमा प्रयोग गरिनु पर्दछ । राजनीतिक नियन्त्रणको वेञ्च मार्किङ गरी अन्तर सरकारी बोर्डहरू गठन गरिनु पर्दछ ।

६. **नेपालको सन्दर्भमा संघीयता**–संघीयता कार्यान्वयनको चरणमा नेपाल प्रवेश गर्दै गरेको यो समयमा निम्नानुसारको विषयहरूमा सतर्कतापूर्वक कार्यहरू सम्पादन गरिनु आवश्यक छ ।

- संगठन, नर्म्स र मानहरूको व्यवस्थापन प्रभावकारी ढंगले गरिनु आवश्यक रहेको ।
- विधायिकी कार्यढाँचामा सामञ्जस्यता आवश्यक, ७ वटा प्रदेश निजामती सेवामा फरक फरक तलब भयो भने ठूलो समस्या आउनेछ । तसर्थ प्रमुख पदहरू संघीय निजामती सेवाबाट पदपूर्ति गर्ने गरी कानुनी व्यवस्था गर्ने । जर्मनीमा कर्मचारी संरचनामा लचकता छ ।
- कार्यसम्पादन उत्तरदायित्वलाई पारस्परिक उत्तरदायित्व व्यवस्थापन गर्ने ।
- गैर व्यवस्थापकीय (Legislative) व्यवस्थापनलाई व्यवस्थित गर्ने साथै अन्तर सरकारी सहकार्य, सद्भावलाई प्रयोग गरी नीति आयोग गठन, सिटको बाँडफाँड गरी विज्ञको संलग्नतामा आयोगहरूको प्रभावकारिता खोज्ने ।
- सात प्रदेशहरु र ७५३ स्थानीय तहहरूको क्षमता विकास गर्न प्रदेश र स्थानीय तह हेर्ने संघीय मन्त्रालयले आवश्यक क्षमता सहितको व्यवस्थापन तत्काल तालमेल गर्ने ।
- कार्यसम्पादनमा आधारित संघीयताको प्रयोग गरी विकासको लागि आवश्यक पर्ने वित्तीय श्रोत र निर्माण सामाग्रीको व्यवस्थापन सही ढंगले गर्ने, मुलुकलाई खण्डित हुन नदिने तर्फ सचेत रही पहिचानको खोजी गर्ने ।

- प्रशासकीय संघीयताको बारेमा पर्याप्त गृहकार्य गरिनुपर्ने । अमेरिकामा प्रत्येक ५० प्रदेशको फरक फरक छ । भारतमा केन्द्रबाटै प्रमुख पदहरूमा नियुक्ति गरिन्छ भने जर्मनीमा मिलेर कार्य गर्ने व्यवस्था छ ।
- प्रदेशमा प्रशासकीय व्यवस्था गर्दा क्षेत्रीय र Thematic रूपमा गरिनु पर्दछ ।
- संवैधानिक प्रवन्ध अनुसारको एकल सूची तथा संयुक्त सूची अनुसारको स्पष्ट कामको बाँडफाँड तथा जिम्मेवारी व्यवस्थापन गर्नु पर्दछ ।

७. **निष्कर्ष–** विश्वमा सन् १७८७ मा संघीयता सुरू भई हाल विश्वमा रहेको १९७ मध्ये २९ देशमा यो पद्धतिको आधारमा शासन सञ्चालन गरेको पाइन्छ । विश्वका विभिन्न २९ देशमा विभिन्न कोणबाट हेदा संघीयताको स्वरुप, तहगत प्रणाली प्रदेशिक तथा स्थानीय सरकार संख्या जस्ता विषयमा रहेको देखिन्छ । राजनीतिक दिशाा र प्रशासनिक इमान्दारीतामा संघीयताको सफलता भर पर्ने भएकोले यस तर्फ ध्यान दिनुपर्ने देखिन्छ ।

मालसामान खरिद व्यवस्थापन र यसको लेखापरीक्षण



टीकानाथ अर्याल*

१. विषय प्रवेश

मुलुकको दैनिक प्रशासन, सार्वजनिक निकायहरुबाट हुने सेवा प्रवाह, भौतिक पूर्वाधार क्षेत्रको आवश्यकतालाई समय सापेक्ष सम्बोधन गर्ने क्रममा सार्वजनिक खरिद खर्चमा वर्षेनी बृद्धि हुँदै गएको छ। राज्यको सञ्चित कोषबाट गरिने कूल खर्चको करिब ४० प्रतिशत खर्च सार्वजनिक खरिद (सार्वजनिक निर्माण समेत) ले समेट्ने गरेको र कूल सार्वजनिक खर्चमा मालसामान खरिदको हिस्सा करिब १५ प्रतिशत रहने गरेको छ। सार्वजनिक खरिदलाई 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 गर्नु पर्ने अपेक्षा सर्वत्र गरिएको छ। कम लागतमा गुणस्तरीय खरिद राष्ट्रको आवश्यकता हो। यस परिप्रेक्ष्यमा यस क्षेत्रमा हुने लगानीको कुशल र प्रभावकारी परिचालन तथा स्वतन्त्र, निष्पक्ष एवं सबल लेखापरीक्षणको आवश्यकता तथा उपादेयता पनि बृद्धि हुँदै गएको छ। सुशासन, सार्वजनिक जवाफदेही, वित्तीय अनुशासन र भ्रष्टाचार नियन्त्रण कुनै पनि लोकतान्त्रिक राज्यको उच्च प्राथमिकताको विषय हो। सार्वजनिक खरिद कार्यलाई मितव्ययी, कुशल, प्रभावकारी एवं उपलब्धिमूलक बनाउन र सो क्षेत्रमा भएको लगानी तथा सोको प्रतिफल स्थिति र प्रभावकारिता मापनमा महत्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गर्ने हुँदा सरकारी लेखापरीक्षणको भूमिका, आवश्यकता र दायित्व अझ गहन हुन गएको छ।

२. मालसामान खरिद

मालसामान खरिद (Procurement of Goods) भन्नाले जुनसुकै मालसामान, मसलन्द, छपाइ, फर्निचर, मेशिन/औजार, उपकरण, सवारी साधन, आपूर्ति सामग्री, औषधि, राशन लगायतका वस्तु तथा सोसँग आवद्ध सेवाहरुलाई बुझिन्छ। मालसामानको सार्वजनिक खरिदले सार्वजनिक कोषको रकम खर्च गरी खरिद गरिने वस्तु र सोसँग आवद्ध सेवालाई जनाउँदछ। सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को दफा २(ग) अनुसार मालसामान भन्नाले "चल वा अचल, सजीव वा निर्जीव जुनसुकै किसिमका वस्तु सम्झनुपर्छ र सो शब्दले त्यस्तो वस्तु आपूर्ति गर्ने कार्यको आनुषाङ्गिक सेवा समेतलाई जनाउँछ।" UN Model खरिद कानूनमा मालसामानलाई "Goods means objects of every kind and description including Raw material prouducts and equipments and objects in solid, liquid or gaseous form and

---

* श्री अर्याल, महालेखापरीक्षकको कार्यालयमा लेखापरीक्षण अधिकारी पदमा कार्यरत हुनुहुन्छ।

electricity as well as services incidental to the supply of the goods if the value of those services does not exceed that of the Goods themselves" भनी परिभाषित गरेको पाइन्छ ।

संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकार अन्तर्गतका विभिन्न निकायहरुले कार्यालय सञ्चालन तथा जनताका विभिन्न आकांक्षा परिपूर्ति र सार्वजनिक सेवा प्रवाह (Public Service Delivery) का क्रममा विभिन्न किसिमका मालसामान तथा मेशिन/औजार र उपकरणहरु खरिद गर्नुपर्ने हुन्छ । यस्ता मालसामान चालु खर्च तथा पूँजीगत खर्च दुबै किसिमका बजेटबाट गरिएको हुन सक्दछ । महालेखा नियन्त्रकको कार्यालयबाट २०७४ कार्तिकमा संघीय संरचना अन्तर्गतका तीनै तहको आर्थिक कारोबारको सञ्चालनका लागि जारी गरिएको "एकीकृत आर्थिक संकेत तथा वर्गीकरण र व्याख्या, २०७४" को खण्ड ३ - खर्च संकेत तथा वर्गीकरण र व्याख्या अनुसार चालु खर्च अन्तर्गत मालसामान खरिद हुने खर्च शीर्षक तथा संकेतमा पोशाक (२११२१), खाद्यान्न (२११२२२), इन्धन (२१२११-१२), मसलन्द तथा कार्यालय सामग्री (२२३११), पुस्तक तथा सामग्री (२२३१३), छपाइ (२२३१५), उत्पादन सामग्री (२२५२१) लगायतका शीर्षक रहेका छन् भने पूँजीगत खर्च अन्तर्गत फर्निचर तथा फिक्चर्स (३१११५), सवारी साधन (३११२१), मेशिनरी तथा औजार (३११४१), पशुधन तथा वागवानी विकास (३११३१), सुरक्षा उपकरण प्राप्ति (३११४१) लगायतका खर्च शीर्षक रहेका छन् ।

२.१ सार्वजनिक खरिदमा मालसामान खरिदको आकार

सार्वजनिक खरिद अन्तर्गत विभिन्न निर्माण तथा मर्मत कार्य, मालसामान आपूर्ति, परामर्श सेवा र अन्य सेवा खरिद पर्दछ । विगत ३ आर्थिक वर्षको कूल सार्वजनिक खरिदमा मालसामान खरिदको हिस्सा देहाय अनुसार रहेको पाइन्छ :–

(रकम रु. हजारमा)

विवरण	आर्थिक वर्ष		
	२०७०/७१	२०७१/७२	२०७२/७३
(क) कार्यालय सामान तथा सेवाहरु	३०४१९०३	३५१२३९२	३७४४६११
(ख) परामर्श सेवा तथा अन्य सेवा शुल्क	३१८१७२५	४४८५७७०	५२५३५७८
(ग) जग्गा खरिद	१६२५९३४	२९७१९४८	२८२५९४७
(घ) भवन निर्माण	७३७१७५३	९६०८६९९	१७६००७३४
(ङ) फर्निचर	५०७१९८	६२२६४५	६७५८६९
(च) सवारी साधन	४५७३५८०	२९२११४०	२२१९६७६
(छ) मेशिन/औजार	४९३१४५६	४०९८६४२	५१५३१६८
(ज) सार्वजनिक निर्माण	४४७७१५२३	६३२०८६०६	८८६६४९०३
कूल सार्वजनिक खरिद	**७०,००,५०,७२**	**९१,४२,९८,४२**	**१,२६,१३,८४,८६**
कूल मालसामान खरिद (क+ग+ङ+च+छ)	**१३,०५,४१,३७**	**११,१५,४८,१९**	**११,७९,३३,२४**
मालसामान खरिदको हिस्सा (प्रतिशत)	**१८.६४**	**१२.२०**	**९.३५**

स्रोत:- आर्थिक वर्ष-२०७२।७३, २०७३।७४ र २०७४।७५ को बजेट वक्तव्य

उपर्युक्त तालिका अनुसार आ.व. २०७०।७१, २०७१।७२ र २०७२।७३ मा कूल सार्वजनिक खरिद क्रमशः रु. ७० अर्ब ५१ लाख, ९१ अर्ब ४२ करोड ९८ लाख र १ खर्ब २६ अर्ब १३ करोड ८५ लाख रहेको देखिन्छ। सोमध्ये मालसामान/उपकरण खरिदमा क्रमशः रु. १३ अर्ब ५ करोड ४१ लाख, ११ अर्ब १५ करोड ४८ लाख र ११ करोड ७९ लाख ३३ करोड खर्च भई कूल सार्वजनिक खरिदमा मालसामान खरिदको हिस्सा क्रमशः १८.६४, १२.२० र ९.३५ प्रतिशत रहेको देखिन्छ। यसबाट सार्वजनिक खरिद कारोबारमा मालसामान खरिदको हिस्सा उल्लेख्य रहने गरेको तथ्य पुष्टि हुन्छ।

३. नेपालमा मालसामान खरिद सम्बन्धी कानूनी व्यवस्था

सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ र नियमावली, २०६४ मा सार्वजनिक प्रयोजनका लागि वस्तु तथा मालसामान खरिद गर्ने विधि, प्रक्रिया र अवस्थाका सम्बन्धमा देहाय अनुसारको कानूनी व्यवस्था रहेको छः–

(क) मालसामान खरिद गर्नुअघि त्यस सम्बन्धी स्पेसिफिकेशन, योजना, विशेष आवश्यकता वा अन्य विवरणहरु तयार गर्नुपर्ने (ऐनको दफा ४)।

(ख) रु. १ लाखभन्दा बढीको मालसामान खरिद गर्नुपर्दा लागत अनुमान तयार गर्नुपर्ने (ऐनको दफा ५ र नियमावलीको नियम ९ र ११)।

(ग) सार्वजनिक निकायले खरिद गर्दा तोकिए बमोजिमको अवस्था र खरिद मूल्यको आधारमा ऐनमा उल्लिखित १० मध्ये कुनै एक खरिद विधि छनौट गर्नुपर्ने (ऐनको दफा ८)।

(घ) सार्वजनिक निकायले विदेशी मालसामानभन्दा नेपाली मालसामान १० प्रतिशतसम्म महँगो भए तापनि नेपाली मालसामान नै खरिद गर्नुपर्ने (Domestic Preference) (नियमावलीको नियम १७)।

(ङ) विभिन्न खरिद सम्बन्धी सूचनाको अभिलेख राख्ने प्रयोजनका लागि मौजुदा सूची (Standing List) तयार गर्नुपर्ने (नियमावलीको नियम १८)।

(च) रु. २० हजारभन्दा बढी रकमको मालसामान खरिद गर्दा स्थायी लेखा नम्बर र मू.अ.कर दर्तावालासँग मात्र गर्नुपर्ने (नियमावलीको नियम १९)।

(छ) रु. २० लाखभन्दा बढी लागत अनुमान भएको मालसामान बोलपत्रको माध्यमद्वारा खरिद गर्नुपर्ने (नियमावलीको नियम ३१)।

(ज) हेभी इक्विपमेण्ट, सवारी साधन, मेशिन/औजार, उपकरण, एक्स रे, एम.आर.आई. जस्ता यान्त्रिक मालसामान त्यस्तो समानस्तरको मालसामान उत्पादन वा वितरण गर्ने उत्पादक कंपनी वा आधिकारिक बिक्रेतालाई कम्तीमा ७ दिनदेखि १५ दिनसम्मको लिखित सूचना दिई प्रतिस्पर्धा गराई Catlog Shopping विधिबाट खरिद गर्न सक्ने (ऐनको दफा ८ तथा नियमावलीको नियम ३१ख)।

(झ) कुनै मालसामान, आपूर्ति कार्य वा सेवा खरिदमा उत्पादक, आपूर्तिकर्ता वा सेवा प्रदायक सीमित मात्र भएमा त्यस्तो उत्पादक आपूर्तिकर्ता वा सेवा प्रदायक बीच मात्र प्रतिस्पर्धा गराई (Limited tendering) बाट खरिद गर्न सकिने (ऐनको दफा ८ तथा नियमावलीको नियम ३१ग)।

(ञ) निश्चित समयपछि औचित्यहीन हुने वा जनस्वास्थ्य वा वातावरणीय दृष्टिले लिलाम गर्न वा भण्डारण गरिराख्न नमिल्ने वा प्रयोग गर्न नहुने अवस्थामा मालसामान वा मेशिनरी औजार तोकिए बमोजिम मूल्यांकन गरी सम्बन्धित उत्पादक वा आपूर्तिकर्तालाई फिर्ता गरी नयाँ लिन सकिने (Buy Back Method) (ऐनको दफा ८ तथा नियमावलीको नियम ३१घ)।

(ट) रु. १ लाखसम्म लागत अनुमान भएको मालसामान सोझै खरिद गर्न सकिने तर एक आर्थिक वर्षमा एकै पटक वा पटक पटक गरी उक्त सीमाभन्दा बढी रकमको वा एउटै फर्मबाट एक पटकभन्दा बढी सोझै खरिद गर्न नसकिने (नियमावलीको नियम ८५ (१ख)।

(ठ) रु. १ लाखभन्दा बढी रकमको सोझै खरिद गर्दा मौजुदा सूचीमा रहेका कम्तीमा ३ आपूर्तिकर्ताबाट लिखित रुपमा दरभाउपत्र वा प्रस्ताव माग गरी खरिद गर्नुपर्ने। (नियमावलीको नियम ८५ (४)।

(ड) रु. २० लाखसम्मको औषधिजन्य मालसामान वा नेपालमा उत्पादित रु. १५ लाखसम्मको मालसामान त्यस्तो मालसामानको उत्पादकले राष्ट्रियस्तरको समाचारपत्रमा सूचना प्रकाशन गरी तोकेको बिक्री मूल्यमा सोझै खरिद गर्न सक्ने तर औषधिजन्य मालसामान उत्पादन गर्ने विश्व स्वास्थ्य संगठन (WHO) बाट पूर्वयोग्यता प्राप्त एक मात्र उत्पादक कम्पनी भएकोमा त्यस्तो उत्पादकबाट खरिद गर्नुपर्दा सोझै वाताग गरी जतिसुकै रकमसम्मको भए तापनि त्यस्तो औषधिजन्य मालसामान खरिद गर्न सकिने (नियमावलीको नियम ८५ (१क)।

(ढ) रु. ५ लाखदेखि २० लाखसम्म लागत अनुमान भएको मालसामान सिलबन्दी दरभाउपत्रको माध्यमबाट कम्तीमा १५ दिनको सूचना प्रकाशन गरी खरिद गर्नुपर्ने तर रु. ५० लाखसम्मको स्वास्थय सम्बन्धी मेशिन, उपकरणहरु खरिद गर्दा सिलबन्दी दरभाउपत्र आव्हान गरी खरिद गर्न सकिने (नियमावलीको नियम ८४)।

(ण) सार्वजनिक खरिद ऐन, नियमावलीमा अन्यत्र जुनसुकै कुरा लेखिएको भए तापनि विशेष परिस्थिति उत्पन्न भई तत्काल खरिद नगर्दा सार्वजनिक निकायलाई थप हानि नोक्सानी हुने अवस्था आई परेमा सार्वजनिक निकायलले एक तहमाथिको अधिकारीलाई जानकारी दिई तत्काल खरिद गर्न, गराउन सक्ने व्यवस्था ऐनको दफा ६६ र नियमावलीको नियम १४५ मा रहेको छ। यस बमोजिम खरिद गर्दा सार्वजनिक निकायले खरिदको आवश्यकताको लिखित विवरण, परिमाण, गुणस्तर, शर्त र कार्य सम्पन्न गर्ने अवधि जस्ता विवरण तयार गरी आकस्मिक परिस्थितिको सामना गनृ आवश्यक परिमाण र समयावधिका लागि मात्र यथासम्भव प्रतिस्पर्धा गराई वा एउटा मात्र आपूर्तिकर्तासँग लिखित दरभाउपत्र वा प्रस्ताव लिई स्वच्छ र उचित मूल्यको लागि वार्ता गरी खरिद गर्नुपर्दछ।

यसरी खरिद गरिएको भएमा विशेष परिस्थिति सम्बन्धी विवरण, तत्काल खरिद नगर्दा सार्वजनिक सुरक्षा, हित तथा सामुदायिक स्वास्थ्यमा पर्ने संकट, खरिदका अन्य विधि अपनाउन नसकिने कारण र आधार जस्ता कुरा खुल्ने कागजात नियम १४९ बमोजिमको अभिलेखमा राख्नुपर्ने व्यवस्था छ।

(थ) विदेशबाट खरिद गरिने मालसामानको प्रि-शिपमेण्ट निरीक्षण गर्नुपर्ने भएमा सार्वजनिक निकायले सो देशमा आफ्नो प्रतिनिधि नियुक्त गरी गराउन सक्ने (नियमावलीको नियम ११४)।

(द) सार्वजनिक निकायले आपूर्ति गरिएका मालसामान सम्झौतामा उल्लिखित प्राविधिक स्पेसिफिकेशन र गुणस्तर बमोजिम भए, नभएको निरीक्षण वा परीक्षण गराउनुपर्ने (नियमावलीको नियम ११५)।

४. मालसामान खरिदका अवयव (Component of Procurement of Goods)

सार्वजनिक निर्माण, मालसामान खरिद र परामर्श सेवा खरिद कार्यालय/आयोजना व्यवस्थापनका अभिन्न र अत्यवाश्यक अंगहरु हुन् । सार्वजनिक खरिदको दृष्टिकोणले हेर्दा मालसामान खरिद कार्यमा देहायका अवयव समावेश हुन्छन् :–

(क) वस्तु वा मालसामान
(ख) मालसामानका अन्य सेवाहरु (Accessories)
(ग) आपूर्ति तथा जडान व्यवस्था
(घ) जडान र सञ्चालनको परामर्श सेवा तथा बीमा, तालिम लगायतका अन्य सेवा
(ङ) प्राविधिक जनशक्ति

उपर्युक्तानुसारका ५ अवयव (कार्यहरु) मालसामान खरिदका अभिन्न अंगहरु हुन् जसको उपयुक्त व्यवस्थापन सार्वजनिक खरिदमा आवश्यक हुन्छ । मालसामान आपूर्ति गर्ने व्यवसायी (Supplier), खरिद गर्ने सार्वजनिक निकाय (Procuring Entity or Purchaser) र सुपरीवेक्षण गर्ने दायित्व भएको सार्वजनिक निकाय वा परामर्शदाता (Supervisory Agencis) यी तीनै पक्ष मालसामान खरिदका महत्वपूर्ण पक्ष हुन् । मालसामान खरिद आवश्यकताको पहिचान गर्नेदेखि आपूर्ति र जडानसम्मका क्रियाकलापको प्रभावकारी समन्वय गर्ने जिम्मेवारी सार्वजनिक निकायको हुन्छ ।

५. मालसमान खरिद चक्र (Cycle of Procurement of Goods)

मालसामान खरिद चक्रहरुमा खरिद आवश्यकता, खरिद योजना/गुरु योजना, बजार अनुसन्धान /सर्वेक्षण, प्रतिस्पर्धी मालसामानको पहिचान, प्राविधिक स्पेसिफिकेशन, लागत अनुमान, खरिद विधि, छनौट, खरिद सम्झौता चयन, खरिद कारवाहीको समय तालिका, बोलपत्र सम्बन्धी कागजात, बोलपत्र आव्हान, बोलपत्र मूल्यांकन, बोलपत्र स्वीकृति, खरिद सम्झौता, प्रतित पत्र खोल्ने, आपूर्ति, परीक्षण, स्वीकृति लगायतका प्रक्रिया पर्दछन् ।

६. कार्यक्रम, बजेट तथा जडान स्थल व्यवस्था

सार्वजनिक निकायले मालसामान खरिदको तयारी गर्नु अघि नै सो खरिद कार्यक्रमका लागि अधिकार प्राप्त अधिकारीको स्वीकृति वा आदेश, आवश्यक बजेट व्यवस्था र मालसामान जडान गर्नुपर्ने स्थलको व्यवस्थापन समेत गर्नुपर्दछ ।

६.१ बजेट तथा कार्यक्रम स्वीकृति – आर्थिक कार्यविधि नियमावली, २०६४ को नियम १९ र २० अनुसार आगामी वर्ष सञ्चालन गर्नुपर्ने आयोजना वा कार्यक्रम तयार गरी सम्बन्धित मन्त्रालय, राष्ट्रिय योजना आयोग तथा अर्थ मन्त्रालय समेतबाट समन्वय गरी कार्यक्रम स्वीकृत भएपछि सार्वजनिक खरिदको तयारी प्रारम्भ हुन्छ । बजेट र कार्यक्रम तयार भएपछि सोको कार्यान्वयन तालिका बनाउँदा लागत अनुमान तयार गर्ने, बोलपत्र आव्हान गरी मूल्यांकन तथा स्वीकृत गर्ने, आपूर्तिकर्तासँग सम्झौता गर्ने लगायतका कार्य प्रथम चौमासिक अवधिभित्र अर्थात् कार्तिक मसान्तभित्रै गरिसक्नुपर्ने व्यवस्था छ ।

६.२ जडानस्थल व्यवस्था – मेशिन/औजार तथा उपकरण खरिदमा जडानस्थलको उपलब्धता निकै महत्वपूर्ण हुन्छ । त्यस्ता उपकरणहरु जडान गर्न सार्वजनिक निकायले आपूर्तिस्थलको व्यवस्था गर्नुपर्ने

अवस्था भएमा सो आपूर्ति वा जडान स्थलको व्यवस्था नभई खरिद कार्यवाही शुरु गर्न नहुने व्यवस्था सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ को नियम ६ मा रहेको छ ।

७. मालसामान खरिदको तयारी

वस्तु वा मालसामान खरिद कार्यको प्रभावकारी व्यवस्थापनले सम्बन्धित निकाय वा आयोजनाको सफलतालाई सुनिश्चित गर्दछ । पर्याप्त पूर्व तयारी विना शुरु गरिएको खरिद कार्यले वाञ्छित प्रतिफल प्रदान नगर्न सक्दछ । अतः मालसामान खरिद कारवाही गर्ने सार्वजनिक निकायले सो को तयारी गर्दा निम्नानुसार गर्नुपर्दछ :–

- खरिद आवश्यकताको पहिचान गर्ने (Rational of Purchase)
- खरिद सम्बन्धी विभिन्न प्राविधिक पक्ष तथा आपूर्तिकर्ताको यकिन गर्न र बजारमा प्रचलित खरिद सम्झौताको जानकारी लिन बजार अध्ययन गर्ने (Market Survey)
- समान प्रकृतिको खरिद सम्बन्धमा विगतका अनुभवको अध्ययन (Past Experience)
- खरिदको विवरण, परिमाण र क्षेत्र यकिन गर्ने (Scope of Supply)
- खरिदलाई सुविधाजनक समूहमा विभाजन गर्ने वा प्याकेजमा समावेश गर्ने (Slicing or Packaging)
- खरिद योजना तयार गर्ने
- लागत अनुमान तयार गर्ने
- खरिदको आर्थिक स्रोत र रकमको पहिचान गर्ने
- खरिद विधिको छनौट गर्ने (Identification of Procurement method)
- पूर्व योग्यताको कारवाही गर्नुपर्ने वा नपर्ने कुराको निक्यौंल गर्ने

७.१ प्राविधिक विवरण (Technical Specification)

वस्तु वा मालसामानको प्राविधिक विवरण अन्तर्गत के मालसामान कति परिमाणमा खरिद गर्ने, कुन गुणस्तर र मापदण्डको खरिद गर्ने, कसरी र कहिलेसम्म खरिद गरिसक्ने जस्ता पक्षहरु पर्दछन् । बोलपत्र वा पूर्व योग्यता सम्बन्धी कागजातमा समावेश हुने मालसामान आपूर्ति तथा जडानसँग सम्बन्धित प्राविधिक वा गुणस्तरजन्य विशेषताहरुको समग्र रुप नै प्राविधिक विवरण हो । यसले आपूर्तिकर्तालाई खरिदको आवश्यकताहरु (Requirements) को गहन जानकारी उपलब्ध गराउँदछ । सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को दफा ४ को उपदफा (१) र (२) ले समेत सार्वजनिक निकायले मालसामान, जडान कार्य वा सेवा खरिद गर्नुअघि त्यस सम्बन्धी स्पेसिफिकेशन, योजना, नक्शा, डिजाइन र विशेष आवश्यकताका विवरणहरु त्यस्तो मालसामान र जडान कार्यसँग सम्बन्धित वस्तुगत, प्राविधिक वा गुणस्तरजन्य विशेषता र कामको आधारमा तयार गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छ । यस्तो विवरण तयार गर्दा मालसामान वा मेशिनरीको प्राविधक तथा गुणस्तरजन्य आवश्यकता (

Quality Requirements) अनुरुपको मालसामान, जडान कार्य वा सेवाको विशेषताहरु (Special Requirements) स्पष्ट रुपमा बुझिने गरी उल्लेख गर्नुपर्दछ ।

ऐनको दफा ४(३) मा गुणस्तरको प्रयोग गर्ने सम्बन्धमा कुनै खास प्राविधिक वा गुणस्तरजन्य विशेषताहरुका बारेमा स्पष्टसँग उल्लेख गर्ने अर्को कुनै उपाय नभएको अवस्थामा बाहेक कुनै खास ब्राण्ड वा ट्रेडमार्क, नाम, पेटेण्ट, डिजाइन, प्रकार, उत्पत्ति वा उत्पादकको नाम उल्लेख गर्न नहुने व्यवस्था छ । तर त्यसरी उल्लेख नगरी नहुने अवस्थामा कुनै खास ब्राण्ड वा ट्रेडमार्क, नाम, पेटेण्ट, डिजाइन, प्रकार, उत्पत्ति वा उत्पादकको नाम उल्लेख गरी "वा सो सरह (Or equivalent)" भन्ने शब्दहरुको प्रयोग गर्नुपर्ने नियन्त्रणात्मक व्यवस्था सार्वजनिक खरिद ऐनले गरेको छ । त्यस्तै ऐनको दफा ४(४) मा बोलपत्र वा पूर्व योग्यता सम्बन्धी कागजातमा मालसामान वा सोको जडान कार्य वा अन्य सेवाको प्राविधिक वा गुणस्तरजन्य विशेषताहरुको विवरण र परीक्षण, मार्किङ्ग, प्याकेजिङ्ग, लेबलिङ्ग वा पुष्टीकरणको प्रमाण (Confirmity Certificate) सम्बन्धी आधार, संकेत वा शब्दावली उल्लेख गर्दा त्यस्तो मालसामान वा अन्य सेवाको कामसँग असम्बद्ध हुने, योग्य बोलपत्रदातालाई खरिद प्रक्रियामा सहभागी हुन कुनै किसिमले बाधा पुऱ्याउने वा औचित्य विना प्रतिस्पर्धालाई सीमित गर्ने गरी विवरण, आधार संकेत वा शब्दावली उल्लेख गर्न नमिल्ने व्यवस्था छ ।

७.२ प्राविधिक विवरणमा खुलाउनुपर्ने कुराहरु

मालसामान खरिदको प्राविधिक विवरण (Technical Specification) तयार गर्दा बोलपत्र सम्बन्धी कागजातमा आवश्यकतानुसार निम्न कुरा उल्लेख गर्नुपर्ने व्यवस्था नियमावलीको नियम ४२ मा रहेको छ :–

(क) प्रस्तावित कामको योजना, नक्शा र डिजाइन,

(ख) मालसामानको विवरण सूची (Bill of Quantities-BoQ)

(ग) मालसामानको भौतिक तथा रासायनिक विशेषता, अपेक्षित कार्यसम्पादन सम्बन्धी विशेषता (Operating Standards)

(घ) प्राविधिक बनावट (Technical Configuration)

(ङ) मालसामानको आयु अवधिभरका लागि आवश्यक पर्ने जगेडा पार्टपूर्जा र उल्लिखित सेवा उपलब्ध हुने वा नहुने (Spare Parts and Services)

(च) बोलपत्रका साथ पेश गर्नुपर्ने मालसामानको विवरणात्मक पुस्तिका वा नमूना (Sample & Operating Mannuals)

(छ) अपेक्षित कार्यसम्पादन तथा गुणस्तर प्रत्याभूतिको विवरण (Quality Standards)

(ज) वारेण्टी तथा मर्मत सम्भार सम्बन्धी व्यवस्था (Warranty and Maintenence)

(झ) मालसामानबाट वातावरणमा कुनै प्रभाव पर्ने भए त्यस्तो प्रभाव र सो कम गर्न अपनाउनु पर्ने मापदण्ड (Environmental Standards)

(ञ) आपूर्ति भएको मालसामान बोलपत्र सम्बन्धी कागजातमा उल्लेख भएको स्पेसिफिकेशन बमोजिम भए, नभएको कुरा परीक्षण गर्न अपनाइने मापदण्ड र तरिका (Inspection & Testing Standards) र

(ट) सार्वजनिक निकायले निर्धारण गरेका अन्य आवश्यक कुराहरु ।

८. लागत अनुमान

सार्वजनिक निकायले रु. १ लाखभन्दा बढीको मालसामान खरिद गर्नुअघि लागत अनुमान तयार गरी अधिकार प्राप्त अधिकारीबाट प्राविधिक विवरण सहितको लागत अनुमान स्वीकृत गराउनुपर्ने व्यवस्था ऐनको दफा ५ मा रहेको छ। कुनै खरिद कार्यको लागत अनुमान तयार गर्दा निम्न व्यवस्थापकीय पक्षहरु विचार गरेर गर्नुपर्ने नियमावलीको नियम ९ मा उल्लेख छ :–

(क) खरिद सम्बन्धी सम्पूर्ण काम एउटै खरिद सम्झौताबाट हुन सक्ने वा काम पिच्छे छुट्टै खरिद सम्झौता गर्नु पर्ने,

(ख) खरिद सम्झौता नवीकरण गर्न पर्ने वा नपर्ने,

(ग) खरिदको अन्य कुनै विकल्प भए त्यस्तो विकल्प,

(घ) खरिद सम्झौता बमोजिमको काम सम्पन्न गर्नको लागि लाग्न सक्ने अधिकतम रकम तथा समय, र

(ङ) सार्वजनिक निकायले लागत अनुमान तयार गर्दा विचार गर्नु पर्ने भनी सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले निर्धारण गरेका अन्य कुरा।

८.१ लागत अनुमान तयार गर्दा लिनुपर्ने आधारहरु – त्यस्तै नियमावलीको निमम ११ मा सार्वजनिक निकायले मालसामानको लागत अनुमान तयार गर्ा नियम ९ र सम्बन्धित मालसामानको स्पेसिफिकेशनको अधीनमा रही तयार गर्नुपर्ने र निम्न कुरालाई आधार लिनुपर्ने व्यवस्था छ :–

(क) सम्बन्धित सार्वजनिक निकाय वा त्यस्तो सार्वजनिक निकाय रहेको जिल्लाको अन्य सार्वजनिक निकायले चालू वा अघिल्ला वर्षहरुमा सोही प्रकृतिको खरिद गर्दा लागेको वास्तविक लागत,

(ख) स्थानीय बजारमा प्रचलित दरभाउ,

(ग) अन्य बजारको प्रचलित दरभाउ र मालसामान आपूर्ति गर्ने स्थानसम्म लाग्ने अनुमानित ढुवानी खर्च,

(घ) उद्योग वाणिज्य संघले जारी गरेको दररेट।

८.२ लागत अनुमान स्वीकृति – नियमावलीको निमम ११ अनुसार तयार भएको लागत अनुमान देहाय अनुसारको अधिकारीबाट स्वीकृत गराउनुपर्ने व्यवस्था नियमावलीको नियम १४(१) मा छ :–

क्र.सं.	स्वीकृत गर्ने अधिकारी	लागत अनुमानको सीमा (रु.)
१	राजपत्रांकित तृतीय श्रेणीको कार्यालय प्रमुख	१ करोडसम्म
२	राजपत्रांकित द्वितीय श्रेणीको कार्यालय प्रमुख	५ करोडसम्म
३	राजपत्रांकित प्रथम श्रेणीको कार्यालय प्रमुख	१० करोडसम्म
४	विभागीय प्रमुख	१० करोडभन्दा बढी

९. बोलपत्र सम्बन्धी कागजातको तयारी

बोलपत्र सम्बन्धी कागजातको तयारी खरिद तयारीको एक महत्वपूर्ण चरण हो। खरिद कारवाही सञ्चालनमा एकरुपता कायम गर्न र बोलपत्रदातालाई समान सूचना प्रवाहित गरी खरिद कारवाहीलाई पारदर्शी र प्रतिस्पर्धी बनाउनका लागि सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयबाट तयार गरी जारी गरिएको बोलपत्र सम्बन्धी कागजातको नमूनालाई स्तरयुक्त बोलपत्र सम्बन्धी कागजात (Standard Biddig Document) भनिन्छ। जसमा बोलपत्रदातालाई निर्देशन (ITB), सम्झौताका सामान्य शर्तहरु (GCC), विशेष शर्तहरु (SCC) देखि सम्झौता फारामसम्मका ९ खण्डहरु रहेका छन्। सार्वजनिक निकायले बोलपत्र सम्बन्धी कागजातको तयार गर्दा देहायका कुराहरुको प्रावधान रहेको हुनुपर्दछ :–

(क) खरिदको प्रकृति, खरिद गर्न लाग्ने समयावधि तथा सोको प्राविधिक स्पेसिफिकेशन,
(ख) पूर्व योग्यता निर्धारण नगरी बोलपत्र आव्हान भएको भए बोलपत्रदाताको योग्यताका आधारहरु,
(ग) बोलपत्र तयार गर्ने र पेश गर्ने निर्देशन, पेश गर्ने स्थान, पेश गर्ने अन्तिम मिति र समय तथा बोलपत्र खोल्ने मिति, समय र स्थान,
(घ) मूल्यको संरचना, कबोल अंककको लागि उल्लेख गर्न सकिने मुद्रा वा मुद्राहरु, बोलपत्र तुलना गर्न प्रयोग गरिने मुद्रा र सम्बद्ध विनिमय दरको आधार र सोको मिति,
(ङ) बोलपत्रको मूल्यांकन र बोलपत्रदाताको छनौट गर्ने आधार र तरिका,
(च) स्वदेशी मालसामान र स्थानीय आपूर्तिकर्तालाई प्राथमिकता दिइने भए सो सम्बन्धी व्यवस्था,
(छ) मालसामानको छुट्टा छुट्टै समूह र प्याकेज बनाई खरिद गर्नुपर्ने भएमा त्यस्तो समूह र प्याकेज र सोको मूल्यांकन गर्ने तरिका,
(ज) प्राविधिक स्पेसिफिकेशनको विकल्पको प्रस्ताव समेत माग गरिएको अवस्थामा त्यस्तो विकल्प मूल्यांकन गर्ने तरिका,
(झ) बोलपत्र मान्य हुने अवधि,
(ञ) बोलपत्र र कार्य सम्पादन जमानतको रकम, किसिम, ढाँचा र मान्य अवधि,
(ट) खरिद सम्झौताका शर्तहरु र सो सम्झौता लागू हुने तरिका,
(ठ) स्वार्थ बाझिने भएमा बोलपत्र उपर कारवाही नहुने वा जालसाजी वा भ्रष्टाचार गरेमा हुने कारवाही सम्बन्धी जानकारी,
(ड) प्राविधिक क्षमतालाई प्रमाणित गर्ने कागजात आर्थिक प्रस्ताव एउटै खाममा पेश गर्नुपर्ने व्यहोरा,
(ढ) सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले पूर्व योग्यता वा बोलपत्र सम्बन्धी कागजातमा उल्लेख गर्नुपर्ने भनी निर्धारण गरेको विषयहरु।

९.१ बोलपत्र फारममा संशोधन - सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयबाट जारी नमूना बोलपत्र सम्बन्धी कागजात (Standard Biddig Document) का कतिपय प्रावधान सार्वजनिक निकायको आवश्यकतानुसार परिमार्जन गर्न सकिन्छ भने कतिपय प्रावधान परिमार्जन गर्न मिल्दैन। बोलपत्र सम्बन्धी कागजातमा फेरबदल गर्न सकिने र नसकिने अवस्था/प्रावधानहरु देहाय अनुसार छन् :–

बोलपत्र सम्बन्धी कागजात	खण्ड	सार्वजनिक निकायले	बोलपत्रदाताले
बोलपत्र कागजात तयारीकर्तालाई निर्देशन (Guidance Notes)	-	हटाउन मिल्छ (Allowed)	मिल्दैन (Not Allowed)
बोलपत्र आव्हानको सूचना (Invitation for Bids)	-	मिल्छ (Allowed)	मिल्दैन (Not Allowed)
बोलपत्रदातालाई निर्देशन (Instruction to Bidders)	१	मिल्दैन (Not Allowed)	मिल्दैन (Not Allowed)
बोलपत्र तथ्यांक (Bid Data Sheet)	२	मिल्छ (Allowed)	मिल्दैन (Not Allowed)
बोलपत्र मूल्यांकन र योग्यताका आधार	३	मिल्छ (Allowed)	मिल्दैन (Not Allowed)
बोलपत्र फाराम (Bidding Forms)	४	मिल्छ (Allowed)	फाराम भर्न मिल्छ - Allowed to fill)
प्राविधिक आवश्यकता (Schedule of Requirements)	५	मिल्छ (Allowed)	मिल्दैन (Not Allowed)
कार्य परिमाण सूची (Bill of Quantities)	६	मिल्छ (Allowed)	मिल्दैन (Not Allowed)
सम्झौताका सामान्य शर्तहरु (General Condition of Contract)	७	मिल्दैन (Not llowed)	मिल्दैन (Not Allowed)
	८	मिल्छ (Allowed)	मिल्दैन (Not Allowed)
सम्झौता पत्र (Contract forms)	९	मिल्छ (Allowed)	मिल्दैन (Not Allowed)

९.२ आपूर्तिकर्ताको योग्यताका आधार - मालसामान आपूर्तिसँग सम्बन्धित जोखिम वहन गरी वस्तु वा मालसामान आपूर्ति गर्न सक्ने योग्यता, कार्यदक्षता र क्षमता नै आपूर्तिकर्ताका योग्यताका आधारहरु हुन् । बोलपत्र तयारीको बखतमा नै बोलपत्र सम्बन्धी काजगजातमा पेशागत र प्राविधिक योग्यता, उपकरणको उपलब्धता, विगतको कार्य सम्पादन, बिक्री पछिको सेवाको व्यवस्था, जगेडा पार्टपूर्जाको उपलब्धता, कानूनी सक्षमता, वित्तीय स्रोत र अवस्था, पेशागत कसूर वापतको सजायँ जस्ता आधारहरुमा वर्गीकरण गरी उल्लेख गर्नुपर्दछ । यस्ता आधार उल्लेख गर्दा कुनै खास वर्गका व्यवसायी वा आपूर्तिकर्ताले मात्र भाग लिन पाउने वा नपाउने गरी भेदभाव गर्न नहुने व्यवस्था ऐनको दफा १० मा रहेको छ ।

९.३ प्राविधिक कार्यक्षमता - मालसामान आपूर्ति गर्ने कार्यले निर्दिष्ट गरेको प्रविधि तथा स्पेसिफिकेशन बमोजिम कार्य सम्पन्न गर्न आवश्यक पर्ने प्रविधि र कार्य अनुभवको परीक्षण र मालसामानको प्राविधिक कार्यदक्षता (Technical efficiency of Goods) को परीक्षणको सामूहित रुप नै बोलपत्रदाताको प्राविधिक कार्यदक्षताको परीक्षण गर्ने योग्यताका आधार हुन् । यसमा बोलपत्रदाताको प्राविधिक योग्यता प्रमाणित गर्न कार्य अनुभव र प्रविधि, सिप कौशल, उपकरणहरु, जनशक्ति तथा आपूर्ति समयतालिका समेतको परीक्षण गरिन्छ । त्यस्तै मालसामान/उपकरणको कार्यदक्षताको परीक्षण भने प्राविधिक स्पेसिफिकेशनको आधारमा गर्ने गरिन्छ ।

९.४ **आर्थिक र वित्तीय क्षमता -** आपूर्तिकर्ताको आर्थिक र वित्तीय क्षमता अन्तर्गत मालसामान आपूर्ति तथा जडान कार्य सम्पन्न गर्न भुक्तानीमा हुन सक्ने ढिलाइलाई समेत मध्यनजर गर्दै प्रस्तावित आपूर्ति कार्य सम्पन्न गर्न आवश्यक नगद प्रवाहको व्यवस्था गर्न सक्ने तरल वा भौतिक सम्पत्ति, कर्जा सुविधा र अन्य वित्तीय स्रोतमा आपूर्तिकर्ताको पहुँचको स्थितिलाई जनाउँदछ। सार्वजनिक निकायले बोलपत्र सम्बन्धी कागजातमा आर्थिक र वित्तीय क्षमता प्रमाणित गर्ने कागजातका लागि बैंक मौज्दात सम्बन्धी विवरण, व्यावसायिक कारोबारको आर्थिक विवरण, सम्पत्ति, दायित्व तथा नाफा नोक्सानको विवरण, आर्थिक र वित्तीय हैसियत खुल्ने अन्य कुरा, नगद प्रवाह वा कार्यशील पूँजी सम्बन्धी विवरण, ऋण परिचालन क्षमता लगायतका कागजात मार्ग गर्न सक्ने व्यवस्था नियमावलीको नियम २९ मा रहेको छ।

९.५ **आपूर्तिकर्ताको व्यवस्थापकीय क्षमता** - आपूर्तिकर्ताको व्यवस्थापकीय क्षमता अन्तर्गत आपूर्ति कार्य सम्पन्न गर्न आवश्यक जनशक्ति, पूँजी र उत्पादन वा वितरणका संयन्त्रहरुको प्रभावकारी परिचालन गर्न सक्ने खुबी, सीप, कौशल, पेशागत योग्यता र सांगठनिक क्षमता आदि पर्दछन्। व्यवस्थापकीय क्षमताको परीक्षण गर्दा जनशक्ति र व्यवस्थापकीय कर्मचारीको विवरण, व्यावसायिक संगठन संरचना, व्यावसायिक कारोबारको वित्तीय विवरण, सम्पत्ति, दायित्व तथा नाफा नोक्सानको विवरण, मालसामान आपूर्ति सम्बन्धी विगतको अनुभव, विगतका मुद्दा मामिला र सो को नतिजा जस्ता पक्षहरु परीक्षण गर्नुपर्दछ।

९.६ **मालसामान आपूर्तिमा एजेण्टको व्यवस्था -** हाल प्रचलित अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यासमा उत्पादकले निम्न प्रतिस्पर्धामा भाग लिने गरेको देखिन्छ :–

- उत्पादक आफैंले प्रतिस्पर्धामा भाग लिने,
- बोलपत्र दाखिला गर्न एक मात्र एजेण्ट तोक्ने,
- एजेण्ट वा अधिकृत बिक्रेताद्वारा प्रतिस्पर्धामा भाग लिने र
- संयुक्त उपक्रमद्वारा प्रतिस्पर्धामा भाग लिने।

सार्वजनिक खरिद ऐन, नियमावलीले उक्त चारै अवस्थाहरुका प्रतिस्पर्धीहरुलाई बोलपत्रदाता मान्ने व्यवस्था गरेको छ। तर एजेण्टको हकमा भने विशेष व्यवस्था गरिएको छ। विदेशी बोलपत्रदाताले बोलपत्र पेश गर्दा नेपाल राज्यमा आफ्नो कुनै एजेण्ट नियुक्त गरे, नगरेको कुरा खुलाउनुपर्ने र त्यसरी एजेण्ट मार्फत् बोलपत्र पेश गर्दा नेपालमा आफ्नो एजेण्ट नियुक्त गरेको रहेछ भने निजले एजेण्टका सम्बन्धमा निम्न कुरा खुलाएको हुनुपर्दछ :–

- एजेण्टको नाम र ठेगाना,
- एजेण्टले पाउने कमिशनको अंक, मुद्राको किसिम र भुक्तानीको तरिका,
- एजेण्टसँगको अन्य कुनै शर्त,
- स्थानीय एजेण्ट भए निजको कर दर्ता प्रमाणपत्रको प्रतिलिपी र
- एजेण्ट स्वीकारोक्ति पत्र।

१०. बोलपत्र मूल्यांकन (Bid Evaluation)

बोलपत्रको मूल्यांकन भन्नाले 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।

१०.१ 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 कम्पनी 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 कारवाहीमा भाग लिन अयोग्य नभएको, प्रस्तावित खरिद कारवाहीमा आफ्नो स्वार्थ (Conflict of Interest) नबाझिएको र सम्बन्धित पेशा वा व्यवसाय सम्बन्धी कसूरमा सजायँ (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) आपूर्तिकर्ताको योग्यता प्रमाणित गर्ने कागजात,
  - (घ) बोलपत्र सम्बन्धी कागजात खरिद गर्ने व्यक्ति वा फर्मबाट बोलपत्र प्रस्तुत भए, नभएको प्रमाण,
  - (ङ) बोलपत्रदाता व्यक्तिगत रुपमा वा JV को साझेदारको रुपमा एकभन्दा बढी बोलपत्रमा संलग्न भए नभएको,
  - (च) कालो सूचीमा परी खरिद कारवाहीमा भाग लिन अयोग्य भए नभएको,
  - (छ) सम्बन्धित सार्वजनिक निकायबाट बिक्री भएको बोलपत्र पेश भए नभएको,
  - (ज) बोलपत्रदाता आफैंले खरिद गरेको बोलपत्र भरी पेश गरे नगरेको,
  - (झ) 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 ।

१०.२ बोलपत्रको प्राविधिक पक्षको मूल्यांकन – बोलपत्रको प्राविधिक पक्षको मूल्यांकन गर्दा निम्न कुराहरुको आधारमा गर्नुपर्ने अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यास रहेको छ :–

- मालसामानको आपूर्ति र जडानको कार्यक्षेत्र (Scope)
- डिजाइन
- प्राविधिक स्पेसिफिकेशन
- सामग्रीको परिचालन, कार्य सम्पादन तरिका र कार्यतालिका,
- प्रत्याभूति (Warranty) को समयावधि वा त्रुटि सच्याउने अवधि (DLP)
- बोलपत्र सम्बन्धी कागजातमा उल्लेखित अन्य प्राविधिक पक्षहरु

सार्वजनिक खरिद नियमावलीको नियम ६२ मा बोलपत्रको प्राविधिक पक्षको मूल्यांकन गर्दा निम्न पक्षहरुको मूल्यांकन गर्नुपर्ने व्यवस्था रहेको छ :–

- मालसामानको आपूर्ति, आपूर्ति कार्य अन्य सेवाको कार्यक्षेत्र (Scope)
- मुख्य मुख्य मालसामान, आपूर्ति कार्य वा अन्य सेवाको प्राविधिक स्पेसिफिकेशन र कार्य सञ्चालन तथा कार्य सम्पादन विशेषताहरु,
- प्रत्याभूति (Warranty) को समयावधि

बोलपत्रको प्राविधिक पक्षको मूल्यांकन गर्दा मालसामानको प्राविधिक विवरणमा उल्लेख भएका कुराहरुको आधारमा बोलपत्रदाताले प्रस्ताव गरेको मालसामानको विशेषताहरु दाँजी मूल्यांकन गर्नुपर्दछ । बोलपत्रको प्राविधिक पक्षको मूल्यांकन गर्ने विभिन्न विधिहरु प्रचलनमा रहेका छन् । तीमध्ये नेपालको सन्दर्भमा अनुकूल हुन सक्ने केही विधिहरु निम्नानुसार छन् :–

(क) मूल्यमा आधारित विधि – बोलपत्रमा प्रस्ताव गरिएको कबोल अंक वा एकाइ दर र सोमा गरिने सानातिना फरक रकमको समायोजनबाट कायम हुने मूल्यमा यो विधि आधारित छ । यस विधिमा भविष्यमा पर्न जाने सञ्चालन खर्च वा लाग्न सक्ने लागतको आँकलन नगरी

केवल वर्तमान मूल्यलाई आधार मानी मूल्यांकन गर्ने गरिन्छ। त्यसैले यस विधिलाई वर्तमान मूल्य विधि पनि भन्ने गरिन्छ।

(ख) लागतमा आधारित विधि – यस विधि अन्तर्गत बोलपत्रमा प्रस्ताव गरिएको कबोल अंक वा एकाइ दर र सोमा गरिने सानातिना फरक रकमको समायोजनबाट मात्र मूल्यांकन नगरी भविष्यमा पर्न जाने सञ्चालन खर्च वा लागतको समेत विचार गरी मूल्यांकन गरिन्छ। यस विधिमा खरिद गरिने मालसामानको एक निश्चित अवधिको आयु मानी सो अवधिको लागत समेतको हिसाब गरी कबोल गरिएको अंकमा जोडी न्यूनतम मूल्यांकित बोलपत्रको निक्यौंल गरिन्छ। जसलाई जीवन चक्र लागत विधि (Life Cycle Cost Method) भनिन्छ। यस विधिमा मालसामानको आयुभरिमा लाग्न सक्ने खर्च समेत आँकलन गरी बोलपत्रको मूल्य निकालिने हुनाले यो विधि संसारभर लोकप्रिय रहेको छ। जीवन चक्र लागत विधि अन्तर्गत पनि विभिन्न मूल्यांकन विधिहरु प्रचलनमा रहेका छन्।

- **ह्रास कट्टी लागत विधि (Depreciation Cost Method) –** मालसामानको कबोल मूल्यमा मालसामानको आयुभरिमा पर्न सक्ने सञ्चालन लागत वा कूल स्वामित्व लागत र ह्रास कट्टीका रकमहरुलाई खुद वर्तमान मूल्य (Net Present Value) मा परिवर्तन गरी कूल कबोल अंकमा जोडी बोलपत्रको मूल्य कायम गरी तुलना गरिन्छ।
- **कार्यक्षमता लागत विधि (Efficiency Cost Method) –** यस विधिमा जीवन चक्र लागतको हिसाब गर्दा त्यस्तो मालसामान/उपकरणको कार्यक्षमता सम्बन्धी प्रति एकाई कबोल अंकमा सोको आयुभरिमा पर्न सक्ने प्रति एकाई सञ्चालन लागतलाई खुद वर्तमान मूल्यमा परिणत गरी जोडी प्रति एकाई लागत कायम गरी तुलना गरिन्छ।
- **उत्पादकत्व लागत विधि (Productivity Cost Method) –** जीवन चक्र लागत विधिमा मालसामान वा उपकरणको उत्पादकत्वलाई आधार बनाई मूल्यांकन गर्ने तरिकालाई उत्पादकत्व लागत विधि भनिन्छ। यस विधिमा त्यस्तो मालसामान/उपकरणको प्रति एकाई उत्पादकत्व अंकमा सो को आयुभरिमा पर्न सक्ने प्रति एकाई सञ्चालन लागतका रकमहरुलाई खुद वर्तमान मूल्यमा परिणत गरी जोडिन्छ र मालसामान/उपकरणको बोलपत्रको प्रति एकाई उत्पादकत्व कायम गरी तुलना गर्ने गरिन्छ।

१०.३ बोलपत्रको व्यावसायिक पक्षको मूल्यांकन – बोलपत्रको प्राविधिक पक्षको मूल्यांकनपछि व्यावसायिक पक्षको मूल्यांकन गन्छि। व्यावसायिक पक्षको मूल्यांकन गर्दा निम्न पक्षहरुको विचार गर्नुपर्ने व्यवस्था नियमावलीको नियम ६३ मा रहेको छ :–

(क) मालसामान आपूर्ति गर्ने समयावधि,
(ख) भुक्तानीका शर्त,
ग) समयमै काम सम्पन्न नगर्दा लाग्ने पूर्वनिर्धारित क्षतिपूर्ति र समय अगावै सम्पन्न गरे पाउने बोनस,
(घ) प्रत्याभूति सम्बन्धी बोलपत्रको दायित्व,
(ङ) बोलपत्रदाताले पुरा गर्नुपर्ने दायित्व,
(च) बोलपत्रदाताले प्रस्तावित खरिद सम्झौतामा कुनै शर्त थप गरेको भएको त्यस्तो शर्त।

१०.४ 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 आपूर्तिकर्ताले 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), अबण्डा 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 ।

११. खरिद विधि, खरिद सम्झौता र आपूर्तिकर्ता छनौट

११.१ खरिद विधि छनौट – खरिद विधि छनौट गर्दा देहायका कुराहरुको पालना गरिएको हुनुपर्दछ :–

- खरिद विधि चयन गर्दा प्रतिस्पर्धा संकुचन हुने गरी खण्डीकरण गरी वा लागत अनुमान टुक्र्याई खरिद गर्न नहुने, राष्ट्रियता, वर्गको आधारमा भेदभाव गर्न नहुने,
- आपूर्ति 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 (Lump Sum Contract), क्याटलग शपिङ्ग, लिमिटेड टेण्डरिङ्ग, बाई ब्याक मेथड जस्ता) विधि अवलम्बन नगरेको हुन सक्ने,
- खरिद विधिको छनौट गर्दा निम्न पक्षहरुमा विचार पुऱ्याउनु पर्दछ :–
  - न्यूनतम लागत, समान र उचितस्तरको प्रतिस्पर्धा र पारदर्शिता सुनिश्चित हुने कुरा यकिन गर्नु पर्ने,
  - आपूर्ति 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,
  - आपूर्ति 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,
  - आपूर्ति कर्ताको उपलब्धताको स्थितिको विश्लेषण गरिएको हुनुपर्ने,
  - आपूर्ति कार्यको आपूर्तिस्थलको आवश्यकताको विश्लेषण गरिएको हुनुपर्ने,

११.२ खरिद सम्झौता छनौट – सार्वजनिक निकायले खरिद सम्झौताको छनौट गर्दा आपूर्ति कार्यको खरिदको प्रकृति, राष्ट्रिय वा अन्तर्राष्ट्रिय आपूर्ति व्यवसायीहरुको उपलब्धता, आपूर्ति कार्यको खण्डीकरण तथा प्याकेज, विस्तृत डिजाइन, सामग्री आपूर्ति र जडानको समय तालिका, आपूर्ति कार्यका अनिवार्य आवश्यकताहरु, खरिद मूल्य जस्ता कुराहरुको पर्याप्त विश्लेषण गरिएको हुनुपर्दछ। सार्वजनिक खरिद ऐन, नियमावली अनुसार निम्न कुरामा विचार पुऱ्याई खरिद सम्झौताको छनौट गरेको हुनुपर्दछ :–

(क) खरिदको प्रकार र परिमाण,
(ख) समान प्रकृतिको खरिद पुनः गरिने सम्भावना भए, नभएको,
(ग) सार्वजनिक निकाय र आपूर्तिकर्ता बीच गरिने जोखिको बाँडफाँड,
(घ) खरिद सम्झौता कार्यान्वयनको अनुगमन गर्ने तरिका।

सार्वजनिक निकायले खरिद विधि चयन गरेपछि खरिद सम्झौताको चयन गर्दा निम्न १० मध्ये कुनै एक सम्झौता चयन गर्नुपर्ने व्यवस्था सार्वजनिक खरिद नियमावलीको अनुसूची ४ मा व्यवस्था छ :–

(क) एकाइ दर (Unit Rate)सम्झौता, (ख) एकमुष्ट रकम (Lump sum) सम्झौता,
(ग) लागत सोधभर्ना सम्झौता, (घ) समय र सामग्री दर सम्झौता,
(ङ) डिजाइन र निर्माण (Desing & Build) सम्झौता, (च) व्यवस्थापन सम्झौता,
(छ) कार्यसम्पादनमा आधारित मर्मत सम्भार वा व्यवस्थापन सम्झौता,
(ज) पिस वर्क (Piece work) सम्झौता, (झ) निर्माण र मर्मत सम्भार सम्झौता,
(ञ) टर्न की (Turn Key) सम्झौता,

११.३ आपूर्तिकर्ता छनौट – सार्वजनिक निकायले सार्वजनिक आपूर्ति कार्यका जोखिमहरु वहन गर्न सक्ने गरी प्राविधिक, आर्थिक तथा व्यवस्थापकीय क्षमताको परीक्षण गरेर मात्र आपूर्तिकर्ताको छनौट गर्नुपर्दछ । 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 । आपूर्तिकर्ताको 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,
- आपूर्ति 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,
- आपूर्ति कार्यको खण्डीकरण वा प्याकेजले कुनै खास योग्यता र क्षमता माग गरेको भए सो को सम्बोधन हुनु पर्ने,
- बजारमा आपूर्तिकर्ताको उपलब्धताको आधारमा समेत योग्यता र क्षमता तय गरिनु पर्ने,
- आपूर्ति कार्यको प्राविधिक आवश्यकताले माग गरेको योग्यता र क्षमताको पहिचान भएको हुनुपर्ने,
- योग्यता र क्षमताको निर्धारण गर्दा आपूर्ति 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 आपूर्तिकर्ता 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 ।

१२. खरिद सम्झौता कार्यान्वयन

१२.१ खरिद सम्झौताको कार्यान्वयन व्यवस्था

बोलपत्र मूल्यांकन समितिले सारभूत रुपमा प्रभावग्राही न्यूनतम मूल्यांकित आपूर्तिकर्ता छनौट गरेपछि निजको बोलपत्र छनौट गर्ने आशयको ७ दिने सूचना प्रकाशित गर्नुपर्दछ । ७ दिनको अवधिभित्र कुनै प्रतिस्पर्धी आपूर्तिकर्ताको पुनरावलोकन निवेदन नपरेमा मूल्यांकन समितिबाट सिफारिश भएको आपूर्तिकर्ताको बोलपत्र स्वीकृत गरी निश्चित समयभित्र कार्य सम्पादन जमानत सहित सम्झौताको लागि उपस्थित हुन पत्राचार गर्नु पर्ने व्यवस्था छ । खरिद सम्झौता कार्यान्वयन गर्ने कार्य सार्वजनिक निकाय र आपूर्तिकर्ता दुवैको लागि चुनौतीपूर्ण विषय हो । सार्वजनिक निकायले आपूर्तिकर्ताको छनौट गरिसकेपछि खरिद सम्झौता कार्यान्वयन गराउन खरिद कार्यको प्रकृति अनुरुप र खरिद आवश्यकता अनुसार निम्न कार्यहरु सम्पादन गर्नुपर्ने व्यवस्थाको पालना भए, नभएको परीक्षण गर्दै लेखापरीक्षणको क्रममा निम्न पक्षहरुको परीक्षण, मूल्यांकन तथा विश्लेषण गर्नुपर्दछ :–

- आपूर्तिकर्तासँग आवश्यकतानुसार पोष्ट-बिड मिटिङ्ग गर्ने,
- सम्झौता कार्यान्वयन सम्बन्धी कार्य योजना र कार्य तालिका तयार गर्ने,
- समयभित्रै प्रतित पत्र खोल्ने,
- आवश्यक भएमा कार्यान्वयन टोली गठन गर्ने,
- 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 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 बीमा गरे, नगरेको
- खरिद सम्झौताका साथ कार्यतालिका (Work Schedule) पेश गरे, नगरेको

- सम्झौतामा उल्लेखित समयावधिभित्र कार्य प्रारम्भ गरी कार्यतालिका अनुरुप कार्य 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
- सम्झौता कार्यान्वयनको प्रगति अनुगमन गर्ने र गुणस्तर पक्षको निरीक्षण र परीक्षण गर्ने,
- आवश्यकतानुसार खरिद सम्झौताको हेरफेर, मूल्य समायोजन, खरिद सम्झौता निलम्बन वा अन्त्य, कार्य सम्पन्न प्रमाणीकरण, भुक्तानी आदिको व्यवस्थापन स्थिति
- कुनै विवाद उत्पन्न भएमा सम्झौतामा उल्लिखित विवाद समाधानको उपाय अपनाउने, सम्झौता उल्लंघन भएको अवस्थामा सम्झौतामा उल्लिखित उपचार सम्बन्धी व्यवस्था अनुसारको कारवाहीको स्थिति ।

१२.१ मालसामानको निरीक्षण र स्वीकृति

मालसामान खरिदमा मालसामान निरीक्षण र स्वीकृति ज्यादै नै महत्वपूर्ण विषय हो । मालसामान/उपकरण खरिद प्रक्रियाको अन्तिम चरणका कार्यहरुमा ढुवानी पूर्व निरीक्षण, कार्यालयमा दाखिला र सञ्चालन पूर्वको निरीक्षण र परीक्षण, मालसामानको स्वीकृति र कार्य स्वीकार प्रतिवेदन तथा बाँकी रहेका नमूना मालसामान लिलाम बिक्री गर्ने कार्यहरु पर्दछन् ।

१२.१.१ मालसामानको ढुवानी पूर्व निरीक्षण (Pre-Shipment Inspection) – विदेशबाट खरिद गरिने मालसामानको ढुवानी पूर्वको स्थलगत निरीक्षण गर्नुपर्ने भएमा सार्वजनिक निकायले सो देशमा भएको आफ्नो प्रतिनिधि नियुक्त गरी त्यस्तो निरीक्षण गराउन सक्ने व्यवस्था सार्वजनिक खरिद नियमावलीको नियम ११४ मा रहेको छ ।

१२.१.२ मालसामानको परीक्षण – सार्वजनिक निकायले आपूर्ति गरिएका मालसामान बोलपत्र सम्बन्धी कागजात र सम्झौतामा उल्लिखित प्राविधिक स्पेसिफिकेशन र गुणस्तर बमोजिम मालसामानको आपूर्ति निरीक्षण (Product Delivery Inspection) र सञ्चालन परीक्षण (Product Operation Testing) गराउनुपर्ने व्यवस्था नियम ११५ मा छ । सो प्रयोजनका लागि सम्बन्धित सार्वजनिक निकायले सम्बन्धित मालसामान सम्बन्धी बढीमा ३ जना विज्ञ रहेको एक समिति गठन गर्नुपर्दछ । मालसामानको नमूना र स्पेसिफिकेशन (विशिष्टता) जाँच गर्दा नमूना र स्पेसिफिकेशन अनुरुपका मालसामान स्वीकृत गरी सो अनुरुप नभएका मालसामान आपूर्तिकर्तालाई नै फिर्ता गर्नुपर्ने व्यवस्था छ ।

१२.१.३ मालसामानको स्वीकृति र प्रतिवेदन – सार्वजनिक निकायले आपूर्ति गरिएका मालसामान स्वीकार गर्दा नियम ११७ अनुसार खरिद सम्झौता नम्बर, प्राप्त भएको मालसामानको विवरण, प्राप्त भएको मिति, प्राप्त मालसामान स्वीकृत भएको मिति जस्ता कुरा उल्लेख गरी सो को प्रतिवेदन तयार गर्नुपर्दछ । उक्त प्रतिवेदन तयार भएपछि अन्य आवश्यक प्रक्रिया पुरा गरी भुक्तानीका लागि सम्बन्धित आर्थिक प्रशासन शाखा वा निकायमा लेखी पठाउनुपर्दछ ।

१३. मालसामान खरिदमा इन्कोटर्म (INCOTERM)

अन्तर्राष्ट्रिय व्यापारमा सिर्जना हुन सक्ने असमझदारी तथा जटिलता हटाई व्यापारिक शब्दावली र शर्तहरुमा एकरुपता ल्याउने उद्देश्यले अन्तर्राष्ट्रिय वाणिज्य संघद्वारा इन्कोटर्म (International Commercial Term -INCOTERM) जारी भएको हो । यसले अन्तर्राष्ट्रिय व्यापारिक कारोबारमा कानूनी जटिलता तथा विवादहरुमा न्यूनता ल्याई संलग्न पक्षहरुको दायित्व परिभाषित गर्दछ । यसको मुख्य उद्देश्य वैदेशिक व्यापारमा उपयोग गरिने शर्तहरुको व्याख्या गर्नका लागि अन्तर्राष्ट्रिय स्तरको सर्वस्वीकार्य नियमहरुको व्यवस्था गर्नु हो । यी नियमहरुबाट विभिन्न मुलुकमा हुने अन्तर्राष्ट्रिय व्यापारको शर्तको व्याख्यामा आउन सक्ने विविधतालाई न्यून बनाउन सकिन्छ । संघले प्रथम पटक सन् १९३६ मा अन्तर्राष्ट्रिय व्यापारमा प्रयोग हुने शर्तहरुको व्याख्या गर्न आधार दस्तावेजको रुपमा इन्कोटर्म्स प्रकाशन गरेको थियो । सन् १९५७ मा रेलमार्गबाट हुने ढुवानी समेतलाई मिल्दो हुने गरी यसलाई संशोधन गरियो र समय सापेक्ष अद्यावधिक गर्दै जाने क्रममा त्यसपछि ७ पटक संशोधन गरी हाल वर्तमान विश्व व्यापार प्रणालीसँग सामञ्जस्य हुने गरी इन्कोटर्म्स-२०१५ प्रकाशन गरिएको छ ।

१३.१ शर्तहरुको वर्गीकरण – इन्कोटर्म सन् १९३६ देखि नै लागू भए तापनि बुझ्न र उपयोग गर्न सहज होस् भन्ने हेतुले १९९० मा ती शर्तहरुलाई ४ वर्गमा विभाजन गरी उपयोग गर्ने व्यवस्था गरियो । खास गरी कारखानाको स्थल, ढुवानी मूल्य, ढुवानीको जोखिम प्रतिस्थापन खर्च र हस्तान्तरणका आधारमा यी वर्गीकरण गरिएका छन्:–

(क) यस वर्गीकरणको प्रथम वर्गमा बिक्रेताले आफ्नै कारखाना वा कारखाना परिसरमा खरिदकर्तालाई मालसामान उपलब्ध गराउने (Ex-work Terms) करार सम्बन्धी शर्तहरु पर्दछन् ।

(ख) दोस्रो वर्गमा बिक्रेताले खरिदकर्ताले नियुक्त गरेको ढुवानीकर्तालाई मालसामान उपलब्ध गराउने सम्बन्धी शर्तहरु (F-Terms or FCA, FAS, FOB) शुल्क भुक्तान नभएको आपूर्ति सम्बन्धी करारका शर्तहरु पर्दछन् ।

(ग) तेस्रो वर्गमा बिक्रेताले ढुवानीकर्तासँग करार गरी मालसामानमा हुने नोक्सानी तथा सामान चलान भैसकेपछि लाग्ने अतिरिक्त खर्चहरुको जोखिम नव्यहोर्ने गरी कारोबार गर्ने शर्तहरु (C-Terms or CFR, CIF, CPT, CIP) शुल्क चुक्ता भएको आपूर्ति सम्बन्धी करारका शर्तहरु पर्दछन् ।

(घ) चौथो वर्गमा बिक्रेताले मालसामान गन्तव्यसम्म पुऱ्याउन लाग्ने लागत र जोखिम दुवै व्यहोर्ने स्वरुपका शर्तहरु (D-Terms or DAF, DES, DEQ, DDU, DAT, DAP, DDP) सःशुल्क आगमन सम्बन्धी करारमा पर्दछन् ।

अन्तर्राष्ट्रिय व्यापारमा प्रयोग हुने शर्तहरुको यसै पृष्ठभूमिमा नेपालमा दातृ निकायहरुले वा तिनीहरुको सहयोगमा नेपाल सरकारले आयोजना सञ्चालन गर्ने क्रममा माल वस्तु आयात गर्नुपर्दा टेण्डर डकुमेण्ट्स वा खरिद सम्झौतामा नै उल्लेख गरी यी शर्तहरुको प्रयोग गर्ने परिपाटी थियो तर वस्तु वा मालसामान खरिद सम्बन्धमा सार्वजनिक खरिद ऐन र नियमावली लागू भएपछि भने यी कानूनमा उल्लेख भएकोमा सोही बमोजिम र उल्लेख नभएको हकमा वस्तु बिक्री करार सम्बन्धी प्रचलित कानून बमोजिम हुने व्यवस्था नियमावलीको नियम २१(३) मा रहेको छ । त्यस्तै मालसामान खरिद सम्बन्धमा खरिद सम्झौताका शर्त वा मालसामानको हस्तान्तरण (Delivery) सम्बन्धी शर्तहरु इन्कोटर्म बमोजिम तयार गर्नुपर्ने व्यवस्था नियम २१(४) ले गरेको छ । आयकर ऐन, २०५८ को दफा १५ (व्यापार मौज्दातको लागत), मूल्य अभिवृद्धि कर ऐन, २०५२ को दफा ४० (वस्तु बिक्री सम्बन्धी करार) लगायतका प्रावधानहरु प्रत्यक्ष/अप्रत्यक्ष रुपमा इन्कोटर्मबाट समेत प्रभावित हुन सक्दछन् ।

१३.२ इन्कोटर्म वर्गीकरण तालिका – अन्तर्राष्ट्रिय व्यापारमा प्रयोग हुने शर्त (इन्कोटर्म-INCOTERM), २०१५ अनुसार जलमार्ग, सडक मार्ग, हवाइ मार्ग वा बहु-मार्गीय ढुवानीका शर्तहरुको वर्गीकरण तालिका देहाय अनुसार रहेको छ :–

Group	INCOTERMS	Carriage by	Point of transfer of Risk & Reward	Point of Cost transfer
	Departure			
E	**EXW** (Ex-work at seller place)	बिक्री कक्ष, लोड नगरिएको	बिक्री स्थलमा सामान उपलब्ध गराएपछि लोड गर्नु अगावै	बिक्री स्थलसम्म बिक्रेता, लोड गरेपछि क्रेता
F	**Freight Unpaid**			
	FCA (Free Carrier at …. place)	क्रेताले भनेको वा क्रेताका लागि बिक्रेताले मिलाइदिएको ढुवानीकर्ताको स्थान सम्म बिक्रेताले पुऱ्याउने तर अनलोड नगर्ने	क्रेताले भनेको वा क्रेताका लागि बिक्रेताले मिलाइदिएको ढुवानीकर्ताको स्थानमा अनलोड नगर्दासम्म बिक्रेता तर बिक्रीस्थलबाटै सामान ढुवानी भएमा बिक्रेताले लोड गर्ने	ढुवानीकर्ताको क्यारिजमा सार्नु अघिसम्म र निर्यात अनुमति बिक्रेता, क्रेताले बिक्रीस्थलबाटै सामान ढुवानी गरेमा लोड गर्ने बिक्रेता
	FAS (Free AlongSide ship at .. port of	पहिलो पोर्टको जहाजसम्मको ढुवानी (क्रेनले उठाउँदासम्म)	पहिलो पोर्टको जहाजसम्मको (क्रेनले उठाउँदासम्म) बिक्रेता	पहिलो पोर्टको जहाजसम्मको (क्रेनले

	shipment	बिक्रेताले गर्ने, जहाजको व्यवस्था क्रेताले गर्ने		उठाउँदासम्म) बिक्रेता
	FOB (Free on Board at … port of shipment)	पहिलो पोर्टको जहाजसम्मको ढुवानी बिक्रेताले गर्ने, जहाजको व्यवस्था क्रेताले गर्ने	पहिलो पोर्टको जहाजमा राख्दासम्मको बिक्रेता	पहिलो पोर्टको जहाजमा राख्दासम्मको बिक्रेता
C	**Cost & Freight Paid**			
	CFR (Cost & Freight at … port of destination)	जहाजले सामान उतार्ने स्थानसम्मको ढुवानी बिक्रेताले व्यवस्था गर्ने, अनलोड नगर्ने	सामान पुग्ने तोकिएको पहिलो पोर्टको जहाजमा सामान राख्दासम्म बिक्रेता (Board)	जहाजले सामान उतार्ने स्थानसम्मको ढुवानी बिक्रेताले गर्ने, (अनलोड नगर्ने), बीमा नहुने
	CIF (Cost, Insurance & Freight at … port of destination)	जहाजले सामान उतार्ने स्थानसम्मको ढुवानी व्यवस्था बिक्रेताले गर्ने, अनलोड नगर्ने	सामान पुग्ने तोकिएको पहिलो पोर्टको जहाजमा सामान राख्दासम्म बिक्रेता (Board)	जहाजले सामान उतार्ने स्थानसम्मको ढुवानी खर्च र ट्रान्जिट बीमा बिक्रेताले गर्ने, (अनलोड नगर्ने)
	CPT (Carriage Paid to … place of destination)	जहाजले सामान उतार्ने स्थानसम्मको ढुवानी व्यवस्था बिक्रेताले गर्ने	पहिलो ढुवानीकर्ताको स्थानसम्म अनलोड नगर्दासम्म बिक्रेता	जहाजले सामान उतार्ने स्थानसम्मको ढुवानी खर्च बिक्रेताले व्यहोर्ने, (बीमा नहुने)
	CIP (Carriage & Insurance paid to … place of destination)	जहाजले सामान उतार्ने स्थानसम्मको ढुवानी व्यवस्था बिक्रेताले गर्ने, अनलोड नगर्ने	पहिलो ढुवानीकर्ताको स्थानसम्म अनलोड नगर्दासम्म बिक्रेता	जहाजले सामान उतार्ने स्थानसम्मको ढुवानी खर्च र ट्रान्जिट बीमा बिक्रेताले व्यहोर्ने
D	**Arrivals**			
	DAT (Delivered at Terminal at … name of port or place of destination)	जहाजले सामान उतार्ने टर्मिनलसम्मको ढुवानी व्यवस्था बिक्रेताले गर्ने, अनलोड नगर्ने	सामान उतार्ने टर्मिनलसम्म, अनलोड नगर्दासम्मको ढुवानी व्यवस्था बिक्रेताले गर्ने	सामान उतार्ने टर्मिनलसम्मको ढुवानी -बीमा नहुने) खर्च बिक्रेताले व्यहोर्ने
	DAP (Delivered at Place … named place of destination)	जहाजले सामान उतार्ने स्थानसम्मको ढुवानी व्यवस्था बिक्रेताले गर्ने, अनलोड नगर्ने	तोकिएको स्थानसम्म ढुवानी गरी अनलोडको तयारी अवस्थासम्म बिक्रेता	तोकिएको स्थानसम्म ढुवानी गरी अनलोडको तयारी अवस्थासम्म

				बिक्रेता
	DDP (Delivered duty Paid at … named place of destination)	क्रेताको गोदामसम्मको ढुवानी व्यवस्था बिक्रेताले गर्ने, अनलोड नगर्ने	तोकिएको स्थानसम्म ढुवानी गरी अनलोडको तयारी अवस्थासम्म बिक्रेता	तोकिएको स्थानसम्म महशुल तिरी ढुवानी गरी अजलोडको तयारी अवस्थासम्म बिक्रेता

१४. मालसामान खरिद कारोबारमा 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 मालसामान आपूर्ति कार्य गराउँदा आपूर्तिकर्तालाई विना भेदभाव 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। 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।

सार्वजनिक खरिदको लेखापरीक्षणमा संलग्न एउटा लेखापरीक्षकले मालसामान खरिद व्यवस्थापनमा माथि बुँदा नं. ३ देखि १३ सम्म उल्लेख गरिएका मालसामान खरिद सम्बन्धी विभिन्न कानूनी व्यवस्था, विधि तथा प्रक्रिया अन्तर्गत हुन सक्ने विचलन तथा जोखिमहरुलाई सुक्ष्म रुपमा अध्ययन, विश्लेषण तथा परीक्षण गर्नुपर्दछ। सम्भावित समग्र जोखिम, अनियमितता वा विचलनलाई बुँदागत रुपमा देहाय अनुसार प्रस्तुत गर्न सकिन्छ :–

- कुनै निश्चित उत्पादक कम्पनी वा आपूर्तिकर्तालाई अनुकूल हुने र अन्य प्रतिस्पर्धी आपूर्तकलाई प्रतिकूल हुने गरी अर्थात् प्रतिस्पर्धा सीमिति हुने गरी प्राविधिक स्पेसिफिकेशन तयार गरेको हुन सक्ने,
- एउटै मालसामान पटक पटक खरिद गर्दा फरक फरक प्राविधिक स्पेसिफिकेशन तयार गरेको हुन सक्ने,
- मालसामान/मेशिन औजार खरिदको एउटै प्याकेज गर्न सकिने अवस्थामा पनि टुक्रा पारी लागत अनुमान तयार गरी सोझै खरिद वा सीमिति प्रतिस्पर्धाको अवस्था सिर्जना गरेको हुन सक्ने,
- मालसामानको लागत अनुमान आधार नखुलाएको हुन सक्ने,
- स्वीकृत जिल्ला दर वा प्रचलित बजार भाउभन्दा बढी दर राखी लागत अनुमान स्वीकृत गरेको हुन सक्ने,
- मालसामानमा ओभरहेड तथा कन्टिन्जेन्सी खर्च समावेश गरी खर्च लेखेको हुन सक्ने,
- पुरानो मौज्दातको ख्याल नगरी अधिक र अनावश्यक मालसामान खरिद गरेको हुन सक्ने,

- खरिद भएका मालसामान, मेशिन/उपकरण प्रयोगविहीन अवस्थामा रहेको हुन सक्ने,
- मिलेमतो गरी बोलपत्रमा सहभागी हुन सक्ने,
- एकभन्दा बढी उत्पादक वा आपूर्तिकर्ता भएका वस्तुलाई समेत प्रोप्राइटरी वस्तु भनी खरिद गरेको हुन सक्ने,
- विशेष परिस्थितिको खरिद, लिमिटेड टेण्डरिङ्ग, सोझै खरिद विधि जस्ता प्रावधानलाई लूप होलको रुपमा प्रयोग गरी त्यसको दुरुपयोग गरेको हुन सक्ने,
- स्थायी लेखा नम्बर तथा मूल्य अभिवृद्धि कर दर्ता नभएकाबाट खरिद गरेको हुन सक्ने,
- कालो सूचीमा रहेका उत्पादक कम्पनी वा आपूर्तकबाट खरिद गरेको हुन सक्ने,
- तोकिएको स्पेसिफिकेशन तथा गुणस्तर अनुरुप भए, नभएको परीक्षण नगरी मालसामान स्वीकार गरेको वा दाखिला गरेको हुन सक्ने,
- खरिद गरिएका मालसामान जिन्सी दाखिला नगरी अन्य प्रयोजनमा प्रयोग गरेको हुन सक्ने,
- प्रतिलिपी बिल, बीजकका आधारमा भुक्तानी गरेको हुन सक्ने,
- भुक्तानीमा अग्रिम कर कट्टी नगरेको हुन सक्ने,
- अन्तर्राष्ट्रिय बोलपत्र (ICB Contract) मा स्थानीय एजेण्ट वा अधिकृत बिक्रेता सम्बन्धमा नियम ३९ अनुसार नभएको हुन सक्ने,
- सुरक्षा उपकरण (हातहतियार लगायत) खरिद गर्दा सुरक्षा, सामरिक वा प्रतिरक्षा सामग्री आपूर्ति कार्यविधि, २०६४ को पालना नभएको हुन सक्ने,
- दातृ निकायसँग भएको सम्झौता अनुसार मालसामान आपूर्ति भएकोमा सम्बन्धित दातृ निकायको प्रोक्योरमेण्ट गाइडलाइन्सका प्रावधानहरुको पालना नभएको हुन सक्ने,
- स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ को दफा ७४ मा गाउँपालिका तथा नगरपालिकाले निर्माण कार्य, मालसामान खरिद तथा सेवा प्राप्त गर्दा संघीय सार्वजनिक खरिद ऐनको पालना गर्नुपर्ने व्यवस्था भएकोमा सो अनुसार नभएको हुन सक्ने,
- सार्वजनिक खरिद ऐनको प्रावधानभित्र रही स्थानीय सरकारले नियम बनाई कार्यान्वयन गर्न सक्ने व्यवस्था भएकोले सो को पालना स्थिति सम्बन्धमा लेखापरीक्षकले विशेष ध्यान दिनुपर्ने अवस्था छ ।

सन्दर्भ सामग्री :–

१. सार्वजनिक खरिद ऐन (पहिलो संशोधन सहित)-२०६३, कानून किताब व्यवस्था समिति, बबरमहल ।
२. स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन-२०७४, कानून किताब व्यवस्था समिति, बबरमहल ।
२. सार्वजनिक खरिद नियमावली (पाँचौं संशोधन सहित), २०६४, कानून किताब व्यवस्था समिति ।
३. शर्मा, रमेश कुमार, नेपालमा सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापन, सिद्धान्त र व्यवहार ।
४. Ramberg Jan, International Chamber of Commerce (ICC) Guide to Incoterms-2010, ICC Services Publications, France
५. www.ppmo.gov.np

सार्वजनिक खरिदका मूल्य र मान्यता

✍ प्रकाश के.सी.*

१. विषय प्रवेश

सार्वजनिक खरिद सम्बन्धी कार्यविधि, प्रक्रिया तथा निर्णयलाई अझ बढी खुल्ला, पारदर्शी, वस्तुनिष्ठ र विश्वसनीय बनाउने, सार्वजनिक खरिद प्रक्रियामा प्रतिस्पर्धा, स्वच्छता, ईमन्दारिता, जवाफदेहिता, विश्वसनीयता प्रवर्द्धन गरी मितव्ययी तथा विवेकपूर्ण ढंगबाट सार्वजनिक खर्चको अधिकतम प्रतिफल हासिल गर्न र सार्वजनिक निकायले निर्माण कार्य गर्दा गराउँदा मालसामान परामर्श सेवा तथा अन्य सेवा खरिद गर्दा पालना गर्नुपर्ने विषयवस्तु, सार्वजनिक खरिदका स्थापित मूल्य र मान्यताहरु हुन् । सरकारले यो खर्चलाई विधि सम्मत व्यवस्थित गर्न सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ र सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ को तर्जुमा गरी कार्यान्वयन गर्दै आइरहेको छ । नेपालको सन्दर्भमा सार्वजनिक खरिद ऐन तथा नियमावली तर्जुमा गर्नु पर्ने आवश्यकताको पृष्ठभूमिमा उक्त कुरा उल्लेख गरेको छ । हाम्रो जस्तो भौतिक पूर्वाधारहरु निर्माण भई रहेको विकासोन्मुख राष्ट्रमा सार्वजनिक निकाय तथा सरकार सबै भन्दा ठूलो खरिद कर्ता रहेको छ । सरकारको वार्षिक बजेटको ठूलो हिस्सा सार्वजनिक खरिदमा खर्च हुने गरेको छ । सार्वजनिक निकायबाट हुने खरिद कार्यको अनुगमन, नियम र सार्वजनिक खरिद प्रणालीलाई व्यवस्थित गर्न २०६४ मा सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयको स्थापना भएको छ । सार्वजनिक खरिदमा प्रथम पक्षमा खरिद कर्ता जस्तै सार्वजनिक निकायहरु तथा सरकार रहेको हुन्छ भने द्वितीय पक्षमा सेवा प्रदायक संस्थाहरु जस्तै फर्म, संस्था तथा व्यक्ति रहेको हुन्छ । यिनै दुई बीचको सेवा लिने र दिने कारोवार सार्वजनिक खरिद मार्फत हुन्छ ।

२. उद्देश्य

सार्वजनिक श्रोत साधनको महत्तम एवं विवेकपूर्ण उपयोग गरी प्रचलित ऐन नियम, कार्यविधि तथा प्रक्रियाले मार्गदर्शन गरेका मूल्य र मान्यताहरु भित्र रही प्रतिस्पर्धी मूल्यमा पारदर्शी एवं विभेदपूर्ण खरिद गर्नु अर्थात् खरिद गर्दा खर्च गरिएको रकमको उपयोगिताको नतिजा (Output) प्राप्त गर्नु सार्वजनिक खरिदको प्रमुख उद्देश्य हो । करदाताले तिरेको रकम, विवेक र न्याय सम्मत (Rational Judgment) ढंगले खर्च गरी सुशासन प्रवर्द्धन गर्नु नै सार्वजनिक खरिदको मुख्य लक्ष्य हो ।

३. सार्वजनिक खरिद प्रक्रिया

सार्वजनिक खरिद गर्दा पारदर्शी (Transparency),जवाफदेहिता (Accountability), उचित समय (Time) र कम लागत (Minimum Cost), खुल्ला प्रतिस्पर्धा (Open Compition), स्वच्छता (Fairness), सबैको समान पहुँच (Equality), विना भेदभाव (Non Discrimination), नवीनताको प्रवर्द्धन (Newness Promotion), विश्वशनीयता प्रवर्द्धन गरी मितव्ययी तथा विवेकपूर्ण ढंगबाट सार्वजनिक खर्चको अधिकतम प्रतिफल हासिल गर्ने विधिबाट गरिनु नै खरिद को असल अभ्यास (Good Practice) हो ।

---

* श्री के.सी.,महालेखापरीक्षकको कार्यालयमा लेखापरीक्षण अधिकारी पदमा कार्यरत हुनुहुन्छ ।

खरिद गर्दा सकेसम्म सबैको पहुँच पुग्ने व्यवस्था र सूचना सम्बन्धी जानकारी लिन सक्ने व्यवस्था गरिनु भनेको पारदर्शी विधिबाट खरिद गरेको मानिन्छ। खरिद गरिएको कार्य गुणस्तरमा कमी नआउने गरी सकेसम्म कम मूल्यमा र आवश्यक परेको समयमा नै प्राप्त हुने गरी खरिद गर्नु मितव्ययी खरिदको रुपमा लिईन्छ। खरिद कार्यमा सहभागी हुन तोकिएका योग्यता पुगेका सबैले प्रतिस्पर्धा गर्न नपाउने गरी सीमितले मात्र भाग लिन पाउने व्यवस्था गरिनु हुदैन। खरिद कार्यको सूचना राष्ट्रियस्तरको पत्रपत्रिकामा प्रकाशित गरी सहभागिता जनाउन इच्छुकहरुको लागि समय अवधि तोकिनु पर्दछ। खरिद कार्यमा सहभागी भएका मध्ये प्रथम चरणमा रित पुगेका फर्म, संस्था तथा व्यक्तिहरु सबैलाई विना भेदभाव आग्रह पूर्वाग्रह र व्यक्तिगत लाभ हानिको दृष्टिकोण नराखी उनीहरुकै सहभागितामा छनौट गरी दोश्रो चरणको छनौट प्रक्रियामा सहभागी गराउन एउटै डालोमा (Basket) राखिनु पर्दछ। यसरी एउटै डालोमा राखिनु भनेको प्रतिस्पर्धीहरु लाई समान पहुँच प्रदान गर्नु हो, प्रतिस्पर्धा सीमित नभइ खुल्ला हुन पुग्दछ। एउटै डालोमा राखेको सहभागीहरुको योग्यताको जाँच स्वतन्त्र, निष्पक्ष एवं उद्देश्यमूलक ढंगले मूल्याँकन गरिनु पर्दछ। खुल्ला प्रतिस्पर्धा गर्नाले खरिद कर्ताले विश्व बजारमा क्रियाशील योग्य भन्दा योग्य धेरै संख्याका सेवा प्रदायकबाट एक उत्कृष्ट फर्म छनौट गर्ने मौका पाउँदछ। यस खरिदबाट गुणस्तरीय सेवा कम मूल्यमा उचित समयमा प्राप्त गर्ने अवसर प्राप्त गर्दछ।

४. मूल्य र मान्यताहरु (Core and Values)

सार्वजनिक खरिद कार्यमा संलग्न सेवा खरिद कर्ता सरकार, सार्वजनिक संस्था, निकाय वा व्यक्ति र सेवा प्रदायकहरु संस्था, फर्म, व्यक्तिहरुबाट प्रदर्शित हुने देहायका आर्दश व्यवहार नै खरिदका मूल्य र मान्यताहरु हुन्।

- **जवाफदेहिता (Accountability) :** जवाफदेहिता भन्नाले कुनै पनि संगठनका काम कारवाहीका विषयमा कसैलाई जवाफ दिनुपर्ने बाध्यात्मक अवस्थालाई बुझाउँदछ। सार्वजनिक संस्थाहरु जनताको करबाट (Tax Payer) र जनताकै अधिकारबाट(Authority) चल्ने हुँदा जनता प्रति जवाफदेही हुनुपर्ने अवस्थालाई नै सार्वजनिक जवाफदेहिता (Public Accountability) भनिन्छ। सार्वजनिक खरिदमा संलग्न हुने खरिद कर्ता र सेवा प्रदायकबीच खरिद तथा सेवा प्रवाहको कार्य गरेर मात्र कार्य सम्पन्न भएको मान्न सकिदैन। जिम्मेवार पदाधिकारीहरुबाट सम्पादन गरेको काम र श्रोत साधनको खर्च प्रभावकारी हुनु पर्दछ। उद्देश्य अनुसार नै नतिजा प्राप्त हुनु पर्ने र नभएमा नतिजा प्रति जिम्मेवारी वहन गर्नु पर्दछ। आफ्नो कला कौशल देखाउन सक्नु पर्ने अन्यथा त्रुटी हुन गए अरु माथि दोष थोपरेर निजहरुलाई उन्मुक्ति नदिई कानून अनुसार कारवाही गरेर नै सार्वजनिक खरिदमा खरिद कर्ता र सेवा प्रदायकलाई जवाफदेही हुनु पर्ने अनिवार्य व्यवस्था गरेको छ।
- **नैतिकता (Ethics) :** नैतिकता त्यो हो जसले हामीलाई कुनै कार्य गर्ने वा नगर्ने भन्ने भित्री आत्माबाट आज्ञा दिने गर्दछ। नैतिकतामा यो भाव समाहित भएको हुन्छ कि कुनै अमुक कार्य अनुचित हो। अतः त्यो कार्य हामिले गर्नु हुँदैन। नैतिकता स्वःअनुशासान हो, स्वः मूल्यांकन हो,

समाज विकासको सहि सूचक हो, सभ्यताको परिचय हो, मानव मूल्यको संरक्षक हो, मानव भित्रको अस्तित्व नै नैतिकता हो, मानवताको मापदण्ड नैतिकता हो। नैतिकताले सदाचार, सद्गुण, सद्विवेक, धैर्य, सहनशीलता जस्ता कुरालाई जोड दिन्छ। नैतिकताले सार्वजनिक खरिदमा खरिदकर्ता र सेवा प्रदायकबाट नैतिकता प्रदर्शन भएमा गलत काम हुनबाट रोकिन्छ। आफूले प्राप्त गरेको काम गर्दा के कसरी गर्दा सबैले ठीक हो भन्ने अवस्था हुन्छ र के कसरी गरेमा बेठीक कार्य हुन जान्छ भन्ने कुराको ज्ञान व्यक्ति स्वयम्लाई भित्री आत्माबाट दिई गलत कार्य हुनबाट रोक्ने ढाल बन्दछ।

- **निष्पक्षता, स्वच्छता (Impartiality and Fairness) :** कसैको पक्ष वा विपक्षमा नलागी, दवाव र प्रभावमा नपरी, लोभ लालचामा नलागी, स्वतन्त्र निष्पक्ष र तटस्थ भई आफूले सम्पादन गर्नु पर्ने जुनसुकै कार्य उद्देश्यमूलक ढंगबाट सम्पादन गरी सेवाग्राही (Stake Holder) लाई न्याय दिने कार्य नै निष्पक्षता र स्वच्छता हो। सार्वजनिक खरिद कार्यमा संलग्न पक्षले निष्पक्षता र स्वच्छता वेगर कार्य सम्पादन गरेमा सो कार्यबाट गलत निर्णय भई सेवाग्राहीलाई अधिकतम लाभ र न्याय दिन सकिदैन। त्यसकारण सार्वजनिक खरिदमा निष्पक्षता र स्वच्छताको स्थान महत्वपूर्ण रहेको हुन्छ।

- **पारदर्शिता (Transparency) :** पारदर्शिता भन्नाले सरोकारवाला व्यक्तिहरुले सहज ढंगबाटै सूचना पाउन सक्ने अवस्थालाई बुझाउँदछ। कुनै पनि निकाय वा संगठनका क्रियाकलापहरुका बारेमा त्यसका सदस्य, सेवाग्राही, दाता वा अन्यलाई जानकारी दिने अवस्था वा जानकारी लिन सक्ने अवस्था छ भने त्यस्तो व्यवस्थालाई अंगिकार गर्ने संगठनको काम कारवाहीमा पारदर्शिता रहेको भनिन्छ। सार्वजनिक निकायहरुमा के हुन्छ ? के भईरहेको छ ? सार्वजनिक भैरहनु पर्ने विषयहरु गुपचुपमा नै सीमित रही महत्वपूर्ण कार्यमा सीमित व्यक्तिहरुको मात्र संलग्न रहेको गुनासो पश्चात उक्त निकायहरुको कार्य सम्पादनमा पारदर्शिताको माग भएको हो। पारदर्शिताले सार्वजनिक निकायबाट सम्पादन गर्ने कार्यको ऐन कानूनले तोकेको सिमा भित्रको सूचना सरोकारवाला तथा सेवाग्राहीले माग गरी प्राप्त गर्न सक्दछन्। सार्वजनिक खरिद प्रक्रियामा संलग्न पक्षबाट आफूले सम्पादन गरेको कार्यको सूचना सरोकार पक्ष र सेवाग्राहीले माग गर्दा उपलब्ध गराउनु पर्दछ। सार्वजनिक निकायले गर्ने खरिदको सम्पूर्ण सूचना सरोकारवाला र सेवाग्राहीलाई नदिँदा खरिद कार्यमा प्रतिस्पर्धा सीमित हुने र अस्वस्थ प्रतिस्पर्धा भई अधिकतम लाभ र उद्देश्यमूलक प्रतिफल पाउनबाट बन्चित हुन जान्छ। यसै गरी सेवा प्रदायकले प्रदान गर्ने सेवाको सूचना सेवाग्राही र सरोकार पक्षले नपाउँदा जसको लागि उक्त सेवा खरिद गरेको हो सो सरोकारवालाहरु नै सेवा वितरण हुने सूचना नपाई खरिद गरेको सेवा प्रयोग नहुन सक्ने जोखिम रहन्छ। सेवाग्राहीले उक्त विकास निर्माण लगायतका कायप्रति स्वामित्व (Ownership) ग्रहण नगर्ने जोखिमको सम्भावना रहन्छ।

- **खुल्ला प्रतिस्पर्धा (Open Competition) :** खरिद कार्यमा सहभागी हुन इच्छुक सबै सरोकारवालाहरुलाई बन्देज लगाई सीमित नगरिएको प्रतिस्पर्धा नै खुल्ला प्रतिस्पर्धा हो। जहाँ सबै सरोकारवालाहरुले आफ्नो योग्यता र दक्षता अनुसार प्रतिस्पर्धा गर्न पाउने व्यवस्था हुन्छ। खुल्ला

प्रतिस्पर्धाले खरिद कार्यमा धेरै भन्दा धेरैको सहभागिता गराउँदछ । विश्व बजारमा भएका योग्य र दक्ष तथा कम लागतमा गुणस्तरीय सेवा प्रदान गर्न सक्ने सेवा प्रदायकहरुले प्रतिस्पर्धा गर्ने अवसर पाउनुको साथै सेवा प्रदान गर्ने र प्राप्त गर्ने अवसर पाउँदछन् । सार्वजनिक खरिद कार्यमा खुल्ला प्रतिस्पर्धालाई बन्देज लगाई सीमित प्रतिस्पर्धा गराएमा त्यसरी छनौट हुने सेवा प्रदायकले दिने सेवा पनि सीमित हुन गई सबै कुरामा नतिजा पनि सीमित हुन जाने निश्चित रहन्छ ।

- **कुशलता तथा प्रभावकारिता (Skill Effectivness) :** कुशल भन्नाले कुनै पनि काम राम्ररी गर्न जान्ने वा योग्य रुपमा कार्य सम्पादित गर्न सक्ने दक्ष व्यक्ति भन्ने बुझाउँदछ । त्यसैगरी कुनै कार्य गर्दा त्यसबाट अपेक्षा गरिएको प्रतिफल र वास्तविक रुपमा देखा परेको प्रतिफलको प्रभावको अन्तर सम्बन्धको मूल्यांकन गर्नु नै प्रभावकारिता हो । सार्वजनिक खरिद कार्यमा संलग्न पक्ष उक्त कार्य सम्पादन गर्न असक्षम र अदक्ष हुन गए सेवाग्राहीले कम मूल्यमा आवश्यक समयमा गुणस्तरीय सेवा पाउन सक्दैनन् भने अर्को तर्फ सरकारी कोषबाट भएको खर्चका कार्यकता न्यून हुन जान्छ । जसबाट खर्चको अधिकतम सदुपयोग नभई सेवाग्राहीले गुणस्तरीय सेवा प्राप्त गर्नबाट विमुख रहन्छन् । खरिद कार्य सम्पादन गर्नु पूर्व त्यस कार्यबाट के प्रतिफलको अपेक्षा गरिएको थियो र वास्तविक रुपमा के प्रतिफल प्राप्त भयो भन्ने सम्बन्धमा मूल्यांकन गर्नु पर्दछ ।
- **व्यवसायिक दक्षता (Professionalism) :** सार्वजनिक खरिदमा न्यूनतम श्रोतको प्रयोग गरी गुणस्तर र परिमाणमा ह्रास आउन नदिई तोकिएको समय भित्र वस्तु वा सेवा प्राप्त गर्नु नै व्यवसायिक दक्षता हो । धेरै मूल्य तिरेर थोरै परिमाणमा कम गुणस्तरको खरिद गर्नु भनेको जनताले तिरेको करको उचित सदुपयोग भएको मान्न कदापी सकिदैन । महँगो खरिदबाट जनताले अपेक्षित लाभ लिन सक्दैनन् । जनता न्यून सेवा सुविधामा बस्न तयार हुन्छन् तर महँगो मूल्य चुकाएर गुणस्तरहीन सेवा प्राप्त गर्न इच्छुक हुँदैनन् । यस किसिमको खरिद कार्यबाट विकास निर्माण कार्य र सेवा प्रवाहमा नकारात्मक नतिजा हासिल हुने कुरामा दुविधा छैन । तसर्थ सार्वजनिक खरिदको कार्यमा संलग्न खरिदकर्ता, सरकार लगायत सार्वजनिक निकाय र सेवा प्रदायक संस्थाहरु सबैमा व्यवसायिक दक्षता आवश्यक पर्दछ ।
- **सेवा (Service) :** सार्वजनिक हित वा जनकल्याणका निम्ति गरिने कार्य नै सेवा हो । सार्वजनिक खरिद कार्यमा संलग्न हुने सरकारी वा सार्वजनिक निकायका पदाधिकारीहरुले सार्वजनिक हित तथा जनकल्याण अधिकतम अभिवृद्धि हुने कुरामा कमी आउन नदिई "सेवा नै परम धर्म हो" भन्ने सम्झेर कार्य गर्नु पर्दछ । सेवा प्रदायक संस्थाहरुले पनि आफूले प्रदान गर्ने सेवाबाट करदाता नागरिकहरुको अधिकतम हित र जनकल्याणमा प्रश्न नउठ्ने गरी सेवा दिनु पर्दछ । यसबाट सेवा खरिद र बिक्रीको सबैले महशुस गर्ने खालको नतिजा प्राप्त हुन सक्दछ ।
- **वातावरणमैत्री (Enviromental Friendly) :** सार्वजनिक खरिद कार्य वातावरणमैत्री हुनु पर्ने मान्यता रहेको छ । वातावरण भनेको एउटा प्रणाली जसले पृथ्वीमा जीव वा वस्तुहरुलाई सहारा दिनुको साथै आफ्ना प्रणालीका अंगहरुका साथ आपसमा अन्तर क्रियात्मक सम्बन्ध र एक अर्का बीचको अन्तर निर्भरतालाई समेत समेट्दछ । देशले नागरिकहरुलाई सेवा सुविधा दिने उद्देश्यका

साथ गर्ने सार्वजनिक खरिद कार्य अन्तर्गत वस्तु तथा सेवा प्राप्त गर्ने शिलसिलामा होस वा भौतिक पूर्वाधारको विकास निर्माण गर्ने कार्य गर्दा प्राकृतिक श्रोत साधनहरुको अन्धाधुन्दा प्रयोग गरी रहेको छ। पृथ्वीमा उपलब्ध श्रोत साधन नास नगरी आर्थिक र सामाजिक विकास कार्य गर्नु पर्ने दिगो विकास लक्ष्यको (Sustainable Development Goals) अवधारण अनुसार नै खरिद कार्य वातावरणमैत्री हुनु आवश्यकताको बोध भएको हो। औद्योगिक तथा वैज्ञानिक प्रगति, रासायनिक पदार्थको उत्पादन र अव्यवस्थित प्रयोगले सम्पूर्ण विश्व जगत नै असुरक्षित बनी रहेको सन्दर्भमा हामीले बसोबास गरेको र बाँचीरहेको पृथ्वीको वातावरण नै खलल पुग्ने गरी विकस निर्माण कार्य गरी लाभ प्राप्त गर्न उद्धत हुनु हाम्रै लागि भविष्यमा प्रत्युत्पादक सिद्ध हुन जान्छ। वातावरणीय पक्षहरुलाई संरक्षित गर्दै विकासको गतिलाई एकीकृत तथा समानरुपमा अगाडि बढाउन सकेमा वातावरणको व्यवस्थापन हुन्छ। जैविक विविधताको विश्वव्यापी रुपमा संरक्षण गर्नु, प्रदुषण रहित स्वस्थ्य वातावरणको सृजना गर्नु, वातावरणको क्षेत्रमा अनुसन्धानात्मक कार्यलाई बढावा दिनु, वातावरण सम्बन्धी अल्पकालीन तथा दीर्घकालीन नीतिहरुको तर्जुमा गर्नु आदि कार्य नै वातावरणमैत्री व्यवस्थापनको मुख्य उद्देश्य हो। खरिद कार्य गर्दा यी कुराहरुमा सबैको ध्यान समयमै जानु पर्दछ, सचेत हुनु जरुरत छ। अन्यथा दैवी प्रकोप र प्राकृतिक विनासको असर भोग्न आजैदेखि तयार भएर बसे हुन्छ।

५. लेखापरीक्षणको आवश्यकता र महत्व

लेखापरीक्षण भनेको आर्थिक कारोवारसँग सम्बन्धित लेखा, कागजात र अभिलेखहरुको स्वतन्त्र, निष्पक्ष एवं उद्देश्यमूलक परीक्षण हो। परीक्षणले लेखाको जाँच र त्यसको आधारमा गरिने मूल्यांकन तथा विश्लेषणलाई जनाउँछ। यो परीक्षणका लागि प्रचलित ऐन, कानून, नीति, नियम, कार्यक्रम तथा प्रशासनिक निर्णय, आदेश, असल अभ्यासहरु तथा मानदण्डलाई आधार मानिन्छ।

सार्वजनिक खरिद कार्य गर्दा देशको ढुकुटीबाट खर्च गरिन्छ। जुन रकम नागरिक तिरेको कर (Tax Payer Money) बाट प्राप्त हुन्छ। सार्वजनिक कोष (Public Purse) को प्रयोग के कसरी भइरहेको छ ? खरिदको नाममा जनताहरुको हितमै सदुपयोग भइरहेको छ वा छैन ? भन्ने कुरा सरोकारवालाहरु (Stake Holder) लाई सुनिश्चितता गराउने कार्य लेखापरीक्षणबाट हुन्छ। सार्वजनिक खरिद कार्यमा संलग्न सबै पक्षले यो कार्य गर्दा सार्वजनिक खरिदका उल्लेखित मूल्य र मान्यताहरुको पालनाको सुनिश्चितता गरेर उक्त कार्य गरे वा गरेनन् तथा के कति सम्म गर्न सके ? के कति गर्न किन सकेनन् ? ऐन कानून, नीतिगत व्यवस्था, कार्यविधि, कार्यक्रम तथा प्रशासनिक निर्णय आदेशमा के कति कमजोरी देखियो ? संस्थागत तथा व्यक्तिगत क्षमता र दक्षतामा के कमजोरी देखियो ? नीति तर्जुमा र कार्यान्वयनमा के कति कमजोरी रहयो भनी स्वतन्त्र, निष्पक्ष एवं उद्देश्यमूलक ढंगले परीक्षण गर्नु नै लेखापरीक्षणको प्रमुख उद्देश्य हो। लेखा परीक्षणले सार्वजनिक खरिद ऐनले गरेको मूल्य मान्यता लगायतको जाँच तथा परीक्षण र त्यसको आधारमा मूल्याँकन तथा विश्लेषण गरी राय सहितको प्रतिवेदन दिनु लेखापरीक्षणको प्रमुख कार्य हो। लेखापरीक्षणलाई विश्वसनीय र प्रभावकारी बनाउन उद्देश्यमूलकता (Objectivity), पेशागत मान्यता (Professional Norms) र निष्पक्षता (Impartiality) लाई विशेष ध्यान दिइएको हुन्छ।

लेखापरीक्षणको मुख्य उद्देश्य आर्थिक व्यवहारमा जवाफदेहीता, विश्वसनीयता र अनुशासन प्रवर्द्धन गराउनु हो । सार्वजनिक श्रोत र साधनको प्रयोगका सम्बन्धमा निष्पक्ष र स्वतन्त्र लेखापरीक्षण तथा मूल्यांकनद्वारा सार्वजनिक जवाफदेहीताको निर्वाह एवं अभिवृद्धि गराउँछ । लेखापरीक्षण र मूल्यांकनले प्रचलित कानूनको पूर्ण अनुसरण गरी आम्दानी र खर्च गरिएका छन् छैनन् र ती कारोवारले मितव्ययिता, कार्यदक्षता, प्रभावकारिता प्रतिविम्वित गर्छन् गर्दैनन् भन्ने कुराको समेत लेखाजोखा गरी करदाता नागरिक लगायतका सबै सरोकारवाला पक्षलाई सु-सूचित गर्न लेखापरीक्षणको आवश्यकता र महत्व रहेको छ । सार्वजनिक श्रोत साधनको परिचालन एवं उपयोग सम्बन्धमा नियमितता, मितव्ययिता तथा कार्यदक्षता, प्रभावकारिताको आधारमा मूल्यांकन गरी देखिएको कमी कमजोरी दर्शाउनमा सरकारी लेखापरीक्षणको भूमिका महत्वपूर्ण रहन्छ । हाम्रो देशमा महालेखा परीक्षकको कार्यालयबाट सरकारी लेखापरीक्षणको कार्य सम्पन्न हुन्छ भने चार्टर्ड एकाउण्टेन्ट संस्थाबाट लेखापरीक्षको प्रमाण पत्र लिई दर्ता भएका व्यक्ति तथा संस्थाबाट सार्वजनिक निकायहरु लगायतका संस्थाको लेखापरीक्षण हुने गरेको छ ।

लेखापरीक्षणलाई आर्थिक नियन्त्रण र सुव्यवस्थापनमा सघाउने महत्वपूर्ण आधार मानिन्छ । सरकारी लेखापरीक्षणले निम्न माध्यमबाट नियन्त्रण, जवाफदेही र व्यवस्थापन पक्षमा सुधार गर्न योगदान पुऱ्याउँदछ ।

- सार्वजनिक श्रोत साधनको परिचालनमा अदक्षता र हानी नोक्सानी रोक्ने अवसर पहिल्याउन सघाएर,
- सम्बन्धित पदाधिकारीलाई कार्य संचालन प्रणली उपयुक्त र कानूनसम्मत बनाउन जागृत गराएर,
- नीति, प्रक्रिया तथा संगठनात्मक संरचनामा सुधार ल्याउन अपनाइनुपर्ने उपायहरु बारे सुझाव दिएर,
- सार्वजनिक प्रशासनमा जवाफदेही प्रक्रियालाई सक्षम र प्रभावकारी बनाउन आवश्यक भएको तथ्य उदाहरण सहित दर्शाएर,
- कुनै निश्चित पदाधिकारी तथा संगठनको कार्य सम्पादनमा नियन्त्रण गर्नुपर्ने क्षेत्र औल्याएर,
- लक्ष्य र उपलब्धीबीच मूल्यांकन गर्नु सूचना, तथ्यांक र जानकारी उपलब्ध गराएर,
- सार्वजनिक श्रोतको व्यवस्थापनमा पारदर्शिता र जवाफदेहीको माध्यमबाट सुशासनलाई प्रोत्साहन गरेर,
- सार्वजनिक निकायको कार्य क्षमतामा अभिवृद्धि गराएर,
- प्रशासकीय तथा व्यवस्थापकीय अधिकारको दुरुपयोगमा नियन्त्रण गर्न मद्दत गरेर र वातावरणमैत्री कार्य गरी दिगो विकासको लक्ष्य हासिल गर्न मद्दत गरेर ।

६. निष्कर्ष

एउटा रथको दुई पांग्रा भनेझै सार्वजनिक खरिद प्रक्रियामा सहभागी हुने खरिद कर्ता प्रथम पक्ष सार्वजनिक निकाय तथा सरकार र द्वितीय पक्षमा रहेको सेवा प्रदायक संस्थाहरु दुवै पक्षबाट सार्वजनिक खरिद ऐन,

२०६३ नियमावली, २०६४ तथा निर्देशिका र कार्यविधिको पालनाबाट नै यसका मूल्य मान्यताहरुको पालना हुन जान्छ। उक्त कुराहरुको पालना भयो भएन भन्ने कुराको नागरिकलाई सूचित गराउने कार्य लेखापरीक्षणको प्रतिवेदनले गराउँदछ। सार्वजनिक खरिदका उल्लेखित मूल्य मान्यता सबै पक्षहरुको पालनाबाटै सरकारी कोषको खर्चको सार्थकता सुनिश्चितता गर्न सकिन्छ। यस कार्यबाट देशमा सुशासन प्रर्वद्धन भई विश्वमा राष्ट्रले स-गौरव प्रतिष्ठा आर्जन गर्दछ।

सन्दर्भ सूची

- सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३
- सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६३
- सरकारी लेखापरीक्षण मानदण्ड, २०५३
- सार्वजनिक खरिदको मार्गदर्शन, २०६५
- महालेखापरीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदनहरु
- सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालय
- लेखापरीक्षण पत्रिकाको विभिन्न अंकहरु।

आर्थिक विकासको अवधारणा र यसका सूचकहरु



गम्भीर बहादुर हाडा*

१. पृष्ठभूमि

विकासप्रतिको अवधारणालाई ध्यानमा राखेर हेर्दा सोह्रौं र सत्रौं शताब्दीमा एक्कासी एउटा ठूलो परिवर्तन भयो जसलाई "जागरण" (Renaissance) भनिन्छ। १८ औं शताब्दीतिर सामन्तवादबाट शुरू पुँजीवादी अर्थव्यवस्थाका विभिन्न स्वरूप र प्रकारहरू विकसित भए। सन् १७७६ मा एडम स्मिथले "An Enquiry into the nature and causes of wealth of nation" भन्ने सुप्रसिद्ध आर्थिक ग्रन्थ निकालेपछि आर्थिक जगतमा हलचल पैदा भयो। सन् १८१५ देखि संचालन हुँदै आएको Laissez Faire Capitalism प्रथम विश्वयुद्धको शुरूवातसँगै अन्त्य भयो। सन् १९३६ मा जे. एम. किन्सले Laissez Faire Capitalism माथि कठोर आक्रमण गर्दै The General Theory नामक पुस्तक प्रकाशन गरेपछि नयाँ पूँजीवादी व्यवस्था झन लोकप्रिय बन्न पुग्यो भने १९ औ शताब्दीको मध्यबाट समाजवादी विचारधारा शुरूवात भयो। सन् १९२९-३० को आर्थिक मन्दीपछि विकासका नयाँ आयामहरू खोजी भए। विश्वका प्राय सबै देशहरूले आफ्नो देशमा विकासका लागि पूँजी र प्रविधिको स्थानान्तरण प्रक्रिया अपनाए। सन् १९५०-६० को दशकमा योजनागत अवधारणाले व्यापकता पायो। विकास के हो भन्ने सम्बन्धमा सन् १९५० पछि विभिन्न विचार, तरिका र दर्शनहरूको उत्पति र उन्नति हुँदै मानवीय विकास प्रतिको मान्यता (सन् १९९०) सम्म आईपुग्दा विकासको परिभाषाले पूर्णता पाएको मान्न सकिन्छ।

आर्थिक विकासका सूचकहरूका सम्बन्धमा अर्थशास्त्रीहरूबीच मतभिन्नताहरू पाईन्छन्। कतिपय अर्थशास्त्रीहरूले राष्ट्रिय उत्पादनलाई आर्थिक विकासको सूचक मानेका छन्। कतिपय अर्थशास्त्रीहरूले प्रतिव्यक्ति आम्दानीलाई आर्थिक विकासको सूचक मानेका छन्। यसैगरी कतिपय अर्थशास्त्रीहरूले आर्थिक कल्याणलाई यसको सूचक मानेका छन्। विभिन्न अर्थशास्त्रीहरूले भौतिक जीवनस्तर सूचकाङ्कलाई विकासको सूचक मानेका छन्। यी अर्थशास्त्रीहरूले आयु, मृत्युदर, साक्षरतालाई आधार बनाएका छन्। यसैगरी संयुक्त राष्ट्र विकास कार्यक्रम (UNDP) ले विकासका सूचकका रूपमा मानव विकास सूचक निर्माण गरेको छ। आर्थिक विकासको परिसूचकको आधारमा आर्थिक विकासको मापन गर्न सकिन्छ। विभिन्न अर्थशास्त्रीहरूले आर्थिक विकासको परिसूचकको अलग-अलग व्याख्या गरेका छन्। हाल गैर आय क्षेत्रहरू आर्थिक विकासका परिसूचकहरू भएका छन्। सामान्यतया प्रतिव्यक्ति आम्दानी र उपभोगमा बृद्धि हुनुलाई विकास भनेर भन्ने गरिन्छ। तर आर्थिक विकासको निमित्त प्रतिव्यक्ति आम्दानीमा बृद्धि हुनु नै पर्याप्त शर्त भने होइन। किनभने आर्थिक विकास भनेको एउटा जटिल तथा दीर्घकालीन प्रक्रिया हो।

---

* श्री हाडा, भक्तपुर बहुमुखी क्याम्पसमा सह प्राध्यापक (अर्थशास्त्र) पदमा कार्यरत हुनुहुन्छ।

आर्थिक विकासको निमित्त प्रतिव्यक्ति आम्दानीमा बृद्धिको साथै सामाजिक, संस्थागत र संरचनात्मक कुराहरूमा पनि परिवर्तन हुनु आवश्यक हुन्छ । आर्थिक विकास मानिसले मानिसकै लागि गर्ने भएकोले यो मानव कल्याणसँग सम्बन्धित हुनुपर्दछ । प्रतिव्यक्ति आम्दानीका साथै जनताहरूको जीवनस्तरमा भएको बृद्धि, उत्पादनको संरचना तथा साधनहरूको वितरणमा संरचनागत परिवर्तनहरू, बचत र पूँजी निर्माणको दरमा भएको बृद्धि देशमा उपलब्ध स्रोत, साधनहरूको समुचित विकास र प्रयोग, विज्ञान र प्रविधिमा हुने विकास आदि जस्ता महत्वपूर्ण विषयहरू पनि आर्थिक विकासको मापदण्ड र सूचकहरू हुन् । यसको साथसाथै गरिबी निवारण, रोजगारीको अवसरहरूमा बृद्धि, समाजमा आय तथा धन सम्पत्तिको न्यायोचित वितरण, मानिसका आधारभूत आवश्यकताहरूको पूर्ति, मानव जीवनको भौतिक गुण, परिसूचकहरूमा हुने सुधार, मानव विकास परिसूचक र मानव गरिबी सूचकमा भएको सुधार आदि आर्थिक विकासका राम्रा परिसूचकहरू हुन् । आर्थिक विकासका परिसूचकहरूलाई आम्दानी परिसूचक (Income indicators or Economic Indicators) र गैह्र आम्दानी परिसूचक (Non-Economic Factors) गरी विभाजन गरी अध्ययन गर्न पनि सकिन्छ । आर्थिक विकासको मापदण्डको सन्दर्भमा दुई प्रकारका धारणा देखा परेका छन्:-

२. परम्परागत धारणा

शास्त्रीय अर्थशास्त्रीहरू (Classical Economist) ले राष्ट्रिय उत्पादन, राष्ट्रिय आम्दानी, रोजगारी, सहकारी आदिलाई आर्थिक विकासको मापदण्डको रूपमा लिएका छन् भने वणिज्यवादीहरूले देशमा विद्यमान् स्वर्ण तथा रजतलाई नै आर्थिक विकासको मापदण्ड मानेको पाइन्छ । समाजवादका पिता मानिने अर्थशास्त्री र राजनीतिशास्त्री कार्ल मार्क्स (Karl Marx) ले पूँजीवादको समाप्ति र समाजवादको उदयलाई नै आर्थिक विकासको मापदण्डको आधार बनाएको देखिन्छ । एडमस्मिथ (Adamsmith) ले जहाँ वस्तु तथा सेवाको उत्पादन बढी हुन्छ त्यसलाई विकसित ठान्थे । Hicks / Paul Streeten ले आर्थिक विकास भनेको दीर्घकालीन परिवर्तनको रूप हुँदा यसको मापदण्ड सबै कालमा स्वरूपको नभएर परिवर्तनीय हुने सहकारिताको विकासलाई आर्थिक विकासको सूचक मान्दथे । अत: उनको धारणा अनुसार जुन देशमा सहकारीताको जति बढी विकास हुन्छ त्यो देश आर्थिक विकासको बाटोमा त्यत्तिनै अगाडि बढ्छ । सन् १९५० र १९६० को दशकमा अर्थशास्त्रीहरूले विकास अवधारणालाई केवल राष्ट्रिय आय (National Income) सँग सीमित राखेका थिए । यस समयमा अर्थशास्त्री रोस्टोव (Rostow) को सिद्धान्तले महत्वपूर्ण स्थान ओगटेको थियो । यिनले अर्थतन्त्रको विकासको लागि औद्योगीकरण र शहरीकरणमा जोड दिंदै राष्ट्रिय आयमा बृद्धि भएमा मात्रै आर्थिक विकास भएको मान्दथे । यस कुरालाई संयुक्त राष्ट्र संघले समर्थन गर्दै सन् १९७० को दशकलाई आयको दशक तथा विकासको दशक घोषणा गरेको थियो । यस समयमा अर्थशास्त्रीहरू नर्क्स Hirshman ले पनि उत्पादन तथा आयलाई जोड दिएका छन् ।

कुनै देशको एक आर्थिक वर्षभित्र कुल वस्तुहरू तथा सेवाहरूको उत्पादनको जोडलाई कुल राष्ट्रिय उत्पादन (Gross natioanl Prouduct) भनिन्छ । कुल राष्ट्रिय उत्पादनको मौद्रिक मूल्यलाई राष्ट्रिय आय भनिन्छ । कुल राष्ट्रिय आयबाट सम्पत्तिको मूल्य ह्रास घटाउनाले शुद्ध राष्ट्रिय आय प्राप्त हुन्छ । सारमन कुजनेट्स (Kuznets) र वाल्डविनले राष्ट्रिय आयमा हुने बृद्धिलाई आर्थिक विकास मानेका छन् । प्रो मीड (meade)

को अवधारणा अनुसार प्रतिव्यक्ति आम्दानीको अपेक्षा कुल आय कल्याणको लागि बढी उपयुक्त माध्यम हो ।"राष्ट्रिय आयमा बृद्धि सूचकको सट्टा प्रतिव्यक्ति आयमा बृद्धि सूचक (indicators) लाई आर्थिक विकासको सूचक मान्न भ्रमात्मक हुनेछ । किनभने कहिलेकाहीं यस्तो पनि हुन सक्छ कि कुनै देशको राष्ट्रिय आयमा बृद्धिको दरमा त्यस देशको जनसंख्यामा पनि बृद्धि हुँदा त्यस देशको प्रतिव्यक्ति आयमा बृद्धि हुन्छ र राष्ट्रिय आयमा वृद्धि सूचकलाई नै आर्थिक विकासको सही सूचक हो भन्ने हामी मान्न सक्छौं । यस तर्कलाई विरोध गर्ने अर्थशास्त्रीहरूको के भनाइ छ भने वास्तविक राष्ट्रिय आयको सम्बन्ध मुद्राको अपेक्षामा वास्तविक रूपमा देशको अन्तिम वस्तु तथा सेवाको कुल उत्पादनसँग हुने भएकोले वास्तविक राष्ट्रिय आयको गणना गर्दा मूल्य परिवर्तनलाई मान्नु हुँदैन । यता विकासोन्मुख देशहरूमा बारम्बार मूल्य परिवर्तन भइरहने हुनाले यसलाई नकार्न पनि सकिँदैन । राष्ट्रिय आयको बृद्धिसँगै जनसंख्या बृद्धि पनि तीव्र रूपमा हुन्छ भने आर्थिक विकास होइन अवरोध पनि देखा पर्दछ । केही उत्पादनहरू घर भित्रै पनि सीमित रहने भएकोले देशको सबै उत्पादन पर्न जादैन र त्यो राष्ट्रिय आयमा गणना हुँदैन ।

धेरैजसो राष्ट्रिय उत्पादन वा राष्ट्रिय आयलाई आर्थिक विकासको सूचकको रूपमा लिएका छन् । राष्ट्रिय आयलाई आर्थिक विकासको मापदण्डको रूपमा लिइनुपर्दछ भन्ने राय दिने अर्थशास्त्रीहरूको मतानुसार आर्थिक विकासलाई नाप्न कुनै अर्थव्यवस्थामा दीर्घकालीन के कति मात्रामा राष्ट्रिय आयमा बृद्धि भएको छ, त्यसलाई हेर्नु पर्दछ । अर्थशास्त्री साइमन कुजनेट्स (Simon Krznets) ले यस सूचकलाई उत्तम ठानेका छन् । कुनै एक देशको सामान्यतः एक वर्षको वस्तु तथा सेवाको उत्पादनलाई वास्तविक मूल्यमा परिवर्तन गर्दा वास्तविक राष्ट्रिय आम्दानी निस्कन्छ । विगतको कुनै एउटा वर्षलाई आधार वर्ष (Base Year) को रूपमा लिएर यसको गणना गर्न सकिन्छ । अर्थशास्त्री मेयर र वाल्डवीन (Meir and Baldwing) को भनाइ अनुसार "कुनै पनि देशमा कुल राष्ट्रिय उत्पादनमा बृद्धि भएको अनुपातमा राष्ट्रको आम्दानीमा बृद्धि हुनुपर्दछ, तबमात्र आर्थिक विकासलाई मापन गर्न सकिन्छ । कुनै पनि देशको शुद्ध राष्ट्रिय उत्पादन या आय समुन्नतिको आधार हो । कुल आम्दानीमा भएको बृद्धि नै सामाजिक कल्याण मापन गर्ने प्रमुख आधार हो । मानिसको प्रतिव्यक्ति आय समग्र राष्ट्रको आम्दानीमा भर पर्ने भएको हुँदा व्यक्तिगत आम्दानीको माध्यमबाट नै देशमा आर्थिक विकास भएको छ वा छैन भन्ने कुराको वास्तविक अध्ययन गर्न सकिन्छ । राष्ट्रिय आयको परिवर्तनले देशको समग्र आय परिवर्तन जनाउने भएकोले यसलाई ज्यादा भरपर्दो आधार मानिएको हो । राष्ट्रिय आयको वृद्धिले प्रतिव्यक्ति आयको वृद्धिमा सहयोग पुऱ्याउने हुँदा राष्ट्रिय आयको वृद्धि महत्वपूर्ण छ । समग्र अर्थतन्त्रको विकासको अध्ययन तथा तुलना प्रतिव्यक्ति आयको आधारमा नभएर राष्ट्रिय आयको आधारमा नै गर्न सकिने हुन्छ ।

राष्ट्रिय आयमा वृद्धि सूचक (Indicators) को विपरित आधुनिक अधिकांश अर्थशास्त्रीहरू जस्तै, वुकानन् एवं एलिस, केयर वरन अर्थर लेविस (Lewis), किन्डले वर्जर (Kindley Beerger) आदिले प्रतिव्यक्ति आय वृद्धिलाई आर्थिक विकासको सूचक मानेका छन् । कूल राष्ट्रिय आयलाई कूल जनसंख्याले भाग गर्दा प्रतिव्यक्ति आय प्राप्त हुन्छ । अर्थशास्त्रीहरूको विचारधारा अनुसार नेपाल जस्तो विकासोन्मुख मुलूकहरूको प्रधान समस्या जनताहरूको जीवनस्तरमा तीव्र गतिले सुधार गर्नु वा माथि उकास्नु हो । जनताहरूको जीवनस्तरको प्रत्यक्ष सम्बन्ध प्रतिव्यक्ति आय सित हुन्छ । प्रतिव्यक्ति आम्दानी (Percapita Income) को वृद्धि हुनु भनेको देशको सम्पूर्ण आर्थिक अवस्था राम्रो हुदै गएको मानिन्छ ।

अर्थशास्त्री टोडारो (M.P.Todaro) को भनाईअनुसार "आर्थिक विकासलाई समग्र देशको आर्थिक वृद्धिदर अथवा प्रतिव्यक्ति आम्दानीले मात्र पूरै रूपले नाप्न सकिदैन । कुनै पनि देशको आर्थिक विकास कति भएको छ भन्ने कुरा हेर्नलाई त्यो देशले आफ्नो राष्ट्रिय उत्पादनलाई जनताहरू माझ कसरी बाँडफाँड गरेको छ त्यो हेर्नु जरूरी छ ।" प्रतिव्यक्ति आम्दानीमा बृद्धि भएर पनि प्रतिव्यक्ति उपभोग कम हुन सक्छ । देशको राष्ट्रिय आयमा वृद्धि हुनु वा प्रतिव्यक्ति आयमा वृद्धि हुनु नै आर्थिक विकासको सूचक मानिन्थ्यो । तर यसो हुँदैमा देशमा विद्यमान व्यापक गरिबी, रोग, भोक, अशिक्षा, अज्ञानता, आर्थिक असमानता, बेरोजगारी, आर्थिक पछौटेपन जस्ता आर्थिक विकृति हट्न नसकेकोले सन् १९५० देखि १९६० को दशकमा अर्थशास्त्रीहरूले आर्थिक वृद्धि र आर्थिक विकासको सम्बन्धमा अन्तर छुट्याए । किनभने आर्थिक विकास भनेको नागरिकहरूको बहुपक्षीय कल्याण हो । जसमा स्वास्थ्य, शिक्षा, यातायात, खाने, लगाउने जस्ता आधारभूत कुराहरूको व्यवस्था पर्दछन् भने आर्थिक वृद्धि अन्तर्गत यी सबै उपलब्धि गर्न सक्दैनन् । देशमा गरिबी, भोक, अज्ञानता, अशिक्षा, आर्थिक असमानता, बेरोजगारी, अर्ध बेरोजगारी जस्ता समस्याहरू आर्थिक विकास नभईकन हट्न नसक्ने र देशमा आर्थिक वृद्धिले मात्र सघाउन नपुऱ्याएको अर्थात् समस्याहरू समाधान नभएकोले अर्थशास्त्रीहरूले यी दुवै धारणालाई बेग्ला बेग्लै रूपमा वर्णन गर्न खोजेका छन् ।

आर्थिक वृद्धि र आर्थिक विकास एउटै जस्तो देखिए पनि यी दुईमा अन्तर छ । आर्थिक विकास सम्बन्धी केही पर्यायवाची शब्दहरूको प्रयोग र आर्थिक विकासको परिभाषा बारेमा विभिन्न अर्थशास्त्रीहरूले आ-आफ्ना विचारहरू व्यक्त गरेका छन् । कसैले यसलाई Economic Growth भनेका छन्, कसैले Economic welfare, कसैले Economic progresss र कसैले निरन्तर परिवर्तन (Secular change) भनेका छन् । आर्थिक विकास भनेको व्यापक अर्थ ओगट्ने शब्दावली हो । यसैले आर्थिक विकासको एक अंश आर्थिक वृद्धि हो । अर्थात् आर्थिक वृद्धि भित्र आर्थिक विकास गर्न सकिँदैन । तर आर्थिक विकास भित्र आर्थिक वृद्धि पर्दछ । आर्थिक विकास भनेको बहुपक्षीय मानवीय भौतिक विकास हो । आर्थिक वृद्धि भएर मात्र आर्थिक विकास हुँदैन । यसको अतिरिक्त सामाजिक, शैक्षिक, प्रशासकीय र सांस्कृतिक दृष्टिले देश समृद्धि हुन सकेमात्र आर्थिक विकास भएको मानिन्छ । आर्थिक प्रगति अन्तर्गत परम्परागत तथा नियमित पद्धतिअनुसार उत्पादन भइरहन्छ । उत्पादनमा कुनै किसिमको नवीनताको सृजना हुँदैन । तर आर्थिक विकासको अर्थ के भने पूर्णतया नयाँ वस्तुको उत्पादन हुन्छ र प्रचलित वस्तुमा निरन्तर सुधार भइरहन्छ । यसरी आर्थिक विकास अन्तर्गत सृजनात्मक शक्तिको जन्म हुन्छ र नवीन उत्पादन हुन्छ । यसको अतिरिक्त आर्थिक विकास मानवको सर्वाङ्गिण विकाससँग सम्बन्धित हुन्छ भने आर्थिक वृद्धि को सम्बन्ध राष्ट्रिय आयको दीर्घकालीन वृद्धिसँग मात्र सीमित हुन्छ ।

साधारणतया विकास भन्नाले एउटा यस्तो अवस्थामा पुग्नु वा परिणत हुनु हो जुन पहिलेको भन्दा उन्नत र समृद्ध हुन्छ । अझै गहिरिएर सोच्ने हो भने विकास भनेको त्यो हो जसले प्राकृतिक सन्तुलनमा ह्रास आउन नदिइ मानव जीवनस्तरमा सुधार ल्याउँदै मानिसको आहार, व्यवहार, बसाइ तथा दृष्टिकोणमा परिवर्तन ल्याउँछ । त्यसैले विकास भनेको भौतिक विकास मात्र होइन, यो मानव समाजको बहुपक्षीय विकास हो जस्तै- आर्थिक विकास, सामाजिक विकास, राजनैतिक विकास, प्राविधिक विकास, व्यवस्थापकीय विकास, सांस्कृतिक विकास आदि । यसरी हेर्दा विकास मानवीय प्रगतिको एउटा दिशाबोध हो जुन व्यक्ति, समाज,

गाउँ वा मुलुकको अवस्थामा भर पर्दछ । वर्तमान नेपालको अवस्थामा उपलब्ध स्रोत र साधनको परिचालन (सदुपयोग) गरी रोजगारी, आय, उपभोगको वृद्धि गरी शिक्षा, स्वास्थ्यको अवस्थामा सुधार ल्याई गरिबी निवारण गर्न सक्नु नै विकास हो ।

गरिबी निवारण हाल ग्रामीण नेपालको विकास अभियानमा प्राथमिकताको विषय हो । अब ग्रामीण क्षेत्रमा छरिएर रहेका गरिब जनसमुदायको अवस्थाबारे जानकारी राख्ने र तिनको अवस्थामा सुधार ल्याउने आवश्यक ज्ञान, सीप प्राप्त गर्ने उत्पादनशील रोजगारी प्राप्त गर्ने आय आर्जन गर्ने, र उपलब्ध साधनको समुचित उपयोग गरी आफ्नो अवस्थामा सुधार ल्याउने अवसर प्रदान गर्ने र यस्ता बानी बसाल्ने खालका कार्यक्रम संचालन गर्नु नै विकास कार्यक्रमहरू हुन् । कृषि विकास, घरेलू उद्योग, शिक्षा तथा स्वास्थ्य सम्बन्धी कार्यक्रम यसका उदाहरण हुन् ।

विकास शब्द अत्यन्त मूल्यवान र संभवत निकै नै प्रभावकारी अवधारणा हो । यो एउटा सकारात्मक संरचनागत परिवर्तित स्वरूप हो । एउटा परिवर्तन र निरन्तर चलिरहने नयाँ अवस्थाको स्थापना र शुरूवात हो । अत: मानव समुदायको जीवन पद्धतिको स्वनिर्भर सकारात्मक र स्वपरिचालित अवस्था नै विकास हो जसमा मानवीय र सामाजिक पक्ष पूर्ण रूपमा समेटिएको हुन्छ । विकासलाई बहुपक्षीय प्रक्रियाको रूपमा लिंदै संरचनात्मक परिवर्तन र दृष्टिकोणमा संस्थागत परिवर्तनलाई बहुपक्षीय प्रक्रियाको रूपमा लिइएको छ । निरपेक्ष गरिबीको निवारण र असमानता हटाउने सवालमा आर्थिक वृद्धिलाई सकारात्मक विश्लेषणबाट माथि उठी सामाजिक पूँजीको महत्वलाई जोड दिंदै समानता तर्फ केन्द्रित गरेको पाइन्छ ।

आर्थिक कल्याणमा वृद्धि हुनुलाई आर्थिक विकास मान्ने अर्थशास्त्री Okun and Richardson हुन् । उनीहरूको भनाइ अनुसार, आर्थिक विकास भनेको बढी मात्रामा वस्तु तथा सेवा उपलब्ध हुनु हो जसबाट मानिस भौतिक कल्याणमा निरन्तर वृद्धि हुन्छ । यस परिभाषामा समाजमा वस्तु तथा सेवाको पर्याप्तताद्वारा सामाजिक कल्याणमा वृद्धि भै आर्थिक विकास हुन्छ भन्ने कुरामा जोड दिइएको छ ।

आर्थिक कल्याणको मापदण्डले उपभोगलाई जोड दिएको छ । उपभोगमा वृद्धि नभईकन जनताको जीवनस्तरमा सुधार हुन सक्दैन । आर्थिक कल्याणको आधारमा आर्थिक विकास मापन गर्दा आर्थिक विकासले प्रतिव्यक्ति आय वृद्धि हुनुका साथसाथै आयको असमान वितरण घट्न गई समस्त जनसाधारणहरूको सन्तुष्टि अधिकतम बढ्दै गइरहेको अवस्थालाई दर्शाएको हुन्छ । आर्थिक विकासको प्रक्रियामा व्यक्तिहरूद्वारा उपभोग गरिने वस्तु तथा सेवाहरूको स्तर वृद्धि हुँदै गइरहेको हुन्छ । आर्थिक कल्याणमा वृद्धिका परिसूचकमा विश्वास गर्ने अर्थशास्त्रीहरूको भनाइ अनुसार आम्दानी तथा उत्पादन मात्र आर्थिक विकासको सूचक हुन सक्दैन । उत्पादन आर्थिक विकासको लागि आवश्यक भए तापनि वितरणलाई पनि ध्यान दिनुपर्दछ । उत्पादन र आम्दानीको ठूलो हिस्सा सीमित व्यक्तिमा केन्द्रित हुने गरी उत्पादन र आम्दानी बढ्ने अवस्थालाई सच्चा अर्थमा आर्थिक विकास भन्न नसकिने धारणा कल्याणवादी अर्थशास्त्रीहरूको धारणा रहेको पाइन्छ । कल्याणवादी अर्थशास्त्रीहरूका मतानुसार आर्थिक विकास भए नभएको मापन गर्नको लागि गरिबी घटेको वा बढेको, साधनको वितरण अधिकतम व्यक्तिको साथमा जान

सके नसकेको, बेरोजागारीको आकार घटेको या नघटेको तथा मानिसको जीवनस्तरमा सुधार आएको वा नआएको भन्ने कुराको मापन गर्न सकिन्छ ।

३. आधुनिक धारणा (Modern Concept)

आधुनिक धारणाको पक्षधर अर्थशास्त्रीहरूले राष्ट्रको उत्पादन, राष्ट्रिय आय, प्रतिव्यक्ति आम्दानी, आदिको साथसाथै आधारभूत आवश्यकता, जीवनको भौतिक गुण सूचक, मानव विकास सूचक आदि जस्ता गैर आम्दानी परिसूचक (non -economic factors) लाई समेत आर्थिक विकासको मापदण्डको रूपमा लिएको पाइन्छ । आर्थिक विकासको मापदण्डलाई वर्तमान समयमा सुक्ष्म अर्थशास्त्र र बृहत अर्थशास्त्र (Micro and macro economics) गरी दुई पक्षबाट हेर्न सकिन्छ । अर्थव्यवस्थामा शिक्षा र प्रशिक्षणको सुविधामा वृद्धि हुनु, लगानीको मात्रामा वृद्धि हुनु, मानिसहरूको उत्पादन क्षमतामा वृद्धि हुने तथा समाजमा विद्यमान मूल्य, मान्यता, रहन सहनको स्तरमा क्रमिक सुधार आउनुलाई पनि आर्थिक विकासको मापदण्ड (indicator of economic development) मानिएको छ । केही अर्थशास्त्रीहरूले शिक्षा, स्वास्थ्य , खाद्यान्न, पोषण, सीप, साक्षरता रोजगारीको अवस्था, आधारभूत आवश्यकताको उपभोग, यातायताको सुविधा, वासस्थान, मनोरञ्जन, सामाजिक सुरक्षा जस्ता विषयहरूलाई आर्थिक विकासको सूचकको रूपमा लिएका छन् ।

सामाजिक प्रक्रिया व्यवहार गर्ने त्यस्तो ढंग वा ढाँचा हो जसद्वारा एउटा समूहका सदस्यहरूको सम्बन्ध स्थापित हुन्छ र एक भिन्न विशेष प्राप्त गर्दछन् । सामाजिक प्रक्रियाको अर्थ विभिन्न व्यक्ति तथा समूहहरूको बीचमा हुने अन्तरक्रियाको विविध प्रकार हो जस अन्तर्गत सहयोग, द्वन्द्व, सामाजिक विभेदीकरण, एकीकरण विकास, उत्थान र पतन आदि पर्दछन् । समाज भनेको दुई वा दुई भन्दा बढी व्यक्तिहरू बीचको अन्तर सम्बन्ध हो । अन्तर क्रियात्मक सम्बन्धको जालो हो । मानवीय सम्बन्ध हो । यसैले सामाजिक परिवर्तन मानव बीचको सम्बन्धको स्वरूपमा, ढाँचामा, विशेषतामा आउने फेरबदल हो, भिन्नता हो, संशोधन हो, रूपान्तरण हो, परिवर्तन तथा फेरबदल एक शास्वत नियम हो, निरन्तर प्रकृया हो । परिवर्तन भनेको कुनै पनि चीजको पहिलो अवस्था, ढाँचा स्वरूप अथवा विशेषतामा आउने अन्तर भिन्नता या फेरबदल हो । समयको अन्तरालमा कुनै पनि बस्तुमा देखा पर्ने भिन्नता नै परिवर्तन हो । सामाजिक परिवर्तन सामाजिक सम्बन्धको प्रणालीमा आउने भिन्नता तथा अन्तर हो । सामाजिक सम्बन्धहरू भन्नाले सामाजिक प्रक्रियाहरू, अन्तरक्रियाहरू र सामाजिक संगठन, संरचना, व्यवस्थाहरू हुन् भन्ने बुझिन्छ ।

सामाजिक परिवर्तनले सामाजिक जीवनको आधारभूत एवं पूरक विशेषताहरुसँग सरोकार राख्ने गर्दछ जसमा एकातर्फ स्थायित्व , निरन्तता र पुनराबृतिलाई ध्यान दिइनेछ भने अर्को तर्फ गतिशिलता र परिवर्तनशिलतालाई सरोकार राखिनेछ । वास्तवमा सामाजिक परिवर्तनका प्रक्रियाहरु नियमित र अन्तरसम्बन्धित हुनेछन् । सामाजिक परिर्वतन प्रत्येक समयमा सम्पूर्ण मानव समाजमा हुने गर्दछ जस्तो क्रान्ति र आन्दोलनबाट स्थापित हुने नयाँ मूल्य मान्यता र अवस्थाहरु अर्कोतर्फ कतिपय सामाजिक परिवर्तनहरु क्रमिक रुपमा हुने गर्दछन् जसलाई पूर्व अनुमान गर्न सकिने छ । चाल्स एल हपर्व को विचारमा " समयको दौरानमा सामाजिक संरचना तथा संस्कृतिक ढांचामा हुने महत्वपूर्ण

परिवर्तनलाई सामाजिक दौरानको संज्ञा दिन सकिन्छ। ‘‘जो हयाजेलहस्टले सामाजिक परिवर्तनले दिएको परिभाषा अनुसार ‘‘ सामाजिक संरचनामा हुने परिवर्तन नै सामाजिक परिर्वतन हो जसमा , प्रकृति , सामाजिक संस्थाहरु, समाजको सामाजिक व्यवहार तथा सामाजिक सम्बन्ध मानिसहरुको समुदाय आदि सम्बन्धित हुनेछन् ।’’

सामाजिक परिवर्तनको अर्थलाई स्पष्ट Maclever भन्दछन् “मानवीय सम्बन्धमा हुने परिवर्तन सामाजिक परिवर्तन हो ।” Kingsley Davis भन्दछन् -“सामाजिक परिवर्तनको तात्पर्य त्यस्ता समस्त अन्तरहरू हो, जुन अन्तर सामाजिक संगठन, ढाँचा, बनौट तथा प्रकार्यमा देखिन्छ ।” सामाजिक परिवर्तन एक सार्वभौमिक घटना हो। सामाजिक परिवर्तनको गति असमान र तुलनात्मक हुन्छ। सामाजिक परिवर्तन नियमित र जटील तथ्य हो। सामाजिक परिवर्तनको विषयमा भविष्यवाणी गर्न सकिदैन। सामाजिक परिवर्तन योजनाबद्ध र स्वतफूर्त दुवै हुन्छ। सामाजिक परिवर्तनद्वारा मानिसहरूको मनोवृत्ति र चालचलनमा सुधार ल्याउँछ। जाति प्रथा, धार्मिक रीतिरिवाज उत्तराधिकारीको नियम, संयुक्त परिवार प्रणालीलाई समय अनुसार परिवर्तन गर्न सकेमा आर्थिक विकासलाई मद्दत पुऱ्याउने गर्दछ। देशमा आर्थिक विकास तीब्र रूपमा गरेर, शिक्षा र संचारको विकास गरेर आम्दानी र रोजगारी बढाएर, उत्पादनमा नवीनतम प्रयोग गर्ने, औद्योगीकरणद्वारा समाजमा रहने मानिसहरूको मनोवृत्तिमा परिवर्तन ल्याएर विकासको लागि मार्गदर्शन गर्न सक्छ। पल वि हर्टन र चेस्टर एल हन्ट को परिभाषामा ‘‘सामाजिक परिवर्तन, सामाजिक संरचना र समाजको सम्बन्धमा हुने परिवर्तन हो जसलाई संस्कृतिक परिवर्तनसँग अन्तर परिवर्तनीय रुपमा प्रयोग गरिन्छ ‘‘सामाजिक परिवर्तनको प्रभाव अनुकूल भएमा मात्र समाजले स्वीकार्ने छ। समाजले स्वेच्छाले स्वीकारेको , राम्रोसँग बुझेको र सामाजिक मूल्य र मान्यतामा प्रतिकूल असर नपारेको अवस्थामा सामाजिक परिर्वनलाई समाजले आत्मसात गर्नेछ।

आर्थिक विकासलाई इच्छा, योग्यता, गुण, क्षमता, ज्ञान, भावना, मान्यता, संस्कार, उद्देश्य, आकर्षण, संस्था, संगठन र राजनैतिक प्रबन्ध आदि अनगिन्ती विभिन्न प्रकारका सामाजिक भावनाद्वारा निर्धारण गरेको हुन्छ। जुन समाजमा गुण, ज्ञान, अनुभव, कुशलता, अनुशासन, दुरदर्शिता, विवेक तथा सहनशीलता जस्ता आवश्यक गुणहरू विद्यमान हुन्छन्। त्यो समाज आफ्नो आवश्यकता पूर्ति गर्न चाहिने साधन र स्रोत उपलब्ध गराउन सक्ने उपाय तथा अनुभवको खोज गर्न समाजमा नयाँ परिवर्तन ल्याउन सफल हुन्छ। विकास आर्थिक स्रोतको प्राप्तिले मात्र हुन सक्दैन, जनताले आफ्नो तनमन धन लगाएर देश र देशवासीको विकास नै हाम्रो विकास हो भन्ने धारणा लिई सक्रियताका साथ सामाजिक परिवर्तन गर्ने कटिबद्ध हुनेतर्फ आफ्नो तत्परता देखाएको हुनुपर्दछ।

परिवर्तन शब्दले एकरूपबाट अर्को रूपमा आउनु हेरफेर हुनु नयाँ रूप दिनु, सुधार्नु कुनै काल वा युगको अन्त भई नयाँ युग आउनु भन्ने कुरा जनाउँछ। त्यसरी नै सामाजिक परिवर्तन भन्नाले कुनै पनि एक निश्चित समयावधि भित्रमा समाज वा सामाजिक व्यवस्थामा देखा पर्ने भिन्नतालाई जनाउँछ। सामाजिक परिवर्तनले सामाजिक सम्बन्धहरू, सामाजिक संरचना, सामाजिक संस्थाहरू र तिनीहरूको सम्बन्ध, क्रिया, अन्तरक्रियाहरूमा आउने परिवर्तनहरूलाई जनाउँछ। समाजको कुनै एक व्यवस्थामा आएको परिवर्तनले सम्पूर्ण समाजलाई नै प्रभावित गर्दछ। ग्रामीण समाजमा परिवर्तनको कारक अथवा तत्वहरूमा प्राकृतिक

कारक, प्राविधिक कारक, सामाजिक कारक, आर्थिक कारक, सांस्कृतिक कारक र राजनैतिक कारक आउँछन् । ग्रामीण क्षेत्रमा औद्योगीकरणको विकास भएमा पनि सामाजिक परिवर्तन हुन्छ । औद्योगीकरणलाई साधारणतया प्राविधिक विकाससँग गाँसिन्छ । कुनै पनि समाजमा विकास गर्न र परिवर्तन ल्याउनको लागि प्राविधिक विकास हुनु अति जरुरी छ । उद्योगमा प्राविधिक विकास भन्नाले घरेलु उत्पादन अर्थात् हातले गरिने कार्यहरू मेशिनहरूद्वारा गरिन्छ र बृहत मात्रामा उत्पादन हुन्छ । औद्योगीकरणले कृषिमा आधारित जनसंख्याको भारलाई घटाउँछ । यसले गर्दा स्थानीय स्रोत र साधनहरूको परिचालन हुन्छ र मानिसहरूलाई रोजगारी प्राप्त भएर आम्दानीमा बृद्धि गर्न सहयोग पुऱ्याउँछ ।

ग्रामीण क्षेत्रमा परिवर्तन ल्याउन अथवा सामाजिक परिवर्तन ल्याउन आधुनिकीकरण हुनु पनि आवश्यक छ । आधुनिकीकरणले साधारण तथा नयाँ आधुनिक प्रविधिको प्रयोग गर्नु, मानिसको विचारधारा र कार्य गराईमा परिवर्तन आउनु, पुराना उपकरणहरूको ठाउँमा नयाँ उपकरणहरूको प्रयोग गर्नु आदिलाई जनाउँछ । यसले समाजको सामाजिक, आर्थिक, राजनैतिक, सांस्कृतिक स्थितिमा असर गर्दछ । आधुनिकीकरणको प्रकृयालाई आर्थिक विकाससँग गाँसिने गरिन्छ । आधुनिकीकरणको अर्को पक्ष समाजमा शैक्षिक सुविधाहरू उपलब्ध हुनु र समाजका धेरैजसो मानिसहरू साक्षर हुनु, विभिन्न पेशा र व्यवसायमा तालिमको व्यवस्था हुनु, विभिन्न स्वास्थ्य सुविधाहरू उपलब्ध हुनु आदि । अर्को कुरा आधुनिकीकरणले खुला समाजको निर्माण गर्नमा सहयोग पुऱ्याउँछ । व्यक्तिको क्षमता, तालिम र योग्यता तथा दक्षताको भरमा नै आफूलाई सुहाउँदो पद पाउन सक्दछ । ग्रामीण क्षेत्रमा शिक्षालाई बढी व्यवस्थित गर्न प्रचार गर्नु अति आवश्यक भएको छ । हाम्रो जस्तो पहाडी इलाका तथा हिमाली क्षेत्रले ढाकेको देशमा यातायातको निकै असुविधा छ । तसर्थ यस कार्यका लागि संचारको उपयुक्त माध्यम अपनाउनुपर्छ ।

३.१ सामाजिक विकास कसरी गर्ने त ?

- सर्वप्रथम, जातीय भेदभावसम्बन्धी क्रियाकलाप विरूद्धका स्वरहरू उठ्नु पर्दछ । जसले समाजमा समानता र गतिशीलतालाई बढाउँदछ भने मानसिक हीनतालाई हटाई सामाजिक एकता बढ्दछ ।
- अवैज्ञानिक र अव्यावहारिक शिक्षामा परिवर्तन गरी व्यावसायिक र व्यावहारिक शिक्षा लागू गरिएमा स्वनिर्भरता (Self dependecy) बढ्दछ ।
- परम्परागत प्रविधिबाट कम उत्पादन, न्यून गुणस्तर, बढी खर्च भइरहेको छ र त्यहाँ नयाँ प्रविधि प्रयोग गर्ने हो भने त्यसले उत्पादनमा मात्रात्मक (Quantitative) र गुणात्मक (Qualitative) वृद्धि ल्याउँदछ ।
- निरङ्कुश तथा तानाशाही शासन व्यवस्थाका सट्टा प्रजातान्त्रिक व्यवस्था स्थापना गर्न सकेमा समाजमा सबैको भावना, चाहनाले अवसर प्राप्त गर्दछ ।
- विवाह, वर्तबन्ध, संस्कार र मान्यतामा हुने गरेका नगर्दा पनि हुने प्रकृतिका फजुल खर्चको न्यूनीकरण गरिएमा समाजमा हुन सक्ने र भए गरेका विखण्डन, असमानता र विपन्नतालाई हटाउन सजिलो पर्दछ ।
- शहरीकरण तथा औद्योगीकरणको माध्यमद्वारा पनि सामाजिक विकास गर्न सकिन्छ ।
- सामाजिक परिचालनको माध्यमद्वारा जनताको क्षमता अभिबृद्धि गरी सामाजिक विकास गर्न सकिन्छ ।

३.२ आधारभूत आवश्यकता (Basic Needs):- आधारभूत आवश्यकताको महत्वलाई अर्थशास्त्री महवुब उल हक (Mahabub ul Haq) यसरी व्यक्त गर्दछन् –"कुल राष्ट्रिय उत्पादन वृद्धि अपरिहार्य छ र यसलाई आम गरिबीको समस्याको निराकरणका लागि विवेकपूर्ण निर्देशन गरिनुपर्दछ। सामाजिक सूचक वर्तमान कल्याणसँग मात्र सम्बन्धित नभई मानवीय भविष्यको कल्याणसँग पनि सम्बन्धित हुने गर्दछ। आधारभूत आवश्यकता परिपूर्तिका लागि यस अवधारणाले तीनवटा नीति र प्रक्रियामाथि जोड दियो।

क) रोजगारी र आय बढाउने

ख) सामाजिक सेवाको क्षेत्रमा राजकीय संलग्नता वृद्धि गर्ने

ग) उद्देश्य मानवीय विकासबाट मात्रै हुन सक्छ भन्ने धारणा आएको छ। देशमा शिक्षाको स्तरलाई दर्शाउने विभिन्न परिचायकहरू मध्ये प्रौढ साक्षरता, विद्यालयमा पढेको, औसत वर्ष र शिक्षक विद्यार्थी अनुपात, साक्षरता र विद्यालय शिक्षालाई बढी महत्व दिएका हुन्छन्। सन् १९७० को दशकमा आधारभूत आवश्यकताको परिपूर्तिलाई आर्थिक विकासको सूचकका रूपमा लिन थालियो। मानिसको लागि खाद्यान्न, लत्ता कपडा, आवास, शिक्षा, स्वास्थ्य, मनोरञ्जन जस्ता क्षेत्रमा सुधार भएमा आर्थिक विकास भएको महशुस हुन पुग्यो। आर्थिक विकासको क्रममा प्रतिव्यक्ति र राष्ट्रिय आय वृद्धि हुनुको साथै मानिसको आर्थिक तथा सामाजिक स्तर अभिवृद्धि हुन्छ र उसको आधारभूत आवश्यकताहरू पूरा भई जीवनस्तरमा सुधार आउँछ। राष्ट्रिय उत्पादन, राष्ट्रिय आम्दानी तथा प्रतिव्यक्ति आम्दानीले आम मानिसहरूको आर्थिक स्थितिमा सुधार आउन नसकेको, गरिबीको संख्या बढ्दै गएको कारण मानवीय आर्थिक स्थिति सुधार ल्याउन र गरिबीको दुश्चक्र जस्तो घातक रोगसँग मुकाविला गर्नुको लागि यस आधारभूत आवश्यकता (Basic Needs) मापदण्डलाई अगाडि सारिएको हो। यस मापदण्ड अनुसार आर्थिक विकासको मापन गर्दा जनसंख्या गरिबीको आधारभूत आवश्यकता कति पूरा हुन सकेका छन् त्यसलाई आधार बनाउने गर्दछ।

हिक्स तथा पाल स्ट्रिटिन (Hicks and paul streteen) ले विकास गरेका आधारभूत आवश्यकताका परिसूचकहरू निम्न छन् :-

- स्वास्थ्य– औसत आयु।
- शिक्षा -साक्षरता, कुल जनसंख्यामा प्राथमिक विद्यालयमा सहभागिता प्रतिशत।
- खाना –प्रतिव्यक्ति क्यालोरी आपूर्ति।
- खाने पानीको आपूर्ति – बाल मृत्युदर, सुरक्षित खाने पानी प्राप्त गर्ने जनसंख्याको प्रतिशत।
- सरसफाइ:– शिशु मृत्युदर, स्वास्थ्य सुविधा प्राप्त गरेको जनसंख्याको प्रतिशत।
- आवास

३.३ राजनैतिक शक्ति तथा विकास (Political Power and Development)

आर्थिक विकासको क्षेत्रमा राजनैतिक तत्वको सबै भन्दा महत्वपूर्ण योगदान रहन्छ। आर्थिक विकासलाई प्रोत्साहन गर्ने अथवा हतोत्साह गर्ने भन्ने सम्पूर्ण कुराहरु राजनैतिक

बिचारहरुमा निर्भर रहन्छ। वैज्ञानिक तथा साहासीहरुले आर्थिक विकासको लागि आवश्यक सल्लाह दिन सक्छन तर आर्थिक विकास गर्ने व्यवस्था अथवा वातावरण तयार गर्न सक्ने राजनैतिक तत्व नै हो। राजनैतिक तत्व नै देशको विकासको चालक हो। राजनैतिक सर्मथन र राजनैतिक नेतृत्वको अभावमा कुनै पनि देशले सहि आर्थिक विकास गर्न सक्दैन। राजनैतिक उपयुक्त वातावरण नै आर्थिक विकासलाई मल, जल, उपलब्ध गराउने एक प्रमुख माध्यम हो। देशको राजनैतिक क्षेत्र नै देशको सम्पूर्ण नीति निर्धारण, निर्देशन, नियन्त्रण गर्ने मुख्य श्रोत भएकोले यसको अभाव अथवा प्रतिकूल अवस्थामा आर्थिक विकास हुन सक्दैन। अत: राजनैतिक तत्व नै विकासको मुल मन्त्र हो। विकासको लागि देशमा वैधानिक कानुनको आवश्यकता हुन्छ । यी सबै व्यवस्था देशको रजनैतिक संगठनले गर्दछ। जसमा जनताका प्रतिनिधिहरु रहन्छन जनहितको लागि नै विकास आवश्यक हुन्छ। त्यसैले विकासको लागि उपयुक्त वातावरण राजनैतिक तत्वबाट नै प्राप्त हुन्छ। नियम कानुन, निर्देशन र उपयुक्त नीतिको व्यवस्था नभई योजनाबद्ध रुपमा आर्थिक विकास हुन सक्दैन। सम्पतिको सुरक्षा, प्रमाणित गर्ने अधिकार, व्यापार सम्बन्धी व्यवस्था, मौद्रिक नीति, स्थायी सरकारको व्यवस्था आदि सम्पूर्ण कुराहरु राजनैतिक संगठनमाथि भर पर्दछ।

३.४ मानवीय विकास (Human Development):-

मानवीय विकासमा आर्थिक विकासको साथसाथै सामाजिक विकासका पक्षहरूलाई पनि समावेश गरिन्छ। स्वास्थ्य, सरसफाइ, औसत आयु, खाद्य तथा पोषण तत्व, शिक्षा, आम्दानी तथा गरिबीको अवस्थाबाट मुक्ति, महिला तथा बच्चाहरूको स्थिति, मानवीय सुरक्षा र वातावरण आदिको समग्र स्थितिमा सुधार हुनु नै मानवीय विकास (human development) हुनु हो। मानव सभ्यतामा समग्र स्थितिको सकारात्मक स्थिति मानवीय विकास भए पनि मानव विकासको सूचांक किटान गर्न गाह्रो पर्दछ। मानवीय विकासलाई परिमाणात्मक भन्दा गुणात्मक (qualitative) पक्षले बढी प्रभाव पार्ने भएको हुनाले मानवीय विकासको मापन गर्न कठिनाइ परेको छ। संयुक्त राष्ट्रसंघीय विकास कार्यक्रम (UNDP) ले मानवीय विकास सूचांकको आवधारणा विकसित गरी मानवीय विकासलाई मापन (Measure) गर्ने प्रयास गरिएको पाइन्छ। यस सूचकमा मानव साधन विकासका लागि निम्न लिखित तीन पक्षहरूलाई समावेश गरिएको छ। १. राम्रो जीवनको लागि आम्दानी (income for decent living) २. शिक्षा प्राप्ति (Educational attainment) र ३. जीवन प्रत्याशा (life expectancy)। विकासको सूचक सम्बन्धमा प्रोफेसर मौरिस (maurice) ले अनुमानित आयु, बाल मृत्युदर तथा साक्षरता दर तीन चरणहरूलाई भौतिक जीवन स्तर सूचकांक (PQLI) तयार गर्नु पर्ने त्यसमा सबैभन्दा कमलाई '०' अंक र सर्वोत्कृष्टलाई '१' स्तर दिई समग्रमा विकासको स्तर निक्यौंल गर्नुपर्ने विचार व्यक्त गरेका थिए।

सन् १९५० को दशकदेखि १९९० सम्ममा विकासका विभिन्न सिद्धान्तहरु देखा परे। विकासको अवधारणाप्रति सम्बन्ध सबै पक्षले पुनर्विचार गरे। यसै सन्दर्भमा यू.एन.डी.पी.(UNDP) ले मानव विकास प्रतिवेदन १९९० (Human Development Report-1990) प्रस्तुत गऱ्यो। जसमा मानव विकासको सिद्धान्तलाई जोड दिइएको थियो। मानव विकास भनेको मानिसहरुको

रोजाइलाई बढाउने विकास प्रक्रिया हो (Human development is a process of enlarging people choices) . यसले आर्थिक विकास र बृद्धिलाई मात्र जोड नदिएर मानव अधिकार, आत्मप्रतिष्ठा, राजनीतिक स्वतन्त्रता, स्वस्थ जीवन, स्रोत र साधनमा पहुँच, साक्षरता, मानिसका रुचि, चाहना र इच्छाहरुलाई पनि जोड दिन्छ (Human Development Report-UNDP 1990) वास्तवमा मानव विकास मानिसको क्षमता निर्माणजस्तै स्वास्थ्य र ज्ञानमा सुधार गर्नु पर्ने कुरासँग सम्बन्धित छ । (Human development concerns more than formulation of human capabilities such as improved health & Knowledge) मानव विकास प्रतिवेदन १९९५ मा भनिएको छ राष्ट्रमा वास्तविक धन भनेको महिला र पुरुष दुबै हुन् विकासको लक्ष्य वा उद्देश्य भनेको जनताको दीर्घायु, स्वस्थ र सिर्जनात्मक जीवनको लागि उपयुक्त वातावरण तयार गर्नु हो । यस्तो सरल तर शक्तिशाली सत्यता भौतिक तथा वित्तीय पक्षको हावीले गर्दा बिर्सिएको पाइन्छ । सन् १९९० पछि प्रकाशित मानव विकासका प्रतिवेदनहरुमा मानव विकासलाई अझ बढी परिष्कृत र सान्दर्भिक ढंगले परिभाषित एवं परिमार्जित गर्दै आएको पाइन्छ । सन् १९९८ पछि नेपालमा पनि मानव विकास प्रतिवेदन वार्षिक रुपमा प्रकाशित हुँदै आएको छ । मानव विकास प्रतिवेदन १९९९ मा मानव विकासका सन्दर्भमा मानव सुरक्षालाई बढी जोड दिइएको छ । मानवले आफ्नो स्वतन्त्रता र चाहना सुरक्षाका साथ उपभोग गर्न पाउनु पर्ने कुरालाई जोड दिइएको छ । वातावरण, राजनीतिक-सांस्कृतिक, सामुदायिक, सामाजिक, व्यक्तिगत, स्वास्थ्य, आर्थिक आदि पक्षमा सुरक्षाको प्रत्याभूति हुनुपर्ने कुरालाई अगाडि सारिएको छ । भौगोलिक क्षेत्रको आधारमा हेर्ने हो भने सामर्थ्य हिनता हिमाली क्षेत्रमा सबैभन्दा बढी छ । विकास क्षेत्रहरुमध्ये सुदूरपश्चिमाञ्चल र मध्यपश्चिमाञ्चलमा अक्षमता सबैभन्दा कडा छ । यस्तै भौगोलिक विकास क्षेत्रको आधारमा हेर्ने हो भने सामर्थ्यको अभाव सुदूरपश्चिमका पहाडी, मध्य पश्चिमका पहाडी र पूर्वी पहाडी क्षेत्रमा सबैभन्दा धेरै छ । सामर्थ्यशाली र असमर्थको भेट सापेक्ष रुपमा मध्य पहाड र पूर्वी तराईमा कम छ । सामर्थ्यको गरिबी र आयको गरिबीलाई दाँजेर हेर्ने हो भने नेपालमा आय गरिबी भन्दा सामर्थ्य गरीब धेरै बढी छन् । आयको राम्रो स्थिति भएको क्षेत्रमा सापेक्षिक रुपमा सामर्थ्य गरिबी झन बढी छ । जस्तै : शहरी क्षेत्र, मध्य पहाड र तराई जहाँ आयस्तर सापेक्षिक रुपमा बढी छ । त्यहाँ सामर्थ्य गरिबीको अनुपात पनि बढी छ । यसले स्पष्ट रुपमा के अंकित गर्छ भने विद्यमान आर्थिक, राजनीतिक र साँस्कृतिक परिपाटीमा आर्थिक साधनको पहुँचले मात्र मानवीय सामर्थ्यको निर्माणमा सार्थक योगदान गर्न सक्दैन । त्यसकारण राज्य, बजार, जिल्ला, समुदाय र घरपरिवारको तत्वहरुमा पनि नीति निर्माण र कार्यक्रममा परिवर्तन अत्यावश्यक छ ।

सन् १९५० को दशकदेखि यता राष्ट्रिय आय, प्रतिव्यक्ति आय, प्रविधि आदिको विकास भएता पनि देशमा आयको समान वितरण हुन सकेन, सामाजिक भेद वढ्दै जान थाल्यो, नागरिक जीवनको प्रत्याभूति हुन सकेन जसले गर्दा यस्तो भेद हटाउनु पर्छ र समाजमा एक पक्षको मात्र विकास नभएर सम्पूर्ण पक्षको विकास हुनु पर्दछ भन्ने धारणाको विकास भयो र यसैबाट नै आर्थिक विकास मापनको नयाँ सूचक मानवीय विकास सूचकको प्रादुर्भाव भएको देखिन आउँछ । यस मापदण्ड अनुसार आर्थिक विकासको मापन गर्दा सामाजिक पूँजी (शीप, स्वास्थ्य, शिक्षा) लाई आधार बनाइन्छ र प्रगतिको आधारमा आर्थिक विकासको मापन गरिन्छ । विकासको

मापनका लागि देशहरूलाई श्रेणिवद्ध गरिन्छ र उपलब्धीको निम्नम् स्तरबाट कत्तिको प्रगति गरेको छ तथा उच्चतम् स्तरतर्फ उनीहरूले कतिको यात्रा गर्नु पर्दछ भन्ने आधारमा देशलाई श्रेणिवद्ध गरी आर्थिक विकासको मूल्याङ्कन गर्ने गरिन्छ। मानवीय विकास सूचकाङ्क (Human Development Index) सबभन्दा अन्तिम आर्थिक विकास मापनको माध्यम भएकोले आधुनिक अर्थशास्त्रीहरूले यसलाई आर्थिक विकास नाप्ने राम्रो आधार हो भनेका छन्। किनभने यस मापदण्डले बहुसंख्यक अल्पविकसित देशमा रहेका शैक्षिक अवस्था जुन सामाजिक पक्ष हो, त्यस्तै गरेर आम्दानी तत्व जुन आर्थिक पक्ष हो त्यसको राम्ररी मूल्याङ्कन गरेर कुनै पनि देशको अर्थतन्त्रको अवस्थालाई हेर्ने गरिन्छ। यस मापदण्डमा शैक्षिक स्तर, प्रतिव्यक्ति आय र जीवन प्रत्याशा (Educational Level, Per Capita Income and Life Expectancy) परिसूचकका आधारमा मुलूकहरूलाई श्रेणीबद्ध गरेर तिनीहरूको स्तरको मापदण्ड निर्धारण गरिन्छ। तर आधुनिक अर्थशास्त्रीहरूको अवधारण अनुसार मानवीय संसाधनको विकास (Human Resource Development) मापदण्ड आधार मानिदा आयको महत्व क्रमिक तवरले घट्दै जाने भएकाले यसप्रकारको परिसूचकको अधिक प्रभावशाली भूमिका रहन्छ भने यसको तुलनामा आर्थिक परिसूचक (Economic Indicators) को कम प्रभावी भूमिका रहने गर्दछ।

आधुनिक युगमा विकासमा सशक्तिकरणको रणनीतिलाई जोड दिईएको छ। सशक्तिकरणले लाभान्वित वर्गलाई अधिकारका मालिक र विकासका निर्देशकका रूपमा प्रस्तुत गर्दछ। जनतालाई विकास प्रक्रियाको केन्द्रमा राख्छ। जनता आफै आफ्ना प्रतिनिधि वा नागरिक समाजका निकाय मार्फत विकासको केन्द्रमा संलग्न हुन्छन्। सशक्तिकरणको लक्ष्य जनतालाई जीवन परिवर्तन गर्ने पहुँच स्थापित गर्नु हो। विकासमा नागरिक समाज, अल्पसंख्यक, आदिवासी, महिला लगायत सबै पक्षको सक्रिय, स्वतन्त्र र अर्थपूर्ण सहभागिता अपरिहार्य छ। अधिकारमुखी दृष्टिकोणले विकास प्रक्रियाका सबै संयन्त्रमा जनताको पहुँचलाई जोड दिन्छ। पहुँच मार्फत प्राप्त सूचनाले आलोचना र समर्थन गर्न बल पुऱ्याउँछ र लाभान्वित वर्गसम्म विकास परियोजनाको संयन्त्र पुग्छ। योजनाको उत्थान, तर्जुमा, नीति निर्माण र कार्यान्वयनको चरणमा त्यस वर्गको सहभागिता हुनुपर्छ। यसले सहभागितामा आधारित विकास विधि र प्रविधिमा जोड दिन्छ। विकासको अधिकारमुखी दृष्टिकोणले गैर भेदभाव र जोखिममा रहेका समूहको हेरचाहलाई विशेष ध्यान दिन्छ। जोखिमताको स्तर निर्धारण गर्न कठिन भए पनि नेपालमा गरिबीको रेखामुनि रहेका महिला, बालबालिका, अल्पसंख्यक समुदाय, दलित, जनजाति, कमैया, हलिया, श्रमिक बन्दि आदि यस वर्गमा पर्दछन्। भौगोलिक रूपमा पनि जोखिमताको निर्धारण गर्न सकिन्छ। महिला र बाल बालिका भनेका भेदभावको पहिलो सिकार हुन्। विकासका नीति, कार्यक्रम योजना तथा परियोजना भेदभाव मुक्त हुनुपर्छ। विकासमा लैङ्गिक आयामलाई उच्च तहमा मूल प्रवाहीकरण गरिनुपर्छ। विकास र मानवअधिकार प्रक्रियाबाट लैङ्गिक मुद्दा अलग्ग रहन सक्दैन। राज्यका विकास सम्बन्धि नीति तथा कार्यक्रमले लैङ्गिक दृष्टिकोणलाई मूल प्रवाहीकरण गर्न नसक्नु विकास प्रक्रियाको कमजोरी हो। जनताका सबै अधिकार प्रवर्द्धन गर्ने विकास मार्फत समानता र सकारात्मक विभेदमा आधारित समावेशी समाज (Social Inclusion) को निर्माण, राज्य संचालन प्रणालीको आधारभूत शर्त हो। विदेशी नमूना र

पूर्वाग्रही धारणाबाट आएका विकास लक्ष्य, सूचक र योजना भन्दा मानव अधिकारका संयन्त्रमा सुनिश्चित गरिएका अधिकारगत विधि पहुँच योग्य छन् । यसले सर्वस्वीकार्य विकासको रूप प्रदान गर्छ । यसो गरिए विकास परियोजनाका बेफाईदा विरूद्ध सुरक्षा प्रदान गर्न सकिन्छ किनभने अधिकारमुखी दृष्टिकोणले विकास योजना, नीति तथा परियोजना सुरक्षाका उपाय समावेश गर्छ ।

सन्दर्भ सामग्रीहरु :

- विष्णु सुवेदी, नेपालका राष्ट्रिय नीतिहरुको विश्लेषणात्मक संहिताकरण (Analytical codification of National Policies in Nepal), पैरवी प्रकाशन, प्र.सं.२०६५ ।
- बाल गोविन्द विष्ट, सार्वजनिक मामिला व्यवस्थापनका समकालीन पक्षहरु (Contemporary Issues in Public Affairs Management), पैरवी प्रकाशन, प्र.सं. २०६५ ।
- बद्री बहादुर कार्की, गोविन्द प्रसाद चौंलागाई (सम्पादक), नेपाली प्रशासनले खोजेको नयाँ नेपाल-विशेष संगालो, २०६४ चैत्र, प्रकाशन : सम्पत्ति आर्थिक पत्रिका, काठमाडौं ।
- पुष्कर्राज रिजाल, Fundamentals of Public Policy Analysis, Pairabi Prakashan, Kathmandu, 2nd Edition, January 2003.
- कृष्णहरी बास्कोटा, आर्थिक विकास –विचार र विवेचना, एम.के.पब्लिसर्श एण्ड डिष्ट्रिव्युटर्स, प्रथम संस्करण २०६६ ।
- चुडामणि शर्मा, सार्वजनिक प्रशासनका मूलभुत पक्षहरु (Fundamental Aspects of Public Administration), तेस्रो संस्करण माघ २०६५ ।
- P.K.Sharma, A.K.Chaudhary, Statistical Methods, Khanal Books & Stationary, Minbhawan, Kathmandu, Reprint 2064.
- शुकदेव भट्टराई (खत्री), गोविन्द प्रसाद चौलागाईं, नेपालको प्रशासन एवं आर्थिक सुधारका पक्षहरु, सम्पत्ति आर्थिक पत्रिका, प्रकाशक : आश्विन २०६२ ।
- भोजराज ओझा, समकालीन विकास अर्थशास्त्र एवं नेपालको अर्थव्यवस्था (Contemporary Development Economics and Nepalese), तलेजु प्रकाशन, काठमाडौं, पहिलो संस्करण २०५९ ।
- सुरेश अधिकारी, राष्ट्रिय नीति -नीतिगत व्यवस्था कार्यान्वयन, समस्या र सुझावहरु, MIS, प्रथम पटक प्रकाशन, २०६१ पुस १ ।

लगायत लेखसँग सान्दर्भिक अन्य पुस्तकहरु ।

नेपालमा आन्तरिक लेखापरीक्षण व्यवस्था : एक विश्लेषण



तेज नारायण ढकाल*

१. पृष्ठभूमि

आन्तरिक लेखापरीक्षण संगठनको आर्थिक कारोवारहरुको लगातार रुपमा लेखा तथा अभिलेख ठीक र सही ढंगबाट भए गरेको छ वा छैन भनेर जाँच पडताल गरिने एउटा भित्री सुक्ष्म परीक्षण हो । नेपालको सन्दर्भमा आन्तरिक लेखापरीक्षण भन्नाले आर्थिक कार्यविधि ऐन,२०५५ को दफा २ (त) बमोजिम महालेखा नियन्त्रक कार्यालयबाट हुने लेखापरीक्षणलाई लिने गरिन्छ ।

यसको आवश्यकता तथा महत्वलाई मध्यनजर राख्दै संगठनको प्रकृति, स्वरुप र कारोवारको अवस्थामा आन्तरिक लेखापरीक्षण एक महत्वपूर्ण औजार हो । आन्तरिक लेखापरीक्षण अर्थिक कारोवार हुने सबै संगठित संस्थाहरुमा आवश्यक हुन्छ । व्यावसायिक वा गैह्र सरकारी संगठित संस्थाको आन्तरिक लेखापरीक्षण गर्न के कत्तिको आवश्यकता पर्दछ भन्ने कुरा त्यस संस्थाको आर्थिक क्रियाकलापमा निर्भर गर्दछ । संगठन के कस्तो प्रकृतिको संस्था हो ? त्यसका उद्देश्यहरु के के छन् ? त्यसका उद्देयहरु हासिल गर्न कस्ता प्रकारका आर्थिक क्रियाकलापहरु संचालन गरिन्छन् ? खासगरी त्यसको कारोवारको आकार कत्रो रहेको छ ? यदि कारोवार धेरै सानो छ भने त्यसको आन्तरिक लेखापरीक्षणको नै जरुरी नपर्न सक्दछ । यदि कारोवार मझौला खालको छ र व्यवसाय व्यक्तिगत फर्मको रुपमा चलेको छ भने सोको लेखापरीक्षण गराउने नगराउने भन्ने कुरा उक्त फर्मका मालिकको स्वविवेकीय निर्णयमा निर्भर गर्दछ । यदि त्यो साझेदारीमा चलेको छ भने आलेप गराउने नगराउने भन्ने निर्णय साझेदारहरुमा निर्भर रहन्छ । कारोवार सानो छ भने आलेप नगराए पनि हुन सक्छ भने कारोवार मझौला वा ठूलो छ भने आलेप गराउनु आवश्यक हुन जान्छ । त्यस्तै यदि त्यो संस्था संयुक्त पूँजी कम्पनीको रुपमा कम्पनी ऐन अन्तर्गत स्थापित छ भने त्यस संस्थाको आन्तरिक लेखापरीक्षण गराउनु आवश्यक हुन्छ । नेपालको सन्दर्भमा कम्पनी ऐन, २०५३ अन्तर्गत स्थापना भएका कम्पनीहरुको आन्तरिक लेखापरीक्षण उक्त कम्पनी भित्रैका कर्मचारीहरुबाट गराउने गरेको पाइन्छ । तर कतिपय कम्पनीहरुले आलेप नगराएको स्थिति पनि विद्यमान छ ।

उपर्युक्त जानकारीबाट के कुराको ज्ञान हासिल गर्न सकिन्छ भने आन्तरिक लेखापरीक्षणको आवश्यकता ती व्यावसायिक वा गैह्र सरकारी संस्थाहरुमा हुन्छ, जसको आर्थिक कारोवार ठूलो मात्रामा रहेको हुन्छ । हुनत कारोवारको प्रकृति र त्यसको क्षेत्र तथा सोको लेखा राख्ने कार्यमा भएको शुद्धता, स्पष्टता र लेखामा काम गर्ने कर्मचारीहरुको दक्षतामा आलेप गराउनु पर्ने वा नपर्ने भन्ने कुराको केही हद सम्म निर्भर रहेता पनि आलेप गराउनु पर्ने आवश्यकतालाई सधै महशुस गरिएको पाइन्छ । लेखाको शुद्धता, स्पष्टता, लेखापालहरुको योग्यता, दक्षता र नियतिमा समेत निर्भर हुने भएकोले आलेप को कुरा खड्किनु स्वभाविकै

---

* श्री ढकाल, 'ख' वर्गको लेखापरीक्षक हुनुहुन्छ ।

कुरा हो । तर दक्ष लेखापालहरु द्वारा राखिएको लेखा यदि त्यो शुद्ध र स्पष्टसँग राखिएको छ भने कम समयमा आलेप सम्पन्न हुन सक्दछ । यसले अन्तिम लेखापरीक्षणलाई मद्दत पुऱ्याउँछ ।

सरकारी कार्यालयहरु जहाँ सरकारी बजेटको व्यवस्था गरिएको हुन्छ, आर्थिक क्रियाकलाप भैरहेको हुन्छ, त्यहाँ सो विनियोजित बजेटको समुचित तरिकाले खर्च भएको छ वा छैन, बजेटको उपयोग सही ढंगबाट भएको छ वा छैन भनेर जानकारी हासिल गर्न आम्दानी खर्चको विवरण (आय-व्यय विवरण) तयार गरिन्छ । यसमा बजेट निकासा र खर्चका विवरणहरु (फाँटवारी) उल्लेख गरिन्छ । खूद खर्च र पेश्की खर्च समेत स्पष्ट हुने गरी छुट्याइन्छ । बचत तथा धरौटीको हिसाब समेत स्पष्टसँग राखिएको हुन्छ । यदि हिसाबहरु आर्थिक ऐन, नियम अन्तर्गत रहेर खर्च गरिएको छ वा छैन भनेर लेखापरीक्षण गरिन्छ । नेपालमा बजेट रकम जतिसुकै भएता पनि सरकारी कार्यालयहरुको कोष तथा लेखानियन्त्रक कार्यालयबाट आन्तरिक लेखापरीक्षण गरिन्छ ।

वर्तमान अवस्थामा आलेपको प्रचलन बढ्दै आईरहेको पाइन्छ । कतिपय स-साना संघ, संस्था, समितिहरुमा आलेप गराउनु पर्ने कानूनी बाध्यता भएको हुँदैन । विगतमा स्थानीय निकायहरुमा आलेप शाखा गठन भई आन्तरिक लेखापरीक्षण हुने गरेकोमा हाल स्थानीय तहहरु गठन भएपछि स्थानीय सरकार संचालन ऐन, २०७४ बाट स्थानीय तहहरुमा कानून बमोजिम आलेप हुने व्यवस्था गरे अनुरुप मन्त्री परिषद्को निर्णयानुसार स्थानीय तहको अन्तरिम संगठन संरचनामा गाउँपालिका र नगरपालिकामा आन्तरिक लेखापरीक्षण एकाई गठन गरी आलेप गर्ने व्यवस्था गरेको छ ।

२. सरकारी बजेटको आलेप गर्नाले हुने मुख्य फाइदाहरु यस प्रकार छन् :

(१) सरकारी रकमको सदुपयोग भए नभएको तुरुन्त थाहा पाउन सकिन्छ,
(२) अन्तिम लेखापरीक्षणका लागि पेश गर्न सहज हुन्छ र समयमै भए गरेका त्रुटिहरु, छलकपटहरु तथा कमीकमजोरीहरु पत्ता लगाएर सुधार तथा नियन्त्रण गर्न सकिन्छ, र
(३) प्रचलित ऐन, नियम अनुसार खर्च भए नभएको पत्ता लगाउन सकिन्छ ।

नेपाल सरकारले सरकारी बजेटको आलेप गर्न समयानुकूल व्यवस्था गर्दै आएको छ । नेपालमा वि.सं. २०१६ सालमा महालेखा परीक्षकको संवैधानिक व्यवस्था भए पश्चात् वि.सं. २०१८ सालदेखि सरकारी कार्यालयहरुको विनियोजन तर्फको मात्र आन्तरिक लेखापरीक्षण गर्ने कार्यको औपचारिक शुरुवात सम्बन्धित विभागबाट भएको पाइन्छ । वि.सं. २०१८ सालमा लेखापरीक्षण ऐन लागू भए पश्चात् नेपाल सरकारलाई भरपर्दो आन्तरिक लेखापरीक्षण व्यवस्था मिलाउनु पर्ने आवश्यकता महसुश हुँदै आयो । केही वर्षसम्म आन्तरिक लेखापरीक्षण औपचारिकतामा मात्र सीमित रुपमा रहेता पनि यसको बढ्दो लोकप्रियताले आवश्यकताको माग पूर्ति गर्नका खातिर केही वर्षको अन्तरालमा सरकारी रकम असूल फछ्यौंट ऐन, २०२५ आयो । यस ऐन अनुरुप कारोवारमा हुने समुचित फछ्यौंट नियमहरु, २०२७ लागू गरियो । यी नियमहरु लागू भए पश्चात् महालेखा परीक्षकको कार्य क्षेत्र भित्र सरकारी कार्यालयहरुको आलेपको स्थिति के-कस्तो छ भन्ने कुरा हेर्नु पर्ने हुन आयो । फलस्वरुप आलेपको अनिवार्य आवश्यकताको महसुश हुन थाल्यो । यसै आवश्यकताको परिणाम स्वरुप वि.सं. २०३२ सालमा महालेखा नियन्त्रक कार्यालयको स्थापना भयो । तत् पश्चात् वि.सं. २०३४ सालमा लेखा समूहको गठन गरियो । लेखा समूहको गठन पश्चात्

आन्तरिक लेखापरीक्षण बढी व्यवस्थित र संस्थागत हुँदै आयो । यस व्यवस्थाबाट आलेप व्यवस्थापनको सम्पूर्ण जिम्मेवारी महालेखा नियन्त्रकमा निहित हुन पुग्यो ।

आलेपलाई सधैं व्यवस्थित गर्दै लैजानु पर्छ भन्ने धारणा विकसित हुँदै आइरहेको परिप्रेक्ष्यमा आर्थिक वर्ष २०३८/०३९ मा आएर सरकारी आय व्यय संचालन (कार्यविधि) नियमावली, २०३८ लागू गरिए पछि नेपाल अधिराज्यका ७५ वटै जिल्लामा कोष तथा लेखा नियन्त्रकको कार्यालय स्थापना गरियो । कोलेनिकाद्वारा नेपाल सरकारको राजस्व, विनियोजन, धरौटी आदिको लेखा शुद्ध र नियमपूर्वक राखिएको छ छैन भनेर हरेक सरकारी कार्यालयको लेखाको आलेप गर्न थालियो । कोलेनिकाले अनिवार्य रुपमा आन्तरिक लेखापरीक्षण गर्दा अपनाउनुपर्ने कार्यविधि सहितको आलेप निर्देशिका, २०३९ जारी भएकोमा लेखापरीक्षणको उद्देश्य देहाय बमोजिम राखिएको थियो :

(i) आर्थिक कारोवारमा निस्कने बेरुजूहरु औल्याई समयमै फछ्यौंट गर्न लगाई क्रमशः अनियमित कारोवारहरु उपर नियन्त्रण गर्ने ।
(ii) अन्तिम लेखापरीक्षणका लागि स्रेस्ताहरु ठीक दुरुस्त अवस्थामा राख्न लगाउने र
(iii) स्वच्छ, सन्तुलित र नियमित आर्थिक प्रशासन गर्न सहयोग पुऱ्याउने ।

३. परीक्षण गर्ने कुराहरु :

आन्तरिक लेखापरीक्षणमा देहायका विषयलाई परीक्षण गरिन्छ ।

(क) विनियोजन ऐन वा बजेट बमोजिम शीर्षक उपर अन्तर्गत खर्च गर्न स्वीकृत भएका रकमहरु मात्र हुन् वा होइनन् र त्यस अनुसार निकासा भएको हो वा होइन,
(ख) निकासा भएका रकमहरु सोही प्रयोजनका लागि अधिकार प्राप्त अधिकारीको आदेशले खर्च गरेको हो वा होइन,
(ग) रकम खर्च गर्दा प्रचलित आर्थिक ऐन, नियम, आदेश, निर्देशन पालना भएको छ वा छैन तथा खर्च प्रमाणित गर्ने प्रमाणहरु उचित र यथेष्ठ छन् वा छैनन्,
(घ) खर्च गर्दा दुरुपयोग हुन नपाउने तथा आर्थिक अनुशासन पालन हुने किसिमले पर्याप्त व्यवस्था गरेको छ वा छैन,
(ङ) वर्षान्तको खूद बचत मौज्दात, बैंक सन्तुलन हिसाब तयार गरी यकिन गरेको छ वा छैन, र
(च) राजस्व तथा घरौटी सम्बन्धी कारोवार कानून अनुसार गरेको छ वा छैन, त्यसको लेखाहरु ठीक दुरुस्त छन् वा छैनन् ।

उक्त निर्देशिकाको खण्ड ३ को दफा ७ बढी प्रभावकारी भएको र यस अनुसार विभिन्न सरकारी कार्यालयहरुले को.ले.नि.का.लाई मासिक, चौमासिक र वार्षिक रुपमा विभिन्न विवरणहरु उपलब्ध गराउनु पर्ने अनिवार्य गरियो । जसमा मासिक रुपमा पठाउनु पर्ने मुख्य विवरणहरु तपशिलमा उल्लेख गरिएको छ ।

(१)	खर्चको फाँटवारी	म.ले.प. फा. नं. १३
(२)	फछ्यौंट गर्न बाँकी पेश्कीको मास्केवारी	म.ले.प. फा. नं. १४
(३)	बैंक हिसाबको विवरण	म.ले.प. फा. नं. १५

(४) राजस्व सम्बन्धी मासिक प्रतिवेदन म.ले.प. फा. नं. ९

(५) धरौटी मास्केवारी म.ले.प. फा. नं. १९

उक्त निर्देशिकामा आर्थिक कारोवार सम्बन्धमा गर्नु गराउनु पर्ने मुख्य कामहरुको व्याख्या समेत गरिएको र ती कार्यहरुले उपरोक्त उल्लेख्य विवरणहरु ऐन, नियम अन्तर्गत रही सम्बन्धित शीर्षक, उपशीर्षक अनुसार विनियोजन भए बमोजिम खर्च भए नभएको हेर्नु पर्ने जिम्मेवारी समेत तोकेको छ । उक्त निर्देशिकालाई समयानुकूल व्यवस्थित र परिमार्जित गर्दै लैजानु अपरिहार्य हुन्छ ।

यस व्यवस्थाले सरकारी लेखालाई बढी प्रभावकारी र पारदर्शी बनाउन थाल्यो । महालेखा परीक्षकको विभागद्वारा समयानुकूल विभिन्न आवश्यक फारामहरुको तयार गरी लागू गर्दै आइरहेको हुँदा लेखा व्यवस्थापनलाई अझ बढी पारदर्शी, नियमित व्यवस्थित र भरपर्दो बनाउँदै लैजान ठोस मद्दत पुगेको छ ।

आन्तरिक लेखापरीक्षणलाई भरपर्दो र सक्षम बनाउन लेखा राखिएको स्रेस्ता अद्यावधिक र नियमित गराउँदै लैजानु पर्दछ । आ.ले.प.ले कार्यालय प्रमुखलाई आर्थिक अनुशासन पालन गर्न सजग गराउँदै आइरहेको छ । समय-समयमा भए गरेका लेखा तथा लेखापरीक्षण सम्बन्धी तालिम, गोष्ठी र कार्यक्रमले लेखाका कर्मचारीहरुलाई निश्चित रुपमा बढी दक्ष र क्रियाशील बनाउन मद्दत पुगेको छ ।

नेपाल सरकारले सरकारी कर्मचारीहरुलाई प्रशिक्षण दिलाउने र दक्ष बनाउने अभिप्रायले राजस्व प्रशासन तालिम केन्द्रको स्थापना गरेर नियमित र भरपर्दो प्रशिक्षण संचालन गर्दै आइरहेको छ । यसबाट लेखाका कर्मचारीहरुलाई लेखा तथा लेखापरीक्षण सम्बन्धी कार्यमा दक्षता अभिवृद्धि गर्न धेरै मद्दत पुगेको छ ।

आन्तरिक लेखापरीक्षणलाई बढी प्रभावकारी बनाउन योग्य कर्मचारीहरुलाई दक्ष बनाउन समय समयमा समुचित तालिम दिलाउँदै लैजानु आवश्यक हुन्छ । महालेखा नियन्त्रक कार्यालयले यसको व्यवस्थापनमा विशेष जोड दिदै आईरहेको र कोलेनिकालाई बढी प्रभावकारी बनाउन र आलेपलाई मजबुद बनाउन मध्यस्थताको भूमिका निर्वाह गर्ने अभिप्रायले र समस्या निराकरण तथा कार्य संयोजन गर्ने र आर्थिक प्रशासन क्षेत्रको समसामयिक सुधारको दीर्घकालीन लक्ष्य लिएर वि.सं. २०५० साल कार्तिक १ गते देखि राज्यका काठमाण्डौ, मोरंग, कास्की र बाँके गरी यी चार जिल्लाका कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयहरुलाई जिल्ला कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयको अस्तित्व यथावत रहने गरी क्षेत्रीय संयोजक कार्यालयको रुपमा पुनर्गठन र स्थापना गरियो । यसै परिप्रेक्ष्यमा महालेखा नियन्त्रक कार्यालयले आलेपलाई समय सापेक्ष अत्यन्त व्यवस्थित, मर्यादित र सक्षम बनाउन व्यवस्थापकीय पक्षमा सुधार गर्नुका साथै सही ढंगबाट सुसंचालन गर्न कार्यान्वयन पक्षमा ठोस कदम चाल्दै आइरहेको अवस्था छ ।

४. आन्तरिक लेखापरीक्षण र वैदेशिक सहायता :

कतिपय विकास आयोजनाहरु वैदेशिक सहायताबाट संचालन भएका हुन्छन् । वैदेशिक सहायता पनि द्विपक्षीय र बहुपक्षीय रुपमा प्राप्त हुने गर्दछ । त्यसमा केही ऋण सहयोग र केही अनुदान सहयोगबाट संचालन गरिन्छन् । यसमा दातृ राष्ट्र तथा संस्था र नेपाल सरकारबीच दुवै पक्षबाट प्रतिनिधित्व भएपछि हस्ताक्षर गरेर सम्झौता गरिन्छ । कतिपय आयोजनाहरु सहयोगको निश्चित प्रतिशत र नेपाल सरकारको निश्चित प्रतिशत अंश मिलाएर संचालन गरिन्छन् । खासगरी यसमा नेपाल सरकारको ३० प्रतिशत र

सहयोगको ७० प्रतिशत मिलाएको पाइन्छ । नेपाल सरकारलाई अनुदान सहायता प्राप्त हुने रकम भन्दा ऋणको मात्रा अधिक बृद्धि हुँदै आएको तथ्य तथ्याङकहरुले देखाउँछन् । बैदेशिक ऋणको सहयोग प्रारम्भिक कोष (Initial Fund / Deposit), प्रत्यक्ष भुक्तानी (Direct Payment), संकल्प पत्र (Guarantee Letter) र शोध भर्ना (Reimbursement) आदि प्रकियाबाट प्राप्त हुने गर्दछ ।

विकास आयोजनाहरुको काम नियमित रुपमा सुसंचालन गर्ने अभिप्रायले नेपाल सरकारले पछि दातृ संस्थाहरु-विकास साझेदारहरुबाट सम्झौता भए बमोजिम शोधभर्ना लिने गरी निकासा दिएको हुन्छ । त्यसको लागि आयोजनाले दातृसंस्थालाई समय समयमा Project Account पेश गरी पटक पटक शोधभर्ना लिनु पर्दछ । Project Account (आयोजना लेखा) ठीक दुरुस्त, स्पष्ट र विश्वाससिलो नभएमा दातृसंस्थाहरुबाट समयमा शोधभर्ना प्राप्त हुन सक्दैन । दातृ संस्था- विकास साझेदारहरुबाट आयोजनाहरुसँग सम्बन्धित तेस्रोपक्षलाई सोझै भुक्तानी (Direct Payment) गर्दा प्रत्यक्ष भुक्तानी दरखास्त माग पत्र (Direct Payment withdrawal Application) तयार गर्नु पर्दछ । यसमा पनि हिसाब ठीक दुरुस्त गरी सवूद प्रमाणहरु संलग्न गरी राख्नु पर्दछ । हिसाब ठीक दुरुस्त नभएमा, विश्वासिलो र भरपर्दो नभएमा भुक्तानीमा विलम्ब हुने गर्दछ । दातृ संस्थाको हिसाबलाई भरपर्दो र लिनुदिनुपर्ने हिसाबको स्पष्ट खुलासामा आन्तरिक लेखापरीक्षणले महत्वपूर्ण भूमिका समेत निर्वाह गर्दै आएको छ ।

नेपाल सरकारले नियमित रुपमा आयोजना संचालनको लागि दातृ संस्थाबाट पछि शोध भर्ना प्राप्त गर्ने गरी बजेट निकासा दिनु पर्दछ । उपर्युक्त कारणले रकम प्राप्त हुन नसकेमा नेपाल सरकारले उपलब्ध गराएको रकम सर्व संचित कोषमा दाखिला हुन सक्दैन र नगद प्रवाहमा प्रतिकूल असर पर्न गई नेपाल सरकारले प्राप्त गरेको अधिविकर्ष (Overdraft) र सो मा ब्याज खर्चको भार समेत थपिन जान्छ । यसरी बैदेशिक ऋण तथा अनुदान सहायता समयमा उपलब्ध हुन नसक्नुको मुख्य कारणहरु आ.ले.प. भएपछि पत्ता लागेको देखिन्छ ।

यसरी दिनानुदिन बढ्दै आईरहेको आर्थिक प्रशासनको कार्यलाई बढी व्यवस्थित सबल एवं स्पष्ट बनाउन एउटा परिमार्जित तथा स्पष्ट आन्तरिक लेखापरीक्षण निर्देशिकाको मागको आवश्यकता महसुश गर्दै आइरहेको अवस्थामा कतिपय आन्तरिक लेखापरीक्षण गर्ने कर्मचारीहरुलाई विशेष गरेर सहायक स्तरका कर्मचारीहरुलाई आर्थिक करोवारहरुमा स्पष्ट नभएका एकै प्रकारका आर्थिक कारोबारहरुलाई यदाकदा नियमित र यदाकदा अनियमित भएको भनी ईंगित गरेको पाइएको हुनाले यस्ता किसिमका द्विविधा एवं अनिश्चितता हटाई एकरुपले आन्तरिक लेखापरीक्षण हुन सकोस् भन्ने अभिप्रायले महालेखा नियन्त्रक कार्यालयले आन्तरिक लेखापरीक्षण निर्देशिकालाई बढी परिमार्जित र व्यवस्थित गर्दै आन्तरिक लेखापरीक्षण निर्देशिका, २०५२ तयार गरी लागू गरेको छ ।

आन्तरिक लेखापरीक्षण निर्देशिका मूलत: IIA-Standard मा आधारित छ । Attribute Standard (1000-1999) र Performance Standard (2000 above) को आधारमा आन्तरिक लेखापरीक्षणलाई अगाडि बढाउने प्रयास गरिएको छ । निर्देशिकाले मूलत: निम्न विषयमा Reporting तयार गर्नुपर्ने विषय समेत उजागर गरेको छ :-

(क) Effectiveness of Governance

(ख) Effectiveness of Risk Management

(ग) Effectiveness of Internal Control

साथै निर्देशिकाले निम्न कुराको Focus गरेको छ :

(क) Value addition to organization

(ख) Improvement of organization operations

उक्त निर्देशिकालाई तपसिल बमोजिम तीन भागमा विभाजन गरेको अवस्था छ :

(१) विनियोजन खर्च तर्फको लेखा प्रक्रिया आन्तरिक लेखापरीक्षण निर्देशिका ।

(२) वैदेशिक सहायता समावेश भएका आयोजनाहरुको आन्तरिक लेखापरीक्षण निर्देशिका ।

(३) विनियोजन खर्च तर्फको बजेट रकम नम्बरगत आन्तरिक लेखापरीक्षण निर्देशिका ।

५. निर्देशिका प्रयोग गर्ने तरिका र हेर्नुपर्ने एवं कार्यान्वयन गर्ने विषयवस्तु :

(क) आलेप गर्दा हेर्नु पर्ने कुराहरु :

कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयहरुको आन्तरिक लेखापरीक्षण गर्ने सिलसिलामा निर्देशिकामा उल्लेख भएका आलेप गर्दा हेर्नु पर्ने कुराहरु" लाई राम्ररी अध्ययन गरी क्रमशः परीक्षण सूची (Check List) को रुपमा प्रयोग गर्नु पर्दछ ।

(ख) कार्य कागजातहरु :

कार्य कागजातहरुले आन्तरिक लेखापरीक्षणलाई चाहिने कागजात जुटाईदिन्छ । त्यसमा लेखापरीक्षण कार्यक्रम र यस्तै अन्य सम्बन्धित कागजातहरु रहेका हुन्छन् । राम्ररी तयार गरिएको कार्य कागजात नै एउटा अनुभवी आन्तरिक लेखापरीक्षकको परिचय हो । आन्तरिक लेखापरीक्षकले आफूले लेखापरीक्षण गरी पत्ता लगाएका कुराहरु र आफ्ना निष्कर्षहरु सावधानी पूर्वक देहायअनुसार अभिलेखांकित गरी राख्नु पर्दछ ।

- लेखापरीक्षण अवधिमा विभिन्न सूचनाहरुको भण्डार गर्न मद्दत पुऱ्याउँदछ ।
- कमी कमजोरीहरु पहिचान गर्न मद्दत गर्दछ ।
- क्रमबद्ध तरिकाले आ.ले.प. गर्न मद्दत गर्दछ ।
- कार्य संचालनका कर्मचारीसँग छलफल गर्न मद्दत दिन्छ । सम्बन्धित कागजातहरु उपयुक्त ढंगबाट क्रमबद्धरुपमा राख्दा लेखापालन गर्न कर्मचारीहरुसँगको छलफलमा सकारात्मक धारणाको विकासको निमित्त निकै मद्दत पुऱ्याउँदछ ।
- लेखापरीक्षण प्रतिवेदन तयार गर्न सहयोग पुऱ्याउँदछ ।
- प्रतिवाद भएमा सो को राम्रोसँगबाट सुरक्षा गर्दछ ।
- निरीक्षण पुनरावलोकन गर्ने आधार दिन्छ ।
- अन्तिम लेखापरीक्षकलाई आन्तरिक लेखापरीक्षकको काममा मूल्याङकन गर्ने साधन जुटाइदिन्छ र लेखापरीक्षणको क्षेत्र निर्धारण तथा योजना गर्न मद्दत पुऱ्याई आन्तरिक लेखापरीक्षण भरपर्दो भएको विश्वास जगाउँदछ ।
- आ.ले.प.ले दक्षता तथा गुणस्तर मूल्याङकन गर्न टेवा दिन्छ ।

- दातृसंस्थाहरुलाई चाहिएको कागजातहरु जुटाउन मद्दत गरी आन्तरिक नियन्त्रण गर्न सहयोग गर्दछ ।
- कार्य कागजातहरु युक्तिसंगत रुपमा राम्रोसँग मिलाइएको हुनु पर्दछ ।
- कार्य कागजातहरु प्रयोग गर्न सकिने खालको हुनु पर्दछ ।
- आफूलाई वास्तविक तथ्य पत्तालगाई निस्कर्षमा पुग्न मद्दत गर्ने खालको कागजातहरु मात्र संकलित गर्नु पर्दछ ।
- संक्षेपमा भन्ने हो भने कार्य कागजातहरु एकरुपता भएको, सान्दर्भिक, पूर्ण र पारदर्शी तथा बुझ्न सकिने खालको हुनु पर्दछ ।

लेखापरीक्षण गराउनेहरुसँग लेखापरीक्षणका बखत भएका छलफल, तिनीहरुले दिएको सूचना, स्वीकार गरेको तथा अस्वीकार गरेका कुराहरु, दिएका सुझावहरु तत्कालै संक्षेपमा कार्य कागजातहरुमा उल्लेख गरेर राख्नु पर्दछ । उनीहरुले भनेका कुराहरु संक्षिप्त रुपमा हुबहु लेख्नु पर्दछ । तोड मरोड गरेर लेख्नु हुँदैन । छलफल भएको मिति र समय लेखिएमा पछिल्ला विवादहरुको लागि महत्वपूर्ण हुन सक्दछ ।

लेखापरीक्षकहरुले कुनै एक भागको लेखापरीक्षण गरिसकेपछि आफूले पत्ता लगाएका कुराहरुको परीक्षणको निस्कर्ष उपयुक्त ढंगबाट लेखापरीक्षण कार्यक्रममा उल्लेख गर्नु पर्दछ । यसले गर्दा लेखापरीक्षण कार्यक्रमले के कस्तो मोड लिएको छ भनी लेखापरीक्षक पहिले नै सतर्क हुनेछन् । यस प्रक्रियाले गर्दा तिनीहरु कुन मोडमा छन् र कुन मोडमा जानु पर्दछ भन्ने कुरा थाहा हुन्छ । यसले संचालन तथा नियन्त्रण र दक्षताको गुणात्मकतामा सुधार ल्याउँछ । यसले लेखापरीक्षण नियन्त्रण गर्न तिनीहरुलाई मद्दत पुऱ्याउँदछ । जसको संचालन सम्बन्धमा सिंहावलोकन गरिएको हुन्छ , सो सम्बन्धमा तिनीहरुले के कसरी महशुश गरिरहेका छन् भन्ने कुराको एकमुष्ट सुक्ष्म खाका बन्दछ ।

आन्तरिक लेखापरीक्षण सम्पन्न भएपछि आन्तरिक लेखापरीक्षकले तलबदेखि फिर्ता खर्च सम्मको आ.ले.प. गर्दा देखिएका विवरण झल्कने गरी एउटै कार्य कागजात बनाउनुको साथै परीक्षणको निस्कर्ष टिपोट गरी कार्यालय प्रमुख समक्ष पेश गर्नु पर्दछ । यसरी प्राप्त भएको कार्य कागजात र परीक्षणको निस्कर्षबाट आ.ले.प. बेरुजू तयार गरी सम्बन्धित कार्यालयहरुमा पठाउने गर्नु पर्दछ । आ.ले.प. प्रतिवेदनको मद्दत लिई हाल प्रचलनमा रहेको बेरुजू प्रतिवेदनको ढाँचामा तयार गर्नु पर्दछ ।

(ग) आन्तरिक लेखापरीक्षण प्रतिवेदन :

दातृसंस्थाको सहयोगमा चलेका विकास आयोजनाहरुको आन्तरिक लेखापरीक्षण गर्दा नेपाल सरकारको ऐन नियम र दातृसंस्थाको आवश्यकताबीच तादात्म्य हुनु पर्दछ र आन्तरिक लेखापरीक्षणको सुधारको लागि आवश्यक लागत प्रभावकारिताको सिफारिस समेत हुनु पर्दछ । यी उद्देश्यहरु पूरा गर्नको लागि आन्तरिक लेखापरीक्षणको योजना तयार गरी संचालन गर्न यतिले मात्र पुग्दैन । यस कार्यको परिणामको सूचना उपयुक्त व्यक्तिहरुलाई दिइनु पर्दछ ।

दातृसंस्थाको सहयोगमा चलेका प्रत्येक परियोजना कार्यान्वयन इकाइहरुको आन्तरिक लेखापरीक्षणको प्रतिवेदन कोष तथा लेखानियन्त्रक कार्यालय प्रमुखको सही गरी परियोजना प्रमुखको नाममा पठाउनु पर्दछ ।

यसको बोधार्थ दातृ संस्थाको नेपाल स्थित आवाशीय मिसन, सम्बन्धित मन्त्रालय, महालेखा परीक्षकको कार्यालय र महालेखा नियन्त्रक कार्यालयको आ.ले.प. शाखामा समेत दिनुपर्दछ ।

आन्तरिक लेखापरीक्षण प्रतिवेदनमा निम्न लिखित कुराहरु स्पष्टसँग खुलाउनु पर्दछ ।

६. लेखापरीक्षणको क्षेत्र :

- विकास आयोजनाको नाम ।
- लेखापरीक्षण गर्दा जाँच गरिएको परियोजना कार्यान्वयन इकाई रहेको स्थान ।
- जाँच गरिएका अभिलेख खाताहरु ।
- कुन अवधिदेखि कुन अवधिसम्मको ले.प. गरियो ।

७. लेखापरीक्षणको उदेश्य : (आ.ले.प.को लक्ष्य)

- परियोजनाले नेपाल सरकारको ऐन नियमहरुको पालना गरेको कुराको विश्वास दिलाउन ।
- परियोजनाले सम्झौता अनुसारको आर्थिक शर्तनामा पालना गरेको कुराको विश्वास दिलाउन ।

८. वर्तमान स्थिति र अवको बाटो :- समग्र रुपमा आर्थिक कारोवारलाई सुक्ष्म विश्लेषण गर्न जोखिम व्यवस्थापन र नियन्त्रणको स्थिति प्रमुख पाटो हो । सरकारी वा संगठित संस्थाको आन्तरिक लेखापरीक्षणबाट कारोवारमा देखिएका जोखिमलाई पूर्ण रुपमा नियन्त्रणमा ल्याउन नसकेको अवस्था छ । सरोकारवालाको आवश्यकता र आन्तरिक लेखापरीक्षणमा प्रयोग हुने Methodology, Practices र Procedures महत्वपूर्ण विषय हुन् । यी विषयलाई IIA-Guidelines बमोजिम कार्यसम्पादन गर्न सकियो भने Internal Audit लाई बलियो बनाउन सकिन्छ । यसका लागि निर्देशिकामा थप सुधार गरेर विभिन्न Model हरु प्रयोगमा ल्याउनु पर्ने हुन्छ । सो परीक्षणले उत्तम नतिजा पस्कन सक्छ । SPA Model- Strategic Planning Assessment, TCRDC Model- Time, Cost, Rate of Return and Distribution, IC Model- Internal Control Model, SARBANES OXELy Model- Flow Charts and Risk Control Matrics र ERM Model- Executive Role Model आदिलाई प्रयोगमा ल्याउन पनि जरुरी भएको छ । सम्पत्तिको सुरक्षा, सरोकारवालाको अधिकार, पारदर्शिताको खुलासा, संगठनात्मक वातावरणको नियन्त्रण, र सूचना प्रविधिको विकाससँग तादाम्यता हुने गरी आन्तरिक लेखापरीक्षणलाई मजबूत बनाउन धेरै सुधारको खाँचो छ । अबको बाटो स्वतन्त्र आन्तरिक लेखापरीक्षण जुन अन्तिम लेखापरीक्षणको प्रभावकारी सहयोगीको माध्यमबाट चल्न सकोस भन्ने नै हो । यसको लागि विधि, व्यवहार र तरिकामा आमूल परिवर्तन गरी आन्तरिक लेखापरीक्षण व्यवस्थापन बलियो बनाउनु हो ।

९. निष्कर्ष (Conclusion) :

लेखापरीक्षणको प्राथमिक उदेश्यहरु : लेखापरीक्षण गर्दा पत्ता लागेका महत्वपूर्ण कुराहरु र सुझावहरु, परियोजना व्यवस्थापनका प्रतिक्रिया र परियोजनाका लेखाका कर्मचारीका प्रतिकृयाहरु समावेश गर्नु पर्दछ । नेपाल लेखा तथा लेखापरीक्षण मानदण्डहरुले पनि लेखा तथा लेखापरीक्षणलाई व्यवस्थित गरेका छन् ।

बढ्दो आर्थिक अनियमितताको कारणले नेपाल सरकारको बजेटको केही भाग बेरुजू हुने गरेको र यो मात्रा सालिन्दा बढ्दै गई अरबौँ रकमको बेरुजू भैरहेको तथ्य तथ्यांकलाई दृष्टिगत गरी आर्थिक अनियमितता कम गर्ने तथा रोक्ने अभिप्रायले नेपाल सरकारले आर्थिक वर्ष २०५६/५७ को बैशाख महिनादेखि लेखामा कोष व्यवस्थापन प्रणाली) (Treasury Management System in Accounting) लागू गर्ने नीति तय भएता पनि त्यो लागू हुन सकेन । पछि आएर आर्थिक वर्ष २०७०/७१ देखि देशका सम्पूर्ण जिल्लाहरुमा एकल खाता कोष प्रणाली (Treasury Single Account-TSA) लागू गरी हालसम्म सो व्यवस्था संचालन हुँदै आईरहेको छ । सरकारी वित्तियोजन, राजस्व तथा धरौटी र दातृ संस्थासँग सम्बन्धित परियोजना हिसाबको शुद्धता र नियमितताको स्थितिलाई मजबूत बनाउन आन्तरिक लेखापरीक्षण संस्थाको एउटा कोशेढुङ्गा हो । आर्थिक कारोवारलाई पारदर्शी, मितव्ययी तथा अनुशासनको घेरामा राख्न आन्तरिक लेखापरीक्षणलाई अन्तिम लेखापरीक्षणको एक सहयोगी भूमिकाको रुपमा अगाडी बढाउन धेरै सुधार हुन आवश्यक छ ।

सन्दर्भ सामग्रीहरु :

१. आन्तरिक लेखापरीक्षण निर्देशिका

२. म.ले.प.बाट प्रकाशित हुने लेखापरीक्षण पत्रिकाहरु ।

३. नेपाल सरकारको लेखा प्रणाली - विभिन्न लेखकहरुबाट लेखिएका) ।

४. आर्थिक कार्यविधि ऐन, २०५५, तथा नियमावली २०६४ ।

५. आई.आई.ए. लेखापरीक्षण मानदण्ड ।

लेखापरीक्षण प्रतिवेदन प्रस्तुतीकरणका प्रकृया



मीन राज गौतम*

१. लेखापरीक्षण प्रतिवेदन चरण

वित्तीय लेखापरीक्षण प्रकृयाका चार चरणहरु (अनुबन्ध पूर्व, योजना तर्जुमा, कार्यान्वयन र प्रतिवेदन) मध्ये प्रतिवेदन चरण अन्तिम र महत्वपूर्ण चरण हो । अन्य चरणमा गरिने क्रियाकलाप प्रतिवेदन चरणको परिणाम निकाल्नको लागि गरिने क्रियाकलापहरु हुन भने प्रतिवेदन चरणको परिणाम प्रतिवेदनमा प्रयोगकर्ताले मूल्यांकन गर्ने तथा लेखापरीक्षकको सबै क्रियाकलापहरुको निचोड भएकोले लेखापरीक्षकले प्रतिवेदन चरणलाई विषेश ध्यान दिनु पर्दछ ।

यस चरण सम्बन्धमा विवेचना गरिएको वित्तीय लेखापरीक्षण प्रकृया र प्रतिवेदनका किसिम नेपाल लेखापरीक्षणमानहरु (Nepal Standards on Auditing) मा आधारित छन् ।

२. लेखापरीक्षणको परिभाषा र उद्देश्य

लेखापरीक्षण भन्नाले साधारणतया वित्तीय लेखापरीक्षणलाई सम्झिने गरिन्छ । यो एक कानूनी बाध्यता भएको लेखापरीक्षण हो तर लेखापरीक्षणको स्वरुप र किसिम भने विभिन्न रहेका छन् । वित्तीय लेखापरीक्षण भनेको कुनै पनि नाफा कमाउने वा नकमाउने ठूला वा साना संस्थाको वित्तीय विवरणहरुमा प्रचलित लेखामान अनुसार प्रतिवेदन तयार भए नभएको राय दिने उद्देश्यका लागि प्रमाणहरु संकलन गर्ने र मूल्यांकन गरी लेखापरीक्षकले आफ्नो राय दिने प्रकृया हो तर यो कार्य वित्तीय विवरणहरु प्रमाणित गर्ने कार्य भने होइन जुन विषयमा कतिपय व्यक्तिहरुमा द्विविदा रहेको छ ।

राय व्यक्त गर्ने र प्रमाणित गर्ने भिन्न कार्य भएकाले तत्सम्बन्धी निष्कर्षमा पुग्न फरक फरक प्रक्रिया अपनाउनु पर्दछ ।

तसर्थ, लेखापरीक्षकले आफ्नो उद्देश्यका बारेमा निश्चित गर्नु नितान्त आवश्यक हुन्छ ।

लेखापरीक्षण गर्दा लेखापरीक्षकले वित्तीय विवरणहरु सही ढंगबाट कानूनी तथा प्रचलित लेखामान प्रयोग गरेर तयार गरेको हो भन्ने आश्वस्तता प्रदान गर्ने उद्देश्य राखी लेखापरीक्षण सम्पन्न गर्नु पर्दछ ।

तोकिएको कानूनी तथा प्रचलित लेखामान प्रयोग नगरी वित्तीय विवरणहरु तयार भएको अवस्थामा लेखापरीक्षकले कैफियत सहितको लेखापरीक्षण राय व्यक्त गर्नु पर्दछ । यस्तो अवस्थामा लेखापरीक्षकले राय व्यक्त गर्न इन्कार गर्नुपर्ने स्थिति पनि हुन सक्छ ।

---

* श्री गौतम, दर्तावाला लेखापरीक्षक हुनुहुन्छ ।

तर, साधारण उद्देश्यका लागि गरिने लेखापरीणका अतिरिक्त लेखापरीक्षकलाई विषेश प्रकारका वित्तीय लेखापरीक्षणका लागि पनि नियुक्त गर्न सकिने भएको हुनाले यस बारेमा लेखापरीक्षक जानकार हुनै पर्दछ ।

नेपाल लेखापरीक्षणमानमा लेखापरीक्षणलाई साधारण र विषेश भागमा विभाजन गरी निम्न मानहरु जारी गरिएका छन्:

क) साधारण उद्देश्यले पेश गरिएका वित्तीय प्रतिवेदनहरु उपर राय व्यक्त गर्नका लागि निम्न **नेपाल लेखा परीक्षण मान**

(नेलेपमा) हरु जारी गरिएका छन् जुन लेखापरीक्षकले लेखापरीक्षण गर्दा अवलम्वन गर्नुपर्दछ ।

- नेलेपमा ७००
- नेलेपमा ७०५
- नेलेपमा ७०६
- नेलेपमा ७१०
- नेलेपमा ७२०

ख) विषेश उद्देश्य र तोकिएका प्रयोजनका लागि पेश गरिने वित्तीय विवरण र सो सम्बन्धी लेखापरीक्षण प्रतिवेदनका सम्बन्धमा (जस्तै दातृ निकायको लेखानीति लागू गरी प्रस्तुत गरेको वित्तीय विवरणहरु उपर पेश गर्ने लेखापरीक्षण प्रतिवेदन जारी गरिने) निम्न मानहरु अवलम्वन गर्नु पर्दछ ।

- नेलेपमा ८००
- नेलेपमा ८०५
- नेलेपमा ८१०

३. लेखापरीक्षण प्रतिवेदन प्रकृया

प्रतिवेदन चरण अन्तर्गत लेखापरीक्षण निष्कर्षहरुको मूल्यांकन गर्ने, लेखापरीक्षण जाँचका नतिजाहरुको गहनता निश्चित गर्ने, लेखापरीक्षण जाँचका नतिजाहरु सम्प्रेषण गर्ने एवं लेखापरीक्षण प्रतिवेदन तयार गर्ने कुराहरु समावेश हुन्छ । लेखापरीक्षण प्रतिवेदनका चरणहरु ५ प्रकारका रहेका छन् जुन निम्न अनुसार रहेको छ ।

क) लेखापरीक्षण निष्कर्षहरुको मूल्याङ्कन गर्ने : माथि उल्लेख गरिएका नेलेपमाहरुले वित्तीय विवरण उपर राय बनाउँदा लेखापरीक्षकले मनन गर्ने विषयहरुउपर मार्गदर्शन प्रदान गर्दछ । लेखापरीक्षकले वित्तीय विवरणहरु उपर कुन प्रकारको राय व्यक्त गर्ने भन्ने कुराको निर्णय गर्नका लागि लेखापरीक्षणको दौरानमा संकलन गरिएका लेखापरीक्षण प्रमाणहरुको सूक्ष्मरुपमा गरिएको अध्ययनबाट निकालिएका निष्कर्षहरुको पुनरावलोकन, निर्धारण एवं मूल्यांकनमा भर पर्दछ ।

प्रचलित वित्तीय प्रतिवेदनका ढाँचाबमोजिम वित्तीय विवरणहरुले सही र स्पष्ट चित्रण प्रस्तुत गर्ने नगर्ने वा स्पष्टरुपले प्रस्तुत गरिए नगरिएको सम्बन्धी राय बनाउने कार्य अन्तर्गत वित्तीय विवरणहरु

कारोवारका निश्चित वर्गहरु, जस्तै सम्पति, दायित्व, खर्च, आयका शीर्षक एवं खुलासाहरुका लागि प्रचलित वित्तीय प्रतिवेदनका तोकिएका आवश्यकताहरु बमोजिम तयार भए नभएको मूल्यांकन गर्ने कार्य समाविष्ट हुन्छ ।

ख) <u>लेखापरीक्षण प्रमाणहरुको जाँच पछिका नतिजाहरुको गहनता निश्चित गर्ने</u> : लेखापरीक्षकले लेखापरीक्षण प्रमाणहरुको जाँचका नतिजाको गहनता निश्चित गर्नु र यसलाई कहाँ र कसरी प्रतिवेदन गर्नुपर्ने हो सोको गम्भीरताका आधारमा तिनीहरुलाई वर्गीकरण गर्नुपर्दछ जुन मुख्यत: निम्न अनुसार रहेको छ ।

१. व्यवस्थापनलाई लेखिएको पत्रमा मात्र समावेश हुने,

२. लेखापरीक्षण प्रतिवेदनमा "विषयवस्तुको महत्व" शीर्षक अन्तर्गत समावेश गरिने, र

३. लेखापरीक्षण प्रतिवेदनमा कैफियतका (Qualification) विषयका रुपमा समावेश गरिने ।

नतिजाको गहनता निश्चित गर्न पेशागत विवेकको प्रयोग गर्नु पर्दछ साथै नतिजाहरुका कारण वित्तीय विवरणमा पर्ने असरको सारभूतताको समेत गणना गर्नु पर्दछ ।

ग) <u>लेखापरीक्षण जाँचका नतिजा सम्प्रेषण गर्ने</u> : नेलेपमा २६० लेखापरीक्षण जाँच नतिजाहरुको सम्प्रेषणले लेखापरीक्षण र निकायको वित्तीय विवरणहरुको लेखापरीक्षणबाट उत्पन्न हुने लेखापरीक्षणको विषयको सम्प्रेषण उपर मार्गदर्शन गर्दछ । सामान्यतया: व्यवस्थापन पत्रको ढाँचामा देहायका पक्षहरु न्यूनतमरुपमा समाहित गरी पेश गर्दा यसको महत्व तथा आवश्यकता महशुस गराउँदछ ।

घ) <u>लेखापरीक्षण प्रतिवेदन तयार गर्ने</u> : नेलेपमा ७०० ले निकायको वित्तीय विवरणहरुको कुनै स्वतन्त्र लेखापरीक्षकद्वारा सम्पादन गरिएको लेखापरीक्षणको आधारमा जारी गरिने लेखापरीक्षकको प्रतिवेदनको स्वरुप एवं विषयवस्तु सम्बन्धमा आवश्यक मानहरु प्रदान गर्दछ । लेखापरीक्षकले वित्तीय विवरणउपर राय पेश गर्नका लागि माथि उल्लेख गरे अनुसार रायको आधारस्वरुप प्राप्त लेखापरीक्षण प्रमाणबाट निकालिएका निष्कर्षहरुको पुनरावलोकन एवं मूल्यांकन गर्नुपर्दछ ।

४. लेखापरीक्षकको प्रतिवेदनका आधारभूत तत्वहरु :

लेखापरीक्षकले प्रतिवेदनमा सामान्यतया: देहायका आधारभूत तत्वहरु समेट्नु पर्दछ ।

१. शीर्षक : अन्य प्रतिवेदन भन्दा फरक र लेखापरीक्षकले जारी गरेको प्रतिवेदन हो भन्ने प्रस्ट हुने गरी लेखापरीक्षकले जारी गर्ने प्रतिवेदन आफ्नो लेटरहेडमा सबैभन्दा माथि "स्वतन्त्र लेखापरीक्षकको प्रतिवेदन" शब्द प्रयोग गर्नुपर्दछ ।

२. सम्बोधित

शीर्षक भन्दा तल सम्बन्धित ऐनमा उल्लेख भए अनुसार, सो नभए लेखापरीक्षक नियुक्त गर्ने अधिकार प्राप्त व्यक्ति, सो पनि एकिन नभएको खण्डमा अनुबन्धका शर्तमा उल्लेख गरे अनुसार लेखापरीक्षण प्रतिवेदन पेश गर्नुपर्ने अधिकारीलाई सम्बोधन गर्नुपर्दछ ।

३. परिचयात्मक परिच्छेद

लेखापरीक्षण गरिएको वित्तीय विवरणहरु र सोले समेटेको अवधि उल्लेख गर्नु पर्दछ । वित्तीय विवरणको अवधि सामान्यतया: एक आर्थिक वर्ष (श्रावण १ देखि असार मसान्तसम्म हुनेछ ।

४. **जिम्मेवारीको एकिन तथा उद्घोष** : वित्तीय विवरणहरुको तयारी र उचित प्रस्तुतीकरणका लागि व्यवस्थापन जिम्वेवार हुने कुरा उल्लेख गरी देहायका कुराहरु समेट्नु पर्दछ ।

४.१. व्यवस्थापनको जिम्मेवारी: लेखापरीक्षकको प्रतिवेदनले प्रचलित वित्तीय प्रतिवेदनका आधारशीला तथा ढाँचाबमोजिम वित्तीय विवरणहरुको तयारी र उचित प्रस्तुतीकरणका लागि व्यवस्थापन जिम्मेवार हुने कुरा उल्लेख गर्नुपर्दछ र यस जिम्मेवारीले देहायका ३ कुराहरु समेट्दछ: १. जालसाजी वा त्रुटि जेसुकै कारणले सारभूत गलत आँकडायुक्त वित्तीय विवरणहरुको तयारी एवं उचित प्रस्तुतीकरणसँग सान्दर्भिक आन्तरिक नियन्त्रणको तर्जुमा गर्ने, दिगो कार्यन्वयन गर्ने, २. उपयुक्त लेखाङ्कन नीतिहरुको चयन गर्ने लागू गर्ने, र ३. परिस्थिति अनुकूल उपयुक्त हुने लेखा अनुमानहरु गर्ने ।

४.२. लेखापरीक्षकको जिम्मेवारी : लेखापरीक्षण प्रतिवेदनले लेखापरीक्षणमा आधारित रहेर वित्तीय विवरणहरु उपर राय प्रकट गर्नु लेखापरीक्षकको जिम्मेवारी हुने कुरा उल्लेख गर्नु पर्दछ । लेखापरीक्षकको प्रतिवेदनले लेखापरीक्षण कार्य खास राष्ट्रिय वा अर्न्तर्राष्ट्रिय लेखापरीक्षणमान वमोजिम गरिएको कुरा उल्लेख गर्नुपर्दछ । लेखापरीक्षकको प्रतिवेदनले ती मानहरुले लेखापरीक्षकलाई नैतिक आवश्यकताहरुको अनुपालन गर्नुपर्ने र लेखापरीक्षकले वित्तीय विवरणहरु सारभूत गलत आँकडावाट मुक्त भए नभएको मनासिव आश्वस्तता प्राप्त गर्न लेखापरीक्षणको योजना तर्जुमा र सम्पादन गर्ने तथा आन्तरीक नियन्त्रण प्रणालीको मूल्यांकन गर्ने कुरा पनि स्पष्ट गर्नुपर्दछ ।

४.३. लेखापरीक्षकको राय : वित्तीय विवरणहरको प्रचलित वित्तीय प्रतिवेदनका आधारशिला तथा ढाँचाबमोजिम सबै सारभूत सन्दर्भमा सही र स्पष्ट चित्रण गर्ने वा स्पष्टसँग प्रस्तुत गरिएको लेखापरीक्षकको निष्कर्ष निकालेको अवस्थामा कैफियतरहितको (Unqualified) राय प्रकट गरिनु पर्दछ । साथै, कानून वा नियमहरुमा रायका लागि लेखापरीक्षकलाई पृथक् शव्दावली (Wording) प्रयोग गर्न नतोके सम्म नेपाल लेखापरीक्षणमानले तोकेको शब्दावली प्रयोग गरिनु पर्दछ ।

परिमार्जित (Modified) प्रतिवेदनहरु :

क) लेखापरीक्षकको रायलाई प्रभाव नपार्ने अवस्था (नेलेपमा ७०६): यस अवस्थामा लेखापरीक्षण राय भने कैफियत रहित नै हुनेछ तर लेखापरीक्षण राय पश्चात उक्त रायमा फरक नपर्ने गम्भिर व्यहोरा छ भने उल्लेख गर्नुपर्दछ ।

ख) लेखापरीक्षकको रायलाई प्रभाव पार्ने अवस्था (नेलेपमा ७०५): लेखापरीक्षकले कैफियत सहितको (Qualified) राय प्रकट गरेको अवस्थामा सवै गहन कारणहरुको स्पष्ट विवरण र अव्यावहारिक

नभएसम्म वित्तीय विवरणउपर सम्भाव्य असरको परिमाण प्रतिवेदनमा समावेश गरिनुपर्दछ । अव्यवहारिक भएको अवस्थामा पनि कारण सहित उल्लेख गर्नुपर्दछ ।

४.४ अन्य प्रतिवेदन गर्नु पर्ने जिम्मेवारीहरु: कानूनमा भएका व्यवस्थाहरुको पालना गर्न लेखापरीक्षक सदैव तयार रहनु पर्दछ । लेखापरीक्षण गरिएको संस्था वा निकाय अनुसार दर्ता भएको तथा कारोवार गर्न अनुमति पाएको हुनुपर्छ वित्तीय प्रतिवेदन उपर राय व्यक्त गरिसकेपछि मात्र कम्पनि ऐन अर्न्तगत दफा ११५ को व्यवस्था तथा अन्य प्रतिवेदन गर्नुपर्ने जिम्मेवारी अनुसार छुट्टै शीर्षक अन्तर्गत आफ्नो राय दिनु पर्दछ ।

४.५. लेखापरीक्षकको हस्ताक्षर: लेखाव्यवसायी फर्मलाई लेखापरीक्षक नियुक्त गरिएको अवस्थामा फर्मले तोकेको साझेदारले लेखापरीक्षण प्रतिवेदनमा फर्मको नाममा सही गरी आफ्नो नाम उल्लेख गरेर हस्ताक्षर गर्नुपर्दछ ।

४.६ प्रतिवेदनको मिति: लेखापरीक्षण प्रतिवेदनमा सही गर्नुका साथसाथै जारी गरेको मिति पनि उल्लेख गर्नु पर्दछ र सो मा उल्लेखित मितिसम्ममा घटेका घट्नाको प्रभाव जाँच र प्रतिवेदन गर्नमा लेखापरीक्षक उत्तरदायी हुन्छ ।

४.७ लेखापरीक्षकको ठेगाना: लेखापरीक्षण प्रतिवेदनमा लेखा व्यवसायी फर्म संचालन गर्न प्राप्त अनुमति भएको स्थान वा सो स्थान भन्दा अन्य स्थानमा गई लेखापरीक्षण गरी प्रतिवेदन जारी गरेको अवस्थामा सो स्थान समेत उल्लेख गर्न सकिनेछ ।

लेखापरीक्षण प्रतिवेदन ढाँचा देहायका अवस्था अनुसार लेख्न सकिनेछ ।

१. कैफियत रहित राय व्यक्त गरिएको लेखापरीक्षण प्रतिवेदन
२. कैफियत सहित राय व्यक्त भएको लखापरीक्षण प्रतिवेदन
३. राय प्रस्तुत गर्न अस्वीकार गरेको लेखापरीक्षण प्रतिवेदन
४. विपरित राय व्यक्त भएको लेखापरीक्षण प्रतिवेदन
५. विषयवस्तुको महत्व (Emphasis of matter) दर्शाईएको लेखापरीक्षण प्रतिवेदन ।

माथिका ५ वटा प्रतिवेदन मध्ये कैफियत रहित राय व्यक्त गरिएको एउटा लेखापरीक्षण प्रतिवेदन ढाँचाको नमुना निम्नानुसार रहेको छ ।

लेखा व्यवसायीको फर्मको नाम र ठेगाना
स्वतन्त्र लेखापरीक्षकको प्रतिवेदन

सम्बोधन

.....

वित्तीय विवरण उपर प्रतिवेदन

हामीले (लेखापरीक्षण गरिएको निकायको नाम, ठेगाना) को वित्तीय विवरण, जसले २०७...साल आषाढ मसान्तको वासलात, सो मितिमा समाप्त भएको आर्थिक वर्ष २०७... / २०७...को आय विवरण, नगद प्रवाह

विवरण तथा इक्विटिमा परिवर्तन विवरण र प्रमुख लेखानीति तथा लेखा टिप्पणी समावेश गर्दछ, को लेखापरीक्षण सम्पन्न गरेका छौं ।

वित्तीय विवरण उपर व्यवस्थापनको उत्तरदायित्व

प्रचलित कानून तथा नेपाल लेखामान बमोजिम वित्तीय विवरणको तयारी र यथार्थ प्रस्तुतीकरण गर्नु (लेखापरिक्षण गरिएको निकाय) को व्यवस्थापनको उत्तरदायित्व हो । यस उत्तरदायित्व अन्तर्गत वित्तीय विवरण गलत आंकडा, जालसाजी वा त्रुटि हुने कारण, रहित छ भनी तयारी र प्रस्तुतीकरण गर्ने कार्यसँग सम्बन्धित आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको तर्जुमा गर्ने, लागू गर्ने र अद्यावधिक बनाई राख्ने, उपयुक्त लेखानीतिको छनौट गर्ने र लागू गर्ने तथा तत्कालिन अवस्थामा उपयुक्त लेखा अनुमानहरु गर्ने कार्यहरु पर्दछन् ।

लेखापरीक्षकको उत्तरदायित्व

वित्तीय विवरणहरु उपर लेखापरीक्षणको आधारमा आफनो राय जारी गर्नु हाम्रो उत्तरदायित्व हो ।

वित्तीय विवरणमा उल्लेखित रकम खुलाइएका अन्य विवरणहरु पुष्ट्याई गर्ने प्रमाणको नमुना परीक्षण समेत लेखापरीक्षणमा समावेश हुन्छ । (निकाय) ले अवलम्वन गरेको लेखा नीति, व्यवस्थापनले गरेका महत्वपूर्ण अनुमान एवं वित्तीय विवरण प्रस्तुतीको समग्र स्थितिको मूल्यांकन पनि लेखापरीक्षणमा समावेश हुन्छ ।

लेखापरीक्षणले हाम्रो रायलाई पर्याप्त आधार प्रदान गर्ने कुरामा हामी विश्वस्त छौं ।

राय

हाम्रो विचारमा उल्लेखित वित्तीय विवरणहरुले २०७... आषाढ मसान्तको वित्तीय स्थिति, सो मितिमा समाप्त भएको आर्थिक वर्षको कारोवारको नतिजा र नगद प्रवाहको नेपाल लेखामान (र नियमन गर्ने कानून, नियम समेत उल्लेख गर्ने) बमोजिम सही र यथार्थ चित्रण गर्दछ ।

.....

(लेखापरीक्षकको हस्ताक्षर)

लेखापरीक्षकको नाम: .....

ठेगाना: .....

मिति: .....

५. निष्कर्ष :

लेखापरीक्षण प्रतिवेदनमा प्रस्तुत गरिने वित्तीय विवरण मूलत: सही र यथार्थ (True & fair) रुपमा प्रस्तुत गर्नु पर्दछ । प्रतिवेदनमा व्यवस्थापनको जिम्मेवारी र लेखापरीक्षकको दायित्व उल्लेख गरी सो अनुरुपको ढाँचामा प्रतिवेदन प्रेशित गर्नुपर्दछ । यसको लागि नेपाल लेखापरीक्षण मानदण्डमा उल्लेखित प्रावधानको पूर्ण पालनाले नै लेखापरीक्षणको प्रतिवेदनको महत्व देखिन्छ ।

English Section

Integrity : The Pillar for Good Governance

✍ **Ram Maya Kunwar***

1. **Background :** Integrity is a basic and inherent value and principle in the daily operations of human beings. It includes consistency and an unwavering adherence to values and believes. The weaker the integrity and ethical behavior, the stronger the corruption. Integrity issues are important for improving service delivery. Transparency, accountability, ethics and integrity in the public sector operations are the four pillars of good governance. Every government aspires to propound and instill the sense of integrity, ethics, transparency and accountability across all public sector entities. It helps to promote the transparency and accountability and maintain integrity-based culture in public sector. It is also fundamental values of ethics which entails working honestly in good faith and in public interest.

2. **Practice in Hungary :** The State Audit Office of Hungary (SAO) is promoting good governance and the dissemination of transparent and integrity-based culture in public administration. To implement the good practices, they recognize the seminars which is playing important role for sharing experiences in the region and in international community of Supreme Audit Offices. The goal of the seminar is to present the integrity-based approach as well as the instruments designed and consistently applied which is based on the diverse audit approaches in order to enhance the transparent operation in the state. They are increasingly awareness of the SAIs role and its potential for fighting against corruptions. They are inspiring for the countries presenting the experience actively supporting the international forum of knowledge transfer as well as providing the technical assistant to SAIs in countries undergoing socio-economic transformation. SAO launched integrity project in 2009 with two reasons. Firstly, the integrity-based approach focuses on the prevention of corruption and secondly, it opens a new stage in fight against corruption by making it obligatory for the heads of certain budgetary institutions to strengthen integrity. The methodology they used puts corruption risks on one side for the balance while integrity controls on the other one. The SAO discusses with the budgetary institutions on their corruption threats and the deficiencies of the set-up of their integrity controls by means of a questionnaire-based survey. They conduct survey regularly and systematically which is motivating thousands of budgetary institutions creating and enforcing their organizational culture of

* Mrs. Kunwar is Assistant Auditor General at office of the Auditor General of Nepal.

integrity. The aim of the professional event organized for the SAIS of developing countries is to promote integrity-based administrative culture and to enhance the transparency of the state apparatus, by sharing best practices from Hungary and abroad.

To conduct the survey, SAO developed its methodology for assessment based on theoretical foundations of the integrity self-assessment method acquired from the Netherlands Court of Audit. For mapping the corruption risk and controls, SAO surveyed the state of the integrity of the Hungarian public sector every year Since 2011. The number of participants rose continuously and exceeded 3,300 in 2017. These organizations employ more than 60 percent of the employees working at Hungarian budgetary institutions. The figures reveal that the establishment of the organizational culture of integrity, and thereby the prevention of corruption and other misconduct infringing public interests, has become an objective for the majority of the heads of Hungarian public institutions. In 2017, it made 169 questions covering different areas/topics. They are :

1	European Union funding	2	Organizational culture and values
3	Public procurement	4	Operational characteristics
5	Scopes of authority	6	Political environment
7	Management of public assets and funds	8	Level of internal regulation
9	Provision of public services	10	HR management characteristics
11	Other risk factors	12	Internal audit functions and methods
13	External control environment	14	Special anti-corruption system and procedures
15	Organizational Structure	16	Level of external control

Hungarian constitutional bodies have been in close cooperation since 2011, and within their respective fields they have taken and are taking numerous specific steps aimed at disseminating the integrity approach. This is well reflected in the fact that in recent years, all courts, ministries and regional governmental bodies have participated in the SAO's integrity survey, and that in respect of the establishment of integrity controls, these institutions have shown the greatest improvement between 2013 and 2017 and also the highest values in 2017.

SAO evaluates whether the audited entity has taken the measures set out by law, as well as the measures it is reasonably expected to take in the interest of assessing corruption risks and establishing the controls suitable for managing such risks. In

addition, the SAO also shares its experiences relating to the survey and audit of organizational integrity with other audit offices, as they firmly believe that they use methods that, can also be used in other countries to prevent and curb corruption. Emphasizing that in recent years, the member countries of ASOSAI have shown outstanding interest in the experience of the State Audit Office of Hungary, which means there are numerous opportunities for cooperation in this area.

In respect of the integrity-based approach to the fight against corruption, all public sector institutions are responsible for establishing integrity controls, i.e. their own system of defense against corruption. The close relationship between integrity and ethical management is also behind the resolution of the National Assembly (adopted in 2015) which requested that the State Audit Office of Hungary widen its consultancy activities regarding management systems and support the training of ethical managers in public finances. The SAO recognizes the work of people who, through outstanding activity, have contributed to accomplishing the SAO's objectives, performing and developing its activities, fulfilling its constitutional role and enhancing its social recognition. In addition, the SAO also set the objective of providing financial support to the "Young Leaders Program" of the INTOSAI Development Initiative, which is also to be funded from the budgetary savings of the SAO.

2. 1. Integrity Benchmarks

In recent years, SAO has become a public institution operating in an outstandingly transparent manner and making a clear commitment to integrity, which can provide an example to follow for both Hungary's public administrative bodies and similar institutions across the world. In recent years, the SAO has also supported the more reliable operation of the audited entities by focusing on issues of integrity. The adoption of the new SAO Act opened up an opportunity for the SAO to promote the culture of integrity by including advisory activities and the support of good governance in its tasks. Integrity development is not just a tool in the fight against corruption, but also a pillar of good governance. Global Ethics and Integrity Benchmarks focuses on 12 key categories that were derived from expert input from across the globe. These categories are:

- Vision and Goals
- Leadership
- Infrastructure
- Legal Compliance, Policies, and Rules

- Organizational Culture
- Disciplinary and Reward Measures
- Whistle blowing
- Measure, Research and Assessment
- Confidential Advice and Support
- Ethics Training and Educations
- Ethics Communications

For model ethical behavior everyone should follow the benchmark to adopt integrity culture. Talk about ethics as an ongoing learning journey, not a once-a-year program. Integrity manager is necessary for integrity building forever.

2.2 How does the Risk Monitoring System support the SAO's audit planning?

- It monitors publicly available data and information (database).
- It monitors and records indications and audit experiences.
- It processes and records information from whistle-blowers and prepares monthly reports.
- It processes information concerning the audited sites.
- It processes daily press review reports from a special risk aspect (concerning the SAO, audited entities or audit topics), records such reports and prepares monthly reports.
- It monitors the recommendations made by members of Parliament as well as the discussions and text analyses of Parliament committees.
- It processes economic reports and analyses.

In practice, SAO selects young leaders and give wide exposure to diverse topics in related fields, business schools, leadership development experts and international organizations. They organize workshop and interact at SAI and national level for development and implementation of strategy for change in SAI.

2.3. Lessons Learnt by SAI Hungary

To promote the transparency and accountability of public finances, the effective and expedient utilization of public funds and property, as well as to support good governance with value creating audits performed on a solid professional basis. For the sake of utilization of their work, it is important that the SAO of Hungary remain to be considered a credible organization deserving trust in the future by the National

Assembly, the organizations concerned and ultimately, by the citizen of Hungary. So, they are focusing on :

- Provide continuous learning opportunities.
- Use learning to reach their goals.
- Link individual performance with organizational performance.
- Foster inquiry and dialogue, making it safe for people to share openly and take risks.
- Embrace creative tension as a source of energy and renewal.
- Are continuously aware of and interact with their environment.

Along with these points, some more have been seen and achieved from the reform initiation:

- Responsive behavior has been promoted among the staffs. They are dedicated to perform assigned tasks and to take responsibility of the performed tasks.
- Client centric sentiments and behavior focuses to achieve the organizational goals.
- Collective self rather than the personal self minimizes the organizational misunderstanding and promotes harmony within it.
- Sharing nature establishes and promotes staff to be open and demanding in nature. It promotes the sound organizational health.
- Work is pray mentality among the staffs make the organization more functional and result oriented.

3. Nepalese Context : Supreme Audit Institution has a double role in disseminating the culture of organizational integrity: on the one hand, itself must become exemplary institution, and on the other, it is also tasked with promoting the integrity of the organization that fall under its scope of audits**.** The core mission of the SAI is the fight against corruption, which can only be achieved under reasonable independence. SAI Nepal has tried a lot in promoting integrity, transparency and accountability. With its audit findings, recommendations and advice based on its audit experience, Office of the Auditor General has important role to promote the transparency and accountability in mobilizing the public resources. It has set the institutional strategy to promote the transparency and accountability of public finances with its value creating audits performed on a solid professional basis, thus contributing to good governance.

SAI has put in place policies to appropriate procedures relating to integrity which bind the staffs behaviour**.** Staffs of OAG are aware of the legal obligations and of the SAI's policies, guideline and procedures concerning the integrity. It has set integrity monitoring mechanism which is chaired by Deputy Auditor General, for managing and controlling the unethical behavior of the staffs. SAI has put in place Code of Ethics in compliance with (ISSAI 30) to promote the highest standard of professional behavior and to identify activities that are inconsistent with that standard, the SAI provides guidance on expected behavior and implements controls to monitor, identify and resolve inconsistencies.

4. **Factors affecting Integrity and Ethical Behaviors :** Ethical issues are important for improving service delivery in Nepal. So, SAI Nepal has tried a lot in promoting integrity, transparency and accountability. The performance of government at the local and national levels appears not at part of people's expectations. Factors affecting Integrity and Ethical Behaviors are :

   a. **Executive as an Individual :** Family Influences, religious / cultural values and personal standards, and needs are the individual factors that directly influence the ethical behaviors.
   b. **Internal/Organizational :** Policies, Code of conduct, organizational culture and behavior of leaders, supervisors, peers and subordinates are the internal factors.
   c. **External Environment:** Government regulations, Norms and values of politics and ethical climate of society- social values and norms are main affecting factors for ethics and integrity.

5. **Unethical choices of good people**

   An ethical dilemma is one in which a person has to choose between two options, both of which are morally correct but in conflict. Ethics and morals are inseparable. They both deal with questions of right and wrong. What constitutes ethical behavior is determined by societal or cultural norms. What constitutes moral behavior is up to the individual to decide based on his/her own sense of right and wrong. There are some causes for the answer for why good people make unethical choices :

   - It is psychologically unsafe to speak up
   - There is excessive pressure to reach unrealistic performance targets
   - Conflicting goals provoke a sense of unfairness
   - Ethical behavior is not part of routine conversation.

People encounter lots of ethical dilemma in our everyday life, but when they make decisions they need to follow/base on an appropriate approach. Though, he/she has commitment to public interest, incorruptibility, consistency of goal, competence and institutional intelligence somewhere, try to be beyond the culture. Integrity leader is necessary condition for integrity building.

6. **Integrity building tools :** Ethical leadership is one of the most important tools of establishing organizational integrity. The need, therefore, is to be ethical. Ethical behavior can be improved at organizational and individual level. Integrity helps to improve the performance of public services by fixing problems. This leads to increased trust and trustworthiness by following tools :

   a. **Transparency and Accountability (T&A) –** Information asymmetry is the main problem for transparency and accountability. There are two main problems with information asymmetry. They are adverse selection and moral hazard and unethical practice.

   b. **Evidence based Advocacy** - Collecting evidences of the gaps of services, infrastructures and other development activities, Participatory monitoring and assessment, mobilizing community and other stakeholders and advocacy and lobbying for making concern authority to correct the wrong doings.

   c. **Community Integrity Building (Closing the Loop)-** The Community Integrity Building is a collaborative method developed by Integrity Action for local citizens and public officials to jointly work on improving the provision and performance of public services and public infrastructure, thereby improving the lives of thousands of people. This is achieved by: Jointly identify the governance problems related to public services and infrastructure, Propose practical solutions, and working together to ensure that the solutions are implemented. This approach has five phases, outlined below, and within each of the phases there are a number of steps to follow and tools to use for closing the loop.

   d. **Information Technology :** Integrity in decision making is crucial to good governance and sustaining public trust. The community needs to have confidence in the decisions made by public officers.

7. **The way for Integrity building :**

Building a culture of high ethical standards that are reflected in day-to-day practice. The quality for leadership should be unquestionable. Without it, no real success is possible in an office. It connotes a deep commitment to do the right thing for the

right reason, regardless of the circumstances. The management always know how to do the right thing. It may be difficult to define exactly what "right" is, but a manager who is ethical is not afraid to do what they truly believe to be right – even if it is unpopular, unprofitable, or inconvenient. To promote the integrity, SAI and its staffs should have practice the following ways :

a. **Justice** : An integrity manager should be fair and just. They have no favorites, and treat everyone equally without being biased on the basis of gender, ethnicity, nationality, or any other factor.

b. **Respect others** : An ethical manager should show respect to all members of the team by listening to them attentively, valuing their contributions, being compassionate, and being generous while considering opposing viewpoints.

c. **Honesty** : It goes without saying that anyone who is ethical will also be honest and loyal and stakeholders trust honest and dependable manager.

d. **Humane** : Integrity manager place importance in being kind, and act in a manner that is always beneficial to the team.

e. **Focus on teambuilding** : When an integrity leader strives to achieve goals, it is not just personal goals that they're concerned about. They make genuine efforts to achieve goals that benefit the entire organization – not just themselves

f. **Value driven decision-making** : All decisions that are in accordance with the overall organizational values which meet the criterion are implemented.

g. **Encourages initiative** : Under an integrity leader, employees thrive and flourish. Employees are rewarded for coming up with innovative ideas, and are encouraged to do what it takes to improve the way things are done.

h. **Leadership by example** : Leaders expect others to do the right thing by leading from example. An Integrity leader is not just about talking the talk, this type of leader also walks the walk.

i. **Value awareness** : An Integrity leader will regularly discuss the high values and expectations that they place on themselves, other employees, and the organization.

j. **No tolerance for ethical violations** : An Integrity leader expects employees to do the right thing at all times, not just when it is convenient for them.

References

- Integrity Seminar Booklet, 2018
- ISSAI 100: Fundamental Principles of Public Sector Auditing,
- ISSAI 12: The Value and Benefits of Supreme Audit Institutions – making a difference to the lives of citizens,
- ISSAI 20: Principles of transparency and accountability, 2010.
- ISSAI 30 : Code of Ethics
- ISSAI 400: Fundamental Principles of Compliance Auditing
- Pillars of Good Governance – Focus on State Audit Office of Hungary as a Supreme Audit Institution, *Study Series*
- STRATEGIC PLAN 2016/2020, OFFICE OF THE AUDITOR GENERAL OF NEPAL,
- Supreme Audit Institutions and Stakeholder Engagement Practices, A Stocktaking Report, September, 2014

Audit and IT Operations

✍Ram Chandra Poudel*

1. **Introduction:** IT is set of tools, processes, and methodologies such as coding, programming, data communications, data conversion, storage and retrieval, systems analysis and design, systems control and associated equipment employed to collect, process, and present information in a lucid manner. In broader terms, IT includes office automation, multimedia, and telecommunications. The IT Operations is to be understood to know the activities of the entity in the changed context, since all operations of the public (Government Entity) are carried out through IT. That is why, IT Operations form the backbone of implementing an IT solution for the entity to achieve its objectives.

   An audit is an objective examination and evaluation of the financial statements of an entity to make sure that the records are a fair and accurate representation of the transactions they made during their business activities in the specified period of time.It can be done internally by employees of the organization, or externally by an outside firm or independent body.

   While conducting the audit of an entity, the IT operations should be taken into considerations. The following basic terms are relevant to the IT operations:

   a. **Operations**: It is the work, activities or actions the organization or staff take to support business needs. These are generally guided by the IT Strategy and the objectives and measurable outcomes documented in the service level agreements or similar documents.
   b. **IT Operations**: IT operations are the combination of process to support the entity, its users, and their mission via the IT infrastructure, services, and solutions provided or managed by the IT organization.
   c. **Outsourcing**: IT operations can be delegated to be performed by vendors outside the organization. The reasons for doing this may include deciding, for example, to concentrate on core mission functions, or finding a vendor who provides the service at a lower cost by tendering or direct contract.
   d. **Service Management**: Service management is akin to IT operations except that it involves an element of providing service to IT users. Thus, service management will involve delivery of service in IT Operations at a

* Mr.Poudel is Director at office of the Auditor General of Nepal.

benchmarked level of expectation, generally identified in what is called a Service Level Agreement (SLA).

e. **Service Level Agreement (SLA)**: It is an agreement between the service provider or the operations team and the service users. When the agreement is between the operations team and the users, it is an internal SLA and when it is between the service provider and the operations team, it is the external SLA. The SLA sets the terms of delivery of service levels and thus benchmarks the performance by the operations team or the service provider. This is a useful tool for the auditors to identify the criteria while conducting audits.

f. **Capacity Management**: Capacity Management in IT operations involves the tuning of the IT requirements to the availability of the IT Capacity in terms of transmission, storage or processing of information. This also involves identifying future needs of the organization and augmenting or adjusting the capacity as required ensuring best benefit realization to the organization.

g. **Problem and Incident Management**: This is the process of cataloguing, analysis, resolving, and preventing incidents and problems related to IT operations at the entity. Generally, incidents can be reported by the user or via automated means such as network, capacity, CPU, and other reports. Incidents analyzed by a central group that can take action to resolve them or if trends suggest a repeating issue, i.e. a problem, initiate steps to make changes to the infrastructure or operating procedures. Generally, a problem and incident management system also includes an escalation process so that issues can be reported to appropriate levels in the organization.

h. **Change Management**: After an IT system is put in place, changes may be required because of change in technology of equipments, network or even software. Any change or upgrade of the IT system requires a well thought out plan to implement the change and it the responsibility of IT Operations (Responsible unit or head) to see the implementation of change management.

2. **IT Operation**: It encompasses a myriad of activities being performed to ensure that the IT Solutions meet user needs, deliver the intended results, and provide services without interruption. IT Operations, in a nutshell, are about running the IT infrastructure at an entity in a cost effective manner that balances user needs and the strategic objectives of the entity. IT Operations are of particular relevance for IT Auditors. They should look at IT Operations to examine and evaluate the

effectiveness of the IT Operations and to assess the quality of the IT Solutions being delivered. In doing so, it will be important for the IT Auditor to assess the extent of dependence of service delivery provided by outside sources on IT Operations. IT Auditors may also need to acquaint themselves with the IT infrastructure of the entity (network, architecture, development environment, etc.) so as to determine how extensive the IT operations are and where to focus their work. The effective roll out of IT Operations requires planning, designing and implementation of a robust monitoring and response system. IT Operations can also be involved in the planning and designing of a new system (via development, acquisition, or outsourcing) and thus are involved in the strategic planning and direction for the entity.

While there are many different interpretations or definitions of IT Operations, it is generally thought of as the day-to-day tasks involved in running and supporting the information systems of a business (running servers, maintenance, providing necessary storage, running a helpdesk, etc.). The operations are measured and managed using key performance indicators (KPIs) for IT operations that set parameters against which operational effectiveness can be measured. These measures or their equivalent are typically documented and reviewed periodically. Most organizations document these in some sort of agreement between the business users and the IT Department. The internal Service Level Agreement (SLA) is one such formal agreement, where these parameters and other arrangements are documented.

IT Operations involve roll out of IT solutions developed or acquired, would rely on a set of IT equipments for processing, storage and dissemination of information and networks for communication and dissemination of information between different stakeholders. It is the responsibility of IT Operations to ensure that these systems work uninterruptedly and efficiently. Accordingly, IT Operations need to have a mechanism to monitor the performance of the IT Operations. These will be ensured through set of pre-determined criteria of performance, also called key performance indicators (KPIs) which are periodically generated or captured and used for monitoring performance.

At the same time, the IT department should deliver IT services and operate the IT infrastructure without significant breaks in the service as required by the entity's business users. In order to accomplish this, the IT team should be able to respond to any interruptions, technical or otherwise in a rapid manner. Changes in IT

solutions are warranted by changes in requirements of business, technology or capacity. Change implementation is carried out by the IT Operations team in an organization which would involve installations of new equipment or applications, if required, networks and communication.

3. **Key Elements of IT Operations:** To determine whether the audited entity is effectively delivering the documented services, the auditor should use the SLA that should include the specific parameters for the various services. There might be instances in smaller organizations where instead of an SLA the agreement between the business and the IT group may be documented in a business chart or some other document. Regardless of what the document is called, it must be documented and agreed to by the business or users groups and the IT Department. The following are the key elements of IT Operations:

   a. **IT Service Continuity Management:** The purpose of continuity management is to maintain the appropriate ongoing business continuity requirements. This is achieved through benchmarking for service levels and monitoring the achievement of such service levels. This involves issues related to Business Continuity Planning and Disaster Recovery Planning.
   b. **Service Level Agreement:** The IT Department providesIT services to the business operation of entity. The parameters in the SLA should be agreed to by the business owners and the IT Department. If the IT Operations are managed by the Department itself, the SLA is an internal SLA. In case of outsourcing, the SLA is entered into by the Organization and the outsourced agency or vendor and thus is called an external SLA.
   c. **Information Security Management:** The management of information security relates to managing security-related risks, taking action as appropriate, and ensuring that information is available, usable, complete, and un-compromised when needed. It also relates to ensuring that only authorized users have access the information and that it is protected when being transferred between destinations and trusted when it arrives. Though this is also one of the responsible areas for IT Operations and it is a distinct field.
   d. **Capacity Management:** Capacity Management includes managing the various services that support the business in a manner that keeps up with the demands of the business or users. Optimizing network throughput capacity, resource availability, storage optimization and augmentation are part of capacity management. In order to manage capacity, the IT Departmentneeds

to measure current conditions and needs to take action that facilitates providing users with additional capacity.

e. **Problem and Incident Management:** Incident management is the system and practice used to determine whether incidents or errors are recorded, analyzed and resolved in a timely manner. In this context, incidents are usually understood as single events that disturb normal IT operations. They can be noticed by IT Department or the users. Ability to collect and register relevant data concerning all critical incidents, and next speed and quality of reaction, decide about the quality of incident management.

Problems are systemic issues, most often revealed through recurring incidents. Problem management aims to resolve the issues through investigation and in-depth analysis of a major or recurring incident in order to identify the root cause. A mechanism should be put in place for the detection of and documentation of conditions that could lead to the identification of an incident. The IT operation section or department should have documented procedures for detecting and recording abnormal conditions and follow up action on the problems and incidents.

f. **Change Management:** In IT Departments, the change management process is normally used to manage and control changes to assets, such as software, hardware, and related documentation. Change controls are needed to ensure that all changes to system configurations are authorized, tested, documented and controlled so that the systems continue to support business operations in the manner planned, and that there is an adequate trail or record of changes.

An unapproved or accidental change could have severe risks and financial consequences for an organization. On the other hand, necessary or useful changes can fail if introduced without sufficient skill and support.

4. **Conclusion:** IT operations involve service management, capacity management, problem and incident management and change management. The objective of all these is to ensure reliable, uninterrupted and timely delivery of the IT solutions. The IT Operations lays out its service facility to ensure achievement of service level performance as agreed to. The IT Operations is involved in capacity management and administration of the database, system and network administration. Thus, the IT Operations ensures running of the operations and in case of incidents/problems undertake rectifications. Successful implementation of IT Operations however requires documentation of service levels, incident

response policy and change management plan with clear roles and responsibilities identified and understood by all stakeholders.

The auditor needs to possess an understanding of the processes underlying the successful implementation of IT Operations along with its linkages to other relevant modules like the Information Security, Business Continuity Planning/ Disaster Recovery Planning, Outsourcing etc., service levels, related documentation and the roles and responsibilities for all stakeholders to conduct a successful audit of IT Operations.

Office of the Auditor General, Nepal (OAG/N) is also in the phase of using IT for the purpose of attendance (e-attendance), internal circular (digital circular), Registration of Letters, audit process (Electronic Working Paper, EWP and Nepal Audit Management System, NAMS). Among these, e-attendance, digital circular, Registration of Letters are fully used and EWP as well as NAMS are still in pilot phase. These sholud be fully used for the better management of audit services in the days to come. The process of using them is in progressing stage.

Better Implications for Internal Audit in Government Departments



Dr.Suman Kumar Regmi*

1. Introduction

People understand internal audit as an activity of self imposed internal check and audit which also supposedly involved the activity of going around telling people what they were doing wrong. However, the process of accountability is not complete without auditing, which presently remains one of the most neglected and misunderstood area of the financial management cycle, especially in the public sector (Maru, 2002). Therefore, for an audit to be meaningful the audit unit must be seen to be truly independent and the report produced by internal auditor will assist in providing information for planning, decision making and performance evaluation as well as control of activities especially if such information has certain attributes such as relevance, completeness, timeliness, understandability and comparability.This article tries to include the conceptual aspects of practices of the internal audit approach.

With changing times the concept has undergone a deep change with regard to its definition and scope of coverage. Modern approach suggests that it should not be restricted to financial issues alone but also on issues such as cost benefit analysis, resource utilisation and their deployment, matters of propriety, effectiveness of the management, etc. Internal audit has to be understood as an independent and objective appraisal service within an office/organisation.

Millichamp (2000) defined internal auditing as "An independent appraisal function within an organization for the view of system of control and the quality of performance as a service to the organization. The objective of auditing is to review and evaluate the activities of the organization with a view to express an opinion on the efficiency and effectiveness of management, as well as the adequacy of internal control within an organization".

The Institute of Internal Auditors (11A) as cited by Quaden (2001), defines internal auditing as "an independent,objective assurance and consulting activity designed to add

* Dr. Regmi is former Deputy Executive Director of Trade and Export Promotion Centre.

value and improve an organization's operations. It helps an organization to accomplish its objectives by bringing a systematic discipline approach to evaluate and improve the effectiveness of risk management, control and governance processes.

The above definitions of internal audit call for internal audit, to be an independent function within an organisation placing greater emphasis on its objectivity. Thus internal auditing primarily provides an independent objective opinion to the institutional head of the Government Ministry/ Department/ ffice/Project/Division/Department/Unit.

The findings of an independent focused internal audit function also brings to the forefront its findings and recommendations which act as a tool to officers in a Department to take suitable corrective action and help in joining the loopholes which would otherwise go undetected for a considerable period of time.

The definitions stress on two aspects of internal audit—assurance and consultancy. It is important that in fulfilling both these roles, internal audit remains independent of the project.

It is the management's responsibility primarily to manage the unit of office or project and they should therefore make the decisions, but internal audit could act as a facilitator within this process. For example, management should identify the risks associated with the project and decide how to deal with them with internal audit, acting as a consultant on risk and control matters.

The Code of Ethics for Internal Auditors in Government sector are Integrity, Objectivity, Competency, Confidentiality and Independence. Integrity is expected in aspects of the internal audit work. The principles of honesty and fairness are to be observed. The basic point that is raised any where is that the report should bring with it an air of trust, reliance and fairness. Professional competency and assessment of facts with utmost care is a pre requisite for a good internal auditor. An internal auditor should refrain from making reckless and irresponsible statements or resorting to expressions without proper evidence. An internal auditor is expected to apply appropriate skill and knowledge combined adequately with experience. It should avoid doing from undertaking works that are outside his scope or beyond the scope of his skill and competence. Performance of the audit and preparation of the report require due professional care by persons possessing adequate training, experience and competence in auditing. Each auditor must be responsible for continuing his/her education in order to maintain their proficiency. This involves keeping abreast of running t developments in auditing standards, procedures and techniques. The internal auditor should safeguard all information received by him as most of them may be of confidential nature. There

shall be no drop out of possessed information unless there is a statutory, legal and professional requirement to do so. As the definition states, Internal audit is an independent appraisal activity. It is need to carefully note here that the word "independent" is important, even though it gets neutralised by the fact that it is within an organisation. Independence stands for an internal auditor being able to report on material facts and figures, uninfluenced by any favor or look angrily. It is to be understood that the International Auditing Guidelines relating to "Using the work of an internal auditor" reads as follows "An internal audit function is part of the entity and irrespective of the degree of its autonomy and objectivity cannot be the prime criterion for independence". This is because the reporting relationship may influence his decisions and reporting patterns.

According to Dandago and Suleiman (2005), both external and internal auditors are expected, based on their terms of engagement and the accounting and internal control system in place, to express professional opinion on the financial statement(s) vouched or examined and be guided by statutory regulations and professional requirement in discharging their duties. Therefore, an auditor should not be seen as a mere watchdog, he/she should learn to 'bark and bite', where necessary. Therefore, internal auditor is charged with the responsibility of safeguarding the assets and liabilities of an organization and other constructive services that will enhance the efficiency and effectiveness of the operations of the organization, through the review of accounting systems, internal control systems, implementation of the corporate policies, and carrying out special investigations assigned by the management.

Danbatta (2004) concludes that a properly conducted internal audit is expected to reveal errors, strengths or weaknesses of internal control system of the organization. Base on his conclusion, there is significant positive relationship between internal audit and internal control.

2. Objective and Scope

Internal Auditing is an independent appraisal function established within an organisation to examine and evaluate its activities as a service to the organisation. The objective of internal auditing is therefore to assist members of the organization in the effective discharge of their responsibilities. To this end, internal auditing furnishes them with analysis, appraisals, recommendations, counsel, and information concerning the activities reviewed. The audit objective includes promoting effective control at reasonable cost. The members of the organisation assisted by internal auditing include those in management and the board.

3. Scope of Audit

Internal audit can be scoped into the following categories, based on audit technique or objective:

a. System Based Audit

This refers to an in dept evaluation of the internal control system with the objective to assess to extent to which the controls are functioning effectively.

b. **Performance Audit or Operational Audit**

This assesses whether the activity, programme or body has been manage economically and effectively. A particular performance audit will not necessarily seek to reach conclusions about all three aspects above; it should be clear from the audit objectives, which need to be examined.

c. Financial Audit

This evaluates the accuracy of the accounting and related procedures and practices. It assesses the accuracy and completeness of the financial statements of the activity, programme or body being audited, and/or evaluates whether the transactions underling the financial statements are legal and regular. However, according to the definition of internal auditing, internal auditors are mainly evaluating the system of internal control.

d. Compliance Audit

This evaluates how relevant policies, plans procedures, laws regulations and contracts, usually all audits include the compliance element, because the auditor uses the laws, policies and regulations as a yard stick to measure the performance of the organization.

e. Management Audit

It involves a review of each and every facet of management activity and its objective is to ascertain whether or not the resources of an organization are used by its management in the must economic way to produce the maximum possible result in the shortest possible time in accordance with its goals.

The scope of internal auditing should encompass the examination and evaluation of the adequacy and effectiveness of the organisation's system of internal control and the quality of performance in carrying out assigned responsibilities.

4. Responsibility and Authority

The internal auditing department is an integral part of the organisation and functions under the policies established by management or board. The purpose, authority and responsibility of the internal auditing department need to be defined in a formal written document duly approved by management or the board. The document should spell out in clear terms, the intended purposes of the internal auditing department, scope of its work, and a declaration that auditors have no authority/responsibility for the activities they audit.

Auditors must take reasonable professional care in specifying evidence required, in gathering and evaluating that evidence, and in reporting findings. This requires auditors to be alert for instances that could indicate errors, fraud, improper or illegal expenditure, unauthorised operation, waste and inefficiency.

In determining which audit tests and procedures achieve reasonable professional care, the internal auditor should consider the following items: The requirements to meet audit objectives; the relative materiality of matters to be investigated; the effectiveness of systems of accounting and administrative internal control; the estimates of costs of implementing audit test plans in relation to likely benefits to be derived.

5. Independence

Internal auditors should be independent of the activities they audit. Internal auditors are independent when they can carry out their work freely and objectively. Independence permits internal auditors to render the impartial and unbiased judgments essential to the proper conduct of audits. It is achieved through organisational status and objectivity. Independence stands for an internal auditor being able to take a stand and report on materiality issues, uninfluenced by any favor or coercion or undue influence.

The organisational status of the internal auditing department should be sufficient to permit the accomplishment of its audit responsibilities. The head of the internal auditing department should be responsible to the management/board in the organisation with sufficient authority to promote independence and to ensure broad audit coverage, adequate consideration of audit reports, and appropriate action on audit recommendations.

Objectivity is an independent mental attitude which internal auditors should maintain in performing audits. Internal auditors are not to subordinate their judgment on audit matters to that of others. Designing, installing, and operating systems are not audit functions. Also, the drafting of procedures for systems is not an audit function.

Performing such activities is presumed to impair audit objectivity. Therefore the internal auditor must be: straightforward, honest and sincere in approaching the audit task; fair and not allow prejudice or bias to override objectivity; and impartial and free of any interest that might be regarded as being incompatible with integrity and objectivity.

6. Steps in Internal Audit

6.1 Planning

Adequate planning is necessary for every audit. All material areas bearing on the reliability of the accounts and records must be covered. The audit working papers provide the documentary evidence of audit planning in the form of an audit plan, setting out the objectives and scope of the audit and the techniques and resources to be used by the auditor. The planning process must include the development of an in-depth, well-conceived, overall strategic plan that clearly defines the desired future state of the internal audit function. In addition, it is essential to create detailed tactical plans that support the overarching strategy, and to clearly describe the specific initiatives required to achieve the transformation. Too often we see internal audit functions diving straight into tactical planning - especially regarding the use of technology - without first comprehending how their overall strategic plans and tactical plans fit together.

The following needs to be considered while preparing the audit plan: the nature, size and operation of the office, entity or business; previous audit paras and observations; availability and competence of audit staff; audit methodology most suited to the operations to be audited; and the format and general content of the report to be prepared. planning may be revised as may be deemed necessary in the course of the audit in the light of newer findings or situations.

6.2 Delegation, Supervision and Staffing

Internal Auditors must have sufficient proficiency and training to carry out the tasks assigned to them. The auditor's work must be carefully directed, supervised and reviewed. The amount of supervision required corresponds to the experience and skill of the auditor. The supervisory role includes: providing instructions in creation and approving or recommending approval of the audit programme; ensuring that the approved audit program is completed, unless deviations are both justified and authorised; determining that the working papers adequately support the audit findings, conclusions and reports; making sure that audit reports are accurate, objective, clear, concise, constructive and timely; and determining that audit objectives are being met.

Any significant internal audit transformation will involve a large number of specific tasks linked to a fairly complex timeline to ensure that everything comes together to produce the desired result in a timely fashion. It is important to bear in mind that this is more than just a simple scheduling exercise. Therefore, it is recommended that internal audit functions utilise some of the numerous, highly effective project management techniques that can help ensure the successful, timely conclusion of an internal transformation process.

The principles of change management typically are a centrepiece of any successful internal audit transformation. In fact, the more significant the transformation, the more important change management techniques become. Among the change management techniques that have proven particularly successful to transformation initiatives are the deployment of a project management office, the utilisation of project management tools and the development of detailed communication plans. These types of techniques must be built into any internal transformation process right from the start.

The skill requirements for internal audit should be aligned to the nature of the organisation's business, its risk profile and the associated needs of management. The changing role and focus of internal audit activity means there must be a broader range of competencies than required for traditional internal auditing. It needs also to address the composition of its audit teams if it is to undertake a range of activities.

6.3 Evaluation and Internal Control

Internal auditors must systematically evaluate the nature of the operation and system of internal control in the section being audited, to assess the reliance that can be placed on controls. The assessment determines the nature, extent and timing of the audit procedures.

Internal controls of an organisation comprise the plan of organisation and methods adopted to safeguard assets, comply with laws and regulations, ensure the completeness and correctness of accounting data, promote efficiency and encourage adherence to management policies.

The characteristics of a satisfactory system of internal control include: proper segregation of functional responsibilities; a system of authorisation, recording and procedures adequate to provide accounting control over assets, liabilities, revenues and expenses; sound practices in performance of duties and functions by each of the organisational departments; and documented procedures to ensure that persons are

aware of all manual and computer requirements, and have capabilities commensurate with responsibilities.

It is important that a review of an internal control system be directed primarily toward the controls that have an important bearing on the reliability of that system, i.e., key controls, to ensure efficient use of resources.

6.4 Evidence

An auditor must obtain all of the evidence considered necessary for the expression of an informed opinion. The evidence required will vary and professional judgment is required to determine the amount and nature of the evidence required. The auditor should consider: the nature of the item under examination; the materiality of possible errors or irregularities; the degree of risk involved, which is largely dependent on the adequacy of internal control; and the susceptibility of the given item to conversion, manipulation or misstatement.

6.5 Working Papers and Documentation

The standard for working papers and all documentation relating to an audit is very important as the purpose for the working papers can include any one or all of the following: They assist directly in the performance of the audit; they provide a historical record of the audit work; they contain the basis for the auditor's opinion; they provide information for the auditor's report; they aid the review and evaluation of the audit work; they support legal action against departmental officers or members of the public.

6.6 Quality Reviews

Review of the work of auditors is necessary to ensure the maintenance of professional standards. Such reviews cover the following areas: preparation, review, and approval of field plan; ensuring direction, supervision, and review of work at all levels is adequate; ensuring working papers comply with the standards prescribed; ensuring significant issues are properly documented, pursued to finality and reported appropriately; resolving differences of professional judgment among staff involved in audits; on-the-job training of audit staff to assist their development of appropriate skills and competence; and overall review of audits to ensure that the quality of each audit meets professional standards.

Where the results of an evaluation are not satisfactory, the reviewer has discuss appropriate corrective action with the auditor. That action is to be recorded on paper and referred back to the auditor. The review process can involve peer reviews by audit staff.

These reviews have the dual effect of improving the standard of work performed and enabling auditors to learn from their peers.

6.7 Management Support

It is generally accepted that, to be effective, the internal audit function must have the full support of the organisation's senior management. The support of line management is also critical. The attitude of management towards internal audit can have a significant influence on the behaviour of an organisation's staff - similarly the attitude of management towards internal audit can either strengthen or hamper its role.

The planning of the internal audit section should reflect the organisation's business planning and align the audit effort with the key business objectives and the critical business risks. Internal audit's focus should be on critical business processes and areas of high risk; be relevant; and give due weight to the needs and expectations.

Internal audit's processes should be subject to ongoing monitoring, review and evaluation. The concept of continuous improvement requires internal audit not just to measure its current performance but also to assess it against some standard or target.

Internal audit has to be subjected to performance management review as does other parts of the activity. This can be undertaken by the audit committee with internal and/or external assistance. This process can be facilitated by regular performance reports including appropriate performance measures. Internal audit needs to be pro-active in this respect both to set an example and to indicate better practice. This approach will both enhance its credibility and provide greater assurance to its stakeholders.

6.8 Internal Controls Questionnaire

The internal auditor along with the audit staff is expected to take the help of an Internal Controls Questionnaire. An internal control questionnaire (ICQ) is a series of 'yes' or 'no' questions about the internal control structure. A 'yes' answer indicates that a needed control or policy is in place but however is to be accepted only after confirmation and testing to satisfy the existence. A 'no' indicates absence of a control and enhances risk or may not be relevant to the business, but requires confirmation to judge the impact of the same.

Most internal auditors use ICQ for undertaking audits. These questionnaires are designed specifically for the department/office being audited. Answering this series of 'yes' or 'no' questions helps in the assessment of internal controls.

A sample generic ICQ can be developed from policies and procedures, cash receipts, pety cash, travel, purchasing and online requisitioning , payroll, information system security,and fraud indivators.

7. Internal Audit in Good Governance

The role of internal audit has been ignored in some discussions on governance. The reasons for this needs detailed examination. Is it lack of independence of the audit function? Is it that the audit is conducted by staff members who do not understand modern concepts of auditing?

The quality of audit work is directly correlated with independence and importance accorded to the internal audit function in an organisation. The poor status of the internal auditor is the

main reason why competent staff, are reluctant to take up this work. As a result most departments do not have an efficient and effective internal audit department.

The head of internal audit needs to be elevated in the hierarchy to a level consistent with that of the Chief Accounts Officer or more to minimise discounting of internal audit inputs, and enhance the quality of audit. Internal auditors also have a special responsibility since no precise set of guidelines exist for best practices in 'Governance'.

The internal auditor needs to continuously update himself of the changing times and technologies and sharpen his skills. By applying skills to the most critical points, building personal and professional credibility and recognising and responding to the needs, internal auditors can become indispensable, speeding good governance.

With regard to using Information Technology (IT) tools to simplify processes, internal audit could identify control weaknesses prior to the system going live. Identifying loopholes and strengthening the system during the development of the system is desirable as it is cost effective than trying to change the system at a later date, this will allow for the controls to be fully tested and not delay the implementation of the project. Internal audit may be able to offer a proactive approach, which may provide advice on a framework for risk management on the project, facilitate risk identification, assessment and mitigation through the implementation of controls.

Successful internal audit transformations involve four key best practices:a. good planning at strategic and tactical levels; project management techniques to ensure that plans are achieved; change management techniques to facilitate change, improve

communications and facilitate stakeholder buy-in; and dedicated staffing for the transformation initiative.

8. Conclusion

The internal audit department serves as a "pool" from which high competent staffs can be seconded to other units within the organization to fill management posts. An internal audit also makes the works of external auditor easier.The board should ensure that the independence of the internal audit function is maintained. The internal audit can enjoy the level of independence with that of any department. This independence may be compromised if the function is directly involved in risk management or operational processes. The internal audit function may provide valuable input to those responsible for risk management but the unit should not have direct risk management responsibilities.By usingbettert practices, internal audit functions can significantly enhance the probability of a successful transformation.

Therefore, from the above, the following conclusions can be drawn for officials in the government departments on internal audit: Internal audit is to be considered as an independent and objective appraisal service within a government office or department; this internal audit activity will result in providing an independent and objective opinion to the head of the government office concerned on control failures, risk management, harmony of activities and expenditure in tune with the department's objectives as well as governance related issues; the findings and recommendations from the internal audit would greatly benefit the officials in various departments to devise their action plans.

Bibliography

Dambatta, S. A. (2004). Enhancing the Effectiveness of Internal Audit at Local Government Level in Kano State in; Bayero International Journal of Accounting Research vol. 1, No. l Number, 2004. Gidan Dabimo

Dandago, K. I. and Suleiman, D. M. (2005). The Role of Internal Auditor in Establishing. Honesty and Integrity: Are the Watch Dogs Asleep, In: Proceedings of the ThirdNational Conference on Ethical Issue in Accounting. Vol, 3 Gidan Dabimo Publishers, Kano Nigeria.

Gupta, K. (1999). Contemporary Auditing Fifth Edition, Tata McGraw Hill, New Delhi-India.

SHADOW ECONOMY

(Causes of informality and Capturing the Non-Observed Economy)



✍ **Chet Nath Dahal** *

1. Introduction:

The shadow economy is, by nature, difficult to measure, as agents engaged in shadow economy activities try to remain undetected. The request for information about the extent of the shadow economy and its developments over time is motivated by its political and economic relevance. Moreover, total economic activity, including official and unofficial production of goods and services is essential in the design of economic policies that respond to fluctuations and economic development over time and across space. Furthermore, the size of the shadow economy is a core input to estimate the extent of tax evasion and thus for decisions on its adequate control. The shadow economy is known by different names, such as the hidden economy, gray economy, black economy or lack economy, cash economy or informal economy. All these refer to some type of shadow economy activities. Shadow economy definition as: The shadow economy includes all economic activities which are hidden from official authorities for monetary, regulatory, and institutional reasons. Monetary reasons include avoiding paying taxes and all social security contributions, regulatory reasons include avoiding governmental bureaucracy or the burden of regulatory framework, while institutional reasons include corruption law, the quality of political institutions and weak rule of law. The main objective of this paper is to understanding the growth of knowledge about the shadow economy.

Theoretical considerations:

Individuals are rational calculators who weigh up costs and benefits when considering breaking the law. Their decision to partially or completely participate in the shadow economy is a choice overshadowed by uncertainty. As it involves a trade-off between gains, if their activities are not discovered, and losses, if they are discovered and penalized. Hence, the higher the tax burden and labor costs, the more incentives individuals have to avoid these costs by working in the shadow economy. The

---

* *Mr. Dahal is retired Under Secretary of Ministry of Finance*

probability of detection itself depends on enforcement actions taken by the tax authority and on facilitating activities accomplished by individuals to reduce the detection of shadow economic activities. Hence, shadow economic activities may be defined as those economic activities and income earned that circumvent government regulation, taxation or observation. More narrowly, the shadow economy includes monetary and non-monetary transactions of a legal nature; hence all productive economic activities that would generally be taxable were they reported to the state (tax) authorities. Such activities are deliberately concealed from public authorities to avoid payment of income, value added or other taxes and social security contributions, or to avoid compliance with certain legal labor market standards such as minimum wages, maximum working hours, or safety standards and administrative procedures. The shadow economy thus focuses on productive economic activities that would normally be included in national accounts, but which remain underground due to tax or regulatory burdens. Although such legal activities would contribute to a country's value added, they are not captured in national accounts because they are produced in illicit ways. Informal household economic activities such as do-it-yourself activities and neighborly help are typically excluded from the analysis of the shadow economy.

2. Causes and Signs/Indicators of Informality:

What are the most important determinants influencing the shadow economy? The size of the shadow economy depends on various elements. The literature highlights specific causes and indicators of the shadow economy. The following table shows the main causes and indicators determining the shadow economy.

Table 1

The main causes/indicators determining the shadow economy	
Causal/indicator variable	*Theoretical reasoning*
1. Tax and social security contribution burdens	The distortion of the overall tax burden affects labor-leisure choices and may stimulate labor supply in the shadow economy. The bigger the difference between the total labor cost in the official economy and after-tax earnings (from work), the greater the incentive to reduce the tax wedge and work in the shadow economy. This tax wedge depends on social security burden/payments and the overall tax burden, making them key determinants in the existence of the shadow economy.
2. Quality of	The quality of public institutions is another key factor in the development of

institutions or corruption	the informal sector. In particular, the efficient and discretionary application of the tax code and regulations by the government plays a crucial role in the decision to work off the books, even more important than the actual burden of taxes and regulations. A bureaucracy with highly corrupt government officials tends to be associated with larger unofficial activity, while good rule of law through securing property rights and contract enforceability increases the benefits of being formal. A certain level of taxation, mostly spent in productive public services, characterizes efficient policies. In fact, production in the formal sector benefits from higher provision of productive public services and is negatively affected by taxation, while the shadow economy reacts in the opposite way. An informal sector developing as a consequence of the failure of political institutions to promote an efficient market economy, and entrepreneurs going underground due to inefficient public goods provision, may reduce if institutions can be strengthened and fiscal policy moves closer to the median voter's preferences.
3. Regulations	Regulations, for example labor market regulations or trade barriers, are another important factor that reduces freedom (of choice) for individuals in the official economy. They lead to a substantial increase in labor costs in the official economy and thus provide another incentive to work in the shadow economy: countries that are more heavily regulated tend to have a higher share of the shadow economy in total GDP. Especially the enforcement and not the overall extent of regulation – mostly not enforced – is the key factor for the burden levied on firms and individuals, inducing them to operate in the shadow economy.
4. Public sector services	An increase in the shadow economy may lead to fewer state revenues, which in turn reduces the quality and quantity of publicly provided goods and services. Ultimately, this may lead to increasing tax rates for firms and individuals, although deterioration in the quality of public goods (such as public infrastructure) and of the administration. The consequence is an even stronger incentive to participate in the shadow economy. Countries with higher tax revenues achieved by lower tax rates, fewer laws and regulations, a better rule of law and lower corruption levels should thus have smaller shadow economies.
5. Tax morale	The efficiency of the public sector also has an indirect effect on the size of the shadow economy because it affects tax morale. Tax compliance is driven by a psychological tax contract that entails rights and obligations from taxpayers and citizens on the one hand, but also from the state and its tax authorities on the other hand. Taxpayers are more inclined to pay their taxes honestly if they get valuable public services in exchange. However, taxpayers are honest even in cases when the benefit principle of taxation does not hold, i.e. for redistributive policies, if such political decisions follow fair procedures. The treatment of taxpayers by the tax authority also plays a role. If taxpayers are treated like partners in a (tax) contract instead

	of subordinates in a hierarchical relationship, taxpayers will stick to the obligations of the psychological tax contract more easily. Hence, (better) tax morale and (stronger) social norms may reduce the probability of individuals working in the shadow economy.
6. Deterrence	Despite the strong focus on deterrence in policies fighting the shadow economy and the unambiguous insights of the traditional economic theory of tax non-compliance, surprisingly little is known from empirical studies about the effects of deterrence. This is because data on the legal background and the frequency of audits are not available on an international basis; such data are difficult to collect even for OECD countries. Either the legal background is quite complicated, differentiating fines and punishment according to the severity of the offense and the true income of the non-complier, or tax authorities do not reveal how intensively auditing is taking place. The little empirical survey evidence available demonstrates that fines and punishment do not exert a negative influence on the shadow economy, while the subjectively perceived risk of detection does. However, results are often weak and Granger causality tests show that the size of the shadow economy can affect deterrence, instead of deterrence reducing the shadow economy.
7. Development of the official economy	The development of the official economy is another key factor in the shadow economy. The higher (lower) the unemployment quota (GDP growth), the higher the incentive to work in the shadow economy, ceteris paribus.
8. Self-employment	The higher the rate of self-employment, the more activities can be performed in the shadow economy, ceteris paribus
9.Unemployment	The higher the rate of unemployment, the higher the probability to work in the shadow economy, ceteris paribus
10. Size of the agricultural sector	The larger the agricultural sector, the more possibilities to work in the shadow economy, ceteris paribus.
11. Use of cash	The larger the shadow economy, the more cash will be used, ceteris paribus. Mostly measured as M0/M1, or M1/M2, or cash per capita outside the banking sector.
12. Share of labor force	The higher the shadow economy, the lower the official labor force participation rate, ceteris paribus.
13 GDP per capita (economic growth)	A larger shadow economy is associated with more economic activities moving out of the formal economy, hence, it shows a decrease in economic growth, ceteris paribus.

Source: Schneider (2017).

3. Measuring the Shadow Economy:

The measurement the shadow economy can be divided into direct or indirect. They are:

I. Direct approaches

a. System of National Accounts Statistics – Discrepancy method

This method is described in detail in :

1. *Underground hidden production*: Activities that are legal and create a value added, but are deliberately concealed from public authorities.
2. *Illegal production*: Productive activities that generate goods and services forbidden by law or which are unlawful when carried out by unauthorized procedures.
3. *Informal sector production*: Productive activities conducted by incorporated enterprises in the household sector or other units that are registered and/or less than specified size in terms of employment and have some market production.
4. *Production of households for own (final) use*: Productive activities that result in goods or services consumed or capitalized by the households that produced them.
5. *Statistical "underground"*: All productive activities that should be accounted for in basic data collection programs, but are missed due to deficiencies in the statistical system.

i. Hidden activities (System of National Accounts):

Certain activities may clearly fall in the production boundary of the SNA and also be quite legal, but are deliberately concealed from public authorities for the following kinds of reasons:

- to avoid the payment of income tax, value added or other payments;
- to avoid the payment of social security contributions;
- to avoid having to meet certain legal standards such as minimum wages, maximum hours, safety or health standards, etc.;
- to avoid complying with certain administrative procedures, such as completing statistical questionnaires or other administrative forms .

ii. ***Illegal activities***:

There are two kinds of illegal production:

- The production of goods or services whose sale, distribution or possession is forbidden by law;

- Production activities that are usually legal but become illegal when carried out by unauthorized producers; for example, unlicensed medical practitioners.

With this classification, the authors provide a comprehensive and useful categorization of the various shadow economy/underground activities. This estimation method is applied by National Statistical Offices and is explained in detail in the Handbook for Measuring the Non-Observed Economy, OECD (2010). The authors argue that non-observed economy estimates take place at various stages of the integrated production process of national accounts:

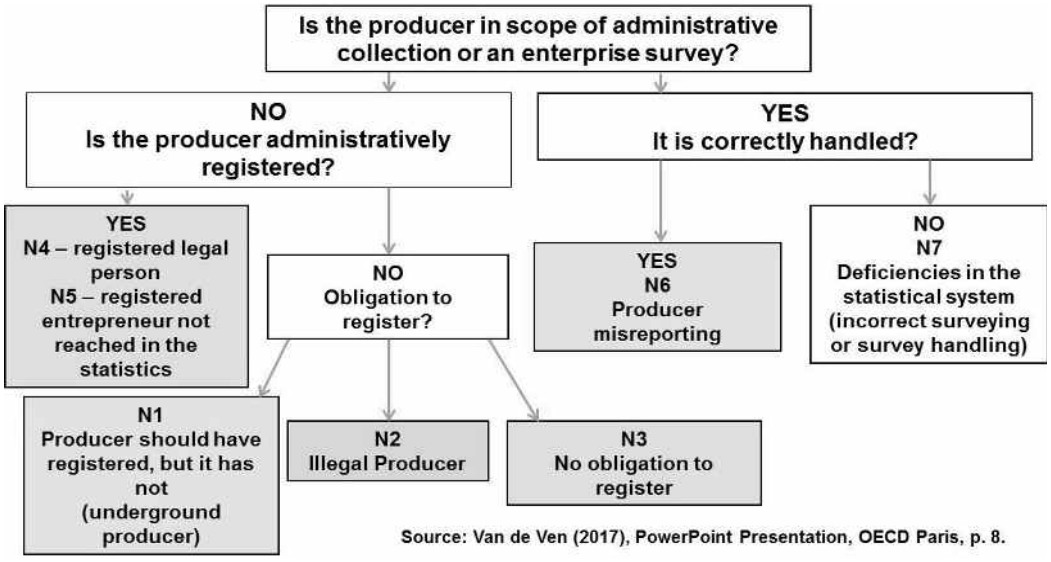
First, data sources with identifying biases on reporting on scope are corrected via imputations.

Second, upper-bounded estimates are used to access the maximum possible amount of non- observed economy (NOE) activity for a given industrial activity or product group based on a wide array of available data.

Third, special purpose surveys are carried out for areas where regular surveys provide little guidance and small scale models are built to indirectly estimate areas where direct observation and measurement is not feasible.

The classification of the NOE in order to reach estimates with the National Accounts Method (NAM) is shown

Classification of NOE (Non-Observed Economy



We clearly see that this is a careful procedure which considers all possible situations to achieve an exhaustive estimation. The concept of the national accounts method (NAM) to capture all non-observed economic activities is the following:

It includes the following non-observed economy categories:

- Economic underground: N1+N6
- Informal (and own account production): N3+N4+N5
- Statistical underground: N7
- Illegal: N2

Much work has been done on the first three categories, less so on illegal activities. However, there is increased interest in illegal activities in the European Union nowadays, since its inclusion has become mandatory with the introduction of ESA 2010. In general, discrepancy analysis is performed at a disaggregated level and the nature of adjustment has the effect that various NOE categories can be at least partly identified. The methodological descriptions provided by countries reveal that country practices in many areas of adjusting for NOE are often quite similar.

b. Micro approach: Representative Surveys

Representative surveys are often used to get some micro knowledge about the size of the shadow economy and shadow labour markets. This method is based on representative surveys designed to investigate public perceptions of the shadow economy, actual participation in shadow economy activities and opinions about shadow practices.

c. Micro approach: Measuring the shadow economy using surveys of company managers

The surveys of company managers are used to measure the size of the shadow economy. They combine misreported business income and misreported wages as a percentage of GDP. The method produces detailed information on the structure of the shadow economy, especially in the service and manufacturing sectors. It is based on the premise that company managers are most likely to know how much business, income and wages go unreported due to their unique position in dealing with both types of income. They use a range of survey-designed features to maximize the truthfulness of responses. Their method combines estimations of misreported business income, unregistered or hidden employees and unreported wages in order to calculate a total estimate of the size of the shadow economy as a percentage of GDP. This approach differs from most other studies of the shadow

economy, which largely focus either on macroeconomic indicators or on surveys about households.

II. Indirect Approaches

Indirect approaches are mostly macroeconomic in nature. These are in part based on: the discrepancy between national expenditure and income statistics; the discrepancy between the official and actual labor force; the "electricity consumption" approach.

a. ***Discrepancy between national expenditure and income statistics:*** If those working in the shadow economy were able to hide their incomes for tax purposes but not their expenditure, then the difference between national income and national expenditure estimates could be used to approximate the size of the shadow economy. This approach assumes that all components on the expenditure side are measured without error and constructed so that they are statistically independent from income factors.

b. ***Discrepancy between official and actual labor force:*** If the total labor force participation is assumed to be constant, a decline in official labor force participation can be interpreted as an increase in the importance of the shadow economy. Fluctuation in the participation rate might have many other explanations, such as the position in the business cycle, difficulty in finding a job and education and retirement decisions, but these estimates represent weak indicators of the size of the shadow economy.

c. ***Electricity approach:*** The idea that electricity consumption is the single best physical indicator of overall (official and unofficial) economic activity. Using findings that indicate that electricity-overall GDP elasticity is close to one, these authors suggest using the difference between growth of electricity consumption and growth of official GDP as a proxy for the growth of the shadow economy. This method is simple and appealing, but has many drawbacks, including: (i) not all shadow economy activities require a considerable amount of electricity (e.g. personal services) or they may use other energy sources (such as coal, gas, etc.), hence only part of the shadow economy growth is captured; and (ii) electricity-overall GDP elasticity might significantly vary across countries and over time.

d. ***Transaction approach****:* Using Fischer's quantity equation, *Money*Velocity = Prices*Transactions*, and assuming that there is a constant relationship between the money flows related to transactions and the total (official and unofficial) value added, i.e. *Prices*Transactions = k (official GDP + shadow economy*), it is reasonable to derive the following equation *Money*Velocity = k (official GDP + shadow economy)*. The stock of money and official GDP estimates are known,

and money velocity can be estimated. Thus, if the size of the shadow economy as a proportion of the official economy is known for a benchmark year, then the shadow economy can be calculated for the rest of the sample. Although theoretically attractive, this method has several weaknesses, for instance: (i) the assumption that k would be constant over time seems quite arbitrary; and (ii) other factors like the development of checks and credit cards could also affect the desired amount of cash holdings and thus velocity.

e. ***Currency demand approach (CDA)****:* Assuming that informal transactions take the form of cash payments, in order not to leave an observable trace for the authorities, an increase in the size of the shadow economy will, consequently, increase demand for currency. To isolate this "excess" demand for currency, Tanzi (1980) suggests using a time series approach in which currency demand is a function of conventional factors, such as the evolution of income, payment practices and interest rates, and factors causing people to work in the shadow economy, like the direct and indirect tax burden, government regulation and the complexity of the tax system. However, there are several problems associated with this method and its assumptions: (i) this procedure may underestimate the size of the shadow economy because not all transactions take place using cash as means of exchange; (ii) increases in currency demand deposits may occur because of a slowdown in demand deposits rather than an increase in currency used in informal activities; (iii) it seems arbitrary to assume equal velocity of money in both types of economies; and (iv) the assumption of no shadow economy in a base year is arguable.

f. ***Multiple Indicators, Multiple Causes (MIMIC) approach:*** This method explicitly considers several causes, as well as the multiple effects, of the shadow economy. The methodology makes use of associations between the observable causes and the effects of an unobserved variable, in this case the shadow economy, to estimate the variable itself (Loayza, 1996).

The MIMIC model is a special type of structural equation modeling (SEM) that is widely applied in psychometrics and social science research and is based on the statistical theory of unobserved variables developed in the 1970s by Zellner (1970) and Joreskog and Goldberger (1975). The MIMIC model is a theory-based approach to confirm the influence of a set of exogenous causal variables on the latent variable (shadow economy), and also the effect of the shadow economy on macroeconomic indicator variables. At first, it is important to establish a theoretical model explaining the relationship between the exogenous variables and the latent variable. Therefore, the MIMIC model is considered to be a confirmatory rather than an

explanatory method. The hypothesized path of the relationships between the observed variables and the latent shadow economy based on above theoretical considerations.

Formally, the MIMIC model has two parts:
The structural model and the measurement model.
In the following, briefly explain the MIMIC estimation procedure following figure:

(1) Modeling the shadow economy as an unobservable (latent) variable;

(2) Description of the relationships between the latent variable and its causes in a structural model: and

(3) The link between the latent variable and its indicators is represented in the measurement model:

Where

η: latent variable (shadow economy);
X: (q×1) vector of causes in the structural model;
Y: (p×1) vector of indicators in the measurement model;
Γ: (1×q) coefficient matrix of the causes in the structural equation;
Λy: (p×1) coefficient matrix in the measurement model;
ζ: error term in the structural model and ε is a (p×1) vector of measurement error in y.
The specification of the structural equation is:

[Shadow economy] = [$\gamma 1$, $\gamma 2$, $\gamma 3$, $\gamma 4$, $\gamma 5$, $\gamma 6$, $\gamma 7$, $\gamma 8$] **Multiple by**

[Share of direct taxation]
[Share of indirect taxation]
[Share of social security burden] + [ζ]
[Burden of state regulation]
[Quality of state institutions]
[Tax morale]
[Unemployment quota]
[GDP per capita]

The specification of the measurement equation is

Figure

Employment Quota		λ1				ε1
Change of local currency	=	λ2	Multiple	**Shadow Economy**	+ Plus	ε2
Average working time		λ3				ε3

MIMIC estimation procedure

Tax burden	(-)		(-)	Official unemployment rate
Regulatory burden	(+)	SHADOW ECONOMY		
Economic freedom index	(-)		(-)	Rate of GDP
Business freedom index	(-)		(+)	Change of local Currency per capital
Unemployment rate	(+)			
GDP per capta (In USA $)	(-)			

Source: Schneider, Buehn and Montenegro (2010).

How do we proceed to get the absolute figures? We use the following steps:

- The first step is that the shadow economy remains an unobserved phenomenon (latent variable) which is estimated using causes of illicit behavior, e.g. tax burden and regulation intensity, and indicators reflecting illicit activities, e.g. currency demand and official work time. This procedure "produces" only relative estimates of the size of the shadow economy.
- In the second step the currency demand method is used to calibrate the relative estimates into absolute ones by using absolute values of the currency demand method as starting values for the shadow economy.

The benchmarking procedure used to derive "real world" figures of shadow economic activities has been criticized (Breusch, 2005a, 2005b). As the latent variable and its unit of measurement are not observed, SEMs only provide a set of estimated coefficients from which one can calculate an index that shows the dynamics of the unobservable variable. Application of the so-called calibration or benchmarking procedure, regardless which one is used, requires experimentation, and a comparison of the calibrated values in a wide academic debate. Unfortunately, at this stage of research it is not clear which benchmarking method is the best or most reliable

4. Conclusion

There is hard to found any valid studies and documentation from government to measure the shadow economy in Nepal. This literature definitely helps to those who is likely to interested to studies. The economic literature using SEMs is well aware of these limitations. It acknowledges that it is not an easy task to apply this methodology to an economic dataset, but also argues that this does not mean one should abandon the SEM approach. On the contrary, following an interdisciplinary approach to economics, SEMs are valuable tools for economic analysis, particularly when studying the shadow economy. Moreover, the objections mentioned should be considered incentives for further research in this field rather than a reason to abandon the method. a new identification scheme for the MIMIC model, referred to as "reverse standardization". It supplies the MIMIC model with panel-structured information on the latent variable's mean and variance obtained from the CDA estimates, treating this information as given in the restricted full-information maximum likelihood function. This approach does not require choosing an externally estimated reference point for benchmarking or adopting other ad hoc identifying assumptions.

5. References:

Abdih, Y. and Medina, L. (2013), Measuring the Informal Economy in the Caucasus and Central Asia, *International Monetary Fund*, WP/13/137.

Feige, E. (1979), How Big is the Irregular Economy?, *Challenge*, 22(5), pp. 5–13.

Feige, E.L. (2016a), Reflections on the Meaning and Measurement of Unobserved Economies: What do we really know about the "Shadow Economy"?, *Journal of Tax Administration*, Vol 2:2.

Johnson, S., Kaufmann, D. and A. Shleifer (1997), The unofficial economy in transition, Brookings Papers on Economic Activity, Fall, Washington D.C.

Kirchler, E. (2007), *The Economic Psychology of Tax Behaviour*, Cambridge (UK) University Press, Cambridge.

Leandro Medina and Friedrich Schneider (2018), Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years? IMF Working Paper ,WP/18/17.