वर्ष ३८ द.नं.जि.का. काठमाडौं १४४।०३९।४० अंक ८८

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 ckbhandari@oag.gov.np
वेभसाईटः www.oagnep.gov.np
नोटिस बोर्ड सर्भिस : १६१८०१४२५३२७०

सम्पादक मण्डल:
लेखापरीक्षण पत्रिका
महालेखापरीक्षकको कार्यालय
बबरमहल, काठमाण्डौं

ISSN Number: 2505-0893



लेखापरीक्षण पत्रिका
वर्ष ३८, अंक, ८८

वर्ष ३८ अंक ८८, असार, २०७६

लेखापरीक्षण
पत्रिका

A NEPALESE JOURNAL OF GOVERNMENT AUDITING



महालेखापरीक्षकको कार्यालयको निर्माणाधिन भवन

महालेखापरीक्षकको कार्यालय
बबरमहल, काठमाण्डौं
नेपाल

संरक्षक



माननीय महालेखापरीक्षक
श्री टंकमणि शर्मा, दंगाल

सम्पादक-मण्डल

संयोजक : श्री रामुप्रसाद डोटेल
कार्यकारी सम्पादक : श्री चन्द्रकान्त भण्डारी
सह-सम्पादक : श्री रोशन दास

सदस्य : श्री बाबुराम गौतम
सदस्य : श्री ईश्वर नेपाल
सदस्य : श्री राममायाँ कुँवर
सदस्य : श्री श्रीकुमार राई

कम्युटर संयोजन

श्री विष्णु बहादुर राई
श्री शान्ति दाहाल

ठेगाना:

सम्पादक मण्डल
लेखापरीक्षण पत्रिका
महालेखापरीक्षकको कार्यालय
बबरमहल, काठमाडौं, नेपाल

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. Ramu Prasad Dotel

Executive Editor: Mr. Chandrakanta Bhandari

Co-Editor: Mr. Roshan Das

Member: Mr. Baburam Gautam

Member: Mr. Ishwor Nepal

Member: Mrs. Rammaya Kunwar

Member: Mr. Shreekumar Rai

Computer layout

Mr. Bishnu Bahadur Rai

Mrs: Shanti Dahal

Published by:

Office of the Auditor General,
Babarmahal, Kathmandu, Nepal.

Address

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

Printing Copies : 500

Subscription Rate -Single Copy Rs. 50/- ISSN Number:2505-0893

विषय सूची

सि.नं	शीर्षक	लेखक	पृष्ठ
	नेपाली खण्ड		
१	स्थानीय तहको लेखापरीक्षण र जनअपेक्षा सम्बन्धी एक अध्ययन	श्री राममायाँ कुँवर	७
२	सार्वजनिक सेवामा नैतिक आचरणका सवालहरु	श्री गोपीनाथ मैनाली	१८
३	स्वास्थ्य क्षेत्रको जोखिम पहिचान र सेवा प्रवाह सुधारमा लेखापरीक्षणको भूमिका	श्री त्रिलोचन आचार्य	२४
४	निर्वाचन व्यवस्थापनमा वित्तीय सुशासन	श्री श्रीकुमार राई	३५
५	नेपालको सार्वजनिक निर्माणमा खरिद विधि	श्री घनश्याम पराजुली	४३
६	स्थानीय तहको वित्तीय व्यवस्थापन र नियन्त्रण	श्री रमेश ढकाल	५८
७	परामर्श सेवा खरिद र यसको लेखापरीक्षण	श्री टीकानाथ अर्याल	६९
८	नेपालको संघीयतामा राजश्व प्रशासन	श्री लेख बहादुर थापा	८८
९	सामाजिक सुरक्षा भत्ता वितरण व्यवस्थामा सुधारको आवश्यकता	श्री दीपक राज आचार्य	९९
१०	सार्वजनिक खरिदमा जमानतको व्यवस्था	श्री जनकराज गौतम	११०
११	विश्वव्यापीकरणको अर्थ, परिभाषा, महत्व र यसको प्रभाव	श्री गम्भीर बहादुर हाडा	११८
१२	निजीकरण भएका सार्वजनिक संस्थानहरुको अवस्थाको विश्लेषण	श्री चेतनाथ दाहाल	१२६
	English Section		
१३	Performance Audit in Nepal	Mr.Maheshwar Kaphle	१३७
१४	Comparative Study of Public Sector Auditing of China and Nepal	Mr. Hum Nath Subedi	१४६
१५	Outsourcing IT Audit	Mr.Ram Chandra Poudel	१६१
१६	Performance Audit Challenges and Way Forward for SAI Nepal	Mr.Dev Bahadur Bohara	१६७
१७	Suggested Strategic Reforms of Internal Financial Control for the Public Sector of Nepal	Dr.Suman Kumar Regmi	१७६
	लेखापरीक्षण ऐन, २०७५		**१८६**

सम्पादकीय

नेपालको संविधानको धारा २४१ अनुसार महालेखापरीक्षकको काम, कर्तव्य र अधिकारलाई व्यवस्थित गर्न, सबै सरकारी कार्यालय, नेपाल सरकार, प्रदेश वा स्थानीय तहको तोकिएका संगठित संस्था तथा महालेखापरीक्षकबाट लेखापरीक्षण हुने भनी प्रचलित कानूनद्वारा तोकिएको निकायको लेखापरीक्षण प्रचलित असल अभ्यासमा आधारित लेखापरीक्षण मापदण्ड, नीति, निर्देशनका आधारमा लेखापरीक्षणलाई वस्तुपरक, विश्वसनीय र भरपर्दो बनाई लेखापरीक्षणको गुणस्तर अभिवृद्धि गर्न लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ मिति २०७५।१२।१५ देखि लागू भएको छ। संविधानबाट महालेखापरीक्षकको कार्यक्षेत्रमा भएको विस्तार र लेखापरीक्षण सम्बन्धी कानूनी व्यवस्थालाई समयानुकूल बनाउन यो ऐन संघीय संसदबाट पारित भएको हो।

वार्षिक प्रतिवेदनका अतिरिक्त यस ऐनले महालेखापरीक्षकले चल अचल राष्ट्रिय सम्पत्तिको ठूलो हानी नोक्सानी भएको वा तत्कालै कारबाही नगरे त्यस्तो हानी नोक्सानी हुन सक्ने देखिएमा महालेखापरीक्षकले जुनसुकै बेला त्यस्तो कारोबारको लेखापरीक्षण गरी राष्ट्रपति वा प्रदेश प्रमुख समक्ष प्रतिवेदन पेश गर्न सक्ने, आर्थिक अनुशासन पालना गराउने सन्दर्भमा ऐन नियमले तोकेको जिम्मेवारी पालना नगर्ने पदाधिकारीलाई कारबाहीका लागि लेखी पठाउन सक्ने, संगठित संस्थाको लेखापरीक्षण गरे बापत शुल्क लिन सक्ने, मापदण्ड तयार गरी उत्कृष्ट कर्मचारीलाई पुरस्कार दिन सक्ने, यस ऐनका व्यवस्था कार्यान्वयन गर्न नियमावली तर्जुमा गर्न सक्ने जस्ता विषयहरू समावेश गरिएका छन्। यी नयाँ व्यवस्थाहरूले सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरूको अन्तर्राष्ट्रिय संगठनको लिमा तथा मेक्सिको घोषणा र संयुक्त राष्ट्र संघको महासभाले पारित गरेका प्रस्ताव अनुसार सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाको स्वतन्त्रता कायम गर्ने सम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय मान्यतातर्फ उन्मुख छन्। यसका अतिरिक्त महालेखापरीक्षकको कार्यालयलाई थप सबल गर्न आवश्यक स्रोत साधन सरल र सहज रुपमा उपलब्ध गराउने एवं कर्मचारी व्यवस्थापनमा स्वतन्त्रता प्रदान गर्न जरुरी छ।

महालेखापरीक्षकको कार्यालयले आफ्नो संवैधानिक तथा कानूनी जिम्मेवारी प्रभावकारी रुपमा सम्पन्न गर्न लेखापरीक्षणसँग सम्बन्धित विधि, तरिका र अभ्यासहरूलाई राष्ट्रिय र अन्तर्राष्ट्रिय असल अभ्यास समेतको आधारमा समय सापेक्ष र अद्यावधिक गर्दै लैजाने र बृहत नागरिक स्वार्थ र चासो अनुरुप कार्य गर्न सक्नु पर्दछ। जोखिम पहिचान, आंकलन र त्यसको गम्भीरताको आधारमा लेखापरीक्षण गर्नुपर्ने निकायलाई वर्गीकरण गरी रणनैतिक तथा नियन्त्रक निकायहरूको तहमा लेखापरीक्षण गर्ने प्रणाली विकास गर्नु पर्ने देखिन्छ। कार्यालयले जारी गरेका मानदण्ड, निर्देशिका, गाईडहरू समयसापेक्ष बनाउनु आवश्यक छ। उदाहरणीय व्यवहार प्रदर्शन गरी सार्वजनिक जवाफदेहीता, पारदर्शिता र निष्ठा प्रवर्द्धन गर्ने कार्यमा नेतृत्वदायी भूमिका खेल्न कार्यालयले गरेका आफ्नै कार्यहरूलाई अझ बढी जवाफदेही, पारदर्शी र निष्ठापूर्वक गर्नु पर्ने चुनौती छ। उदाहरणीय व्यवहार सहित गुणस्तरीय लेखापरीक्षण सेवाप्रदान गर्न सकेमा मात्र समग्र राष्ट्रिय सुशासनमा सुधार भई नागरिकको जीवनमा सकारात्मक परिवर्तन ल्याउन सकिन्छ।

धन्यवाद।

२०७६ असार।

नेपाली खण्ड

स्थानीय तहको लेखापरीक्षण र जनअपेक्षा सम्बन्धी एक अध्ययन



श्री राममायाँ कुँबर*

सारांश

स्थानीय स्रोत र साधनको स्थानीय स्तरमै कुशल व्यवस्थापन गरी नागरिकले खोजेको सेवा स्थानीयस्तरबाट नै उपलब्ध हुने गरी अधिकारको व्यवस्था गरिएको छ। सोही अनुरुप संविधानमा व्यवस्था भएको अधिकारको सूचीहरूको आधारमा कानूनी, व्यवस्थापन तथा संगठनात्मक संरचनाहरुको तयार भएको र यसबाट सार्वजनिक स्रोतसाधनको उद्देश्यमूलक उपयोग गरी आर्थिक वृद्धि, समता, स्वाधिनता र सामाजिक न्याय प्राप्त हुने अपेक्षा गरिएको छ। नागरिकको चाहना अनुसारको शान्ति, सुशासन, विकास र समृद्धि अब नारा र भाषणमा मात्र सीमित नभई प्रत्येक तहको सरकारको लागि परिवर्तनको एजेण्डा बनाईएको छ। एकात्मक शासन प्रणाली अन्तर्गतका सरकारी संरचनाहरुको पुनर्संरचना र संघ, प्रदेश र स्थानीय तहका कार्यक्षेत्र निर्धारण र जनशक्ति व्यवस्थापनले केही समय लिएको भए तापनि विद्यमान समयमा उल्लेखनीय प्रगति भएको छ। यसबाट समाजमा ल्याउन खोजिएको जनउत्तरदायी शासन, सामाजिक न्यायसहितको तीव्र विकास, सुशासन तथा पारदर्शी शासन व्यवस्थाको संस्थागतरुपमा थालनी भएको छ। यसबाट स्थानीय तहमा आवश्यक पर्ने समानता, सहकार्य, समन्वय र सरकार-सरकारबीचको सम्बन्ध सौहार्द बन्दै जाने अपेक्षा गरिएको छ। वर्तमान सन्दर्भमा नियामक निकाय, नागरिक, लेखापरीक्षण गर्ने र गराउने निकाय, सरोकारवालाहरूको आकांक्षामा आएको बढोत्तरीका कारण लेखापरीक्षणबाट सार्वजनिक स्रोत र साधनको उपयोग सम्बन्धमा परीक्षण गरी सबैको चाहना प्रतिवेदन आफूले सोचेजस्तो सूचनाहरू समेटिएको होस् भन्ने अपेक्षा रहेको छ। यस लेखमा स्थानीय तहमा भएको लेखापरीक्षण सम्बन्धी सूचना उपलब्ध गराउने प्रयास गरिएको छ।

१. पृष्ठभूमि

स्थानीय तहको अधिकार सम्बन्धी व्यवस्था कार्यान्वयन गर्न तथा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीचको सहकारिता, सहअस्तित्व र समन्वयलाई प्रबर्द्धन गर्दै जनसहभागिता, वित्तीय उत्तरदायित्व र पारदर्शिता सुनिश्चित गरी सुलभ र गुणस्तरीय सेवा प्रवाह गर्ने संयन्त्रको स्थापना गर्ने कार्यको थालनी भएको छ। वित्तीय व्यवस्थापनको प्रभावकारिता र विश्वासनीयता जस्ता विषय त्यस संस्थाको अधिकार र

* उपमहालेखापरीक्षक, महालेखापरीक्षकको कार्यालय

जिम्मेवारी लिने व्यक्ति, संगठनात्मक संरचना, संस्थाको संचालन गर्ने नेतृत्वको कौशलता, मानव संशाधन विकास नीति र जवाफदेहिताको बहन गर्ने कार्यशैलीले स्थानीय तहको कार्य सम्पादन तथा सेवा प्रवाह गर्ने तौरतरिका स्थानीय तहको विकास र सुशासनबाट पारदर्शिता सुनिश्चित हुने उपयुक्त कानूनी व्यवस्था, कुशल वित्तीय व्यवस्थापन तथा सञ्चालनमा मूल्य स्थापित गर्न खोजिएको छ। संघ, प्रादेशिक र स्थानीय तहको आर्थिक क्रियाकलापको प्रभावकारी व्यवस्थापनका लागि पर्याप्त व्यवसायिक ज्ञान, अनुभव र सीपसहितका जनशक्ति व्यवस्थापनबाट समृद्ध नेपाल बनाउन सकिन्छ।

स्थानीय तहमा लगानीमैत्री वातावरणको सृजना गरी समावेशी र सन्तुलित विकासको माध्यमबाट आर्थिक मितव्ययीता, वित्तीय सुशासन, वित्तीय जवाफदेहिता र पारदर्शिता कायम गराउन कायम गराउन चुनौती रहेको छ। आर्थिक समानता कायम गर्ने, करका स्रोतहरू, राजस्वको बाँडफाँड गर्ने जस्ता विषय समस्याका रूपमा रहेका छन्। संघीय राज्यहरूलाई आर्थिक रूपमा समान गर्न, राजस्व, कर र आय बाँडफाँड सिद्धान्तका आधार तय गर्ने विषय विभिन्न समुदायसँगको आर्थिक सम्बन्ध र राजनीतिक सम्बन्ध कस्तो हुनपर्ने, निकाय, प्रदेश र केन्द्र सरकारबीचको सम्बन्ध कस्तो हुनपर्ने, मूल्य अभिवृद्धि कर, अन्तःशुल्क, भन्सार कर कसले कसरी उठाउने र त्यसको उत्तरदायित्व र पारदर्शिता कसरी व्यक्त हुने भन्ने विषयको सम्बोधन संविधानको विभिन्न प्रावधानले गरेको छ। संविधानमा भएका शासकीय र वित्तीय व्यवस्थाको उपयोगबाट स्थानीय तहमा उत्तरदायित्व र पारदर्शिताको अभिवृद्धि हुने कुरा सुनिश्चित छ।

शासन व्यवस्थाका सम्बन्धमा सार्वजनिक प्रशासनलाई स्वच्छ, सक्षम, निष्पक्ष, पारदर्शी, भ्रष्टाचारमुक्त जनउत्तरदायी र सहभागितामूलक बनाउँदै राज्यबाट प्राप्त हुने सेवा सुविधामा जनताको समान र सहज पहुँच सुनिश्चित गरी सुशासनको प्रत्याभूति गर्ने नीति लिएको छ। यस्तै संघीय इकाइबीच जिम्मेवारी र स्रोत साधनको प्रशासनको साझेदारी गर्दै सुमधुर र सहयोगात्मक सम्बन्धको विकास र विस्तार गर्ने नीति छ। आर्थिक क्षेत्रका सबै गतिविधिमा स्वच्छता, जवाफदेही र प्रतिष्पर्धा कायम गर्न नियमनको व्यवस्था गर्दै सर्वाङ्गीण राष्ट्रिय विकासमा प्रोत्साहन र परिचालन गर्ने तथा उपलब्ध साधन, स्रोत तथा आर्थिक विकासको प्रतिफल न्यायोचित वितरण गर्ने उल्लेख छ। विकास सम्बन्धी नीतिमा स्थानीय जनसहभागिताको अभिवृद्धि गर्ने र विकासको प्रतिफल वितरणमा विपन्न नागरिकलाई प्राथमिकता दिने व्यवस्था रहेको छ। सोही अनुरुप संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नो अधिकारभित्रको आर्थिक अधिकार सम्बन्धी विषयमा कानून बनाउने, वार्षिक बजेट बनाउने, निर्णय गर्ने, नीति तथा योजना तयार गर्ने र त्यसको कार्यान्वयन भईरहेको छ। संघले साझा सूचीका विषयमा र आर्थिक अधिकारका अन्य क्षेत्रमा प्रदेशलाई समेत लागू हुने गरी आवश्यक नीति, मापदण्ड र कानून बनाउन सक्ने व्यवस्था अनुरुप संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको बजेट व्यवस्थापन तथा अन्य वित्तीय अनुशासन सम्बन्धी संघीय कानून बनाई लागू हुदै आएको छ।

२. लेखापरीक्षणका आधारहरू

संविधानको धारा २४१ अनुसार स्थानीय तहको लेखापरीक्षण महालेखापरीक्षकले गर्ने व्यवस्था छ। लेखापरीक्षण गरिने निकायको लेखा संघीय कानूनबमोजिम महालेखापरीक्षकले तोकेको ढाँचामा राख्ने

व्यवस्था छ। यस्तै धारा २९४ मा महालेखापरीक्षकले आफूले गरेको काम, कारबाहीको वार्षिक प्रतिवेदन राष्ट्रपति समक्ष पेश गर्ने उल्लेख छ। लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ को दफा २० बमोजिम स्थानीय तहको लेखापरीक्षण प्रतिवेदन अलग अलग जारी गर्न सक्ने र जारी गरेको प्रतिवेदन स्थानीय तहको प्रचलित कानूनबमोजिम गाउँ सभा वा नगर सभामा पेस गरी छलफल गर्नुपर्ने व्यवस्था छ। अन्तिम लेखापरीक्षणको लागि निम्न विधान अन्तर्गत रही लेखापरीक्षण गर्ने गरिएको छ। यसका अतिरिक्त महालेखापरीक्षकबाट बेला बेलामा जारी भएका लेखापरीक्षण सम्बन्धी निर्देशन बमोजिम लेखापरीक्षण सम्पन्न गरिन्छ।

• नेपालको संविधान • आर्थिक कार्यविधि ऐन, २०५५ र नियमावली २०६४ • अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ • स्थानीय सरकार संचालन ऐन, २०७४ • राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ • भ्रमण खर्च नियमावली, २०६४ • स्थानीय तहमा सेवा प्रवाह सम्बन्धी व्यवस्था, २०७४ • स्थानीय तहमा बजेट तर्जुमा, कार्यान्वयन, आर्थिक व्यवस्थापन तथा सम्पत्ति हस्तान्तरण सम्बन्धी निर्देशिका, २०७४ • नेपाल सरकारको लेखा निर्देशिका, २०७३	• लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ • सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ र नियमावली २०६४ • आर्थिक संकेत तथा वर्गीकरण र व्याख्या, २०७४ • स्थानीय तहमा बजेट तर्जुमा, कार्यान्वयन, आर्थिक व्यवस्थापन तथा सम्पत्ति हस्तान्तरण सम्बन्धी निर्देशिका, २०७४ • अन्य कानून, परिपत्र तथा निर्देशनहरू। • विकास सहायता नीति, २०७१ • स्थानीय तहको योजना तथा बजेट तर्जुमा दिग्दर्शन, २०७४

३. बजेट व्यवस्थापन

स्थानीय तहले आफ्नो अधिकारभित्रको विषयमा राष्ट्रिय आर्थिक नीति अनुरुप कानून बनाई कर लगाउने व्यवस्था छ। स्थानीय तहको आर्थिक कार्यप्रणाली सम्बन्धी व्यवस्था कानूनबमोजिम बाहेक स्थानीय तहमा कुनै कर लगाउन, उठाउन र ऋण लिन नपाइने व्यवस्था छ। स्थानीय तह अन्तर्गत प्रत्येक गाउँपालिका र नगरपालिकामा एक स्थानीय सञ्चित कोष रहने र कोषमा गाउँपालिका वा नगरपालिकालाई प्राप्त हुने सबै प्रकारको राजस्व, नेपाल सरकार र प्रदेश सरकारबाट प्राप्त अनुदान तथा गाउँपालिका वा नगरपालिकाले लिएको ऋण रकम र अन्य स्रोतबाट प्राप्त हुने रकम जम्मा हुने र स्थानीय कानूनबमोजिम खर्च गर्ने उल्लेख छ। बजेट तर्जुमाको क्रममा निश्चित सिद्धान्तहरूको अवलम्वन गरी तर्जुमा गर्नुपर्ने हुँदा वित्तीय नियन्त्रण, वित्तीय जवाफदेहीता, कारोबारमा अनुशासन र

एकरुपता, नियन्त्रण सन्तुलन, साधनको आदर्श, विनियोजन र उपयोग, साधनको प्रभावकारी संरक्षण, कारोबारको यथार्थ चित्रण गर्नुपर्दछ ।

सो अनुरुप बजेट निर्माणमा पारदर्शी प्रक्रिया अपनाई गैर बजेटरी व्यवस्थाको निरुत्साहन गर्न र आवधिक योजनासँग बजेटको तादम्यता हुने गरी बजेट प्रक्रिया चरणलाई प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्न सकिने व्यवस्था अवलम्वन गर्न शुरु भएको छ । बजेट तर्जुमा गर्ने सन्दर्भमा संवैधानिक तथा कानूनी व्यवस्था, आवधिक योजनाको लक्ष्य तथा नीतिहरू, त्रिवर्षीय बजेट सीमा/मध्यकालीन खर्च संरचना, क्षेत्रगत योजनाको लक्ष्य, नीति र रणनीतिहरू, बजेट सीमा तथा बजेट दिग्दर्शन, मार्गनिर्देशन र परिपत्रहरू, दातृ संस्थाको ऋण, अनुदान र प्राविधिक सहायता सम्बन्धी प्रतिबद्धता, दिगो विकास लक्ष्य र अन्तर्राष्ट्रिय स्तरमा गरिएका प्रतिबद्धता, विगतका भौतिक तथा वित्तीय उपलब्धी/प्रगति तथा खर्च र तत्कालै व्यवस्था वा सम्बोधन गर्नुपर्ने आवश्यकताहरू जस्ता विषयहरू बजेट तर्जुमा गर्दा आधार लिन सकिने विषय हुन् । बजेट तर्जुमामा प्रभाव पार्ने तत्वहरू जस्तै देशको समष्टिगत अर्थतन्त्रको वर्तमान स्थिति, कूल गार्हस्थ्य उत्पादनको अवस्था, वित्तीय स्थिति, व्यापार सन्तुलन, करको लचकता, राजस्व अनुमान, क्षेत्रगत नीति र प्रभावकारिता आवधिक योजना जस्ता विषयहरूले बजेट तर्जुमा तथा व्यवस्थापनमा प्रभाव पर्ररहेको हुन्छ ।

४. लेखापरीक्षण सम्बन्धी संवैधानिक व्यवस्था

राष्ट्रपति र उपराष्ट्रपतिको कार्यालय, सर्वोच्च अदालत, संघीय संसद, प्रदेश सभा, प्रदेश सरकार, स्थानीय तह, संवैधानिक निकाय वा सोको कार्यालय, अदालत, महान्यायधिवक्ताको 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 महालेखापरीक्षकबाट लेखापरीक्षण हुने व्यवस्था छ । लेखापरीक्षण गर्ने निकायको लेखा संघीय कानून बमोजिम महालेखापरीक्षकले तोकेको ढाँचामा राख्नुपर्ने संवैधानिक व्यवस्था छ । राज्यले जनताका तर्फबाट जनताकै लागि काम गर्दा उसलाई प्राप्त भएको कानूनी र आर्थिक अधिकारको प्रयोग समतापूर्वक, जवाफदेही ढंगले र पारदर्शी तवरले गर्नुपर्दछ । सार्वजनिक प्रशासनमा देखिएका कमी कमजोरी, वित्तीय अनुशासन, जवाफदेहिता र पारदर्शिता प्रर्बद्धन र सेवा प्रवाहमा सुधारका सम्बन्धमा सुझावहरू प्रस्तुत गर्ने प्रमुख दायित्व लेखापरीक्षण संस्थाको हो । आर्थिक क्रियाकलापमा नागरिकहरूको चासो हुनुको साथै पहुँचको पनि आवश्यकता रहन्छ र जानकारी पाउने प्रत्येक नागरिकको हक हो । विभिन्न स्रोतबाट प्राप्त बजेटको व्यवस्थापन, परिचालन, उपयोग, औचित्य र कानून अनरुप खर्च भए नभएका सम्बन्धमा आम सरोकारवालाहरूलाई जानकारी गराउन आवश्यक देखिन्छ, जसबाट खर्चको औचित्य र उपलब्धि आदिको जानकारी प्राप्त भई वित्तीय जवाफदेहिता र पारदर्शिता कायम राख्नमा सहयोग पुग्दछ । नागरिक सचेतना अभिबृद्धि तथा सशक्तीकरण क्रियाकलापहरू मार्फत वित्तीय जवाफदेहिता र पारदर्शिता कायम गर्न, विकास प्रक्रियामा सहभागिता,

सकारात्मक परिवर्तनको लागि सहयोगी, प्रतिबद्ध तथा कर्मठ जनशक्ति विकास हुन सक्छ । राजनीतिक शक्ति हावी हुने, निर्णय तथा सेवा प्रवाहमा लैङ्गिक भेदभाव नहुने, समान वितरण हुने गरी न्यायिक वातावरण निर्माण हुनुपर्दछ। यसको लागि महालेखापरीक्षकको कार्यालयले आफ्नो प्रतिवेदनमार्फत सुझाव प्रस्तुत गरी मुलुकमा सुशासन कायम गराउन महत्वपूर्ण संवैधानिक भूमिका निर्वाह गर्दै आएको छ।

५. जोखिम पहिचान

महालेखापरीक्षकको कार्यालयले लेखापरीक्षण कार्य शुरु गर्नु अगावै कार्यतालिका सहितको वार्षिक योजना स्वीकृत गरी लेखाउत्तरदायी अधिकृतहरूलाई उपलब्ध गराउने प्रचलन छ। वार्षिक लेखापरीक्षण योजनाको आधारमा मन्त्रालयगत र इकाईगत योजना तयार गरी स्वीकृत गराउने र सो योजनामा समावेश भएका जोखिममा आधारित लेखापरीक्षण कार्यक्रम अनुसार लेखापरीक्षण सम्पन्न हुने गरेको छ। आर्थिक वर्षको शुरुमा वार्षिक योजना, (समग्र) समष्टीगत योजना (मन्त्रालयगत) र ईकाईगत (कार्यालयगत) योजना तयार गरी लेखापरीक्षण कार्यको थालनी हुने गरेको छ। यसै योजनाहरूको आधारमा सम्पूर्ण सरकारी कार्यालयहरू तथा संघ संस्थाको जोखिम निर्धारण गरी सोही आधारमा लेखापरीक्षण सम्पन्न हुने गर्दछ। जोखिम पहिचान गर्दा विशेष गरी संस्थागत सुशासन व्यवस्था, मानव संसाधन व्यवस्थापन, सूचना प्रणाली, बजेट निर्माण, बजेट स्वीकृत प्रक्रिया, वित्तीय सुशासन, राजस्व तथा आम्दानी र धरौटीहरू, अख्तियारी र स्वीकृति, बजेट खर्च र नियन्त्रण, जिन्सी मालसमानको लगत, मर्मत तथा उपयोग, जिन्सी प्रतिवेदन, सेवाको आदेश र सेवा प्रवाह प्रणाली, सेवाग्राही सन्तुष्टि मापन प्रवाह, खरिद प्रक्रिया, खरिद कार्यान्वयन, लेखापरीक्षण गरिने निकायको प्रकृति र जोखिम विश्लेषणका आधारमा थप विषय पहिचान गरी लेखापरीक्षणको दायरामा पारी लेखापरीक्षण सम्पन्न गर्ने अभ्यासको थालनी गरिएको छ। वार्षिकरुपमा लेखापरीक्षण सम्पन्न गराउदा सबै कर्मचारीहरूले निष्ठा, इमान्दारिता, व्यवसायिकता एवं पेशागत विवेक प्रयोग गरी लेखापरीक्षण सम्पन्न गरिन्छ।

६. स्थानीय तहको लेखापरीक्षण

स्थानीय तहको लेखापरीक्षण र ती तहले राख्नुपर्ने लेखा प्रणालीको ढाँचाका सम्बन्धमा संविधानले गरेको व्यवस्थाले स्थानीय तहको वित्तीय जिम्मेवारीमा एकरूपता कायम रहने निश्चित छ। ती तहले प्रचलित कानूनको अधिनमा रही राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय मूल्य, मान्यता र अभ्यास बमोजिम तयार गरे नगरेको सम्बन्धमा जाँच गरी राय सहितको प्रतिवेदन राष्ट्रपति मार्फत जनप्रतिनिधिहरूको संस्था व्यवस्थापिकालाई उपलब्ध गराउने महालेखापरीक्षकको प्रमुख कर्तव्य रहेको कुरा संविधानले उल्लेख गरेको छ। संवैधानिक व्यवस्था अनुसार महालेखापरीक्षकको कार्यालयले आर्थिक वर्ष २०७३।७४ मा ७ वटा प्रदेशको ७३८ र २०७४।७५ मा ७४७ स्थानीय तहको लेखापरीक्षण सम्पन्न गरेको छ। यस सम्बन्धी विस्तृत विवरण निम्नानुसार रहेको छ।

प्रदेशनं.	लेखापरीक्षण गरिएको स्थानीय तह संख्या		लेखापरीक्षण रकम (रु करोडमा)		पेश्की समेत बेरुजू रकम (रु करोडमा)		बेरुजूमध्ये पेश्की रकम (रु करोडमा)	लेखापरीक्षण रकमको तुलनामा बेरुजू प्रतिशत		
	२०७३/७४	२०७४/७५	२०७३/७४	२०७४/७५	२०७३/७४	२०७४/७५	२०७३/७४	२०७४/७५	२०७३/७४	२०७४/७५
१	१३७	१३७	३८,९३	१,०६,९७	२,२०	४,३०	६८	७६	५.६७	४.०२
२	१२१	१३१	२६,५८	९१,९४	३५,२	२,३२	१,७६	६,३९	१३.२७	६.९५
३	११९	११९	४०,४९	१,०२,५८	४५,३	३,८२	१,३३	१.१२	११.१९	३.७३
गण्डकी	८५	८५	१७,६४	६५,७६	८८	१,७७	४०	३६	५.०४	२.७०
५	१०९	१०९	२८,२८	९३,१२	१९,२	३,२८	१.४५	१,०८	६.८१	३.५३
कर्णाली	७९	७९	११.१४	४८,४१	५२	२,५७	१८	४७	४.७४	५.३१
सु.श्चिम	८८	८७	१७,२२	६२,७१	६३	१,९८	२६	४६	३.६८	३.१६
जम्मा	**७३८**	**७४७**	**१,८०,३१**	**५,७१,५१**	**१४,२४**	**२४,१४**	**६,०७**	**६,६०**	**७.९०**	**४.२२**

आर्थिक वर्ष २०७३।७४ मा कुल ७५३ स्थानीय तहमध्ये ७३८ स्थानीय तहको १ खर्ब ८० अर्ब ३१ करोडको लेखापरीक्षण सम्पन्न भएकोमा ७.९० प्रतिशत बेरुजू देखिएको थियो । आ.व. २०७४।७५ मा ७४७ स्थानीय तहको रु.५ खर्ब ७१ अर्ब ५१ करोड ३५ लाख ३७ हजारको लेखापरीक्षण सम्पन्न भएकोमा सो रकममा वित्तीय समानीकरण र अन्य अनुदान रु.१ खर्ब ५२ अर्ब ५७ करोड सशर्त अनुदान रु. १ खर्ब १२ अर्ब ६९ करोड र अन्य आय रु.४० अर्ब ८७ करोड समेत रहेको छ । उक्त लेखापरीक्षणबाट ४.२२ प्रतिशत बेरुजू कायम भएको छ । बेरुजू मध्ये अनुत्पादक क्षेत्रमा खर्च बढी भएको, एउटै कामको लागि वार्षिक बजेट विनियोजन भइरहेको, आन्तरिक लेखापरीक्षण व्यवस्थित हुन नसकेको, विभिन्न स्रोतबाट प्राप्त अनुदानको सहयोग उपयोग हुन नसकेको, सार्वजनिक खरिद प्रक्रियालाई अवलम्वन गर्न नसकेको, योजना निर्माण र कार्यान्वयनमा एकरुपता नभएको, हचुवाको भरमा योजना छनोट भएको जस्ता व्यहोराहरू दोहोरिरहने गरेका छन् । यसको साथै नतिजामूलक अनुगमन मूल्याङ्कन प्रणाली अवलम्वन नभएको, सार्वजनिक सुनवाई तथा सामाजिक लेखापरीक्षण व्यवस्था कार्यान्वयन नभएको, निरन्तर रुपमा कर्मचारीहरूको सरुवा भईरहेको, जिम्मेवारी बोधको अभाव रहेको, केन्द्र र स्थानीय निकायबीच समन्वयको अभाव रहेको, अधिकार र कार्यक्रम बढी केन्द्रीकरण भएको र आर्थिक तथा लेखाङ्कन प्रतिवेदन सार्वजनिक हुन नसकेको जस्ता व्यहोरा देखिएका छन् ।

आर्थिक वर्ष २०७३।७४ र २०७४।७५ को लेखापरीक्षणबाट पनि आन्तरिक लेखापरीक्षण व्यवस्थित हुन नसकेको, विभिन्न स्रोतबाट प्राप्त अनुदानको सहयोग उपयोग हुन नसकेको, सार्वजनिक खरिद प्रक्रियालाई अवलम्वन गर्न नसकेको, योजना निर्माण र कार्यान्वयनमा एकरुपता नभएको, हचुवाको भरमा योजना छनोट भएको जस्ता व्यहोराहरू दोहोरिएका छन् भने यसका अलावा विगतको जिम्मेवारी भिडान नहुने, सम्पत्ति हस्तान्तरण नगरेको, अनुपातिक कट्टी नगरेको, लेखा ढांचाको प्रयोग नभएको, कर्मचारी तथा पदाधिकारीलाई कानून विपरित सुविधा दिएको, मन्त्रायलको निर्देशन विपरित गाडी सुविधा दिएको, संघीय कोषमा जम्मा गर्नुपर्ने रकम जम्मा नगरेको, सीमाभन्दा बढी खर्च गरेको, जटिल प्रकृतिको कार्य उपभोक्ता समितिबाट गराएको, तथ्यांक तथा अभिलेख अद्यावधिक नगरेको, कन्टीन्जेन्सी

खर्च नियमानुसार नहुने गरेको जस्ता व्यहोराहरू देखिएका छन् । उल्लेखित व्यहोराहरूको विश्लेषणबाट स्थानीय तहमा वित्तीय जवाफदेहिता र कानूनीको पालना हुन नसकेको, प्राथमिकताको आधारमा लगानी नगर्ने र आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली कमजोर हुँदा स्रोत साधनमा पहुँचको आधारमा दुरुपयोग हुन गएको देखिन्छ ।

७. स्थानीय तहको लेखापरीक्षण सम्बन्धी चुनौतीहरू

लेखापरीक्षणबाट स्थानीय तहमा सामग्रीहरूको खरिद, निर्माण प्रक्रिया, सेवा खरिदका सम्बन्धमा वर्तमान सार्वजनिक खरिद ऐनको कार्यान्वयनको अवस्था कमजोर देखिएको छ । खरिद प्रक्रियालाई सहज, सरल बनाई गुणस्तरयुक्त सामग्रीको व्यवस्था तथा सार्वजनिक निर्माणमा गुणस्तर कायम गर्न समस्या छ । सबै नागरिकसम्म सेवा सुविधा पहुँच हुन नसक्ने, कार्यसम्पादनमा जनप्रतिनिधिबाट अवरोध आउन सक्ने, अख्तियार तथा स्रोतसाधनको दुरुपयोग हुन सक्ने, विकास निर्माण कार्यमा निरन्तर बाधा उत्पन्न हुनसक्ने सम्भावना रहेको छ । साथै उत्तरदायी, जनमुखी र कानूनीसम्मत रुपमा सहज र सरल तरिकाले सेवा सुविधा उपलब्ध गराउन नसक्ने, सदाचारयुक्त र नैतिकवान व्यवहारको प्रर्दशन हुन नसक्नु, आय प्राप्ती हुने कार्यमा उदासिनता देखाउने जस्ता कमजोरीहरू देखिएको छ ।

बजेट तयारी, कार्यान्वयन, संकलन, परिचालन, उपलब्धि, खर्चको विश्लेषण आदि कार्यको अनुगमन समेत हुने गरेको छैन । खर्च प्रणालीलाई उत्तरदायी, मितव्ययी तथा पारदर्शी बनाई स्थानीय तहको बजेट सम्बन्धी कार्यमा संलग्न रहने जनशक्तिको क्षमता विकासको लागि तालिमको आवश्यकता रहन्छ । साथै संघीय कानूनीको परिधिभित्र रही स्थानीय तहमा आवश्यक नीति नियम र निर्देशिकाहरू बनाउनका लागि समेत सो तहका जनशक्तिको क्षमता विकास हुन सकिरहेको छैन । स्रोत साधनको मितव्ययी, कुशल एवं प्रभावकारी उपयोग गर्न आन्तरिक नियन्त्रण व्यवस्था मजबुत हुन सकेको छैन । पारदर्शिताका माध्यमबाट आर्थिक सुशासन कायम गर्ने खालको वातावरण निर्माण गर्न र समग्र वित्तीय व्यवस्थापनलाई प्रभावकारी वनाउने कार्यमा सबैको योगदानको आवश्यक रहेको छ । स्थानीय तहहरू कानूनत सक्षम भए पनि व्यवहारिकरुपमा सक्षम भईनसक्नु, राजश्वको अनुमान वैधानिकता नहुनु, बजेट तर्जुमा प्रकृयामा बजेट तर्जुमा दिग्दर्शनको पूर्णरुपमा पालना नहुनु, खरिद ऐनमा भएका जटिल व्यवस्थाले समस्या पारेको र आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली सक्षम छैन । यसले स्थानीय तहको कार्यसम्पादन स्थितिमा समस्या ल्याएको छ ।

८. सवल पक्षहरू

स्थानीय तहको संस्थागत र व्यक्तिगत क्षमता अभिवृद्धि भई सबै स्थानीय तहबीच समन्वय र एकरूपता कायम हुनसके वित्तीय जवाफदेहिता र पारदर्शिता अभिवृद्धि गर्नमा सहयोग पुग्दछ । यसका साथै वातावरणमैत्री गुणस्तरीय स्थानीय पूर्वाधार तथा प्रभावकारी सेवा प्रवाहद्धारा सीप विकास र आय आर्जनका अवसर विस्तार भईरहेको छ । साथै सबै स्थानीय निकायहरूबीच एकरूपता कायम भई वस्तु, सेवा प्रवाह र निर्माण कार्यमा गुणस्तरीयता कायम हुने देखिन्छ । सबै निर्वाचित पदाधिकारीहरू समान क्षमताका नहुँदा पनि कार्यक्रम कार्यान्वयन भइरहने, निर्वाचित पदाधिकारीहरूमा जिम्मेवारी

बोध हुदै आएको छ। साथै प्रविधि हस्तान्तरण गर्ने, स्थानीय स्रोत साधनलाई प्राथमिकताका साथ लगानी गर्ने अभ्यासको थालनी भएको छ।

जनसहभागिता, वित्तीय उत्तरदायित्व र पारदर्शिता सुनिश्चित गरी सुलभ र गुणस्तरीय सेवा प्रवाह गर्न तथा स्थानीय नेतृत्वको विकास गर्दै स्थानीय शासन पद्धतिलाई सुदृढ गरी स्थानीय तहमा विधा यिकी, कार्यकारिणी र न्यायिक अभ्यासलाई आत्मसात गर्न वित्तीय जवाफदेहिता र पारदर्शिता सम्बन्धी विषय पेचिलो भएको छ। स्थानीय, प्रादेशिक र केन्द्रीय सरकारमा रुपान्तरित संरचना अनुसार योजना तर्जुमा तथा कार्यान्वयनमा सदाचारिता आवश्यक भएको छ। यसका साथै जवाफदेहिताको प्रवर्द्धन गर्नु, जिम्मेवार व्यक्तिबाट हुनसक्ने आर्थिक क्षति कम गर्दै जानु पारदर्शिता वृद्धि गर्नुपर्दछ भन्ने भावनाको विकास हुदै आएको छ। यसलाई स्थानीय तहको विकास र समृद्धिको लागि सकारात्मक पक्षको रुपमा लिईएको छ।

संघ, प्रादेशिक र स्थानीय तहको आर्थिक क्रियाकलापको प्रभावकारी व्यवस्थापनका लागि पर्याप्त व्यावसायिक ज्ञान, अनुभव र सीपसहितका जनशक्ति तयार हुने गरी तालिम तथा अनुभव आदान प्रदान हुने क्रियाकलापहरू संचालनमा ल्याईएका छन्। यसका साथै क्रियाकलापमा कानूनी बैधता, वित्तीय व्यवस्थापन निर्देशिका, आर्थिक, लेखाङ्कन, प्रशासनिक र रणनीतिक क्रियाकलाप सञ्चालनमा मूल्य स्थापित गर्ने गरी कार्यक्षेत्र तोकिएको छ। मुलुकमा कानूनी र आर्थिक अधिकारको प्रयोग समतापूर्वक, जवाफदेही ढंगले र पारदर्शी तवरले गर्ने गरिएको छ भने मुलुकको स्वतन्त्र लेखापरीक्षण संस्थाबाट जवाफदेहिता र पारदर्शिताको मापन गरी प्रतिवेदन दिने गरिएको छ। स्थानीय तहको लेखापरीक्षण र ती तहले राख्नुपर्ने लेखा प्रणालीको ढाँचाका सम्बन्धमा संविधानले गरेको व्यवस्थाले स्थानीय तहको वित्तीय जिम्मेवारीमा एकरूपता कायम रहेको छ।

९. सुधार गर्नुपर्ने विषयहरू

नेपालको संविधानले संघीय, प्रादेशिक तथा स्थानीय तहको भूमिका र जिम्मेवारीलाई किटानी गरेको छ। आर्थिक व्यवस्थापन तथा उपयोग सम्बन्धमा स्थानीय तह अभ्यस्त भई नसकेको र कानूनको परिपालनामा ध्यान पुऱ्याउन नसक्दा वित्तीय व्यवस्थापन कमजोर हुन सक्ने देखिन्छ। तसर्थ वित्तीय व्यवस्थापनमार्फत सार्वजनिक स्रोतको दक्ष एवं प्रभावकारी परिचालन, त्यसको लेखांकन, प्रतिवेदन तथा लेखापरीक्षणमार्फत वित्तीय व्यवस्थापनमा पारदर्शिता र जवाफदेहिता अभिबृद्धि गरी भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्दै जनसाधारणलाई वित्तीय सुशासनको प्रत्याभूति दिलाउन सकिन्छ। सबै स्थानीय तहको आय व्ययको लेखांकन तथा प्रतिवेदन प्रणालीमा एकरुपता कायम हुन सक्ने स्थिति नदेखिएकोले समान किसिमको ढाँचा कार्यान्वयनबाट सुशासनको प्रत्याभूति हुनुको साथै पारदर्शी, उत्तरदायी र प्रभावकारी सार्वजनिक व्यवस्थापनको लागि यथेष्ट पूर्वाधार निर्माण गर्न सहज हुने अपेक्षा गरिएको छ। सार्वजनिक सेवा प्रवाहलाई प्रभावकारी बनाउने विद्यमान प्रयासलाई निरन्तरता प्रदान गर्न, समुदाय, नागरिक समाज तथा निजी क्षेत्रको समेत सहभागिता सुनिश्चित गर्न स्थानीय तहमा निम्न विषयमा सुधार गर्नु जरुरी देखिन्छ।

- प्राथमिकताक्रम अनुसारको बजेट सुनिश्चित गरी आकस्मिक कार्यका लागि मात्र गैर बजेटरीबाट खर्च गर्ने,
- खर्चको संरचना, ऋण प्राप्ती तथा उपयोग, वैदेशिक अनुदान प्राप्ती तथा उपयोग, सरकारले दिने निशर्त वा सशर्त अनुदान आदि बारे स्पष्ट नीतिगत व्यवस्था गर्नुपर्ने,
- ठोस कारण र आधार बेगर वैदेशिक सहयोग नलिने,
- प्रोदभावी लेखा प्रणालीको अवलम्वन गर्नुपर्ने,
- मनासिव कारणबेगर रकमान्तर नगर्ने,
- दातालाई नेपाल सरकारको कोष प्रणाली मार्फत निकासा र खर्च गर्ने व्यवस्था गर्ने,
- स्थानीय तहको संस्थागत क्षमता सुदृढ गरी सूचना प्रविधिमा आधारित बनाईनुपर्ने,
- खरिद प्रक्रिया निर्धारित समयमा नै विद्युतीय माध्यमबाट सम्पन्न गराउने व्यवस्था हुनुपर्ने,
- नेपाल सरकारको नीति तथा निर्देशन बमोजिम वित्तीय क्रियाकलाप पारदर्शीरुपमा संचालन हुनुपर्ने र जनप्रतिनिधि तथा कर्मचारीलाई तालिमको व्यवस्था हुनुपर्ने ।

१०. जनअपेक्षा

स्थानीय शासन पद्धतिलाई प्रभावकारी बनाउने र सोही बमोजिम संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको संगठन संरचना तयार गरी संघीय ढांचामा रुपान्तरण भएको छ । स्थानीय स्तरमा गरिने विकास निर्माणले स्थानीय रोजगारी सिर्जना तथा गरिबी निवारणमा सहयोग पुऱ्याई जनजीवनलाई सहज बनाउन मद्दत पुग्दछ । स्थानीयस्तरमा पूर्वाधार विकास, सडक निर्माण जस्ता विकास तथा निर्माणलाई प्राथमिकतामा राखी कार्यसम्पादन गर्ने अभियानको थालनी भएको छ सोही बमोजिम बजेट विनियोजन तथा खर्च हुँदै आएको छ । सार्वजनिक सेवा प्रवाह, विकास व्यवस्थापन, सार्वजनिक खरिद प्रणालीलाई व्यवस्थित बनाउन र आर्थिक अनुशासन तथा संस्थागत सुशासन कायम गरी स्रोत साधनको अधिकतम उपयोग गर्ने नीति अवलम्वन गरिएको छ । यस स्थितिमा नागरिकबाट स्रोत साधनको सही सदुपयोग होस भन्ने चाहना हुनु स्वभाविकै हो । समाज, सरोकारवाला निकाय, लेखापरीक्षण गराउने र लेखापरीक्षण गर्ने निकाय, नियामक निकाय सबैले आफ्नो तर्फबाट भिन्न भिन्न चाहना तथा अपेक्षा राखेको पाईन्छ ।

१०.१ लेखापरीक्षण गराउने निकाय

लेखापरीक्षण गराउने निकायले लगानी भएको स्रोत साधनहरूको उपयोग गर्ने क्षमता विकास भई वित्तीय विवरणउपर विश्वसनियता कायम होस् भन्ने चाहना राखेको पाईन्छ । आफूले सम्पादन गरेको कामप्रति कसैले प्रश्न उठाउन नसकोस् भनी प्रत्येक निकायबाट सोही अनुसारको नीति, रणनीति, कार्यक्रम तथा कार्यनीति बनाई लागू गरेको हुन्छ ।

१०.२ लेखापरीक्षण गर्ने निकाय

आर्थिक विवरणहरू सारभूतरुपमा गलत प्रस्तुतीबाट मुक्त रहेको कुराको सुनिश्चितता प्रदान गर्नु लेखापरीक्षणको उद्देश्य हो । कार्यसम्पादन गर्ने निकायबाट भएको काममा पारदर्शिता तथा

जवाफदेहिता कायम भएको होस् र नियम कानूनीको पालना गरी कार्यसम्पादन भएको छ भन्ने विषयमा प्रतिवेदन गर्ने अपेक्षा राखेको पाईन्छ। सम्पूर्ण आर्थिक विवरणहरू ठीक भएको प्रमाणित गर्नका लागि आवश्यक सम्पूर्ण लेखापरीक्षण प्रमाण हासिल गर्न लेखापरीक्षक सक्षम हुन जरुरी छ।

१०.३ नियामक निकाय

स्रोत साधनको उपयोग तथा कार्यसम्पादन शैलीमा राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय स्तरका मानदण्ड कार्यान्वयन गरी उद्देश्य हासिल भएको होस् भन्ने अपेक्षा रहेको पाईन्छ। प्रस्तुत गरिएका विवरण वा आर्थिक सूचनाहरू प्रभावित हुने अवस्था नहोस् र लेखापरीक्षण उद्देश्यहरूका लागि सारभूत (Substantive) लेखापरीक्षण शैली उपयुक्त हुनुपर्ने र सामान्य कारोबारहरूसँग सम्बन्धित व्यवस्थापनका निर्णयहरू कुनै निश्चित परिणाम प्राप्त गर्ने इच्छाबाट प्रभावित भएको हुनुहुदैन भन्ने चाहना राखेको हुन्छ।

१०.४ नागरिक समाज

लेखापरीक्षण गर्ने निकायबाट कार्यक्रम संचालन तथा सार्वजनिक स्रोत साधन उपयोग गर्ने निकायको आन्तरिक नियन्त्रणबारे जानकारी हासिल गर्नुको साथै जोखिमका बारेमा लेखापरीक्षण गरिने निकायले परीक्षण गरी तयार गरेको प्रतिवेदन यथार्थपरक होस् र जोखिमयुक्त क्षेत्रहरूको पहिचान गरी जोखिम निर्धारण, नियन्त्रण वातावरण, सूचना तथा सञ्चार, नियन्त्रण क्रियाकलापहरूको अनुगमन भएको होस् भन्ने चाहना रहेको हुन्छ। बजेट तथा कार्यक्रम जुनसुकै आकारको भए पनि प्रत्येक लेखापरीक्षणका लागि लेखापरीक्षण रणनीति तथा योजनाको विकास गर्ने क्रममा आन्तरिक नियन्त्रणको उच्चतम जानकारी हासिल भएको होस् भन्ने गर्दछ।

यसको लागि लेखापरीक्षण गर्ने निकायले लेखापरीक्षण रणनीति तथा योजना तयार गर्दा नै आवश्यक सूचना हासिल गर्ने, निकायको आन्तरिक नियन्त्रणका बारेमा जानकारी लिई लेखापरीक्षण योजनामा विस्तृत विवरण समावेश गर्नुपर्दछ। लेखापरीक्षणको माध्यमबाट सबै सरोकारवालाहरूलाई बढी भन्दा बढी सूचना प्राप्त हुने हुँदा लेखापरीक्षण गर्ने निकायले पनि सोही अनुरुप सूचना उपलब्ध गराउँदै आएको छ।

निष्कर्ष :

स्थानीय तहमा वित्तीय जवाफदेहिता तथा पारदर्शिता कायम गर्ने सोच, लक्ष्य तथा उद्देश्य हासिल गर्नको लागि संघीय, प्रदेश तथा स्थानीय तहको सरकारको महत्वपूर्ण भूमिका हुने निर्विवाद छ। स्थानीयस्तरका कार्यक्रम तथा बजेटलाई यथार्थपरक बनाउन विभिन्न रणनीति तय गरी कार्यान्वयन गरिनुपर्दछ र यस्ता कार्यक्रम तथा खर्चहरूलाई सार्वजनिकीकरण गर्ने पद्धतिको विकास तथा अभ्यास गरिनु जरुरी छ। वित्तीय उत्तरदायित्व र पारदर्शिताले राज्यका संयन्त्रलाई जवाफदेही बनाउन र नागरिकलाई शासन प्रक्रियामा सहभागी गराउन मद्दत पुऱ्याउँछ। स्थानीय तहका पदाधिकारीले प्राप्त गरेका साधन स्रोतको उपयोगका सम्बन्धमा उनीहरूले तयार गरेका कार्य योजना, साधन स्रोतको उपयोगमा प्रभावकारिता तथा प्रदान

गरिएको सेवाको स्तर समेतको परीक्षण हुन्छ । यसमा साधनको दुरूपयोग भएमा सुधार गराउने संयन्त्रको विद्यमानता र निगरानी राख्ने निकायप्रतिको जवाफदेहिता समेतको मूल्याङ्कन हुने गरेको छ । नेपालको सार्वजनिक क्षेत्रमा सूचना प्रविधिको द्रुतगतिले विकास भईरहेको गतिशील परिवर्तनले सेवा प्रवाहको क्षेत्रमा नयाँ अवसरहरू देखापर्दै गएका छन् । यसै परिप्रेक्ष्यमा वित्तीय व्यवस्थापन तथा नागरिकले पाउने सेवा सुविधाको क्षेत्रमा हासिल भएका उपलब्धिहरूको अधिकतम सदुपयोग गरी आर्थिक समृद्धि हासिल गर्न थप सम्भावना र अवसरहरूलाई समुन्नति र हितमा उपयोग गर्ने संस्थागत र कानूनी संयन्त्रहरूको तयार गरिएका छन् । संघीय, प्रदेश र स्थानीय तह तीनै तहका सरकारहरूबाट विकासको लागि असल अभ्यासको थालनी गरी अगाडि बढेको स्थिति छ ।

सन्दर्भ सामग्री :

- नेपालको संविधान
- लेखापरीक्षण ऐन, २०७५
- सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३
- आर्थिक कार्यविधि ऐन, २०५५ र नियमावली, २०६४
- स्थानीय सरकार संचालन ऐन, २०७४
- स्थानीय तहमा बजेट तर्जुमा, कार्यान्वयन, आर्थिक व्यवस्थापन तथा सम्पत्ति हस्तान्तरण सम्बन्धी निर्देशिका, २०७४
- लेखापरीक्षण प्रतिवेदनहरू ।

सार्वजनिक सेवामा नैतिक आचरणका सवालहरू



✍गोपीनाथ मैनाली*

सार्वजनिक सेवा

नागरिक इच्छा प्रवर्द्धनका लागि राज्य वा उसका नीति संरचनाबाट प्रदान गरिने वस्तु, सेवा र सुविधालाई सार्वजनिक सेवाका रुपमा लिइन्छ। सामाजिक सम्झौता पछि स्थापना भएको राज्यव्यवस्थाको प्रमुख कर्तव्य नै नागरिक सेवा प्रदान गर्नु थियो। त्यतिवेला जिउ, धन र राज्यको सुरक्षा नै राज्यको प्रमुख काम (सेवा) थियो। तर अहिले नागरिकका अपेक्षाहरू बढ्दै गएकाले सेवाको दायरा, स्वरुप र कार्यक्षेत्र पनि बढ्दै गएको छ र सेवा प्रवाहका परम्परागत मान्यतामा पनि परिवर्तन आएको छ। आधुनिक उदारवादी लोकतन्त्रमा राज्य जनउत्तरदायी नैतिक निकाय हो। राज्य सबै प्रकारको सेवाको एक्लो प्रदाता बन्न सक्तैन, न हुन्छ नै। त्यसैले सबै वस्तु, सेवा राज्यले उपलब्ध गराउदैन, तर यसको चाँजोपाँजो भने राज्यले गर्दछ। सार्वजनिक सेवा प्रदान गर्ने सन्दर्भमा राज्यले यी पाँचमध्ये कुनै तरिका अपनाउने गर्दछ :

- उत्पादन (Production)
- व्यवस्था (Provision)
- अनुदान (Subsidy)
- नियमन (Regulation)
- साझेदारी(Partnership)

राज्यभन्दा बाहिरका पात्रहरूको क्षमता र सरकारको कार्यदर्शन एवम् नागरिक चाहना अनुरुप सेवा प्रवाहको तरिका निर्धारण हुन्छ। यदि राज्यसंरचना बाहिरका सामर्थ्य र चाख रहन्छ भने केही प्रमुख काम बाहेक राज्यले अन्य काम हस्तान्तरण गर्न सक्दछ तर उनीहरूमा चाख र सामर्थ्य रहदैन भने सबै प्रकारका नागरिक आवश्यकता पूरा गर्ने अन्तिम दायित्व भने राज्यमा नै रहन्छ। तर प्रमुख कामहरू जस्तो कि नीति निर्माण, सुरक्षा, न्याय सम्पादन, बैदेशिक सम्बन्ध र मुद्रा एवम् वित्तको काम राज्यले आफै उत्पादन गरी आफ्ना संरचनामार्फत आफै वितरण गर्दछ। यी काम जहिल्यै पनि राज्यले मात्र सम्पादन गर्दछ, अन्य निकाय यसका लागि सामर्थ्य हुदैन। तर विकास निर्माण, आधारशिला, मनोरञ्जन, सचेतना, शिक्षा,

* विकास, योजना र व्यवस्थापनमा कलम चलाइ रहने श्री मैनाली नेपाल सरकारका सचिव पदमा कार्यरत हुनुहुन्छ।

स्वास्थ्य, सरसफाइ, प्रवर्द्धन, विपद्जन्य सेवा जस्ता काम राज्यबाहिरका पात्रहरूलाई निश्चित विधि र आधारमा हस्तान्तरण गर्न सक्दछ वा त्यस्ता निकायसँग राज्यले साझेदारी गर्न सक्दछ ।

नागरिक सेवा वितरणलाई नैतिक र प्रभावकारी पार्ने सन्दर्भमा राज्यले विभिन्न खोज, अग्रसरता र अनुसन्धानहरू गर्दै आएका छन् । अघिल्लो सताव्दीको सत्तरीको दशकसम्म कर्मचारीतन्त्रीय शैलीले प्रमुखता पाएको थियो भने त्यसपछि यसको आलोचना हुन थाल्यो । सत्तरीको दशकबाट व्यवस्थापनवाद, सीमित बजारवाद र नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापनका विधिहरू प्रयोगमा ल्याइयो । असीको दशकबाट सुशासन, नागरिक सशक्तीकरण र आवाज प्रणालीमा जोड दिइयो । नब्बेको दशकबाट सर्वसाधारणलाई सन्दर्भ अनुसार उपभोक्ता, ग्राहक र नागरिकका रुपमा व्यवहार गरिदैछ ।

आचरणगत सवालहरू :

सार्वजनिक सेवा वितरणका खास मान्यता र सिद्धान्तहरू छन्, जसलाई अबलम्वन गरेर नै सार्वजनिक संस्थाहरू नैतिक निकायका रुपमा रहन सक्छन् र सेवाग्राही सर्वसाधारणका विश्वास जित्न सक्छन् । जस्तो कि उपलब्ध सेवा सान्दर्भिक हुनुपर्छ, स्तरीय हुनुपर्दछ, कम लागतमै सेवा उपलब्ध हुनुपर्छ, सेवा पूर्ण र पर्याप्त हुनुपर्दछ, सेवाको पहुँच सहज हुनुपर्दछ, सेवा वितरणमा निष्पक्षता र समानता रहनु पर्दछ र यो समन्यायिक पनि हुनु पर्दछ । भनिएजस्तो गरी सेवा प्राप्त गर्ने नागरिक अधिकार र सेवा प्रदाताको दायित्व हो । तर मान्यता वा आचरण पूरा गर्ने सन्दर्भमा यी नैतिक सवालहरू देखिएका छन् :

- **विवेक वा तजविजी अधिकारको प्रयोग (Administrative Discretion) :** प्रशासनले केवल नीति तथा कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्ने काम मात्र नगरी महत्वपूर्ण निर्णयमा पनि प्रत्यक्ष संलग्न रहन्छ । आफू संलग्न नरहने निर्णय प्रक्रियामा पनि प्रशासनको प्रभाव अहम् रहने गर्दछ । निर्णयहरू कानून, कार्यविधि र संस्थात्मक परिपाटीबाट निर्दिष्ट हुन्छन् भने कतिपय निर्णयहरू विवेक र स्वविवेकबाट पनि हुने गरी प्रशासकीय पदाधिकारीलाई विश्वास गरिएको हुन्छ । कानून र कार्यविधिमा निर्णय आधारलाई संहितावद्ध पनि गर्न सकिदैन । कतिपय सन्दर्भमा यो उसको विशेषाधिकार पनि हो । यस्ता निर्णयहरूलाई वैयक्तिक आग्रहबाट कसरी अलग बनाउने र विरोधाभाषबाट कसरी अछुतो राख्ने भन्ने समस्या रहन्छ । उपलब्ध विकल्पको चयन गर्दा निर्णयकर्ता आफ्नै आग्रह, राजनैतिक झुकाव, वर्गीय प्रभाव वा यस्तै आग्रहमा पर्नसक्छ । यसबाट सेवाग्राहीका अपेक्षालाई न्यायपूर्ण रुपमा पूरा गर्न मात्र नसकिने होइन, निर्णित विषयलाई कार्यान्वयनमा लैजान, स्रोत साधनको न्यायपूर्ण विनियोजन गर्न र अबसरको समन्यायिक वितरणमा समेत प्रतिकूल अवस्था आउने संभावना रहन्छ र प्रशासनप्रतिको नैतिक विश्वासमा स्खलन आउछ । जस्तो कि आयकर ऐन, २०३१ मा कर अधिकृतले न्यायोचित रुपमा कर निर्धारण गर्नसक्ने प्रावधान राखिएको थियो । तर 'न्यायोचित रुपमा' को वस्तुगत आधार के हो भनिएको थिएन । यस्तै तजविजी अधिकार प्रवेशिका परीक्षाको नतिजा प्रकाशनमा पनि थियो । अहिले पनि कानूनका धेरै प्रावधानले औचित्यपुष्टि उचित लागेमा, विवेकसम्मत देखिएमा, सारभूत रुपमा प्रभावग्राही भएमा जस्ता प्रावधान राखी प्रशासकीय अधिकारीलाई तजविजी अधिकार दिएको छ । वस्तुगत मापदण्ड विना तजविजी अधिकार आफैमा अनैतिक र अन्यायपूर्ण हुनसक्छ ।

- **भ्रष्टाचार (Corruption) :** सार्वजनिक अधिकार, स्रोत र शक्ति प्रयोग गर्ने व्यक्तिको आचरण सदाचारी र स्वार्थहीन हुनुपर्दछ भन्ने मान्यता छ र यो उसको व्यावसायिक नैतिकता पनि हो । यसर्थ उसको व्यवहार र आचरण सार्वजनिक अपेक्षा अनुरुप हुनुपर्दछ । उसलाई सुम्पिएको स्रोत, शक्ति र जिम्मेवारीबाट सामाजिक न्याय र नैतिकता प्रवर्द्धन हुनुपर्दछ । सार्वजनिक स्वार्थबाट उ कत्तिपनि विचलित हुनुहुदैन । ओहोदा, पद, शक्ति र हैसियतलाई संगठन र सेवाग्राहीको हितभन्दा अन्यत्र प्रयोग गर्नु मात्र भ्रष्टाचार होइन, त्यसका अलावा सार्वजनिक अपेक्षाबाट विषयान्तर हुनु (Deviation from public duties) पनि नैतिक रुपमा भ्रष्टाचार नै हो । पद, प्रतिष्ठा र पैसाको लोभमा प्रशासकहरू पर्ने गरेको थुप्रै उदाहरणहरू देखिन्छन्, जसलाई आचरणका दायरामा ल्याएर कार्वाही गर्न सकिदैन, नैतिक मूल्य मान्यताप्रति व्यक्ति स्वयम् नै अभिप्रेरित हुनुपर्दछ । लोकतन्त्रको वितरण र सेवाग्राहीप्रतिको दायित्व पूरा गर्न पनि प्रशासनका व्यवहार सदाचारी र नैतिक हुनपर्दछ । त्यो उसको एकमात्र धर्म हो । तर नैतिक धरातल फराकिलो नभएकाहरूले सामाजिक हैसियत आर्जन गर्दा प्रशासनभित्र नैतिक व्यवहारलाई प्रवर्द्धन गर्ने कार्य साह्रै चुनौतीपूर्ण हुनजान्छ । नेपाल लगायत कलिलो लोकतन्त्र भएका एशियाली एवं अफ्रिकी मुलुकहरूमा यो सवाल ओजपूर्ण छ ।
- **नातावाद (Nepotism) :** प्रशासन समाज व्यवस्थाको सानो पक्ष मात्र हो, जहा समाजका मूल्यसंस्कृतिहरू स्पष्ट देखिएको हुन्छ । समाजमा नातागोता, साथीभाइको सहयोग संस्कृति हुन्छ । सेवाग्राही र सरोकारवाला प्रति समान व्यवहार गर्नु सार्वजनिक कर्मचारीको दायित्व हो । योग्यता प्रणालीका माध्यमबाट छानिएर आएका कर्मचारीले सेवाग्राही सर्वसाधारणप्रति सामानताकै आधारमा व्यवहार गर्नुपर्दछ । यो उसको करारी दायित्व र नैतिक आचरण पनि हो । कसैलाई प्राथमिकतापूर्ण व्यवहार गर्नु वा आग्रहप्रेरित व्यवहार गर्नु पेशागत धर्म र व्यावसायिकताबाट विचलन हो । प्रशासकहरूलाई नातागोता, साथीसंगति, विचार, पृष्ठभूमिका आधारमा कसरी निष्पक्ष बनाउने भन्ने सवाल सबैजसो मुलुकमा देखिए पनि विकासशील मुलुकमा यो बढी नै देखिन्छ । त्यसैले नैतिक मूल्य आचारणको माग यहाँ बढी छ ।
- **प्रशासनिक गोपनीयता (Adminstrative Secrecy) :** प्रशासनिक कार्यहरू खुलापन र पारदर्शिताको माग गर्ने खालका हुन्छन्, किनकी सार्वजनिक व्यक्तिको हकहित र न्याय प्रवर्द्धन गर्नु उसको दायित्व हो । क्रियाकलापको पारदर्शितामा पदाधिकारीबाट हुने गल्ती कमजोरी सच्चिन सक्छन् भने प्रणालीप्रति सर्वसाधारणको विश्वास पनि स्थापित हुन्छ । पारदर्शिता आधुनिक लोकतन्त्रको विशेषता हो भने यो नै जवाफदेहिताको आधार पनि हो । सूचनाको सक्रिय प्रकाशन, सूचनामा सर्वसाधारणको सहज पहुँच विस्तार र विना लागतमा सूचनाको प्राप्ति पनि खुला सरकारका लागि त्यत्तिकै महत्वपूर्ण छन् । गोपनीयता भ्रष्टाचारको कारक हो र गोपनीयतामा नै भ्रष्टाचार मौलाउछ । तर खुलापना भ्रष्टाचार विरुद्धको रणनीति हो । त्यसैले आजभोलि Open Governent Data, Citizen Budget, Proactive Disclosure जस्ता पक्षमा राज्यहरूको ध्यान केन्द्रीत भएको छ । नेपालजस्तो सूचना संस्कृति बसी नसकेको समाजमा पारदर्शितालाई संगठन र सेवाग्राही दुवै वर्गबाट अपेक्षित रुपमा लिइएको छैन ।
- **सूचना चुहावट (Information Leakage) :** संगठनका कतिपय संवेदनशील सूचना निर्णय अघि नै चुहिएमा वा गोप्य राख्नुपर्ने सूचना चुहावट भएमा सार्वजनिक व्यवस्था र सामाजिक सद्भावलाई प्रतिकूल असर पार्दछ । खुला सरकार र पारदर्शिताको अर्थ राज्यव्यवस्थाले गोपनीयता कायम गर्नुपर्ने

विषयमा वा अपरिपक्व सूचना चुहाउनु होइन । जस्तो कि न्यायिक कार्यविधिसंग सम्बन्धित सूचना, अपराध अनुसन्धान भैरहेका सूचना, परीक्षा सम्बन्धी सूचना, करका दर निर्धारण सम्बन्धी सूचना, विशेष सुरक्षा अपरेशसन सम्बन्धी सूचना संवेदनशील मानिन्छन् । नेपालमा केही बर्ष अघि बजेट भाषणभन्दा अघि नै बजेट सम्बन्धी सम्पूर्ण जानकारी चुहिएको थियो । के के कुरालाई संवेदनशील सूचना मान्ने र सूचना पारदर्शिताको नकारात्मक सूचीमा राख्ने भन्ने कुरा सम्बन्धित मुलुकको कानूनले निर्धारण गर्दछ । नेपालमा सूचना अधिकार सम्बन्धी ऐन अनुसार मुख्य सचिवको अध्यक्षतामा रहने उच्चस्तरीय समितिले सूचनाको नकारात्मक सूची तय गर्दछ ।

- **सार्वजनिक जवाफदेहिता (Pubic Accountability) :** सार्वजनिक पदाधिकारी स्वायत्त नभै कार्यव्यावसायिकता र विधि विधानबाट बाधिएका हुन्छन् । जनताको अख्तियारी र साधन नै उनीहरूले प्रयोग गर्ने हो । त्यसैले उ आफूलाई कम लगाउने सुपरीवेक्षक, जसका लागि काम गरिन्छ, सेवाग्राही र संगठनप्रति अधिकार, स्रोत, कार्यपरिणाम र आचरणका विषयमा जवाफदेही हुनुपर्दछ । जवाफदेहिता करारी र नैतिक दुवै सवाल हो । आजभोलि अन्य पक्षभन्दा पनि सेवाग्राहीप्रति प्रत्यक्ष जवाफदेहिताको माग भैरहेको छ । तर निजी क्षेत्रमा जस्तो सेवा लागत भुक्तानी र त्यस अनुरुपको सेवा निर्धारण गर्न सार्वजनिक क्षेत्रमा संभव हुदैन । सार्वजनिक क्षेत्रमा राज्य, सेवाग्राही नागरिक र सेवाप्रदायक अग्रपंक्तिका निकाय घुमाउरो सम्बन्ध शृङ्खलामा रहन्छन् । नागरिकले कर तिर्छन्, राज्यले विनियोजन गर्छ अग्रपंक्तिका निकायहरू नागरिकका लागि काम गर्छन् । कर, वित्त र सेवा (नागरिक, राज्य र सेवाप्रदाता) बीच जवाफदेहिता कसरी सहज र प्रत्यक्ष बनाउने भन्ने नैतिक सवाल रहने गर्दछ । जसका कारण राज्यबाट अपेक्षित न्याय (विनियोजन न्याय, कार्यविधिगत न्याय र क्षतिपूर्ति न्याय) कायम गर्न जटिलता देखिन्छ ।
- **प्रशासनिक विकृति र मनोरोग (Bureaupathology and Burosis) :** सार्वजनिक प्रशासनमाथि सर्वसाधारण सेवाग्राही र उसको राजनैतिक कार्यकारीबाट लगाइएको आरोप के हो भने यो आफै विभिन्न मनोरोगबाट पीडित छ, परिणामतः भनेको कार्यसम्पादन गर्न सक्दैन । Bureaupathology ले प्रशासनिक विकृति ल्याउछ भने Burosis ले प्रशासनलाई सेवाग्राहीप्रतिको पहुँचबाट अलग्याई नागरिकमैत्री प्रशासन पर पार्दछ । कतिपय सन्दर्भमा प्रधानमन्त्री/मन्त्रीहरूले भन्ने गरेका छन्, म त यो काम गर्न चाहन्थे तर कर्मचारीतन्त्रले दिएन आदि । प्रशासनभित्र हुर्किने कर्मचारीतन्त्रीय पद्धति नै धेरैहदमा आरोपको कारक हो । यस्ता स्वभाव र कमजोरीबाट कर्मचारीलाई कसरी अलग राख्ने ? यो सवाल जटिल देखिएको छ । प्रशासनिक विकृति र मनरोगका केही उदाहरणहरू :
  - कामपञ्छ्याउने (Buck Passing)
  - अतिशय औपचारिकता
  - अनुदारता
  - जहीको त्यही रहने (persistence)
  - रुढीवादिता
  - पदीय अहंम, मपाइत्व
  - स्वयम्सेवाको प्रवृत्ति
  - झटारो हान्ने (procrastination)

- सर्वसाधारणको पहुँचभन्दा टाढा रहने
- सुविधामा रमाउने काममा लजाउने
- उद्देश्यको विस्थापन
- Money mongering, power hungering
- समय तत्वलाई बेवास्ता
- कार्यक्षेत्रगत द्वन्द्व
- अदक्ष रुपमा प्रशिक्षित र अनुत्साही आदि ।

- **विभाजित निष्ठा (Divided Loyalty) :** कर्मचारीको राजनीतिमा संलग्नता र ट्रेड यूनियानिज्मले कर्मचारीको निष्ठा विभाजित बन्दै गएको छ । यसले प्रशासनिक सौदावाजीको प्रवृत्ति विकास भएकोले सेवाग्राहीलाई निष्पक्ष सेवा दिने नैतिक तथा करारी धरातल कमजोर देखिएको छ ।
- **अतिबृत्तिवादी प्रवृत्ति (Excessive Careerism) :** सेवा र नागरिक प्राथमिकताका क्षेत्र हुन् कि त्यत्तिकै समान रुपमा बृत्ति र वैयक्तिक मामिला पनि महत्वपूर्ण छन्? यी विषयमा नैतिक सवालका रुपमा देखिएका छन् । जस्तो कि नेपालमा अतिबृत्तिवादी सोचका कारण काममा भन्दा क्षमता विकास, परीक्षा र पढाईमा ध्यान दिने, दोस्रो पेशा पनि अवलम्बन गर्ने, विदा र छात्रबृत्ति लिने, सिकेको सीपलाई संस्थाको भन्दा व्यक्तिगत सम्झने आदि प्रवृत्ति छ ।
- **कार्यविधि मोह (Rulesmania) :** उचित प्रक्रिया विधिको शासनका लागि आवश्यक हो । कार्यविधि अनुरुप काम गर्दा नै कर्मचारीले प्रणाली निर्वाह गरेको मानिन्छ । तर अत्यधिक नियम र कार्यविधिले सम्पादन गर्नुपर्ने कार्य समयमा पूरा हुदैन, सेवाग्राहीका अपेक्षा पूरा हुदैन । सेवाग्राही नतिजाप्रति आतुर छन् र भन्न थलिएको छ Civil servants responsible for results not process, has led to focus on values rather than rules. . तर नियमप्रतिको अतिमोह र कानुन कार्यविधिको आशय भन्दा पनि अक्षर अनुरुप कार्यान्वयन गर्ने प्रवृत्तिले प्रशासनले नतिजा होइन कार्यविधि कोरल्छ, गोल गर्नुभन्दा गोलका नियम पालनमा रमाउछ ।

समाज व्यवस्था गतिशील प्रक्रिया भएकोले हिजोका सन्दर्भ र मान्यताहरू वदलिनु स्वभाविक हो । प्रशासनिक कार्य आचरण र नैतिकताका कतिपय पक्षहरूमा परिवर्तन आएका छन् । यो समस्त प्रशासनभित्रको आयामिक परिवर्तनको सानो भाग हो । जस्तो कि बीसौं शताब्दीसम्म प्रशासन सम्भ्रान्त (रुलिङ एलाइट) सेवामा मग्न थियो । एक्काइसौ शताब्दीमा आइपुग्दा जसका लागि मुकरर हो, उसैप्रति जवाफदेही हुने जिम्मेवारीमा छ । पहिला सार्वजनिक सेवालाई नैतिकमा आधारित बनाउन सामान्य आचार संहिता काफी थियो, यसका अलावा विशेषीकृत आचार संहिता कार्यान्वयनमा छन् । नैतिक आचरणका पक्षहरू कानूनद्वारा इन्फोर्स गर्नु पर्याप्त मानिन्थ्यो, अब सहमति र अभिमुखीकरणमार्फत यसको दिगो समर्थन कर्मचारीबाट खोजिदैछ । कार्य आचरण र नैतिकतालाई सामाजिक आयामबाट हेर्न थालिएको छ । बीसौ शताब्दीसम्म संस्थात्मक जवाफदेहिता, जुन amount to non accountability थियो, व्यक्तिगत जवाफदेहिताबाट प्रत्येकलाई कामप्रति नैतिक र मानसिक रुपमै निष्ठाशील बनाउनथालिएको छ । पहिला वैयक्तिक उत्साह होइन, समूहगत जिम्मेवारी प्रधान थियो, जसलाई वैयक्तिक उत्साह ऊर्जा हो, प्रोत्साहन नगरी हुन्न भन्ने मान्यताबाट विस्थापन गरिन थालिएको छ । वैयक्तिक विवेकलाई पनि प्रोत्साहन गरिनु

पर्दछ तर त्यो सही र स्वयम् परीक्षीत हुनुपर्दछ । साथै सार्वजनिक इच्छाको निर्धारक शासनमा रहनेहरू हुन् भन्ने मान्यतालाई सरोकारवाला सर्वसाधारण चाहि निर्धारक (सार्वभौम) हुन् भन्ने मान्यताबाट विस्थापन गरिएको छ । जे जस्ता सिद्धान्त र मान्यता भएपनि केन्द्रविन्दुमा नागरिक र नागरिक सेवा रहेको छ ।

सवाल संवोधन कसरी ?

सेवा प्रवाहका नैतिक तथा व्यावसायिक सवाललाई संवोधन गर्न सामान्य सिद्धान्तहरू एकै भएपनि त्यसका कार्यविधिगत संरचना (Modality) मा भने भिन्नता पाइन्छ । वेलायत तथा संयुक्तराज्य अमेरिकमा सार्वजनिक जीवनका सिद्धान्तहरूलाई अपनाउने गरी नैतिक आचरण परीक्षणका विधिहरू उपयोगमा ल्याएको छ भने फ्रान्समा कर्मचारीको वैयक्तिक स्वतन्त्रतालाई सेवाग्राहीको अधिकार जत्तिकै महत्व दिइन्छ । त्यहा कर्मचारी पदमा रहेर नै राजनीतिक काम गर्न, उम्मेदवार बन्न स्वतन्त्र छन्, तर कार्यआचारण भने राजनीतिक विचारबाट प्रभावित हुनु हुदैन । कतिपय युरोपीय मुलुकमा बजारवादी संयन्त्रमार्फत नागरिक सेवाहरू व्यवस्थित छन् भने नेपाली समाज व्यवस्था बजार आफै नैतिक मूल्य मान्यताको अतिक्रमणकर्ता पनि हो, यसले न्याय र कार्यकुशलता एकसाथ आशा गर्नु दार्शनिक रुपमा पनि सान्दर्भिक छैन ।

दक्षिण अफ्रिकाको वाथो पेले सिद्धान्तले We Belong, We Care, We Serve लाई सेवा मूल्यका रुपमा लिई सेवाग्राहीसंग निरन्तर सम्वाद, सेवाका मापदण्ड निर्धारण, सहज पहुच,गुनासो व्यवस्थापन, सूचना प्रवाह, विनम्रता प्रस्तुती, खुलापना र मौद्रिक मूल्य सार्थकता मार्फत् सार्वजनिक सेवालाई प्रभावकारी र न्यायपूर्ण बनाएको छ ।

बेलायतले वित्तीय व्यवस्थापन उपकरण (FMI) मार्फत ग्राहक पहिलो रणनीति विकास गरी नागरिक वडापत्र उपयोगमा ल्याएको छ । अमेरिकी युरोपीय केही मुलुकहरू अग्रसरतामुखी सार्वजनिक सेवा (Innovative Public service) का लागि (क) ग्राहकलाई सार्वभौम मान्ने, (ख) परम्परागत कार्यविधि फाल्ने,(ग) संस्थागत क्षमता र कर्मचारी सशक्तीकरण, (घ) ग्राहकमुखी कार्यढाँचा अवलम्बन र (ङ) निरन्तर सुधार जस्ता रणनीति अवलम्बन गर्न थालेका छन् । पिटर प्लास्त्रिक र डेभिड ओव्सर्ने भने सेवा प्रवाहको प्रमुख र एकमात्र समस्या भनेकै कर्मचारीतन्त्रीय शैलीलाई मान्छन् । कर्मचारीतन्त्रीय शैलीको सुधारका लागि (क) आधारभूत रणनीति (उद्देश्य), (ख) प्रोत्साहनपरक रणनीति,(ग) उत्तरदायित्व रणनीति, (घ) अधिकार रणनीति र (ङ) कार्यसंस्कृति रणनीति (Breaking habit, winning mind, touching heart) लाई सुझाएका छन् ।

सन्दर्भ सामाग्री

- गोपीनाथ मैनाली, प्रशासन र सुशासन, सोपान मासिक, काठमाडौं, २०६८
- ऐ ऐ, राज्य सञ्चालनका आधारहरू (परिमार्जित पाँचौ सस्करण, २०७५), सोपान मासिक, काठमाडौं, २०६७
- Ethical Dilemma in the Public Service, Commonwealth Association for Public Administration and Management, 2010

स्वास्थ्य क्षेत्रको जोखिम पहिचान र सेवा प्रवाह सुधारमा लेखापरीक्षणको भूमिका



✍ त्रिलोचन आचार्य*

१. परिचय

लेखापरीक्षण आर्थिक कारोबार र सो सँग सम्बन्धित लेखा स्रेस्ता कागजात, कार्य सम्पादन लगायतको परीक्षण वा मूल्याङ्कन हो। सिद्धान्ततः यो स्वतन्त्र बाह्य लेखापरीक्षकबाट सम्पादन गरिने कार्य हो। लेखापरीक्षण गरिने निकायसँग आबद्ध व्यक्ति वा संस्थाबाट सम्पादित कार्यमा कुनै न कुनै आग्रह जोडिएको हुन सक्ने कुरा यसले सङ्केत गरेको हुन्छ। लेखापरीक्षण गर्ने निकाय बाह्य र स्वतन्त्र रहेको खण्डमा देखिएका विषयवस्तुलाई निर्धक्कतापूर्वक प्रस्तुत गर्न सकिने अन्यथा यथार्थ र वास्तविकता प्रतिवेदनमा समावेश नहुनसक्ने विषय लेखापरीक्षणका मूलभूत सिद्धान्तले अङ्गिकार गरेको छ। यसै मान्यताअनुसार हरेक देशमा लेखापरीक्षण कार्य सम्पादन गर्ने निकाय संवैधानिक अङ्गका रुपमा स्थापित गरिएको र त्यसले स्वतन्त्रता र निर्भिकतापूर्वक लेखापरीक्षण गरी प्रतिवेदन गर्न सक्षम होस् भन्ने चाहना राखेको हुन्छ। यस अर्थमा लेखापरीक्षण तेस्रो पक्षीय मूल्याङ्कन हो। लेखापरीक्षण प्रतिवेदनका आधारमा सम्बन्धित संस्थाले आफूलाई सुधार गर्ने अवसर पाउने गर्दछ। यदि लेखापरीक्षणबाट कुनै सस्थाको कारोबार सत्य र तथ्यमा आधारित छ भन्ने उल्लेख भएमा त्यो संस्था उदेश्यअनुसार सही बाटोमा हिँडिरहेको छ भन्ने देखाउँछ। संस्थाको लेखापरीक्षण गर्दा उल्लेख भएका कुराहरूमा सुधार गरी फछ्यौंट गर्ने गराउने जिम्मेवारी संस्थाकै कार्य क्षेत्रमा पर्दछ।

लेखापरीक्षणका पनि विभिन्न प्रकार हुन्छन्। जस्तै अन्तिम लेखापरीक्षण, आन्तरिक लेखापरीक्षण, कार्यमूलक लेखापरीक्षण आदि। यदि कुनै निकायले सोही आर्थिक वर्षमा नै आफ्नो कार्यालयमै स्रेस्ताहरू परीक्षण गराई तत्काल सुधार गर्ने अपेक्षा राख्ने हो भने आन्तरिक लेखापरीक्षण गर्ने गराउने गर्नुपर्दछ। तर यो पूर्ण रुपले स्वतन्त्र मान्न सकिँदैन। नेपालको सन्दर्भमा भन्ने हो भने नेपालको संविधानको धारा २४० अनुसार महालेखापरीक्षक नियुक्ति भई धारा २४१ बमोजिमका कार्य गर्नुपर्ने व्यवस्था छ। लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ अनुसार महालेखापरीक्षकको कार्यालयले सबै सरकारी कार्यालय, नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार, स्थानीय तह, पूर्ण स्वामित्व भएको संगठित संस्था एवं संघीय

* नायब महालेखापरीक्षक, महालेखापरीक्षकको कार्यालय

कानुनद्वारा तोकिएको संस्था वा निकायको महालेखा परीक्षकबाट लेखापरीक्षण हुने व्यवस्था छ । यस लेखमा स्वास्थ्य क्षेत्रसँग सम्बन्धित लेखापरीक्षण कार्यको सम्बन्धमा यहाँ उल्लेख गर्ने प्रयास गरिएको छ ।

२. लेखापरीक्षण जोखिम पहिचान

लेखापरीक्षणको कार्य योजनसँग आवद्ध गरिएको हुन्छ । लेखास्रेस्ता कार्यक्रम कार्यान्वयनसँग सम्बन्धित हुन्छन् । कार्यक्रम कार्यान्वयनमा कुनै कमी कमजोरी रहेर स्रेस्तामात्र खडा गरिएमा स्रोतको दुरुपयोग भए गरेको हुन सक्ने स्थिति रहन्छ । स्रेस्ता ठीकै भए पनि कार्य सम्पादन नभएको अवस्था विद्यमान रहे नरहेको पत्ता लगाउने कार्य सोझै नभए पनि घुमाउरो रुपमा लेखापरीक्षकको हुन पुगेको छ । अर्थात जानी नजानी भए गरेका गल्ती कमजोरीहरू पहिचान गर्ने कार्य लेखापरीक्षकको हुन आउँछ । लेखापरीक्षण कार्य गर्दा यस्ता संभावित कमी कमजोरी पहिचान गर्ने कार्यलाई लेखापरीक्षण जोखिम पहिचान भन्ने गरिन्छ । यो कार्य लेखापरीक्षण योजना तयारी गर्दा ध्यान दिइने विषय हो । योजना तयारी राम्रोसँग गरिएको छ भने मात्र त्यसको कार्यान्वयनबाट सही निर्णय आउँन सक्दछ । यस सन्दर्भमा अब्राहम लिङ्कनले भन्नु भएको एउटा भनाई उल्लेखनीय हुने देखिन्छ । जसमा योजना तयारीमा दुई तिहाई समय दिनुपर्ने कुरा उल्लेख गरिएको छ । उहाँ भन्नुहुन्छ- ***"मलाई रुख ढाल्न छ घण्टा देउ म पहिलो चार घण्टा बञ्चरो उदाउन लगाउने छु" ।*** यसरी समय लगाएर निकायको व्यवसाय अध्ययन गर्ने, कामको जोखिम पहिचान गर्ने, कति लगानी भईरहेको छ र कति कमाई वा आम्दानी गरिरहेको छ हेर्ने, कार्य सञ्चालन, सेवा प्रवाह तथा स्रोत साधनको उपयोग कसरी गरेको छ अध्ययन गरी मुख्य जोखिम रहेको ठाउँको निक्यौंल गर्ने प्रक्रिया नै जोखिम पहिचान हो । पेशागत जानकारी भएको लेखापरीक्षकले योजना तयारी गरेको छ र वास्तविक जोखिम पहिचान गरिदिएको छ भने लेखापरीक्षण योजना कार्यान्वयन जो कोहीले पनि गर्न सक्दछ । स्वास्थ्य क्षेत्रको लेखापरीक्षणमा पनि योजना तयारी अनिवार्य गरिएको छ । योजनामा निकायको नीति, कार्यक्रम, उद्देश्य, कार्यप्रवाह, वार्षिक कार्य लक्ष्य एवं प्रगति लगायत निकायका मुख्य मुख्य जोखिमहरू यकिन गरी समावेश गर्ने गरिएको हुन्छ ।

३. लेखापरीक्षण सीमितता

नेपालको संविधान अनुसार महालेखारीक्षककले नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता, प्रभावकारिता तथा औचित्यता समेतको आधारमा लेखापरीक्षण गर्नुपर्ने व्यवस्था छ । स्वास्थ्य क्षेत्र नितान्त प्राविधिक क्षेत्रको कार्य हो । जहाँसम्म संविधानमा तोकिएका विषयहरू छन् ती मध्ये कार्यदक्षता तथा प्रभावकारिता सम्बन्धी अध्ययन विश्लेषण वित्तीय तथा परिपालनाको लेखापरीक्षणबाट समेटिन कठीन रहेको छ । यस क्षेत्रमा कार्यरत विशेषज्ञहरूले सम्पादित कार्यको मूल्याङ्कन मेडिकल अडिटको विषयभित्र पर्दछन् । यस किसिमको विज्ञता लेखापरीक्षण टोलीमा नभएको यथार्थ हाम्रो सामु टड्कारो छ । ती विज्ञले गरेको कार्य कति दक्षतापूर्ण छ कति प्रभावकारी छ भनी अध्ययन गर्न लेखापरीक्षणमा पनि चिकित्सा क्षेत्रका विज्ञ राख्नुपर्ने देखिएको छ । यस क्षेत्रको कार्यमूलक लेखापरीक्षणबाट भने केही मात्रामा बाहिर आएका समस्याहरूको निदानका लागि सुझाव दिन सकिने देखिन्छ । तर वर्तमानमा

एउटा नयाँ लेखापरीक्षणको विषयका रुपमा सामाजिक लेखापरीक्षण अगाडि आएको छ। यस क्षेत्रमा पनि सामाजिक लेखापरीक्षण गर्ने हो भने मेडिकल क्रियाकलापहरू सम्बन्धी जोखिम पहिचान गर्न सघाउ पुग्दछ। अन्यथा वित्तीय लेखापरीक्षणले मात्र उक्त समस्यालाई सम्बोधन गर्न सकिने अवस्था छैन।

४. स्वास्थ्य नीति, २०७१ को तथा दिगो विकासको लक्ष्य कार्यान्वयन

जन उत्तरदायी एवं कुशल व्यवस्थापनको माध्यमबाट आवश्यक श्रोत साधनको अधिकतम परिचालन गरी प्राप्त भएका उपलब्धिहरूको रक्षा गर्दै स्वास्थ्य क्षेत्रमा विद्यमान पुराना तथा नयाँ चुनौतीहरूलाई सहि ढंगले सम्बोधन गरेर नागरिकको स्वास्थ्य प्रवद्धर्न, संरक्षण र सुधार पुनःस्थापना गर्न राष्ट्रिय स्वास्थ्य नीति २०४८ लाई परिमार्जन गरी राष्ट्रिय स्वास्थ्य नीति, २०७१ लागू गरेको र उक्त नीतिमा संख्यात्मक रुपमा मापन मूल्यांकन वा अनुगमन गर्न सकिने निम्न अनुसार मुख्य मुख्य व्यवस्थाहरू रहेका थिए :

- मौलिक हकको रुपमा रहेको गुणस्तरीय स्वास्थ्य सेवा सबै नागरिकहरूको सहज पहुँच पुग्ने गरी Universal Health Coverage प्रभावकारी रुपमा उपलब्ध गराउने एवं आधारभूत स्वास्थ्य सेवा निःशुल्क रुपमा उपलब्ध गराउने,
- स्वास्थ्य सेवाहरू सर्व सुलभ एवं प्रभावकारी रुपमा प्रवाह गर्न आवश्यक दक्ष जनशक्तिको योजना, उत्पादन, प्राप्ती, विकास तथा उपयोग गर्ने,
- अस्पतालले आफ्नै स्वामित्वको फार्मेसी मार्फत फार्मेसी सेवा दिने र औषधि वितरणमा योग्यता प्राप्त जनशक्ति मार्फत विरामीलाई औषधि वितरण गर्ने,
- भौगोलिक र जनसंख्याको अनुपातको आधारमा मापदण्ड बनाई बढीमा ३० मिनेटको दुरीमा एक गाउँ एक स्वास्थ्य संस्था, प्रत्येक २० हजार जनसंख्यामा एक प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र र १ लाख जनसंख्याको लागि २५ शैयाको अस्पताल निर्माण गरिने,
- औषधिको उत्पादनमा देशलाई आत्मनिर्भर बनाइने,
- औषधिको अनुमानित खरिद र वितरणको व्यवस्थालाई थप प्रभावकारी बनाउन वर्तमान खरिद एवं आपूर्ति व्यवस्थालाई सुदृढ तुल्याउन प्रकृयागत सुधारका साथै दक्ष फर्मासिष्ट जनशक्तिको संलग्नता गराइने।

यसैगरी दिगो विकासका लक्ष्य अन्तर्गत स्वास्थ्य क्षेत्र (लक्ष्य ३) अन्तर्गत स्वस्थ जीवन सुनिश्चित गर्ने र सबै उमेर समुहका सबैको कल्याण प्रवर्द्धन गर्ने रहेकोमा त्रिवर्षिय योजना (२०७३।७४-०७५।७६) मा स्वास्थ्य क्षेत्रका देहायमा उल्लेखित परिमाणात्मक लक्ष्य तोकिएको छ :

क्र.सं.	सूचकहरू	आधार वर्ष		
		२०७२/७३	२०७३/७४	२०७५/७६
१	क्षयरोगको अनुमानित संख्याको आधारमा रोग निदान भएको दर	८१	८५	८७
२	पहिचान भएका क्षयरोगी मध्ये उपचारको सफलता (प्रतिशत)	९०	९०	९०

क्र.सं.	सूचकहरू	आधार वर्ष		
		२०७२/७३	२०७३/७४	२०७५/७६
३	कुल प्रजनन दर	२.३	२.३	२.१
४	परिवार नियोजनको आधुनिक साधन प्रयोग दर (प्रतिशत)	४९.६	५०	
५	स्वास्थ्य संस्थामा प्रसुति सेवाको उपभोग (%)	५५	६०	७०
६	स्वास्थ्यकर्मीद्धारा प्रसुति सेवा प्राप्त गर्ने (%)	५०	५५	७०
७	नवजात शिशु मृत्युदर (प्रति हजार जीवित जन्ममा)	२३	२३	२०
८	चौथो पटक सम्म गर्भवती जाँच गर्ने महिला (प्रतिशतमा)	५९	६१	६५
९	पाँच वर्षमुनिका बालबालिकाहरूमा भएको पुड्कोपना (प्रतिशतमा)	३७	३६	३२
१०	भिटामिन ए प्राप्त गर्ने गर्भवती महिला (%)	५३	६०	७०
११	डी.पी.टी. हेप. खोप प्राप्त गर्ने बालबालिका (%)	९२	९३	९३
१२	पाँच वर्षमुनिका बच्चाको मृत्युदर (प्रति हजार जीवित जन्ममा)	३८	३८	३०
१३	मातृमृत्यु दर (प्रति लाख जीवित जन्ममा)	२५८	१५१	१४५
१४	वार्षिक नयाँ एच.आइ.भी.सङ्क्रमित रोगी (संख्या)	१४८०	१२००	१२००
१५	दादुरा खोप प्राप्त गर्ने बालबालिका (%)	८८.२	९०	९०
१६	निःशुल्क मुटुरोग उपचार पाउने (जना)	९२७	११५०	१२००
१७	औलोरोग पत्ता लागेको बिरामी (संख्या)	१३५२	१०००	१०००
१८	गर्भवती महिलामध्ये पिएमटिसी सेवा पाएका गर्भवती महिला (प्रतिशत)	३०	४०	४०
१९	निःशुल्क औषधिको उपलब्धता (प्रकार)	७०	७०	७०
२०	सामाजिक स्वास्थ्य सुरक्षा विस्तार (बिमा) जिल्ला	३	२५	७५

स्रोत : चौधौं योजना, राष्ट्रिय योजना आयोग, २०७३

यसरी समग्र स्वास्थ्य क्षेत्रको सरकारी लगानी उल्लेखित क्षेत्रहरूमा कति प्रभावकारी रुपमा परिचालन गरिएको छ। संवैधानिक मान्यता प्राप्त तेस्रो पक्षीय मूल्यांकनकर्ताको हैसियतले महालेखापरीक्षकको कार्यालयबाट लेखापरीक्षणको माध्यमबाट अध्ययन परीक्षण गरी सुझाव दिनुपर्ने जिम्मेवारी रहेको छ।

५. गैर बजेटरी जोखिमहरू

स्वास्थ्य क्षेत्रमा विभिन्न जोखिहरू अन्तरनिहित रहेका छन्। वित्तीय रुपमा आम्दानी खर्चका कारोबार गरिँदा घट्न सक्ने घटनाका अतिरिक्त गैर बजेटरी रकमका क्षेत्रमा पनि विभिन्न जोखिम रहने गरेका छन्। ती मध्ये कार्यालय समयमा निजीस्तरमा परामर्श सेवा दिने, सरकारी सेवा सुविधालाई निजी

कार्यमा प्रयोग गर्ने, संस्थामा रहेका यन्त्र उपकरणहरू उपयोग नगरी सेवाग्राहीहरूलाई निजी प्रयोगशालाहरूमा बढी रकम तिर्न बाध्य बनाउने, ठूला तथा आकष्मिक एवं माहामारीजन्य रोगहरूका लागि अस्पतालहरूले आफूलाई तयारी अवस्थामा नराख्ने, दुर्गम क्षेत्रमा दरवन्दी खाली राखी राजधानी तथा ठूला शहर केन्द्रित हुन चाहना राख्ने, दुर्गम क्षेत्रका बिरामीहरूले स्वास्थ्य सहायकहरूको भरमा उपचार गराउनुपर्ने, निःशुल्क रुपमा उपलब्ध गराउनुपर्ने औषधिको अभाव भईरहने, निःशुल्क वितरण गर्नुपर्ने औषधिमा सरकारी लोगो नलगाई खरिद गरी बजारमा बिक्री वितरण हुने, प्रयोगशालाहरूको परीक्षण नतिजा भरपर्दो र प्रयोगशालापिच्छे फरक फरक हुने, अस्पताल तथा स्वास्थ्य संस्थाहरूमा औषधिको स्टक न्यून हुने तथा कतिपय अवस्थामा आवश्यकता भन्दा बढी स्टक राख्ने एवं अस्पतालहरूमा औषधिहरू म्याद नाघ्ने गरी राख्ने अवस्था रहेको छ। यसका साथै विशेषज्ञ कर्मचारीहरू पढाई सकेपछि पुनः सोही सेवामा संलग्न हुनुपर्नेमा सरकारी सेवामा संलग्न नहुने आदि अवस्था रहेको छ। यसैगरी स्वास्थ्य संस्थाहरूमा सरसफाई सेवा कमजोर हुने, बिरामीको चाप अनुसार अस्पतालको क्षमता कमजोर हुने स्थिति समेत विद्यमान रहेको छ। यसरी हेर्दा स्वास्थ्य क्षेत्रको लेखापरीक्षणमा बजेटरी भन्दा गैर बजेटरी क्रियाकलाप बढी रहेको छ। सेवा प्रवाहसँग सम्बन्धित उक्त क्रियाकलापहरूको कमी कमजोरीका कारण अस्पतालहरूले सेवाग्राही वा ग्राहकहरूलाई सन्तुष्ट बनाउन सकेका छैनन्। सरकारी अस्पतालहरूले सेवा दिन नसकी महँगा निजी अस्पतालहरूमा गरिब जनताहरूले घर खेत बेची उपचार गराउनुपर्ने दुरुह स्थिति टुलुटुलु हेरी लेखापरीक्षकले लेखापरीक्षण प्रतिवेदनमा वित्तीय विवरणहरू उल्लेखित तथ्यहरू सत्य तथ्यमा आधारित रहेको भनी प्रमाणीकरण गर्नु चिन्ताको विषय हो।

६. लेखापरीक्षणका कार्यभारहरू

लेखापरीक्षण एउटा प्रक्रिया हो जसमा जनता वा लाभग्राहीका तर्फबाट कुनै कार्यक्रम, नीति योजना वा निकायको मूल्याङ्कन गर्ने गरिन्छ। सामाजिक लेखापरीक्षणतर्फ भने लेखापरीक्षणका योजना तयारीदेखि अनुगमन र मूल्याङ्कन सम्मका क्रियाकलापमा आयोजनाका लाभग्राही समूह वा सरोकारवाला समूहको संलग्नता अपेक्षित हुन्छ। वर्तमान युगमा स्वास्थ्य क्षेत्रको लेखापरीक्षणमा सामाजिक संस्थाहरूको संलग्नता अनिवार्य मान्न थालिएको छ। यसबाट सामाजिक क्षेत्रको अनुभव लेखापरीक्षणमा उपयोग गर्न पाउने स्थिति रहन्छ भने लेखापरीक्षणमा रहेका थप जोखिमहरूलाई सम्बोधन गर्न सकिने हुन्छ। सामाजिक लेखापरीक्षणको अवधारणा बीसौँ शताब्दिमा आएता पनि सर्बोच्च लेखापरीक्षण संस्थामा सामाजिक संस्थाहरूको संलग्नतामा हुने लेखापरीक्षणको अवधारणा त्यसभन्दा पनि पछाडिको दशकमा आएको हो। खर्च गर्ने निकायबाट हुने सामाजिक लेखापरीक्षण गर्ने जिम्मेवारी सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाबाट सम्भव हुँदैन। यसरी हेर्दा स्वास्थ्य क्षेत्रका चुनौतीहरूको सामना गर्न महालेखापरीक्षकको कार्यालयसंग सरोकारवाला समूह संलग्न गराउँदै लेखापरीक्षण कार्य सम्पादन गर्ने कार्यको कार्यान्वयन बान्छनीय बनिसकेको छ।

७. स्वास्थ्य क्षेत्र र देशको अवस्था

नेपालको सार्वजनिक स्वास्थ्य क्षेत्रको लेखापरीक्षण सम्बन्धमा देखिने गरेका केही अवस्थाहरू निम्न रहेका छन् :

- पेशागत रुपमा डक्टरको सेवा विश्वासको जगमा अडिएको छ। विरामीहरू सामान्यतया चिकित्सकको प्रेस्क्रिप्सन तथा निर्णयमा विश्वास गर्ने स्थिति छ। तर यदाकदा आउने लापरवाहीपूर्ण घटनाका कारण स्वतः विश्वासको मत जाहेर गर्ने अवस्था छैन। तसर्थ लेखापरीक्षणबाट लक्षित सेवा प्रवाह तोकिए अनुसार भए नभएको भिडान गर्नुपर्ने अवस्था रहेको छ।
- जनस्तरमा स्वास्थ्य सेवा प्रवाह गर्न स्वास्थ्य बीमा प्रणालीले मान्यता प्राप्त गरेको छ। बीमा प्रणाली मार्फत नै सरकारले असमर्थलाई धेरै खर्च हुने रोगको उपचारमा सहयोग प्रदान गर्न सक्दछ। यदि निजी क्षेत्रका स्वाथ्य संस्थाहरूको मनोमालिन्यपूर्ण दररेटलाई नियन्त्रण गर्न सरकारको हस्तक्षेपकारी नीति र अनुदान सहायताको महत्वपूर्ण हात रहने गरेको छ। लेखापरीक्षकले स्वास्थ्य बीमातर्फ देखिने विकृतिको उजागर गरी सुधारका लागि सुझाव दिन सक्दछ।
- नेपालमा स्वास्थ्य सेवाका क्षेत्रमा सरकारी, निजी तथा सरकारी निजी संयुक्त संस्थाहरूले कार्य गरिरहको कारण सेवा प्रवाह र प्राप्त आयमा एकरुपता भै तुलनायोग्य वातावरण रहेको छैन। यसको कारण लेखापरीक्षकले सेवा प्रवाहमा तुलनात्मक धारणा अगाडि बढाउन सकिने स्थिति छैन।
- लेखापरीक्षकले गैरवजेटरी मूल्याङ्कनबाट स्वास्थ्य सेवामा जन साधारणको पहुँचको अवस्था, स्वास्थ्य सेवा गुणस्तरीय तथा महँगो भए नभएको यकिन गर्नुपर्ने स्थिति रहेको छ। मौरिन लुइस आफ्नो गभर्मेन्स् एण्ड करप्सन इन पव्लिक हेल्थ केयर सिस्टम सम्बन्धी कार्यपत्र, २००६, जनवरीमा Health Outcomes = (L, K, G) हुने धारणा राख्दछन्। L को अर्थ ल्यावोर अर्थात् श्रमशक्ति, K को अर्थ क्यापिटल अर्थात् पूँजी र G को अर्थ गभरनेन्स् वा सुव्यवस्थापन भन्ने बुझिन्छ। यसरी यस क्षेत्रको पूँजी, जनशक्ति र व्यवस्थापकीय लगानीको उपलब्धीको रुपमा गुणस्तरीय आदर्श स्वास्थ्य सेवा प्रदान भएको छ छैन लेखापरीक्षकले भिडान गरी टिप्पणी गर्नुपर्ने हुन्छ।
- स्वास्थ्य क्षेत्रमा नियमनको लागि अनेकन मापदण्डहरू तयार गरेको पाइन्छ। ती मापदण्डहरूको पालनाको अवस्था यकीन गर्न मेडिकल अडिट गर्नुपर्ने व्यवस्था छ। अन्तिम लेखापरीक्षणको क्रममा के कति मेडिकल अडिट भएको छ भनी जानकारी माग गर्दा सो को विवरण प्राप्त भए गरेको अवस्था छैन। अर्थात तोकिए बमोजिम मेडिकल अडिट नभएको अवस्था छ। लेखापरीक्षणमा त्यो कार्य गर्ने जनशक्ति नहुने तर नियामक निकायले तोकिएको कार्य नगर्दा सेवा क्षेत्रमा मनपरितन्त्र हावी हुन सक्दछ। तसर्थ लेखापरीक्षण पनि जनचेतना मार्फत सेवा प्रवाह गर्ने संस्थाहरूको जिम्मेवारी तथा उत्तरदायित्व पूरा गर्न लगाउने कारक बन्न सक्दछन्।

८. सुशासन र सेवा प्रवाह

स्वास्थ्य सेवा प्रवाह तब मात्र प्रभावकारी बन्छ जब वित्तीय स्रोत साधन, जनशक्ति एवं औषधि उपकरण खरिद तथा आपूर्ति व्यवस्था प्रभावकारी बन्दछ। जसका लागि व्यवस्थापकीय सुशासन अनिवार्य तत्व हो। सुशासन अभिवृद्धिको लागि धेरै सरकारी मार्गदर्शन र सूचकहरू तयार गरिएको हुन्छ। जहाँ सुशासन कमजोर हुन्छ त्यहाँ भ्रष्ट आचरणले जरा गाड्दछ। सक्षम स्वास्थ्य संस्था र तिनीहरूबाट सो क्षेत्रमा गरिने समुचित व्यवस्थापन एवं सरकारी नियन्त्रण नै सेवा प्रवाहको आधार हुन्। यस सम्बन्धमा निम्न प्रमुख मान्यताहरू रहेका छन् :

- जनताले उत्तरदायी सरकारको छनौट गर्ने र अनुगमन गर्ने कार्य गर्दछन् ।
- सक्षम सरकारले राम्रो नीति र नियम तर्जूमा गरी कार्यान्वयन गर्दछ, स्रोत साधन उपलब्ध गराउँछ र राम्रो सेवा प्रवाह गर्न प्रभावकारी कार्य गर्दछ ।
- सेवा प्रवाह गराउने सिलसिलामा उत्तरदायित्वको पालना गराउने स्तर कति छ, त्यो कार्यमा भ्रष्टाचार निहित रहेको छ छैन त्यसका लागि राष्ट्रिय सूचकांक तयार गरी अनुगमन र मूल्यांकन गर्नुपर्दछ । यस क्षेत्रमा धेरैको संलग्नता हुने र सबैलाई सीमित अनुगमनको दायरामा ल्याउन नसकिने भएको हुँदा सेवा प्रवाहमा चुनौती रहने गरेका छन् ।

  लेखापरीक्षण ऐन,२०७५ को दफा ८ बमोजिम कार्यायको संगठन व्यवस्थापन तथा कार्य विभाजन यथेष्ट र समुचित भए नभएको र त्यस अनुसार कार्यालय सञ्चालन तथा व्यवस्थापन गरे नगरेको, कुनै काम अनावश्यक रुपमा दोहोरो हुने गरी विभिन्न कर्मचारी तथा निकायबाट गरिएको वा गर्नु पर्ने कुनै काम छुटाएको वा कार्यालयको काम निर्दिष्ट समयमा गर्ने गराउने प्रभावकारी व्यवस्था भए नभएको, संगठन र कार्यक्रमको उपलब्धि किटान गर्ने आधार स्पष्ट भए नभएको, कार्यक्रम अनुसार निर्धारित समयभित्र प्रगति भए नभएको तथा कामको गुणस्तर र परिमाण मापदण्ड अनुरुप भए नभएको विषयमा समेत हेर्नुपर्ने भएकोले लेखापरीक्षणको कार्य क्षेत्र भित्र कार्यालयको सेवा प्रवाह के कसरी भईरहेको छ हेर्नुपर्ने व्यवस्था स्पष्ट हुन आउँछ ।

९. सेवा प्रवाहमा जनशक्ति व्यवस्थापन

जनशक्तिविना स्वास्थ्य सेवा प्रवाह हुन सक्दैन । कर्मचारीहरूलाई तालिमद्वारा उनीहरूको कार्य क्षमता अभिवृद्धि गरी आशातित सेवा प्रदान गर्न सकिन्छ । यदि पर्याप्त सेवा प्रदान गर्न सकिएन भने त्यसबाट स्तरीय नतिजा आउँन सक्दैन । कर्मचारीको मनोबल उच्च बनाउन सकिएन भने कमजोर सेवा सुविधाबाट नकारात्मक उत्प्रेरणा सिर्जना गराउँछ । हाम्रो देशमा स्वास्थ्य सेवा क्षेत्रमा विशेषज्ञको उपस्थिति गराउन कठीन हुने गरेको छ । जसका कारण दुर्गम क्षेत्रका बिरामीहरूलाई ठूलो लगानी गर्दै शहरतिर दौडाउनु पर्दछ, अन्यथा मृत्युको मुखमा पस्नबाट कसैले रोक्न सक्दैन । स्वास्थ्यकर्मीको अनुपस्थितिले कमजोर नतिजा ल्याउछ भन्ने कुरामा द्विविधा छैन र सरकारको प्रभावकारी हस्तक्षेप बेगर यो समाधान हुने अवस्थामा पनि छैन । सेवा प्रवाहका लागि कार्य क्षेत्रमा जनशक्ति उपस्थित नहुनुमा आफूले गर्नु पर्ने कार्यप्रति उदासीन हुन नियमित कार्य क्षेत्रमा नरहने कर्मचारीको हाजिरी व्यवस्थापन र अभिलेख व्यवस्थापन कमजोर रहेको कर्मचारीलाई आवश्यक कारबाही नहुनु हो । कार्य क्षेत्रमा गैर हाजिर रहने मानसिकता निम्न कारणले जन्मिएको अनुमान गर्न सकिन्छ :

- थप अध्ययनका अवसरहरू खोजी,
- परिवारसँग रहने वातावरण,
- निजी क्लिनिकमा काम गरी थप आय आर्जन गर्ने,
- औषधि उपकरण आदिको आपूर्तिमा संलग्न हुने,
- बिहानीको समयमा उपस्थित हुने तर अपरान्ह पछि नभेटिने,

सेवा प्रवाहमा कर्मचारी रहे नरहेको कुरा, सेवाग्राहीले समयमा सेवा पाए नपाएको विषय तथा स्तरीय सेवा उपलब्ध भए नभएको व्यहोरा समेत लेखापरीक्षणको क्रममा अध्ययन गर्न सकिन्छ । नेपालको सन्दर्भमा सेवा प्रवाहमा कर्मचारीको गैर उपस्थिति निम्न दुई तरिकाबाट हेर्न सकिन्छ :

- तोकिएको दरबन्दीमा जाँदै नजाने ।
- कार्यरत समयमा नभेटिने ।

१०. तोकिएको दरबन्दीमा नजाने स्थिति

स्वास्थ्य सेवामा संलग्न कर्मचारीहरू तोकिएको स्थानमा काममा जान इच्छुक नहुने गरेको कारण सेवा प्रभावमा असर पर्ने गरेको छ । आर्थिक वर्ष २०७४।७५ को लेखापरीक्षण प्रतिवेदन अनुसार विभिन्न दुर्गम स्थानमा खटिएका ३८ स्वास्थ्यकर्मीहरू राजधानीको एक पुरानो अस्पतालमा काजमा रहेको कारण अस्पतालबाट रु. १ करोड ७८ लाख तलब भत्ता व्यहोरेको देखिन्छ । यसरी यी दुवै किसिमका विकृतिको कारण सेवा प्रवाहमा के कति असर परेको छ सो बारेमा लेखापरीक्षण मार्फत अध्ययन मूल्याङ्कन गरी समस्या समाधान गर्नका लागि सुझाव दिनु पर्ने कर्तव्य लेखापरीक्षकको हो । स्वास्थ्य सेवा विभागबाट प्रकाशित २०७३।७४ को वार्षिक प्रतिवेदन अनुसार निम्न अनुसार सेवामा खटिएका कर्मचारी सो क्षेत्रमा जान तयार नभई दरबन्दी रिक्त रहेको देखिन्छ । स्थानीय स्तरमा सेवा प्रवाहका लागि उपलब्ध जनशक्तिलाई करारमा वा अस्थायी नियुक्ति गरी सेवा प्रवाह गरिरहेको देखिन्छ । यसरी सेवामा जान इच्छुक नहुनेहरूको अवस्था यस्तो छ भने सेवामा नियुक्ति लिएर पनि कार्यस्थलमा अनुपस्थित रहनेहरूको परिमाण पनि ठूलै रहेको छ ।

सि.नं.	जिल्ला	चिकित्सकको दरवन्दी	स्थायी पदपूर्ति अवस्था	पदपूर्ति प्रतिशत	करारमा नियुक्त जनशक्ति
१	झापा	६	१	१७	७
२	मोरंग	६	२	३३	६
३	उदयपुर	१८	८	४४	६
४	सप्तरी	३२	५	१६	०
५	सिरहा	८	२	२५	०
६	सर्लाही	५	१	२०	३
७	रौतहट	१०	२	२०	१०
८	बारा	५	१	२०	०
९	पर्सा	६	०	०	०
१०	नुवाकोट	२०	६	३०	१६
११	म्याग्दी	१५	४	२७	०
१२	बाग्लुंग	३	१	३३	२
१३	नवलपरासी पूर्व	१६	४	२९	१०
१४	जाजरकोट	१७	८	४७	१
१५	डोटी	५	२	४०	०

श्रोत : स्वास्थ्य सेवा विभागबाट प्रकाशित आ.व. २०७३ र ७४को वार्षिक प्रतिवेदन

हरेक वर्ष रिक्त पदहरूको पूर्तिका लागि लोक सेवा आयोगमा माग पठाई यथाअवस्थामा ल्याउने पद्धति रहेकै हुन्छ । तैपनि योग्यता पुगेका र छनौटबाट सक्षम मानिएका चिकित्सक तोकिएको स्थानमा

नरहने भएको कारण स्थानीय तहमा उपलब्ध चिकित्सक करारमा राखी दिइने सेवा प्रवाह स्तरयुक्त हुन्छ भन्न सकिने स्थिति रहेको छैन । तसर्थ यस सम्बन्धी समस्याको कारण पहिचान गरी समाधानका उपाय अपनाउन व्यवस्थापनलाई सुझाव दिनु लेखापरीक्षणको कार्यभारभित्र पर्दछ ।

११. स्वास्थ्य क्षेत्रका मुख्य मुख्य लेखापरीक्षण जोखिमहरू

स्वास्थ्य क्षेत्रको लेखापरीक्षणमा निम्न अनुसार विभिन्न जोखिमपूर्ण अवस्थाहरू विद्यमान रहेको देखिन्छ :

- औषधि उपकरण आपूर्ति सम्बन्धी खरिद प्रक्रिया गर्दा महँगो सामान खरिद गरी बढी व्ययभार पर्नसक्ने,
- आपूर्ति नहुने सामानमा घटी र धेरै आपूर्ति हुने सामानमा बढी मूल्य राखी टेण्डर भएको हुनसक्ने,
- घटी ढुवानी दररेट भएको स्थानमा सामान आपूर्ति गरी बढी दररेट भएका स्थानमा ढुवानी गरेको भाडा भुक्तानी गरेको हुनसक्ने,
- अस्पतालहरूका शाखा प्रशाखामा शाखा रजिस्टर राखी औषधि उपकरणको मितव्ययी आपूर्ति व्यवस्थापन नहुन सक्ने,
- स्वास्थ्यकर्मीहरूले सरकारी स्वास्थ्य सेवा प्रवाहमा पर्याप्त समय नदिई निजी क्लिनिकहरूमा समय दिई बढी फाइदा लिन सक्ने,
- निःशुल्क स्वास्थ्य सुविधा अन्तर्गत खरिद गरी लोगो नलगाई उपलब्ध गराएका औषधिहरू बजारमा बिक्री वितरण गरी अनुचित फाइदा लिनसक्ने,
- ठूलो मूल्यमा खरिद भएका यन्त्र उपकरण तथा प्रयोगशालाहरू समेत उपयोगमा नल्याई बिरामीहरूलाई निजी प्रयोगशालातिर जानुपर्ने बाध्यता सृजना गरेको हुनसक्ने,
- चिकित्सक तथा स्वास्थ्यकर्मीहरूले सरकारी सुविधामा अध्ययन गरी फर्किएपछि संझौता बमोजिमको अवधि समेत सेवा नगरी सरकारी सेवाबाट बाहिरिएको हुनसक्ने,
- अस्पताल तथा स्वास्थ्य कार्यालयहरूको सरसफाई पर्याप्त मात्रामा नभएको हुन सक्ने,
- अस्पतालमा पर्याप्त औषधि मौज्दात नरहने, बढी मौज्दात रहने, औषधिको म्याद सकिएको कारण खेर गएको हुनसक्ने विषयहरूलाई ध्यान दिई औषधि व्यवस्थापनका विभिन्न उपायहरू अपनाएको नहुनसक्ने,
- स्वास्थ्य सेवामा तोकिए अनुसार काम भए नभएको अनुगमन मूल्यांकन गर्ने निकायहरूबाट अनुगमन मूल्यांकन नभएको र पेशागत दक्षता भएका विज्ञहरूबाट मेडिकल अडिट नभएको हुनसक्ने,
- स्वदेशमा उत्पादित तथा विदेशबाट आयातित औषधिहरू स्तरयुक्त वा तोकिएको मापदण्ड पूरा भए नभएको नियमन गर्न खडा गरिएका कार्यालयले अनुगमन मूल्यांकन गरी सुधारका लागि कानूनी कारवाही समेत नगरेको हुनसक्ने,
- स्वास्थ्य बीमा तथा विपन्न नागरिक स्वास्थ्य उपचार कोष आदिको उपयोग यथार्थपरक तरिकाबाट नभएको हुनसक्ने,
- वैकल्पिक चिकित्साका विभिन्न विधिहरूको सेवा सञ्चालन पद्धतिसंगत ढङ्गबाट तोकिए बमोजिम सेवा उपलब्ध नगराएको हुनसक्ने ।

यसका साथै निम्न अनुसारका विषयहरू लेखापरीक्षण जोखिम म्याट्रिक्स् तयार गर्दा ध्यान पुऱ्याउनु पर्ने देखिन्छ :

स्वास्थ्य क्षेत्रको लेखापरीक्षणमा ध्यान केन्द्रित गर्नुपर्ने मुख्य क्षेत्रहरू			
१.	नीति, योजना,कार्यक्रम तथा वजेट कार्यान्वयन	२.	अनुदान ऋण, प्राविधिक सहायता र वस्तुगत सहायताको प्राप्ती तथा उपयोग
३.	दिगो विकास लक्ष्यको प्रगति अवस्था विश्लेषण	४.	औषधि उद्योग तथा फार्मेसिको अनुगमन र प्रतिवेदन कार्यान्वयन
५.	छात्रवृत्ति अध्ययन विदाको कवुलियतनामा कार्यान्वयन	६.	औषधि तथा उपकरणको प्राप्ती, संञ्चय, ढुवानी, उपयोग र सुरक्षा
७.	स्वास्थ्य प्रतिष्ठानको पूर्वाधार र शैक्षिक कार्यक्रम सञ्चालन	८.	निजी तथा सामुदायिक अस्पतालको दर्ता, नवीकरण, सञ्चालन र अनुगमन
९.	निःशुल्क औषधि प्राप्ति, लेखा, वितरण, गुणस्तर परीक्षण	१०.	अस्पतालको फार्मेसी सञ्चालन अवस्था
११.	औषधिको मौज्दात (न्युन,अधिक र शुन्य मौज्दात)	१२.	चिकित्सक तथा स्वास्थ्यकर्मीहरू स्वास्थ्य संस्थामा उपस्थितिको अवस्था
१३.	स्वास्थ्य बीमा कार्यक्रम सञ्चालन अवस्था	१४.	स्वास्थ्य उपकरण र पूर्वाधारको पर्याप्तता र उपयोगको स्थिति
१५.	उपकरण तथा मेसिनरीको मर्मतसंम्भार सञ्चालन स्थिति	१६.	प्रतिरोधात्मक र निरोधात्मक सेवाको स्थिति
१७.	चिकित्सक र स्वास्थ्यकर्मीको दरबन्दी, पदपूर्ति र काज	१८.	सामुदायिक तथा अन्य स्वास्थ्य संस्थालाई दिएको अनुदानको उपयोग
१९.	अस्पतालको फोहोर व्यवस्थापन	२०.	विपन्न नागरिक औषधि उपचार र आर्थिक सहायता

उल्लेखित जोखिमहरूलाई लेखपरीक्षण कार्यक्रममा समावेश गरी परीक्षण मूल्यांकन गर्ने प्रक्रियागत व्यवस्था गरिएको हुन्छ। महालेखापरीक्षकको कार्यालयबाट सरकारको स्वास्थ्य क्षेत्रमा भए गरेका कामको सम्बन्धमा लेखापरीक्षणको माध्यमबाट मूल्यांकन गरी देखिएका अनियमितता वा गलत क्रियाकलापको व्यहोराहरू बेरुजूका रुपमा उपलब्ध गराउने व्यवस्था छ। हरेक वर्ष बेरुजू रकम बढेको कारण यसमा जटिलता बढेको वा उपलब्ध स्रोत साधनको व्यवस्थापन हुन नसकेको, सेवा ग्राहीले प्रभावकारी सेवा प्राप्त गर्न नसकेको स्थिति दर्शाउँछ। लेखापरीक्षणमा यस विषयमा पनि ध्यान दिनु पर्ने हुन्छ। विगत २ वर्षको लेखापरीक्षण रकम तथा लेखापरीक्षणबाट देखिएका बेरुजूहरूको स्थिति निम्नअनुसार रहेको छ :

सि.नं.	आ.व.	लेखापरीक्षण रकम	बेरुजू स्थिति				बेरुजू प्रतिशत
			असूल गर्नुपर्ने	अनियमित	पेश्की	जम्मा	
१	२०७३।७४	३७,५०,४१,३१	११,३२,१०	१,३३,७०,६७	१,१९,१९,२९	२,६४,२२,०६	७.०४
२	२०७४।७५	३१,३२,२९,२१	२,३९,७०	५४,५९,०७	९२,४५,३५	१,४९,४४,१२	४.७७

यसरी हरेक वर्ष ४ देखि ७ प्रतिशत अनियमितताहरू देखिने निकायमा सेवा प्रवाहको क्षेत्रमा भएका कमी कमजोरीहरू तथ्यांकको रुपमा देखाउन सकिँदैन । यसको असर भने सरोकारवाला समूहले भोगिरहेका हुन्छन् ।

१२. सेवा प्रवाहमा सुधारका सम्भावना

स्वास्थ्य कर्मी तथा चिकित्सकहरूलाई उपलब्ध गराइने गरेको तहगत छुट्टै स्केल बमोजिमको तलब भत्ता पाउने व्यवस्थामा निरन्तरता दिन उपयुक्त नै देखिन्छ जसको कारण मानवीय सेवा क्षेत्रमा प्रभावकारी योगदान पुग्न सकोस् । औषधि तथा उपकरणहरू खरिद व्यवस्थामा सुधार गर्न सार्वजनिक खरिद ऐन तथा नियमावलीमा छुट्टै व्यवस्था गरिनुपर्ने, सेवा प्रवाह सम्बन्धी व्यवस्थाहरूका बारेमा सर्वसाधारणलाई सम्पूर्ण सूचनाहरू उपलब्ध गराउनुपर्ने, सरोकारवाला स्थानीय सामुदायिक संस्थाहरूले समेत स्वास्थ्य संस्थाहरू अनुगमन गर्ने व्यवस्था मिलाउनुपर्ने, स्वास्थ्य सेवा सञ्चालन स्तरयुक्त पद्धतिबाट भएको छ छैन अनुगमन र निरीक्षणको माध्यमबाट मूल्यांकन गरी स्पष्ट दिशानिर्देश दिनुपर्ने र यस क्षेत्रमा तोकिएका मापदण्ड अनुसार मेडिकल अडिटको लागि निर्धारित फारामहरू बमोजिम जाँच परीक्षण गर्नुपर्दछ । सरकारी अस्पतालहरूको सेवा प्रवाहमा सुधार गरी निजी क्षेत्रमा धाउनु पर्ने अवस्थाको अन्त्य गर्ने गरी स्वास्थ्य सेवा सञ्चालन तथा व्यवस्थापन कार्यमा सुधार गर्नुपर्दछ ।

सेवा प्रवाहमा भएका समयपालना, सेवामा पर्ने मूल्य तथा सेवाको गुणस्तरका विषयमा लेखापरीक्षणका माध्यमबाट परीक्षण गरी सुझाव दिन सकिन्छ । स्वास्थ्य क्षेत्रमा सेवा प्रवाहतर्फ पनि विभिन्न कमी कमजोरीहरू अगाडि आएका छन् । बिरामीहरूले समयमा स्वास्थ्य उपचार नपाउने, सरकारी क्षेत्रमा भन्दा निजी क्षेत्रमा स्वास्थ्य उपचार खर्च महँगो हुने भए पनि बिरामीले सरकारी क्षेत्रमा भर नपरी निजी क्षेत्रमा जानुपर्ने बाध्यता सिर्जित भएको, कर्मचारी सेवा सुविधाका सम्बन्धमा स्वास्थ्य क्षेत्रका कर्मचारीलाई छुट्टै ऐन तर्जुमा गरी केही बढी तलब सुविधा दिए तापनि त्यसको सकारात्मक असर पर्न नसकेको, औषधि, यन्त्र, उपकरण आदि खरिद कार्यमा समेत सार्वजनिक खरिद ऐन नियमको पालनामा कमी कमजोरी देखिएको, दुर्गम तथा पहाडी क्षेत्रमा औषधि उपकरण ढुवानीमा अनियमितता देखिने गरेको, तालिम तथा अन्य सहयोग सामग्री खरिद कार्य पेश्की मार्फत सम्पादन गर्दा विभिन्न अनियमतता देखिएको, अस्पताल तथा स्वास्थ्य संस्थाहरूमा रहेका पुराना यन्त्र उपकरण औजारहरू मितव्ययी तरिकाबाट हुन सकेको समेत छैन । स्वास्थ्य क्षेत्रका लागि प्राप्त वैदेशिक सहायताको रकम उपयोग गर्ने क्षमता कमजोर रहेको र त्यसको नतिजा स्वरुप वैदेशिक सहायताको रकम परिचालनमा समेत अन्तर्राष्ट्रिय गैरसरकारी संस्था मार्फत गर्नु परेको छ । विश्वका विभिन्न विकसित मुलुकहरूमा सफल प्रयोगमा रहेको स्वास्थ्य बीमा व्यवस्था प्रारम्भिक चरणमा रहेको छ । यसको कार्यान्वयन सफल हुनुपर्दछ । सेवा प्रवाह लगायत स्वास्थ्य क्षेत्रमा लेखापरीक्षणबाट देखिएका व्यहोरा बमोजिम सुधार गरी स्तरयुक्त र मितव्ययी सेवा समयमै उपलब्ध गराउनु पर्दछ ।

निर्वाचन व्यवस्थापनमा वित्तीय सुशासन



श्री श्रीकुमार राई*

पृष्ठभूमि

निर्वाचनलाई लोकतन्त्रको मेरुदण्डको रूपमा लिईन्छ। शासनमा सहमति र सहभागिता तथा मानव अधिकारको अवधारणा विकास भएसँगै लोकतन्त्रको प्रयोग भएको हो। प्रत्यक्ष लोकतन्त्रको रुपमा शुरु गरिएको लोकतन्त्र प्रतिनिधि मार्फत् शासन सञ्चालन गर्ने अप्रत्यक्ष लोकतान्त्रिक प्रणालीको रुपमा विकास भएपछि निर्वाचनको प्रयोग गर्न थालियो। शुरुमा निर्वाचन मौखिक तथा सांकेतिक रुपमा सहमतिको आधारमा हुने गर्दथ्यो भने वर्तमान लोकतन्त्रमा निर्वाचनका थुप्रै प्रणालीहरू विकास गरिएका छन्। निर्वाचनलाई निष्पक्ष र विश्वसनीय बनाउन तथा लोकतन्त्रको वास्तविक उपभोग गर्न र गराउन हाल विश्वमा मुख्यगरी बहुमतीय/बढी मत प्रणाली, समानुपातिक प्रणाली, मिश्रित प्रणाली र अन्य गरी चारवटा परिवारमा विभाजन गरिएका छन्। जसमध्ये बहुमतीय/बढीमत प्रणालीमा बहुमत (दुई चरण), बढीमत (पहिलो हुने निर्वाचित हुने), वैकल्पिक मत, ब्लक मत र पार्टी मत प्रणालीहरू, समानुपातिक निर्वाचन प्रणाली अन्तर्गत सूचीमा आधारित मत र एकल संक्रमणीय मत उपप्रणाली तथा मिश्रित प्रणाली अन्तर्गत समानान्तर र मिश्रित सदस्य प्रणाली छन्। त्यसैगरी अन्य प्रणाली अन्तर्गत एकल असंक्रमणीय मत, सीमित मत र बोर्दा मत गरी विश्वमा जम्मा बाह्र वटा निर्वाचन उपप्रणालीहरू प्रयोग गरिन्छन्। जुनसुकै निर्वाचन प्रणाली प्रयोग गरिए पनि शासन प्रणालीमा सबै वर्ग, क्षेत्र, समूह, समुदायका व्यक्तिको प्रतिनिधिहरू मार्फत् शासन व्यवस्थालाई समान र सहभागितामूलक बनाई सुशासन कायम गर्नु नै लोकतान्त्रिक मूल्य हो।

निर्वाचन प्रणालीहरू जति जटिल तथा आधुनिक बन्दै जान्छन्, आर्थिक रूपमा पनि महँगो बन्दै जाने दृष्टान्त हाम्रै नेपालमा अपनाईएको निर्वाचन प्रणालीले पनि देखाउँछ। निर्वाचन सञ्चालन तथा व्यवस्थापनमा संलग्न निकाय जस्तै निर्वाचन आयोग तथा सरकारले गर्ने खर्च तथा निर्वाचनमा भाग लिने राजनीतिक दल तथा उम्मेदवारहरूले गर्ने अनपेक्षित खर्चको ठूलो परिणामले देशको अर्थतन्त्रलाई प्रभाव पार्दछ। एकातिर सरकारी रकम अनुत्पादक क्षेत्रमा खर्च हुन्छ भने अर्कोतिर धेरै रकम खर्च गर्ने राजनीतिक

* नायब महालेखापरीक्षक, महालेखापरीक्षकको कार्यालय

दल तथा उम्मेदवारहरूको हातमा निर्वाचन परिणाम जाने खतरा उत्तिकै रहन्छ। भारतको सन् २०१४ को लोकसभा निर्वाचनमा करिब उन्नाईस प्रतिशत करोडपति उम्मेदवार रहेकोमा विजयी हुने जनप्रतिनिधिहरू सत्तरी प्रतिशत भन्दा बढी करोडपति रहेको एक अनुसन्धानले देखाएको छ। यस्तो अवस्था नेपालमा पनि २०६४ सालको संविधानसभाको निर्वाचन पश्चात् विस्तारै देखा पर्न थालेको छ।

निर्वाचनको बेला निर्वाचन व्यवस्थापन तथा सञ्चालन गर्दा स्रोतको उपयोगितामा कहिलेकाही प्रश्न पनि उठ्ने गरेको छ। निर्वाचन व्यवस्थापन गर्ने निकायको खर्च गर्ने इकाई धेरै हुने र बेरुजुको मात्रा समेत ठूलो हुने गर्दछ। त्यस्तै राजनीतिक दल तथा उम्मेदवारहरूको चुनावी अभियानको अस्वभाविक खर्चले लोकतन्त्र र सुशासन व्यवस्थापनमा आशंकाको ठाउँ रहने गरेको छ। स्वभावैले हामीले अपनाएको शासकीय तथा निर्वाचन प्रणाली महँगो होला, तर यसलाई मितव्ययी बनाई साधन स्रोतको उपयोग प्रक्रियालाई पारदर्शी बनाउँनु पर्दछ। साथै निर्वाचनको मुख्य पात्र राजनीतिक दल तथा उम्मेदवारहरू जनताहरूप्रति बढी जिम्मेवार बनाउन उनीहरूको निर्वाचन अभियानलाई सकेसम्म निःशुल्क नभए पनि कम खर्चिलो बनाउने उपायहरू बेलैदेखि अपनाउन जरुरी छ।

निर्वाचन खर्चमा नियन्त्रण र अनुगमन गर्न स्वीडेन, नर्वे, अष्ट्रेलिया, क्यानडा, जर्मनी लगायतका कतिपय देशहरूले निर्वाचनमा प्राप्त मतको आधारमा राजनीतिक दलहरूलाई सरकारले नै खर्च उपलब्ध गराउने गरेका छन्। यसले एकातिर राजनीतिक दलहरूलाई सार्वजनिक कोष प्राप्त निकायको रूपमा सञ्चालन हुन्छन् भने अर्कोतिर राजनीतिक दलहरूको आम्दानी तथा खर्चको लेखापरीक्षण तथा अनुगमन गर्न समेत सहज हुन्छ। साथै राजनीतिक दलहरूको संख्या नियन्त्रणमा अप्रत्यक्ष रूपमा सहयोग पुग्न गई फजुलमा हुने चुनावी खर्चमा समेत नियन्त्रण हुन्छ। नेपालको निर्वाचन व्यवस्थापनलाई आर्थिक तथा सामाजिक रुपमा सदाचारयुक्त बनाउन हामीले अपनाएका प्रणाली तथा व्यवस्थाहरूको संक्षिप्त जानकारीका साथै निर्वाचन खर्चलाई मितव्ययी र पारदर्शी बनाई लोकतान्त्रिक प्रक्रियामा हुने खर्चको औचित्य सम्बन्धमा देहाय अनुसार छोटकरीमा प्रस्तुत गरिएको छ।

(क) नेपालमा हाल अपनाईएका निर्वाचन प्रणालीहरू

संविधानसभाबाट जारी गरिएको नेपालको संविधान वि.सं. २०७२ असोज ३ गते जारी भएपछि वि.सं. २०७४ सालमा सबै पद तथा तहको निर्वाचनहरू सम्पन्न भएका छन्। नेपालको संविधान र निर्वाचन कानून अनुसार नेपालले अपनाएको निर्वाचन प्रणालीहरू निम्नानुसार छन् :

क्र.सं.	निर्वाचित हुने पद	निर्वाचन प्रणाली	मतदाता	व्याख्या
१	राष्ट्रपति तथा उपराष्ट्रपति	बहुमतीय निर्वाचन प्रणाली	संघीय संसद र प्रदेश सभाका सदस्यहरू मतदाता रहेको निर्वाचक मण्डल	कूल मतको पचास प्रतिशत र एक मत प्राप्त नगरेसम्म तीन चरणसम्म निर्वाचन हुन सक्ने
२	राष्ट्रिय सभा सदस्य	एकल मत संक्रमणीय	प्रदेश सभाका सदस्य, गाउँपालिकाका अध्यक्ष	खुला र महिला सदस्यको लागि एकल मत संक्रमणीय

		प्रणाली र पहिलो हुने निर्वाचित हुने प्रणाली	र उपाध्यक्ष तथा नगरपालिकाका प्रमुख र उपप्रमुख रहेको निर्वाचक मण्डल	प्रणाली तथा दलित र अपांगता भएका व्यक्ति वा अल्पसंख्यक निर्वाचित हुने सदस्यको लागि पहिलो हुने निर्वाचित हुने प्रणाली
३	प्रतिनिधिसभा तथा प्रदेश सभा सदस्य	पहिलो हुने निर्वाचित हुने (FPTP) प्रणाली र बन्द सूचीको आधारमा समानुपातिक निर्वाचन (PR) प्रणाली	अठाह्र वर्ष पूरा भई सम्बन्धित निर्वाचन क्षेत्रको मतदाता नामावलीमा नाम रहेका बालिग नेपाली नागरिक	पहिलो हुने निर्वाचित हुने प्रणालीबाट ६० प्रतिशत र बन्द सूचीको आधारमा राजनीतिक दलले प्राप्त गरेको कूल मतको अनुपातमा समानुपातिक निर्वाचन प्रणालीबाट ४० प्रतिशत
४	स्थानीय तहका पदाधिकारी तथा सदस्य	पहिलो हुने निर्वाचित हुने (FPTP)प्रणाली	अठाह्र वर्ष पूरा भई सम्बन्धित निर्वाचन क्षेत्रको मतदाता नामावलीमा नाम रहेका बालिग नेपाली नागरिक	महिला र अन्य महिला सदस्य अनिवार्य हुने कोटा सहितको पहिलो हुने निर्वाचित हुने (FPTP)प्रणाली

माथि उल्लेखित निर्वाचनहरूको संचालन तथा व्यवस्थापनमा त्यस निर्वाचनसँग सम्बन्धित मतदाता, निर्वाचन क्षेत्र, मतदातासँगको सरोकार, भाग लिने राजनीतिक दल तथा उम्मेदवारको संख्या, समयावधि तथा निर्वाचनमा अपनाईने सूचना प्रविधिले निर्वाचनमा हुने खर्चको मात्रालाई प्रभाव पार्दछ। उदाहरणको रुपमा स्थानीय तहको निर्वाचन छोटो समयावधिमा सम्पन्न गर्नुपर्ने, राजनीतिक दलहरू धेरै भएको कारणले तीन वटै चरणका मतपत्रको ढाँचा नेपालको निर्वाचन इतिहासमै जटिल र ठूलो रहेको थियो। मतपत्रको ढाँचा र आकारले छपाई, ढुवानी, मतदाता शिक्षा, मतदान केन्द्र तथा मतगणनाको खर्च तुलनात्मक रुपमा बढाएको थियो। यसले मतगणनामा समय पनि प्रशस्त सिर्जना गरी निर्वाचन परिणाम समयमा दिन नसक्दा निर्वाचन आयोगको कार्यक्षमतामा समेत प्रश्न खडा भएको थियो। त्यस्तै प्रतिनिधिसभा सदस्य र प्रदेशसभा सदस्यको निर्वाचनको लागि एकै पानामा र भिन्दाभिन्दै पानामा मतपत्रको मुद्दाले समेत निर्वाचन खर्चमा बढोत्तरी तथा बहस सिर्जना गरेको थियो।

(ख) राजनीतिक दल तथा उम्मेदवारहरूको संख्या र सरकारको खर्च

स्थानीय निर्वाचन घोषणा हुनु पहिले संगठन संचालन प्रयोजनार्थ ११३ वटा राजनीतिक दलहरू निर्वाचन आयोगमा दर्ता भएका थिए। वि.सं. २०७४ सालमा सम्पन्न सबै प्रकारका निर्वाचनहरूमा विभिन्न राजनीतिक दलका जम्मा १,५९,४६३ जना उम्मेदवारहरूले सहभागिता जनाएका थिए। वि.सं. २०७४

सालमा सम्पन्न निर्वाचनहरूमा सहभागी राजनीतिक दल, उम्मेदवार र निर्वाचन आयोगबाट भएको खर्चको विवरण तपशील रहेको छ :

क्र.सं.	**निर्वाचन**	**राजनीतिक दल**	**उम्मेदवार संख्या**	**कूल मतदाता**	**निर्वाचन आयोगबाट भएको खर्च (रु. हजारमा)**	**प्रति मतदाता खर्च रु.**
१	राष्ट्रपति	२	२	८८०	५७,२५	६,५०५/६८
२	उपराष्ट्रपति	१	१	८८०		
३	राष्ट्रिय सभा सदस्य	५	७६	२१५६	३,६५,६१	१६,९५७/७९
४	प्रतिनिधि सभा सदस्य	९१ वटाले निर्वाचन चिन्ह लिएका र ४९ वटाले समानुपातिकतर्फ बन्द सूची बुझाएका	१९४४ पहुनिहु र २२७३ समानुपातिक	१,५४,२७,९३८	७,७५,९५,४१	५०२/९५
५	प्रदेश सभा सदस्य	९१ वटा दर्ता मध्ये ८८(प्रदेश अनुसार फरक फरक संख्यामा सहभागी)	३२३८ पहुनिहु र ३५६५ समानुपातिक			
६	स्थानीय तह	८० वटा दर्ता भएका मध्ये ५७ वटाले भाग लिएको	१,४८,३६४	१,४०,७४,४२४	पहिलो र दोस्रो चरणमा : ५,१९,१५,४१ तेस्रो चरणमा : ९४,७७,५२ **जम्मा :६,१३,९२,९३**	४३६/२०

स्रोत : निर्वाचन परिणाम पुस्तिका र महालेखापरीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदनहरू ।

नोट : पहुनिहु = पहिलो हुने निर्वाचित हुने

माथि देखाइएको तालिकामा निर्वाचन आयोगबाट भएको खर्चमा निवाचन आयोगको संचालन खर्च र सुरक्षा निकायहरूबाट भएको खर्च समावेश गरिएको छैन । यसमा मतदाता परिचयपत्र व्यवस्थापन, मतदाता शिक्षा, निर्वाचन सामग्री व्यवस्थापन तथा कर्मचारी परिचालन सम्बन्धी खर्चहरू समावेश भएका छन् । उल्लेखित तालिका बमोजिम प्रतिमतदाता सबैभन्दा महँगो राष्ट्रियसभा सदस्यको निर्वाचन देखिन्छ । स्थानीय तहको निर्वाचनमा भन्दा प्रतिनिधिसभा सदस्य र प्रदेश सभा सदस्यको निर्वाचनको प्रतिमतदाता खर्च बढेको देखिन्छ । यसमा मुख्य कारण चाँहि दुई तहको निर्वाचन सँगै गरिनु, दुवै सभाको लागि समानुपातिक निर्वाचन प्रणाली अन्तर्गत बेग्लै मतपत्रको व्यवस्था र जनशक्ति परिचालन हुन सक्छ । तर प्रतिनिधिसभा सदस्य र प्रदेश सभा सदस्यको निर्वाचन एकै समयमा भएकोले खर्चको हिसाबले मितव्ययी नै भएको मान्नु पर्दछ ।

(ग) उम्मेदवारहरूले खर्च गर्न पाउने अधिकतम सीमा

माथि उल्लेखित निर्वाचनहरूमा सहभागी हुने उम्मेदवारहरू र राजनीतिक दलहरूलाई वित्तीय रूपमा उत्तरदायी, पारदर्शी र जिम्मेवार बनाउन सम्बन्धित निर्वाचन कानूनले तपशील बमोजिमको खर्चको सीमा तोकेको छ। मतदाता नामावली खरिद, सवारी साधन, सवारी इन्धन, प्रचार प्रसार सामग्री, ढुवानी, गोष्ठी/अन्तरक्रिया, अन्य प्रचारप्रसार, छापा एवं विद्युतीय माध्यम, कार्यालय सञ्चालन, प्रतिनिधि परिचालन र विविध गरी एघार शीर्षकमा तोकिने कूल खर्च सीमा तोकिए पनि सोको आम्दानीको स्रोत भने खुलाउनु पर्ने व्यवस्था छैन। वि.सं. २०७४ सालमा सम्पन्न विभिन्न निर्वाचनहरूको लागि तोकेको उम्मेदवारको अधिकतम खर्चको सीमा, उम्मेदवार संख्या प्रति मतदाता उम्मेदावारले खर्च गर्न पाउने अधिकतम सीमा सम्बन्धमा संक्षिप्त विवरण निम्नानुसार रहेको छ :

क्र.सं.	निर्वाचन	उम्मेदवार संख्या	खर्च सीमा (रु हजारमा)	कानून बमोजिम कूल खर्च सीमा (रु हजारमा)	कूल मतदाता	प्रति मतदाता खर्च रु.
१	राष्ट्रपति तथा उपराष्ट्रपति	३	४,००	१२,००	८८०	१,३६३/६४
२	राष्ट्रिय सभा सदस्य	७६	३,५०	२,६६,००	२१५६	१२,३३७/६६
३	प्रतिनिधि सभा सदस्य (पहुनिहु तर्फ)	१९४४	२५,००	४,८६,००,००	१,५४,२७,९३८	३१५/०१
४	प्रतिनिधि सभा सदस्य (समानुपातिकतर्फ)	२२७३	२,००	४५,४६,००	१,५४,२७,९३८	२९/४७
५	प्रदेश सभा सदस्य (पहुनिहु तर्फ)	३२३८	१५,००	४,८५,७०,००	१,५४,२७,९३८	३१४/८१
६	प्रदेश सभा सदस्य (समानुपातिकतर्फ)	३५६५	१,५०	५३,४७,५०	१,५४,२७,९३८	३४/६७
७	स्थानीय तह	१,४८,३६४	३,४०*	५०,४४,३७,६०	१,४०,७४,४२४	३,५८४/०७
	जम्मा			५७,१७,७९,१०		

नोट : *पहुनिहु = पहिलो हुने निर्वाचित हुने*

**(१० वर्गमा विभाजन गरी रु. १ लाख ५० हजारदेखि रु.७ लाख ५० हजारलाई औसतको रुपमा लिईएको)*

माथिको तालिकाले वि.सं. २०७४ सालमा सम्पन्न सबै निर्वाचनहरूमा उम्मेदवारहरूले करिब सवा सन्ताउन्न अर्ब रुपैयाँ खर्च गर्न पाउने कानूनी व्यवस्था थियो। जस अनुसार उम्मेदवारहरूले प्रति मतदाता गर्ने खर्च राष्ट्रियसभा सदस्य निर्वाचनको लागि सबैभन्दा बढी देखिन्छ। बालिग नेपाली प्रत्यक्ष मतदाता हुने निर्वाचनहरू मध्ये स्थानीय तहको निर्वाचनमा उम्मेदवारहरूलाई प्रति मतदाता खर्च सीमा रु ३,५८४/०७ कानूनी रुपमै मान्य रहेको थियो। यसमा राजनीतिक दलहरूबाट हुने खर्च समेटिएको हुँदैन। खर्चको सीमा तोकिए पनि उम्मेदवारहरूको चुनावी अभियानको तडक भडक हेर्दा उल्लेखित सीमामा कैयौं गुणा खर्च भएको अनुमान लगाउन सकिन्छ।

(घ) निर्वाचनमा हुने खर्चको प्रभाव

निर्वाचनको समयमा हुने सरकारी र गैर सरकारी क्षेत्रको खर्च प्रसारले अर्थतन्त्रमा पार्ने प्रभाव अनपेक्षित हुन्छ । जसलाई निर्वाचन अर्थतन्त्र (Election Economy)को प्रभाव भनिन्छ । यस समयमा विभिन्न स्रोत नखुल्ने मुद्राको समेत बजारमा प्रवेश पाउने सम्भावना हुन्छ । यो वास्तविक अर्थतन्त्र र सुशासन व्यवस्थापनको लागि ठूलो चुनौती पनि हो । निर्वाचन खर्चको सीमा तोकिए पनि यो एउटा फाराम भराउनको लागि मात्र सीमित भएको छ । यसको प्रभावकारी कार्यान्वयन र अनुगमन संयन्त्रको उचित व्यवस्था देखिदैन । निर्वाचनको समयमा राज्यका तर्फबाट र राजनीतिक दल तथा उम्मेदवारहरूको तर्फबाट हुने खर्चका प्रभावलाई बुँदागत रुपमा निम्नानुसार उल्लेख गर्न सकिन्छ :

१. राज्यको तर्फबाट हुने निर्वाचन खर्चको प्रभाव :

- निर्वाचन कार्यमा खटिने कर्मचारीहरू मार्फत् रुपैयाँ बजारमा खर्च हुनाले मूल्य वृद्धि हुने,
- निर्वाचनलाई प्रविधिमैत्री नबनाउँदासम्म छपाई क्षेत्र तथा कागजातको मूल्यमा वृद्धि हुने,
- यातायात तथा ढुवानी लगायतका क्षेत्रमा मूल्य बढ्ने,
- हतारको कार्य सम्पादनको नाममा सार्वजनिक खर्चमा मितव्ययिता नहुने,
- अनावश्यक आर्थिक विवादहरू उत्पन्न हुने ।

२. राजनीतिक दल तथा उम्मेदवारहरूबाट हुने खर्चको प्रभाव :

- उम्मेदवारहरूमा खर्च गर्ने अस्वस्थ्य होडबाजी चल्दा उम्मेदवारहरू तनावमा पर्ने,
- तत्काललाई बजार मूल्य वृद्धि हुने,
- मतदातालाई खरिद बिक्रीको वस्तुको रुपमा हेरिने,
- निर्वाचित प्रतिनिधिहरूबाट भएको खर्च असुली गर्न आर्थिक अनियमितता हुन सक्ने,
- उम्मेदवारी नै खरिद बिक्री हुँदा निर्वाचन र लोकतान्त्रिक प्रणाली धनी व्यक्तिहरूको कब्जामा पर्दै जाने,
- राजनीतिक क्षेत्र वित्तीय सुशासन कायम गर्न उदासिन हुने ।

यस्ता नकारात्मक आर्थिक प्रभावहरू भए पनि लोकतान्त्रिक शासन व्यवस्थामा निर्वाचनलाई नकार्न सकिदैन । लोकतन्त्र र निर्वाचन एक सिक्काका दुई पाटा हुन् । तर राजनीतिक दल व्यवस्थापन, मतदाता शिक्षा, निर्वाचन सामग्री, जनशक्ति परिचालन लगायतका राज्यकोषबाट हुने खर्चको मितव्ययिता हुने विकल्पको खोजी बेलैमा गरिनु पर्दछ । त्यस्तैं शासकीय व्यवस्थामा निर्वाचित पदाधिकारीहरूलाई वित्तीय सुशासन व्यवस्थापन गर्न पनि वर्तमानमा रहेका व्यवस्थामा परिर्वतन गरिनु पर्दछ ।

(ङ) आगामी कार्यदिशा

लोकतान्त्रिक निर्वाचन व्यवस्थापनमा वित्तीय सुशासन कायम गर्न राज्य र राजनीतिक दलहरूको तर्फबाट तपशीलको व्यवस्था अपनाउन आवश्यक छ :

१. सूचना प्रविधिको अधिकतम प्रयोग

- सबै राजनीतिक दलले पूर्ण विवरणसहितको आफ्नो वेवसाइट संचालन गर्ने,
- राजनीति दल दर्ता, अद्यावधिक, उम्मेदवारी दर्ता, उम्मेदवारको सूची प्रकाशन अनलाइन प्रणालीबाट गर्ने,
- मतदाता नामावली संकलन, प्रकाशन, अद्यावधिक अनलाइन प्रणालीबाट गर्ने,
- मतदान कार्यको लागि बायोमेट्रिकमा आधारित अनलाइन भोटिङको व्यवस्था गर्ने, सो नभएसम्मको लागि विद्युतीय मतदान यन्त्रको प्रयोग गर्ने,
- मतदाता शिक्षालाई पनि ICT Based बनाई छपाई र जनशक्तिमा मितव्ययिता अपनाउने,
- गुनासो तथा उजुरी व्यवस्थापनमा पनि अनलाइन प्रणाली अपनाउने ।

२. मतदाता शिक्षा सञ्चालन

- निर्वाचनको समयमा राजनीतिक दलहरूलाई मतदाता शिक्षा कार्यक्रम संचालन गर्ने जिम्मा दिने,
- अन्य समयमा निर्वाचन शिक्षालाई विद्यालय/विश्वविद्यालय शिक्षाको रुपमा पाठ्यक्रम तथा पाठ्यपुस्तकमा समेट्ने,
- रेडियो, टेलिभिजन, अनलाइन तथा सामाजिक सञ्जालबाट मतदाता शिक्षा सञ्चालन गर्ने,

३. राजनीतिक दल व्यवस्थापन

- राजनीतिक दलहरूको एकीकरण तथा गठबन्धनमा अझै हौसला दिने,
- राजनीतिक दलहरूको सम्पत्ति, दायित्व, आम्दानी तथा खर्चको यथार्थ लेखांकन र लेखापरीक्षण गर्ने गराउने,
- राजनीतिक दल तथा उम्मेदवारहरूलाई प्राप्त मतको आधारमा सरकारबाट निर्वाचन खर्च अनुदानको रुपमा उपलब्ध गराउने, (यसो भएमा लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ को दफा ७ बमोजिम राजनीतिक दलहरूको लेखापरीक्षण महालेखापरीक्षकले समेत गर्न सक्ने ।)
- उम्मेदवारी दिने समयमै सम्बन्धित उम्मेदवारले आफ्नो सम्पत्ति विवरण र निर्वाचन खर्चको स्रोत सार्वजनिक गर्ने ।

४. निर्वाचन प्रणालीमा पुनरावलोकन

- यस तहको जनप्रतिनिधिहरूलाई प्रत्याव्हान (Recall) बाट फिर्ता बोलाउने व्यवस्था गर्ने आदि ।

५. निर्वाचन खर्चको पुनरावलोकन

- राष्ट्रपति/उपराष्ट्रपतिको पद, राष्ट्रियसभा सदस्यको लागि निर्वाचन खर्चको अधिकतम सीमा तोक्न उपयुक्त भए/नभएको बारेमा पुनः छलफल र निर्णय गर्ने,
- निर्वाचन खर्चको लागि प्राप्त हुने स्रोतको स्पष्ट विवरण उल्लेख गर्ने,
- ठूला उप/महानगरपालिकाका प्रमुख/उपप्रमुख पदका उम्मेदवारहरूको खर्च सीमा बढाउने,
- हाल एघार शीर्षकसम्म छुट्याईएको शीर्षकगत सीमा हटाई उपशीर्षक भित्रै खर्च गर्न पाउने व्यवस्था गर्ने ।

६. निर्वाचन आयोगको क्षमता अभिवृद्धि

- निर्वाचन कानूनहरूको सामयिक संशोधन तथा निर्माण गर्ने,
- निर्वाचनको मिति सम्बन्धित निर्वाचन कानूनमै तोक्ने,
- अनुगमन तथा नियमन क्षमता विकास गरी स्थायी संयन्त्र बनाउने,
- निर्वाचन कर्मचारीहरूको बेग्लै समूह/उपसमूह बनाउने,
- प्रविधिमैत्री निर्वाचन व्यवस्थापनमा जोड दिने ।

निष्कर्ष

मानव अधिकार, लोकतन्त्र, शासकीय सुधारको लागि आवधिक निर्वाचन अनिवार्य कर्म हो । यस कर्ममा संलग्न हुने संस्था, निकाय, व्यक्ति सदाचारयुक्त भएमा मात्र लोकतान्त्रिक शासन व्यवस्थाको मुहान स्वच्छ हुन्छ । मुहान शुद्ध र सफा भएमा मात्र पछि थपिने फोहरमैला सफा गर्न सहज हुन्छ । लोकतन्त्रको मूल चुरो भनेको शासनमा सार्थक सहभागिता, सार्वजनिक स्रोतको सदुपयोग र मानव अधिकारको पूर्ण उपभोग हो । लोकतान्त्रिक शासनको शुरुवाती विन्दु निर्वाचन मै दुषित वित्तीय क्रियाकलाप हुने भएमा लोकतन्त्रको संस्थागत गर्ने जिम्मेवार व्यक्ति र संस्थाबाट वित्तीय सुशासनको पूर्ण प्रत्याभूति हुन सक्दैन । लोकतान्त्रिक शासन व्यवस्था बलियो निर्वाचन सञ्चालन, व्यवस्थापन तथा सहभागितामा गरिने सार्वजनिक वा निजी स्रोत साधनको पारदर्शी र मितव्ययी प्रयोग हुनु पर्दछ । निर्वाचन व्यवस्थापनमा वित्तीय सुशासन कायम गर्नका लागि राजनीतिक सहमति, स्पष्ट कानूनी व्यवस्था, कानूनको पूर्ण परिपालना हुन जरुरी छ ।

सन्दर्भ सामग्री

- नेपालको संविधान
- प्रतिनिधि सभा सदस्य निर्वाचन ऐन, २०७४
- प्रदेश सभा सदस्य निर्वाचन ऐन, २०७४
- मतदाता नामावली सम्बन्धी ऐन, २०७३
- राजनीतिक दल सम्बन्धी ऐन, २०७३
- राष्ट्रपति तथा उपराष्ट्रपतिको निर्वाचन सम्बन्धी ऐन, २०७४
- राष्ट्रिय सभा सदस्य निर्वाचन ऐन, २०७५
- स्थानीय तह निर्वाचन ऐन, २०७३
- विभिन्न निर्वाचन सम्बन्धी नियमावली तथा निर्देशिकाहरू
- स्थानीय तह निर्वाचन, २०७४ को परिणाम पुस्तकहरू (प्रदेश १ देखि प्रदेश ७)
- प्रतिनिधि सभा सदस्य निर्वाचन २०७४ को परिणाम पुस्तक
- प्रदेश सभा सदस्य निर्वाचन, २०७४ को परिणाम पुस्तक
- महालेखापरीक्षकको पचपन्नौं र छपन्नौं वार्षिक प्रतिवेदन,
- http://www.election.gov.np/election/np

नेपालको सार्वजनिक निर्माणमा खरिद विधि



✍ घनश्याम पराजुली*

परिचय

नेपाल सरकारले सार्वजनिक खरिदलाई खुला, पारदर्शी, वस्तुनिष्ठ र विश्वसनीय बनाउन, प्रक्रियामा प्रतिस्पर्धा, स्वच्छता, ईमान्दारीता, जवाफदेहीता र विश्वशनीयता प्रवर्द्धन गर्न सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ र सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ जारी गरेको छ। ऐन र नियमावलीले सार्वजनिक निकाय अन्तर्गत संवैधानिक अङ्ग वा निकाय, अदालत, नेपाल सरकार वा प्रदेश सरकारका मन्त्रालय, सचिवालय, आयोग, विभाग वा सो अन्तर्गतका अन्य जुनसुकै सरकारी निकाय वा कार्यालय, नेपाल सरकार वा प्रदेश सरकारको पूर्ण वा अधिकांश स्वामित्व वा नियन्त्रणमा रहेको संस्थान, कम्पनी, बैंक वा समिति वा प्रचलित कानून बमोजिम सार्वजनिक स्तरमा स्थापित वा नेपाल सरकार वा प्रदेश सरकारद्वारा गठित आयोग, संस्थान, प्राधिकरण, निगम, प्रतिष्ठान, बोर्ड, केन्द्र, परिषद् र यस्तै प्रकृतिका अन्य संगठित संस्था, नेपाल सरकार वा प्रदेश सरकारद्वारा सञ्चालित वा नेपाल सरकार वा प्रदेश सरकारको पूर्ण वा अधिकांश अनुदान प्राप्त विश्वविद्यालय, महाविद्यालय, अनुसन्धान केन्द्र र यस्तै प्रकृतिका अन्य प्राज्ञिक वा शैक्षिक संस्था, स्थानीय तह, विकास समिति ऐन, २०१३ बमोजिम गठित विकास समिति, नेपाल सरकार वा प्रदेश सरकारको ऋण वा अनुदानमा सञ्चालित संस्था र नेपाल सरकार वा प्रदेश सरकारले नेपाल राजपत्रमा सूचना प्रकाशन गरी सार्वजनिक निकाय भनी तोकेको अन्य संस्थालाई समेटेको छ। प्रस्तुत लेखमा नेपालको सार्वजनिक खरिद कानूनमा सार्वजनिक निर्माण कार्य गर्दा अवलम्बन गरिने खरिद कार्यविधिको सम्बन्धमा विश्लेषण गर्ने प्रयास गरिएको छ।

खरिद विधि

सार्वजनिक निकायले खरिद गर्दा प्रतिस्पर्धा सीमित हुने गरी टुक्रा टुक्रा पारी खरिद गर्न नहुने र कुनै खरिद गर्नु पर्दा सम्भव भएसम्म खुल्ला रुपमा बोलपत्र आव्हान गरी गर्नु पर्ने तथा योग्य बोलपत्रदातालाई खरिद प्रकृयामा सहभागी हुन विना भेदभाव समान अवसर प्रदान गर्नु पर्ने व्यवस्था रहेको छ। सार्वजनिक निकायले खरिद गर्दा खरिद गर्नु पर्ने अवस्था एवं खरिद मूल्यको आधारमा देहायका कुनै एक विधि अपनाई खरिद गर्नु पर्ने व्यवस्था रहेको छ।

---

* निर्देशक, महालेखापरीक्षकको कार्यालय

१. **राष्ट्रिय स्तरमा वा अन्तर्राष्ट्रिय स्तरमा खुल्ला बोलपत्र आव्हान गरी :** सार्वजनिक खरिद ऐन र नियमावलीमा सार्वजनिक निकायलाई सम्भव भएसम्म खुल्ला रुपमा बोलपत्र आव्हान गरी खरिद गर्न प्रोत्साहित गरेको छ। यस्तो बोलपत्र आव्हान गर्दा योग्य बोलपत्रदातालाई सहभागी हुन बिना भेदभाव समान अवसर प्रदान गर्नु पर्दछ। सार्वजनिक निकायले बीस लाख रुपैयाभन्दा बढी लागत अनुमान भएको निर्माण कार्य खुला बोलपत्रको माध्यमबाट खरिद गर्नु पर्दछ।

सार्वजनिक निकायले निर्माण स्थलको व्यवस्था नभई, निर्माण स्थलबाट हटाउनु पर्ने रुख विरुवा लगायतका संरचना हटाउने सुनिश्चितता नभई, मुआब्जा वा क्षतिपूर्ति वितरण गर्नु पर्नेमा सोको लागि बजेटको सुनिश्चितता नगरी तथा प्रचलित कानून बमोजिम गर्नु पर्ने वातावरणीय अध्ययनको प्रतिवेदन स्वीकृत नगराई बोलपत्र आव्हान गर्न नहुने व्यवस्था रहेको छ।

बोलपत्रदाताले बोलपत्र सम्बन्धी कागजातमा उल्लिखित योग्यताका आधार वा पूर्व योग्यता सम्बन्धी कागजातमा उल्लेख भएका योग्यता पूरा गर्नु पर्दछ। बोलपत्रदाताका मुख्य योग्यताहरू पेशागत र प्राविधिक योग्यता, उपकरणको उपलब्धता, विगतको कार्य सम्पादन, बिक्रीपछिको सेवाको अवस्था, जगेडा पार्ट पूर्जाको उपलब्धता, कानूनी सक्षमता, वित्तीय स्रोत र अवस्था, पेशागत कसुर वापतको सजाय र यस्तै अन्य आधारहरू पूरागरेको हुनु पर्छ। यस्ता योग्यता तोक्दा खास निर्माण व्यवसायी वा खास वर्गका निर्माण व्यवसायीले भाग लिन पाउने वा नपाउने व्यवस्था गर्न नपाइने व्यवस्था रहेको छ। बोलपत्रदाताको प्रस्ताव मूल्याँकन गर्दा बोलपत्र सम्बन्धी कागजात, पूर्व योग्यता सम्बन्धी कागजात बमोजिम मूल्याँकन गरिने व्यवस्था रहेको छ। दुई करोड रुपैयासम्मको लागत अनुमानभन्दा कम लागत अनुमान भएको निर्माण कार्यको खरिद गर्दा योग्यता निर्धारण नहुने व्यवस्था समेत रहेको छ। बोलपत्रदाताले पेश गरेको विवरण झुट्टा वा सारभुत रुपमा अपुरो भएमा त्यस्ता बोलपत्रदातालाई अयोग्य ठहऱ्याउन सक्ने व्यवस्था रहेको छ।

बोलपत्र आव्हान गर्दा पूर्व योग्यता निर्धारण गरी वा नगरी खुल्ला रुपमा बोलपत्र आव्हान गर्न सकिन्छ। यसरी आव्हान गरिने बोलपत्र एक वा दुई चरणमा आव्हान गर्न सकिन्छ। एक चरणको खुल्ला बोलपत्र आव्हान गर्दा दुई करोड रुपैयाभन्दा बढी र दुई अरब रुपैयासम्मको लागत अनुमान भएको निर्माण कार्यको खरिदमा राष्ट्रिय स्तरको खुल्ला बोलपत्रको माध्यमद्वारा स्वदेशी बोलपत्रदाताहरू वीच मात्र प्रतिस्पर्धा गराई खरिद गर्नु पर्छ।

सार्वजनिक निकायले खरिद गरिने निर्माण कार्यको प्राविधिक पक्ष वा खरिद सम्झौताका शर्तहरू बोलपत्र आव्हान गर्दाका बखत पूर्ण रुपमा एकीन गर्न सम्भव नभएमा वा खरिद गरिने निर्माण कार्यको प्रकृति जटिल भई सार्वजनिक निकायले सोका विभिन्न प्राविधिक पक्ष वा खरिद सम्झौता सम्बन्धी समस्या के कसरी समाधान गर्न सकिन्छ भन्ने विषयमा र त्यस्ता प्राविधिक पक्ष र सम्झौताको शर्त तथा त्यसबाट हुने फाइदाका सम्बन्धमा बोलपत्रदातासँग छलफल गर्न परेमा दुई चरणमा बोलपत्र आव्हान गर्न सक्छ।

सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले ठूला र जटिल भनी निर्धारण गरेको निर्माण कार्य वा योग्य बोलपत्रदाताको पहिचान गर्न बोलपत्र आव्हान गर्नु अघि पूर्व योग्यता सम्बन्धी कागजात तयार गरी सूचना आव्हान गर्नु पर्ने व्यवस्था रहेको छ। यसका लागि पूर्व योग्यता सम्बन्धी कागजातमा योग्यताका आधार तोकी सोही आधारमा छनौट गर्नु पर्छ।

सार्वजनिक निकायले बोलपत्र आव्हान गर्नु अघि खरिदको प्रकृति, खरिद गर्न लाग्ने समयावधि तथा सो को प्राविधिक स्पेशिफिकेशन लगायत सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले निर्धारण गरेका कुराहरू उल्लेख गरी बोलपत्र सम्बन्धी कागजात तयार गर्नु पर्दछ। यस्तो कागजात लागत अनुमान अनुसार रु. तीन हजारदेखि बीस हजारसम्म दस्तुर लिई माग गर्नेलाई उपलब्ध गराउनु पर्दछ।

बोलपत्र आव्हान गर्दा राष्ट्रियस्तर (कम्तीमा ३० दिनको म्याद) को दैनिक समाचारपत्रमा र अन्तराष्ट्रियस्तर (कम्तीमा ४५ दिनको म्याद) को बोलपत्रको हकमा अन्तर्राष्ट्रिय सञ्चार माध्यममा समेत प्रकाशन गर्नु पर्दछ। दुई करोड रुपैयासम्मको लागत अनुमान भएको निर्माण कार्यको बोलपत्र आव्हानको सूचनामा लागत अनुमान रकम खुलाउनु पर्दछ।

सार्वजनिक निकायको माग अनुरुपको निर्माण कार्य प्रतिस्पर्धात्मक मूल्यमा नेपाल राज्यभित्र एकभन्दा बढी निर्माण व्यवसायीबाट प्राप्त नहुने भएमा, निर्माण कार्य खरिदका लागि राष्ट्रिय स्तरमा बोलपत्र आव्हान गर्दा कुनै बोलपत्र नपरी विदेशबाट प्राप्त गर्नु पर्ने भएमा, दातृ पक्षसँग भएको सम्झौता बमोजिम वैदेशिक सहायता श्रोतबाट निर्माण कार्य खरिद गर्नु पर्ने भएमा, विशेष र जटिल किसिमको निर्माण कार्य भएकोले अन्तराष्ट्रिय स्तरको बोलपत्रबाट खरिद गर्नु पर्ने भनी सार्वजनिक निकायले प्रमाणित गरेको अवस्थामा अन्तर्राष्ट्रिय स्तरको बोलपत्र आव्हान गर्नु पर्ने व्यवस्था रहेको छ। सार्वजनिक निकायले खरिद कारवाहीमा बोलपत्रदातालाई निजको राष्ट्रियताको आधारमा भेदभाव गर्नु नपाइने व्यवस्था रहेको छ। विदेशी बोलपत्रदाताले बोलपत्र पेश गर्दा नेपालमा आफ्नो एजेन्ट नियुक्त गरेको भए सो सम्बन्धी विवरण उल्लेख गर्नु पर्दछ।

बोलपत्र निर्धारित ढाँचामा बोलपत्रदाता वा निजको अधिकृत प्रतिनिधिले रीतपूर्वक सहीछाप तथा सिलबन्दी गरी बोलपत्रदाता आँफैले वा आफ्नो प्रतिनिधि मार्फत वा हुलाक वा कुरियर मार्फत बोलपत्र पेश गर्नु पर्ने स्थानमा बोलपत्र पेश गर्नु पर्ने अन्तिम मिति र समयभित्र पेश गर्नु पर्छ। बोलपत्रदाताले पेश गरेको बोलपत्र फिर्ता लिन वा संशोधन गर्न चाहेमा बोलपत्र पेश गर्न तोकिएको अन्तिम समय समाप्त हुनुभन्दा चौविस घण्टा अगावै सिलबन्दी निवेदन दिनु पर्छ। बोलपत्रदाताले बोलपत्र साथ जमानत पेश गर्नु पर्छ। बोलपत्र पेश गर्ने अन्तिम मिति र समय समाप्त भएको लगत्तै सोही दिन बोलपत्र सम्बन्धी कागजातमा उल्लिखित समय र स्थानमा बोलपत्र खोल्नु पर्दछ।

सार्वजनिक निकायले खोलेको बोलपत्र मूल्याँकन समितिमा पेश गर्नु पर्छ। समितिले बोलपत्रको पूर्णताको परीक्षण, बोलपत्रको प्राविधिक पक्षको मूल्याँकन, बोलपत्रको व्यापारिक पक्षको मूल्याँकन, बोलपत्रको आर्थिक पक्षको मूल्याँकन, निर्माण कार्यको बोलपत्रको विशेष मूल्यांकन गरी प्रतिवेदन पेश गर्नु पर्छ।

सिलबन्दी भई नआएको, म्यादभित्र पेश हुन नआएको, फिर्ता लिएको, निक्यौंल गर्नु पर्ने कुराहरू नभएको, आपसमा मिलेमतो गरी दाखिला भएका तथा रद्ध भएको बोलपत्र उपर कारवाही नगरिने व्यवस्था रहेको छ। त्यस्तै कुनैपनि बोलपत्र सारभुत रुपमा प्रभावग्राही नभएमा, बोलपत्रदातासँग सम्झौता हुन नसकेमा, न्युनतम मूल्यांकित सारभुत रुपमा प्रभावग्राही बोलपत्रको बोल अँक लागत अनुमानभन्दा सारभुत रुपमा बढी भएमा वा माग गरिएको निर्माण कार्य आवश्यक नभएमा सम्पूर्ण बोलपत्र अस्वीकृत गर्न वा खरिद कारवाही रद्ध गर्न सकिने व्यवस्था रहेको छ।

सार्वजनिक निकायले न्युनतम मूल्याँकित सारभुतरुपमा प्रभावग्राही बोलपत्र मात्र स्वीकृतिको लागि छनौट गरी बोलपत्र स्वीकृत गर्ने आशयको सूचना दिई छनौट भएको बोलपत्रदाताको बोलपत्र स्वीकृत गरी कार्य सम्पादन जमानत लिई खरिद सम्झौता गर्नु पर्छ। खरिद सम्झौता भएपछि सो को सूचना निकायको सूचना पाटीमा टाँस गर्ने, आफ्नो कार्यालयको वेवसाइटमा वा सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयको वेवसाइटमा समेत राख्नु पर्दछ।

२. **सिलबन्दी दरभाउपत्र आव्हान गरी :** सार्वजनिक निकायले स्वीकृत कार्यक्रम र खरिद योजना अनुसार बीस लाख रूपैयाँसम्म लागत अनुमान भएको निर्माण कार्य सिलबन्दी दरभाउपत्र आह्वान गरी खरिद गर्न सक्छ। सिलबन्दी दरभाउपत्र माग गर्नु अघि खरिद गर्ने निर्माण कार्यको स्पेसिफिकेशन, गुणस्तर, परिमाण, आपूर्तिका शर्तहरू र समय तथा अन्य आवश्यक कुराहरूको विवरण स्पष्ट रुपमा उल्लेख गरी सिलबन्दी दरभाउपत्रको फाराम तयार गर्नु पर्छ। यस्ता शर्तहरू पूरा गरी लागत अनुमानभित्र परेको न्यूनतम मूल्याङ्कित दरभाउपत्र खोलेको मितिले पन्ध्र दिनभित्र स्वीकृत गरि सक्नु पर्छ।

सिलबन्दी दरभाउपत्र माग गर्दा राष्ट्रिय वा स्थानीय स्तरको समाचारपत्रमा कम्तीमा पन्ध्र दिनको अवधि दिई सूचना प्रकाशन गर्नु पर्छ। यस्तो सूचना प्रकाशन गर्दा तीनभन्दा कम सिलबन्दी दरभाउपत्र पेश हुन आएमा वा दरभाउपत्र पेश नै नभएमा सो सम्बन्धमा कुनै कुरा उल्लेख नगरी दोस्रो पटक सूचना प्रकाशन गर्नु पर्ने र दोस्रो पटक सूचना प्रकाशन गर्दा पनि आवश्यक संख्यामा सिलबन्दी दरभाउपत्र पेश हुन नआएमा पेश हुन आएका दरभाउपत्र मध्येबाट स्वीकृत गर्न सकिन्छ। एकपटक पेश भएको सिलबन्दी दरभाउपत्र फिर्ता वा संशोधन गर्न सकिने छैन।

सिलबन्दी दरभाउपत्र पेश गर्ने अन्तिम समय सकिएको लगतै सार्वजनिक निकायले सिलबन्दी दरभाउपत्र आह्वानको सूचनामा तोकिएको स्थानमा सिलबन्दी दरभाउपत्र फाराम खोली मूल्यांकन समितिले परीक्षण र मूल्याङ्कन गर्नु पर्छ। पहिलो पटकको सूचना बमोजिम पेश भएका

दरभाउपत्रमध्ये न्यूनतम तीन वटा दरभाउपत्र सारभुतरुपमा प्रभावग्राही हुने अवस्थामा मात्र सबैभन्दा कम कबोल अँक रहेको दरभाउपत्र स्वीकृतिका लागि मूल्याँकन समितिले छनौट गर्नु पर्छ ।

३. **सोझै खरिद :** सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को दफा ४१ तथा सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ को नियम ८५ र ८६ मा सोझै खरिद गर्न सकिने अवस्था र प्रकृया उल्लेख भएको छ । सार्वजनिक निकायले पाँच लाख रूपैयाँसम्म लागत अनुमान भएको निर्माण कार्य संरचनात्मक वा एकाई दर सम्झौता गरी, खरिद सम्बन्धी शर्तहरू पूरा गर्ने प्राविधिक दक्षता वा क्षमता एउटा मात्र निर्माण व्यवसायी भएमा, एक सार्वजनिक निकायले अर्को सार्वजनिक निकायसँग कुनै खरिद गर्नु परेमा, विशेष परिस्थितिमा खरिद गर्नु परेमा, पूर्वानुमान गर्न नसकिएको कारणले शुरु सम्झौतामा समावेश नभएको र शुरु सम्झौताबाट अलग गरी सम्पन्न गर्न प्राविधिक वा आर्थिक कारणले कठिनाई हुने भई तोकिए बमोजिमको सीमाभित्रको अत्यावश्यक निर्माण कार्य खरिद गर्नु परेमा सोझै खरिद गर्न सकिने व्यवस्था रहेको छ ।

खरिद सम्बन्धी शर्त पूरागर्ने प्राविधिक दक्षता वा क्षमता एउटासँग मात्र भएको वा पूर्वानुमान गर्न नसकिएको कारणले शुरु सम्झौतामा समावेश नभएको र शुरु सम्झौताबाट अलग गरी सम्पन्न गर्न प्राविधिक वा आर्थिक कारणले कठिनाई हुने अवस्थामा र कुनै विशिष्ठ (युनिक) योग्यता भएको खरिद गर्नु पर्दा मुख्य सचिवको अध्यक्षतामा गठित समितिको सिफारिशको आधारमा मन्त्रिपरिषदबाट निर्णय गरी खरिद गर्नु पर्दछ ।

सार्वजनिक निकायले सोझै खरिद गर्दा आफ्नो आवश्यकता र गुणस्तर, परिमाण, आपूर्तिको शर्त र समय सम्बन्धी विशेष कुराको तोकिए बमोजिम लिखित विवरण तयार गरी लिखित दररेट वा प्रस्ताव एक मात्र आपूर्तिकर्ता वा निर्माण व्यवसायी वा परामर्शदाता वा सेवाप्रदायकसँग माग गरी आवश्यकतानुसार वार्ता गरी खरिद गर्न सक्छ तर यस्का लागि अधिकार प्राप्त अधिकारीको पूर्व स्विकृती लिई र सम्झौता गरेर खरिद गर्नु पर्छ । यस्तो सम्झौता गर्दा पत्राचारको माध्यामबाट समेत गर्न सकिन्छ ।

सार्वजनिक निकायले एक आर्थिक वर्षमा एकै पटक वा पटक पटक गरी सीमाभन्दा बढी रकमको एउटै व्यक्ति, फर्म, कम्पनी वा संस्थाबाट सोझै खरिद गर्न नसकिने व्यवस्था रहेको छ ।

विदेश स्थित नेपाली राजदूतावास वा नियोग रहेको भवन वा अपार्टमेन्टको मर्मत गर्नु पर्दा पच्चीस हजार अमेरिकी डलरसम्म सोझै खरिद गर्न सकिन्छ ।

सार्वजनिक निकायले एक लाख रुपैयाँ भन्दा बढी रकमको सोझै खरिद गर्दा मौजुदा सूचीमा रहेका कम्तीमा तीनवटा निर्माण व्यवसायीबाट लिखितरुपमा दरभाउपत्र वा प्रस्ताव माग गरी खरिद गर्नु पर्नेछ ।

सार्वजनिक निकायले सोझै खरि गर्दा खरिदको प्रकृति, कारण र आधार सहित निर्माण व्यवसायी, आपूर्तिकर्ता, परामर्शदाता वा सेवा प्रदायकको नाम खुलाई सार्वजनिक रुपमा सूचना प्रकाशन गर्नु पर्छ।

सार्वजनिक निकायले सोझै खरिद गर्नु अघि प्रस्तावित निर्माण व्यवसायीसँग खरिद सम्झौता बमोजिमको कार्यसम्पादन गर्न आवश्यक योग्यता भए वा नभएको, प्रस्तावित निर्माण व्यवसायीले सार्वजनिक निकायको माग बमोजिम पेश गरेको प्रस्ताव त्यस्तो निकायले निर्धारण गरेको स्पेसिफिकेशन तथा प्राविधिक गुणस्तर बमोजिमको भए वा नभएको, र प्रस्तावित निर्माण व्यवसायीबाट प्रस्ताव गरिएको मूल्य उचित भए वा नभएको यकिन गर्नु पर्दछ। यस्तो मूल्य उचित भए नभएको कुरा यकिन गर्न सार्वजनिक निकायले बजार अध्ययन, पूर्व खरिद मूल्य, लागत अनुमानका आधारमा दर विश्लेषण गरी प्रस्तावित निर्माण व्यवसायीसँग वार्ता गर्न सक्छ।

४. **उपभोक्ता समिति वा लाभग्राही समुदायको सहभागीमा** : उपभोत्ता समिति वा लाभग्राही समुदायबाट निर्माण कार्य गराँउदा मितव्ययीता, गुणस्तरीयता वा दिगोपना अभिबृद्धि हुने भएमा वा परियोजनाको मुख्य उद्देश्य नै रोजगारीको सृजना गर्ने र लाभग्राही समुदायलाई सहभागी गराउने भएमा उपभोक्ता समिति वा लाभग्राही समुदायबाट कार्य गराउन सकिन्छ।

एक करोड रुपैँयाँसम्म लागत अनुमान भएको निर्माण कार्य वा सो सम्बन्धी सेवा सोही स्थानमा बसोबास गर्ने बासिन्दा र त्यस्तो सेवा उपभोग गर्ने समुदाय मात्र रहेको समिति वा समुदायबाट गराउन वा प्राप्त गर्न सकिन्छ। यस्तो लागत अनुमानमा मूल्य अभिवृद्धि कर, ओभरहेड कन्टिजेन्सी रकम र जनसहभागिताको अंश समेतको रकम समावेश हुन्छ।

समिति वा लाभग्राही समुदायलाई निर्माण कार्य वा सेवाको काम दिंदा लागत अनुमानमा रहेको मूल्य अभिवृद्धि कर, ओभरहेड कन्टिन्जेन्सी रकम र जनसहभागिताको अंश कट्टा गरेर मात्र भुक्तानी दिनु पर्छ भने खरिद सम्झौता भएपछि सार्वजनिक निकायले त्यस्तो समिति वा समुदायलाई सम्झौता रकमको बढीमा एक तिहाई रकमसम्मको अग्रिम रुपमा पेश्की दिन सक्ने र दिएको पेश्कीको अन्तिम किस्ता भुक्तानी गर्नु अघि फछ्यौट गरी सक्नु पर्छ। समिति वा लाभग्राही समुदायले हरेक किस्ताको कामको प्राविधिक मूल्याङ्कन, बिल, भरपाई र खर्च प्रमाणित गर्ने अन्य कागजात समिति वा समुदायको बैठकबाट अनुमोदन गराई पेश गर्नु पर्छ। समितिले गरेका कामकारबाहीको सम्बन्धमा सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले तोकेको प्रक्रिया बमोजिम तोकेको अवधिभित्र सामाजिक लेखापरिक्षण गर्नुपर्छ।

समिति वा लाभग्राही समुदायबाट सञ्चालित हुने निर्माण कार्यमा लोडर, एक्साभेटर, रोलर, डोजर, ग्रेडर विटुमिन डिस्ट्रीव्युटर, विटुमिन ब्वाइलर जस्ता हेभी मेशीनहरू प्रयोग गर्न नसकिने र लागत अनुमान तयार गर्दा हेभी मेशीन प्रयोग गर्नु पर्ने जटिल प्रकृतिको कार्य भनी उल्लेख भएमा प्राविधिकको सिफारिसमा सहमति लिई त्यस्ता मेशीन प्रयोग गर्न सकिन्छ। समितिले विपरीत हेभी मेशीन प्रयोग गरेको पाइएमा त्यस्तो उपभोक्ता समिति वा लाभग्राही समुदायसँग भएको सम्झौता रद्द गरिन्छ।

५. **अमानतबाट :** सार्वजनिक निकायले सामान्य प्रकृतिको मर्मत सम्भार, स-साना नियमित कार्य वा सरसफाई जस्ता कार्य अमानतबाट काम गर्न वा उपभोक्ता समितिबाट काम गराउन सक्छ। यसरी काम गर्न एक तह माथिको अधिकारीको पूर्व स्वीकृति लिनु पर्छ। यस्तो काम गर्नु पर्दा सो कामको लागि आवश्यक पर्ने प्राविधिक सेवा र निर्माण सामग्री कानूनी प्रकिया बमोजिम खरिद गरी ज्यालामा काम गराउनु पर्छ। अमानतबाट निर्माण कार्य गर्नु परेमा त्यस्तो काम एकलाख रुपैँयाँमा नबढाई खण्ड खण्ड गरी वार्ताबाट गराउन वा निर्माण सम्बन्धी काम आवश्यक निर्माण सामग्री उपलब्ध गराई ज्यालामा दिन सकिन्छ।

६. **एकमुष्ट दर विधिबाट** : सार्वजनिक खरिद ऐनले एकमुष्ट दर विधिलाई प्रत्येक इकाईको परिमाण र लागत अनुमानको कुल अङ्क भन्दा के कति घटी वा बढी प्रतिशतमा काम गर्ने हो सो कबोल गरी बोलपत्र पेश गर्ने विधि भनी परिभाषित गरेको छ। सार्वजनिक निकायले कुनै योग्यता आवश्यक नपर्ने प्रकृतिको दुई करोड रूपैयाँसम्म लागत अनुमान भएको निर्माण कार्य खरिद गर्नु पर्दा लागत अनुमान सार्वजनिक गरी राष्ट्रियस्तरको बोलपत्रको माध्यमद्वारा एकमुष्ट दर विधिको आधारमा प्रतिस्पर्धा गराई खरिद गर्न सक्छ। बोलपत्रदाताले बोलपत्र दाखिला गर्दा कूल लागत अनुमानमा निश्चित प्रतिशत घटी वा बढी प्रतिशतमा काम गर्ने एकमुष्ट दर कबोल गरी बोलपत्र पेश गर्नु पर्छ। यो विधि बहुवर्षीय सम्झौता गर्नु पर्ने खरिद कारबाहीमा प्रयोग गर्न नसकिने व्यवस्था रहेको छ।

७. **उत्पादक वा अधिकृत बिक्रेताद्वारा निर्धारित दरमा (क्याटलग सपिङ्ग) खरिद गर्ने विधिबाट** : सार्वजनिक खरिद ऐनले उत्पादक वा अधिकृत बिक्रेताद्वारा निर्धारित दरमा (क्याटलग सपिङ्ग) खरिद गर्ने विधिलाई कुनै मालसामान निर्माण गर्ने कम्पनीले उत्पादनको विशेषता, गुणस्तर सुविधाका आधारमा तय गरेको बिक्री मूल्य सम्बन्धित आधारमा तय गरेका बिक्री मूल्य सम्बन्धित कम्पनीको वेभसाइट वा कागजात (ब्रोसर) मा सार्वजनिक गरेपछि समान स्तरको मालसामान उत्पादन गर्ने कम्पनीले तोकेको मूल्यमा प्रतिस्पर्धा गराई खरिद विधि भनी परिभाषित गरेको छ।

सार्वजनिक निकायले हेभी इक्विपमेन्ट, सवारी साधन, औजार, मेशिनरी, उपकरण, एक्सरे वा एमआरआई जस्ता स्वास्थ्य सेवाको लागि आवश्यक पर्ने उपचारजन्य यन्त्र वा यस्तै अन्य यान्त्रिक मालसामानहरू, त्यस्तो समान स्तरको मालसामान उत्पादन वा वितरण गर्ने उत्पादक कम्पनी वा त्यसको आधिकारिक बिक्रेतालाई कम्तीमा सात दिनदेखि बढीमा पन्ध्र दिनसम्मको लिखित सूचना दिई प्रतिस्पर्धा गराई खरिद गर्न सक्छ। यस्तो सूचना प्राप्त भएपछि त्यस्तो मालसामान बिक्री गर्न चाहने उत्पादक कम्पनी वा त्यसको आधिकारिक बिक्रेताले उत्पादनको आधिकारिक स्पेशिफिकेशन, गुणस्तर, मूल्य र सुविधा सहितको विवरण (क्याटलग वा ब्रोसर) संलग्न राखी त्यस्तो सार्वजनिक निकायमा निवेदन दर्ता गराउनु पर्ने र निवेदन दर्ता गर्दा बोलपत्र जमानत आवश्यक नपर्ने व्यवस्था रहेको छ। यसरी दर्ता भएका उत्पादक कम्पनी वा त्यसको आधिकारिक बिक्रेताले पेश गरेको स्पेशिफिकेशन, गुणस्तर, मूल्य र सुविधा सहितको विवरण (क्याटलग वा

ब्रोसर) हेरी समान स्पेशिफिकेशन र गुणस्तर भएका उत्पादनहरूको उत्पादक कम्पनी वा त्यसको आधिकारिक बिक्रेताको सूची तयार गर्नु पर्ने र सूचीको आधारमा खरिद गरिने मालसामानको परिमाण खोली उत्पादक वा अधिकृत बिक्रेताबाट तोकिएको मूल्य र सुविधा मध्ये मूल्यमा छुट वा सुविधामा थप हुन सक्ने विवरण सहितको आर्थिक प्रस्ताव माग गर्नु पर्ने तथा प्रस्ताव प्राप्त भएपछि मूल्यमा पाइने छुट र सुविधामा हुने थप समेतको आधारमा मूल्याङ्कन गरी न्यूनतम मूल्याङ्कित सारभूत प्रभावग्राही प्रस्तावदाताको छनौट गरी छनौट भएको प्रस्तावदातासँग कार्यसम्पादन जमानत लिई खरिद सम्झौता गर्नु पर्छ ।

यो विधिबाट हुने खरिदमा मालसमान निर्माण गर्ने कम्पनी वा उत्पादक, माल समान उत्पादक कम्पनी वा माल समान निर्माण कम्पनीले तोकेको अधिकृत/आधिकारिक विक्रेता सहभागी हुन सक्छन । माल समान उत्पादन गर्ने कम्पनीको विशेषता, गुणस्तर र सुविधाका आधारमा तय गरेको थोक विक्री मूल्य र सुविधा सम्बन्धित कम्पनीको वेभसाइट वा कागजात (ब्रोसर) मा अनिवार्य रुपमा सार्वजनिक गरेको हुनु पर्छ । यो विधि प्रयोग गरी खरिद गर्दा सवारी साधन तथा हेभि इक्विपमेन्ट साठी लाख रुपैयासम्म, एक्सरे वा एम आर आई जस्ता स्वास्थ्य सेवाको लागि आवश्यक पर्ने उपकरणजन्य यन्त्र चालीस लाख रुपैयासम्म, औजार, मेशिनरी, उपकरण वा यस्तै अन्य यान्त्रिक माल समानहरू पच्चीस लाख रुपैयासम्मको खरिद गर्ने गरी खरिदको सीमा तोकिएको छ । तर यो विधि बहुवर्षीय सम्झौता गर्नु पर्ने खरिद कारबाहीमा प्रयोग गर्न नसकिने व्यवस्था रहेको छ ।

८. **सीमित बोलपत्र (लिमिटेड टेण्डरिङ्ग) खरिद विधिबाट** : सार्वजनिक खरिद ऐनले सीमित बोलपत्रदाताले भाग लिने (लिमिटेड टेण्डरिङ्ग) खरिद बिधिलाई कुनै मालसामान, निर्माण कार्य वा सेवा खरिदमा सीमित उत्पादक, आपूर्तिकर्ता वा सेवा प्रदायक मात्र भएमा त्यस्तो उत्पादक, आपूर्तिकर्ता वा सेवा प्रदायकबीच मात्र प्रतिस्पर्धा गराई गरिने खरिद विधि भनी परिभाषित गरेको छ । सार्वजनिक निकायले सीमित मात्रामा उपलब्ध भएको वा हुने निर्माण कार्य खरिद गर्नु परेमा त्यस्तो प्रकृतिको निर्माण व्यवसायीहरू तीन वा सो भन्दा कम संख्यामा उपलब्ध भएको अवस्था यकिन गरी त्यस्ता निर्माण व्यवसायीहरू बीच मात्र प्रतिष्पर्धा हुने गरी पन्ध्र दिनको बोलपत्र आह्वानको सूचनाको माध्यमद्वारा बोलपत्र माग गरी खरिद गर्न सक्छ । यो विधि बहुवर्षीय सम्झौता गर्नु पर्ने खरिद कारबाहीमा प्रयोग गर्न नसकिने व्यवस्था रहेको भने सार्वजनिक निकायले सीमित बोलपत्र विधिको माध्यमबाट खरिद गर्नु पर्दा एक तह माथिको अधिकारीको पूर्व स्वीकृति लिनु पर्छ ।

९. **नयाँ लिने पुरानो दिने (बाई ब्याक मेथड) खरिद विधिबाट** : सार्वजनिक खरिद ऐनले नयाँ लिने पुरानो दिने (बाई ब्याक मेथड) खरिद विधिलाई निश्चित समय पछि औचित्यहीन हुने वा जनस्वास्थ्य वा वातावरणको दृष्टिले लिलाम गर्न वा भण्डारण गरी राख्न नमिल्ने वा प्रयोग गर्न नहुने अवस्थाका मालसामान वा मेसिनरी औजार मूल्याङ्कन गरी सम्बन्धित उत्पादक वा आपूर्तिकर्तालाई फिर्ता दिई नयाँ लिने विधि भनी परिभाषित गरेको छ । सार्वजनिक निकायले

आफनो स्वामित्वमा रहेको कुनै सवारी साधन, औजार, मेशिनरी उपकरण, यन्त्र, रसायन, मल, विषादि वा यस्तै प्रकृतिका अन्य मालसामानहरूको उत्पादक कम्पनीले तोकेको वारेन्टी वा ग्यारेन्टीको समय सीमा अवधि पूरा भएपछि मर्मतसम्भार गरी सञ्चालनमा ल्याउँदा लागत प्रभावकारी नहुने र त्यस्तो उत्पादक कम्पनीले तोकेको मापदण्ड अनुरूपको परिणाम नदिने वा पुनःप्रयोग गर्न नमिल्ने वा औचित्यहीन हुने र त्यस्ता मालसामान जनस्वास्थ्य वा वातावरणीय दृष्टिले भण्डारण गरी राख्न वा लिलाम गर्न समेत उपयुक्त नहुने अवस्था भएमा त्यस्तो अवस्थाको यकिन गरी पुरानो मालसामान सम्बन्धित उत्पादक वा आधिकारिक बिक्रेता वा आपूर्तिकर्तालाई फिर्ता दिई सोही प्रकृतिको नयाँ मालसामान सोही उत्पादक वा आधिकारिक बिक्रेता वा आपूर्तिकर्ताबाट सट्टापट्टा गरी लिन सक्छ। यसरी सट्टापट्टा गर्दा मालसामानको उत्पादक वा आधिकारिक बिक्रेता वा आपूर्तिकर्तासँग पुरानो मालसामानको मूल्याङ्कन प्रस्ताव लिई नयाँ मालसामानको निर्धारित बिक्री मूल्यमा पुरानो मालसामानको मूल्याङ्कित रकम कट्टा गरी खरिद सम्झौता गरी खरिद गर्नु पर्छ। यसरी खरिद गरिने नयाँ मालसामान मान्यता प्राप्त संस्थाबाट गुणस्तर प्रमाणित भएको हुनु पर्छ र खरिद सम्झौता गर्दा खरिद हुने नयाँ मालसामानको जीवन चक्र पश्चात पुनः सट्टा पट्टा गर्न सकिने वा नसकिने कुरा खुलाउनु पर्छ। सार्वजनिक निकायले खरिद गर्दा पुरानो मालसामान र बजारमा उपलब्ध नयाँ मालसामानको सूची तयार गरी विभागीय प्रमुखबाट स्वीकृति लिएर खरिद गर्नु पर्छ। यो विधि बहुवर्षीय सम्झौता गर्नु पर्ने खरिद कारबाहीमा प्रयोग गर्न नसकिने व्यवस्था रहेको छ।

१०. **विशेष परिस्थितिमा खरिद :** सार्वजनिक खरिद ऐनले विशेष परिस्थितिलाई सुक्खा, अनावृष्टि, अतिवृष्टि, भूकम्प, बाढी, पहिरो, आगलागि जस्ता प्राकृतिक वा दैवी प्रकोप तथा महामारी वा आकस्मिक वा अप्रत्याशित विशेष कारणबाट सृजित परिस्थिति र युद्ध वा आन्तरिक द्वन्द्व जस्ता परिस्थिति समेत भनी परिभाषित गरेको छ। यस्तो परिस्थिति उत्पन्न भई तत्काल खरिद नगर्दा सार्वजनिक निकायलाई थप हानि नोक्सानी हुने अवस्था आई परेमा तत्काल खरिद गर्न वा गराउन सक्ने व्यवस्था रहेको छ। निकायका प्रमुखले यस्तो परिस्थिति र तत्काल गर्नु पर्ने खरिद सम्बन्धी विस्तृत विवरणको जानकारी एक तह माथिको अधिकारीलाई दिनु पर्छ।

निकायले खरिदको आवश्यकताको लिखित विवरण, गुणस्तर, परिमाण, शर्त र कार्य सम्पन्न गर्ने अवधि जस्ता विवरण तयार गरी आकस्मिक परिस्थितिको सामना गर्न आवश्यक परिमाण र समयावधिका लागि मात्र यथासम्भव प्रतिस्पर्धा गराई वा एउटा मात्र निर्माण व्यवसायी, आपूर्तिकर्ता, परामर्शदाता वा सेवा प्रदायकसँग लिखित दरभाउ वा प्रस्ताव लिई स्वच्छ र उचित मूल्यको लागि वार्ता गरी खरिद गर्नु पर्छ। यसरी खरिद गरिएको अवस्थामा विशेष परिस्थिति सम्बन्धी विवरण, तत्काल खरिद नगर्दा सार्वजनिक सुरक्षा, हित तथा सामुदायिक स्वास्थ्यमा पर्ने संकट, खरिदका अन्य विधि अपनाउन नसकिने कारण र आधार खुल्ने कागजातको अभिलेखमा राख्नु पर्छ।

निकायले दशलाख रुपैँयाँ भन्दा बढी रकमको खरिद गरेको भएमा त्यस्तो निकायले त्यसरी खरिद भएको विवरणको सार्वजनिक सूचना प्रकाशन गर्नु पर्नेछ र सोको जानकारी सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयलाई पठाउनु पर्छ।

खरिद सम्झौता

सार्वजनिक निकायले कुनै खरिद कारबाहीको सम्बन्धमा खरिद विधि छनौट गरेपछि निर्माण कार्य खरिद गरिने भए नियम २२ मा उल्लिखित खरिद सम्झौता मध्ये कुन प्रकारको सम्झौता गरी खरिद गरिने हो सो खरिद सम्झौता छनौट गर्नु पर्छ। यसरी खरिद सम्झौता छनौट गर्दा खरिदको प्रकार र परिमाण, समान प्रकृतिको खरिद पुनः गरिने सम्भावना भए नभएको, सार्वजनिक निकाय र निर्माण व्यवसायी बीच गरिने जोखिमको बाँडफाँड, र सम्झौता सुपरिवेक्षण गर्ने तरिका विचार गरी छनौट गर्नु पर्छ। यसरी खरिद सम्झौता छनौट गर्दा सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयबाट जारी भएको नमुना बोलपत्र सम्बन्धी कागजातमा रहेको खरिद सम्झौता अनुरूप छनौट गर्नु पर्छ। तर सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयबाट नमुना बोलपत्र सम्बन्धी कागजात जारी नभई सकेको अवस्थामा सार्वजनिक निकायले आफूलाई आवश्यक परेको खरिद सम्झौता सहितको बोलपत्र सम्बन्धी कागजात तयार गरी सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयको सहमतिबाट उपयोगमा ल्याउन सक्छ। निकायले एकपटक बोलपत्र सम्बन्धी कागजात र खरिद सम्झौता छनौट गरी बोलपत्र आह्वान गरिसके पछि छनौट भएको खरिद सम्झौता परिवर्तन गर्न नसकिने व्यवस्था रहेको छ। सार्वजनिक निकायले पाँच लाख रुपैयासम्म लागत अनुमान भएको निर्माण कार्य खरिद गर्दा संरचनात्मक वा एकाई दर सम्झौता गरी खरिद गर्न सक्ने व्यवस्था रहेको छ। कुनै खरिद सम्झौताका सम्बन्धमा बोलपत्र सम्बन्धी कागजातमा अन्य कुनै थप शर्त राख्नु परेमा सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले जारी गरेको नमुना बोलपत्र सम्बन्धी कागजातको खरिद सम्झौताका शर्तहरूमा सारभूत रूपमा फरक नपर्ने गरी थप शर्त राख्न सक्छ। सार्वजनिक निर्माण कार्यमा छनौट गर्न सकिने सम्झौतका किसिम निम्न रहेको छः

सि.नं.	सम्झौताको किसिम	खरिदको तरिका
क.	एकाई दर सम्झौता	निर्माण कार्यको परिमाण सम्झौता हुँदाका बखत यकिन नभएको वा निर्माण कार्य प्रति एकाई कार्य बिल अफ क्वान्टिटीमा उल्लिखित दरमा गराउने व्यवस्था गर्न एकाई दर सम्झौता गर्न सकिन्छ। यस्तो एकाई दरमा बोलपत्रदाताले प्रस्तावित निर्माण कार्य सम्पन्न गर्न आवश्यक पर्ने सामग्री, श्रम र अन्य कुरा समावेश गर्नु पर्छ। सार्वजनिक निकायले यस सम्झौता बमोजिम भएको काम वापत भुक्तानी गर्दा निर्माण स्थलको नाप जाँचबाट यकिन भएको निर्माण कार्यको परिमाणलाई प्रति एकाई दरले गणना गरी हुन आउने रकम भुक्तानी गर्नु पर्छ।
ख	एकमुष्ट रकम सम्झौता	भूमिगत पानीको पाइपलाइन जडान जस्ता नाप जाँच गर्न कठिन हुने निर्माण कार्य वा पुलको संरचना जस्ता नाप जाँच गर्न सकिने

		निर्माण कार्य गराउन एकमुष्ट रकम सम्झौता गर्न सकिन्छ। यो सम्झौता गर्दा निर्माण कार्य सम्बन्धी सबै प्रकारका जोखिम र दायित्व निर्माण व्यवसायीमा रहने गरी गर्नु पर्छ। तर सम्झौता भई निर्माण कार्य सुरु भएपछि सार्वजनिक निकायले निर्माणमा कुनै किसिमको परिवर्तन गर्न आदेश दिएको कारणले निर्माण व्यवसायीको आर्थिक दायित्व वृद्धि भएमा त्यस्तो दायित्व सार्वजनिक निकायले व्यहोर्नु पर्छ।
ग	लागत सोधभर्ना सम्झौता	निर्माण व्यवसायीले एकाई दर सम्झौता बमोजिम काम गर्न मञ्जुर नगर्ने वा गर्न नसक्ने ठूलो जोखिमयुक्त र काम गर्ने परिस्थिति पूर्वानुमान गर्न नसकिने प्रकृतिको निर्माण कार्य गराउनका लागि लागत सोधभर्ना सम्झौता गर्न सकिन्छ। यो सम्झौता गरी गरिने निर्माण कार्य वापत निर्माण व्यवसायीलाई भुक्तानी दिंदा निजले त्यस्तो निर्माण कार्य गर्दा गरेको वास्तविक खर्च, सो कार्यको शिरोभार खर्च र स्वीकृत लागत अनुमानमा उल्लेख भएको मुनाफा थपी हुन आएको रकम भुक्तानी दिन सकिन्छ। यो सम्झौता गरी निर्माण कार्य गराउँदा सार्वजनिक निकायको प्रमुखले लागत सोधभर्नाको अधिकतम रकमको सीमा निर्धारण गर्नु पर्छ र सो सीमा भन्दा बढी लागत सोधभर्ना दिनु पर्ने भएमा विभागीय प्रमुखको पूर्व स्वीकृति लिनु पर्छ।
घ	समय र सामग्री दर सम्झौता	खरिद सम्झौता गर्ने समयमा कुनै निर्माण कार्यको मर्मत सम्भार गर्न लाग्ने श्रम र सामग्रीको पूर्वानुमान गर्न नसकिने भई श्रमलाई समयको आधारमा र सामग्रीलाई एकाई दरको आधारमा गणना गरी काम गराउनको लागि समय र सामग्री दर सम्झौता गर्न सकिन्छ। यो सम्झौता गर्दा निर्माण व्यवसायीलाई निर्माण व्यवसायीको श्रमलाई प्रतिघण्टा वा प्रति दिन वा प्रति महिनाको आधारमा विभाजन गरी हुन आएको रकममा शिरोभार खर्च र स्वीकृत लागत अनुमानमा उल्लेख भएको मुनाफा जोड्दा हुन आउने रकम, र खरिद सम्झौतामा उल्लिखित रकमको सीमाभित्र रही मर्मत सम्भार गर्न लागेको सामग्रीको मूल्यको भुक्तानी रकम भुक्तानी हुने कुरा स्पष्टरुपमा उल्लेख गर्नु पर्छ।
ङ	डिजाइन र निर्माण सम्झौता	कुनै निर्माण कार्यको डिजाइन र निर्माण एउटै निर्माण व्यवसायीबाट गराउनको लागि डिजाइन र निर्माण सम्झौता गर्न सकिन्छ।

		सार्वजनिक निकायले यस सम्झौता बमोजिमको काम सुरु गर्दा प्राविधिक वा प्राविधिकहरूको समूहलाई निर्माण कार्यको डिजाइन जाँच्न लगाई स्वीकृत गरेपछि मात्र सुरु गर्नु पर्छ। त्यसरी डिजाइन जाँच गर्ने प्राविधिक वा प्राविधिकहरूको समूहले त्यस्तो डिजाइन, ड्रईङ तथा लागत अनुमान जाँच र स्वीकृत गर्दा खरिद नियमावली बमोजिम जाँच तथा स्वीकृत गर्ने कार्यविधि अपनाई जाँच तथा स्वीकृत गर्नु पर्छ।
च	व्यवस्थापन सम्झौता	निर्माण कार्यको गुणस्तर र सम्पन्न गर्ने अवधि सम्बन्धी कानूनी एवं सम्झौताजन्य दायित्व सार्वजनिक निकायसँग खरिद सम्झौता गर्ने निर्माण व्यवसायीले नै वहन गर्ने गरी त्यस्तो कार्य निजको सुपरिवेक्षण वा व्यवस्थापनमा विभिन्न सव-कन्ट्रयाक्टरद्वारा गराउनका लागि व्यवस्थापन सम्झौता गर्न सकिन्छ। सम्झौता बमोजिमको कामको भुक्तानी सार्वजनिक निकायसँग सम्झौता गर्ने निर्माण व्यवसायीलाई मात्र दिइन्छ।
छ	कार्यसम्पादनमा आधारित मर्मत सम्भार वा व्यवस्थापन सम्झौता	कुनै निर्माण कार्यको मर्मत सम्भार वा व्यवस्थापन गर्न आवश्यक पर्ने उपकरण र विभिन्न एकाई जन्य (आइटमवाइज) कार्य उल्लेख नगरी अन्तिम कार्यसम्पादन मात्र उल्लेख गरी त्यस्तो निर्माण कार्य गराउनको लागि कार्यसम्पादनमा आधारित सम्भार वा व्यवस्थापन सम्झौता गर्न सकिन्छ।
ज	पिसवर्क सम्झौता	पटके रुपमा गराई रहनु पर्ने सानातिना सम्भार र मर्मत सम्बन्धी निर्माण कार्य आवश्यक परेका बखत गराउनको लागि त्यस्तो निर्माण कार्यको मूल्य सूची कायम गरी पिस वर्क सम्झौता गर्न सकिन्छ। सम्झौताको अवधि सामान्यतया एक वर्ष भन्दा बढीको हुन नसक्ने व्यवस्था रहेको छ।
झ	निर्माण र मर्मत सम्भार सम्झौता	ठूला द्रुतमार्ग, ठूला जलाशय सहितको पावर प्लान्ट वा पम्पिङ स्टेशन वा टर्बाइन, रज्जुमार्ग, रेलमार्ग, केबलकार वा यस्तै अन्य उच्च वा जटिल प्रविधियुक्त भौतिक संरचनाको निर्माण गर्न, परीक्षण सञ्चालन गर्ने, त्यस्तो संरचनाको सञ्चालन गर्न सम्बन्धित सार्वजनिक निकायका कर्मचारीलाई आवश्यकता अनुसार तालीम दिने र त्यस्तो संरचनाको मर्मत सम्भार समेत गर्ने व्यवस्था गर्न निर्माण र मर्मत सम्भार सम्झौता गर्न सकिन्छ।

ञ	टर्नकी सम्झौता	ठूला द्रुतमार्ग, ठूला जलाशय सहितको पावर प्लान्ट वा पम्पिङ स्टेशन वा टर्बाइन, रज्जुमार्ग, रेलमार्ग, केबलकार, उच्च प्रविधियुक्त पुल वा सडकमार्ग वा यस्तै अन्य उच्च वा जटिल प्रविधियुक्त भौतिक संरचनाको निर्माण गर्न, परीक्षण सञ्चालन गर्ने, त्यस्तो संरचनाको सञ्चालन गर्ने कार्य सम्पन्न गरी सार्वजनिक निकायलाई हस्तान्तरण गर्ने व्यवस्था गर्नको लागि टर्नकी सम्झौता गर्न सकिन्छ।

बोलपत्र सम्बन्धी कागजात

सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को दफा ७(३)(ख) मा सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले तयार गरेको नमूना बोलपत्र सम्वन्धी कागजात (स्याटन्डर्ड बिडिङ डकुमेन्ट), नमूना पूर्वयोग्यता सम्बन्धी कागजात (स्याटन्डर्ड प्रि क्वालिफिकेसन डकुमेन्ट) र नमूना खरिद सम्झौता सम्बन्धी कागजात (स्याटन्डर्ड कन्ट्रयाक्ट डकुमेन्ट) मा सामान्यतया सारभूत रुपमा फरक नपर्ने गरी आवश्यकता अनुसार कागजात नमूना तयार गर्ने गर्ने कार्य छुट्टै महाशाखा/शाखा वा इकाईमा रहेको खरिद अधिकारीले गर्नु पर्दछ। यस प्रयोजनका लागि सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले निर्धारण गरेको योग्यता भएको र खरिद कार्य सम्बन्धी ज्ञान भएको वा तालीम प्राप्त गरेको कर्मचारीबाट गराउनु पर्ने व्यवस्था रहेको छ। यस प्रयोजनका लागि सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले जारी गरेका नमूना कागजात निम्न रहेका छन्:

SBD for Procurement_of_works_ICB_Two Envelope, Annex-1: Provisions Considered for Single-Stage-Two-Envelope-Procedure for Government of Nepal Funded Procurement (between NRs. 20 million to NRs. 1 billion); SBD for Procurement of Works, (NCB) For NRs. 20 M to 1 Billion Rupees (Two Envelope Procedure); SBD for Procurement of Works, (NCB) For NRs. 2 Million to 20 Million Rupees Non Qualification 2017; SBD Procurement of Works, (NCB) For NRs. 2 Million to 20 Million Rupees Qualification Procedure 2017; Procurement of Works Single Stage Post Qualification Procedure [ICB], January 2012; Procurement of Works, NCB For Above 6 Million Rupees,May 2014; Procurement of Works, NCB For Above 6 million Rupees, May 2014; Procurement Of Works Prequalification Document, December 2009; Standard Procurement Document Prequalification of Bidders for ICB Works, January 2016.

मौजुदा सूची

प्रत्येक सार्वजनिक निकायले पाँच लाख रुपैया सम्म लागत अनुमान भएको निर्माण कार्य खरिद गर्न खरिदको प्रकृति अनुसार निर्माण व्यवसायीको योग्यताको आधारमा सूची तयार गर्नु पर्ने व्यवस्था रहेको छ। कुनै निर्माण व्यवसायीले सूचीमा समावेश हुन सार्वजनिक निकायमा निवेदन दिनु पर्छ। यस्तो सूची अद्यावधिक गर्ने जिम्मेवारी सार्वजनिक निकायमा रहेको छ। सम्बन्धित निर्माण व्यवसायीले सूची अद्यावधिक गर्न प्रत्येक वर्ष निवेदन दिनु पर्छ। यस प्रयोजनका लागि निवेदनको ढाँचा, निवेदकलाई दिइने निस्साको ढाँचा एवं अभिलेखको ढाँचा तोकिएको छ। तरपनि मौजुदा सूचीमा नरहेका बोलपत्रदातालाई सार्वजनिक निकायबाट आह्वान भएको सिलबन्दी दरभाउपत्र, बोलपत्रमा भाग लिन वञ्चित गर्न नपाइने व्यवस्था रहेको छ।

घरेलु प्राथमिकता

निर्माण व्यवसाय ऐन, २०५५ ले अन्तर्राष्ट्रिय स्तरमा आव्हान गरिएको बोलपत्र अनुसारको सार्वजनिक निर्माण कार्य शत प्रतिशत नेपाली नागरिकको हिस्सा भएको निर्माण व्यवसायी वा कम्तीमा पचास प्रतिशत नेपाली नागरिकको हिस्सा भएको विदेशी निर्माण व्यवसायीसंग संयुक्त लगानीमा इजाजतपत्र प्राप्त निर्माण व्यवसायी वा कम्तीमा पचास प्रतिशत नेपाली नागरिकको हिस्सा रहने गरी विदेशी निर्माण व्यवसायीसंग संयुक्त लगानीको सम्झौता गर्ने निर्माण व्यवसायीले बोलपत्रमा उल्लेख गरेको कूल ठेक अंक विदेशी निर्माण व्यवसायीले पेश गरेको बोलपत्रमा उल्लिखित कूल ठेक अंकभन्दा साढे सात प्रतिशतसम्म बढी भए तापनि त्यस्तो बोलपत्र पेश गर्ने एवं कम्तीमा पच्चीस प्रतिशत नेपाली नागरिकको हिस्सा भएको विदेशी निर्माण व्यवसायीसंग संयुक्त लगानीमा इजाजतपत्र प्राप्त निर्माण व्यवसायी वा कम्तीमा पच्चीस प्रतिशत नेपाली नागरिकको हिस्सा रहने गरी विदेशी निर्माण व्यवसायी संग संयुक्त लगानीको सम्झौता गर्ने निर्माण व्यवसायीले बोलपत्रमा उल्लेख गरेको कूल ठेक अंक विदेशी निर्माण व्यवसायीले पेश गरेको बोलपत्रमा उल्लिखित कूल ठेक अंकभन्दा पाँच प्रतिशतसम्म बढी भए तापनि त्यस्तो बोलपत्र पेश गर्ने निर्माण व्यवसायीबाट सम्पन्न गराउन सकिने व्यवस्था गरेको छ। छ करोड रुपैयाँसम्मको रकमको सार्वजनिक निर्माण कार्य नेपाली निर्माण व्यवसायीबाट गराउनु पर्ने व्यवस्था गरेको छ।

सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ ले सार्वजनिक निकायले अन्तर्राष्ट्रिय स्तरको बोलपत्र मार्फत गर्ने खरिदमा नेपाली उद्यमी तथा व्यवसायीलाई घरेलु प्राथमिकता (डोमेस्टिक प्रेफरेन्स) दिन सक्ने र घरेलु प्राथमिकता दिने व्यवस्था बोलपत्र आह्वानको सूचना र बोलपत्र सम्बन्धी कागजातमा उल्लेख गर्नु पर्ने व्यवस्था गरेको छ भने सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ ले अन्तर्राष्ट्रिय स्तरको बोलपत्रमा एकल रुपमा वा स्वदेशी फर्म, संस्था वा कम्पनीसँग संयुक्त उपक्रम गरी सहभागी हुने स्वदेशी फर्म, संस्था वा कम्पनीलाई प्राथमिकता (डोमेष्टिक प्रिफरेन्स) दिनु पर्छ। यस्तो प्राथमिकता दिँदा सबैभन्दा कम कबोल गर्ने विदेशी फर्म, संस्था वा कम्पनीले कबोल गरेको बोल अँक रकमको पाँच प्रतिशतसम्म बढी बोल अँक भएको स्वदेशी फर्म, संस्था वा कम्पनीको प्रस्तावलाई स्वीकृत गर्न सकिन्छ।

सार्वजनिक-निजी साझेदारी

सार्वजनिक-निजी साझेदारी तथा लगानी ऐन, २०७५ मा सार्वजनिक- निजी साझेदारीबाट पूर्वाधार संरचना सम्बन्धी कुनै परियोजना कार्यान्वयन गर्दा निर्माण तथा हस्तान्तरण, निर्माण, सञ्चालन तथा हस्तान्तरण, निर्माण, स्वामित्वकरण, सञ्चालन तथा हस्तान्तरण, निर्माण, हस्तान्तरण तथा सञ्चालन, लिज, सञ्चालन तथा हस्तान्तरण, लिज, निर्माण, सञ्चालन तथा हस्तान्तरण, विकास, सञ्चालन तथा हस्तान्तरण, व्यवस्थापन, सञ्चालन तथा हस्तान्तरण, पुनर्स्थापना, सञ्चालन तथा हस्तान्तरण मध्ये कुनै तरिका अपनाउन सकिने व्यवस्था रहेको छ।

विद्युतीय माध्यम प्रयोग

सार्वजनिक निकायले खरिद कार्यको कुनै वा सबै प्रकृयामा विद्युतीय कार्यविधि प्रणाली मात्र अपनाउन सक्छ। यस सम्बन्धी प्रणालीलाई व्यवस्थित गर्न सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले विद्युतीय खरिद

प्रणाली सञ्चालन निर्देशिका, २०७४ जारी गरी कार्यान्वयनमा ल्याएको छ। सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले पोर्टल राखी विद्युतीय खरिद प्रणालीको स्थापना, सञ्चालन र व्यवस्थापन गरेको छ र सार्वजनिक निकायले उक्त प्रणालीको पोर्टलमा दर्ता एवं आबद्ध भई खरिद कारवाही सञ्चालन गरिएको छ।

सुधारका क्षेत्र

नेपालको सार्वजनिक निर्माणको खरिदका सम्बन्धमा खरिद सम्बन्धी विशेषज्ञ सेवाको विकास, सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयको संस्थागत क्षमता, उपभोक्ता समिति मार्फत ठेकेदारी प्रथाकै अवलम्बन, योजनाबद्ध खरिद प्रणालीको अवलम्बन, खरिद महाशाखा, शाखा वा इकाईको प्रभावकारिता, बोलपत्र सम्बन्धी कागजात (खरिद सम्झौताका किसिम, क्षेत्रगत सार्वजनिक निकाय, उपभोक्ता समिति, सोझै खरिद एवं सिलबन्दी दरभाउपत्र) को तयारी, जिम्मेवार निकाय वा पदाधिकारीको निर्णय क्षमता एवं आचरण पालना, बोलपत्रमा मिलेमतो तथा मिलेमतोको परिभाषा, खरिद सम्झौताको कार्यान्वयन पक्ष, निर्माण व्यवसायीको आर्थिक तथा प्राविधिक क्षमता विश्लेषण एवं व्यवसायिकता, खरिद कार्यको पूर्व तयारी (निर्माणस्थलको व्यवस्था, मुआब्जा) एवं बजेट सुनिश्चितता प्रणाली, Employer's Design Model मा परिमार्जन गरी आधुनिक खरिद विधि (Engineering Procurement and Construction (EPC), Engineering Procurement, Construction and Financing (EPCF), Design & Built, Turnkey, Public Private Partnership (PPP), Built Operate and Transfer (BOT), Framework Contract) अवलम्बन, खरिद प्रकृयामा लाग्ने अवधि, दातृ निकायका खरिद विधि र सार्वजनिक खरिद कानूनको कार्यविधिमा एकरुपता, विद्युतीय खरिद प्रणालीको अवलम्बन, प्रतिस्पर्धा सीमित हुने गरी (सानो, ठूलो, अन्तरसम्बन्ध हुने नहुने) प्याकेजिङ्ग तथा समुह विभाजन, प्रतिस्पर्धामा धेरै कम कबोल गरी बोलपत्र पार्ने तर काम नगर्ने, खरिद कानूनमा रहेको पन्ध्र प्रतिशतभन्दा बढी घटेमा थप पचास प्रतिशत जमानत राख्नु पर्ने प्रणालीले प्रभाव नपरेको, बोलपत्र सम्बन्धी कागजातमा बोलपत्रदाताको योग्यता र आधार किटान गर्दा खास वा खास वर्गलाई हुने गरी राख्ने, एउटा निर्माण व्यवसायीले बोलपत्र पारी क्षमता नभएका अन्य निर्माण व्यवसायीलाई बिक्री गर्ने, प्रतिस्पर्धात्मक विधिभन्दा सोझै खरिद विधि अवलम्बन गर्न चाहने प्रवृत्ति, नर्म्समा अद्यावधिक तथा प्रचलित मूल्य अनुरुपको दररेट नहुनाले लागत अनुमानको यर्थाथता, प्राविधिक परीक्षणको प्रभावकारिता, घरेलु प्राथमिकता सम्बन्धमा कानूनी व्यवस्थामा बेमेल जस्ता चुनौतीहरू विद्यमान रहेकोले यस्लाई विचार गरी उपयुक्त खरिद विधिको अवलम्बन हुनुपर्दछ।

सन्दर्भ सामग्री

- सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयका वार्षिक प्रतिवेदनहरू,
- आर्थिक कार्यविधि, सार्वजनिक खरिद तथा भ्रमण खर्च सम्बन्धी केही ऐन तथा नियमावलीको संग्रह, २०७५, कानून किताब व्यवस्था समिति
- नेपालमा सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापन (सिद्धान्त र व्यवहार), रमेश कुमार शर्मा तिम्सिना
- सार्वजनिक खरिद लेखापरीक्षण मार्गदर्शन, महालेखा परीक्षकको कार्यालय
- उत्पादक वा अधिकृत बिक्रेताद्वारा निर्धारित दरमा (क्याटलग सपिङ्ग) खरिद गर्ने कार्यविधि, २०७४, सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालय।

स्थानीय तहको वित्तीय व्यवस्थापन र नियन्त्रण



✍ श्री रमेश ढकाल*

पृष्ठभूमि

वित्तीय श्रोतको संकलन, परिचालन र व्यवस्थापन सम्बन्धी कार्यहरू वित्तीय व्यवस्थापनका सरोकारका पक्षहरू हुन् । उद्देश्य प्राप्तिमा आइपर्ने जोखिमलाई न्यूनीकरण गर्न अपनाइने उपाय, कार्यविधि, प्रणाली र मूल्याङ्कनलाई वित्तीय नियन्त्रणको प्रारुपमा हेर्न सकिन्छ । श्रोतको प्राप्ति कसरी गर्ने, त्यसको उपयोगलाई उच्चता कसरी कायम राख्ने र स्थानीय तहमा ती श्रोतबाट आर्थिक तथा सामाजिक स्थिरता कसरी कायम गर्ने भन्ने मूल प्रश्नसँग सम्बन्धित क्षेत्र नै वित्तीय व्यवस्थापनका क्षेत्रहरू हुन् । हामीसँग श्रोतको मात्रा न्यून छ । ग्रामीण बस्तीहरूमा आधारभूत विकासका प्रकृयाहरू कमजोर छन् । रोजगारीको समस्याले यूवाहरू बिदेशिएका छन् । कृषि उपजको उत्पादनमा आधुनिक प्रविधिलाई समायोजन गर्न सकिएको छैन । उत्पादित वस्तुको बजारमूल्य प्राप्त गर्न नसकेको अवस्था छ । ग्रामीण सडकहरू स्तरोन्नती र मर्मतको पर्खाइमा छन । सामुहिक उत्तरदायित्वले मार्ग प्रशस्त गर्न सकिरहेको छैन । भइरहेका प्राकृतिक श्रोतलाई सिर्जनामा परिणत गर्न सीप छैन । आय न्यून भएको कारण बचत तथा लगानीलाई सार्थक बनाउन नसकेको अवस्था छ । यी हाम्रा यथार्थ सत्य विषय हुन् । यी विषयलाई निराकरण गर्दै वित्तीय क्षमताको प्रवर्द्धन गर्न के कस्ता उपाय अपाउन सकिन्छ र वित्तीय श्रोतको अभावमा उल्लेखित समस्याबाट कसरी उन्मुक्ति प्राप्त गर्न सकिन्छ, यो नै हाम्रो सामयिक सवाल पनि हो ।

स्थानीय तह सम्बन्धी संवैधानिक व्यवस्था

नेपालको संविधान बमोजिम स्थानीय तहको कार्यकारिणी अधिकार संविधान र संघीय कानूनको अधिनमा रही गाउँपालिका वा नगरपालिकामा निहित हुने व्यवस्था छ । संविधान र कानूनको अधिनमा रही स्थानीय तहको शासन व्यवस्थाको सामान्य निर्देशन, नियन्त्रण र संचालन गर्ने अभिभारा गाउँपालिका र नगरपालिकाको हुने उल्लेख छ । संविधानको अधिनमा रही स्थानीय तहको व्यवस्थापकीय अधिकार गाउँसभा र नगरसभामा रहने र आफ्नो अधिकार क्षेत्रको विषयमा राष्ट्रिय आर्थिक नीति, वस्तु तथा सेवाको ओसारपसार, पूँजि तथा श्रम बजार, छिमेकी, प्रदेश वा स्थानीय तहलाई प्रतिकूल असर नहुने गरी कानून बनाई कर लगाउन सक्ने व्यवस्था छ । स्थानीय तह अर्न्तगत एक स्थानीय संचित कोष रहने, कोषमा प्राप्त हुने सबै प्रकारको राजस्व, नेपाल सरकार र प्रदेश सरकारबाट प्राप्त हुने अनुदान तथा

* निर्देशक, महालेखापरीक्षकको कार्यालय

स्थानीय तहले लिएको ऋण रकम तथा अन्य श्रोतबाट प्राप्त हुने रकम जम्मा हुने व्यवस्था छ । कोषबाट गर्न सकिने खर्च सम्बन्धि व्यवस्था स्थानीय कानून बमोजिम हुने संवैधानिक व्यवस्था छ । स्थानीय तहले प्रत्येक आर्थिक वर्षको राजस्व र व्ययको अनुमान स्थानीय कानून बमोजिम सभामा पेश गरी पारित गराउनुपर्ने उल्लेख छ ।

स्थानीय तहको काम कर्तव्य र अधिकार

गाउँपालिका तथा नगरपालिकाको एकल अधिकार संविधानको अनुसूची-८ मा उल्लेख छ । नगरप्रहरी, सहकारी संस्था, एफ. एम. संचालन, स्थानीय कर, सेवा शुल्क तथा दस्तुर, स्थानीय सेवाको व्यवस्थापन, स्थानीय तथ्याङ्क र अभिलेख संकलन, स्थानीय स्तरका विकास आयोजना तथा परियोजना, आधारभूत र माध्यमिक शिक्षा, आधारभूत स्वास्थ्य र सरसफाई, स्थानीय बजार व्यवस्थापन, वातावरण संरक्षण र जैविक विविधता सम्बन्धि काम कर्तव्य र अधिकार स्थानीय तहलाई तोकेको छ । सो वाहेक स्थानीय सडक, ग्रामीण सडक, कृषि सडक र सिँचाई, गाउँसभा, नगरसभा सम्बन्धी मेलमिलाप र मध्यस्थकर्ताको व्यवस्थापन, अभिलेख व्यवस्थापन, जग्गा धनी दर्ता प्रमाणपूर्जा वितरण, कृषि तथा पशुपालन, कृषि उत्पादन व्यवस्थापन, पशु स्वास्थ्य, ज्येष्ठ नागरिक, अपाङ्गता भएका व्यक्ति र अशक्तहरूको व्यवस्थापन, बेरोजगारको तथ्याङ्क संकलनसमेत रहेका छन् । सोही अनुरुप खानेपानी, साना जलविद्युत आयोजना र वैकल्पिक उर्जा, विपद व्यवस्थापन, खानी तथा खनिज पदार्थ, भाषा, संस्कृति र विकास जस्ता काम कर्तव्य र अधिकार संविधानले निश्चित गरेको छ । सो वाहेक स्थानीय तहले संघ तथा प्रदेशसँगको सहकार्यमा प्रयोग गर्ने साझा अधिकार संविधानको अनुसूची-९ मा समेत उल्लेख भएको छ । संघ वा प्रदेशले संविधान तथा प्रचलित कानून बमोजिम आफ्नो अधिकार क्षेत्र भित्रको कुनै विषय गाउँपालिका वा नगरपालिकालाई कानून बनाई निक्षेपण गर्न सक्ने र काम, कर्तव्य र अधिकारको प्रयोग गर्दा आवश्यकता अनुसार कानून, नीति, योजना, मापदण्ड तथा कार्यविधि बनाई लागू गर्न सक्ने व्यवस्था छ ।

स्थानीय तह र संगठनात्मक प्रणाली

लोकतन्त्रका लाभहरूको समानुपातिक, समावेशी र न्यायोचित वितरणमा कानूनी राज्य र दीगो विकासको अवधारण अनुरुप शासन प्रणालीलाई स्थानीय तहदेखि नै सुदृढीकरण गर्न ७५३ स्थानीय तहको संरचना तयार गरी कार्यान्वयनमा ल्याइएको छ । कूल स्थानीय तह ७५३ मध्ये १ नम्बर प्रदेशमा १३७, २ नम्बर प्रदेशमा १३६, ३ नम्बर प्रदेशमा ११९, गण्डकी प्रदेशमा ८५, ५ नम्बर प्रदेशमा १०९, कर्णाली प्रदेशमा ७९ र सुदूरपश्चिम प्रदेशमा ८८ स्थानीय तह रहेका छन् । विभिन्न वडाहरू मिलेर स्थानीय तहको संरचना निर्धारण भएको तथा वडा संख्या निर्धारण गर्दा गाउँपालिकामा कम्तिमा ५ र बढीमा २१ वडा तथा नगरपालिकामा कम्तिमा ९ र बढीमा ३५ वडा हुने गरी संरचना तयार भई कार्यान्वयनमा आएको छ । स्थानीय तहको संख्या वा सिमाना, जनसंख्या, भूगोल, प्रशासनिक सुगमता, पूर्वाधार विकासको अवस्था, आर्थिक समक्षता, प्राकृतिक श्रोत साधनको उपलब्धता र भाषिक साँस्कृतिक तथा सामुदायिक बनोटको आधारमा निर्धारण भएको छ । सो अनुरुप ६ महानगरपालिका, ११ उपमहानगरपालिका, २७५ नगरपालिका र ४६० गाउँपालिका रहेका छन् ।

वित्तीय श्रोत संकलन र तर्जुमा

संवैधानिक संरचना बमोजिम स्थानीय तहले आफ्नो अधिकार क्षेत्रभित्र रही आर्थिक अधिकार सम्बन्धि विषयमा कानून बनाउने, वार्षिक बजेट बनाउने, निर्णय गर्ने, नीति तथा योजना तयार गर्ने र त्यसको कार्यान्वयन गर्ने व्यवस्था छ । आवधिक विकास योजना र मध्यकालिन खर्च संरचना अनुसार विषय क्षेत्रगत तथा भौगोलिक सन्तुलन कायम हुने गरी नीति, लक्ष्य, उद्देश्य, समय, सीमा र प्रकृयासँग अनुकूल हुने गरी वार्षिक विकास योजना तर्जूमा हुन सकेको छैन । बजेटको पूर्व तयारी, सीमा, विषयगत क्षेत्र, श्रोत अनुमान र आयोजना प्राथमिकीकरणका आधारमा बजेट तर्जूमा गर्दा प्राथमिकता नअपनाएको स्थिति छ । सरोकारवालाहरूको अधिकाधिक सहभागिता हुने गरी वडाको संयोजनमा उपस्थित भई योजना छनौटको सम्बन्धमा अर्न्तक्रिया, छलफल, विमर्श गरी योजना छनौट हुन सकेका छैनन् । वार्षिक योजना र बजेट तर्जूमा गर्नुपूर्व स्थानीय तहको भौगोलिक, सामाजिक, आर्थिक तथा पूर्वाधार लगायतका क्षेत्रको यथार्थ स्थिति देखिने गरी वस्तुगत विवरण तयार गर्नुपर्ने र सो विवरण वेभसाइटमार्फत सार्वजनिक गर्नुपर्नेमा गरेकोसमेत देखिँदैन । योजना तर्जूमा, कार्यान्वयन, अनुगमन र लाभको हिस्सेदारीमा स्थानीय समुदायको सहभागिता सुनिश्चित हुने गरी योजना तर्जूमा प्रणाली सुदृढ हुन सकेको छैन ।

वित्तीय जवाफदेहिता र उत्तरदायित्व

स्थानीय तहमा खर्चको पारदर्शिता अभिवृद्धि गर्न र वित्तीय जोखिम कम गर्न संलग्न पक्ष जवाफदेही रहनुपर्ने हुन्छ । महालेखाको प्रतिवेदनमा स्थानीय तहले बजेट अनुमान गर्दा कार्यक्रममा आधारित भएर नगरेको, कानूनले निर्धारण गरेको समयभित्र कार्यक्रम स्वीकृत नभएको, वार्षिक खरिद योजना र गुरु योजना तयार नगरेको, बेरुजू नै नहुने गरी खर्च व्यवस्थापन हुन नसकेको, खरिद कार्यलाई खरिद ऐनले तोकेअनुसार प्रतिस्पर्धा नगरेको, कार्यक्रम तथा खर्चलाई सार्वजनिकीकरण नगरेको, समयमै ठेक्का बन्दोवस्त हुन नसकेको, उपभोक्ता समितिमार्फत सामान खरिद गरेको, उपभोक्ता समितिले सम्झौता बमोजिम गर्ने कार्यलाई सव-कन्ट्रयाक्टमा दिएको, पदाधिकारी स्वयम्ले पेश्की लिएको, असम्बन्धित कार्यमा भुक्तानी दिएको, बिल भरपाई वेगर खर्च लेखेको, सशर्त अनुदान संघीय संचित कोषमा दाखिला नगरेको, अवण्डा रकम विनियोजन गरेको, दोहोरो खर्च भुक्तानी गरेको,, निर्माण कार्य अधुरो छोडेको, वितरणमूखी खर्चमा प्राथमिकता नअपनाएको, आनुपातिक कट्टी नगरेको, अग्रिम कर कट्टी नगरेको र कट्टी गरेकोमा राजस्व दाखिला नगरेको, जटिल प्रकृतिको काम उपभोक्तासँग सम्झौता गरेको, थप व्ययभार र नोक्सानी पारेको र अनुगमन तथा मूल्याङ्कन कमजोर रहेको व्यहोरा लेखापरीक्षणबाट देखिएका छन् । उल्लेखित आधारमा स्थानीय तहको वित्तीय जवाफदेहितालाई प्रभावकारी बनाउनुपर्ने देखिएको छ ।

स्थानीय तहमा वित्तको संकलन

संघीय संरचनाको मोडेल अनुरुप पछिल्लो राजनीतिक परिवर्तनलाई आत्मसात गरी सामाजिक न्यायसहितको आर्थिक विकास र समृद्ध समाज निर्माण गर्न संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको गठन, कार्यक्षेत्र, साझा अधिकारका सूचि लगायतमा संविधान बमोजिम प्रत्यक्ष रुपमा जनताका समस्याहरू सम्बोधन गर्न ३ तहको सरकार गठन भई प्राथमिक चरणको क्रियाकलापलाई अगाडि बढाएको अवस्था छ । स्थानीय सरकार

संचालन ऐन, २०७४ को दफा ६६, ६७, ६८ र ६९ वित्त संकलन र परिचालनसँग सम्बन्धित छन् । सो अनुरुप स्थानीय तहमा वित्तको संकलन निम्न बमोजिम हुन सक्छः

(क) **समानीकरण अनुदान** :- संघ र प्रदेशबाट भूगोल र जनसंख्याको आधारमा प्राप्त हुने अनुदान ।

(ख) **समपुरक अनुदान** :- मिच्यूल फण्डको आधारमा संघ तथा प्रदेश सरकारबाट प्राप्त हुने अनुदान ।

(ग) **विशेष अनुदान** :- विशेष योजना तथा कार्यक्रम कार्यान्वयनको लागि संघ तथा प्रदेश सरकारबाट प्राप्त हुने अनुदान ।

(घ) **डेब्ट फाईनान्सिङ** :- प्राकृतिक श्रोत तथा वित्त आयोगको स्वीकृति र समर्थनमा वित्तीय संस्थाबाट प्राप्त हुने ऋण ।

(ङ) **सहभागितामूलक योगदान** :- भौतिक पूर्वाधार लगायतका क्षेत्रमा जनताको तर्फबाट सहभागिता जनाई कार्य गर्दा प्राप्त हुने गणना मूल्य ।

(च) **कस्ट शेयरिङ्ग (लागत साझेदारी)** :- कार्यक्रम तथा आयोजना संचालनमा नागरिकको प्रत्यक्ष संलग्नता र अपनत्व रहने गरी कूल लागतमा स्थानीय तह र नागरिकको रकमको योगदान अनुपात बमोजिम प्राप्त हुने रकम ।

(छ) **वस्तुगत अनुदान** :- व्यक्ति, संस्था, अर्न्तराष्ट्रिय सहयोग आदिबाट प्राप्त हुने वस्तुगत सहयोग जसलाई मुद्रामा रुपान्तरण गर्दा प्राप्त हुने रकम ।

(ज) **प्राविधिक सहायता** :- सीप तथा क्षमतामा अभिवृद्धि गर्न व्यक्ति वा संस्थाबाट प्राप्त हुने सहयोग जसलाई मुद्रामा रुपान्तरण गर्दा प्राप्त हुने रकम ।

(झ) **प्राकृतिक श्रोतको बिक्री** :- प्राकृतिक श्रोतको बिक्रीबाट प्राप्त हुने रोयल्टी (गिटी, बालुवा, ढुङ्गा, माटो, खनिज, वनस्पती)

(ञ) **कर तथा सेवा शुल्क** :- एकीकृत सम्पत्तिकर, भूमिकर, बहालकर, व्यवसायकर, बहाल विटौरी, जडीवुटी, कवाडी तथा सेवा शुल्क लगायतको वित्तीय अधिकार क्षेत्र अर्न्तगत प्राप्त हुने रकम ।

(ट) **Equity Financing (इक्विटी फाईनान्सिङ्ग)** :- आय आर्जन हुने क्षेत्रमा Equity को Allotment गरी कार्यान्वयन पश्चात प्राप्त हुने Benefit अथवा लाभांश रकम ।

(ठ) **दण्ड, जरिवाना, जफत** :- कानूनी, दण्ड, जरिवाना आदि ।

(ड) **शर्तसहितको अनुदान** :- संघ वा प्रदेश सरकारबाट प्राप्त हुने शर्तसहितको अनुदान रकम ।

(ढ) **Line Item Budget** :- संघ वा प्रदेश सरकारबाट प्राप्त हुने शर्तसहितको लाईन आईटम बजेट अनुदान रकम ।

(ण) **राजस्व बाँडफाँड** :- सवारी, रजिष्ट्रेशन, रोयल्टी लगायतको रकममा समानुपातिक रुपमा स्थानीय तहले संघ वा प्रदेश सरकारबाट प्राप्त गर्ने रकम ।

(त) **साझेदारी वा संयुक्त व्यवस्थापन** :- कार्य संचालन गर्दा लागत न्यूनीकरण, श्रोत साधनको अधिकतम उपयोग वा प्रभावकारी सेवा प्रवाहको लागि अन्य स्थानीय तहसँग साझेदारी, सम्झौता वा संयुक्त व्यवस्थापन गर्दा प्राप्त हुने रकम ।

(थ) **संस्थागत सामाजिक दायित्व** :- संस्थाहरूले प्राप्त गरेको खुद आयबाट बढीमा ५ प्रतिशत सम्मको रकम संस्थागत सामाजिक दायित्व अर्न्तगत स्थानीय तहमा रकम प्राप्त गर्न सकिने ।

स्थानीय तहमा वित्तको परिचालन

संकलित श्रोतलाई कार्यक्रम, समय, लक्ष्य, अपेक्षित प्रगतिको माध्यमबाट परिचालन गर्नुपर्ने हुन्छ । वित्तको व्यवस्थित परिचालनको लागि वित्तीय व्यवस्थापन महत्वपूर्ण पाटो हो । परिचालन यथोचित हुन नसकेमा स्थानीय तहको सम्पूर्ण प्रशासनिक प्रणाली गतिहिन हुने हुन्छ । विकासका अपेक्षा र संभावनालाई मध्यनजर राखी श्रोतको परिचालनमा ध्यान पुऱ्याउन सकिएन भने वित्तीय व्यवस्थापन सुदृढ र सवलिकरण नभई लगानीले ठोस रुप लिन सक्दैन । वित्तीय उपयोगलाई कसरी नतिजामूखी बनाउने भन्ने नै आम सरोकारको प्रश्न हो । तसर्थ वित्तको आदर्श परिचालनका क्षेत्रहरू निम्न हुन सक्छन् ।

१. गुणस्तरीय आधारभूत सेवा,
२. स्थानीय पूर्वाधार निर्माण,
३. आर्थिक सामाजिक सशक्तिकरण,
४. सहभागितामूलक योजना तथा विकास र
५. जिविकोपार्जन कार्यक्रम ।

वित्तीय क्रियाकलाप

स्थानीय तहको वित्तीय क्रियाकलापलाई मूलतः ३ किसिममा वर्गीकरण गर्न सकिन्छ ।

१. Subsidy Financing (वित्तीय अनुदान)
२. Debt Financing (वित्तीय ऋण)
३. Income or equity Financing (आय वा शेयर)

वित्तको महत्व

स्थानीय तहमा वित्तको महत्वलाई मूल रुपमा हेर्नुपर्ने आवश्यक छ । स्थानीय तहको समग्र संचालन गरी नागरिकलाई सेवा पुऱ्याउन तथा समष्टिगत रुपमा राज्यमा योगदान गर्न वित्तको महत्व धेरै छ । वित्तले खास गरी सामाजिक र आर्थिक रुपान्तरण गर्न सहयोग पुऱ्याई श्रोतलाई अवसरमा परिणत गर्न बल पुऱ्याउछ । महत्वका प्रमुख पक्षलाई देहायको बुँदामा प्रष्ट पार्न सकिन्छ ।

- स्थानीय तहको विकासको गति सुदृढ र सूचारु राख्न,
- स्थानीय तहको बजेटको प्रभावकारीतालाई बढाउन,
- स्थानीय आय र खर्चलाई वाञ्छित सीमामा कायम राख्न,
- आन्तरिक आयको परिचालनलाई सक्षम बनाउन,
- आय, खर्च र बजेटको सुनिश्चितताको जवाफदेहिता बढाउन,
- स्थानीय तहको रोजगारी तथा आर्थिक वृद्धिमा भूमिका प्रदान गर्न,

- प्रत्येक वडा वडामा आय र बजेटको समान वितरण गर्न,
- सर्वसाधारण जनता वा लाभग्राही समुदायलाई सुविधा पुऱ्याउन,
- स्थानीय वस्तुको उत्पादन र वितरणमा सहयोग पुऱ्याउन,
- स्थानीय तहका आर्थिक लक्ष्य प्राप्त गरी वित्तीय प्रगतिलाई सुदृढ गराउन,
- भौतिक तथा पूर्वाधार क्षेत्रको विकासमा प्रभावकारीता ल्याउन र
- समग्रमा स्थानीय तहको आर्थिक, सामाजिक रुपान्तरणको लागि श्रोतको दीगो संकलन तथा परिचालनलाई अवसरमा स्थापित गर्न ।

समस्या तथा चुनौती

स्थानीय तहको वित्तीय प्रशासन पनि विभिन्न समस्या तथा चुनौतीबाट मुक्त छैन । स्थानीय तहमा वित्तीय प्रशासनको समस्या र चुनौतीहरूलाई निम्नबमोजिम औंल्याउन सकिन्छ :

- पूँजिगत खर्चभन्दा चालु खर्चको बढोत्तरी,
- आन्तरिक आयको साघुरो आधार,
- रोजगारीको अवसरहरूमा कमी,
- आर्थिक असमानता र गरिबी,
- केन्द्रीय सरकार निर्भर वित्तीय श्रोत,
- वृहत पूँजिगत लगानीको वातावरण नहुनु,
- संस्थागत क्षमताको समस्या,
- कर तथा शुल्कको ठोस आधार नबनाइनु,
- लक्षित समूह खर्चमा नियन्त्रण नहनु,
- सामाजिक परीक्षणको कमजोर स्थिति,
- बजेट अनुमान कार्यक्रममा आधारित नहुनु,
- कार्यक्रम स्वीकृत गरी वार्षिक खरिद योजना तयार नगर्नु,
- ठेक्का बन्दोबस्तमा ढिलाई,
- आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको निर्देशिका नबनाइनु,
- बजेट सूचना प्रणाली संस्थागत नहुनु र
- लागत लाभको विश्लेषण वेगर योजना छनौट हुनु ।

स्थानीय तहको वित्तीय प्रशासनले यस्ता समस्या तथा चुनौतीलाई समयमै पहिचान गरी यथोचित तवरले सम्बोधन गर्न सकेमा मात्र वित्तीय प्रशासनको अपेक्षित परिणाम हासिल हुन सक्ने देखिन्छ ।

स्थानीय तहमा वित्तीय नियन्त्रण

बजेट, लेखा र लेखापरीक्षण स्थानीय तहको प्रमुख पक्ष हुन् । यी पक्षहरूमा श्रोत साधनको उच्चतम उपायोग, साधन श्रोत परिचालनमा अनियमितता, प्रशासनिक कार्यविधिको पालना र व्यवस्थापकीय दक्षता र कार्यकुशलताप्रतिको अवस्थालाई एउटा सीमाभित्र निरन्तरता ल्याउन गरिने नियन्त्रण नै वित्तीय नियन्त्रण

हो । वित्तीय नियन्त्रण निम्न किसिमले गर्न सकिन्छ । यसभन्दा अगाडि वित्तीय नियन्त्रण किन गरिन्छ ? भन्ने प्रश्न पहिले आउँछ । तसर्थ वित्तीय व्यवस्थापन र नियन्त्रणलाई यस परिभाषाबाट प्रष्ट गर्न सकिन्छ । "Financial Management and Control is a comprehensive system of internal controls put in place by and under the responsibility of Budget user heads, which, by way of managing risks, provides reasonable assurance that budget and other resources will be used in a regular, ethical, economical, effective and efficient manner"

वित्तीय नियन्त्रण किन गरिन्छ ?

- कारोवारमा शुद्धता ल्याउन (Accurancy)
- कारोवारमा निश्पक्षता कायम राख्न (Unbiasedness)
- कानूनको पालना गराउन (Compliance with rules)
- श्रोत साधनको उच्चतम उयोग गर्न (Optimum use of available resources)
- सदाचारीता र विश्वसनियता प्रदान गर्न (Integrity)

स्थानीय तहमा वित्तीय नियन्त्रणका किसिमहरू

वित्तीय श्रोतको संकलनमा देखापर्ने चुनौती, श्रोत र साधनको कुशल परिचालन र समग्र स्थानीय व्यवस्थापनका कार्यहरूमा समस्याको समाधान गरी श्रोतको दीगो परिचालनबाट उत्पादित परिमाणलाई मुद्राको सार्थक मूल्यमा मापन गर्न वित्तीय नियन्त्रणका किसिमहरूलाई विभिन्न प्रकारले प्रयोग गर्न सकिन्छ । जसले स्थानीय आर्थिक कारोवारलाई शुद्धताको सीमाभित्र राख्न प्रेरणा दिन्छ । कारोवारलाई पारदर्शी रुपमा खुलासा गर्न सघाउ पुऱ्याउँछ । कानूनको पालनाबाट हरेक क्रियाकलापमा नियन्त्रण कायम हुन पुग्छ र अन्तमा सत्य तथ्यगत कार्यविधिहरूको पालनाबाट सदाचारिताको अवलम्वन हुन पुगी कार्यदक्षतामा अभिवृद्धि हुन पुग्छ । तसर्थ स्थानीय तहमा अपनाउन सकिने वित्तीय नियन्त्रणका प्रारुपलाई देहायबमोजिम ग्रहण गर्न सकिन्छ ।

१.	**कार्यसम्पादनमा नियन्त्रण** • भौतिक नियन्त्रण • मानवीय नियन्त्रण • कार्यविधिगत नियन्त्रण	४.	**श्रोत साधनमा नियन्त्रण** • संकलनमा नियन्त्रण • परिचालनमा नियन्त्रण • कार्यदक्षतामा नियन्त्रण
२.	**प्रविधि नियन्त्रण** • सूचनाको संयोजन • प्रविधिको प्रयोग • प्रवाहीकरण र परिणाम	५.	**प्रशासकीय नियन्त्रण** • कर्मचारी प्रशासन • आयोजना व्यवस्थापन • कर शुल्क व्यवस्थापन • सेवा प्रवाह व्यवस्थापन
३.	**व्यवस्थापकीय नियन्त्रण** • नेतृत्वदायी क्षमता • कार्यक्रमको समन्वय • कौशल सूचना प्रवाह	६.	**कानूनी नियन्त्रण** • दण्ड/सजाय • शर्त सम्झौताको कार्यान्वयन • कानूनको प्रयोग

स्थानीय तहमा वित्तीय नियन्त्रणका तहहरू:

नियन्त्रणका तहहरू विभिन्न प्रारुपबाट हेर्न सकिन्छ । यी नियन्त्रणको उद्देश्य केवल वित्तीय श्रोतको संकलन, परिचालन र व्यवस्थापनमा मितव्ययी, प्रभावकारी र दक्षतापूर्ण स्थितिको सिर्जना गरी आर्थिक कारोवारसँग सम्बन्धित कार्य प्रक्रियामा सुधार ल्याउनु हो । वर्तमान स्थितिमा स्थानीय तहमा अपनाइएको र अपनाउनुपर्ने नियन्त्रणका तहहरू निम्न हुन सक्छन् । स्थानीय तहको बजेटलाई स्थानीय नीतिमा कसरी आधारित बनाउने, वित्तीय क्षेत्रमा सहभागिता र पारदर्शिता कसरी प्रवर्द्धन गर्ने, लागत र प्रतिफल एवम् प्रभाव प्रणालीलाई कसरी अवलम्वन गर्ने सन्दर्भमा वित्तीय नियन्त्रण एउटा माध्यम हुन सक्छ । नियन्त्रणको प्रमुख उद्देश्य स्थानीय तहको कार्यदक्षतामा अभिवृद्धि गरी अनावश्यक दायित्व थप नगर्ने र अनुत्पादक खर्च कटौती गरी स्थानीय वित्तलाई सफल मार्गमा अभिप्रेरित गर्नु हो । स्थानीय तहमा भइरहेको वित्तीय नियन्त्रणका तहरूलाई देहायबमोजिम औंल्याइएको छ ।

१. संसदीय नियन्त्रण (संघीय संसद/प्रदेश संसद)

- बजेट स्वीकृति - समानीकरण, विशेष र समपुरक
- प्रतिवेदन छलफल - सुझाव र कार्यान्वयनको मार्ग
- कानून निर्माण - सुविधा तथा पारिश्रमिक

२. नीतिगत नियन्त्रण

- स्थानीय तहको वाह्य तथा आन्तरिक ऋण
- समानीकरण, विशेष र समपुरक अनुदानको खर्च गर्ने नीतिगत व्यवस्था
- पालिका, सभाबाट पारित नीतिको अवलम्वन

३. आन्तरिक नियन्त्रण

- श्रोत संकलन, परिचालन र व्यवस्थापन
- कार्यविधिगत, मानवीय र भौतिक
- सेवा प्रवाह र प्रशासनिक दक्षता
- प्रविधि, सूचना, समन्वय र रणनीति
- आन्तरिक लेखापरीक्षण

४. सर्वोच्च लेखापरीक्षणबाट नियन्त्रण

- मितव्ययीताको उदाहरण दिएर
- कार्यदक्षताको नमूना प्रदान गरेर
- प्रभावकारीताको संकेत दिलाएर
- कानूनी पाटोको अर्थ बुझाएर
- लागत लाभको विश्लेषण गरेर
- आलोचनात्मक टिप्पणीका उदाहरण देखाएर

५. नागरिक नियन्त्रण

- सामाजिक लेखापरीक्षण
- सार्वजनिक सुनुवाई
- नागरिकसँग छलफल

६. सरोकारित पक्षबाट नियन्त्रण

- शर्तहरू पूरा गरेर
- सम्झौता पालना गरेर

स्थानीय तह र वित्तीय सुधार व्यवस्थापन

वित्तीय क्षेत्र बलियो हुनासाथ स्थानीय सरकारको निशर्त, सशर्त, समपुरक र विशेष अनुदान अर्न्तगत सडक, ग्रामीण खानेपानी, सडक साना पूल, साना सिँचाई, नदी नियन्त्रण, वैकल्पिक उर्जा, सामाजिक पूर्वाधारलाई कार्यान्वयनमा ल्याउन पनि सकिन्छ। स्थानीय सरकारले लागत सहभागिताको आधारमा पार्क उद्यान, सार्वजनिक शौचालय, बसपार्क लगायतका आर्थिक क्रियाकलापलाई अगाडि बढाई सहरी सौन्दर्यमा वृद्धि गर्न सक्छ। वातावरण संरक्षण, मनोरञ्जनात्मक स्थलको विकास, फोहोरमैलाको वैज्ञानिक व्यवस्थापन, सम्पदाको संरक्षण, व्यवस्थित बस्ती विकास, सामुहिक आवास, जलवायु अनुकूल कार्यक्रम र उपभोग पद्धतिको विकासमा उत्तरदायी बन्न सक्छ। वित्तीय प्रशासनलाई जनताप्रति संवेदनशील र उत्तरदायी संस्थाको रुपमा कसरी विकास गर्ने भन्ने नै आजको मूलभूत प्रश्न हो। राष्ट्रिय सदाचार पद्धतिको विकासबाट उन्नतिलाई अग्ररुप दिन राज्य संघीय संरचनामा प्रवेश गरेको छ। संघीय संरचना अनुसार समून्नत विरासतलाई समृद्धितर्फ लैजान स्थानीय तह सशक्त माध्यम बन्न सक्छ। वित्त परिचालन प्रविधि र सामुहिक प्रयासको समिश्रणबाट उत्तरआधुनिक विकासको खाका कोर्ने र तदनुरुपका आधुनिक पूर्वाधार एवम् संरचना तयार गरी देशलाई सुन्दर बनाउने मौका हामीलाई प्राप्त भएको छ। यस अवसरलाई सदुपयोग गर्न र स्वच्छ, निश्पक्ष, न्यायपूर्ण र प्रतिवद्ध नेतृत्वको काममा स्थानीय सरकार अगाडि बढ्न आवश्यक छ। संघीय संरचनामा जनतासँग प्रत्यक्ष सम्बन्ध स्थापित गरी सुधार गर्न एवम् वित्तीय परिचालनलाई स्थानीय विकासको मेरुदण्ड बनाउन स्थानीय तह नेतृत्वको प्रतिक बन्न सक्छ। हामी रुपान्तरण हुन भरमगदुर कोशिस गरेका छौं तर उचित बाटो पत्ता लगाउन सकेका छैनौं। हाम्रो रुपान्तरण देशको हावापानी र भूगोलले गर्दछ। हाम्रो भूगोलको यथार्थता पशु, दुध, मासु, फलफूल, जडीबुटी, जुस, चिया, कफी नै हो। यी चिजलाई आत्मप्रणयका साथ अगाडि बढाइयो भने राष्ट्रको आमूल रुपान्तरण हुने हामी ठोकूवा गर्न सक्छौ। सोको लागि स्थानीय सरकारको साथ र सहयोग आवश्यक छ।

वित्तीय परिस्थिति

हिजोको दिनमा देशलाई आमूल परिवर्तन गर्न अर्न्तराष्ट्रिय मोडेलमा अगाडि बढेको अवस्था हामी सामु छ। एक देशको मोडेलले अर्को भूगोलमा निराधार काम गर्न सक्छ भन्ने रहेन। हाम्रो मौलिकता दातृनिकायको भरमा परिणत गर्दा खर्च कटौती हुन सकेन। नेपाली रुपैंयाको पुर्नमूल्याङ्कन हुन नसकी अवमूल्यन रह्यो। निजीकरण, उदारीकरण र बजारीकरणको चङ्गुलमा फस्दा खासै फड्को मार्न पनि सकेनौं। अर्बौंको कृषि

उपज आयात गर्न पुगेऊ । उत्पादित वस्तुलाई किसानले मूल्य पनि तोक्न सकेनन् । खुला आयातमा भरपर्दा उत्पादन शक्ति निरासामा परिणत भयो । जब नागरिक सम्पन्न हुन्छन् राज्य त्यतिनै बलियो हुन्छ । सरकारका सबै प्रयोग र प्रयास जनताका लागि नै हुन् । यस परिस्थितिमा जनता अनुशासित र विश्वासयोग्य हुनै पर्दछ । आजको आवश्यकता अरुमा निर्भर नभई आत्मनिर्भरको बाटो समाउनु हो । राष्ट्रको रुप बदल्न वित्त परिचालनले महत्वपूर्ण भूमिका खेल्न सक्छ । स्थानीय सरकारले आशातित वर्गमा उर्जा दिन पूँजि, प्रविधि र पूर्वाधारमा लगानी गर्न जरुरी छ । यी ३ कुरालाई समायोजन गर्न स्थानीय तह एउटा सशक्त माध्यम बन्न सक्दछ । हिजोको छुट्टै परिस्थितिलाई विश्लेषण गरी राम्रा पक्षको पाठ सिक्नुपर्ने र नराम्रा पक्षलाई तिरस्कार गर्नु आवश्यकता आजको हो अनि प्रतिफल र भूमिका भोलिको हो जुन स्वालम्वनको पारस्परिक हितमा आधारित होस् ।

स्थानीय तहमा वित्तीय प्रशासन

स्थानीय तह अर्न्तगत देहायका विषय क्षेत्रलाई वित्तीय प्रशासनको क्षेत्रभित्र अटाउन सकिन्छ । स्थानीय आय तथा व्ययसँग संलग्न कारोवारमा अर्न्तसम्बन्धित विषय नै वित्तीय प्रशासान हो । यी क्षेत्रहरूको समग्र व्यवस्थापनमा वित्तीय प्रशासन अगाडि आउँदछ ।

(क) स्थानीय आय
(ख) स्थानीय व्यय
(ग) स्थानीय ऋण
(घ) स्थानीय बजेट
(ङ) लेखापरीक्षण
(च) आर्थिक कार्यप्रणाली
(छ) वित्तीय संरचना
(ज) वित्तीय नीति

स्थानीय तहले आयको संकलन र सोको परिचालनलाई नतिजाउन्मूख र जवाफदेहीपूर्ण बनाउन कार्यान्वयन पक्षलाई मजबुत बनाउनुपर्ने हुन्छ । ठूला प्राथमिकता प्राप्त आयोजनाको संचालन गरी कार्यान्वयनमा ल्याउन ऋण लिने तथा ऋणको पुर्नतालिका बमोजिम भुक्तानी गर्ने अवस्थालाई प्रयोगमा ल्याउनुपर्ने हुन्छ । स्थानीय नीति, भूगोल र आवश्यकताको आधारमा कार्यक्रममूखी बजेटलाई प्राथमिकतामा राखी अगाडि बढ्नुपर्ने हुन्छ । श्रोतको परिचालनलाई नागरिकमा विश्वास दिलाउन सार्वजनिक परीक्षण तथा क्रियाकलापसमेत अगाडि बनाउनु पर्दछ । खर्चलाई कानून, नीति र कार्यक्रमको मापदण्डमा राखी न्यून वित्तीय परिचालनबाट अधिकतम फाईदा लिन के कस्ता प्रयास अपनाउनुपर्ने हो सोतर्फ समेत गम्भिर बन्नु पर्दछ । श्रोत परिचालनमा वित्तीय संरचना प्रणालीमा आवद्ध सरोकार संगठनप्रति समन्वय गरी अगाडि बढ्न सकेमा स्थानीय तहको वित्तीय प्रशासन परिणाममूखी हुन गई श्रोतको दीगो परिचालन हुन सक्छ ।

वित्त परिचालनमा ध्यान दिनुपर्ने पक्ष

वित्तको परिचालनमा स्थानीय तहले देहायको अवस्थालाई महत्वपूर्ण रुपमा ध्यान दिन आवश्यक देखिन्छ ।

(क) Integration (समन्वय) - बजेट परिचालनसँग सम्बन्धित सबै पक्षलाई ध्यान दिई अगाडि बढ्नुपर्दछ ।

(ख) Scope (क्षेत्र) - कुन कुन क्षेत्रमा श्रोतको परिचालन गर्ने हो सोको दीगो खाका तयार गरिनु पर्दछ ।

(ग) Time (समय) - परिचालन गर्ने श्रोतबाट कति समयमा प्रतिफल प्राप्त गर्ने हो सो लाई यकिन गर्नुपर्दछ ।

(घ) Cost (लागत) - प्रतिफल प्राप्तिमा आईपर्ने लागतलाई कसरी मितव्ययी र दक्षतापूर्ण बनाउने हो सबै पक्षमाथि विचार पुऱ्याउनुपर्छ ।

(ङ) Quality (गुणस्तर) - प्राप्त हुने प्रतिफल कसरी गुणस्तरयूक्त हुन सक्छ सो सन्दर्भमा विशेष रुपमा ध्यान पुऱ्याउनु पर्छ ।

(च) Procurement (खरिद) - प्रतिस्पर्धात्मक दरमा बजारमूल्यको अध्ययन गरी खरिद प्रक्रिया र आवश्यकतामाथि ध्यान दिई खरिद विधिलाई अगाडि बढाइनुपर्दछ ।

(छ) Risk Control (जोखिम नियन्त्रण) - आईपर्ने संभावित जोखिम पक्षबीच विश्लेषण गरी श्रोतको परिचालनमा जोड दिनुपर्छ ।

निष्कर्ष

संविधानले परिकल्पना गरेको र संघीय संरचनाको प्रारुप कार्यान्वयनमा आइसेको अवस्थामा स्थानीय तह महत्वपूर्ण र नागरिकसँग नजिकको राज्यको संगठनात्मक तह हो । तसर्थ स्थानीय तहबाट भरमग्दुर रुपमा नागरिकलाई सेवा सुविधा पुऱ्याउँदा वित्तको संकलन, परिचालन, नियन्त्रण, प्रशासन र प्रतिफल महत्वपूर्ण क्षेत्रको रुपमा रहेको छ । नियन्त्रणमूलक तवरबाट वित्तीय श्रोतको परिचालन गरी अपेक्षापूर्ण फाईदा लिन यसको कार्यान्वयन पक्षको भूमिका अथक रहेको छ । तसर्थ वित्तको नतिजामूलक कार्यान्वयन र कार्यदक्षतापूर्ण परिचालन नै आजको मूल विषय हो । स्थानीय तहले वित्तको परिचालनमा ध्यान दिई राज्यको समग्र विकासमा योगदान पुऱ्याउनु आजको आवश्यकता हो ।

सन्दर्भ सामग्री

- नेपालको संविधान, २०७२
- स्थानीय सरकार संचालन ऐन, २०७४
- महालेखापरीक्षकको प्रतिवेदन, २०७४
- स्थानीय तह आर्थिक कार्य प्रणालीहरू

परामर्श सेवा खरिद र यसको लेखापरीक्षण



टीकानाथ अर्याल*

१. विषय प्रवेश

लोकतन्त्रको पुर्नबहाली र नयाँ संविधान जारी, संक्रमणकालको अन्त्य भई गणतन्त्रात्मक संघीय राज्य प्रणालीको स्थापना र राजनीतिक स्थायित्वसँगै मुलुक अब आर्थिक समृद्धि हासिल गर्ने दिशामा अग्रसर भएको अवस्था छ। आर्थिक समृद्धिका लागि भौतिक पूर्वाधार विकास, रोजगारी सिर्जना, उत्पादनशील पूँजी निर्माण आदि पूर्व शर्तका रुपमा रहेका हुन्छन्। सडक मार्ग, रेल मार्ग, जलविद्युत, सिंचाई, व्यवस्थित आवास तथा शहरीकरण जस्ता विकासका पूर्वाधारहरूको सम्भाव्यता अध्ययन, विस्तृत ड्रइङ/डिजाईन, सर्वेक्षण र निर्माण चरणको सुपरभिजन जस्ता कार्यका लागि सम्बन्धित क्षेत्रका विज्ञको सेवा अर्थात् परामर्श सेवा आवश्यक पर्दछ। त्यस्ता कार्यको लागि सरकारसँग आवश्यक विज्ञता र पर्याप्त जनशक्ति नभएको अवस्थामा वाह्य परामर्शदाताको सेवा लिने विश्वव्यापी प्रचलन छ। साथै वैदेशिक सहायतामा सञ्चालित आयोजनामा दातृ पक्षसँग भएको सम्झौतामा वाह्य (वैदेशिक) परामर्शदाताको सेवा लिनुपर्ने शर्त रहने गरेको पाइन्छ। परामर्श सेवामा खर्च गर्ने सम्बन्धमा स्पष्ट नीति तथा मापदण्ड तय नभएका कारण सामान्य प्रकृतिको कामको लागि समेत परामर्शदाता राख्ने परिपाटी रहेको देखिन्छ। जसले गर्दा सार्वजनिक खर्चमा मितव्ययिता आउन सकेको छैन। महालेखापरीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदनहरू अनुसार वैदेशिक सहायतामा सञ्चालित कतिपय आयोजनामा कूल लागतको ३९ प्रतिशतसम्म परामर्श सेवाको लागि खर्च हुने गरेको पाइएको छ। यिनै परिप्रेक्ष्यमा परामर्श सेवाको खरिद व्यवस्थापन, यस सम्बन्धी कानूनी व्यवस्था, हालको अवस्था र परामर्श सेवा खर्चको लेखापरीक्षण गर्दा ध्यान दिनुपर्ने पक्ष बारे यस लेखमा संक्षेपमा प्रकाश पार्ने प्रयास गरिएको छ।

२. परामर्श सेवा

सामान्य अर्थमा परामर्श सेवा भनेको कुनै विषयमा पेशागत सीप, अनुभव र दक्षताको प्रयोग गरी प्रदान गरिने अभौतिक स्वरुपको बौद्धिक, पेशागत वा प्राविधिक सेवा हो। सुधार, परिवर्तन र सिर्जनाको लागि संगठनभित्रको जनशक्तिले वा क्षमताले नभ्याउने भई बजारमा उपलब्ध त्यस्ता सेवा प्राप्ति गर्ने कार्य नै परामर्श सेवा खरिद हो। संयुक्त राष्ट्र संघीय व्यापार सम्बन्धी मोडेल कानूनले परामर्श सेवालाई "Consulting services consists of Activities of Intellectual nature that does not lead to

---

* लेखापरीक्षण अधिकारी, महालेखापरीक्षकको कार्यालय

measurable physical output and other than goods and civil works." भनी परिभाषित गरेको छ। यस परिभाषालाई मनन गर्दा परामर्श सेवा भन्नाले कुनै भौतिक रुपमा मापन गर्न नसकिने स्वरुपको मालसामान तथा निर्माण कार्य भन्दा भिन्न बौद्धिक र सल्लाहकारी प्रकृतिको क्रियाकलापलाई जनाउँछ।

विश्व बैंकको खरिद निर्देशिकामा परामर्शदाता र परामर्श सेवालाई "Consultant" a variety of private entities, JV or Individuals that provide services of professional nature. "Consulting Services" covers a range of services that are of an Advisory or Professional nature and provided by Consultants" भनी परिभाषित गरिएको छ। त्यस्तै सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को दफा २ (ङ) अनुसार "परामर्श सेवा भन्नाले कुनै अध्ययन, अनुसन्धान, सर्वेक्षण, ड्रइङ्ग, डिजाइन, सुपरीवेक्षण, तालिम, परीक्षण गर्ने काम, सफ्टवेयरको विकास वा यस्तै प्रकृतिका अन्य बौद्धिक वा पेशागत सेवा सम्झनुपर्दछ।" सार्वजनिक खरिद ऐनको यो परिभाषा पनि माथिका दुई परिभाषासँग मिल्दोजुल्दो नै देखिन्छ।

२.१ परामर्श सेवाको क्षेत्र

विश्वव्यापीकरण र उदारीकरणको थालनी पश्चात् विकसित देखि विकासोन्मुख मुलुकसम्ममा परामर्श सेवाको प्रयोग व्यापक रुपमा हुन थालेको पाइन्छ। यसको क्षेत्र ज्यादै व्यापक र विस्तृत छ र यस्तो सेवा लिँदा कुनै प्राविधिज्ञ वा प्राविधिज्ञहरूको समूह (फर्म) वा कम्पनीबाट लिन सकिन्छ।

परामर्श सेवाको क्षेत्रलाई देहाय अनुसार प्रस्तुत गर्न सकिन्छ :–

(क) पूर्व लगानी अध्ययन (Pre-Invesment Studies) – पूर्वाधार लगायतका आयोजना सञ्चालन गर्ने निर्णय लिनु अगाडि गरिने अध्ययन यस अन्तर्गत पर्दछ।

(ख) तयारी सेवाहरू (Preparation Services) – आयोजनालाई पूर्ण रुपमा परिभाषित गर्न तथा कार्यान्वयन गर्न आवश्यक पर्ने विस्तृत सर्वेक्षण, ड्रइङ्ग, डिजाइन, लागत अनुमान तयारी जस्ता प्राविधिक, आर्थिक वा अन्य कार्यहरू यस अन्तर्गत पर्दछन्।

(ग) कार्यान्वयन सेवाहरू (Implementation Services) – निर्माण कार्यको सुपरिवेक्षण गर्ने, आयोजना व्यवस्थापन गर्ने, आपूर्तिकर्ता र निर्माण व्यवसायीबाट पेश भएका बिल, टेष्ट रिपोर्ट आदि परीक्षण गरी प्रमाणित गर्ने, ठेक्का सम्बन्धी कागजातको व्याख्यासँग सम्बन्धित प्राविधिक सेवाहरू यस अन्तर्गत पर्दछन्।

(घ) परामर्श सेवा (Consulting/Advisory Services) – प्राविधिक तथा बौद्धिक प्रकृतिका कुनै पनि सेवाहरू यस अन्तर्गत पर्दछन्।

२.२ परामर्श सेवाको उद्देश्य

कुनै निकायमा रहेको मौजुदा जनशक्तिबाट सम्पादन गर्न नसकिने भई बजार (बाह्य क्षेत्र) बाट लिइने सेवा भएकाले खुल्ला बजारबाट परामर्श सेवा निम्न उद्देश्य पूर्तिका लागि लिने गरिन्छ :-

- समस्या समाधानका उपाय पहिल्याउन (Solving special Problems)
- गुणस्तर सुनिश्चित गर्ने (Quality Assurance)

- लागत उपयुक्तता निश्चित गर्न (Cost Reasonableness)
- नयाँ प्रविधि भित्र्याउन (Technology Transfer)
- नयाँ प्रविधिको दक्षता हासिल गर्न (Technical Know-how Transfer)

कुनै पनि निकायमा खासगरी देहायका कारणबाट परामर्श सेवा लिने गरिन्छ :–

- सीमित समयमा विशिष्ट सेवा प्राप्त गरी उपलब्ध स्रोत, साधनको प्रभावकारी परिचालन गर्न ।
- सेवा प्राप्त गर्दाको समयमा नै प्राविधिक ज्ञान/सीप हस्तान्तरण गर्न,
- उपयुक्त पहुँच, कार्यविधि र सुझावहरूका सम्बन्धमा स्वतन्त्र सल्लाह लिन,
- निकायको काममा मितव्ययिता र कार्य दक्षता ल्याउन,
- विभागीय जनशक्ति अपर्याप्त भएमा वा उपलब्ध हुन नसकेमा प्रतिस्थापन गर्न,
- कुनै विशिष्ट प्रकारको काम प्राविधिक विज्ञबाट र योग्यता भएका व्यक्ति/फर्मबाट गराउन,
- परामर्श सेवाको पेशागत दक्षता विकास गर्न ।

३. सार्वजनिक खरिदमा परामर्श सेवाको आकार

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

(रकम रु. हजारमा)

विवरण	आर्थिक वर्ष		
	२०७२/७३	२०७३/७४	२०७४/७५
(क) कार्यालय सामान तथा सेवाहरू	३५१२३९२	३७४४६११	५३४०१९६
(ख) परामर्श सेवा तथा अन्य सेवा शुल्क	४४८५७७०	५२५३५७८	८७२९७३५
(ग) भवन निर्माण	९६०८६९९	१७६००७३४	७२७१३१६८
(घ) फर्निचर	६२२६४५	६७५८६९	१२१५०८८
(ङ) सवारी साधन	२९२११४०	२२१९६७६	३४०४६३२
(च) मेशिन/औजार	४०९८६४२	५१५३१६८	९५६६२२१
(छ) सार्वजनिक निर्माण	६३,२०,८६,०६	८८,६६,४९,०३	१,५१,५४,६९,८९
(ज) पूँजीगत अनुसन्धान तथा परामर्श	३१४९६६३	५२१०१३३	१३१९०१७१
कूल सार्वजनिक खरिद (क+ख +ग+ङ+च+छ+ज)	**९१,६०,७५,५७**	**१,२८,५२,२६,७२**	**२,६५,७०,६२,००**
परामर्श सेवा खरिद (ख+ज)	**७,६३,५४,३३**	**१०,४६,३७,११**	**२१,९१,९९,०६**
कूल खरिदमा परामर्शको हिस्सा (प्रतिशत)	**८.३३**	**८.१४**	**८.२५**
सार्वजनिक निर्माणमा परामर्श सेवाको हिस्सा	**१२.०८**	**११.८०**	**१४.४६**

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

उपर्युक्त तालिका अनुसार आ.व. २०७१।७२, २०७२।७३ र २०७३।७४ मा कूल सार्वजनिक खरिद क्रमशः ९१ अर्ब ६० करोड ७५ लाख, १ खर्ब २८ अर्ब ५२ करोड ७२ लाख र २ खर्ब ६५ अर्ब ७० करोड ६२ लाख

रहेकोमा सोमध्ये परामर्श सेवा खरिदमा क्रमशः रु. ७ अर्ब ६३ करोड ५४ लाख, १० अर्ब ४६ करोड ३७ लाख र २१ अर्ब ९१ करोड ९९ लाख खर्च भई कूल सार्वजनिक खरिदमा परामर्श सेवा खरिदको हिस्सा क्रमशः ८.३३, ८.१४ र ८.२५ प्रतिशत रहेको देखिन्छ। त्यस्तै सार्वजनिक निर्माण खर्चमा परामर्श सेवाको हिस्सा क्रमशः १२.०८, ११.८० र १४.४६ प्रतिशत रहेबाट सार्वजनिक खरिद कारोबारमा परामर्श सेवा खरिदको हिस्सा उल्लेख्य रहने गरेको तथ्य पुष्टि हुन्छ।

४. परामर्श सेवा खरिदको तयारी

परामर्श सेवा स्वभावैले बौद्धिक र सल्लाहकारी कार्य भएकोले यस्तो सेवा खरिद कार्यको पूर्व तयारी ज्यादै महत्वपूर्ण हुन्छ। पर्याप्त तयारी विना गरिएको खरिद कार्यबाट वाञ्छित प्रतिफल प्रदान नहुन सक्दछ। अतः सावजनिक निकायले खरिद कारवाहीको तयारी गर्दा निम्नानुसार गर्नुपर्दछ :

(क) खरिद आवश्यकताको पहिचान गर्ने (Rational of Purchase)
(ख) खरिद सम्बन्धी विभिन्न प्राविधिक कुरा यकिन गर्न, परामर्शदाताको उपलब्धता र बजारमा प्रचलित खरिद सम्झौताको यकिन गर्न (Market Survey)
(ग) अघिल्ला वर्षहरूको सोही प्रकृतिका खरिद सम्बन्धी अनुभवको अध्ययन गर्ने (Past Experience)
(घ) खरिदको विवरण, परिभाषा र क्षेत्र यकिन गर्ने (Scope of Supply)
(ङ) खरिदलाई सुविधाजनक समूह समूहमा विभाजन गर्ने वा प्याकेजमा समावेश गर्ने (Slicing or Packaging)
(च) खरिद योजना तयार गर्ने (Procurement Plan)
(छ) खरिदको लागत अनुमान (Cost estimate)
(ज) खरिदको आर्थिक स्रोत सुनिश्चित गर्ने (Budgeting/Financing)
(झ) खरिद विधिको छनौट गर्ने (Identification of Procurement Method)
(ञ) आशयपत्र वा पूर्व योग्यताको कारवाही गर्नुपर्ने वा नपर्ने कुरा यकिन गर्ने (Identification of Procurement Proceedings)

४.१ खरिद आवश्यकताको पहिचान

कुनै सार्वजनिक निकायले सम्पादन गर्नुपर्ने कुनै निर्माण कार्य, ठूला मेशिनरी खरिद जडान तथा अन्य कुनै प्राविधिक कार्यका लागि आवश्यक पर्ने परामर्श सेवाको पहिचान गरी सरकारको नीति तथा कार्यक्रमको स्वीकृति र सम्भाव्यता अध्ययनको चरणमा नै परामर्श सेवा खरिद आवश्यकताको पहिचानको चरण हो। यही खरिद आवश्यकताको आधारमा नै आगामी वर्षको बजेट तथा कार्यक्रमका परामर्शसेवा खरिद कार्यलाई समोवश गरी स्वीकृत गराइएको हुनुपर्दछ। सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को दफा २९ अुनसार निम्न अवस्थामा मात्र कुनै व्यक्ति वा फर्मबाट परामर्श सेवा खरिद गर्न सक्ने व्यवस्था छ :-

(क) सम्बन्धित सार्वजनिक निकायमा उपलब्ध जनशक्तिबाट कुनै काम हुन नसक्ने भएमा वा,
(ख) दातृ पक्षसँगको सम्झौता बमोजिम वैदेशिक सहायता स्रोतबाट व्यहोरिने गरी परामर्शदाताबाट सेवा प्रदान गर्नुपर्ने भएमा।

४.२ कार्यक्षेत्रगत शर्त (TOR)

कार्यक्षेत्रगत शर्त (Terms of Reference-TOR) भन्नाले कस्तो सेवा, कति परिमाणमा, कसरी र कहिलेसम्म खरिद गर्ने जस्ता प्राविधिक र गुणस्तरजन्य विशेषताहरूको विवरण हो । यसले परामर्श सेवा प्रस्ताव सम्बन्धी कागजातमा समावेश रहेको आवश्यक सेवाको प्राविधिक वा गुणस्तरजन्य विशेषताहरूको प्राविधिक विवरण (Technical Specification) हो जसले सेवा प्रदायकलाई खरिदको आवश्यकताहरूको गहन जानकारी उपलब्ध गराउँछ । सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ को नियम ६९ (छैटौँ संशोधन समेत) मा सार्वजनिक निकायले परामर्श सेवा खरिदको लागि देहायका कुरा सहितको कार्यक्षेत्रगत शर्त (TOR) तयार गर्नुपर्ने व्यवस्था छ :-

(क) परामर्शदाताले गर्नुपर्ने कामको पृष्ठभूमि र उद्देश्य,

(ख) परामर्शदाताको कार्यक्षेत्र र निजले सम्पादन गर्नुपर्ने काम,

(ग) कामसँग सम्बन्धित अध्ययन तथा आधारभूत तथ्यांक उपलब्ध भए सोको विवरण,

(घ) परामर्शदाताले सार्वजनिक निकायलाई कुनै ज्ञान वा सीप हस्तान्तरण गर्नुपर्ने भए सो सम्बन्धी विवराण,

(ङ) तालिम प्रदान गर्नुपर्ने भए सो सम्बन्धी विवरण,

(च) परामर्शदाताको मुख्य जनशक्तिको काम तथा योग्यता र निजले गर्नुपर्ने कामको लागि अनुमानित समय,

(छ) परामर्शदाताले काम शुरु गर्ने र सम्पन्न गर्नु पर्ने समय,

(ज) सार्वजनिक निकायले परामर्शदातालाई उपलब्ध गराउने सूचना, भौतिक सुविधा, उपकरणको विवरण, र

(झ) परामर्शदाताले पेश गर्नुपर्ने प्रतिवेदन, तथ्यांक, नक्शा, सर्वे प्रतिवेदन आदिको विवरण,

(ज) परामर्शदाताको मुख्य जनशक्तिको रुपमा प्रस्तावित मरामर्शदाता सम्झौता पश्चात् काम गर्न नसक्ने गरी बिरामी भएको, दुर्घटनामा परेको वा मृत्यु भएको वा अन्य मनासिब कारणले त्यस्तो कार्य गर्न नसक्ने भएकोमा बाहेक अन्य अवस्थामा त्यस्तो मुख्य जनशक्तिको रुपमा प्रस्तावित व्यक्तिलाई परिवर्तन गर्न नसक्ने कुरा,

(झ) कुनै परामर्शदाता मुख्य जनशक्तिको हैसियतले सम्झौता बमोजिम पूर्णकालीन रुपमा संलग्न रहेको अवस्थामा सम्झौता बमोजिम कार्य सम्पन्न नभएसम्म सो सम्झौता बमोजिमको कार्यतालिकामा दोहोरो पर्ने गरी सोही व्यक्तिको व्यक्तिगत विवरण अन्य परामर्श सेवा खरिद प्रक्रियामा प्रयोग गर्न नमिल्ने कुरा ।

४.३ लागत अनुमान

सार्वजनिक निकायले रु. १ लाख भन्दा बढी रकमको परामर्श सेवा खरिद गर्नु अघि लागत अनुमान तयार गर्नुपर्ने र अधिकार प्राप्त अधिकारीबाट त्यस्तो सेवाको TOR, प्राविधिक कार्य विवरण (Technical Specification) सहितको लागत अनुमान स्वीकृत गराउनुपर्ने व्यवस्था ऐनको दफा ४ र ५ मा रहेको छ । परामर्श सेवा सम्बन्धी स्वीकृत नर्म्सको आधारमा लागत अनुमान तयार गर्नुपर्दछ । सार्वजनिक निकायले

परामर्श सेवाको लागत अनुमान तयार गर्दा नियम ९ मा उल्लेखित व्यवस्थापकीय पक्षहरूको अधीनमा रही निम्न कुराहरूलाई आधार लिनुपर्ने व्यवस्था नियम १२(२) मा रहेको छ :-

(क) सम्बन्धित मन्त्रालयले तयार गरेको परामर्श सेवाको लागत अनुमान सम्बन्धी नर्म्स,

(ख) सम्बन्धित परामर्श सेवाको TOR,

(ग) सार्वजनिक निकाय वा अन्य सार्वजनिक निकायले चालु वा अघिल्ला वर्षहरूमा सोही प्रकृतिको सेवा खरिद गर्दा लागेको लागत,

त्यस्तै नियम १२ (३) अनुसार परामर्श सेवाको लागत अनुमान तयार गर्दा निम्न खर्चहरू समेत खुलाउनुपर्ने व्यवस्था छ :–

(क) मुख्य जनशक्ति एवं अन्य जनशक्तिको पारिश्रमिक,

(ख) भ्रमण खर्च, जनशक्तिको बसोवास खर्च, कार्यालय खर्च, आवश्यक मालसामान उपकरण र सेवा खर्च, प्रतिवेदन र अन्य कागजातको अनुवाद, छपाइ खर्च,

(ग) परामर्शदाताले तालिम, गोष्ठी वा भ्रमणको व्यवस्था गर्नुपर्ने भए त्यस्तो कामको लागि लाग्ने खर्च र अन्य खर्च ।

४.३.१ लागत अनुमानको ढाँचा

सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ को पाँचौँ संशोधनले परामर्श सेवाको लागत अनुमान तयार गर्ने ढाँचा तोकेको छ । नियमावलीको अनुसूची-१क अनुसार उक्त ढाँचा निम्नानुसार रहेको छ :–

सेवा खर्च शीर्षक (क)	एकाई (ख)	शीर्षकको प्रति एकाई दर (ग)	शीर्षकको जम्मा परिमाण (घ)	शीर्षकको जम्मा लागत (ङ=ग*घ)
शीर्षक १ : जनशक्तिको पारिश्रमिक (ङ१)				**ङ१ = ग*घ**
शीर्षक २ : भ्रमण, बसोवास, मालसामान/उपकरण वा सेवा लगायतको सोधभर्ना (ङ२)				**ङ२ = ग*घ**
शीर्षक ३ : तालिम, गोष्ठी, छपाइ वा अनुवाद लगायतका अन्य फुटकर खर्च (ङ३)				**ङ३ = ग*घ**
जम्मा लागत (च)				**च=(ङ१+ङ२+ङ३)**
कार्यालय व्यवस्थापन खर्च (छ) (४ प्रतिशत)				**छ = (च*०.०४)**
कूल लागत अनुमान अंक (ज)				**ज= (च+छ)**

नियमावलीको पाँचौँ संशोधनभन्दा पहिले परामर्श सेवाको लागत अनुमानको ढाँचा तोकिएको थिएन । सो संशोधनबाट परामर्श सेवा र अन्य सेवाको लागत अनुमान अनुसूची–१क बमोजिमको ढाँचामा तयार गर्नु

पर्ने व्यवस्था गरिएको छ। जस अन्तर्गत जनशक्तिको पारिश्रमिक, भ्रमण, आवास लगायतका सोधभर्ना हुने खर्च, तालिम, गोष्ठी, छपाइ, मसलन्द लगायतका फुटकर खर्च समेतको कूल लागतमा कार्यालय व्यवस्थापन खर्च (ओभरहेड वा शिरोभार खर्च) वापत अधिकतम ४ प्रतिशत थप (पाँचौँ संशोधनमा ५ प्रतिशत रहेकोमा छैटौँ संशोधनबाट ४ प्रतिशत गरिएको) गरी कूल लागत अंक कायम गर्न सकिने व्यवस्था गरिएको छ। साविकमा परामर्श सेवाको लागत अनुमान तयार गर्ने सन्दर्भमा सार्वजनिक निकायहरूले फरक फरक मापदण्ड अपनाउने गरेको (ओभरहेड उल्लेख गरी कतिपयले १५ प्रतिशतसम्म थप लागत समावेश गर्ने गरेको) मा हाल संशोधित यस व्यवस्थाबाट उक्त कार्यको लागत अनुमानको तयारीमा रहेको अन्यौलता हट्न गई एकरुपता कायम हुने र परामर्श सेवाको लागतमा समेत न्यूनता आउने अपेक्षा गर्न सकिन्छ।

४.३.२ लागत अनुमानको स्वीकृति

नियमावलीको नियम १४(२) अनुसार परामर्श सेवाको लागत अनुमान देहायको अधिकारीबाट स्वीकृत गर्नुपर्ने व्यवस्था छ :-

(क) रु. १० लाखसम्मको लागत अनुमान रा.प. तृतीय श्रेणीको कार्यालय प्रमुखबाट
(ख) रु.२५ लाखसम्मको लागत अनुमान रा.प.द्वितीय श्रेणीको कार्यालय प्रमुखबाट
(ग) रु. ५० लाखसम्मको लागत अनुमान रा.प. प्रथम श्रेणीको कार्यालय प्रमुखबाट
(घ) रु. ५० लाख भन्दा बढी रकमको लागत अनुमान विभागीय प्रमुखबाट।

यस बमोजिम स्वीकृत लागत अनुमान अनुसार सो वर्ष खरिद नभएमा नियमावलीको प्रक्रिया अपनाई प्रत्येक आर्थिक वर्षमा यस्तो लागत अनुमान अद्यावधिक गर्नुपर्ने व्यवस्था समेत नियमावलीले गरेको छ।

५. परामर्श सेवाको खरिद विधि चयन

परामर्श सेवाको प्रकृति, आकार, सार्वजनिक निकायको आवश्यकता लगायतका आधारमा माथि उल्लिखित मध्ये कुनै उपयुक्त विधिको चयन गर्नुपर्दछ। परामर्श सेवा खरिद गर्दा खरिदको अवस्था र खरिदमूल्यको आधार समेत यकिन गर्नुपर्ने व्यवस्था सार्वजनिक खरिद ऐन, नियमावलीले गरेको छ। उक्त ऐन, नियमावलीहरू विभिन्न स्थानमा छरिएर रहेका खरिद अवस्था र खरिद मूल्यका आधारहरू निम्नानुसार रहेका छन् :-

(क) खरिदको अवस्थाको आधारमा खरिद विधि चयन

- ऐनको दफा ४१(१)(घ१) बमोजिम सार्वजनिक निकायसँग सोझै खरिद गरी (NCB),
- ऐनको दफा ४१(१)(घ२) बमोजिम अन्तर्राष्ट्रिय अन्तर सरकारी संस्थासँग सोझै खरिद गरी (ICB),
- ऐनको दफा ४१(१)(घ३) बमोजिम विशेष परिस्थितिमा सोझै खरिद गरी (ICB-NCB),
- ऐनको दफा २८(१) को अवस्थामा दुई चरणको बोलपत्र आव्हान गरी (ICB-NCB),
- ऐनको दफा ३०(३) को अवस्थामा अन्तर्राष्ट्रिय स्तरको आशय पत्र आव्हान गरी (ICB),
- नियम ८७ बमोजिमको अवस्थामा डिजाइन प्रतियोगिता गरी (ICB-NCB),
- नियम ८२ र ८३ बमोजिमको अवस्थामा सोझै खरिद गरी (ICB-NCB),

(ख) खरिदको मूल्यको आधारमा खरिद विधि चयन

- ऐनको दफा ३०(६) र नियम ७२ बमोजिम रु. २० लाखभन्दा कम रकमको मौजुदा सूचीबाट राष्ट्रिय स्तरको आशय पत्र आव्हान गरी (NCB),
- नियम ८४ बमोजिम रु. २० लाख रकमसम्मको सिलबन्दी दरभाउपत्रको लागि राष्ट्रिय स्तरको आशय पत्र आव्हान गरी (NCB),
- नियम ७०(१) र ७०(२क) बमोजिम रु. २० लाखभन्दा बढी र रु. १० करोडसम्मको राष्ट्रिय स्तरको आशय पत्र आव्हान गरी (NCB),
- नियम ७०(२) बमोजिम रु. १० करोडभन्दा बढी रकमको अन्तर्राष्ट्रिय स्तरको आशय पत्र आव्हान गरी (ICB),
- नियम ८५(१)(क) बमोजिम रु. ५ लाखसम्मको सोझै खरिद गरी,
- नियम ८२ र ८३ बमोजिम रु. ५ लाखसम्मको सोझै वार्ताबाट र सोभन्दा माथि २० लाखसम्मको हकमा एक तह माथिको अधिकारीको स्वीकृति लिई ऐनको दफा ३७ को प्रतिकूल नहुने गरी सोझै वार्ताबाट (ICB-NCB),

सार्वजनिक निकायले परामर्श सेवाको खरिद विधि चयन गर्दा प्रतिस्पर्धा संकुचन हुने किसिमले खण्डीकरण वा प्याकेज बनाई खरिद गर्न नहुने, राष्ट्रियताको आधारमा भेदभाव गर्न नहुने, कुनै वर्गको आधारमा भेदभाव गर्न नहुने जस्ता कानूनी प्रावधानहरूको समेत ख्याल गर्नुपर्दछ ।

परामर्श सेवाको प्रस्ताव सम्बन्धी कागजातमा प्रस्ताव छनौट गर्ने विधि उल्लेख गर्दा निम्न छनौट विधिहरूको प्रयोग गर्न सकिन्छ । सार्वजनिक खरिद ऐनको दफा ३१(४) अनुसार यी छनौट विधि मध्ये नेपालमा पहिलो पाँच (क-ङ) प्रकृतिका छनौट विधि मात्र स्वकिार गरिएको हुँदा यी मध्ये कुन विधिको आधारमा प्रस्ताव छनौट हुने हो भन्ने कुरा प्रस्ताव सम्बन्धी कागजातमा स्पष्ट उल्लेख भएको हुनुपर्दछ :-

(क) गुणस्तर र लागतमा आधारित छनौट विधि (Quality and Cost-based SelectionMethod-QCBS)

(ख) गुणस्तरमा आधारित छनौट विधि (Quality-based Selection Method-QBS)

(ग) निश्चित बजेटमा आधारित छनौट विधि (Fixed-budget Selection Method)

(ङ) न्यून लागतमा आधाररित छनौट विधि (Least-Cost Selection Method)

(च) एकल स्रोत छनौट विधि (Single Source Selction Method)

(छ) योग्यतामा आधारित छनोट विधि (Qualification-based Selection Method)

(ज) विशिष्टीकृत सेवा छनोट विधि (Selection of Particular type of consultants)

५.१ खरिद विधि छनौट

सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ को नियम २०(२) ले कुनै खरिद सम्झौता छनौट गर्दा निम्न पक्षहरूको विचार गर्नुपर्दछ :–

- खरिदको प्रकार र परिमाण,
- समान प्रकृतिको खरिद पुनः गरिने सम्भावना,
- सार्वजनिक निकाय र परामर्शदाता बीच गरिने जोखिमको बाँडफाँड,
- सम्झौता सुपरिवेक्षण गर्ने तरिका ।

सार्वजनिक निकायले खरिद विधि छनौट गरिसकेपछि खरिद सम्झौताको छनौट गर्दा नियमावलीको अनुसूची-५ बमोजिमको सम्झौतामध्ये कुनै एक खरिद सम्झौता छनौट गरी खरिद गर्नुपर्दछ ।

(क) एकमुष्ट रकम सम्झौता (Lump Sum Contract) – सम्भाव्यता अध्ययन, आयोजनाको डिजाइन जस्ता स्पष्ट रुपमा पहिचान भएको, परामर्शदातामा न्यून जोखिम रहने र गुणस्तर मापन सजिलैसँग गर्न सकिने कामका यस्तो खरिद सम्झौता गर्न सकिने ।

(ख) समयवद्ध सम्झौता (Time bound Contract) – निर्माण कार्यको सुपरभिजन, ठुला व्यावसायिक संस्थाको व्यवस्थापन गर्ने र बाँध, सुरुङ जस्ता जटिल संरचनाको डिजाइन गर्ने जस्ता परामर्श सेवाको अवधि किटान गर्न नसकिने अवस्थामा यस्तो खरिद सम्झौता गर्न सकिने ।

(ग) कार्य सम्पन्नताको आधारमा शुल्क दिइने सम्झौता – खरिद सम्झौतामा उल्लिखित कार्य गर्न परामर्शदातालाई आवश्यक परेको वेलामा बोलाउने गरी वा निजले सम्पन्न गरेको कार्यको आधारमा सेवा शुल्क दिने गरी परामर्श सेवा लिनुपर्दा यस्तो सम्झौता गर्न सकिने ।

(घ) प्रतिशतमा आधारित सम्झौता – मालसामान निरीक्षण गर्ने सेवा, आर्किटेक्टको सेवा, सुपरिवेक्षण वा अनुगमन सेवा वा यस्तै प्रकृतिका अन्य सेवा खरिद गर्न यस्तो सम्झौता गर्न सकिने ।

(ङ) सेवा अवधि निश्चित भएको सम्झौता – निर्माण कार्य सञ्चालनमा ल्याउनका लागि समय समयमा आवश्यक पर्ने सल्लाहकार, खरिद सम्झौता सम्बन्धी विवाद निरुपण वा मध्यस्थकर्ता, संस्थागत सुधार वा खरिद सम्बन्धी परामर्शदाता, प्राविधिक समस्या समाधानकर्ता जस्ता खास कामका सम्बन्धमा आवश्यक परेका बखत परामर्श सेवा लिनका लागि यस्तो सम्झौता गर्न सकिने ।

५.२ प्रस्ताव सम्बन्धी कागजातको तयारी

परामर्श सेवा खरिदमा प्रस्ताव सम्बन्धी कागजातको तयारी खरिद कारवाहीको एक महत्वपूर्ण चरण हो । प्रस्ताव सम्बन्धी कागजात तयारीका २ चरण हुन्छन् जस अन्तर्गत पहिलोमा आशयपत्र माग (EOI) र दोस्रो चरणमा प्रस्ताव सम्वन्धी कागजातको तयारी (RFP) को तयारी पर्दछ ।

५.२.१ आशयपत्र माग (EOI) सम्बन्धी कागजातको तयारी

सार्वजनिक निकाले खरिद गुरुयोजना र वार्षिक खरिद योजनामा उल्लिखित समयतालिका अनुरुपको समयमा सम्भावित परामर्शदाताहरबाट आशयपत्र (EOI) माग गरी कम्तीमा ३ देखि ६ वटासम्मको संक्षिप्त सूची (Short List) तयार गर्नुपर्ने व्यवस्था ऐनको दफा ३० (१) मा रहेको छ । विश्व बैंकको सहयोगमा सञ्चालित आयोजनाको हकमा भने ५ देखि ८ वटासम्मको संक्षिप्त सूची बनाउने प्रावधान रहेको देखिन्छ । आशयपत्र माग सम्बन्धी कागजातको ढाँचा सम्बन्धमा सार्वजनिक खरिद एने, नियम मौन रहे पनि सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालय (PPMO) ले यस्तो आशयपत्रको नमूना ढाँचा आफ्नो वेब साइटमा राखी प्रकाशन गरेको छ ।

५.२.२ प्रस्ताव सम्बन्धी कागजातको तयारी (Request for Proposal-RFP)

सार्वजनिक निकायले परामर्श सेवा खरिदको प्रस्ताव आह्वान गर्नु अघि नै सोको लागत अनुमान, कार्यक्षेत्रगत विवरण (TOR) गुणस्तर, प्रस्तावदाताको प्राविधिक क्षमता र दक्षता लगायतका योग्यता तथा क्षमताका आधारहरू र परामर्श सेवा अवधि, प्रतिवेदन प्रणाली जस्ता पक्षहरू समेटी प्रस्ताव सम्बन्धी कागजात (RFP) तयार गर्नुपर्दछ। RFP ले प्रतिस्पर्धाका नियमहरू, प्रस्तावले सिर्जना गर्ने कार्यक्षेत्रगत दायित्वको पारदर्शिता र सम्झौताका शर्तहरूको पूर्वानुमान योग्यता जस्ता विषयहरू सुनिश्चत गर्ने आधार प्रदान गर्दछ। ऐनको दफा ३१ (२) अनुसार सार्वजनिक निकायले तयार गर्ने RFP मा देहायका कुराहरू उल्लेख भएको हुनुपर्दछ :-

(क) सार्वजनिक निकायको नाम र ठेगाना,
(ख) सेवाको प्रकृति, समयावधि, स्थान, कार्यक्षेत्रगत शर्तहरू सम्पन्न गर्नुपर्ने कार्य र अपेक्षित परिमाण,
(ग) प्रस्ताव तयार गर्न प्रस्तावदाताहरूलाई निर्देशन,
(घ) प्राविधिक र आर्थिक प्रस्ताव अलग अलग खाममा सिलबन्दी गरी माग गरिएको सेवाको विषय उल्लेख गर्नुपर्ने कुरा,
(ङ) प्राविधिक तथा आर्थिक मूल्यांकन भार,
(च) प्रस्ताव मूल्यांकन र तुलना गर्ने आधार र अंक भार,
(छ) खरिद सम्झौताका शर्तहरू,
(ज) प्रस्ताव पेश गर्नुपर्ने स्थान, मिति र समय,
(झ) प्रस्ताव छनौट गर्ने विधि,
(ञ) स्वार्थ बाझिने भएमा प्रस्ताव उपर कारवाही नहुने कुरा र भ्रष्टाचार वा जालसाजी गरेमा हुने कानूनी कारवाही सम्बन्धी जानकारी,
(ट) सार्वजनिक निकायले प्रस्ताव सम्बन्धी कारवाही गर्दा गरेको त्रुटि वा निर्णय विरुद्ध पुनरावलोकन गर्न सक्ने विषय,
(ठ) तोकिए बमोजिमका अन्य कुरा।

सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयबाट प्रकाशित नमूना (Standard) RFP मा उपयोगकर्ताले परिवर्तन गर्ने सक्ने खण्ड र परिवर्तन गर्न नसक्ने खण्ड गरी २ प्रकृतिका खण्ड रहेका छन्। अपरिवर्तनीय खण्डमा प्रस्तावदातालाई निर्देशक कार्यक्षेत्रगत शर्त (TOR) र सम्झौताका सामान्य शर्तहरू (GCC) पर्दछन् भने परिवर्तनीय खण्डमा प्रस्ताव तथ्याङ्क, सम्झौता तथ्याङ्क सम्झौताका विशेष शर्तहरू (SCC), अन्य प्राविधिक स्पेसिफिकेशन, समय तालिका, नक्सा, डिजाइन आदि रहेका छन्। परामर्श सेवा प्रस्ताव सम्बन्धी कागजात तयारी सम्बन्धमा सावर्जनिक ऐन, नियमावलीका व्यवस्थाहरू थप व्याख्या र उदाहरण सहित तल प्रस्तुत गरिएको छ :-

(क) प्रस्ताव मागपत्र वा आमन्त्रण पत्र – आशयपत्र जारी भई संक्षिप्त सूचीमा परेका आशयपत्रदाताहरूलाई जारी गरिने RFP मा त्यस्तो परामर्शदातालाई पठाइएको आमन्त्रणपत्र समेत संलग्न गर्नुपर्ने व्यवस्था नियम ७१(२) मा रहेको छ। यस्तो पत्रले त्यस्तो व्यक्ति वा फर्मले प्रस्ताव प्राप्त गरेको सुनिश्चित गर्दछ।

(ख) परामर्शदातालाई सामान्य निर्देशन (Information to Consultants) – परामर्शदातालाई RFP पेश गर्न आवश्यक पर्ने सूचनाहरू RFP को निर्देशन खण्डमा समावेश गरेको हुनुपर्दछ। यस खण्डमा नियम ७३ को खण्ड (क) देखि (ज) सम्मका कुराहरू उल्लेख गर्नुपर्दछ।

(ग) मूल्याङ्कन आधारहरू (Evaluation Criteria) – RFP मा प्रस्तावदातालाई मूल्याङ्कनका आधार र प्रक्रिया सम्बन्धमा पूर्व जानकारी गराउँदा उल्लेखित काम गर्न आफ्नो योग्यता पुग्ने, नपुग्ने जानकारी हुने हुन्छ। प्रस्ताव मूल्याङ्कन गर्ने आधारहरू उल्लेख गर्दा प्रस्ताव मूल्याङ्कन गर्ने निम्नानुसारका आधार आवश्यकतानुसार खुलाउनुपर्ने व्यवस्था ऐनको दफा ३१(३) मा उल्लेख छ :-

१. परामर्शदाताले गर्नुपर्ने काम सम्बन्धमा परामर्शदाताको अनुभव,
२. परामर्शदाताले काम सम्बन्धमा गर्ने प्रस्तावित तरिकाको गुणस्तर,
३. प्रस्तावित मुख्य जनशक्तिको योग्यता
४. ज्ञान वा प्रविधि हस्तान्तरणको व्यवस्था
५. अन्तर्राष्ट्रियस्तरको प्रस्तावको हकमा प्रस्तावित मुख्य नेपाली जनशक्तिको विवरण।

प्राविधिक र आर्थिक प्रस्तावको कूल अंकभार निर्धारण गर्दा सम्बन्धित निकायको आवश्यकता, कामको प्रकृति र जटिलता अनुसार प्राविधिक प्रस्तावलाई ७० देखि ९० तथा आर्थिक प्रस्तावलाई १० देखि ३० प्रतिशतसम्म तोक्ने सकिने व्यवस्था नियम ७१(४) मा रहेको छ। यसरी अंकभार तोक्दा गुणस्तरलाई बढी महत्व दिनुपर्ने काममा प्राविधिक प्रस्तावलाई ८० र आर्थिक प्रस्तावलाई २० प्रतिशत र लागतलाई बढी महत्व दिनुपर्ने काममा प्राविधिक प्रस्तावलाई ७० र आर्थिक प्रस्तावलाई ३० प्रतिशत अंक निर्धारण गर्नुपर्दछ। प्राविधिक प्रस्तावको मूल्याङ्कनको आधार तय गर्दा कामको प्रकृति अनुरुप निम्न विषयहरूमा अंक विभाजन गरी पूर्णाङ्क १०० कायम गरी उत्तीर्णाङ्क समेत तोक्नुपर्ने व्यवस्था नियम ७१ (६) र ७१(९) मा रहेको छ :-

क्र.सं.	क्षमता र योग्यताको विवरण	अंकभार र वितरण
(क)	प्रस्तावदाताको खास कामको अनुभव	कूल अंकको २५ प्रतिशत सम्म
(ख)	कार्य सम्पादन गर्ने तरिका र कार्य क्षेत्रगत विवरण प्राप्तिको प्रभावग्राहिता	कूल अंकको २० देखि ३५ प्रतिशत सम्म
(ग)	मुख्य-मुख्य जनशक्तिको योग्यता र अनुभव	कूल अंकको ३० देखि ६० प्रतिशत सम्म
(घ)	प्रविधि हस्तान्तरण वा तालिम	कूल अंकको १० प्रतिशत सम्म
(ङ)	स्वदेशी जनशक्तिको सहभागिता	कूल अंकको १० प्रतिशत सम्म

६. परामर्शदाता छनौट गर्ने तरिका

खुल्ला प्रतिस्पर्धात्मक विधि अन्तर्गत प्रस्ताव आह्वान गरी परामर्श सेवा खरिद गर्दा परामर्शदाताको छनौट गर्न केही निश्चित तरिकाहरू अपनाउने अन्तराष्ट्रिय प्रचलन रहेको छ। नेपालको सार्वजनिक खरिद ऐन/नियमावली समेतमा व्यवस्था भएका त्यस्ता विधि देहाय अनुसार छन् :-

६.१ गुणस्तर र लागतमा आधारित छनौट विधि (Quality & Cost Based Selection-QCBS)

यस विधिमा प्रस्ताव सम्बन्धी कागजात (RFP) लाई प्राविधिक प्रस्ताव र आर्थिक प्रस्ताव गरी २ भागमा विभाजन गरिन्छ। प्राविधिक प्रस्तावबाट प्रस्तावको गुणस्तर पक्ष र आर्थिक प्रस्तावबाट त्यस्तो सेवाको लागत पक्षको मूल्याङ्कन गरिन्छ। प्राविधिक र आर्थिक पक्षको कुल अंकभार निर्धारण गर्दा सम्बन्धित निकायको आवश्यकता र कामको प्रकृति अनुसार प्राविधिक प्रस्तावलाई ७० देखि ९० र आर्थिक प्रस्तावलाई १० देखि ३० प्रतिशतसम्म तोकी मूल्यांङ्कन गर्ने प्रचलन रहेको छ।

६.२ गुणस्तरमा आधारित छनौट विधि (Quality Based Selection-QBS)

आवश्यक परेको परामर्श सेवाको प्रकृति असामान्य रुपले जटिल भएको वा त्यस्तो सेवाले राष्ट्रिय अर्थतन्त्र वा भावी परियोजनामा उल्लेखनीय प्रभाव पार्न सक्ने अवस्थामा प्रस्तावको छनौट पूर्णतः गुणस्तर विधिको आधारमा गर्न सकिन्छ। यस विधिमा आर्थिक र प्राविधिक प्रस्तावको अंकभार निर्धारण गरिरहनु पर्दैन केवल प्राविधिक प्रस्तावको उत्तीर्णांक निर्धारण गरे पुग्दछ। RFP मा निश्चित गरिएका मूल्याङ्कनका आधारमा मूल्याङ्कन गरी निर्धारित उत्तीर्णांकको आधारमा प्राविधिक प्रस्ताव सफल वा असफल भएको निश्चित गरिन्छ।

६.३ गुणस्तर र निश्चित बजेटमा आधारित छनौट विधि -

उच्च गुणस्तर र निश्चित बजेटलाई आधार मानी परामर्श सेवा सम्बन्धी प्रस्तावको छनौट गर्ने विधिलाई गुणस्तर र निश्चित बजेटमा आधारित छनौट विधि (QFBBS) भनिन्छ। यस विधि अन्तर्गत प्रस्तावको छनौट गर्दा २ किसिमले गर्न सकिन्छ। पहिलो विधि QCBS सरह प्राविधिक तथा आर्थिक प्रस्तावमा न्यूनतम अंक प्राप्त गर्ने प्रस्तावदाताको पहिचान गर्ने र दोस्रो विधि QCBS सरह प्राविधिक तथा आर्थिक प्रस्तावमा सफल हुने प्रस्तावदाताको छनौट गर्ने विधि हो। यसरी मूल्यांङ्कन गर्दा प्राविधिक प्रस्तावमा उत्तीर्ण र निश्चित बजेटको सीमाभित्र पर्ने प्रस्तावहरू सफल ठहर गर्ने र प्राविधिक प्रस्तावमा उत्तीर्ण भए पनि निश्चित बजेटको सीमाभित्र नपर्ने प्रस्ताव रद्द भएको मानिन्छ।

६.४ स्वीकृत गुणस्तर र न्यून लागतमा आधारित छनौट विधि

आफूलाई आवश्यक पर्ने सेवाको न्यूनतम वा स्वीकारयोग्य गुणस्तर निर्धारण गरी सोका आधारमा प्राविधिक प्रस्तावको परीक्षण र न्यूनतम लागतको आधारमा आर्थिक प्रस्तावको मूल्यांङ्कन गरी परामर्श दाता छनौट गर्ने विधि नै स्वीकृत गुणस्तर र न्यून लागतमा आधारित छनौट विधि हो। खास गरी लेखापरीक्षण, सामान्य इन्जिनियरिङ्ग डिजाइन, खरिद एजेण्ट जस्ता राम्ररी अभ्यास भइसकेका, नियमित प्रकृतिका र कम लागत लाग्ने कामका लागि यो विधि उपयुक्त हुन्छ।

६.५ एकल स्रोत छनौट (Single Source Selection)

एकल स्रोत छनौट विधि र सोझै खरिद एकै स्वरुपका खरिद र छनौट विधि हुन्। यस विधिले गुणस्तर र लागत दुवै पक्षमा प्रतिस्पर्धालाई सीमित पार्ने भएकोले आकस्मिक अवस्थामा मात्र यसको प्रयोग गरिन्छ। प्रतिस्पर्धा गराउन नसकिने अवस्थामा एकल स्रोत विधि अवलम्वन हुन्छ भने प्रतिस्पर्धा गराउन सकिने अवस्थामा सोझै वार्ता गर्न सकिन्छ।

६.६ परामर्शदाताको योग्यतामा आधारित छनौट (Selection based on Qualification)

सार्वजनिक खरिद गर्ने निकायलाई सानातिना फुटकर सेवाहरू लिनुपरेको तर त्यस्तो पटके सेवा सम्बन्धी प्रस्ताव, कागजातहरू तयार गर्ने, प्रस्ताव आह्वान गर्ने र मूल्यांङ्कन गर्ने जस्ता कुराहरू सेवा खरिदभन्दा

महङ्गो पर्न जाने र समय समेत खेर जाने अवस्थामा र सोझै खरिद विधि जस्तो अपारदर्शी प्रक्रिया अवलम्वन गर्न समेत मनासिब नभएको अवस्थामा यस विधिको चयन गरी परामर्शदाता छनौट गर्न सकिने व्यवस्था नियम ८३ मा समेत रहेको छ। यस विधिमा आवश्यकता अनुसार TOR तयार गरी परामर्शदाताको आवश्यक योग्यता र अनुभव सहितको आशयपत्र वा सूचना जारी गरी सोका आधारमा संक्षिप्त सूची तयार पारिन्छ। संक्षिप्त सूचीमा परेका मध्ये सबैभन्दा योग्य र अनुभवीलाई छनौट गरी निजलाई प्राविधिक र आर्थिक प्रस्ताव पेश गर्न लगाई वार्ता गरी छनौट गरिन्छ।

६.७ विशिष्टीकृत सेवा छनौट (Selection of Particular Type of Consultant)

सार्वजनिक निकाय, अन्तर्राष्ट्रिय अन्तरसरकारी संस्था, संयुक्त राष्ट्र संघीय एजेन्सीहरू, बैंक तथा वित्तीय संस्था, खरिद एजेण्ट वा निरीक्षण एजेण्ट जस्ता व्यक्ति वा संस्थाका विशिष्टीकृत सेवा लिनुपर्दा विशेष प्रकृतिको कार्यविधि अपनाई परामर्श सेवा लिन सकिने व्यवस्था ऐनको दफा ४१(घ१) र (घ२) मा छ। यस्तो संस्थागत स्वरुपका परामर्श सेवा लिनुपर्दा QCBS विधि अवलम्वन गरी प्राविधिक र आर्थिक प्रस्तावको अंकभारलाई आधा-आधा कायम गरी गर्ने गरिन्छ।

७. परामर्श सेवा खरिदको लेखापरीक्षण

७.१ लेखापरीक्षणको उद्देश्य

सम्बन्धित सार्वजनिक निकायको आवश्यकता अनुरुप हुने गरी योग्य परामर्शदाता छनौट भई खरिद सम्झौता भए/नभएको मूल्यांकन गर्नु यसको उद्देश्य रहेको हुन्छ।

७.२ जोखिम तथा नियन्त्रण

परामर्श सेवा खरिदका विविध चरणका उद्देश्य पुरा नभएको हुन सक्ने जोखिम पत्ता लगाई जोखिम सिर्जना हुनबाट रोक्न आवश्यक नियन्त्रण विधिहरूका बारेमा विश्लेषण गरी अपनाउनुपर्ने लेखापरीक्षण विधिहरू निर्धारण गर्नु पर्दछ।

- **जोखिम** – जोखिम भन्नाले खरिद प्रणाली अन्तर्गत सामान्य तवरले पत्ता लगाउन नसकिने सम्भावित गल्ती वा व्यवस्थापनको त्रुटिलाई बुझिन्छ।
- **नियन्त्रण विधिहरू** – सम्भावित जोखिमलाई नियन्त्रण गर्ने साधन वा जोखिमका खराब असरलाई कम गर्ने उपायहरूलाई नियन्त्रण विधि भनिन्छ।

लेखापरीक्षणका क्रममा यी र यस्ता विषय नै हेर्नुपर्दछ भनी यकिन गर्न कठिन हुन्छ। लेखापरीक्षकले लेखापरीक्षण गरिने निकायको कारोबारको प्रकृति तथा आकारलाई मध्यनजर गर्दै आन्तरिक नियन्त्रण व्यवस्थाको प्रावधान तथा कार्यान्वयन समेतको मूल्यांकन गरी लेखापरीक्षणको दायरा निर्धारण गर्नु पर्दछ। परामर्श सेवा खरिदको लेखापरीक्षण गर्दा ध्यान दिनु पर्ने प्रमुख पक्षहरू देहाय अनुसार हुन सक्दछन् :–

७.३ प्रस्तावको मूल्यांकन (Evaluation of Proposal)

(क) प्राविधिक मूल्यांकन (Technical Evaluation) – प्राविधिक प्रस्ताव मूल्यांकन परामर्श सेवा प्राप्तिको सबैभन्दा महत्वपूर्ण पक्ष भएकोले यसको मूल्यांकन गर्दा देहाका बुँदाहरूमा आश्वस्त हुनुपर्दछ :–

- मूल्यांकनका आधारहरू पूर्व स्वीकृत भएको ।
- मूल्यांकनका आधार विषयपरक नभै वस्तुपरक भएको ।
- निष्पक्ष मूल्यांकनका लागि पर्याप्त सूचना तथा तथ्यांक रहेको ।
- सूचीकरण (Short Listing) को उपयुक्त आधार भएको ।
- मूल्यांकनका आधार समानरुपले लागू गरिएको ।
- प्राविधिक प्रस्तावसाथ पेश भएका कागजात विश्वसनीय भएको ।
- सार्वजनिक खरिद कानून वा दातृ निकायका खरिद मार्गदर्शनको अनुशरण भएको ।

(ख) वित्तीय मूल्यांकन (Financial Evaluation) प्राविधिक प्रस्ताव मूल्यांकन पछि वित्तीय मूल्यांकन परामर्श सेवा प्राप्ति प्रक्रियाको अर्को महत्वपूर्ण पक्ष हो, जसमा निम्न कुरामा ध्यान दिनुपर्दछ :–

- सार्वजनिक खरिद कानून वा दातृ निकायको खरिद मार्गदर्शन पालना भए/नभएको,
- बोलपत्र कागजातमा उल्लेख गरिएको विभिन्न विदेशी मुद्रालाई तुलनाको लागि एउटै मुद्रामा परिवर्तन गर्दा गणना मूल्य गलत हुने सम्भावना,
- वार्ताका क्रममा कार्यक्षेत्रमा गरिएको थप, घट,
- तोकिएको ढाँचामा प्रस्ताव पेश नहुँदा विभिन्न प्रस्तावहरूको तुलना गर्न हुने कठिनाइ,
- वार्ता विधिको अभिलेख नराखेको वा उपयुक्त तवरले नराखिएको ।

७.४ कार्यक्षेत्रमा फेरबदल (Variation in Scope of Works)

कार्यक्षेत्र तथा जिम्मेवारी किटान गरेर मात्र परामर्शदाको नियुक्ति गरिन्छ । सामान्यतया निर्माण कार्यको इञ्जिनियरिङ्ग डिजाइन तथा सुपरिवेक्षणका लागि परामर्शदाताहरू नियुक्त गरिन्छन् । परामर्शदातालाई गरिने भुक्तानी खरिद सम्झौताको प्रकृतिमा भर पर्दछ जस अन्तर्गत समयमा आधारित (Time Based) वा एकमुष्ट सेवा शुल्क भुक्तानी गर्ने ठेक्का पर्दछन् । यस सम्बन्धमा लेखापरीक्षणका क्रममा देहायका पक्षमा ध्यान दिनुपर्दछ :–

- सम्झौतामा उल्लिखित विद्यमान कार्यको कार्यक्षेत्रसँग असम्बन्धित कार्यहरूमा संशोधन,
- वार्ताद्वारा थप गरिएका कार्यहरूको दर निर्धारण उचित रहे/नरहेको,
- विकल्पहरूको विश्लेषण तथा पुष्ट्याइँ बेगर भेरिएशन आदेशबाट काम थप गरे/नगरेको,
- कार्यक्षेत्रमा परिवर्तन नभए तापनि पर्याप्त कारण विना म्याद थप गरे/नगरेएको,
- कार्यक्षेत्र कटौती भएको वा कार्य सम्पन्न नभएको अवस्थामा पनि पुरै सम्झौता रकम भुक्तानी गरे/नगरेको,
- पहिले नियुक्त गरेको परामर्शदाताको कार्यक्षेत्र कटौती गरी सोही कार्यको लागि अर्को परामर्शदाता नियुक्ति गरे/नगरेको,
- अधिकार प्राप्त अधिकारीको स्वीकृति बेगर खरिद सम्झौताको म्याद थप भए/नभएको ।

७.५ परामर्शदाताको कार्य सम्पादन तथा भुक्तानी (Performance & Payment of Consultants)

यस सम्बन्धमा लेखापरीक्षणका क्रममा देहायका पक्षमा ध्यान दिनुपर्ने देखिन्छ :–

- समयमा कार्य प्रारम्भ नगरेको हुन सक्ने, कार्य नभएको अवस्थाको समेत भुक्तानी हुन सक्ने,
- कार्यतालिका (Work Schedule) बमोजिम कार्य प्रगति नगरेको हुन सक्ने,

- पर्याप्त कारण र पुष्ट्याइँ बेगर परामर्शदाताले काम नगरेको अवधिको लागि भुक्तानी,
- निर्माण कार्य सुचारु नभएको वा स्थगित भएको समयमा समेत परामर्शदातालाई सुपरभिजन वापतको भुक्तानी गरेको हुन सक्ने,
- पर्याप्त कारण र पुष्ट्याइँ बेगर परामर्शदातालाई विभिन्न किसिमका दाबीहरू (Claims)को भुक्तानी गरेको हुन सक्ने,
- सोधभर्ना हुने खर्च (Reimbursable Expenses) पुष्टि गर्ने पर्याप्त प्रमाण, कागजात पेश नगरेको हुन सक्ने,
- आयोजनाको उद्देश्य बाहेकका खर्चको सोधभर्ना गरेको हुन सक्ने,
- खरिद सम्झौता अन्तर्गत खरिद गरिएका पूँजीगत मालसामान कार्यालय/आयोजनालाई हस्तान्तरण नभएको हुन सक्ने,
- सम्झौताका शर्त विपरित स्थानीय मुद्राको अंश समेत वैदेशिक मुद्रामा भुक्तानी गरेको हुन सक्ने,
- सम्झौताको शर्त विपरित भ्रमण खर्च भुक्तानी गरेको हुन सक्ने,
- स्वीकृत कार्यक्षेत्रले समेटेको कामको लागि समेत भेरिएशन आदेश जारी गरेको हुन सक्ने,
- परामर्शदाताका जनशक्ति र सुविधाहरू स्वीकृत परिमाण तथा रकमको सीमाभित्र नरहेको हुन सक्ने,
- अन्य खर्चहरू (Out of Pocket Expenses) स्वीकृत रकमभित्र नरहेको हुन सक्ने ।

८. परामर्श सेवा खरिदमा जोखिमका क्षेत्र

८.१ परामर्श सेवाको लागत अनुमान तयारीमा रहेका जोखिम तथा समस्या

- जिल्ला दररेटमा परामर्श सेवाका आइटम नहुने वा नखुल्ने,
- सबै प्रकारका परामर्श सेवाको दररेट उपलब्ध हुने नगरेको,
- दररेट निर्धारित गर्ने र प्रतिवेदन गर्ने संयन्त्रको अभाव रहेको,
- अन्तर्राष्ट्रिय तथा स्थानीय विज्ञहरूको मासिक परामर्श शुल्क (तलब, अन्य सुविधा), दैनिक तथा भ्रमण भत्ता एवं आउट अफ पकेट एक्सपेन्सेस को लागत अनुमान तयार गर्नको लागि उपयुक्त एवं ठोस आधार लिने गरेको नपाइएको, आयोजना पिच्छे फरक खालको लागत अनुमान तयार हुने गरेको,
- स्वदेशी तथा वैदेशिक विज्ञहरूको पारिश्रमिक दर हचुवाको आधारमा निर्धारण हुने गरेको कतिपय आयोजनामा वैदेशिक परामर्श दातृ संस्थाको टिम लिडर तथा अन्य विज्ञको मासिक पारिश्रमिक २५,०००।- अमेरिकी डलरसम्म (अर्थात रु.२६-२७ लाखसम्म) र स्वदेशी विज्ञको मासिक पारिश्रमिक रु. २,५०,०००।- सम्म हुने गरेको,
- परामर्शदाता कार्यालयको व्यवस्थापन खर्च ५ प्रतिशत भन्दा बढी राखी लागत अनुमान स्वीकृत तथा भुक्तानी गरेको हुन सक्ने,
- एक पटक स्वीकृत भएको डिजाइन वा लागत अनुमानमा संशोधन गर्नु पर्दा त्यस्तो संशोधन शुरुको लागत अंकमा २५ प्रतिशतभन्दा बढी फरक परेमा वा त्रुटिपूर्ण डिजाइन वा अस्वाभाविक लागत अनुमान तयार गरेको कारणले कार्य प्रभावित भएमा त्यस्तो डिजाइन वा

लागत अनुमान तयार, जाँच वा स्वीकृत गर्ने पदाधिकारी र सो कार्यमा संलग्न परामर्शदाता प्रचलित कानून बमोजिम भागिदार हुने व्यवस्था ऐनको दफा ५ को उप दफा (२) मा गरिएको छ । यद्यपि परामर्श सेवा लिई तयार गरिएका सडक, पुल तथा सिँचाइका कतिपय संरचनाको डिजाइन तथा लागत अनुमान त्यस्ता संरचना निर्माणका क्रममा पटक, पटक संशोधन गर्नुपर्ने र लागत तथा समयको वृद्धि हुने गरेको अवस्थामा समेत कानूनको उक्त व्यवस्था अनुसार त्यस्तो डिजाइन वा लागत अनुमान तयार, जाँच वा स्वीकृत गर्ने पदाधिकारी र सो कार्यमा संलग्न परामर्शदातालाई जिम्मेवार गराएको पाइएको छैन ।

८.२ परामर्शदाता छनौट र सम्झौता कार्यान्वयन चरणका जोखिमहरू

- परामर्शदातृ फर्मका विज्ञहरूबाट सम्झौता अनुसार फिल्ड अफिस एवं होम अफिसबाट प्रदान गरिने सेवाहरूको परिमाण तथा गुणस्तर सम्बन्धमा सम्बन्धित आयोजना व्यवस्थापनबाट उचित अनुगमन, मूल्यांकन तथा नियन्त्रण हुन नसकेको साथै निजहरूको उपस्थिति यकिन हुने नगरेको,
- प्राविधिक प्रस्ताव पेश गर्ने वेलामा निर्धारित स्पेसिफिकेशन, योग्यता तथा अनुभव प्राप्त विज्ञहरूको नाम उल्लेख गर्ने तर सम्झौता पश्चात् कार्यस्थलमा खटाउने अर्कै व्यक्ति खटाउने प्रवृत्ति रहेको,
- आयोजनाको निर्माण कार्य शुरु नभएको वा स्थगन भएको अवधिको समेत निर्माण सुपरभिजन भनी पारिश्रमिक तथा अन्य खर्च दाबी गरेको आधारमा भुक्तानी हुने गरेकोले अनावश्यक परामर्श खर्च व्यहोर्नु परेको,
- सामान्य सिद्धान्त अनुसार आउट अफ पकेट एक्पेन्सेस तथा प्रोभिजनल समबाट गरिने नन-कम्पिटिटिभ प्रकृतिका खर्चको लागि सपोर्टिङ डकुमेण्ट्स (बिल, भरपाई आवश्यक पर्नेमा यस्ता आइटमलाई सम्झौता अवधिभर भुक्तानी गर्ने गरी मासिक रुपमा लम सम राखी विना बिल, भरपाई भुक्तानी हुने गरेको जसले गर्दा परामर्शदाताको खर्च नभएको अवस्थामा पनि त्यस्ता आइटममा नियमित भुक्तानी गर्नु पर्ने अवस्था रहेको,
- विभागीय जनशक्ति प्रयोग नगरी अनावश्यक परामर्शदाता नियुक्त गरेको हुन सक्ने,
- विगतका समयमा काम नगर्नेलाई नियुक्त गर्न सक्ने,
- स्वदेशी विशेषज्ञ उपलब्ध भए तापनि विदेशी नियुक्ति गर्न सक्ने,
- दक्ष परामर्शदाता नियुक्त नहुन सक्ने,
- पर्याप्त प्रतिस्पर्धा वेगर परामर्शदाता नियुक्त गर्न सक्ने,
- लागत अनुमान तयार नगर्न सक्ने,
- सम्झौताभन्दा बढी भुक्तानी हुन सक्ने,
- परामर्शदाताको स्वार्थ बाझिएको हुन सक्ने,
- कार्य सम्पन्न नभई पुरै भुक्तानी गरेको हुन सक्ने,
- फर्मको भुक्तानीमा कर कट्टी तथा विज्ञहरूको पारिश्रमिक कर कट्टी नगरेको हुन सक्ने,
- कार्य क्षेत्रगत शर्त (TOR) अनुसारका कार्य नगरेको हुन सक्ने,
- सम्झौतामा उल्लिखित प्रतिवेदनहरू तयार नगरेको हुन सक्ने,

- निर्माण कार्य नभएको अवधिमा पनि निर्माणको सुपरभिजन वापतको रकम भुक्तानी भई रहन सक्ने,
- स्थानीय मुद्रामा भुक्तानी दिनु पर्नेमा विदेशी मुद्रामा भुक्तानी हुन सक्ने,
- शुल्क भुक्तानी गर्दा खर्च शीर्षक ३११७२ (पूँजीगत अनुसन्धान तथा परामर्श) बाट नगरी अन्य शीर्षकबाट गरेको हुन सक्ने,
- काम गरेको प्रमाण कागजात संलग्न नगर्न सक्ने,
- समयमा काम नगरेको अवस्थामा पनि पूर्व निर्धारित क्षतिपूर्ति नलिन सक्ने ।

९. परामर्श सेवा खरिदको लेखापरीक्षण जोखिम तथा नियन्त्रण विधि

परामर्श सेवा खरिदको लेखापरीक्षणको सन्दर्भमा निर्धारण गर्नुपर्ने सम्भावित जोखिम तथा सो को नियन्त्रण विधिलाई तालिकामा निम्नानुसार प्रस्तुत गर्न सकिन्छ :–

प्रमुख जोखिम (Main Risks)		**नियन्त्रण विधि (Control Techniques)**
१.	अनावश्यक परामर्शदाताको नियुक्ति हुन सक्ने	सार्वजनिक खरिद ऐनको दफा २९ बमोजिम मौजुदा विभागीय जनशक्ति तथा सर्वेक्षण यन्त्र, उपकरण समेतको विचार गरेर मात्र परामर्श सेवा लिनुपर्ने व्यवस्था रहेको ।
२.	स्थानीय स्तरमा नै आयोजनाको लागि आवश्यक विशेषज्ञहरू उपलब्ध हुँदा हुँदै विदेशी परामर्शदाताको नियुक्ति गरेको हुन सक्ने	स्थानीय प्राविधिकहरूबाट कार्य सम्पन्न हुन नसक्ने भएमा अन्तर्राष्ट्रिय परामर्शदाताको नियुक्ति गर्न नेपाल सरकारको पूर्व स्वीकृति लिनुपर्ने, त्यस्तै विदेशी सल्लाहकारको सेवा प्राप्त गर्नुपर्ने भएमा स्वदेशी सल्लाहकारको समेत बढी संलग्नता हुने गरी सम्झौता गर्नु पर्दछ ।
३.	प्रस्ताव पेश गर्ने पर्याप्त समयावधिको अभावमा योग्य परामर्शदाताले प्रस्ताव पेश गर्न सक्षम नहुन सक्ने	राष्ट्रिय स्तरको पत्र पत्रिकामा कम्तीमा ३० दिनको सूचना दिई प्रस्ताव आव्हान गर्नुपर्ने ।
४.	सरकारलाई थप व्ययभार पर्ने गरी अदक्ष र अयोग्य परामर्शदाताको नियुक्ति गर्न सक्ने	१. प्रस्ताव पेश गर्न आव्हान गर्दा क्षेत्रगत शर्तहरू पनि समावेश गर्नुपर्ने, २. प्रस्ताव आव्हानको कागजातमा मूल्यांकनका योग्यता, सीमाहरू दिइन्छन्, कामको प्रकृति अनुसार प्राविधिक र आर्थिक प्रस्तावलाई क्रमशः ७०-९० प्रतिशत र १०-३० प्रतिशतसम्म भार प्रदान गरिन्छ । प्राविधिक प्रस्तावमा ७० प्रतिशतभन्दा बढी अंक प्राप्त गर्ने परामर्शदाता मात्र योग्य मानिन्छन् । ३. प्राविधिक प्रस्तावको मूल्यांकन समाप्त हुने वित्तिकै आर्थिक प्रस्तावको मूल्यांकन गरी दुवै प्रस्तावको मूल्यांकनको अंक जोड्दा उच्च अंक प्राप्त गर्ने परामर्शदातालाई ठेक्का प्रदान गरिन्छ ।

५.	योग्य परामर्शदाताहरूको छनौट नभएको कारणबाट आयोजनाको समय र लागत (Time & Cost Over-run) वृद्धि हुन सक्ने	१. प्रस्तावहरूको मूल्यांकन गर्दा मूल्यांकन समितिले विस्तृत तथा व्यवस्थित रुपमा भार प्रदान गर्ने पूर्व निर्धारित आधार प्रयोग गरी गर्नुपर्ने, २. मूल्यांकन मुख्य रुपमा निम्न विषयमा अंकभार प्रदान गर्ने विषयमा आधारित हुन्छः– • परामर्शदाताको अनुभव तथा योग्यता, • कार्य सम्पादन गर्ने विधि र शैली, • सेवासँग सम्बन्धित प्राविधिक उपकरणहरू, • कार्य अनुभव तथा व्यवस्थापन दक्षता आदि । ३. अंकभार अनुसारका प्रस्तावको मूल्यांकनपछि उपयुक्त अधिकारीबाट स्वीकृत गरिन्छ र सहमति (Concurrence) का लागि सम्बन्धित दातृ निकायकोमा पठाइन्छ । ४. प्राविधिक प्रस्ताव मूल्यांकनमा उच्च अंकभार प्राप्त गर्ने परामर्शदाताको आर्थिक प्रस्ताव खोलिन्छ । यदि प्रस्ताव गरिएको कबोल अंक स्वीकृत लागत अनुमान वा बजेटभन्दा बढी भएमा विज्ञहरूको कार्यविधि तथा समयतालिकामा हेरफेर गर्न वार्ता (Negotiation) गरिन्छ ।
६.	परामर्शदाताले बढी मूल्य समायोजन रकम दाबी गर्न सक्ने	परामर्श खरिद सम्झौतामा तोकिएको अवस्थादेखि बाहेक र निर्धारित विधिभन्दा फरक हुने गरी मूल्य समायोजन भुक्तानी दिन मिल्दैन ।
७.	प्रतिलिपी बिलहरू पेश भई एउटै कार्यको लागि एक पटकभन्दा बढी भुक्तानी हुन सक्ने	अन्तरिम बिल साथ बिजक (इन्भ्वाइस) तथा रसिदका सक्कल प्रति लेखापरीक्षणमा पेश गर्नुपर्ने व्यवस्था रहेको ।
८.	विद्यमान कार्यक्षेत्रसँग प्रत्यक्ष रुपमा असम्बन्धित कार्य दिने र थप कार्यको लागि वार्ताद्वारा तय गरिएको दर अस्वाभाविक हुन सक्ने	प्रदान गरिएको थप कार्य मौजुदा कार्यक्षेत्रसँग सम्बन्धित हुनुपर्दछ र वार्ताद्वारा तय गरिएको दर पहिलेको दर अनुरुप स्वाभाविक हुनुपर्दछ । दरमा भएका उतार चढावहरूको पर्याप्त कारण सहित पुष्टि गरिनुपर्दछ ।
९.	बढी लागत पर्ने गरी परामर्शदाताको नियुक्ति गरेको हुन सक्ने	सार्वजनिक खरिद ऐन, नियमावली बमोजिम आयोजनाको सम्भाव्यता अध्ययन, अनुसन्धान, ड्रइङ्ग/डिजाइन, सर्वे, सुपरिवेक्षण आदिको खर्च आयोजना लागतको ५ प्रतिशतभन्दा बढी भएमा परामर्शको लागि विभागीय प्रमुखले सम्बन्धित सचिवको स्वीकृतिमा एक प्राविधिक समितिको गठन गर्नुपर्ने व्यवस्था रहेको ।

१०.	स्थानीय मुद्रामा भुक्तानी गर्नुपर्ने सेवा तथा सोधभर्नायोग्य खर्चका भुक्तानी वैदेशिक मुद्रामा गरेको हुन सक्ने	तोकिएको सेवाका लागि मात्र वैदेशिक मुद्रामा भुक्तानी गरिएको सुनिश्चित गर्न बोलपत्र कागजात र सम्झौता कागजात (Bid & Contract Documents) को जाँच, परीक्षण गर्नुपर्दछ ।
११.	स्रोतमा कर कट्टी नगरी तथा विज्ञहरूको पारिश्रमिक आयकर निर्धारण नगरी भुक्तानी दिएको हुन सक्ने ।	दातृ निकाय, परामर्शदाता र आयकर ऐन, २०५८ अनुसार वासिन्दा वा गैर वासिन्दा कुन हैसियतमा पर्ने हो सो समेत विचार गरी अग्रिम आय कर तथा पारिश्रमिक आय कर निर्धारण गर्नुपर्ने व्यवस्था रहेको ।

सन्दर्भ ग्रन्थ सूची

- सार्वजनिक खरिद ऐन (पहिलो संशोधन सहित), २०६३, कानून किताब व्यवस्था समिति, काठमाडौँ ।
- सार्वजनिक खरिद नियमावली (छैटौँ संशोधन सहित),२०६४, कानून किताब व्यवस्था समिति, काठमाडौँ ।
- शर्मा, रमेश कुमार, नेपालमा सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापन, सिद्धान्त र व्यवहार ।
- महालेखा परीक्षकको विभिन्न वार्षिक प्रतिवेदनहरू ।
- www.ppmo.gov.np

नेपालको संघीयतामा राजश्व प्रशासन



✍ लेख बहादुर थापा*

१. सन्दर्भ शुरुवात :

नेपालको वर्तमान संविधानको धारा २३२ ले संघ, प्रदेश र स्थानीय तह बीचको सम्बन्ध सहकारिता, सह-अस्तित्व र समन्वयको सिद्धान्तमा आधरित हुने उल्लेख गरेकोले संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले आ-आफ्नो राजनीतिक, प्रशासनिक तथा वित्तीय अधिकार प्रयोग गर्दा एक आपसमा प्रतिस्पर्धा नगरी समानता तथा मुलुकको सार्वजनिक हितमा एक अर्कालाई परिपूरक हुने गरी व्यवस्थापन गर्नु पर्ने हुन्छ। वित्तीय संघीयताको सन्दर्भमा खर्चको विकेन्द्रीकरण भन्दा राजश्व परिचालनको विकेन्द्रीकरण बढी पेचिलो हुन्छ। तीन तहका सरकारलाई एकल अधिकार भएपनि स्रोतहरू भने दुई वा दुई भन्दा बढी तहका साझा राजश्व अधिकार संविधानले व्यवस्था गरेको छ । संविधान र कानूनले दिएको अधिकार क्षेत्र भित्र रही कर तथा गैह्रकर उठाउँदा जनतालाई करको दोहोरो तेहेरो भार पर्ने मात्र होइन, करका कारण आर्थिक-सामाजिक क्रियाकलापहरू संकुचित हुने जोखिमलाई मध्य नजर गर्नु पर्दछ। संविधानको धारा ११५, २०२ र २२८ ले कानून बमोजिम बाहेक कुनै पनि तहको सरकारले कर लगाउन तथा उठाउँन नपाउने व्यवस्था गरी प्रतिनिधित्व विना कर लगाउनु हुदैन (no taxation without representation) भन्ने सिद्धान्तलाई आत्मासाथ गरेर कर लगाउने समन्वयात्मक व्यवस्था गर्नु पर्दछ।

२. आर्थिक अधिकार सम्बन्धी व्यवस्था :

संविधानको प्रस्तावनामा संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासन व्यवस्थाको माध्यमद्वारा दिगो शान्ति सुशासन, विकास र समृद्धिको आकांक्षा पूरा गर्न राज्यको संरचना संघ, प्रदेश र स्थानीय तह गरी तीन तहको हुने व्यवस्था छ। धारा ५७ मा राज्य शक्तिको बाँडफाँड अन्तर्गत संघको अधिकारको सूची अनुसूची (५) प्रदेशको अधिकार, अनुसूची (६) संघ र प्रदेशको साझा अधिकार, अनुसूची (७) मा स्थानीय तहको अधिकार, अनुसूची (८) मा उल्लेख गरिएको छ। संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको साझा अधिकार अनुसूची ९ मा उल्लेख गरिएको छ। तिनै अधिकारको सूचीका आधारमा गाउँ सभा, नगर सभा र प्रदेश सभाले कानून बनाउन सक्ने व्यवस्था छ। संविधानको धारा ५९ अनुसार आर्थिक अधिकारको प्रयोग संविधानमा व्यवस्था अनुसार संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नो अधिकार क्षेत्र भित्र आर्थिक अधिकार सम्बन्धी कानून बनाउने,

* लेखापरीक्षण अधिकारी, महालेखापरीक्षकको कार्यालय

वार्षिक बजेट बनाउने, नीति, योजना बनाई कार्यान्वयन गर्ने व्यवस्था गरिएको छ। संघले साझा सूचीका विषयमा प्रदेशलाई समेत लागू हुने गरी कानून बनाउन सक्ने व्यवस्था गरिएको छ। संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले प्राकृतिक स्रोतको उपयोग गर्दा समुदायलाई पनि प्राथमिकता दिनु पर्दछ। वैदेशिक सहायता र ऋण लिने अधिकार केन्द्र सरकारलाई मात्र हुने र धारा ६० अनुसार राजस्व स्रोतको बाँडफाँड सम्बन्धी संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नो अधिकार क्षेत्र भित्र कर लगाउन र स्रोतहरूबाट राजस्व उठाउन सक्ने व्यवस्था गरिएको छ।

भन्सार अन्तशुल्क मूल्य अभिवृद्धि कर संस्थागत आयकर, व्यक्तिगत आयकर, पारिश्रमिक कर, राहदानी शुल्क, भिसा शुल्क, पर्यटन दस्तुर, सेवा शुल्क दस्तुर, दण्ड जरिवाना आदि करहरू संघीय सरकारले उठाउन सक्ने व्यवस्था अनुसूची ५ मा गरिएको छ। अनुसूची- ६ को क्रमसंख्या ४ मा घरजग्गा रजिष्ट्रेशन शुल्क, सवारी साधन कर, मनोरञ्जन कर, विज्ञापन कर, पर्यटन, कृषि आयमा कर, सेवा शुल्क दस्तुर, दण्ड जरीवाना प्रदेशले उठाउन सक्ने करको रुपमा उल्लेख गरिएको छ। अनुसूची ८ को क्रमसंख्या ४ मा स्थानीय कर, सम्पत्ति कर, घरवहाल कर, घरजग्गा रजिष्ट्रेशन शुल्क, सवारी साधन कर, सेवा शुल्क दस्तुर, पर्यटन शुल्क, विज्ञापन कर, व्यवसाय कर, भूमि कर, दण्ड जरिवाना, मनोरञ्जन कर, मालपोत संकलन आदि कर स्थानीय तहले उठाउन सक्ने व्यवस्था गरिएको छ। संघ, प्रदेश र स्थानीय तहका अधिकारको अनुसूची ९ को क्रमसंख्या ६ मा सेवा शुल्क, दस्तुर, दण्ड, जरिवाना तथा प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त रोयल्टी, पर्यटन शुल्क संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले उठाउन पाउने व्यवस्था गरिएको छ।

३. राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको भूमिका

नेपालको संविधानको धारा २५० को उपधारा (१) मा भएको राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको गठनसम्बन्धी व्यवस्था अनुसार आयोगमा अध्यक्ष र अन्य चारजना सदस्यहरू रहने प्रावधान छ। नेपालको संविधानको भाग २६ को धारा २५१ मा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको काम, कर्तव्य र अधिकार तोकिएका छ।

नेपालमा संघीय शासन प्रणाली अवलम्बन गरिएसँगै तीन तहका सरकारहरूबीच गरिएको राज्यशक्तिको बाँडफाँडलाई वास्तविक अर्थमा कार्यान्वयन गर्नका लागि देशमा उपलब्ध प्राकृतिक एवम् वित्तीय स्रोतहरूको न्यायोचित वितरण सुनिश्चित गर्न आयोगको व्यवस्था गरिएको हो। वित्त आयोगलाई वित्त संरक्षक (Fiscal Custodian) को भूमिका प्रदान गरेको छ। आयोगले संघ, प्रदेश र स्थानीय तहका सरकारहरूबीच हुने राजस्वको बाँडफाँड, वित्तीय समानीकरण अनुदान, सशर्त अनुदान तथा आन्तरिक ऋण र प्राकृतिक स्रोतको बाँडफाँडका सम्बन्धमा सिफारिस गर्ने कार्य गर्दछ। राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ को परिच्छेद २ को दफा ३ मा आयोगका काम, कर्तव्य र अधिकार तोकिएको व्यवस्था अनुसार आर्थिक वर्ष २०७५।७६ को लागि २०७५।२।११ को सिफारिस निम्नानुसार रहेको छ।

क) **संघीय सरकारबाट प्रदेश तथा स्थानीय सरकारलाई हुने राजश्व बाँडफाँड सम्बन्धी सिफारिसको आधार** अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ अनुसार केन्द्र, प्रदेश र स्थानीय तहलाई क्रमश ७०, १५ र १५ प्रतिशतका दरले बाँडफाँड गर्ने व्यवस्था अनुसार जनसंख्या र जनसाँङ्ख्यक

विवरण, क्षेत्रफल, मानव विकास सूचकाङ्क र न्यून विकास सूचकाङ्कमा क्रमश ७०, १५, ५ र १० प्रतिशतका दरले प्रत्येक स्थानीय तहले न्यूनतम रु. ३ करोड पाउने गरी ढाँचा तोकिएको थियो ।

ख) आन्तरिक ऋण सम्बन्धी सिफारिसको आधार :

ऋण परिचालन गर्दा नेपाल सरकारको कुलगार्हस्थ्य उत्पादनको ५ प्रतिशत नबढ्ने गरी उपयोग बढी पूँजी निर्माणमा परिचालन गर्ने र प्रदेश तथा स्थानीय सरकारले नेपाल सरकार/प्रदेश सरकार राजश्व बाँडफाँड र प्रदेश तह/ स्थानीय तहको आन्तरिक स्रोतबाट प्राप्त हुने राजश्वको १० प्रतिशत, पूँजी निर्माण र दीर्घकालिन लाभका क्षेत्रमा गर्ने साधारण प्रकृतिका र प्रशासनिक खर्चका लागि उपयोग नगर्ने गरी सिफारिस गरिएको थियो ।

ग) वित्तीय समानीकरण अनुदान र सशर्त अनुदान सम्बन्धी सिफारिसको आधार :

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग एने, २०७४ अनुसार प्रदेश तथा स्थानीय तहमा रहेको शिक्षा , स्वास्थ्य , खानेपानी जस्ता माव विकास सूचकाङ्क, सन्तुलित विकासको अवस्था, आर्थिक, सामाजिक वा अन्य कुनै प्रकारको विभेद अवस्था, पुऱ्याउनु पर्ने सेवा, राजश्वको अवस्था र उठाउन सक्ने क्षमता र खर्चको आवश्यकता अनुसार स्थानीय तहको खर्चको आवश्यकता र राजश्व क्षमता बीचको अन्तर, मानव गरिबी सूचकाङ्क, सामाजिक तथा आर्थिक विभेद सूचकाङ्क र पूर्वाधार सूचकाङ्क ७०,१५,१५ प्रतिशत तथा प्रदेश तहको खर्चको लागत, बहुआयमिक गरिबी सूचकाङ्क, सामाजिक तथा आर्थिक विभेद सूचकाङ्क र पूर्वाधार सूचकाङ्क ६०,१५,१५ र १० प्रतिशत भार दिइएको छ । प्रस्तुत गरिएका आधारहरू बमोजिम प्राप्त हुने वित्तीय समानीकरण अनुदान र सो न्यूनतम अंकको योगफल स्थानीय तहमा कम्तीमा रु. ६ करोड हुने गरी र प्रदेश तहमा प्रत्येक प्रदेशलाई न्यूनतम रु. १ अर्ब २ करोड हुने गरी उपलब्ध गराउन सिफारिस गरिएको थियो ।

घ) प्रदेश सरकारबाट स्थानीय तहमा हुने सवारी साधन कर बाँडफाँड सम्बन्धी सिफारिस :

सवारी साधन कर मध्ये ६० प्रतिशत रकम प्रदेश सरकारले र ४० प्रतिशत रकम सम्बन्धित प्रदेश भित्रका स्थानीय तहका सञ्चित कोषमा दाखिला हुने गरी बाँडफाँड गर्नु पर्ने गरी जनसंख्या, सडक लम्बाई र वन तथा हरियालीको पक्षमा ४५, ५० र ५ प्रतिशत भार दिइ वितरण गर्ने व्यवस्था मिलाइएको थियो ।

४. संघ तथा प्रदेश तहको आर्थिक वर्ष २०७५।७६ को बजेट तथा राजश्व नीतिहरू :

४.१ संघीय बजेट र राजश्व नीति

संघीय सकरकाले २०७५।७६ मा आफ्ना नीति तथा कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्न रु. १३ खर्ब १५ अर्ब १६ करोड विनियोजन भएकोमा चालुतर्फ रु.८ खर्ब ४५ अर्ब ४४ करोड अर्थात ६४.३ प्रतिशत, पूँजीगततर्फ रु. ३ खर्ब १३ अर्ब ९९ करोड अर्थात २३.९ प्रतिशत र वित्तीय व्यवस्थातर्फ रु. १ खर्ब रु. ५५ अर्ब रु. ७१ करोड अर्थात ११.८ प्रतिशत रहकोमा खर्च व्यहोर्ने स्रोत मध्ये राजश्वबाट रु. ८ खर्ब ३१ अर्ब ३१ करोड अर्थात ६३.२१ प्रतिशत, वैदेशिक अनुदानबाट रु. ५८ अर्ब ८१ करोड (४.४७ प्रतिशत), वैदेशिक ऋणबाट रु. २ खर्ब ५३ अर्ब २ करोड अर्थात १९.२४ प्रतिशत र आन्तरिक ऋणबाट रु. १ खर्ब ७२ अर्ब अर्थात १३.०१ प्रतिशत संकलन गरी मुलुकी प्रशासन संचालन गर्ने व्यवस्था मिलाएको थियो ।

आयको मुख्य स्रोत राजश्व रु. ८ खर्ब ३१ अर्ब ३१ करोड अनुमान गरेकोले राजश्वको लक्ष्य पूरा गर्न सबै आर्थिक क्रियाकलापहरूलाई करको दायरामा ल्याई राजश्वको आधार फराकिलो बनाउने, आर्थिक क्रियाकलापहरूको विस्तारमा सहयोग पुग्ने गरी कर प्रणालीलाई लगानी मैत्री बनाई उत्पादनमूलक उद्योग तथा व्यवसायको प्रवर्द्धन गर्ने, करको संरचना र करका दरहरूमा समय सापेक्ष सुधार गरी कर प्रणालीलाई थप प्रगतिशिल र समन्यायिक बनाउने राजश्व प्रशासनमा सुधार गरी करदातालाई दक्ष, व्यवसायिक, स्वच्छ एवम् सुदृढ कर प्रशासनको सुनिश्चितता दिने, कर कानूनको पालनमा जोड दिदै कर छली तथा चुहावट नियन्त्रण गर्ने र गैह्र कर राजश्वको क्षेत्र विस्तार एवम् करका दरहरूलाई समायोजन गरी राजश्व बृद्धि गर्ने आर्थिक वर्षको राजश्व नीति तथा कार्यक्रमको उद्देश्यहरू रहेका छन् ।

यी उद्देश्य परिपूर्तिका लागि करदाता र कर प्रशासन दुबै पक्षमा इमान्दारिता, पारदर्शिता, स्वच्छता र सदाचारिताको कायम गर्न सबै उपायहरूको अवलम्बन गर्दै राजश्व चुहावट गर्ने र कर कानूनको पालना नगर्ने उपर कठोर कारवाही गरिने,

- बिजक जारी नगर्ने प्रबृतिलाई नियन्त्रण र सघन बजार अनुगमन गरी आवश्यक कारवाही गर्ने एवं वित्तीय पारदर्शिताका लागि व्यवसायीहरूले कर प्रशासनमा पेश गरेको वित्तीय विवरण र बैंक तथा वित्तीय संस्थामा पेश गरेको वित्तीय विवरणको सूचना आदान प्रदान गर्ने स्वचालित प्रणालीको विकास गर्ने व्यवस्था गरिएको छ । प्रतितपत्रको माध्यमबाट हुने व्यापारलाई प्रोत्साहित गरिने, भन्सार जाँचपासमा जोखिम व्यवस्थापन प्रणालीलाई अनुसन्धानमा आधारित बनाइने, अन्तरदेशीय भन्सार प्रशासनसँग विद्युतीय सूचना आदान प्रदान गरी भन्सार मालवस्तु घोषणा, वर्गीकरण र मूल्यांकनलाई यथार्थपरक र कारोवार मूल्यमा आधरित बनाइने, विभिन्न नियमकारी निकायमा रहेको करदाता सम्बन्धी सूचनाहरूलाई एकीकृत गर्न करदाता सूचना व्यवस्थापन प्रणाली विकास गरिने र विद्युतीय माध्यमबाट जारी भएका बिजकलाई आन्तरिक राजश्व विभागको केन्द्रीय बिजक अनुगमन प्रणालीमा आबद्ध गर्ने व्यवस्था गरेको छ ।

४.२ प्रदेश बजेट तथा राजश्व नीतिः

प्रदेशगत रुपमा विनियोजित बजेट एवं स्रोत संकलनको अवस्थाको विश्लेषण निम्न रहेको छ :

- प्रदेश नं. १ ले आर्थिक वर्ष २०७५।७६ को रु.३५ अर्ब ९३ करोड ६० लाख विनियोजन मध्ये १४ अर्ब ९२ करोड १८ लाख चालुगत, पूँजीगततर्फ १८ अर्ब ५० करोड ९२ लाख र अन्तर सरकारी हस्तान्तरणतर्फ २ अर्ब ५० करोड ५० लाख विनियोजित गरेको छ । खर्च व्यहोर्ने स्रोत राजश्व रु.३ अर्ब ६६ करोड ७८ लाख अर्थात कुल बजेटको १०.२१ प्रतिशत अनुदानबाट रु.२२ अर्ब ८८ करोड ७० अर्थात ६३.६८, राजश्व बाँडफाँडबाट रु. ९ अर्ब १८ करोड ११ लाख अर्थात २५.५४ प्रतिशत र चालु वर्षको नगद मौज्दात रु.२० करोड अर्थात ०.५३ प्रतिशत रहेको छ । समग्रमा आन्तरिक राजस्वबाट १०.२१ प्रतिशत र बाँडफाँड बाटै प्राप्त राजस्वबाट २५.२४ प्रतिशत समेत ३५.७५ बजेट राजस्व परिचालनबाट पूर्ति गर्ने योजना तर्जुमा गरेको देखिन्छ ।

- प्रदेश नं. २ ले आर्थिक वर्ष २०७५।७६ को रु.२९ अर्ब ७८ करोड ६९ लाख विनियोजन मध्ये १४ अर्ब ४७ करोड ५६ लाख अर्थात ४८.६ प्रतिशत चालुतर्फ, पूँजीगततर्फ १५ अर्ब ३१ करोड १३ लाख अर्थात ५१.५ प्रतिशत रहेकोमा खर्च व्यहोर्ने स्रोत राजश्व र राजश्व बाँडफाँडबाट रु. १० अर्ब ४८ करोड ९७ लाख अर्थात कुल बजेटको ३५.३ प्रतिशत, अनुदानबाट रु.१८ अर्ब २० करोड ५८ अर्थात ६१.२ र आन्तरिक ऋण परिचालन रु.१ अर्ब अर्थात ३.४ प्रतिशत रहेको छ ।
- प्रदेश नं. ३ ले आर्थिक वर्ष २०७५।७६ को रु.३५ अर्ब ६१ करोड ५६ लाख विनियोजन मध्ये १३ अर्ब ८६ करोड २५ लाख अर्थात ३८.९२ प्रतिशत चालुतर्फ, पूँजीगततर्फ २१ अर्ब ७५ करोड ३० लाख अर्थात ६१.०८ प्रतिशत रहेकोमा खर्च व्यहोर्ने स्रोत राजश्व रु.९ अर्ब ३३ करोड ३६ लाख अर्थात कुल बजेटको २६.२१ प्रतिशत, अनुदानबाट रु.१६ अर्ब ५८ करोड ५३ लाख अर्थात ४६.५७ प्रतिशत, राजश्व बाँडफाँडबाट रु.८ अर्ब ९९ करोड ६६ लाख अर्थात २५.२६ प्रतिशत र चालु वर्षको नगद मौज्दात रु.७० करोड अर्थात १.९७ प्रतिशत रहेको छ । समग्रमा राजश्व २६.२१ प्रतिशत र २५.२६ प्रतिशत समेत गरी ५१.४७ रहेको देखिन्छ ।
- प्रदेश नं. ५ ले आर्थिक वर्ष २०७५।७६ को रु.२८ अर्ब ९ करोड ३ लाख विनियोजन मध्ये ११ अर्ब ४६ करोड ५९ लाख अर्थात ४०.८० प्रतिशत चालुतर्फ, पूँजीगततर्फ १६ अर्ब ६२ करोड ४३ लाख अर्थात ५९.०२ प्रतिशत रहेकोमा खर्च व्यहोर्ने स्रोत राजश्व रु.२ अर्ब ४० करोड अर्थात कुल बजेटको ८.५४ प्रतिशत, अनुदानबाट रु. १६ अर्ब ५४ करोड अर्थात ५८.८८ प्रतिशत, राजश्व बाँडफाँडबाट रु.८ अर्ब ५५ करोड ३ लाख अर्थात ३०.४४ प्रतिशत र चालु वर्षको नगद मौज्दात रु.६० करोड अर्थात २.१३ प्रतिशत रहेको छ । समग्रमा राजश्व ८.५४ प्रतिशत र ३०.४४ प्रतिशत समेत गरी ३८.९८ रहेको देखिन्छ ।
- कर्णाली प्रदेशले आर्थिक वर्ष २०७५।७६ को रु.२८ अर्ब २८ करोड २८ लाख विनियोजन मध्ये ६ अर्ब ६३ करोड ८५ लाख अर्थात २३.४७ प्रतिशत चालुतर्फ, पूँजीगततर्फ २१ अर्ब २४ करोड ४३ लाख अर्थात ७५.११ प्रतिशतर वित्तीय व्यवस्थापन रु.४० करोड अर्थात १.४१ प्रतिशत रहेकोमा खर्च व्यहोर्ने स्रोत राजश्व रु. ५० करोड अर्थात कुल बजेटको १.७७ प्रतिशत, अनुदानबाट रु.२० अर्ब ७६ करोड ५५ लाख अर्थात ७३.४२ प्रतिशत, राजश्व बाँडफाँडबाट रु.५ अर्ब ५१ करोड ६६ लाख अर्थात १९.५० प्रतिशत र चालु वर्षको नगद मौज्दात रु.५० करोड अर्थात १.७७ प्रतिशत र आन्तरिक ऋण रु.१ अर्ब अर्थात रहेको छ । समग्रमा राजश्व १९.५० प्रतिशत र १.७७ प्रतिशत समेत गरी २१.२७ रहेको देखिन्छ ।
- सुदुर पश्चिम प्रदेशले आर्थिक वर्ष २०७५।७६ को रु.२५ अर्ब ६ करोड ५६ लाख विनियोजन मध्ये १३ अर्ब ३५ करोड ८ लाख अर्थात ५३.२६ प्रतिशत, पूँजीगत तर्फ ११ अर्ब ७१ करोड ४८ लाख अर्थात ४६.७४ प्रतिशत रहेकोमा खर्च व्यहोर्ने स्रोत राजश्व रु.४९ करोड ३० लाख अर्थात कुल बजेटको १.९७ प्रतिशत, अनुदानबाट रु.१७ अर्ब २४ लाख अर्थात ६७.८३ प्रतिशत, राजश्व बाँडफाँडबाट रु.७ अर्ब ५७ करोड १ लाख अर्थात ३०.२० प्रतिशत रहेको छ । समग्रमा राजश्व १.९७ प्रतिशत र ३०.२० प्रतिशत समेत गरी ३२.१७ रहेको देखिन्छ ।

४.३ प्रदेशहरूको राजश्व नीति :

प्रदेश भित्र रहेको आर्थिक क्रियाकलापहरूलाई करको दायरामा ल्याई राजश्वको आधार फराकिलो बनाउन अध्ययन र अनुसन्धान गर्ने र कर प्रणालीलाई लगानी मैत्री बनाई उत्पादनमूलक उद्योग तथा व्यवसाय प्रवर्द्धन गर्ने, अधिकार क्षेत्र राजश्वका संभावित स्रोतहरूको पहिचान, गैह्र कर राजश्वको क्षेत्र विस्तार गर्ने, आन्तरिक राजश्व परिचालन गर्न संस्थागत व्यवस्था गरिनेछ । एक अर्कामा राजश्व बाँडफाँड हुने स्थानीय तहहरूसँग समन्वयात्मक प्रयासमा राजश्व संकलनमा संलग्न निकाय वा कर्मचारीहरको क्षमता सुदृढीकरण गरी राजश्व चुहावट नियन्त्रण, राजश्वका दरहरू स्थानीय तथा सरोकारवालासँग समन्वय गरी वर्तमान दरहरू पुनरावलोकन गर्ने, कृषिमा आयकर नलाग्ने व्यवस्था गर्ने आदि प्रदेशहरूको रावश्व नीति लिएको देखिन्छ ।

नेपालको संवैधानिक व्यवस्था अनुसार आर्थिक अधिकारलाई विशलेषण गर्दा संघमा कुल बजेटको ६३.२१ प्रतिशत राजश्व उठ्ने अनुमान गरिएको छ, भने प्रदेशको हकमा प्रदेश नं. १, प्रदेश नं.२, प्रदेश नं. ३, प्रदेश नं. ५, कर्णाली प्रदेश र सुदूरपश्चिम प्रदेशको राजश्व अनुमान कुल बजेटको क्रमशः ३५.७५, ३५.३६, ५१.४७, ३८.९८, २१.२७ र ३२.१७ प्रतिशत रहेको छ । यसरी आर्थिक अधिकार समानुपातिक बाँडफाँड नहुनुका कारण, रणनीतिक स्रोतसाधन जस्तोकी नदीको पानी र रेडियो फ्रिक्वेन्सी केन्द्रीय अर्थात संघको हुने व्यवस्था गरिएको हुन्छ । गतिशील प्रवृतिका कर तथा शुल्कहरू जस्तोकी आयमाथि लाग्ने व्यक्तिगत र संस्थागत आयकर, आयात वा उत्पादन भई देशभर किनबेच हुने सेवा र वस्तुमा लाग्ने भ्याटकर, तथा एक ठाउँमा उत्पादन भएर देशभर नै बिक्री वितरण हुने वस्तुमा लाग्ने बिक्री तथा अन्तःशुल्क पनि संघको जिम्मामा रहने गर्छन् ।

जमिनमुनि रहेको खानी तथा राष्ट्रिय वन वा दुई वा धेरै प्रदेशमा फैलिएको वन तथा जलाधार जस्ता प्राकृतिक स्रोत पनि संघको जिम्मामा राखिएको हुन्छ । संघको कार्य जिम्मेवारीमा परेको विषयसँग संबद्ध कर शुल्क जस्तो कि राहदानी शुल्क, भिसा शुल्क संघको हुने व्यवस्था मिलाइएको हुन्छ । यसकारण संघसँग आर्थिक स्रोत संकलनको दायरा फराकिलो हुन्छ । बढी आम्दानी हुने वित्तीय तथा प्राकृतिक स्रोतहरूमाथि संघको बढी अधिकार हुने कारण संघको संचित कोषमा धेरै रकम जम्मा भएको हुन्छ ।

५. कर के हो ?

सरकारको राजश्व परिचालनको प्रमुख स्रोत नै कर हो । कर परिचालन गर्नुका पछाडि निश्चित उद्देश्यहरू हुन्छन् । कर सम्बन्धी नीति प्रणाली तथा व्यवस्थाको संरचना तयार यस्ता उद्देश्यहरूमा राज्य स्पष्ट हुनु पर्दछ । कुशल ढंगले गरिएको कर नीति तथा प्रणालीले करसँग जोडिएको प्रश्नहरूको उत्तर दिन सक्छ । कर किन उठाउने ? यसको उद्देश्य राज्य कोष भर्नु वा धनी र गरिबको खाडल कायम गरी सामाजिक न्यायको माध्यमबाट समानता कायम गर्ने हो ? वा जनप्रतिनिधि राज्य प्रति जिम्मेवार छन् भन्ने देखाउनु हो ? वा जनस्वास्थ्यलाई असर पर्ने वस्तु र सेवाको उपभोगलाई निरुत्साहित गर्नु कि ? अथवा जनतालाई पुनः लगानी गर्न प्रोत्साहित गर्नु हो ? यी प्रश्नहरूको उत्तर अर्थराजनीतिक पृष्ठभूमिमा खोज्दा कर

परिचालनका सामान्यतया राज्य कोषको बृद्धि गर्नु, आर्थिक साधनको न्यायिक वितरण गर्नु, जनउत्तरदायित्व वा प्रतिनिधित्वको जिम्मेवारी पूरा गर्नु, नकरात्मक वस्तु वा सेवाको उपभोगलाई निरुत्साहित गर्नु वा पुनः मूल्य कायम जनतालाई आफूले आर्जन गरेको अतिरिक्त आयलाई उत्पादन कार्यमा फेरि लगानी गर्न अभिप्रेरित गर्नु जस्ता उद्देश्यहरू रहेका हुन्छन् । भौतिकवाद वा भूमिमा आधारित सिद्धान्त, आर्थिक साधन परिचालनमा आधारित, समानता, सेवा लागत, लाभको वित्तीय तटस्थता, देयक्षमताको र व्यवहारिक सिद्धान्तमा समन्याय, निश्चतता, सुविधा, मितव्ययिता, उत्पादकत्व, लचकता, विविधता, सरलता समन्वय र पारदर्शिताको आधारमा एवं औचित्य स्थापित गर्ने गरी कर लागउनु पर्दछ ।

६. राजश्व सम्बन्धी उठेका प्रश्नहरू

स्थानीय तहले संघीय कानूनले परिकल्पना गरेको उद्देश्य भन्दा बाहिर गई कर लगाउने व्यवस्था गरेका छन् । कतिपय निकायले एकै विषयमा दोहोरो कर लगाएको भन्ने विषयमा विभिन्न संचार माध्यमको मुख्य सूचना बनेका छन् । स्थानीय तहले लगाएको यस्तो करलाई उदाहारणको रुपमा लिदा थासाङ गाउँपालिका, मुस्ताङ्गले फल लागेको ओखरको प्रतिबोट र प्रति चौरी रु. १००।-, प्रति बाखा भेडा र फल लागेको स्याउको प्रतिबोट रु. ५०।-, कृषि तथा पशु व्यवसाय कर लगाएको, फुङलिङ्ग नगरपालिका ताप्लेजुङले डिस होमको उपयोगमा काठमाण्डौंको शुल्क लगाएको, घरबहाल कर ५ देखि १२ प्रतिशत ललितपुरको गोदावारी नगरपालिकाले संस्थालाई ८ प्रतिशत र व्यक्तिलाई ५ प्रतिशत र दक्षिणकाली नगरपालिकाले १२ प्रतिशत घरवहाल कर लगाएको पाइयो । विदेशी सवारी साधनमा प्रदेश नं. ५ ले सवारी प्रवेश शुल्क लिएको (अन्तर्राष्ट्रिय सिमाना) र पालुङटार नगरपालिका गोर्खाले स्थानीय तहहरूले सवारी साधनलाई प्रदुषण तथा मर्मत खर्च भनेर पटके सवारी कर उठाएको उदाहरण पाइएको छ । यसप्रकार प्रदेश तथा स्थानीय तहले आफूले लगाउन पाउने कर सूची विभेदको भए नभएको एकीन गरी दोहोरो नपर्ने गरी करारोपण गर्ने नीति तय गर्नु पर्दछ ।

७. राजश्व प्रशासन प्रदेश र स्थानीय तहमा समस्याहरू

प्रशासनिक खर्च बढाएर कर बढाउँदा त्यसको उपलब्धि त नागरिकलाई केही पनि हुँदैन । सरकारले उठाउने कर जनताले पाउने सेवासँग तादम्यता गर्न नसक्नुमा करको योजना र खर्चको योजना बीचको अन्तर पत्ता लगाएर ऋण, अनुदानलगायत स्रोत जुटाउने विषयमा अन्य विकल्प खोज्ने भन्दा तत्काललाई पैसा आउँछ भन्ने मानसिकताको विकास नहुनु, मैले यति कर तिरेको छु र सो बापत मैले यति सुविधा पाउँछु भनेर आम नागरिकलाई प्रत्याभूति दिन नसक्नु आवश्यकता र त्यसको पूर्तिका लागि चाहिने स्रोत साधनको उपलब्धताका बारेमा अध्ययन नगरी पहिलो वर्षमा नै करको दर र दायरा दुबै बढाउनु, कर प्रणालीमा एकरुपताका कुरा पनि उठाइएका छन् । कर लगाउने र नलगाउने क्षेत्रको पहिचान हुन नसक्नु, र कर उठाउनै पर्ने र नउठाउने क्षेत्रको पहिचान र प्रभावकारी नहुँदा कर आतंक भएर आम जनमानसमा आक्रोश बढनु, कर संकलनका लागि लाग्ने खर्च संकलित करभन्दा बढी हुनु, कतिपय स्थानीय तहले जन्म, मृत्यु, विवाह दर्ता जस्ता कामका लागि सेवा शुल्क बढाउनु, दोहोरो कर संघ र प्रदेशसँग नभई प्रदेशभित्रै पनि एउटै कामका लागि फरक फरक खालका सेवा शुल्क निर्धारण गर्नु यसअघि करको क्षेत्र आयतन कम

रहेकोमा अहिले बढ्नु, जननिर्वाचित सरकारले सेवा सुविधा बढी दिने र कर कमगर्ने भन्ने जनताको आशा हुनु, प्रदेश संरचना ढिलो र स्थानीय संरचना छिटो गठन हुनु संघ तथा प्रदेशले कानून बनाई अभिमुखीकरण गर्न नसक्नु, जनप्रतिनिधिलाई कर तथा शासन सञ्चालन सम्बन्धी ज्ञान तथा अभिमुखीकरण नहुनु, कुशलता कमी हुनु र सेवा सुविधा भोगी संस्कृतिको विकास हुनु, राजश्व परामर्श समिति लगायत समिति र अन्य कानूनको गृहकार्य नपुग्नु, भविष्यको राजश्व परिचालन गर्न सक्ने संभाव्य क्षेत्रको परिचालन नहुनु कर्मचारी पदपूर्ति नहुन भएका पनि कर सम्बन्धी दक्षता नहुनु आदि समस्याका रुपमा देखिएका छन् ।

८. चाल्नु पर्ने कदमहरू

८.१ राजश्व अधिकारको उपयोग: विगतको स्थानीय स्वायत शासन ऐन, २०५५ र वर्तमान अनुसार राजश्व अधिकारमा खासै भिन्नता नेदेखिएको र विगतमा राजश्व अधिकार पूर्ण रुपमा लागू नभएको हाल निर्वाचित सरकारले प्रारम्भ गरेको र यसरी नयाँ पद्दतिको अवलम्बन गर्दा सरोकारवालासँग छलफल तथा तयारी नभएको आफ्ले लगाएको कर तथा सेवा शुल्कको विषयमा सुसूचित गर्नु पर्ने, राजश्व अधिकारको पूर्ण उपयोग सम्बन्धमा क्षमता विकास गरी राजश्व सुधार योजना तयार गर्ने र राजश्व तीन तहका सरकार बाहेक Non-State Actor लाई हस्ताण्तरण भएका राजश्व उठाउने अधिकार संविधानको भावनासँग मेल नखाने हुनाले सुधार हुनुपर्ने देखिन्छ ।

क) **पटके सवारी कर तथा सवारी साधन कर :** संविधानको धारा २३६ र अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को दफा ३(५) को व्यवस्था बेगर सवारी साधनले पैठारीमा भन्सार महशुल, अन्तशुल्क र मू.अ.कर तथा इन्धनमा लाग्ने कर र सवारी दर्ता एवं नवीकरण शुल्कको माध्यमबाट सिर्जना हुने करको भार व्यहोरी सक्ने भएकाले संविधान र कानूनमा नभएकोले करको भार थप्नु न्याय संगत नदेखिएकोले सुधार हुनुपर्ने देखिन्छ ।

ख) **व्यक्तिगत घटना दर्ताको शुल्क :** संविधानको अनुसूची-९ संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको अधिकारको साझा सूची को सि.नं. ११ मा व्यक्तिगत घटना, जन्म, मृत्यु, विवाह र तथ्यांक साझा सूचीमा व्यवस्था गरेको, स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ दफा ११ को उपदफा (२) को खण्ड (च) को उप खण्ड (३) ले जन्म, मृत्यु तथा अन्य व्यक्तिगत घटना स्थानीय तहलाई दिएको आधारमा व्यक्तिगत घटना दर्ताको शुल्क स्थानीय तहले शुल्क निर्धारण गरेकोले यस सम्बन्धमा जन्म, मृत्यु तथा अन्य व्यक्तिगत घटना (दर्ता गर्ने) ऐन, २०३३ ले निर्धारण गरेको र यस अधिकार साझा सूचीमा रहेकोले ऐनको प्रावधान विपरित शुल्क निर्धारण गर्ने कार्य अन्त्य गरी कानूनको पालना गर्न लगाउनु पर्ने देखिन्छ ।

ग) **सेवा शुल्क, दस्तुर:** स्थानीय तहले सेवा लागतको आधारमा सेवा शुल्क लिन सक्ने देखिएता पनि सेवा नै प्रदान नगरेको र एकै जिल्लाका स्थानीय तहबीच दरमा समेत समन्वय नदेखिएको हुनाले सेवा लागतका आधारमा सेवाशुल्क निर्धारणका लागि नेपाल सरकाले मापदण्ड बनाई उपलब्ध गराउनु पर्ने देखिन्छ ।

घ) **घर जग्गा बहाल कर :** घर जग्गा बहाल कर दरमा स्थानीय तहबीच एकरुपता नदेखिएको र स्पष्ट कार्यविधि कानूनको व्यवस्था नभई कतिपय स्थानीय तह अन्योलमा रहेको देखिएकोले नेपाल

सरकारले करको दर निर्धारण , वर्गीकरणका आधार र संचालन कार्यविधि समेटी मापदण्ड र कार्यविधि कानूनको नमूना तयार गरी सहजीकरण गर्नु पर्ने देखिन्छ। Tax Mapping माध्यमबाट करको दायरा बढाउने

८.२ अन्य कदमहरू

- स्थानीय तहको राजस्व प्रशासनमा एकरुपता कायम गरी प्रभावकारिता ल्याउनका लागि सबै स्थानीय तहमा एउटै सफ्टवेयरको प्रयोग गर्ने व्यवस्था मिलाउन र स्थानीय राजस्वलाई प्रदेश र संघीय तहसँग आबद्ध गरी तीन वटै तहको राजस्व प्रणालीलाई एकीकृत रुपमा सञ्चालन गर्न आवश्यक प्राविधिक व्यवस्थापन गर्नु उपयुक्त हुन्छ।
- केही प्रदेशले उद्योग दर्ता र नवीकरणमा पूँजीगत लगानीका आधारमा प्रदेश विकास शुल्क लगाएको विषय संविधानको धारा ६० र अनुसूची ६ विपरीत देखिएको हुँदा सो कार्य बन्द गर्नु पर्दछ।
- प्रदेशभित्र क्लिङ्कर र सिमेन्ट उत्पादन भई विक्री गर्दा निश्चित प्रतिशतका दरले प्रदेशले प्राकृतिक स्रोत उपयोग कर लगाएको विषय संविधानको धारा ६० र अनुसूची ६ विपरीत देखिएकोले सो मा सुधार हुनुपर्दछ।
- विदेशी नम्बर प्लेटका सवारी साधनहरूले अन्तर्राष्ट्रिय नाकाबाट नेपाल प्रवेश गर्दा सम्बन्धित भन्सार विन्दुमा नै अनिवार्य रुपमा अस्थायी पैठारी शुल्क तिर्नुपर्ने व्यवस्था रहेकोले प्रदेश नं. ५ ले विदेशी नम्बर प्लेटका सवारी साधनबाट लिइ आएको सवारी प्रवेश शुल्कले एकै आधारमा दोहोरो कर लाग्ने देखिएकोले यस्तो शुल्क तत्काल खारेज गर्नुपर्ने देखिन्छ।
- एक प्रदेशबाट अर्को प्रदेशमा र एक स्थानीय तहबाट अर्को स्थानीय तहमा वस्तु निकासी हुँदा ती वस्तुमा निकासी शुल्क लगाएको विषय संविधानको धार २३६ विपरीत देखिएकोले सो कार्य तत्काल रोक्नुपर्ने देखिन्छ।
- पेट्रोलियम पदार्थ तथा कवाडी मालवस्तु र नयाँ फलाम बिक्रीमा स्थानीय तहले लगाएको कर संविधानको धारा ६० र अनुसूची ८ विपरीत भएकाले सो कार्य तत्काल बन्द गर्नुपर्ने देखिन्छ।
- स्थानीय तहको कर प्रणाली र करारोपणका निमित्त संवैधानिक तथा कानुनी व्यवस्था र अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यास समेतका आधारमा ‘‘स्थानीय तहमा राजस्व परिचालन दिग्दर्शन" तयार गरी कार्यान्वयनमा ल्याउनु उपयुक्त देखिन्छ।
- प्रदेश तथा स्थानीय तहको कारारोपणको विषयमा आवश्यक प्राविधिक ज्ञान र सीप वृद्धि तथा निर्वाचित पदाधिकारी र सम्बन्धित कर्मचारीहरूको क्षमता अभिवृद्धि गर्न सम्बन्धित सबै निकायसँग सहकार्य गरी कार्यक्रम सञ्चालन गर्नु आवश्यक देखिन्छ।
- प्रदेश तथा स्थानीय तहले कर छुट सुविधा लगायतका कर उत्प्रेरणाहरू घोषणा गर्दा आफ्नो अधिकार क्षेत्रभित्र कायम रहेका कर दस्तुरमा मात्र सीमित रहन प्रदेश र स्थानीय तहलाई निर्देशन दिनुपर्ने देखिन्छ।

- विगतमा स्थानीय निकायको कर प्रशासन तथा करको व्यवस्थापनलाई कार्यसम्पादनमा आधारित अनुदान प्रणालीसँग आबद्ध गर्ने नीति प्रभावकारी देखिएकोमा हाल त्यस्तो व्यवस्था कार्यान्वयनमा आएको छैन । नेपालको संविधानको धारा ६० को आधारमा समेत यस्तो मापदण्डलाई अनुदान वितरणको आधारको रुपमा समावेश गर्न उपयुक्त देखिन्छ ।
- संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको राजस्वसम्बन्धी अधिकार, राजस्वको क्षमता र राजस्वका कारणले आर्थिक गतिशीलतामा पर्ने प्रभाव र असरको बारेमा समयमै विश्लेषण गर्नुपर्ने हुन्छ । यस्तो विश्लेषणबाट तीनै तहले आ-आफ्नो क्षेत्रमा आर्थिक-सामाजिक क्रियाकलापहरू सञ्चालन गर्न गर्नुपर्ने नीतिगत व्यवस्थालाई समेत सहयोग गर्दछ । हाल अधिकांश स्थानीय तहहरूले पारित गरेका आर्थिक ऐन आफ्नो वेवसाइटमा नराखेको र राजपत्रमा प्रकाशन गरी नेपाल सरकारलाई उपलब्ध गराउनु पर्ने कानुनी व्यवस्थाको समेत पूर्ण पालना नभएकाले तिनका राजश्वसम्बन्धी व्यवस्थाको समग्र अध्ययन र विश्लेषण गर्न सकिएको छैन । अतः सबै स्थानीय तहलाई आ-आफ्नो तहबाट पारित भ एका आर्थिक ऐन वेवसाइटमा राख्ने र प्रत्येक वर्षको असोज मसान्तभित्र नेपाल सरकार तथा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगलाई अविलम्ब उपलब्ध गराई आयोगले सो विषयमा अध्ययन गर्नुपर्ने देखिन्छ ।
- स्थानीय तहले नयाँ व्यवसाय दर्ता गरेपछि सो को जानकारी सम्बन्धित राजस्व कार्यालयमा तत्काल पठाउने र पुराना व्यवसायको नवीकरण गर्दा आन्तरिक राजस्व कार्यालय वा करदाता सेवा कार्यालयहरूबाट जारी भएको स्थायी लेखा नम्बर (PAN) को प्रमाणपत्र अनिवार्य रुपमा पेश गराउने व्यवस्था मिलाउनुपर्ने देखिन्छ ।
- कतिपय स्थानीय तहले सभाबाट आर्थिक ऐन तथा विनियोजन ऐन स्वीकृत नगराई कर उठाउने र खर्च गर्ने कार्य गरी आएको देखिएकोले प्रचलित कानुनमा भएको व्यवस्था अनुरुप यथाशीघ्र कानुन बनाएर मात्र कर लगाउन र खर्च गर्ने व्यवस्था मिलाउन निर्देशन दिनुपर्ने देखिन्छ ।
- काठमाडौँ उपत्यका भित्रका नगरपालिका लगायत अन्य नगरपालिकाहरूमा वक्यौता राजस्व आंशिक रुपमा तिर्न चाहने करदातालाई Software को कारण देखाई एकैपटक सबै रकम चुक्ता नगरेसम्म कर नै नबुझ्ने गरेको कारण करदातालाई मर्का परेको विषयलाई तत्काल सम्बोधन गर्ने व्यवस्था मिलाउनु पर्ने देखिन्छ ।
- स्थानीय करसम्बन्धी अधिकांश विवादहरू स्थानीय तहले कर निर्धारणमा सरोकारवालाहरूसँग पर्याप्त छलफल, अन्तर्क्रिया र गृहकार्य नगरेको कारण उठेको देखिएकोले सबै स्थानीय तहले स्थानीय राजस्व परामर्श समितिलाई सक्रिय बनाई करका दर निर्धारण गर्नु अघि सरोकारवालाहरूसँग पर्याप्त छलफल गर्न विशेष ध्यान दिनुपर्ने देखिन्छ ।
- स्थानीय तहको करसम्बन्धी विषयमा पत्रपत्रिका तथा सामाजिक सञ्जालहरूमार्फत् उठाइएका गुनासा तथा गरिएका टिकाटिप्पणीहरू कतिपय स्थानीय तहले सरोकारवालाई राम्ररी सूचना प्रवाह गर्न नसकेको कारण आएको देखियो । अधिकांश टीकाटिप्पणी र गुनासाहरू तथ्यमा आधारित भएर भन्दा पनि पर्याप्त जानकारी वेगर आएको देखिएकोले स्थानीय तहको राजस्व अधिकार र आर्थिक

ऐनमा भएका प्रावधानहरूको बारेमा सम्बन्ध सरोकारवालाहरूलाई उपयुक्त माध्यमबाट तत्कालै सुसूचित गर्ने कार्य सबै स्थानीय तहले गर्नुपर्ने देखिन्छ ।

- सरकारका ३ वटै तहले गरेको राजस्व र असूलीको अवस्था आम नागरिकमा सुसूचित गराउन अर्ध-वार्षिक रुपमा वित्तीय विवरण तयार गरी प्रसाशन गर्ने व्यवस्था मिलाउनु पर्दछ ।

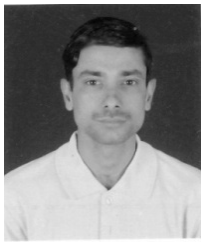
९ अन्त्यमा

नेपालमा संघीयता नवीन अभ्यास भएकाले शुरुका वर्षहरूमा केही अन्योलता र द्विविधाहरू देखिनु अस्वभाविक होइन । निरन्तरको अभ्यास र कार्यान्वयनको चरणमा हुने सिकाइले संघीयता क्रमशः परिपक्व बन्दै जान्छ । संघीयताको कार्यान्वयनको वर्तमान अवस्थाको प्रमुख एजेन्डा भनेको स्रोत र साधनको जनतासँग प्रत्यक्ष लाभ पुऱ्याउने गरी वितरण गर्नु हो । संविधानले व्यवस्था गरेको आर्थिक अधिकार अन्तर्गत कर तथा गैर कर उठाउने अधिकार सबै तहमा भएता पनि जनताको क्षमता र कर लगाउनुको औचित्यता प्रदान गरी कर लगाए मात्र करको विषयमा देखिएका अन्यौलता निवारण हुदै जाने छन् । वित्त आयोगको पूर्णता, अनुसन्धान र नियमित अनुगमन वित्तीय संघीयता कार्यान्वयनमा महत्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गर्नुपर्ने साथै संघले साझा अधिकार सूचीमा रहेका विषयमा तत्काल कानून बनाउने र प्रशिक्षण गर्ने तथा प्रदेश तथा स्थानीय तहको अधिकार सूचीमा रहेका विषयमा नमुना ऐन कानून मार्गदर्शन र दिग्दर्शन निर्देशिकाको विकास गरी दुबै तहको क्षमता विकास गरी सरोकारवालाको सहभागितामा राजश्व प्रशासनलाई सूचना प्रविधि मैत्री बनाई चुहावटका क्षेत्र पहचिान गरी सोको निराकरण गर्नु पर्दछ ।

सन्दर्भ सूची :

१. नेपालको संविधान - २०७२
२. अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन - २०७४
३. स्थानीय सरकार संचालन ऐन - २०७४
४. संघ, प्रदेशका बजेट वक्तव्यहरू - २०७५

सामाजिक सुरक्षा भत्ता वितरण व्यवस्थामा सुधारको आवश्यकता



दीपक राज आचार्य*

परिचय

देशमा व्याप्त गरिबी न्यूनीकरण गर्न र बेरोजगारी, सामाजिक बहिष्करण, रोग व्याधी, अपाङ्गता तथा वृद्धावस्थाका कारण नागरिकहरू सामु आर्थिक तथा सामाजिक रुपमा उत्पन्न जोखिम व्यवस्थापन गर्न सामाजिक सुरक्षा कार्यक्रम सञ्चालन गरिएको हो। सामाजिक सुरक्षा गरिबी न्यूनीकरण तथा मानव सुरक्षाको महत्वपूर्ण साधन हो। यस अन्तर्गत नागरिकका अधिकार र पाउने सेवा, सहुलियत वा सुविधा जस्ता विषय पर्दछन्। यस कार्यक्रमले मानव जीवनका विभिन्न अवस्थामा आईपर्ने कठिनाईको सामना गर्न सघाउ पुऱ्याउँछ।

यो योगदानमूलक र गैर योगदानमूलक गरी दुई प्रकारको हुन्छ। योगदानमूलक प्रकृतिको कार्यक्रममा लाभग्राही नागरिकको समेत प्रत्यक्ष योगदान रहेको हुन्छ, जसलाई सामाजिक बिमा पनि भनिन्छ। गैर योगदानमूलक प्रकृतिको कार्यक्रममा लाभग्राही नागरिकको योगदान नभई पूर्णत सरकारी स्रोतबाट सञ्चालित हुन्छ, जसलाई सामाजिक सहायता भनिन्छ। नेपाल सरकारबाट प्रदान गरिने सामाजिक सुरक्षा कार्यक्रम अन्तर्गत प्रदान गरिने विभिन्न भत्ता गैर योगदानमूलक सामाजिक सहायता हो। नेपाल सरकारले आ.व. २०५१।५२ देखि तत्कालीन प्रधानमन्त्री स्व. मनमोहन अधिकारीको नेतृत्वमा रहेको सरकारले वृद्ध भत्ताको नामबाट यो कार्यक्रम शुरु गरेको हो।

उद्देश्य

आर्थिक रुपले विपन्न, अशक्त र असहाय अवस्थामा रहेका, असहाय एकल महिला, अपाङ्गता भएका, बालबालिका, आफ्नो हेरचाह आफै गर्न नसक्ने तथा लोपोन्मुख जातिका नागरिकको सामाजिक सुरक्षा गर्ने उद्देश्य रहेको छ। सामाजिक सुरक्षा भत्ता प्रदान गर्नुको प्रमुख उद्देश्यहरू निम्नानुसार छन् :

- राज्यको दायित्व, निर्देशक सिद्धान्त र नीति बमोजिम सामाजिक न्याय प्रदान गर्नु,
- समाजका जेष्ठ नागरिक, एकल तथा विधवा महिला, अपाङ्गता भएका व्यक्तिहरू, दलित तथा लोपोन्मुख जातिको सामाजिक सुरक्षा सम्बन्धी हकको सुरक्षा गर्नु,
- कर्णाली अञ्चल र दलित परिवारका बालबालिकाको पोषण अवस्था सुधार ल्याउनु,

* लेखापरीक्षण अधिक्षक, महालेखापरीक्षकको कार्यालय

संस्थागत व्यवस्था

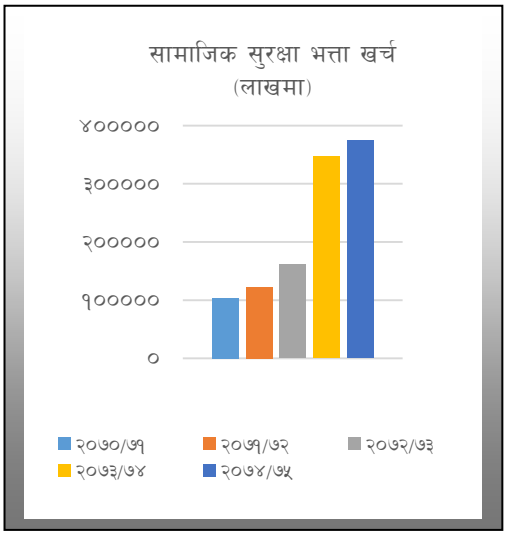
जन्म, मृत्यु तथा अन्य व्यक्तिगत घटना दर्ता गर्ने ऐन, २०३३ को कार्यन्वयन मिति २०३४ बैशाख १ बाट तत्कालिन गृह पञ्चायत मन्त्रालय अन्तर्गत विभाग स्तरको छुट्टै कार्यालयको रुपमा पञ्जीकाधिकारीको कार्यालयको संस्थागत व्यवस्था भई पञ्जीकरण सम्बन्धी कामको विधिवत शुरुवात भएको हो। नेपाल सरकारको मिति २०७१।६।३० को निर्णय अनुसार केन्द्रीय पञ्जीकरण विभागको व्यवस्था भएको छ। यो विभाग मिति २०७१।१२।११ बाट सञ्चालनमा आएको छ।

कानुनी व्यवस्था

नेपालमा सामाजिक सुरक्षा भत्तालाई व्यवस्थित गर्न विभिन्न ऐन, नियम, कार्यविधि लागू गर्नुको साथै चौधौ योजना तथा बजेटले पनि सम्बोधन गरेको छ। सामाजिक सुरक्षा भत्ता अन्तर्गत कानुनी व्यवस्था निम्नानुसार छन् :

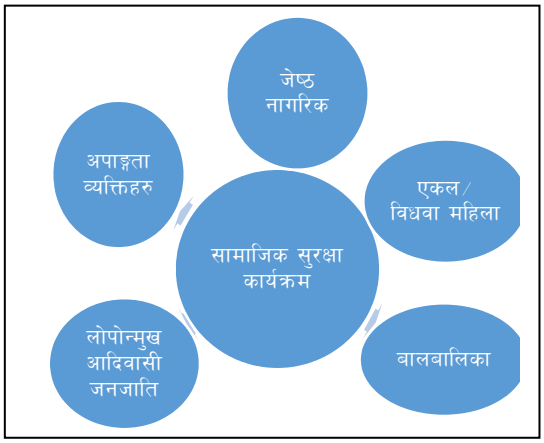
- नेपालको संविधान, २०७२ को मौलिक हक अन्तर्गत धारा ४३ मा आर्थिक रुपले विपन्न, अशक्त र असहाय अवस्थामा रहेका, असहाय एकल महिला, अपांगता भएका, बालबालिका, आफ्नो हेरचाह आफै गर्न नसक्ने तथा लोपोन्मुख जातिका नागरिकहरूलाई सामाजिक सुरक्षाको हक हुने,
- नेपालको संविधान, २०७२ को राज्यका नीति अन्तर्गत धारा ५१ (ञ)(१२) मा सामाजिक सुरक्षा र सामाजिक न्याय प्रदान गर्दा सबै लिंग, क्षेत्र र समुदाय भित्रका आर्थिक रुपले विपन्नलाई प्राथमिकता प्रदान गर्ने,
- स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४
- सामाजिक सुरक्षा ऐन, २०७५
- अनाथ तथा जोखिमयुक्त बालबालिकाका लागि सामाजिक सुरक्षा कार्यक्रम (सञ्चालन कार्यविधि) ऐन, २०७५
- सामाजिक सुरक्षा कार्यक्रम कार्यविधि, २०७५
- विद्युतीय प्रणालीबाट सामाजिक सुरक्षा भत्ता भुक्तानी रणनीति, २०७४
- चौधौ योजना (आ.व. २०७३।७४ -२०७५।७६) को सामाजिक सुरक्षा तथा संरक्षण (४.४.८) मा जेष्ठ नागरिक, एकल महिला, अपाङ्गता भएका व्यक्ति, लोपोन्मुख समुदायका परिवारहरूलाई दिईदै आएको सामाजिक सुरक्षा भत्ता सहज तथा समयमै उपलब्ध गराउने व्यवस्था गरिने,
- आर्थिक वर्ष २०७५।७६ को बजेट वक्तव्यमा जेष्ठ नागरिक, एकल महिला, अपाङ्गता भएका व्यक्ति, लोपोन्मुख आदिवासी जनजाति लगायतलाई हाल राज्यले प्रदान गर्दै आएको सामाजिक सुरक्षा भत्तालाई व्यवस्थित गर्दै अन्य सुविधाहरू व्यवस्थित गर्दै लगिने गरी जेष्ठ नागरिक दीर्घ सेवा सम्मान र सामाजिक सुरक्षा कार्यक्रम तर्फ रु.४१ खर्ब १५ करोड बजेट अनुमानको व्यवस्था गरेको छ। साथै २०७६।७७ को लागि ७३ अर्ब ८५ करोड विनियोजन भएको छ। उक्त बजेट आर्थिक वर्ष २०७५।७६ को तुलनामा १७९।४७ प्रतिशत बृद्धि भएको छ। आ.व. २०७६।७७ को बजेटमा लोककल्याणकारी राज्य व्यवस्था निर्माण गरिदै सामाजिक न्याय सहितको समृद्धि हासिल गर्न सबै नागरिकलाई गर्भावस्थादेखि वृद्धावस्था सम्मको जीवनचक्रलाई सामाजिक सुरक्षामा आवद्ध गर्ने उद्येश्यले सामाजिक सुरक्षा भत्ता बढाइएको छ।

- **बजेट व्यवस्था र खर्च :** आर्थिक वर्ष २०७४।७५ को बजेटले जेष्ठ नागरिक दीर्घ सेवा सम्मान र सामाजिक सुरक्षा कार्यक्रममा रु. ३६ अर्ब व्यय अनुमान गरेकोमा रु.३७ अर्ब ४५ करोड ३४ लाख खर्च भएको छ। विगत ५ वर्षको जेष्ठ नागरिक, विधवा, पूर्ण अपाङ्ग, अति अशक्त अपाङ्ग, एकल महिला, बालबालिका, लोपोन्मुख/आदिवासी जनजातिसमेत सामाजिक सुरक्षा भत्ता प्राप्त गर्नेको संख्या प्रत्येक वर्ष वृद्धि भएकोले सो बापतको भत्ता रकम समेत वृद्धि भएको छ। तलको चार्ट अनुसार सबभन्दा बढी वृद्धिदर आर्थिक वर्ष २०७३।७४ मा रहेको छ।



आर्थिक वर्ष	खर्च रकम (लाखमा)	गतवर्षको तुलनामा वृद्धि (प्रतिशत)
२०७०/७१	१०३६९६	-
२०७१/७२	१२२६३४	१८.२६
२०७२/७३	१६१५०८	३१.७०
२०७३/७४	३४७१७२	११४.९६
२०७४/७५	३७४५३४	७.८८

सामाजिक सुरक्षा भत्ता लक्षित समूह र लाभग्राही



सामाजिक सुरक्षा भत्ता वितरण कार्यमा आर्थिक वर्ष २०५१।५२ मा जेष्ठ नागरिकलाई र तत्कालीन अर्थमन्त्री सुरेन्द्र पाण्डेको पालमा आर्थिक वर्ष २०६६।६७ को बजेटबाट लोपोन्मुख जातिका लागि भत्ता दिन शुरु भएको हो। आर्थिक सामाजिक रुपमा पछाडि परेका वर्ग, क्षेत्र, समुदायका नागरिकलाई सामाजिक सुरक्षा कार्यक्रम मार्फत सामाजिक संरक्षण प्रदान गर्न, सामाजिक सुरक्षा भत्ता प्रणाली व्यवस्थित गराउन, सामाजिक सुरक्षा भत्ता वितरण कार्यक्रममा प्रभावकारिता ल्याउन तथा नियमन गर्न सामाजिक सुरक्षा कार्यक्रम सञ्चालन कार्यविधि, २०७५ अनुसार सामाजिक सुरक्षा भत्ता पाउने निम्नानुसार लक्षित समूह र लक्षित समूहले पाउने रकम बजेट व्यवस्थाले निम्नानुसार निर्धारण गरिएको छ :

सि.नं.	लाभान्वित वर्ग	भत्ता प्राप्त गर्न योग्य उमेर र अवस्था	आ.व. ०७५।७६	आ.व. ०७६।७७
१.	जेष्ठ नागरिक (दलित)	देशभरिका ६० वर्ष नाघेका गन्धर्व, परियार (दमाई, दर्जी, सुचिकार, नगर्ची, ढोली, हुड्के),बादी, विश्वकर्मा (कामी, लोहार, सुनार, ओड, चुनरा, पार्की, टमटा), सार्की (मिजार, चर्मकार, भूल), कलर, तत्मा, ककैहिया, कोटी, खटीक, खत्वे (मण्डल,खड्क), चमार, मोची, हरिजन, रविदास, चिडिमार, डोम (मरिक), तत्मा (तौती, दाश), दुसाध (पासवान, हजार), धोवी (रजक), हिन्दु सरभङ्ग (सरवरिया)	१०००	२०००
२.	जेष्ठ नागरिक (कर्णाली)	कर्णाली अञ्चलका ६० वर्ष नाघेका	१०००	२०००
३.	जेष्ठ नागरिक (अन्य)	देशभरिका ७० वर्ष नाघेका	१०००	२०००
४.	एकल महिला	देशभरिका ६० वर्ष नाघेका अविवाहित वा सम्वन्ध विच्छेद भएका एकल	१०००	२०००
५.	विधवा	देशभरिका पतिको मृत्यु भएका जुनसुकै उमेरका	१०००	२०००
६.	लोपोन्मुख आदिवासी जनजाती	देशभरिका कुसुण्डा, बनकरिया, राउटे, सुरेल, हायु, राजी, किसान, मेचे,लोप्चा, कुसवडिया (पत्थरकट्टा, सिलकट, कुशबधिया, कुचबधिया)	२०००	३०००
७.	पूर्ण अपाङ्ग	देशभरिका प्रचलित कानुन बमोजिमपूर्ण अपाङ्गको रातो रङ्को परिचय पत्र प्राप्त गरेका	२०००	३०००
८.	अति अशक्त अपाङ्ग	देशभरिका प्रचलित कानुन बमोजिम अति अशक्त अपाङ्गको निलो रंगको परिचय पत्र प्राप्त गरेका	६००	१६००
९.	वालवालिका (अन्य)	कर्णाली अञ्चलका एक आमाका ५ वर्ष उमेर पूरा नभएका बढीमा २ बालबालिका	४००	४००
१०.	वालवालिका -दलित	देशभरिका दलित परिवारका एक आमाका ५ वर्ष उमेर पूरा नभएका बढीमा २ बालबालिका	४००	४००
११.	जेष्ठ नागरिक (७० वर्ष पुगेकालाई थप औषधि उपचार)	देशभरिका ७० वर्ष नाघेका	१०००	१०००

सामजिक सुरक्षा भत्ता नपाउने अवस्थाहरू

- कुनै सरकारी वा सार्वजनिक पदमा नियुक्त,निर्वाचित मनोनित भएका, राज्यकोषबाट मासिक रुपमा तलब, भत्ता, पेन्सन लगायत अन्य कुनै सामाजिक सुरक्षा सम्बन्धी सुविधा पाईरहेका नागरिक,
- मूल अभिलेखबाट नाम कट्टा भएका त्यस्ता व्यक्ति,
- विवाह भएका विधवा वा एकल महिला,
- मृत्यु भएका, बसाई सराई गरी अन्यत्र गएका,परिचय पत्र नवीकरण नगरेका, एकवर्ष भरिमा कुनै पनि किस्ता रकम बुझ्न नआएका, झुट्टा विवरण पेश गरेका व्यक्ति,अयोग्य व्यक्तिले भत्ता प्राप्त गरेको प्रमाणित भएमा,
- कुनै व्यक्ति एक भन्दा बढी लक्षित समूहमा परेमा त्यस्तो व्यक्तिले सवभन्दा बढी रकम भएको एक समूहको भत्ता बाहेक अन्य भत्ता पाउने छैन ,
- एक आर्थिक वर्षमा भत्ता नलिएका व्यक्तिहरूले अर्को आर्थिक वर्षमा त्यो भत्ता पाउने छैन,
- कुनै बालबालिकाको आमा बाबु मध्ये कुनै एक सरकारी वा औपचारिक सेवामा कार्यरत रहेमा वा कुनै व्यवसाय दर्ता गरी सञ्चालन गरिरहेको भएमा निजका बालबालिकाको भत्ता प्राप्त हुनेछैन ।
- रातो कार्ड पाएका पूर्ण अपाङ्गता परिचयत्र भएका व्यक्तिको हकमा परिचयपत्रमा उल्लेखित निजको संरक्षकले र बालबालिकाको हकमा निजको आमा वा अभिभावकले बाहेक हस्ते गरी वा नगरी अन्य व्यक्तिलाई वितरण हुने छैन,

सामाजिक सुरक्षा भत्ता अनियमितता

- **प्रकाशित समाचार अनुसार :** मिति २०७५।७।११ मा प्रकाशित समाचारमा "मृतकका नामको भत्ता लेखापालको खातामा" शीर्षकमा समाचार प्रकाशित भएको छ । इलामको फिदिम नगरपालिकामा मृत्यु भईसकेका व्यक्तिको नाममा निकासा हुने गरेको र सो रकम यस नगरपालिकाको लेखा अधिकृतको व्यक्तिगत बैंक खातामा जम्मा गर्ने गरेको छ । उनले आ.व. २०७३।७४ को भत्ता भुलबस मृतकको नाममा निकासा भएको कारणले बैंकलाई पत्र लेखेर आफ्नो खातामा रकम जम्मा गर्न लगाएको समाचार छ ।

  यस्तै मिति २०७५।६।१७ मा प्रकाशित समाचारमा "वृद्ध भत्ता निजी खातामा हाल्ने सचिव विरुद्ध मुद्दा" शीर्षकमा समाचार प्रकाशित भएको छ । सिराहा जिल्लाको सावित देवीपुर गा.वि.स.का सचिवले आ.व.२०७३।७४ मा सामाजिक सुरक्षा कार्यक्रम अन्तर्गत जेष्ठ नागरिक, असहाय, विधवा, अशक्त, अपांग वालपोषणको रु.१८ लाख ३९ हजार ३ सय ५२ बराबरको रकम झिकी हालसम्म नबाडेको अभियोगमा विशेष अदालतमा मुद्धा दायर भएको समाचार छ ।

महालेखापरीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदन

नेपालको संविधान, २०७२ को धारा २४१ अनुसार महालेखापरीक्षकको कार्यालयले स्थानीय तहको लेखा कानुन बमोजिम नियमितता, मितव्ययीता, कार्यदक्षता, प्रभावकारिता र औचित्य समेतको विचार गरी लेखापरीक्षण हुने गर्दछ । महालेखापरीक्षकको ३ वर्षको प्रतिवेदन अनुसार सामाजिक सुरक्षा भत्ताको सम्वन्धमा निम्न व्यहोराहरू देखिएको छन् ।

- **महालेखापरीक्षकको ५४ औं वार्षिक प्रतिवेदन अनुसार :** महालेखापरीक्षकको ५४ औ वार्षिक प्रतिवेदन अनुसार आर्थिक वर्ष २०७२।७३ मा नमूना परीक्षण गर्दा देखिएका व्यहोराहरू :
  - बजेट वक्तव्य २०७२।७३ मा सामाजिक सुरक्षा कार्यक्रम छरिएर सञ्चालन भएकोले चालु अधिवेशनदेखि नै एकीकृत सामाजिक सुरक्षा विधेयक व्यवस्थापिका संसदमा पेस गरिने उल्लेख भएकोमा पेस भएको छैन । यसबाट जेष्ठ नागरिक भत्ता, एकल महिला लगायत सामाजिक सुरक्षा भत्ता र निवृत्तिभरण लगायतका भत्तामा सामन्जस्यता कायम हुन सकेको छैन ।
  - यो वर्ष जिल्ला विकास समितिको कार्यालय, सिरहा, सल्यान, सुनसरी लगायत ३१ ले सामाजिक सुरक्षा कार्यक्रममा उपलब्ध गराएको पेश्की रु.१ अर्ब ४० करोड फछ्यौंट भएको छैन ।
  - जिल्ला विकास समितिको कार्यालय, अछाम, सुर्खेत लगायत २४ जिल्लाको १ हजार ३१ गा.वि.स.मध्ये नमूना छनौटमा परेका ७३ गाउँ विकास समितिको सामाजिक सुरक्षा भत्ता सम्बन्धी स्रेस्ता परीक्षण गर्दा रु.५३ लाख भुक्तानी दिन नमिल्ने भुक्तानी दिएको हुँदा उक्त खर्च रकम असुल गर्नुपर्ने देखिएकोले अन्य ९५७ गाउँ विकास समितिको सम्बन्धमा समेत एकीन हुनुपर्दछ ।
- **महालेखापरीक्षकको ५५ औं वार्षिक प्रतिवेदन अनुसार :** महालेखापरीक्षकको ५५ औ वार्षिक प्रतिवेदन अनुसार आर्थिक वर्ष २०७३।७४ मा नमूना परीक्षण गर्दा देखिएका व्यहोराहरू :-
  - सूचना प्रणालीमा तथ्याङ्क प्रविष्ट गर्दा दोहोरिएको घट्न गई २०७२।०७३ मा भन्दा २०७३।०७४ मा ९ हजार ९८८ संख्या घटेको देखिए तापनि समाजिक सुरक्षा भत्ता रकम वृद्धि भएको कारण २०७२।७३ मा भन्दा २०७३।७४ मा रु.१८ अर्ब ५६ करोड ६४ लाख बढ्न गएको छ ।
  - सामाजिक सुरक्षा भत्ता प्राप्त गर्ने कुल संख्या २२ लाख ५५ हजार ५४७ मध्ये १६ लाख ८४ हजार ११३ को मात्र सफ्टवेयरमा अनलाइन तथ्याङ्क प्रविष्ट गरेको छ ।
  - सामाजिक सुरक्षा भत्ता बैंकिङ्ग प्रणालीमार्फत भुक्तानी गर्नुपर्ने उल्लेख गरिए तापनि पहाडी जिल्लाहरूको सदरमुकाम बाहेकका गाउँ विकास समितिमा बैंकिङ्ग प्रणाली लागू हुन सकेको देखिएन ।
  - हेटौडा उपमहानगरपालिका समेत ५ मा लाभग्राहीहरूले रकम बुझ्न नआएको उल्लेख गरी बैङ्कमा मौज्दात राखेको रु.२२ करोड १६ लाख फिर्ता नभएकोले उक्त रकम राजस्व दाखिला हुनुपर्दछ ।
- **महालेखापरीक्षकको ५६ औं वार्षिक प्रतिवेदन अनुसार :** महालेखापरीक्षकको ५६ औ वार्षिक प्रतिवेदन अनुसार आर्थिक वर्ष २०७४।७५ मा रु.२० लाखभन्दा बढी सामाजिक सुरक्षा भत्ता बापतको पेस्की बाँकी सम्बन्धमा देखिएका व्यहोराहरू :
  - प्रदेश नम्बर १ का १४ स्थानीय तहले रु.१५ करोड ४३ लाख २६ हजार,
  - प्रदेश नं. २ का ४० स्थानीय तहले रु.८४ करोड १४ लाख ६२ हजार,
  - प्रदेश नं. ५ का १३ स्थानीय तहले रु.२४ करोड २४ लाख ९२ हजार,

- भक्तपुरको सूर्यविनायक नगरपालिकाले रु.२९ लाख ४६,
- बागलुङ्गको निसीखोला गाउँपालिकाले रु.१ करोड ३८ लाख ३७ हजार,
- मुगुको सारु गाउँपालिकाले रु.३ करोड ९४ लाख ६८ हजार,
- सल्यानको बागचौर नगरपालिकाले रु.८८ लाख १४ हजार,
- जाजरकोटको भेरी नगरपालिकाले रु.३५ लाख १६ हजार,

सामाजिक सुरक्षा भत्ता प्राप्त गर्नेको मूल अभिलेख र भरपाई परीक्षण गर्दा लगतमा नाम नभएको, मूल लगतमा संख्या नभिडेको, ५ वर्ष उमेर पुगिसकेका दलित बालबालिकाको नाममा भत्ता वितरण भएको, अभिलेखसँग भिडान गर्न नसकिने गरी भरपाई प्राप्त भएको, दोहोरो भुक्तानी भएको समेत ४ स्थानीय तहले रु.२४ लाख ८६ हजार र सामाजिक सुरक्षा कार्यक्रमतर्फ लगत नभएका, मृत्यु भइसकेका, बसाई सरेका, पेस्की लगी वर्षान्तमा खर्च नभई बाँकी रहेका, बढी भुक्तानी भएको समेत स्थानीय तह १५ ले असुल गरी संघीय सञ्चित कोषमा दाखिला गर्नुपर्ने रु.८८ लाख ४० हजार रहेको देखिन्छ।

सामाजिक सुरक्षा भत्ता वितरण गर्न लाभग्राहीको नामनामेसी सहितको विवरण र आदेश जारी गरी चेक सम्बन्धित बैङ्कलाई उपलब्ध गराएकोमा सम्बन्धित बैङ्कहरूले नामनामेसी, भत्ता रकम तत्काल लाभग्राहीको खातामा जम्मा नगरी लाभग्राही बैङ्कमा उपस्थित भएपछि मात्र जम्मा गर्ने गरेको देखिएको छ। सामाजिक सुरक्षा भत्ता वितरण कार्यविधि अनुसार लाभग्राही किस्ताको रकम लिन नआई बाँकी भएको रकम बैङ्कले स्थानीय तहलाई फिर्ता गर्नुपर्नेमा नगरेको समेत देखिएकोले ४ स्थानीय तहमा फिर्ता गर्नुपर्ने रु.१ करोड ९९ लाख ४१ हजार फिर्ता लिई संघीय सञ्चित कोषमा दाखिला गर्नुपर्ने देखिन्छ।

सामाजिक सुरक्षा वितरणमा देखिएका समस्याहरू

महालेखापरीक्षकको कार्यालयको वार्षिक प्रतिवेदन अनुसार आर्थिक वर्षको अन्त्यसम्म सामाजिक सुरक्षा भत्ता वितरण हुन नसकि बाँकी रहेको रकम संघीय सञ्चित कोषमा फिर्ता गर्नु पर्नेमा फिर्ता भएको छैन। सामाजिक सुरक्षा भत्ता नागरिकलाई वितरण नगरी आफ्नै खातामा राखेका समाचारहरू आई रहेका छन्। भत्ता वितरण कार्य पारदर्शी भएन, खर्च सार्वजनिक गरिएको छैन भन्ने गुनासाहरू सुनिईरहन्छ। सामाजिक सुरक्षा भत्ता वितरण कार्य प्रभावकारी भएन प्रभावकारी बनाउन सम्बन्धित निकायहरूले आ-आफ्नो तर्फबाट भूमिका निभाउनु पर्ने देखिन्छ। सामाजिक सुरक्षा भत्ता वितरणमा देखिएका समस्याहरू निम्नानुसार छन् :

- सामाजिक सुरक्षा भत्ता प्राप्त गर्नेको मूल अभिलेख र भरपाई परीक्षण गर्दा लगतमा नाम नभएको व्यक्तिलाई भत्ता प्रदान गरिएको छ।
- मूल अभिलेख लगत र वितरण भरपाईको संख्या एउटै छैन, भिडान हुन सकेको छैन।
- ५ वर्ष पूरा भएका दलित बालबालिकाको नाममा पनि भत्ता वितरण भएको छ।
- एकै व्यक्तिको नाममा दोहोरो भत्ता वितरण भएको छ।

- वास्तविक लाभग्राही पहिचान गर्ने नागरिकता नम्बर रहेकोमा भत्ता प्राप्त गर्ने लाभग्राहीको नाममा नागरिकता नम्बर नखुलाई वितरण गर्ने गरेको छ ।
- नागरिकता नम्बर पूर्ण रुपमा अभिलेखीकरण नगरी आंशिक रुपमा नागरिकता नम्बर इन्ट्री गरेको कारणले एउटै नागरिकता नम्बरबाट फरक फरक व्यक्तिलाई भत्ता वितरण गरेको देखिन गएको छ ।
- दुई वा दुई भन्दा बढी व्यक्तिको भत्ता रकम सम्बन्धित व्यक्तिलाई नबुझाई एकै व्यक्तिले हस्ते गरेर बुझ्ने गरेको छ ।
- सामाजिक सुरक्षा भत्ता वितरण गर्न लाभग्राहीको नामनामेसी सहितको विवरण सम्बन्धित बैंकलाई उपलब्ध गराएकोमा सम्बन्धित बैंकले भत्ता रकम सम्बन्धित लाभग्राहीको खातामा जम्मा गर्नुपर्नेमा लाभग्राही बैंकमा उपस्थित भएपछि मात्र खातामा जम्मा गर्ने गरेको छ ।
- सम्बन्धित कार्यालयले बैंकलाई लगत कट्टाको जानकारी नदिएको कारणले पनि लगत कट्टा भई सूचीबाट हटीसकेका लाभग्राहीको खातामा रकम जम्मा हुन गएको छ ।
- मृत्यु भएका, बसाई सराई भएका, दोहोरो परेको, अर्कै वडामा नाम रहेको कारणले एउटा चौमासिकमा लगत कट्टा भएका लाभग्राहीलाई पुनः अर्को चौमासिकमा भत्ता वितरण गरिएको छ ।
- सामाजिक सुरक्षा भत्ता वितरण कार्यविधि अनुसार आर्थिक वर्षको अन्त्यसम्म सामाजिक सुरक्षा भत्ता वितरण गरी पेश्की फछ्यौंट गर्नु पर्नेमा नियमानुसार तोकिएको समयमा पेश्की फछ्यौंट भएको छैन ।
- आर्थिक वर्षको अन्त्यसम्म सामाजिक सुरक्षा भत्ता वितरण हुन नसकी बाँकी रहेको रकम संघीय सञ्चित कोषमा फिर्ता गर्नु पर्नेमा संघीय सञ्चित कोषमा फिर्ता नगरी वडा कार्यालयको खातामा वा स्थानीय सञ्चित कोष खाता जम्मा गर्ने गरेको छ ।
- सामाजिक सुरक्षा भत्ता वितरण भरपाईको जोडजम्मा फरक पारी बढी भुक्तानी हुने गरेको छ ।
- सामाजिक सुरक्षा भत्ता बैंकिङ्ग प्रणालीमार्फत भुक्तानी गर्नुपर्ने उल्लेख गरिए तापनि पहाडी जिल्लाहरूको सदरमुकाम बाहेकका गाँउपालिकामा बैकिङ्ग प्रणाली लागू हुन सकेको देखिएन ।

सामाजिक सुरक्षा भत्ता वितरण प्रभावकारी बनाउन गरिएका प्रयासहरू

- जन्म, मृत्यु, विवाह, सम्बन्ध बिच्छेद र बसाइँ सराइँ जस्ता व्यक्तिगत घटनाहरूको दर्ता व्यवस्थापन एवं नियन्त्रण र सामाजिक सुरक्षाकार्यक्रमको सञ्चालन व्यवस्थापनको लागि केन्द्रीय पंजीकरण विभागले देश भर सूचना प्रविधिको प्रयोग गर्ने लक्ष्य लिएको छ, जसको लागि वि.स. २०७१/१२/११ देखि अनलाइनमा आधारित व्यक्तिगत घटना दर्ता तथा सामाजिक सुरक्षा व्यवस्थापन सूचना प्रणाली (VERSP-MIS) सञ्चालनमा ल्याएको छ । यस प्रणाली संचालनको लागि आवश्यक पूर्वाधारहरू जस्तै सर्भर, इन्टरनेट, डाटाको सुरक्षा, पावरव्याकअप, डिजास्टर रिकोभरी, आदिको व्यवस्थापनको लागि उपलब्ध आधुनिक प्रविधिको प्रयोग गरिएको छ । VERSP-MIS मार्फत प्रत्येक व्यक्तिलाई नदोहोरिने गरी व्यक्तिगत परिचय पत्र नं. (Unique ID)

उपलब्ध हुने व्यवस्था छ। जिल्ला समन्वय समितिबाट प्रतिवेदनहरू हेर्न र गाउँपालिका तथा नगरपालिकाहरूले गरेका कार्यहरूको अनुगमन तथा मूल्यांकन अनलाइन मार्फत गर्न सकिनेछ।

- नेपालमा रहेका ६ महानगरपालिका, ११ उपमहानगरपालिका, २७६ नगरपालिका र ४६० गाँउपालिका गरी जम्मा ७५३ स्थानीय निकायमध्ये सामाजिक सुरक्षा भत्ता वितरण कार्य ६ महानगरपालिका, ११ उपमहानगरपालिका, १२० वटा नगरपालिका र २८५ वटा गाँउपालिकाको वडा संख्यामा बैंकिग प्रणालीमा गएका छन्।
- सामाजिक सुरक्षाभत्ता प्राप्त गर्ने लाभग्राहीको विवरण व्यवस्थापन र व्यक्तिगत घटना दर्ता एकीकृत गरी निर्माण गरिएको हुँदा जन्मदर्ता भएपश्चात स्वत : सामाजिक सुरक्षा भत्ता पाउने लाभग्राहीको सूचीमा रहने हुँदा पुनः इन्ट्री गर्नु आवश्यक रहँदैन। पतिको मृत्यु दर्ता गरेमा पत्नीको विवरण विधवा भत्ताको समूहमा जाने, बसाइ सराइदर्ता भएमा उक्त व्यक्तिको विवरण सरी आएको स्थायी ठेगानामा भत्ता प्राप्त गर्ने सूचीमा समावेश हुने र सरी जाने स्थायी ठेगानामा स्वतः लगत कट्टा हुने र कुनै व्यक्ति ७० वर्ष पुगेमा आफै जेष्ठ नागरिक भत्ताप्राप्त गर्ने सूचीमा समावेश हुन्छ। विधवा महिला वा एकल महिलाले विवाहदर्ता गरेमा सामाजिक सुरक्षा भत्ता प्राप्त नगर्ने गरी लगतकट्टा पनि प्रणालीले नै गर्दछ। जसले गर्दा सामाजिक सुरक्षा भत्ता प्राप्त गर्ने लाभाग्राहीको विवरण इन्ट्री तथा अध्यावधिक गर्न सहज हुनुका साथै दोहोरो विवरण रहने सम्भावना पनि न्युन हुन्छ।
- केन्द्रीय पञ्जीकरण विभागले मिति २०७१/१२/१९ देखि अनलाइनमा आधारित व्यक्तिगत घटना दर्ता तथा सामाजिक सुरक्षा व्यवस्थापन सूचना प्रणाली (VERSP-MIS) लागू गरेपछि सामाजिक सुरक्षा भत्ता सम्बन्धी अनियमितता रोकिनुको साथै सामाजिक सुरक्षा भत्ता वितरण व्यवस्थित हुने भएको छ।
- स्थानीय तहले सामाजिक सुरक्षा भत्ताको उपयोग र प्रभावकारिता बढाउन आफै वा अन्य सघं संस्थाको सहयोगमा लाभग्राहीको लागि सचेतीकरण कार्यक्रम, बैंक तथा वित्तीय संस्थालाई लाभग्राही नागरिकको नजिक पुऱ्याउने कार्यक्रम, बालबालिका तथा जेष्ठ नागरिकको हेरचाह तथा संरक्षण सम्बन्धी प्रवर्द्धनात्मक कार्यक्रम जस्ता थप कार्यक्रम सञ्चालन गर्ने भएको छ।
- सामाजिक सुरक्षा भत्ता व्यवस्थित गर्नको लागि सामाजिक सुरक्षा सहजीकरण समिति, सामाजिक सुरक्षा जिल्ला, नगर, गाँउस्तरीय समन्वय समिति स्थापना गरिएको छ। योग्यता नपुगेका वा गैर नेपाली नागरिकलाई भत्ता वितरणका लागि परिचयपत्र उपलब्ध गराएमा सो रद्द गर्नुका साथै यस्ता पदाधिकारी र भत्ता हिनामिना गर्ने उपर छानविन गरी प्रचलित कानुन बमोजिम कारवाही गर्ने अधिकार सम्बन्धित जिल्लाको प्रमुख जिल्ला अधिकारीलाई प्रदान गरिएको छ।
- विवरण ढाँटी सामाजिक सुरक्षा भत्ता लिएमा, नियम विपरित भत्ता लिएमा, वितरण गर्ने अधिकारीले भत्ता दुरुपयोग गरेमा, गलत विवरण पेश गरेमा वा गलत सिफारिस गरेमा, भत्ता प्राप्त गर्नेको हित विपरित संरक्षक, माथवर वा स्याहार गर्ने व्यक्तिले भत्ता दुरुपयोग गरेमा कसुर गर्ने व्यक्तिबाट बिगो असुल गरी विगो बराबरको जरिवाना गर्ने व्यवस्था रहेको छ।

- भत्ता वितरणमा सम्बन्धित व्यक्तिलाई नियमानुसार वितरण भए नभएको सम्बन्धमा श्रेस्ता परीक्षण गर्ने कार्य महालेखापरीक्षकले गर्दछ भने भत्ता वितरणमा अनियमितता भएको देखिएमा वा भत्ता वितरणमा उजुरी परेमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले छानविन गर्ने गरेको छ ।

सुधारका उपायहरू :

- तोकिए बमोजिम ऐन तथा कानुन निर्माण गरी कार्यान्वयनमा ल्याउनु पर्ने,
- भत्ता वितरण सहज र प्रभावकारी रुपमा वितरण भए नभएको नियमित अनुगमन गर्ने र प्राप्त भएका गुनासोको निराकरण गर्न स्थानीय सामाजिक सुरक्षा समन्वय समितिलाई क्रियाशील बनाउनु पर्ने,
- सामाजिक सुरक्षा भत्ता पाउने लाभग्राहीको अनलाईन प्रणालीमा प्रविष्टि कार्य व्यवस्थित किसिमले पूर्ण रुपमा सबै स्थानीय निकायमा कार्यान्वयन गरिनु पर्ने,
- सामाजिक सुरक्षा भत्ता वितरण कार्य पूर्ण रुपमा बैंकिङ्ग प्रणाली मार्फत गरिनु पर्ने, बैंक नपुगेको ठाउँमा सरकारले बैंक स्थापना गर्ने कार्यमा ढिलाई गर्न नहुने,
- भत्ता वितरण कार्य पारदर्शी, खुल्ला, अनुशासित बनाउन भत्ता पाउनेको नाम तथा प्राप्त गरेको रकम सार्वजनिक र सार्वजनिक सुनुवाई गर्नुपर्ने,
- सामाजिक सुरक्षा प्राप्त गर्ने लाभग्राहीको अभिलेख अद्यावधिक र लगत कट्टा गर्ने पद्धतिलाई व्यवस्थित र विश्वसनीय बनाउनु पर्ने,
- भत्ता वितरण कार्यमा तोकिएको समयमा भत्ता वितरण भए नभएको, सम्बन्धित व्यक्तिलाई रकम बुझाए नबुझाएको सम्बन्धमा अनुगमन गर्नु पर्ने,
- रकम बुझाएको भरपाई सहित तोकिएको मितिमा पेश्की फछ्यौंट गर्नु पर्ने, समयमा फछ्यौंट नगर्ने नगराउनेबाट ब्याज र जरीवाना असुल उपर गर्ने,
- अनियमित ढंगले भत्ता वितरण गरेको पाईएमा नगरपालिका, गाँउपालिकाको वडा कार्यालयमा स्थानीय जनताले जानकारी दिने,
- भत्ता वितरण कार्यमा अनियमितता गर्नेलाई कारवाही गर्नुपर्ने र तोकिएको समयमा सम्बन्धित लाभग्राहीले पाउने गरी भत्ता वितरण गर्नेलाई उचित मूल्यांकन गरी प्रोत्साहित गर्नु पर्ने,
- संघीय संरचनाअनुसार सामाजिक सुरक्षा भत्ता पाउनेको अभिलेख व्यवस्थित गर्नु पर्ने देखिनुका साथै प्रत्येक वर्ष यस्तो खर्च बढ्दै गएको सन्दर्भमा वितरण प्रणालीको ढाँचा तथा व्यवस्थापनमा पुनरावलोकन गर्नु पर्ने ।

निष्कर्ष :

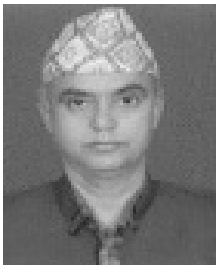
मुलुकको समावेशी विकास गर्न दिगो विकास लक्ष्यका प्रमुख लक्ष्य प्राप्त गर्न बल पुऱ्याउन सामाजिक सुरक्षाले महत्वपूर्ण योगदान पुऱ्याएको छ । आर्थिक रुपले विपन्न, अशक्त र असहाय अवस्थामा रहेका विपन्न एकल महिला, अपाङ्गता भएका, बालबालिका, आफ्नो हेरचाह आफै गर्न नसक्ने तथा लोपोन्मुख जातिका नागरिक, दलित आदिलाई लक्षित गरी सरकारले सञ्चालन गरिएका सामाजिक सुरक्षा

कार्यक्रमबाट जनता लाभान्वित भएका छन् । जन्मदर्ता भएपश्चात स्वतः लाभग्राहीको सूचीमा रहने, पतिको मृत्यु दर्ता गरेमा पत्नीको विवरण विधवा भत्ताको समूहमा जाने, बसाइ सराइ दर्ता भएमा सरी आएको ठेगानामा समावेश हुने र सरी जाने ठेगानामा स्वतः लगत कट्टा हुने र कुनै व्यक्ति ७० बर्ष पुगेमा आफै जेष्ठ नागरिक सूचीमा समावेश हुने, विधवा महिला वा एकल महिलाले विवाह दर्ता गरेमा लगत कट्टा हुने जस्ता व्यवस्था भए पनि दोहोरो भत्ता वितरण भएको देखिन्छ । प्रणालीले राज्य सञ्चालनका मार्गदर्शन, राज्यको दायित्व तथा नागरिकको कर्तव्यबीच सन्तुलन कायम गर्न, संवैधानिक व्यवस्थाको अनुभूति सर्वसाधारण नागरिकमा दिलाउन, मन बचन कर्मले हरेक नागरिक र सो कामको जिम्मा पाएका कर्मचारी लाग्नुपर्दछ । सामाजिक सुरक्षा कार्यक्रमको सफलता यसको कुशल कार्यान्वयनबाट मात्र पूरा हुने अवस्था छ ।

सन्दर्भ सामग्री :

- नेपालको संविधान, २०७२
- स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४
- सामाजिक सुरक्षा ऐन, २०७५
- सामाजिक सुरक्षा कार्यक्रम सञ्चालन कार्यविधि, २०७५
- विद्युतीय प्रणालीबाट सामाजिक सुरक्षा भत्ता भुक्तानी रणनीति, २०७४
- चौधौ योजना (आ.व. २०७३।७४ -२०७५।७६)
- आर्थिक वर्ष २०७४।७५ र २०७५।७६ को बजेट वक्तव्य,
- केन्द्रीय पञ्जीकरण विभागको प्रेस विज्ञप्ती,
- महालेखापरीक्षकको कार्यालयको वार्षिक प्रतिवेदनहरू ।

सार्वजनिक खरिदमा जमानतको व्यवस्था



जनकराज गौतम*

सारांश

जमानत भनेको कुनै कार्यको सुरक्षण, संरक्षणको प्रत्याभूति हो। यसमा तीन पक्षको संलग्नता रहन्छ। काम गराउने (प्रथम पक्ष), काम गर्ने (दोस्रो पक्ष) बीचको सम्झौता शर्त अनुसारको कार्य प्रत्याभूतिका लागि तेस्रो पक्षबाट जिम्मा लिने, जमानी दिने कार्य नै जमानत हो। जमानत मुख्यतः प्रथम पक्षको कार्य जोखिम न्यूनीकरण गर्ने एक औजार हो। सरकारी योजना (Project) वा सार्वजनिक निकाय (Public Entity) को खरिदको कार्य-चक्रमा सार्वजनिक खरिदमा नियमानुसार बोलपत्र खरिद तथा सो को दाखिला गरी सहभागी हुने आरम्भको अवस्थादेखि पेश्की लिने र आवश्यकता बमोजिम विभिन्न अवस्थामा जमानत बापतका कागजात पेश गर्नु पर्ने भएकोले सो को किसिम, ढाँचा, अवधि र निर्धारित रकमको जमानत संलग्न गरी पेश गर्नु पर्दछ। सार्वजनिक खरिद ऐन अनुसार मूल्याङ्कन समितिले बोलपत्र परीक्षणको क्रममा बोलपत्र फिर्ता वा संशोधन गर्न पाउने समय सीमा पछि बोलपत्र दाताले बोलपत्र संशोधन वा फिर्तामा माग गरेमा, बोलपत्रमा देखिएको अंकगणितीय त्रुटी सच्याईएको कुरा बोलपत्र दाताले स्वीकार नगरेमा, छनौट भएको बोलपत्र दाताले खरिद सम्झौता नगरेमा, म्यादभित्र बोलपत्र सम्बन्धी कागजातमा उल्लेखित कार्यसम्पादन जमानत खरिद सम्झौता गर्ने म्यादभित्र दिन नसकेमा आचरण विपरित काम गरेमा वा आवश्यक जानकारी माग गरेको अवस्थामा बोलपत्र दाताले बोलपत्रको मूल्य वा सारभूत कुरा परिवर्तन गरेको बारे परीक्षणमा पत्ता लागेमा निजको जमानत जफत गर्ने व्यवस्था छ। बोलपत्र स्वीकृत भएको बोलपत्र दाताले कार्यसम्पादन जमानत पेश गर्दा बोलपत्र सम्बन्धी कागजातमा उल्लेख भएको निर्धारित ढाँचामा तोकिएको म्यादभित्र वाणिज्य बैङ्कबाट जारी भएको कार्यसम्पादन जमानत पेश गर्नु पर्ने व्यवस्था छ। विदेशी बैङ्कले जारी गरेको कार्यसम्पादन जमानत नेपालमा स्थापना भएको कुनै वाणिज्य बैङ्कले प्रति प्रत्याभूति (counter guarantee) गरेको भएमा मात्र मान्य हुनेछ। मूल्याङ्कन समितिले बोलपत्र दातासँग दर विश्लेषण सहितको स्पष्टीकरण माग गरी निर्माण कार्यको बोलपत्रको विशेष परीक्षणको अवस्थामा थप कार्यसम्पादन जमानत दिनु पर्ने हुन्छ। सार्वजनिक निकायको खरिद कार्यको प्रक्रिया, जमानतको आवश्यकता र किसिम, जोखिमको अवस्था तथा खरिद कार्यमा संलग्न जनशक्तिको सीप विकासमा सहयोग पुग्ने अपेक्षा सहित पेशागत दक्षता, संगठनात्मक क्षमता र सार्वजनिक खरिद सम्बन्धी कारोबारलाई गल्ती, अनियमितता, गलत अभ्यास र त्रुटीरहित बनाई सुशासन कायमका लागि योगदान पुऱ्याउने उद्देश्यले प्रस्तुत लेख तयार गरिएको छ।

* पूर्व उपमहालेखापरीक्षक, महालेखापरीक्षकको कार्यालय

१. पृष्ठभूमि

खरिदको व्यवस्थापन क्षमता अभिबृद्ध गरी उत्पादक, बिक्रेता, आपूर्तिकर्ता, निर्माण व्यवसायी वा सेवा प्रदायकलाई बिना पक्षपात (impartial attitude) सार्वजनिक खरिद प्रकियामा सहभागी हुने समान अवसर सुनिश्चित गरी सुशासनको प्रत्याभूति गर्नु सार्वजनिक ऐनको मुख्य उद्देश्य हो । कुनै सरकारी योजना वा सार्वजनिक निकाय (Public Entity) को खरिदको कार्य-चक्रमा जमानत (guarantee) लिनुपर्ने अवस्था, सो को प्राप्ति, नियमन गर्ने, रकम निर्धारण गर्ने, अवधि किटान गर्ने, अभिलेख राख्ने, प्रतिवेदन तयार गर्ने, सो को फछ्यौंट गर्ने वा जफत गर्ने सम्बन्धमा सार्वजनिक खरिद ऐन तथा नियममा स्पष्ट व्यवस्था छ । जमानत प्राप्तगर्ने सम्बन्धी तरिका, कार्यविधि, प्रक्रिया तथा निर्णयलाई अझ बढी पारदर्शी, जवाफदेहीपूर्ण र लागत अनुमानयोग्य (closer to cost estimate) बनाउन, सार्वजनिक खरिद प्रक्रियामा प्रतिस्पर्धा, स्वच्छता, ईमान्दारिता, जवाफदेहीताको प्रवर्द्धन आवश्यक पर्दछ । सार्वजनिक खर्चको अधिकतम प्रतिफल हासिल गर्न र सार्वजनिक निकायले निर्माण कार्य, मालसामान, परामर्श सेवा तथा अन्य सेवा खरिद गर्दा मितव्ययी तथा विवेकपूर्ण ढङ्गको प्रयोग गर्ने सम्बन्धमा प्रचलित ऐन नियमले स्पष्ट दिशा निर्देश गरेको छ । सार्वजनिक खरिदमा कामगर्ने पक्षलाई विश्वासमा लिनको लागि बोलपत्र जमानत, कार्यसम्पादन जमानत र पेश्की जमानत लगायत अन्य जमानतको आवश्यकता सम्बन्धमा ऐन नियमले स्पष्ट गरेको छ । बोलपत्र आह्वानमा जमानतको आवश्यकता, जमानतका किसिम, जमानतको रकम, अवधि, प्रयोजन सकिएपछि सो को फछ्यौंट र सम्झौता शर्त बमोजिम काम नगरेमा जफत हुने अवस्था (conditions of forfeiture of securities) जस्ता विषयहरू खरिद व्यवस्थापनका अभिन्न पक्षहरू हुन् । व्यवस्थापन अन्तर्गत विभिन्न प्रकारका जमानत प्राप्ती, अभिलेख, फुकुवा तथा जफत आदि विषयमा विद्यमान कानुनी व्यवस्था, असल अभ्यास, मुख्य जोखिम क्षेत्र र भविष्यमा गर्नुपर्ने सुधारमा केन्द्रित रही प्रस्तुत लेख तयार गरिएको छ । यसबाट सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापनमा संलग्न पदाधिकारीहरूको दक्षता क्षमता अभिबृद्धि हुने तथा सार्वजनिक खरिद सम्बन्धी कारोबारमा नियमितता तथा असल अभ्यास (good practice) र त्रुटीरहित बनाउन सहयोग पुग्ने अपेक्षा गरिएको छ ।

२. खरिदका किसिम

सार्वजनिक ऐन तथा नियमावली अनुसार सार्वजनिक निकायले गर्ने खरिदलाई मालसामान, निर्माण कार्य, परामर्श सेवा र अन्य सेवाको खरिद समेत ४ किसिममा वर्गीकरण गरेको छ । ऐनले गरेको परिभाषा अनुसार सार्वजनिक निकाय भन्नाले संवैधानिक अंग, अदालत, नेपाल सरकारका मन्त्रालय, सचिवाल र सो अन्तर्गतका निकाय, नेपाल सरकारका पूर्ण वा अधिकांश स्वामित्व भएका संस्था, विश्वविद्यालय, स्थानीय तह, विकास समिति ऐन अन्तर्गत गठित र राजपत्रमा सूचना प्रकाशन गरी सार्वजनिक निकाय भनी तोकेका अन्य निकाय पर्दछन् । सरकारी कार्यालयले सार्वजनिक खरिद कार्यमा सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ र सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ अनुसारका प्रावधान तथा कार्यविधिको पालना गर्नुपर्छ भने सार्वजनिक निकायको परिभाषामा पर्ने सार्वजनिक संस्थान, स्थानीय तह लगायतले सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ र सम्बन्धित कार्यालयको नियमावलीमा यस ऐनसँग नबाझिने गरी तयार भएको विनियमावली अनुसार खरिद कारोबार गर्नु पर्ने व्यवस्था छ । सार्वजनिक खरिदको वर्गीकरण, न्यूनत्तम प्राविधिक

कागजात, कार्य सम्पादन योजना तथा अनुमानित खर्च विवरणजस्ता जानकारी यस प्रकार संक्षेपमा प्रस्तुत गरिएको छः

खरिद कारोबारको किसिम/वर्गीकरण	न्यूनतम प्राविधिक कागजात	कार्य सम्पादन योजनाका आधार	कूल बजेट मध्ये अनुमानित खर्च
(क) निर्माण कार्य (civil works)	Design, Drawing, Cost estimate, Standardization	Milestone	५० प्रतिशत
(ख) माल सामान (goods)	Specification , Drawing, Standardization	Delivery schedule	२५ प्रतिशत
(ग) परामर्श सेवा (consultancy service)	Terms of Reference	Work chart	१५ प्रतिशत
(घ) अन्य सेवा (other services)	Scope of work statement	Job time-table	१० प्रतिशत

३. जमानत सम्बन्धी कानूनी व्यवस्था

सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ मा "जमानत" भन्नाले कुनै काम टुङ्गो नलागेसम्म सुरक्षण बापत राखिएको सुरक्षण जमानत रकम (रिटेन्सन मनी वा अर्नेष्ट मनी) सम्झनु पर्छ र सो शब्दले बोलपत्र जमानत वा कार्यसम्पादन जमानत वा अन्य कुनै कारणले सुरक्षण राख्नु पर्नेमा सो बापत राखिएको रकम समेतलाई जनाउने छ भनी परिभाषित गरिएको छ। ऐनको दफा २१(१) मा बोलपत्र दाताले बोलपत्रसाथ तोकिए बमोजिम जमानत पेश गर्नु पर्ने व्यवस्था छ। जमानत शर्तबमोजिम काम पूरा भएपछि उक्त जमानत फिर्ता फुकुवा हुन्छ भने दफा २१(२) मा जमानत जफत हुने अवस्था स्पष्ट गरेको छ। जस अनुसार बोलपत्र फिर्ता गर्न पाउने समय भन्दा पछि बोलपत्र फिर्ता मागेमा, गणितीय त्रुटी सच्याएकोमा स्वीकार नगरेमा, शर्त सम्झौता बमोजिम खरिद कार्य नगरेमा, समयमा कार्य सम्पादन जमानत दिन नसकेमा, आचरण विपरित कार्य गरेमा जमानत जफत हुने व्यवस्था छ। ऐनको दफा २३ मा बोलपत्र परीक्षण/मूल्यांकन गर्नु अघि बोलपत्र मूल्यांकन समितिले बोलपत्रसाथ जमानत पेश गर्नु पर्ने नत्र बोलपत्र सम्बन्धी कागजातमा उल्लेख भएबमोजिम किसिम, अवधि र रकमको जमानत संलग्न भए नभएको सम्बन्धमा परीक्षण गर्नु पर्ने व्यवस्था छ।

ऐनको दफा २७(४) मा सम्बन्धित बोलपत्र दाताले कार्यसम्पादन जमानत दाखिला गरी खरिद सम्झौता गर्नु पर्ने व्यवस्था छ। यसरी जमानत दाखिला गर्दा बोलपत्र दाताले लागत अनुमान भन्दा १५ प्रतिशतसम्म कम अंक कबुल गरेमा कबुल अंकको ५ प्रतिशत र लागत अनुमानको १५ प्रतिशत भन्दा बढी घटेर कबुल गरेको अवस्थामा १५ प्रतिशत भन्दा जति रकमले घटी कबुल गरेको छ सो को ५० प्रतिशतले हुन आउने रकम कबुल अंकको ५ प्रतिशतमा थप गरी कार्य सम्पादन जमानत बापत दाखिला गर्नु पर्ने व्यवस्था छ।

छनौट भएको बोलपत्र दाताले कार्य सम्पादन जमानत दाखिला गरी सम्झौता गर्न नआएमा निजको बोलपत्रको जमानत रकम जफत गर्नु पर्ने व्यवस्था छ ।

सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ मा जमानत सम्बन्धी देहायबमोजिम व्यवस्था छ :

(**क**) बोलपत्र जमानतको मान्य हुने अवधि (validity period), जमानतको रकम, किसिम र मान्य ढाँचा अर्थात आवश्यक विवरण (required information) बोलपत्र कागजातमा खुलाउनु पर्ने छ । बोलपत्र जमानत माग भएकोमा सो जमानतको अवधि बोलपत्रको मान्य हुने अवधि भन्दा तीस दिन बढीको हुनु पर्नेछ ।

(**ख**) सार्वजनिक निकायले खरिदको प्रकृति अनुसार बोलपत्र दातालाई समानरुपले लागू हुने गरी स्वीकृत लागत अनुमान रकमको दुई देखि तीन प्रतिशत रकमसम्मको सीमाभित्र रही वा निश्चित रकम तोकी बोलपत्र आह्वानको सूचनामा बोलपत्र दाताले पत्रसाथ पेश गर्ने बोलपत्र जमानत रकम उल्लेख गर्नु पर्नेछ । यस्तो रकम नगदै वा वाणिज्य बैङ्क वा वित्तीय संस्थाले जारी गरेको सो रकम बराबरको बोलपत्र जमानत हुनु पर्नेछ । तर लागत अनुमान रकम नखुल्ने वा इकाई दर खुलाउन नमिल्नेमा बोलपत्र आह्वान गरेकोमा सार्वजनिक निकायले बोलपत्र सम्बन्धी कागजात वा पूर्वयोग्यता सम्बन्धी कागजात तथा बोलपत्र आह्वानको सूचनामा बोलपत्र जमानतको लागि एकमुष्ट रकम तोक्न सक्नेछ ।

(**ग**) कुनै बोलपत्रदाताले बोलपत्र आह्वान गर्ने सार्वजनिक निकायलाई कुनै खास वाणिज्य बैङ्क वा वित्तीय संस्थाले जारी गरेको बोलपत्र जमानत ग्राह्य हुने नहुने भन्ने कुरा खुलाई दिन अनुरोध गरेमा त्यस्तो सार्वजनिक निकायले सो सम्बन्धमा तत्कालै जवाफ दिनु पर्नेछ । विदेशी बैङ्कले जारी गरेको बोलपत्र जमानत नेपालभित्रको वाणिज्य बैंकले प्रति-प्रत्याभूति (counter guarantee) गरेको हुनु पर्नेछ ।

(**घ**) सार्वजनिक निकायले बोलपत्रको मान्य हुने अवधिभित्र खरिद सम्झौता गरी सक्नु पर्नेछ । कुनै कारणवश वा मूल्याङ्कन गर्ने अवधि बढी लाग्न गई म्यादभित्र खरिद सम्झौता गर्न नसकिने भएमा रीत पुगेका सबै बोलपत्र दाताहरूलाई बोलपत्रको मान्य हुने अवधि बढाउन पत्र पठाउनु पर्नेछ । बोलपत्रको मान्य हुने अवधि बढाउने वा नबढाउने भन्ने सम्बन्धमा बोलपत्रदाताले निर्णय गर्न सक्ने छन् । बोलपत्रको मान्य हुने अवधि नबढाउने बोलपत्र दाताको बोलपत्र जमानत जफत गर्न पाइने छैन । बोलपत्रको मान्य हुने अवधि बढाउने बोलपत्रदाताले सोही अनुरुप सम्बन्धित बैङ्कबाट मान्य अवधि समेत थप गरी बोलपत्र जमानत पेश गर्नु पर्नेछ ।

(**ङ**) कुनै बोलपत्रदाताको बोलपत्र जमानत जफत भएको अवस्थामा सम्बन्धित सार्वजनिक निकायले निजले राखेको जमानत रकम आफूलाई भुक्तानी गर्न त्यस्तो जमानत जारी गर्ने बैङ्क समक्ष जमानत मान्य रहने अवधि भित्रै दावी गर्नु पर्नेछ । सार्वजनिक निकायले नियम बमोजिम जफत गर्नु पर्ने बोलपत्र जमानत बाहेक अन्य बोलपत्र जमानत खरिद सम्झौता भएको तीन दिनभित्र सम्बन्धित बोलपत्रदातालाई फिर्ता गर्नु पर्नेछ ।

जमानत माग गर्नु नपर्ने अवस्थाको विषयमा सार्वजनिक खरिद ऐन तथा नियमावली अनुसार सार्वजनिक निकायले अर्को कुनै सार्वजनिक निकायबाट उत्पादित वा बितरित कुनै मालसामान वा सेवा खरिद गर्नु परेमा त्यस्तो मालसामान वा सेवा उत्पादन वा बितरण गर्ने सार्वजनिक निकायको अधिकार प्राप्त

अधिकारीबाट निर्धारित बिक्री मूल्यमा सोझै खरिद गर्न सक्नेछ। त्यस्तै, सार्वजनिक निकायले कुनै अन्तर्राष्ट्रिय अन्तरसरकारी संस्था वा विदेशी मुलुकको सरकार वा त्यस्तो मुलुकको सार्वजनिक निकायसँग कुनै मालसामान खरिद गर्नु पर्दा त्यस्तो संस्था, सरकार वा निकायबाट निर्धारित बिक्री मूल्यमा सोझै खरिद गर्न सक्नेछ। सार्वजनिक निकायले खरिद गर्नु पर्दा कुनै जमानत माग गर्नु नपर्ने व्यवस्था छ।

४. जमानतका किसिम

बोलपत्र मूल्याङ्कन गर्नु अघि मूल्याङ्कन समितिले बोलपत्रदाता बोलपत्र पेश गर्न कानून बमोजिम योग्य भएको पुष्ट्याई गर्ने कागजातहरू पेश भए वा नभएको, बोलपत्र सम्बन्धी कागजातमा बोलपत्रदातालाई दिइएको निर्देशन अनुरुप बोलपत्र पूर्ण भए वा नभएको र बोलपत्रदाता वा निजको अधिकार प्राप्त प्रतिनिधिको सहीछाप भए वा नभएको, बोलपत्र साथ जमानत पेश गर्नु पर्ने भए बोलपत्र सम्बन्धी कागजातमा उल्लेख भए बमोजिमको किसिम, अवधि र रकमको जमानत संलग्न भए वा नभएको सम्बन्धमा परीक्षण गर्नु पर्ने व्यवस्था छ। खरिद प्रक्रियामा विभिन्न चरणमा पेश गर्नु पर्ने जमानत, सो को मान्य अवधि र फिर्ता वा जफत गर्नु पर्ने अवधि सम्बन्धमा देहायबमोजिम प्रस्तुत गरिएको छ :

जमानतको नाम र रकम	जमानतको मान्य अवधि	फिर्ता गर्नुपर्ने अवधि
(क) बोलपत्र जमानतको रकम : सार्वजनिक निकायले बोलपत्रका साथ लागत अनुमानको २ देखि ३ प्रतिशत सम्म वा कुनै निश्चित रकमको किटान गर्ने	बोलपत्र जमानत रकमको मान्य अवधि निम्न अनुसार हुने व्यवस्था रहको छ : (अ)सम्झौता रकम रु.१० करोड सम्मको भएमा • बोलपत्रको मान्य अवधि+जमानतको लागि थप मान्य अवधि • ९० दिन +३० दिन =१२० दिन (अ) सम्झौता रकम रु.१० करोड भन्दा माथिको भएमा • बोलपत्रको मान्य अवधि+जमानतको लागि थप मान्य अवधि • १२० दिन +३० दिन =१५० दिन	सफल भएको बोलपत्रदातासँग खरिद सम्झौता सम्पन्न भएको तीन दिन भित्र असफल बोलपत्र दाताहरूको बोलपत्र जमानतको रकम फिर्ता गर्ने
(ख) कार्य सम्पादन जमानतको रकम– यो जमानत दुई किसिमको अवस्थामा निम्न अनुसार हुनेछ : • लागत अनुमान भन्दा १५ प्रतिशत सम्म घटेर कबुल गरेमा सम्झौता रकमको ५ प्रतिशत	• खरिद सम्झौतामा उल्लेखित मालसामान आपूर्ति वा हस्तान्तरण गर्नु पर्ने अन्तिम अवधि, प्रत्याभूति (warranty) को अवधि , निर्माण कार्यको त्रुटी सच्चाउने दायित्व (defect liabilities) को अवधि भन्दा कम्तीमा एक महिना बढी अवधिको हुनु पर्नेछ। • विदेशी बैङ्कले जारी गरेको भए नेपालमा स्थापना भएको कुनै वाणिज्य बैङ्कले प्रति प्रत्याभूति	• सम्झौताअनुसार निर्माण व्यवसायीबाट भएको निर्माण कार्यको त्रुटी सच्याउने अवधि समाप्त भएपछि • आपूर्तकबाट मालसामान आपूर्तिको वारेण्टी अवधि समाप्त भएपछि

	(counter guarantee) गरेको भएमा मात्र मान्य हुनेछ ।	
• लागत अनुमानको १५ प्रतिशत भन्दा बढी घटेर कबुल गरेमा	कार्य सम्पादन जमानतको रकम निर्धारण गर्ने सूत्र– =(०.८५×लागत अनुमान–सम्झौता रकम) × ५० प्रतिशत)+ (सम्झौता रकम× ५ प्रतिशत)	
(ग) अग्रीम पेश्की बैंक जमानत : सम्झौता रकमको २० प्रतिशत सम्म अग्रीम पेश्की दिन सक्ने निर्णय लिन सकिने र स्वीकृत पेश्की रकमको पहिलो पटक आधा पेश्की रकमसम्म दिन सो बराबरको बैंक ग्यारेण्टी लिने, थप पेश्की रकमको समेत बैंक ग्यारेण्टी लिनु पर्ने ।	• बैंक ग्यारेण्टीको अवधि खरिद सम्झौता अनुसार पेश्की फछ्र्यौट गर्नु पर्ने अवधि भन्दा कम्तीमा एक महिना भन्दा बढी अवधिको हुनु पर्ने । • विदेशी बैङ्कले जारी गरेको बैङ्क जमानत भए नेपाल भित्रको वाणिज्य बैङ्कले प्रति प्रत्याभूति (counter-guarantee) लिई पेश्की दिनु पर्नेछ । • रासन खरिद सम्झौता भएकोमा कम्तीमा सात महिनाको मान्य अवधि भएको बैङ्क तथा वित्तीय संस्थाबाट जारी भएको जमानत लिई सम्झौता रकमको पच्चीस प्रतिशतसम्म पेश्की दिन सक्नेछ ।	• पेश्की फछ्र्यौट गर्दै जाँदा जति रकमले पेश्की फछ्र्यौट भएको हो, सोही रकमले जमानत रकम फुकुवा गर्दै जाने । • ८० प्रतिशत काम भैसक्दा पेश्की फछ्र्यौट भैसक्नु पर्ने
(घ) थप कार्य सम्पादन जमानत : बोलपत्रदातासँग कबुल अङ्कको आठ प्रतिशतले हुने रकम बराबरको थप कार्यसम्पादन जमानत लिने ।	सार्वजनिक निकायले निर्माण कार्यमा सम्बन्धित बोलपत्रको विशेष मूल्याङ्कन गर्नु पर्ने अवस्थाहरू मध्ये बोलपत्रदाताले बढी नै न्यून अङ्क कबोल गरेको, सम्बन्धित कार्यको क्षेत्रको दायरा तथा प्राविधिक स्पेसिफिकेशन गलत रुपमा बुझेको, प्राविधिक पक्ष राम्ररी नबुझि न्यून रकम कबोल गरेको, प्रारम्भिक चरणमा नै बढी दरले हुने (front loading) रकमको कार्य उल्लेख गरेको पाइएमा थप ८ प्रतिशतले हुने रकम जमानत लिन सक्ने व्यवस्था छ ।	निकायले थप कार्यसम्पादन जमानतको रकम अन्तिम बिल भुक्तानी पछि बोलपत्रदातालाई फिर्ता गर्नु पर्ने
(ङ) पुनरावलोकनका लागि बैंक जमानत : • कबोल रकमको ०.१० प्रतिशत • पूर्वयोग्यताको मूल्य	• पुनरावलोकनका लागि दिने निवेदन खरिद सम्झौता हुनु भन्दा अघिको कारवाहीमा सीमित भई रु. दुई करोड रुपैयाँ वा सो भन्दा माथिको रकमको खरिद	पुनरावलोकनका लागि दाबी पुगेमा पुनरावलोकन समितिले त्यस्तो जमानत रकम निर्णय भएको मितिले सात दिनभित्र निवेदकलाई फिर्ता गर्नु पर्ने ।

नखुल्नेमा एक मुष्ट रकम • प्राविधिक प्रस्तावको हकमा बोलपत्र जमानतको लागि १० प्रतिशत रकम	कारवाहीको सम्बन्धमा पुनरावलोकन समिति समक्ष निवेदन दिन सकिने । • निवेदकले पुनरावलोकनको लागि पुनरावलोकन समिति समक्ष निवेदन दिने बोलपत्रदाता वा परामर्शदाताले विषय अनुसार सात दिनभित्र र सम्झौता भएको मितिले तीस दिनको अवधिभित्र । • निवेदकले पुनरावलोकन समिति समक्ष ९० दिनको मान्य अवधि भएको बैंक तथा वित्तीय संस्था जमानतसहित निवेदन दिनु पर्नेछ ।	दाबी नपुगेमा जमानत जफत हुने व्यवस्था छ ।

५. जमानत जफतको अवस्था

बोलपत्रदाताले बोलपत्र सम्बन्धी कागजातमा समावेश गरको बोलपत्र जमानतको रकम देहायको अवस्थामा सार्वजनिक निकयाबाट जफत हुने व्यवस्था सार्वजनिक खरिद ऐनमा उल्लेख छ :-

- निर्धारित अवधि सकिए पछि बोलपत्रदाताले बोलपत्र संशोधन वा फिर्ता माग गरेमा,
- बोलपत्रमा देखिएको अङ्कगणितीय त्रुटि सच्याइएको कुरा बोलपत्रदाताले स्वीकार नगरेमा,
- छनौट भएको बोलपत्रदाताले बोलपत्र सम्बन्धी कागजातमा उल्लिखित शर्त बमोजिम खरिद सम्झौता नगरेमा,
- बोलपत्रदाताले खरिद सम्झौता गर्ने म्यादभित्र निर्धारित रकमको कार्यसम्पादन जमानत दिन नसकेमा,
- सार्वजनिक निकायले बोलपत्र परीक्षणको सिलसिलामा ऐन बमोजिम माग गरेको कुनै जानकारी दिँदा बोलपत्रदाताले बोलपत्रको मूल्य वा सारभूत कुरा परिवर्तन गरेमा,
- सार्वजनिक खरिद बमोजिमको आचरण विपरित काम गरेमा,
- पुनरावलोकन समितिबाट निवेदन खारेज भएको अवस्थामा ।

खरिद सम्झौता सम्पन्न भएपछि त्यस्तो खरिद सम्झौता गर्ने बोलपत्रदाता तथा जमानत जफत गर्नु नपर्ने बोलपत्रदाताको बोलपत्र जमानत सार्वजनिक निकायले खरिद सम्झौता भएको तीन दिनभित्र सम्बन्धित बोलपत्रदातालाई फिर्ता गर्नु पर्नेछ । कुनै बोलपत्रदाताको बोलपत्र जमानत जफत भएको अवस्थामा सम्बन्धित सार्वजनिक निकायले निजले राखेको जमानत रकम आफूलाई भुक्तानी गर्न त्यस्तो जमानत जारी गर्ने बैङ्क तथा वित्तीय संस्था समक्ष जमानत मान्य रहने अवधि भित्रै दावी गर्नु पर्ने व्यवस्था छ । सो अनुसार जमानत जफतका लागि दावी गरेमा सम्बन्धित बैंकले सो बराबरको रकम उपलब्ध गराउनु पर्दछ ।

६. जोखिम

जमानत सम्बन्धमा विभिन्न जोखिम हुन सक्दछन् । लेखापरीक्षण गर्दा देहायका जोखिमलाई मध्यनजर गरी परीक्षण गर्नु पर्दछ :

- कानूनले निर्धारण गरेको आवश्यक अवधि भन्दा कम अवधिको जमानत स्वीकार गर्ने,
- शर्त सहितको जमानत पेश हुने,
- म्याद थप्नको लागि सूचना दिंदा पनि जमानतको म्याद थप नगर्ने हुनाले करार व्यवस्थापनमा निरन्तरता दिन बाधा हुने,
- आवश्यक पर्ने जमानत रकम पेश नहुने,
- नक्कली बैंक जमानत प्राप्त हुन सक्ने,
- १५ प्रतिशत भन्दा बढी घटेर कबुल गरेमा नियमावली बमोजिम थप जमानत नलिने,
- खरिदकर्ता र सार्वजनिक निकायले समयमा नै जमानतको आवश्यकता सम्बन्धमा माग नगर्ने,
- जमानत जफत गर्नुपर्ने अवस्थामा सम्बन्धित बैंकबाट उक्त रकम उपलब्ध नगराउने,
- ठेक्का सम्झौता रद्द गरेकोमा जमानत जफत नगर्ने,
- लागत अनुमानको रकम बृद्धि हुन गएकोमा संझौता संशोधन गरी कार्य सम्पादन जमानत थप हुनुपर्ने,

७. निष्कर्ष

सार्वजनिक खरिद कार्यमा नियमितता, मितव्ययिता, विश्वसनीयता, वस्तुनिष्ठता र कार्यदक्षता कायम गरी लागतको सार्थक मूल प्रक्रियाका लागि खरिद कार्यमा संलग्न सबै पक्षले जिम्मेवारिता र जवाफदेहिता पालना गर्नु पर्दछ । खरिदको आवश्यकता निर्धारणदेखि सेवा वा वस्तु प्राप्तिसम्मको चरणमा खरिद कार्यको संरक्षण, सुरक्षण र विश्वसनीयता कायम गर्न जमानतको व्यवस्था गरिएको छ । यस्तो व्यवस्थाको पालना गरी खरिद कार्यलाई विश्वसनीय बनाउन आजको आवश्यकता हो ।

सन्दर्भ सामग्री

- आर्थिक कार्यविधि ऐन, २०५५ तथा नियमावली, २०६४, कानुन किताब व्यवस्था समिति ।
- सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३, कानुन किताब व्यवस्था समिति ।
- सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४, कानुन किताब व्यवस्था समिति ।
- स्टान्डर्ड बिडिङ्ग, डकुमेन्ट, सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालय ।
- लेखापरीक्षण पत्रिका, विभिन्न अंक, महालेखापरीक्षकको कार्यालय ।

विश्वव्यापीकरणको अर्थ, परिभाषा, महत्व र यसको प्रभाव



✍ गम्भीर बहादुर हाडा*

विश्वव्यापीकरणको अर्थ

अंग्रेजी शब्द ग्लोब (Globe) बाट ग्लोवलाइजेसन भएजस्तै विश्व भन्ने शब्दबाट विश्वव्यापीकरण बनेको हो। यो शब्दसँग जोडिएका अन्य दुईवटा शब्दहरू उदारीकरण (Liberalization) र निजीकरण (Privatisation) पनि रहेका छन्। विश्वव्यापीकरण भन्नाले सामान्य अर्थमा सम्पूर्ण विश्व एक सूत्रमा बाँधिने प्रक्रिया भन्ने बुझिन्छ। तर यसको गूढ अर्थ भने विश्व अर्थतन्त्रको एकीकरण हो। सरकारी हस्तक्षेपलाई अत्यन्त कम बनाई निजी क्षेत्रको भूमिका बढाउने यसको मनसाय हो। हरेक देशका सरकारले सरकारी भूमिका कम गरेमा बजारले स्वतन्त्ररुपमा भूमिका पाउँछ र हरेक देशको बजार एक आपसमा एकीकरण हुन्छन् र विश्वभर एउटै अर्थतन्त्र हुन आउँछ भन्ने यसको मूल मान्यता हो।

विश्वव्यापीकरणको मूल पक्ष पूँजी, उत्पादन र बजारको निर्वाध विश्वव्यापी प्रवाह हो। विश्वव्यापीकरणले भूगोलको सीमारेखालाई निषेध गरी वास्तविक अर्थमा राज्यहरूको अन्त्य गर्दछ। अर्थव्यवस्थाहरूलाई एक अर्कासँग आबद्ध बनाउने, आयात खुकुलो बनाउने, भन्सार दर घटाउने, विदेशी लगानीलाई खोल्ने, मौद्रिक र वित्तीय सुधारहरू गर्ने, राज्यको दायित्वलाई सीमित पार्ने आदि कामको माध्यमबाट राष्ट्रिय अर्थतन्त्रलाई उदार बनाउने यसको चाहना हुन्छ। राष्ट्रले गर्ने माथि उल्लिखित कामहरू उदारीकरण हुन् र सम्पूर्ण राष्ट्रहरूको उदारीकरणको फल विश्वव्यापीकरण हो। पूँजी, प्रविधि, श्रम र मानव समूह जस्ता विभिन्न उत्पादनका साधनहरूको व्यापक प्रयोग तथा त्यस्ता साधनहरूको उचित उपयोगको सन्दर्भमा विश्वव्यापीकरणले जन्म लिएको हो। एक देश अर्को देशसँग कुनै न कुनै सूचना, प्रविधि तथा वस्तुहरूसँग अन्तरनिर्भर रहेका हुन्छन्। जसबाट वस्तु तथा सेवामा सुलभता र मितव्ययी हुन्छ। यस्ता चाहना तथा आवश्यकताहरूलाई परिपूर्ति गर्न, अन्तर्राष्ट्रिय व्यापारमा खुल्लापन वा स्वतन्त्रपन ल्याउन र अर्थतन्त्रमा आर्थिक विकास ल्याउने आदि जस्ता वातावरण सिर्जना विश्वव्यापीकरणले गर्दछ।

विश्वव्यापीकरणको शाब्दिक अर्थ 'विश्व' र 'व्यापी' दुई शब्दको मिलनबाट विश्वव्यापी (Global) शब्द बनेको छ। विश्वव्यापीमा 'करण' प्रत्यय लागि विश्वव्यापीकरण बनेको छ। यसको शाब्दिक अर्थमा विश्वभरि, एक देशले अन्य देशमा वा जताततै भन्ने अर्थ जनाउँछ। वेवस्टरले सन् १९४४ मा अंग्रेजीमा

* सह-प्राध्यापक, अर्थशास्त्र, भक्तपुर बहुमुखी क्याम्पस

ग्लोबलाइज (Globalize) शब्दको सर्वप्रथम उनको शब्दकोशमा प्रयोग गरेका थिए । हालसम्म यो शब्द औधी प्रचलनमा आइरहेको छ ।

विश्वव्यापीकरणको परिभाषा

विश्व बैंकका वरिष्ठ अध्यक्ष तथा प्रसिद्ध अर्थशास्त्री निकोल्स स्टर्न (Nicholas Stern) का अनुसार "विश्वव्यापीकरण भनेको मुलुकहरूबीच मानिस, पूँजी, वस्तु, प्रविधि, सूचना, विचार र क्रियाकलापहरूको प्रवाहद्वारा हुने समाज र अर्थतन्त्रको बढ्दो एकीकरण हो" भनी परिभाषित गरेका छन् ।

"विश्वव्यापीकरणले एक देशको अन्य देशहरूसँग बढ्दो आर्थिक अन्तरनिर्भरता जनाउँछ जुन आफ्नो देशको सीमारेखा पार गरी वस्तु, सेवा, पूँजी तथा ज्ञानका विषयमा सम्बन्ध कायम गरिनु हो ।" (Boyett and Boyett 2001), दाहालले Globalization means free flow of ideas, goods and services in the world भनी परिभाषित गरेका छन् । विश्वव्यापीकरण बारेमा भट्टचनले आफ्नो लेखमा उनकै शब्दमा 'The concept of Globalization is both an old and a new concept, it is an old in the serve that universalization of technology, such as five, and of social institution, such as marriage family, kinship and war is as old as human society itself; it is new in the sense that urbanization of capital and labour and of dominance and exploitation is on recent origin.' भनेका छन् ।

विश्वव्यापीकरण भनेको मुलुकको अर्थतन्त्र विश्वको अर्थतन्त्रसँग बढी मात्रामा आवद्ध हुँदै जानु हो । यस्तो वस्तु तथा सेवाको व्यापार र पूँजीको प्रवाहको माध्यमबाट हुने गर्दछ । यसैगरी जनशक्ति र विचार प्रविधिका प्रवाहका माध्यमबाट पनि विश्वव्यापीकरण हुने गर्दछ । विश्वव्यापीकरणले मुलुक-मुलुक बीचको भौगोलिक सीमानालाई गौण गराउँछ । सीमानामा सकेसम्म आवागमनलाई सरल बनाइन्छ । विज्ञान र प्रविधिको विकासमा विश्वव्यापीकरणले तीब्रता दिएको छ । सामानहरू आयात निर्यात गर्ने, भुक्तानी लिने/दिने, एक ठाउँबाट अर्को ठाउँमा पूँजी वास्तविक समस्याको पहिचान भई वास्तविक आवश्यकताको हृदय खोली प्रस्तुत गर्ने, उनीहरूको सीप, क्षमता आदिको पूर्ण प्रयोग हुने, उनीहरू नै सञ्चालक मालिक बन्न पाउने आदि प्रवृत्तिहरू भएको हुन्छ ।

विश्वव्यापीकरणको विस्तार

विश्वमा विकासको आधुनिकीकरण भित्रिँदै गएपछि अझ भन्दा दोस्रो विश्वयुद्ध पश्चात् मानिसमा चेतना, धारणा, यान्त्रिक आविष्कार, प्रविधिहरूको विकास द्रुत गतिमा सन् १९५० को दशकदेखि सुरु हुँदै करिब आधा शताब्दी पार गरिसकेको परिप्रेक्ष्यमा विश्वव्यापीकरण विकास नीति, जसले पृथ्वीलाई नै एक गाउँको रुपमा परिणत गरिदिएको छ । यसको श्रेय आधा शताब्दीसम्मको विकास संरचना, ढाँचा एवम् गति नै प्रमुख पक्षहरू हुन् । अहिले नेपालमा बसी बाबु घर व्यवहार चलाउन यति रकमको आवश्यक पर्‍यो, खर्च पठाइदिनु भनी मलेसिया बस्ने आफ्नो छोरालाई कुनै नेपाली बाबुआमाले फोन गर्दा नेपालमा रहेको कुनै मनी ट्रान्स्फर कम्पनीमार्फत् पाँच मिनेटमा नै उक्त रकम उपलब्ध गराउँछ । यसको प्रमुख कारक तत्व २१ औं शताब्दीमा विश्वव्यापीकरणको प्रभाव नै हो । विश्वको कुनै कुनामा बसी अर्को कुनै कुना वा महादेशको

खबर, घटना अवस्था प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्ष रुपमा सुन्न देख्न पाइन्छ । यसको उपादेयता भनेको सूचना, सञ्चार, आधुनिक प्रविधि र नयाँ अपनाइएको विश्वव्यापीकरण नीतिहरू हुन् ।

विश्वव्यापीकरण विशेषगरी सन् १९८० को दशकदेखि बढी चर्चा र छलफलमा आएको हो । सँगसँगै विश्वभरि यसका सम्बन्धमा मानिसहरूको दृष्टिकोण विभाजित भएको छ । एकथरीले विश्वव्यापीकरण सकारात्मक कुरा हो, त्यसैले यसमा सहभागी हुनुपर्दछ भनेर यसको अन्धाधुन्ध समर्थन गरिरहेका छन् भने अर्काथरीले यसप्रति अत्यन्त नकारात्मक दृष्टिकोण राखी धुवाँधार विरोध गरिरहेका छन् । एकथरीले विश्वव्यापीकरणले कम विकसित मुलुकहरूमा गरिबी बढाएको छ र धनी तथा गरिबबीचको अन्तर झन् फराकिलो बनाएको छ भनेर यसको विरोध गरिरहेका छन् भने अर्काथरीले विश्वव्यापीकरणले विश्वमा समृद्धि ल्याएको छ, यसले धनी र गरिबबीचको अन्तर पनि घटाएको छ भनेर यसका पक्षमा तर्कहरू प्रस्तुत गरिरहेका छन् । यसरी विश्वव्यापीकरण आज विश्वमा उपेक्षा गर्न नसकिने विषय बनेको छ ।

विश्वव्यापीकरणका क्षेत्रहरू

(क) वस्तु व्यापार : वस्तुहरूको अन्तर्राष्ट्रिय व्यापार विश्वव्यापीकरणको प्रमुख आधार हो । अन्तर्राष्ट्रिय व्यापारमा सम्पूर्ण विकासशील मुलुकहरूको अंश सन् १९७१ मा १९ प्रतिशत मात्र थियो भने सन् १९९९ मा त्यो अंश बढेर २९ प्रतिशत पुग्यो । यसमध्ये पूर्वी एसियाका मुलुकहरूले अधिक उपलब्धि हासिल गरे भने अफ्रिकी मुलुकहरूले अपेक्षित उपलब्धि हासिल गर्न सकेनन् । साथै, निर्यातको संरचनामा पनि उत्तिकै आमूल परिवर्तन भयो । निर्यात भएका वस्तुहरूमा पहिले खाद्य वस्तु र कच्चा पदार्थ अधिक हुने गर्दथ्यो भने अहिले औद्योगिक उत्पादनहरूको अंश उल्लेख्य (८० प्रतिशत) रहने गरेको छ र यो बढ्दै छ ।

(ख) पुँजी प्रवाह : त्यसैगरी मुलुकहरूबीच हुने पुँजीको ओहोरदोहोर विश्वव्यापीकरणको दोस्रो महत्वपूर्ण आधार हो । बीसौं शताब्दीको अन्तिम दशकमा विकसित मुलुकहरूबाट विकासशील मुलुकहरूतर्फ निजी क्षेत्रको पुँजी प्रवाहमा ठूलो तीव्रता आयो । सन् १९८० को दशकदेखि वैदेशिक सहायताका रुपमा सरकारी पुँजी प्रवाह उल्लेख्य रुपमा घट्यो भने निजी क्षेत्रको पुँजी उल्लेख्य रुपमा बढ्यो । निजी पुँजीमध्ये पनि विदेशी प्रत्यक्ष लगानी तीव्र रुपमा बढ्यो भने पोर्टफोलियो लगानी र बैंक ऋण पनि बढ्न त बढ्यो । तर, प्रत्यक्ष विदेशी लगानीको गतिमा बढेन । पोर्टफोलियो लगानी बढी मात्रामा जोखिमपूर्ण र संवेदनशील (Volatile) हुने भएकोले पनि यसो हुन गएको हो ।

(ग) जनशक्तिको प्रवाह : वस्तु, सेवा र पुँजी सरह जनशक्तिको प्रवाह पनि विश्वव्यापीकरणको अर्को महत्वपूर्ण आधार र माध्यम हो । वस्तु, सेवा र पुँजी सरह जनशक्तिको प्रवाह त्यसरी बढेको छैन । तर, सन् १९६५-९० को अवधिमा जनशक्तिको प्रवाह ५० प्रतिशतले बढेको छ । धेरैजसो यस्तो प्रवाह विकासशील मुलुकहरूबीच नै भएको छ । तर, विकासशील मुलुकहरूमा पारिश्रमिकको दर बढ्दै जाँदा त्यस्तो जनशक्ति आफ्नै मुलुकतर्फ फर्कने क्रम बढ्नेछ ।

(घ) **विचार र प्रविधिको प्रवाह :** सूचनाको प्रवाह र आदान-प्रदान विश्वव्यापीकरणको एउटा अविभाज्य अङ्ग हो । प्रत्यक्ष वैदेशिक लगानीबाट पुँजी मात्र आउँदैन, त्यससँग प्राविधिक ज्ञान र सीप, उत्पादन प्रणाली, व्यवस्थापन प्रणाली, विश्व बजारसम्बन्धी जानकारी र उपयुक्त आर्थिक नीतिसम्बन्धी जानकारी पनि आउँछ, जुन विकासशील मुलुकहरूका निम्ति अत्यन्त महत्वपूर्ण हुन्छ ।

विश्वव्यापीकरण र विकासशील मुलुकहरूमा त्यसको प्रभाव

विश्वव्यापीकरणले धर्म, संस्कृतिलगायतका पक्षमा असर पारेको छ । जसको परिणामस्वरुप भाषा, खानपान, पोसाक, पारिवारिक संरचनाजस्ता अनेकन पक्षहरूमा एउटा समान संस्कृतिको विकास हुने क्रममा रहेको देखिन्छ । विश्वव्यापीकरणको राजनीतिक क्षेत्रमा समेत ठूलो असर रहेको देखिन्छ । यसको असरबाट कुनै पनि राष्ट्रले चाहेर पनि मुक्त रहन नसक्ने हुनाले उत्पादित असरको रुपमा समेत लिने गरिएको पाइन्छ । राजनीतिक व्यवस्थामा यसले पार्ने असर राज्यहरूको बीचमा स्वत: बढ्न जान अन्तरक्रियाको कारणले हो जहाँ बाहिरी दबाबको सामना गर्नुपर्दछ । त्यसैले केही विद्वान्हरूले त विश्वव्यापीकरणले राज्यहरूको आन्तरिक स्वायत्ततामा नै आघात पुऱ्याएको छ भन्ने गर्दछन् । अर्कोतर्फ संस्थागत पुनर्संरचना, बेरोजगारी जस्ता पक्षहरू समस्याको रुपमा अन्तर्राष्ट्रिय रुपमै प्रवाहित हुने क्रमले कुनै पनि विकसित र विकासोन्मुख राष्ट्रको राजनीतिक व्यवस्था अप्रभावित रहन सकेको छैन । पृष्ठभूमिमा हामीले उल्लेख गरिसक्यौं कि बर्लिनको पर्खाल भत्किनुसँग विश्वव्यापीकरणलाई आवद्ध गर्ने गरिएको छ । त्यसैले विद्वानहरू खुल्ला र उदार प्रजातान्त्रिक व्यवस्थालाई यसले समर्थन गर्ने र अधिनायकवाद तथा एकतन्त्रीय व्यवस्थालाई प्रत्यक्ष वा परोक्ष रुपमा दुरुत्साहन गर्छ भन्ने धारणा राख्ने गरिएको पाइन्छ ।

आजको विश्व परिवेशमा विश्वव्यापीकरण एउटा यस्तो आयामको रुपमा परिणत भइसकेको छ कि जसलाई विश्वका कुनै पनि राष्ट्र, समुदाय र संस्थाहरूले प्रत्यक्ष वा परोक्ष रुपमा स्वीकारिसकेका छन् । विश्वव्यापीकरणको जग नवशास्त्रीय अर्थशास्त्रीहरूको समयदेखि नै बस्न थालेको देखिन्छ । तापनि सबैभन्दा महत्वपूर्ण खुट्किलाको रुपमा संयुक्त राष्ट्रसंघीय आर्थिक तथा सामाजिक परिषद्ले सन् १९४७ मा हवानामा आयोजना गरेको सम्मेलनमा सहभागी राष्ट्रहरूले गरेको महसुल तथा व्यापार विषयक आम सम्झौता (General Agreement on Tariff & Trade, GATT) लाई लिइन्छ । GATT को विस्तारित स्वरुपमा हाल विश्व व्यापार संगठन (World Trade Organization, WTO) क्रियाशील रहेको छ । WTO ले अंगिकार गरेका निम्न सिद्धान्तहरूसँग विश्वव्यापीकरणको गहिरो सम्बन्ध रहेको देखिन्छ ।

- व्यापारमा सबै मुलुकलाई समान व्यवहार गर्नुपर्ने,
- विदेशी लगानीलाई खुल्ला गर्नुपर्ने,
- गैरभन्सार अवरोधलाई हटाई व्यापारलाई खुल्ला र उदार बनाउने,
- वस्तु र सेवाको निर्वाध प्रवाह हुनुपर्ने,
- बौद्धिक सम्पत्तिको संरक्षण गर्नुपर्ने ।

विश्वव्यापीकरणको दशकको रुपमा सन् १९९० को दशकलाई लिइन्छ । सन् १९८९ मा जब दुई जर्मनीबीचको बर्लिन पर्खाल ढल्यो त्यसपछि विश्वका अनेकन राष्ट्रहरूमा प्रजातान्त्रीकरणका अभ्यासहरू

शुरु भए र यही अभ्यासँगसँगै बजारमा आधारित अर्थतन्त्रको विकाससमेत भयो जसले विश्वव्यापीकरणलाई मलजल गऱ्यो भन्ने विचार पनि राख्ने गरिएको पाइन्छ । विकासशील राष्ट्रहरूमा यो अवधारणालाई स्थापित गर्न संयुक्त राष्ट्रसंघका विशिष्टीकृत संस्थाको रुपमा रहेका अन्तर्राष्ट्रिय पुनर्निर्माण तथा विकास बैंक (International Bank for Reconstruction & Development, IBRD) जसलाई सामान्यतः विश्व बैंकसमेत भनिन्छ र अन्तर्राष्ट्रिय मौद्रिक कोष (International Monetary Fund, IMF) को विशेष योगदान छ । IBRD र IMF ले जोड दिएको संरचनात्मक समायोजन कार्यक्रम (Structure Adjustment Program, SAP) ले विकासोन्मुख राष्ट्रमा विश्वव्यापीकरणलाई स्थापित गर्न विशेष भूमिका निर्वाह गऱ्यो ।

विश्वब्यापीकरणका विभिन्न पक्षहरू

१. **वातावरणीय विश्वव्यापीकरण (Environmental Globalization) :** वातावरणीय विश्वव्यापीकरण एउटा महत्वपूर्ण स्वरुप हो । विश्वव्यापी रुपमा वृद्धि हुँदै गइरहेको वातावरणीय प्रदूषण निर्मूल गरेर तथा ताप र ओजन तहको सुरक्षा गरेर विश्व वातावरणलाई स्वच्छ तथा सुरक्षित बनाउनेसँग सम्बन्धित विश्वव्यापीकरणलाई वातावरणीय विश्वव्यापीकरण भनिन्छ । यस कार्यमा वातावरणविद्हरू, वातावरण संरक्षण समूह तथा संगठनहरू सक्रिय रुपमा रहँदै आएका छन् । बढ्दो औद्योगीकरण तथा विकास स्वच्छ वातावरण विनाशका मुख्य कारणहरू हुन् ।

२. **आर्थिक विश्वव्यापीकरण (Economic Globalization) :** आर्थिक विश्वव्यापीकरण अर्को एउटा महत्वपूर्ण स्वरुप हो । आर्थिक उदारीकरण र निजीकरणमार्फत विश्वको अर्थव्यवस्थामा गरिने एकीकरणलाई आर्थिक विश्वव्यापीकरण भनिन्छ । यसमा व्यापारिक अवरोधहरूबाट व्यावसायिक संस्थाहरू मुक्त हुन्छन् । विश्व एकल बजारमा परिवर्तन हुन्छ । उत्पादनका साधनहरू स्वतन्त्र रुपमा विश्वका जुनसुकै कुनामा पनि पुग्न सक्दछन् र विश्वव्यापी रुपमा उत्पादन र व्यापारिक कार्य प्रभावकारी रुपमा सम्पन्न हुन्छ ।

३. **राजनीतिक विश्वव्यापीकरण (Political Globalization) :** क्षेत्रीय तथा विश्वव्यापी रुपमा राजनीतिक फोरम निर्माण गरेर राजनीतिक, कानुनी, मानव अधिकार, गुड गभरमेन्ट आदि सन्दर्भमा विचारहरू आदानप्रदान गरिनु राजनीतिक विश्वव्यापीकरण हो । सार्क, आसियान, राष्ट्रमण्डल, संयुक्त राष्ट्र संघ आदि क्षेत्रीय र विश्वव्यापी राजनीतिक फोरमहरू हुन् ।

४. **सांस्कृतिक विश्वव्यापीकरण (Cultural Globalization) :** सांस्कृतिक विश्वव्यापीकरण अर्को एउटा महत्वपूर्ण स्वरुप हो । यसले विश्वका जनताको संस्कृतिलाई सञ्चार माध्यम तथा पर्यटनका माध्यमद्वारा एकीकरण गर्दछ । यसको अर्थ एकअर्काको मूल्यमान्यता बुझ्नु र त्यसको सम्मान गर्नु, आपसी समझदारीमा वृद्धि गर्नु, शान्तिपूर्ण सहअस्तित्व पहिल्याउनु र त्यसमा सबै राष्ट्रको समर्थन जुटाउनु हुन्छ ।

विश्ववयापीकरणका सकारात्मक पक्षहरू

१. **बजारको विस्तार (Extension of Market) :** विश्वव्यापीकरणमा विश्व एउटा वृहत् बजारमा परिणत हुन्छ। भौगोलिक सीमाले उत्पादन तथा विश्वव्यापीकरणलाई कुनै प्रभाव पार्दैन। त्यसैले बजार सीमायुक्त हुन्छ र मुद्रा पूर्णत: परिवर्तनीय हुन्छन्।

२. **रोजगारीमा वृद्धि (Increase in Employment) :** विश्वव्यापीकरणले विश्वमा व्याप्त बेरोजगारी समस्या न्यूनीकरण गरी रोजगारीमा वृद्धि गर्दछ। उत्पादन, बिक्री-वितरण, विज्ञापन, यातायात आदिमा विभिन्न स्तरका जनशक्तिले रोजगारी पाउँदछन्। यसले गर्दा समाज, राष्ट्र तथा विश्वव्यापी रुपमा नै मानिसहरूको क्रयशक्तिमा वृद्धि हुन गई उनीहरूको जीवनशैली उच्च हुन्छ।

३. **प्रविधि हस्तान्तरण (Technology Transfer) :** विश्वव्यापीकरणमा उच्च प्रविधियुक्त ठूला-ठूला कम्पनीहरूले विभिन्न देशमा उक्त प्रविधि पुऱ्याउँदछन्। फलस्वरुप आधुनिक तथा उच्च प्रविधि एउटा देशमा मात्र सीमित रही विभिन्न देशमा हस्तान्तरण हुन्छ। यसका साथै पुँजी, श्रम, सहज व्यवस्थापन दक्षताजस्ता उत्पादनका अन्य साधनहरू पनि हस्तान्तरण हुन्छन्।

४. **न्यून लागत र उच्च उत्पादकत्व (Lower Cost and Higher Productivity) :** विकासोन्मुख तथा अल्पविकसित राष्ट्रमा श्रम तथा कच्चा पदार्थ न्यून मूल्यमा प्राप्त हुन्छन् र आधुनिक प्रविधिको प्रयोगद्वारा वस्तु तथा सेवा उत्पादन गर्दा उत्पादित वस्तु तथा सेवाको लागत कम हुन्छ। विश्वव्यापीकरणमा विशिष्टीकरण सम्भव हुन्छ। जसले गर्दा उत्पादकत्व उच्च हुन जान्छ।

५. **उच्च प्रतिफल दर (High Rate of Return) :** विश्वव्यापीकरणमा वस्तु तथा सेवाको कारोवार मुनाफा स्पष्ट हुने तथा एकाधिकारबाट फाइदा लिन सकिने ठाउँमा केन्द्रित गर्न सकिन्छ। यसबाट लगानीमा प्रतिफल उच्च हुन जान्छ। प्रतिस्पर्धामा सफलता प्राप्त गरेर पनि प्रतिफल दर उच्च पार्न सकिन्छ।

६. **व्यापारिक अवरोध हटाउँदछ (Removes Trade Barriers) :** विश्वव्यापीकरणमा उत्पादन तथा व्यापारिक कार्य सीमामुक्त हुन्छ वस्तु तथा सेवा स्वतन्त्र रुपमा विश्वका जुनसुकै बजारमा पनि पुग्न सक्छन्। मुद्रा पनि पूर्ण रुपमा परिवर्तनीय हुन्छ। कोरिया, सिंगापुर, चीन, भारत आदि मुलुक व्यापारिक अवरोध मुक्तिको कारण आज उच्च आर्थिक वृद्धिदर हासिल छन्। यो सबै विश्वव्यापीकरणको देन हो।

विश्वव्यापीकरणको नकारात्मक प्रभावहरू

१. **एकाधिकारमा वृद्धि (Increase in Monopoly) :** विश्वव्यापीकरणमा सबै देश तथा सबै व्यावसायिक संस्थाहरूलाई समान अवसर प्राप्त हुन्छ। संरक्षण र कोटा प्रणाली रहँदैनन्। यसबाट साना व्यावसायिक संस्थाहरू प्रतिस्पर्धा गर्न नसकी अस्तित्वमा समेत रहन सक्दैनन्। फलस्वरुप ठूला व्यावसायिक संस्थाहरू एकाधिकारका रुपमा आफ्नो प्रभूत्व जमाउन सफल हुन्छन्। साना र ठूला फर्महरूको प्रतिस्पर्धा साँढे र बाच्छाको जुधाइजस्तो हुन्छ।

२. **शोषणमा बृद्धि (Increase in exploitation) :** विश्वव्यापीकरणले शोषणमा वृद्धि गर्नसमेत मद्दत गर्दछ । ठूला फर्महरू विकासोन्मुख राष्ट्रमा प्रवेश गर्नुको उद्देश्य ती देशहरूको आर्थिक विकास गर्ने नभई त्यहाँको सस्तो श्रम तथा कच्चा पदार्थ र बजारबाट प्रचुर फाइदा लिनु हो । मुनाफा मूल देशमा लाने, श्रमिकलाई मेसिनरीका रुपमा प्रयोग गर्ने, एकाधिकारको भरपुर फाइदा उठाउने, साधन र स्रोतको समाप्तिपछि चटक्क छोड्ने प्रवृत्ति ठूला फर्महरूको रहेको हुन्छ । यसबाट विकासोन्मुख राष्ट्रलाई शोषणबाहेक केही प्राप्त हुँदैन । प्रारम्भमा देखाइएको गुलियो लालीपप अन्तमा अमिलो हुन्छ ।

३. **प्रतिस्पर्धामा वृद्धि (Increase in competition) :** विश्वव्यापीकरणले प्रतिस्पर्धामा वृद्धि गर्दछ । साना र ठूला फर्मबीच हुने प्रतिस्पर्धा अन्ततः साना फर्महरूको पलायन हो । सुन्दा राम्रो लाग्छ, आफ्ना वस्तुहरू पनि स्वतन्त्र रुपमा विश्वबजारमा प्रवेश गर्न पाउँदछन् भन्ने कुरा तर आफ्नै घरेलु बजारमा विदेशी ठूला फर्मका वस्तुहरूसँग प्रतिस्पर्धा गर्न नसकी एकाएक फर्महरू ढल्दा मात्र थाहा लाग्छ, विश्वव्यापीकरणको परिणाम कति भयावह हुँदोरहेछ भनेर । त्यसैले विश्वव्यापीकरणबाट विकासोन्मुख राष्ट्रको घरेलु बजार आफ्ना लागि पनि सुरक्षित रहँदैन र फर्महरू अस्तित्वमा रहन सक्दैनन् ।

विश्वव्यापीकरणले विश्वका विकसित तथा सम्पन्न राष्ट्रहरूलाई मात्र लाभ पुऱ्याएको र गरिब राष्ट्रहरूलाई ठूलो नोक्सान पुऱ्याएको निष्कर्ष संयुक्त राष्ट्रसंघको सेप्टेम्बर २००० को शहस्राब्दी शिखरसम्मेलन (Millennium Summit) ले निकाल्यो । त्यही शिखर सम्मेलनले विश्वव्यापीकरणको अभियानले विश्वका गरिब राष्ट्रहरूमा गरिबी, बेरोजगारी, भ्रष्टाचार तथा आर्थिक असमानतालाई उत्कर्षमा पुऱ्याएको निष्कर्ष निकाल्यो । सन् १९८८ र १९९३ का बीचमा विश्वका १० प्रतिशत सबैभन्दा गरिब जनताले पाउने विश्वको कुल आयको अंश २५ प्रतिशतभन्दा बढीले घटेको छ भने १० प्रतिशत सबैभन्दा धनी जनताको अंश ८ प्रतिशतले बढेको निष्कर्ष २८ अप्रिल, २००१ को 'इकोनोमिष्ट' पत्रिकामा प्रकाशित एक अध्ययन प्रतिवेदनले देखाएको छ । यही कारणले विश्वमा आतङ्कवादले टाउको उठाएको निष्कर्ष पनि विशेषज्ञहरूले निकालेका छन् । साथै, यही अभियानको पछाडि आँखा चिम्लेर लाग्नाले सन् १९९४ मा मेक्सिकोमा, सन् १९९७ मा थाइल्याण्ड, मलेसिया, इन्डोनेसिया र कोरियामा र सन् १९९८ मा रुस र ब्राजिलमा र त्यसपछि टर्की र अर्जेन्टिनामा अभूतपूर्व आर्थिक संकट आइपऱ्यो । यी सबै मुलुकका अर्थतन्त्रहरू यद्यापि संकटपूर्वको अवस्थामा आउन सकिरहेका छैनन् । संकटमोचनका निम्ति भनेर आईएमएफ, विश्व बैंक, एसियाली विकास बैंक तथा विकसित राष्ट्रहरूले यी राष्ट्रहरूलाई उल्टै खर्बौं डलरको ऋणको भार बोकाएका छन् । नेपालजस्तै सुरुदेखि आर्थिक उदारीकरण कार्यक्रम लागू गरेका अफ्रिकी राष्ट्रहरूको प्रतिव्यक्ति आय सन् १९६० को स्तरभन्दा र ल्याटिन अमेरिकी राष्ट्रहरूको प्रतिव्यक्ति आय सन् १९७० को स्तरभन्दा माथि जान सकेको छैन ।

नेपालमा पनि देश र जनताको वास्तविक अवस्थाको उपेक्षा गरी जुन ढंगले उदारीकरण र विश्वव्यापीकरणका कार्यक्रमहरू लागू गरियो, त्यसको परिणाम आज देशले भोगिरहेको छ । हाम्रो जस्तो अतिकम विकसित, गरिबी र पछौटेपनबाट ग्रस्त मुलुकमा आर्थिक क्रियाकलापहरू सञ्चालन

गर्न निजी क्षेत्रलाई जिम्मा दिने र सरकार पछाडि हट्ने गरेकोले आज गरिबी, बेरोजगारी तथा आर्थिक असमानताले देश आक्रान्त बनेको छ। सरकार आर्थिक क्रियाकलापहरू सञ्चालन गर्न निस्क्रिय रहेकै कारणले देशको आर्थिक मेरुदण्डका रुपमा रहेको कृषि क्षेत्र यो दुरावस्थामा पुगेको हो, ग्रामीण क्षेत्र यसरी जर्जर र तवाह हुन पुगेको हो। ग्रामीण तथा घरेलु उद्योगको क्षेत्र समाप्त प्रायः हुन पुगेको हो। देशको उद्योग र वित्तीय क्षेत्र तहसनहस हुन पुगेको हो। जबकि, यस्तै विश्वव्यापीकरणको नीतिलाई देशको वस्तुस्थिति अनुरूप रचनात्मक ढंगले लागू गर्दै गएकोले चीन आज एसियाको मात्र होइन कि विश्व कै एउटा सशक्त आर्थिक शक्तिका रुपमा अगाडि आएको छ।

केही सन्दर्भ ग्रन्थहरू

- मुद्रा, बैकिंग, राजस्व र अन्तर्राष्ट्रिय व्यापार तथा नेपालको अर्थशास्त्र -खगेन्द्र प्रसाद सुवेदी के.पी. पुस्तक भण्डार, काठमाडौ, दोश्रो संस्करण, श्रावण २०६०
- Economics of Development - Kanhiaya R.B. Mathema, Published in 2004
- Shyam Prashad Mainali, 'Labour Migration, some issues in Nepalese perspective, श्रम तथा रोजगार, Labour and employment', (The Nepalese Journal of Labour and employment), वर्ष १, अंक १ अर्ध (वार्षिक प्रशाशन, २०६४ मंसिर, नेपाल सरकार श्रम तथा यातायात व्यवस्था मन्त्रालय, सिंहदरबार, काठमाडौ, नेपाल।
- Madan Kumar Dahal, I.ed Impact of Globalization in Nepal, Kathmandu, Nepal, Foundation for Advanced Studies and Freedrich Eber Stifting,l 2005.
- Acharya, Keshab P. Thapa, Nara Bahadur et al, Economic Liberalization in Nepal: Sequence and process, Kathmandu, National Labour Academy and OX Farm GB Nepal, 1998
- Makhijani, Arjun, 'From Global Capitalism to Economic Justice, New York, The Apexpress, 1992
- Sampat preeti, Economic Globalization Today (Resource Book), Banglore, Books for change, 2003
- Sehumpeter, J.A, 'Capitalism Socialism and Democracy, New York, Harper and Row, 1950.
- World Bank, Globalization, Growth and Poverty, New York Oxford University; Press, 2002

निजीकरण भएका सार्वजनिक संस्थानहरूको अवस्था विश्लेषण



चेतनाथ दाहाल*

१. पृष्ठभूमि

विकासशील राष्ट्रहरूले सन् ५० र ६० को दशकमा नियोजित आर्थिक नीतिहरू कार्यान्वयनको सुरु गर्दा सार्वजनिक संस्थानहरू एउटा केन्द्रीय योजना अन्तर्गत श्रृजना गर्न थालेका हुन् । केन्द्रमा एउटा केन्द्रीय योजनाले क्षेत्रगत उत्पादन लक्ष्यहरू तोकेपछि ती लक्ष्य प्राप्तिका लागि क्षेत्रगत योजनाहरू निर्माण गरेका थिए । यस्ता क्षेत्रगत योजनाहरूले कमसेकम सार्वजनिक संस्थानहरूको सिर्जना गर्दा तिनका उद्देश्य, क्षमता र तिनलाई आवश्यक पर्ने प्रविधि आदिको छिनोफानो गरेर सार्वजनिक संस्थानहरू स्थापना भएका थिए । नेपालमा भने दाता राष्ट्रहरूले आफ्नो इच्छा अथवा प्राथमिकताअनुसार जेजस्तो संस्थान वा कलकारखाना दिन चाहे त्यसलाई त्यही रुपमा स्वीकार गर्ने नीतिले गर्दा कतिपय संस्थानहरू संचालनका लागि संभाव्यता नभएका वा प्रविधि उपयुक्त नभएका उद्योगसमेत सरकारी संस्थानका रुपमा स्थापना भएका छन् । नेपालमा सार्वजनिक संस्थानहरूको विकास एउटा नियोजित प्रक्रियाबाट भएको होइन रहेछ भन्ने देखिन्छ ।

नेपालका सरकारी संस्थानहरूलाई रणनैतिक क्षेत्रमा संलग्न भन्न सकिन्न । यी क्षेत्रमा स्थापना भएका उद्योग वा सेवाहरू आर्थिक, प्राविधिक, वित्तीय हिसाबले स्वस्थ रहन सकेका छैनन् । नयाँ निर्माणको काममा अघि बढेको देशमा विभिन्न जातजाति, क्षेत्र, भाषा भाषी सबैका लागि शिक्षा, स्वास्थ्य, सडकजस्ता क्षेत्रमा जति सक्यो बढी स्रोतहरू उपलब्ध गराउने उद्देश्य रहनु पर्ने बेलामा वार्षिक झण्डै ६ अर्ब रुपैयाँ नोक्सान गरिरहेका र थप नोक्सानबाट भविष्यको दायित्व बढाउँदै जाने यी संस्थानहरूको सुधार गर्नु नितान्त आवश्यक रहेको छ । नोक्सानमा गएका सरकारी संस्थानहरूले केवल रोजगारीका लागि सरकारले उसलाई उपलब्ध गराएको तलब, भत्ता, उपदान, पेन्सन, औषधोपचार खर्च गरिरहेको देखिन्छ ।

२. कानुनी व्यवस्था

निजीकरण ऐन, २०५० (संशोधन सहित) मा रहेका प्रमुख व्यवस्थाहरू निम्न अनुसार छन् :

- **निजीकरणको उद्येश्य**
  १. नेपाल भित्र सरकारी लगानीबाट सञ्चालित उद्योग, व्यवसायहरूको दक्षतामा वृद्धि गरी उत्पादकत्व बढाउन,
  २. प्रतिष्ठानहरूबाट नेपाल सरकारलाई परेको वित्तीय तथा प्रशासनिक भार कम गर्न,

---

* *पूर्व कर निर्देशक, अर्थ मन्त्रालय,नेपाल*

३. प्रतिष्ठानहरूको सञ्चालनमा निजी क्षेत्रको सहभागितामा व्यापक बृद्धि गरी समग्र रूपमा देशको आर्थिक विकास गर्न,

- **केही सान्दर्भिक शब्दावलीको परिभाषा**

(क) "प्रतिष्ठान" भन्नाले नेपाल सरकारको आंशिक वा पूर्ण स्वामित्व रहेका कम्पनी, संगठित संस्था, उद्योग वा अन्य कुनै निकाय सम्झनु पर्दछ र यो शब्दले त्यस्तो कम्पनी, संगठित संस्था वा उद्योगको स्वामित्व वा नियन्त्रणमा रहेको अन्य कम्पनी, संगठित संस्था, उद्योग वा अन्य कुनै निकाय समेतलाई जनाउँछ ।

(ख) "निजीकरण" भन्नाले प्रतिष्ठानको व्यवस्थापनमा निजी क्षेत्रलाई सहभागिता गराउने, बिक्री गर्ने, भाडामा दिने, सरकारी स्वामित्वलाई जनसाधारणमा लैजाने वा अन्य कुनै माध्यमबाट निजी क्षेत्र वा त्यस्ता प्रतिष्ठानका कर्मचारी, कामदार वा ईच्छुक सबै समूहको आंशिक वा पूर्ण सहभागिता गर्ने, गराउने कार्य सम्झनु पर्दछ ।

(ग) "सरकारी क्षेत्र" भन्नाले कुनै प्रतिष्ठानमा नेपाल सरकारको प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्ष रूपमा पूर्ण वा आंशिक रूपमा स्वामित्व रहेको वा व्यवस्थापनमा सहभागिता रहेको क्षेत्र सम्झनु पर्दछ ।

(घ) "निजी क्षेत्र"भन्नाले सरकारी क्षेत्र बाहेकका अन्य क्षेत्र सम्झनु पर्दछ ।

- **निजीकरण समितिको गठनः**

प्रतिष्ठानको निजीकरण गर्ने कार्यलाई व्यवस्थितरूपमा सञ्चालन गर्न निजीकरण समितिको गठन हुने व्यवस्था गरेको छ ।

निजीकरण : समितिको काम, कर्तव्य र अधिकार देहाय बमोजिम गरेको छ :-

(क) निजीकरणको सम्बन्धमा अर्थ समिति (संविधान सभा) को प्रतिवेदनमा उल्लेखित सुझावहरूलाई समेत ध्यानमा राखी निजीकरण-सम्बन्धी कार्यक्रम र प्राथमिकता निर्धारण गरी नेपाल सरकार समक्ष सिफारिश गर्ने ।

(ख) निजीकरणसम्बन्धी कार्यक्रमको तर्जुमा गर्न अध्ययन तथा अनुसन्धान गर्ने,गराउने ।

(ग) प्रतिष्ठानहरूको मूल्यांकन गराई निजीकरणको प्रकृयाको सिफारिश नेपाल सरकार समक्ष पेश गर्ने ।

(घ) निजीकरणसम्बन्धी कार्य गर्ने सम्बन्धमा आइपरेका बाधा अवरोध फुकाउने र समन्वय कायम गर्ने ।

(ङ) निजीकरण सम्बन्धमा भएका निर्णय तथा सम्झौताहरूको अनुगमन गर्ने, गराउने ।

(च) निजीकरण गर्ने सम्बन्धमा आवश्यकता अनुसार उप-समितिहरू गठन गर्ने ।

(छ) निजीकरण गर्ने सम्बन्धमा आवश्यक परेमा अन्य कामहरू गर्ने, गराउने ।

उपर्युक्त व्यवस्थाका अतिरिक्त- समितिको बैठक र निर्णय गर्ने तरीका, निजीकरण गर्नको लागि सूचना प्रकाशन गर्नु पर्ने, प्रतिष्ठानको मूल्याङ्कन प्रक्रिया,निजीकरणको प्रक्रिया निर्धारण गर्ने, निजीकरण सम्बन्धी प्रस्ताव तयार गर्ने, प्रस्तावको मूल्याङ्कन गर्ने, निजीकरण गर्दा सम्झौता गर्नु पर्ने, उप-समितिहरू गठन गर्न सक्ने, विवादको समाधान गर्ने, सुविधा तथा दस्तुर तोक्ने, र

प्रतिष्ठान खारेज गर्न सक्ने व्यवस्था गरेको देखिन्छ। साथै आवधिक योजना, सरकारले प्रत्येक संसदमा पेश गर्ने नीति तथा कार्यक्रम, बार्षिक बजेट भाषण, र समय समयमा सरकारबाट निर्णय भै आए अनुसार कार्य गर्ने गरेको पाईन्छ।

३. सरकारी सार्वजनिक निजीकरणको वर्तमान अवस्था :

उदार तथा खुल्ला अर्थव्यवस्थाको अवलम्बन संगै नेपालमा निजीकरण/विनिवेशको नीतिलाई कार्यान्वयनमा ल्याउने प्रयास गरियो। निजीकरण ऐन, २०५० लागूहुनु अगावै सरकारी स्वामित्वमा रहेका सार्वजनिक संस्थानहरू सम्पत्ति एवं व्यवसाय बिक्रीको तरिका (Modality) बाट निजीकरण गरियो। निजीकरण ऐन लागू भएपछि ऐनले निजीकरणका विभिन्न तरिका (Modality) हरूको व्यवस्था गरेको हुनाले मूलतः शेयर बिक्री, व्यवस्थापन करार, भाडा खारेजी विघटन एवं संस्थानहरूलाई बन्द गर्ने जस्ता विकल्पहरूलाई अवलम्बन गरी निजीकरण कार्य अघि बढेको देखिन्छ।

नेपाल सरकारको शेयर एवं ऋण लगानी भएका विभिन्न ३० वटा सार्वजनिक संस्थानहरू व्यवसाय तथा सम्पत्ति विक्री, चालु सम्पत्ति विक्री, भवन र जग्गा भाडा व्यवस्थापन करार, खारेजी तथा विघटन जस्ता प्रक्रियाहरू अपनाई विनिवेश गरियो। जसमध्ये ११ वटा निजीकृत संस्थानहरू हाल संचालनमा रहेको अवस्था छ भने बाँकी मध्ये केहि संचालनमा नरहेको केहि खारेजी एवं विघटन भएका र केहि संस्थानहरू बन्द भएको स्थिति छ।

निजीकृत भई संचालनमा रहेका ११ वटा संस्थानहरूमध्ये चार वटाको कार्यसंचालन राम्रो रही नाफा आर्जन गर्न सक्षम रहेका छन्। यसरी नाफा आर्जन गर्नेहरूमा बुटवल पावर कम्पनी लि., नेपाल ल्युव आयल लि., नेपाल विटुमिन व्यारेल लि. र नेपाल ढलौट उद्योग लि. छन्। २०७२/०७३ मा संस्थानहरूको विनिवेश कार्यले गति लिन नसके पनि २०७३/०७४ मा भने केहि कार्यहरू अघि बढेको अवस्था छ। विशेष गरी बुटवल धागो कारखाना लि.र वीरगंज चिनी कारखानालाई लिज मोडालिटिबाट विनिवेश गर्नका लागि नेपाल राजपत्रमा सूचना प्रकाशन भैसकेको छ भने नेपाल दुर संचार कम्पनी लि.को विनिवेशको कार्य अघि बढाउन संस्थाको यथार्थ लेखापरीक्षण (Due Diligence) कार्य शुरु भएको छ। नेपाल ओरिण्ड म्याग्नेसाइटलाई सार्वजनिक निजी साझेदारीको अवधारणामा संचालन गर्ने र हेटौडा कपडा उद्योग लि. लाई पुनः संचालनमा ल्याउने गृहकार्य भइरहेको छ। राष्ट्रिय वाणिज्य बैंकको ३० प्रतिशत शेयर सर्वसाधारणमा जारी गर्न मन्त्रिपरिषद्बाट निर्णय भएको छ त्यसरी नै एन.आई. डि.सी. लाई राष्ट्रिय बाणिज्य बैंकमा गाभ्ने कार्यको थालनी भएको छ।

हालसम्म निजीकृत तीस वटा सार्वजनिक संस्थानहरूमध्ये ३ वटा व्यवसाय तथा सम्पत्ति बिक्रीबाट ११ वटा शेयर विक्रीबाट, १२ वटा खारेजी, एक वटा व्यवस्थापन करार एक वटा लिजमा र दुई वटा सम्पत्ति विक्रीगरी निजीकरण गरिएको पाइन्छ।

असी को दशकको उत्तरार्द्धबाट स्वतन्त्र बजारको अवधारणा अनुरुप आर्थिक उदारीकरण र निजीकरणको विश्वव्यापी लहर आएपछि राज्यको प्राथमिकता बदलिँदै आयो। बजार अर्थतन्त्रमा उपभोक्ताको रुचि र

चाहना अनुरुप सेवा र वस्तुको वितरण हुनुपर्ने र निजी क्षेत्रले यसमा चासो देखाएपछि निजी क्षेत्रसँगको प्रतिस्पर्धामा सरकारी संस्थानहरू उत्रन सकेनन् र संचालन घाटाले गर्दा संस्थानहरू निजीकरण गर्नुपर्ने आवश्यकता महसुस हुँदै गयो । सरकारले उत्पादन र आफैं वितरण गर्ने अवधारणा परिवर्तन हुँदै आएपछि राज्यको प्राथमिकतामा संस्थानहरूको संचालन र व्यवस्थापन दोस्रो महत्वको विषय बन्नपुग्यो । यसो हुनुमा अर्को महत्वपूर्ण कारण निरन्तर रुपमा यस्ता संस्थानहरू घाटामा संचालन हुँदै जानु र सरकारी दायित्व बढ्दै जानु पनि थियो । महालेखा परीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदनहरूमा पनि सरकारी संस्थानहरूमा सरकारी दायित्वहरू थाम्नै नसक्ने गरी बढी रहेको उल्लेख गरिएका छन् । जसले गर्दा सार्वजनिक संस्थानहरूको सुधार नगरी वा संस्थानहरू सरकारी स्वामित्वबाट पृथक नगरी रहन सक्ने स्थिति रहेन ।

सरकारी संस्थानहरू नियोजित रुपमा स्थापना त भएनन् नै साथै यिनीहरू कसैप्रति पूर्णरुपले जवाफदेही छन् भन्न सकिने अवस्था पनि देखिएन । सरकारी संस्थानहरूको संचालन, कर्मचारी एवं महाप्रबन्धक तथा संचालकहरूको नियुक्ति, संस्थानका कर्मचारीहरूको नियुक्ति, बढुवा आदिका लागि एउटा सामन्जस्यपूर्ण नीति अहिलेसम्म बन्न सकेको छैन । प्रत्येक संस्थानले आफूलाई जेजसो गरी बढी फाइदा हुन्छ त्यसैगरी क्षेत्रगत मन्त्रालय वा अर्थमन्त्रालयबाट स्वीकृत गराई कर्मचारी नियम, आर्थिक नियम, खरिद नियमहरू लागू गराउँदै गए । बैंकमा काम गर्ने कर्मचारीहरूले बैंकिंग भत्ता खान पुगे भने सिमेन्ट कारखानामा काम गर्ने कर्मचारीले धुलो भत्ता लिन पुगे । कर्मचारीहरूको दरबन्दी सिर्जना, बढुवा नीति, संस्थानहरूको उत्पादनसँग सम्बद्धता नराखी एउटा सरकारी विभागमा सरह दरबन्दीहरू सिर्जना एवं बढुवाको कार्य हुँदा त्यसलाई नियन्त्रण गर्न सकिएन ।

क्षेत्रगत मन्त्रालयहरूले आफू अन्तर्गत रहेको संस्थानले जतिसुकै नोक्सान गरे पनि कुनै प्रकारको सुधार अथवा निजीकरण गर्न वेवास्ता गर्ने र अर्थमन्त्रालयको कार्यक्षेत्रभित्र संस्थान सुधारको कार्य प्राथमिकतामा पर्न नजाँदा पनि संस्थानहरूको हालत बिग्रँदै गएको हो । संस्थानभित्र पनि जुन राजनीतिक दलको सरकार आयो तिनै सरकार समर्थित ट्रेड युनियनहरूका मागहरू पूरा गराई दिँदा आफ्नो राजनीतिक क्षेत्रको बिस्तारका कारण सम्बन्धित क्षेत्रगत मन्त्रीहरूले सुविधाहरू उत्पादकत्वसँग जोड्नुको साटो थोक रुपमा माग पूरा गर्दै गएका कारण धेरैजसो सरकारी संस्थानहरूको वित्तीय स्थिति नाजुक बन्दै गएको देखिन्छ । संस्थानहरूको सुधार भनेको यिनीहरूलाई लगानी अनुरुपको मुनाफा आर्जन गर्ने गरी संचालन गर्नु हो । सुधारअन्तर्गतको एक प्रमुख कार्य निजीकरण हो । नेपालमा नीति निर्माताहरू समेतले निजीकरणलाई ज्यादै साँघुरो भाषामा बुझ्ने गरेको पाइन्छ । निजीकरण भनेको सरकारी सम्पत्ति निजीक्षेत्रलाई हस्तान्तरण गर्नु मात्र नभै निजीकरण भएका संस्थानले व्यवसाय संचालनबाट नाफा गर्न सक्नु पनि हो । नेपालमा २०४६ सालमा प्रजातन्त्रको पुनर्स्थापनापश्चात निजीकरणको लागि संस्थागत एवं कानुनी संरचनाको निर्माण भएको देखिन्छ । २०५१ सालमा निजीकरण ऐन संसदबाट पारित भई लागू गरिएको थियो । २०५१ सालमा यो ऐन निर्माण गर्दा हाम्रो क्षेत्रमा निजीकरण एउटा नौलो विषय भएका कारण यस ऐनले निजीकरण गर्दा सबै साझेदार पक्षहरूको संलग्नतामा निजीकरण गर्ने सिद्धान्त अपनाएको थियो । तर केही सरकारी संस्थानहरूको निजीकरण पश्चात्को अनुभवले के देखायो भने सुरुका अवस्थामा निजीकरणका लागि

सम्बन्धित सबै पक्षको संलग्नता उपयुक्त नै भए पनि यिनको सुधारका लागि सरकारलाई कार्यान्वयनको सम्पूर्ण जिम्मा दिने र त्यस्तो कार्यान्वयनको समीक्षा संसदले गर्ने आवश्यकता भने देखियो। श्रीलंकामा पब्लिक इन्टरप्राइजेज रिफर्म कमिसनले कुनै एउटा सरकारी संस्था निजीकरण गरिसकेपछि त्यस्तो निजीकरणको सम्पूर्ण प्रक्रियाको कागजात, निर्णयहरू सबैको एकमुष्ठ रिपोर्ट संसद्मा पेश गर्ने व्यवस्था रहेको छ र यस्तो कार्य ठीक वा बेठीक भएको संसदले केलाउँदछ।

सार्वजनिक संस्थानहरूको स्थापना कालमै उसले गर्ने कामको उद्देश्य सरकारद्धारा स्पष्ट तोकिनु आवश्यक छ। निजीकरण प्रक्रियामा उपयुक्त व्यवसायीको छनौट पनि प्रमुख कुरा हो। नेपालमा अहिलेसम्म भएका निजीकरण प्रक्रियामा व्यवसायीको छनौटलाई भन्दा सरकारी नीति नियमका कारण सबैभन्दा बढी मूल्य तिर्नेलाई संस्थानको सम्पति हस्तान्तरण गरियो। निजीकरण पश्चात व्यवसायीले उद्योग संचालन गर्न सक्ने/नसक्ने योग्यताको मूल्यांकन गरिएन। उदाहरणका लागि बाँसबारी छाला जुत्ता कारखाना र हरिसिद्धि इँटा उद्योगका व्यवसायीको दक्षताभन्दा बढी बोलकबोललाई मान्यता दिइयो। जसको कारण दुवै उद्योग बन्द हुन पुगेको अवस्था छ।

सरकारी संस्थानहरू निजीकरण गर्दा 'जग्गा' बिक्री अर्को प्रमुख मुद्दा बनेको छ। सरकारले कलकारखाना चलेका जग्गाहरू कौडीको मूल्यमा बेच्यो भन्ने आरोप बारम्बार लागिरहेका छन्। कुनै पनि संस्थान निजीकरण गर्दा सो संस्थानले संचालन गरिरहेको व्यवसाय निजीक्षेत्रले पनि संचालन गर्नुपर्ने सर्त राखी निजीकरण गरिएको हो भने जग्गाको मूल्य एउटा हुन्छ होइन भने उद्योग व्यवसाय बन्द गरेर अन्य परियोजना (हाउजिङ कम्प्लेक्स) संचालन गर्न पाउने हो भने जग्गाको मूल्य बेग्लै हुन्छ। हरिसिद्धि इँटा उद्योग निजीकरण गर्दा उद्योग संचालन गर्नु नै पर्ने सर्त राखिएको थियो। यस्तो सर्त राखी निजीकरण गरिएको उद्योग वन्द गरेर उद्योगको जग्गा हाउजिङ कम्प्लेक्स संचालन गर्न लागेकोले स्थानीय व्यक्तिवाट विरोध गरेर रोकेको अवस्था छ। घाटामा संचालित वार्षिक रु. ६ अर्बभन्दा बढी नोक्सानीको बढ्दो सरकारी दायित्व सरकारले बेहोर्दै जाने कि लोकतान्त्रिक नयाँ नेपालमा पिछडिएको क्षेत्र र जातिका लागि खर्च गरेर देशले समावेशी आर्थिक नीति अपनाउने भन्ने प्रश्न आजका राजनीतिज्ञहरूका लागि प्रमुख मुद्दा बनेको छ। अन्तर्राष्ट्रिय अध्ययनहरूले संस्थानहरूको सुधार र निजीकरणपछि वित्तीय रुपमा सरकारहरू मजबुत हुँदै गएको र आर्थिक वृद्धि उल्लेखनीय रुपमा हासिल हुने गरेको देखाएका छन्। *(स्रोत उच्चस्तरीय संस्थान सुधार सुझाव समिति प्रतिवेदन, २०६३, पेज नं. ३-८ र ३९)।*

४. निजीकरण भएका संस्थाहरूका समस्याहरू

- **मुख्य समस्याहरू:**

  सिद्धान्ततः विनिवेश कार्य सार्वजनिक संस्थान सुधारका विभिन्न रणनीतिहरू मध्ये एउटा उपयुक्त विकल्प हो। सार्वजनिक संस्थान संचालन गर्न सरकारलाई परेको वित्तीय भार घटाउदै संस्थानहरूलाई विनिवेश गर्ने नीति लिइए पनि विभिन्न कारणहरूले विनिवेशको लागि संस्थान छनौट हुन ढिलाई हुँदा निजीक्षेत्र आकर्षित भएका क्षेत्रमा पनि विनिवेश प्रक्रियाले गति लिन सकेन। छनौट भएका संस्थानहरूमा लामो र झंझटिलो प्रक्रिया एवं सरकारहरू परिवर्तन भई

रहदा विनिवेश प्रक्रियाले मूर्तरुप लिन सकिरहेको छैन । निजीकृत संस्थानहरूले आफ्नो कार्य क्षमता र कार्य कुशलता देखाउन नसकेको कारणले पनि विनिबेश प्रक्रियालाई गति दिन सकेन देखिन्छ । केही निजीकृत संस्थानहरू संभौताको उद्येश्य भन्दा बाहिर जान खोजेको पनि देखियो । सार्वजनिक संस्थानहरूको निजीकरण/विनिवेश कार्यक्रम कार्यान्वयनमा मुलभुत रुपमा यिनै समस्या चुनौतीहरू देखापरेका छन ।*(स्रोत :सार्वजनिक संस्थानहरूको वार्षिक स्थिति समीक्षा , २०७४)*

- **अन्य समस्याहरू :**

सार्वजनिक संस्थानहरूको वाषिक स्थिति समीक्षा,२०७४का अनुसार अन्य समस्याहरू देहाय अनुसार छन् :

क. निजीकरण समिति र निजीकरण इकाई प्रभावकारी नहुनु

विनिवेशको नीतिगत मार्ग दर्शन गर्ने मुख्य जिम्मा निजीकरण समितिको हो । यसलाई निजीकरण ईकाईले कार्यान्वयन गर्छ । विगत १० वर्षदेखि निजीकरण कार्यमा शिथिलता आएको छ । विगतमा अमेरिकी सहयोग नियोग (USAID) बाट सहयोग प्राप्त भैरहेको सन् २००५ पछि कुनै पनि प्रकारको सहयोग प्राप्त भएको छैन । निजीकरण समितिको नियमित बैठक नबस्नाले पनि विवादित विषयहरूमा टुङ्गोमा पुऱ्याउन सकिएको छैन भने निजीकरण इकाईमा विज्ञहरू (Chartered Accountant Divestment Specialist, Consultants) को व्यवस्था सकिएको छैन । साथै निजीकरण ऐनमा समयानुकुल परिमार्जन गरिहेको छैन भने समय सापेक्ष निजीकरण नीति र निर्देशिका समेत अद्यावधिक हुन सकेका छैनन् ।

ख) सरोकारवाला बीच नीतिगत सामञ्जस्यता र एकरूपता हुन नसक्नु

उदार तथा खुला अर्थतन्त्रको अभ्याससंगै विनिवेश कार्यले प्रवेश पाई शुरूमा यसले गति लिएको भए तापनि कार्यावन्यन पक्ष अपेक्षाकृत सफल हुन सकेन । यो विषय विवादित र जोखिमपूर्ण रहेको भन्दै हातै नहाल्ने परिस्थिती सिर्जना भयो । विनिवेशको विषयमा राजनीतिक सहमति कायम हुन नसक्दा काम अगाडि बढ्न सकेको छैन । यसमा सरोकारवालाहरू बीचमै पनि मतेक्य कायम हुन सकेको छैन ।

ग) जटिल र लामो विघटन प्रक्रिया

लिक्विडेसन प्रक्रियालाई अत्यन्त लामो र जटिल वनाएको छ । हेटौडा कपडा उद्योग लिक्विडेसनमा लैजाने निर्णय भएर लिक्विडेटर नियुक्त भई कार्य थालेको १३ वर्ष पछि पनि यसले पूर्णता पाउन सकेन । निजीकरण कार्य सम्पन्न गर्न सरकारले ठुलो आर्थिक दायित्व व्यहोर्नु परेको छ । पछिल्लो चरणमा विनिवेश एवमं खारेज गरिएका संस्थानहरूको दायित्व फरफरक गर्नका लागि नेपाल सरकारले ठुलो दायित्व व्यहोरेको र पनि खारेज , विघटन वा विनिवेश कार्य सम्पन्न गर्न सकेको देखिदैँन । विनिवेश गरिएकामध्ये १५ वटा सार्वजनिक संस्थानहरूमा दायित्व भुक्तानीका लागि नेपाल

सरकारबाट भएको लगानी आर्थिक वर्ष २०७२।०७२ सम्ममा रू ५४९३७ लाख रहेको छ। सामान्यतया सार्वजनिक संस्थानहरूको दायित्व त्यहि संस्थानको सम्पत्तिबाट ब्यहोर्नु पर्ने र लिमिटेड कम्पनीको रूपमा स्थापित संस्थानहरूको दायित्व लगानी गरिएको शेयर रकमको सिमा सम्म मात्र सीमित हुनुपर्नेमा जनकपुर चुरोट कारखाना लिमिटेड, नेपाल औषधि लिमिटेड मात्र होइन कि सरकारी विराटनगर जुट मिल्स र गोरखकाली रबर उद्योग जस्ता संस्थानहरूमा समेत नेपाल सरकारले निरन्तर ठुलो लगानी गरेको अवस्था छ। कर्मचारीलाई सुविधा सहित अवकाश दिई कारखाना बन्द भएको ११ बर्षसम्म पनि वीरगंज चिनी कारखानाको कर्मचारीहरूको दायित्व फरफारक गर्ने काम टुङ्गिन सकेको छैन।

घ) जग्गा अतिक्रमणको विषय

भाडामा दिइएका जग्गाहरू अतिक्रमण भएको कारणबाट निजीकृत संस्थाले उपयोगमा ल्याउन नसकेको अवस्थाले पनि निजीकरण टुङ्गोमा पुऱ्याउन सकिएको छैन। रघुपति जुट मिल, दिव्या रोजिन एण्ड टरपेन्टाइन, नेपाल चिया विकास निगममा जग्गा अतिक्रमणका समस्या देखिएका छन्।

ङ) निजीकृत निकायको सम्पत्तिको व्यवस्थापनर संरक्षण

विघटित तथा खारेज गरिएका सार्वजनिक संस्थानहरूको सम्पत्ति बिक्री गर्न सकिएको छैन। हिमाल सिमेन्ट कारखाना, नेपाल ड्रिलिङ्ग कम्पनी, वीरगंज चिनी कारखाना, कृषि औजार कारखानामा यस्तो अवस्था रहेका छन्। मिल मेशिनरीहरू धेरै पुराना भएको कारणबाट पनि यस्तो हुन गएको हो। लामो समयदेखि बन्द रहेका संस्थानहरूको जग्गा र भवनको उपयोग गर्न वा उचित व्यवस्थापन गर्न सकिएको छैन।

च) न्यायिक निकायमा निजीकरण संस्थाका विवादित विषयहरू

निजीकरण गरिएका केही सार्वजनिक प्रतिष्ठानका खरिदकर्ताहरूले सरकारलाई तिर्नुपर्ने रकमसंग असहमति जनाई मुद्धामा गएका छन्। यसबाट सरकारले प्राप्त गर्नुपर्ने रकम असुल गर्न कठीनाई भएको र निजीकरण प्रक्रिया फरफारक गर्न नसकिएको अवस्था छ। हरिसिद्धी ईटा टायल कारखाना, भृकुटी कागज कारखाना र कृषि औजार कारखानामा यस्तो समस्या रहेको छ।

छ) निजीक्षेत्रको विकास र लगानीको वातावरण सुधार हुन नसक्नु

सरकारको निजीकरण कार्यक्रम सफल नहुनुको अर्को पक्ष निजीक्षेत्रको पर्याप्त विकास र लगानीको वातावरणमा सुधार नहुनु हो। पछिल्लो चरणमा निजीक्षेत्र संगठित र विकसित हुँदै गएको र लगानीको वातावरण क्रमशः सुधिदै गएको भएता पनि नीतिगत र संस्थागत सुधारको प्रयासको वाबजुद पनि राजनीतिक अस्थिरता उर्जा संकट, श्रम समस्या, पुर्वाधारको कमी र असुरक्षाको कारण निजीक्षेत्रको लगानी आकर्षित हुन सकेको छैन। निजी क्षेत्रमा पनि अपेक्षाकृत मात्रामा

उद्यमशिलता र नवप्रवर्तनको (Innovation) विकास हुन सकेको छैन । निजीकरणले उद्योगमा थप लगानी हुने उद्योगको क्षमता बृद्धि हुने, नयाँ प्रविधि भित्राउने र थप रोजगारी सिर्जना गर्ने अपेक्षा पुरा हुन सकेको छैन ।

ज) प्रतिवद्धताको कमी

सार्वजनिक संस्थानको खारेजी, विघटन, निजीकरण एवं विनिवेश सम्बन्धमा नीतिगत रूपमा घोषणा भए पनि व्यवहारमा कार्यान्वयन गर्ने विषयमा सफलता मिल्न सकेन । यसो हुनुको मुलभूत कारण अन्तर मन्त्रालय समन्वय तथा राजनीतिक र प्रशासकिय प्रतिवद्धताको कमी जस्ता कुरालाई औल्याउन सकिन्छ ।

झ) अनुगमन तथा मूल्याङ्कन प्रणली प्रभावकारी नहुनु

सार्वजनिक संस्थान जुन निजीकरण गरिएको हो, सो उद्धेश्य प्राप्त हुन सके/नसकेको सम्बन्धमा अनुगमन तथा मूल्याङ्कन नगरेको कारण वास्तविक अवस्थाको उल्लेख गर्न सकिने अवस्था छैन । निजीकरण सम्झौताको शर्त बमोजिम व्यवसाय संचालन नगर्दा पनि केहि गर्न सकिएको छैन । निजीकृत केहि संस्थानहरू उद्येश्य भन्दा बाहिर गएर संस्थानको सम्पत्ति बिक्री वा त्यसमा अरू नै व्यवसाय गर्नका लागि विभिन्न कोणबाट लागिरहेका छन् । निजीकृत संस्थानहरूले सम्झौता बमोजिमको शर्त पालना गरेर नगरेको हेर्न सकिएको छैन । तसर्थ निजीकृत संस्थानहरूको नियमित रूपमा अनुगमन तथा मूल्याङ्कन गर्ने संयन्त्रको व्यबस्था गर्नु आवश्यक देखिएको छ ।

ञ) समायोजन हिसाब मिलान अद्यावधिक हुन नसक्नु

बिक्री भएको सम्पत्ति लिन र दिनुपर्ने मूल्य निजीकरण गरिएका केहि संस्थानहरूको निजीकरण गर्ने सिलसिलामा तयार पारिएको विवरणमा उल्लेख भएको सम्पत्तिको परिमाण, गुणस्तर र अवस्थाको बारेमा सम्झौता पश्चात भौतिक परीक्षण गर्दा नेपाल सरकारकोतर्फ बाट नियुक्त गरेका व्यक्तिले समयमा सम्पन्न गरी प्रतिवेदन नदिदा समायोजन हिसाव मिलान अद्यावधिक हुन नसकेको अवस्था छ ।

५. निष्कर्ष

उपर्युक्त विश्लेषण बाट के देखियो भने निजीकरण भएका संस्थाहरूले निजीकरणका उद्येश्य पूरा गरेको पाईएन । सरकारले नै व्यवसाय संचालन गर्ने भनि खडा भएका कैयौ संस्थानहरू जो हाल वर्षौं वर्षदेखि घाटामा गइरहेका छन् तिनलाई संचालन गर्न सक्ने पुँजी, व्यावसायिकता र उद्यमशीलता विकास गरी नयां योजना सहित सुधार गर्नुपर्दछ । त्यसैले यस्ता संस्थानहरूलाई चल्न नसक्ने भएमा खारेज गर्नुपर्ने देखिन्छ । नोक्सानमा गएका सरकारी संस्थानहरूलाई यथाशक्य सरकारी क्षेत्रमै कायम राखी तिनमा सुधार गर्ने विभिन्न विकल्पहरू धेरै अघिदेखि नेपाललगायत विभिन्न मुलुकहरूमा अपनाइए पनि तिनको अनुभव सुखद र सकारात्मक रहेको छैन । उदाहरणका लागि हाम्रो देश लगायत केही मुलुकहरूमा केहि संस्थानमा केशमा कार्यसम्पादन सम्झौता गरी दक्ष व्यवस्थापकहरूलाई लिज वा करारमा संचालन गर्न दिएका कुरामा

सफलता देखिए पनि अधिकांशका हकमा यो सफल नदेखिएको र छिमेकी मुलुक भारतको अनुभवले पनि हाल आएर यो विकल्प सफल नदेखिएको अनुभव छ। शतप्रतिशत सरकारी स्वामित्व, नियन्त्रण र व्यवस्थापनमा संचालित संस्थानभन्दा आंशिक सरकारी स्वामित्व भए पनि उल्लेखनीय अंश निजीक्षेत्रको रहेका संस्थानहरू त्यस्तै प्रकृतिका अरु संस्थानहरूका तुलनामा दक्षतापूर्वक र नाफा वा कम घाटामा चलेका छन्। विभिन्न देशहरूमा केही कम दरले नै भए पनि निजीकरण नै संस्थानहरूको लागि सबभन्दा उत्तम विकल्प देखिएको छ। तर निजीकरणका एउटै Modality अपनाउनुको साटो संचालन हुँदा घाटामात्रै थपिने, फाइदा हुँदै नहुने प्रकृतिका संस्थानहरूलाई लिक्विडेसन वा खारेज गर्ने, निजीकरण गरिएपछि स्थितिमा सुधार हुन सक्ने देखिएका संस्थान निजीक्षेत्रलाई बिक्री गर्ने अथवा सरकारी क्षेत्रमै पनि उस्तै प्रकृतिको अर्को संस्थानसँग गाभ्दा समस्या समाधान हुने भए गाभ्ने इत्यादि विकल्प सहितको निजीकरणको प्रस्ताव गर्नु पर्दछ। निजीक्षेत्रलाई बिक्री गर्दा पनि निर्णायक वा बहुसंख्यक स्वामित्वयुक्त strategic (रणनीति) लगानीकर्ता खोजी बिक्री गर्नुपर्ने अथवा सर्वसाधारणलाई बिक्री गरे पनि हुने, अथवा सर्वसाधारण र कर्मचारीहरूलाई केही अंश छुट्याउने गरी शेयर बिक्री गर्ने विभिन्न विकल्पहरू संस्थानै पिच्छे फरक फरक सिफारिस गर्न सकिन्छ। *स्रोत (उच्चस्तरीय संस्थानसुधार सुझाव समिति प्रतिवेदन, २०६३)*

विद्यमान समस्याहरूको सामना गर्नका लागि सार्वजनिक संस्थानहरूलाई निजीक्षेत्रको संगलनतामा व्यवस्थापन गर्दै सार्वजनिक संस्थानहरूको कार्यसम्पादनलाई प्रभावकारी बनाउन क्षेत्रगत सुधार र रुपान्तरणको योजना अघि बढाउनु पर्ने देखिन्छ। संघीयता कार्यान्वयनका क्रममा संस्थानहरूको संचालनको ढाँचा, संरचना तथा व्यवस्थापन चुस्त दुरुस्त बनाउन विषयगत मन्त्रालयले नेतृत्व लिन आवश्यक हुन जान्छ। मुलुकको आर्थिक सामाजिक रुपान्तरणको वर्तमान समयमा समृद्ध नेपालका लागि दीर्घकालीन सोचकलाई सहयोग पुग्नेगरी सम्बन्धित सबैमा लागू पर्ने देखिन्छ।

सन्दर्भ सामग्रीहरू

- निजीकरण ऐन, २०५० (संशोधन सहित), नेपाल सरकार ,कानुन मन्त्रालय।
- विभिन्न आ.व.का सार्वजनिक संस्थानको बार्षिक स्थिति समीक्षा, नेपाल सरकार अर्थ मन्त्रालय।
- उच्चस्तरी संस्थान सुधार सुझाव समिति प्रतिवेदन, २०६३, नेपाल सरकार अर्थ मन्त्रालय।
- विभिन्न आ.व.का आर्थिक सर्भेक्षण, नेपाल सरकार,अर्थ मन्त्रालय।

English Section

Performance Audit in Nepal



✍**Maheshwar Kaphle**[*]

1. **Introduction :** Office of the Auditor General is the Supreme Audit Institution of Nepal established as a constitutional body in 1959. The Constitution of Nepal, 2015 and the Audit Act, 2019 has mandated Auditor General to carry out audit of the accounts of the President and Vice President office, Supreme Court, the Federal Parliament, Provincial council and Government, Local level Unit, Constitutional Bodies, Court, Attorney General office, Nepal Army, Nepal Police, Armed police, and all Federal and Provincial Government Offices with due consideration to regularity, economy, efficiency, effectiveness and propriety of government financial operations. Similarly, audit of the corporate bodies wholly owned by the Government of Nepal is entrusted to the Auditor General. Corporate bodies which are substantially owned by government, the Auditor General is consulted while appointing the auditor. Besides this, other special Acts, executive decisions also provides mandate to conduct audit of different Boards, Trust Universities and institutions. On the basis of the legal mandate, the Office of the Auditor General is conducting financial and performance audit. Auditor General submits annual reports to the President. Such reports are deliberated in the Public Accounts Committee of Federal Parliament. Performance audit is an independent, examination of sector undertakings, systems, operations, program, activities or organizations and provide reasonable assurance on the basis of the test of economy, efficiency and effectiveness. The performance auditing focuses on activity, process and results. It also contributes to accountability and transparency. Performance audit promotes accountability by assisting those charged with governance and oversight responsibilities to improve performance and promotes transparency into the management and outcomes of different public

[*] Assistant Auditor General, Office of the Auditor General

sector activities. Performance audits undertaken may have overlaps with other audit that can be part of a more extensive and also covers compliance and financial auditing aspects known as comprehensive audit. In comprehensive audit, the auditor may use the financial and compliance audit report and further analysis to find causes, consequences and recommended for future improvement.

2. **Audit standards –** However, the Performance auditing system was started at 1970s decade, but the INTOSAI congress (Australia) has passed the resolution for performance audit at 1986. The theme and subtheme of this congress was as:

Theme 1 Performance Auditing	**Sub-theme IA** • Definitions, limitations and objectives of performance audit **Sub-theme IB** • Performance auditing techniques and reporting **Sub-theme IC** • Auditing human resource utilization

Likewise, INTOSAI congress (Germany) at 1989 has passed the theme for EDP auditing, INTOSAI congress (United States America) at 1992 has passed the theme for Auditing standard and INTOSAI congress (Egypt) at 1995 has passed the theme for Environment Audit. INTOSAI has issued the auditing standards for performance auditing at 2004. INTOSAI's Auditing Standards defined that "Performance auditing is concerned with the audit of economy, efficiency and effectiveness and embraces: (a) audit of the economy of administrative activities in accordance with sound administrative principles and practices, and management policies; (b) audit of the efficiency of utilization of human, financial and other resources, including examination of information systems, performance measures and monitoring arrangements, and procedures followed by audited entities for remedying identified deficiencies; and (c) audit of the effectiveness of performance in relation to achievement of the objectiveness of the audited entity, and audit of the actual impact of activities compared with the intended impact." The Fundamental Principles of Public-Sector Auditing ISSAI 100 defines the purpose and authority of ISSAIs and the framework for public-sector auditing. ISSAI 300 defines the Fundamental Principles of Performance Auditing. International Standard for Performance Auditing ISSAI 3000, ISSAI 3100 and ISSAI 3200 define the performance auditing process. The guideline is structured according to the different phases in the performance audit process. The first

section relates to planning the audit to select audit topics and design the audit. The second section relates to conducting the audit in order to obtain sufficient and appropriate evidence support the auditor's findings, conclusions and reporting.

The office of the Auditor General, Nepal has issued the performance audit guide 2012 which was developed in line with the INTOSAI performance auditing standards and performance audit are carrying out as per this guidelines.

3. **Objectives and Scope of Performance Audit** - The objectives of performance audit are to examine the program, activities or government undertakings with due care of economy, efficiency and effectiveness (3Es) and also to evaluate the discharge of accountability in the use of public resources. Performance audits focus on one or more of the following objectives:

   - To provide reasonable assurance in the use of public resources;
   - To identify major deficiencies in management and control practices;
   - To encourage improvement in the system of performance reporting;
   - To provide information and propose recommendations that can lead to better internal control and public accountability.

   Performance auditing scope is a wide variety of issues to draw the conclusion relating to the 3Es. It examines and evaluates the systems, procedures, operation and result related to:

   - Planning, budgeting, accounting and reporting systems;
   - Development, appraisal and utilization of resources;
   - Acquisition and utilization of property, equipment, plant, inventory and other assets; and
   - Development, production and use of information.

4. **Method and Procedure for PA** – In the performance auditing (PA) process, the first step begins with the topics selection for PA and prepares plan and program. The PA execution shall be conducted in line with the plan and program of audit and collect data, information and evidence. After analyzed the data and information with analytical procedure and substantive test, the audit conclusion will be drawn and prepare audit report. The provision of supervision is necessary at every steps of audit and reporting. The quality control and assurance mechanism is also managing through the continuous monitoring, post audit quality review and peer review. The follow up audit is also conducting after the

submission clarification by the auditee and the decision made by Parliament Account Committee.

4.1. **Selection of topics -** The Central Co-ordination Unit (CCU) plays a decisive role in the selection of audit topics or issues. The Performance Audit Division provides information, data, major risk, issue of public interest and staff capability for carrying out the performance audit. The topics will be selected through the use of selection matrix with score and prioritize the issues. Topic selection will be based on Impact (30 percent), Materiality (20 percent), Risk of issues (20 percent), visibility (30 percent) of the proposed topics. The score range for all categories is 0 to 10 as their significance. Auditors shall select audit topics through the strategic planning process by analyzing potential topics and conducting research to identify risks and problems. Determining which audits will be pursued is usually part of strategic planning process. In this process, auditors shall consider that audit topics are sufficiently significant as well as auditable and in keeping with mandate. The topic selection process shall aim to maximize the expected impact of the audit while taking account of audit capability (human resources, knowledge and professional skills). The office of the Auditor General of Nepal has conducted and issued the performance, environment and IT audit report for the past few years as following:

Financial Year	Performance/Special Audit report	Environment Audit report	IT audit Audit report	Total Audit Report
2067/68 (49th annual report)	**23**	**-**	**2**	**25**
2068/69 (50th annual report)	**27**	**4**	**1**	**32**
2069/70 (51th annual report)	**22**	**-**	**2**	**24**
2070/71 (52th annual report)	**20**	**1**	**3**	**23**
2071/72 (53rd annual report)	**30**	**1**	**7**	**38**
2072/73 (54th annual report)	**7**	**1**	**3**	**11**
2073/74 (55th annual report)	**7**	**1**	**1**	**9**
2074/75 (56th annual report)	**24**	**1**	**3**	**28**

Source: Auditor General Report 49th to 56th

4.2. **Audit design -** Auditors shall plan the audit in a manner that contributes to a high-quality audit that will be carried out in an economical, efficient, effective and timely manner and in accordance with the principles of good project management.

The basic knowledge and information required for an understanding of the audited entities so as to allow an assessment of the problem and risk, sources of evidence, the significance of the area are to be considered for audit. In this stage, the audit objectives, questions, criteria, subject matter, methodology, techniques, test procedure are to be identified.

4.3. **Audit Approach –** As per the performance auditing guidelines, the performance audit approach will be result, problem, system and cost benefit analysis oriented approach and the auditor may choose one or more approach as following:

a) Result-oriented approach, which assesses whether outcome or output objectives have been achieved as intended or program and services are operating as intended;
b) Problem-oriented approach, which examines, verifies and analyses the causes of particular problems or deviations from criteria;
c) System-oriented approach, which examines the proper functioning of management systems, e.g. financial management systems;
d) Cost benefit analysis approach, which is applicable for the development project and examine the internal rate of return, value for money and so on.

All these approaches can be pursued from a top-down or bottom-up perspective. Top-down audits concentrate mainly on the requirements, intentions, objectives and expectations of the legislature and central public sector. A bottom-up perspective focuses on problems of significance to people and the community.

4.4. **Audit Planning** - The audit team will be assigned to prepare the plan and program. Specially, the steps are to obtain knowledge about entity, risks assessment, develop matter of potential significance (MOPS), criteria for evaluation, objectives of audit, scope of audit, preparation of overview report, select audit methodology (questionnaire, group discussion, case study, observation) and inspections techniques, determination the sample size and manpower planning and develop program for performance auditing.

4.5. **Execution of Audit** - The audit execution is the field work and the implementation of approved audit plan and program. The audit team will authorized to carry out the audit by concern authority. The audit execution will be based on the audit standards, code of ethics, audit guide and manual. In the course of auditing, the auditor will assess the control system; evaluate the activities,

program with different audit techniques as interview, focus group discussion, observation, inspection, analysis, questionnaire and etc.

4.6. **Audit Supervision** - Audit supervision is needed at every step of audit planning, execution and reporting. As per the audit standards, the senior officials manage the close supervision for audit. Specially, the audit report will be issued after the review by senior officials. After completion of the audit work, the audit file is to be supervised and reviewed.

4.7. **Quality Control –** Quality control procedure is to safeguard quality, ensuring that the applicable requirements are met and placing emphasis on appropriate, balanced and fair reports that add value and answer the audit questions. Performance audit is a process in which the audit team gathers a large amount of audit-specific information and exercises a high degree of professional judgment and discretion concerning the relevant issues. The quality control system is inbuilt in planning, execution and reporting phase. The main responsibility for quality control remains to audit team and senior officials also monitor regularly to this regards.

4.8. **Reporting –** Audit report is the main output of performance audit. After completion the audit execution phase, the auditor prepare draft report and arrange the exit meeting with the management. And then, the auditor sent a preliminary audit report and seeks response within 35 days. After reviewing the response, the auditor will send the final report to the management for future improvement. the audit report should be clear, concise, complete, courtesy and balanced. Balanced report means that preparation of the report needs to be impartial in content. In preparing a balanced and constructive report the auditors shall strive to present (i) findings objectively and fairly. The facts shall be presented and interpreted in neutral terms, avoiding biased information or language that can generate defensiveness and opposition (ii) both positive and negative aspects and give credit where it is due.

4.9. **Follow up -** Follow-up refers to the auditors' examination of corrective action taken by the audited entity on the basis of the results of a performance audit. It is an independent activity that increases the value of the audit process by strengthening the impact of the audit and laying the basis for improvements to future audit work. Follow-up is not restricted to the implementation of recommendations but focuses on whether the audited entity has adequately

addressed the problems and remedied the underlying situation after a reasonable period of time. The follow up audit also be done as the decision made by Public Account Committee.

4.10. **Quality Assurance –** As per the quality assurance handbook, there is system for quality assurance for performance audit. After completion the audit, some selected file is chosen for quality assurance and independent team rather than the team involved in audit review the file as per quality assurance handbook and submit the report to Auditor General. As per the quality assurance report, if the issues rose, it will be addressed in next performance audit.

5. **Problems** - The major problems for PA can be categorized into two parts. The first one is internal problems which are (a) not adopting the scientific method for selection (b) lack of multidisciplinary manpower to conduct PA, (c) lack of resources and expert and trained manpower (d) no incentive and attraction for manpower engaged in PA (e) extra formalities and procedure to be followed (f) unnecessary documentation to be made (g) lack of adequate numbers of qualified manpower and so on. Likewise, the external problem are (a) lack of awareness of audit entities regarding the benefits of performance auditing (b) low interest of stakeholder to conduct performance audit of various field which is directly concerned with public welfare (c) low response and co-operation from the client's side (d) inadequate parliamentary attention to the findings of PA (e) delays in furnishing financial and other information regarding the PA (f) lack of Cooperation from the auditee and so on.

6. **Way for Improvement** - An important objective in performance audit is to enhance the audit outcome. The outcome of performance audit that is suitable, innovative, and investigative to the content and contextual framework which is to be implementable. In submitting audit reports to the government every effort should be made to ensure the contents of the reports are comprehensive and complete, objective and fair-minded so as to give the end users a full picture of the situation and enable them to take the right decision based on the audit conclusion. For this reason, the performance audit need to improve as following:

- Ensure consistency in policy issues and develop the strategic plan for PA
- Development of human resources and motivation
- Promote dialogue between SAI and audit entities
- Development of new methodology in PA

- Capacity building to staff for conducting the PA
- Create awareness the impact of the report of PA
- Update the standards, guide in line with International standards and guide.

As per the considering the above points, the performance audit should focus to the following area:

Design and Planning phase	• Program purpose • Rationale for government spending • Duplication with other programs • Efficiency of program design • Relevance of objectives and indicators • Relevance of performance targets
Management or execution phase	• Monitoring efforts • Obstacles of program implementation • Implementation schedule • Efficiency improvement or budget saving
Results and accountability phase	• Independent program evaluation • Results • Implementation of evaluation results

7. **Beyond Performance Audit:** Beyond performance audit, new concept in auditing is emerging as investigating audit, fraud audit, forensic audit, integral auditing, information technology audit, environmental audit, open audit, productive audit, transparency audit, concurrent audit, social audit, disaster related audit, due diligent audit, technical audit, management audit and so on. These all new concepts are interrelated to the performance audit and concerned to the proper utilization of public fund, its process to obtain the result and enhancement of efficiency. As per the new audit act 2019, in addition to financial, compliance and performance audit, the Auditor General may carry out the IT audit, gender audit, forensic audit, environment audit, concurrent audit, and grant & assistance audit. The Auditor General may issue the direction for auditing methodology, techniques, scope, period, test procedure and reporting format for these special audits.

8. **Conclusion -** The major challenges for improving the effectiveness of Performance Audit are to manage qualified manpower, to make consistent policy, to develop the Strategic Plan, to create awareness regarding the benefits of performance audit of directly concerned to the public welfare, to promote

accountability in Public sector, to enhance economy, efficiency and effectiveness in Government operation, to enhance the quality of performance audit. It is also needed to update the standards, guide in line with International standards, to motivate staffs and create awareness the benefit of Performance Audit to the Clients and public as well. On the basis of current practices, lesson learned and challenges, it is needed to accelerate the effectiveness of Performance Audit.

Reference Materials:

1. Constitution of Nepal 2015, Law Book Management committee,
2. Audit Act 2019, Law Book Management committee,
3. Financial Procedure Act 1998, Law Book Management committee,
4. Auditor Generals Annual Reports 49 to 56, Office of the Auditor General, Nepal
5. Performance Audit Guideline 2012, Office of the Auditor General, Nepal
6. Audit Journal, OAG/N, different issues, Office of the Auditor General, Nepal
7. INTOSAI Auditing standards for Performance Audit

Comparative Study of Public Sector Auditing of China and Nepal



Hum Nath Subedi*

The Idea of public sector auditing has been rooted as a controlling entity of public fund that's why public sector audting is directly attached with citizens of the State. Especially, the control function is exercised by Parliament as institution representing the people. However, the parliament doesn't carry out such control function themselves but through different entities established for controlling purpose. Supreme Audit Institutions (SAIs) have been working as a guard of public purse and submit the report to the Parliament or Head of State. Therefore, the government auditing is also a sub-system of political system. Besides the political system, the government audit is affected by economic, legal, socio-cultural etc. systems of the country. The functions, scopes, duties, roles of SAIs are depended on those different systems. Therefore, understanding of the government auditing system requires to have some knowledge of political, economic, legal and other system of the country.

China is the most populous country in the world. It covers a land area of about 9.6 million square kilometers. According to the website of National Bureau of Statistics of China[1], by the end of 2015, the total population was 1374.62 million, comprises with 51.2 percent male and 48.8 percent female. Of the total population, urban permanent residents and rural permanent residence were 56.10 percent and 43.9 percent respectively. China has governed as 23 Provinces, 5 Autonomous Regions, 4 municipalities and 2 special administrative regions. It's the system and practice of establishing administrative regional divisions and setting up of local administrative organs to assist the implementation of local administration. A province or an

* Director, Office of the Auditor General

[1] http://www.stats.gov.cn/english/

autonomous region is sub-divided into autonomous Prefectures, Counties, Autonomous Counties and Cities. A County or an Autonomous County is sub-divided into Township, Ethnic townships and Towns. Municipalities are directly under central government and large cities are subdivided into Districts and Counties. Actually, there are 5 levels of government namely, Central, Provincial, Municipal, County and Township. Furthermore, people's Congress, People's Court and People's Procuratorate are also in 5 levels. China is a socialist country which has the world's second biggest economy.

On other side, Nepal is an under developed country with 147. 181 thousand square kilometers land and 28.7 million population. Nepal, socialism-oriented country, has been giving emphasis to achieve a sustainable economic development by rapid economic growth, by way of maximum mobilization of the available means and resources through participation and development of public, private and cooperatives.

The structure of the Federal Democratic Republic of Nepal has three levels, namely the Federation, the State and the Local Level. There are 7 States and 753 Local Levels where local levels are categorized by Metropolitan City, Sub-metropolitan City, Municipality, and Rural Municipality. Similarly, there are three levels of Legislature and Executives according to country's structure. The Judicial system is managed by three levels of courts, Supreme Court at Federation, High Courts at States and District Courts at Local Level.

National Audit Office of China (CNAO) and Office of the Auditor General Nepal (OAGN) are the Supreme Audit Institution (SAIs) of China and Nepal respectively. Both SAIs are the members of the International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) and Asian Organization of Supreme Audit Institution (ASOSAI). The CNAO, established in 1983, over the past 35 years CNAO has made great efforts to develop and improve an auditing system with Chinese characteristics, giving full and effective play to its functions of audit and supervision. The Auditor General of CNAO has also served as a Chair of the INTOSAI Governing Board. The CNAO has worked as auditor of United Nations from 2008 to 2013. On the other hand OAGN was established in 1958, has very long history on government auditing. The vision of OAGN is to strive to be a credible institution in promoting accountability, transparency and integrity for the benefit of the people. The mission is to provide independent and quality audit service to assure our stakeholders that the public funds are efficiently used.

The overall comparatative study of CNAO and OAGN is presented in following table:

Criterion	OAGN	CNAO
Mandate	The Constitution of Nepal, 2015 and the Audit Act, 2019 has stipulated as an independent constitutional body. Articles 240, 241 and 294 of Constitution are explicitly written about the provision of AG, his/her qualification, term, remuneration, powers and duties and submission of annual audit report.	Constitution of People's Republic of China 1982, Audit Law of the People's Republic of China (amended in 2006), Regulations for the Implementation of the Audit Law of the People's Republic of China (Revised in 2010) have stipulated the mandate to carry out the government audit to the CNAO. Articles 91, 109, 62, 67, 80 and 86 of Constitution, are related with government auditing. CNAO is under the State Council similar as other ministries.
	Difference: *OAGN is; a Constitutional Independent Body; separated from Executive, legislature and Judiciary. But CNAO is under Executive (The State Council) similar as other ministries. CNAO is subordinated to the People's Government as a part of the executive branch of the State. CNAO, directly under the leadership of the Premier, organizes and administers audit work of the whole country and reports its work to the State Council.*	
Audit Power	According to the Constitution and the Audit Act has conferred following power to the OAGN: • Power to examine any books of accounts for the purpose of carrying out the audit, at all times. • Check at any time the status of the program and project being operated under the grants obtained by Government of Nepal and	• According to Constitution, Act and Regulations following are the power provided to the CNAO; • The power to require relevant information. • The power to examine. • The power to investigate and collect evidence. • The power to adopt mandatory measures. • The power to request

Criterion	OAGN	CNAO
	examine documents relating to accounts. • Check at any time documents relating to contracts. • Hire any expert to the task of audit, if necessary.	assistance. • The power to refer to the competent authorities. • The power to impose punishment.
	Difference: *CNAO has the power to deal with or punish, in accordance with law, the acts of auditees in violation of state regulations on government and financial revenues and expenditures. Similarly, CNAO has power to carry out investigation among units or individuals concerned into issues relating to audit matters and obtain relevant testimonial materials. But OAGN does not have the power of impose or punish the auditees. Likewise, OAGN does not use the word* ***investigation*** *in auditing. In Nepal, there are separate investigating entities. OAGN can provide the information for further investigation to those entities.*	
Audit Scope	According to Article 241 of Constitutions defines the audit scope of OAGN as : The accounts of all Federal and State Government offices including the office of the President, office of the Vice President, Supreme Court, Federal Parliament, State Assembly, State Government, Local Level, Constitutional Bodies and Offices thereof, Courts, Offices of the Attorney General, Nepal Army, Nepal Police and Armed Police force, Corporate body of which the Government of Nepal of State Government owns more than fifty per cent of the shares	Article 91 of Constitution of PRC stipulates that: The State Council shall establish an auditing body to supervise through auditing the revenue and expenditure of all departments under the State Council and of the local governments under the State Council and of the local governments at various levels, and the revenue and expenditure of all financial and monetary organization, enterprises and institutions of the state. So, in brief audit scope of the CNAO is: • Government departments at various level (State, Provincial, Municipal, District and County)

Criterion	OAGN	CNAO
	or assets shall be audited by the Auditor General in accordance with law, having regard to, inter alia, the regularity, economy, efficiency, effectiveness and the propriety thereof.	• Administrative institutions • State-owned enterprises • State-owned monitory institutions, and • Economic Responsibility Audit.
	Difference: *The scope of the CNAO is larger than OAGN. CNAO carries out the audit of the performance and accountability of the principal persons of local Party committees, the principal persons of central and local Party and governmental departments.This audit is known as the Economic Responsibility Audit. But the OAGN has no mandate to conduct audit of the leader of political parties and head of the departments.*	
Audit Objectives	Overall audit objectives are almost same in both SAIs. Mainly there are three types of objectives of auditing: fundamental, realistic and immediate. The first is to safeguard the fundamental interests of the people. The realistic objective is to promote the rule of laws, safeguard people's livelihoods, and promote reform and development. The immediate objective is to monitor and evaluate the reality, legality, and effectiveness of the financial revenues and expenditures of the audited entities. In another way, audit objectives are: to enhance the transparency, accountability, financial discipline; to control the financial controls, to detect the errors and frauds, to provide the suggestion for way forward. The ultimate objective is to promote national governance and good governance. There aren't special differences between OAGN and CNAO in terms of audit objectives.	
Audit Duties and Responsibilities	According to Constitution, Audit Act, and other Acts and regulations, OAGN is responsible for these duties: • To conduct the different types of audits, • To prepare the Annual Audit Report and submit to the	CNAO's duties and responsibilities, according to Constitutions and Laws, are as follow: • To conduct the different audit and submit reports on the results to the Premier and for local level to the people's

Criterion	OAGN	CNAO
	President and the Chief of State, • To follow-up the previous year audit matters, • To participate in the hearing meeting of PAC and provide the audit evidence to the PAC, • To provide the financial suggestions to the Government, • To certify the projects financial statements (donor funded projects) • To approve the forms, are used for bookkeeping and accounts.	governments at their corresponding levels and to the audit institutions at the next higher levels. • To submit audit work reports on audit of budget implementation and other government revenues and expenditures to the standing committee of the people's congresses at their corresponding levels on behalf of their corresponding level people's governments, • Carry out special audit investigations, • Provide professional guidance and supervision over internal auditingand have the power to check the audit reports produced by the public audit firms.
	Difference: *CNAO conducts the audit of* ***budget formulation (****basis, criteria's, principle)****. But OAGN conducts only audit of budget implementation. Likewise, CNAO is responsible for conducting the Special Audit Investigations which is a distinguished feature. OAGN hasn't been conducting the audit as a special audit.*	
Audit Function	The audit functions are same in China and Nepal. Two SAIs conduct the three functions: prevention, exposure and resistance. The important functions of auditing is to work as an immune system of the governance; reveal and punish violations of laws and rules, economics crime, irrational use of resources, environmental pollution and acts damaging the interests of the people; to maintain the rule of law; to prevent the national security. *However, the CNAO uses the*	

Criterion	OAGN	CNAO
	*terminology **'Immune System'**to describing its functions. Liu Jiayi (Former Head of CNAO) 2015,mentioned that in the living organism of a state, the government audit system is equivalent to the immune system. The two have a high degree of similarity, manifested in the following four aspects: The government audit as an important part of the national political system, like the human immune system, has an endogenous nature; the value of the government audit is to protect the country's economic and social operations, which is similar to the value of the body's immune system safeguarding human health; government auditing is indispensably responsible for defending national economic and social operations, just like the human body's immune system; and government auditing is professional. Audit institutions effectively play their role through coordination with other departments, very much like the mechanisms of the immune system.*	
Organizational Structures	OAGN is a Single headed constitutional organization. It has one office in Center (i.e. Capital city of Nepal, Kathmandu) which has 4 Divisions, 14 Departments, and 27 Directorates. According to Constitution, OAGN may prepare a separate report in relation to the functioning of each State and submit it to the Chief of State. So, it needs to establish the State level office to submit the report which makes easy to keep on touch with State and local governments and parliaments.	CNAO has Multilayers of offices. National Audit Office, Provincial Audit Department, Municipal Audit Department, District and County Audit Department have been conducting the audit in accordance with the provision of Constitutions and Audit Laws. Under the National Audit Office there are 21 departments (13 Operating & 8 Administrative), 18 Resident Offices and 18 Out-posted Offices to ministries in central government departments. Besides these, there are 32 provincial level audit offices, 442 audit institutions at the city level and 2,687 audit institutions at the county level.
	Difference: *According to the size of population, territory, and audit figure as well as the layers of government, CNAO has more audit institutions and audit staffs compared with OAGN.*	

Criterion	OAGN	CNAO
Human Resource	The existing approved job post of the OAGN are 614 which comprise with: DAG - 4, AAG - 14, Directors-88, Audit Officers-255,Audit Superintendents-130 and other staffs-153. Most of the staffs of The office have specialized in accountancy and auditing.	According to CNAO Website[2], there were about 88000 government auditors at all levels in 2015. Among them 39 percent have professional background in accounting and auditing, whereas 32.5 percent in law, economics and management, 13.9 percent in engineering and computer sciences.
	Difference: *Various specialized experts (procurement expert, health sector expert, engineer, economist, sociologist, press and information expert, IT expert etc.) are needed for conducting the effective audit. CNAO has multi-disciplinary staffs whereas, however these are not sufficient and CNAO hires/outsource the auditors and experts from the markets. But OAGN has not multi-disciplinary skilled staffs though it can hire experts.*	
Audit Types	Mainly, audit types are categorized in three types: • Financial, • Performance, and • Specific audit: Environmental audit, Information Technology Audit, Disaster Audit and so on. According to Audit Act, OAGN can conduct or choose the any types of audit as per its requirement.	These are the main audit types which has been conducted by CNAO: • Fiscal auditing • Financial auditing • Corporate auditing • Fixed Assets Investment A uditing • Foreign auditing • Economic responsibility auditing • Resource environment auditing, and others
	Difference: *Economic Responsibility Audit is prominent types of auditing practicing by CNAO. Likewise, CNAO uses different audit modes, for example, Special Audit Investigation, Real Time Auditing,*	

[2]http://www.audit.gov.cn/en/n744/c68251/content.html

Criterion	OAGN	CNAO
	Grand pattern of Financial Auditing, Unified Organization of a Large-Scale Audit Project and Organizational Mode of Auditing in an IT Environment. Real time auditing is the mode to carry out auditing in keeping with the progress of the matter to be audited. It lays stress on the timely discovery of problems and the timely setting forth of rectification ideas. For example, CNAO has carried out this audit mode to audit reconstruction projects in Wenchuan area hit by a devastating earthquake in 2008, The construction of Three Gorges Dam, Construction of Beijing-Shanghai High Speed Train Road, the Construction of Beijing Olympic Stadium. Equally, CNAO giving emphasis on IT based auditing and environmental auditing. Nowadays, the the CNAO is giving emphasis on environmental auditing and Big-data auditing. But, OAGN has just started the environment and IT auditing.	
Audit Procedures	Audit procedures might be different according its audit types and nature. Audit procedures shall be different in financial, compliance and performance audit. Mostly, OAGN's audit procedures can mention as: 1) Pre Engagement Activities, 2) Planning Phase, o Strategic Planning o Detailed Planning 3) Audit Execution, 4) Audit Reporting, 5) Audit Follow-up, 6) Audit Quality Assurance	According to the Audit Act and Regulations of China , normally, CNAO uses following procedures: 1) Audit Planning, 2) Audit Preparation, 3) Audit Implementation, 4) Conclusion of Audit
	Difference: *There are not quite differences in audit procedures between CNAO and OAGN. CNAO also has the practice and mechanism of follow-up and quality control but these two phases are not mentioned as audit procedures.*	

<table>
<tr><th>Criterion</th><th>OAGN</th><th>CNAO</th></tr>
<tr><td rowspan="2">Audit Methods, Techniques</td><td>OAGN practices different audit methodology according of audited entities, nature of audit, risks and environment of audited entities. OAGN uses following methods and techniques:
a. Test of Controls,
b. Test of Details (Substantive Procedures)
o Review
o Recalculation
o Physical Examination
o Confirmation,
o Observation
o Performance
o Inquiry
c. Substantive Analytical Procedures</td><td>Audit Laws mentions the following methods and techniques for auditing:
a. To check
b. To observe
c. To ask
d. To do the external investigation
e. To calculate
f. To operate
g. To analyze.</td></tr>
<tr><td colspan="2">Difference: CNAO uses the advanced audit methodology to examine, evaluate and analysis the information. CNAO uses the advanced computer assisted audit techniques (CAATs) and tools in audit procedures like: ACL. Similarly to calculate the resources consumption and utilization of mines and extractive industries CNAO usages the GPS, GIS system. On the other side, OAGN uses CAATs in limited cases. OAGN has prepared the Electronic Working Paper and Nepal Audit Management Software for financial auditing however it isn't fully complied by the auditors now. OAGN uses more traditional techniques till date.</td></tr>
<tr><td>Reporting and Settlement</td><td>OAGN prepares the three types of audit report namely Preliminary Audit Report (PAR), Ministry wise Audit Report, and Annual Audit Report.The PAR is prepared by the field audit team members. After the audit</td><td>The CNAO submits audit reports to the Premier. Local audit institutions at various levels submit reports on the audit results to the People's Governments at the corresponding levels and to the audit institutions at the next higher</td></tr>
</table>

Criterion	OAGN	CNAO
	execution the auditors prepare draft PAR. Draft report is provided to the auditee and discussed in audit exit meeting. If the auditors are satisfied with auditee's comments, responses or documents that issues haven't included on preliminary report. Auditee should provide the response or settlement documents within the 35 day after getting the PAR. After incorporating the responses received from management of audited entity, the important issues of the preliminary report are compiled and prepared the ministry wise audit report. That's why ministry wise audit report consists of the major audit issues within that ministry. The Secretary shall provide the response or settlement document within the 35 day of report receive. If the Secretary submits the response and settlement documents the OAGN remove or amend the audit recommendations. The annual audit report is prepared by compiling the important recommendations of the audited entities. According to the provision of Constitution of Nepal, 2015 article 294, the AG need to submit the Annual audit report to the president and the president	levels. Audit reports includes the below topics; - The situation of budget implementation, - The situation of revenue and expenditure, - The audit evaluation, - The audit recommendations and measures, - The other things those governments asked for. The State Council and the Local People's Governments at or above the county level report to the standing committees of the people's congresses at the corresponding levels the results of rectification and solution of the problems pointed out in the audit reports. The following are the main types of audit reports prepared by audit institutions: **Audit Report –** After executing audit of the audit matters, the audit team shall submit its audit report to the audit institution. However, prior to submission of the report to the institution, the team shall solicit opinions of the auditee. The auditee shall, within 10 days from the date it receives the audit team's report, send its comments in writing to the audit team. The audit team submits to the audit

Criterion	OAGN	CNAO
	shall cause that report to be laid through the Prime Minister before the Parliament. Similarly, OAGN may prepare a separate report in relation to the functioning of each state and submit it to the Chief of State. Audit Report is discussed in detailed in Public Accounts Committee(PAC). PAC concludes the decision of audit observations and the entity or respective ministry should be settled that observations in accordance of PAC decisions.	institution the auditee's written comments along with. The auditee shall, within 10 days from the date of receipt of the audit reports from the audit teams, give their opinions in writing, if no written opinions are given within 10 days therefor; it is deemed that the auditees do not challenge the audit reports. Audit teams shall, on the basis of the written opinions of auditees, double check the relevant facts and make necessary revisions to their audit reports, and thereafter they shall submit the reports to audit institutions along with the written opinions of auditees. Audit reports should be delivered to the auditees after they are officially signed by the heads of audit institutions. **Audit Result Report –** Audit institutions shall consolidate the audit reports on budget implementation and other issues related to fiscal revenues and expenditures at the corresponding level into audit results reports every year and submit to the government at the corresponding level, as well as the audit institutions at higher levels. **Audit Work Report –** Audit institutions shall, according to relevant laws and regulations and on behalf of the government at the corresponding level, draft audit work reports on budget

Criterion	OAGN	CNAO
		implementation and other issues related to fiscal revenues and expenditures at the corresponding level, which, after examination and approval by the administrative leadership of the government at the corresponding level and with authorization of the government, shall be reported to the Standing Committee of the People's Congress at the corresponding levels.
	Difference:*The CNAO submits the Audit Result Report to government at the corresponding levels. Similarly, the CNAO submits Audit Work Report to the Standing Committee of People's Congress at the corresponding levels with the authorization of the respective governments. But there is not direct relation between OAGN and government on the context of report's authoriztion andt submission.*	
Audit Follow up	The audited entity should submit the request with the appropriate and sufficient evidences for settlement of the irregularities. The Concerned audit directorate at OAGN checks the evidences, if the auditor is satisfied with the evidence the auditor can remove the observations/irregularities from the audit report, if the auditors haven't satisfied with the evidence the auditor refuse to remove the observations from the record book.	The CNAO gives great importance to the follow-up work in order to urge the audited entities to take corrective actions on the irregularities disclosed by the audit. The Auditing Standards require that the auditors, both in the audit process and after the conclusion of audit, should take corresponding measures to follow up on the corrective actions taken by the audited entities and the implementation of the audit recommendations. Audit institutions shall assemble corrective actions taken by audited entities to report to the government and the Standing Committee of the

Criterion	OAGN	CNAO
		People's Congress at the corresponding level in an annual basis.
	Difference: *The CNAO has two types of follow-up and announcement mechanisms. (a)* ***Follow-up on rectification of problems disclosed by the audit-*** *Audit institutions should establish a mechanism to follow-up on the rectification, to urge audited entities and other related entities to make correction according to audit results. The audit institutions mainly check and get to know implementation of treatment or punishment decisions made by audit institutions; measures taken on matters for which self-rectification are required by audit institutions; measures taken in accordance with audit institution's audit recommedations; and measures taken on the cases transferrred by audit institutions. (b)****Follow-up on special cases transfer to the relevant authorities-*** *Audit institutions transfer some special cases to relevant or competent authorities or entities for further investigations, correction, penalty, or to hold relevant persons to account, or any conflicts of stipulations concerning financial revenues and expenditures of higher authorities followed by the audited units with the laws and administrative regulations. Similarly, the relevant authorities also should carefully verify the clues of alleged violations of laws and discipline transferred by audit institutions, and returns the results in time. Here, the audit institutions should follow-up the investigation matters which are transferred to relevant authorities and prepare the report and make it public.*	
Audit Quality Control and Assurance	OAGN establishes the quality control system in every stage of audit procedures. OAGN has been preparing various manuals and guidelines to make the auditing systematic and scientific. Similarly, OAGN establishes the audit review, supervision mechanism as well as pre-issuance of report for audit quality control. There is a Quality	The Auditing Standards of China stipulate that audit institutions should establish a system of audit quality control covering five key factors, namely a) Responsibility for Audit Quality, b) a Code of Ethics Applicable to Audit Profession, c) Human Resources for Auditing, d) Execution of Audit Activities, and e) Monitoring and Regulation of Audit Quality. Meanwhile, from the

Criterion	OAGN	CNAO
	Assurance Review Handbook (2012) which is mostly adopted from ISSAI Auditing Guidelines. OAGN follows the provision of handbook from beginning to ending of auditing. Every year OAGN makes a team to examine theaudit file's documentation for audit quality assurace purpose. Team selects the audit file randomly, at least one file for every person, and verify with of QA handbook. And team submits the report to the Auditor General.	perspective of quality control over individual audit assignment, it is stipulated that a hierarchical-controlling mechanismover the quality of audit activities by members of audit team, chief executive auditor, audit team leader, audit review department, audit judging department, Chief-Auditor and Head of audit institution should be introduced. Duties, functions and responsibilities for each of them have also been clearly defined.

The objectives and functions of auditing are similar in both SAIs. The differences seem in some aspects due to the political system, organizational structures, size of economy, uses of technology in auditing and amount of audit figure. Two SAIs conduct audit to enhance the people's livelihood through good governance. They have some distinct features and better practices so that two SAIs can exchange their ideas to enhance the audit quality as well as impact of public audit in respective countries and in the region.

References

1. http://www.audit.gov.cn/
2. http://www.oagnep.gov.np/
3. https://en.wikipedia.org/wiki/Audit.
4. Liu Jiayi. Study on the Auditing System of Socialism with Chinese Characteristics. John Wiley & Sons, Inc., New Jersey America, 2017.
5. Liu Jiayi. Study on the Auditing System of Socialism with Chinese Characteristics (Revised Edition). John Wiley & Sons, Inc., New Jersey America, 2015.
6. Regulations for the Implementation of the Audit Law of the People's Republic of China, (Revised in 2010).
7. The Audit Act, 2019 (Nepal).
8. The Audit Law of the People's Republic of China (amended in 2006).
9. The Constitution of Nepal, 2015.
10. The Constitution of People’s Republic of China, 1982.

Outsourcing IT Audit



✍ **RamChandra Poudel***

1. Introduction

Generally, outsourcing is letting the task to be performed by the professional. It is also the practice of handing over control of public services to professional or agencies. Outsourcing not only includes both foreign and domestic contracting but also includes off shoring (relocating a business function to a distant country) or nearshoring (transferring a business process to a nearby country).

In order to support the corporate business strategy of an entity, the Information Technology (IT) unit has responsibility to provide solutions to the business or business users. The IT Department can develop solutions themselves or acquire them from a vendor. In order to increase the chances of success and to manage risks in the development and acquisition of IT process, it is generally recommended that development and acquisition activities be planned and managed. Additionally, requirements for these solutions (which the IT Department will either build or acquire) should be identified, documented, analyzed and prioritized. IT Departments also employ a quality assurance and test function to guarantee the quality of these solutions.

If outsourcing is not taken into consideration, then developing solutions in-house may the alternative. It requires that the IT Department have certain software and systems engineering skills, know how to manage a system development and generally be aware of new and emerging technical issues. While not all of these skills are required if the solutions are acquired, the IT Departments still should have technical knowledge to pick the best of the vendor solutions and to ensure that if the vendor is integrating some software into the solutions that correctly meets the requirements.

Acquisition of Information System can improve an entity's operational efficiencies by leveraging supplier's capabilities to deliver quality solutions rapidly, at lower cost, and

* Director, Office of the Auditor General

with the most appropriate technology that risk needs to be managed to meet the business objectives. Acquiring information system that do not meet the business objective or fail to satisfy the users is a common risk.

Acquiring a product or solution requires the organisation has an understanding of its needs and requirements should be involved for the requirements' identification process. All relevant stakeholders who are involved in the business process, including end users and technical staff who may need to eventually maintain and support the system. Requirements must be prioritized so that if there is a budget shortfall or other cost constraints, some can be deferred to future builds or acquisitions as appropriate.

In addition to acquiring products, organizations that audit are increasingly acquiring IT services. The acquisition of services can be thought of as an outsourcing activity. Outsourcing can be viewed as an option available to organizations to obtain IT functions required to support the business. By getting a vendor's employees to run, for example, the payroll and or human resources systems, an organisation may be able to deliver the function at a lower cost. In order to outsource a business function the entity must of course make an informed decision on the benefits of such a move.

As an auditor, they need to be aware of some of the best practices of IT outsourcing. During an IT Audit engagement, the auditor should find out what are the sourcing practices (development, support, acquisition, etc.) for IT functions in the audited entity and look for whether those practices has been complied with the overall IT strategy. Similarly, the auditor needs to review whether the associated risks are appropriately controlled in accordance with generally accepted best practices.

2. Key Elements of Outsourcing and auditors' considerations

2.1. Outsourcing Policy

Entities need to have some policies that defines what functions and activities can be outsourced and what must remain in-house. Mostly entities outsource routine IT operations, maintenance and even desktop hardware platforms. Human resource and personnel records are generally kept in-house functions as these require close monitoring and are subject to many privacy and security requirements.

The auditor should begin by looking at the outsourcing policy and procedures of the audited entity. The auditor should examine whether:

- The Information System functions which is to be outsourced has been defined or not.

- The service levels have been drawn up and expectations documented or not.
- The entity has determined the levels of knowledge, skills and quality expected from the probable service provider.
- The cost of outsourcing and in house operation cost have been compared.
- The entity has identified the risks associated with respect to different modes of outsourcing and locations of outsourced service provider.
- The organisation conducted diligence reviews of potential service providers.

In bigger entities, which often, have a large share of their business operations outsourced, it is essential that they have an approved outsourcing policy including clearly laid-down solicitation processes. The auditor should check whether the elements of IT functions that can or cannot be outsourced are defined and that senior management/ IT Steering Committee has been involved in the policy approval. In case of smaller organizations, they should follow efficient and transparent solicitation procedures.

2.2. Solicitation

Solicitation for outsourcing is similar to solicitation for acquiring software or hardware. The Entity which is conducting solicitation for software may put in clauses that they will own the developed software and keep the data rights and associated documents so that they can maintain them at a later date. If the solicitation is for an outsourced service or having a vendor maintain the servers, they may put in the contract certain security requirements for the vendor to follow.

The auditor should ensure that the entity has a definite process for identification and selection of the service provider. It should also consult process owner to build the service requirements. The solicitation process should also be compliant to the applicable laws and regulations on outsourcing, review that the selection process is transparent, has objective criteria, the selection team is comprised of personnel who understand the requirements, is represented by contractual and legal personnel, and consult with users as appropriate for clarification

2.3. Vendor Management

Vendor management is a key element of outsourcing to ensure that the services are rendered according to the expectations of the client. The audited entity should have processes in place to ensure periodic follow-up of the status of the project, quality of service, and witnessing testing of built products and service formats prior to

introduction into the operational environment. Additionally, as a part of the vendor monitoring process, the audited entity may also study the vendor's internal quality assurance process to ensure that vendor personnel are following contractually-approved policy and plans for all of their work.

The auditor needs to check whether the agency has determined their requirements for the outsourcing function prior to selecting the vendor (the specific requirements and operational parameters are in the contract and the Service Level Agreement), whether the entity is monitoring that the vendor has been meeting the requirements stated in the SLA (via periodic status reports) and if the entity has taken action when the vendor does not meet stipulated SLA parameters (corrective measures or payment penalties).

2.4. Service Level Agreement (SLA)

The SLA is a documented agreement between the entity and the vendor to whom the services are outsourced and is a key tool for managing vendors. The auditor should always understand which parties are bound by the SLA,when used as the agreement between the entity and a vendor.

The SLA should define the services the vendor (or the IT department at the entity if internal) is expected to perform as well as the technical parameters for those services since it is a legally binding agreement between the vendor and the entity. The SLA contains the day to day parameters that the vendor is to follow or provide services at that level. Typical areas covered in a SLA include:

- The types of services that will be performed by the vendor,
- Allocation of responsibilities between the entity and the vendor,
- The services that will be measured, measurement period, duration, location, and reporting timelines,
- Time to implement new functionality, rework levels
- Type of documentation required for applications developed by the vendor
- Location where services are to be performed,
- Frequency of back-up, data recovery parameters,
- Disaster recovery procedures and periodic tests

In short, most of the items that are critical to the organisation must be put in a service level agreement. The IT auditor needs to ask for the SLA or contract where these parameters are documented. For audit process, the IT auditor has only to consider a SLA between the audited entity and an external vendor. It is a good practice to embed a

lot of control parameters/ process –related data requirements while entering into a contractual relationship that makes monitoring of the service matrixes easier for the organisation through an SLA monitoring tool. The IT auditor needs to access and analyse the process related data, event logs etc. generated in such embedded systems. Additionally, the IT auditor must ensure that the reporting from the vendor on various parameters have been met. The requirements or that the entity has taken the necessary corrective action to address the deficiencies. Wherever service deficiencies/deviations are identified from the monitoring reports, the auditor needs to assess and report on the likely impact due to the deficiencies/ deviations. The auditor must also ensure that the agreement covers a wide range of possible contingencies like takeover of the vendor's business, vendor failure, change of location of services etc.

2.5. Security

Considering with outsourcing databases and its administration, the entity must evaluate whether vendors have sufficiently robust security practices or not. The risk of security breaches, intellectual property protection are risks which have been facing by most of the entity while outsourcing database. Similarly, privacy concerns must be also addressed. Other security concerns would include possible mishandling or disclosure of sensitive data, unauthorised access to data and applications and disaster recovery plan.

The auditor should determine how the entity is managing the vendor where the various technical and performance parameters are documented, and how often these are measured and reported. The auditor should also examine the competition, transparency and fairness to select the vendor and confidentiality, integrity and availability of sensitive data. These protection mechanisms should also be defined in the agreement. The auditor needs to interview some of the business owners to ensure that what is important to them is being measured, reported on, and action taken if there is an issue.

3. Conclusion

Requirements collection and management is a required activity in all cases, development, acquisition, and outsourcing so that the parameters can be defined and documented. Some IT functions of the entity are now met by IT outsourcing services. This process has distinct elements, advantages and business risks. The Service Level Agreement would be a key point of reference for IT Auditors to gather sufficient information to draw assurance on the controls to data security and confidentiality. They need to determine whether the entity has established an appropriate process by which

the service quality is periodically reviewed, the possibility of raising the metrics over time are explored, and appropriate action is taken on deviation from the SLA.

Outsourcing is found in public entities to carry out their activities in IT based manner. The Office of the Auditor General of Nepal is also in the position to acquire audit related software, the considerations of Confidentiality, Integrity and Availability (CIA) of data is paramount.

References

1. e-learning course 2014-16, IDI learning initiative.
2. Managing the risks of IT Outsourcing: Oxford: Elsevier, Butterworth, Heinemann 2005
3. Outsourced IT Environments Audit /Assurance Program, 2009. ISACA.
4. NISTSP 500-292, *NIST Cloud Computing Reference Architecture*
5. NISTSP 800-144, *Guidelines on Security and Privacy in Public Cloud Computing.*
6. Governance of Outsourcing. ISACA, 2005.
7. Guideline on Service Agreements: Essential Elements, Treasury Board of Canada Secretariat, www.tbs-sct.gc.ca
8. ISAE-3402: Assurance reports on Controls at a service Organisation http:// www.ifac.org/sites/default/files/downloads/b014-2010-iaasb-handbook-isae-3402.pdf
9. IT outsourcing in Public Sector: Experiences from local government. www.ejise.com/issue/download.html?idArticle=771
10. DCAA Contract Audit Manual. USA, 2013
11. CMMI for Development, Version 1.3
12. CMMI for Acquisition, Version 1.3
13. http://www.dcaa.mil/cam.htm
14. http://www.sei.cmu.edu/library/abstracts/reports/10tr033.cfm
15. http://www.sei.cmu.edu/library/abstracts/reports/10tr032.cfm CMMI for Services, Version 1.3
16. http://cmmiinstitute.com/resource/cmmi-for-services-version-1-3/
17. http://www.isaca.org/Knowledge-Center/Research/Documents/Outsourcing.pdf

Performance Audit Challenges and Way forward for SAI Nepal



✍Dev Bahadur Bohara*

Audit mandate

Office of the Auditor General is the Supreme Audit Institution (SAI) of Nepal. Pursuant to Article 241 of the Constitution of Nepal, 2072 (2015) the Auditor General (AG) is charged with the responsibility to audit the accounts of all federal and provincial government offices, local level and other entities as specified by law in accordance with the procedures determined by law with due regard to the regularity, economy, efficiency, effectiveness and the propriety there of.

Based on the mandate conferred by the Constitution the AG is required to conduct three types of audits compliance audit, financial audit and performance audit. The propriety aspects can be used in both type of audit. The new Audit Act, 2075 (2019) promulgated last year (2075/12/15) empowers to undertake specialized audit such as information technology, gender audit, forensic audits and environment. Apart from this concurrent audit can also be conducted before the fiscal year completes or transaction is occurred. The OAGN is the oldest institution of the country which has been providing audit services to the country. Initially, government auditing in Nepal was focused on conducting financial audit, however, with the pace of the development performance audit is also being conducted since last three decades. Similarly, IT and environment audit is also being conducted since last few years.

Objectives of Performance Audit

The main objective of the performance audit is to make the government answerable, productive and encourage accountability and transparency in the use of public

* Former Deputy Auditor General, Office of the Auditor General

resources. Under performance audit the problems are exposed related to the system, mechanism, management that influences the economy, efficiency and effectiveness undertaking the programs and activities of the public entities.

Concept of Performance audit

Economy is about getting the right inputs, such as goods, services, and human resources, at appropriate time and at the lowest cost. The economy aspect of any program or project can be assessed by taking the criteria in relation to minimizing cost of resources, risk of wastages, risk of overlapping, reduce unnecessary expenditure, stop misuse of public resources, keep resources and properties safe from any loss and damage etc. Assessing the economy aspect is input oriented.

Efficiency is about getting the most from available resources, in terms of quantity, quality, and timing of outputs or outcomes. While examining the efficiency of any program, project or activity the aspects such as utilization of human, financial and other resource such that output is maximized for any given set of resources or inputs; ratio of output over the given resource inputs; minimizing the operating cost or inputs without detracting from level, quality and timing of services; risk of non-optimum use of resources, slow implementation, reduce waiting list, use of full capacity, easy access to information and data; elimination of bureaucratic excesses, unnecessary formalities and discretionary decision making that fosters inefficiency and corruption etc. can be considered. It is process oriented

Effectiveness is about meeting the objectives set and achieving the intended results. In course of examining the effectiveness of any program, project or activity the aspects such as relation between intended impact and actual impact of activities, project/entity, management failure, faulty design, unclear objectives, inadequate need assessment etc. can be taken into consideration. It is result oriented.

The audits undertaken by OAGN are also based on the above underlying concept of performance audit. It is worth to note that all the three aspects of economy, efficiency and effectives of a program or activity of a public entity can be examined at a time but it becomes the complex exercise. Hence it is appropriate to examine any one or two aspect of the selected audit topic at a time for effective performance audit. The performance audit process has four stages i.e. planning, execution, reporting and follow up.

Significance of Performance Audit

In the present context of a rapidly changing society and political scenario like ours, there is the need for performance auditing, since there are lot of rooms for

improvements in the public sector entities compared to the private sector. It is because the performance audit which gives recommendations to initiate processes of change for greater efficiency and effectiveness in government administration. Similarly, an effective performance audits can lead to better use of resources by public bodies and they provide support to democratic governments by upholding to accountability, transparency, improved operations and better decision making. Depending on the extent of coverage and complexity, it normally takes between six and twelve months to complete one performance audit as we can see in the developed SAIs like Canada and Australia. Undertaking performance audit is more costly compared to the financial or regulatory audits.

OAGN Performance Audit Journey

If we see audit history of OAGN, it has been conducting Performance Audit since four decades. OAGN first introduced the concept of performance audit (3Es) in 1980 through the third amendment in erstwhile Constitution of Nepal, 1961. In the initial stage, there was no infrastructure available to conduct the performance audit, mainly in terms of manpower and audit guide or tools. Initially, Performance Audit was conducted in a very limited manner despite the clear cut mandate to AG. In the process of strengthening of this audit domain, a separate Performance Audit Division was established in 1988 that created a milestone in the history of performance audit in OAGN. Subsequently, under the support of Canadian International Development Agency(CIDA), senior OAGN Officers started to attend the Canadian fellowship program (for one year) in performance audit (VFM) in Office of the Auditor General of Canada since 1982 that was administered by Canadian Audit and Accountability Foundation (formerly known as CCAF). Under this fellowship program seven senior officers graduated from CAAF and last attended in 2003-04. In last few years, OAGN officers are getting performance audit training from SAI India, Pakistan and Malaysia under support of ASOSAI and donor funded programs. Performance Audit Guidelines was prepared earlier in 1995 and updated in 2000 (assisted by KPMG under IDA grant). Presently, a new PA Guide has been prepared in line with the ISSAIs in August 2012 with the technical assistance of SAI Norway. From 1988 to 2010, separate PA reports were prepared. However, from FY 2011 onwards, the PA reviews were incorporated in a summary form in the Annual Report. Presently, financial and performance audit are two main audit domain of OAGN although specialized audit like environment audit and information technology audit are also being conducted in a limited number.

Currently, initiations are ongoing for further strengthening of Performance audit under MDTF funded project and INTOSAI, ASOSAI initiatives particularly in the area of capacity building of OAGN.

Key Challenges to OAGN

OAGN is performing its constitutional responsibility despite the limited capacity and resources. SAI Nepal is carrying out 20-25 performance audits every year. Such Performance audit conducted covers entity and activity based audit topics. In spite of OAGN's more than three decades of experience of conducting performance audit, it has been facing various internal and external challenges. In the view of past performance audit reports, there are some key areas that require improvements for qualitative reports which are stated below.

1. **Quality of Audit**: As such conducting performance audit is a challenging task to the SAIs mainly in the context of audit scope, complying with INTOSAI standards and guidelines; code of ethics and rules and regulation including international good practices etc. need to be considered and SAI Nepal is not the exception to this matter. The performance audit guidelines and code of ethics pronounced by INTOSAI and ASOSAI demand high quality of audit to maintain the reliability of the audit reports produced.

   The issue of quality begins from planning an audit. It is worth to note that higher the perceived quality of the audit report, higher the perceived usefulness of PA. So, Performance Audit Guidelines suggest planning systematically and follow the plan in every stage of audit. The Performance Audit Guide suggests the auditors to select audit topics that are significant, auditable, and reflect the SAI's mandate. The audit should lead to important benefits for public finance and administration, the audited entity and the general public too.

   OAGN conducts the performance audit in line with performance audit guidelines and it has a structured framework for preparing the audit report. The structure of reports include introduction, legal basis, policies, operational process of audited topic; audit objectives, scope and methodology; audit findings, conclusion and recommendations. If we see the findings of performance audit incorporated in the various Annual Reports some problems can be noticed where improvement is required in the audit process in order to enhance the quality of performance audit.

Some of the points are given below as example for consideration in carrying out the performance audit in future.

i) The process for selection of Performance Audit topics seems lack of detailed homework and does not include consultation with external stakeholders. Most of the audited topics are entity based rather than activity based.

ii) Coherence of reported contents with audit objectives is required because some contents are not consistent with audit objectives

iii) There are problems in determining scope of audit and proper link between audit objectives and scope.

iv) Set audit objectives are either comprehensive or lack clarity. Some reports do not reflect the comments answering the questions set in the audit objectives. For example; Bridge Selection and Implementation (audit objective intends to covers repairs and maintenance but same is not reflected in the Annual Report 2014)

v) Lack of application of 4 c in analyzing the reported issues/findings

vi) Lack of analysis of matter of potential significance or issue for instance, in six audited topics reported in annual report 2014, HRM has been taken as audit issue and findings are limited to approved post and positions filled. However, issues related with HRM such as career development opportunities, job description, training facilities, work load, ratio of administrative and technical staff, efficiency of staff, impact on service delivery etc. aspects are rarely commented.

vii) In most of the reports, out of 3 Es aspect of performance audit either all aspects or any 2 or 1 aspect has been covered but adequate analysis is not done commenting the reasons of failure to meet these aspects in the particular issue.

viii) Policy arrangement related to the audited topic covers more space in audit report that needs to be reduced.

The above points are few instances only. The quality of the audit depends on compliance with audit standards and guide; code of ethics and rules and regulation which starts from the topic selection and applies in all four stages of audit process. Apart from this, some external factors such as inadequate support from stakeholders, non-availability of information, lack of appropriate Key Performance Indicators (KPIs), poor Management Information System in entities, lack of readymade performance

reports etc. also create problem for proper analysis of the audit issues. These factors also eventually affect the quality and impact of the performance audit reports.

2. **Extended Scope of Audit :** As per the Constitution of Nepal, 2072 the AG has been charged with the responsibility of carrying out audit of 7 state governments and 753 local level authorities which is the new scope of audit to the AG. Before this, audit of Village Development Committees and municipalities were done by the members of Institute of Chartered Accountants of Nepal, Since last two year, AG has performed his responsibility by conducting financial audit of federal and state government offices as well as local level successfully. In the view of the extended scope to AG and growing expectations of parliamentarian nature of budget activities, it is challenging to conduct performance audit of state and local level entities immediately in the context of inadequate skilled auditors, number of entities and cost of audit involved. Considering this fact initially, a policy should be in place to carry out performance audit of government wise but selected activities to show its presence at state and local level.
3. **Awareness about performance audit** : In our context, performance audit is not new subject for auditors and auditees, however, there lacks a bit of awareness among public entities about it. Audit is legal requirement and compulsory to be complied with by the public sector entities. It is assumed that audit in most cases is not welcomed by the auditees. Particularly, the work of the performance audit team is viewed with suspicion, and many feel that audit is encroaching their administrative authority. This attitude comes from lack of awareness about the utility, scope, method and nature of performance audit. In most cases, maintenance of records in public sector organizations is poor. Due to this reason, the audited organizations creates reluctance to cooperate with the audit team. In this context, OAGN's Stakeholder Engagement Strategy, 2019 can be useful in generating awareness among public entities about usefulness of performance audit.

Way forward

Considering the expanding audit population and expectations from stakeholders, OAGN has formulated series of strategies and operational plans for implementation to deliver quality and effective audit services to the country. As part of reforms, OAGN has revised the organizational structure in order to increase its establishments (offices in all seven states) and staffing levels has reached to 614. These strategies and plans have

incorporated various activities for strengthening the performance audit. We can hope, that the implementation of these strategies and plans will be useful in enhancing accountability and transparency in the use of public money.

OAGN has been conducting performance audit since last three decades as the traditional financial audit alone which don't meet the expectations of the stakeholders, mainly the Parliament. It is because performance audit provides government officials, legislator, and general public with information on whether the public entities are delivering the service effectively & efficiency for which public funds were allocated. The audit working methods also needs to be changed because of the changing pattern of government spending on various activities and programs. Similarly, skill development of the performance auditors is also equally important. These initiatives will contribute in improving quality of the performance audit. With this in view, some of the steps as stated below seem to be useful to strengthen the performance audit.

1. Policy Initiatives

- Prepare performance audit strategy for long term perspective
- Adopt policy to prepare inventory of potential topics for a period of five years and update it regularly and make audit selection process more precise
- Focus on important topics for Performance audits e.g. relating to Sustainable Development Goals and consult with stakeholders
- Initiate a practice of conducting performance audit as an audit project and prepare budget for each audit
- Submission of performance audit report should not be linked with Annual Report
- Establish a practice to allocate only those staff having adequate experience in financial audit to conduct performance audit. No placement of new auditors to conduct performance audit.
- Increase awareness-raising activities with auditee organization at national and sub-national levels with regard to Performance audit
- Focus on the quality of performance audit rather than number of performance

2. Focus on Audit Methodology for improving quality of audit

- Conduct performance audit in compliance with standards and guidelines on performance audit to maintain consistency in audit process.

- Conduct awareness activities and obtain stakeholders' contributions and feedback before and after the performance audit as stated in the Stakeholders Engagement Strategy 2019-23 .
- Develop sectoral audit guide or toolkit (e.g. construction, irrigation, health, service delivery etc.) and style guide for uniform presentation of performance reports and language.
- Develop a tool to track the impact of performance audit work to measure the rate at which audit recommendations have been adopted.
- Carry out follow-up audit at an appropriate time regarding actions taken by the audited entities in relation to the implementation of the recommendations to assess the impact of audit.
- Focus on quality control and Conduct Quality assurance review.

3. Skill development Initiatives

- Develop an annual training plan on performance audit to match the job demands and competences of performance auditors.
- Initiate to obtain support for training opportunities to staff at least in the SAIs of the SAARC countries and sign MOUs with effect.
- Enhance IT knowledge and skills of audit staff as specified in IT Strategic Plan 2016– 2020 (Automating Audit Support Processes) .
- Update with the current audit methodologies and practices to align with international auditing standards through participating in skill development activities.
- Encourage the staff to develop the required skills through self study to demonstrate the potential and attitude for the kind of work that performance auditing entails.

The above initiatives seem to be useful not only to maintain the quality of audit but also enable to increase the impact of audit which is the crux of the performance audit.

Conclusion

Conducting performance audit is key responsibility of Auditor General as conferred by the constitution. At the same time, maintaining quality of the performance audit is also equally important for the credibility of the reports. At the present scenario, organizational arrangement including performance audit, guidelines, skilled and experienced staff (limited) is the strength of the OAGN but there are also some

challenges too. To counter these challenges, OAGN needs to focus mainly on compliance with standards, enhancing knowledge and skills of the staff, improve work processes, and increase awareness with stakeholder for effective audit. In essence, additional resources are required to build sufficient performance audit capacity in terms of infrastructure (organizational set up, IT system, audit guides and tools etc.) and skilled workforce that only can help fulfilling constitutional responsibility and add value to the government entities in managing the public resources economically, efficiently and effectively.

References:

1. Constitution of Nepal, 2072
2. Audit Act, 2075
3. IDI –ASOSAI Handbook on Quality Assurance in Performance Auditing , 2011
4. ISSAI 3100- Performance Audit Guidelines – Key Principles
5. OAGN- SAI Performance Measurement Report, 2014

Suggested Strategic Reforms of Internal Financial Control for the Public Sector of Nepal



✍ **Dr.Suman Kumar Regmi***

I. Introduction

This strategy is based on the Public Sector Internal Financial control (PSIFC) concept and International Organization of Audit (INTOSAI) "Guidelines for standards of internal audit within public sector". Responsibility for implementation of given strategy lies with the legislative, executive, judiciary, legal entities of public law, local bodies of governance and other entities funded from the state budget.

The purpose of the strategy is to promote principles of financial management and control in the bodies subject to the financial control from the governmental bodies themselves. The strategy should also promote inculcation of principles of adequate financial management, transparency, effectiveness, efficiency and cost-effectiveness, adherence to requirements of relevant laws and correspondence of actual spending with the planned targets. For the purpose of ensuring compliance with standard practices some of the areas, subject to internal financial control within the public sector, such as accounting, allocation of budget, external audit and taking actions against corruption may not be covered by this strategy.

Strategic vision of internal financial control within the public sector represents a modern interpretation of the concept of financial control, which is acknowledged internationally. It covers all internal processes, human resources, information and communication, procedures, elaborated in written form, risk analysis, the environment subjected to the control, which allows entities to attain set objectives.

1.1. Internal financial control within the public sector

Internal control is an integrated process implemented by the top management and staff. Its objective is to responsd to risks and ensure that in the process of implementation of the mission of organization following targets will be met:

---

* Former Deputy Executive Director of Trade and Export Promotion Centre

- Implementation of operations in a well organized, cost-effective, ethical, efficient and effective manner;
- Accountability;
- Adherence to relevant laws and regulations;
- Protection of resources from losses, embezzlement and misuse;

Internal control in adherence to international standards covers the following:

- Environment subjected to control;
- Risk management;
- Control measures;
- Information and communication;
- Supervision and monitoring

Environment subjected to control represents the basis for all other elements of control and predetermines organizational environment. Environment of control also implies personal and professional integrity and ethical values of the leadership and the staff of organization, competent policy of staffing, style of management, comprehensive definition of mission and goals and organizational structure. The latter also includes delegation and dissemination of responsibility and adequate accountability.

Risk management implies identification, assessment, monitoring and management of risks in the context of attainment of goals, set within budgetary organizations and definition of measures, focused on elimination of such risks.

Control measures are well defined policies and procedures, set to minimize risks and attain goals set by organization. For control measures to be effective, they should be relevant, feasible within the set timeline, cost-effective, comprehensive, and related to the objectives of the control. Control measures are implemented at all levels of organization and in all of its functions. They include mechanism oriented towards identification and prevention, namely verification, delegation of authority, approval, coordination, consideration of operational procedures, protection of asset, assigning of responsibility and informational and technological control.

Preliminary control is a measure of preventive control. Examples of such control are assigning of responsibilities, procedures of delegation of authority and approval, protection of assets and data base and verification prior to settlement of accounts.

Further control is implemented after completion of operations and the purpose of such control is identification of possible mistakes and violations. When the staff aware of

existence of such are control and the risk of identification of violations committed by them, this also serves as an indirect control function.

Information and communication are necessary at all levels of organization for the purpose of ensuring effective functioning and reaching of set goals. Effective communication should be implemented at all levels of organization.

Monitoring implies regular management and supervision activities as well as assessments, such as internal audit. It also implies assessment of outcomes of activities. Monitoring and assessment should be conducted in a regular and timely manner at all levels of organization. The above referred five components are linked to each other and their joint implementation is more effective.

II. Financial Management and Control

2.1. Internal Financial Control

The concept of internal financial control within the public sector has been guided by the Financial Comptroller General Office of Nepal. It includes financial management, control and internal audit, as well as establishment of supervisory units of internal control and financial management. According to the best practices, promoted by INTOSAI and FCGO of Nepal, the supreme auditing institution OAG is considered as the body responsible for implementation of external control.

2.2. Financial management and control

Financial management and control are the responsibility of management. This is unity of provisions, objective of which is fair, regular, effective, efficient elaboration and implementation of collection of resources. It implies planning, accountability, preventive control and financial control.

Financial management and control are complex system of mechanisms of financial and other types of control, which are integrated at all levels of activities of organization, including organizational structure, methods and procedures, which are related to financial system of spending entities, as well as operational and strategic systems. Financial management and control system should ensure the following:

- Successful attainment of goals;
- Safety, reliability, completeness and timely provision of information (especially financial information);

- Compliance of operations with requirements of the law, policy, plans and procedures;
- Protection of assets;
- Effective and efficient use of resources.

Conflict of interests arises when internal auditors or external auditors establish, develop or operate the system of financial management and control. Instead of these activities internal auditors should be responsible for operation of the system, identification of possible gaps and drawbacks, assessment of such drawbacks and elaboration of recommendations for budgetary organizations focused on implementation of corrective measures and elimination of drawbacks. The head of the organization is responsible for monitoring the implementation of recommendations elaborated by the internal auditor.

2.3. Concept of internal audit

A well functioning internal audit unit is an independent structure within the organization, which provides consultations to the organization for the purpose of improvement in functioning of the organization. Internal audit helps the organization to reach the set goals through regular revision of its systems, procedures, operations, management, control and risk management, on the basis of which it elaborates recommendations. The head of the organization and other staff should not interfere in the process of implementation of internal audit or selection of the division by the auditor or inspector, which shall be subjected to the control.

Functions of internal audit and general inspections are often mistaken. The main objective of financial revision should be verifying that control which has been implemented. Quite often it is mistakenly considered, that the function of internal audit is the same. Information on standard practices and functions of internal audit and general inspections are listed below:

- Main function of internal audit is the analysis of systems/processes for the purpose of identification of weaknesses prior to formation of problems (proactive) while function of general inspection is to responsd to issues rather than analysis of processes;
- Internal audit is focused on the mechanisms of control and not on the adherence to the law;
- Internal audit has more function of provision of consultations, rather than disciplinary function;

- Majority of general inspections revise activities related to procurement, which does not mean inspection of activities of the Federal bodies. Auditors are responsible for auditing of activities at all levels and in every sphere.
- Internal audit does not inspect 100 percent of operations implemented within the organization. If it were so, internal audit would be additional link of financial management and control and not the monitoring body.

III. Analysis of current state of affairs in the sphere of internal financial control within the public sector

3.1. Institutional framework

Along with numerous reforms focused on strengthening of the system of self-governance, one of the priorities of the government is strengthening of public sector financial management (PFM).

3.1.1. General inspections

All the Federal Bodies have established units to implement functions of general inspections. Their main function is inspection of adherence to requirements of legislative framework and implementation of other control within Federal Bodies. The Prioroty is to identify cases of fraud.

'Government Sector" Federal Bodies general inspections are authorized to conduct audits and implement administrative control, although they have no authority to conduct investigative measures. If there is sufficient suspicion that a violation has occurred, general inspections of this category refer these cases to law enforcement bodies. General inspections of the CIAA and OAG are authorized to conduct investigations.

3.1.2. Internal audit

The regulations of the Federal Bodies includes elements of internal audit. Although due to inadequate legal basis and insufficient experience activities, in the direction of internal audit by the Federal Bodies is quite limited.

3.1.3 Parliament of Nepal

The function of the Parliament of Nepal is defined in the Constitution.The Parliament of Nepal is the supreme representational body which defines main directions of internal and external policy of the country and establishes control over activities of the government and implements other authority in adherence within the limits established by the Constitution of Nepal.

3.1.4 Parliamentary Financial-budgetary Accounting committee

Financial-Accounting committee conducts supervision over financial activities of governmental bodies and other entities which are accountable directly to the Parliament of Nepal. The committee assesses possible impact of changes in financial-budgetary, tax and customs systems, as well as current monotary policy, prepares conclusions, elaborates recommendations and arrives to decisions; it also monitors the implementation of decisions of the Parliament and requirements of the law.

3.2. Legal framework

Presently in Nepal, the legal framework regulating internal financial control is not adequately developed. There is the list of adjacent laws which define the principles of audit in general terms. Internal audit is conducted under direct supervision of representational organs of local self-governance and FCGO.

3.2.1. Regulations

Functions of general inspections as structural subdivisions of the Federal Bodies are defined by regulations which are approved by the Concerned Authority. The regulations also define the list of issues, within the competence of general inspections.

IV. Recommendations

Taking into consideration the identified differences between national practices in the sphere of internal control and international standards and practices were developed recommendations for introduction of effective and complete function of internal audit. Recommendations are summarized in the following sections.

4.1. Legislation: Revision of legislation

The Federal Bodies should ensure elaboration of legal framework regulating internal audit as provided by the law. In the event of need separate law should be enacted in the sphere of internal audit in the public sector, on the basis of which certain public entity within the structure of the Government shall be vested with authority of elaboration of subsidiary legal acts on internal audit and control over financial management.

In the regulations, general inspections should be specified with the rights and responsibilities related to internal audit and inter-relations with the Federal Bodies, harmonization with Divisions, and other public structures. Routine procedures should be reflected in the guiding instructions for general inspections and internal audit units.

Amendments should be made to relevant legal acts, which shall allow the entities to delegate routine procedures for internal audit and increase efficiency of existing mechanisms of control.

Whole range of normative acts need to be revised and amended to ensure unification of the system of accountability, assessment and incentives. Some changes should be made to normative acts, regulating hiring and dismissal of staff.

4.2. Recommendations on structural changes

Under the selected public organs (entities) harmonization of procedures should be established which shall be responsible for the following:

- Introduction of the concept of internal financial control in budgetary entities and local bodies of self-governance to ensure implementation of functions of financial control and internal audit;
- Coordination of internal financial control of public sector entities and other local and Provincial government ;
- Elaboration of methodology for financial management, control and internal audit for all public entities and local bodies of self-governance;
- Conducting relevant trainings and increasing awareness on internal financial control within the public sector;
- Establishment of the program for certification of internal auditors;
- Elaboration of legislation on internal financial control within the public sector;
- Coordinate the process of elaboration of strategy of internal financial control with the supreme auditing body, relevant Federal, Provincial and local level bodies;
- Assessment of situation in regard to internal financial control in budgetary entities and local bodies of local governance and preparation of reports;

In all Federal Bodies, departments of internal audit should be established which shall operate in accordance with best international practices and requirements of international institutions in regard to the sphere of internal audit. Senior internal auditor shall be directly accountable to the Federal Bodies. Issues related to internal audit should be addressed in the relevant legal acts (Regulations).

Generally very stringent hierarchy hinders feedback of information to the leadership of Federal Bodies and organizations. For the purpose of averting such issues related to accountability of managers, communication processes should be clearly reflected in relevant procedures, which shall be the responsibility of coordinating department.

4.3. Guidelines, instructions and procedures – recommendations

For the purpose of promotion of introduction of these innovations, trainings should be conducted for staff. Following trainings need to be conducted:

- Initial training for general inspections on the issues of audit and internal financial control;
- Training on the issues of financial management and IT control. Training for the leadership and staff of budgetary entities. At initial stage, training should be conducted with assistance of external consultants, while at later stage, it shall be conducted by the employees of the Compliance department.
- Training on the issues of risk analysis and management of risks.

At initial stage training should be conducted with assistance of external consultants, while at later stage it shall be conducted by the employees of the department.

References :

1. Chet Nath Dahal (2075). Shadow Economy (Causes of Informity and Capturing the Non-Observed Economy. A Nepalese Journal of Government Auditing (Vol.37 No. 86. Kathmandu: OAG
2. Dr.Suman Kumar Regmi (2075). Better Implication for Internal Audit in Government Depatrtment. A Nepalese Journal of Government Auditing (Vol.37 No. 86. Kathmandu: OAG
3. Institute of Internal Auditors (1978). Standards for the Professional Practice of Internal Auditing. ICAEW, (1985). Auditing and Reporting London. International Auditing Guidelines, Issued by International Accounting Standards Committee (IASC).
4. Office of Auditor General /OAG (Various years) Nepalese Journal of Government Auditing. Vol. 28 - 37 (72-86). Kathmandu
5. OAG. Nepalese Journal of Government Auditing of various years. Retrieved from www.oagnep.gov.np, Accessed on 2074/12/22
6. Ram Chandra Poudel (2075). Audit and IT Operations, the Journal of Government Auditing (Vol. 37 No. 86). Kathamandu: OAG
7. Ram Maya Kunwar (2075). Integrity: The Pillar for Good Governance. The Journal of Government Auditing (Vol. 37 No. 86. Kathmandu: OAG

लेखापरीक्षण ऐन, २०७५

लेखापरीक्षण सम्बन्धमा व्यवस्था गर्न बनेको ऐन

प्रस्तावना : लेखापरीक्षण सम्बन्धी कानूनलाई समयानुकूल बनाउन वाञ्छनीय भएकोले, संघीय संसद्ले यो ऐन बनाएको छ ।

१. **संक्षिप्त नाम र प्रारम्भ :** (१) यस ऐनको नाम "लेखापरीक्षण ऐन, २०७५" रहेको छ ।

(२) यो ऐन तुरून्त प्रारम्भ हुनेछ ।

२. **परिभाषा :** विषय वा प्रसङ्गले अर्को अर्थ नलागेमा यस ऐनमा,-

(क) "तोकिएको" वा "तोकिए बमोजिम" भन्नाले यस ऐन अन्तर्गत बनेको नियममा तोकिएको वा तोकिए बमोजिम सम्झनु पर्छ ।

(ख) "नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार वा स्थानीय तहको पूर्ण स्वामित्व भएको सङ्गठित संस्था" भन्नाले सबै शेयर वा जायजेथामा नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार वा स्थानीय तहको स्वामित्व भएको सङ्गठित संस्था वा सबै शेयर वा जायजेथामा त्यस्तो संस्थाको वा त्यस्तो संस्था र नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार वा स्थानीय तहको स्वामित्व भएको सङ्गठित संस्था सम्झनु पर्छ र सो शब्दले नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार वा स्थानीय तहले पूर्ण उत्तरदायित्व व्यहोर्नु पर्ने सङ्गठित संस्थालाई समेत जनाउँछ ।

(ग) "लेखा" भन्नाले आर्थिक कारोबार भएको व्यहोरा देखिने गरी कानून बमोजिम राखिने अभिलेख, खाता, किताब वा अन्य कागजपत्र सम्झनु पर्छ र सो शब्दले विद्युतीय माध्यमबाट राखिएको अभिलेख वा कारोबारलाई प्रमाणित गर्ने विद्युतीय अभिलेखलाई समेत जनाउँछ ।

(घ) "लेखापरीक्षण" भन्नाले दफा ३ बमोजिमका निकायको लेखा तथा लेखासँग सम्बन्धित कामको परीक्षण र त्यसको आधारमा गरिने मूल्याङ्कन तथा विश्लेषण सम्झनु पर्छ र सो शब्दले सम्परीक्षण गर्ने कार्यलाई समेत जनाउँछ ।

(ङ) "लेखासँग सम्बन्धित कागजात" भन्नाले दफा ३ को उपदफा (१) बमोजिमका निकायको लेखापरीक्षण गर्न आवश्यक पर्ने कागजात सम्झनु पर्छ र सो शब्दले त्यस्ता निकायका रणनीति, वार्षिक वा आवधिक योजना, कार्ययोजना, निर्णय, सम्झौता वा समझदारी, प्रगति प्रतिवेदन, अनुगमन तथा मूल्याङ्कन प्रतिवेदन र लेखापरीक्षणको कामसँग सम्बन्धित अन्य कागजात वा विद्युतीय प्रणालीमा सङ्ग्रहित विवरण तथ्याङ्क वा सूचनालाई समेत जनाउँछ ।

(च) "सङ्गठित संस्था" भन्नाले पचास प्रतिशतभन्दा बढी शेयर वा जायजेथामा नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार वा स्थानीय तहको स्वामित्व भएको सङ्गठित संस्था सम्झनु पर्छ र सो शब्दले पचास प्रतिशतभन्दा बढी शेयर वा जायजेथामा सङ्गठित संस्थाको स्वामित्व भएको संस्थालाई समेत जनाउँछ ।

(छ) ''सरकारी कार्यालय'' भन्नाले राष्ट्रपति र उपराष्ट्रपतिको कार्यालय, सर्वोच्च अदालत, संघीय संसद, प्रदेश सभा, प्रदेश सरकार, प्रदेश प्रमुखको कार्यालय, संवैधानिक निकाय वा सोको कार्यालय, अदालत, महान्यायाधिवक्ताको कार्यालय, नेपाली सेना, नेपाल प्रहरी, सशस्त्र प्रहरी बल, नेपाल लगायत संघ, प्रदेश र स्थानीय तहका सबै सरकारी कार्यालय सम्झनु पर्छ ।

३. **महालेखापरीक्षकबाट लेखापरीक्षण हुने निकाय** : (१) महालेखापरीक्षकबाट देहायका निकायको लेखापरीक्षण हुनेछ :

(क) सरकारी कार्यालय,

(ख) नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार वा स्थानीय तहको पूर्ण स्वामित्व भएको सङ्गठित संस्था,

(ग) महालेखापरीक्षकबाट लेखापरीक्षण हुने भनी संघीय कानूनद्वारा तोकिएको संस्था वा निकाय।

(२) उपदफा (१) बमोजिमका निकायहरुको जिम्मेवार पदाधिकारीले प्रचलित कानून बमोजिम आय व्ययको लेखा र आर्थिक विवरण पेश गरी महालेखापरीक्षकबाट अन्तिम लेखापरीक्षण गराउनु पर्नेछ ।

४. **लेखापरीक्षण सम्बन्धी तरिका** : महालेखापरीक्षकले लेखापरीक्षण गर्ने दफा ३ को उपदफा (१) बमोजिमका निकाय वा सो अन्तर्गतका कुनै एकाईहरु छनौट गरी आर्थिक कारोबार र त्यससँग सम्बन्धित अन्य क्रियाकलापहरूको एक एक गरी वा बीच बीचमा छड्के गरी वा केही प्रतिशत मात्र परीक्षण गर्ने गरी लेखापरीक्षणको तरिका, क्षेत्र र अवधि तोकी अन्तिम लेखापरीक्षण गर्न, त्यसबाट प्राप्त भएको तथ्यहरू दर्शाउन, त्यसमा विवेचना तथा आलोचना गर्न र आर्थिक विवरण उपर आवश्यकता अनुसार राय सहितको प्रतिवेदन जारी गर्न सक्नेछ ।

५. **वित्तीय तथा विविध विषयको लेखापरीक्षण** : (१) महालेखापरीक्षकले लेखापरीक्षण गर्ने दफा ३ को उपदफा (१) बमोजिमका निकायको नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता, प्रभावकारिता र औचित्यको समेत विचार गरी वित्तीय लेखापरीक्षणको अतिरिक्त छनौटको आधारमा सूचना प्रविधि, कार्यमूलक, लैङ्गिक, विधि विज्ञान, वातावरण जस्ता विविध विषयको समेत लेखापरीक्षण गर्न सक्नेछ ।

(२) उपदफा (१) बमोजिम विविध विषयको लेखापरीक्षण गर्ने विधि, तरिका, क्षेत्र, अवधि, परीक्षण र प्रतिवेदन गर्ने कुराहरू महालेखापरीक्षकले तोकिदिए बमोजिम हुनेछ ।

६. **सामयिक लेखापरीक्षण** : (१) महालेखापरीक्षकले दफा ३ को उपदफा (१) बमोजिमका निकायको छनौटको आधारमा आर्थिक वर्ष समाप्त नहुँदै वा कारोबार सम्पन्न भए पश्चात् सामयिक लेखापरीक्षण गर्न सक्नेछ ।

(२) उपदफा (१) बमोजिम लेखापरीक्षण गर्ने विधि, तरिका, क्षेत्र, अवधि, परीक्षण र प्रतिवेदन गर्ने कुराहरू महालेखापरीक्षकले तोकिदिए बमोजिम हुनेछ ।

(३) उपदफा (२) बमोजिम तयार गरेको प्रतिवेदन महालेखापरीक्षकले सम्बन्धित निकायमा पठाई सार्वजनिक गर्नुपर्नेछ ।

७. **अनुदान तथा सहायताको लेखापरीक्षण :** (१) महालेखापरीक्षकले संघीय कानून बमोजिम नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार वा स्थानीय तहलाई प्राप्त हुने जुनसुकै प्रकारका सहायता, अनुदान तथा नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार वा स्थानीय तहबाट प्रदान गरिने जुनसुकै सहायता वा अनुदान रकमको लेखापरीक्षण गर्न सक्नेछ ।

(२) उपदफा (१) बमोजिम लेखापरीक्षण गर्ने विधि, तरिका, क्षेत्र, अवधि, परीक्षण र प्रतिवेदन गर्ने कुराहरू महालेखापरीक्षकले तोकिदिए बमोजिम हुनेछ ।

८. **लेखापरीक्षण गर्ने विषय :** महालेखापरीक्षकले नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता, प्रभावकारिता र औचित्य समेत विचार गरी आवश्यकता अनुसार देहायका विषयको लेखापरीक्षण गर्नेछ :-

(क) विनियोजन ऐन तथा अन्य ऐन बमोजिम सेवा तथा कार्यमा खर्च गर्न निर्दिष्ट शीर्षक तथा उपशीर्षकमा स्वीकृत भएका रकमहरू सोही शीर्षक तथा उपशीर्षकको सीमामा रही निर्दिष्ट प्रयोजनको लागि खर्च भए, नभएको,

(ख) कारोबारको लेखा तोकिएको ढाँचा अनुरुप राखे, नराखेको तथा निर्दिष्ट समयमा प्रतिवेदन गरे, नगरेको,

(ग) संवैधानिक निकाय, मन्त्रालय, विभाग र सो सरहका केन्द्रीय तहका कार्यालयले मातहतका कार्यालयको तथा प्रदेशका मन्त्रालय र प्रदेश तहका अन्य कार्यालयले मातहतका कार्यालयको विनियोजन, राजस्व, धरौटी लगायतका सम्पूर्ण आर्थिक कारोबारको केन्द्रीय लेखा राखी केन्द्रीय विवरण तयार पारे, नपारेको र तयार पारेको भए त्यसले आर्थिक कारोबारको यथार्थ चित्रण गरे, नगरेको,

(घ) संघीय सञ्चित कोष, प्रदेश सञ्चित कोष, स्थानीय सञ्चित कोष, संघीय आकस्मिक कोष, प्रदेश आकस्मिक कोष र अन्य सरकारी कोषको हिसाब यथार्थपरक रहे, नरहेको,

(ङ) सम्बन्धित सरकारी निकायले समयमा बजेट निकासा गरे, नगरेको,

(च) आर्थिक विवरणले त्यसमा लेखिएको अवधिको आर्थिक कारोबारको सही र यथार्थ चित्रण गरे, नगरेको,

(छ) आम्दानी वा खर्च भएका कलमहरूको पुष्ट्याईं हुने प्रमाण यथेष्ट भए, नभएको,

(ज) लेखा वा प्रतिवेदन बमोजिम भौतिक प्रगति भए, नभएको ,

(झ) खर्च गर्न अधिकार प्राप्त अधिकारीको स्वीकृति भए, नभएको,

(ञ) सिर्जना भएको दायित्व समयमा भुक्तानी भए, नभएको ,

(ट) नगदी जिन्सी लगायत उपलब्ध स्रोत, साधन र सम्पत्तिको उचित रुपमा उपयोग गरे, नगरेको,

(ठ) सरकारी सम्पत्तिको प्रचलित कानून बमोजिम अभिलेख राखे, नराखेको,

(ङ) सरकारी सम्पत्तिको हानि नोक्सानी नहुने गरी उचित संरक्षण तथा मर्मत सम्भार गरे, नगरेको,

(ढ) सरकारी ऋण तथा लगानी र त्यसबाट प्राप्त हुनुपर्ने वा तिर्नु बुझाउनु पर्ने र बुझाइएको सावाँ, ब्याज, लाभांश लगायतको लेखा राख्ने व्यवस्था पर्याप्त भए, नभएको वा त्यस अनुरूप लेखा राखे, नराखेको र राखेको लेखा यथार्थ भए, नभएको,

(ण) खर्च गर्दा दुरुपयोग हुन नपाउने गरी पर्याप्त कानूनी व्यवस्था भए, नभएको, तत्सम्बन्धी नियमन तथा नियन्त्रण व्यवस्था पर्याप्त भए, नभएको र ती कुराहरूको अनुशरण गरे, नगरेको,

(त) आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको प्रभावकारी व्यवस्था भए, नभएको र त्यसको अनुशरण गरे, नगरेको,

(थ) आन्तरिक लेखापरीक्षण सन्तोषजनक तरिकाबाट भए, नभएको र भएकोमा प्रतिवेदनको कार्यान्वयन गरे, नगरेको,

(द) राजस्व तथा सरकारी कोषमा जम्मा हुनुपर्ने रकम कानून बमोजिम निर्धारण, असुली, दाखिला र लेखाङ्कन भए, नभएको र राजस्व चुहावट नियन्त्रण गर्न प्रयास गरे, नगरेको,

(ध) धरौटी सम्बन्धी प्रचलित कानूनको पर्याप्तता भए, नभएको र त्यसको पालना गरे, नगरेको,

(न) औद्योगिक तथा व्यावसायिक सेवाहरूको आम्दानी खर्चको लेखा, त्यसको जिन्सी, नगदी मौज्दात तथा आर्थिक कारोबार सम्बन्धी व्यवस्था र तत्सम्बन्धी कानून पर्याप्त भए, नभएको र तिनको पालना गरे, नगरेको,

(प) कार्यालयको संगठन र व्यवस्थापन तथा कार्य विभाजन यथेष्ट र समुचित भए, नभएको र त्यस अनुसार कार्यालय सञ्चालन तथा व्यवस्थापन गरे, नगरेको,

(फ) कुनै काम अनावश्यक रूपमा दोहोरो हुने गरी विभिन्न कर्मचारी वा निकायबाट गरिएको वा गर्नुपर्ने कुनै काम छुटाएको वा कार्यालयको काम निर्दिष्ट समयमा गर्ने, गराउने प्रभावकारी व्यवस्था भए, नभएको,

(ब) संगठन र कार्यक्रमको उपलब्धी किटान गर्ने आधार स्पष्ट भए, नभएको, कार्यक्रम अनुसार निर्धारित समयभित्र प्रगति भए, नभएको तथा कामको गुणस्तर र परिमाण मानदण्ड अनुरुप भए, नभएको,

(भ) कार्यालयको उद्देश्य र नीति स्पष्ट भए नभएको र निर्दिष्ट उद्देश्य तथा नीति अनुरुप योजना, बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा गरे, नगरेको तथा सोही बमोजिम कार्यान्वयन गरे, नगरेको,

(म) स्वीकृत लागत खर्चको सीमाभित्र रही कार्यक्रम सञ्चालन गरे, नगरेको, खर्च गर्दा लागत तथा उपलब्धी विश्लेषण गरी उचित ढङ्गले खर्च गरे, नगरेको र लागतको तुलनामा प्रतिफल प्राप्त भए, नभएको,

(य) लक्ष्य, प्रगति तथा लागत खर्चको अभिलेख राख्ने व्यवस्था पर्याप्त र भरपर्दो भए, नभएको,

(र) प्रचलित कानूनले अनुगमन गर्नुपर्ने व्यवस्था गरे अनुरुप अनुगमन गरे, नगरेको र अनुगमनबाट प्राप्त प्रतिवेदन कार्यान्वयन गरे, नगरेको,

(ल) वित्तीय कारोबार, अभिलेख र प्रतिवेदन व्यवस्थालाई सूचना प्रविधिमा आधारित बनाउन प्रयास गरे, नगरेको,

(व) नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार वा स्थानीय तहमा प्रचलित कानून बमोजिम बाँडफाँट भएको राजस्व, अनुदान तथा रोयल्टीको उपयोग र परिचालन प्रभावकारी भए, नभएको,

(श) सोधभर्ना लिने कार्य समयमा गरे, नगरेको,

(ष) बेरुजु लगत र फर्छ्यौटको अभिलेख अद्यावधिक राखे, नराखेको तथा बेरुजु फछ्यौंट गर्न प्रयास गरे, नगरेको ।

९. <u>महालेखापरीक्षकले औचित्यको दृष्टिकोणबाट परीक्षण गर्ने कुराहरु</u> : (१) देहायका कुराहरूको सम्बन्धमा महालेखापरीक्षकले औचित्यको दृष्टिकोणबाट आवश्यकता अनुसार परीक्षण गर्नेछ :-

(क) निकासा अनुसार खर्च गरेको भए तापनि बेमनासिब तरिकाले वा राष्ट्रिय धनको हानि नोक्सानी हुने गरी खर्च भएको देखेमा त्यस्तो खर्च र निकासाको सम्बन्धमा,

(ख) चल, अचल राष्ट्रिय धनको अनुदान वा राजस्वको अभिहस्ताङ्कन वा खानी, जङ्गल, जलशक्ति आदिको सुविधा प्रदान सम्बन्धमा पट्टा, अनुमतिपत्र, लाइसेन्स, अधिकार र कुनै अन्य प्रकारबाट राजस्व वा चल, अचल राष्ट्रिय धन त्याग गर्ने गरी जारी गरिएका सबै निकासाको सम्बन्धमा,

(ग) सार्वजनिक निर्माण, मर्मत सम्भार, खरिद तथा आपूर्ति, परामर्श सेवा सम्बन्धी ठेक्का र सम्झौता, सेवा प्रवाह, सार्वजनिक खर्च, राजश्व परिचालन लगायत विविध आर्थिक कारोबारका विषयवस्तुको सम्बन्धमा।

(२) महालेखापरीक्षकले उपयुक्त ठानेमा आफ्नो कार्य क्षेत्रभित्रको कुनै पदाधिकारीले वित्तीय जवाफदेहिता बहन गरे, नगरेको सम्बन्धमा लेखापरीक्षणका मान्य सिद्धान्त बमोजिम परीक्षण गर्न सक्नेछ ।

(३) महालेखापरीक्षकले बेरूजुका सामान्य कलमहरू वा औचित्यको दृष्टिकोणबाट उल्लेखनीय र महत्वपूर्ण नदेखिएका अन्य कलमहरू आफ्नो प्रतिवेदनमा समावेश नगर्न सक्नेछ ।

१०. <u>नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार वा स्थानीय तहको पूर्ण स्वामित्व भएको सङ्गठित संस्थाको लेखापरीक्षण</u> : (१) दफा ३ को उपदफा (१) को खण्ड (ख) मा जुनसुकै कुरा लेखिएको भए तापनि नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार वा स्थानीय तहको पूर्ण स्वामित्व भएको सङ्गठित संस्थाको लेखापरीक्षण गर्न

महालेखापरीक्षकले आवश्यकतानुसार प्रचलित कानून बमोजिम प्रमाणपत्र प्राप्त लेखापरीक्षकलाई महालेखापरीक्षकले सहायकको रुपमा नियुक्त गर्न सक्नेछ ।

(२) उपदफा (१) बमोजिम नियुक्त गरिएका लेखापरीक्षकले महालेखापरीक्षकको निर्देशन, नियन्त्रण र रेखदेखमा रही काम गर्नु पर्नेछ ।

(३) उपदफा (१) बमोजिम नियुक्त लेखापरीक्षकको काम, कर्तव्य, अधिकार, सेवाका शर्त, दायित्व, निजले लेखापरीक्षण गर्दा अपनाउनु पर्ने प्रक्रिया तथा प्रतिवेदन पेश गर्ने सम्बन्धी व्यवस्था यस ऐनमा उल्लेख भएको कुरामा यसै ऐन बमोजिम र यस ऐनमा उल्लेख नभएको विषयमा महालेखापरीक्षकले तोकिदिए बमोजिम हुनेछ ।

(४) उपदफा (१) बमोजिम नियुक्त लेखापरीक्षकले सम्बन्धित संस्थाबाट पाउने पारिश्रमिक त्यस्तो संस्थाको आर्थिक कारोबार, लेखाको अवस्था, शाखा, उपशाखाको संख्या कार्य बोझ तथा कार्य प्रगति समेतको विचार गरी महालेखापरीक्षकले तोकिदिए बमोजिम हुनेछ ।

११. <u>सङ्गठित संस्थाको लेखापरीक्षण</u> : (१) महालेखापरीक्षकले तोकिदिएको सिद्दान्तको अधिनमा रही सङ्गठित संस्थाले लेखापरीक्षक नियुक्त गरी लेखापरीक्षण गराउन सक्नेछ ।

(२) उपदफा (१) बमोजिम सङ्गठित संस्थाले लेखापरीक्षकको नियुक्ति गर्दा महालेखापरीक्षकको परामर्श लिनु पर्ने छ ।

(३) उपदफा (१) बमोजिम नियुक्त भएको लेखापरीक्षकले प्रस्तुत गरेको प्रतिवेदनको एक प्रति सम्बन्धित सङ्गठित संस्थाले महालेखापरीक्षकको कार्यालयमा समेत पठाउनु पर्नेछ ।

(४) उपदफा (३) बमोजिम प्राप्त प्रतिवेदनबाट त्यस्तो सङ्गठित संस्थाको लेखा सम्बन्धमा कुनै त्रुटि देखिएमा त्यस्तो त्रुटिको सम्बन्धमा महालेखापरीक्षकले सम्बन्धित सङ्गठित संस्था र लेखापरीक्षकलाई आवश्यक निर्देशन दिन सक्नेछ र त्यस्तो निर्देशन पालना गर्नु सम्बन्धित सङ्गठित संस्था र लेखापरीक्षकको कर्तव्य हुनेछ ।

(५) उपदफा (३) बमोजिम प्राप्त प्रतिवेदनबाट औंल्याईएका विषय वा उपदफा (४) बमोजिम दिएको निर्देशन सम्बन्धमा सम्बन्धित सङ्गठित संस्थाले महालेखापरीक्षकले तोकिदिएको अवधिभित्र कार्यान्वयनको प्रगति विवरण पेश गर्नु पर्नेछ ।

१२. <u>महालेखापरीक्षकले परीक्षण गर्न वा कागजात पेश गर्न लगाउन सक्ने</u> : (१) महालेखापरीक्षकले जुनसुकै बखत दफा ३ को उपदफा (१) बमोजिमका निकायको जिम्मेवार पदाधिकारीलाई लेखासँग सम्बन्धित कागजात पेश गर्न लगाउन र सम्बन्धित पदाधिकारीसँग तत्सम्बन्धी सूचना तथा जानकारी लिन सक्नेछ ।

(२) महालेखापरीक्षकले आवश्यक ठानेमा देहाय बमोजिम गर्न सक्नेछ :-

(क) नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार वा स्थानीय तहबाट अनुदान प्राप्त गरी सञ्चालन भएका कार्यक्रम तथा आयोजनाको स्थिति तथा लेखासँग सम्बन्धित कागजात जुनसुकै बखत परीक्षण गर्न,

(ख) सरकारी कामको ठेक्का लिने निर्माण व्यवसायी, आपूर्तिकर्ता वा त्यस्तो निकायको कामको जिम्मा लिने संस्था वा व्यक्तिलाई समेत त्यस्तो ठेक्का, आपूर्ति वा अन्य सरकारी कामसँग सम्बन्धित कागजात र राजस्वको लेखापरीक्षणको सन्दर्भमा राजश्व निर्धारण प्रयोजनका लागि लिइएका आधारसँग सम्बन्धित थप प्रमाण कागजात पेश गर्न लगाउन,

(ग) नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार वा स्थानीय तहको आंशिक स्वामित्व रहेको संस्था र राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय गैरसरकारी संस्थाको कार्यसञ्चालन सम्बन्धी कागजात पेश गर्न लगाउन ।

(३) दफा ३ को उपदफा (१) बमोजिमका निकायले कारोबार सञ्चालन गर्न, लेखा राख्न, अभिलेख व्यवस्थापन गर्न वा सूचना प्रवाह गर्न अपनाएका सूचना प्रविधि सम्बन्धी प्रणालीमा महालेखापरीक्षकको पहुँच हुनेछ ।

१३. <u>शुल्क लिन सक्ने</u> : (१) महालेखापरीक्षकले नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार वा स्थानीय तहको पूर्ण स्वामित्व भएको सङ्गठित संस्थाको लेखापरीक्षण गरे बापत त्यस्तो संस्थाबाट तोकिए बमोजिमको शुल्क लिन सक्नेछ।

(२) उपदफा (१) बमोजिम लिएको शुल्क संघीय सञ्चित कोषमा दाखिला गरिनेछ ।

१४. <u>लेखापरीक्षणको पुनरावलोकन</u> : (१) यस ऐन बमोजिम सम्पन्न गरेको लेखापरीक्षण कार्यको गुणस्तर सुनिश्चित गर्न महालेखापरीक्षकले आवधिक रूपमा गुणस्तर आश्वस्तता पुनरावलोकन वा समकक्षी पेशागत पुनरावलोकनको व्यवस्था गर्न सक्नेछ ।

(२) उपदफा (१) बमोजिम गरिने पुनरावलोकन बाहेक अन्य कुनै व्यक्ति वा निकायबाट लेखापरीक्षणको पुनरावलोकन गर्न सकिने छैन।

१५. <u>विशेषज्ञ सेवा लिन सक्ने</u> : (१) महालेखापरीक्षकले आफूले सम्पादन गर्नुपर्ने कामको लागि सम्बन्धित विषयको विशेषज्ञको सेवा लिन सक्नेछ ।

(२) महालेखापरीक्षकले आफूले सम्पादन गर्नुपर्ने कुनै काममा सहयोगका लागि नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार वा स्थानीय तहको कुनै निकायमा कार्यरत विशेषज्ञ वा पदाधिकारीलाई खटाई पठाईदिन अनुरोध गर्न सक्नेछ ।

(३) उपदफा (२) बमोजिम अनुरोध भई आएमा सम्बन्धित निकायले त्यस्तो विशेषज्ञ वा पदाधिकारीलाई महालेखापरीक्षकले तोकेको काममा खटाउनु पर्नेछ ।

(४) उपदफा (१) बमोजिम विशेषज्ञको सेवा प्रदान गर्ने वा उपदफा (३) बमोजिम खटिएको विशेषज्ञ वा पदाधिकारीलाई महालेखापरीक्षकले तोकेबमोजिमको पारिश्रमिक वा सुविधा दिइनेछ ।

१६. <u>असल नियतले गरेको कामको लागि जिम्मेवार नहुने</u> : महालेखापरीक्षकले यस ऐन बमोजिम लेखापरीक्षणलाई व्यवस्थित गर्न जारी गरेको मानदण्ड, नीति, निर्देशन, निर्देशिका तथा लेखापरीक्षण योजना बमोजिम कर्तव्य पालनाको सिलसिलामा असल नियतले सम्पन्न गरेको लेखापरीक्षण कार्यबाट हुन गएको कुनै क्षति वा अन्य कुनै प्रकारको त्रुटिको लागि महालेखापरीक्षकको कार्यालयको कुनै कर्मचारी व्यक्तिगत रुपमा जिम्मेवार हुनेछैन ।

१७. <u>विद्युतीय माध्यमबाट अभिलेख राख्ने</u> : महालेखापरीक्षकले लेखापरीक्षण गर्ने निकायको लेखापरीक्षण फाइल, कार्यपत्र तथा अन्य कागजात विवरणको अभिलेख विद्युतीय माध्यमबाट राख्न सक्नेछ ।

१८. <u>महालेखापरीक्षकको कार्यालय</u> : (१) महालेखापरीक्षक आफैँले सम्पादन गर्नु पर्ने कामका लागि आवश्यकता अनुसार संघ तथा प्रदेशमा कार्यालय स्थापना गर्न सक्नेछ ।

(२) उपदफा (१) बमोजिम स्थापना भएका कार्यालयमा खटिएका कर्मचारीले महालेखापरीक्षकको निर्देशन अनुसार काम गर्ने छन् ।

(३) महालेखापरीक्षकको कार्यालयको संगठनात्मक संरचना र कर्मचारीको दरबन्दी महालेखापरीक्षकको सिफारिशमा नेपाल सरकारले स्वीकृत गरे बमोजिम हुनेछ ।

१९. <u>वार्षिक प्रतिवेदन</u> : (१) महालेखापरीक्षकले संविधानको धारा २९४ बमोजिम राष्ट्रपति समक्ष पेश गर्ने वार्षिक प्रतिवेदनमा देहायका विषयहरु खुलाउनु पर्नेछ :-

(क) महालेखापरीक्षकबाट वर्षभरिमा भए गरेका काम कारबाहीको विवरण,

(ख) लेखापरीक्षणबाट देखिएका प्रमुख व्यहोराको सारांश,

(ग) लेखापरीक्षण प्रतिवेदन कार्यान्वयनको स्थिति र भविष्यमा गर्नुपर्ने सुधार,

(घ) आवश्यक अन्य कुराहरु ।

(२) महालेखापरीक्षकले दफा ३ को उपदफा (१) बमोजिमका निकायको लेखापरीक्षण सम्पन्न गरिसकेपछि राय सहितको लेखापरीक्षण प्रतिवेदन जारी गर्न सक्नेछ ।

(३) उपदफा (२) मा उल्लेख गरिएको अतिरिक्त महालेखापरीक्षकले दफा ३ को उपदफा (१) बमोजिमका निकायको कार्यमूलक, सूचना प्रविधि, विधिविज्ञान, लैङ्गिक, वातावरणीय तथा सामयिक लेखापरीक्षणको प्रतिवेदन समेत जारी गर्न सक्नेछ ।

(४) महालेखापरीक्षकले प्रत्येक प्रदेशको काम कारवाहीको सम्बन्धमा अलग अलग वार्षिक प्रतिवेदन तयार गरी सम्बन्धित प्रदेश प्रमुख समक्ष पेश गर्न सक्नेछ ।

(५) उपदफा (४) बमोजिम पेश गरेको प्रतिवेदन मुख्यमन्त्री मार्फत प्रदेश सभामा पेश हुनेछ ।

(६) चल वा अचल राष्ट्रिय सम्पत्तिको ठूलो हानि-नोक्सानी भएको वा तत्कालै कारबाही नगरे त्यस्तो हानि-नोक्सानी हुनसक्ने देखिएमा महालेखापरीक्षकले जुनसुकै बेला त्यस्तो कारोबारको लेखापरीक्षण गरी राष्ट्रपति वा प्रदेश प्रमुख समक्ष प्रतिवेदन पेश गर्न सक्नेछ ।

(७) महालेखापरीक्षकले यस दफा बमोजिम पेश गरेको प्रतिवेदन सार्वजनिक गर्नु पर्नेछ ।

२०. <u>स्थानीय तहको लेखापरीक्षण</u> : (१) प्रत्येक गाँउपालिका र नगरपालिकाले महालेखापरीक्षकबाट लेखापरीक्षण गराउनु पर्नेछ ।

(२) महालेखापरीक्षकले प्रत्येक गाउँपालिका र नगरपालिकाको लेखापरीक्षण सम्पन्न गरी सकेपछि अलग अलग लेखापरीक्षण प्रतिवेदन जारी गर्न सक्नेछ ।

(३) उपदफा (२) बमोजिम महालेखापरीक्षकले जारी गरेको प्रतिवेदन सम्बन्धित गाउँपालिका वा नगरपालिकाले स्थानीय तहको प्रचलित कानून बमोजिम गाउँसभा वा नगरसभामा पेश गरी छलफल गर्नुपर्नेछ ।

२१. <u>लेखापरीक्षण प्रतिवेदनको कार्यान्वयन</u> : (१) महालेखापरीक्षकले यस ऐन बमोजिम जारी गरेको प्रतिवेदनको कार्यान्वयन गर्नु सम्बन्धित जिम्मेवार पदाधिकारीको कर्तव्य हुनेछ ।

(२) महालेखा परीक्षकले यस ऐन बमोजिम जारी गरेको प्रतिवेदनमा उल्लेख गरिएका विषयमा सुधार भए, नभएको र सुझाव कार्यान्वयन भए, नभएको सुनिश्चित गर्न लेखापरीक्षण गरिएका निकायबाट भएका कारबाहीको प्रतिवेदन लिने, जवाफ लिने, कार्यान्वयनका लागि समयावधि तोक्ने, पुनःजाँच गर्ने र त्यस सम्बन्धमा सम्बन्धित निकायलाई आवश्यक निर्देशन दिने लगायतका कार्य गर्न सक्नेछ ।

२२. <u>बेरूजुमा कारबाही गर्ने</u> : नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार वा स्थानीय तहको आय-व्यय तथा अन्य रकम कलमको लेखापरीक्षण गर्दा देखिएका त्रुटि तथा बेरूजुमा सम्बन्धित निकायले कानून बमोजिम कारबाही गर्नुपर्नेछ ।

२३. <u>लेखा ढाँचा</u> : (१) सरकारी कार्यालयको कारोबारको लेखा महालेखापरीक्षकबाट स्वीकृत ढाँचामा राख्नु पर्नेछ ।

(२) उपदफा (१) बमोजिमको ढाँचा स्वीकृत गराउने तथा लागू गर्ने, गराउने कर्तव्य महालेखा नियन्त्रक कार्यालयको हुनेछ ।

२४. <u>महालेखापरीक्षकले निर्देशन दिन सक्ने</u> : (१) महालेखापरीक्षकले संविधान र यस ऐनको अधीनमा रही लेखा सम्बन्धी व्यवस्था मिलाउन वा नियमितता ल्याउनको लागि सम्बन्धित निकायलाई समय समयमा निर्देशन दिन सक्नेछ ।

(२) महालेखापरीक्षकले संविधान र यस ऐनको अधीनमा रही लेखापरीक्षण सम्बन्धी व्यवस्थाका सम्बन्धमा सम्बन्धित नियमनकारी निकायलाई समय समयमा निर्देशन दिन सक्नेछ ।

(३) महालेखापरीक्षकले यस ऐन बमोजिम सरकारी कार्यालय र सङ्गठित संस्थाको लेखापरीक्षण गर्न नियुक्त गरेका लेखापरीक्षकलाई लेखापरीक्षण गर्ने विषय, प्रतिवेदनमा समावेश गर्नुपर्ने विषय र प्रतिवेदनमा उल्लेख भएका विषयमा समय समयमा निर्देशन दिन सक्नेछ ।

(४) यस दफा बमोजिम महालेखापरीक्षकले दिएको निर्देशनको पालना गर्नु त्यस्तो कार्यालय र सम्बन्धित पदाधिकारीको कर्तव्य हुनेछ ।

२५. <u>कारबाहीको लागि लेखी पठाउन सक्ने</u> : (१) यस ऐन बमोजिम लेखापरीक्षण नगराउने, दफा १० र ११ बमोजिम नियुक्त लेखापरीक्षकलाई वित्तीय विवरण तथा लेखा उपलब्ध नगराउने, दफा १२ अनुसार लेखासँग सम्बन्धित कागजात पेश नगर्ने, तत्सम्बन्धित सूचना तथा जानकारी नदिने, दफा २३ बमोजिमको ढाँचामा लेखा नराख्ने, लेखापरीक्षण सम्बन्धी काम कारबाहीमा बाधा विरोध गर्ने तथा यो ऐन वा यस ऐन अन्तर्गत बनेको नियमको उल्लङ्घन गर्ने सम्बन्धित कामको जिम्मेवारी तोकिएको पदाधिकारी वा व्यक्तिलाई महालेखापरीक्षकले विभागीय कारबाही लगायतका प्रचलित कानून बमोजिमको कारबाही गर्न सम्बन्धित निकायमा लेखी पठाउन सक्नेछ ।

(२) उपदफा (१) बमोजिम लेखी आएकोमा सम्बन्धित निकायले पदाधिकारी वा व्यक्तिलाई यथाशीघ्र कारबाही गरी महालेखापरीक्षकको कार्यालयलाई जानकारी गराउनु पर्नेछ ।

२६. <u>पुरस्कार दिन सक्ने</u> : (१) महालेखापरीक्षकको संघ तथा प्रदेश कार्यालयमा कार्यरत कर्मचारीहरुमध्येबाट प्रत्येक वर्ष उत्कृष्ट काम गर्ने कर्मचारीको छनौट गरी तोकिए बमोजिम पुरस्कार दिन सक्नेछ ।

(२) उपदफा (१) को प्रयोजनको लागि उत्कृष्ट काम गर्ने कर्मचारी छनौट गर्ने कार्यविधि महालेखापरीक्षकले तोके बमोजिम हुनेछ ।

२७. <u>अधिकार प्रत्यायोजन गर्न सक्ने</u> : महालेखापरीक्षकले यस ऐन बमोजिम आफूले सम्पादन गर्नुपर्ने काममध्ये कुनै काम गर्न आफ्नो कार्यालयका पदाधिकारीलाई अधिकार प्रत्यायोजन गर्न सक्नेछ ।

२८. <u>नियम बनाउन सक्ने</u> : यो ऐन कार्यान्वयन गर्न महालेखापरीक्षकले नेपाल सरकारको परामर्शमा आवश्यक नियमहरु बनाउन सक्नेछ र त्यस्ता नियमहरु नेपालको राजपत्रमा प्रकाशन भएको मितिदेखि लागू हुनेछन् ।

२९. <u>मापदण्ड वा निर्देशिका जारी गर्न सक्ने</u> : महालेखापरीक्षकले यो ऐन तथा यस ऐन अन्तर्गत बनेको नियमको अधीनमा रही लेखापरीक्षणलाई वस्तुपरक, विश्वसनीय र भरपर्दो बनाई लेखापरीक्षणको गुणस्तर अभिवृद्धि गर्न अन्तर्राष्ट्रिय लेखापरीक्षण मानदण्ड र प्रचलित असल अभ्यासमा आधारित लेखापरीक्षण मापदण्ड वा निर्देशिका बनाई लागू गर्न सक्नेछ ।

३०. <u>खारेजी र बचाउ</u> : (१) लेखापरीक्षण ऐन, २०४८ खारेज गरिएको छ ।

(२) लेखापरीक्षण ऐन, २०४८ बमोजिम भए गरेका काम कारबाही यसै ऐन बमोजिम भए गरेको मानिनेछ ।

(३) यो ऐन प्रारम्भ हुँदाका बखत लेखापरीक्षण ऐन, २०४८ बमोजिम लेखापरीक्षण हुन बाँकी रहेको लेखाको लेखापरीक्षण यसै ऐन बमोजिम हुनेछ ।