वर्ष ४१ अंक ९३, पौष, २०७८

लेखापरीक्षण पत्रिका

NEPALESE JOURNAL OF GOVERNMENT AUDITING



महालेखापरीक्षकको कार्यालय
अनामनगर, काठमाडौं
नेपाल

संरक्षक



माननीय महालेखापरीक्षक
श्री टंकमणि शर्मा, दंगाल

सम्पादक मण्डल

संयोजक : श्री रामुप्रसाद डोटेल
सदस्य : श्री हुमनाथ सुबेदी
कार्यकारी सम्पादक : श्री सत्य नारायण थापा
सह-सम्पादक : श्री पिंकीकुमारी दास

कम्प्युटर संयोजक
श्री विष्णुगोपाल डंगोल

वितरण तथा अन्य व्यवस्थापन
श्री उमेश खनाल
श्री श्यामकृष्ण तण्डुकार

ठेगानाः
सम्पादक मण्डल
लेखापरीक्षण पत्रिका
महालेखापरीक्षकको कार्यालय
अनामनगर, काठमाडौँ, नेपाल

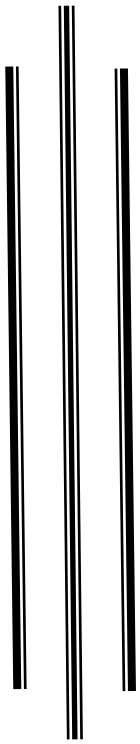
छपाई प्रतिः १,०००
मूल्यः रु.५०।-

ISSN Number: 2505-0893

यस पत्रिकामा प्रकाशित लेख रचनामा व्यक्त विचार तथा धारणा सम्बन्धित लेखकका निजी हुन् । उक्त विचार तथा धारणाले यस कार्यालयको आधिकारिक धारणा प्रतिनिधित्व नगर्ने व्यहोरा सम्बन्धित सबैमा जानकारी गराइन्छ । - **सम्पादक मण्डल**

लेखापरीक्षण पत्रिका

वर्ष ४१ - द.नं.जि.का. काठमाडौं १४४।०३९।४० - अङ्क ९३ पौष २०७८





महालेखापरीक्षकको कार्यालय

अनामनगर, काठमाडौं, नेपाल

दूरदृष्टि (Vision)

जवाफदेहिता, पारदर्शिता र निष्ठा प्रवर्द्धन गर्ने विश्वसनीय संस्था हुने ।

(Be credible institution in promoting accountability, transparency integrity)

गन्तव्य (Mission)

राष्ट्रलाई स्वतन्त्र एवं गुणस्तरीय लेखापरीक्षण सेवा प्रदान गर्ने ।

(Provide independent and quality audit service to nation)

मूल्य मान्यता (Core Values)

स्वतन्त्रता	(Independence)
निष्ठा	(Integrity)
पारदर्शिता	(Transparency)
जवाफदेहिता	(Accountability)
व्यवसायिकता	(Professionalism)

सम्पादकीय

महालेखापरीक्षकको कार्यालयले नेपालका सरकारी कार्यालयहरूको लेखापरीक्षण गर्दै आएको ६ दशक पूरा भएको छ । यस अवधिमा कार्यालयले सार्वजनिक जवाफदेहिता, पारदर्शिता र निष्ठा प्रवर्द्धनमा महत्वपूर्ण भूमिमा खेलेको छ । कार्यालयले सम्पादन गर्ने कार्यहरूलाई थप नतिजामुखी, व्यवस्थित र गुणस्तरीय बनाउनका लागि कार्यालयले निरन्तर सुधारका विभिन्न कार्यक्रम सञ्चालन गरिरहेको छ । कार्यालयले त्यस्ता कार्यक्रमहरू रणनीतिक योजनामार्फत कार्यान्वयन गर्दै आएको छ । हालसम्म तीन रणनीतिक योजनाहरू कार्यान्वयन भैसकेका छन र चौथो रणनीतिक योजना २०२१-२५ हाल कार्यान्वयनमा रहेको छ ।

साविकको रणनीतिक योजना कार्यान्यनका क्रममा देखिएका समस्याहरू, सरोकारवालाले उठान गरेका विषयहरू, थाइल्याण्डको सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्था (The State Audit Office, Thailand) ले यस कार्यालयको २०२१ मा गरेको SAI PMF मूल्याङ्कनमा उजागर गरेका कमजोरीहरू एंव परिवर्तित समय अनुसार सार्वजनिक लेखापरीक्षणमा गर्नुपर्ने सुधारका विषयहरू र असल अभ्यासलाई अझ प्रभावकारी रूपमा अनुसरण गर्ने अभिप्रायले रणनीतिक योजना तयार गरिएको हो । योजनाले जवाफदेहिता, पारदर्शिता र निष्ठा प्रवर्द्धन गरी एक विश्वसनीय संस्था हुने दूरदृष्टि निर्धारण गरेको छ । त्यसैगरी राज्यलाई स्वतन्त्र एवं गुणस्तरीय लेखापरीक्षण सेवा उपलब्ध गराउने गन्तव्य राखेको छ । यसमा महालेखापरीक्षकको कार्यालयको मूल्य मान्यतामा स्वतन्त्रता, निष्ठा, पारदर्शिता, जवाफदेहिता र व्यावसायिकता तय गरिएको छ । योजनामा ५ वटा रणनीतिक लक्ष्यहरूः (क) लेखापरीक्षण गुणस्तरमा सुधार तथा लेखापरीक्षण प्रभाव अभिवृद्धि गर्ने, (ख) कार्यालयको आन्तरिक शासन सुदृढीकरण तथा थप स्वतन्त्रता प्राप्त गर्ने, (ग) संस्थागत तथा व्यावसायिक सक्षमता सुदृढ गर्ने, (घ) वित्तीय अनुशासन र जवाफदेहिता प्रवर्द्धन गर्ने र (ङ) सरोकारवालासँगको सम्बन्धमा बढोत्तरी गर्ने रहेका छन् ।उक्त लक्ष्य हासिल गर्न १९ वटा उद्देश्यहरू र सो अन्तर्गत विभिन्न क्रियाकलाप तथा कार्यक्रमहरू निर्धारण गरिएको छ ।योजनाका कार्यान्वयनका लागि योजना अवधिमा नियमित प्रकृतिका प्रशासनीय खर्च बाहेक रु.१ अर्ब २४ करोड ७७ लाख खर्च हुने अनुमान गरिएको छ ।

योजनाका प्रमुख कार्यक्रमहरूः लेखापरीक्षण सेवालाई सूचना प्रविधियुक्त वनाउने, नेपाल लेखापरीक्षण व्यवस्थापन प्रणाली (NAMS) को रोल आउट गर्ने, विशिष्टिकृत लेखापरीक्षण मार्गदर्शन तथा निर्देशिका तयार गरी सो अनुरूप लेखापरीक्षण गर्ने, ISSAI को परिपालना परीक्षण गर्ने, दूर लेखापरीक्षण कार्यान्वयनमा ल्याउने, कार्यमूलक लेखापरीक्षणको संख्यामा वृद्धि गर्ने, INTO-SAINT मूल्याङ्कन गर्ने, लेखापरीक्षण गुणस्तर नियन्त्रण समिति गठन गर्ने, कर्मचारीहरूको कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन गर्न Behaviorally Anchored Rating Scales (BARS) विधिको प्रयोग गर्ने, प्रादेशिक कार्यालय स्थापना गरी सेवा सञ्चालन गर्ने, संघ र प्रदेशका मन्त्रालयमा Audit Cell स्थापना गर्ने, छुट्टै तालिम केन्द्रको स्थापना गर्ने, कर्मचारीहरूको क्षमता विकासका लागि स्वदेशी तथा बैदेशिक तालिमका अतिरिक्त CA, ACCA, CISA, CIA जस्ता कोर्समा समेत अध्ययन गराउने, Proactive follow-up mechanism लागू गर्ने, नागरिक लेखापरीक्षण मोबाइल एप्लिकेसन तयार गरी कार्यान्वयनमा ल्याउने, पाठक मैत्री प्रतिवेदन जारी गर्ने, वित्तीय र प्रशासनिक स्वतन्त्रता हासिलका लागि प्रयत्न गर्ने, कार्यालयलाई भौतिक पूर्वाधार र साधन स्रोतलाई पर्याप्त बनाउने, सरोकारवालासँग निरन्तर अन्तरक्रिया गर्ने लगायत रहेका छन् ।

योजनाले कार्यालयका निर्धारित र नियमित कार्यहरूलाई व्यवस्थित, नियम एंव समयवद्ध गरी लेखापरीक्षण गुणस्तर अभिवृद्धिमा सघाउ पुग्ने विश्वास लिईएको छ । योजनाको सफल कार्यान्वयनमा महालेखापरीक्षक, कार्यालयका कर्मचारीहरू लगायत सम्पूर्ण सरोकारवालाहरूको सकारात्मक सहयोग र समन्वय आवश्यक हुन्छ। त्यसैगरी योजनाका क्रियाकलापको कार्यान्वयनको नतिजा बुझ्नको लागि निरन्तर अनुगमन तथा मूल्याङ्कन गर्नु जरुरी हुन्छ ।योजनाको सफल कार्यान्वयन भएमा गुणस्तरीय लेखापरीक्षण सेवा मार्फत सरकार तथा सार्वजनिक निकायकहरूमा जवाफदेहिता, पारदर्शिता एंव निष्ठा अभिवृद्धि भई सुशासन कायम हुने र सोका कारण महालेखापरीक्षकको कार्यालयको विश्वसनीयता अभिवृद्धि हुने निश्चित छ। यस कार्यालयले सरकार, सरकारी निकाय तथा नागरिक समाजप्रति आफ्नो निरन्तर रूपमा सान्दर्भिकता प्रस्तुत गर्न समेत योजनाको कार्यान्वयनको अपरिहार्यता रहेको छ

सम्पादक मण्डल

विषय सूची

क्र.सं.	शीर्षक	लेखक	पृष्ठ
	नेपाली खण्ड		
१.	परिपालना र कार्यमूलक लेखापरीक्षण पृथकीकरणको सवाल	रामुप्रसाद डोटेल	१
२.	लेखापरीक्षण व्यवस्थापनमा सुधारको आवश्यकता	महेश्वर काफ्ले	१०
३.	वित्तीय संघीयतामा वित्त अन्तरसम्बन्ध	डा. दामोदर रेग्मी	१८
४.	मानव साधन परीक्षण	गोपीनाथ मैनाली	२७
५.	खरिदमा अस्वीकृत भएका तथा पुराना मालसामानः लिलाम बिक्रीको व्यवस्था	जनकराज गौतम	३४
६.	सार्वजनिक खरिदमा पारदर्शिता, जिम्मेवारी र आचरणसम्बन्धी व्यवस्था	घनश्याम पराजुली	४०
७.	नेपालको सरकारी लेखाप्रणालीः वर्तमान अवस्था एक विश्लेषण	शंकर प्रसाद पन्थी	५५
८.	बजेट प्रणालीः जानकारी, समस्या र समाधान	गम्भीरबहादुर हाडा	६५
९.	बेरुजूः विद्यमान अवस्था, कारण र हुन नदिने उपाय	जयराम घिमिरे	७५
१०.	सार्वजनिक खरिदमा संरचनात्मक सम्झौता	राम चन्द्र शर्मा	८२
	English Section		
1.	Some Reflection on Auditor General's Annual Report	Dev Bahadur Bohara	९७
2.	Reform of Nepalese Bureaucracy and Public Service Delivery	Ajaya Kumar Sapkota	१०७
3.	Gender Responsive Budgeting and Its Implementation Initiatives in Nepal	Baburam Bhul	११७
	दस्तावेज		
3.	Report of ASOSAI Seminar 2021 on "Improvement of Audit Process for More Effective Audit"		१२५

नेपाली खण्ड

परिपालना र कार्यमूलक लेखापरीक्षण पृथकीकरण (Segregation) को सवाल



रामुप्रसाद डोटेल
उप-महालेखापरीक्षक

विषय प्रवेश

सार्वजनिक पदाधिकारीहरूले आर्थिक कारोबार गर्दा पारदर्शिता र जवाफदेहिता प्रवर्द्धन गर्नु आवश्यक हुन्छ ।सो प्रयोजनको लागि लेखापरीक्षण एक प्रमुख साधन हो । लोकतान्त्रिक पद्धतिमा जनताका प्रतिनिधिबाट तर्जुमा एवं पारित गरिएका नीति, कानुन र बजेटभित्र रहेर सार्वजनिक पदाधिकारीले काम कारबाही गर्ने तथा सो अनुरूप भए नभएको सुनिश्चित गर्न स्वतन्त्र संवैधानिक निकायबाट परीक्षण मूल्याङ्कन गर्ने व्यवस्था गरिन्छ जसलाई लेखापरीक्षण भनिन्छ। यसरी मूल्याङ्कन गरी आलोचना एवं प्रतिवेदन जनताका प्रतिनिधिसमक्ष नै पेस हुने व्यवस्थाले सार्वजनिक जवाफदेहिता र पारदर्शिता प्रवर्द्धन भै सुशासनमा योगदान पुग्ने अपेक्षा गरिएको हुन्छ । प्रत्येक देशमा सार्वजनिक लेखापरीक्षण गर्नको लागि स्वतन्त्र निकायको व्यवस्था हुन्छ । नेपालमा महालेखापरीक्षकको व्यवस्था गरिएको छ । महालेखापरीक्षकको कार्यालयले ६ दशकभन्दा पहिलादेखि लेखापरीक्षण कार्य गर्दै आएको छ ।नेपालको संविधान, २०७२ मा व्यवस्था भएबमोजिम संघ, प्रदेश र स्थानीय तहका सबै सरकारी कार्यालय पूर्ण स्वामित्व भएको संगठित संस्थाको नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता, प्रभावकारिता र औचित्यसमेत विचार गरी महालेखापरीक्षकले अन्तिम लेखापरीक्षण गर्ने व्यवस्था छ । लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ को दफा ८ ले उपर्युक्तबमोजिम लेखापरीक्षण गर्दा आवश्यकताअनुसार परीक्षण गर्नुपर्ने विषयहरू तोकेको छ । देशको संविधान र कानुनबमोजिम महालेखापरीक्षकको कार्यालयले वर्षेनी तीन तहका सरकारको लेखापरीक्षण गर्ने योजना तयार गरी स्थलगतरूपमा टोली खटाई लेखापरीक्षण गर्दै आएको छ । स्थलगत लेखापरीक्षणबाट देखिएका व्यहोराको प्रारम्भिक प्रतिवेदनमार्फत सम्प्रेषण गर्ने प्रतिक्रियासमेतको आधारमा अन्तिमरूप दिएर वार्षिक प्रतिवेदन सम्माननीय राष्ट्रपतिसमक्ष पेस गर्ने गरिएको छ । कानुनबमोजिम परीक्षण गर्नुपर्ने सबै विषय परीक्षण गरी वार्षिक प्रतिवेदनमा समावेश गरिने भएकाले विस्तृत (Comprehensive) तवरले लेखापरीक्षण सम्पादन एवं प्रतिवेदन हुने गरेको छ।

अवधारणा

लेखापरीक्षणमा प्रमुखरूपले वित्तीय विवरणले सही एवं यथार्थ स्थिति चित्रण गरे नगरेको मूल्याङ्कन गरिन्छ । जबकि सार्वजनिक लेखापरीक्षणमा वित्तीय विवरणको यथार्थताको अतिरिक्त कानुनको पालना गरेर आर्थिक कारोबार गरे नगरेको र स्रोत साधनको प्राप्ति र उपयोग गर्दा मितव्ययिता, कार्यदक्षता र प्रभावकारिता ल्याउने प्रयास भए नभएको परीक्षण मूल्याङ्कन गरिन्छ । यो विषयलाई नेपालको संविधान र लेखापरीक्षण ऐनमा स्पष्टसँग उल्लेख गरिएको छ। त्यसैले नेपालको कानुनले विगत ४० वर्षदेखि नै महालेखापरीक्षकले वित्तीय, परिपालना र कार्यमूलक लेखापरीक्षण गर्नुपर्ने कुरालाई अङ्गीकार गरेको छ । अन्तर्राष्ट्रियस्तरमा

समेत सार्वजनिक लेखापरीक्षण उपर्युक्त तीन आयामलाई समेटेर सम्पादन गर्ने गरिएको छ । सार्वजनिक जवाफदेहिता र पारदर्शिता प्रवर्द्धन गर्ने सन्दर्भमा सोबमोजिम लेखापरीक्षण गर्नु आवश्यक मानिन्छ । वित्तीय लेखापरीक्षणअन्तर्गत लेखापरीक्षकले वित्तीय विवरण उपर राय प्रदान गर्नुपर्दछ । यो लेखापरीक्षणको प्रमुख मान्यता हो । परिपालना र कार्यमूलक लेखापरीक्षणमा जोखिमयुक्त विषयहरू छानेर परीक्षण गरी निष्कर्ष प्रस्तुत गरिन्छ । अर्थात् सार्वजनिक निकायले आर्थिक कारोबार गर्दा कानुनको पालना नगरेका विषयहरू परिपालना लेखापरीक्षण अन्तर्गत र मितव्ययिता, कार्यदक्षता र प्रभावकारिता ल्याउन नसकेका विषयहरू कार्यमूलक लेखापरीक्षणमा उठान गरी सुधारका लागि सुझाब वा राय प्रस्तुत गरिएको हुन्छ ।



कतिपय अवस्थामा कानुनको पालना नगरेको विषय वित्तीय विवरणको शुद्धतासँग पनि सम्बन्धित हुन्छ । उदाहरणको लागि भन्सार ऐनले तोकेको दरबन्दीअनुसारको दरमा भन्सार असुल नगरेको विषय भन्सार कानुनको परिपालनासँग सम्बन्धित हो । तर यसले लेखापरीक्षण गरिएको भन्सार कार्यालय वा अर्थमन्त्रालयको राजस्व आम्दानी न्यून भएको हुन्छ जसले वित्तीय विवरणको शुद्धतामा समेत असर गरेको हुन्छ । यसैगरी सार्वजनिक खरिद गर्दा मितव्ययी तवरले खरिद गर्नुपर्नेमा उचित कारण बेगर घटीवालाको बोलपत्र स्वीकृत नगरी बढीवालाको स्वीकृत गरेको कारणले बढी खर्च हुने विषय मितव्ययिता उल्लङ्घनसँग सम्बन्धित व्यहोरा हो । तर सो रकम खर्चमा समावेश भएको कारणले वित्तीय विवरणमा खर्च बढी उल्लेख हुन गई गलत प्रस्तुति हुने स्थिति रहन्छ । यसैगरी कुनै अवस्थामा कानुन पालना नगरेको कारणले मितव्ययिता र कार्यदक्षतामा असर परेको हुन्छ । तसर्थ यी विषयहरू अन्तरसम्बन्धित हुन्छन् ।

मानदण्ड

लेखापरीक्षण निश्चित मानदण्डको आधारमा गरिन्छ । लेखापरीक्षण व्यवसायलाई व्यवस्थित र प्रभावकारी बनाउन अन्तर्राष्ट्रिय लेखापरीक्षण तथा आश्वस्तता मान बोर्ड (International Auditing and Assurance Standard Board- IAASB) ले मानदण्ड विकास गरी अन्तर्राष्ट्रिय लेखा व्यवसायी संगठन (International Federation of Accountant- IFAC) मार्फत कार्यान्वयन गरिन्छ । सरकारी क्षेत्रको लेखापरीक्षणलाई व्यवस्थित गर्न एवं गुणस्तरियता कायम गर्न सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाको अन्तर्राष्ट्रिय संगठन (International Organization of Supreme Audit Institution - INTOSAI) ले सार्वजनिक लेखापरीक्षणको लागि लेखापरीक्षण मानदण्डहरू जारी गर्दछ । जसलाई सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाको अन्तर्राष्ट्रिय मानदण्ड (इसाई) तथा इन्टोसाई फ्रेमवर्क फर प्रोफेसनल प्रोनाउन्समेन्ट (IFPP) भन्ने गरिएको छ । पछिल्लो समयमा इन्टोसाईले वित्तीय, परिपालना र कार्यमूलक लेखापरीक्षण बेग्ला बेग्लै गर्नुपर्ने मान्यतामा आधारित भएर तीन बेग्ला बेग्लै

मानदण्डहरू जारी गरेको छ । वित्तीय, परिपालना र कार्यमूलक लेखापरीक्षणको मानदण्डको रूपमा क्रमशः इसाई २००-२९९ वित्तीय लेखापरीक्षण सिद्धान्तहरू, इसाई ३००-३९९ कार्यमूलक लेखापरीक्षणका सिद्धान्तहरू र इसाई ४००-४९९ परिपालना लेखापरीक्षणका सिद्धान्तहरू जारी गरी कार्यान्वयनमा ल्याइएको छ ।

लेखापरीक्षणका सिद्धान्तहरू इसाई २००-२९९ अनुसार लेखापरीक्षण गर्दा सारभूतरूपमा वित्तीय विवरणको यथार्थतामा असर पार्ने किसिमको गलत प्रस्तुति भए नभएको जाँच हुन्छ । यसरी जाँच गर्दा अपरिमार्जित (Unmodified) र परिमार्जित (Modified) राय प्रदान गर्नुपर्ने हुन्छ । सारभूतरूपमा गलत प्रस्तुति नभएमा शर्तरहित लेखापरीक्षण राय (Unqualified Opinion) प्रदान गरिन्छ । यो अपरिमार्जित राय अन्तर्गत पर्दछ । परिमार्जित राय अन्तर्गत तीन प्रकारका राय प्रदान गर्ने व्यवस्था छ । सारभूतरूपमा गलत प्रस्तुति भएको तर सोको असर व्यापक नभएमा गलत प्रस्तुतिका विषयमात्र उल्लेख गरेर शर्तसहित राय (Qualified Opinion) दिइन्छ । गलत प्रस्तुति व्यापक भई वित्तीय विवरणले सही र यथार्थ अवस्था चित्रण गर्न नसक्ने अवस्थामा विपरीत राय (Adverse Opinion) प्रदान गरिन्छ । लेखापरीक्षकले सबै विषय परीक्षण गर्न नपाएको कारण व्यापक तवरले कार्यक्षेत्रमा सीमितता आएको अवस्थामा राय ब्यक्त गर्न अस्वीकार (Disclaimer Opinion) गर्न सकिन्छ । वित्तीय लेखापरीक्षणमा लेखापरीक्षकले वित्तीय विवरण प्रमाणीकरण (Attestation) गर्ने जिम्मेवारी हुन्छ । तसर्थ लेखापरीक्षकले गल्ती वा गलत प्रस्तुतीकरणमा ध्यान दिई परीक्षण गर्नुपर्दछ । यसैगरी कार्यमूलक लेखापरीक्षणका सिद्धान्त इसाई ३००-३९९ बमोजिम कारोबार वा कार्यसम्पादनलाई मितव्ययिता, कार्यदक्षता र प्रभावकारिताको आधारमा मूल्याङ्कन गर्दा देखिएका सम्भाव्य महत्वपूर्ण विषयमा तथ्यहरू प्रस्तुत गरी सुधारका लागि सुझाबसहितको प्रतिवेदन जारी गरिन्छ । यस्तो लेखापरीक्षणमा प्रमाणीकरणको कुरा हुँदैन । परिपालना लेखापरीक्षणका सिद्धान्तहरू इसाई ४००-४९९ मा कानुनको परिपालनाको विषय परीक्षण गरी पहिचान गरिएका लेखापरीक्षण प्रश्नहरूमा निचोड वा सिर्जनात्मक सुझाब प्रस्तुत गरिने सोझै प्रतिवेदन (Direct Reporting) पद्धति अवलम्बन गरिन्छ । सो मानदण्डले कानुन पालनाको प्रमाणीकरण गर्ने (Attestation Assignment) को रूपमा पनि गर्न सकिने व्यवस्था छ ।

मानदण्डले यी तीन लेखापरीक्षण बेग्ला बेग्लै गर्नुपर्ने मान्यता राखेको छ । विश्वका विभिन्न मुलुकहरूले उपर्युक्त मानदण्डको अनुसरण गर्दै ३ प्रकारले लेखापरीक्षण बेग्ला बेग्लै गर्दै आएका छन् । इसाई ४०० को बुँदा २५ ले परिपालना लेखापरीक्षण वित्तीय र कार्यमूलक लेखापरीक्षणभन्दा बेग्लै तवरले नियमित वा तदर्थरूपमा सम्पादन गर्न सकिने उल्लेख गरेको छ भने बुँदा २६ मा परिपालना लेखापरीक्षण वित्तीय र कार्यमूलक लेखापरीक्षण सँगसँगै सम्पादन गर्न पनि सकिने उल्लेख छ । तसर्थ सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाले कुन नीति अवलम्बन गर्ने भन्ने सम्बन्धमा निर्णय गर्नुपर्दछ । वित्तीय लेखापरीक्षण सबै वित्तीय विवरण तयार गर्ने निकायहरूमा सम्पादन गर्ने र परिपालना एवं कार्यमूलक लेखापरीक्षण जोखिमको आधारमा विषयवस्तु छनौट गरी बिस्तृतरूपमा सम्पादन गरिन्छ । सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थामा उपलब्ध जनशक्ति मध्ये न्यून संख्यामा मात्र वित्तीय लेखापरीक्षणमा छुट्टयाई धेरै जनशक्ति परिपालना र कार्यमूलकमा उपयोग गरिएको हुन्छ । सरोकारवालाले समेत वित्तीय लेखापरीक्षणलाई भन्दा परिपालना र कार्यमूलक लेखापरीक्षणमा बढी जोड दिने गरेको पाइन्छ ।

कानुनी व्यवस्था

नेपालमा लेखापरीक्षणलाई व्यवस्थित गर्न नेपालको संविधान र लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ ले गरेको व्यवस्थाअनुसार लेखापरीक्षण गर्दा नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता, प्रभावकारिता र औचित्यसमेत विचार गर्नुपर्ने उल्लेख छ । ऐनको दफा ८ मा लेखापरीक्षण गर्दा परीक्षण गर्नुपर्ने कुराहरू उल्लेख गरिएको छ। उक्त विषयहरू वित्तीय, परिपालना र कार्यमूलक लेखापरीक्षणसँग सम्बन्धित रहेका छन् जसलाई देहायबमोजिम उल्लेख गर्न सकिन्छः।

वित्तीय लेखापरीक्षण

- वित्तीय विवरणहरू सही एवं यथार्थ तवरले प्रस्तुति भए नभएको र सो विवरणले उल्लिखित अवधिको सबै कारोबार समेटेको छ छैन,
- विनियोजन ऐनबमोजिम तोकिएको सेबा वा कार्यमा तोकिएको सीमाभित्र रही खर्च भए नभएको,
- कारोबारको लेखा तोकिएको ढाँचा अनुरूप राखे नराखेको,
- संवैधानिक निकाय, मन्त्रालय, विभाग र केन्द्रीय निकायहरूले केन्द्रीय लेखा तयार गरे नगरेको र सो विवरण यथार्थपरक रहे नरहेको,
- संघीय, प्रदेश र स्थानीय सञ्चित कोष तथा अन्य आकस्मिक कोषको हिसाब यथार्थपरक रहे नरहेको,
- आम्दानी वा खर्च भएका कलमहरूको पुष्टयाई हुने प्रमाण यथेष्ट भए नभएको,
- सरकारी ऋण, लगानी, तिर्नु बुझाउनुपर्ने रकम साँवा, ब्याज, लाभांशलगायतको लेखा यथार्थपरक रहे नरहेको,
- राजस्व तथा सरकारी कोषमा जम्मा हुनुपर्ने रकम यथार्थरूपमा दाखिला भए नभएको,
- शोधभर्ना लिने काम समयमा गरे नगरेको ।

परिपालना लेखापरीक्षण

- तोकिएको अवधिमा प्रतिवेदन गरे नगरेको,
- सम्बन्धित सरकारी निकायले समयमा बजेट निकासा गरे नगरेको,
- खर्च गर्दा प्रचलित कानुनबमोजिमको रीत वा प्रक्रिया पूरा गरे नगरेको, खर्च गर्न अधिकार प्राप्त अधिकारीको स्वीकृति भए नभएको,
- सिर्जना भएको दायित्व समयमा भुक्तानी भए नभएको,
- सरकारी सम्पत्तिको प्रचलित कानुनबमोजिम अभिलेख राखे नराखेको,
- खर्च गर्दा दुरुपयोग हुन नपाउने गरी पर्याप्त कानुनी व्यवस्था भए नभएको, सो व्यवस्था पर्याप्त भए नभएको र अनुसरण गरे नगरेको,
- आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको प्रभावकारी व्यवस्था भए नभएको र सोको कार्यान्वयन भए नभएको,
- राजस्व तथा सरकारी कोषमा जम्मा हुनुपर्ने रकम कानुनबमोजिम निर्धारण र असुली एवं दाखिला गरे नगरेको,
- धरौटीसम्बन्धी प्रचलित कानुनको पर्याप्तता र सोको पालना गरे नगरेको,

- प्रचलित कानुनले अनुगमन गर्नुपर्ने व्यवस्था गरे अनुरूप अनुगमन गरे नगरेको ।

कार्यमूलक लेखापरीक्षण

- कार्यालयको संगठन व्यवस्थापन तथा कार्यविभाजन यथेष्ट र समुचित भए नभएको र त्यस अनुसार कार्यालय सञ्चालन तथा व्यवस्थापन गरे नगरेको,
- कुनै काम अनावश्यक दोहोरो हुने गरी विभिन्न कर्मचारी वा निकायबाट गरिएको वा गर्नुपर्ने कुनै काम छुटाएको वा कार्यालयको काम निर्दिष्ट समयमा गर्ने गराउने प्रभावकारी व्यवस्था भए नभएको,
- संगठन र कार्यक्रमको उपलब्धि किटान गर्ने आधार स्पष्ट भए नभएको, कार्यक्रमअनुसार निर्धारित समयभित्र प्रगति भए नभएको तथा कामको गुणस्तर र परिमाण मापदण्ड अनुरूप भए नभएको,
- कार्यालयको उद्देश्य र नीति स्पष्ट भए नभएको र उद्देश्य नीति अनुरूप योजना बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा गरी कार्यान्वयन गरे नगरेको,
- स्वीकृत लागत खर्चको सीमाभित्र रही कार्यक्रम सञ्चालन गरे नगरेको खर्च गर्दा लागत तथा उपलब्धि विश्लेषण गरी उचित ढङ्गले खर्च गरे नगरेको,
- लागतको तुलनामा प्रतिफल प्राप्त भए नभएको,
- लक्ष्य प्रगति तथा लागत खर्चको अभिलेख राख्ने व्यवस्था पर्याप्त र भरपर्दो भए नभएको,
- बाँडफाँड भएको राजस्व तथा अनुदानको उपयोग र परिचालन प्रभावकारी भए नभएको ।

उपर्युक्त विषयहरू सामान्य मार्गदर्शन मात्र हुन । उल्लिखित भन्दा धेरै विषयहरू वित्तीय, परिपालना र कार्यमूलक लेखापरीक्षणसँग सम्बन्धित हुन्छन् । अर्कोतर्फ एउटै विषय पनि वित्तीय र परिपालनासँग सम्बन्धित हुन सक्दछ भने कानुनको परिपालना नभएको विषयले पनि मितव्ययिता, कार्यदक्षता र प्रभावकारितामा असर पारेको हुन्छ । तसर्थ उक्त तीन लेखापरीक्षणबीच लक्ष्मण रेखा कोर्न कठिन छ । नेपालको संविधान र कानुनले सबै प्रकारको लेखापरीक्षण गर्ने अधिकार महालेखापरीक्षकलाई दिएको छ र सोहीबमोजिम लेखापरीक्षण समेत हुँदै आएको छ ।

विद्यमान अवस्था

नेपालका महालेखापरीक्षकले २०७७ श्रावण १६ देखि इन्टोसाईबाट जारी भएको मानदण्ड इसाईलाई अनुसरण गरी नेपाल सरकारी लेखापरीक्षणमान जारी गरेको छ । जस अनुसार इसाई १००, २००, ३०० र ४०० मा व्यवस्था भएबमोजिम वित्तीय, परिपालना र कार्यमूलक लेखापरीक्षण गर्नु महालेखापरीक्षकको कार्यालयका कर्मचारीको कर्तव्य हुन आउँछ । उक्त मानदण्डले ती लेखापरीक्षण बेग्ला बेग्लै वा संयुक्तरूपमा गर्न सकिने उल्लेख छ । तर कुन मानदण्ड अनुरूप लेखापरीक्षण गरिएको हो खुलाई प्रतिवेदन गर्नुपर्ने हुन्छ । तसर्थ सबै प्रकारको लेखापरीक्षण गरेर एउटै प्रतिवेदन दिने अवस्था हुँदैन । लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ को दफा ८ मा उल्लेख गरिएका परीक्षण गर्नुपर्ने विषयमा वित्तीय, परिपालना र कार्यमूलकका विषयहरू समावेश छन् । तर उक्त विषयहरू एकै पटक सबै निकायको लेखापरीक्षणमा परीक्षण गर्नुपर्छ भन्ने होइन। किनकि सोही दफामा आवश्यकता अनुसार उल्लेख गरिएकोले जोखिम र छनौटको आधारमा परीक्षणका विषय निर्धारण गर्न महालेखापरीक्षकको कार्यालय स्वतन्त्र छ ।

वर्तमान अवस्थामा महालेखापरीक्षकको कार्यालयले लेखापरीक्षण गर्दा परीक्षण गर्न आवश्यक सबै विषयहरू प्रत्येक लेखापरीक्षणमा परीक्षण गरी प्रतिवेदन तयार गरिन्छ । सो प्रतिवेदनमा वित्तीय, परिपालना र कार्यमूलक लेखापरीक्षणसँग सम्बन्धित व्यहोराहरू समावेश गरिएको हुन्छ । तथापी यस्तो प्रतिवेदनलाई वित्तीय लेखापरीक्षणको प्रतिवेदन भन्ने गरिएको छ । जसमा परिपालना र कार्यमूलक लेखापरीक्षणका व्यहोराहरू समेत समावेश गरिएको हुन्छ । वित्तीय लेखापरीक्षण प्रतिवेदनमा सारभूतरूपले वित्तीय विवरणमा असर पार्ने व्यहोरा समावेश गर्नुपर्ने र लेखापरीक्षण राय दिनुपर्नेमा सो मानदण्डको अनुसरण भएको छैन । वित्तीय विवरणमा असर नपर्ने र कानुनको पालना एवं मितव्ययिता, कार्यदक्षता र प्रभावकारितामा देखिएका कमी कमजोरी पनि समावेश हुन्छन र प्रत्येक वित्तीय विवरणको लेखापरीक्षणमा राय पनि प्रदान गरिँदैन । आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ ले सबै सरकारी कार्यालयले वित्तीय विवरण तयार गर्नुपर्ने उल्लेख गरेको छ । जसको आधारमा सबै सरकारी कार्यालयको लेखापरीक्षणमा राय प्रदान गर्नुपर्ने अवस्था देखिन्छ जुन व्यवहारिकसमेत हुँदैन ।

महालेखापरीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदनको अध्ययन गर्दा औसतमा १० प्रतिशत वित्तीय लेखापरीक्षण, ३० प्रतिशत परिपालना र ६० प्रतिशत कार्यमूलक लेखापरीक्षणका व्यहोरा समावेश भएका देखिन्छन् । तर सो लेखापरीक्षणलाई वित्तीय लेखापरीक्षण मान्ने गरिएको छ । परिपालना लेखापरीक्षण नामाकरण गरी हालसम्म कुनै पनि लेखापरीक्षण प्रतिवेदन जारी गरिएको छैन । कार्यमूलक लेखापरीक्षणको नाममा वर्षेनी सीमित प्रतिवेदन जारी भएका छन । वित्तीय लेखापरीक्षणमा मितव्ययिता, कार्यदक्षता र प्रभावकारितासँग सम्बन्धित विषय समावेश गरिएको भए पनि सोलाई कार्यमूलक लेखापरीक्षणमा गणना गरिएको छैन । जसले गर्दा प्रत्येक लेखापरीक्षणमा कार्यमूलक लेखापरीक्षणको दृष्टिकोण प्रयोग गरिए पनि कार्यमूलक लेखापरीक्षण गरेको संख्या अत्यन्त न्यून छ । अर्कोतर्फ कार्यमूलक लेखापरीक्षण भनेर तयार गरिएका प्रतिवेदनमा समेत कतिपय परिपालना र वित्तीय लेखापरीक्षणका व्यहोरा समावेश गरिएको हुन्छ । यसले गर्दा महालेखापरीक्षकको कार्यालयले तीन प्रकारका लेखापरीक्षणमा परीक्षण गर्नुपर्ने विषयमा केन्द्रित भई लेखापरीक्षण गरिरहे तापनि सैद्धान्तिक मान्यता बमोजिम बेग्ला बेग्लै प्रतिवेदन जारी गर्न सकिएको छैन । जसले गर्दा इसाई १००, २००, ३०० र ४०० को परिपालनामा समस्या देखिएको छ ।

कतिपय दातृनिकाय तथा विश्व समुदायले कार्यमूलक लेखापरीक्षण गरिएको संख्या र संलग्न जनशक्तिको मूल्याङ्कन गर्ने गरेको पाइन्छ । तर वित्तीय लेखापरीक्षणको नामबाट भएको लेखापरीक्षण प्रतिवेदन गणना नहुँदा कार्यमूलक लेखापरीक्षण जोड नदिएको, न्यून संख्यामा कर्मचारी परिचालन गरेर धेरै कम संख्यामा कार्यमूलक लेखापरीक्षण गरेको जस्तो व्यहोरा औँल्याई सोमा सुधार गर्नुपर्ने सुझाब दिने गरेका छन् । तर कार्यालयले यथार्थरूपमा सम्पादन गरेको कार्यमूलक लेखापरीक्षणको गणनासमेत हुन सकेको छैन ।

महालेखापरीक्षकको कार्यालयले हालसालै विकास गरिएको नेपाल लेखापरीक्षण व्यवस्थापन प्रणाली (NAMS) मा वित्तीय, परिपालना र कार्यमूलक लेखापरीक्षणको लागि बेग्ला बेग्लै मोड्युलहरूको व्यवस्था गरिएको छ । तर हाल वित्तीय लेखापरीक्षणमा मात्र सो प्रणाली प्रयोग गरिएको छ । क्रमिकरूपमा सबै मोड्युलहरू प्रयोग गर्ने नीति रहेको छ ।

चुनौती

सरकारी लेखापरीक्षण गर्दा अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यास, जारी भएका मानदण्ड र कानुन अनुसरण गर्नुपर्ने हुन्छ । तर विगतको अभ्यास र व्यवहारिक समस्याका कारणले वित्तीय, परिपालना र कार्यमूलक गरी लेखापरीक्षणलाई वर्गीकरण गर्ने कार्य त्यति सहज छैन । महालेखापरीक्षकको कार्यालयको तेस्रो रणनीतिक योजना २०१६-२० मा तीन प्रकारका लेखापरीक्षण छुट्याउने लक्ष्य राखिएको थियो ।सोबमोजिम अन्तर्राष्ट्रिय परामर्शदाता पनि नियुक्त गरियो । उक्त परामर्शदाताले समेत विषय छनौटको आधारमा परिपालना तथा कार्यमूलक लेखापरीक्षण गर्ने र सबै निकायको लेखापरीक्षणको क्रममा औंल्याइएका व्यहोराको प्रकृतिको आधारमा वित्तीय, परिपालना र कार्यमूलक लेखापरीक्षण बेरुजू उल्लेख गरी बेग्ला बेग्लै प्रतिवेदन जारी गर्ने सुझाब दिएको थियो । तर एउटै कार्यालयमा वित्तीय परिपालना र कार्यमूलकको बेग्ला बेग्लै प्रतिवेदन दिनु व्यवहारिक देखिएन ।सोको विकल्पमा बेग्ला बेग्लै खण्ड बनाएर एउटा प्रतिवेदन तयार गर्ने सम्बन्धमा छलफल भएको थियो । उक्त विकल्प कार्यान्वयनको लागि तीन प्रकारका लेखापरीक्षणलाई छुट्याउने प्रक्रिया पनि चुनौतीपूर्ण देखियो । किनकि यी विषयहरू एक आपसमा अन्तरसम्बन्धित हुन्छन । कानुनको पालना नगरेको कारण वित्तीय विवरणमा गलत प्रस्तुतीकरण भएमा वा मितव्ययिता र कार्यदक्षताको कारण वित्तीय विवरणको यथार्थतामा असर परेको अवस्थामा त्यस्ता व्यहोरालाई कुन प्रतिवेदनमा समावेश गर्ने भन्ने चुनौती रहेको छ । एउटै विषयको व्यहोरालाई पनि वित्तीय परिपालना र कार्यमूलक लेखापरीक्षणमा बाँडनुपर्ने अवस्था पनि सिर्जना हुन सक्दछ । अर्को तर्फ जुनसुकै विषयको पनि प्रतक्ष वा अप्रतक्षरूपमा वित्तीय असर रहेको हुन्छ । कुन हदसम्मको वित्तीय असरलाई वित्तीय लेखापरीक्षणको व्यहोरासँग सम्बन्धित मान्ने सो निर्धारण गर्न र कर्मचारीहरूलाई प्रशिक्षित गर्न समेत कठिन छ ।

नेपालको सन्दर्भमा आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ बमोजिम लेखापरीक्षण गर्नुपर्ने कार्यालयको संख्या बढी रहेको, नियन्त्रित र नियन्त्रक निकायको अवधारणा कार्यान्वयन गर्न नसकिएको, एउटै कार्यालयमा पटक पटक विभिन्न लेखापरीक्षक खटाउन व्यवहारिक दृष्टिले समेत उपयुक्त नहुने अवस्थाले पूर्णरूपमा पृथकीकरण (Segregation) चुनौतीपूर्ण छ । विश्व परिवेशमा सरकारी निकायको वित्तीय लेखापरीक्षण खासै जोखिमयुक्त नहुने भएकाले सोमा थोरै जनशक्ति र परिपालना तथा कार्यमूलक लेखापरीक्षणमा धेरै जनशक्ति परिचालन हुन्छन । हाम्रो सन्दर्भमा वित्तीय लेखापरीक्षणमा नै जोखिम रहेको अवस्था छ भने सरोकारवालाले लेखापरीक्षण भनेकै वित्तीय लेखापरीक्षण भनेर बुझ्ने गरिएको छ । कार्यमूलक र परिपालनासँग सम्बन्धित कतिपय व्यहोरामा रकम किटान नगरी सिस्टमसँग सम्बन्धित भएकाले सुझाबमात्र दिइन्छ जसलाई सरोकारवालाले खासै ध्यान दिदैनन् । यस्तो अवस्थामा पूर्णरूपमा पृथकीकरण निकै चुनौतीपूर्ण रहेको छ ।

परिपालना र कार्यमूलक लेखापरीक्षण विशेष गरी निकाय भन्दा विषयमा केन्द्रित हुन्छ । विषयमा केन्द्रित भै सकेपश्चात प्रतिवेदन एकल नभै विभिन्न निकायमा परिपालना नभएका वा मितव्ययिता कार्यदक्षता र प्रभावकारिता नभएका विषयहरू समेटेर एकीकृतरूपमा तयार गरिएको हुन्छ । सामान्यतयाः लेखापरीक्षण प्रतिवेदन शासकीय जिम्मेवारीमा रहेका व्यक्तिहरूलाई दिइन्छ । जब धेरै निकायका विषयहरू समावेश गरिएको हुन्छ तब सो प्रतिवेदन कसलाई जारी गर्ने र सोको कार्यान्वयन कसले गर्ने सम्बन्धमा अन्यौल हुन्छ ।

निष्कर्ष तथा अबको बाटो

निजी कम्पनीको सन्दर्भमा लेखापरीक्षण केवल वैधानिक आवश्यकता पूरा गर्नको लागि सम्पादन गरिन्छ । सरकारी लेखापरीक्षणको क्षेत्र व्यापक रहेको छ । सार्वजनिक जवाफदेहिता प्रवर्द्धनको लागि सरकारी लेखापरीक्षण विभिन्न दृष्टिकोणबाट गरिने भएकाले विभिन्न प्रकारका हुन्छन । जुनसुकै लेखापरीक्षण पनि निश्चित उद्देश्यले सम्पादन गरिन्छ । वित्तीय, परिपालना र कार्यमूलक लेखापरीक्षणको उद्देश्य बेग्ला बेग्लै हुन्छ । तीनै थरी लेखापरीक्षणका उद्देश्य समावेश गरी लेखापरीक्षण गर्न सम्भव हुँदैन र यस्तो अभ्यास असल पनि मानिदैन । व्यापक उद्देश्य राखेर लेखापरीक्षण निष्कर्षमा पुग्न सक्दैन भने सोमा लेखापरीक्षण जोखिम पनि अधिक रहन्छ । तसर्थ निश्चित उद्देश्य, विषय र क्षेत्रमात्र समेटेर लेखापरीक्षण गरी प्रतिवेदन जारी गर्नुपर्दछ । तर नेपालको सन्दर्भमा कम्प्रिहेन्सिब तवरले लेखापरीक्षण गर्ने अभ्यास रहेको छ । जुन परम्परागत विधि र पद्धति हो । त्यसमा पनि लेखापरीक्षण कम्प्रिहेन्सिब तवरले गर्ने तर वित्तीय लेखापरीक्षण भन्ने परिपाटीले गलत सूचना प्रवाह भएको छ । साथै सरोकारवाला तथा विकास साझेदारले नतिजामूलक लेखापरीक्षण नगरेको कुरा उल्लेख गरेका छन् । जबकि हरेक लेखापरीक्षणमा नतिजा र उपलब्धिको विश्लेषण गरिएको हुन्छ । त्यसैले गरेको कामलाई सुधार वा व्यवस्थित गर्न वित्तीय, परिपालना र कार्यमूलक लेखापरीक्षणमा अलगावको प्रश्न ज्वलन्त भएर आएको छ । यस सम्बन्धमा प्रशस्त चुनौती हुदाँहुदै पनि यो विषय आजको आवश्यकता हो । नेपालको संविधान, ऐन, कानुनअन्तर्गत रहेर अन्तर्राष्ट्रिय मानदण्ड तथा महालेखापरीक्षकको कार्यालयले जारी गरेको नेपाल सरकारी लेखापरीक्षणमान समेत अनुसरण गर्दै लेखापरीक्षण सम्पादन गर्न देहायको रणनीति अवलम्बन गर्नुपर्ने देखिन्छ ।

तत्कालीन रणनीति

- नेपाल सरकारी लेखापरीक्षणमान लागू भै सकेको परिप्रेक्ष्यमा तीन प्रकारका लेखापरीक्षण नगर्नु उपयुक्त हुँदैन । त्यसैले तत्कालको लागि विषय छनौटको आधारमा परिपालना र कार्यमूलक लेखापरीक्षण सम्पादन गर्ने र बेग्ला बेग्लै प्रतिवेदन तयार गर्ने ।
- कार्यालयगत तहमा लेखापरीक्षण प्रतिवेदन दिने, त्यसबाट वित्तीय विवरणमा असर पर्ने व्यहोराहरूलाई एकीकृत गरी वित्तीय विवरण उपरको राय मन्त्रालयगत वा केन्द्रीय निकायगत तहमा मात्र प्रदान गर्ने ।
- वित्तीय लेखापरीक्षणलाई कम्प्रिहेन्सिब तवरले सम्पादन गर्ने तर परिपालना र कार्यमूलकसँग सम्बन्धित व्यहोरा प्रतिवेदनमा समावेश गर्दा वित्तीय विवरणमा पर्ने असरलाई स्थापित गर्ने प्रयास गर्ने । यसबाट विद्यमान कार्यप्रक्रियामा खासै परिवर्तन हुँदैन केवल तीन लेखापरीक्षणलाई अलग गर्नुपर्दछ भन्ने अवधारणालाई भविष्यमा स्थापित गर्न सहयोग पुग्छ ।

दीर्घकालीन रणनीति

- कानुनीरूपमा नै वित्तीय विवरणको परिभाषा स्पष्ट गर्नुपर्ने देखिन्छ । सबै सरकारी निकायले वित्तीय विवरण तयार गर्नुपर्ने र आन्तरिक एवं अन्तिम लेखापरीक्षण गराई देखिएका बेरुजू फर्स्यौंट गर्ने व्यवस्था आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐनमा रहेको अवस्थामा सबै ६ हजार कार्यालयमा वित्तीय लेखापरीक्षण गरी लेखापरीक्षण राय प्रदान गर्नु सम्भव हुँदैन।

तसर्थ कार्यालय तहमा लेखापरीक्षण गरी प्रारम्भिक प्रतिवेदन दिए पनि लेखापरीक्षण राय निकायगत वा मन्त्रालयगत तहमा दिने व्यवस्था मिलाउनुपर्दछ ।

- वित्तीय, परिपालना र कार्यमूलक लेखापरीक्षणसँग सम्बन्धित व्यहोरा छुट्याउने आधार वा मापदण्ड तयार गरी कर्मचारीहरूलाई प्रशिक्षित गर्नुपर्दछ ।
- लेखापरीक्षण गरिने निकायलाई जोखिमको आधारमा वर्गीकरण गरी लेखापरीक्षण उद्देश्य र क्षेत्र निर्धारण गर्नुपर्दछ । न्यून जोखिमयुक्त कार्यालयहरूमा धेरै स्रोत साधन लगाउनु उपयुक्त नहुने हुँदा वित्तीय लेखापरीक्षणसँग सम्बन्धित न्यूनतम विषयमात्र परीक्षण गरी लेखापरीक्षण प्रतिवेदन जारी गर्नुपर्दछ ।
- बढी जोखिमयुक्त निकायको हकमा आवश्यकता अनुसार परिपालना र कार्यमूलक लेखापरीक्षण गर्ने उद्देश्य र क्षेत्र समावेश गर्नुपर्दछ । वित्तीय, परिपालना र कार्यमूलक लेखापरीक्षणका बेग्ला बेग्लै प्रतिवेदन तयार गरी वा खण्ड खण्डमा ती लेखापरीक्षणका व्यहोरा समावेश गरी प्रतिवेदन जारी गर्नुपर्दछ । यसरी बर्गीकरण गर्दा ३० प्रतिशत निकायमा वित्तीय लेखापरीक्षणमात्र गर्नुपर्ने हुन्छ भने बाँकी ३० प्रतिशतमा वित्तीय र परिपालना, अर्को २० प्रतिशतमा वित्तीय र कार्यमूलक तथा अर्को २० प्रतिशतमा वित्तीय, परिपालना र कार्यमूलक लेखापरीक्षण गर्नुपर्ने अवस्था हुन्छ। एउटै लेखापरीक्षण टोलीबाट सम्पादन हुने तथा खण्ड खण्डमा प्रतिवेदन गर्न सकिने भएकाले व्यवस्थापन गर्न सहज हुन्छ ।
- शुरुमा सहजताको लागि प्रतिवेदन दिने व्यवस्था गरे पनि दीर्घकालमा सबै निकायले नेपाल सार्वजनिक क्षेत्र वित्तीयमान प्रयोग गरी वित्तीय विवरण बनाएको अवस्थामा तीन थरी प्रतिवेदन बेग्ला बेग्लै नै दिने व्यवस्था गर्नुपर्दछ ।
- कार्यालयतहमा जारी गरिएका प्रतिवेदनले मन्त्रालयगत वा निकायगत वित्तीय प्रतिवेदनमा असर पर्ने अवस्थामा ती विषयहरू समावेश गरेर लेखापरीक्षण राय मन्त्रालयगत वा निकायगत तहमा जारी गर्ने नीतिगत निर्णय गर्नुपर्दछ । कार्यालयतहमा वित्तीय लेखापरीक्षण गरिने भए पनि ती कार्यालयको वित्तीय विवरण एकीकृत हुने तहमा मात्र राय दिने व्यवस्था गर्न सकिन्छ ।
- निकायगतको अलाबा कुनै कानुनको विषयगत परिपालना वा कुनै विषयको मितव्ययिता, कार्यदक्षता र प्रभावकारिता पक्षको अध्ययन गरी प्रतिवेदन गर्न बेग्लै विषय छनौट गरी परिपालना र कार्यमूलक लेखापरीक्षण सम्पादन गर्न सकिन्छ ।

उपर्युक्त विकल्पहरू परिस्थितिजन्य समाधानका उपायहरू मात्र हुन् । किनकि सैद्धान्तिक मान्यता र हाम्रो देशको कार्यप्रक्रिया र कार्यवातावरण फरक रहेको छ । फरक परिस्थिति भनेर सिद्धान्तभन्दा धेरै टाढा गएर कार्यसम्पादन गर्दा विश्व समुदायमा लेखापरीक्षणको साख अभिवृद्धि हुन सक्दैन ।त्यसैले कुनै न कुनै रूपमा सिद्धान्तको पालना गर्नुपर्ने हुन्छ । यस सन्दर्भमा विश्वका विभिन्न मुलुकका अभ्यासहरूको अध्ययन गरी हाम्रो मुलक सुहाउँदो विकल्प कार्यान्वयनमा ल्याउनुपर्दछ । सिद्धान्तको अनुसरण गर्ने नाममा लेखापरीक्षणको प्रभाब न्यून हुने वा लेखापरीक्षणको कार्यान्वयन प्रक्रियामा थप जटिलता सिर्जना हुने कार्य समेत गर्नु हुँदैन ।लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ ले परीक्षण गर्नुपर्ने उल्लेख गरेका लेखापरीक्षणका तीन विधासँग सम्बन्धित विषयहरू स्वीकृत लेखापरीक्षण मानदण्डमा उल्लिखित विधि र प्रक्रिया अवलम्बन गरी परीक्षण एवं प्रतिवेदन गर्ने व्यवस्था मिलाई उद्देश्यपरक ढङ्गले लेखापरीक्षण गर्नु सरकारी लेखापरीक्षणमा संलग्न सबैको कर्तव्य हो ।

लेखापरीक्षण व्यवस्थापनमा सुधारको आवश्यकता

- महेश्वर काफ्ले
उप-महालेखापरीक्षक

पृष्ठभूमि

मुलुकको आर्थिक क्रियाकलापमा भएको क्रमिक वृद्धि, जनचेतनाको स्तरले ल्याएको आवश्यकता, लेखा प्रणाली र लेखापरीक्षणका सन्दर्भमा विभिन्न दातृमुलुक तथा संस्थाबाट व्यक्त हुने चासो तथा आर्थिक प्रशासनमा स्वच्छताका लागि सरकारी निकायहरूले अपेक्षा गरेका विषयहरूलाई आत्मसात गरी लेखापरीक्षण गर्नु चुनौतीपूर्ण छ । नेपालमा वि.सं.२०१६ सालमा महालेखापरीक्षकको विभाग गठन पश्चात यसले सबै सरकारी निकायको आर्थिक कारोबारको लेखा स्वतन्त्ररूपमा परीक्षण गरी देखिएका व्यहोराहरू सहित कमी कमजोरी सुधार गर्न सुझाउसहितको प्रतिवेदन प्रस्तुत गर्ने गहन संवैधानिक दायित्व पूरा गर्दै आएको छ । लेखापरीक्षणका माध्यमबाट आर्थिक प्रशासनमा जवाफदेहिता एवं पारदर्शिता प्रवर्द्धन गरी सुशासनमा टेवा पुग्ने भएकोले लेखापरीक्षणको सम्बन्धमा महालेखापरीक्षकको कार्यालयको भूमिका प्रभावकारी बनाउनुपर्ने आवश्यकता रहेको छ । सेवा प्रवाहको प्रभावकारिता अभिवृद्धिका लागि नागरिकमुखी लेखापरीक्षण कार्यको आवश्यकता बढ्दै गइरहेको परिवेशमा स्वतन्त्र, दक्ष र प्रभावकारी लेखापरीक्षण संस्थाको रूपमा परिचित गराई सुशासनको अभिवृद्धि तथा सार्वजनिक स्रोत र साधनको दक्षतापूर्वक परिचालनका लागि सहयोग पुग्नेगरी मुलुकलाई गुणस्तरीय लेखापरीक्षण सेवा पुऱ्याउनुपर्ने आवश्यकता रहेको छ । राज्यको समग्र आय व्यय र सोसँग सम्बन्धित आर्थिक कारोबारहरूको अधिकतम रूपमा कुशलता एवं लागत प्रभावी तवरले सरोकारवालाहरूका आकाङ्क्षा समेत पूरा गर्न उच्च गुणस्तरको लेखापरीक्षण नतिजा एवं सेवा प्रदान गर्ने जस्ता दायित्व लेखापरीक्षणमा रहेको छ । उक्त दायित्व पूरा गर्ने सम्बन्धमा कर्मचारी व्यवस्थापन, कार्यालयको संगठन संरचना, लेखापरीक्षण कार्यस्तरोन्नति, लेखापरीक्षण पद्धति, प्रतिवेदन प्रणाली आदि विषयमा दीर्घकालीन नीति तयार गरी कार्यान्वयन गर्न आवश्यक देखिएको छ ।

संवैधानिक व्यवस्था

नेपालको संविधान, २०७२ मा महालेखापरीक्षकको काम, कर्तव्य र अधिकारसम्बन्धी व्यवस्था छ । महालेखापरीक्षकको नियुक्तिसम्बन्धी संवैधानिक व्यवस्था स्पष्ट छ भने लेखापरीक्षण गर्ने क्षेत्राधिकारमा सर्वोच्च अदालत, व्यवस्थापिका-संसद, संविधानसभा, अख्तियार दुरूपयोग अनुसन्धान आयोग, महालेखापरीक्षक, लोक सेवा आयोग, निर्वाचन आयोग, राष्ट्रिय मानव अधिकार आयोग, महान्यायाधिवक्ताको कार्यालय तथा अन्य संवैधानिक निकायको कार्यालय र नेपाली सेना एवं सशस्त्र प्रहरी, नेपाल प्रहरी लगायतका सबै संघीय र प्रदेश सरकारी कार्यालय र स्थानीय तहको लेखा कानुनद्वारा निर्धारित तरिकाबमोजिम नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता, प्रभावकारिता र औचित्यसमेतको विचार गरी महालेखापरीक्षकबाट लेखापरीक्षण हुने व्यवस्था छ । महालेखापरीक्षकलाई लेखापरीक्षण सम्बन्धमा देहायबमोजिम काम, कर्तव्य र अधिकार प्रदान गरिएको छः

- न्यायपालिका, व्यवस्थापिका र कार्यपालिकालगायत सबै संघीय र प्रदेश सरकारी कार्यालय तथा स्थानीय तहको लेखा नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता, प्रभावकारिता र औचित्यको आधारमा लेखापरीक्षण गर्ने,
- लेखापरीक्षणको क्षेत्र, तरिका र अवधि तोक्ने,
- सरकारको पूर्णस्वामित्व भएका संगठित संस्थाको लेखापरीक्षण गर्ने वा दर्तावाल लेखापरीक्षक नियुक्ति गरी लेखापरीक्षण गराउन सक्ने,
- संगठित संस्थाको लेखापरीक्षण गर्दा अपनाउनुपर्ने सिद्धान्तको सम्बन्धमा आवश्यक निर्देशन दिने,
- अधिकांश स्वामित्व भएका संगठित संस्थाको लेखापरीक्षक नियुक्त गर्न परामर्श दिने र प्रतिवेदन प्राप्त भएपछि निर्देशन दिने,
- लेखासम्बन्धी कागजात जुनसुकै बखत हेर्नसक्ने,
- महालेखापरीक्षकले लेखापरीक्षण गरिने लेखा सम्बन्धित कानुनका अधीनमा रही लेखा ढाँचा तोक्ने र
- आफूले गरेको कामको वार्षिक प्रतिवेदन राष्ट्रपतिसमक्ष पेस गर्ने आदि ।

महालेखापरीक्षकले आफूले गरेको कामको वार्षिक प्रतिवेदन संघीय सरकारको सम्बन्धमा सम्माननीय राष्ट्रपतिसमक्ष पेस गर्ने र प्रधानमन्त्रीमार्फत व्यवस्थापिका-संसदमा पेस गर्नुपर्ने र संसदको सार्वजनिक लेखा समितिमा छलफल गर्ने व्यवस्था छ । त्यस्तै, प्रदेश सरकारको सम्बन्धमा माननीय प्रदेश प्रमुखसमक्ष पेस गर्ने र मुख्यमन्त्रीमार्फत प्रदेश सभामा पेस गरी प्रदेश सार्वजनिक लेखा समितिमा छलफल गर्ने व्यवस्था छ। स्थानीय तहको सम्बन्धमा लेखापरीक्षण प्रतिवेदन सम्बन्धित स्थानीय तहको लेखा समितिमा छलफल गरी सभामा पेस गर्ने व्यवस्था छ ।

कानुनी व्यवस्था

महालेखापरीक्षकको काम कारबाही स्पष्ट र व्यवस्थित रूपमा सम्पन्न गर्ने अभिप्रायले वि.सं. २०१८ सालमा लेखापरीक्षण ऐन र वि.सं. २०२६ सालमा आर्थिक प्रशासनसम्बन्धी नियमावली तर्जुमा गरी कार्यान्वयनमा ल्याइयो । उक्त कानुनी व्यवस्थालाई लेखा तथा लेखापरीक्षणको क्षेत्रमा प्रस्थान विन्दुको रूपमा रहेको मान्न सकिन्छ । समयक्रममा संवैधानिक तथा कानुनी व्यवस्थामा समय सापेक्ष सुधार हुँदै आएको पाइन्छ । महालेखापरीक्षकको कार्यालयले स्थापना कालदेखि नै सरकारी आय व्ययको परीक्षण गर्ने, जाँच गर्ने, आलोचनासहितको प्रतिवेदन दिने कार्य गर्दै आएको छ । यसका अतिरिक्त सरकारी लेखाको परीक्षणबाट देखिएका कमी कमजोरी, त्रुटि, अनियमितता वा हिनामिना मस्यौट वा बढी भुक्तानी जस्ता रकम कलमको लगत राख्ने र प्रमाण पेस भएमा वा असुल उपर भएमा सोको सम्परीक्षण समेत गर्दै आएको छ। हाल लेखापरीक्षणलाई व्यवस्थित गर्न लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ को भूमिका रहेको छ भने आर्थिक कार्यप्रणालीलाई व्यवस्थित गर्न आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ र नियमावली, २०७७ आदि कार्यान्वयनमा छन् । लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ ले महालेखापरीक्षकलाई लेखापरीक्षण गर्ने निकाय वा सो अन्तर्गतका कुनै एकाइहरू छनौट गरी आर्थिक कारोबार र त्यससँग सम्बन्धित अन्य क्रियाकलापको एक एक गरी वा बीच बीचमा छाड्के गरी वा केही प्रतिशत मात्र परीक्षण गर्ने गरी लेखापरीक्षणको क्षेत्र,

तरिका र अवधि तोकी अन्तिम लेखापरीक्षण गर्न, त्यसबाट प्राप्त तथ्यहरू दर्शाउन, विवेचना गर्न, आलोचना गर्न र आर्थिक विवरणउपर आवश्यकतानुसार रायसहितको प्रतिवेदन जारी गर्न सक्ने अधिकार दिएको छ। उक्त ऐनले लेखापरीक्षण गर्ने निकायको नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता, प्रभावकारिता र औचित्यको समेत विचार गरी वित्तीय लेखापरीक्षणको अतिरिक्त छनौटको आधारमा सामयिक, सूचना प्रविधि, कार्यमूलक, लैङ्गिक, विधिविज्ञान, वातावरणजस्ता विविध विषयको समेत लेखापरीक्षण गर्न सक्ने व्यवस्था गरेको छ । लेखापरीक्षण गर्दा हेरिनुपर्ने कुराहरूको बारेमा ऐनले स्पष्ट व्यवस्था गरेको छ । ऐनद्वारा व्यवस्था भएका स्वायत्त संस्था, आयोग, समितिसमेतको महालेखापरीक्षकले लेखापरीक्षण गर्ने व्यवस्था छ । सरकारको पूर्णस्वामित्व भएका संगठित संस्थाको लेखापरीक्षण महालेखापरीक्षकबाट हुनेछ र अधिकांश स्वामित्व भएका संगठित संस्थाको लेखापरीक्षण गर्न महालेखापरीक्षकले दर्तावाल लेखापरीक्षकलाई नियुक्ति गर्ने व्यवस्था छ। नेपाल सरकारको अधिकांश स्वामित्व भएको संगठित संस्थाको लेखापरीक्षक नियुक्ति गर्दा महालेखापरीक्षकसँग परामर्श लिनुपर्ने व्यवस्था छ ।

आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ अनुसार सबै सरकारी कार्यालयले आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली तयार गरी लागू गर्नुपर्ने, आन्तरिक तथा अन्तिम लेखापरीक्षण प्रतिवेदन कार्यान्वयनका लागि लेखापरीक्षण तथा आन्तरिक नियन्त्रण समिति गठन गर्नुपर्ने, कोष तथा लेखा नियन्त्रण कार्यालयबाट आन्तरिक लेखापरीक्षण र महालेखापरीक्षकको कार्यालयबाट अन्तिम लेखापरीक्षण गराउनुपर्ने व्यवस्था छ । लेखापरीक्षणबाट औंल्याइएको बेरुजूका सम्बन्धमा अभिलेख राख्ने, फर्स्यौंट तथा फरफारख गर्ने, आर्थिक कारोबारउपरको वित्तीय उत्तरदायित्व वहन गर्ने पदाधिकारीको काम कर्तव्य र अधिकार तथा जिम्मेवारी, लेखा तयार गर्ने जिम्मेवारी, आर्थिक प्रशासन सञ्चालन गर्ने जिम्मेवारी, सरकारी नगदी जिन्सीको संरक्षण र उपयोगका सम्बन्धमा स्पष्ट व्यवस्था गरिएको छ । यसबाट सरकारी कार्यालयले लेखा राख्ने, लेखापरीक्षण गराउने, बेरुजू फर्स्यौंट तथा फरफारख गरी वित्तीय अनुशासन कायम गर्ने गराउने सम्बन्धमा स्पष्ट कानुनी व्यवस्था रहेको छ ।

लेखापरीक्षणमा सुधारका प्रयास

महालेखापरीक्षकको कार्यालय वि.सं.२०१६ सालमा स्थापना भएको र हालसम्म ६२ वर्ष पार गरिसकेको छ । संवैधानिक जिम्मेवारीअनुसार सबै सरकारी कार्यालयको लेखापरीक्षण गरी प्रत्येक वर्ष वार्षिक प्रतिवेदन पेस गर्ने सम्बन्धमा हालसम्म ५८ वटा वार्षिक प्रतिवेदन पेस भइसकेका छन् । लेखापरीक्षण व्यवस्थापनमा विशिष्टीकरण, लेखापरीक्षण पद्धतिमा सुधार, जोखिममा आधारित लेखापरीक्षण विधिको कार्यान्वयन, अभिलेख व्यवस्थापन, कर्मचारीको क्षमता/दक्षता अभिवृद्धि, आन्तरिक तथा बाह्य सञ्चार सम्बन्धको विकासलगायतका सुधारका कार्य अवलम्बन गरिएको छ । लेखापरीक्षणलाई अन्तर्राष्ट्रिय स्तर अनुरूप बनाउन लेखापरीक्षण मानदण्ड तथा आचारसंहिता जारी गरिएको छ भने गुणस्तर नियन्त्रण र आश्वस्तताको लागि अनुगमन सुपरिवेक्षण, समकक्षी पुनरावलोकन लगायतका कार्य अवलम्बन गरिएको छ । सुधार कार्यलाई संस्थागत तथा निरन्तरता प्रदान गर्न रणनैतिक योजना तथा महालेखापरीक्षकको ६ वर्षे सुधार कार्ययोजना कार्यान्वयनमा छ । महालेखापरीक्षककको ६ वर्षे सुधार कार्ययोजनाअनुसार संगठनात्मक व्यवस्था एवं कार्यप्रणाली, नीतिगत तथा कानुनी व्यवस्था, लेखापरीक्षण विधि र प्रक्रिया, लेखापरीक्षणको प्रभावकारिता र गुणस्तर, वित्तीय अनुशासन र जवाफदेहिता, संस्थागत सम्बन्ध र सञ्चार आदिमा केन्द्रित रही

प्रशासनिक तथा लेखापरीक्षण व्यवस्थापनसम्बन्धी कार्यसम्पादन हुँदै आएको छ । लेखापरीक्षण व्यवस्थापनमा गरिएका मुख्य मुख्य सुधार कार्यलाई देहायबमोजिम प्रस्तुत गरिएको छः

संगठनात्मक व्यवस्था - महालेखा परीक्षकको कार्यालयको व्यवस्थापन सर्वेक्षण (O&M survey) गरी ४ लेखापरीक्षण बिभाग, १८ लेखापरीक्षण महानिर्देशनालय, ४० लेखापरीक्षण निर्देशनालय गठन गरिएको छ । प्रदेश सरकार र स्थानीय तहको लेखापरीक्षण कार्यक्षेत्र विस्तार भएअनुसार साबिकको ४४८ दरबन्दीबाट हाल ६४३ दरबन्दी कायम भएको छ । प्रदेश सरकार र स्थानीय तहको लेखापरीक्षण गर्न ७ प्रादेशिक महानिर्देशनालय गठन गरिएको छ । विशेष लेखापरीक्षण गर्नका लागि कार्यमूलक लेखापरीक्षण, सूचना प्रविधि तथा विशेष लेखापरीक्षण निर्देशनालय गठन गरिएको छ । विशेष प्रकृतिको लेखापरीक्षणमा सहयोग गर्न विषयविज्ञहरूलाई परामर्शदाताको रूपमा नियुक्ति गर्ने गरिएको छ । लेखापरीक्षणमा व्यवस्थापनमा सहजीकरण, अनुगमन र गुणस्तर आश्वस्तताको कार्य व्यवस्थित गर्न नीति योजना तथा अनुगमन निर्देशनालय, गुणस्तर निर्देशनालय गठन गरिएको छ ।

भौतिक पूर्वाधार - वि.सं.२०७२ को भूकम्पबाट बबरमहलस्थित भवन क्षतिग्रस्त भई कार्यालय सञ्चालन गर्न नसकिने अवस्था भएपछि घर भाडामा लिई विभिन्न ६ स्थानबाट कार्यालय सञ्चालन हुँदै आएकोमा हाल अनामनगरमा आफ्नै भवन तयार भई एकै स्थानबाट कार्यालय सञ्चालन हुँदै आएको छ । आफ्नै कार्यालय भवन भएकोले सूचना प्रविधि उपकरण जडान गरी प्रविधिमैत्री कार्यवातावरण बनाउन सहज भएको छ ।

लेखापरीक्षण विधि - लेखापरीक्षण गरिने कार्यालयको खर्चको प्रकृति, कारोबारको अवस्था, विगतको लेखापरीक्षण प्रतिवेदन, अभिलेख व्यवस्थापन आदिको आधारमा लेखापरीक्षण जोखिमलाई उच्च, मध्यम र न्यूनमा वर्गीकरण गरी सोहीअनुसार लेखापरीक्षण योजना तर्जुमा गर्ने, लेखापरीक्षण गर्ने र प्रतिवेदन गर्ने व्यवस्थाको शुरुवात भएको छ । कार्यालयले जोखिममा आधारित लेखापरीक्षण प्रणाली अवलम्बन गरेकोले लेखापरीक्षण गर्ने निकायको बारेमा जानकारी हासिल गर्ने, सूचना तथ्याङ्क विवरण प्राप्त गर्ने, लेखापरीक्ष्ण जोखिम विश्लेषण तथा वर्गीकरण गरी लेखापरीक्षण योजना तर्जुमा गर्ने व्यवस्था मिलाइएको छ । स्वीकृत योजनाअनुसार न्यून जोखिम भएका कार्यालयहरूको संक्षिप्त विधिबाट, मध्यम जोखिम भएका कार्यालयको छनौट गरिएका विषयको परीक्षणबाट र उच्च जोखिम भएका कार्यालयहरूको विस्तृत विधिबाट लेखापरीक्षण गर्ने कार्यप्रणाली अवलम्बन गरिएको छ ।

मानदण्ड, आचारसंहिता र मार्गदर्शन - लेखापरीक्षण कार्य प्रक्रियालाई व्यवस्थित गर्न तथा लेखापरीक्षण व्यवस्थापनलाई विश्वसनीय, गुणस्तरीय बनाउन लेखापरीक्षण मानदण्ड, २०५३ जारी गरिएको थियो । उक्त मानदण्डलाई वि.सं.२०६३ सालमा अद्यावधिक गरी लेखापरीक्षण नीति मानदण्ड, २०६३ जारी गरिएको थियो । इन्टोसाई लेखापरीक्षण मानदण्डलाई २०७७।४।१६ गतेबाट ग्रहण गरी लेखापरीक्षण नीति मानदण्ड खारेज गरिएको छ । इन्टोसाई लेखापरीक्षण मानदण्डमा लेखापरीक्षणका आधारभूत तत्वहरू जस्तै स्वतन्त्रता, वस्तुपरकता, सक्षमता, इमान्दारिता सम्बन्धमा स्पष्ट परिभाषा गरेको छ भने लेखापरीक्षण प्रक्रियाका सम्बन्धमा योजना तर्जुमा, कार्यान्वयन, प्रतिवेदन र अनुगमन व्यवस्थालाई लिपीबद्ध गरेको छ । उक्त व्यवस्था कार्यान्वयनको सन्दर्भमा विभिन्न क्षेत्रगत लेखापरीक्षण मार्गदर्शन जारी गरिएको छ । लेखापरीक्षण सञ्चालन मार्गनिर्देशनले लेखापरीक्षण व्यवस्थापनमा सघाउ पुगेको छ । लेखापरीक्षणमा संलग्न रहने

कर्मचारीहरूका लागि वि.सं.२०५६ सालमा जारी गरिएको लेखापरीक्षण आचारसंहितालाई २०७० सालमा अद्यावधिक गरिएको छ भने २०७७ श्रावण १६ देखि इन्टोसाई लेखापरीक्षण आचारसंहितालाई नै ग्रहण गरिएको छ ।

लेखापरीक्षण व्यवस्थापन सफ्टवेयर - नेपाल लेखापरीक्षण व्यवस्थापन सफ्टवेयर (Nepal Audit Management Software – NAMS) विकास गरी कार्यान्वयनमा आएको छ । यसमा मुख्यतः लेखापरीक्षणसँग सम्बन्धित ऐन, नियम, मानदण्ड, निर्देशिकाबमोजिम लेखापरीक्षण योजना तर्जुमा, कार्यान्वयन प्रतिवेदन र अनुगमन लेखापरीक्षणसम्मका सबै चरणको प्रक्रियाहरू समावेश गरिएको छ । त्यस्तै, TSA, CGAS, SUTRA, RIMS, eGP आदि सफ्टवेयरसँग आबद्ध गरी सफ्टवेयरबाटै सबै तथ्याङ्क उपलब्ध हुने व्यवस्था मिलाइएको छ । लेखापरीक्षणमा मुख्यतः नियन्त्रण पद्धति र विस्तृत परीक्षण पद्धतिअन्तर्गत परीक्षण गरिने विषयको चेकलिष्ट छनौट गरी लेखापरीक्षणबाट देखिएका व्यहोरा प्रविष्टि गरेपछि लेखापरीक्षण प्रतिवेदन तयार हुने व्यवस्था मिलाइएको छ ।

गुणस्तर व्यवस्थापन - कुनै पनि संगठनले प्रदान गर्ने सेवाको गुणस्तर कायम हुन नसकेमा संस्थाको विश्वसनीयतामा नै ह्रास आउन सक्तछ । लेखापरीक्षण गुणस्तर अभिवृद्धिका लागि गुणस्तर नियन्त्रण तथा आश्वस्तता पुनरावलोकन निर्देशिका, २०६९ जारी गरिएको छ । लेखापरीक्षणको योजना तर्जुमा, कार्यान्वयन, प्रतिवेदन र अनुगमन लेखापरीक्षणका सबै चरणमा अनुगमन सुपरिवेक्षण गर्ने व्यवस्था मिलाइएको छ । लेखापरीक्षण सम्पन्न फाइलहरूमध्ये केही फाइलहरू छनौट गरी समकक्षी पुनरावलोकन गर्ने गरिएको छ । यसबाट गुणस्तर नियन्त्रण र आश्वतताको माधयमबाट गुणस्तरीय लेखापरीक्षण व्यवस्थापनमा सघाउ पुगेको छ ।

सार्वजनिक लेखा समितिसँग समन्वय - व्यवस्थापिका-संसद नियमावलीअनुसार महालेखापरीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदनउपर सार्वजनिक लेखा समितिमा छलफल भई निर्णय हुने र नेपाल सरकारलाई सुधारात्मक, निर्देशात्मक सुझाउहरू दिने भएकोले महालेखापरीक्षकले सार्वजनिक लेखा समितिमा उपस्थित भई छलफलका क्रममा उठेका सवालहरूको जवाफ दिने कार्य गरी समितिलाई सघाउ पुऱ्याउँदै आएको छ । सार्वजनिक लेखा समिति र महालेखापरीक्षकबीच समन्वयात्मक र सहयोगात्मक सम्बन्ध विकास लागि निरन्तर छलफल, अन्तरक्रिया, बैठक आदि गर्ने गरिएको छ ।

कार्यकारिणीसँगको सम्बन्ध - महालेखापरीक्षकको कार्यालयलाई संवैधानिक अङ्गको रूपमा स्थापना गरिएकोले कार्यकारिणीबाट अलग रहेको छ । कार्यमा स्वतन्त्रता, निष्पक्षता, वस्तुनिष्ठता तथा उद्देश्यपरकता हुनुपर्ने अन्तर्राष्ट्रिय प्रचलन रहेको छ । यसरी कार्यकारिणीबाट अलग वा स्वतन्त्र रहे तापनि बजेट तर्जुमा तथा स्वीकृति, कर्मचारीको दरबन्दी स्वीकृति, लेखापरीक्षण सेवाको सञ्चालन अन्य भौतिक सुविधाको आपूर्तिजस्ता कुराहरू कार्यकारिणीले नै गर्नुपर्ने, महालेखापरीक्षकले लेखासम्बन्धी ढाँचा स्वीकृत गर्ने, लेखा तथा लेखापरीक्षणसम्बन्धी निर्देशन दिने, प्रतिवेदनले दिएका सुझाउ कार्यपालिकाले कार्यान्वयन गर्नुपर्नेजस्ता व्यवस्थाले गर्दा महालेखापरीक्षक र कार्यकारिणीबीचको अन्तर्निहित सम्बन्ध स्थापित भएको पाइन्छ ।

सुधारको आवश्यकता

लेखापरीक्षण व्यवस्थापनमा सुधार कार्य अवलम्बन गरिएको भए तापनि सूचना प्रविधिको बढ्दो प्रभाव, सीमित स्रोत साधनको उद्देश्यमूलक उपयोगको सुनिश्चितता, सेवा प्रवाहको प्रभावकारिता, पारदर्शिता, जिम्मेवारिता र जवाफदेहिताको प्रवर्द्धनलगायतका पक्षहरूको मूल्याङ्कन गरी प्रतिवेदन गर्नुपर्ने भएकोले लेखापरीक्षणमा समयानुकूल सुधारको आवश्यकता रहेको छ । सुधार प्रक्रिया एक यात्रा हो गन्तव्य होइन (Reform is journey rather than destination) भन्ने मान्यतालाई आत्मसाथ गरी लेखापरीक्षण व्यवस्थापनमा निरन्तर सुधार गर्नुपर्ने आवश्यकता रहन्छ । विद्यमान सुधार प्रक्रियालाई निरन्तरता दिँदै सुधारका नवीन आयामको प्रभावकारी कार्यान्वयन गरी लेखापरीक्षणको विश्वसनीयता अभिवृद्धि गर्नुपर्ने आवश्यकता रहेको छ। यसका लागि सुधारका क्षेत्रहरू देहायबमोजिम प्रस्तुत गरिएको छः

स्वतन्त्रता - संवैधानिक जिम्मेवारी निर्भिकतापूर्वक सम्पन्न गर्नका लागि आवश्यक पर्ने मुख्य मुख्य औजारहरू संगठनात्मक स्वतन्त्रता र कार्यात्मक स्वतन्त्रता हो । संगठनात्मक स्वतन्त्रता अन्तर्गत संगठनको स्थापना, पदाधिकारी तथा कर्मचारीको नियुक्ति, संगठनात्मक संरचना आदि पर्दछन् भने कार्यात्मक स्वतन्त्रताअन्तर्गत बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा, कार्यान्वयन, लेखापरीक्षण व्यवस्थापन तथा प्रतिवेदन स्वतन्त्रता आदि पर्दछन् । बजेट तथा कार्यक्रम अर्थ मन्त्रालयबाट स्वीकृत गराउनुपर्ने, बजेट कार्यान्वयनमा अर्थ मन्त्रालयको सहमति लिनुपर्ने, लेखापरीक्षणमा संलग्न रहने कर्मचारीलाई दिने सुविधा सम्बन्धमा अर्थ मन्त्रालयको स्वीकृति लिनुपर्ने जस्ता कार्यले अर्थ मन्त्रालय तालुक मन्त्रालयको रूपमा रहेको अनुभूत हुने हुँदा कार्यात्मक स्वतन्त्रतामा आँच आउने गरेको छ । आगामी दिनमा कार्यात्मक स्वतन्त्रता मजबुत हुने गरी कार्य प्रक्रिया एवं कानुनी व्यवस्था गर्नु आवश्यक देखिएको छ ।

लेखापरीक्षण कार्यविधि ऐन नियम तर्जुमा - लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ कार्यान्वयनमा रहेको छ । लेखापरीक्षण विधि, तरिका, क्षेत्र निर्धारण, नमूना छनौट, योजना तर्जुमा, कार्यान्वयन, प्रमाण सङ्कलन, अभिलेख, विश्लेषण, नतिजा, राय जारी गर्ने सम्बन्धमा लेखापरीक्षण कार्यविधि ऐन र नियमावली तर्जुमा गर्नुपर्ने आवश्यकता रहेको छ । लेखापरीक्षण कार्यलाई व्यवस्थित गर्नका लागि संवैधानिक तथा कानुनी व्यवस्थामा सम्बोधन गर्न आवश्यक देखिएको छ । संवैधानिक रूपमा लेखापरीक्षणको दायरा बढाउनुपर्ने तथा लेखापरीक्षणका आधुनिक मान्यताहरू जस्तै जोखिममा आधारित, सूचना प्रविधि, वातावरणीय, विधिविज्ञान, सामयिक लेखापरीक्षणजस्ता विषयहरूको लेखापरीक्षण गर्न विधि, प्रक्रिया र जनशक्ति व्यवस्थापन गर्न आवश्यक देखिएको छ भने लेखापरीक्षण व्यवस्थित गर्न लेखापरीक्षण कार्यविधि नियमावली तर्जुमा गर्न आवश्यक देखिएको छ ।

संगठन संरचना र कार्यक्षेत्र - नेपाल सरकारको बजेट आर्थिक कारोबार, कार्यालय संख्या सबैमा बढोत्तरी भएको छ । समयमा लेखापरीक्षण सम्पन्न गरी प्रतिवेदन दिनुपर्ने, स्थानीय तहको लेखापरीक्षण व्यवस्थापन गर्न प्रदेशमा कार्यालय स्थापना गर्न आवश्यक देखिएको अवस्थालगायत दातृ निकायको अनुरोध समेतका आधारमा विभिन्न आयोजना, कार्यक्रमहरूको कार्यमूलक लेखापरीक्षण गरी प्रतिवेदन दिनुपर्ने, निश्चित अवधिभित्र आयोजना हिसाबको लेखापरीक्षण सम्पन्न गरी प्रमाणीकरण गर्नुपर्ने, लेखापरीक्षणका नवीन अबधारणाको कार्यान्वयन गर्नुपर्ने लगायतका कारणबाट कार्यालयको संगठन संरचना र कार्यक्षेत्रमा समयानुकूल सुधार गर्नुपर्ने देखिएको छ ।

लेखापरीक्षण मानदण्ड, मार्गनिर्देशन, आचारसहिता - लेखापरीक्षण मानदण्ड र क्षेत्रगत मार्गनिर्देशनहरू र आचारसंहिता अद्यावधिक गर्नुपर्ने आवश्यकता रहेको छ । उक्त मानदण्ड तथा क्षेत्रगत मार्गदर्शनलाई लेखापरीक्षणको मूलमन्त्रको रूपमा कार्यान्वयन गर्नका लागि चेकलिष्ट, फर्मेट तथा टुलकिटहरू विकास गर्नुपर्ने आवश्यकतालाई प्राथमिकता दिई लेखापरीक्षणको विश्वसनीयता अभिवृद्धि गर्नुपर्ने आवश्यकता रहेको छ । त्यस्तै आचारसंहितामा सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरूको अन्तर्राष्ट्रिय संगठनद्वारा स्वीकृत आचारसंहिता र सरोकार पक्षहरूबाट प्राप्त गुनासा एवं सुझावहरूलाई समेटेर पेशागत आचारसंहिता तर्जुमा गरी लागू गर्नुपर्ने देखिन्छ ।

आन्तरिक सुशासन - लेखापरीक्षण कार्य प्रभावकारिता अभिवृद्धि गर्ने अप्रत्यक्ष औजारको रूपमा आन्तरिक सुशासन (Internal Governance) लाई लिन सकिन्छ । आन्तरिक सुशासनअन्तर्गत कर्मचारीको क्षमता विकास, पूर्वाधार विकास, प्राप्त स्रोत साधनको महत्तम उपयोग, पारदर्शिता, जवाफदेहिता, सूचना सञ्चार, खुलापन, गुनासो व्यवस्थापन, सार्वजनिक सुनुवाइ, कार्यप्रक्रिया सरलीकरण सुविधा पहुँचमा समानता आदि विषयहरू पर्दछन् । यी विषयहरूमा नेतृत्व तथा व्यवस्थापनबाट उचित सम्बोधन गरी आन्तरिक सुशासनको प्रत्याभूति गरिनुपर्दछ । विद्यमान भौतिक पूर्वाधार, उपकरण व्यवस्थापन, सूचना मैत्री व्यवस्था, मापदण्डअनुसारको फर्निचर, कार्यकक्ष, सूचना प्रविधिको उपयोग, सवारीसाधनको व्यवस्था आदिमा सुधार योजनासहित कार्य गर्नुपर्ने देखिएको छ ।

क्षमता विकास, तालिम - लेखापरीक्षण योजना तर्जुमा, कार्यान्वयन तथा प्रतिवेदन तयारी सम्बन्धी कार्यमा कर्मचारीहरूको प्रत्यक्ष संलग्नता रहने भएकोले सो कार्य व्यवस्थापनमा समय तथा स्रोत साधनको प्रभावकारी उपयोगका लागि कर्मचारीहरूको क्षमता विकाससम्बन्धी कार्यक्रमहरू सञ्चालन गर्नुपर्ने आवश्यकता रहेको छ । कर्मचारीहरूको क्षमता विकासका लागि तालिमको आवश्यकता निर्धारण गरी स्वदेशी तथा विदेशी तालिमको क्षेत्र विस्तार गर्नुपर्ने, तालिममा मनोनयन गर्ने आधारहरू पारदर्शी गर्नुपर्ने देखिन्छ ।

लेखापरीक्षण व्यवस्थापन सफ्टवेयर - नेपाल लेखापरीक्षण व्यवस्थापन सफ्टवेयर (Nepal Audit Management Software – NAMS) कार्यान्वयनमा रहेकोले यसको संस्थागत विकास गरी लेखापरीक्षण योजना तर्जुमा, कार्यान्वयन, प्रतिवेदन र अनुगमन परीक्षणका सबै प्रक्रियाहरू समावेश गरी नियमित सुधार गर्नुपर्दछ । यसबाट लेखापरीक्षण व्यवस्थापन, अभिलेख व्यवस्था र सम्परीक्षण कार्य सहज भई समयमा लेखापरीक्षण सम्पन्न गर्न सघाउ पुग्नेछ ।

सार्वजनिक लेखा समितिसँग समन्वय - लेखापरीक्षण व्यवस्थापन सुधारमा सार्वजनिक लेखा समितिको भूमिका महत्वपूर्ण हुने भएकोले सार्वजनिक लेखा समितिसँग समन्वय सहकार्य गर्नुपर्ने आवश्यकता रहेको छ । महालेखा परीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदन उपर सार्वजनिक लेखा समितिमा समयमै छलफल हुने, निर्णय हुने र भएका निर्णयहरू कार्यान्वयनको अनुगमन हुने व्यवस्था मिलाएमा प्रतिवेदनमा उल्लेखित व्यहोराहरू फर्स्यौट हुने र वित्तीय अनुशासन कायम हुन सघाउ पुग्ने देखिन्छ ।

कार्यकारिणीसँगको सम्बन्ध - लेखापरीक्षण गर्ने र गराउने निकायबीचको समन्वय, सूचना एवं विवरणको आदान प्रदानलगायतका कार्यमा समन्वय आवश्यक देखिएको छ । समयममा लेखापरीक्षण

प्रतिवेदन जारी गर्ने र तोकिएको म्यादभित्र बेरुजू फर्स्यौंट गरी फरफारख गर्ने व्यवस्था अवलम्बन गरिएमा वित्तीय अनुशासन कायम हुने देखिन्छ ।

निष्कर्ष

सार्वजनिक वित्तीय उत्तरदायित्व जवाफदेहिता, वित्तीय अनुशासन र पारदर्शिताका लागि समग्र राज्यको क्रियाकलापको मूल्याङ्कन गर्ने कार्यमा स्वीकृत आधार, मानदण्ड, क्षेत्रीय एवं पेशागत संगठनको सहकार्य र अन्तर्राष्ट्रिय असल अभ्यासको अवलम्बन गरिएको छ । कुनै पनि संगठनको संस्थागत क्षमता विकास नगरी गुणस्तरीय, विश्वसनीय र प्रभावकारी सेवा प्रवाहको अपेक्षा गर्न सकिँदैन । संस्थागत विकासको पक्ष भनेको कार्य प्रभावकारिता हो । महालेखापरीक्षकको कार्यालयको संस्थागत प्रभावकारिता सम्बन्धमा विद्यमान कार्यप्रणाली सुधार गर्न आवश्यकता रहेको छ । वित्तीय पारदर्शिता, जवाफदेहिता र मुलुकको समग्र आर्थिक प्रशासनलाई नागरिकका सेवा सुविधामा सरल सम्बाहकको रूपमा लैजानुको लागि कार्यरत कर्मचारीको वैज्ञानिक तवरले व्यवस्थापन गर्नु र उक्त कर्मचारीको मनोवल उच्च राखी मुलुकको सुशासनको लागि पहरेदारी गर्नुपर्ने आजको आवश्यकता रहेको छ । यसका लागि यो संस्थालाई स्वतन्त्र र नमूना संगठनको रूपमा परिचित गराउन, लेखापरीक्षण गुणस्तर सुधार गर्न सुशासनको अनुभूति प्रत्येक लक्षित वर्गमा प्रदर्शित गराउन, परिवर्तित वातावरण र अवस्थामा सरोकारवालाहरूको आकाङ्क्षा पूरा गर्न, पेशागत आचरणको पालना गराउँदै संस्थाको छवि उच्च राख्न, सरकारलाई जवाफदेही र जिम्मेवार बनाउँदै लेखापरीक्षणको नतिजाको समय सापेक्ष कार्यान्वयन गर्नका लागि महालेखापरीक्षकको कार्यालयमा कार्यरत जनशक्तिको यथोचित व्यवस्थापन गरी गुणस्तरीय लेखापरीक्षण व्यवस्थापन गर्न आवश्यक देखिएको छ ।

सन्दर्भ सामग्री

- नेपालको संविधान, २०७२
- लेखापरीक्षण ऐन, २०७५
- निजामती सेवा सेन, २०४९ (संशोधन सहित)
- इन्टोसाई लेखापरीक्षण मानदण्ड तथा लेखापरीक्षण आचारसंहिता
- लेखापरीक्षण संस्थाको स्वतन्त्रतासम्बन्धी लीमा घोषणा पत्र, १९७७ र मेक्सिको घोषणा पत्र, २००७
- व्यवस्थापिका-संसद, सार्वजनिक लेखा समितिको प्रतिवेदनहरू
- विभिन्न अध्ययन प्रतिवेदनहरू

वित्तीय संघीयतामा वित्त अन्तरसम्बन्ध

- डा. दामोदर रेग्मी
सचिव नेपाल सरकार

वित्तीय संघीयता

संघीयता उच्चतम प्रजातान्त्रिक आचरणले युक्त शासन प्रणाली हो । राज्यसत्ताको अधिकार प्रयोग राज्यका बहु सरकारहरूबीच विनियोजन गरी शासकीय क्रियाकलापमा बढीभन्दा बढी जनतालाई संलग्न गराउने राजनीतिक प्रक्रिया संघीयताको मूल मर्म हो । यसैले पनि संघीय शासन प्रणाली बढी प्रजातान्त्रिक र सहभागितामूलक हुन्छ । यसै पृष्ठभूमिमा संघीयता लोकतन्त्र र शासकीय अभ्यासमा सर्वसाधारणको सहभागिता र अवसरको सुनिश्चितता गर्ने संयन्त्र मात्र नभई यसले समाजमा विद्यमान सामाजिक, आर्थिक, सांस्कृतिक विविधतालाई पनि सम्बोधन गरी शासन प्रणालीप्रति जन अपनत्व जुटाउने उद्देश्य राखेको हुन्छ ।

संघीयताको सफल कार्यान्वयन गर्न वित्तीय संघीयता आवश्यकीय शर्त हो । संघीयता भन्नु नै राज्य सञ्चालन र निर्णय प्रक्रियालाई समाजको तल्लो तह वा जनताको आधारभूत तहसम्म पुऱ्याउनु हो । संघीयताको सफल कार्यान्वयन गर्न सबै तहका सरकारहरूबीच स्वस्थ, पारदर्शी तथा सन्तुलित वित्तीय व्यवस्था आवश्यक छ । अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापनअन्तर्गत संघीय इकाइहरूबीच वित्त हस्तान्तरण, खर्च, ऋण, अनुदान, बजेट, राजस्व व्यवस्थापन, वितीय सुशासनलगायतका आर्थिक विषयहरू पर्दछन् । अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापनलाई अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरण पनि भनिन्छ । यस्तो हस्तान्तरण संघीय सरकारबाट प्रदेश तथा स्थानीय सरकारमा, प्रदेश सरकारबाट स्थानीय तहमा हुने गर्दछ। संविधानको परिधिभित्र रही राजस्वसम्बन्धी कानुनको निर्माण, करको दर तथा दायरा निर्धारण, राजस्व परिचालन, राजस्व परिचालनसम्बन्धी क्षमता विकास तथा राजस्वको उचित व्यवस्थापनलगायतका विषयहरू र सम्बन्धित सरकारले आफूलाई प्राप्त भएको कार्यहरू सम्पन्न गरी जनताको माझ सुशासनको अनुभूति दिलाउनको लागि आफूलाई वित्त हस्तान्तरणको माध्यमबाट प्राप्त हुने स्रोतसाधन, आफ्नै राजस्व परिचालनबाट प्राप्त हुने रकममात्र नभएर आन्तरिक तथा वैदेशिक ऋण लिन सक्ने वा परिचालन गर्न सक्ने विषयहरू मुख्य रूपमा अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापनको क्षेत्रअन्तर्गत पर्ने विषयहरू हुन् । बजेट तर्जुमा गर्ने, पारित गर्ने र कार्यान्वयन गर्ने दायित्व तत् तत् तहको सरकारको कार्यक्षेत्रभित्र पर्न गएको छ । वित्तीय संघीयताले मूलतः सरकारको स्रोतको हस्तान्तरण गरी प्रादेशिक र स्थानीय तहका सरकारहरूलाई स्रोतको सुनिश्चितता गराउने र सरकारहरूबीच वित्तीय सहकार्यको संस्कृतिको परिकल्पना गरेको हुन्छ । वित्तीय संघीयताले वित्तको हस्तान्तरण, राजस्वको बाँडफाँड र आन्तरिक राजस्व सङ्कलनको अधिकारको सुनिश्चितता गरेको हुन्छ ।

वित्तीय समताको लागि वित्तीय संघीयता

वित्तीय संघीयताले माथिल्लो तहको सरकारसँग रहेको वित्तीय स्रोतको हस्तान्तरण, विभिन्न अनुदानहरूको उपलब्धता, राजस्वको बाँडफाँड र आन्तरिक राजस्व सङ्कलन जस्ता अधिकारको सुनिश्चितता विषय समेटेको हुन्छ । स्रोतको हस्तान्तरणले मूलतः वित्तीय समानताको अवधारणा लिएको हुन्छ । यस

अवधारणा अनुसार सबै तहहरूमा वित्त हस्तान्तरणमा न्यूनतम सीमा निर्धारण गरिएको हुन्छ । संघीयताले समानता भन्दा पनि समतामा जोड दिने हुँदा वित्तीय संघीयताले वित्तीय समतालाई प्रवर्द्धन गर्न स्थान विशेषको आवश्यकताको आधारमा न्यूनतम सीमाभन्दा बढी थप स्रोतको उपलब्ध हुनुपर्ने कुरामा जोड दिने गर्दछ। वित्तीय समानता वा समताको अवधारणाले स्रोतको प्रवाहको पारदर्शी सुनिश्चितताको साथसाथै स्रोतको विवेकपूर्ण उपयोग र उत्पादकत्व अभिवृद्धिको माग गर्दछ । यसको साथसाथै आउने अन्य आयामहरूमा सार्वजनिक वित्तको कुशल प्रयोगका लागि समष्टिगत स्थायित्व कायम गर्न वित्तका नयाँ सम्भावनाहरूको खोजी, सहवित्तीयकरणको प्रभावकारिता, वित्तीय उत्पादकत्व र सुशासन आदि पर्दछन् ।

वित्त हस्तान्तरणले निम्न सिद्धान्त अनुरूप वित्त हस्तान्तरण हुनुपर्ने मान्यता राख्दछः

- समतामूलक वितरणको सिद्धान्त
- आवश्यकताको सिद्धान्त
- समान अवसरको सिद्धान्त
- निष्पक्षताको सिद्धान्त
- स्वच्छताको सिद्धान्त
- सामर्थ्यताको सिद्धान्त
- पूर्वानुमानको सिद्धान्त

वित्तीय समतालाई प्रवर्द्धनको लागि सरकारी वित्तहरूको हस्तान्तरण

अनुदानहरूको वितरण

क. वित्तीय समानीकरण अनुदान

नेपाल सरकारले प्रदेश तथा स्थानीय तहको खर्चको आवश्यकता र राजस्वको क्षमताको आधारमा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिसमा प्रदेश र स्थानीय तहलाई वित्तीय समानीकरण अनुदान दिने गर्दछ । यसै गरी प्रदेशले नेपाल सरकारबाट प्राप्त अनुदान र उठेको राजस्वलाई प्रदेशभित्रका स्थानीय तहको खर्चको आवश्यकता र राजस्वको क्षमताको आधारमा वित्तीय समानीकरण अनुदान दिने गर्दछ ।

ख. सशर्त अनुदान

नेपाल सरकारले प्रदेश वा स्थानीय तहलाई कुनै योजना कार्यान्वयन गर्नका लागि आवश्यक शर्त तोकी अनुदान दिने गर्दछ । यसै अनुरूप प्रदेशले पनि प्रदेश कानुनबमोजिम स्थानीय तहलाई सशर्त अनुदान दिने गर्दछ ।

ग. समपूरक अनुदान

नेपाल सरकारले प्रदेश वा स्थानीय तहलाई पुर्वाधार विकाससम्वन्धी कुनै योजना कार्यान्वयन गर्न देहायका आधारमा निश्चित प्रतिशत समपूरक अनुदान दिने गर्दछ । प्रदेशले आफ्नो कानुनबमोजिम स्थानीय तहलाई समपूरक अनुदान दिन सक्दछ ।

- योजनाको सम्भाव्यता

- योजनाको लागत
- योजनाबाट प्राप्त हुने प्रतिफल वा लाभ
- योजना कार्यान्वयन गर्न सक्ने वित्तीय तथा भौतिक क्षमता वा जनशक्ति
- योजनाको आवश्यकता र प्राथमिकता

घ. **विशेष अनुदान**

नेपाल सरकारले देहायको उद्देश्य प्राप्तिको लागि प्रदेश वा स्थानीय तहबाट सञ्चालन हुने कुनै खास योजनाको लागि विशेष अनुदान प्रदान गर्न सक्दछ ।

- शिक्षा, स्वास्थ्य, खानेपानी जस्ता आधारभूत सेवाको विकास र आपूर्ति गर्ने
- अन्तर प्रदेश वा अन्तर स्थानीय तहको सन्तुलित विकास गर्ने
- आर्थिक सामाजिक वा अन्य कुनै प्रकारले विभेदमा परेको वर्ग वा समुदायको उत्थान वा विकास गर्ने
- प्रदेशले स्थानीय तहलाई प्रदेश कानुनबमोजिम विशेष अनुदान प्रदान गर्न सक्दछ ।

राजस्व सङ्कलनको एकल र साझा क्षेत्राधिकार

नेपालको संविधानको धारा ६० ले राजस्व सङ्कलन र परिचालनको अधिकार संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको हुने व्यवस्था गरेको छ । संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नो आर्थिक अधिकारक्षेत्रभित्रको विषयमा कर लगाउन र ती स्रोतहरूबाट राजस्व उठाउन सक्ने व्यवस्था गरेको छ । साथै साझा सूचीभित्रको विषयमा र कुनै पनि तहको सूचीमा नपरेका विषयमा भने कर लगाउने र राजस्व उठाउने व्यवस्था नेपाल सरकारले निर्धारण गरेबमोजिम हुने व्यवस्था छ । नेपाल सरकारले सङ्कलन गरेको राजस्व संघ, प्रदेश र स्थानीय तहलाई न्यायोचित वितरण गर्ने व्यवस्था मिलाउनुपर्ने र संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच राजस्वको बाँडफाँड गर्दा सन्तुलित र पारदर्शी रूपमा गर्नुपर्ने व्यवस्था संविधानको अर्को राम्रो पक्षको रूपमा रहेको छ । यी प्राबधानहरूले संघीय संरचनाका हरेक तहमा स्रोतको सुनिश्चितता हुन पुगेको छ । अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ बमोजिम संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले लगाउन सक्ने कर तथा गैरकर निम्नानुसार रहेका छन्:

- नेपाल सरकारले लगाउन सक्ने करः भन्सार महसुल, अन्तःशुल्क, मूल्य अभिवृद्धि कर, संस्थागत आयकर, व्यक्तिगत आयकर, पारिश्रमिक कर,
- नेपाल सरकारले लगाउन सक्ने गैरकरः राहदानी शुल्क, भिसा शुल्क, पर्यटन दस्तुर, सेवा शुल्क दस्तुर, जुवा, चिट्ठा, क्यासिनो, दण्ड जरिवाना,
- प्रदेशले लगाउन सक्ने करः घर जग्गा रजिष्ट्रेशन शुल्क, सवारीसाधन कर, मनोरञ्जन कर, विज्ञापन कर, कृषि आयमा कर,
- प्रदेशले लगाउन सक्ने गैरकरः सेवा शुल्क दस्तुर, पर्यटन शुल्क दण्ड जरिवाना,
- स्थानीय तहले लगाउन सक्ने करः सम्पत्ति कर, घर वहाल कर, घर जग्गा रजिष्ट्रेशन शुल्क, सवारीसाधन कर, भूमिकर (मालपोत), मनोरञ्जन कर, विज्ञापन कर, व्यवसाय कर,
- स्थानीय तहले लगाउन सक्ने गैरकरः सेवा शुल्क दस्तुर, पर्यटन शुल्क दण्ड जरिवाना ।

नेपाल सरकार, प्रदेश तथा स्थानीय तहले प्रचलित कानुनबमोजिम लागेको आफ्नो अधिकार क्षेत्रभित्रको दण्ड जरिवाना उठाउन सक्ने व्यवस्था छ । प्रदेश तथा स्थानीय तहले कर लगाउँदा राष्ट्रिय आर्थिक नीति वस्तु तथा सेवाको ओसार पसार, पुँजी तथा श्रम बजार, छिमेकी प्रदेश र स्थानीय तहलाई प्रतिकूल नहुने गरी लगाउनुपर्नेछ । नेपाल सरकारले संघीय कानुनबमोजिम प्राकृतिक स्रोतमा रोयल्टी लगाउन र उठाउन सक्नेछ । गैरकर निर्धारणका आधार - नेपाल सरकार, प्रदेश र स्थानीय तहले वस्तु वा सेवाको लागत, सञ्चालन र सम्भार खर्चलाई आधार मानी गैरकरका दर निर्धारण गर्नुपर्नेछ ।

वित्तीय स्रोतको न्यायोचित वितरणका आधारहरू

संवैधानिक व्यवस्थाअनुरूप नेपालमा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहमा तत् तत् तहका सरकारहरू गठन भैसकेको छ । यी वहु सरकारहरूबीच भएको राज्य शक्तिको बाँडफाँडलाई सार्थक रूपमा प्रयोग गर्न वित्तीय स्रोतको बाँडफाँडले महत्वपूर्ण भूमिका खेल्दछ । राष्ट्रिय वित्तीय स्रोतको न्यायोचित वितरणले संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्ना आवश्यकताहरूलाई खर्चको माध्यमद्वारा प्राथमिकतामा रुपान्तरण गर्न सक्दछन् । प्रदेश र स्थानीय तहहरूबीच आवश्यकता, साधन स्रोतको उपलब्धता र क्षमतामा एकरूपता नभएको साथै निर्दिष्ट जिम्मेवारी पूरा गर्न आफ्नो आन्तरिक स्रोतमात्र पर्याप्त नहुने भएकोले संघीय सरकारले प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई राजस्व बाँडफाँड र वित्तीय हस्तान्तरणमार्फत स्रोतको व्यवस्था मिलाइदिनुपर्ने हुन्छ ।

सूत्रगत आधारमा राजस्व बाँडफाँड

नेपालको संविधानको धारा २५० तथा २५१ को मर्मलाई स्पष्ट रूपमा कार्यान्वयन गर्नका लागि तर्जुमा भएको राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ ले राजस्व बाँडफाँडमा सूत्रगत व्यवस्थाको लागि मूल आधारहरू र तिनको मापनको लागि सूचकाङ्कहरूको व्यवस्था गरेको छ ।

मूल आधार

- जनसंख्या र जनसांख्यिक वितरण
- क्षेत्रफल
- मानव विकास सूचकाङ्क
- खर्चको आवश्यकता
- राजस्व सङ्कलनमा गरेको प्रयास
- पूर्वाधार विकास
- विशेष अवस्था
- गरिबी सूचकाङ्क
- पूर्वाधार सूचकाङ्क
- न्यून विकास सूचकाङ्क

पूर्वाधार सूचकाङ्क

क. प्रदेश तह

- सडक घनत्व ८० प्रतिशत

- विद्युतको उपलब्धता १० प्रतिशत
- सूचना तथा सञ्चार प्रविधिको पहुंच १० प्रतिशत

ख. स्थानीय तह

- सडक घनत्व ५० प्रतिशत
- विद्युतको उपलब्धता ३० प्रतिशत
- सूचना तथा सञ्चार प्रविधिको पहुँच २० प्रतिशत

सामाजिक आर्थिक विभेद सूचकाङ्क

- आर्थिक विभेदको अवस्था ५० प्रतिशत
- सामाजिक विभेद ४५ प्रतिशत
- जलवायु परिवर्तनको जोखिम ५ प्रतिशत

न्यून विकास सूचकाङ्क

- पूर्वाधार विकास ७० प्रतिशत
- सेवा प्रवाहको लागत २० प्रतिशत
- आर्थिक सामाजिक विभेद १० प्रतिशत

वित्तीय संघीयतामा वित्त सम्बन्ध

वित्तीय संघीयतामा सरकारका सबै तहहरूवीच वित्त सम्बन्ध रहेको हुन्छ । कानुनमार्फत माथिल्लो तहको सरकारसँग रहेको वित्तीय स्रोतलाई तलका तहहरूलाई वित्त हस्तान्तरण, विभिन्न अनुदानहरूको उपलब्धता, राजस्वको बाँडफाँड र आन्तरिक राजस्व सङ्कलन अधिकारको सुनिश्चितता गरिएको हुन्छ । यस अवधारणाअनुसार सबै तहहरूमा वित्त हस्तान्तरणमा न्यूनतम सीमा निर्धारण गरिएको हुन्छ । संघीयताले समानताभन्दा पनि समतामा जोड दिने हुँदा वित्तीय संघीयताले वित्तीय समतालाई प्रवर्द्धन गर्न स्थान विशेषको आवश्यकताको आधारमा न्यूनतम सीमा भन्दा बढी थप स्रोतको उपलब्ध हुनुपर्ने कुरामा जोड दिने गर्दछ। यसको साथसाथै आउने अन्य आयाममा सार्वजनिक वित्तको कुशल प्रयोगका लागि समष्टिगत स्थायित्व कायम गर्न वित्तका नयां सम्भावनाहरूको खोजी, सहवित्तीयकरणको प्रभावकारिता, वित्तीय उत्पादकत्व र सुशासन पर्दछन् ।

वित्त हस्तान्तरणले समतामूलक वितरणको सिद्धान्त, आवश्यकताको सिद्धान्त, समान अवसरको सिद्धान्त, निष्पक्षताको सिद्धान्त, स्वच्छताको सिद्धान्त, सामर्थ्यताको सिद्धान्त र पूर्वानुमानको सिद्धान्तअनुरूप वित्त हस्तान्तरण हुनुपर्ने मान्यता राख्दछ । वित्तीय समतालाई प्रवर्द्धनको लागि सरकारी वित्तहरूको हस्तान्तरण एउटा राम्रो संयन्त्र हो जसमा अनुदानहरूको हस्तान्तरण र राजस्व बाँडफाँड गर्ने गर्दछ । नेपाल सरकारले प्रदेश तथा स्थानीय तहको खर्चको आवश्यकता र राजस्व क्षमताको आधारमा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिसमा प्रदेश र स्थानीय तहलाई वित्तीय समानीकरण अनुदान दिने गर्दछ । यसैगरी प्रदेशले नेपाल सरकारबाट प्राप्त अनुदान र उठेको राजस्वलाई प्रदेशभित्रका स्थानीय तहको खर्चको आवश्यकता र राजस्वको क्षमताको आधारमा वित्तीय समानीकरण अनुदान दिने गर्दछ ।नेपाल सरकारले प्रदेश वा स्थानीय तहलाई कुनै योजना कार्यान्वयन गर्नका लागि आवश्यक शर्त तोकि अनुदान

दिने गर्दछ । यसै अनुरूप प्रदेशले पनि प्रदेश कानुनबमोजिम स्थानीय तहलाई सशर्त अनुदान दिने गर्दछ। नेपाल सरकारले प्रदेश वा स्थानीय तहलाई पूर्वाधार विकाससम्वन्धी कुनै योजना कार्यान्वयन गर्न समपूरक अनुदान दिने गर्दछ । प्रदेशले आफ्नो कानुनबमोजिम स्थानीय तहलाई समपूरक अनुदान दिन सक्दछ । नेपाल सरकारले प्रदेश वा स्थानीय तहबाट सञ्चालन हुने कुनै खास योजनाको लागि विशेष अनुदान प्रदान गर्न सक्दछ । प्रदेशले स्थानीय तहलाई प्रदेश कानुनबमोजिम विशेष अनुदान प्रदान गर्न सक्दछ ।

नेपालको संविधानको धारा ६० ले राजस्व सङ्कलन र परिचालनको अधिकार संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको हुने व्यवस्था गरेको छ । संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नो आर्थिक अधिकारक्षेत्रभित्रको विषयमा कर लगाउन र ती स्रोतहरूबाट राजस्व उठाउन सक्ने व्यवस्था गरेको छ । साथै साझा सूचीभित्रको विषयमा र कुनै पनि तहको सूचीमा नपरेका विषयमा भने कर लगाउने र राजस्व उठाउने व्यवस्था नेपाल सरकारले निर्धारण गरेबमोजिम हुने व्यवस्था छ। नेपाल सरकारले सङ्कलन गरेको राजस्व संघ, प्रदेश र स्थानीय तहलाई न्यायोचित वितरण गर्ने व्यवस्था मिलाउनुपर्ने र संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच राजस्वको बाँडफाँड गर्दा सन्तुलित र पारदर्शी रूपमा गर्नुपर्ने व्यवस्था संविधानको अर्को राम्रो पक्षको रूपमा रहेको छ। यी प्राबधानहरूले संघीय संरचनाका हरेक तहमा स्रोतको सुनिश्चितता हुन पुगेको छ ।

आन्तरिक मूल्य अभिवृद्धि कर र अन्तःशुल्क सङ्कलन गर्ने जिम्मा संघीय सरकारको अधिकार क्षेत्रभित्र परेको भए तापनि यी करहरू र प्राकृतिक स्रोतको रोयल्टी तीनै तहका सरकारहरूवीच बाँडफाँड हुने गर्दछ । संघले सङ्कलन गरेको मूल्य अभिवृद्धि कर र आन्तरिक अन्तःशुल्कको ७० प्रतिशत संघीय सञ्चित कोषमा, १५ प्रतिशत प्रदेश सञ्चित कोषहरूमा र बाँकी १५ प्रतिशत स्थानीय सञ्चित कोषहरूमा जम्मा हुने गर्दछ । प्राकृतिक स्रोतको रोयल्टी अन्तर्गत पर्वतारोहण, विद्युत, वन, खानी तथा खनिज, पानी तथा अन्य प्राकृतिक स्रोत पर्दछन् । यी प्राकृतिक स्रोतहरूबाट प्राप्त रोयल्टी शुरुमा संघीय विभाज्य कोषमा जम्मा हुने र तत्पश्चात नेपाल सरकारलाई ५० प्रतिशत, सम्बन्धित प्रदेशलाई २५ प्रतिशत र सम्बन्धित स्थानीय तहलाई २५ प्रतिशत बाँडफाँड हुने गर्दछ। नेपाल सरकार, प्रदेश र स्थानीय तहलाई प्रदान गरिने प्राकृतिक स्रोतको रोयल्टीको बाँडफाँड राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिसमा नेपाल सरकारले प्रत्येक पाँच वर्षमा पुनरावलोकन गरी नेपाल राजपत्रमा सूचना प्रकाशन गरी हेरफेर गर्न सक्ने व्यवस्था रहेकोछ ।

संवैधानिक व्यवस्थाअनुरूप नेपालमा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहमा तत् तत् तहका सरकारहरू गठन भैसकेको छ । यी वहु सरकारहरूबीच भएको राज्य शक्तिको बाँडफाँडलाई सार्थक रूपमा प्रयोग गर्ने वित्तीय स्रोतको बाँडफाँडले महत्वपूर्ण भूमिका खेल्दछ । वित्तीय स्रोतको न्यायोचित वितरणले संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्ना आवश्यकताहरूलाई खर्चको माध्यमद्वारा प्राथमिकतामा रुपान्तरण गर्न सक्दछन् । प्रदेश र स्थानीय तहहरूको आवश्यकता, साधन स्रोतको उपलब्धता र क्षमतामा एकरूपता नभएको र निर्दिष्ट जिम्मेवारी पूरा गर्न आफ्नो आन्तरिक स्रोत मात्र पर्याप्त नहुने भएकोले संघीय सरकारले प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई राजस्व बाँडफाँड र वित्तीय हस्तान्तरण को व्यवस्था मिलाई दिनुपर्ने हुन्छ । नेपालको संविधानको धारा २५० तथा २५१ को मर्मलाई स्पष्ट रूपमा कार्यान्वयन गर्नका लागि तर्जुमा भएको राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ ले राजस्व बाँडफाँडमा सूत्रगत व्यवस्थाको लागि मूल आधारहरू र तिनको मापनको लागि सूचकाङ्कहरूको व्यवस्था गरेको छ । यसमा मूल आधारहरूमा जनसंख्या र जनसांख्यिक वितरण, क्षेत्रफल, मानव विकास सूचकाङ्क, खर्चको आवश्यकता, राजस्व सङ्कलनमा गरेको प्रयास, पूर्वाधार विकास, विशेष अवस्था, गरिवी सूचकाङ्क पूर्वाधार सूचकाङ्क, न्यून विकास सूचकाङ्क पर्दछन् । संघीय संरचनाका

तीन तहवीचको यो वित्तीय अन्तरसम्बन्धले संविधानले परिकल्पना गरेको सहकारिता, समन्वय र सह अस्तित्वको अवधारणलाई सार्थक वनाउन सहयोग गरेको छ। संघ, प्रदेश र स्थानीय तहवीचको यो वित्तीय अन्तरसम्बन्धले वित्तीय स्रोतको न्यायोचित वितरणमा योगदान गर्दछ ।

राजस्व र व्ययको अनुमान प्रस्तुतिको पूर्वनिर्धारित तिथि

- नेपाल सरकारको अर्थ मन्त्रीले प्रत्येक वर्ष जेठ १५ गतेभित्र संघको दुवै सदनको संयुक्त बैठकमा राजस्व र व्ययको अनुमान पेस गर्नुपर्दछ ।
- प्रदेशको अर्थ मन्त्रीले प्रत्येक आर्थिक वर्षको लागि प्रत्येक वर्ष असार १ गतेभित्र प्रदेश सभा समक्ष राजस्व र व्ययको आर्थिक अनुमान पेस गर्नुपर्दछ ।
- गाउँपालिका र नगरपालिकाले प्रत्येक आर्थिक वर्षको राजस्व र व्ययको अनुमान स्थानीय कानुनबमोजिम प्रत्येक वर्ष असार १० गतेभित्र गाउँ सभा वा नगर सभामा पेस गरी मसान्त भित्रमा पारित गराउनुपर्दछ।

अर्थतन्त्रलाई बढी सम्भावनायुक्त बनाउनुपर्ने दायित्व

संघीय शासन प्रणालीले अर्थतन्त्रलाई बढी सम्भावनायुक्त वनाउने सामर्थ्य राख्ने गर्दछ । नेपालको विद्यमान सानो आकारको अर्थतन्त्रलाई बढी सम्भावनायुक्त बनाउनुपर्ने अवसर र चुनौती संघीयताको सन्दर्भमा संघीय सरकारहरूसँग रहेको छ । संघीय शासन प्रणाली तुलनात्मक रूपमा महंगो शासन प्रणाली हो । राम्रो र गुणस्तरयुक्त वस्तुको लागत मूल्य र सम्भार खर्च स्वभाविकै रूपले बढी हुन्छ तर यस्ता वस्तु बढी टिकाउ पनि हुन्छ । संघीयतामा खर्चको आयामलाई गुणात्मक उपलब्धिको सकारात्मक परिवेशमा हेरिनुपर्दछ । यसै कारणले पनि संघीयतामा खर्चको आर्थिक मूल्यलाई जनताको निकटतम दूरीमा रहने शासकीय एकाईहरूको उपस्थितिले जनअपनत्वमार्फत सिर्जना हुनुपर्ने सामाजिक मूल्यले भरथेग गर्न सक्नै पर्दछ । शासकीय प्रणालीमा जनअपनत्व स्थापित गर्न सकिएमा राजनीतिक स्थिरता कायम भै विकास निर्माण र आर्थिक समृद्धिका प्रयासहरूले सहजीकरणको अनुभूति गर्न सक्दछन् । यसका लागि जनअपनत्वयुक्त सामाजिक मूल्यको सवलीकरण गर्दै शासन प्रणालीलाई आर्थिक रूपले सम्भावनायुक्त बनाउनुपर्दछ । यसको अतिरिक्त बहु सरकारको अवधारणाले अर्थतन्त्रलाई थप चलायमान बनाउन सक्ने पनि अवसर रहेका हुन्छन्। यसका लागि क्षेत्र विशेषको तुलनात्मक लाभ र प्रतिस्पर्धी क्षमताको उपयोग र सहयोग आदान प्रदानमा सबै तहका सरकारहरूवीच उचित समन्वय आवश्यक पर्दछ । साथै उपलब्ध सीमित साधन स्रोतको विवेकपूर्ण प्रयोग, खर्चमा मितव्ययिता तथा उत्पादकत्व अभिवृद्धि गर्ने रणनीति, करको दायरामा विस्तार, राजस्व चुहावट नियन्त्रण आदि सबै तहका सरकारहरूको साझा एजेन्डा र आ-आफ्नो तहमा प्राथमिकताको विषय बन्नु जरुरी छ ।

व्यवस्थित लेखा प्रणाली

भिन्न तहका सरकार र अन्तर्गतका निकायहरूले राजस्व, आम्दानी, खर्चलगायतका विवरणहरू लेखा प्रणालीमा समावेश गर्नुपर्दछ । हाल संघ तथा प्रदेश सरकारका निकायहरूको लागि कम्प्युटराइज्ड सरकारी लेखा प्रणाली कार्यान्वयन भैरहेको छ । भर्खरै स्थानीय तहको आर्थिक कार्यप्रणाली, लेखाङ्कनको आधार एवं ढाँचा र पद्धतिमा एकरूपता कायम गरी सरल र व्यवस्थित गराउने उद्देश्यले स्थानीय सञ्चितकोष व्यवस्थापन

प्रणाली विकास भएको छ । यसको लागि महालेखापरीक्षकबाट स्वीकृत एकीकृत खाता सूची र लेखा ढाँचा (मलेप फारामहरू) का आधारमा लेखा राख्ने गर्नुपर्दछ । प्रत्येक तहका सरकारको आय व्ययको नियमित रूपमा प्रतिवेदन गर्ने एवं एकीकृत गर्ने प्रक्रिया अझै व्यवस्थित हुन नसक्दा सरकारको समग्र हिसाब तयारीमा समस्या छ ।

आन्तरिक नियन्त्रण र वित्तीय अनुशासन

स्वः अनुशासनद्वारा वित्तीय अनुशासन कायम गर्ने मान्यता सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनको मूल आदर्श हो । यसका लागि आवश्यक आन्तरिक र वाह्य नियन्त्रण प्रणालीको व्यवस्था गरिनुपर्दछ । यसमा सबै तहका सरकारहरूले नेपाल सरकारको आर्थिक र वित्तीय नीति अनुसरण गर्नुपर्ने, आफ्नो सबै आय सम्बन्धित सञ्चित कोषमा दाखिला गर्नुपर्ने, खर्च गर्नुपर्ने रकम बजेटमा व्यवस्था हुनुपर्ने, सम्बन्धित व्यवस्थापिकाबाट बजेट स्वीकृत भएपछि मात्र खर्च गर्नुपर्ने, जुन प्रयोजनको लागि अनुदान प्राप्त भएको हो सोही प्रयोजनको लागि प्रयोग गर्नुपर्ने, पुँजीगत खर्चमा विनियोजन भएको रकम चालु खर्चमा रकमान्तर गर्न नपाइने, वित्तीय व्यवस्थापनसम्बन्धी कामकारबाही प्रचलित कानुनबमोजिम पारदर्शी रूपमा गर्नुपर्ने, आय विवरणको लेखापरीक्षण गरी पन्ध्र दिनभित्र विवरण सार्वजनिक गरिनुपर्ने, बजेट कार्यान्वयनको वार्षिक समीक्षा गरी तत्सम्बन्धी विवरण प्रत्येक वर्षको कार्तिक मसान्तभित्र सार्वजनिक गरिनुपर्ने, उपलब्ध साधन स्रोतको वितरण र खर्च गर्ने सामर्थ्यतामा सन्तुलन कायम गर्नुपर्ने, प्रभावकारी आन्तरिक नियन्त्रण र प्रणालीको विकास गरिनुपर्ने, सञ्चितकोषको यथार्थ अवस्थाको सम्प्रेषण गर्नुपर्ने, मध्यकालीन खर्च संरचना तयार गर्नुपर्ने विषयहरू पर्दछन् । त्यस्तैगरी आम्दानी र खर्चको व्यवस्थित अभिलेख प्रणाली तयार गर्ने र प्रयोग गर्ने, बजेट स्वीकृति पश्चात मात्र खर्च गर्ने प्रणालीको विकास गर्ने, खर्च गर्दा सम्बन्धित आर्थिक कार्यविधिसम्बन्धी कानुन, सार्वजनिक खरिदसम्बन्धी कानुनबमोजिमको खरिद गर्ने, खर्चको व्यावसायिक योजना, खरिद योजना बनाउने अनावश्यक खर्च नियन्त्रणका लागि आवश्यक निर्देशिकाहरू बनाउने, प्रत्येक चार चार महिनामा आन्तरिक लेखापरीक्षण गर्ने र आन्तरिक लेखापरीक्षणले देखाएका त्रुटिहरूमा सुधार गर्ने, वार्षिक रूपमा प्रत्येक तहले आ आफ्नो आर्थिक विवरणहरूको प्रतिवेदन तयार गर्ने र पेस गर्ने, अन्तिम लेखापरीक्षण गर्ने, बेरुजू फछ्यौंट गर्ने जस्ता विषयहरू वित्तीय अनुशासन कायम गर्ने संयन्त्रहरू हुन् । वित्तीय व्यवस्थापनको यो अनुशासनले वित्तीय साधन स्रोतको परिचालन, उपभोग र परिणाम प्राप्तिमा सहयोग गर्नुको साथसाथै सरकारको प्रभावकारिता र विश्वसनीयतामा वृद्धि गराउँदछ । यसले उपलब्ध साधन स्रोतको विवेकपूर्ण उपयोग गर्नमा सहयोग गर्दछ।

<u>सन्दर्भ सामग्री</u>

- नेपालको संविधान २०७२, काठमाडौः कानुन किताव व्यवस्था समिति
- अन्तर-सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४, काठमाडौः कानुन किताव व्यवस्था समिति
- रेग्मी, दामोदर (२०७५), संघीय शासन प्रणाली, सुशासन र विकास, काठमाडौः ऐश्वर्य प्रकाशन
- रेग्मी, दामोदर (२०७५), नेपालमा संघीयताका अवसर र चुनौतीहरू, काठमाडौः ऐश्वर्य प्रकाशन
- रेग्मी, दामोदर (२०७७), प्रशासनमा व्यावसायिकता र सदाचारिता, काठमाडौः ज्ञानज्योति बुक्स एण्ड पब्लिकेशन

- रेग्मी, दामोदर (२०७७), शासकीय प्रबन्ध प्रशासन र व्यवस्थापन, काठमाडौः अक्षरांक प्रकाशन
- रेग्मी, दामोदर (२०७७), शासन प्रणाली र सार्वजनिक मामिलाको व्यवस्थापन, काठमाडौः अक्षरांक प्रकाशन
- रेग्मी, डा.दामोदर (२०७८), अर्थ वित्त र राजस्व प्रशासन, काठमाडौः अक्षरांक प्रकाशन
- रेग्मी, डा.दामोदर (२०७८), शासकीय प्रबन्धका नवीनतम आयामहरू, काठमाडौः अक्षरांक प्रकाशन
- राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको प्रथम वार्षिक प्रतिवेदन, २०७६

मानव साधन परीक्षण



- गोपीनाथ मैनाली
पूर्व सचिव

विषय प्रवेश

मानव साधन व्यवस्थापन भन्नाले संगठनमा मानव साधनको प्राप्ति, विकास, उपयोग, उत्प्रेरणा र ज्ञानको पुस्तान्तरणसँग सम्बन्धित छ । अहिले सबै प्रकारका संगठनहरू आफ्नो उद्देश्य कसरी प्राप्त गर्ने भन्ने सघन चिन्तामा छन् । बाह्य प्रभाव र आन्तरिक मागका कारण पनि नेतृत्वमा संगठन विकासको गहकिलो दवाव परिरहेको पाइन्छ । निजी क्षेत्रका संस्थाहरू एकातर्फ मानव साधनको उपयुक्त व्यवस्थापन गर्न नसक्दा अस्तित्व गुमाइरहेका छन् भने अर्कोतर्फ मानव साधन विकास र उपयोग गर्न सक्दा निरन्तर सफलता हासिल गरिरहेका छन् । निजी क्षेत्र स्वैच्छिक रूपमा कार्य गर्ने चरित्रका कारण यदि असफल भए पनि समाज व्यवस्थामा त्यति ठूलो प्रभाव पर्दैन तर सार्वजनिक क्षेत्रका संस्थाहरू कार्यक्षेत्रको विस्तृतता, असीमित जनअपेक्षा र सार्वजनिक दायित्वका कारण कम प्रभावकारी हुँदा समग्र समाजमा प्रतिकूल प्रभाव पर्दछ । सरकारले के मात्र गर्नुपर्छ, उसमाथि जनताका अपेक्षा कति हुन्छन् भन्ने कुरा अनुमानभन्दा बाहिर अर्थात् व्यापक छ । सार्वजनिक संगठनहरू जनअपेक्षा अनुरूप क्रियाशील हुने विषय त्यहाभित्रको मानव साधन विकास र उपयोगमा भर पर्दछ ।

विश्वव्यापीकरण, उदारीकरण र शासकीय दर्शनमा आएको निरन्तर परिवर्तनले ल्याएका चुनौतीलाई सामना गर्न संगठनको व्यावसायिक रणनीति, प्रविधि ग्रहण क्षमता, गुणस्तर संवेदनशीलता, लक्ष्य प्रभावकारिता तथा व्यवस्थापन प्रणाली पक्षमा लगातार सुधार ल्याउनु आवश्यक देखिएको छ । परिवर्तनको माग तथा दवाव कुनै विन्दुमा पुगेर रोकिने होइन, गतिशील रूपमा अघि बढ्छ । संगठनका आधारभूत मूल्य उही रहे पनि लक्ष्य प्राप्तिका रणनीति, सरोकारसँगको सम्बन्ध संरचना र अन्तरक्रियाका विधिहरू बदलिने क्रममा छन्। यसले मानव साधन अभ्यासमा अन्तर्राष्ट्रिय मानकहरूको प्रयोगको माग गरेको छ । संगठनहरू जीवन्त बनाउन परिवेशका चुनौती संवोधन गर्ने क्षमता र कार्यसंस्कृति विकास अति आवश्यक मानिन्छ ।

नेपालमा मानव साधन विकास

नेपालमा सार्वजनिक संगठनहरू प्रभावकारी नभएको गुनासो लामो समयदेखि रहँदै आएको छ । निर्देशित राजनैतिक व्यवस्थाका समयमा सार्वजनिक संगठनहरू कानूनी शक्तिका आधारमा मात्र काम गर्थे तर उदार लोकतान्त्रिक व्यवस्थाको स्थापनापछि जनताप्रति उत्तरदायी सरकारको माग हुनु स्वभाविक हो। शासकीय व्यवस्थाको रक्तसञ्चार गरी जनता र सरकारबीचको सम्बन्ध सुमधुर बनाउने क्रियाशील संयन्त्र सार्वजनिक प्रशासन हो । तर केन्द्रीय कर्मचारी प्रशासन निकायले मानव साधनको व्यवस्थापन भन्दा पनि प्रशासन गर्न केन्द्रित रहेको पाइन्छ । भर्ना छनौट गर्ने निकायले ज्ञानयुक्त कर्मचारीको छनौट गर्न सके

पनि गुणयुक्त कर्मचारी छनौट गर्न सकेको छैन । ज्ञानलाई सूचना सङ्कलन र प्रस्तुति शैलीमा मापन गर्ने परम्परा रहेको पाइन्छ । गुण चाँही खास कार्यसम्पादनको सापेक्षिक सीप, क्षमता, अभिरुची र स्वभाव हो । ज्ञानयुक्त व्यक्ति भर्नाछनौट भएपछि कार्यसम्पादन गुणहरू स्वतः विकास गर्न सकिन्छ भन्ने आशयका कारण मानव साधन विकासलाई प्राथमिकतामा नराखिएको हुनसक्छ । तालिम तथा आन्तरिक कार्यपरिवेशले उपलब्ध गराउने जानकारीले सीप, क्षमता र स्वभाव विकास गर्न सकिन्छ भन्ने सजिलो सोचका कारण संगठन विकासको पक्ष उपेक्षित छ । व्यक्तिले प्राप्त गरेको क्षमता तथा अनुभवलाई पनि संस्थाले आफ्नो बनाएको छैन । व्यक्ति पनि संगठनले उपलब्ध गराएको अवसरबाट प्राप्त ज्ञान तथा क्षमतालाई संगठनमा दिन इच्छुक छैन । संगठन र व्यक्तिबीच मनोबैज्ञानिक सम्बन्ध पनि स्थापित हुन सकेको छैन । कर्मचारीलाई बारम्बार गरिने सरुवाका कारण संस्थात्मक सम्झना संरक्षित छैन ।

संगठनको प्रभावकारिता विश्लेषण गर्ने एक आधार व्यवस्थापन परीक्षण हो तर संघीय शासन पद्धति अवलम्वन गर्ने क्रमसंगै सामान्य प्रशासन मन्त्रालयले यसलाई प्राथमिकतामा राखेको छैन । साविक सामान्य प्रशासन मन्त्रालय संघीय मामिला मन्त्रालयमा एकीकृत भएपछि औपचारिक रूपमा हुँदै आएको व्यवस्थापन परीक्षण पनि प्रभावकारी देखिएको छैन । कार्यक्षेत्रगत अस्पष्टता पनि देखिएको छ । परिणामतः संगठन सुधारको आन्तरिक विवेचना पद्धति नै रोकिएको छ ।

महालेखापरीक्षकको कार्यालयबाट हुने गरेको कार्यमूलक लेखापरीक्षणमा व्यवस्थापनको विवेचना गरिन्छ तर त्यो समग्र व्यवस्थापन, नीति र उपलब्धिको परीक्षण हो, विशिष्टीकृत रूपमा मानव साधन अभ्यासको परीक्षण होइन । सरकारको समग्र कार्यस्तरमाथि जेजस्ता आलोचना प्रतिक्रिया रहँदै आएका छन्, त्यसले मानव साधन अभ्यासका चरणहरूलाई विस्तृत रूपमा परीक्षण गर्ने परिपाटीको आवश्यकता छ भन्ने संकेत गर्दछ । महालेखापरीक्षकको काम वित्तीय लेखापरीक्षण, कार्यमूलक लेखापरीक्षणका साथै विशेष लेखापरीक्षण गरी प्रतिवेदन दिने हो । यसरी दिएका प्रतिवेदनहरूको कार्यान्वयन स्थिति न्यून छ । यसर्थ सामयिक रूपमा छानिएका निकायको र वार्षिक रूपमा नेपाल सरकारको मानव साधन व्यवस्थापन परीक्षणको आवश्यकता छ । सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाले संवैधानिक व्यवस्था अनुरूप मानव साधन व्यवस्थापन परीक्षण गर्दा औल्याइएका कुराहरूलाई संवोधन गर्न सरकारलाई संवैधानिक दवाव पनि पर्न जान्छ । नेपाल सरकारको सार्वजनिक प्रशासन नीति पनि नभएको विद्यमान अवस्थामा कर्मचारी र राजनैतिक कार्यकारीबीचको सम्बन्ध र सीमा एवम् कर्मचारी र सेवाग्राहीबीचको सम्बन्ध सुधारका लागि पनि मानव साधन परीक्षणको परिपाटी बसाउन निकै आवश्यक छ ।

मानव साधन परीक्षणका कार्यक्षेत्र र औचित्य

मानव साधन व्यवस्थापन जनशक्ति योजनादेखि अवकाशसम्मका क्रियाकलापहरू समेटिन्छन् । जनशक्ति योजना, भर्ना छनौट, तालिम तथा अभिमुखीकरण, कर्मचारी उपयोग, कर्मचारी प्रोत्साहन र अवसर वितरण, आचरण व्यवस्था, नवीकरण प्रणाली र व्यवस्थापन सुधार जस्ता कार्यक्षेत्रले मानव साधन व्यवस्थापनलाई पूर्ण बनाउँछ । यी सबै पक्षमा सुधारको आवश्यकता रहेको छ ।

समाज, विश्वपरिवेश र शासकीय दर्शनमा आएको परिवर्तनले सवल मानव साधन व्यवस्थापन अभ्यासको माग गरेको छ, जसका लागि निरन्तर प्रतिस्पर्धा विकास (Enhancing Competencies), प्रतिवद्धता

(Commitment) र संस्कृति निर्माण (Culture building) का प्रक्रियाहरू पर्दछन् । यी तीन कुरा (3Cs) ले नै संगठनलाई उपलब्धिमूलक बनाउने गर्दछ ।

क्षमता विस्तारले लागत प्रभावकारिता र कार्यसञ्चालन दक्षता (Optimal efficiency), प्रतिवद्धताले काममा निरन्तर तयार रहने प्रवृत्ति (Effort), स्वयम् उत्साह (Zeal), भावनात्मक लगाव (Emotional involvement) र कार्यसन्तुष्टि (Enjoyment of the job) ल्याउँछ भने संस्कृतिले संगठनमा कार्यभावना जगाई अनुमानयोग्यता बढाउँछ, सेवा लागत घटाँउछ, प्रतिवद्धता बढाउँछ र अन्ततः संगठनलाई जीवन्त पार्दछ । प्रतिस्पर्धात्मक क्षमता, कार्यप्रतिवद्धता र कार्यसंस्कृति एक अर्कासँग पूरक रहन्छन् । एयुङ र वर्मानका अनुसार संगठनमा मानव साधन अभ्यासका तीन कार्यभूमिका रहन्छन्:

- सांगठनिक क्षमता निर्माण (Building critical organizational capabilities)
- कर्मचारी कार्य सन्तुष्टि विस्तार (Enhancing employee satisfaction)
- सेवाग्राही सन्तुष्टि सुधार (Improving customer satisfaction)

आधुनिक संगठनले आबद्ध मानव संसाधनको क्षमता विकास, कार्यसन्तुष्टि र सेवा प्रवाहको प्रभाकारितामा निरन्तर ध्यान दिनुपर्दछ ।

मानव साधन अभ्यासका रणनीति

प्रतिस्पर्धात्मक विश्वमा मानव साधन अभ्यास पनि परिर्वतनसँग अनुकूलित हुनुपर्दछ, अन्यथा संस्था र सेवाग्राहीको सम्बन्ध औपचारिक मात्र हुनजान्छ । आधुनिक सञ्जालीकृत समाजमा सेवाग्राहीसँगको व्यवहार जटिल बन्दै गएको छ । सेवाग्राही नयाँ नयाँ सन्तुष्टिको खोजी गरिरहेका छन् तर सार्वजनिक क्षेत्रको मानव साधन व्यवहार शास्त्रीय खालको छ । सेवाग्राहीको माग, प्रविधिको विकास र विश्वव्यापीकरणले बहुसीपयुक्त र निरन्तर सिकिरहने जनशक्तिको माग गरेको छ । यसलाई प्रवर्त्तनमुखी सरकार पनि भन्न सकिन्छ, जसका लागि चार रणनीति अवलम्वन गरिनुपर्दछः

- सांगठनिक व्यवसायसंग मानव साधन विकासको आवद्धता
- प्रणाली निर्देशित मानव साधन विकास
- कार्यमूलक संरचना र क्षमतायुक्त व्यवहार
- व्यावसायिक सदाचार र कार्यसंस्कृति विकास

परम्परागत संगठनहरू नीति संरचना विकासलाई संगठन विकाससँग आबद्धता गरेपछि जनशक्ति विकास हुन्छ भन्ने गतावधिक सोच राख्दछन् । आधुनिक पाँचौ पुस्ताको संगठन बहुसीपयुक्त एवम् स्वयम् प्रेरित मानव साधनको आग्रह गर्दछ । सांगठनिक प्रभावकारिताका लागि नीति, संगठन, कानुन, कार्यविधि जस्ता संरचनागत पक्षको भूमिका करिव ३० प्रतिशत मात्र रहन्छ भने बाँकी ७० प्रतिशत भूमिका व्यवहारजन्य पक्षको हुन्छ । त्यसले कार्यसंस्कृति निर्माण (आनिवानी, प्रवृत्ति र स्वयम् उत्साहमा रहने) मा ध्यान दिन्छ । यसर्थ रणनीतिक औजारहरू पनि आधुनिक अवधारणामा केन्द्रित गरिनुपर्दछ ।

मानव साधन विकासका तत्वहरू

व्यवस्थापनविद पारिक र रावका अनुसार मानव साधन विकासमा देहायका तत्वहरू रहन्छन्, जसलाई चरणबद्ध रूपमा संवोधन गरेर नै सांगठनिक उपलब्धि हासिल गर्न सकिन्छः

- वृत्ति प्रणाली (Career system)
  - जनशक्ति योजना र भर्ना
  - संभावना मूल्याङ्कन र प्रवर्द्धन
  - वृत्ति योजना र विकास
- कार्य योजना (Work planning)
  - भूमिका विश्लेषण
  - परिवेश विश्लेषण
  - उपलब्धि मूल्याङ्कन
- विकास प्रणाली (Development)
  - सिकाई र तालिम
  - उपलब्धि अनुगमन
  - कार्य अदलावदली
  - कर्मचारी विकास
- स्वयम् नवीकरण प्रणाली (Self renewal system)
  - भूमिका निर्वाह
  - संगठन विकास
  - कार्यमूलक अनुसन्धान
- संस्कृति प्रणाली (Culture system)
  - मानव साधन विकास संस्कृति
  - मूल्यको घोषणा
  - मूल्य अभिमुखीकरण
  - प्रोत्साहन र मान्यता
  - आन्तरिक सूचना प्रणाली
  - सञ्चार र अन्तर्क्रिया प्रणाली
  - कर्मचारी सशक्तिकरण

मानव संसाधन विकास गर्ने पक्ष ओझेलमा छ । यसमाथि गरिने लगानी र सशक्तीकरणलाई सतही रूपमा लिइदै आएको छ । मानव साधन व्यवस्थापन मानव पुँजी व्यवस्थापन हो भन्ने संगठनका नेतृत्व र नीतिशिल्पीहरूले बुझेका छैनन् । मानव साधनको स्तर हेर्न यी पाँच कारण र पाँच क्षेत्रको मेट्रिक्स (5 by 5 matrix) प्रयोगमा ल्याइन्छः

5 by 5 matrix	
कारक तत्वहरू	**क्षेत्रहरू**
१) पहिचान चरण	१) भर्ना छनौट, कायम राख्ने र अवकाश
२) वृत्ति प्रारूपण	२) प्रोत्साहन, उपलब्धि व्यवस्थापन
३) कार्यान्वयन चरण	३) वृत्ति विकास, आगामी योजना र तालिम
४) अवसर वितरण र कार्यप्रोत्साहन चरण	४) संगठन संस्कृति
५) अवकाश र नवीकरण चरण	५) मानव पुँजी सहजकर्ता

मानव साधन परीक्षण

मानव साधन परीक्षण मानव साधन विकास तथा उपयोगको लेखाङ्कन तथा मूल्याङ्कन विधि हो । कुनै पनि संगठनमा मानव साधन विकास संयन्त्र (HRD Instrument), प्रक्रिया (Process), प्रतिफल (Outcomes) र संगठनको प्रभावकारिता (Organizational effectiveness) को अन्तरसम्बन्ध रहन्छ । परीक्षणले यसलाई देखाउँछ । प्रायः HRD Score Card वा चेकलिष्टका आधारमा यसको परीक्षण गरिन्छ।

मानव साधन परीक्षणमा संगठनको वर्तमान अवस्थाको रणनीति, संरचना, प्रणाली, शैली र सीप (5s strategies, structures, system, styles, skills) लाई संगठनको अल्पकालिन एवम् दीर्घकालीन लक्ष्यका आधारमा विस्तृत मूल्याङ्कन गरिन्छ । यसका विशेषताहरूलाई यसरी उल्लेख गर्न सकिन्छः

- मानव साधन परीक्षण विस्तृत हुन्छ,
- मानव साधन विकास परीक्षण भविष्यको योजना र संस्थागत संस्कृतिबाट शुरु गरिन्छ,
- वर्तमान अवस्थाको सीप, क्षमता र संस्थागत प्रभावकारिताको लागि चाहिने सीप, क्षमता बीचको पूर्ण आधारको रूपमा रहन्छ,
- मानव साधनको सक्षमताका विविध पक्षमा विवेचना गरिन्छ । सक्षमता अन्तर्गत प्राविधिक पक्ष, व्यवस्थापकीय पक्ष, ज्ञान, प्रविधि र मूल्य र कार्यमूलक सीप समेत पर्दछन्,
- परीक्षणले संस्थाभित्र क्षमता, सीप र प्रविधिको उपलब्धता, उपयोग र विकासको पहिचान गराउँछ,
- संगठनमा प्रणालीहरूबीच सम्बन्ध र प्रभावकारिता हेर्छ । जस्तो कि कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन प्रणाली, सरुवा तथा अवसर वितरण प्रणाली, सूचना व्यवस्थापन प्रणाली, आन्तरिक लोकतन्त्र आदि,
- यसले उच्च व्यवस्थापकहरू संस्था र प्रणालीप्रति कति प्रतिबद्ध छन् र सहायकहरू कति निष्ठावान छन् भन्ने चित्र पनि उतार्छ,
- मानव साधन परीक्षणले कर्मचारी व्यवस्थापनका अन्य प्रणाली जस्तो कि कर्मचारी नीति, रणनीतिक योजना, सेवा व्यवस्थापन, गुण व्यवस्थापन आदिको आपसी आवद्धता पनि मूल्याङ्कन गर्दछ,
- मानव साधन परीक्षण संगठनमा व्यावसायिकता प्रवेश गराउन अपनाइने प्रक्रिया हो।

प्रश्न उठ्न सक्छ, किन मानव साधनको परीक्षण ? यो पनि अन्य क्षेत्रमा यस अघि गरिएजस्तै संरचनात्मक सुधारको औपचारिक पक्ष मात्र होइन ? नेपालमा मानव साधन परीक्षणमार्फत संगठन विकासमा

ध्यान दिनैपर्ने केही आधारभूत कारणहरू छन् । आधुनिक संगठनहरूमा मानव साधन व्यवस्थापनलाई संगठन विकासको सबैभन्दा ठूलो स्तम्भका रूपमा लिने गरिन्छ । नेपालमा यसलाई अहिलेसम्म स्वीकारिएको नै छैन । कार्यपरिवेश प्रतिस्पर्धात्मक बनिरहेको छ भने सेवाग्राहीहरू निरन्तर नयाँ स्वादको खोजीमा छन्। तर सार्वजनिक संगठनहरू कार्यप्रोत्साहनमा छैनन् । शास्त्रीय कर्मचारीतन्त्रीय प्रणालीलाई आविष्कारमुखी कार्यसंस्कृतिले विस्थापन गर्न मानव साधन अभ्यासका नवीन उपागम नपहिल्याए कर्मचारीतन्त्रीय संगठनहरू जनविश्वासबाट सधै पर रहने छन् । नेपालमा सार्वजनिक संगठन आधुनिक मान्यताअनुरूप सञ्चालन मात्र नभएका होइनन्, सामान्य सेवा पनि व्यवस्थापन गर्न सकिरहेका छैनन् । भद्दा छन्, अकर्मण्य पनि छन्, सार्वजनिक स्रोत उपयोग र प्रतिफल/उपलब्धि प्राप्तिमा संवेदनशील छैनन् । यसर्थ मानव संसाधन विकास र उपयोगमा देहायका पक्षमा ध्यान नदिए समग्र सार्वजनिक प्रशासनको छवि नै संकटमा परिरहने छः

- मानव साधन कार्यलाई व्यावसायिक कार्यकुशलताप्रेरित गराउनुपर्दछ । किनकी वातावरणमा आउने परिवर्तन सामना गर्न संगठनात्मक पुनर्संरचना (वित्तीय, प्राविधिक, उत्पादन, आदिको पुर्नसंरचना) गरी संगठनलाई वातावरणको संभावना उपयोग र चुनौती सामना गराउनु आवश्यक छ । त्यसका लागि मानव साधन कार्य, संगठन र कर्मचारी भावनात्मक आवद्धीकरण गर्नु आवश्यक छ ।
- सार्वजनिक संगठनलाई प्रशासनबाट व्यवस्थापन चरणमा प्रवेश गर्नका लागि मानव साधनको स्तर सुधार गराउन ।
- कर्मचारी-सेवाग्राहीबीच सम्बन्ध सुधार गर्न । अग्रपंक्तिका कार्यालयहरूमा सेवा प्रदाता सेवाग्राहीप्रति सामान्य शिष्टाचार समेत गर्दैनन्, विनम्रता देखाउँदैनन्, सकारात्मक व्यवहार प्रदर्शन गर्दैनन् । सार्वजनिक संगठनलाई वास्तविक रूपमा नै सेवास्थल बनाउन मानव साधन परीक्षण, नैतिक आचरण परीक्षण गर्न आवश्यक छ ।
- आफैले कार्यसम्पादन गर्नसक्छु भन्ने प्रतिवद्धतामा प्रस्ताव गरिएका वार्षिक कार्यक्रमहरूमा गुणस्तर मात्र ल्याउन नसकिएको होइन कि कार्यपरिणाम पनि न्यून छ । यसका पछि के कस्ता स्वभावजन्य पक्ष छन्, सोको पहिचान गरी कार्यउपलब्धि बढाउन मानव साधन परीक्षण आवश्यक छ ।
- सरकारी निकायहरू जनविश्वासका धरोहर कसरी हुन सक्छन् पहिचान गर्न, सरकारी निकायमा बजारका उम्दा प्रतिभाहरूलाई आकर्षण गर्ने उपायको खोजी गर्न पनि परीक्षण आवश्यक छ। अहिले औसत दिमागलाई उत्कृष्ट दिमागबाट विस्थापन गर्ने उपाय खोजी नगरी भएको छैन । सरकारी निकाय जागिर दिने निकाय मात्र होइनन्, राष्ट्रसेवा गर्ने कार्यमूलक र निरन्तर अग्रशील संस्था हुन् भन्ने प्रमाणित गर्नु परेको छ । मानव साधन परीक्षणले त्यसो गर्ने क्षेत्र तथा रणनीति औल्याइदिन सक्छ ।
- समकालीन सार्वजनिक संगठन सेवा विविधीकरणका क्षेत्र हुन्, विविधताको व्यवस्थापन गर्नुपर्ने संगठन हुन् । तर न सेवाको विविधीकरण न विविधता व्यवस्थापनका कारण संगठनहरू आलस्यका स्थल बनेका छन् । संगठनको निरन्तर भ्यालू रिइन्जिनियरिङ गर्न आवश्यक छ। जस्तो कि सूचना प्रविधिको प्रयोग पनि गरिएको छ तर संगठन संरचना घट्न सकेको छैन ।

मुलुक संघीय प्रणालीमा गएपछि पनि संघीय तहको संरचना विस्तार हुने क्रम जारी छ । संगठन स्थापनाको उद्देश्य र औचित्य स्थापित गर्नुपर्ने देखिएको छ ।

- संगठनमा संस्थात्मक सम्झनाको स्तर निरन्तर गिर्दै गएको छ । परिणामतः राष्ट्रिय नीति, कानुन र कार्यक्रम वास्तविक बन्न सकेका छैनन् । सरकारी पदाधिकारीहरूले आन्तरिक तथा बाह्य मञ्चमा गर्ने सम्वादको स्तर पनि गिर्दै गएको छ । मानव साधन परीक्षणले त्यसको अवस्था औल्याइ सुधारको मार्ग प्रशस्त गर्ने हैसियत राख्दछ । ज्ञान र संझना विकास एवम् संरक्षण गर्ने उपाय सुझाउने, प्रशासनिक नेतृत्व विकासमा Core Executive Qualities औल्याइदिने सामर्थ्य राख्दछ ।

उपसंहार

सार्वजनिक संगठनलाई निरन्तर गतिशील र परिवेशले ल्याएका चुनौती सम्बोधन गर्ने क्षमता निर्माण गर्ने प्रक्रियामा सतत् गराउन मानव साधन परीक्षण आवश्यक देखिएको छ । स्वयम् व्यवस्थापन आक्रामक रूपमा अग्रसर हुन नसकेको अवस्थामा यस प्रकारको परीक्षणले सुधारलाई सहजीकरण गर्ने बाटो देखाई दिन सक्छ । प्रश्न उठ्न सक्छ, कतिपय विषय अन्य संवैधानिक निकायका कार्यक्षेत्रमा पर्नसक्छन्, यस अवस्थामा निकायगत सहकार्यको अगुवाई पनि सर्वोच्च लेखापरीक्षण निकायले गर्न सक्दछ। किनकी सार्वजनिक निकायलाई उत्तरदायी बनाउन संविधानले नै व्यावसायिक भूमिका दिएको छ। आर्जित स्वायत्तता र व्यावसायिक दायित्व पनि संवैधानिक निकायको दायित्व हो ।

खरिदमा अस्वीकृत भएका तथा पुराना मालसामानः लिलाम बिक्रीको व्यवस्था



जनकराज गौतम
पूर्व उपमहालेखापरीक्षक

पृष्ठभूमि

सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ र सार्वजनिक खरिद नियमावाली, २०६४ बमोजिम कुनै मालसामान, परामर्श सेवा वा अन्य सेवा प्राप्त गर्ने वा कुनै निर्माण कार्य गर्ने वा गराउने कार्यलाई खरिद भनिएको छ । खरिदलाई चार पक्ष निर्माण कार्य, मालसामान, परामर्श सेवा र अन्य सेवामा विभाजन गरिएको छ । मालसामान भन्नाले चल वा अचल, सजीव वा निर्जीव जुनसुकै किसिमको वस्तुलाई जनाउँछ । त्यस्तै, उक्त शब्दले त्यस्तो वस्तु आपूर्ति गर्ने कार्यको आनुषङ्गिक सेवा (Incidental services) समेतलाई जनाउने उल्लेख भएको छ । खरिदसम्बन्धी प्रक्रिया पुऱ्याई जब आपूर्तकबाट कार्यालयमा मालसामान प्राप्त हुन्छ तब प्रविधिक कर्मचारीले स्पेसिफिकेसनबमोजिम भए नभएको साथै गुणस्तर कायम भए नभएको सम्बन्धमा समेत जाँच परीक्षण गरी प्राविधिक पुष्टयाई र प्रमाणका साथ भौतिक वस्तुको समेत जाँच गर्दा नमूना र विशिष्टताबमोजिम भए नभएको परीक्षण गरी प्रतिवेदन तयार गर्नुपर्नेछ । परीक्षणको क्रममा सबै मालसामान स्वीकृत पनि हुन सक्छन् र केही अस्वीकृत पनि हुन सक्ने भएकोले त्यसरी अस्वीकृत मालसामान भने आपूर्तकले सम्झौताबमोजिम निर्धारित समयमा फिर्ता लैजानुपर्छ र सोको मूल्य र गुणस्तर बराबरको कि त थप मालसामान आपूर्ति गर्नुपर्छ अन्यथा सो बराबरको रकम नियमानुसार सम्झौताको रकमबाट घटाइनेछ । यस लेखमा खासगरी अस्वीकृत मालसामान (Rejected goods) लाई आपूर्तकले फिर्ता लिएर जाने र सो बराबरको मालसामान पुनः आपूर्ति गर्ने, नगरेमा के गर्ने, कसरी लिलाम गरेर रकम असुल गर्ने भन्ने कानुनी व्यवस्था रहेको छ । यस लेखमा पुराना मालसामान लिलाम गर्ने (Auction) र अस्वीकृत मालसामान लिलाम गर्ने विधिको प्रस्तुति र अभ्यास पनि उल्लेख गरिएको छ ।

सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ र सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ को व्यवस्था

मालसामानको निरीक्षण र स्वीकृति – सार्वजनिक खरिद नियमावलीको नियम ११५ मा सार्वजनिक निकायले उक्त कार्यालयमा आपूर्ति गरिएका मालसामान सम्झौतामा उल्लिखित प्राविधिक स्पेसिफिकेसन र गुणस्तरबमोजिमका भए नभएको निरीक्षण वा परीक्षण गर्नु गराउनुपर्नेछ । साथै निरीक्षण वा परीक्षण गर्दा गराउँदा परीक्षण सम्बन्धी प्रचलित कानुन भए सोही कानुनबमोजिम र नभएमा खरिद सम्झौतामा उल्लिखित कार्यविधि बमोजिम गर्नुपर्नेछ । त्यस्तो कार्यविधि पनि नभए सार्वजनिक निकायले उपयुक्त सम्झेको कार्यविधि बमोजिम गर्नुपर्नेछ ।

विज्ञ समितिको गठन – सार्वजनिक निकायले त्यस्तो निरीक्षण वा परीक्षण गर्ने प्रयोजनका लागि एक वा एकभन्दा बढी निकाय वा अधिकारी तोक्न वा सम्बन्धित मालसामानसम्बन्धी बढीमा तीनजना विज्ञ रहेको एक समिति गठन गर्न सक्दछ । निरीक्षण वा परीक्षणमा संलग्न निकाय, अधिकारी वा समितिले आपूर्ति

गरिएका मालसामान निरीक्षण गर्दा त्यस्तो सार्वजनिक निकायले त्यस्तो मालसामानको नमूना र विशिष्टताको लागि सिलबन्दी गरी राखेको भए त्यस्तो नमूना र विशिष्टताबमोजिम जाँच गर्नुपर्दछ । त्यसरी जाँच गर्दा त्यस्तो नमूना र विशिष्टता अनुरूप भएको मालसामान स्वीकृत गरी नभएका मालसामान आपूर्तिकर्तालाई नै फिर्ता गर्नुपर्दछ ।

नमूना छनौट – निरीक्षण वा परीक्षण गर्दा आवश्यकतानुसार सबै मालसामान वा सोको नमूना छनौट गरी (Selection of samples) निरीक्षण वा परीक्षण गर्न सक्ने व्यवस्था छ । साथै, निरीक्षण वा परीक्षण गर्ने निकाय, अधिकारी वा समितिले नियमानुसार निरीक्षण वा परीक्षण गर्दछ ।

भण्डार शाखाको प्रमुखको अधिकार – नियममा उल्लेख भएअनुसार पच्चीस हजार रूपैंयाँसम्मको मालसामान सार्वजनिक निकायको भण्डार शाखाको प्रमुखले आवश्यक निरीक्षण वा परीक्षण गरी बुझिलिन सक्ने व्यवस्था छ ।

स्वीकृत र अस्वीकृत मालसामान – जिम्मेवारी तोकिएको पदाधिकारीले वा समितिले स्वीकृत (Accepted) र अस्वीकृत (Rejected) मालसामानको विवरण उल्लेख गरी निरीक्षण प्रतिवेदन तयार गर्नुपर्दछ । त्यस्तो प्रतिवेदनमा जाँच भएको मालसामानको नाम, प्रतिशत, स्पेसिफिकेसन, निरीक्षण वा परीक्षणको परिणाम उल्लेख गर्नुपर्दछ । उक्त प्रतिवेदनलाई सार्वजनिक निकायले खरिद कारबाहीको अभिलेखको रूपमा राख्नुपर्दछ । मालसामान निरीक्षण वा परीक्षण गर्दा निरीक्षण वा परीक्षण गर्ने निकाय, अधिकारी, समिति र आपूर्तिकर्ताबीच कुनै विवाद उत्पन्न भएमा त्यस्तो विवाद खरिद सम्झौतामा उल्लेख भएको विवाद समाधानको प्रक्रियाबमोजिम समाधान गर्नुपर्दछ ।

फिर्ता लैजाने – अस्वीकृत मालसामान आपूर्तिकर्ताले तत्काल फिर्ता नलगे खरिद सम्झौतामा तोकिएको समयावधिभित्र त्यस्तो मालसामान उठाई फिर्ता लैजान र सोको सट्टा स्पेसिफिकेसनबमोजिमको सामान आपूर्ति गर्न सार्वजनिक निकायले आपूर्तिकर्तालाई लिखित जानकारी दिनुपर्दछ ।

लिलाम बिक्री तथा रकम असुली गर्ने – सूचनाको अवधिभित्र आपूर्तिकर्ताले मालसामान बुझिलिन अस्वीकार गरेमा वा खरिद सम्झौतामा तोकिएको समयावधिभित्र उठाई नलगेमा सम्बन्धित सार्वजनिक निकायले त्यस्तो मालसामान सार्वजनिक रूपमा लिलाम बिक्री गरी सो मालसामान भण्डारण गर्न लागेको खर्च र त्यससम्बन्धी अन्य खर्चहरू, बाँकी रहेको पेश्की रकम, पूर्वनिर्धारित क्षतिपूर्ति र निजले सार्वजनिक निकायलाई तिर्नुपर्ने अन्य कुनै रकम भए सो रकम समेत लिलाम बिक्रीबापत प्राप्त गरेको रकमबाट कट्टा गरी बाँकी रहेको रकम आपूर्तिकर्तालाई फिर्ता गर्नुपर्दछ ।

सरकारी बाँकी सरह – सामान अस्वीकृत भएको कारणबाट मालसामान लिलाम बिक्री गर्नुपर्ने अवस्था आएको र उक्त लिलामबाट प्राप्त भएको रकमले नपुगेको र जति रकम कमी भएको हो उक्त रकम आपूर्तिकर्ताबाट प्रचलित कानुनबमोजिम सरकारी बाँकी सरह असुलउपर गर्नुपर्दछ ।

आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ तथा नियमावली, २०७७ को व्यवस्था

खरिद गरी अस्वीकृत मालसामानको लिलाम बिक्री गर्ने विधि र पुराना मालासमानको लिलाम बिक्रीको नियम तथा विधि आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ र आर्थिक कार्यविधि

तथा वित्तीय उत्तरदायित्व नियमावली, २०७७ , सार्वजनिक खरिद ऐन नियमबीच समन्वय गरी लिलाम कार्य अगाडि बढाउने उल्लेख छ । आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ ले सम्पत्तिको एकीकृत विवरण राख्नुपर्ने जिम्मा महालेखा नियन्त्रक कार्यालयलाई दिएपछि ऐनको दफा २६ (५) अनुसार उक्त कार्यालयले आर्थिक वर्ष २०७६।७७ मा नेपाल सरकारको सम्पत्ति रू.५२ अर्ब रहेको प्रतिवेदन गरेकोमा आर्थिक वर्ष २०७७।७८ मा ३,१६१ कार्यालयको रू.१ खर्ब ८० करोडको सम्पत्ति देखाएको छ ।

सबै सरकारी कार्यालयले सार्वजनिक सम्पत्ति व्यवस्थापन प्रणाली (Public Assets Management System - PAMS) लाई कार्यान्वयनमा ल्याएकोले उक्त प्रणालीमा प्रविष्ट गरेपछि सम्पत्तिको एकीकृत विवरण तयार हुन्छ । प्रदेश सरकारले ८८६ वटा कार्यालयमा PAMS लागू गरे तापनि प्रणालीमा विवरण प्रविष्ट नगरेको हुँदा प्रदेश लेखा नियन्त्रक कार्यालयसँग भिडान गर्न बाँकी रहेको छ । स्थानीय तह ५०९ ले मात्र PAMS लागू गरेकोले रू.२३ अर्ब ६७ करोडको सम्पत्तिको विवरण देखिएको छ। कतिपयमा सम्पत्तिको मूल्य नखुलेको सबै सम्पत्ति PAMS मा नचढाएको, जग्गा जमिन, भवन, पूर्वाधार खनिज प्राकृतिक सम्पदा पुरातात्विक वस्तु आदि समावेश गर्न बाँकी रहेको छ ।

सामानको लिलाम बिक्री गर्दा भने आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन तथा नियमावलीबमोजिम हुने व्यवस्था छ। नियमानुसार प्राप्त प्रतिवेदनमा बेकम्मा भई काम नलाग्ने देखिएका मालसामानहरू लिलाम बिक्री गर्ने, मर्मत गर्नुपर्ने मालसामानहरू मर्मत गर्ने, आम्दानी नबाँधिएका जति तुरुन्त आम्दानी बाँध्ने कर्तव्य कार्यालय प्रमुख वा निजले तोकेको अधिकारीको हुने उल्लेख छ । त्यसैगरी कुनै मेसिन औजार तथा भारी उपकरण र सवारीसाधन चालु हालतको भए पनि पुरानो मोडल, त्यसको स्पेयर पार्टपुर्जाको अभाव, मर्मत सम्भार तथा सञ्चालनमा बढी खर्च लाग्ने, वर्तमान अवस्थामा अनुपयोगी भनी मेकानिकल प्राविधिकबाट प्रतिवेदन पेस गरेका मेसिन औजार, भारी उपकरण र उल्लिखित मूल्यभन्दा बढी परल मूल्य वा मूल्याङ्कन भएका मालसामान कार्यालय प्रमुखले लिलाम गर्नुपर्ने भनी ठहराएमा त्यस्ता मालसामानको जाँचबुझ एवम् सर्वेक्षण गरी सिफारिस गर्न समिति गठन गर्नुपर्ने व्यवस्था छ ।

सम्पत्ति तथा जिन्सी मालसामानको मूल्याङ्कन समिति

मालसामानको मूल्याङ्कनको लागि देहायबमोजिमको सम्पत्ति तथा जिन्सी मालसामानको मूल्याङ्कन समिति गठन गर्नुपर्नेछः

संवैधानिक अङ्ग तथा निकाय, मन्त्रालय, विभाग र अन्य केन्द्रीयस्तरका कार्यालयको हकमा सम्बन्धित निकायका प्रमुख वा निजले तोकेको अधिकारीको अध्यक्षतामा कार्यालय प्रमुखले तोकेको मालसामानको विशेषज्ञ र महालेखा नियन्त्रक कार्यालयले तोकेको अधिकृतस्तरको प्रतिनिधि भएको तीन जनाको सम्पत्ति तथा जिन्सी मालसामानको मूल्याङ्कन समिति हुने व्यवस्था छ ।

अधिकृतस्तरको प्रतिनिधि – केन्द्रीयस्तरको कार्यालय बाहेक अन्य कार्यालयको हकमा कार्यालय प्रमुख वा निजले तोकेको अधिकृतको अध्यक्षतामा सम्बन्धित प्रमुख जिल्ला अधिकारीले तोकेको अधिकृतस्तरको प्राविधिक प्रतिनिधि र सम्बन्धित कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयले तोकेको अधिकृत स्तरको प्रतिनिधि भएको समिति रहने व्यवस्था छ ।

प्राविधिक प्रतिनिधि – प्राविधिक प्रतिनिधि तोक्दा यथासम्भव सम्बन्धित जिन्सी मालसामानको ज्ञान भएको कर्मचारी खटाउनुपर्नेछ । विशेष प्रकृतिको सम्पत्ति तथा जिन्सी मालसामानको हकमा प्राविधिकको सहयोग लिई मूल्याङ्कन गर्न सकिन्छ ।

लिलाम गर्ने

समितिको प्रतिवेदन पेस भएपछि विभाग वा मन्त्रालयले लिलाम गर्ने आदेशका साथ आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व नियमावली, २०७७ को नियम १०६ बमोजिम एक महिनाभित्र लिलाम बिक्रीको प्रक्रिया शुरु गर्न सम्बन्धित कार्यालयमा पठाई दिनुपर्नेछ । धेरै कार्यालय प्रणालीमा आउन सकेका छैनन्, लिलाम गर्ने वा संरक्षण गर्ने कार्य समयमा नै गर्नुपर्छ ।

बैङ्क जमानत वा धरौटी खाता – यस नियममा अन्यत्र जुनसुकै कुरा लेखिएको भए तापनि बोलपत्रबाट लिलाम बिक्री गर्न मनासिब देखिएमा मालसामान हेर्न सक्ने व्यवस्था मिलाई म्याद दिई बोलपत्र माग गर्न सकिनेछ । यसरी बोलपत्र आह्वान गरिएकोमा बोलअङ्कको १० प्रतिशतले हुने रकम बराबरको बैङ्क जमानत वा धरौटी खातामा जम्मा गरेको भौचर बोलपत्र साथ राख्नुपर्नेछ । बोलपत्र माग गर्दा बोलपत्र खरिद र दाखिलासम्बन्धी कार्य सम्बन्धित कार्यालय र तालुक कार्यालयमा गर्ने व्यवस्था मिलाउनुपर्नेछ ।

बोलपत्र फाराम – सूचनाबमोजिम लिलाम सकार गर्न चाहने व्यक्ति, फर्म, संस्था वा कम्पनीले देहायबमोजिमको रकम तिरी, सम्बन्धित कार्यालयबाट सो कार्यालयको कार्यालय प्रमुख वा निजले तोकेको कर्मचारीको दस्तखत र कार्यालयको छाप लागेको बोलपत्र फाराम किन्नुपर्नेछ । साथै निर्धारित अवधिभित्र निम्न तालिकाअनुसार टेण्डर दाखिला गर्नुपर्नेछः

सम्पत्ति तथा जिन्सी मालसामानको रकम रू.	टेण्डर दाखिला गर्ने म्याद दिन	बोलपत्र फारामको रकम रू.
३ लाख सम्म	७ दिन	१ हजार
३ लाखदेखि १० लाखसम्म	१५ दिन	१ हजार
१० लाखभन्दा माथि	२१ दिन	२ हजार

धरौटी जफत - लिलाम सकार गरेको जिन्सी मालसामान सम्बन्धित कार्यालयले तोकेको अवधिभित्र कबोल गरेको पूरा रकम बुझाई नउठाएमा राखिएको धरौटी जफत गरी जफत रकम बराबर मात्र घटी कबुल भएका क्रमशः दोस्रो, तेस्रो वा चौथौ घटीवालाको कबुल अङ्क स्वीकृत गर्न सकिनेछ । यसरी गर्दा पनि लिलाम हुन नसकेमा पुनः लिलाम गर्नुपर्नेछ ।

व्यवहारिक अभ्यास

कुनै एक महानगरपालिकामा पुराना भई काम नलाग्ने, त्यसै थन्काएर राखिएका, मर्मत गरेर पनि प्रयोगमा आउन नसक्ने, पुराना जिन्सी सम्पत्ति तथा सामग्री बिक्री गर्न मलेप फाराम नं ४११ जिन्सी निरीक्षण फारामको सामानको अवस्था अन्तर्गतको लिलाम बिक्री गर्नुपर्ने महलमा उल्लेख भएको रहेछ । त्यसैले आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ र आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व नियमावली, २०७७ अनुसार सूचना प्रकाशन गरी जे जस्तो अवस्थामा छ सोही अवस्थामा (As is where is) लिलाम बिक्रीका लागि सिलबन्दी बोलपत्र आह्वान भयो । सोही सूचनाअनुसार आह्वान

गर्दा ८ वटा बोलपत्रमध्ये प्राप्त बोलपत्रको आधार र नियमबमोजिम प्रकिया पूरा गरी ५ वटा बोलपत्र लिलाम बिक्रीमा सहभागी हुन योग्य देखिएकोले सबभन्दा बढी रकम बोल-कबोल गर्ने बोलपत्र दातासँग नियमानुसार सम्झौता गर्न तुलनात्मक तालिका बनाउँदा क्रमशः निम्नानुसारको नतिजा देखिन आयोः

बोलपत्रदाता कम्पनी	मूल्याङ्कन अङ्क रू.	कबोल अङ्क रू.	कार्यान्वयनमा देखिएका नतिजा तथा कैफियत
KN-95	५०,०० हजार	५,०० हजार	सम्झौता गर्न नआएको
Mask	४५,६० हजार	४,५६ हजार	सम्झौता गर्नका लागि समयभित्र निर्धारित रकम दाखिला नगरेको
Immunity	४२,०२ हजार	४,२० हजार	निर्धारित रकमको केही प्रतिशत दाखिला गरी सम्झौता
Omicron	३५,०५ हजार	३,५१ हजार	निजलाई आह्वान गर्न अब के गर्ने ?
PCR	३५,०१ हजार	३,५० हजार	PCR लाई दिन नमिलेमा RBT लाई के गर्ने ?

KN-95 ले सम्झौता गर्न नआए पछि क्रमशः अन्य प्रतिस्पर्धीलाई आमन्त्रण गर्न कसरी मिल्छ ? सो उल्लेख गरी आमन्त्रण गर्दै जाने र नमिल्नेमा के कारणले नमिल्ने ? सो उल्लेख गर्नुहोस ।

समाधान

- सम्झौता गरेको तर निर्धारित समयमा मालसामान नउठाएको कारणले KN-95 को धरौटी रू.५ लाख नियमानुसार जफत गर्ने ।
- पहिलोको जफत भएको धरौटी रकम र दोस्रोले कबोल गरेको रकम जोड्दा रू.५० लाख नाघेकोले दोस्रोलाई सम्झौता गर्न बोलाए तापनि दोस्रोले सम्झौता गर्न नै नआएकोले निजको पनि धरौटी रू.४ लाख ८४ हजार जफत गर्ने ।
- पहिलोको जफत धरौटी रकम, दोस्रोको जफत धरौटी रकम र तेस्रोले कबोल गरेको रकम जोड्दा रू.५० लाख नाघेकोले तेस्रोलाई सम्झौता गर्न बोलाएको थियो तर सम्झौता भएको केही दिनपछि सामान लैजान असमर्थ जनाएकोले निजको पनि धरौटी जफत गर्ने ।
- पहिलोको जफत भएको धरौटी रकम, दोस्रोबाट जफत भएको धरौटी रकम, तेस्रोको जफत धरौटी रकम र चौथोको कबोल गरेको रकम जोड्दा रू.५० लाख ननाघेकोले चौथो Omicron लाई आमन्त्रण गरी सम्झौता गर्न मिल्दैन ।
- पाँचौं (PCR) लाई आमन्त्रण गर्न मिल्दैन किनकि क्रमशः चार वटाभन्दा बढीमा जान मिल्दैन ।

संक्षेपमा माथिको परिवेशमा नियमानुसार पहिलो तीन वटासम्म आफ्नो कबोल अङ्क र जफत भएको धरौटी रकम जोड्दा रू.५० लाखभन्दा बढी रकम भएकोले क्रमश सम्झौताको लागि बोलाउन मिल्छ तर चौथो Omicron को रकम र जफत भएको धरौटी भएको रकम जोड्दा रू.५० लाख ननाघेकोले चौथोलाई आमन्त्रण गरी सम्झौता गर्न नियमले मिल्दैन ।

- पहिलो पटक लिलाम बिक्री हुन नसकेमा अघिल्लो भन्दा आधा म्याद दिई लिलाम बिक्रीको कारवाही दोस्रो पटक पुनः बोलपत्रमा जानुपर्ने हुन्छ ।

- आधा म्याद दिएर लिलाम बिक्रीको लागि बोलपत्र आह्वान गर्दा समेत हुन नसकेमा न्यूनतम मूल्यमा वार्ताबाट सोझै बिक्री गर्न सकिन्छ । यसपछि पनि लिलामबाट बिक्री हुन नसकेमा पहिले नै गठित समितिबाट मूल्याङ्कन गराई कायम मूल्यमा वार्ताबाट सोझै बिक्री गर्न सकिन्छ ।
- यसभन्दा अघिको प्रक्रियाबाट पनि बिक्री नभएमा कार्यालय प्रमुखले कोष तथा लेखा नियन्त्रकको प्रतिनिधि, जिल्ला प्रशासन कार्यालयको अधिकृत प्रतिनिधिको रोहवरमा वार्ताबाट लिलाम कबोल रकम कायम राखी सोझै बिक्री गर्न सक्ने व्यवस्था छ ।
- यसभन्दा अघिका प्रयासबाट पनि बिक्री नभएमा बिक्री हुन नसकेको सम्पत्ति तथा जिन्सी मालसामान विभागीय स्वीकृति लिई गैर नाफामूलक सीप विकास केन्द्र, प्रविधिक प्रशिक्षण केन्द्र, कुनै सामुदायिक शैक्षिक संस्था वा सामाजिक संस्थालाई हस्तान्तरण गर्न सकिन्छ ।
- यस किसिमबाट कुनै प्रयासले पनि जिन्सी तथा सम्पत्तिको लिलाम बिक्री हुन नसकेमा विभागीय निर्णयबाट त्यस्तो मालसामानको उचित व्यवस्थापन गरी लगत कट्टा गर्नुपर्नेछ ।

<u>सन्दर्भ सामग्री</u>

- सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३
- सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४
- आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६
- आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व नियमावली, २०७७
- सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयबाट भएका प्रकाशनहरू

सार्वजनिक खरिदमा पारदर्शिता, जिम्मेवारी र आचरणसम्बन्धी व्यवस्था

- घनश्याम पराजुली
नायब महालेखापरीक्षक

सार्वजनिक खरिद सबै सरोकारवालाहरूको आम चासोको विषय बन्दै गएको छ । तोकिएका खरिद प्रक्रिया अवलम्बन नगरेको, सम्भाव्य सबै पक्षहरूको सहभागिता नभएको, कुनै खास पक्षलाई अनुकूल हुने व्यवस्था मिलाएको, खरिदको माध्यमबाट भएको खर्चअनुसारको उपलब्धिमा दिगोपना नभएको लगायतका विषयहरू विभिन्न सञ्चार माध्यमबाट प्रकाशन र प्रसारण भएका छन् । नेपालको सार्वजनिक खरिदलाई व्यवस्थित बनाउन सार्वजनिक खरिद कानुन कार्यान्वयनमा ल्याइएको, खरिदका प्रक्रिया तोकिएको, खरिद कारबाहीको अवलम्बन तथा नियमन गर्न संयन्त्रहरू स्थापना गरी खरिदमा संलग्न हुने सबै पक्षले खरिद प्रक्रिया पूरा नगरेमा वा आचरण पालना नगरेमा कारबाही हुने व्यवस्था समेत गरिएको छ । नेपालमा कानुन, संयन्त्र, कार्यविधि भए पनि तिनीहरूको कार्यान्वयनमा केही चुनौतीहरू देखिएकाले सम्बन्धित सबै पक्षले यस्ता चुनौतीहरू आउन नदिनेतर्फ विशेष ध्यान दिनुपर्ने देखिन्छ ।

विषय प्रवेश

निकायको उद्देश्य प्राप्त गर्नको लागि सोका कार्यहरू विभिन्न पदाधिकारीहरूलाई विभाजन गरिएको हुन्छ । संस्थाको संरचनाले काम गरिरहेको भए पनि यसलाई प्रत्यक्ष देख्न सकिन्न । त्यसैले संस्थाअन्तर्गत विभिन्न कामको पहिचान, कामअनुसार इकाई, शाखा, महाशाखा गठन गरी कार्यको समन्वय संयन्त्र विकास गरिएको हुन्छ ।

विश्वका सबै देशका सरकारहरू सबैभन्दा ठूला खरिदकर्ता हुन्, जसले राष्ट्रिय बजेटको ६० देखि ७० प्रतिशतसम्म खरिद कार्यमा उपयोग गरेका हुन्छन् । सार्वजनिक खरिदलाई World Bank ले Procurement is the business management function that manages the entire process of acquisition of external resources, संयुक्त राष्ट्रसंघीय खरिदसम्बन्धी मोडेल कानुनले Procurement means the acquisition by any means of goods, construction or services र सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ ले सार्वजनिक निकायले कुनै मालसमान, परामर्श सेवा वा अन्य सेवा प्राप्त गर्ने वा कुनै निर्माण कार्य गर्ने वा गराउने कार्य भनी परिभाषित गरेको पाइन्छ ।

सार्वजनिक खरिदका असल अभ्यासहरू अन्तर्गत कानुनी र नियमन संरचनामा पारदर्शिता र प्रतिस्पर्धा, प्रतिस्पर्धात्मक खरिद विधिको उपयोग, खरिदसम्बन्धी सूचनाको विश्वसनीयता र पँहुच एवं खरिदसम्बन्धी गुनासा वा उजुरी सुन्न स्वतन्त्र प्रशासनिक निकायको विद्यमानता (Transparency, Competition and Complaints Mechanisms) हुनुपर्ने मान्यता रही आएको छ । नेपालमा विद्यमान सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ र सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ ले परिकल्पना गरेका पारदर्शितासम्बन्धी व्यवस्था, संस्थागत

संयन्त्रहरूको जिम्मेवारी तथा जिम्मेवारी पालनालगायतको विश्लेषण गरी सुधारका क्षेत्रहरू पहिचान गरी यस लेखमा प्रस्तुत गरिएको छ ।

सार्वजनिक खरिदमा पारदर्शिताको प्रावधान

सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ र सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ मा रहेका सार्वजनिक खरिदमा रहेका पारदर्शितासम्बन्धी व्यवस्था निम्न रहेका छन्:

१. **खरिद कार्यविधि -** सार्वजनिक निकाय तथा प्रचलित कानुनबमोजिम दर्ता भएको संस्थाले सरकारी कोष (सङ्घीय सञ्चितकोष, प्रदेश सञ्चितकोष वा स्थानीय सञ्चितकोष र प्रचलित कानुनबमोजिम स्थापना भएका अन्य सरकारी कोष) प्रयोग गरी खरिद गर्दा सार्वजनिक खरिद ऐनको कार्यविधि पूरा गरी खरिद गर्नुपर्ने र पूरा नगरी गरेको खरिद बदर तथा अमान्य हुने व्यवस्था छ ।

२. **खरिद कार्यको जिम्मेवारी -** सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ बमोजिमको कार्यविधि पूरा गरी खरिदसम्बन्धी कार्य गर्ने, गराउने जिम्मेवारी सार्वजनिक निकायको प्रमुखको हुने व्यवस्था छ ।

३. **गुरुयोजना र खरिद योजना -** सार्वजनिक निकायले एक वर्षभन्दा बढी अवधिसम्म सञ्चालन हुने योजना वा आयोजनाको लागि खरिद गर्दा वा वार्षिक दश करोड रुपैयाँभन्दा बढी रकमको खरिद गर्दा खरिदको गुरुयोजना तथा वार्षिक दश लाख रुपैयाँभन्दा बढी रकमको खरिद गर्दा खरिद योजना बनाउनुपर्ने व्यवस्था रहेको छ ।

४. **बजेटको सुनिश्चितता र निर्माणस्थल -** सार्वजनिक निकायले खरिदको लागि आवश्यक बजेट व्यवस्था नभई खरिद कारबाही शुरु गर्न तथा निर्माण स्थलको व्यवस्था नभई बोलपत्र आह्वान गर्न नहुने व्यवस्था छ ।

५. **खरिद विधि र सम्झौता छनौट -** सार्वजनिक निकायले मालसामान, निर्माण कार्य वा अन्य सेवा खरिदका १० वटा, परामर्श सेवा खरिदका २ वटा, मालसामान वा अन्य सेवाको खरिदका ६ वटा, निर्माण कार्यको खरिदका १० वटा तथा परामर्श सेवाको खरिद गर्दा ५ वटा विधिमध्ये उपयुक्त विधि छनौट गर्न सक्ने व्यवस्था छ ।

६. **खरिदसम्बन्धी कागजात -** सार्वजनिक निकायले खरिद आह्वान गर्नु अघि खरिदसम्बन्धी कागजात तयार गर्नुपर्छ । यस्तो कागजात तयार गर्दा सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले तयार गरेको नमूना कागजातमा सामान्यतया सारभूत रूपमा फरक नपर्ने गरी आवश्यकताअनुसार सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को दफा १३ र सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ को नियम ३७ मा उल्लेख भएका कुराहरू उल्लेख गर्नु पर्छ । सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले तयार गरेका नमूना खरिदसम्बन्धी कागजातहरू सो कार्यालयको वेभ साइटमा उपलब्ध रहेका छन् ।

७. **योग्यताका आधार -** सार्वजनिक निकायले योग्यताका आधार, प्राविधिक क्षमता र प्राविधिक स्पेसिफिकेसन उल्लेख गर्दा कुनै खास वर्गका निर्माण व्यवसायी, आपूर्तिकर्ता, परामर्शदाता वा सेवा प्रदायकले मात्र भाग लिन पाउने वा कुनै खास वर्गका निर्माण व्यवसायी, आपूर्तिकर्ता, परामर्शदाता वा सेवा प्रदायकले भाग लिन नपाउने व्यवस्था गर्न नसकिने प्रावधान रहेको छ ।

८. **बोलपत्रको माध्यमबाट खरिद** - सार्वजनिक निकायले कुनै खरिद गर्नु पर्दा सम्भव भएसम्म एक वा दुई चरणमा खुल्ला रूपमा बोलपत्र आह्वान गरी गर्नु पर्ने र योग्य बोलपत्रदाता वा प्रस्तावदातालाई त्यस्तो खरिद प्रक्रियामा सहभागी हुन विना भेदभाव समान अवसर प्रदान गर्नु पर्छ । बोलपत्र आह्वानको सूचना राष्ट्रिय स्तरको दैनिक समाचारपत्र र अन्तर्राष्ट्रियस्तरको बोलपत्रको हकमा अन्तर्राष्ट्रिय सञ्चार माध्यममा प्रकाशन गर्नुपर्छ । यस्तो सूचना सार्वजनिक निकाय र सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयको वेभ साइटमा राख्नुपर्छ । बोलपत्रसम्बन्धी कागजात दुई वा दुईभन्दा बढी सार्वजनिक निकायमा पाइने व्यवस्था गर्नुपर्छ । बोलपत्रदाताले प्रतिनिधिमार्फत वा हुलाक वा कुरियरमार्फत वा विद्युतीय सञ्चार माध्यामबाट दाखिला गर्न पाउने व्यवस्था छ । पेस गरेको बोलपत्र फिर्ता लिन वा संशोधन गर्न सक्ने व्यवस्था छ ।

बोलपत्र वा प्रस्ताव पेस गर्ने अन्तिम मिति र समय समाप्त भएको लगत्तै सोही दिन बोलपत्रसम्बन्धी कागजातमा उल्लिखित समय र स्थानमा खरिद अधिकारीको संयोजकत्वमा बोलपत्र वा प्रस्ताव खोल्न कम्तीमा दुईजना सदस्य रहने समिति गठन गरी बोलपत्रदाता वा प्रस्तावदाता वा निजहरूको प्रतिनिधिको रोहबरमा खोल्नुपर्ने र मूल्याङ्कनका लागि मूल्याङ्कन समितिमा पेस गर्नुपर्छ ।

९. **बोलपत्र मूल्याङ्कन** - बोलपत्र, पूर्वयोग्यताको प्रस्ताव र परामर्श सेवाको प्रस्ताव मूल्याङ्कन गर्दा बोलपत्र सम्बन्धी कागजात र प्रस्ताव मागसम्बन्धी कागजातमा उल्लिखित आधारबमोजिम मात्र मूल्याङ्कन गर्नुपर्ने र त्यस्ता आधारहरू कुनै भेदभाव विना सबै बोलपत्रदाता वा प्रस्तावदातालाई समानरूपले लागू हुने व्यवस्था छ । बोलपत्रदाता वा प्रस्तावदाताले पेस गरेका योग्यतासम्बन्धी विवरण तथ्यगत रूपमा झुट्टा वा सारभूत रूपमा अपुरो भएको पाइएमा सार्वजनिक निकायले कुनै पनि समयमा त्यस्तो बोलपत्रदाता वा प्रस्तावदातालाई अयोग्य ठहराउन सक्ने व्यवस्था छ ।

१०. **बोलपत्रको स्वीकृति** - सार्वजनिक निकायले बोलपत्र खोलेपछि मूल्याङ्कन समितिमा पेस गरी मूल्याङ्कन हुने व्यवस्था छ । दाखिला भएका बोलपत्र अस्वीकृत गर्ने वा खरिद कारबाही रद्द गर्न सक्ने अवस्था तोकिएको छ । सार्वजनिक निकायले मूल्याङ्कन समितिको प्रतिवेदनअनुसार न्यूनतम मूल्याङ्कित सारभूत रूपमा प्रभावग्राही बोलपत्र स्वीकृतिको लागि छनौट गरी सम्बन्धित बोलपत्रदाता वा प्रस्तावदातालाई निजको बोलपत्र स्वीकृत गर्ने आशयको सूचना दिनुपर्छ । त्यस्तो सूचना दिएको सात दिनको अवधिभित्र कुनै बोलपत्रदाताले निवेदन नगरेमा बोलपत्र स्वीकृत गरी सम्झौता गर्नको लागि कार्यसम्पादन जमानत दाखिला गर्न सूचना दिनुपर्छ । त्यस्तै बोलपत्र अस्वीकृत भएको कुनै बोलपत्रदाताले बोलपत्र अस्वीकृत भएको कारणले जानकारी माग गरेमा जानकारी दिनुपर्छ ।

११. **निवेदन दिन सक्ने** - सार्वजनिक निकायले खरिद कारवाही वा निर्णय गर्दा कुनै त्रुटि गरेको वा पालना गर्नुपर्ने कर्तव्य पालना नगरेकोले आफूलाई क्षति पुग्ने वा पुग्न सक्ने कारण खुलाई कुनै बोलपत्रदाता वा प्रस्तावदाताले त्यस्तो त्रुटि वा निर्णयको पुनरावलोकनका लागि सार्वजनिक निकायका प्रमुखसमक्ष निवेदन दिन सक्ने र निवेदन प्राप्त भएको पाँच दिनभित्र सार्वजनिक निकायका प्रमुखले लिखित निर्णय गर्नुपर्छ ।

१२. **पुनरावलोकन समिति** - सार्वजनिक निकाय प्रमुखसमक्ष दिएको निवेदनउपर पाँच दिनभित्र निर्णय नदिएमा वा दिएको निर्णयमा निवेदनकर्ताको चित्त नबुझेमा र खरिद सम्झौताका विषयमा दुई करोड

रुपैयाँभन्दा बढी रकमको खरिद कारवाहीको सम्बन्धमा पुनरावलोकन समितिसमक्ष निवेदन दिन सकिने र निवेदन प्राप्त भएको तीस दिनभित्र पुनरावलोकन समितिले निर्णय गर्नुपर्छ । पुनरावलोकन समितिमा निवेदन दिएको सूचना प्राप्त भएपछि समितिबाट निर्णय नभएसम्म खरिद कारवाही रोक्का गर्नुपर्छ ।

१३. **कागजात माग र उपलब्ध गराउने -** सार्वजनिक निकायबाट भइरहेको खरिद कारवाहीका सम्बन्धमा अख्तियार प्राप्त निकायले छानबिन गर्ने प्रयोजनका लागि कुनै कागजात झिकाउनुपर्दा सम्भव भएसम्म खरिद कारवाही अगाडि बढाउन बाधा नपर्ने गरी झिकाउनुपर्छ । त्यस्तै प्रचलित कानुनबमोजिम लेखापरीक्षण, अनुगमन, अनुसन्धान वा निरीक्षण गर्न अधिकार प्राप्त निकायले खरिद कारबाहीसम्बन्धी कुनै कागजात माग गरेमा निकायले त्यस्तो कागजात उपलब्ध गराउनुपर्छ ।

१४. **लिखित सूचना -** सार्वजनिक निकायले बोलपत्रदाता वा परामर्शदातालाई वा बोलपत्रदाता वा परामर्शदाताले सार्वजनिक निकायलाई दिनुपर्ने लिखित, सूचना, निर्णय वा अन्य जानकारी लिखित रूपमा दिनुपर्छ । यस्तो सूचना बुझाउन नसकिएको अवस्थामा सोको विवरण राष्ट्रियस्तरको दैनिक समाचारपत्रमा सार्वजनिक सूचना प्रकाशन गर्नुपर्छ ।

१५. **विद्युतीय माध्यम -** सार्वजनिक निकायले खरिद कार्यको कुनै वा सबै प्रक्रियामा विद्युतीय कार्यविधि प्रणाली मात्र अपनाउन सक्ने व्यवस्था छ । यसका लागि सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले एकमात्र पोर्टल रहने गरी विद्युतीय खरिद प्रणालीको स्थापना गरी सञ्चालन र व्यवस्थापन गरेको छ।

१६. **अभिलेख -** सार्वजनिक निकायले खरिद कारवाहीसम्बन्धी कागजातको अभिलेख सुरक्षित तरिकाले राख्नुपर्छ ।

१७. **सम्झौताको सार्वजनिक सूचना -** निकायले सम्झौता गरेको तीन दिनभित्र बीस लाख रुपैयाँभन्दा बढी लागत अनुमान भएको अन्य सेवा र मालसामान, बीस लाख रुपैयाँ भन्दा बढीको परामर्श सेवा र दुई करोड रुपैयाँभन्दा बढीको सार्वजनिक निर्माण खरिदको सम्झौताकर्ताको नाम, ठेगाना, सम्झौता बमोजिमको कार्य, उद्देश्य, रकम, अवधिलगायत अन्य आवश्यक विवरणसहितको सूचना सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयको विद्युतीय खरिद प्रणालीमा राख्नुपर्छ । यस्तो विवरण निकायको वेबसाइटमा राखी जिल्ला समन्वय समिति, जिल्ला प्रशासन कार्यालय, प्रदेश लेखा नियन्त्रक कार्यालय, जिल्ला कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालय तथा सम्बन्धित स्थानीय तहको सूचना पाटीमा समेत टाँस गर्नुपर्दछ । यस्तो सूचना निकायले सार्वजनिक निर्माणको हकमा निर्माणस्थलमा समेत सबैले हेर्न र देख सकिने गरी सूचना पाटी बनाई राख्नुपर्छ ।

१८. **स्वार्थ बझाउन नहुने -** परामर्शदाताले परामर्श लिने निकायको सर्वोपरि हित हुने गरी व्यावसायिक, वस्तुगत र निष्पक्ष सेवा प्रदान गर्नुपर्छ । परामर्शदाताले सेवा प्रदान गर्दा आफ्नो वर्तमान वा भविष्यको अन्य कामसँग स्वार्थ बाझिने गरी काम गर्न नहुने व्यवस्था गरिएको छ । परामर्श सेवासम्बन्धी कामको प्रकृति परामर्शदाताको अन्य कुनै सेवाग्राहीप्रतिको विगत वा वर्तमान दायित्वसँग बाझिने खालको वा निजले निकायको सर्वोत्तम हित हुने गरी कार्य सम्पन्न गर्न नसक्ने खालको भएमा निजलाई परामर्शदाताको रूपमा नियुक्ति गर्न नसकिने व्यवस्था रहेको छ । उदाहरणको लागि आयोजनाको इन्जिनियरिङ डिजाइन तयार गर्नको लागि नियुक्त गरिएको परामर्शदातालाई सोही आयोजनाको

वातावरणीय मूल्याङ्कन गर्ने परामर्शदाता नियुक्त गर्न वा सरकारी स्वामित्वको निजीकरणसम्बन्धी परामर्शदातालाई त्यस्तो सम्पत्ति खरिद गर्ने खरिदकर्ताको परामर्शदाता नियुक्त गर्न वा निजलाई वा निजको नजिकको नातेदार वा निजको संस्थाको साझेदारको नाममा त्यस्तो सम्पत्ति खरिद गर्न अनुमति दिन नसकिने व्यवस्था गर्ने गरिएको छ ।

कुनै आयोजनाको लागि मालसामान उपलब्ध गराउने वा निर्माण कार्य गर्ने फर्म र त्यससँग सम्बन्धित अन्य संस्था वा व्यक्तिले सोही आयोजनाको लागि परामर्श सेवा प्रदान गर्न र कुनै योजना तयार वा कार्यान्वयन गर्ने कामको लागि नियुक्त भएको परामर्शदातृ फर्म वा सोसँग सम्बन्धित अन्य संस्था वा व्यक्तिले त्यस्तो आयोजनाको लागि मालसामान आपूर्ति गर्न नसक्ने व्यवस्था रहेको छ ।

१९. **प्रलोभन, भ्रष्टाचार वा जालसाजीजन्य व्यवहारको सूचना -** निकायका पदाधिकारीलाई कुनै बोलपत्रदाता वा प्रस्तावदाताले प्रलोभन दिन प्रस्ताव गरेमा वा अन्य कुनै भ्रष्टाचार वा जालसाजीजन्य काम गरेको थाहा पाएमा सोको सूचना त्यस्तो निकायको प्रमुख वा सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयलाई दिनुपर्छ ।

२०. **विशेष अवस्थामा हुने खरिद -** सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को दफा २(ढ) ले विशेष परिस्थितिमा सुक्खा, अनावृष्टि, अतिवृष्टि, भूकम्प, बाढी, पहिरो, महामारी वा आकस्मिक वा आगलागी जस्ता प्राकृतिक वा दैवी प्रकोप तथा अप्रत्याशित विशेष कारणबाट सिर्जित परिस्थिति र युद्ध वा आन्तरिक द्वन्द्व जस्ता परिस्थिति समेतलाई समेटेको छ ।

विशेष परिस्थिति उत्पन्न भई तत्काल खरिद नगर्दा सार्वजनिक निकायलाई थप हानि नोक्सानी हुने अवस्था आई परेमा सार्वजनिक निकायले खरिदसम्बन्धी विस्तृत विवरणको जानकारी एक तह माथिको अधिकारीलाई दिनुपर्छ । खरिद गर्दा यथासम्भव प्रतिस्पर्धा गराई वा एउटामात्र लिखित दरभाउ वा प्रस्ताव लिई वार्ता गरी खरिद गर्नुपर्छ ।

सार्वजनिक निकायले दश लाख रुपैयाँभन्दा बढी रकमको खरिद गरेको भएमा त्यस्तो निकायले त्यसरी खरिद भएको विवरणको सार्वजनिक सूचना प्रकाशन गर्नुपर्छ ।

२१. **अधिकार प्रत्यायोजन -** सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ र नियमावली, २०६४ मा गरिएका अधिकारहरूमध्ये लागत अनुमान संशोधन गर्ने, खरिद सम्झौता संशोधन गर्ने, खरिद सम्झौताको म्याद थप गर्ने र भेरिएसन आदेश जारी गर्ने अधिकार प्रत्यायोजन गर्न नसकिने व्यवस्था रहेको छ । यसरी प्रत्यायोजन भएका अधिकारका सम्बन्धमा प्रत्यायोजन गर्ने अधिकारीको उत्तरदायित्व रहने व्यवस्था रहेको छ ।

२२. **आन्तरिक नियन्त्रण -** खरिद कार्यमा संलग्न कर्मचारी तोक्दा खरिद कार्यमा नियन्त्रण र सन्तुलनको पक्षलाई ध्यान दिनुपर्छ । भुक्तानी तथा जाँच प्रक्रियामा संलग्न हुने कर्मचारी र खरिद एकाई प्रमुख अलग अलग हुनुपर्ने र दोहोरो जिम्मेवारी दिनुपर्ने भएमा प्रमुखबाट स्पष्ट कारणसहित निर्णय गर्नुपर्छ।

२३. **स्वार्थ बाझिन नहुने -** खरिद कार्यमा संलग्न हुने कर्मचारी खरिद कार्यमा स्वार्थ बाझिने गरी तोक्न नपाइने व्यवस्था छ । स्वार्थ बाझिने देखिएमा सम्बन्धित कर्मचारीबाट स्वघोषणा गराई जिम्मेवारी दिन सकिन्छ ।

संस्थागत जिम्मेवारी

सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ र नियमावली, २०६४ ले अधिकारप्राप्त अधिकारी, एक तह माथिको अधिकारी, कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालय, तालुक कार्यालय, दररेट निर्धारण समिति, मन्त्रालय, मूल्याङ्कन समिति, पुनरावलोकन समिति, विभागीय प्रमुख, सचिव, सार्वजनिक निकाय, सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालय, स्थानीय तहलगायतको परिभाषा गरेको छ । सार्वजनिक खरिद ऐन र नियमावलीअनुसार स्थापना हुने निकायहरूलाई तोकिएका जिम्मेवारी निम्न रहेका छन्:

१. **तालिम सञ्चालन र क्षमता विकास -** सार्वजनिक निकायले खरिद कार्यको लागि जिम्मेवारी प्रदान गरिएका कर्मचारीका लागि प्रत्येक वर्ष अनुशिक्षण प्रदान गर्ने तथा प्रत्येक दुई वर्षमा खरिदसम्बन्धी आधारभूत तालिम वा खरिदसम्बन्धी अन्य तालिम प्रदान गरी कर्मचारीको क्षमता विकास गर्नुपर्छ ।

२. **सार्वजनिक निकाय -** सार्वजनिक निकायअन्तर्गत कानुनअनुसार संवैधानिक अङ्ग वा निकाय, अदालत, नेपाल सरकार वा प्रदेश सरकारका मन्त्रालय, सचिवालय, आयोग, विभाग वा सोअन्तर्गतका अन्य जुनसुकै सरकारी निकाय वा कार्यालय, नेपाल सरकार वा प्रदेश सरकारको पूर्ण वा अधिकांश स्वामित्व वा नियन्त्रणमा रहेको संस्थान, कम्पनी, बैङ्क वा समिति वा प्रचलित कानुनबमोजिम सार्वजनिकस्तरमा 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 संस्थाहरू पर्दछन् ।

३. **सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालय -** सार्वजनिक निकायबाट हुने खरिद कार्यको अनुगमन, नियमन र सार्वजनिक खरिद प्रणालीलाई व्यवस्थित गर्न स्थापित यस कार्यालयलाई खरिदसम्बन्धी नीति वा प्रचलित कानुनमा सुधार गर्न नेपाल सरकारलाई सिफारिस गर्ने, विभिन्न खरिद विधिका लागि आवश्यक निर्देशिका, कार्यविधि र प्राविधिक मार्गदर्शन जारी गर्ने, बोलपत्रसम्बन्धी कागजात, पूर्वयोग्यतासम्बन्धी कागजात र खरिद सम्झौतासम्बन्धी कागजात र प्रस्ताव माग गर्ने सम्बन्धी कागजातको स्याटन्डर्ड नमूना तयार गर्ने, खरिद कारबाहीको तथ्याङ्क सङ्कलन गरी खरिद कारबाही सार्वजनिक खरिद ऐन तथा नियम वा निर्देशिका अनुरूप भए वा नभएको अनुगमन वा परीक्षण गर्ने वा गराउने, खरिद पश्चात्को पुनरावलोकन गर्ने, गराउने, निर्माण व्यवसायी, आपूर्तिकर्ता, परामर्शदाता तथा सेवा प्रदायकको खरिद सम्बन्धी योग्यता र अनुभवको अभिलेख तयार गर्ने, विद्युतीय खरिद निर्देशिका जारी गर्ने, सार्वजनिक निकायलाई राय परामर्श दिने, खरिद कार्यमा समन्वयका लागि आवश्यक कार्यविधि तयार गरी स्वीकृतिको लागि पेस गर्ने, खरिद कार्यमा संलग्नलाई प्रशिक्षण दिने, कालो सूचीबाट फुकुवा गर्ने मापदण्ड तयार गरी कालोसूचीबाट फुकुवा गर्ने, खरिद व्यवस्थालाई प्रभावकारी बनाउन निर्माण, आपूर्ति, परामर्श सेवा र अन्य सेवा प्रणाली पुनरावलोकन एवं समीक्षा गर्ने र सेवाग्राहीसँग वा अन्तर्राष्ट्रिय संस्था तथा अन्य विदेशी निकायसँग सुझाव लिने, खरिद प्रणालीलाई व्यवस्थित र सुधार गर्न आवश्यक

पर्ने योजना तयार गरी समन्वय गर्ने, खरिद विज्ञ प्रमाणीकरण गर्ने गराउने, सार्वजनिक निकायको खरिद कारबाहीसम्बन्धी प्रतिवेदन र जानकारीमार्फत खरिद कार्यको अनुगमन गर्ने, केन्द्रीय डाटा बैङ्कको स्थापना गरी खरिद सम्झौता कार्यान्वयनको अभिलेख राख्ने, पुनरावलोकन समितिको निर्णय कार्यान्वयनको अनुगमन गरी प्रतिवेदन पेस गर्नेलगायतका काम, कर्तव्य र अधिकार तोकिएको छ ।

कार्यालयले आफ्नो कार्यालय बाहेक अन्य सार्वजनिक निकायले गरेको खरिद प्रक्रियामा कुनै किसिमले संलग्न हुने वा तत्सम्बन्धमा उत्पन्न कुनै विवाद समाधान गर्न नपाउने व्यवस्था रहेको छ। सार्वजनिक निकायबाट भएको खरिद कारबाही सार्वजनिक खरिद ऐन, नियम, कार्यविधि वा निर्देशिका विपरीत भएको पाइएमा कार्यालयले त्यस्तो खरिद कारबाहीमा भएको त्रुटि सच्याउन र खरिद कारबाहीमा संलग्न पदाधिकारी उपर प्रचलित कानुनबमोजिम कारबाहीका लागि सार्वजनिक निकायको प्रमुखलाई र सार्वजनिक निकायको प्रमुख नै त्यस्तो खरिद कारबाहीमा संलग्न रहेको अवस्थामा अख्तियारवालासमक्ष ध्यानाकर्षणका लागि लेखी पठाउन सक्छ । कार्यालयले सार्वजनिक खरिद पुनरावलोकन समितिको सचिवालयको रूपमा काम गरी समितिलाई आवश्यक पर्ने बजेट व्यवस्था समेत गर्नुपर्दछ ।

४. **सरकारी खरिद सेवा कार्यालय -** सार्वजनिक निकायलाई आपूर्तिकर्ता छनौट तथा मालसामान खरिदमा सहयोग गर्न नेपाल सरकारले केन्द्रीयस्तरमा एक सरकारी खरिद सेवा कार्यालयको स्थापना गर्न सक्ने, नेपाल सरकारले नेपाल राजपत्रमा सूचना प्रकाशन गरी तोकेको मालसामान सार्वजनिक निकायहरूले यसरी स्थापना भएको सरकारी खरिद सेवा कार्यालयसँग समझदारी गरी सो कार्यालयले छनौट गरेको आपूर्तिकर्ताबाट खरिद गर्नुपर्ने, सरकारी खरिद सेवा सञ्चालनका लागि सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले छुट्टै खरिद निर्देशिका जारी गर्नुपर्ने, यसरी स्थापना भएको कार्यालयले निर्धारण गरेको मूल्यभन्दा बजार मूल्य सस्तो भएमा बजारबाट खरिद गर्न सकिने व्यवस्था छ ।

कार्यालयलाई सरकारी सार्वजनिक निकायहरूबाट मालसामानको प्रकार, गुणस्तर, परिमाण सम्बन्धी विवरण, मालसामान आवश्यक पर्ने समय तथा बजेट व्यवस्थासम्बन्धी विवरणसहितको खरिद माग सङ्कलन गर्ने र समझदारी गर्ने, खरिद मागको बिश्लेषण गरी मालसामानको खरिदको विवरण (स्पेसिफिकेसन), लागत अनुमान तयार तथा बोलपत्रसम्बन्धी कागजात तयार गर्ने, बोलपत्र आह्वान गरी आपूर्तिकर्ता छनौट गर्ने, आपूर्तिकर्तासँग भएको खरिद शर्तबमोजिम खरिद गर्न सम्बन्धित सार्वजनिक निकायलाई सूचना दिने काम, कर्तव्य र अधिकार तोकिएको छ ।

५. **खरिद महाशाखा, शाखा वा एकाई -** सार्वजनिक खरिद ऐनबमोजिमको कार्यविधि पूरा गरी खरिद सम्बन्धी कार्य गर्ने, गराउने जिम्मेवारी सम्बन्धित निकायको प्रमुखको हुन्छ । सार्वजनिक निकायले आफूअन्तर्गतको सार्वजनिक खरिद प्रयोजनका लागि खरिद एकाई प्रमुखसमेत रहने गरी सामान्यतया ३ देखि ५ जनाको खरिद एकाई गठन गर्नुपर्छ । यस्तो एकाईमा सम्बन्धित सार्वजनिक निकायको कार्य प्रकृतिको आधारमा प्रशासनिक, प्राविधिक र लेखासम्बन्धी काम गर्ने कर्मचारीमध्येबाट खरिद सम्बन्धी ज्ञान भएका वा तालिम लिएका कर्मचारीलाई समावेश गर्नुपर्छ । निकायको संगठन संरचनामा स्थायी रूपमा खरिद महाशाखा, शाखा वा एकाई रहेको भएमा त्यसको प्रमुखको संयोजकत्वमा एकाई

गठन गर्नुपर्छ । निकायमा मूल्याङ्कन समितिमा निर्धारित पदाधिकारी बाहेकका कर्मचारीहरू नरहेको वा न्यून रहेको अवस्थामा निकाय प्रमुख बाहेक अन्य कर्मचारीमध्येबाट एकाई गठन गर्न सकिन्छ ।

खरिद एकाईलाई खरिद योजना तयार गर्ने, सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले तयार गरेको नमूना बोलपत्रसम्बन्धी कागजात, नमूना पूर्वयोग्यतासम्बन्धी कागजात, नमूना खरिद सम्झौता सम्बन्धी कागजात, नमूना प्रस्ताव मागसम्बन्धी कागजातमा सामान्यतया सारभूत रूपमा फरक नपर्ने गरी कागजात तयार गर्ने, खरिदसम्बन्धी सूचना प्रकाशन गरी कागजात वितरण गर्ने, प्रस्ताव प्राप्त गर्ने र त्यसलाई सुरक्षित तरिकाले राख्ने, प्रस्ताव मूल्याङ्कनको लागि मूल्याङ्कन समितिमा पेस गर्ने र मूल्याङ्कित बोलपत्र स्वीकृतिको लागि पेस गरी प्रस्ताव स्वीकृतिको सूचना दिने, कार्य सम्पादन जमानत लिई सुरक्षित तरिकाले राख्ने, खरिद गरेको मालसामान, निर्माण कार्य वा सेवाको गुणस्तर परीक्षण गर्ने गराउने, खरिद गुरुयोजना र वार्षिक खरिद योजना अद्यावधिक गर्ने, खरिद कारबाहीमा समन्वय गर्ने, खरिद माग सङ्कलन गरी स्वीकृतिको लागि पेस गर्ने, खरिद कारबाहीको अभिलेख राख्ने र म्याद थप, कार्य सम्पादन जमानत र प्रतितपत्रको अभिलेख राख्नेलगायतका काम, कर्तव्य र अधिकार तोकिएको छ ।

६. **सोझै खरिद सिफारिस समिति -** सार्वजनिक निकायले खरिदसम्बन्धी शर्तहरू पूरा गर्ने प्राविधिक दक्षता वा क्षमता एउटा मात्र आपूर्तिकर्ता वा निर्माण व्यवसायी वा परामर्शदाता वा सेवा प्रदायकसँग भएको अवस्था, पूर्वानुमान गर्न नसकिएको कारणले शुरु सम्झौतामा समावेश नभएको र शुरु सम्झौताबाट अलग गरी सम्पन्न गर्न प्राविधिक वा आर्थिक कारणले कठिनाइ हुने भई तोकिएबमोजिमको सीमा भित्रको अत्यावश्यक निर्माण कार्य, मालसमान, परामर्श सेवा र अन्य सेवा खरिद गर्नु परेको अवस्था र सम्बन्धित कामको लागि कुनै विशिष्ट (युनिक) योग्यता भएको खास परामर्शदाताको सेवा तत्काल आवश्यकता भएमा वा साविकको परामर्शदाताबाट नै सेवा लिनुपर्ने अपरिहार्य कारण भएको अवस्थामा खरिद गर्नुपर्ने भएमा नेपाल सरकार मन्त्रिपरिषद्लाई सिफारिस गर्न मुख्य सचिवको संयोजकत्वमा अर्थ सचिव, सम्बन्धित मन्त्रालयका सचिव र महालेखा नियन्त्रक सदस्य रहेको समितिको व्यवस्था रहेको छ ।

७. **दुर्गम जिल्लामा आपूर्तिकर्ताको सूची तयार गर्ने समिति -** नेपाल सरकारले दुर्गम क्षेत्र भनी तोकेको जिल्लामा सम्बन्धित आन्तरिक राजस्व कार्यालयबाट कुनै पनि फर्म वा बिक्रेताले मूल्य अभिवृद्धि कर दर्ता प्रमाणपत्र लिएको अवस्था भएमा सो जिल्लाको लागि कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयको प्रमुखको अध्यक्षतामा प्रतिनिधि (अधिकृतस्तर), जिल्ला प्रशासन कार्यालय, अध्यक्षले तोकेको जिल्ला प्राविधिक कार्यालयको प्राविधिक, प्रतिनिधि, जिल्ला उद्योग वाणिज्य संघ सदस्य एवं अध्यक्षले तोकेको अधिकृतस्तरको कर्मचारी सदस्य-सचिव रहेको समिति गठन हुने व्यवस्था रहेको छ । सो समितिले तयार पारेको जिल्लामा उपलब्ध आपूर्तिकर्ताको सूचीमा रहेका आपूर्तिकर्ताबाट दश लाख रुपैयाँसम्मको खरिद गर्न सकिन्छ । यस्तो गठित समितिको सचिवालयको काम कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयले गर्दछ ।

८. **राशनको लागत अनुमान स्वीकृत समिति -** राशन व्यवस्था गर्नुपर्ने निकायको प्रमुखले आफ्नो निकायको निम्ति स्वीकृत राशन दरबन्दीअनुसार प्रत्येक वर्षको भाद्र मसान्तभित्र नेपाल राष्ट्र बैङ्कबाट प्रकाशित

हुने सम्बन्धित क्षेत्रको उपभोक्ता मूल्य सूची, कृषि उपजको मूल्य निर्धारण गर्ने सरकारी निकायले प्रकाशित गरेको मूल्य सूची, सडक सुविधा, स्थानीय बजार दर तथा गत वर्षको खरिद सम्झौता दररेट तथा सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयबाट कुनै निर्देशिका जारी भएको भए त्यस्तो निर्देशिकाको आधारमा लागत अनुमान तयार गर्नुपर्ने तथा यसरी तयार गरिएको लागत अनुमान प्रमुख जिल्ला अधिकारीको अध्यक्षतामा कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयको प्रमुख वा अधिकृत प्रतिनिधि, जिल्ला कृषि विकास कार्यालय प्रमुख, जिल्ला उद्योग वाणिज्य संघको प्रतिनिधि सदस्य तथा राशन व्यवस्था गर्नुपर्ने निकायको प्रमुख सदस्य-सचिव रहेको समितिमा स्वीकृतिको लागि पेस गर्नुपर्छ । समितिले लागत अनुमान स्वीकृत गर्दा तोकिएका आधार लिनुपर्दछ । समितिले स्वीकृत गरेको लागत अनुमान निकायले तालुक कार्यालय र सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयलाई जानकारी दिनुपर्छ ।

९. **दररेट निर्धारण समिति -** प्रत्येक जिल्लामा पूरै जिल्लाभरी वा जिल्लाको कुनै भागमा छुट्टै लागू हुने गरी निर्माण सामग्री र ढुवानीको दररेट, मेसिन तथा उपकरणको भाडा र कामदारको ज्याला निश्चित गर्न प्रमुख जिल्ला अधिकारीको अध्यक्षतामा जिल्ला समन्वय समितिले तोकेको जिल्ला समन्वय समितिको एक जना सदस्य, जिल्ला समन्वय अधिकारी, कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयका प्रमुख, नेपाल निर्माण व्यवसायी महासंघको प्रतिनिधि, उद्योग वाणिज्य संघको प्रतिनिधि सदस्य र प्रमुख जिल्ला अधिकारीले तोकेको प्राविधिक कर्मचारी सदस्य-सचिव रहेको दररेट समिति रहने व्यवस्था रहेको छ। समितिले निर्माण सामग्री वा ढुवानीको दररेट निर्धारण गर्दा प्रचलित बजार दरको आधारमा असार मसान्तभित्र निर्धारण गर्नुपर्ने व्यवस्था रहेको छ । यस्तो दररेट निर्धारण गर्दा सो जिल्लासँग सिमाना जोडिएका जिल्लाको दररेट निर्धारण समितिले निर्धारण गरेको दररेटलाई समेत आधार लिनुपर्ने व्यवस्था रहेको छ । त्यस्तै समितिले प्रत्येक वर्ष जिल्लामा चलन चल्तीमा रहेका ढुवानी साधनको ढुवानी दर समेत तोकी दिनुपर्छ ।

१०. **घरभाडा निर्धारण समिति -** सार्वजनिक निकायले भाडामा लिने घर जग्गाको भाडा निर्धारण गर्न प्रत्येक जिल्लामा प्रमुख जिल्ला अधिकारीको अध्यक्षतामा कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयका प्रमुख, जिल्ला समन्वय समितिले तोकेको प्राविधिक र घर जग्गा भाडामा लिने सार्वजनिक निकायको प्रमुख सदस्य तथा प्रमुख जिल्ला अधिकारीले तोकेको जिल्ला प्रशासन कार्यालयको कर्मचारी सदस्य-सचिव रहेको घर भाडा निर्धारण समिति रहेको छ । समितिले सार्वजनिक निकायले घर जग्गा भाडामा दिने प्रस्ताव खोली पेस भएका प्रस्तावको मूल्याङ्कन घर जग्गा रहेको स्थान र बाटोको सुविधा, घर जग्गाको बनावट र क्षेत्रफल, भौतिक सुविधा, घर जग्गाको परिसर, घर जग्गा धनीले प्रस्ताव गरेको भाडा रकम र घरभाडाको प्रचलित दररेटको आधारमा भाडा निर्धारण गरी सम्बन्धित सार्वजनिक निकायलाई लिखित रूपमा जानकारी दिने व्यवस्था रहेको छ ।

११. **मूल्याङ्कन समिति -** सार्वजनिक निकायले पूर्वयोग्यताको प्रस्ताव, बोलपत्र, परामर्श सेवाको आशयपत्र वा प्रस्ताव वा सिलबन्दी दरभाउपत्र परीक्षण र मूल्याङ्कन गर्न सार्वजनिक निकायका प्रमुख वा निजले तोकेको वरिष्ठ अधिकृतको अध्यक्षतामा सम्बन्धित सार्वजनिक निकायको आर्थिक प्रशासन शाखा प्रमुख, विषयसँग सम्बन्धित प्राविधिक विशेषज्ञ, सार्वजनिक निकायको कानुन अधिकृत सदस्य रहने गरी मूल्याङ्कन समिति गठन गर्नुपर्ने व्यवस्था रहेको छ । समितिको सचिवको काम खरिद एकाईको प्रमुखले गर्ने व्यवस्था रहेको छ । समितिले सार्वजनिक निकायका प्रमुखको स्वीकृति लिई सरकारी

वा गैरसरकारी क्षेत्रका विषय विशेषज्ञलाई आफ्नो बैठकमा आमन्त्रण गर्न सक्छ । समितिलाई परामर्शदाताको सहयोग आवश्यक भएमा स्वीकृत कार्यक्रम र बजेटको अधीनमा रही परामर्शदाता नियुक्त गर्न सक्छ । समितिले दरभाउपत्र, बोलपत्र वा प्रस्ताव मूल्याङ्कनमा सहयोग गर्न विज्ञसहितको उपसमिति गठन गर्न सक्छ । समितिले मूल्याङ्कन प्रतिवेदन निकायको प्रमुखसमक्ष पेस गर्नुपर्छ । समितिका सचिवले समितिको बैठकको माइन्यूट एवं छलफल भएका सम्पूर्ण विषयको फाइल खडा गरी राख्नुपर्छ ।

१२. **पुनरावलोकन समिति** - बोलपत्रदाता वा प्रस्तावदाताले सार्वजनिक निकाय समक्ष दिएको निवेदनमा पाँच दिनभित्र निर्णय नदिएमा वा दिएको निर्णयमा चित्त नबुझेमा एवं खरिद सम्झौता र सोका शर्तहरूको विषयमा पुनरावलोकन गर्न उच्च अदालतको न्यायाधीश वा उच्च अदालतको न्यायाधीश भई सकेको व्यक्ति वा नेपाल सरकारको विशिष्ट श्रेणीको पदबाट अवकाश प्राप्त व्यक्तिको अध्यक्षतामा नेपाल सरकारको नेपाल ईञ्जिनियरिङ सेवाको राजपत्राङ्कित प्रथम श्रेणीबाट अवकाश प्राप्त व्यक्ति तथा सार्वजनिक खरिदसम्बन्धी विषयमा अनुभवी तथा विज्ञ व्यक्तिहरू सदस्य रहेको सार्वजनिक खरिद पुनरावलोकन समिति नेपाल सरकारले गठन गर्ने व्यवस्था छ । सार्वजनिक खरिदमा अनुभवी तथा विज्ञलाई नियुक्ति गर्दा सार्वजनिक निकायमा बहाल रहेको कर्मचारी नियुक्ति गर्न नपाइने व्यवस्था छ। समितिका अध्यक्ष वा सदस्यको पदावधि तीन वर्षको हुने तथा एक कार्यकालसम्म थप गर्न सकिन्छ।

१३. **बोलपत्र खोल्ने समिति** - सार्वजनिक निकायको प्रमुखले आफ्नो निकायमा दर्ता भएका बोलपत्र वा प्रस्ताव खोल्न खरिद अधिकारीको संयोजकत्वमा कम्तीमा दुईजना सदस्य रहने गरी समिति गठन गरी समितिको रोहबरमा बोलपत्र वा प्रस्ताव खोल्नुपर्छ ।

१४. **भाडाको लागत अनुमान तयारी समिति** - सार्वजनिक निकायका प्रमुखले भाडामा लिइने सवारीसाधन, मेसिनरी औजार, उपकरण वा मालसमानको लागत अनुमान तयार गर्न त्यस्ता साधन, औजार, उपकरण वा मालसमानसम्बन्धी ज्ञान भएका बढीमा तीनजना दक्ष प्राविधिकहरूको समिति गठन गर्ने व्यवस्था छ ।

१५. **मालसमानको निरीक्षण वा परीक्षण समिति** - सार्वजनिक निकायले आपूर्ति गरिएका मालसमान सम्झौतामा उल्लिखित प्राविधिक स्पेसिफिकेसन र गुणस्तरबमोजिम भए नभएको निरीक्षण वा परीक्षण गर्न बढीमा तीनजना विज्ञ रहेको समिति गठन गर्न सक्छ ।

१६. **भेरिएसन जाँचबुझ समूह** - सार्वजनिक निकायले भेरिएसन आदेश जारी गर्नु पूर्व आवश्यक जाँचबुझ गरी सिफारिस गर्नको लागि विशेषज्ञहरूको समूह गठन गर्न सक्ने व्यवस्था छ ।

१७. **मध्यस्थ** - सार्वजनिक निकाय र निर्माण व्यवसायी, आपूर्तिकर्ता, सेवा प्रदायक वा परामर्शदाताबीच खरिद सम्झौता कार्यान्वयनको सिलसिलामा उत्पन्न हुने कुनै विवाद आपसी सहमतिबाट समाधान हुन नसकेमा मध्यस्थताको माध्यमबाट समाधान गरिने व्यवस्था रहेको छ ।

आचरणसम्बन्धी व्यवस्था

सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को परिच्छेद ८ मा आचरणसम्बन्धी निम्न व्यवस्था रहेका छन्:

१. **खरिद कार्यमा संलग्न पदाधिकारीको आचरण -** सार्वजनिक निकायको खरिद योजना तर्जुमा गर्ने, खरिद कारबाही सञ्चालन गर्ने, खरिद सम्झौता कार्यान्वयन गर्ने वा खरिदसम्बन्धी अन्य काम गर्ने कार्यमा संलग्न कुनै पदाधिकारीले खरिद कारबाहीमा बोलपत्रदाताको स्वच्छ प्रतिस्पर्धा हुने गरी आफ्नो कर्तव्य निष्पक्ष ढङ्गले पालना गर्ने, खरिद कारबाहीको सञ्चालन सार्वजनिक हित हुने गरी गर्ने, खरिद सम्बन्धमा आफ्नो काम वा आचरण वा व्यवहारबाट स्वार्थ बाझिने कार्य नगर्ने, खरिद कारबाहीको सिलसिलामा आफूले थाहा पाएको बोलपत्रदाताको सम्पत्तिसम्बन्धी जानकारीलगायतका अन्य सबै जानकारी गोप्य राख्ने, आफू पदमा बहाल रहँदाका बखत खरिद कारोबार गरेका व्यक्ति, फर्म, संस्था, कम्पनी र यस्तै प्रकृतिका अन्य कुनै निजी संस्थामा आफू पदबाट अवकाश भएको दुई वर्षसम्म काम नगर्ने, आफू संलग्न भएको खरिद कारबाहीमा आफ्ना नजीकका नातेदारहरूले बोलपत्रदाता वा प्रस्तावदाताको रूपमा भाग लिएको जानकारी हुन आएमा आफूभन्दा एक तह माथिको अधिकारीलाई तुरुन्त जानकारी दिई त्यस्तो खरिद कारबाहीबाट आफू अलग हुनुपर्ने, खरिदसम्बन्धी काम कारबाही गर्दा प्रचलित कानुन विपरीत हुने काम नगर्ने, भ्रष्टाचारजन्य वा जालसाजीपूर्ण कार्य गर्न वा त्यस्तो कार्यमा संलग्न हुन नहुने, प्रतिस्पर्धाको लाभबाट वञ्चित गर्ने गराउने उद्देश्यले बोलपत्र वा प्रस्ताव पेस गर्नुभन्दा अघि वा पछि मिलेमतो गर्न वा गुटबन्दीमा संलग्न हुन नहुने जस्ता आचरण पालना गर्नुपर्ने व्यवस्था गरिएको छ ।

तालुक कार्यालय वा अख्तियार प्राप्त निकायले अनुगमन गर्दा सम्बन्धित पदाधिकारीले खरिद सम्बन्धी जिम्मेवारी पूरा नगरेको वा आचरण पालना नगरेको देखिएमा त्यस्ता पदाधिकारी उपर प्रचलित कानुनबमोजिम विभागीय कारबाही गर्न अख्तियार प्राप्त अधिकारीसमक्ष लेखी पठाउन सक्ने र लेखी आएमा निजको सेवा, शर्तसम्बन्धी प्रचलित कानुनबमोजिम विभागीय कारबाही गरी सोको जानकारी त्यसरी लेखी पठाउने निकायलाई दिनुपर्छ ।

२. **बोलपत्रदाता वा प्रस्तावदाताको आचरण -** बोलपत्रदाता वा प्रस्तावदाताले सार्वजनिक खरिद ऐन वा सार्वजनिक खरिद नियमावली, खरिद सम्झौता तथा खरिदसम्बन्धी अन्य लिखतमा उल्लेख भए अनुरूपको दायित्व पालना गर्नुपर्छ । बोलपत्रदाता वा प्रस्तावदाताले खरिद प्रक्रियामा वा खरिद सम्झौताको कार्यान्वयनमा प्रभाव पार्ने मनसायले प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्ष रूपमा अनुचित प्रलोभन दिन वा सोको प्रस्ताव गर्न, तथ्य बङ्ग्याइ वा झुक्याइ पेस गर्न, भ्रष्टाचारजन्य वा जालसाजीपूर्ण कार्य गर्न वा त्यस्तो कार्यमा संलग्न हुन, बोलपत्र वा प्रस्तावसम्बन्धी काम कारबाहीमा कुनै किसिमले संलग्न हुने अन्य प्रतिस्पर्धी बोलपत्रदाता वा प्रस्तावदाताको सहभागितामा हस्तक्षेप गर्न, खरिद कारबाहीमा संलग्न कुनै व्यक्तिको जीउ ज्यान वा सम्पत्ति नोक्सान गर्ने, प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्ष धम्की दिने कार्य वा करकापजन्य कार्य गर्न, बोलपत्रदाताहरू वा प्रस्तावदाताहरूबीच खरिदसम्बन्धी काम बाँडफाँड गर्ने वा बोलपत्र वा प्रस्तावको मूल्य कृत्रिम वा अप्रतिस्पर्धी तरिकाले कायम गर्ने वा अन्य कुनै तरिकाले सार्वजनिक निकायलाई खुल्ला तथा स्वतन्त्र प्रतिस्पर्धाको लाभबाट वञ्चित गर्ने उद्देश्यले बोलपत्र वा प्रस्ताव पेस गर्नुभन्दा अघि वा पछि मिलेमतो गर्न वा गुटबन्दीमा संलग्न हुन, बोलपत्र वा प्रस्ताव खोलेको समयदेखि बोलपत्र वा प्रस्ताव स्वीकृतिको सूचना नदिँदासम्मको अवधिमा बोलपत्र वा प्रस्तावका सम्बन्धमा प्रभाव पार्ने उद्देश्यले सार्वजनिक निकायसँग सम्पर्क गर्न वा बोलपत्रको परीक्षण

र मूल्याङ्कनमा वा प्रस्तावको मूल्याङ्कनमा कुनै किसिमले प्रभाव पार्ने कार्य गर्न वा गराउन नहुने व्यवस्था रहेको छ ।

कुनै खरिद कार्यको बोलपत्रसम्बन्धी कागजात वा स्पेसिफिकेसन तयार गर्ने वा खरिद कार्यान्वयनको अनुगमन गर्ने जिम्मेवारी पाएको बोलपत्रदाता वा निजसँग आबद्ध रहेको कुनै व्यक्ति वा फर्म वा संस्था वा कम्पनी वा त्यस्तो फर्म वा संस्था वा कम्पनीमा कार्यरत कर्मचारीले त्यस्तो खरिदको बोलपत्रसम्बन्धी कारबाहीमा भाग लिन नसक्ने व्यवस्था रहेको छ । तर टर्नकी खरिद सम्झौता वा डिजाइन तथा निर्माण दुवै कार्य गर्ने गरी भएको खरिद सम्झौतामा भाग लिन पाउने प्रावधान रहेको छ ।

३. **कालोसूचीमा राख्ने र फुकुवा गर्ने -** बोलपत्रदाता प्रस्तावदाता, परामर्शदाता, सेवाप्रदायक, आपूर्तिकर्ता, निर्माण व्यवसायी वा अन्य व्यक्ति, फर्म, संस्था वा कम्पनीले आचरण विपरीत काम गरेको प्रमाणित भएमा, स्वीकृतिको लागि छनौट भएको बोलपत्रदाता वा प्रस्तावदाता सम्झौता गर्न नआएमा, सम्झौता कार्यान्वयन गर्दा सारभूत त्रुटि गरेको वा सम्झौता अनुरूपको दायित्व सारभूतरूपमा पालना नगरेको वा सम्झौताबमोजिमको कार्य सो सम्झौताबमोजिमको गुणस्तरको नभएको कुरा पछि प्रमाणित भएमा, सम्झौतामा भाग लिन अयोग्य ठहरिने कुनै फौज्दारी कसूरमा अदालतबाट दोषी ठहरिएमा, योग्यता ढाँटी वा झुक्यानमा पारी खरिद सम्झौता गरेको कुरा प्रमाणित हुन आएमा सो कार्यको गाम्भीर्यताको आधारमा सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले एक वर्षदेखि तीन वर्षसम्म कालोसूचीमा राख्न सक्छ। यसरी कालोसूचीमा राखिएको बोलपत्रदाता, प्रस्तावदाता, परामर्शदाता, सेवाप्रदायक, आपूर्तिकर्ता, निर्माण व्यवसायी वा अन्य व्यक्ति, फर्म, संस्था वा कम्पनीले सो अवधिसम्म खरिद कारबाहीमा भाग लिन नसक्ने व्यवस्था रहेको छ । त्यस्तै बैङ्क वा वित्तीय संस्थाको ऋण नतिरी प्रचलित कानुनबमोजिम कालोसूचीमा राखेको व्यक्ति, फर्म, संस्था वा कम्पनीले त्यस्तो सूचीमा कायम रहेको अवधिभर खरिद कारबाहीमा भाग लिन नसक्ने समेत व्यवस्था गरिएको छ । यस्तो प्रावधान विपरीत खरिद कारबाहीमा भाग लिएको पाइएमा निजको बोलपत्र वा प्रस्तावउपर कुनै कारबाही नहुने समेत व्यवस्था रहेको छ ।

सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले कालोसूचीमा रहेका बोलपत्रदाता, प्रस्तावदाता, परामर्शदाता, सेवा प्रदायक, आपूर्तिकर्ता निर्माण व्यवसायी वा अन्य व्यक्ति, फर्म, संस्था वा कम्पनीलाई कालोसूचीबाट फुकुवा गर्न तयार गरेको मापदण्डअनुसार कालोसूचीबाट फुकुवा गर्ने व्यवस्था रहेको छ ।

४. **सुपरिवेक्षण र जाँचबुझ गर्न सक्ने -** खरिद कारबाहीमा संलग्न पदाधिकारीले सार्वजनिक खरिद ऐन र सार्वजनिक खरिद नियमावलीमा उल्लिखित कार्यविधि पालन गरे नगरेको सम्बन्धमा तालुक कार्यालयले सुपरिवेक्षण र जाँचबुझ गर्न सक्छ ।

विद्यमान समस्या

नेपाल सरकारको विद्यमान खरिद प्रणालीको पारदर्शिता, जिम्मेवारी र आचरणको विश्लेषण गर्दा सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयमा दक्ष जनशक्तिको कमी तथा भएका जनशक्ति पनि अन्यत्र सरुवा

भई जान चाहने भएकाले कार्यालयले गर्ने अनुगमन पक्ष कमजोर रहेको छ । नेपाल सरकारले खरिद सम्बन्धी कानुन संशोधन गर्दा यस कार्यालयको सिफारिस कमै मात्र लिने गरेको छ ।

सार्वजनिक निकायमा खरिद एकाई गठन नभएको तथा भए पनि तालिम प्राप्त जनशक्ति नभएको र तालिम पाएका जनशक्तिलाई एकाईमा पदस्थापना नगर्ने वा गरे पनि तोकिएका काम गर्न नचाहने अवस्था रहेको छ । स्थापित संयन्त्रले खरिदमा संलग्न हुने जनशक्ति, नियमनकारी निकायका जनशक्ति, निर्माण व्यवसायी, आपूर्तिकर्ता तथा सेवा प्रदायकलाई पर्याप्त तालिम दिन सकेका छैनन् । दक्ष जनशक्ति उत्पादन गरी खरिद विज्ञ प्रमाणीकरण (Accreditation) कार्य हुन सकेको छैन ।

सार्वजनिक निकाय, खरिद एकाई तथा सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयबीच सूचना आदान प्रदान गर्न सूचना प्रणाली तयार गर्न सकेको छैन । खरिदको अभिलेख अद्यावधिक गरी नराख्ने नियमनकारी निकायबाट विभिन्न निष्कर्ष निकाल्ने गरिएको छ । सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालय प्रदेशस्तरमा विस्तार नभएकोले केन्द्रबाट राय, परामर्श दिन ढिलाई भइरहेको छ । संस्थागत संयन्त्रलाई तोकिएका जिम्मेवारीहरू अनुसारका निर्णय नगरी अन्य निकायमा पठाउने गरेको पाइन्छ भने सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले पनि स्पष्ट राय दिने गरेको छैन ।

खरिदमा प्रतिस्पर्धात्मक विधिको पूर्ण रूपमा पालना हुन सकेको छैन । प्रतिस्पर्धात्मक विधिको विपरीत हुने तथा मितव्ययिता, गुणस्तरीयता र दिगोपना विचार नगरी उपभोक्ता समितिबाट काम गराउने प्रवृत्ति बढेको छ । प्रचलित कानुनबमोजिम दर्ता भएका संस्थाले सरकारी कोष प्रयोग गरी खरिद गर्दा खरिद ऐनको पालना गरेका छैनन् । खरिदको गुरुयोजना तथा वार्षिक खरिद योजना तयार गर्दा यथार्थपरक हुने गरी तयार भएका छैनन् । प्रतिस्पर्धा सीमित गर्ने गरी प्याकेजिङ्ग तथा समूह विभाजन गर्ने तथा निश्चित ब्राण्डसँग मिल्ने गरी मालसमानको स्पेसिफिकेसन तयार गर्ने प्रचलनसमेत रहेको छ ।

सार्वजनिक खरिद कानुनमा उल्लेख भएको प्रक्रिया अवलम्बन नगरी (निकाय प्रमुखसमक्ष निवेदन दिने, पुनरावलोकन समितिमा निवेदन दिने) अन्य नियमनकारी निकाय वा न्यायिक निकायमा उजुरी वा मुद्दा हाल्ने प्रचलन रहेको तथा त्यस्ता निकायबाट पनि कानुनमा भएको व्यवस्था पालना भए, नभएको परीक्षण नगर्नाले निर्णय प्रक्रियामा ढिलाई भएको छ ।

दररेट निर्धारण समितिले निर्माण सामग्री र ढुवानीको दररेट, मेसिन तथा उपकरणको भाडा र कामदारको ज्याला निश्चित गर्न कुनै आधारमा वा मापदण्ड तयार नगरी गत वर्षको दररेटमा थपघट गर्ने गरेको, जोडिएका जिल्लामा पनि दररेटमा धेरै अन्तर रहेको, निर्माण सामग्री उत्पादन हुने जिल्लामा बढी दररेट तर सोही जिल्लाबाट आपूर्ति हुने अन्य जिल्लामा कम दररेट रहने गरेको देखिन्छ ।

सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले सबै खरिद विधि तथा खरिद सम्झौताका किसिम (नियमावलीको अनुसूची ३, ४ र ५) का लागि नमूना कागजात तथा निर्देशिका, कार्यविधि र प्राविधिक मार्गदर्शन जारी गरेको छैन भने खरिद एकाईले कागजात स्वीकृत गर्दा नमूना कागजातभन्दा सारभूत रूपमा फरक पर्ने तथा खास निर्माण व्यवसायी, आपूर्तिकर्ता वा सेवा प्रदायकलाई अनुकूल हुने गरी शर्त तथा योग्यताका आधार राख्ने गरेको पाइन्छ ।

मूल्याङ्कन समितिले बोलपत्र वा प्रस्ताबको मूल्याङ्कन गर्दा मूल्याङ्कनमा ध्यान दिनुपर्ने पक्षहरू (पूर्णताको परीक्षण, मूल्याङ्कन, प्राविधिक पक्षको मूल्याङ्कन, व्यापारिक पक्षको मूल्याङ्कन, आर्थिक पक्षको मूल्याङ्कन एवं विशेष मूल्याङ्कन) मा ध्यान दिई मूल्याङ्कन गर्ने गरेको छैन भने मूल्याङ्कन गर्न समिति एवं निकायमा दक्ष जनशक्ति रहेका छैनन् । सरकारी सार्वजनिक निकाय बाहेक अन्य निकायले सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ अनुकूल हुने गरी खरिद नियमावली वा विनियमावली बनाएका छैनन् ।

सबै सार्वजनिक निकायले बोलपत्र आह्वान, खरिद सम्झौता तथा विशेष खरिदको सूचना आफ्नो कार्यालयको वेभसाइटमार्फत सार्वजनिक नगरेका तथा खरिद सम्झौता एवं विशेष परिस्थितिमा भएको खरिदको सार्वजनिक सूचना प्रकाशन गरेका छैनन् ।

सार्वजनिक निकायमा उपलब्ध जनशक्तिबाट हुन सक्ने काम पनि परामर्श सेवा लिई गर्ने गरिएको, परामर्शदाताले पेस भएका प्रतिवेदन कार्यान्वयन नगर्ने तथा कार्यान्वयन गर्दा प्राविधिक समस्या देखिएमा त्यस्ता परामर्शदातालाई कारबाही हुने गरेको छैन । त्यस्तै खरिद कार्यमा संलग्न हुने पदाधिकारी एवं बोलपत्रदाता वा प्रस्तावदाताले तोकिएका आचरण पालनामा ध्यान दिने गरेका छैनन् ।

समाधानका उपाय

नेपालको सार्वजनिक खरिदमा पारदर्शिता, जिम्मेवारी र आचरणका सम्बन्धमा देखिएका समस्याहरूको समाधान गर्न सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालय तथा खरिद इकाईमा दक्ष जनशक्तिको व्यवस्था गरी ती संस्थाहरूको संस्थागत क्षमता बढाउनुपर्दछ । सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापन प्रणाली (Public Procurement Management Information System, PPMIS) को पूर्ण कार्यान्वयन, सार्वजनिक निकायले सम्पादन गरेका खरिद कारबाहीको लागि सूचना प्रविधि प्रणालीमा आधारित प्रणालीको कार्यान्वयन वा विकास गरी अनुगमन बढाउनुपर्छ । सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयलाई विकेन्द्रित गरी कम्तीमा प्रदेशस्तरमा खरिदसम्बन्धी गुनासो सुन्ने निकायको रूपमा विकास गर्नुपर्ने देखिन्छ ।

सार्वजनिक खरिदमा संलग्न हुने सबैको क्षमता अभिवृद्धि गर्न तालिम दिई जनचेतना बढाउनुपर्दछ। सार्वजनिक खरिद एकाईलाई व्यवस्थित बनाउन निजामती सेवामा अलग खरिद समूह तयार गर्न अध्ययन हुनुपर्दछ । खरिद विज्ञ प्रमाणीकरण गर्ने व्यवस्था कार्यान्वयनमा ल्याउनुपर्दछ ।

कानुनमा उल्लेख भएको सरकारी खरिद सेवा कार्यालयको स्थापना गरी खरिद कारबाहीलाई व्यवस्थित बनाउनुपर्दछ । खरिद गुरुयोजना एवं वार्षिक खरिद योजनालाई अनिवार्य गर्नुपर्दछ । स्वीकृत खरिद गुरुयोजनामा उल्लिखित प्याकेज संख्याअनुसार खरिद कार्यको प्याकेजिङ्ग तथा समूह विभाजन गर्नुपर्छ। सार्वजनिक खरिदको प्रतिस्पर्धात्मक विधिलाई अवलम्बन गर्नुपर्दछ । लागतअनुमान तयार गर्न मुख्य भूमिका खेल्ने दररेट निर्धारणलाई यथार्थपरक बनाउनुपर्दछ । सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले सबै खरिद विधि एवं खरिद सम्झौताका लागि आवश्यक नमूना बोलपत्रसम्बन्धी कागजात स्वीकृत गरी निर्देशिका समेत जारी गर्नुपर्दछ ।

सबै सार्वजनिक निकायका खरिद नियमावली वा विनियमावलीमा एकरूपता कायम गराउनुपर्दछ । सार्वजनिक निकायले खरिदसम्बन्धी जानकारीहरू वेभसाइटमार्फत सार्वजनिक गर्नुपर्छ । सार्वजनिक निकायका जनशक्तिले नसक्ने कार्यमा मात्र परामर्श सेवा लिई परामर्शदाताले पेस गरेका प्रतिवेदनको आधारमा खरिद कारबाही शुरु गर्नुपर्दछ ।

निष्कर्ष

नेपालको सार्वजनिक खरिदमा पारदर्शिता कायम गर्नको लागि कार्यान्वयनमा रहेका कानुनअनुसार विभिन्न जानकारीहरू सार्वजनिक गर्नुपर्ने व्यवस्था छ भने खरिद प्रक्रियाका कतिपय कागजातहरू सार्वजनिक रूपमा उपलब्ध रहेका छन् । खरिद कार्यमा प्रतिस्पर्धात्मक विधिको अवलम्बन गर्ने प्रयास भएको तथा नमूना बोलपत्रसम्बन्धी कागजातहरू सार्वजनिक रूपमा उपलब्ध रहेका र सोमा सारभूत रूपमा फरक पार्न नसकिने व्यवस्था रहेका छन् । खरिद सम्झौताहरू सार्वजनिक रूपमा प्रकाशन गर्नुपर्ने व्यवस्था रहेको छ। खरिद कार्यलाई अझ व्यवस्थित गर्न हरेक सार्वजनिक निकायमा खरिद एकाई रहने, खरिद कार्यको अनुगमन तथा नियमन गर्ने अलग निकाय रहेको छ । खरिद कार्यमा संलग्न हुने पदाधिकारी एवं बोलपत्रदाता वा प्रस्तावदाताका लागि आचरणको व्यवस्था गरी आचरण पालना नगर्ने उपर कारबाही हुने व्यवस्था छ । नेपालको खरिद कानुन, कार्यविधि, कार्य जिम्मेवारी एवं कार्यान्वयनमा देखिएका समस्याहरूको समाधान गरेमा नेपालको खरिद प्रक्रियामा प्रतिस्पर्धा, स्वच्छता, इमान्दारिता, जवाफदेहिता र विश्वसनीयता प्रवर्द्धन गर्ने, मितव्ययी तथा विवेकपूर्ण ढङ्गबाट सार्वजनिक खर्चको अधिकतम प्रतिफल हासिल गर्ने, विना भेदभाव सार्वजनिक खरिद प्रक्रियामा सहभागी हुने समान अवसर सुनिश्चित गर्ने सम्बन्धमा सबै सरोकारवालाले ध्यान दिनुपर्दछ ।

सन्दर्भ सामग्री

- महालेखापरीक्षकको कार्यालय, महालेखापरीक्षकको सन्ताउन्नौं प्रतिवेदन, २०७७ ।
- कानुन किताब व्यवस्था समिति, आर्थिक कार्यविधि, सार्वजनिक खरिद तथा भ्रमण खर्चसम्बन्धी केही ऐन तथा नियमावलीको संग्रह, २०७७ ।
- सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालय, सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयको वार्षिक प्रतिवेदन, आर्थिक वर्ष २०७६।७७ ।
- रमेश कुमार शर्मा तिम्सिना, नेपालमा सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापन (सिद्धान्त र व्यवहार) ।
- Transparency International, Transparency in Emergency Procurement: RECORD.
- FIDIC, The FIDIC Golden Principles, First Edition 2019.
- The World Bank Procurement Regulations for IPF Borrowers (July 2016 Revised November 2017 and August 2018).

नेपालको सरकारी लेखाप्रणालीः वर्तमान अवस्था एक विश्लेषण

– शंकर प्रसाद पन्थी
नायब महालेखापरीक्षक

पृष्ठभूमि

मानव सभ्यताको विकाससँगै सन् १४९४ मा इटालियन लेखा विद ल्यूका दि पेसीयोली (Luca de-pacioli) ले दोहोरो लेखाप्रणालीको आविष्कार गरेपछि आधुनिक एवं वैज्ञानिक लेखाप्रणालीको विकास भएको पाइन्छ । सरकारी लेखाप्रणालीको विकास भने सरकारको भूमिकामा आएको परिर्वतनसँगै भएको देखिन्छ । कानुनबमोजिम जनताबाट कर असुल गर्ने र असुल गरिएको रकम समेत कानुनबमोजिम खर्च गरी उत्तरदयित्व वहन गर्ने सन्दर्भमा सरकारी लेखाको शुरुवात भएको देखिन्छ । सरकारी लेखा भन्नाले कुनै पनि देशको सरकारी कार्यालयले प्राप्त गर्ने आम्दानी, खर्च तथा वित्तीय कारोबारको सम्वन्धमा राखिने अभिलेख हो । जनताबाट उठाइएको कर एवं गैरकर राजस्वको सदुपयोग भएको छ भनी विश्वास दिलाउने र सरकारी दामकामको जिम्मेवारी पूरा गराउने सिलसिलामा भएका सम्पूर्ण वित्तीय कारोबारहरू प्रविष्ट भएको लेखा नै सरकारी लेखा हो।

नेपालमा वि.स. १८२८ मा कुमारी चोक अड्डाको स्थापना भएको देखिन्छ जसले बहिखाताको परीक्षण गर्ने गरेको, वि.सं. १८७१ मा लाल ढड्डा स्रेस्ताप्रणाली र वि.सं. १८७८ मा जग्गा जमिनको लगत राख्न मोठ ढड्डा स्रेस्ताप्रणाली लागू भएको प्रमाण भेटिन्छ भने नेपालमा वास्तविक रूपमा लेखाप्रणालीको विकास वि.सं. १९३६ मा खरिदार गुणवन्तले स्याहा स्रेस्ताप्रणालीको विकास गरेबाट भएको देखिन्छ । वि.सं. १९६८ मा फाराम स्रेस्ताप्रणाली लागू गरियो जसमा ५१ वटा फारामको व्यवस्था गरिएको थियो त्यस्तै वि.सं. २०१६ मा सरकारी खर्च सम्बन्धी (कार्यविधि) नियमहरू, २०१६ लागू भएपछि २०१७ वैशाख १ बाट भुक्तानी स्रेस्ताप्रणाली लागू गरियो ।

यसरी विभिन्न लेखाप्रणालीको विकास भए तापनि ती लेखाप्रणाली आफैमा वैज्ञानिक नभएकाले वि.सं. २०१७ मा एकाउन्ट्स समितिको सिफारिसमा २०१८ चैत्र २ मा नयाँ स्रेस्ताप्रणाली स्वीकृत भई वि.सं. २०१९ वैशाख १ देखि लागू गर्न शुरु भई आर्थिक वर्ष २०२४।२५ मा नेपालभर लागू गरियो ।

परिचय

सामान्य अर्थमा सरकारी आर्थिक कारोबारको अभिलेख राख्ने लेखा नै सरकारी लेखा हो । यसमा सरकारी आर्थिक कारोबार भन्नाले सरकारी आय (राजस्व, अनुदान, लाभांश, रोयल्टी), सरकारी व्यय (विनियोजित बजेट खर्च), ऋण हिसाब (आन्तरिक र बाह्य), लगानी (शेयर र ऋण लगानी), सरकारी कोष धरौटी आदिको कारोबार पर्दछन् ।

सरकारी आर्थिक कारोबारको पहिचान गर्ने, मापन गर्ने, अभिलेखाङ्कन गरी सारांश निकाली विश्लेषण गर्दै प्रतिवेदन सञ्चार गर्नेसम्मको समग्र प्रक्रियालाई सरकारी लेखाप्रणाली भनिन्छ ।

आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ अनुसार लेखा भन्नाले कारोबार भएको व्यहोरा देखिने गरी प्रचलित कानुनबमोजिम राखिने प्रारम्भिक प्रविष्टिको गोश्वारा भौचर तथा सो आधारमा तयार गरिने अभिलेख, खाता, किताब आदि र सो कारोबारलाई प्रमाणित वा सम्पुष्टि गर्ने प्रमाण कागजात र सोको आधारमा तयार गरिने वित्तीय प्रतिवेदन सम्झनुपर्दछ र सो शब्दले विधुतीय माध्यमबाट राखिएको अभिलेख वा कारोबारलाई प्रमाणित गर्ने विधुतीय अभिलेखलाई समेत जनाँउछ भनी विस्तृत रूपमा परिभाषित गरेको छ । यसरी सरकारी आम्दानी, खर्च, सम्पत्ति र दायित्वको अभिलेख राख्ने र प्रतिवेदन गर्ने प्रणाली नै सरकारी लेखाप्रणाली हो ।

नेपालको संविधान २०७२ को धारा २४१ को उपधारा ४ मा सरकारी लेखा संघीय कानुनबमोजिम महालेखापरीक्षकले तोकेको ढाँचामा राखिने व्यवस्था गरेको छ । सो अनुरूप स्वीकृत लेखा ढाँचामा बजेट अनुसार खर्च गरी सोको निकासा र खर्च गरी प्रतिवेदन गर्ने, राजस्व, ऋण एवं अनुदानको लेखाङ्कन गर्ने एवं प्रतिवेदन गरिन्छ । सरकारी लेखाप्रणाली अन्तर्गत मुख्यतः आम्दानी, खर्च, सम्पत्ति एवं दायित्वको अभिलेख राख्ने, वित्तीय विवरण तयारी गर्ने तथा वित्तीय उत्तरदायित्व वहन गर्नुपर्ने समेत तीन पक्ष समावेश हुन्छन् ।

सरकारी लेखाप्रणालीका विशेषताहरू

सरकारी लेखाप्रणालीको उपयोग, कार्य प्रकृतिका सन्दर्भमा यसका विशेषतालाई निम्नानुसार उल्लेख गर्न सकिन्छः

- सरकारी लेखाप्रणालीमा नाफा नोक्सानसँग सरोकार हुदैन यसले केवल कारोबारको प्रदर्शन गर्दछ,
- विनियोजन, राजस्व तथा धरौटीलगायतको लेखा दोहोरो लेखाङ्कन प्रणालीमा आधारित छ,
- तिर्नुपर्ने दायित्व सिर्जना भएका आधारमा वा रकम प्राप्त गर्न सक्ने पर्याप्त आधार सिर्जना भएको अवस्थामा कुनै लेखाङ्कन नगरी नगदमा आधारित सिद्धान्तमा लेखा राखिने,
- कार्यसञ्चालन र केन्द्रीयस्तर गरी दुई तहमा तयार गरिने,
- नगदमा आधारित भएकोले सबै किसिमले बुझ्नको लागि सरल,
- सबै कार्यालयमा महालेखापरीक्षबाट स्वीकृत फारामहरूको प्रयोग हुने हुनाले एकरूपता पाइन्छ,
- निकायको वजेट र निकासासँग तुलना गर्न सहज,
- विभिन्न शीर्षक उपशीर्षकमा वर्गीकरण गरी स्रेस्ता राखिने,
- आर्थिक कार्यविधि ऐन, नियमहरूबाट निर्देशित हुने,
- विनियोजन, राजस्व, जिन्सी, धरौटी, आयोजना र सार्वजनिक निर्माण समेतको लेखा छुट्टाछुट्टै भएकोले विशिष्टीकरणमा जोड दिइएको,
- महालेखा नियन्त्रक कार्यालबाट फाराम तयार गरी महालेखापरीक्षकबाट स्वीकृत फारामहरूको प्रयोग,
- एकल खाता कोष प्रणालीको प्रयोगमार्फत इन्टरनेटमा आधारित बैंकिङ्ग कारोबार,

- नियमित रूपमा अनिवार्य आन्तरिक लेखापरीक्षण गरी संवैधानिक निकायबाट अन्तिम लेखापरीक्षणको व्यवस्था,
- विभिन्न निकाय तथा कर्मचारीलाई पछि फर्स्यौंट गर्ने गरी प्रदान गरिएको पेश्कीलाई खर्चको व्यवहार गरिने,
- व्यावसायिक जगतमा व्यापक प्रयोग गरिने लागत लेखाप्रणालीका सिद्धान्तलाई अवलम्बन नगरिएको जसले गर्दा सरकारी वस्तु वा सेवाको मूल्य व्यक्त गर्न कठिन भएको छ ।

सरकारी लेखाका उद्देश्य

सरकारी लेखाप्रणाली आफैमा आर्थिक प्रशासनमा सुशासन कायम राख्ने औजार भएको हुनाले सरोकारवालाको आवश्यकता अनुसार आर्थिक वृतान्त उपलब्ध गराउन सक्ने हुनुपर्दछ । यसै सन्दर्भमा सरकारी लेखाप्रणालीका उद्देश्यहरू निम्नअनुसार छन्:

- सार्वजनिक वित्तीय कारोबारको पारदर्शिता एवं जवाफदेहीता प्रवर्द्धन गर्ने,
- सरकारी कार्यालयमा हुने आम्दानी र खर्चसँग सम्बन्धित आर्थिक कारोबारको अभिलेख ठिकसँग राख्ने,
- आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीलाई मजबुद बनाई स्वचालित बनाउन सघाउने,
- बजेटद्वारा कायम गरिएको सीमा उल्लङ्घन हुन नदिने,
- कार्यालयमा विभिन्न किसिमले प्राप्त भएका खर्च भएर जाने तथा नजाने जिन्सी समानको संरक्षण गर्ने,
- विभिन्न कोषको स्थिति र कार्य सञ्चालनको परिणाम दिने,
- लेखापरीक्षण सरल र कम खर्चिलो गर्ने,
- वार्षिक प्रतिवेदन तयार गर्न विवरण उपलब्ध गराउने,
- लेखाप्रणालीमा पारदर्शिता र एकरूपता ल्याउने,
- आम्दानी र खर्च गर्दा हुने गरेका चुहावटलाई नियन्त्रण गर्ने,
- कारोबारको प्रविष्टिमा एकरूपता (Uniformity) ल्याउनु,
- वित्तीय कारोबारलाई स्वच्छ बनाई वित्तीय अनुशासन कायम गर्ने ।

नेपाल सरकारले हाल अबलम्बन गरेका लेखाप्रणालीहरू

नेपालमा वि.सं.२०१७ सम्म एकोहोरो लेखाप्रणाली प्रचलनमा थियो । वि.सं.२०१८ मा नयाँ स्रेस्ताप्रणालीको आरम्भसँगै दोहोरो लेखाप्रणालीको थालनी भएको हो । नयाँ स्रेस्ताप्रणाली अन्तर्गत हाल निम्न अनुसारका लेखाप्रणालीको प्रयोग गर्ने गरिएको छः

१. **विनियोजन लेखा** - वार्षिक बजेटले विनियोजन गरेको रकम निकासा लिने, खर्चको हिसाब राख्ने र प्रतिवेदन गर्ने गरी तयार पारिएको लेखालाई विनियोजन लेखा भनिन्छ । यसलाई **केन्द्रीययस्तर** र **कार्यसञ्चालनस्तर** गरी २ भागमा वर्गीकरण गरिएको छ ।

२. **जिन्सी स्रेस्ताप्रणाली** - सरकारी कार्यालयमा प्राप्त हुने सामानहरूको अभिलेख राख्ने लेखाप्रणाली नै जिन्सी लेखाप्रणाली हो । अर्को शब्दमा मालसामानको प्राप्ति, अभिलेख, प्रतिवेदन गर्ने प्रणालीलाई नै

जिन्सी लेखाप्रणाली भनिन्छ । खर्च हुने र खर्च नहुने मालसामानको स्रेस्ता राख्ने, मालसमानको अभिलेखबाट नीति निर्मातालाई सूचना प्रदान गर्ने, मालसमानको हिनामिना हुन नदिई संरक्षण गराउन, आवश्यकता अनुसार मालसमान उपलब्ध गराउने वा अभाव हुन नदिने, अनावश्यक मालसमानको खरिदमा नियन्त्रण गर्ने, काम नलाग्ने समान पहिचान गरी मर्मत वा लिलाम गर्न सहयोग गर्ने, आर्थिक प्रतिवेदन तयार गर्न सूचना दिने जस्ता उद्देश्यले नेपालमा जिन्सी स्रेस्ताप्रणाली २०२० माघ १ देखि लागू भएको हो ।

३. **राजस्व लेखा -** जनताबाट सङ्कलन गरिने राजस्व रकमको यथार्थ हिसाब राखी लेखामा एकरूपता र सरलता ल्याउन आर्थिक वर्ष २०३१।३२ देखि यो लेखा प्रयोगमा ल्याइएको छ । आर्थिक वर्ष २०६२।६३ देखि दोहोरो लेखाप्रणालीमा लेखा राखिदै आएको छ । वास्तवमा सरकारले प्राप्त गरेको राजस्व वा आम्दानीको अभिलेख राख्ने र सोको प्रतिवेदन गर्ने लेखाप्रणालीलाई राजस्व लेखाप्रणाली भनिन्छ । राजस्व लेखाप्रणालीले सरकारले प्राप्त गरेको वा प्राप्त गर्ने अधिकार भएको रकमको अभिलेख राखी त्यस्को लेखाजोखा गर्ने कार्य पर्दछन् । यस अन्तर्गत राजस्व रकम प्राप्त गर्ने, राजस्व खातामा दाखिला गर्ने, लेखा राख्ने, प्रतिवेदन गर्ने र लेखापरीक्षण गर्ने कार्य समावेश भएका हुन्छन् । राजस्वको लेखा राजस्वको कारोबार गर्ने सरकारी कार्यालयले मात्र राख्दछन् ।

४. **सार्वजनिक निर्माणको लेखा -** सार्वजनिक निर्माणका क्रियाकलापको अभिलेखाङ्कन गर्ने उद्देश्यले आर्थिक वर्ष २०३१।३२ देखि यसको प्रयोग गरिएको छ । यस लेखामा प्रयोग हुने महत्वपुर्ण फारामहरू निम्नानुसार छन्:

- कार्य अभिलेख खाता,
- आइटम वाइज कार्य अभिलेख,
- ठेक्कासम्बन्धी बिल,
- ठेकेदारको व्यक्तिगत खाता,
- धरौटी खाता,
- नापी किताब,
- नापी किताब नियन्त्रण अभिलेख,
- डोर हाजिरी फाराम,
- भुक्तानी दिन बाँकी ज्यालाको किताब,
- डोर हाजिरी नियन्त्रण खाता,
- काममा खर्च भएको विवरण,
- ठेक्कासम्बन्धी लगत र
- कार्य सम्पत्र प्रतिवेदन रहेका छन् ।

५. **धरौटी लेखाप्रणाली -** सामान्यतया कार्यसम्पन्न भएपछि हिसाब मिलान वा फछ्यौंट गर्ने गरी अग्रिम रूपमा बुझाएको रकमलाई धरौटी भनिन्छ । सरकारलाई प्राप्त धरौटी आम्दानी, फिर्ता, जफत र सदरस्याहाको कारबाहीलाई व्यवस्थित गर्न धरौटी स्रेस्ता लागू गरिएको छ । नेपाल सरकारलाई

प्राप्त भएको धरौटीको व्यवस्थित अभिलेख राख्दै यसको हिनामिना र दुरूपयोग हुन नदिने उद्देश्यले वि.स. २०४४ देखि यो स्रेस्ताप्रणालीको प्रयोग गरिँदै आएको छ ।

६. **आयोजना लेखा -** सरकारी स्रेस्ताप्रणालीले सरकारलगायत दातृसंस्थाको आवश्यकता अनुरूपका सूचना एवं तथ्याङ्कहरू उपलब्ध गराउन सक्नुपर्दछ । त्यसैले दाताहरूको आवश्यकता समेतलाई दृष्टिगत गरी वित्तीय प्रतिवेदन उपलब्ध गराउने प्रयोजनका लागि आर्थिक वर्ष २०५२।५३ देखि विस्तृत रूपमा आयोजना लेखा राख्न थालियो । माग दरखास्त नियन्त्रण खाता, मूल ऋण खाता, सहायक ऋण खाता, शोधभर्ना अभिलेख, विशेष खाता, स्रोतगत हिसाबको विवरण लगायतका खाता तथा अभिलेखहरू आयोजना लेखा अन्तर्गत राखिन्छ ।

कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ मा सरकारी लेखाप्रणालीसम्बन्धी भएका व्यवस्थाहरू

आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ को परिच्छेद ५ मा भएका कारोबारको लेखा सम्बन्धी व्यवस्थाहरू निम्नानुसार रहेका छन्:

- विनियोजन, राजस्व, धरौटी तथा अन्य सरकारी कारोबारको लेखा नगदमा आधारित दोहोरो प्रणालीको सिद्धान्तबमोजिम राखिने, कारोबारको लेखाङ्कन गर्ने तथा प्रतिवेदन गर्ने प्रक्रिया लेखाका मान्य सिद्धान्त, यस क्षेत्रमा भएका नवीनतम अवधारणा र तोकिएको सार्वजनिक क्षेत्रको लेखामानको मार्गदर्शनबमोजिम महालेखा नियन्त्रक कार्यालयले निर्धारण गरेबमोजिम हुने, लेखा राख्ने प्रयोजनको लागि महालेखा नियन्त्रक कार्यालयले लेखाको ढाँचा र आर्थिक संकेत तथा वर्गीकरण तर्जुमा गरी महालेखापरीक्षकबाट स्वीकृत गराई लागू गर्नुपर्ने, स्वीकृत ढाँचा र आर्थिक संकेत तथा वर्गीकरण नेपाल राजपत्रमा प्रकाशित गरिने र प्रदेश र स्थानीय तहले महालेखा नियन्त्रक कार्यालयको स्वीकृत लिई तोकिएको आधारमा लेखा राख्न सक्ने व्यवस्था छ ।
- कारोबारको लेखामा विनियोजन, राजस्व, धरौटी तथा अन्य कोषका अतिरिक्त नेपाल सरकारसँग भएको सम्झौताबमोजिम प्राप्त भएको जुनसुकै सहायता वा स्रोतबाट भएको सबै कारोबारको लेखा राख्नु सम्वन्धित कार्यालयको कर्तव्य हुने, कुनै कारोबार बजेटमा समावेश नभएको भए तोकिएको ढाँचामा छुट्टै अभिलेख तयार गर्नुपर्ने, लेखाउत्तरदायी अधिकृत मातहत कार्यालयबाट वित्तीय विवरण प्राप्त गरी एकीकृत वित्तीय विवरण र केन्द्रीय हिसाब तयार गरी महालेखा नियन्त्रक (म.ले.नि.का.) लाई उपलब्ध गराउनुपर्ने, आफ्नो मन्त्रालय वा निकाय अन्तर्गतको सबै प्रकारका चल अचल सम्पत्ति र दायित्वको अभिलेख राखी सोको विवरण तोकिएको समयभित्र म.ले.नि.का.मा पठाउने जिम्मेवारी लेखाउत्तरदायी अधिकृतको हुने, निकायबाट प्राप्त विवरणको आधारमा म.ले.नि.का. ले नेपाल सरकारको सम्पत्ति र दायित्वको एकीकृत विवरण तयार गर्ने र सरकारी कारोबार, सम्पत्ति र दायित्वको लेखाङ्कन तथा प्रतिवेदन व्यवस्था नियमावलीमा तोकिएबमोजिम हुने व्यवस्था गरेको छ ।
- राजस्व दाखिला र राजस्वको लेखा सम्वन्धमा प्रचलित कानुनबमोजिम नेपाल सरकारलाई प्राप्त हुने राजस्व तथा सरकारी तथा सरकारी रकम कार्यालयमा प्राप्त भएपछि सोही दिन र सोही

दिन सम्भव नभए सोको भोलिपल्ट जिम्मेवार व्यक्तिले राजस्व लेखा राखी बैङ्क दाखिला गुर्नपर्ने, सरकारी कारोबार गर्ने स्वीकृत प्राप्त बैङ्कमा जम्मा भएको राजस्व सोही दिन सञ्चित कोषमा दाखिला गर्नुपर्ने व्यवस्था छ ।

- नगद, जिन्सी दाखिला र लेखा अन्तर्गत जिम्मेवार व्यक्तिले आफ्नो जिम्मामा आएको सरकारी नगदीको हकमा सोही दिन वा त्यसको भोलिपल्ट र जिन्सी मालसामान भए सात दिनभित्र यथा स्थानमा दाखिला गरी स्रेस्ता खडा गर्नुपर्ने, सो अवधिमा नगद दाखिला नगरेमा सम्वन्धित कार्यालय प्रमुखले दश दिनसम्म ढिलो गरेको भए दाखिला गर्न बाँकी रकम र सो रकमको दश प्रतिशत जरिवाना गरी दाखिला गर्न लगाउने र सोभन्दा ढिलो गरेको भए जरिवाना असुल गर्दै विभागीय कारबाही समेत गर्ने व्यवस्था छ।
- म.ले.नि.का. ले कार्तिक १५ गतेभित्र प्रत्येक आर्थिक वर्षको संघीय सञ्चित कोषको अतिरिक्त वैदेशिक अनुदान र ऋण सहायता तथा लगानीको लेखा र विनियोजन, राजस्व, धरौटी तथा अन्य कोषहरूसहितको केन्द्रीय लेखाको एकीकृत वित्तीय विवरण महालेखापरीक्षकको कार्यालय समक्ष पेस गर्नुपर्ने, लेखा उत्तरदायी अधिकृतले आय व्ययको केन्द्रीय वित्तीय विवरण तयार गरी असोज मसान्तभित्र म.ले.नि.का. र म.ले.प. को कार्यालयमा पेस गर्नुपर्दछ ।
- हानि नोक्सानी असुल उपर गरिने व्यवस्थाअन्तर्गत ऐनबमोजिम कारोबारको लेखा ठीकसँग नराखेको कारणले नेपाल सरकारलाई कुनै किसिमको क्षति हुन गएमा जिम्मेवार व्यक्तिबाट सरकारी बाँकी असुलउपर गरिने व्यवस्था छ ।

उल्लिखित व्यवस्थाबाट कारोबारको लेखा व्यवस्थित भई आर्थिक प्रशासनमा अनुशासन कायम भई वित्तीय व्यवस्थापन प्रणालीलाई अझ बढी जिम्मेवार पारदर्शी, नतिजामूलक तथा उत्तरदायी बनाउन मद्दत पुग्छ।

सरकारी लेखाप्रणालीमा भएका सामयिक सुधारहरू

- सार्वजनिक कोष व्यवस्थापनलाई प्रभावकारी बनाउन बहुखाता प्रयोगको सट्टा एकल खाता कोषप्रणाली लागू गरिएको छ । जसले गर्दा सरकारी बैक खाता सूचना प्रविधिमा आधारित भई प्रतिवेदन प्रणालीमा व्यापक सुधार आएको छ ।
- एकल खाता कोष प्रणाली सञ्चालन निर्देशिका, २०७३ जारी गरिएको छ ।
- नेपाल सरकारको लेखा निर्देशिका, २०७३ जारी गरिएको छ ।
- अनलाइन भुक्तानी प्रणाली लागू गर्नुका साथै ई-टेन्डर, ई-टीडीएस जस्ता इलेक्ट्रोनिक्स शासन प्रणालीलाई अवलम्बन गरिएको छ ।
- महालेखा नियन्त्रक कार्यालयबाट आन्तरिक नियन्त्रण मार्गदर्शन, २०७५ जारी गरिएको छ ।
- नेपाल सरकारको सरकारी सम्पत्ति सूचना प्रणाली MAPS (Public Assets Management System) सम्बन्धी सफ्टवेयर सञ्चालनमा ल्याइएको छ ।
- नेपाल सरकारको आर्थिक संकेत तथा वर्गीकरण, २०७४ कार्यान्वयनमा आएको छ, जसले गर्दा संघ, प्रदेश एवं स्थानीय तहको लेखाप्रणालीमा सहजता भएको छ ।

- नेपाल सरकारको आर्थिक संकेत तथा वर्गीकरण, २०७४ अनुरूप हुने गरी २०७६।४।१ देखि नयाँ महालेखापरीक्षक फारामहरूको प्रयोगद्वारा लेखाङ्कनमा सुधार हुने देखिएको छ ।
- सरकारी निकायहरूद्वारा नगदमा आधारित सार्वजनिक गरिने वित्तीय विवरणको लागि आवश्यक लेखाङ्कन र प्रतिवेदनको सूचना प्रदान गर्न नेपाल सार्वजनिक क्षेत्र लेखामान (Nepal Public Sector Accounting Standard - NPSAS) नेपाल सरकार मन्त्रिपरिषद्द्वारा मिति २०६६।५।३० मा स्वीकृत भई लागू गर्ने क्रममा रहेको छ । यसले गर्दा वित्तीय विवरणमा पारदर्शिता कायम गर्न सहयोग पुग्न जाने निश्चित छ।
- संघीय कार्यालयमा CGAS (Computerized Government Accounting System), प्रदेश कार्यालयमा PCGAS (Province Computerized Government Accounting System) र स्थानीय तहमा SUTRA (Sub National Treasury Regulatory Application) मार्फत लेखा राख्ने प्रणालीको विकासँगै तीनै तहको लेखा कम्प्युटरमा आधारित भएको छ ।
- बजेट तर्जुमामा समेत मन्त्रालयगत बजेट सूचना प्रणाली (Line ministry budgetary information system - LMBIS) कार्यान्वयनमा आएको छ ।
- आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व सुनिश्चित हुने गरी आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ र नियमावली, २०७७ जारी गरिएको छ ।

सरकारी लेखाप्रणालीका कमजोरीहरू

नेपाल सरकारले अपनाएको लेखाप्रणाली नगदमा आधारित दोहोरो लेखाप्रणालीको सिद्धान्तबमोजिम राखिन्छ । यो प्रणालीबाट नगद कारोबार र सोसँग सम्बन्धित वित्तीय कारोबारको मात्र आय व्ययको यथार्थता झल्कने तर सेवा प्राप्त भइसकेको वा सामान प्राप्त भइसकेको भुक्तानी दिन भने बाँकी रहेको अवस्थामा सिर्जित दायित्व नदेखाउने र सरकारी राजस्व आर्जन हुने स्पष्ट भइसकेको तर सङ्कलन हुन बाँकी रहेको अवस्था यो लेखाप्रणालीले चित्रण गर्दैन, यसैगरी चालु दायित्व तथा सम्पत्तिको अभिलेख राख्ने प्रावधान नहुनु, स्थिर सम्पत्तिको स्थिति र लेखाङ्कन नहुने लगायत निम्न कमजोर पक्षहरू रहेको पाइन्छः

- नगदमा आधारित भएकाले बाँकी आम्दानी तथा भुक्तानी बाँकीको जानकारी प्राप्त गर्न नसकिने यसले गर्दा सरकारी लेखाले सरकारको यथार्थ आम्दानी खर्च प्रदर्शन गर्न नसकेको,
- यस लेखाप्रणालीमा लगत लेखाशास्त्रको नियमअनुसार लागत विश्लेषण नहुँदा उत्पादित वस्तु र सेवाको लागत पत्ता लगाउन नसकी सेवा प्रवाह मितव्ययी, दक्ष एवं प्रभावकारी बनाउन नसकिएको,
- सम्पत्तिहरूको ह्रास कट्टी नहुँदा वास्तविक मूल्य यकिन गर्न नसकिनुका साथै सरकारको यथार्थ सम्पत्तिको जानकारी हालको लेखाप्रणालीले दिन नसकेको,
- प्रचलित ऐन कानुनबमोजिम निर्माण कार्यको लागि मोबिलाईजेसन पेश्की दिइएकोमा समेत उक्त पेश्कीलाई तत्काल खर्च मानिने प्रचलनले सरकारको यथार्थ खर्च प्रदर्शन हुन नसकेको,
- यस लेखाप्रणालीमा प्रयोग हुने विभिन्न फारामहरू सानादेखि ठूला संगठनले एकै किसिमको प्रयोग गर्नुपर्ने भएको हुनाले कतिपय साना तिना कार्यालयलाई खर्चिलो हुन गएको छ भने आन्तरिक नियन्त्रण कायम गर्न कतिपय संगठनलाई अपर्याप्त रहेको,

- सरकारी चल अचल सम्पत्ति तथा दायित्वको सही र यथार्थ जानकारी नहुँदा वासलात तयार गर्न नसकिनु,
- आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व नियमावली, २०७७ ले सबै कार्यालय प्रमुखलाई आर्थिक जिम्मेवारी दिइएको, लेखा प्रमुख एवं कार्यालय प्रमुखबीच विवाद उत्पन्न भएमा कार्यालय प्रमुखको निर्णय मान्य हुने प्रावधान रहेको तर कतिपय सेवा समूहमा कार्यालय प्रमुखहरू लेखा सम्वन्धमा जानकार नहुँदा आर्थिक प्रशासनमा समस्या,
- वि.सं. २०१९ सालदेखि शुरु गरिएको यो लेखाप्रणाली अझै पनि नयाँ स्रेस्ताप्रणालीकै नामले चिनिन्छ । यो लेखाप्रणाली लागू गरिँदा कारोबार अङ्क करोडमा हुने गरेको, हाल खर्बमा हुने गरेकोले यसमा सामयिक सुधार नहुँदा आर्थिक कारोबारमा हुनसक्ने गल्ती, जालसाजी तथा अनियमितताहरूलाई रोक्नका लागि प्रभावकारी हुन नसकेको,
- राजस्व, विनियोजन, धरौटी र जिन्सीलेखामा व्यवस्थापन सूचना प्रणाली व्यवहारमा लागू हुन नसकेको,
- सरकारी क्षेत्रमा विश्व प्रचलित लेखा मानदण्डहरू लागू गर्न कठिनाइ रहेको ।

सरकारी लेखाप्रणालीमा सुधारका क्षेत्रहरू

नेपाल सरकारले प्रयोग गरेको वर्तमान लेखाप्रणालीबाट सरकारको आम्दानी, खर्च, सम्पत्ति, दायित्व यथार्थ चित्रण हुन नसकिरहेको स्थिति विधमान छ । लेखाप्रणालीमा सरकारको तर्फबाट सामयिक सुधार गर्ने क्रम जारी रहे अनुरूप एकलखाता कोष प्रणाली, नेपाल सार्वजनिक क्षेत्रको लेखामानको प्रयोग, आन्तरिक लेखापरीक्षणमा सुधार आदि सरकारी लेखाप्रणालीलाई व्यवस्थित गर्न नेपाल सरकारबाट पनि प्रयास गरेको देखिए तापनि यो प्रयास पर्याप्त हुन सकेको छैन । सरकारी लेखाप्रणालीमा वदलिँदो परिवेशनुसार परिमार्जन गर्न महालेखा नियन्त्रक कार्यालय, महालेखापरीक्षकको कार्यालय र नेपाल चार्टर्ड एकाउन्टेन्ट्स संस्थाको संयुक्त प्रयासमा हालको सरकारी लेखाप्रणालीमा निम्न पक्षमा सुधार आवश्यक देखिन्छः

- सरकारको आर्थिक कारोबारको लेखाङ्कन केवल नगदमा आधारित नगरी अन्तर्राष्ट्रिय सार्वजनिक लेखामान अनुकूल हुने गरी लेखामान बनाउनुपर्दछ ।
- सार्वजनिक सम्पत्तिको मूल्याङ्कन यथार्थ समुचित ढङ्गले गरी सरकारको सम्पत्तिको यथार्थ विवरण तयार हुने गरी लेखा ढाँचामा परिमार्जन गरिनुपर्दछ ।
- कार्यालयको प्रकृति, कारोबारको आकार, सेवा प्रवाहको तरिका समेत विश्लेषण गर्दै आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली मजबुत हुने ढङ्गले लेखा ढाँचामा सुधार हुनुपर्दछ । सडक निर्माणको क्षेत्रमा प्रयोग हुने विटुमिन र अस्पताल क्षेत्रमा प्रयोग हुने ल्याब केमिकलको नियन्त्रण एकै प्रकृतिको फारमबाट हुन सक्दैन ।
- आन्तरिक लेखापरीक्षणमा सुधार गरी आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली मजबुत बनाउन महालेखा नियन्त्रक कार्यालयमा आन्तरिक लेखापरीक्षण विभाग नै गठन गरी लेखा राख्ने र परीक्षण गर्ने जनशक्ति फरक फरक गरेमा लेखाप्रणालीमा आन्तरिक नियन्त्रण वलियो भई व्यापक सुधार हुन जाने देखिन्छ ।

- हाल कानुनबमोजिम उपलब्ध गराइएको पेश्कीलाई खर्च मान्ने प्रचलनले यर्थाथ खर्चको प्रतिनिधित्व गर्न सकेको छैन । यसमा सुधार गर्न विकास निर्माणसँग सम्बन्धित पेश्की प्रदान गर्दा सम्झौतामा खर्चको तालिका बनाई जुन समयमा खर्च भयो सोही समयमा मात्र खर्च देखाउन मिल्ने गरी लेखा ढाँचा परिवर्तन गर्नुपर्दछ ।
- सरकारी वित्तीय विवरण अन्तर्राष्ट्रिय वित्तीय प्रतिवेदन अनुरूप हुने गरी राष्ट्रिय सार्वजनिक वित्तीय प्रतिवेदन मानदण्ड बनाई लागू गर्ने ।
- सरकारी लेखाप्रणालीमा सूचना प्रणालीको प्रयोगमा व्यापकता ल्याइनुपर्दछ । राजस्व सङ्कलन गर्ने सबै कार्यालयमा म्यानुअल नगदी रसिद काटेर रकम बुझ्ने प्रणालीको अन्त्य गरिनुपर्दछ।
- सरकारी निकायहरूद्वारा नगदमा आधारित सार्वजनिक गरिने वित्तीय विवरणको लागि आवश्यक लेखाङ्कन र प्रतिवेदनको सूचना प्रदान गर्न नेपाल सार्वजनिक क्षेत्र लेखामान (Nepal Public Sector Accounting standard - NPSAS) नेपाल सरकार मन्त्रिपरिषद्द्वारा मिति २०६६।५।३० मा स्वीकृत भएकोमा १२ वर्ष बितिसक्दा समेत पूर्ण लागू हुन सकेको छैन ।

अतः आगामी आर्थिक वर्षदेखि सबै सरकारी कार्यालयमा अनिवार्य लागू गर्ने व्यवस्था गरिनुपर्दछ। लेखाप्रणालीमा भएका सामयिक सुधारहरूलाई दृढ इच्छाशक्तिका साथ कार्यान्वयनमा लैजानुपर्दछ ।

निष्कर्ष

सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन सार्वजनिक प्रशासनको महत्वपूर्ण अङ्ग हो । अनुशासन बेगरको सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन सफल मानिदैन । सरकारी लेखाप्रणालीलाई अन्तर्राष्ट्रिय लेखामान एवं अन्तर्राष्ट्रिय असल अभ्यासको प्रयोगबाट अझ बढी पारदर्शी, वैज्ञानिक एवं विश्वसनीय बनाउन सकेको खण्डमा सीमित राष्ट्रिय स्रोत साधनको अधिकतम उपयोग भई सुशासन कायम गर्न सकिन्छ जसले गर्दा लोकतान्त्रिक शासन व्यवस्थालाई थप प्रभावकारी बनाउन सहयोग पुग्दछ । हाम्रो जस्तो विकासोन्मुख राष्ट्रले देशको चौतर्फी विकास र जनताको सर्वोतम हित तथा समुन्नत जीवनका लागि आफ्नो सीमित स्रोत र साधन लगानी गर्दा मितव्ययिता कार्यदक्षता एवं प्रभावकारीतालाई अक्षरशः अंगाली सन्तुलित किसिमले आर्थिक व्यवहार गर्नुपर्ने कुरामा दुईमत रहँदैन । कुनै पनि देशको सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन त्यस देशको शासन सञ्चालनको रक्त सञ्चार हो भन्न सकिन्छ । सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनलाई पारदर्शी, नतिजामूलक, जिम्मेवार, उत्तरदायी बनाउँदै देशको समष्टिगत आर्थिक स्थायित्व कायम गर्न तथा शासन व्यवस्थालाई अनुशासित र मर्यादित बनाउन लेखाप्रणालीले महत्वपूर्ण भूमिका निर्बाह गरेको हुन्छ । जनताले तिरेको कर सार्वजनिक हित र कल्याणमा खर्च भएको अभिलेख व्यवस्थित गरी जनतालाई सदुपयोगको विश्वास दिलाउन सक्ने दरिलो प्रमाणको रूपमा लेखाप्रणाली रहनुपर्दछ । सार्वजनिक कोषको रकम निहित व्यक्ति वा निकायको निजी स्वार्थ पूर्तिमा उपयोग नभई सर्वजन हितायमा उपयोग भएको विश्वास दिलाउने गरी हाम्रो लेखाप्रणालीको विकास गरिनु आजको आवश्यकता हो ।

<u>सन्दर्भ सामग्रीहरू</u>

- आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६, काठमाडौं, कानुन किताब व्यवस्था समिति, बबरमहल ।

- आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व नियमावली, २०७७, काठमाडौं, कानुन किताब व्यवस्था समिति, बबरमहल ।
- नेपालको संविधान, काठमाडौं, कानुन किताब व्यवस्था समिति, बबरमहल ।
- लेखापरीक्षण पत्रिकाका विभिन्न अङ्क, महालेखापरीक्षकको कार्यालय ।
- महालेखापरीक्षकको ५८ औं वार्षिक प्रतिवेदन, २०७८ ।
- www.oag.gov.np - www.fcgo.gov.np

बजेट प्रणालीः जानकारी, समस्या र समाधान



गम्भीरबहादुर हाडा
पूर्व सह-प्राध्यापक, अर्थशास्त्र
भक्तपुर बहुमुखी क्याम्पस

परिचय

सरकारले देशमा आर्थिक स्थिरता तथा आर्थिक अभिवृद्धि गर्ने उद्देश्यले सार्वजनिक आय, खर्च एवं ऋणको व्यवस्थापनमा अपनाउने नीतिलाई वित्तीय नीति भनिन्छ । यसरी वित्तीय साधनहरूको उचित प्रयोगबाट उत्पादन, आम्दानी तथा रोजगारीका क्षेत्रमा पनि वृद्धि ल्याउन सकिन्छ । सन् १९३० मा विश्वमा देखा परेको महामन्दीभन्दा अगाडि आर्थिक स्थिरता र अभिवृद्धिको महत्वपूर्ण उपाय मौद्रिक नीतिलाई मात्र लिइन्थ्यो र वित्तीय नीतिलाई सरकारी आय जुटाउने स्रोतको रूपमा मात्र लिइन्थ्यो । समयको परिवर्तनसँगै विश्वका विकसित देशहरूमा उत्पन्न अति उत्पादन, मूल्य ह्रास, बढ्दो बेरोजगारी आदिलाई मौद्रिक नीतिले समाधान गर्न सकेन । सन् १९३६ मा Prof.J.M.Keynes द्वारा प्रकाशित 'The General Theory of Employment, Interest and Money' भन्ने पुस्तकमा सार्वजनिक खर्चमा भएको वृद्धिले प्रभावकारी माग (Effective Demand) मा वृद्धि ल्याउने र सार्वजनिक वस्तुको निर्माणमा भएको बढी खर्चले प्रभावकारी मागमा पनि वृद्धि ल्याउने उल्लेख छ ।

स्वतन्त्र अर्थनीतिका समर्थकहरू Adam Smith, Ricardo, Pigou जस्ता अर्थशास्त्रीहरूका भनाइअनुसार आर्थिक क्रियाकलापको सञ्चालनमा सरकारी क्षेत्रभन्दा निजी क्षेत्र बढी सक्षम हुन्छ । तसर्थ राष्ट्रिय अर्थतन्त्रमा सरकारले कुनै किसिमको हस्तक्षेप गर्नु नहुने, सरकारी हस्तक्षेप बिना नै अर्थव्यवस्थामा स्वतः पूर्ण रोजगारीको अवस्था सिर्जना हुन्छ । मूल्य संयन्त्र (Price mechanism) को माध्यमद्वारा माग र पूर्ति, उपभोग र उत्पादन, बचत र लगानीबीच सन्तुलन कायम हुने उनीहरूको धारणा थियो । यिनीहरू सानो तर सन्तुलित बजेटको पक्षपाति थिए ।

बजेटको परिभाषा भिन्नाभिन्नै रूपमा दिएको पाइन्छ । अर्थशास्त्री टेलर (Taylor) को शब्दमा, बजेट सरकारको वित्तीय गुरुयोजना हो जसमा अनुमानित आय, प्रस्तावित खर्चको आधारमा गर्नुपर्ने विभिन्न क्रियाकलापहरू समावेश गरिएका हुन्छन् । तिनीहरूको सञ्चालनका लागि साधन तथा स्रोतको उपाय पनि उल्लेख गरेका हुन्छन्। वेस्ट्रेविल (Bastable) को भनाइअनुसार बजेट भनेको एक निश्चित समयको लागि सरकारको वित्तीय व्यवस्था हो जुन विधायिकामा स्वीकृतिका लागि पेस गरिन्छ ।

प्रशिद्ध बेलायती अर्थशास्त्री ग्लेडस्टोनको भनाइअनुसार बजेट भनेको एक अङ्क गणितीय व्यवस्था मात्र होइन, यो व्यक्ति र समाजको विकासको जरो र सरकारी शक्तिको परिचायक पनि हो । अर्थशास्त्री रेनेस्टोर्न (Renestorne) ले बजेटलाई सार्वजनिक आय र व्ययको प्रारम्भिक प्रलेखको रूपमा लिएका छन् । बजेट भन्नाले आम्दानी र खर्चको हिसाब किताब राखी चाँजोपाँजो मिलाउनु हो । बजेटसम्बन्धी काम, परिवार संस्था सबैमा हुन्छ । सामान्यतः बजेट भन्नाले एउटा आर्थिक वर्षभरिको आम्दानी बुझाउँछ । गत

वर्षको आय व्ययको आधारमा आगामी वर्षमा कुन कुन कुरामा के कति खर्च गर्न र सो खर्चको रकम पूर्ति गर्न कुन कुन साधनहरूद्वारा राजस्व जम्मा गर्ने विषयमा विस्तृत वर्णनसहित व्यवस्थापिकामा स्वीकृतिको लागि पेस गरिएको दस्तावेजलाई बजेट भनिन्छ ।

बजेटलाई सम्पूर्ण आर्थिक एवं सामाजिक क्षेत्रमा देखा परेका विभिन्न समस्याहरूको समाधानको लागि देशलाई एक निर्दिष्ट दिशातिर डोऱ्याउने कार्यमूलक माध्यमको रूपमा लिइएको छ । सरकारद्वारा कुनै निश्चित अवधिको लागि प्रस्तुत गरिएको आय व्ययको पूर्वानुमानित विवरणलाई बजेट भन्दछन् । वास्तवमा बजेट आय व्ययको विवरण मात्र नभएर राष्ट्रिय आर्थिक नीतिलाई प्रतिविम्वित गर्ने एउटा माध्यमका साथै आर्थिक निर्णय दिने प्रक्रिया पनि हो । मोटामोटी रूपमा बजेट भन्नाले निम्न लिखित कुराहरूलाई जनाउँछ ।

(१) आम्दानी र खर्चको विवरण अर्थात् सरकारको आर्थिक कार्य विधिको विवरण,
(२) सरकारको आर्थिक शब्द र माध्यमद्वारा व्यक्त गरिएको नीति र योजना,
(३) आम्दानी खर्चको पूर्व अनुमान,
(४) खर्च र आम्दानीको भविष्यवाणी जुन विगत केही वर्षको आय र खर्चहरूलाई दृष्टिगत गरी अनुमान गरिन्छ ।

बजेटको विकासमा सरकार उपर संसद वा जनप्रतिनिधिको नियन्त्रणको विकासले ठूलो सहयोग पुऱ्याएको छ । आधुनिक आर्थिक प्रशासनको विकास बेलायतबाट भएको हुँदा बेलायतलाई नै आधुनिक आर्थिक प्रशासनको जन्मदाता पनि मानिन्छ । सर्वप्रथम सन् १९२२ ताका बेलायतमा बजेट संसदका लागि पेस गरियो । त्यसपछि विश्वका देशहरूले क्रमिक रूपमा आय र व्ययको विवरण जनसमक्ष ल्याउन थाल्यो। युरोपीय देशहरूमा जनप्रतिनिधिको सरकार गठनको साथसाथै बजेटको पनि विकास भयो । भारतमा सन् १८६० मा बजेट व्यवस्थाको शुरुआत भए पनि सन् १९४८ मा स्वतन्त्रता प्राप्त भएपछि मात्र बजेट व्यवस्थाको विकास भएको हो । नेपालमा वि.सं.२००८ मा सर्वप्रथम राष्ट्रिय बजेट तयार गरियो र व्यवस्थापिकाबाट पास गराइयो । त्यसबेलादेखि प्रत्येक वर्ष बजेट तयार गरी स्वीकृत गराउने चलन आएको हो । यो बजेटमा रू.३.०५ करोड अनुमानित राजस्व र रू.५.२५ करोड अनुमानित व्यय देखाइएको थियो। नेपालमा वि.सं.२००९ सालभन्दा अगाडि आर्थिक वर्ष वैशाख १ गतेदेखि चैत्र मसान्तसम्म मानिन्थ्यो भने यसै वर्ष वि.सं.२००९ सालदेखि श्रावण १ गतेदेखि आषाढ मसान्तसम्म आर्थिक वर्ष मानिन थालेको देखिन्छ । त्यसैगरी वि.सं.२०२५ सालदेखि कार्यक्रमको आधारमा बजेट तर्जुमा गर्ने प्रवृत्तिलाई निरुत्साहित गर्न कार्यक्रम बजेटलाई प्रचलनमा ल्याइयो ।

बजेटको वर्गीकरण (Classification of Budget)

बजेटको वर्गीकरण विभिन्न आधारमा गर्न सकिन्छ । सामान्यतया निम्न आधारमा बजेटको वर्गीकरण गरिन्छः

(१) **वार्षिक वा दीर्घकालीन बजेट (Annual or Longterm Budget)** – सामान्यतः सरकारी बजेट एक वर्षको लागि बनाइन्छ । हाम्रो देशमा पनि एक वर्षको लागि नै बजेटको निर्माण गरिन्छ । यसैगरी भारत, इंगलैण्ड, फ्रान्स, अमेरिका, अष्ट्रेलिया आदि देशहरूमा पनि एक वर्षको लागि नै बजेट

बनाइन्छ । तर यो बजेट सामान्य वार्षिक कार्यसञ्चालनको लागि नै हुन्छ । आज संसारका अधिकांश देशहरूले नियोजित अर्थव्यवस्थाको प्रणालीलाई अपनाएका छन् र यस्ता देशहरूमा दीर्घकालीन आयोजनाहरूलाई पूरा गर्नको लागि जुन बजेटको निर्माण गरिन्छ त्यसलाई दीर्घकालीन बजेट भन्दछन् ।

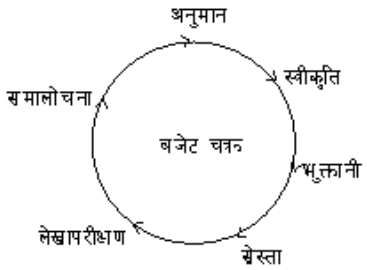
(२) **बचत/घाटा/सन्तुलित बजेट (Surplus/Deficit/Balance Budget) –** अनुमानित आयभन्दा व्ययको अनुमान कम भएमा त्यस्ता बजेटलाई बचतको बजेट (Surplus budget) वा लाभको बजेट भन्दछन् । तर यदि अनुमानित आय व्ययभन्दा कम छ भने त्यसलाई घाटाको बजेट (Deficit budget) भन्दछन् । बजेटमा अनुमानित आय र व्यय बराबर भएमा त्यो सन्तुलित बजेट (Balance budget) कहलाउँछ । तर सामान्यतः आजकल नेपाल जस्तो देशमा बजेट घाटाको नै बनाइन्छ ।

(३) **नगदी वा राजस्व बजेट (Cash or Revenue Budget) –** नगदी बजेट त्यो हो जसमा आय र व्ययको अनुमान मात्र त्यस राशिमा आधारित हुन्छ, जुन त्यस वर्षभित्रमा निश्चित रूपले प्राप्त भएर खर्च हुन्छ । राजस्व बजेटमा कुनै वर्षमा प्राप्त हुने आय वा गरिने व्यय त्यस वर्षको बजेटमा सामेल गरिन्छ, चाहे त्यो आय त्यस वर्षमा प्राप्त होस् वा नहोस् ।

(४) **विभागीय वा कार्यक्रम बजेट (Departmental or Performance Budget) –** वर्तमान समयमा सामान्यतः विभागीय बजेट प्रणाली नै प्रचलनमा रहेको पाइन्छ । यसमा एक विभागको सम्पूर्ण आय तथा सम्पूर्ण व्यय एकत्रित रूपमा देखाइन्छ । कार्य बजेट त्यो हो जसमा केही विशेष प्रयोजनको लागि व्ययलाई त्यस विशिष्ट कार्यक्रमअन्तर्गत राखिन्छ ।

बजेट चक्र (Budget Cycle)

बजेट चक्रलाई निम्न चित्रबाट स्पष्ट गर्न सकिन्छः



माथि उल्लेख गरिएका बजेट चक्रको ६ वटा अवस्थाहरूलाई सम्बन्धित देशको राजनैतिक स्वरूप अनुरूप थपघट गर्न सकिन्छ । उपर्युक्त बजेट चक्रमा कार्यपालिका तथा व्यवस्थापिका आफ्नो अधिकार तथा जिम्मेवारी प्रति पूर्ण सचेत रहेको राजनैतिक अवस्थालाई दृष्टिगत गरिएको छ । तर जुन देशको बजेट व्यवस्थामा कार्यपालिकाको अनुपातमा व्यवस्थापिकाको प्रबलता बढी रहन्छ यस्तो देशको बजेट चक्रको धेरैजसो अवस्थाहरूलाई व्यवस्थापिकाले नियन्त्रित गर्दछ ।

बजेट निर्माणका प्रक्रियाहरू (Process of Budget Preparation)

नेपालको बजेट तर्जुमा अर्थ मन्त्रालय, राष्ट्रिय योजना आयोग, विषयगत मन्त्रालय र मातहतका विभाग एवम् कार्यालयहरू संलग्न हुने गरेको पाइन्छ । आवधिक योजनाको लक्ष्य अनुरूप हुने गरी राष्ट्रिय योजना आयोगको सिफारिसमा अर्थ मन्त्रालयबाट आगामी बजेटको प्राथमिकता तथा मार्गदर्शन तयार गरी परिपत्र गर्ने र प्रत्येक कार्यालयले पनि अर्थ मन्त्रालयले तोकेको मार्गदर्शन र सीमा भित्र रही आगामी आर्थिक वर्षको लागि आवश्यक बजेट प्रस्ताव गर्ने गरिन्छ । यसरी बजेट प्रस्ताव गर्दा बजेटलाई मूलतः चालू तथा पुँजीगत खर्चको रूपमा विभाजन गरी गर्ने गरिन्छ । विकास आयोजनाको बजेटको सम्बन्धमा प्रस्तावित आयोजनाको सम्भाव्यता अध्ययन र आर्थिक, प्राविधिक, वातावरणीय र प्रशासकीय उपयुक्तताको आधारमा प्रतिफल समेतको बिचार गरी आयोजना स्वीकृत हुनुपर्ने व्यवस्था छ । मन्त्रालय, विभाग तथा कार्यालयमार्फत प्रस्ताव भएको बजेट सम्बन्धमा अर्थ मन्त्रालयबाट उपलब्ध स्रोत साधन समेतलाई दृष्टिगत गरी सम्बन्धितसँग छलफल गरी बजेट काँटछाँट गरी बजेटलाई अन्तिम रूप दिइन्छ। अर्थ मन्त्रालयबाट प्रत्येक आर्थिक वर्षको राजस्व र व्ययको अनुमानसहितको बजेट व्यवस्थापिका-संसद समक्ष पेस गर्ने र संसदबाट व्यापक छलफलपछि आवश्यक परिमार्जन गरी बजेट उपर संसदीय स्वीकृति हुने गर्छ । यसप्रकार बजेट स्वीकृत भएपछि क्रमशः मन्त्रालय विभाग हुँदै कार्यालयहरूले खर्च गर्ने अख्तियारी प्राप्त गरी सोबमोजिम कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयबाट निकासा लिई बजेट खर्च गर्नुपर्ने व्यवस्था छ ।

बजेट निर्माणको विधि देशको विधानमा उल्लेख गरिएको हुन्छ । सामान्यतया सबै देशमा यो विधि समान हुन्छ । बजेट निर्माणसम्बन्धी अध्ययन निम्न पाँच भागमा विभाजन गरेर हेर्न सकिन्छः

(१) **बजेट तर्जुमा (Preparation of the budget)** - बजेट निर्माणको लागि यो पहिलो अवस्था हो । प्रत्येक मन्त्रालय र विभागहरूले आफ्नो आफ्नो आय र व्ययको तर्जुमा गर्दछन् । बजेट देशको कार्यपालिकाद्वारा तयार गरिन्छ । किनभने कार्यपालिकाद्वारा नै व्यय गरिन्छ । साथै करहरू समेत एकत्रित गरिन्छ । कार्यपालिकालाई व्यय गर्ने सम्पूर्ण क्रियाकलापको र आयका सम्पूर्ण स्रोतको ज्ञात हुन्छ ।

(२) **बजेट पेस गर्नु (Presentation of the Budget)** - यो बजेट तयारीको दोस्रो महत्वपूर्ण प्रक्रिया हो । राष्ट्रिय विकास परिषदबाट बजेटको अनुमोदन भएपछि, प्रस्तावित बजेटलाई वैधानिक स्वरूप प्रदान गर्न राष्ट्रको सर्वोच्च विधायिका संसदमा अर्थमन्त्रीद्वारा प्रस्तुत गरिन्छ । मन्त्रिपरिषद्मा बजेटको छलफल पछि अर्थमन्त्रीद्वारा संसदमा पेस गरिन्छ ।

(३) **बजेट स्वीकृति (Legislation Phase of Budget)** - प्रस्तावित बजेटको बारेमा सम्पूर्ण संसद सदस्यहरूले आफ्नो आफ्नो राय सुझाव प्रस्तुत गर्दछन् । व्यवस्थापिकामा उक्त बजेटमाथि विस्तृत रूपमा छलफल हुन्छ । बजेट सम्बन्धमा उठेका विभिन्न प्रश्नहरूको जवाफ अर्थमन्त्रीले दिन्छन् । यसको साथै उक्त बजेटसँगै विगत आर्थिक वर्षको यथार्थ आम्दानी र खर्च तथा गार्हस्थ्य वर्षको संशोधित आम्दानी र खर्च सम्बन्धमा पनि अर्थमन्त्रीले व्यवस्थापिकामा विवरण प्रस्तुत गर्दछन् । बजेट प्रस्तुत गर्दा बजेटमा अपनाइएको आर्थिक र मौद्रिक नीति, विभिन्न कार्यक्रम र उक्त कार्यक्रमको लागि आवश्यक आर्थिक व्यवस्था, राजस्व सङ्कलनका स्रोतहरू, न्यून हुने रकम, न्यून बजेट पूर्ति गर्ने स्रोतहरूबारे स्पष्ट जानकारी गराइन्छ ।

(४) **सरकारद्वारा बजेटको कार्यान्वयन (Budget Execution by Government) -** संसदबाट स्वीकृति भएपछि बजेटलाई कार्यान्वयन गरिन्छ । बजेटको कार्यान्वयन गर्ने अभिभारा कार्यकारिणी अथवा मन्त्रिपरिषद्को हुन्छ । बजेट कार्यान्वयन गर्दा कार्यकारिणीले बजेटको कुनै किसिमको संशोधन गर्न सक्दैन । बजेटमा उल्लेख भएअनुसार खर्च गर्नुपर्छ ।

(५) **बजेटको लेखापरीक्षण (Auditing of Budget)** - पारित गरिएको बजेटको विनियोजन मुताविक विभाग तथा मन्त्रालयले खर्च गरेको छ छैन त्यसको लेखाजोखा सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाले गर्दछ । जसको मुख्य काम नै वित्तीय नियन्त्रण तथा अनुशासन कायम गराउनु हो ।

बजेटका सिद्धान्तहरू

- विस्तृतताको सिद्धान्त (Principle of Comprehensiveness)
- वैधानिकताको सिद्धान्त (Principle of Legitimacy)
- लचकताको सिद्धान्त (Principle of Flexibility)
- अनुमानयोग्यताको सिद्धान्त (Principle of Predictability)
- सान्दर्भिकताको सिद्धान्त (Principle of Contestability)
- इमान्दारिताको सिद्धान्त (Principle of Honesty)
- कार्यान्वयन योग्यताको सिद्धान्त (Principle of Implementability)
- सूचनामूलकताको सिद्धान्त (Principle of Information)
- नियन्त्रण र सन्तुलनको सिद्धान्त (Principle of Check & Balance)
- जवाफदेहिता र पारदर्शिता (Accountability & Transparency)

सबल बजेटका आवश्यक तत्वहरू

बजेट व्यवस्थाले व्यवस्थापकलाई भावी योजना बनाउन बाध्य गराउँछ । यसले व्यावसायिक क्रियाकलापको प्रशासनिक कार्यविधि प्रभावकारी र दक्ष बनाई भावी स्वरूपको पहिले नै चिन्तन गर्न लगाउँछ । यसले व्यवसायको समष्टिगत लक्ष्य र उद्देश्यको आधारमा विभिन्न शाखा उपशाखाहरूका बीच समन्वय, समझदारी र सन्तुलन कायम गर्न सघाउँछ । साथै यसले योजनाको विभिन्न चरणमा निर्दिष्ट लक्ष्यअनुरूप निश्चित दायराभित्र रही कार्यविधिको मूल्याङ्कन गर्ने र नियन्त्रण गर्ने सुविधा प्रदान गर्दछ । सबल बजेटका आवश्यक तत्त्वहरू निम्नानुसार छन्:

- **बृहद् -** बजेट सबै पक्ष र अङ्गहरूलाई समेट्ने हुनुपर्दछ । कुनै भागलाई बजेटको परिधिभित्र नपारी बनाइएको बजेटले गरेको योजना अपूर्ण हुन्छ ।
- **यथार्थमा आधारित -** उठ्ने राजस्व र खर्चको बारेमा बजेटले गर्ने प्रक्षेपण यथार्थ भएन भने बजेट प्रणालीमा विभिन्न विकृतिहरू भित्रिन जान्छन् ।
- **लचिलो -** बद्लिँदो परिस्थितिको आवश्यकतालाई समेट्न सकेन भने बजेट व्यावहारिक हुन सक्दैन ।
- **पारदर्शी -** बजेटको प्रक्रिया र नतिजा (Output) दुवै जनता र तिनका प्रतिनिधि सामु छर्लङ्ग हुनुपर्दछ ।

- **नतिजामूलक -** बजेटले लिएको गन्तव्य अर्थात् बजेट कार्यान्वयन भएपछि हासिल हुने उपलब्धि पहिले नै नियोजन (Planning) गरिएको हुनुपर्दछ । यसो भएमा बजेटको उपलब्धि मापन गर्न र जनताले आफ्ना प्रतिनिधिहरूलाई जवाफदेही तुल्याउन सजिलो पर्दछ ।
- **समष्टिगत आर्थिक स्थायित्व कायम गर्न सक्ने -** बजेटले लिने नीतिहरूबाट समष्टिगत अर्थतन्त्रमा प्रभाव पर्ने भएकाले यस पक्षको राम्रो व्यवस्थापन गर्न सकेन भने त्यस्तो बजेटलाई सफल भन्न सकिन्न ।
- **सन्तुलित विकासलाई बढावा दिने -** देशका विभिन्न क्षेत्र, वर्ग र समूहका जनताको सन्तुलित विकास गरी केही व्यक्ति वा समूहले मात्र विकासको प्रतिफल पाउने अवस्थालाई बजेटले निरुत्साहित गर्न सक्नुपर्दछ ।
- **जनचाहना अनुरूप -** प्रत्येक तहका सरकारलाई आफ्नो क्षेत्राधिकारभित्र निहित अधिकारसम्बन्धी विषयमा निर्णय गर्ने तथा वार्षिक बजेट बनाउने अधिकार प्रदान गर्दा आफ्नो क्षेत्रभित्रका जनताको प्राथमिकता र चाहनाबमोजिमको नीति निर्धारण गर्न र लगानी गर्न सजिलो हुन्छ । साथै जनताले आ-आफ्नो सरकारलाई उनीहरूको काम कारबाहीको लागि जवाफदेही तुल्याउन सजिलो हुन्छ ।

बजेट नियन्त्रणका उद्देश्यहरू

सरकारका विभिन्न तहमा आवश्यक सूचना प्रवाह गर्न, बजेट कार्यान्वयनबाट अर्थतन्त्रमा पर्न गएको अनुकूल वा प्रतिकूल प्रभावको लेखाजोखा गर्न, अर्थतन्त्रमा सुधार ल्याउन तत्काल गर्नुपर्ने सुधारको खोजी गर्न, सरकारका निकायहरूबीच सामञ्जस्यता कायम गर्न, कार्यक्रम, बजेट, लेखाङ्कन, मूल्याङ्कन र विश्लेषणमा सहयोग पुऱ्याउन, संरचना, कार्यविधि, नीतिहरूमा समयानुकूल सुधार गर्न, आर्थिक कारोबारमा स्वीकृत सीमा नाघ्न नदिई अनुशासन कायम गर्न, सार्वजनिक प्रशासनमा जवाफदेहिता स्थापित गर्न बजेट नियन्त्रणको आवश्यकता पर्दछ ।

जनताबाट उठाइएको राजस्व, जनताका नाममा लिइएका वैदेशिक सहायता र ऋण रकम कुनै व्यक्ति वा वर्गबाट बेमनासिब ढङ्गले खर्च गर्न रोक लगाउने, सरकारका विभिन्न निकायहरूबीच समन्वय कायम गरी सार्वजनिक कोषको उपयोगबारे आश्वस्त तुल्याउने, लागत केन्द्रहरूलाई सक्षमता तथा मितव्ययिताका साथ सञ्चालन गरी सरकारका कार्यहरू सम्पादन गर्ने वा गराउनका लागि क्षमता अभिवृद्धि गराउने, अनावश्यक, अनुत्पादनशील र खेर जाने खर्च रोक्ने, नियन्त्रण संयन्त्रको संस्थागत विकास गर्ने, पूर्वनिर्धारित कार्यक्रम वा मापदण्डअनुसार कार्य सम्पादन भए नभएको विश्लेषण गरी कारण पहिल्याई सुधार्ने, सार्वजनिक आर्थिक प्रशासनमा जवाफदेहिता प्रवर्द्धन गर्ने बजेट नियन्त्रणका उद्देश्यहरू रहेका छन् ।

बजेट सुधारका लागि भएका प्रयासहरू

- राजस्व र खर्च शीर्षकहरूमा अन्तराष्ट्रिय मुद्रा कोषको Government Financial Statistical Manual सँग तादात्म्यता हुने गरी परिवर्तन गरिएको,
- विगतमा साधारण र विकास गरी बजेट विनियोजन हुने गरेकोमा चालु र पुँजीगत गरी विनियोजन गर्ने गरिएको,

- आवधिक योजना र बजेटको बीचमा उचित तालमेल मिलाउन MTEF मध्यकालीन खर्च योजना लागू गरिएको,
- Financial Management Information System (FMIS), Budget Management Information System (BMIS), Line Ministry Budget Information System (LMBIS) जस्ता Software हरू लागू गरिएका,
- आयोजना बैङ्कको शुरुवात गरिएको,
- कार्यक्रम र आयोजनाहरूलाई प्राथमिकीकरण गरी प्राथमिकताको आधारमा बजेट विनियोजन गर्ने गरिएको,
- लागत अनुमान र खर्चका मापदण्डहरू निर्माण गरिएको,
- कार्य सम्पादनमा आधारित बजेट निकासा प्रणाली लागू गरिएको,
- लैङ्गिक उत्तरदायी, गरिबी घटाउने, तत्कालिक कार्ययोजना जस्ता अवधारणाहरू लागू गरिएको,
- सार्वजनिक खर्च र वित्तीय उत्तरदायित्व (PEFA) को कार्ययोजना तयार गरी कार्यान्वयनमा ल्याइएको,
- e-Tender प्रक्रिया लागू भएको,
- नतिजामूलक बजेट बनाउन जोड दिइएको,
- वार्षिक अर्ध वार्षिक समीक्षा गरी प्रतिवेदन प्रस्तुत गर्ने गरिएको ।

नेपालको बजेट तर्जुमा तथा कार्यान्वयनका चुनौती तथा समस्याहरू

- कृषिजन्य वस्तुको आयातमा भएको वृद्धि, आयातमुखी अर्थतन्त्रको संरचना र भूकम्पपछिको पुनर्निर्माणको लागि आवश्यक निर्माण सामग्रीको आयातमा भएको वृद्धिले हुन गएको उच्च व्यापार घाटालाई कम गर्न कृषिजन्य उत्पादन वृद्धि र सेवा क्षेत्रको पुनर्उत्थान गर्नु ।
- निकायगत सीमाभन्दा बढीको माग आउने, खर्चको मापदण्ड नभएको, मध्यकालीन बजेट तर्जुमा संस्थागत नभएको, राजनैतिक दबाब, वैदेशिक सहायताको यकिन नहुने, व्यवस्थापनका सम्पूर्ण तहका कामदारहरूको सहभागिता र समर्थन प्राप्त गर्नु, सम्पूर्ण कार्यकर्तालाई बजेट व्यवस्थाको शिक्षा दिनु, बजेट व्यवस्थालाई लोचपूर्ण ढङ्गमा कार्यान्वयन गराउनु।
- साधन उपलब्धताका आधारमा भन्दा मागका आधारमा बजेट बनाउने प्रवृत्ति रहनु, प्रत्येक खर्च शीर्षकमा विनियोजन गर्ने निश्चित मापदण्ड नहुनु, वैदेशिक अनुदान र ऋणको भरपर्दो सूचना नहुँदा यस्तो स्रोतबाट बेहोरिने बजेट यथार्थपरक नहुनु ।
- खर्चको आकारमा पर्ने दवाव राजस्वमाथि पनि पर्दछ । करका आधार वृद्धि गर्दै आन्तरिक साधन माथिको निर्भरता बढाउने काम गर्न नसकेको अवस्था छ ।
- सरकारले बजेट तर्जुमा गर्दा अनिवार्य दायित्व र आकस्मिक दायित्व व्यवस्थापन गर्ने गरेको छैन, यसले गर्दा बजेटलाई अझै पारदर्शी बनाउन सकिएको छैन । बजेट तर्जुमा गर्दा पेशाविद् संगठन, नागरिक

समाज, सरोकार पक्षको सहभागिता बढाउन सकिएको छैन । राजनैतिक दवावमा परी अनुत्पादक क्षेत्रमा समेत बजेट विनियोजन हुने गरेको छ ।

- विभिन्न निकायबीच समन्वयको अभाव छ । वार्षिक कार्ययोजना अनुरूप खर्च नगरी आर्थिक वर्षको अन्त्यमा मात्र खर्च गर्ने प्रवृत्तिले गर्दा गुणस्तर कायम हुन सकेको छैन । सम्भाव्यता अध्ययन र विस्तृत डिजाइन नभई कानुनी ढाँचा वा कार्यविधि नै तय नगरी आयोजना/कार्यक्रम घोषणा हुने अवस्थाले गर्दा सरकारका कार्यक्रम कार्यान्वयन हुन नसकी बिचल्लीमा परेका छन् ।
- मन्त्रालय तथा विभागहरूले कार्यालयगत बजेटलाई समेत समयमा विनियोजन नगरी केन्द्रमै अबण्डा राख्ने प्रवृत्तिले गर्दा बजेट कार्यान्वयनमा समस्या परेको छ । राजस्व, असुली कम हुँदा र दाताको सहयोग प्राप्त नहुँदा त्यसको असर कार्यक्रममा पर्ने गरेको छ ।
- वैदेशिक अनुदान र ऋणको भरपर्दो सूचना नहुँदा यस्तो स्रोतबाट व्यहोरिने बजेट यथार्थपरक हुनसकेको छैन ।

समस्या समाधान तथा सुधारका उपायहरू

- स्थानीय विकाससँग सम्बन्धित आयोजना तथा कार्यक्रमहरूमा सम्भव भएसम्म स्थानीय सीप र प्रविधिलाई नै प्राथमिकता दिने । साथै रोजगारी अभिवृद्धि, उत्पादन र उत्पादकत्वमा सहयोग पुऱ्याउन उपयुक्त स्थानीय प्रविधिको खोजी गर्दै तिनीहरूको विकास र विस्तारमा टेवा पुऱ्याउने साथै प्राकृतिक स्रोत र सम्पदाहरूको संरक्षण र संवर्द्धन गर्दै तिनीहरूबाट रोजगारमूलक, उत्पादनमुखी तथा विभिन्न आयआर्जनका कार्यहरू सञ्चालन गर्ने ।
- सरकारको तहमा वृद्धिसँगै प्रति इकाई प्रशासनिक खर्च बढी हुन गई स्रोतको प्रभावकारिता तुलनात्मक रूपमा कम देखिन्छ । नेपाल सरकारले उपलब्ध गराउने अनुदान नै स्थानीय तहहरूको प्रमुख स्रोत हो । स्थानीय तहको आन्तरिक आय वृद्धि गर्ने गरी बजेट/कार्यक्रम तयार गर्नुपर्दछ ।
- स्थानीय निकायलाई राजस्व सङ्कलन गर्ने अधिकार प्रदान गर्दा विशेष गरी अचल सम्पत्तिसँग सम्बन्धित जस्तैः मालपोत, प्राकृतिक स्रोत घर, घरजग्गा, करहरूको अधिकारहरूको उपयोग गर्न सक्ने क्षमता अभिवृद्धि गर्दै प्रत्यक्ष करका क्षेत्रहरूमा पनि क्रमिकरूपले स्थानीय तहहरूलाई संलग्न गराउँदै जान जरुरी देखिन्छ । केन्द्रमार्फत उठाउँदा असुली कम हुने तर लागत बढी लाग्ने हुँदा प्रत्यक्ष करका क्षेत्रहरू स्थानीय तहलाई नै जिम्मा दिन उचित हुने । साथै मूल्य अभिवृद्धि करको दायरामा नपरेका नगरपालिका क्षेत्रभित्रका व्यवसायीहरूलाई मूल्य अभिवृद्धि करकै प्रक्रियाबाट कर लगाउने, सम्भाव्यता र अध्ययन गराउँदै सो कर लगाउने अधिकार दिने । साथै कृषिमा कर लगाउने अधिकार समेत स्थानीय तहलाई उपलब्ध गराउने ।
- आर्थिक प्रशासनका नियम, कार्यविधि र फर्म फर्मेन्टलाई सामयिक बनाउने । आर्थिक कार्य परीक्षणको काम मलेपको मात्र हो भन्ने मान्यता अन्त्य गर्ने ।
- अनावश्यक रूपमा बढी बजेट माग गर्ने र अनावश्यक खर्च गर्ने प्रवृत्तिलाई निरुत्साहित गर्ने, दीर्घकालीन खर्च नीति तर्जुमा गरी कार्यान्वयन गर्ने, विकेन्द्रित बजेट प्रणालीको विकास गर्ने, त्रि-वर्षीय चक्र बजेट

प्रणाली व्यवहारिक रूपमा अवलम्बन गर्ने, MTEF को कार्यान्वयनलाई प्रभावकारी बनाउने, रकमान्तर थप बजेट माग, वर्षको अन्त्यमा खर्च गर्ने परिपाटीलाई अन्त्य गर्ने क्षेत्रगत रूपमा सम्भाव्यता अध्ययन र स्वीकृत डिजाइनको कार्य सम्पन्न गरी प्रोजेक्ट बैंङ्क बनाउनुपर्दछ । आगामी वर्षको बजेट चालु वर्षको निश्चित अवधिभित्र व्यवस्थापिका संसदमा पेस गर्ने र चालु वर्षकै अन्त्यसम्ममा पारित गरी कार्यक्रम समेत स्वीकृत गरिसक्ने व्यवस्था कानुनबाटै गरिनुपर्दछ ।

- अनुगमन र मूल्याङ्कन प्रक्रियालाई बजेट तर्जुमाकै बखतमा सुचकाङ्क तयार गरी यसलाई प्रणालीमा आबद्ध गरी लैजाने गरेमा बजेट कार्यान्वयनमा शीघ्रता आउँछ । बजेट तर्जुमा, कार्यान्वयन, मूल्याङ्कन र अनुगमन प्रक्रियासहित व्याख्या समाबेश गरी बजेट ऐनू बनाएमा बजेट कार्यान्वयनमा भएको ढिलाई तथा अनियमिततालाई रोक्न सकिन्छ । कार्यक्रम समयमै संशोधन गरी समयमै निकासा गरिदिनुपर्दछ । आयोजना प्रमुखको स्थानान्तरण पनि बजेट कार्यान्वयनको प्रमुख अभिसाप हो यसमा पनि व्यापक ध्यान पुऱ्याइनुपर्दछ ।
- दण्डहीनतालाई आश्रय दिनु हुँदैन, पहिले भए गरेका कमी कमजोरी भविष्यमा दोहोरिन नपाउने व्यवस्था गरिनुपर्दछ । आवधिक योजनाको उद्देश्य र प्राथमिकता अनुरूप वार्षिक बजेट तर्जुमा गर्ने । विकासको लागि उपयुक्त वातावरणको सिर्जना गर्ने जनशक्ति विकासको लागि विशेष ध्यान दिने र होसियारीपूर्वक लगानी गर्ने । मुलुकको विकास संभावना पहिल्याई लाभदायी क्षेत्रबारे अध्ययन अनुसन्धान गरी व्यावसायिक क्षेत्रलाई यसबारे विस्तृत जानकारी दिई लगानी गर्ने । आधारभूत विकास संरचनामा बुद्धिमतापूर्वक लगानी गर्ने र आर्थिक अनुशासन कायम गर्ने । यसको साथसाथै अर्थ व्यवस्थामा विभिन्न क्षेत्रहरूवीच सन्तुलन र समन्वय कायम गरिनुपर्छ ।
- देशको अर्थव्यवस्थामा व्यापक सुधार ल्याउन कृषिमा आश्रित रहेको जनशक्तिलाई व्यवसायमा आकर्षित गर्ने, उपयोग व्यापारको विस्तार तथा कमजोर वर्गको उत्थानका लागि पुँजीको संरचना गर्नुपर्ने र व्यवसायमा हुने लगानीको व्याजदरको प्रतिशत कम गर्नेतर्फ बजेटमा ध्यान दिनुपर्ने आवश्यकता छ ।

<u>सन्दर्भ ग्रन्थहरू</u>

- अर्थसम्बन्धी अध्यादेशहरूलाई प्रतिस्थापन गर्ने विधेयकका सम्बन्धमा सङ्घीय संसदमा प्रस्तुत वक्तव्य - आर्थिक वर्ष २०७८/७९, नेपाल सरकार, अर्थ मन्त्रालय, २०७८ ।
- आर्थिक वर्ष २०७८/७९ को आय-व्ययको सार्वजनिक जानकारी वक्तव्य, नेपाल सरकार, अर्थ मन्त्रालय, २०७८ ।
- देशको वर्तमान आर्थिक अवस्थाको जानकारी, जनार्दन शर्मा भाकर, अर्थमन्त्री, नेपाल सरकार, अर्थ मन्त्रालय, २०७८ साउन २६ गते ।
- वित्तीय संघीयताको कार्यान्वयन र राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको भूमिका, वित्तीय संघीयता, कमलादी, काठमाडौं, २०७८, जेठ, गाउँपालिका राष्ट्रिय महासंघ, नेपाल ।
- पन्ध्रौं योजना (आर्थिक वर्ष २०७६/७७-२०८०/८१), नेपाल सरकार, राष्ट्रिय योजना आयोग, सिंहदरबार, काठमाडौं, २०७६ फागुन ।

- गम्भीर बहादुर हाडा मानवीय पुँजी निर्माणमा शिक्षाको भूमिका प्रशासनिक मासिक, वर्ष ६, अङ्क ७, श्रावण २०७५ आश्विन प्रशासनिक मिडिया प्रा.लि. अनामनगर, काठमाडौ ।
- झक्क प्रसाद आचार्य, राजस्व चुहावट नियन्त्रण र राजस्व अनुसन्धान विभाग, भन्सार, ६० औं अन्तर्राष्ट्रिय भन्सार दिवसको अवसरमा भन्सार विभागको विशेष प्रकाशन, माघ १२, २०६८, नेपाल सरकार, अर्थ मन्त्रालय, त्रिपुरेश्वर, काठमाडौं, नेपाल ।
- गम्भीर बहादुर हाडा, सार्वजनिक नीति तथा रणनीति तर्जुमा कार्यान्वयनमा र मूल्याङ्कन, प्रशासनिक मासिक, वर्ष ६, अङ्क ४, जेष्ठ २०७५, प्रशासनिक मिडिया प्रा.लि., अनामनगर, काठमाडौ)
- गम्भीर बहादुर हाडा, नेपालमा असल शासनको महत्वः समस्या तथा सुझाव, प्रशासनिक मासिक, वर्ष १, अङ्क २, चैत्र २०७४, प्रशासनिक मिडिया प्रा.लि., अनामनगर, काठमाडौ

बेरुजूः विद्यमान अवस्था, कारण र हुन नदिने उपाय



- जयराम घिमिरे
निर्देशक
महालेखापरीक्षकको कार्यालय

विषय प्रवेश

आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ ले बेरुजू भन्नाले प्रचलित कानुनबमोजिम पुऱ्याउनुपर्ने रीत नपुऱ्याई कारोबार गरेको वा राख्नुपर्ने लेखा नराखेको तथा अनियमित वा बेमनासिव तरिकाले आर्थिक कारोबार गरेको भनी उल्लेख गरेको छ । उक्त कानुनी व्यवस्थाले कारोबार गर्दा वा लेखा राख्दा कानुनको परिपालना नगरी बेमनासिव ढङ्गबाट कारोबार गरेको वा लेखा राखेको आन्तरिक वा अन्तिम लेखापरीक्षण गर्दा देखिएका व्यहोरालाई बेरुजूको परिभाषामा समेटेको पाइन्छ ।

कार्यालय प्रमुखले अन्तिम लेखापरीक्षणको प्रारम्भिक प्रतिवेदनमा औँल्याइएका नियमित गर्नुपर्ने तथा असुल उपर गर्नुपर्ने वा तिर्नु बुझाउनुपर्ने भनी ठहऱ्याइएको बेरुजूको लगत कार्यालय मातहतका सबै कार्यालयको बेरुजूको केन्द्रीय लगत राख्नुपर्ने व्यवस्था आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ ले गरेको छ ।

विद्यमान अवस्था

सरकारले कानुनी व्यवस्थाबमोजिम राजस्व उठाउने र खर्च गर्ने गर्दछ । राजस्व प्राप्ति र खर्च गर्दा पालना गर्नुपर्ने प्रावधानको पालना नभएमा सो कारोबार बेरुजू ठहरिन सक्छ । खर्च गर्दा, राजस्व उठाउँदा कारोबार गर्दा आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व नियमावली, २०७७ ले गरेका निम्नानुसारका प्रावधानको परिपालना नभएमा लेखापरीक्षकले बेरुजू औँल्याउने गर्दछन्:

१. विनियोजन ऐनबमोजिम सेवा तथा कार्यमा खर्च तथा कार्यको निमित्त स्वीकृत सीमाभित्र रहेर खर्च नगरेमा,
२. आर्थिक कारोबार प्रचलित कानुनबमोजिम भएको र खर्चको लागि आवश्यक प्रमाण पेस नभएमा,
३. स्वीकृत लेखामान पालना नगरेमा, स्वीकृत ढाँचा अनुरूप लेखा नराखेमा र प्रतिवेदन तयार नगरेमा तथा तोकिएको समयमा पेस नभएमा,
४. नगदी वा जिन्सी तथा अन्य सरकारी सम्पत्तिको हानि नोक्सानी र दुरुपयोग हुन नपाउने गरी आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको व्यवस्था एवं अनुसरण नगरेमा,
५. कुनै काम अनावश्यक रूपमा दोहोरो हुने गरी विभिन्न कर्मचारी वा केन्द्रीय निकायबाट खर्च गरेमा,

६. उपलब्ध स्रोत साधन तथा सम्पत्तिको समुचित उपयोग नभएमा र सम्पत्ति हानि नोक्सानी भएको पाएमा, सम्भार तथा संरक्षणको उचित व्यवस्था नगरेमा,

७. कार्यक्रमअनुसार निर्धारित समयभित्र प्रगति नभएमा, कामको गुणस्तर र परिमाण सन्तोषजनक नभएमा,

८. स्वीकृत लागत र खर्च सीमाभित्र रही कार्यक्रम सञ्चालन नगरिएमा,

९. कार्यालय प्रमुखले प्रत्येक महिना राजस्व उठ्न छुट भए नभएको वा राजस्व लेखा तथा दाखिलाको निरीक्षण गरी सोको अभिलेख अद्यावधिक नगरेको पाइएमा ।

बेरुजू फस्यौंट मूल्याङ्कन र अनुगमन समितिको प्रतिवेदन, २०७७ अनुसार वेरुजू फस्यौंट अवस्था निम्नानुसार छः

(रू. हजारमा)

क्र.सं	आर्थिक वर्ष	जम्मा बेरुजू	फस्यौंट	प्रतिशत
१	२०६७/६८	३२८४२९०४	१४३६३१५३	४३.७३
२	२०६८/६९	३७९५५९८१	१५२०३१४७	४०.०५
३	२०६९/७०	४५१९४३०३	२०९३८१७४	४६.३३
४	२०७०/७१	५२४२०३८६	२४६३००२६	४६.९९
५	२०७१/७२	५६६२४०८४	२६३१२२९६	४६.४७
६	२०७२/७३	६७९२१६२१	३२५८१६४७	४७.९७
७	२०७३/७४	८४१७०६३०	४२३४०४९१	५०.३०
८	२०७४/७५	१३२३७९३३६	५३६०६४५५	४०.४९
९	२०७५/७६	१७४९६९६१७	८००५४८५४	४५.७५
१०	२०७६/७७	२०२७२५५१६	६४३२८२९८	३१.७३

उल्लिखित आँकडाबाट बेरुजू न्यून पार्न पर्याप्त प्रयास गरेको देखिँदैन ।

महालेखापरीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदनको बेरुजू वर्गीकरणमा असुल गर्नुपर्ने बेरुजू उल्लेख गरिएको हुन्छ सो वर्गीकरणले महालेखापरीक्षकको ५७ औं वार्षिक प्रतिवेदनमा संघीय र प्रदेश सरकार मातहतका कार्यालयको रू.२ खर्ब २ अर्ब ७२ करोड ५५ लाख १६ हजारमध्ये ३२ मन्त्रालय/निकाय ५८ अर्ब १७ करोड ४२ लाख ७६ हजार अर्थात् कुल बेरुजूको २२.४४ प्रतिशन असुल गर्नुपर्ने बेरुजू औंल्याइएको छ । असुल गर्नुपर्ने बेरुजूमध्ये बेरुजू फस्यौंट मूल्याङ्कन र अनुगमन समितिको प्रतिवेदनअनुसार १२ अर्ब ५८ करोड ४३ लाख ४१ हजार अर्थात् २१.६३ प्रतिशतमात्र असुल भई ४५ अर्ब ५८ करोड ९९ लाख ३५ हजार बाँकी रहेको देखाएको छ । आर्थिक वर्ष २०७५।७६ को लेखापरीक्षणबाट देखिएको असुल गर्नुपर्ने बेरुजूमध्ये ७१ प्रतिशत अर्थ मन्त्रालयको, २१.०६ प्रतिशत अन्य ४ मन्त्रालयको र ७.४१ प्रतिशत बाँकी सबै मन्त्रालय/निकायको नाममा रहेको देखिन्छ ।

बेरुजू फर्स्यौंट

कार्यालयको नाममा कायम भएको बेरुजूमध्ये प्रचलित कानुनबमोजिम पुऱ्याउनुपर्ने रीत नपुगेको तर सरकारी नगदी जिन्सीको हानि नोक्सानी नभएको कुराको पुष्टयाँई गर्ने पर्याप्त आधार र कारणसहित कार्यालय प्रमुखले त्यस्तो खर्च नियमित गरी बेरुजू फर्स्यौंट तथा फरफारक गरिदिन सम्बन्धित विभागीय प्रमुखको सिफारिससहित लेखा उत्तरदायी अधिकृतसमक्ष लेखी पठाउनुपर्दछ । त्यसरी लेखी आएमा लेखाउत्तरदायी अधिकृतले आवश्यकतानुसार लेखापरीक्षण तथा आन्तरिक नियन्त्रण समितिमा छलफल गराई सो समितिको सिफारिस समेतको आधारमा त्यस्तो बेरुजू नियमित गर्न सक्नेछ ।

महालेखापरीक्षकको लेखापरीक्षण प्रतिवेदनमा असुलउपर गर्नुपर्ने औंल्याइएको बेरुजू रकम कार्यालय प्रमुखले सम्बन्धित व्यक्ति वा संस्थालाई २१ दिनभित्र दाखिला गर्न लिखित जानकारी गराउनुपर्नेछ । सो अवधिभित्र दाखिला गर्न नसकी थप अवधि मागेमा बढीमा २१ दिन थप्न सकिने र थपिएको अवधिभित्र बेरुजू दाखिला नगरेमा कार्यालयले सम्बन्धित व्यक्ति वा संस्थाले सरकारी निकायबाट कुनै भुक्तानी पाउने रहेछ भने त्यस्तो रकमबाट कट्टा गरी सम्बन्धित कार्यालयलाई पठाई दिन लेखी आएमा रकम कट्टा गरी सम्बन्धित कार्यालयलाई पठाइ दिनु सम्बन्धित निकायको कर्तव्य हुने व्यवस्था छ ।त्यसरी पनि बेरुजू असुल हुन नसकेमा ३५ दिने सार्वजनिक सूचना जारी गरेर बेरुजू फर्स्यौंट गराउनु पर्ने, सो अवधिभित्र पनि बेरुजू दाखिला गर्न नसकेमा बढीमा ६ महिनाभित्र रकम बुझाउन सक्ने गरी किस्ता तोक्न सकिने व्यवस्था समेत छ । यस्ता प्रक्रियाबाट समेत बेरुजू रकम असुलउपर गर्न नसकिएमा लेखाउत्तरदायी अधिकृतले ऐनको दफा ४७ को उपदफा ३ बमोजिम कुमारीचोक तथा केन्द्रीय तहसिल कार्यालयमा लगत कस्न पठाउनुपर्ने व्यवस्था छ ।

आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ को दफा ४२ ले बेरुजू फर्स्यौंट समितिको व्यवस्था गरेको छ । सामान्य प्रक्रियाबाट फर्स्यौंट हुन नसकेका बेरुजू फर्स्यौंट गर्न नेपाल सरकारले सार्वजनिक लेखा समिति र महालेखापरीक्षकको राय लिई प्रतिनिधिसभा सार्वजनिक लेखा समितिले तोकेको समितिको सदस्यको अध्यक्षतामा उप-महालेखापरीक्षक वा नायव महालेखापरीक्षक सदस्य, अर्थ मन्त्रालयको सचिव वा निजले तोकेको कम्तीमा राजपत्राङ्कित प्रथम श्रेणीको अधिकृत सदस्य, महालेखा नियन्त्रक वा निजले तोकेको महालेखा नियन्त्रक कार्यालयको राजपत्राङ्कित प्रथम श्रेणीको अधिकृत सदस्य र कुमारीचोक तथा केन्द्रीय तहसिल कार्यालयको प्रमुख सदस्यसचिव रहेको समिति गठन गर्न सक्ने व्यवस्था गरेको छ । सो समितिका काम कर्तव्य अधिकार निम्नानसार छः

१. लेखापरीक्षणबाट देखिएका मस्यौट, हिनामिना र असुलउपर गर्नुपर्ने ठहरिएको बेरुजू बाहेक नियमित प्रक्रियबाट फर्स्यौंट तथा सम्परीक्षण हुन नसकेका कुनै संवैधानिक अङ्ग तथा निकाय, मन्त्रालय, सचिवालय, विभाग, अदालत वा कार्यालय अन्तर्गतका बेरुजू सम्बन्धित संवैधानिक अङ्ग तथा निकाय, मन्त्रालय वा सचिवालयबाट सरकारी नगदी जिन्सीको हानि नोक्सानी नभएको पुष्टयाईंसहितको फर्स्यौंटको निमित्त सिफारिस भई आएमा औचित्यको आधारमा त्यस्तो बेरुजू नियमित वा मिनाहा गरी बेरुजूको लगत कट्टा गर्ने,

२. उपर्युक्तबमोजिम फर्स्यौंटको निमित्त समितिमा सिफारिस भई आएमा बेरुजू फर्स्यौंट गर्न नमिल्ने भएमा सम्बन्धित संवैधानिक अङ्ग तथा निकाय, मन्त्रालय वा सचिवालयलाई बेरुजू रकम नियमित वा असुलउपर गर्न लेखी पठाउने ।

त्यसैगरी आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व नियमावली, २०७७ को नियम ९३ ले कार्यालयले गरेको बेरुजू फर्स्यौंटसम्बन्धी काम कारबाहीमा प्रभावकारिता ल्याउन नेपाल सरकारका मुख्य सचिवको अध्यक्षतामा अर्थ मन्त्रालयका सचिव र महालेखा नियन्त्रक सदस्य रहेको ३ सदस्यीय बेरुजू फर्स्यौंट अनुगमन समितिको समेत व्यवस्था गरेको छ । सो समितिको काम कर्तब्य अधिकार निम्नानुसार छः

१ मन्त्रालय, केन्द्रीय निकाय विभाग वा कार्यालयले गरेको बेरुजू फर्स्यौंटसम्बन्धी कामकारबाहीको लेखाजोखा तथा मूल्याङ्कन गर्ने,

२ कायम गरेको बेरुजू कम फर्स्यौंट गर्ने वा फर्स्यौंट नगर्ने मन्त्रालय केन्द्रीय निकाय वा विभागको प्रमुखलाई समितिमा उपस्थित गराई छलफल गर्ने,

३ कायम भएको बेरुजू फर्स्यौंट नगर्ने वा नगराउने कार्यालय प्रमुख र कर्मचारीलाई मूल्याङ्कनको लागि सम्बन्धित मन्त्रालयलाई निर्देशन दिने र यसरी दिएको निर्देशन माथि कारबाही नगरेको पाइएमा लेखाउत्तरदायी अधिकृतउपर विभागीय कारबाहीको लागि नेपाल सरकार समक्ष सिफारिस गर्ने,

४ सम्बन्धित मन्त्रालय, केन्द्रीय निकाय वा विभागलाई बेरुजू फर्स्यौंट गर्न आवश्यक निर्देशन दिने र बेरुजू फर्स्यौंटसम्बन्धी कारबाही शुरु गरे वा नगरेको वा असुलउपर गरे वा नगरेको तथा कुमारीचोक तथा केन्द्रीय तहसिल कार्यालयमा पठाए वा नपठाएको सम्बन्धमा अनुगमन गर्ने,

५ बेरुजू फर्स्यौंटसम्बन्धी कामकारबाहीको सम्बन्धमा प्रत्येक तीन महिनामा सम्बन्धित मन्त्रालय केन्द्रीय निकाय वा विभागबाट असुलउपर वा नियमित भएको र पेश्की बेरुजूको अङ्क समेत खुलाई प्रगति विवरण माग गरी अर्थ मन्त्रालय, प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय र संघीय संसदको सार्वजनिक लेखा समितिमा पेस गर्ने ।

बेरुजू बढ्नुका कारण

बेरुजूको मात्रा वर्षेनी बढ्दै गइरहेको छ । सो कुराको पुष्ट्याई महालेखापरीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदनले गरेको छ । बेरुजू बढ्नुमा धेरै पक्षहरूले असर पारेको भए तापनि प्रमुख कारणहरू निम्नानुसार छन्ः

- समय सीमा भित्रै बेरुजू फर्स्यौंट गर्नुपर्ने दायित्व बोध नहुनु,
- स्रोत साधनको उपयोगमा चुहावट, दुरुपयोग तथा अनियमितता नियन्त्रण गर्न नसक्नु,
- बेरुजू फर्स्यौंटको काम आर्थिक प्रशासन शाखाको मात्र हो भन्ने भावना रहनु एवं बेरुजू फर्स्यौंटलाई कम प्राथमिकता दिनु,
- अधिकार खोज्ने तर जिम्मेवारी बहन नगर्ने प्रवृत्ति हावि हुनु,
- आन्तरिक जाँच परीक्षण र आन्तरिक लेखापरीक्षण प्रभावकारी नहुनु,

- आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली फितलो हुनु,
- कानुनको व्याख्या व्यक्तिपरक र दोहोरो अर्थबाट गरिनु,
- प्रशासकीय नेतृत्व बेरुजूप्रति संवेदनशील हुन नसक्नु,
- बेरुजूको दायित्वबाट सजिलै उन्मुक्ति हुने अवस्था कायम रहनु,
- बेरुजू कायम भएको आधारमा कर्मचारीको मूल्याङ्कन गर्ने पद्धति प्रभावकारी नबन्नु,
- मोबिलाइजेसन पेश्की म्यादभित्र र प्रतीतपत्र पेश्की समयमै फर्स्यौंट नगर्नु,
- आर्थिक कारोबार गर्दा समय र लागतको विश्लेषण नहुनु,
- सबै वैदेशिक सहायता बजेटमा समावेश नगर्नु र उक्त सहायताको महालेखापरीक्षकको कार्यालयबाट लेखापरीक्षण नगराउनु,
- नीति, कार्यक्रम र सेवाप्रवाहमा दोहोरोपन हुनु,
- कानुनको प्रावधान विपरित मूल्य समायोजन गरी भुक्तानी गरिनु,
- पूर्वानुमान गर्न सकिने कार्यमा पनि भेरिएसन कायम गरी भुक्तानी गरिनु,
- प्रतिस्पर्धा सीमित गरी सोझै खरिद गर्नु,
- ठेक्का व्यवस्थापन समयमा गर्न नसक्नु,
- कन्टिन्जेन्सी खर्चको अभिलेख नराख्नु र सीमा नघाई खर्च गर्नु,
- अनुदानको प्रभावकारी अनुगमन तथा मूल्याङ्कन नहुनु ।

बेरुजू कम गर्न अवलम्बन गर्नुपर्ने उपाय

- ऐन नियमको परिधिभित्र रहेर मात्र आर्थिक कारोबार गर्ने गराउने,
- औंल्याइएका बेरुजूउपर समयमै सुधार र प्रमाणसहित सम्बोधन गर्ने,
- कानुनको उल्लङ्घन गरी भए गरेको कारोबारको सम्बन्धमा ऐन नियमले तोकेबमोजिम दृढतापूर्वक कारबाही गर्ने पद्धतिको विकास गर्ने,
- एक कार्यालयबाट अर्को कार्यालयमा कर्मचारी सरुवा/वढुवा भै जाँदा निजको नाममा बेरुजू रहेछ भने सो फर्स्यौंट नगरी सरुवा/बढुवाको पत्र नदिने, दिनै परे सो पत्रमा बेरुजूको प्रकृति र अङ्क उल्लेख गरी दिनुपर्ने व्यबस्था गर्ने तथा कर्मचारी अवकाश हुँदा पनि निजको नाममा कायम भएको बेरुजूको फरफारक नगरी निवृत्तिभरण किताव नबनाउन आदेश दिने व्यवस्था गर्ने गराउने
- पेश्की फर्स्यौंट गर्ने कार्यलाई अभियानका रूपमा सञ्चालन गरी नियमावलीले गरेका व्यवस्थाहरूको सही ढङ्गबाट पालना गर्ने गराउने, पालना नभएको अवस्थामा प्रचलित कानुनबमोजिम कारबाही गर्ने प्रक्रिया अवलम्बन गर्ने,
- निर्णय प्रक्रियामा हुने ढिलासुस्ती र अनियमितता रोक्न निर्णयकर्तामा नैतिकता एवं दायित्व बोधको भावना जागृत गर्ने,
- बेरुजू फर्स्यौंट नहुँदै सरुवा/बढुवा वा अन्य कारणले कार्यालयमा नरहेमा हालको जिम्मेवार पदाधिकारीले फर्स्यौंटको सम्पूर्ण दायित्व लिनुपर्ने व्यवस्था गर्ने,
- लेखापरीक्षणको समयमा देखाउनुपर्ने/हुनुपर्ने प्रमाण कागजात अद्यावधिक गरी पेस गर्ने,
- लेखापरीक्षणको समयमा लेखाप्रमुख र कार्यालय प्रमुख अनिवार्य रूपमा उपस्थित हुनुपर्ने,
- आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीलाई मजबुत बनाउने,

❖ लेखाप्रणालीलाई प्रभावकारी बनाउने ।

बेरुजू कम गर्न खेल्नुपर्ने भूमिका

सबै प्रशासकीय प्रमुखहरूले बेरुजू फस्यौंट गर्ने कार्यलाई प्राथमिकतामा राखी कार्य गर्नुपर्दछ । आर्थिक कारोबार गर्दा सकभर बेरुजू कायम नै नहुने गरी कारोबार गर्नुपर्दछ । आय व्ययलाई प्रमाणित गर्ने कागजातहरू व्यवस्थित तथा हिसाब किताब ठीक दुरुस्त राखेर लेखापरीक्षण गराउनुपर्दछ । बेरुजू फस्यौंट नगर्ने वा नगराउने कार्यालय प्रमुख र कर्मचारीलाई मूल्याङ्कनको आधारमा कारबाहीको लागि सम्बन्धित मन्त्रालयलाई निर्देशन दिने र यसरी दिएको निर्देशन पालना नगर्ने लेखाउत्तरदायी अधिकृतलाई विभागीय कारबाहीको निमित्त समितिले नेपाल सरकारसमक्ष सिफारिस गर्न सक्ने कानुनी प्रावधानको कार्यान्वयन गर्नुपर्दछ । सैद्धान्तिक बेरुजू पनि फस्यौंट गर्ने अभ्यास गर्नुपर्दछ । सोको अद्यावधिक लगत कायम गर्दा सोको समेत प्रतिवेदन गर्ने परिपाटी बसाल्नुपर्दछ ।

बेरुजू कम पार्न कार्यालय तथा कार्यालय प्रमुखले निर्वाह गर्नुपर्ने भूमिका

(क) आर्थिक कारोबार गर्दा ध्यान दिनुपर्ने कुराः

- स्वीकृत कार्यक्रम र प्रचलित ऐन कानुनबमोजिम खर्च लेख्ने र आम्दानी बाँध्ने तथा सम्बद्ध प्रमाण, बिल भरपाई, रसिद, दररेट संलग्न राखी आर्थिक नियमले पालना गर्नुपर्ने भनी निर्दिष्ट गरेका कार्यविधि पूरा गरेर मात्र आर्थिक कारोबार गर्ने ।
- लेखा भौचर साथ खर्चका सबै प्रमाण, कागजात प्रष्ट हुने गरी विवरण संलग्न गर्ने ।
- कानुनले तोकेअनुसार प्राप्त राजस्व समयमै दाखिला गर्ने ।
- हिसावहरूमा जानी वा नजानी त्रुटि हुन सक्ने हुँदा आन्तरिक नियन्त्रणको सिद्धान्तअनुसार समय समयमा आन्तरिक जाँच गर्ने व्यवस्था मिलाउने ।
- आम्दानी खर्च गर्दा परिस्थितिवश आर्थिक नियमको हुबहु पालना हुन नसकेको अवस्थामा त्यसको स्पष्ट कारण र प्रमाणसहित नियमित वा स्वीकृत गराई राख्दा औचित्य समेत हेरी लेखापरीक्षण गर्न सघाउ पुग्ने गरी कार्य गर्ने ।
- लेखा/स्रेस्ताहरू निर्धारित ढाँचामा प्रमाणित गरी/गराई राख्ने ।

(ख) आन्तरिक लेखापरीक्षणमा औल्याइएको बेरुजू अन्तिम लेखापरीक्षण हुनु अगाडि नै फस्यौंट गर्ने ।

(ग) लेखापरीक्षण कार्य भैरहदा र प्रारम्भिक प्रतिवेदन तयार हुन अगावै सोधिएका प्रश्नको जवाफ, प्रमाण र पुष्टयाँई पेस गरी लेखापरीक्षणमा सहयोग गर्ने र पेस गरेको देखिने प्रमाण राख्ने ।

मन्त्रालय, संवैधानिक निकाय तथा विभागको भूमिका

- लेखापरीक्षण हुदा बेरुजू कायम नहुने गरी आवश्यक स्रेस्ता कागजात पेस गर्न र गत विगत वर्षको कुनै बेरुजू भएमा सम्परीक्षण गराउन साथै तोकिएबमोजिम नगरेमा हुने कारबाही समेत खुलाई कार्यालय प्रमुख र लेखा प्रमुखलाई स्पष्ट निर्देशन दिनुपर्ने ।

- लेखापरीक्षणको प्रारम्भिक प्रतिवेदन पाएपछि कार्यालय प्रमुखले प्रतिवेदनमा उल्लिखित व्यहोरा वार्षिक प्रतिवेदनमा समावेश नगर्न जवाफ तथा प्रमाण पेस गरे नगरेको र पेस भएको भए प्रारम्भिक प्रतिवेदनमा उल्लेखित व्यहोरा हटे नहटेको अनुगमन गर्ने ।
- कार्यालयले बेरुजू नियमित वा मिनाहाको लागि लेखाउत्तरदायी अधिकारीसमक्ष पेस गरेकोमा मन्त्रालय/निकायले नियमित वा मिनाहा गर्नुपर्ने भएमा आवश्यक जाँचबुझ गरी कानुनअनुसार तुरुन्त निर्णय गर्ने ।

लेखापरीक्षणले व्यवस्थापनको कमजोरी मात्र देखाउने गर्दछ भन्ने भ्रम विद्यमान देखिन्छ तापनि वास्तवमा यो व्यवस्थापनको सहयोगी नै हो । आर्थिक कारोबारको स्वतन्त्र, निष्पक्ष र उद्देश्यमूलक परीक्षणको माध्यमबाट देखिएका त्रुटि कमी कमजोरीको पहिचान गरी सुधारका लागि अधिकार प्राप्त अधिकारीलाई सहयोग पुग्ने हुँदा लेखापरीक्षण र यसले दिएका रायमा उच्च अधिकारी गम्भीर हुनुपर्दछ । बेरुजू हुन नदिन र भएको बेरुजू फर्स्यौंट गर्न स्पष्ट कानुनी व्यवस्था भए तापनि बेरुजू वढ्दै जानु, भएको बेरुजू उल्लेखनीय रूपमा फर्स्यौंट नहुनु र सैद्धान्तिक व्यहोरा फर्स्यौंट सम्बन्धमा कुनै कार्यविधि नहुनु आर्थिक प्रशासन चुस्त नरहेको देखिँदा यसमा सुधार गर्न सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनमा संलग्न सबैले यथोचित प्रयास गर्नुपर्दछ ।

<u>सन्दर्भ समग्री</u>

- महालेखापरीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदनहरू
- बेरुजू फर्स्यौंट मूल्याङ्कन र अनुगमन समितिको प्रतिवेदन
- आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ र नियमावली, २०७७
- लेखापरीक्षण पत्रिकाहरू

सार्वजनिक खरिदमा संरचनात्मक सम्झौता (Framework Agreement)



- राम चन्द्र शर्मा
उप-सचिव (लेखा)

परिचय

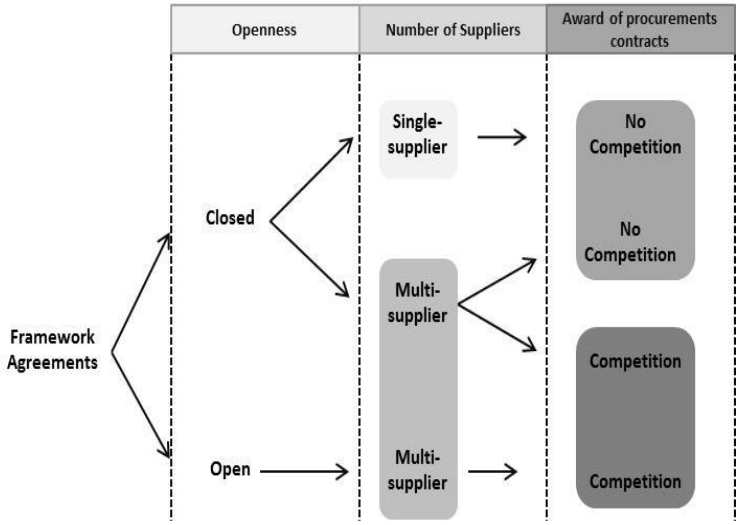
सार्वजनिक खरिदमा संरचनात्मक सम्झौता एक महत्वपूर्ण सम्झौता विधि हो। खरिद विधि छनौट गर्दा खरिद गरिने वस्तुको जटिलता, परिमाण, मूल्य संरचना, बजारमा आपुर्तिकर्ताको अवस्था, खरिदको निरन्तरता जस्ता विषयवस्तुले खरिद विधि छनौटको लागि भूमिका खेलेका हुन्छन् । सानो परिमाणमा हुने खरिदमा विद्युतीय बजार खरिद प्रणाली (Market Place) विधिको अवलम्बन गरिएको हुन्छ जसबाट खरिद प्रक्रिया छिटो छरितो हुन्छ । बारम्बार नदोहोरिने खरिद, प्रत्येक पटकमा नयाँ विशेषता हुने खरिद तथा जटिल प्रकृतिको खरिदमा सामान्य खरिद विधि अवलम्बन गर्न सकिन्छ भने जटिलता/न्यून भएको र ठूलो परिमाणमा बारम्बार खरिद हुने प्रकृतिको खरिदमा संरचनात्मक सम्झौता विधिको प्रयोग गर्नु उपयुक्त हुन्छ । यो एक किसिमको छाता सम्झौता हो र यसको कार्यान्वयन दुई चरणमा गरिन्छ। पहिलो चरणको बोलपत्र प्रक्रियामा सामान्यतया एक भन्दा बढी आपूर्तिकर्ता वा सेवा प्रदायकसँग संरचनात्मक सम्झौता गरिन्छ । दोस्रो चरणको बोलपत्र प्रक्रियामा संरचनात्मक सम्झौता (Framework Contract) गरिएका फर्म वा कम्पनीसँग बोलपत्र आह्वान (Call-off) गरी खरिद सम्झौता (Call-off Contract) गरिन्छ । यसले निश्चित अवधिमा खरिद गरिने वस्तु तथा सेवा र सोका शर्तहरू तय गर्दछ । संरचनात्मक सम्झौता कानुनी रूपमा बाध्यकारी सम्झौता होईन त्यसैले यसले कानुनी दायित्व सिर्जना गर्दैन। तर यस्तो सम्झौताले Call-off Contract का शर्तहरूको व्याख्या भने गरेको हुन्छ । यो विधि वस्तु, सेवा, परामर्श सेवा, निर्माण कार्य तथा अन्य सेवामा समेत प्रयोग गर्न सकिन्छ। यो विधिको प्रथम चरणमा खुल्ला प्रतिस्पर्धात्मक विधि अपनाइन्छ भने दोस्रो चरणमा संरचनात्मक सम्झौता गरिएका फर्महरू विचमा प्रतिस्पर्धा गराई खरिद सम्झौता गरिन्छ।



संरचनात्मक सम्झौताका विशेषताहरू

क) पहिलो चरणमा संरचनात्मक सम्झौताको लागि बोलपत्र आह्वान गरिन्छ। शुरु बोलपत्र आह्वानले खरिदको प्रकृति वा क्षेत्र, समयावधि, संख्या, स्पेसिफिकेसन निर्धारण गर्दछ। पहिलो चरणमा एउटा मात्रै आपूर्तिकर्ता वा सेवा प्रदायक छनौट गर्ने वा एकभन्दा बढी सेवा प्रदायक छनौट गर्ने गरी सोअनुसार खरिद सम्झौताहरू हुन्छन् । दोस्रो चरणमा संरचनात्मक सम्झौता गरिएका फर्म वा कम्पनीसँग प्रस्ताव

माग गरिन्छ जसलाई Call-off भनिन्छ । एउटा मात्र आपूर्तिकर्ता वा सेवा प्रदायक छनौट गरिएको अवस्थामा सोही आपूर्तिकर्ता वा सेवा प्रदायकसँग सम्बन्धित देशको कानुनी प्रक्रियाअनुसार दरभाउपत्र माग गरी वा पहिले पेस गरेको दरभाउपत्रमा खरिद सम्झौता गरिन्छ । यदि एकभन्दा धेरै आपूर्तिकर्ता वा सेवा प्रदायक छनौट गरिएको अवस्थामा संक्षिप्त विधिबाट दरभाउपत्र लिएर उपयुक्त आपूर्तिकर्ता वा सेवा प्रदायकसँग खरिद सम्झौता (Call-off Contract) गरिन्छ ।



ख) Tailor-made प्रकृतिका मालसामान, विशिष्ठ विशेषता भएका मालसामान र सेवा तथा बारम्बार खरिद नहुने प्रकृतिमा मालसामान र सेवामा यो विधि उपयुक्त हुँदैन। खासगरी तयारी प्रकृतिका मालसामान (Off-the-shelf), बारम्बार खरिद गरिने मालसामान वा सेवा तथा एकै किसिमको स्पेसिफिकेसन वा डिजाइन भएको निर्माण कार्यमा यस किसिमको विधि प्रयोग गर्न सकिन्छ।

ग) बन्द किसिमको सम्झौतामा पहिलो चरणको खरिद सम्झौतामा भाग लिएका र संरचनात्मक सम्झौता भएका फर्म वा कम्पनी मात्र दोस्रो चरणको प्रक्रियामा भाग लिन पाउँछन् भने खुल्ला किसिमको सम्झौतामा सो बाहेक अन्य फर्म वा कम्पनी पनि भाग लिन पाउँछन् ।

घ) खरिद सम्झौता (Call-off Contract) मा पहिले संरचनात्मक सम्झौतामा निर्धारण गरिएका शर्तहरू नै Call-off contract को बेला पनि लागू हुन्छन् ।

ङ) एक भन्दा धेरै आपूर्तिकर्तासँग सम्झौता भएको अवस्थामा एक पटक माग गरिने (Call-off) वस्तु तथा सेवाको न्यूनतम/ अधिकतम संख्या निर्धारण गरिएको हुन्छ तर न्यूनतम परिमाण निर्धारण गरिएको हुँदैन।

च) Call-off मा संरचनात्मक सम्झौतामा उल्लिखित वस्तु तथा सेवा सीमित हुन्छ ।

छ) खरिदकर्तामा अनिवार्य खरिद गर्नुपर्ने दायित्व हुँदैन र यो कानुनीरूपमा बाध्यकारी करार पनि होइन ।

ज) नेतृत्व खरिदकर्ता र सहभागी खरिदकर्ता दुई किसिमका खरिदकर्ता हुन्छन् । यो एकभन्दा धेरै निकायले प्रयोग गरेको अवस्थामा त्यसको केन्द्रीय निकाय वा त्यस किसिमको सम्झौता गर्न तोकिएको निकायले सम्झौता गर्दछ। नेतृत्व खरिदकर्ताले पहिलो चरणको बोलपत्र आह्वान गरी संरचनात्मक सम्झौता गर्ने काम गर्छ भने सहभागी खरिदकर्ताले दोस्रो चरणको बोलपत्र आह्वान गरी Call-off Contract गर्ने काम गर्दछ,

झ) सूची दर्ता गरेर गरिने खरिद PQ (Pre-qualification), एकाई दर सम्झौता र संरचनात्मक सम्झौता एउटै होइनन् । साथै यो कुनै वस्तु तथा सेवा आपूर्ति गर्नसक्ने फर्म वा कम्पनीको संक्षिप्त सूची बनाउने काम पनि होइन ।

ञ) यसको सम्झौता अवधि मध्यम अवधिको हुन्छ । सामान्यतया यस प्रकृतिको सम्झौता २ देखी ४ वर्षको लागि गरिन्छ ।

संरचनात्मक सम्झौता विधिको प्रयोग

सबै किसिमका वस्तु तथा सेवा खरिदमा यो विधि उपयुक्त हुँदैन। खासगरी एक आपूर्तिकर्ताबाट धेरै पटक गरिने खरिद वा धेरै निकायबाट खरिद गर्ने वस्तु तथा सेवामा यो सम्झौता उपयुक्त हुन्छ । त्यस्तै Off-the-shelf किसिमको मालसामानमा, परिमाण निश्चित नभएको वस्तु तथा सेवा खरिद गर्दा, एक भन्दा धेरै निकायबाट एकै प्रकृतिको खरिद गर्नुपर्दा, विशेष परिस्थितिको लागि आवश्यक पर्ने वस्तु तथा सेवा खरिद गर्दा, वस्तु तथा सेवाको परिमाण धेरै भएको कारणले कुनै एउटा आपूर्तिकर्ता सक्षम नहुने अवस्थामा, फरक फरक क्षेत्रमा आपूर्ति गर्नको लागि यो विधि अवलम्बन गर्न सकिन्छ । यो विधि प्रयोग गर्न सकिने अवस्था र त्यसको केही उदाहरणहरू यहाँ प्रस्तुत गरिएको छ ।

अवस्था	उदाहरण
एउटै वा एकै प्रकृतिको मालसामान वा सेवा खरिद गर्नुपर्ने अवस्था	• कार्यालयमा प्रयोग हुने मालसामान • ल्यापटप, डेस्कटप, प्रिन्टर आदि • सीपमूलक तालिम, अभिमुखीकरण, जनचेतनामूलक तालिम आदि
एकै प्रकृतिको मालसामान वा सेवा एकभन्दा धेरै निकायलाई आवश्यक हुने र कुनै एक निकायले नेतृत्व गर्न सक्ने अवस्था	• सवारीसाधन • इन्धन • छपाइ • उपचार वा निदानका उपकरणहरू • विज्ञापन, सूचना, इन्टरनेट आदि सेवाहरू
आपतकालीन अवस्था वा विशेष परिस्थिति	• खाने पानी • अस्थायी आवास • औषधि • सञ्चार उपकरण • आपतकालीन विद्युत आपूर्ति प्रणाली
कुनै एक फर्म वा कम्पनीले वस्तु आपूर्ति वा सेवा प्रदान गर्न नसक्ने अवस्था	वस्तु तथा सेवाको परिमाण धेरै हुँदा एकभन्दा धेरै आपूर्तिकर्ता वा सेवा प्रदायकबाट सेवा लिनुपर्ने अवस्था जस्तैः देशभरमा एकैपटक तालिम प्रदान गर्नुपर्दा।

संरचनात्मक सम्झौताका फाइदाहरू

पछिल्ला वर्षहरूमा संरचनात्मक सम्झौता विधिको प्रयोग बढ्दै गएको पाइन्छ । साविकमा वस्तु खरिदमा मात्र सीमित रहेको यो विधिको प्रयोग विस्तारै परामर्श सेवा, अन्य सेवा तथा निर्माण कार्यमा पनि हुँदै गएको पाइन्छ। सूचना प्रविधिको प्रयोगले यस विधिको प्रयोगमा अझ सहजता र प्रभावकारिता ल्याएको छ। यस विधिका मुख्य फाइदाहरू निम्नानुसार रहेका छन्:

क) **निरन्तर आपूर्तिको सुनिश्चितता:** वस्तु तथा सेवा भविष्यमा आवश्यक पर्छ भन्ने थाहा छ तर कहिले र कुन परिमाणमा आवश्यक पर्छ भन्ने स्पष्ट नभएको अवस्थामा यो विधि अवलम्बन गरिन्छ । यस विधिबाट निकायलाई आवश्यक पर्ने वस्तु तथा सेवा आवश्यकताको आधारमा उचित परिमाणमा निरन्तर आपूर्ति हुने सुनिश्चितता हुन्छ ।

ख) **बारम्बार बोलपत्र आह्वान गर्नु नपर्ने:** निरन्तर आवश्यक पर्ने वस्तु तथा सेवालाई बारम्बार बोलपत्र आह्वान गर्नुपर्ने झन्झटबाट मुक्त हुन यो विधिको प्रयोग गर्न सकिन्छ। एक पटक संरचनात्मक सम्झौता गरे पश्चात संक्षिप्त विधिबाट प्रतिस्पर्धा गराई खरिद सम्झौता गर्न सकिन्छ। यसले समय र लागतलाई कम गर्दछ।

ग) **धेरै निकायबाट एकै किसिमको बोलपत्र आह्वान गर्नु नपर्ने:** एकभन्दा बढी निकायमा आवश्यक पर्ने एकै किसिमको वस्तु तथा सेवाको लागि छुट्टाछुट्टै बोलपत्र आह्वान गर्नुपर्दैन। कुनै नेतृत्वदायी निकायले संरचनात्मक सम्झौता गर्दछ र सोही सम्झौताका आधारमा अन्य निकायहरूले संक्षिप्त विधिबाट प्रतिस्पर्धा गराएर खरिद गर्न सक्दछन् ।

घ) **Economies of Scale:** ठूलो परिमाणमा एकैपटक वस्तु खरिद गर्दा निश्चित रूपमा सस्तो पर्न जान्छ। निश्चित साइजमा वस्तु उत्पादन गर्दा स्थिर लागत (Fixed Cost) मा कमी आउँछ । ठूलो परिमाणमा वस्तु आपूर्ति गर्दा उत्पादन, ढुवानी आदिमा लागत न्यूनीकरण हुनुका साथै व्यवस्थापकीय जोखिममा पनि कमी हुने हुँदा वस्तु तथा सेवा तुलनात्मक रूपमा मितव्ययी हुन्छ ।

ङ) **समयको बचत:** एक पटक संरचनात्मक सम्झौता भए पश्चात संक्षिप्त विधिबाट प्रतिस्पर्धा गराइने भएकोले बोलपत्रको समयावधिलाई छोट्याउन सकिन्छ जसले समयको समेत बचत हुन्छ ।

च) **विज्ञताको फाइदा:** सबै निकायमा बोलपत्र आह्वानको लागि आवश्यक प्राविधिक ज्ञान नहुन सक्छ। यस्तो अवस्थामा नेतृत्व प्रदान गर्ने निकायले एकमुष्टमा संरचनात्मक सम्झौता गरेमा अन्य निकायहरूलाई सहज हुन जान्छ।

छ) **वस्तुको मौज्दात लागत न्यूनीकरण:** ठूलो परिमाणमा वस्तु भण्डारण नगरी निकायलाई आवश्यक परेको बखत मात्र वस्तु आपूर्ति हुने हुँदा भण्डारण लागत लगायतका वस्तु मौज्दातमा राख्दा लाग्ने लागतहरूमा न्यूनीकरण गर्न सकिन्छ ।

ज) **मूल्य सार्थकता (Value for money):** सार्वजनिक खरिदको एक महत्वपूर्ण उद्देश्य भनेको मूल्य सार्थकता हो। संरचनात्मक सम्झौताको प्रभावकारी प्रयोग गर्न सकिएमा उचित मूल्यमा, न्यून व्यवस्थापकीय खर्चमा, सहज र न्यून समयमा गुणस्तरीय वस्तु तथा सेवा प्राप्त गरी मूल्य सार्थकता प्राप्त गर्न सकिन्छ।

झ) **खरिद गर्ने निकायले विशिष्टिकृत सेवा प्रदान गर्न सक्नेः** संरचनात्मक सम्झौताको नेतृत्व गर्ने निकायको संस्थागत क्षमता वृद्धि भई सो निकायको खरिद व्यवस्थापनको क्षमतामा वृद्धि हुन जान्छ ।

संरचनात्मक सम्झौतामा रहेका कमजोरीहरू

यो विधिमा रहेका मुख्य कमजोरीहरू निम्नानुसार रहेका छन्:

क) **सबै खरिदमा लागू गर्न नसकिनेः** सबै प्रकृतिका वस्तु तथा सेवामा यो संरचनात्मक सम्झौता कार्यान्वयन हुन सक्दैन। खासगरी Tailor-made प्रकृतिका मालसामान, विशिष्ठ विशेषता भएका मालसामान र सेवा तथा बारम्बार खरिद नहुने प्रकृतिमा मालसामान र सेवामा यो विधि उपयुक्त हुँदैन ।

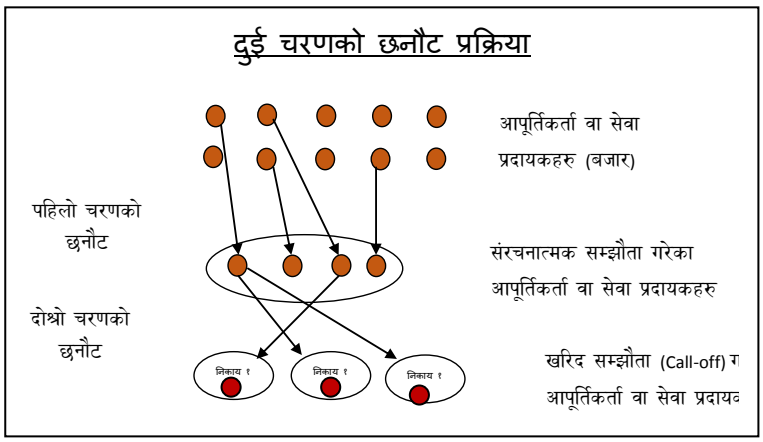
ख) **नयाँलाई समेट्न सकिदैनः** बन्द संरचनात्मक सम्झौतामा नयाँलाई समेट्न सकिँदैन। जुन जुन फर्म वा कम्पनीसँग संरचनात्मक सम्झौता गरिएको हुन्छ दोस्रो चरणमा सोही फर्म वा कम्पनीहरूसँग मात्र प्रतिस्पर्धा गराइने भएकोले यसमा नयाँ फर्म वा कम्पनीलाई समेट्न सकिदैन । जसबाट प्रतिस्पर्धा सीमित हुने सम्भावना रहन्छ।

ग) **यसको लागि पर्याप्त पूर्वतयारी चाहिन्छः** लामो समयावधिको लागि र धेरै निकायहरूसँग जोडिएको विषय भएकोले खरिद प्रक्रियामा कुनै गल्ती भएमा क्षति पनि ठूलो हुन्छ । त्यसैले यसमा पूर्व तयारी राम्रो चाहिन्छ। यसको लागि खरिद व्यवस्थापनमा विज्ञता हाँसिल गरेका व्यक्तिहरू संलग्न हुनुपर्दछ।

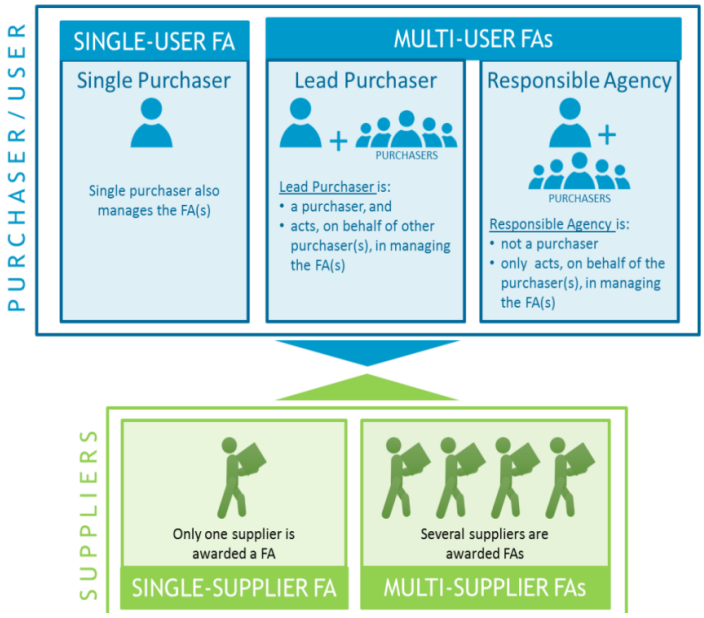
संरचनात्मक सम्झौताका प्रकारहरू

संरचनात्मक सम्झौतालाई यसमा सहभागी हुने निकाय, सम्झौता गरिने फर्म वा कम्पनीको संख्या तथा दोस्रो चरणको प्रतिस्पर्धाको प्रक्रिया आदिको आधारमा विभिन्न प्रकारमा विभाजन गर्न सकिन्छ ।

क) **बन्द र खुल्ला संरचनात्मक सम्झौताः** पहिलो चरणको बोलपत्र प्रक्रियामा सहभागीबाट एक वा धेरैसँग संरचनात्मक सम्झौता गरिन्छ र दोस्रो चरणको प्रक्रियामा सम्झौता गरिएकाहरू मात्र सहभागी हुन पाउने किसिमको सम्झौता बन्द सम्झौता हो। तर दोस्रो चरणको प्रक्रियामा संरचनात्मक सम्झौता भएका भन्दा बाहिरका फर्म वा कम्पनी पनि सहभागी हुन पाउने किसिमको सम्झौतालाई खुल्ला संरचनात्मक सम्झौता भनिन्छ। बन्द संरचनात्मक सम्झौताभन्दा खुल्ला संरचनात्मक सम्झौता केही जटिल प्रकृतिको हुन्छ ।



ख) **एकल वा बहुल आपूर्तिकर्ता:** पहिलो चरणको प्रक्रियामा एउटा मात्र फर्म वा कम्पनीसँग संरचनात्मक सम्झौता गरिन्छ भने त्यसलाई एकल संरचनात्मक सम्झौता भनिन्छ यसलाई Frame Contract पनि भनिन्छ। दोस्रो चरणको बोलपत्र प्रक्रियामा एकल संरचनात्मक सम्झौतामा छनौट भएको फर्म वा कम्पनीसँग दररेट माग गरेर वा वार्ता गरेर दररेट निर्धारण गरिन्छ । अर्कातर्फ पहिलो चरणको प्रक्रियामा एक भन्दा धेरै फर्म वा कम्पनीसँग संरचनात्मक सम्झौता गरिन्छ भने त्यसलाई बहुल संरचनात्मक सम्झौता भनिन्छ । तत्पश्चात दोस्रो चरणको बोलपत्र प्रक्रियामा संरचनात्मक सम्झौतामा छनौट भएको फर्म वा कम्पनीहरू आपसमा प्रतिस्पर्धा गराई वा नगराई खरिद सम्झौता गरिन्छ। भौगोलिक क्षेत्र वा परिमाण निर्धारण गरेर एक भन्दा बढी फर्म वा कम्पनीसँग सम्झौता गर्न सकिन्छ।



ग) **प्रतिस्पर्धात्मक वा सोझै:** पहिलो चरणको बोलपत्र प्रक्रियामा खरिद सम्झौता भएका फर्महरूसँग आपसमा प्रतिस्पर्धा गराई Request for Quotation (RFQ) वा प्रतिस्पर्धा नगराई दोस्रो चरणमा सोझै खरिद गर्न सकिन्छ । सोझै खरिद गर्दा वार्ताद्वारा Direct Negotiation (DN) वा पहिलो चरणमा प्रदान गरेको दररेटलाई आधार मानेर वा सोझै दररेट Direct Purchase (DP) लिएर खरिद सम्झौता गर्न सकिन्छ ।

घ) **एकल वा बहुल खरिदकर्ता:** कुनै निकायले आफ्नो आवश्यकता पूर्तिको लागि मात्र संरचनात्मक सम्झौता गर्दछ भने त्यसलाई एकल खरिदकर्ता संरचनात्मक सम्झौता भनिन्छ भने संरचनात्मक सम्झौता गर्ने निकायले आफ्नो लागि मात्र नभएर अन्य निकायले पनि सोही सम्झौताबमोजिम खरिद गर्न सक्ने गरी गरिएको संरचनात्मक सम्झौतालाई बहुल खरिदकर्ता संरचनात्मक सम्झौता भनिन्छ । बहुल खरिदकर्ता संरचनात्मक सम्झौतामा त्यस किसिमको सम्झौता गर्ने निकाय केन्द्रीय निकाय वा त्यस्तो सम्झौता गर्न सक्ने कानुनी अधिकार प्राप्त निकाय हुन्छ । त्यस्तो निकायलाई कानुनद्वारा अधिकार प्रदान गरेको अवस्थामा सोहीबमोजिम र कानुनले अधिकार प्रदान नगरेको अवस्थामा आपसी सहमतिमा सम्झौता गरिन्छ ।

संरचनात्मक सम्झौताको प्रक्रिया

पहिलो चरणमा संरचनात्मक सम्झौता गरिन्छ भने दोस्रो चरणमा खरिद सम्झौता (Call-off Contract) गरिन्छ। यसलाई अझ विस्तृत रूपमा निम्न चार चरणमा विभाजन गर्न सकिन्छ:

क) **प्रथम चरणः** यस चरणमा संरचनात्मक सम्झौताको लागि बोलपत्र आह्वान गरिन्छ । बोलपत्र आह्वान हुन पहिले बोलपत्र तयारी गरिन्छ । संरचनात्मक सम्झौतामा सहभागी हुने निकायहरू निर्धारण, खरिद गरिने वस्तु तथा सेवा निर्धारण, बजार विश्लेषण, खरिदका शर्तहरू निर्धारण, एकल वा बहुल/खुल्ला वा बन्द विधि छनौट लगायतका विषयहरू निर्धारण गरिन्छ। यस चरणमा आह्वान भएको बोलपत्रको बोलपत्र मूल्याङ्कन गर्ने तथा सम्झौताको लागि सूचना प्रदान गर्नेसम्मका कार्यहरू गरिन्छ ।



ख) **द्वितीय चरणः** यस चरणमा सारभूत रूपमा प्रभावग्राही बोलपत्रदाताहरूसंग संरचनात्मक सम्झौता गरिन्छ। निकायले निर्धारण गरेको सम्झौताको प्रकारअनुसार सम्झौता एक फर्म वा कम्पनीसँग वा एक भन्दा बढी फर्म वा कम्पनीसँग गरिन्छ। यस्तो सम्झौतामा कुनै किसिमको कार्यसम्पादन जमानत लिइदैन । यस चरणमा खरिदका शर्त र मूल्यको हकमा अधिकतम मूल्य सीमा निर्धारण गरिन्छ ।

ग) **तृतीय चरणः** यस चरणमा संरचनात्मक सम्झौता गरिएका फर्म वा कम्पनीसँग प्रस्ताव माग गरिन्छ। खुल्ला संरचनात्मक सम्झौता अवलम्बन भएको अवस्थामा अन्य फर्म वा कम्पनीसँग पनि प्रस्ताव माग गरिन्छ। यस चरणमा बोलपत्रको प्रक्रिया दरभाउपत्र माग (Request for Quotation - RFQ) अथवा सोझै खरिद (Direct Purchase - DP) अथवा सोझै वार्ताद्वारा (Direct Negotiation - DN) मध्ये कुनै एक विधि अवलम्बन गरिन्छ। द्वितीय चरणको बोलपत्रमा खरिदका शर्त, खरिद गरिने वस्तु तथा सेवाको विस्तृत विवरण, परिमाण, मूल्य आदि सम्पूर्ण विषयहरू माग गरिएको हुन्छ। यस चरणमा बोलपत्र जमानत समेत माग गरिएको हुन्छ । यस चरणमा प्रतिस्पर्धात्मक विधि अवलम्बन गरिएको अवस्थामा पनि त्यसको प्रक्रिया र अवधि संक्षिप्त किसिमको हुने गर्दछ।

घ) **चतुर्थ चरणः** तृतीय चरणमा समावेश भएका बोलपत्रदाताहरू वा सोझै सम्झौताको लागि पहिचान गरिएका फर्म वा कम्पनीसँग खरिद सम्झौता (Call-off Contract) गरिन्छ। यस सम्झौतामा खरिदका शर्त, खरिद गरिने वस्तु तथा सेवाको विस्तृत विवरण, परिमाण, मूल्य लगायतका विषयहरू समावेश गरिएको हुन्छन् । यस चरणमा कार्यसम्पादन जमानत समेत लिइन्छ।

संरचनात्मक सम्झौता कार्यान्वयनमा नेपालको अवस्था

नेपालको सार्वजनिक खरिदमा संरचनात्मक सम्झौता विधि अवलम्बन भएको देखिदैन। खरिद कानुनमा यस सम्बन्धमा केही प्रावधान भएता पनि अधुरो कानुनी व्यवस्था, सैद्धान्तिक अवधारणाभन्दा फरक व्यवस्था, नियमनकारी निकायको उदासीनता जस्ता कारण यसको कार्यान्वयन हुन सकेको छैन। नेपालको खरिद कानुनमा संरचनात्मक सम्झौता सम्बन्धमा भएका व्यवस्था निम्नानुसार रहेको छन्:

क) संरचनात्मक सम्झौता विधिलाई मालसामान खरिदको एक सम्झौता विधिको रूपमा राखिएको छ । संरचनात्मक विधिलाई एकाई दर सम्झौता विधिसँगै राखेर एउटै विधिको रूपमा लिइएको छ जुन सैद्धान्तिक रूपमा मेल खाँदैन । सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ को अनुसूची ३ मा राखिएको

मालसामान खरिदको सम्झौता विधिअनुसार संरचनात्मक वा एकाई दर सम्झौतामा "खरिद सम्झौतामा उल्लिखित मालसामान वा अन्य सेवा सार्वजनिक निकायले माग गरेको समयमा खरिद सम्झौतामा उल्लिखित दर र शर्तबमोजिम एक वा एकभन्दा बढी आपूर्तिकर्ताबाट प्राप्त गर्ने व्यवस्था गर्नको लागि संरचनात्मक वा एकाई दर सम्झौता गर्न सकिने" उल्लेख छ। साथै यो सम्झौतामा सार्वजनिक निकायले खरिद गर्ने मालसामान वा अन्य सेवाको न्यूनतम र अधिकतम परिमाण खुलाउनुपर्ने र यो सम्झौता सामान्यतया एक वर्षभन्दा बढी अवधिको नहुने उल्लेख गरी अनुसूचीमा सीमाहरू निर्धारण गरिएको छ । सैद्धान्तिक रूपमा एकाई दर सम्झौता र संरचनात्मक सम्झौता फरक फरक विषयहरू हुन । एकाइ दर सम्झौतामा खरिद गरिने मालसामानको न्यूनतम परिमाण निर्धारण गरिएको हुन्छ। कतिपय अवस्थामा अधिकतम परिमाण निर्धारण गरिएको हुन्छ । यो एक चरणको विधि हो । यसमा एउटा प्याकेजमा एक मात्र फर्म वा कम्पनीसँग सम्झौता गरिन्छ। अन्तर्गतका निकायहरू खरिदमा सहभागी हुन चाहेमा सोही दर र परिमाणभित्र रहेर सहभागी हुन सक्छन् । तर संरचनात्मक सम्झौतामा सो किसिमका विशेषताहरू हुँदैनन् । साथै सम्झौताको अवधि एक वर्षको भन्दा बढी अवधिको नहुने, अधिकतम र न्यूनतम परिमाण खुलाउनुपर्ने, दुई चरणको प्रक्रियाको बारेमा कुनै कुरा उल्लेख नगरिनु आदिले विद्यमान कानुनमा रहेको संरचनात्मक सम्झौता विधि सिद्धान्त अनुरूप रहेको देखिँदैन ।

ख) रू. १० लाखसम्मको मालसामान र निर्माण कार्य तथा ५ लाख सम्मको परामर्श सेवा संरचनात्मक विधिमा सम्झौता गर्न सकिने व्यवस्था नियमावलीले गरेको छ। यो प्रावधान पनि एकाई दर सम्झौतामा मात्र कार्यान्वयन हुने देखिन्छ । सो परिमाण वा लागतको मालसामान वा परामर्श सेवा खरिदको लागि संरचनात्मक सम्झौता विधि आवश्यक पर्दैन ।

ग) **सरकारी खरिद सेवा कार्यालयः** खरिद नियमावलीमा सरकारी खरिद सेवा कार्यालयको स्थापनाको परिकल्पना गरेको छ तर यसको कार्यान्वयन हुन सकेको छैन। नियमावलीमा रहेको यसको कार्य विवरण हेर्दा यस निकायलाई संरचनात्मक सम्झौता गर्न निकायको रूपमा विकास गर्न खोजेको देखिन्छ तर नियमावलीमा सबै कुरा प्रष्ट भने छैन। नियमावलीमा भएको व्यवस्थाबमोजिम सार्वजनिक निकायलाई आपूर्तिकर्ता छनौट तथा मालसामान खरिदमा सहयोग गर्न नेपाल सरकारले केन्द्रीय स्तरमा एक सरकारी खरिद सेवा कार्यालयको स्थापना गर्न सक्ने उल्लेख छ र नेपाल सरकारले नेपाल राजपत्रमा सूचना प्रकाशन गरी तोकेको मालसामान सरकारी कार्यालयहरूले सरकारी खरिद सेवा कार्यालयसँग समझदारी गरी सो कार्यालयले छनौट गरेको आपूर्तिकर्ताबाट खरिद गर्नुपर्ने व्यवस्था छ। नियमावलीबमोजिम सार्वजनिक निकायहरूबाट मालसामानको प्रकार, गुणस्तर, परिमाणसम्बन्धी विवरण, मालसामान आवश्यक पर्ने समय तथा बजेट व्यवस्थासम्बन्धी विवरणसहितको खरिद माग सङ्कलन गर्ने र समझदारी गर्ने, खरिद मागको विश्लेषण गरी मालसामानको खरिदको विवरण (स्पेसिफिकेसन), लागत अनुमान तयार तथा बोलपत्रसम्बन्धी कागजात तयार गर्ने, बोलपत्र आह्वान गरी आपूर्तिकर्ता छनौट गर्ने, आपूर्तिकर्तासँग भएको खरिद शर्तबमोजिम खरिद गर्न सम्बन्धित सार्वजनिक निकायलाई सूचना दिने आदि काम उक्त कार्यालयको हुने व्यवस्था कानुनले गरेको छ । उपर्युक्त जिम्मेवारी हेर्दा सेवा कार्यालयलाई संरचनात्मक सम्झौता गर्ने निकायको रूपमा कानुनमा व्यवस्था गरिएको छ तर त्यसको कार्यान्वयन हालसम्म हुन सकेको छैन ।

घ) सरकारी खरिद सेवा कार्यालय स्थापना नभए सम्मका लागि केन्द्रीय निकायबाट संरचनात्मक सम्झौता गरी औषधिजन्य मालसामान र कार्यालयको लागि आवश्यक पर्ने मसलन्द खरिद गर्न सक्ने र खरिद सम्झौताको नमूना सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले स्वीकृत गरेबमोजिम हुने व्यवस्था नियमावलीमा गरिएको छ ।

विद्यमान कानुनमा संरचनात्मक सम्झौता सम्बन्धमा केही कानुनी व्यवस्था भए तापनि स्पष्ट कानुनी व्यवस्थाको अभाव, एकाई दर सम्झौता र संरचनात्मक सम्झौतालाई एकै विधिको रूपमा लिइनु, दुई चरण विधिको स्पष्ट रूपमा उल्लेख नगर्नु आदि कारणले नेपालमा संरचनात्मक सम्झौता विधि कार्यान्वयन हुन सकेको छैन ।

संरचनात्मक सम्झौता कार्यान्वयन गर्न चाल्नुपर्ने कदम

विद्यमान कानुनमा संरचनात्मक सम्झौताको बारेमा केही विषयहरू उल्लेख भएता पनि उक्त प्रावधानहरू अपूर्ण तथा सामान्य सिद्धान्त भन्दा फरक किसिमले व्यवस्था गरेको छ। विद्यमान व्यवस्थाबाट संरचनात्मक सम्झौताको कार्यान्वयन सम्भव छैन । सबै किसिमका वस्तु तथा सेवामा यस विधिको अवलम्बन गर्न नसकिएता पनि निश्चित किसिमका वस्तु तथा सेवाको खरिदमा संरचनात्मक सम्झौता विधिका धेरै फाइदाहरू रहेका छन्। पछिल्लो समयमा सार्वजनिक खरिदमा सूचना प्रविधिको प्रयोगमा भएको बढोत्तरीबाट यस विधिबाट फाईदा लिन सकिने क्षेत्र पनि बढ्दै गएको छ । सूचना प्रविधिको प्रयोगबाट यसलाई अझै उपयोगी र उपलब्धिमूलक बनाउन सकिन्छ । नेपालमा पनि यस विधिको प्रयोग गर्नको लागि चाल्नुपर्ने कदमलाई देहायका संक्षिप्त रूपमा उल्लेख गरिएको छः

क) **कानुनमा स्पष्टता गर्नुपर्नेः** सार्वजनिक खरिद सधै कानुनी प्रक्रियाबाट अगाडि बढ्ने भएकोले स्पष्ट कानुनको अभावमा उक्त विधिको प्रयोग सम्भव छैन। यस विधिमा रहेका फाइदाबाट लाभ लिनको लागि हामीले पनि कानुनमा उचित किसिमले व्यवस्था गर्नु जरुरी छ । कानुनी रूपमा स्पष्ट व्यवस्था र सोको कार्यान्वयनको लागि अधिकार प्राप्त निकायको स्थापना वा निर्धारण गर्न सकेमा यस विधिबाट धेरै फाइदा लिन सकिन्छ । संरचनात्मक सम्झौतालाई प्रभावकारी कार्यान्वयनको लगि खरिद कानुनमा निम्न विषयहरू स्पष्ट रूपले उल्लेख हुनु जरुरी रहेको छः

i. **संरचनात्मक सम्झौतालाई एकाई दर सम्झौताभन्दा फरक विधिको रूपमा व्यवस्था गर्नेः** विद्यमान कानुनमा संरचनात्मक सम्झौता र एकाई दर सम्झौतालाई एकै विधिको रूपमा राखिएको छ। सैद्धान्तिक रूपमा यी दुई विधि नितान्त फरक विधि हुन्। कानुनमा संरचनात्मक सम्झौतालाई सोही किसिमले एक छुट्टै विधिको रूपमा राख्न आवश्यक छ ।

ii. **मालसामानमा मात्र नभएर निर्माण कार्य र परामर्श सेवामा पनि कार्यान्वयनमा ल्याउनेः** संरचनात्मक सम्झौता मालसामानमा मात्र प्रयोग हुने विधि नभएर निर्माण कार्य, परामर्श सेवा र अन्य सेवामा समेत प्रयोग गर्न सकिन्छ। कानुनमा मालसामान बाहेकका अन्य खरिदमा समेत संरचनात्मक सम्झौता विधि प्रयोग गर्न मिल्ने गरी कानुनी व्यवस्था गर्न जरुरी रहेको छ ।

iii. **दुई चरणको प्रक्रियालाई स्पष्ट व्यवस्था गर्नेः** संरचनात्मक सम्झौता विधि मूलतः दुई चरणको हुन्छ। पहिलो चरणमा दायित्व सिर्जना हुने किसिमको सम्झौता हुन्छ भने दोस्रो चरणमा करार

कानुन अनुसार नै दायित्व सिर्जना हुनेगरी खरिद सम्झौता गरिन्छ। नेपालको खरिद कानुनमा सो किसिमले दुई चरणको कुनै व्यवस्था नगरेकोले दुई चरण विधिको स्पष्ट रूपमा व्यवस्था गर्नु जरुरी रहेको छ ।

iv. **पहिलो चरणको बोलपत्रमा बोलपत्र जमानत राख्नु नपर्ने व्यवस्था गर्नेः** विद्यमान खरिद कानुनमा बोलपत्र जमानत माग नगर्न पनि सकिने व्यवस्था भएता पनि यसको कार्यान्वयन हुन सकेको छैन। संरचनात्मक सम्झौतामा बोलपत्र जमानत र कार्यसम्पादन जमानत आवश्यक नपर्ने भएकोले कानुनमा नै संरचनात्मक सम्झौतामा बोलपत्र जमानत आवश्यक नपर्ने गरी व्यवस्था गर्नु जरुरी रहेको छ ।

v. **एकल वा बहुल/खुल्ला वा बन्द संरचनात्मक सम्झौता विधि अवलम्बन गर्नेः** सैद्धान्तिक रूपमा एकल वा बहुल/खुल्ला वा बन्द दुवै किसिमका संरचनात्मक सम्झौता गर्न सकिने भए तापनि नेपालको सन्दर्भमा कुन कुन किसिमको सम्झौता गर्न दिने भन्ने स्पष्ट व्यवस्था गर्नु जरुरी रहेको छ ।

vi. **कम्तीमा पनि दुईदेखि चार वर्षको लागि सम्झौता गर्न सकिने व्यवस्था गर्नुपर्नेः** विद्यमान कानुनमा उल्लेख भएको संरचनात्मक सम्झौता विधिमा पनि एक वर्षभन्दा कम अवधिको मात्र सम्झौता गर्न सकिने व्यवस्था गरिएको देखिन्छ। यस व्यवस्थाले यसको उद्देश्य पूरा हुँदैन। यसको लागि कम्तीमा पनि २ वर्ष र अधिकतम ४ वर्षको लागि सम्झौता गर्न सक्नेगरी कानुनी व्यवस्था गर्न जरुरी रहेको छ ।

vii. **दोस्रो चरणको संक्षिप्त विधि निर्धारण गर्नेः** हालको कानुनमा यस किसिमको व्यवस्था रहेको देखिँदैन। दोस्रो चरणको विधि संक्षिप्त किसिमको हुन्छ। प्रतिस्पर्धा गराउने समय छोटो हुने तथा सम्पूर्ण प्रक्रियामा विद्युतीय प्रणालीको प्रयोग गरिने हुँदा सोही किसिमले मिल्ने गरी कानुनमा व्यवस्था गर्नु जरुरी रहेको छ ।

ख) **सरकारी खरिद सेवा कार्यालयको स्थापना कार्यान्वयन र कार्यक्षेत्र विस्तारः** सार्वजनिक खरिद नियमावली २०६४ नियम (१४५क) मा सरकारी खरिद सेवा कार्यालयको स्थापनासम्बन्धी व्यवस्था छ । उक्त कार्यालयको स्थापना मूलतः संरचनात्मक सम्झौता गर्ने एक निकायको रूपमा विकास गर्ने किसिमले भए तापनि हालसम्म सोको कार्यान्वयन हुन सकेन। केन्द्रीय निकायले आफूअन्तर्गतका निकायहरूमा संरचनात्मक सम्झौता विधि कार्यान्वयन गर्न सक्ने भए तापनि त्यसको दायरा सीमित हुने देखिन्छ । यस विधिको प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्नको लागि यस किसिमको संगठनात्मक व्यवस्था जरुरी रहेको छ । यस संगठनले संघीय कार्यालयका साथै प्रदेश र स्थानीय निकायहरूसँग मिलेर काम गर्न सक्छ । नियमावलीमा सरकारी खरिद सेवा कार्यालयलाई मसलन्द र औषधिजन्य मालसामानको खरिदमा मात्र सीमित राख्ने गरी कानुनी व्यवस्था गरिएको छ त्यसलाई अन्य सेवा, परामर्श सेवा र निर्माण कार्य साथै अन्य मालसामानमा पनि विस्तार गर्नुपर्दछ ।

ग) **विद्युतीय प्रणालीको प्रयोगः** पछिल्ला वर्षहरूमा सार्वजनिक खरिदमा विद्युतीय प्रणालीको प्रयोग बढ्दै गएको भएता पनि त्यो केवल बोलपत्र पेस गर्ने प्रक्रियामा मात्र सीमित रहेको छ । यसले केही न केही लाभ दिएता पनि विद्युतीय प्रणालीको प्रयोगबाट लिनुपर्ने लाभ लिनको लागि यसको प्रयोगमा

व्यापकता र गतिशीलता आवश्यक छ। संरचनात्मक सम्झौतालाई पनि प्रविधिसँग जोड्न सकेमा यसले अझ बढी लाभ दिने निश्चित छ। विभिन्न निकायहरूको माग सङ्कलन गर्न, पहिलो चरण र दोस्रो चरणको बोलपत्र आह्वान गर्न लगायत सबै प्रक्रियामा उचित किसिमले विद्युतीय प्रणालीको प्रयोग गर्न सक्नेगरी प्रणाली विकास र प्रयोग गर्न आवश्यक छ ।

घ) **क्षमता विकासः** खासगरी विकसित देशहरूमा संरचनात्मक सम्झौता कार्यान्वयन व्यापक किसिमले भएता पनि नेपालमा यसको प्रयोग हुन सकेको छैन । यसको प्रभावकारी प्रयोगको लागि यसमा संलग्न जनशक्तिलाई उचित किसिमको क्षमता विकास कार्यक्रमको जरुरी रहेको छ।

ङ) **नमूना बोलपत्र सम्बन्धी कागजात, निर्देशिका र कार्यविधि तयारः** यसको कार्यान्वयनको लागि दुवै चरणमा प्रयोग गरिने नमूना बोलपत्रसम्बन्धी कागजात तयार गर्न आवश्यक छ। यसका साथै यसको कार्यान्वयनमा प्रभावकारिता एवं एकरूपताको लागि निर्देशिका/कार्यविधिहरू तयार गर्नु जरुरी रहेको छ ।

निष्कर्ष

संरचनात्मक सम्झौता विधि सार्वजनिक खरिदको सन्दर्भमा विश्वमा प्रचलनमा रहेको एक प्रमुख विधि हो । यो विधिमा बोलपत्रका दुई चरण हुन्छ । पहिलो चरणमा बोलपत्र आह्वान भई संरचनात्मक सम्झौता हुन्छ र दोस्रो चरणमा संक्षिप्त प्रक्रिया अवलम्बन गरी बोलपत्र आह्वान गरिन्छ र खरिद सम्झौता (Call-off Contract) गरिन्छ । संरचनात्मक सम्झौता कानुनी रूपमा बाध्यकारी सम्झौता हुँदैन। जटिल प्रकृतिको स्पेसिफिकेसन नभएको, बारम्बार खरिद गरिने वस्तु तथा सेवा, ठूलो परिमाणमा खरिद गरिने वस्तु, एक भन्दा धेरै निकायले एकै प्रकृतिको वस्तु तथा मालसामान खरिद गर्ने अवस्था, भविष्यमा खरिद हुने परिमाण निश्चित नहुने, आपतकालीन अवस्थामा गर्नुपर्ने खरिद लगायतमा यो विधि उपयुक्त हुन्छ। विशिष्टिकृत संगठनबाट खरिद प्रक्रिया गरिने, ठूलो परिमाणमा एकै पटक बोलपत्र आह्वान हुने, एउटा संरचनात्मक सम्झौताबाट एकभन्दा धेरै निकायले खरिद गर्न सक्ने हुँदा खरिद प्रक्रियामा लागत र समयको बचत हुने, Economic of Scale को लाभ प्राप्त हुने आदि जस्ता फाइदाबाट संगठनलाई मूल्य सार्थकता (Value for Money) प्राप्त हुन्छ। नेपालको खरिद कानुनमा संरचनात्मक सम्झौताका सम्बन्धमा केही व्यवस्था भएता पनि त्यो पर्याप्त र कार्यान्वयन योग्य छैनन्। संरचनात्मक सम्झौता गर्ने प्रयोजनको लागि सरकारी खरिद सेवा कार्यालयको अवधारणा नियमावलीमा भएता पनि त्यसको कार्यान्वयन हुन सकेको छैन । संरचनात्मक सम्झौता विधिको सैद्धान्तिक अवधारणा बमोजिम यसको कार्यान्वयनको लागि कानुनमा सुधार गर्नुपर्ने र त्यसको प्रभावकारी कार्यान्वयनको लागि सरकारी सेवा खरिद कार्यालयको स्थापना र यसको कार्यक्षेत्र विस्तार, कर्मचारीहरूको क्षमता विकास, संरचनात्मक सम्झौताका नमूना बोलपत्र सम्बन्धी कागजात र निर्देशिका तयारी तथा विद्युतीय खरिद प्रणालीको सुधार आवश्यक रहेको छ। संरचनात्मक सम्झौता विधिलाई निश्चित प्रकृतिको खरिदमा अवलम्बन गर्न सकेमा नेपालको सार्वजनिक खरिदको समग्र क्षमतामा वृद्धि हुने निश्चित छ ।

सन्दर्भ सूची

- सार्वजनिक खरिद, ऐन २०६३ र सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४

- G. L. Albano and C. Nicholas, The Law and Economics of Framework Agreements – Designing Flexible Solutions for Public Procurement, Cambridge University Press, 2016
- OECD, Manual for Framework Agreements (2014)
- OECD, Public Procurement in Chile POLICY OPTIONS FOR EFFICIENT AND INCLUSIVE FRAMEWORK AGREEMENTS (2017)
- The World Bankऽ Framework Agreements, an overview of how to design, establish, and operator a Framework Agreement in investment Project Financing (2018)

English Section

Some Reflection on Auditor General's Annual Report



- Dev Bahadur Bohara
Ex-Deputy Auditor General

Background

The Annual Report is the final product of audit of government entities conducted by Office of Auditor General (OAG). The main purpose of preparing Annual Report by the Auditor General (AG) is to provide information identified in audit of government entities and submit to the President as per the requirement of Article 294 (1) of the Constitution of Nepal. The annual report is eventually tabled in the Parliament for discussion. The Auditor General, is supreme auditor of our country and derives its mandate from the Constitution of Nepal. The Functions, Duties and Powers of Auditor-General are given under Article 241(1) of the Constitution which states that the AG to audit and report on the public accounts of all public offices including the courts, the federal, provincial and local government; and public institutions and any public corporation or other bodies or organizations established by an Act of Parliament.

The Annual Report of the AG is of comprehensive that reflects the key audit findings of financial, performance, environment, information and technology audit conducted in the current year. Because of comprehensiveness of Annual Report the volume of the report is inconsistent and as a result of which the size is increasing year.

The practice of annual reporting practice varies from Supreme Audit Institution (SAI) to SAI depending upon their mandate. There is no set framework for annual reporting for SAIs however; the ISSAI prescribe norms for reporting of audit results. The size, reporting contents, submission date, authorities to whom Annual Report is to be submitted etc. differ from SAI to SAI. In some countries Audit Report and performance or activity report of SAI are prepared separately and submitted to the Parliament. This article attempts to see the existing practice of annual reporting practice in our country and discuss about the some of the aspects and suggest the possible areas that may be useful in making the report further communicative and meaningful.

Types of Audit

As mandated by the constitution and Audit Act Auditor General is authorized to conduct the following types of audit:

- Financial Audit (Combination of Regularity and compliance aspects of financial transactions with audit opinion of Financial Statement)
- Performance Audit (Assessment of economy, efficiency and effectiveness aspect of money spent)
- Specialized Audit (Environment, Information and Technology, Forensic, Gender and concurrent audit) - a separate audit report might be submitted.

The ISSAI framework also identifies three types of audit i.e. financial, compliance and performance. Usually in most of the SAIs separate reports of each types of audit conducted is issued.

Financial Audit Report - the OAGN staff conduct financial audit of the government entities at field level where books of accounts are kept and on completion of audit preliminary audit report is issued then and there to the concerned entities for response. The response along with the evidences produced by the entities is reviewed by the auditor. Only those objections are removed from the preliminary report if the auditor is satisfied with the clarification and evidences submitted but in case of unsettled issues and Objection Register is maintained for future correction. While expressing opinion on Consolidated Financial Statement, with key audit matters that has material impact on finances, resources and service delivery, or that may adversely affect financial governance and controls, if not corrected that deserve to be brought into the notice of Parliament in the form of Annual Report. It also includes the results of follow up conducted which part of audit.

Performance Audit and Special Audit Report - Such reports contain full audit reports of each topic audit performed or compilation of all topics audited. The preliminary performance/specialized audit report is issued to the entities audited for response. In case of annual reporting of these audits is concerned significant audit, issues are picked from the preliminary audit report and incorporated in the annual report in the related ministry section. While picking the significant issues the responses from the entities on reported issues are considered before incorporating the issues in annual report. In some cases, clarification of the entities on reported issues are also given in the annual report. The Audit Act is silent about submitting performance audit and specialized reports separately to the President.

Annual Reporting Requirement

So far as the annual reporting is concerned there is an umbrella/blanket reporting requirement in the Constitution that is applicable to the all constitutional bodies. Pursuant to Article 294 (1) of the Constitution every Constitutional Body in accordance with this Constitution shall submit an annual report of its functioning to the President, and the report to be laid down to the Federal Parliament through the Prime Minister. The Constitution is silent about the deadline of reporting. The matters to be set out in the annual report referred to in Clause 294 (1) shall be as provided for in federal law. Section 19 of Audit Act, 2075 further amplifies the key matters to be reported in the Annual Report although it is left to the prudence of constitutional head.

Section 19 (1) of the Audit Ac, 2075 elaborates about the contents of Annual Report which states that "the following matters shall be set out in the annual report to be submitted by the Auditor General to the President pursuant to Article 294 of the Constitution.

a) Details of the functions performed by the Auditor General throughout the year
b) Summary of the main contents found from audit,
c) Status of implementation of the audit reports and reforms to be made in the future,
d) Other necessary matters.

Similarly, Section 19 (3) of Audit Act the Auditor General may, in addition to the matters referred to in sub-section (2), also issue performance, information technology, forensic, gender, environmental and concurrent audit reports of the bodies referred to in sub-section (1) of Section (3).

Reviewing the provision as mentioned above the AG is required to submit annual report containing i) Report on Performance of OAGN, ii) Summary of key audit finding and iii) Follow up on audit report implementation.

Major function of AG is to conduct the audit of public money spent by public entities and output of such audit is the audit reports. In the context of prevailing provisions in the Constitution and Audit Act such report should be construed as part and partial of Annual Report and that are required to be submitted to the President which eventually tabled in the Parliament. Such report should mentions the opinion of the AG the way about public money spent as compared to the budget programs approved by the Parliament.

Current practice of drafting Annual Report

OAGN has an established process of preparing the annual report that is being followed consistently since last many years as discussed below.

Formation of Report Committee and Sub-Committee- In fact, it is the preparatory phase of annual reporting and an established practice within OAGN to form a Core Committee and Sub-Committees for annual reporting purposes. Such Committees are formed somewhat two to three months before the annual report submission date for annual reporting purpose**.** Usually one Core Committee and others Audit Division/ Directorate wise Sub-committees are formed to draft Ministry specific reporting. The Core Reporting Committee is led by Deputy Auditor General (DAG) whereas sub-committees by Assistant Auditor General (AAG). The details of annual reporting drafting procedure are discussed in later paragraph.

Determining Criteria for drafting paragraph for annual report - The initial audit findings are sent to the entities at the field level once the routine audit is completed. For the annual reporting purposes the major audit observations are collected from audit files that may have significant impact on finances, resources and service delivery or that may adversely affect financial governance and controls, if not corrected. Usually the following basis is determined before drafting the annual report and internally circulated to the Divisions and Directorate within OAG.

- Determining the significance, high risk and materiality of issue
- Determining the materiality level of issue in terms of amount or amount involved
- Non-incorporation of issue that was reported in last year
- Cases of embezzlement and misappropriate and recoverable observations
- Issues should be supported by evidences

The above criteria may be revised in time to time based on the circumstances and depending upon the discretion of AG.

Existing Practice of Drafting Annual Report

In course of drafting the annual report most of the OAGN staff with each level remain involved in annual reporting writing process. The draft is prepared with the involvement of

different level of hierarchy. This process takes almost two months and it involves extensive exercise and goes through various stages to bring the final product. As practiced in OAG, the various stages of drafting, activities undertaken and responsibility framework is discussed below:

Stages	Activities	Responsibility
Initial Drafting	• Compile by selecting material or significant audit issues from preliminary audit report of audited entities for writing ministry wise initial draft of annual reporting • Initial draft is submitted to AAG for first review • Inputs and comments received from AAG on initial draft review are adjusted by Director and prepared as first draft	Director
Review of first draft	• First draft submitted to DAG by AAG for review • First draft is returned back to AAG after review with inputs and comments from DAG • Inputs and comments received from DAG is thoroughly discussed between AAG and Directors along with report drafting team for addressing the inputs • Refined draft report again submitted to DAG via AAG • Refined draft is seen by DAG submitted to AG • AG review refined draft submitted and returned back to DAG with his comments and instructions for additions and deletions and returned to DAG which sent back to Director through AAG	Assistant Auditor General (AAG)-Deputy Auditor General (DAG)
Reading in Panel Review	• Draft Report is prepared by incorporating the comments and instructions of AG • Such draft is forwarded to Review Panel/ Reporting Committee for thorough reading. Panel comprises of Audit executives and director which is formed by AG for writing Annual Report every year • On reading the draft report the Panel returns the draft to DAG to refine annual report by making written comments on hard copy suggesting either to delete the entire paragraphs or fine tune the language or to further analyze the issue for clarity of paragraph	Review Panel
Review by Main Reporting Committee	• Comprehensive review and scrutiny of draft report by Main Committee and returned back to DAG with its comments and suggestion for modifying the report • Draft report is refined considering the comments and suggestion of Main Reporting Committee and submitted to AG for final review	Main Reporting Committee
Sending Draft of Annual Report to concerned Secretary of Ministry	• Final draft is modified for if any comments are received from AG from his final review and might be discussed with Main Reporting Committee if required • On holding discussion with Main Reporting Committee draft report is further modified and final draft is prepared; and same is sent to the Secretary of the concerned Ministry by DAG for submitting clarification or evidences with regards to the contents of report • Considering the explanations and/or any information provided by the Secretary, the AG may retain, amend, or consider not including any of the audit findings in the Annual Report.	Deputy Auditor General

	• If clarification is not received within time specified, it is construed as accepted and finalized the report and same is notified to the Secretary	
Finalization of Annual Report and submission to the President	• Pursuant to Section 37(5) of Financial Procedure and Fiscal Accountability Act, 2076 the AG duly communicates the concerned Minister or Minster of State about failure of Accountable Officer in performing his duty in time with regards to clearance of audit observations along with details of unsettled audit observations and same shall be incorporated in the Annual Report • Last time review is done by AG on the significant and material issues incorporated in the report and thereafter submitted to President by signing the Annual Report • Annual Report is pasted in the OAGN Website immediately on its submission to President for public consumption	Auditor General

Scenario of Annual Report

In order to meet the expectations of the members of the Parliament and stakeholders, OAGN reviews its audit approaches and processes in time to time to ensure that the audit coverage provides an effective and independent review of the performance and accountability of public sector entities. Every year Annual Report prepared by AG is a comprehensive in nature. Looking the contents of report it includes key audit findings identified in financial audit of the entities of three tiers of governments; performance audit findings; finding of corporate bodies and committees; schedules and OAGN activities performed by Office of the Auditor General. However, there is no uniformity in terms of size of the report and number of audit finding reported in the report. As a result of which the annual report has become bulky. The key findings related to the ministries like Ministry of Finance (MoF), Ministry of Federal Affairs and General Administration, Ministry of Physical Infrastructures and Urban Development, Ministry of Education, Science and Technology, Ministry of Health and Population (MoHP) consume most of the space in the report. The volume and space covered by five major ministries in last three Annual Reports is given below:

Annual Report	Total Pages	MOF	MOPI	MOEST	MOEWRI	MOHP
2078	804	90	43	47	32	35
2077	708	101	33	33	27	42
2075	576	83	28	30	25	34

Looking at the above table the volume of annual report it is swelling year after year. The Annual Report of 2073 was only 138 pages and it was not ministry specific but was issue based one whereas the Annual Report of 2072 contained 321 pages. Thereafter the size of every annual report is increasing trend in terms of pages and contents.

It clearly indicates that the volume of Annual Report is uncertain and based on the issues identified. The annual reports include issues related to financial, performance and specialized audit; finding of audit of provincial government and local level; finding of corporate sector audit including OAGN annual activities. The number of issues reported and space covered by each ministry in annual report is also disproportionate among ministries although equal space cannot be given to each ministry because of the volume of budgetary transaction also. So the size for preparing Annual Report should be determined in advance by allocating number of pages and number of audit issues to be incorporated in annual report.

Challenges of Report Writing and Way Forward

In fact, audit reports are not so different from writing any type of other informative reports. While drafting a good report it needs to consider various aspects like legality, logical presentation of material, completeness, balanced and fairness, clarity and conciseness, sentence structure, simplicity in language, paragraphs, graphics etc. Preparing audit paragraphs to be included in Annual Report and its draft exposure by formulating a filtering process to highlight the key matters without overburdening the report. The filtering process might include review process/level, value of audit objection or materiality level, number of words, page allocation to each ministry, issues accepted by audited entities and so on. The key audit matters in the exposure draft should be transmitted to Secretary for attention and comment or clarification with adequate time. In the absence of report writing guide it is more challenging and structure of Annual Report. Some of the challenges and their possible solutions are discussed below.

Clarity in Annual Report and Audit Report - Constitution does only talks about annual report of AG on work performed during the year that is mandatory to submit the same to the President. Similarly Section 19 of the Act speaks about submission of Annual Report to the President pursuant to Article 294 of the Constitution of Nepal. The provision in Sub-Section 19(3) of the Act specifies to issue performance, information and technology, forensic, gender, environmental and concurrent audit of the bodies as referred in Section3 (1) i.e. bodies to be audited by AG. It is clear that audit reports shall not be submitted to the President. This means no any audit report shall be tabled in the Parliament and discussed except summary of the main contents found from audit incorporated in the annual report. Despite the above Section 19 (6) requires submitting audit report to the president on significant loss or damage to the movable or non-movable national property or such a loss or damage may occur if immediate action is not taken. Such Report submitted by AG shall be made public as per Section 19 (7).

On the basis of provision on the Audit Act that empowers to conduct performance including specialized audit it can be presumed that such reports should be tabled in the parliament for review and scrutiny. Incorporating the summary of significant finding in the annual report will not fulfill the purpose of conducting such audits. Based on the international good practice it seems appropriate to establish the practice to submit the performance and specialized audit report to the President that is eventually tabled in the Parliament for scrutiny.

Determine the Volume/Size of Annual Report - Looking at past practice of annual report somewhat one decade before the annual Report was issued in five volume containing with 2000+ pages. But in last few years the structure and contents of annual report of AG has been drastically changed by substantially reducing in terms of size and number of paragraphs reported. The contents of annual report are initially selected from audit files and prepared at Director level and subsequently such initial draft is reviewed by each level of higher authorities. It is clear that the size annual report is determined by the number of audit issues. In particular, the shape of the annual report was changed during the regime of Acting Auditors General which was done without proper assessment. The size of the annual report is continued to increase. So the size of the report should be determined in advance to making report sizable, meaningful and user friendly. For this purpose a criteria need to be developed so as to give number of pages to each ministry based on the budgetary amount, significance of audit issue, determining the materiality of the issue to be reported that are worth for discussion in PAC. If there is no significant issue in any ministry it should not be necessary to give space to such ministry in the annual report. This might help in reducing the size of annual report to some extent.

Annual Reporting Structure – As indicated above, present structure of Annual Reporting needs to be revisited for enhancing the effectiveness of the reports. For this the strength, weaknesses and opportunities should be assessed so as to establish an efficient and structured system of reporting can be established. However, there might be two options for Annual Report to AG as discussed below:

a) **Annual Report on Types of Audit-** The Annual Report of the AG should be prepared in line with audit mandate as discussed in Annual Reporting Requirement paragraphs and should comprise of various types of audits conducted within the period of one year. This means the Annual Report should contain various volumes comprising of types of audit conducted and results of such audits. The benefits of preparing volume wise report shall be handy and user friendly.

b) **Report on results of Financial and Compliance Audit-** The ministry specific significant and high-risk issues revealed from financial and compliance audit of federal government entities should be incorporated in this volume. In case of financial audit reporting the audit issues or material to be included in the report should be carefully selected from the audit files. It should be completely factual or of sufficient substance to warrant the reasonable deduction of a conclusion which may be suggested to the accounting officer for his comments. All trivial or inconsequential points should be omitted. The audit findings that might be neither of regular problem not receiving attention nor adequately solved can left to the audited entity's management.

c) **Report on results of Performance and specialized audit Compliance Audit-** The performance and special audits like IT audit, environment audit etc. reports should be presented in this volume without summarizing the contents of such reports. This might help PAC Members to understand the entire aspects of the topic or issues audited during the discussion. This enables those charged with public sector governance to discharge their responsibilities, in responding to audit findings and recommendations and taking appropriate corrective action, and promotes accountability in the entity.

d) **Performance Report of Auditor General Office -** This volume should incorporate the work done by the OAGN during the year that might include the activities such as status of audit conducted, HR and governance matters, skill and capacity development, international relations, stakeholder's engagements, challenges faced etc.

The audit type result shall help the PAC to form a specific recommendation to the government for improving overall financial management and promoting good governance, accountability, transparency in performance of government. Such recommendation might be given on various domains of governance like amendment in legislation, administrative and shall facilitate the PAC to discuss thoroughly on the issue reported by AG. Submitting audit reports in various volume might facilitate for smooth deliberation on such volumes in PAC.

Contents of provincial government and local level need not to be included in the federal level annual report as the Audit Act stipulates to submit such reported to provincial chief and local level separately.

Annual Report in Chapters – The other option of writing Annual Report might be Chapter wise presentation of Reports on the basis of audit output. Adopting this option might need minor modification in the present practice of annual reporting. Such Chapters might be:

a) **Chapter on Financial Audit Report** - This chapter should include audit opinion on Consolidated Fund Statement (CFS) and highlights of the significant audit matters that have material impact of true and fairness of CFS pertaining to the audit of the accounts of the Government. It also should include analysis of CFS.

b) **Chapter on Ministry Specific Reports**- This chapter should consist significant finding of compliance/ financial audits of various Ministries and its subordinate offices Departments. It also should include analysis of ministry wise Financial Statements along with general audit concern and observation.

c) **Chapter on Performance Audit and Special Audit** Report- This chapter should contain performance and special audits conducted in current year. In this Chapter brief presentation on each performance audit by mentioning the reason for performing audit of the issue or topic, Key Audit Findings (in very brief), Recommendations and Audit Conclusion. But not the full report as issued to the audited entities. Space of two pages might be allocated for each performance audit.

d) **Chapter on audit of Corporate Bodies including autonomous bodies**- This Chapter should contain significant audit observations of various public sector enterprises and statutory boards and other Governmental agencies such as Boards, Committees, Authorities, Funds, universities etc. in very brief. Such presentation might be useful to AG in forming concrete opinion and making policy prescription based on the audit finding to the government about the operation of such bodies.

e) **Activity Report of OAGN-** This Chapter needs to contain OAGN activities performed during the year and improvement required in future.

Such Chapter wise presentation of annual report may help PAC to constitute sub-committees for discussion and draw overall conclusion on the reports for making recommendation to the government.

Other areas for Improvement

The OAGN has developed various infrastructure for proper conduction of its audit operations like availability of audit guides, well equipped modern office building, initiated to digitalize the entire audit work, adequate staff available to run the provincial office and so on. OAGN has also developed strategic plan for 2021-25 and its implementation might be able to show visible impact from its operation. It is hoped that OAGN shall be able to fulfill its entrusted responsibility in more effectively in coming days. At present OAGN has to consider to initiatives in the following areas:

Focus on performance and specialized Audit - Performance audit is special domain in public sector audit and highly demanded by the parliamentarian. With technological advancement financial audit is confined to see the compliance with legal requirement in preparing the financial statement and its true and fairness. Based in the audit mandate set out in the Constitution of Nepal, OAGN has developed vision statement that mentions as "Be

Credible Institution in Promoting Accountability, Transparency and Integrity". But a question comes in mind of a common man that how this can be reached by OAGN. The judicious answer of this question might be by performing audit of financial affairs of public institutions in the spirit of the constitutional and legal provision. The objectives of performance audits are to audit the economy, efficiency and effectiveness of audited entities and to evaluate the discharge of accountability with due care of probity in the management of public of resources. Performance audit provides the legislature and the public with an assessment whether the audited entities are achieving real value-for-money. It intends to arrive at a verifiable condition for comparing what is being done and how well it is being done with the plans, policies and standards. It is worth to refer the editorial of INTOSAI Journal winter 2020 which mentions that "the future public audit should increase focus on performance audits by extending audit efforts extending beyond the boundaries of transactional audit and account certification.

This year OAGN conducted special audit of Management of COVID-19 pandemics covering multiple ministries, agencies or other government organizations (cross-organizational audit). The audit covered seven provinces of the country including --local level where Covid-19 initiatives were introduced by government. The audit focused on Disbursement of COVID19 Relief Funds, Management of Quarantine Centers, Management of Isolation Centers, Evaluation of Internal Controls, Management and Distribution of Donations, Procurement of Goods and Services, Expenditure Management, Record Keeping, Stores Management etc. This special report was well covered by the media. The report reflects various examples of lacking and weaknesses in dealing with the pandemics by government authorities in use of public resources. This report gives a scenario of public fund utilized in procurement of the medical supplies, construction of isolation center and other activities for the purposes of combating the COVID-19 pandemic by of public entities.

The special audit of management of COVID-19 is praise worthy as it has revealed significant errors, omission and inconsistencies in carrying out COVID 19 related activities by the federal and provincial government and local level. This type of audit need to be conducted by OAGN that helps government to formulate policies, legislation, procedure, planning and programing for dealing with the emergency situation if occurred in in future which is not possible in transaction audit.

In the view of above, the exiting Performance Audit Division should be strengthened by equipping with qualified and experienced staff to conduct audit. The performance division should be divided in three to four sub-divisions to conduct audit of sector specific audits like social sector, infrastructure, economic sector and staff should be assign based on their seniority, competence and past performance. This might be useful to OAGN so as to fulfill its constitutional responsibility by proper analysis of issues through conducting performance and special audit not just raising concern on isolated audit finding despite many of such finding might be significant in terms of money involved and policy formulation.

Develop Audit Reporting Style Guide – The auditing standards suggest that the audit report that should be concise, readable, user friendly, clarity in language, understandable to the stakeholders. As we know that writing ideal report is difficult task that needs subject matter knowledge and skill to write brief and concise report. Nepal Government Auditing Standards discusses about the audit report and its contents and process of reporting but it does not mention how to draft the report. So report writing task has become a leaning by doing exercise. In report writing skilled staff should be engaged and reviewed by experts so that reader can understand the audit matters without any confusion. In report short sentences are essential because in long

sentences there is more risk of becoming confused. Proper numbering, use of diagram and tables etc. should be considered. Similarly there should not be information overload in the annual report. The writing of reports is remaining as a major weakness in OAGN. For this purpose a separate reporting drafting manual or reporting style guide need to be developed so as to maintain quality and consistency in report drafting system within OAGN. So, OAGN cadre requires adequate skill in report writing it is because Audit Report is final output of auditors task.

Training on report writing is rarely held within OAGN and in other public sector training institutions. In this context, report writing courses need to be designed in OAGN for in- house training and report writing workshop need to be held so as to enhance the report writing skill of every level of staff.

Concluding Thought

The size of AG's Annual Report is inconsistent in terms of volume and the number of observations/ pages of Annual Report is increasing in recent years. The number of pages used to various ministries is disproportionate. It is natural that high spending ministries may require more pages compared to other ministries. The disproportionate number of pages used for ministries indicate that there is a lack of basis applied to each ministry for reporting purposes. Same is the case of number of audit issues to be reported in the Annual Report. Currently, there are two options available to AG either to prepare Annual Report on the basis of types of audits or single annual report in presenting in various Chapters as discussed in this document. It is worth noting that the contents and size of the annual report is the prerogative of AG however, key stakeholders need meaningful and user friendly report.

References

- Constitution of Nepal, and Audit Act 2075
- OAGN Performance Auditing Guide, 2012
- Annual Reports of AG
- INTOSAI – Journal Winter 2020

Reform of Nepalese Bureaucracy and Public Service Delivery



- Ajaya Kumar Sapkota
Director, OAGN

Bureaucracy

The Cambridge dictionary define bureaucracy as "The official's employees, and people who run government department and offices, or similar officers and employees who manage the details of operating a large business." H.H. Gerth and C. Wright Mills define bureaucracy as 1. The regular activities require for the purpose of the bureaucratically governed structure are distributed in fixed way as officials' duties. 2. Methodical provision is made for the regular and continuous fulfillments of duties and regulated qualification to serve as employee 3. Discharge of authority and unity of command is distributed in a stable way and strictly delimited by rules 4. Specialized and distinctly modern office management usually presupposes through and expert training 5. Official activities demand the full working capacity of the official 6. Follow general rules which are more or less stable and emphasize that bureaucracy has been official holding appointed by higher authority, normally the position of the official is hold for life, fixed salary and career with a hierarchical (H.H.Gerth, 1958,p-197/198)

Bureaucracy is organizational structure, complex hierarchical structure, system & process, large organization or general administration. Decision making process is lengthy, time consuming, more process oriented than result/ efficiency, formal, rigid, low enforce organization and process as closed system, and follow up procedural is more important and guided by rules. Bureaucracy execute in three way as efficient and rational way, organized human activities and systematic process. It is simply department and structure where governmental official follow inflexible routine with rule based/ rational control. "A body of public servants organized in a hierarchical system which stands outside the sphere of effective public control" (F.W. Willoughby) "Bureaucracy is the systematic organization of tasks and individuals into a pattern which can most effectively achieve the ends of collective efforts"(Piffner and Presthus, 1953, p). Precision, reliability, discipline, strictness, continuity, red tapism, buck passing, empire building, formalism, elitism, time consuming, selfishness & self-convince oriented are the specialty in bureaucracy. Public service bureaucracy structure has legitimate and formal authority.

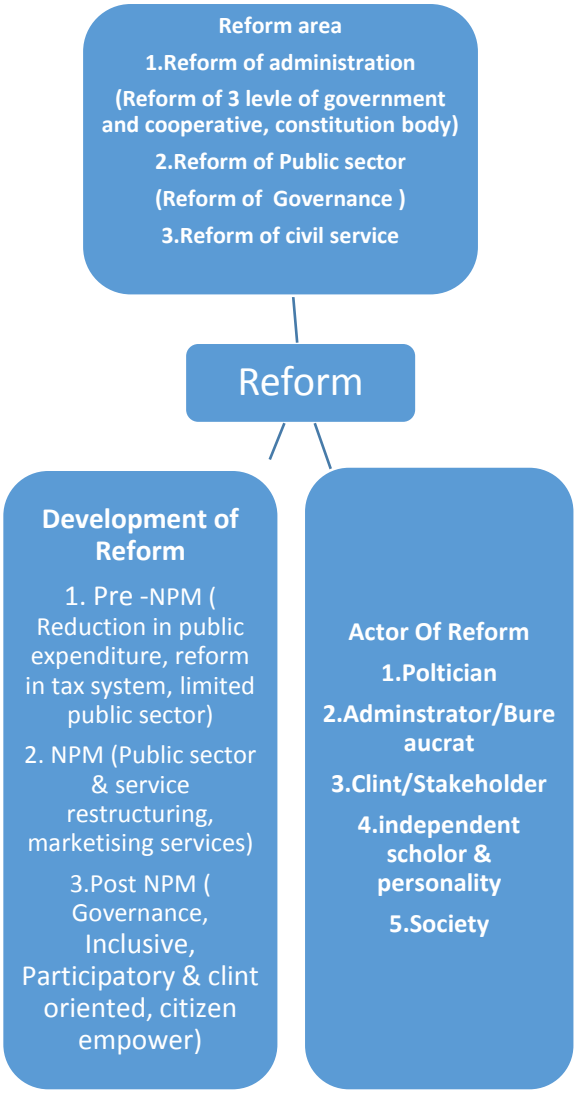
Much more scholars are writing their views about the bureaucracy however German sociologist Max Weber has analyzed the word bureaucracy more effectively. He elaborate bureaucracy in three legitimated authority as Traditional Authority (nepotism/favoritism, discretionary power, yes man ship/order of person, absence of qualification for employee and legal recruitment, etc.), Charismatic Authority(Personality dominance & rule by mouth, leader makes leader, feudalism, decision done by leader), Legal Rational Authority(meritocracy and

institution selection with qualification, formal structure and following rule, training and expertise, legal distribution of authority).

Administration Reform and practices in Nepal

a) Administration Reform

Political revolution and changes in economy, technology and environment along with the society has been changed. It is natural for the administration and its various dimensions to change. Due to the change, administration needs to be improved or reformed for balancing the gaps. It has been said that there is no politics and government better than its administration.



There is a need of changes or reforms in administration to materialize the political will and commitment to people in the context of time and revolution to improve procedure, working style and new dynamic structure." Administration Reform is political process that adjusts in relationship between a bureaucracy and other elements in a society or with in bureaucracy itself in order to change the behavior of the public science" (Montgomery John, P). Diversified value, culture, inclusive pattern of society transparency, accountability and responsive administration toward the people and nation, demand compatible administration as revolutionary paramount. Efficient and effective service delivery through the efficient bureaucracy, need restructuring with time and changing scenario. Elimination of shortcomings, distortions, and inconsistencies are vital for moving toward the agile, accurate, truthful, people-oriented, result-oriented, dynamic administrative system. So Administrative reform is continuous, conscious and regular process to match the administration with contemporary situation. "Conventionally, administrative reforms involved various aspects of managing change within public administration including the organization restructuring, process reform, human resources reforms and changes in organizational culture" (Acharya Madhu Raman, 2013, p-148) He added structural differentiation, occupational specialization, institutionalization, and behavior orientation of bureaucrat and restructuring of the administration system as components o administrative reform in 'Business of Bureaucracy'. Reform has been done in individual, group, organizational structure & procedure as change in value to solve resistance, artificial transformation, and meet revolutionary impacts.

Bureaucracy reform tackle the resistance against effective governance, policy execution and service delivery which changes law & policy, service delivery process to structural adjustment with interest of political power. Reforms satisfy the affermative changes for multiple actor, princple, policy and procedure to deliver desired outcomes efffecently.

b) Administration Reform in Nepal

In Vedic era administrative reform had not been done in institutional way. It has been changed continuously and added different modality, procedure, institution and principle for shake of public welfare. In Vedic period 'Gop', 'Bishaya" and 'Panchajanya' are known as King, district and panchayat assembly respectively at local level. Lichhabi regime established Panchayati system of governance or rule. 'Mapchok', 'Sarthabahah", 'Amali' 'Panchaayati', 'pratha', 'Panjani parnali', "Khanghi', 'Marwat niti',' 'Pancha-Aaparadh', 'Pancha-Thakali', 'Bhardari Shaba', 'Umra', 'Kotnayak' were the continuous process of reform in lichhabi to malla regime. During Shah regime before the period of 2007 B.S. 'Raj and public Guthi', 'Rahadani system',' Ukhada Jacha commission', 'Muluki Ain', "Panjani Pranali', "Kithabkhana', "Muluki Aadha" were intuitional and procedural reform. Political revolution has invited new bureaucratic process and institutional modality after then time to time Nepal Government established reform committee, updated and got new structure.

a) *Administrative Restructuring Committee-(M.N. Buch, B.S.2009):* Buch committee recommended in his report to decrease number of ministry, department and offices by merging. The report recommended also for scientific way of filing, making guideline and appoints 30 Indian officials in civil service, recruitment of staff through public service commission, new pay scale, forming planning commission, increasing scope of auditor general, Training and provision for Magistrate etc.

b) *Administration Reform planning Commission–(Prime Minister Tank Prasad Acharya, 2013)*: UNO expert Heartmeig and Indian expert B. G. Muertheshwar under chairmanship of prime minister Tanka Prasad Acharya has done different reforms as mile stone in civil service. Civil service act and regulation, organization and management study committee & employee training center, Institution for public administration, civil service scanning, foreign-economic civil service group form, budgeting, accounting, financial administration & auditing system reform, Guideline for secretariat- Badhahakim, District reconstruction commission etc. are the result of this commission.

c) *Administration Reform Commission-(Bedananda Jha, B.S.2025*): Former Minister of Home Mr. Jha reported to decrease ministry & retirement age of civil servant, establish administrative court, new corporation and district office, introduce program budget, give district administrative officer responsibility of secretary of district panchayat, establish administrative court & code of ethics etc.

d) *Administration Reform Commission-(Vesh Bhadur Thapa, B.S.2032)*: Minster of general administration Mr. Thapa recommended to increase and merge the ministry, establish permanent administration committee, construct cooperation council, establish staff collage- kosh & tahashil karalaya. This commission recommended for delegating some

lateral entry- recruitment power of public service commission to government body, efficient use of existing manpower, Integrated and officer oriented procedure, reform in contract / budget laps, reward/penalties/ promotion etc.

e) *Administration Reform Commission-(Prime minister Girija Prasad Koirala)*: After restoration of Multiparty democracy prime minister Koirala's committee recommended to decrease ministry, number of civil servant, offices in district, establish women & child commission, national human resources council, environment council, cooperation council, local development fund, Kathmandu valley Commissioner, delete legal provision of forcedly retirement the civil servant after 20 years' service, delete the post of assistant secretary. Committee recommended also for restructuring department of aviation, Nepal television & radio Nepal, lateral entry in high level post, permanent monitoring committee for administration reform, management of corporation from private sector, making job description and effective management etc.

f) *High Level Administration Reform advise Committee (Kashiraj Dahal, 2069)*: In chairmanship of chairperson of administrative court Mr. Dahal reform committee advised in 2070/12/20 to the prime minister of Nepal. This committee recommended limiting the scope of government, centralizing government to control and regulation of process and determination of work area before administrative restructuring, stopping to build Commission-Board, committee, dismissal of regional and division offices, increasing scope of Administrative court, and making judicial right efficient, using capacity of administrative staff, establishing national development & integrated development plan etc.

g) *High Level Administration Reform Implementation and Monitoring Committee (Kashiraj Dahal, 2074)*: This committee recommended to build up public administration people oriented, efficient, accountable, professional, result & outcome oriented through inclusive and transparent civil service, committed service delivery and national building, predictable promotion & career development plan for civil service in three level of government. This committee recommended also for making efficient Inter Province councils, construct suggestion and consultation committee in chairmanship of general administration minister, establishing central and province level employee record offices, removing duplication in work, developing accountable-transparent-responsible administration, reliable training-motivation-penalties, building high level administration reform committee, empowering National Vigilance Center, developing technical manpower etc.

c) Execution of report of Administration Reform

Due to impractical and not reasonable to national faith, the Buch commission's report is mostly irrelevant and very little recommendations were applied. E.g. Provision of Chief Secretary and dismissal of "Goshara offices" were done. Acharya commission was powerful commission because of himself a prime minister. Civil Service act and regulation, Organization & Management Study were implemented. Jha commission's report was more practicable report for Nepalese context. Forming National planning commission, development-oriented administration and emphasis in auditing had been implemented. Thapa's report was more or less similar to report of Jha commission. Central secretariat was restructured Nepal

Administration staff collage and regional directorates were established. Decentralization act and regulation were issued. Girija commission's recommendation were not fully implemented but civil service act 2049 and regulation 2050 were issued. Reducing number of staffs, making provision to contacting out service, reservation in recruitment, formation of local development fund was major achievement of the report. Political interest & lack of committed coordination, inefficient mechanism, corrupted bureaucracy, Formality-based reforms and high ambition of the suggestions, lack of employee motivation, weak monitoring and international influences were the major hindrances for not implementing the report properly.

Public Service Delivery and Legal Provision

a) Public Service Delivery

Every Government has responsibility to serve the people for their welfare. "Successive governments have been making efforts to reinvent themselves and keep pace with the rising demands from the citizenry for quality and inclusiveness in service delivery. Being more often than not supply oriented, state driven and having internally focused systems, governments have been facing the challenges of making the most efficient use of resources, while paying adequate attention to concerns for quality and citizen satisfaction." (Lekha Kumar, 2012, p-1). Government is concerned for Basic needs, welfare, public entertainment, Physical Infrastructure, peace & security, health-education-shelter and employment. Service can be delivered through centralized & decentralized level, one door system, Private public partnership (non-governmental organization, private sector, social institution, and cooperative body), user committee, local bodies, public & charities organization etc. Various political, administration and social actor are accountable for public service delivery. Modern theory of public management has emphasized citizen the best.

Public service delivery should be effective, efficient and economic through addressing people interest and choice. It should optimize use of physical and natural resources with economy, concern client with quality and reliability. Independent validation, continuous improvement with objectivity, coordination, monitoring and evaluation with legal and social accountability, responsibility and transparent system are also vital for Public Service delivery.

b) Legal Provision

Constitution of Nepal (2072B.S.) has provision for right of education, health, environment, employment, food and shelter, child-women-minority-Dalit's inclusiveness, social justices & security and consumer right where nation should guarantee to deliver some public services. Economic principle of nation justifiable distribution of economic progress among people with policy relating to basic needs of the citizens, Policy relating to labor and employment, Policy relating to social justice and inclusion that prescribes social and public services to delivered. Good Governance Operation Act 2064 and Rules 2065, public service distribution related guideline 2061, Good Governance Plan 2068, Service Campaign Directive 2065, Service Center Related Directive 2065, Government Decision Simplified Procedure Guideline 2065, Hello Government room operation Directive 2068, National Self Service Campaign Guideline 2069, Essential Services Operation Act 2014, Consumer Protection Act 2075, procurement act 2063 and regulation 2064, financial procedure and accountability act 2076 etc. are prevailing. Human resource, labor and employment, woman and child related policies are enacted for public service delivery. These policies have mentioned for the provision of contracting out, timeliness, public private partnership, structural arrangement for

service (service center, moving service, vaccination, Hello government), consumer and participatory service, etc. Citizen charter's specified procedure for client service delivery are more effective.

c) Public Service Delivery in Nepal

There is provision of decentralized way like local, province, service center, district etc., public private partnership, built operate transfer, participatory, consumer oriented project, different 460 government agencies and their wings different in part of country with 1,08,738 employees, more than 50,358 NGOs, with 25,992 registered in Province 3 &15,998 based in Kathmandu are involved for public service delivery.

Region	Employee status		Employee 2019*	Adjusted employee**	Number of office
	Earlier	New			
Central government				40202	3110
Development Region	5	-			
Provinces	-	7		14018	998
Zone	14	-		-	
District	75	77		-	77
Metropolitan city	1	6		42279(Withheld number of employee-3786)	474 (Total cooperative body and institution 577+93)
Sub Metropolitan city	12	11			
Village development committee	315	276			
Total	3264	460	87754	100285	4659+670

Note: * Employee work in 2019(Economy survey,2019), ** Adjustment according to High Level Administration Reform Implementation and Monitoring Committee.# Number of offices government (auditor general report,2077)

Nepalese government structure has been changed. Procedure/ modality has been transparent, accountable, responsible for public service delivery where consumer base development, public private partnership, contacting out, door to door or one door service, private sector involvement in service delivery are provisioned in procurement act, financial procedure rule, information law and Service Campaign Directory 2064, we have reward and punishment system, Corruption controlling law, public service law and procedure, Performance based pay system(PBIS), new technology and e–governance and office atomization(Partition of passport, recruitment, license etc.), inclusive way to construct civil service, consumer group and other organs, citizen charter, using non-governmental agencies and private sector delivered goods and services (Public advocacy, empowerments and skill development training, distribution national allowance for senior citizen and minor, contracting service etc.). Non-government agencies are also involved for public service delivery e.g. woman child development, health sector (AID, vaccination, curative and preventive sector etc.). From the eighth periodic plan to ninth plan, there were provision of accountable accessible, consumable, Clint oriented, service providing in transparent way to target group of people Fifteen periodic plan has targeted 100 percent electricity, internet & eradication of poverty, 99 percent literacy, 95 percent water supply, 72 percent occupation of employment etc. Service are not reached to target group, timeliness and qualitative, lengthening process as bulk passing & red tapism, corruption and irregularities, unbalanced distribution of resource and access by elite, lack of information and coordinate, unaccountable multilateral actor, lower level morale value and unaware people, just for

formality to form consumer group which can't work, misuses of resources and property are major weakness. Corruption level is increasing. Corruption study 2075 of commission for Investigation for abuse of authority has explored that 50 percent service takes 14days, 74 percent of employee delays service and 32 percent of client only are fully satisfied & 3 percent are unsatisfied by public services. Extendable of governmental service through structure, public friendly policy and law, introducing private management, contracting out, participatory approach of public service delivery can boost up the quality of public service delivery in democratic manner.

Reform and Public Service Delivery in Nepal

Structural Reforms for ministry, department, offices, constitutional body and cooperative has been done although most of the recommendations are not implemented. Inclusive & representative reform as civil service, decentralized and distributive service unit, expanding of government & its service, client and service oriented organization, transparent & accountable financial/public sector reform, new modality of organizational structure, service delivery pattern, service with compensation, door to door and one door policy, citizen charter to clarify procedure are the major examples of reform in public service delivery. New organization of planning commission, staff collage, financial intuitions and new rule and procedure are also important. Following chart shows the scenario.

Reform committee	Ministry restructuring				Reform Refer /Prescription			
	existing	To be	added	correction	Adding entity	correction	New provision	correction
2009	17	10	0	no	• Planning commission • Valley Bada Hakim • 30 Indian Official (Refer are implements 2 out of 11)	no no no	• recruitment from PSC • Minister of council secretary • scientific filing • Auditor general to give right of civil record • railway restructuring	yes yes no no no
2013	O & M study committee has made			yes	• Institution of public administration • District reconstruction commission (Refer are implements 11 out of 13)	yes yes	• Civil service act and regulation • Secretary and BadaHakim guideline	yes yes
2025	16	12	0	no	• Establishment administrative court (Refer are implements 26 partially out of 38)	no	• Don't open new offices & cooperation • Retirement age 55, Program budget • Give responsibility of district development committee to dis. admin off.	Partially no yes
2032	9*	4*	2	no	• Permanent reform committee • cooperation council • Officer oriented admin • Staff collage • District Treasury office (Refer are implements 9 partially out of 17)	no no no yes	• Delegating power of PSC • Prepare use of existing manpower • Integrated civil service & reform in promotion • Reform in contract management	Partially no no no
2048	21	18	0	no	• Merge Radio & television • Aviation department to authority • valley commission • Human resource development council • local development fund • Commission for child and woman • cooperation council • Revisit committee of administrative division	no yes no no yes yes no yes	• Reduction of offices and staff • Integrated civil service	Partially no
2076							• New concept of management adapted and make inclusive and merit bureaucracy • Making new law as federal system & delaminate duel working • procedure	under consideration and not executed

							• **Effective reward & punishment, Tanning, Predictable promotion system** • **Technical man power increased**	
Note: Data are taken from different administration reform committee								

Conclusion

Competitive behavior, simplified transaction, process reconstructing and restructuring, autonomies and neutral in service unit, participatory-consumer based services, political support etc. are the achievement of reforms for public service delivery. Accountability, responsibility and transparency in service delivery and monitoring process, partnership with citizen (unified interest-expertise-ambitions) in planning to service delivery, changing socio-economical public service delivery with e-services are being the effective way of public service delivery by the reform process. Public service delivery suffers more time consuming, lack of reliability, corruption & irregularities, instability, delaminated citizen trust are the major drawbacks to be improved. Administration reform has taken place vital role for citizen welfare by providing public services as per citizen charter, with compensation, using partnership and participatory approach. Conditions of reform and service delivery in Nepal are as below.

Services	**Desire Output**	**Reform address**	**applied /result**
Effectiveness	-reduce corruption -improvement services	yes yes	-Mechanism and structure are establish, service delivery law are issued but corruption increased delivery system are poor.
Efficient	- citizen responsive & strong government -follow standard procedure -capable & neutral administration	yes Partially yes	-Democratic government but hung parliament and unstable politics. -standardized procedure are form but not follow. -legal framework are providing so but politicize and trade union are brother organization of political.
Qualitative and adequate quantity	-Establishing mechanism, procedure, and modality -accesses to target group and area -goods are client friendly and maintain quality -demand of service fulfill as interest to client	yes partially not clear partially	-multi actor, private & Ngo, participatory, decentralized, local government, contracting etc. -service center, door to door service, participatory and consumer based approaches but elite take places. -participatory to planning to execution but reality it is imposes. -not applies properly and addressed by policy frequently
Timeliness	-right and definite time	not clear	-yes it is written indifferent literature, but takes more time (!4 days in normal task), no compensation has given
Outcomes / result oriented	-performance bases - productivity oriented	yes yes	-partially has been done but not well functioning

Most important part of governance in Public service delivery is the lack of effective service-oriented structure, co-ordination and cooperation, supervision & monitoring. Lack of honesty and integrity in politicians and administrators are also the hindrance. However, we can improve that by ensuring transparency, participatory, equity, accountability and responsivity in for various actor of public service delivery.

References

Acharya, M. R. (2013). *Business of Bureaucracy.* Vidhyarthi Pustak Vandar.

Alford, J. (2009). *Engaging Public Sector clients From Service-Delivery to Co-production.* PALGRAVE MACMILLAN.

Alford, J. (2009). *Engaging Public Sector clints From Service-Delivery to Co-production.* PALGRAVE MACMILLAN.

Anjula Gurtoo, C. W. (2015). *Developing Country Perspectives on Public.* NEW delhi: Springer.

B. Guy Peters, G. B. (2016). *Public Sector Organizations* . Palgrave Macmillan,UK.

Bhatt, B. (2058). *Sarbajanik Prasanko Adharbhut Siddhant.* Aavash Dev Bhatt: kathmandu.

Bhatt, B. (2059). *Bikash Prasasan.* kathmandu: Aavash Dev Bhatt.

Bhatteri, G. (2067). *Encyclopedia General Knowledge and social Studies.* Kathmandu: Aashis Books house private limited.

Caiden, G. E. (1969). *Adminstrative Reform.* Aldine Publishing Co. Chingo.

Chetri, S. (n.d.). *Prasasn sudhar Aayogka Pratibedanharu.* Biratnager: Sunayana Chetri.

Cochrane, G. (2018). *MAX WEBER'S Vision For Bureaucracy.* Switzerland: Palgrave Macmillan.

comittee-2048, A. R. (2048). *Adminstrative Reform comittee-2048's report.* Kathmandu: Adminstrative Reform comittee.

commision, B. (2009 B.S.(2052 A.D.)). *Buch commision report* . kathmandu.

Commission for Investigation Abuse of Authorith. (2076). *Commission for Investigation Abuse of Authorith.* kathmandu: Commission for Investigation Abuse of Authorith.

Dennis A. Rondinelli, G. S. (2003). *Reinventing Government for the Twenty Frist century.* Kumarian Press, USA.

Farazmand, A. (2009). *Bureaucracy and Adminstration.* london: CRC Press.

Gay, P. d. (2000). *In Praise of Bureaucracy.* london: SAGE Publications Ltd.

H. L. (2070). *High Level Administration Reform Implementation and Monitoring Committee's report 2070.* Kathmandu: High Level Administration Reform Implementation and Monitoring Committee,singhdarbar.

H.H.Gerth, C. W. (1958). *From Max Weberr: Essays in socialogy.* Newyork: A Galaxy Books.

High Level Administration Reform Implementation and Monitoring Committee -(Kashiraj Dahal, 2. (2074). *High Level Administration Reform Implementation and Monitoring Committee's report-2076.* High Level Administration Reform Implementation and Monitoring Committee.

Islam, S. N. (1988). *Governance for Development,Political and Administrative Reforms in Bangladesh.* Palgrave Macmillan, UK.

Khafle, N. (2061 B.S.). *New Dimension of Development Adminstration.* kathmandu: Sarada Sharma Khafle.

Leemans, A. F. (1976). *The Management of Change in Government.* Netherlands: Martinus Nijhoff, The Hague.

Lekha Kumar, D. A. (2012). *Fresh Fingerprints Cases of Innovations in Public service Delivery.* New Delhi: Tata McGraw Hill Education Private Limited.

Montgomery, J. D. (1967). *Bureaucratic Reform: Problems of Power, Purpose and Politics.* Bloomington: Comparative Administration Group Occasional Papers.

Riggs, F. W. (1969). *structure of Governmental Adminstration Reform.* N.C. Duke Univercity Commonwelthcenter,Dhuram .

Riggs, F. W. (1994). *Bureaucracy and the Constitution.* Public Adminstration Review.

Together for Better Public Partnering with citizen and civil society. (2011). OECD .

Gender Responsive Budgeting and Its Implementation Initiatives in Nepal



- Mr. Baburam Bhul
Audit Officer

Background

Gender-responsive budgeting (GRB) is a mechanism for promoting gender equity in projects and programs by assigning appropriate budgets for both women and men beneficiaries. GRB's mission is to promote fiscal planning accountability and transparency, improve gender responsive engagement in the budget process, and advance the gender equity agenda. Gender equity in development or service delivery programs necessitates deliberate measures to include a gender perspective in planning and budgeting frameworks, as well as concrete investments to close gender gaps. Since the Fourth World Conference on Women in Beijing in 1995, GRB has grown in importance as part of a gender-sensitive public finance approach to achieving gender equality and enhancing women's empowerment and rights. Gender-responsive budgeting employs a number of strategies to 'follow the money' from government budgets to their effects and results for men and women, boys and girls. It also includes measures for altering budgetary processes and policies to eliminate disparities in expenditures and revenues between men and women.

In recent years, GRB has been recognized as playing a key role in promoting equitable and sustainable development. The Third International Conference on Financing for Development's outcome document contains a clear reference to GRB. We shall strengthen transparency and equal involvement in the budgeting process, and encourage gender responsive budgeting and tracking, according to paragraph 30 of the Addis Ababa Action Agenda[1]. Gender equality has a positive multiplier effect on inclusive, equitable, and long-term growth. Gender-responsive public finance is also included in the Agenda 2030, which was endorsed by the 193 UN Member States in September 2015 at the 70th UN General Assembly. SDG 5 is a separate target that aims to achieve gender equality and empower all women and girls. It is tied to public allocations, as evidenced by the following aim and indicator:

- SDG 5.c. Adopt and strengthen sound policies and enforceable legislation for the promotion of gender equality and the empowerment of all women and girls at all levels.
- SDG Indicator 5.c.1: Proportion of countries with systems to track and make public allocations for gender equality and women's empowerment.

In Nepal, GRB incorporates a gender perspective throughout the budget cycle, from policy objectives and expenditure options to audit and budget evaluation. Since its first Five-Year Plan in 1956, the Nepalese government has been committed to pursuing gender equality and women's empowerment in development planning, and has institutionalized gender equality in legal and policy frameworks, including its 2015 Constitution and Gender and Inclusion Policy 2013. All countries have pledged to considerably increasing investments to combat

[1] United Nations. 2015. Addis Ababa Action Agenda. New York.

gender inequality as part of the Sustainable Development Goal (SDG) 5. Gender financing or funding for gender equality is thus a crucial signal of countries' willingness to achieving SDG 5. Tracking gender finance and its impact allows to see what actions are being taken and how far we've come. The COVID-19 pandemic has increased resource restrictions, wreaking havoc on women and girls disproportionately. This highlights the importance of having clear and consistent data on the funding and effectiveness of gender equality efforts.

Emergence of Gender-Responsive Budgeting in Nepal

Nepal has made discriminatory practices against women illegal, but it has not succeeded in eradicating discriminatory societal and cultural views, creating a significant barrier to achieving gender equality and equity. Women from indigenous communities and lesbian, homosexual, bisexual, transgender, and queer (LGBTQ) populations are underrepresented in decision-making. Despite tremendous advances, particularly in establishing salary equality for identical employment, women's average wage is still just 62% of men's (World Bank, 2020). This has a direct impact on women's ability to build safety nets and get financial resources in order to become economically self-sufficient.

Gender-responsive budgeting (GRB) was started in Nepal lately and has continued to grow despite the country's substantial political and institutional upheavals. Gender equality, social inclusion, and women's empowerment are all enshrined in Nepal's constitution. Gender equality initiatives in the country have been guided by the 1997 National Policy and Plan of Action on Gender Equality and Women's Empowerment, and national periodic plans integrate gender into the national development framework. In all areas, the current Fifteenth Periodic Plan contains the goal of institutionalizing GRB at the local government level. Nepal implemented gender responsive budgeting in 2007/2008. The Ministry of Finance's Gender Responsive Budgeting Manual, published in 2012, established a standardized framework for government agencies to incorporate gender into the budget formulation stage of the budget cycle and classify the level of gender responsiveness of their programs and budgets. The ideas of GRB have also been included into the Budget Management Information System (BMIS) and the Line Ministry Budget Information System by the Ministry of Finance (LMBIS).

Gender responsive budgeting was initiated by NPC and the Ministry of Finance. There are now women development offices in all 77 districts.

a) Constitutional Provisions for Gender Equality

The Constitution of Nepal guaranteed fundamental rights and advocates substantive equality, non-discrimination, and social justice. Affirmative action for marginalized groups, such as women, is covered under Article 18 of the Constitution. Women have the right to unique opportunities in health, as stated in Article 38(2), with a particular emphasis on the right to safe parenthood and reproductive health. The reason and framework for gender equality in the health industry are provided by the State's directive principles, policies, and duties written in the Constitution.

b) National Policy and Plan on Gender Equality

Nepal's National Policy and Plan of Action on Gender Equality and Women's Empowerment, which was adopted in 1997, outlines the country's commitment to gender equality and women's empowerment in all areas. Gender responsive budgeting is a technique for attaining gender equality and women's empowerment, according to the United Nations

Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, which Nepal joined in 1991.

c) Gender-Responsive Budget Localization Strategy, 2015

Gender responsive budget planning is being led at the local level by the Ministry of Federal Affairs and General Administration. The Gender Responsive Budget Localization Strategy strives to institutionalize GRB in program development and execution by local executives and sectoral agencies at the local level. The approach follows the gender responsive budgeting technique outlined in the Ministry of Finance's (MoF) Gender Responsive Budgeting Manual, 2012 [2]. Prior to provincial and local elections, as well as fiscal, legal, and administrative federalization, the plan was designed. The plan may need to be amended to guarantee consistency once the sub-national governance institutions, as well as relevant government legal and budgeting mechanisms, are in place.

d) Institutional Structure for Gender Responsive Budgeting

The Ministry of Finance of Nepal started the GRB in 2007/08 to leverage the budget cycle to advance the government's gender equality and women's empowerment goals. The national institutional framework for GRB is led by the Ministry of Finance's high-level multispectral Gender Responsive Budget Committee. A Sectoral Gender Responsive Budget Committee and Gender Focal Persons are established within each sector. The GRB localization strategy is guided by the Ministry of Federal Affairs and General Administration's Gender Responsive Budget Implementation Committee.

The Budgeting of Government of Nepal

The Government of Nepal has made creditable efforts to develop and promote gender responsive budgeting (GRB) at the national level. Under social security, the government as increased all kinds of social security allowances by 33 percent and has increased the senior citizen allowance to NPR 4,000 per month.

Federal Budget and Gender Responsive Investments: The budget for the fiscal year 2078/79 was submitted with a total outlay of 1.647 trillion NPR, with the goal of overcoming the human and economic problems brought by the COVID-19 pandemic. The analysis of the GRB categorization of the outlays across four fiscal years indicate that the proportional share of gender-based investments, is consistently maintained across the three categories with minor variations. The proportionate share of directly responsive initiatives is likewise largest in the four financial years, according to the trends in the same category. In comparison to fiscal year 2077/078, the figures for the other two categories show a 1.5 percent decrease in the share of indirectly responsive investments. In 2078/079, the share of the 'neutral' category increased by 0.1 percent, indicating that either allocations in current 'neutral' category programs were increased or new schemes with a 'neutral' tag were created.

Priorities for Gender and Social Inclusion: The Federal Budget 2078/079 prioritizes pandemic response and recovery. Across the social and economic sectors, relevant budgetary commitments are made. COVID-19 prevention and treatment is prioritized, with expanded testing, quarantine, treatment, and vaccine facilities, as well as a revamped health-care

[2] Institutional Arrangements of Gender Responsive Budgeting as per the Ministry of Finance Gender Responsive Budgeting Manual, 2012

infrastructure. Another key area for the government is protection and relief measures for health care providers, frontline workers, and COVID-affected families, including relief packages for the unemployed, impoverished, and disadvantaged. The federal budget has rewarded the private sector for helping to jumpstart the economy and create new jobs. The Federal Budget 2078/079 has prioritized enhancing people' social and economic well-being through equal rights and opportunities to provide equitable access to services and resources through a variety of programs.

The Federal Budget has made significant investments to promote health and well-being of citizens with a focus on disadvantaged groups. The primary health services strive to ensure free and emergency response, improved and safe reproductive and child care services and better-quality conditions of work for the health care providers and front-line workers. The outlay for the Ministry in 2078/79 increased by almost 117 percent compared to the revised estimates 2077/78.

Conclusion

Gender Responsive Budgeting (GRB) has been implemented in Nepal as part of the government's budget reform initiatives, which included improving the public finance management system, developing a medium-term expenditure framework, and shifting to performance-based budgeting. The Nepalese government has made admirable efforts to make gender equality funding transparent and committed in Nepal. Their disclosure of financial and programmatic data on Nepalese gender equality programs is crucial for measuring program design, planning gender-responsive budgets, and commitments across all governmental categories. GRB would also increase knowledge of development results and the influence these initiatives have on Nepal's gender equality and, eventually, SDG 5 achievement. With the hiring of a gender budgeting specialist and the formation of a Gender Responsive Budgeting Committee (GRBC) in 2005, institutional procedures were formed inside the Ministry of Finance to go forward with these intentions. The Committee was established as a permanent body within the Ministry of Finance with the mission of designing a GRB system that can be used at the sectoral level, monitoring budget allocations and public expenditure from a gender perspective, and assessing the impact of development policies on women and men.

Further, gender responsive budgeted activities must be closely monitored in order to determine the impact of various expenditures on women and men in order to achieve more equitable service delivery. Gender-responsive budget beneficiaries should be identified and tracked on a regular basis in order to generate gender-disaggregated statistics for future planning. Local governments can use this knowledge to strengthen women's political roles. It is necessary to investigate the gender implications of development projects. Gender equity and women's empowerment performance, outcomes, and results must be examined in local budgets across sectors. GRB is just one of several strategies available to ensure gender justice and equality; simply paying for programs does not guarantee justice. To ensure that money is distributed efficiently to vulnerable populations primarily for women, GRB must be associated with a gender-responsive decision-making process in budgeting of Nepal. To analyze and build a causal connection for how different sectors create funding and programs and apply them to enhance the country's gender equality statistics, the GRB process must become more focused, empirical and data-driven in Nepal.

References

Baskota, K. H. (2017). *EC/UN partnership on gender equality for development and peace*: http://www.gendermatters.eu/index.php?option=com_content&task=view&id=572&Itemid=76

Bhattarai, K. D. (2019, February 26). *The woeful presence of Nepali women in politics and government*. The Annapurna Post. Retrieved from The Annapurna Post: https://theannapurnaexpress.com/news/the-woeful-presence-of-nepali-women-in-politics-and-government-1265

Bhul, B. (2021). *Perceptional effects of reservation policy for the inclusive civil service of Nepal*. International Journal of Social Sciences and Management, 8(2), 380–390.

Elson, Diane (2006). *Budgeting for Women's Rights: Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW. New York*: UNIFEM Foreign and Commonwealth Office UKhttp://www.fco.gov.uk/en/about-the-fco/country-profiles/asia-oceania/nepal

Federal Democratic Republic of Nepal, (2009). *Gender responsive budgeting in Asia pacific region*. Retrieved from: https://www.unisa.edu.au/siteassets/episerver-6-files/documents/eass/hri/gender-budgets/nepal.pdf

Mangahas, J. V. (2005). *Improving local governance and service delivery: Lessons from some Asian countries on institutional reforms and engagement of non-state actors*. In PP and budgeting at the sub-national level (79–98). New York: United Nations. https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/ELibrary%20Archives/2005%20Participatory%20Planning%20and%20Budgeting%20at%20the%20Sub-national%20Level.pdf#page=97

Ministry of Finance (MoF), Nepal. (2017). *Climate change financing framework: A roadmap to systematically strengthen climate change mainstreaming into planning and budgeting*. Kathmandu, Nepal. Retrieved From: https:// www.mofe.gov.np

Ministry of Finance (MoF), Nepal. (2019). Retrieved from Ministry of Finance (MoF), Nepal: https://mof.gov.np/en/gender-responsive-budget-76.html

National Planning Commission (NPC), (2017). *Nepal's sustainable development goals, baseline report*. Government of Nepal, Kathmandu, Nepal. Retrieved from: https:// www.npc.gov.np/images/category/SDGs_Baseline_Report_final_29_June-1(1).pdf
World Bank, (2020). *Gender Data Portal*. Retrieved from: http://datatopics.worldbank.org/gender/country/nepal

UNESCAP. (2018, June). *United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, Gender Responsive Budgeting for Asia and the Pacific*. https://www.unescap.org/sites/default/files/SDD_Gender-Responsive_Budgeting.pdf

United Nations, (2018). *Gender-Responsive Budgeting in Asia and the Pacific Key Concepts and Good Practices*. Retrieved from: https://www.unescap.org/sites/default/files/SDD_ Gender-Responsive_Budgeting.pdf

UNIFEM, (2009). *Gender Assessment and Gender Budget Audit in Seven Ministries*, Ministry of Finance, Ministry of Women, Children and Social Welfare. Retrieved from: https://mof.gov.np/grbc/unifem%20seven%20ministry.pdf

दस्तावेज

Report of ASOSAI Seminar 2021 on "Improvement of Audit Process for More Effective Audit"



6 – 8 December 2021
Virtual

TABLE OF CONTENTS

1. Introduction 3
2. The Objective of the Seminar 4
3. Seminar Structure and Proceedings 4
   3.1 Opening Ceremony 4
   3.2 Technical Sessions 4
   3.3 Closing Ceremony 12

References: 13

Appendix-1: Participants of the Seminar 14

Appendix-2: List of Resource Team 16

Appendix-3: Seminar Schedule 17

Appendix-4: Country Paper Questionnaire 18

1. Introduction

The ASOSAI Seminar is annual event of knowledge sharing nature amongst participating ASOSAI members. Since last couple of years, participants from other regions having MoU with ASOSAI have also started to attend the seminar. The ASOSAI Seminar utilizes a very practical approach in identifying good practices in selected topic of the seminar, by bringing a team of practitioners (auditors) and Subject Matter Experts (SMEs) together to share their experiences. By the advantage of and engaging in moderated discussions during the seminars, participants are able to identify the audit practices that would be relevant in their own environment. Following a collaborative approach, the overall consensus of the participants is used as a foundation. The SMEs/moderators of the seminar build upon this foundation to identify ways how such good practices could be replicated in other SAIs.

In 2021, the ASOSAI Seminar on 'Improvement of Audit Process for More Effective Audit' intended for ASOSAI member SAIs was organized by ASOSAI Capacity Development Administrator (CDA, SAI Japan) virtually from December 6 to 8, 2021.

This seminar brought together experienced audit managers of the middle- or senior-level from ASOSAI and ARABOSAI member SAIs to discuss and share experiences of their practices with regard to improvements initiated by the SAIs in audit processes aimed at enhanced audit effectiveness. This seminar was attended by 33 participants from 29 ASOSAI member SAIs and 2 ARABOSAI member SAIs. (***Appendix-1 List of Participants***)

Participation Profile: Great Diversity BUT Inclusive

SAI Type: Westminster Model – 22, Collegiate/Board – 6, Court Model – 3

SAI Established year: Oldest-1799 and Latest-2005

Number of Participants: 33 participants

Gender representation: 16 female and 17 male

Participant's position: All senior and experienced auditors

Participation from ***ARABOSAI*** too

The seminar used resource teams having good experience and skills in auditing and facilitation adult learning activities. Details about resource team are provided in ***Appendix-2.***

2. The Objective of the Seminar

The seminar aims bringing together the experienced auditors and the SMEs to discuss and share good practices that benefits all. The objective of this seminar was:

(i) to enhance knowledge about improvements in audit processes

(ii) to share experience and knowledge on improvements in audit processes

3. Seminar Structure and Proceedings

Seminar schedule was prepared by the CDA in consultation with SMEs. Final schedule was circulated to each member SAIs along with seminar announcement well ahead of seminar date (**Appendix-3 Seminar Schedule**). Broadly, seminar included three categories of activities; opening ceremony, technical session (core event of the seminar) and closing ceremony. Detail activities performed during the seminar is discussed in detail below.

3.1 Opening Ceremony

The seminar formally commenced with gracious presence of and opening remarks by the His Excellency the President of Board of Audit of Japan, Mr. MORITA Yuji.

Then, staff of CDA of ASOSAI, SAI Japan, briefed about the seminar which was followed by the photo session. After photo session, there was self-introduction round whereby all participants did self-introduction turn by turn.

3.2 Technical Sessions

(a) Introduction on Seminar and Summary of Country Paper Analysis

SMEs briefed on "Improvement of Audit Process for More Effective Audit" as an introduction of the theme of the seminar. Participants' country papers were reviewed and analyzed by the SMEs and summary was presented during the seminar. Major points included in country papers on seminar sub-themes are as below. These points highlight the initiative introduced by the SAIs as an improvement in audit processes aimed at making impactful and effective audit.

Sub-Theme 1: Improvement in Pre-Audit Planning and in Audit Planning

- ✓ Development of an audit strategy document (ASD) and Audit Policy
- ✓ Strategic planning and strategic approach to topic development — portfolio-based forward work plans, audit topic prioritization matrix
- ✓ Focus on special audits; SDGs, Environmental etc.
- ✓ Collecting auditee information/ profile (know your auditee) digitally; using technology (Integrated Budget and Accounting System (iBAS++), Government's Integrated Financial Management Information System

(IFMIS), electronic Public Expenditure System (e-PEMS), Treasury Single Account (TSA)) and other government systems

- ✓ Annual or frequent update of auditee profile, agency-wide risk assessment, risk-based audit approach, focus on thematic or strategic audit, provision of Risk Management Committee
- ✓ Development of long-term and medium-term audit plans (audit projects) and development of strategic audit business case
- ✓ Annual audit work program and its publication
- ✓ Deep study, analysis and research before topic selection
- ✓ Shared audit tool allowing access to the planning process and shared net portal making communication easier
- ✓ Creation of an audit contribution portal to obtain suggested audit topic and feedback in SAI's website
- ✓ Development of Data Analytics Strategy, establishment of big data audit platform connected to e-government platforms, deeper datamining and analysis techniques
- ✓ Publication of information reports publicly for procurement and contract notices
- ✓ Increased focus on cyber security

Sub-Theme 2: Improvement in Conducting Audit

- ✓ Use of technology in audit; data analytics; big data analysis, Interactive Data Extraction and Analysis (IDEA), or similar systems, unmanned ariel vehicle (UAV), high resolution camera, quad copter and multi-frequency Differential Global Positioning System (DGPS) receivers, google earth map, machine learning models, business intelligence tools (BI)
- ✓ Use of remote working technologies in collecting and analyzing audit evidence (saved travel time, budget); zoom, Microsoft teams, telephone, WhatsApp, geotagging, scanned doc via email, fax, photo sharing
- ✓ Use of Audit Data Analysis System (Best Audit and Inspection System for Rule-based Observation Network, BARON) linked to auditees system
- ✓ Use of Machine Intelligence, Knowledge-based Audit and Experience Learning (MIKA-EL) Techniques
- ✓ Use of data access, gathering and analyzing tools; VERA (Turkish Court of Accounts Data Analysis System), SayCap (Computer Assisted Programme)
- ✓ Use of a tools assisting in gathering and analysis unstructured data

- ✓ Use of mobile apps, machine learning
- ✓ Setting up data submission system enabling auditees to enter audit data electronically at any time
- ✓ New approach to report cyber compliance across audit products

Sub-Theme 3: Improvement in Reporting

- ✓ Audit snapshot, storyline methodology, simplified audit report, infographic and motion graphics, graphics for conclusions and recommendations, executive summaries, make PPT presentation
- ✓ System-access to audit reports easily and quickly (workplace/remotely)
- ✓ Instituted dedicated division for work plan / schedule, consultation with stakeholders, and publicizing reports on website
- ✓ Report Style Guide / Report Guide / Manual of reporting — Reporting structure
- ✓ Improvement in Recommendation by receiving views on every audit recommendation through various meetings and discussions- enhancing the objectivity of the audit reports
- ✓ Share reports with stakeholders in electronic systems and social media platforms
- ✓ Leverage with ICT; Database, website, media, virtual platform
- ✓ Quality Assurance (QA) and Quality Control (QC) mechanism, such as Directorate, QA Committee/Review Committee, and QC by SAI Heads
- ✓ Strategic foresight report, digital interactive report
- ✓ Report, Communication and Impact Model (RCI), digital templates, social media

Sub-Theme 4: Improvement in Follow-up

- ✓ IT Based follow up, increased scope of follow up (more frequent), follow up at two layers: team and divisions
- ✓ Additional resources to carry out follow up
- ✓ Centralized-databased, Quality Assurance Division/ Department
- ✓ Upgraded system (Sistem Informati Pemantauan Tindak Lanjut (IT-based audit recommendation follow up monitoring system, SIPTL), Audit Information Management System (AIMS), Shamel (e-audit system), SayCap, Public Auditing System), questionnaire, Revised Procedures, Checklist

- ✓ Determined timeline to resolved pending observations
- ✓ Engaging stakeholders (Public Accounts Committee of Parliament (PAC), Civil Society and Media) to follow up access to system.
- ✓ Enhanced collaboration with PAC, Ministry of Finance
- ✓ Incorporated in Act and Regulations highlighting timeline to resolve observations, Getting Action Plan
- ✓ Automation of follow up processes — audit program software, electronic work process takes roots
- ✓ Publicizing the status of the implementation of audit recommendations to increase effectiveness of the audit
- ✓ Monitoring the implementation of recommendation through training, meetings, and events to strengthen the capacity of citizens, civil society organizations (CSOs) and media by using the audit results developed by SAI.

Sub-theme 5: Improvements in Cross-cutting Issues Impacting Audit Effectiveness

- ✓ Amendment in audit law providing SAIs with enhanced independence and broader legal mandates
- ✓ Development and update of SAI strategies, auditing standards in line with ISSAIs, guidelines, manuals etc. Developed and implemented Standard Operating Procedures; Office automation and information systems, Formation of dedicated information management bureau
- ✓ Development and implementation of audit management systems; Nepal Audit Management System (NAMS), e-Audit Management System, Audit Management Information System (AMIS), One IAAD One System (OIOS), Establishment of center for data management and analytics
- ✓ Use of agile approach, guidance on data analytics, remote audit, digital audit policy
- ✓ Simplifying audit methodologies; use of checklists, development of broad proxy audit criteria, engagement of external experts
- ✓ Implementation of INTOSAI Integrity model
- ✓ SAI's own research wing, learning centers (corporate university - CorpU) for improvements in audit methodology

- ✓ Competency based framework developed, Staff succession plan, conducting certification course, Continuing Professional Education (CPE) / Continuing Professional Development (CPD) requirements
- ✓ Development of audit quality management frameworks, program on organization-wide risk awareness culture, enhanced focus of quality management
- ✓ Communication strategy, Stakeholder Engagement Strategy, Citizen Participatory audits
- ✓ Due consideration to audit recommendation during budget discussions
- ✓ Publishing good practice documents
- ✓ Bilateral cooperation between SAIs; Provision of self, peer and external performance reviews
- ✓ Orientation program to legislatures, informing concerned parliamentary committee about activities of SAI
- ✓ Appointment of risk manager, training and continuous improvement
- ✓ Employment of lawyer as an Auditee's Right Advocacy Officer

(b) Significant Changes made by the SAIs in audit process due to COVID-19

During the seminar, participants were asked to discuss and share what SAIs have coped during pandemic. Following points are summary of how have SAIs continued their business during pandemic.

- ✓ Leveraged with available ICT e.g. virtual meeting
- ✓ Increased focus on remote engagement
- ✓ Reduced number of audits and reporting
- ✓ Reduced frequency of follow up
- ✓ Field auditors engaged in follow up
- ✓ Developing 'Open Audit' web portal
- ✓ Online follow up — Introduced online request letter and guidelines, follow up department
- ✓ Database and data acquisition methods improved
- ✓ Laptops procured, made available to all auditors, access to local system established
- ✓ Introduced Business Continuity Plan and Work from Home (WFH)
- ✓ Online communication and evidence collection, and offline audits

- ✓ Prepared alternative plans to cope with COVID-19 situations; Plan A for Normal situation and Plan B for lockdown
- ✓ Getting access to auditees' Enterprise Resource Planning (ERP) systems

(c) Session on Mainstreaming audit Impact

Resource persons from IDI delivered a session on "Improving audit processes through facilitating audit impact". This session highlighted about consideration about audit impact from the very beginning of audit process and mainstreaming it throughout the audit process.

(d) Presentations by participants

Each participant was requested to prepare a country paper in prescribed template (***Appendix-4: Country Paper Questionnaire***). All participants submitted their country papers. These country papers were shared with all participants. During the seminar each participant was requested to make a brief PowerPoint presentation on assigned sub-theme. For this purpose, participating SAIs were given a sub-theme to present their SAIs initiatives as below:

Sub-theme	SAIs to present
Sub-Theme 1: Improvement in Pre-Audit Planning and in Audit Planning	Australia, Bhutan, China, Laos, Mongolia, Nepal and Saudi Arabia
Sub-Theme 2: Improvement in Conducting Audit	Bahrain, Egypt, Indonesia, Japan, Maldives and Thailand
Sub-Theme 3: Improvement in Reporting	Cambodia, Korea, Myanmar, Pakistan, Qatar and Yemen
Sub-Theme 4: Improvement in Follow-up	Algeria, Bangladesh, Brunei Darussalam, Malaysia, Palestine and Vietnam
Sub-Theme 5: Improvement in Cross-cutting Issues Impacting Audit Effectiveness	India, Iraq, Mauritius, Philippines, Sri Lanka and Turkey

(e) Group Discussion and Presentation

After completion of respective country presentations, participants were divided into five groups to identify areas of improvements in different processes during audit and the cross-cutting activities. This activity was based on sharing each SAIs initiatives in group and learning from each other. Each of the groups presented their

findings, followed by question and answer. Participating SAIs were grouped and given a discussion topic as below:

Group	Topic	SAIs
Group I	**Leveraging with ICT for effective auditing and reporting**	1. China
		2. India
		3. Mauritius
		4. Mongolia
		5. Qatar
		6. Thailand
Group 2	**Effective engagement with key stakeholders**	1. Algeria
		2. Bahrain
		3. Egypt
		4. Philippines
		5. Sri Lanka
		6. Yemen
Group 3	**Enhancing Auditors' competencies**	1. Bangladesh
		2. Cambodia
		3. Indonesia
		4. Myanmar
		5. Turkey
		6. Vietnam
Group 4	**Audit Quality Management (Quality Control, Quality Assurance)**	1. Brunei Darussalam
		2. Korea
		3. Maldives
		4. Malaysia
		5. Nepal
		6. Pakistan
Group 5	**Mainstreaming audit impact across audit processes**	1. Australia
		2. Bhutan
		3. Iraq
		4. Japan
		5. Laos
		6. Palestine
		7. Saudi Arabia

(f) Wrap up and Take Away

Finally, the SMEs brought together the points discussed and presented to summarize the Seminar. Country papers submitted and presentations by the participants,

comparative analysis of country papers by SMEs and results of group discussion during the seminar provided basis to learn one another's good practices.

The seminar also included the group discussion on five sub-themes relating to audit processes. All groups had a very interactive discussions in respective break-out rooms. The result of the group discussion was presented by the respective group spokespersons followed by Q&A. This exercise was liked by the participants. They expressed that this activity provided them to think critically in improvising the audit processes in their respective SAIs. Participants also expressed that this group discussion provided opportunity to learn skills in leading discussions and making effective presentations.

Based on activities performed during the seminar, participants, among other things, considered following aspects; as main take away, to improve audit processes in respective SAIs which will ultimately contribute to create a value and benefit to the citizens making a positive difference in their lives.

- ✓ Impact consideration throughout the audit process
- ✓ Development and implementation of professional standards with further elaborative application guidance
- ✓ Focus on auditors' competency and continued professional development
- ✓ Quality management throughout the audit process
- ✓ Effective communication throughout the audit process
- ✓ Ensuring SAIs own transparency and accountability
- ✓ Leveraging with technology; ICT
- ✓ Staying relevant (demonstrate on-going relevance)
- ✓ Engaging stakeholders in audit process
- ✓ Complying with ethical requirements
- ✓ Well support services within SAI and Lead by examples

Participants demonstrated their commitments to apply the knowledge and skills learned in seminar in respective SAIs. They also committed to keep this community (participants of this seminar) alive through getting in touch and holding discussion on the matters relating to improvement in public sector auditing using different means of communications such as email, mobile, telephone, social media, community group and accessing and using other community portals of Regional and International Organizations (ASOSAI and other, INTOSAI, INTOSAI Goals; PSC, KSC or CBC, IDI). In this sense, it was concluded that seminar was successful to achieve its objective.

3.3 Closing Ceremony

Closing ceremony held with gracious presence of His Excellency the President of Board of Audit of Japan Mr. MORITA Yuji. During closing ceremony representative from participants (Dr. Sutthi Suntharanurak) spoke about the seminar and matters learned during the seminar. Similarly, SMEs also highlighted the achievement of the seminar. His Excellency the President of Board of Audit of Japan, in his closing remarks, thanked all participants for their active participation in the seminar and expected that participants will apply the good practices learned from the seminar in their respective SAIs. He also thanked the SMEs and staff of CDA for their contribution to make this seminar successful. Closing ceremony concluded with a photo session.

References:

Bangkok Declaration, ASOSAI, 2021

Dr. Amir Seri, *A Model To Examine Audit Effectiveness: Nationally, Globally*, International Journal of Government Auditing—Summer 2019

How to increase the use and impact of audit reports, *A guide for Supreme Audit Institutions*, Capacity Building Committee, INTOSAI, 2010

INTOSAI-P 12 The Value and Benefits of Supreme Audit Institutions – making a difference to the lives of citizens, INTOSAI, 2019

Methods for Developing Risk-Based Audit Plan, the 11th ASOSAI Research Project 2018

Moscow Declaration, INTOSAI, 2019

The Future of Audit: Perspectives on how the audit could evolve, PwC, July 2019

Working with Supreme Audit Institutions, DFID, July 2005

Appendix-1: Participants of the Seminar

33 participants from 29 ASOSAI member SAIs and 2 ARABOSAI member SAIs attended this Seminar. The list of the participants is shown in the following table.

#	Country	Name			Current Position in SAI	
		First	Middle	Family	Position	Department/Division
1	Australia	Xiaoyan		Lu	Acting Executive Director	Systems Assurance and Data Analytics
2	Bangladesh	Md	Nurul	Islam	Director General	Civil Audit Directorate
3	Bahrain	MAY	ALI	AIKHULAIF	Audit Manager	Regularity Audit Directorate
4	Brunei Darussalam	Hajah Siti Kamariah		Haji Mohiddin	Assistant Auditor General Grade I	Finance Audit Unit 2
5	Bhutan	Samdrup		Dema	Sr. Audit Officer	Department of Sectoral Audit / General Governance Division
6	Cambodia	SOVANCHANTRA		IECH	Chief Office	Audit Department 1
7	China	Jing		XU	Director General	Planning and integrated statistics Division
8	India	Akshay		Gopal	Deputy Accountant General	O/o Accountant General (Audit I), Rajasthan
9	Indonesia	Budi		Cahyono	Head of Strategic Planning Subdirectorate	Directorate of Strategic Planning and Performance Management
10	Iraq	ALI	HATIF	SHARBA	assistant head of audit team	audit office of third region
11	Japan	Kae		Kobayashi	Education, Science and Technology Audit Division for General Issues	Deputy Director
12	Korea	HEE-JEONG		JEON	Auditor	Division of Organizational Innovation
13	Laos	Santisouk		Phengthavongsa	Head of Division	Quality Assurance Department
14	Malaysia	Rozelin		Johari	Deputy Audit Director	Performance Audit
15	Maldives	Ahmed		Salih	Director	Techincal Services Department
16	Mauritius	Ali	Raza Khan	Yearoo	Senior Auditor	Quality Assurance Unit
17	Mongolia	Bayarmaa		Khorjav	Audit manager	Third Audit Department of MNAO (In charge Perfoemance&Compliance audit)
18	Myanmar	Khin Lapyae	Aye		Director	Office of the Auditor General of Yangon Region
19	Nepal	Padam	Raj	Poudel	Assistant auditor General	Provincial no 1 and 2
20	Pakistan	Pirbhoo	Sochi	Lal	Director General	Auditor General of pakistan
21	Palestine	Hisham	Nazieh	Ghannam	Head of Audit Division	Department for Audit on Social Services
22	Philippiness	Corazon	Saco	Rocas	State Auditor V	National Government Sector (NGS), Office of the Cluster Director, Cluster 8 - Agriculture and Environment, National Government Sector
23	Philippiness	Roberto	Antonio	Limcolioc	State Auditor V	LGS-NCR
24	Qatar	Maha	Hassan	Alabdulla	Auditor	Internal audit review department
25	Saudi Arabia	Rashad	Mohammed Amin	Kassim	director of audit performance of companies department	The General Admintraton of audit performance of public institutions and companies

#	Country	Name			Current Position in SAI	
		First	Middle	Family	Position	Department/Division
26	Sri Lanka	Dileema	Dilrukshi	Adikarige	Superintendent of Audit	Airport and Aviation
27	Thailand	Dr. Sutthi		Suntharanurak	Director of International Affairs Office	International Affairs Office
28	Turkey	NURAY		YILMAZ	HEAD OF AUDIT GROUP(PRİNCIPAL AUDITOR)	LOCAL GOVERNMENTS (MUNICIPALITIES)
29	Viet Nam	Hoang Lien	Thi	Dang	Head of Division	Department of Audit Quality Control
30	Yemen	Muaad	Ebrahim	Al-Dubai	General Director of Audit	General Department of Audit: Laons and Grants
31	Algeria	Mohamed Said		CHILLA	President of a territorial chamber	territorial chamber of Tizi-Ouzou
32	Algeria	Rachid		REBIAI	president of the 6th chamber	6th chamber
33	Egypt	Amal	Abdelfattah	El Ezzawy	General Manager	Financial Control on Public Sector and Public Business Sector

Appendix-2: List of Resource Team

Name	Position
Mr. Chandra Kanta Bhandari (SME)	Assistant Auditor General, SAI Nepal
Ms. Dechen Pelden (SME)	Assistant Auditor General, SAI Bhutan (at the time of the Seminar)
Ms. Siri Hellevik (Special lecturer)	Manager, Professional and Relevant SAIs Department, INTOSAI Development Initiative
Mr. Karma Tenzin (Special lecturer)	Senior Manager, Professional and Relevant SAIs Department, INTOSAI Development Initiative
Mr. MURAI Toshio (ASOSAI CDA)	International Cooperation Officer, SAI Japan
Ms. WATANABE Shiori (ASOSAI CDA)	Chief, SAI Japan
Mr. NAKAMURA Kenta (ASOSAI CDA)	Assistant Auditor, SAI Japan
Ms. SASAMOTO Nana (ASOSAI CDA)	Junior Auditor, SAI Japan

Appendix-3: Seminar Schedule

MONDAY, 6th December 2021 (Day 1)	
(UTC)	
06:00-06:10	**Opening Ceremony** ▪ Opening remarks by Capacity Development Administrator of ASOSAI (CDA) ▪ Seminar Introduction from Office of CDA ▪ Photo session ▪ Self-introduction (by participants)
06:10-06:15	**Introduction for "Improvement of Audit Process for More Effective Audit"** ▪ Briefing from Subject Matter Experts
06:15-07:15	**Analysis of participating SAIs' responses to seminar questionnaire by SMEs**
07:15-07:45	**Lecture on "Improving audit processes through facilitating audit impact" by IDI**
07:45-09:00	**Presentations by participants**
TUESDAY, 7th December 2021 (Day 2)	
06:00-07:30	**Presentations by participants**
07:30-09:00	**Group discussion and presentation preparation**
WEDNESDAY, 8th December 2021 (Day 3)	
06:00-06:15	**Presentation preparation**
06:15-08:00	**Presentation by each group**
08:00-09:00	**Wrap-up by SMEs**
09:00-09:20	**Closing Ceremony** ▪ Few words from Subject Matter Experts ▪ Few words from the participant ▪ Closing remarks from CDA (including photo session)

Appendix-4: Country Paper Questionnaire

Form of Country Paper for ASOSAI Seminar on
Improvement of Audit Process for More Effective Audit

Country of your SAI:
Name of Participant:

I. Basic Information of your SAI (as of the end of September 2021)

A) Establishment year:	
B) Constitutional/Legal status:	
C) Mandates (function, responsibilities, types of audits that your SAI has to carry out (financial/ performance/ compliance audit, etc.))	
D) Type of SAI (Westminster, Judicial, or Board/ Collegiate):	
E) Number of Personnel: • Total • Auditor • Non-Auditor	

II. Improvement of Audit Process for More Effective Audit

Sub-Theme 1: Improvement in Pre-Audit Planning and in Audit Planning[1]

1-1. Please describe the improvement made/ or introduced recently by your SAI in pre-audit planning activities such as updating auditee profile, pre-study for topic selection, communication of SAI audit calendar to auditee etc.

Your answer/s:

1-2. Please describe the recent improvements introduced by your SAI in audit engagement planning. Were these improvements closely related to a particular type of audit or all types of audit being conducted by the SAI?

Your answer/s:

1-3. Please describe the challenges your SAI faced in introducing above mentioned improvements in engagement planning and describe also how those challenges were resolved.

Your answer/s:

[1] Activities which are performed during planning phase of audit can be further classified between pre-planning activities and planning activities. This depends on SAI's practices. So, participants are encouraged to reflect their SAI's practices rather than focusing on classification of the activities.

1-4. With respect to "planning", if there is a significant change in the audit process due to the impact of COVID-19, please describe it in detail. On the other hand, if there is no change in the audit process, please explain how it was possible to address "planning" without changing the audit process.

Your answer/s:

Sub-Theme 2: Improvement in Conducting Audit

2-1. Please describe the recent improvements introduced by your SAI in conducting an audit, in any or more of the following aspects.

- Establishing contact with auditee
- First meeting with an auditee (Entry meeting)
- Methods used in obtaining audit evidence
- Sampling
- Analysing audit evidence
- Use of CAATs and other ICT tools
- Ways how audit is conducted (On-site (field audit)/ or remote audit)
- Any other improvements in this phase of audit

Your answer/s:

2-2. Please describe whether improvements in conducting phase of audit as mentioned above in 2-1 were closely related to a particular type of audit or all types of audit being conducted by the SAI?

Your answer/s:

2-3. Please describe the challenges your SAI faced in introducing above mentioned improvements in conducting an audit engagement and describe also how those challenges were resolved.

Your answer/s:

2-4. With respect to “conducting audit", if there is a significant change in the audit process due to the impact of COVID-19, please describe it in detail. On the other hand, if there is no change in the audit process, please explain how it was possible to address "conducting audit" without changing the audit process.

Your answer/s:

Sub-Theme 3: Improvement in Reporting

3-1. Please describe the recent improvements introduced by your SAI in reporting phase of an audit, in any or more of the following aspects.

- Finalizing the audit (Exit meeting)
- Ways of communicating audit report to the auditee
- Publicizing and dissemination of audit results (report)
- Report writing style (style guide, user-friendly, plain language vs. technical jargon)
- Any other improvements in this phase of audit

Your answer/s:

3-2. Please describe whether improvements in reporting audit results as mentioned above in 3-1 were closely related to a particular type of audit or all types of audit being conducted by the SAI?

Your answer/s:

3-3. Please describe the challenges your SAI faced in introducing above mentioned improvements in reporting audit results and describe also how those challenges were resolved.

Your answer/s:

3-4. With respect to "reporting", if there is a significant change in the audit process due to the impact of COVID-19, please describe it in detail. On the other hand, if there is no change in the audit process, please explain how it was possible to address "reporting" without changing the audit process.

Your answer/s:

Sub-Theme 4: Improvement in Follow-up

4-1. Please describe the recent improvements introduced by your SAI in follow up of an audit result, in any or more of the following aspects. • Manner how the follow up is done • IT based follow up or any other means used in follow up • Collaboration with other stakeholders in implementing audit recommendations (Parliamentary committee, Civil society, media etc.) • Reporting the results of follow up • Any other improvements in this phase of audit

Your answer/s:

4-2. Please describe whether improvements in follow up of audit as mentioned above in 4-1 were closely related to a particular type of audit or all types of audit being conducted by the SAI?

Your answer/s:

4-3. Please describe the challenges your SAI faced in introducing above mentioned improvements in follow up of an audit result and describe also how those challenges were resolved.

Your answer/s:

4-4. With respect to "follow-up", if there is a significant change in the audit process due to the impact of COVID-19, please describe it in detail. On the other hand, if there is no change in the audit process, please explain how it was possible to address "follow-up" without changing the audit process.

Your answer/s:

Sub-Theme 5: Improvement in cross cutting issues impacting audit effectiveness

5-1. Can you please share improvements made by your SAI in any or more of following cross-cutting issues impacting to the audit effectiveness? • Auditor competence • Supervision by senior level management • Quality management (institutional level review; peer or internal, or external reviews and engagement reviews; pre-issuance, post issuance) • Compliance with ethical requirements • Stakeholders' engagement • Communication with stakeholders • SAI's transparency and accountability • Leveraging with ICT for effective auditing and reporting (all phases or particular phase of audit)

- Any other recent development in your SAI

Your answer: *[You may share your SAI's experience in precise manner as to what your SAI did to ensure quality and effective audit for one or more aspects mentioned above]*

5-2. Please describe the challenges your SAI faced in introducing above mentioned improvements in cross-cutting issues impacting audit effectiveness and describe also how those challenges were resolved.

Your answer/s:

2-3. What strategic actions has your SAI initiated in dealing with the immediate implication of the crisis – shutdown/discontinued activities/alternative work arrangements to ensure work is done without compromising quality?

Your answer:

2-4. How has your SAI prepared for the new tasks and challenges as a result of COVID-19 that are likely to shape its work for the years to come?

Your answer:

2-5. How has your SAI balanced the push to clear audit backlog and focus on new roles and responsibilities in the light of the pandemic in order to stay relevant?

Your answer:

2-6. How has your SAI responded to the challenge/s relating to organizational capacity (staff and IT resources) given the too many new and externally appealing tasks and high stakeholder expectation for timely audits?

Your answer:

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 it though-provoking and research oriented articles for the journal.

The journal is published twice a year.

Patron

Honorable Auditor General Mr. Tanka Mani Sharma, Dangal

Editorial Board

Co-ordinator	:	**Mr. Ramu Prasad Dotel**
Member	:	**Mr. Hum Nath Subedi**
Executive Editor	:	**Mr. Satya Narayan Thapa**
Co-Editor	:	**Mr. Pinky Kumari Das**

Computer Layout

Mr. Bishnu Gopal Dongol

Distribution & Other Activities

Mr. Umesh Khanal

Mr. Shyam Krishna Tandukar

Published by:

Office of the Auditor General
Anamnagar, Kathmandu, Nepal

Address:

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

Printing es: 1,000
Price: Rs. 50/-

ISSN Number: 2505-0893

The opinions expressed in this journal are those of the authors and do not represent the opinions or views of the office. **- Editorial Board**

लेखकवर्गलाई अनुरोध

१. लेखापरीक्षण पत्रिका वर्षमा दुईपटक प्रकाशित गरिन्छ।

२. उपरोक्त विषयहरूसँग सम्बन्धित मौलिक तथा तथ्यमा आधारित अनुसन्धानमूलक लेखरचनालाई प्राथमिकता दिइनेछ।

३. पत्रिकाको लागि लेख रचना पठाउदा युनिकोड/टाइम्स न्यू रोमन (**Unicode/Times new Roman**) फन्ट रहेको डिजिटल कपी **hrd_ir@oagnep.gov.np** मा ईमेल मार्फत उपलब्ध गराउनुपर्नेछ। लेख वा रचना अधिकतम ८ पृष्ठसम्मलाई ग्राह्य मानिनेछ।

४. लेखकका अन्यत्र प्रकाशित भैसकेका रचनाहरू नपठाउनु हुन अनुरोध छ। त्यस्ता रचना स्वीकृत हुने छैनन्।

५. यस पत्रिकामा प्रकाशित हुने लेखहरू लेखककै निजी विचार हुने छन् र यसले कार्यालयको नीति एवं कार्यको प्रतिनिधित्व गर्ने छैन।

६. लेख पठाउँदा लेखकले आफ्नो सम्पर्क नं., ईमेल तथा पासपोर्ट साइजको फोटोको सफ्टकपी पनि उपलब्ध गराउनकालागि अनुरोध छ।

७. प्राप्त लेख रचना प्रकाशन गर्ने नगर्ने अधिकार सम्पादक मण्डलमा निहित रहनेछ।

८. लेखापरीक्षण पत्रिकामा प्रकाशित हुने लेख रचनाका लेखकलाई नियमानुसार सेवा शुल्क उपलव्ध गराइनेछ।

फोन नं. : ४२१२५४४

: ४२६७५३७

फ्याक्स : ४२६८३०९

इमेल : hrd_ir@oagnep.gov.np

वेभसाईट : www.oagnep.gov.np

नोटिस बोर्ड सर्भिस : १६१८०१४२५३२७०

सम्पादक मण्डल

लेखापरीक्षण पत्रिका

महालेखापरीक्षकको कार्यालय

अनामनगर, काठमाडौँ।