वर्ष ४१ अंक ९२, असार, २०७८

लेखापरीक्षण पत्रिका

NEPALESE JOURNAL OF GOVERNMENT AUDITING



महालेखापरीक्षकको कार्यालय
बबरमहल, काठमाडौँ
नेपाल

संरक्षक



माननीय महालेखापरीक्षक
श्री टंकमणि शर्मा, दंगाल

सम्पादक मण्डल

संयोजक : श्री रामु प्रसाद डोटेल
सदस्य : श्री घनश्याम पराजुली
कार्यकारी सम्पादक : श्री सत्य नारायण थापा
सह-सम्पादक : श्री डुन्नुराज भुसाल

कम्प्युटर संयोजक
श्री विष्णुगोपाल डंगोल

वितरण तथा अन्य व्यवस्थापन
श्री केशवराज जोशी
श्री डिलबहादुर तामाङ

ठेगाना:
सम्पादक मण्डल
लेखापरीक्षण पत्रिका
महालेखापरीक्षकको कार्यालय
बबरमहल, काठमाडौँ, नेपाल

छपाई प्रति: ५००
मूल्य: 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**

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-povoking 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. Ghanashyam Parajuli**
Executive Editor	:	**Mr. Satya Narayan Thapa**
Co-Editor	:	**Mr. Dunnu Raj Bhusal**

Computer Layout
Mr. Bishnu Gopal Dongol

Distribution & Other Activities
Mr. Keshab Raj Joshi
Mr. Dil Bahadur Tamang

Published by:

Office of the Auditor General
Babarmahal, Kathmandu, Nepal

Address:

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

Printing es: 500
Price: Rs. 50/-

ISSN Number: 2505-0893

The opinions expressed in this jouranal 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 रचनाहरु नपठाउनु हुन अनुरोध छ। त्यस्ता रचना स्वीकृत हुने छैनन्।

५. यस पत्रिकामा प्रकाशित हुने लेखहरु 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

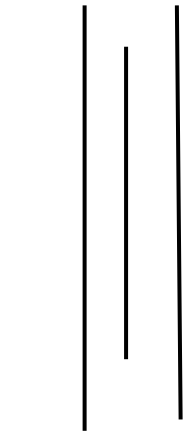
लेखापरीक्षण पत्रिका

महालेखापरीक्षकको कार्यालय

बबरमहल, काठमाडौँ।

लेखापरीक्षण पत्रिका

वर्ष ४१, द.नं.जि.का. काठमाडौं १४४।०३९।४० अंक ९२ असार, २०७८





महालेखापरीक्षकको कार्यालय

बबरमहल, काठमाडौँ, नेपाल

(Vision)

जवाफदेहिता, पारदर्शिता र निष्ठा प्रवर्द्धन गर्ने विश्वसनीय संस्था ।

(Be credible institution in promoting accountability, transparency integrity)

(Mission)

राष्ट्रलाई स्वतन्त्र एवं गुणस्तरीय लेखापरीक्षण सेवा प्रदान गर्ने ।

(Provide independent and quality audit service to nation)

(Core Values)

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

सम्पादकीय

मुलुकको सर्वाङ्गीण विकासमा "कोही पछाडि नपरून्" भन्ने मनसायका साथ एजेण्डा २०३० कार्यान्वयनमा रहेको छ । विश्वका देशहरू चाहे विकसित हुन् वा विकासशील हुन् सबैलाई दिगो विकास लक्ष्य लागू हुने र सोका लागि देशको प्राथमिकता अनुरूप सबै देशले लक्ष्य प्राप्ति गर्ने कार्य अगाडि बढाइ रहेका छन् ।विश्वका १९३ देशहरूबाट संयुक्त राष्ट्रसंघको महासभाबाट अनुमोदित दिगो विकास लक्ष्यलाई नेपालले पनि मूल आधार बनाएको छ ।यसका लागि दिगो विकासका १७ वटा लक्ष्यहरूमध्ये लक्ष्य १४ मा रहेको पानी मुनिको जीवन बाहेकका १६ वटा लक्ष्यहरू हासिल गर्नका लागि एजेण्डा २०३० लाई पन्ध्रौं योजनामा समाहित गरेको छ ।

दिगो विकासका महत्वकांक्षी लक्ष्यहरू हासिल गर्नका लागि सरकारी क्षेत्रका अतिरिक्त गैरसरकारी र निजी क्षेत्र, सहकारी तथा आम नागरिकलगायत सबै पक्षको सहभागिता आवश्यक छ । आर्थिक, सामाजिक तथा वातावरणसमेत तीन आयाम समावेश रहेको दिगो विकासका लक्ष्य हासिल गर्नका लागि दिगो विकास लक्ष्य आवश्यकता पहिचान, लागत र वित्त आपूर्ति रणनीति प्रतिवेदनअनुरूप वार्षिक रू.२० खर्व २५ अर्ब लगानी गर्नुपर्ने आवश्यकता औंल्याएको छ । सो लगानीमध्ये सार्वजनिक क्षेत्रतर्फ रू.२ खर्ब १८ अर्ब र निजी क्षेत्रतर्फ रू.३ अर्ब ६७ अर्ब गरी वार्षिक रू.५ खर्ब ८५ अर्ब रकम नपुग हुने अनुमान छ । उपलब्ध हुने स्रोतको पनि समझदारीपूर्वक प्रतिफल प्राप्त हुने गरी उपयोग गर्नुपर्ने खाँचो छ । नेपालको सन्दर्भमा अझ तीनै तहका संघीय, प्रदेश र स्थानीय तहका सरकारका कार्यहरू दिगो विकास लक्षित र लक्ष्य कार्यान्वयनमा तादात्म्यता, साझेदारी तथा समन्वयको खाँचो छ ।

दिगो विकास लक्ष्य हासिल गर्ने १५ वर्षे अवधिमध्ये एक तिहाई समय व्यतीत भइसकेको छ । बाँकी समयलाई कार्यान्वयन दशकका रूपमा अगाडि बढाउनु जरूरी रहेको छ । यसका लागि मुलुकमा सुशासन हुनु आवश्यक छ । मुलुकमा स्रोत साधनको सीमितता छ । उपलब्ध स्रोत साधनको न्यायपूर्ण वितरण, उपयोग र सोबाट अधिकतम प्रतिफल प्राप्त हुने व्यवस्था गर्न मुलुकी प्रशासनमा सुशासन अपरिहार्य छ । सुशासनका लागि अनुकूल कानुनी व्यवस्था र संरचना, जवाफदेही पद्धति, दक्ष जनशक्ति, तथ्यमा आधारित अनुगमन मूल्याङ्कन प्रणालीको उपस्थिति रहनुपर्दछ । सोको प्रवर्द्धनमा लेखापरीक्षणको भूमिका अहम् रहन्छ । सार्वजनिक निकायबाट स्वतन्त्र रहने लेखापरीक्षणले सार्वजनिक निकायमा पारदर्शिता र जवाफदेहिता कायम गर्न गराउन निगरानी गर्नाले सुशासनको प्रवर्द्धन हुन्छ । सार्वजनिक स्रोत परिचालनमा मितव्ययिता र कार्यदक्षता तथा निकायको प्रभावकारिता अभिवृद्धि गर्न गरिने कार्यमूलक लेखापरीक्षणबाट उजागर गरिने विषयको कार्यान्वयनले दिगो विकास लक्ष्यको कार्यान्वयनमा अहम् योगदान गर्ने हुन्छ ।

नेपालको संविधानले तीनै तहका सरकारी तथा सार्वजनिक निकायहरूको लेखापरीक्षणको जिम्मेवारी र दायित्व महालेखापरीक्षकलाई प्रदान गरेको छ । सोहीअनुरूप महालेखापरीक्षकले लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ तथा नेपाल सरकारी लेखापरीक्षणमानअनुरूप जोखिममा आधारित लेखापरीक्षणमार्फत् कानुनको पालनामा देखिएका कमीकमजोरी, कारोबारमा देखिएका हानि नोक्सानीसमेतका अनियमितता र स्रोत साधनको समुचित प्रयोग तथा सोबाट अपेक्षित उपलब्धि हासिलका सन्दर्भमा वार्षिक प्रतिवेदन तथा लेखापरीक्षण प्रतिवेदन मार्फत् औंल्याउदै आएको छ ।

महालेखापरीक्षकको कार्यालयले कानुनले तोकेको नियमित विषयका अतिरिक्त आम चासो तथा वर्तमानका सान्दर्भिक विषयहरूमा पनि सीमितताका बावजुद् लेखापरीक्षणलाई केन्द्रित गर्ने गरेको छ । साथै

दिगो विकास लक्ष्य केन्द्रित लेखापरीक्षण पनि गर्दै आइरहेको छ । दिगो विकास लक्ष्य कार्यान्वयनका लागि सरकारको तयारीदेखि लक्ष्यको स्थानीयकरण, यसको अनुगमन र मूल्याङ्कनका लागि आवश्यक पर्ने खण्डिकृत तथ्यांक र सूचनाका विषयमा लेखापरीक्षणमार्फत सुधारका क्षेत्रहरू ईङ्गित गरेको छ । तथापि सुझाउहरूको कार्यान्वयनमा शिथिलताको स्थिति छ ।

कोभिड-१९ का कारण संकुचित आर्थिक गतिविधि र यसवाट शिक्षा, स्वास्थ्य, रोजगारी क्षेत्रमा गम्भीर असर परेको छ । बहुआयामिक गरीबीको दरमा वृद्धि भएको छ । दिगो विकासका लागि गुणस्तरीय शिक्षा, स्वच्छ खानेपानी, उर्जा, पूर्वाधार, लैङ्गिक समानता, गरीबी र भोकमरीको अन्त, असमानताको अन्त, समावेशी संस्कृति, जलवायु परिवर्तन जस्ता आर्थिक, सामाजिक तथा वातावरणीय क्षेत्र र सोसँग अन्तरसम्बन्धित विषयमा विकासका कार्यक्रमहरू संचालन गर्नु जरूरी छ । सोही अनुरूप लेखापरीक्षणका उद्धेश्य र क्षेत्र पनि निर्धारण गरी लेखापरीक्षण कार्य अगाडि बढाउनुपर्ने अवस्था छ।

दिगो विकास लक्ष्यको राष्ट्रिय समीक्षा प्रतिवेदन अनुसार २०१९ मा भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि असल शासन (-२.५ देखि २.५ को स्केलमा रिर्पोट गरिएको) सूचकाङ्क शून्यमा झार्ने लक्ष्य रहे तापनि अझै ऋणात्मक ०.८२ रहेको छ । सुशासनको अभावमा दिगो विकास लक्ष्यहरू प्राप्ति गर्न सकिदैन । तसर्थ तीनै तहका सरकारहरूमा वित्तीय र शासकीय सुशासन हुनु जरूरी छ । सोही सन्दर्भमा दिगो विकास लक्ष्यका सन्दर्भमा लेखापरीक्षण प्रतिवेदनमार्फत दिइएका सुझाउहरू कार्यान्वयन गर्नुपर्दछ । सरकारले मुख्यतः दिगो विकास लक्ष्य कार्यान्वयनका लागि तीनै तहका सरकारको प्रभावकारी तयारी, समन्वय, सहकार्य, र कार्यान्वयन क्षमताको वृद्धि; विकास निर्माणमा आर्थिक, सामाजिक तथा वातावरणीय तीनै आयामको सन्तुलन; लक्ष्यको आन्तरिकीकरण र स्थानीयकरण; कार्यक्रम कार्यान्वयनका लागि उपयुक्त संरचना एवं विधि तथा सोको प्रभावकारी अनुगमन र मूल्याङ्कन व्यवस्था; आवश्यक खण्डिकृत तथ्याङ्क र सूचनाको उपलब्धता; स्रोत साधनको सुनिश्चितता तथा सोको समुचित उपयोग; र लक्ष्य प्राप्तिमा सवै पक्षको सहभागिता सुनिश्चित्ता गर्ने प्रधान विषयहरूको कार्यान्वयनमा अग्रसर हुनुपर्दछ ।

सम्पादक मण्डल

विषय सूची

सि.नं.	शीर्षक	लेखक	पृष्ठ
	नेपाली खण्ड		
१	उपभोक्ता समितिः जन सहभागितामा सम्पादित कार्यको लेखापरीक्षण गर्ने तरिका	श्री जनकराज गौतम	१
२	कोभिड-१९ र लेखापरीक्षण व्यवस्थापन	श्री महेश्वर काफ्ले	९
३	नेपालमा खरिद सम्झौता कार्यान्वयनको अवस्था	श्री घनश्याम पराजुली	१८
४	नेपालको वित्तीय व्यवस्थापन सुधारको श्रृङ्खला र भावी कार्यदिशा	श्री गोपीनाथ मैनाली	३७
५	वित्तीय संघीयतामा स्थानीय तहको आर्थिक सुशासन	डा. दामोदर रेग्मी	४६
६	जनहितमा लेखापरीक्षणको भूमिका	श्री मोहनकुमार पराजुली	५७
७	वित्तीय व्यवहार निगरानी तत्व र नागरिक अपेक्षा	श्री रमेश ढकाल	६७
	English Section		
1.	Faceless Public Auditing: A Future Plan of SAI Nepal	Mr. Ramu Prasad Dotel	७७
2.	Internal Audit: A function to promote Public Accountability	Mr. Dev Bahadur Bohora	८६
3.	Strengthening Governance and the Role of Supreme Audit Institution	Mr. Ram Babu Nepal	९५
4.	Philosophy and Approaches of Social Protection in Nepal	Mr. Shree Kumar Rai	१०५
5.	SDG audits in the Nepalese Context: Some Factors to be Considered	Mr. Satya N. Thapa	११४
6.	Fiscal Federalism in Nepal; Issues and way forward	Ms. Rashmita Simkhada	१२३
7.	Abuse of Authority by Administration: Controversy among Law	Dr. Suman Kumar Regmi	१३०
	कार्यालय गतिविधि		
१	प्रगति विवरण		१३७
	दस्तावेज		
१	Bangkok Declaration 2021		१५९

नेपाली खण्ड

उपभोक्ता समितिबाट सम्पादित कार्यको लेखापरीक्षण

- जनकराज गौतम
पूर्व उपमहालेखापरीक्षक

१. पृष्ठभूमि

सार्वजनिक खर्चको अधिकतम प्रतिफल हासिल गर्न र सार्वजनिक निकायले निर्माण कार्य, मालसामान, परामर्श सेवा तथा अन्य सेवासम्बन्धी आवश्यकताको पूर्ति गर्ने क्रममा खरिद व्यवस्थापन क्षमतामा अभिवृद्धि गरी उत्पादक, बिक्रेता, आपूर्तिकर्ता, निर्माण व्यवसायी, परामर्शदाता वा सेवा प्रदायकलाई बिना भेदभाव सार्वजनिक खरिद प्रक्रियामा सहभागी हुने समान अवसर सुनिश्चित गरी सुशासनको प्रत्याभूति गर्नु जरुरी छ। सार्वजनिक खरिदसम्बन्धी कार्यविधि, कानुनी प्रक्रिया, व्यवस्थापकीय पद्धति तथा निर्णयलाई अझ बढी खुला, पारदर्शी, निष्पक्ष र विश्वसनीय बनाउनका लागि सार्वजनिक खरिद प्रक्रियामा प्रतिस्पर्धा, स्वच्छता, इमान्दारिता, जवाफदेहिता प्रर्वद्धन गरी मितव्ययी तथा विवेकपूर्ण विचारको प्रयोग गरी कार्यान्वयन गर्नुपर्नेछ। साथै, स्थानीयस्तरको कार्यमा स्थानीय उपभोक्ता समितिलाई काम दिनुमा स्थानीय श्रम परिचालन हुने, रोजगारी सृजना भई स्थानीय बेरोजगारी न्यूनीकरण हुने, स्थानीयस्तरमा ज्याला भुक्तानीमार्फत आय आर्जन हुने र काम छिटो सम्पन्न हुने अवधारणा लिइएको छ। निर्माण कार्य र सो सम्बन्धी सेवा सोही स्थानमा बसोबास गर्ने बासिन्दा र त्यस्तो सेवा उपभोग गर्ने समुदाय मात्र रहेको उपभोक्ता समिति वा लाभग्राही समुदायबाट गराउन वा प्राप्त गर्न सकिनेछ। उपभोक्ता समिति भन्नाले निर्माण कार्यबाट प्रत्यक्ष लाभ पाउने सोही स्थानीयस्तरमा बसोवास गरेका लाभग्राही समुदायले कुनै निर्माण कार्यको निर्माण, सञ्चालन, मर्मत सम्भार, सेवा कार्य गर्नको लागि आफूहरु मध्येबाट गठन गरेको समिति हुनुपर्छ ।

सार्वजनिक खरिदका विधिमध्ये उपभोक्ता समितिमार्फत निर्माण कार्य र सोसम्बन्धी सेवा कार्यको लागि रकमको सीमाको आधारमा छनौट गर्नुपर्छ । स्थानीय बासिन्दा र सोको लाभ लिन सक्ने लाभग्राही व्यक्तिहरु उपभोक्ता समिति वा लाभग्राही समुदाय आदिलाई सहभागी गराई, गठन गरिएको उपभोक्ता समितिले निर्माणसम्बन्धी कार्यको सम्झौता गर्ने, विधिको पालना गरी खरिद गर्ने तथा लेखापरीक्षण गर्दा ध्यान दिनुपर्ने महत्वपूर्ण पक्षहरुसमेत प्रस्तुत लेखमा समावेश गरिएको छ। त्यस्तै एउटा सम्भावित मामिला प्रस्तुत गरी जनसहभागितामा सम्पादित कार्यको प्रतिवेदन (म.ले.प.फा.न. ५१४) को स्वीकृत ढाँचामा प्रस्तुत गरिएको फाराममा प्रविष्ट गरिएको छ । यसबाट उपभोक्ता समितिमार्फत कार्य गर्ने गराउने तथा यस सम्बन्धमा चासो राख्नेहरु लाभान्वित हुनेछन भन्ने विश्वास गरिएको छ।

२. उपभोक्ता समितिबाट भएको कार्यको लेखापरीक्षण

उपभोक्ता समितिबाट कार्य गराउने सम्बन्धमा सार्वजनिक खरिद ऐन नियममा स्पष्ट व्यवस्था छ। उपभोक्ता समिति वा लाभग्राही समुदायबाट स्थानीय समुदायबाट परिचालन हुन नसक्ने, जटिल प्रकृतिको मेसिनरी तथा प्रविधिको प्रयोग गर्नुपर्ने योजना, ठूलो परिमाणमा उपकरण प्रयोग गर्नुपर्ने योजना, रु.एक करोड भन्दा बढी रकमको योजना, जनसहभागिता आवश्यक नपर्ने प्रकृतिका योजना, सामान खरिदमा मात्र केन्द्रित योजनालगायतका कार्य गराउन मिल्दैन। सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को दफा ४४ र सार्वजनिक खरिद

नियमावली, २०६४ को नियम ९७ मा उपभोक्ता समिति वा लाभग्राही समुदायबाट काम गराउन सक्ने व्यवस्थाअनुसार सम्पादन भएका कार्यहरुको लेखापरीक्षणमा ध्यान दिने पक्ष वा चेकलिष्ट तयार गर्दा ध्यान दिनुपर्ने केही मुख्य बुँदाहरु देहायबमोजिम प्रस्तुत गरिएको छ।

लेखापरीक्षणमा ध्यान पुऱ्याउनुपर्ने मुख्य पक्ष	
१	**कानुनी आधार** - संस्था दर्ता ऐन, २०३४ को दफा ३ बमोजिम कुनै पनि संस्था विधानसहित दर्ता भएपछि मात्र संस्थालाई कानुनी मान्यता दिन मिल्छ । किनकि समितिहरु स्थायी रुपको भएमा स्थानीयस्तरमा सञ्चालित आयोजनाको कामको लागि स्थायी संयन्त्रमार्फत कार्य हुने भएमा मात्र हस्तान्तरण लिने र उपभोक्ता समितिमार्फत भएको निर्माण कार्यको सञ्चालन, रेखदेख नियन्त्रण र दिगो समेत हुनेछ । तसर्थ, उपभोक्ताको भेलाबाट सक्रिय उपभोक्ता समिति गठन गरी अध्यक्ष, कोषाध्यक्ष, सचिव तथा अन्य सदस्यहरुको चयन गरेका अभिलेख हेर्ने ।
२	**लागत अनुमान** - नियमले तोकेको रु.एक करोडको सीमाभन्दा बढी लागत अनुमान भएको कार्यक्रमको पनि उपभोक्ता समितिमार्फत कार्य गराउन मिल्दैन। नियममा निर्माण कार्य र सोसँग सम्बन्धित सेवा भने रु.एक करोडसम्मको कार्य उपभोक्ता समिति वा लाभग्राही समुदायलाई निवेदन वा प्रस्ताव लिएर कार्य सम्पन्न गर्ने जिम्मा दिन मिल्ने छ । कुल लागत अनुमानमा निर्माण तथा सेवा कार्यको अनुमानित लागत रकम, मूल्य अभिवृद्धि कर, ओभरहेड कन्टिन्जेन्सी रकम र जनसहभागिताको अंशको रकम समावेश गर्नुपर्नेछ । साथै, मूल्य अभिवृद्धि कर तिर्नुपर्ने सामानहरुको प्रयोग हुने भएमा सो व्यहोरा देखिने गरी लागत अनुमानमा अङ्कसमेत समावेश गर्ने । सबै कर समावेश भएको लागतहरु १ करोडभन्दा बढी हुनुहुँदैन।
३.	**टुक्राई खरिद गर्ने** - एउटै लागत अनुमानलाई विभिन्न टुक्रामा विभाजन गरी धरै उपभोक्ता समितिसँग सम्झौता गरी निर्माण कार्य गराएकोमा नियम विपरीत लागत अनुमान टुक्राएको, कार्यको गुणस्तर परीक्षण नभएको आदि कैफियत देख सकिन्छ ।लागत अनुमान टुक्राएको छ छैन हेर्नुपर्दछ।
४	**इकाईगत कार्यमा योगदान** - निर्माण कार्य वा सेवाको प्रकृति, परिमाण, लागत अनुमान, उपभोक्ता समिति वा लाभग्राही समुदायले व्यहोर्ने वा व्यहोर्नुपर्ने रकम, कार्य वा सेवा सम्पन्न गर्नुपर्ने अवधिको किटानको विषयमा सम्झौतबाट जानकारी लिन सकिने । त्यस्तै, साठी लाख रुपैयाँभन्दा बढी लागत अनुमान भएको कार्यमा प्रत्येक कार्य इकाईमा उपभोक्ता समिति वा लाभग्राही समुदायले गर्नुपर्ने योगदान (amount that a user committee should bear) को प्रतिशत र रकम वा सो बराबर (equivalent) मा उल्लेख गर्ने ।
५	**अपूरो गर्ने प्रवृति** - उपभोक्ता समितिमार्फत सञ्चालन हुने स्थानीय आयोजनाको कार्य अधुरो, हिसाब किताबमा अनियमितता, कम गुणस्तरीयता, निर्धारित समयभित्र काम सम्पन्न नहुने र प्रावधान विपरीत कार्यगर्ने प्रवृत्ति देखापरेको कारणहरुमा उपभोक्ता समितिसँग धरौटी राख्ने व्यवस्था नभएको, कालोसूचीमा राख्ने प्रावधान नभएको र क्षतिपूर्ति भराउने व्यवस्था नभएको कारण योजनाको कार्य सम्पन्नताको विषयमा चासो राख्नुपर्छ। तसर्थ, निर्धारित कार्य तालिकाबमोजिम कार्य सम्पन्न गर्न कठिनाइ पर्ने गरेको छ।

६	**ठेक्कामार्फत काम गराएको** - उपभोक्ता समिति वा लाभग्राही समुदायले प्राप्त गरेको कुनै काममा कुनै निर्माण व्यवसायीलाई वा सब-कन्ट्र्याक्टरबाट कार्य गराउने पाइने छैन। जटिल प्रकृतिको काम उपभोक्ता समितिलाई दिएको र यस समितिले ठेक्कामार्फत काम गराएका विगतका केही अनियमित उदाहरण भएकोले आफूले लेखापरीक्षण गर्न लागेको उपभोक्ता समितिले उप-ठेक्कामार्फत कार्य गराएको अवस्थाको यकिन गर्ने ।
७	**सहभागीता र रोजगारी सिर्जना** - सार्वजनिक निकायले सम्बन्धित कार्यको डिजाइन, लागत अनुमान तयार गर्ने, स्वीकृत गर्ने, प्राविधिक सल्लाह दिने, नापजाँच गर्ने, जाँचपास गर्ने (Test and make clearance) र अन्य आवश्यक प्राविधिक सहयोग उपलब्ध गराउने, सुपरिवेक्षण, गुणस्तर नियन्त्रण गर्ने कार्यमा सहयोग पुऱ्याई सुझाव दिनेछ। यसरी निर्माण कार्यको डिजाइन, लागत अनुमान तयार गर्दा सहभागिता र रोजगारी सिर्जना हुनेगरी तयार गरीएको छ छैन हेर्नुपर्दछ।
८	**पेस्कीको व्यवस्था** - कुल बजेटको बढीमा एक तिहाईसम्मको रकम अग्रिम रुपमा पेस्की दिन सक्नेछ। सो रकम पेस्कीको रुपमा उपभोक्ता समितिलाई निकासा दिन सकिने भएकोले सार्वजनिक निकायले त्यसरी दिएको पेस्कीको अन्तिम किस्ता भुक्तानी गर्नु अघि फछ्यौंट गरी सक्नुपर्नेछ ।
९	**कर कट्टी गर्ने** - आयकर ऐन, २०५८ को दफा ८९ मा उपभोक्ता समितिमार्फत काम गराउँदा रु.५० लाखभन्दा बढीको भुक्तानी रकममा १.५ प्रतिशतका दरले कर कट्टी गर्नुपर्ने उल्लेख भएकोले लेखापरीक्षणमा सो पक्षमा ध्यान पुऱ्याउनुपर्नेछ । साथै उक्त कर कट्टी रकम नियमानुसार कर आयको राजस्व खातामा दाखिला गरेको हुनुपर्नेछ ।
१०	**भारी मेसिनको प्रयोग** - नियमावलीमा उपभोक्ता समितिले जिम्मा लिएको काममा ठूला भारी मेसिनको प्रयोग गर्नु परेमा कार्यालयको पूर्व स्वीकृति लिनुपर्ने व्यवस्थाअनुरुप स्वीकृति लिएर मात्र ती सामानको प्रयोग भएको हुनुपर्ने ।
११	**आवश्यकताको सट्टा पहुँचको आधार** - उपभोक्ता समितिमा लागत साझेदारी जुट्न नसक्नु, कार्य सम्पन्नमा प्रतिस्पर्धात्मक क्षमता नहुनु, दक्ष प्राविधिकको अभाव, कामको अनुभवमा कमी रहने गरेको र समुदायको आवश्यकताको साटो पहुँचको आधारमा कार्यक्रमको तर्जुमा हुने गरेको पाइएको छ।
१२	**ढिलासुस्ती** - लागत अनुमान तयार नगर्ने, अनुगमन गर्न मन नलगाउने, उपभोक्ता समितिलाई अनुशिक्षण नगर्ने, अनुगमनको प्रतिवेदन नदिने, प्राविधिकले कागजात बिल भरपाईको समयमा जाँचपास नगर्नाले समयमा नै भुक्तानी नदिने, स्थानीयस्तरका गुनासाहरु स्थानीय सरकारले खासै ध्यान दिएर सुनुवाई नगर्ने ।
१३	**सम्झौतामा ढिलाई** - सुरुमा नै सम्झौता गर्न नजाने तर जब आर्थिक वर्षको अन्त्यमा छोटो प्रक्रियाबाट काम पूरा गर्दा काममा दिगोपना र गुणस्तर नभए तापनि सम्झौता गरेर हतार—हतार कामगर्ने र निर्माण पश्चात मर्मत सम्भार कार्य उपभोक्ता समितिबाट हुन नसकेको पाइएको छ ।
१४	**सञ्चालन वा मर्मत सम्भार** - सम्पन्न निर्माण कार्य वा सेवाको भुक्तानीको शर्त र तरिका (Terms and mode of payment) अध्ययन गरी सम्पन्न निर्माण कार्यको सञ्चालन वा मर्मत सम्भार उपभोक्ता समिति वा लाभग्राही समुदायले लिनुपर्ने ।

१५	**अंश कट्टा गरेर भुक्तानी**- उपभोक्ता समितिलाई निर्माण कार्यको काममा लागत अनुमानमा समावेश भएको मूल्य अभिवृद्धि कर, ओभरहेड कन्टिन्जेन्सी रकम र जनसभागिताको अंश कट्टा गरेर मात्र भुक्तानी दिने व्यवस्था छ । अर्थात्, जनसहभागितमा आधारित कार्यक्रमहरुको अंश देखिने गरी कार्यालयले प्रत्येक उपभोक्ता समितिबाट जनसहभागितामा सम्पादित कार्यको प्रतिवेदन (म.ले.प. फा.न .५१४) तयार गर्ने छ । यस विधिबाट सञ्चालित कार्यक्रमको खर्चको माग आएपछि यो फाराम भरी खर्च लेख्ने र शोधभर्ना दिने कार्य हुनेछ ।
१६	**हस्तान्तरण** - निर्माण सम्पन्न भएपछि रेखदेख, मर्मत सम्भारको जिम्मेवारी तोकी योजना हस्तान्तरण गर्नुपर्ने।
१७	**सेवा शुल्क र कोष** - हस्तान्तरित आयोजनाले सेवाशुल्क तोक्ने, कोष खडा गर्ने, त्यस्तो कोषबाट निर्माण कार्य सञ्चालन र मर्मत सम्भार गर्नुपर्ने।

३. उपभोक्ता समितिसँग सम्झौता रद्द

देहायको अवस्थामा उपभोक्तासँग भएको सम्झौता रद्द हुन सक्ने भएकोले लेखापरीक्षणमा विशेष ध्यान दिनुपर्ने देखिन्छ।

३.१ उपभोक्ता समिति वा लाभग्राही समुदायबाट सञ्चालित हुने निर्माण कार्यमा लोडर, एक्साभेटर, रोलर, डोजर, ग्रेडर बिटुमिन डिस्ट्रीव्युटर, बिटुमिन ब्वाइलर जस्ता हेभी मेसिनहरु प्रयोग गर्न सकिने छैन । तर लागत अनुमान तयार गर्दाको समयमा हेभी मेसिन प्रयोग गर्नुपर्ने जटिल प्रकृतिको कार्य भनी उल्लेख भएको रहेछ भने सम्बन्धित प्राविधिकको सिफारिसमा सार्वजनिक निकायबाट सहमति लिई त्यस्तो मेसिन प्रयोग गर्न सकिनेछ । अन्यथा, हेभी मेसिन प्रयोग गरेको पाइएमा त्यस्तो उपभोक्ता समिति वा लाभग्राही समुदायसँग भएको सम्झौता रद्द गरिनेछ ।

३.२ उपभोक्ता समिति वा लाभग्राही समुदायले पाएको काम आफैले सम्पन्न गर्नुपर्नेछ र कुनै निर्माण व्यवसायी वा सब-कन्ट्रयाक्टरबाट गराउन सकिने छैन (work shall not be sub-contracted) । कुनै कारणवश सो समिति वा समुदाय आफैले समयमा सो काम सम्पन्न गर्न नसक्ने भएमा सो कुराको सूचना सार्वजनिक निकायलाई दिनुपर्नेछ । त्यसरी सूचना प्राप्त भएपछि सार्वजनिक निकायले सो सम्बन्धमा आवश्यक जाँच गरी सो समिति वा समुदायसँग भएको सम्झौता तोडी बाँकी काम ऐन र नियमावलीबमोजिम गराउनुपर्नेछ।

३.३ उपभोक्ता समिति वा लाभग्राही समुदायले प्राप्त गरेको कुनै काममा निर्माण व्यवसायीलाई संलग्न गराइएको पाइएमा सार्वजनिक निकायले उक्त उपभोक्ता समिति वा लाभग्राही समुदायसँग भएको सम्झौता रद्द गरी त्यस्तो उपभोक्ता समिति वा लाभग्राही समुदायलाई भविष्यमा त्यस्तो किसिमको कुनै कामगर्न नदिने अभिलेख राखी सो काम गर्न निर्माण व्यवसायीलाई कालो सूचीमा राख्न सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयमा सिफारिस गर्नुपर्नेछ ।

४. सम्पन्न कार्यको भुक्तानी

उपभोक्ता समिति वा लाभग्राही समुदायले हरेक किस्ताको कामको प्राविधिक मूल्याङ्कन, बिल, भरपाई र खर्च प्रमाणित गर्ने अन्य कागजात त्यस्तो समिति वा समुदायको बैठकबाट अनुमोदन गराई सम्बन्धित सार्वजनिक निकायमा पेस गर्नुपर्नेछ ।

४.१ उपभोक्ता समिति वा लाभग्राही समुदायलाई निर्माण कार्य वा सेवाको काम दिँदा लागत अनुमानमा रहेको मूल्य अभिवृद्धि कर, ओभरहेड कन्टिन्जेन्सी रकम र जनसहभागिताको अंश कट्टा गरेर मात्र (deducting the portion of public participation set forth in the cost estimate) भुक्तानी दिनुपर्नेछ ।

४.२ उपभोक्ता समिति वा लाभग्राही समुदायले आफूले प्रत्येक किस्तामा गरेको खर्चको सूचना सार्वजनिक स्थानमा टाँस गर्नुपर्नेछ (post the information about expenses)। त्यस्तै, आफूले गरेका कामकारबाहीको सम्बन्धमा सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले तोकेको प्रक्रियाबमोजिम निर्धारित अवधिभित्र सामाजिक लेखापरीक्षण गर्नुपर्नेछ ।

४.३ सार्वजनिक निकायले उपभोक्ता समिति वा लाभग्राही समुदायलाई सम्बन्धित कामको लागि प्राविधिक सहयोग उपलब्ध गराउन नसक्ने भएमा सो कामको लागि आवश्यक प्राविधिक जनशक्ति सो समिति वा समुदाय आफैले करारमा नियुक्त गर्न सक्नेछ । त्यसरी नियुक्त गरिएको प्राविधिकलाई दिनुपर्ने पारिश्रमिक सार्वजनिक निकायले कट्टा गरेको कन्टिन्जेन्सीबाट भुक्तानी गर्नुपर्नेछ । तर त्यस्तो पारिश्रमिक लागत अनुमानको तीन प्रतिशतभन्दा बढी हुने छैन ।

५. आयोजना हस्तान्तरण तथा अभिलेख

उपभोक्ता समितिबाट भएको निर्माण कार्य वा आयोजना सम्पन्न भएपछि देहायबमोजिम उपभोक्ता समिति लाई हस्तान्तरण गरी अभिलेख राख्नुपर्दछ।

५.१ निर्माण कार्य सम्पन्न भएपछि सार्वजनिक निकायले सोको रेखदेख, मर्मत सम्भार गर्ने जिम्मेवारी समेत तोकी आयोजनाको स्वामित्व उपभोक्ता समिति वा लाभग्राही समुदायलाई नै हस्तान्तरण गर्नुपर्नेछ। उपभोक्ता समिति वा लाभग्राही समुदायले हस्तान्तरित आयोजनाको सेवा उपयोग गरेबापत उपभोक्ताले तिर्नुपर्ने सेवा शुल्क तोक्न सक्नेछ र त्यस्तो शुल्क जम्मा गर्ने कुनै कोष खडा गरी सोही कोषबाट त्यस्तो निर्माण कार्य सञ्चालन तथा मर्मत सम्भार गर्नुपर्नेछ ।

५.२ उपभोक्ता समिति वा लाभग्राही समुदायले आफूले प्राप्त गरेको कुनै रकम दुरुपयोग गरेको पाइएमा सम्बन्धित सार्वजनिक निकायले छानबिन गरी त्यस्तो रकम उपभोक्ता समितिका पदाधिकारीहरुबाट दामासाहीले सरकारी बाँकी सरह असुल उपर गर्नुपर्नेछ । त्यस्तो रकम असुल उपर गर्ने कार्यमा त्यस्तो निकायलाई सहयोग पुऱ्याउनु सम्बन्धित प्रमुख जिल्ला अधिकारीको कर्तव्य हुनेछ ।

५.३ उपभोक्ता समिति वा लाभग्राही समुदायले निर्माण कार्य सम्पन्न गरीसकेपछि सम्बन्धित सार्वजनिक निकायले खटाएको प्राविधिक कर्मचारीबाट त्यस्तो कामको जाँचपास गराई त्यस्तो निकायबाट प्राप्त रकम र जनसहभागिताबाट व्यहोरिएको श्रम, नगद वा जिन्सी (labor, cash or in-kind) समेत कुल खर्चको विवरण सो निकायमा पेस गर्नु पर्नेछ । सम्बन्धित सार्वजनिक निकायले त्यसरी प्राप्त भएको विवरण तथा

उक्त निर्माण कार्यको सर्भे, डिजाइन, लागत अनुमान, सुपरिवेक्षण र कार्यसम्पादन गर्ने व्यक्ति तथा पदाधिकारीको नाम र पद समेत खुल्ने गरी कार्य सम्पन्न प्रतिवेदन तयार गरी अभिलेख राख्नुपर्नेछ ।

६. उपभोक्ता समितिमार्फत भएको/हुने कार्यको मामिला अध्ययन

ग्रामीण खानेपानी कार्यक्रमअन्तर्गत ग्रामीणस्तरमा खानेपानी आयोजनाहरुको निर्माण तथा सेवा सञ्चालन भएपछि मिति २०७५।५।२५ मा सामाजिक सेवा खानेपानी उपभोक्ता समिति, सिन्धुली गठन भई सोही मितिमा संस्था दर्ता ऐन, २०३४ अनुसार दर्ता भएको रहेछ । निर्माण कार्यको लागि भएको लागत अनुमानमा मूल्य अभिवृद्धि कर, ओभरहेड कन्टिन्जेन्सी रकम र जन-सहभागिताको अंशसमेत रु.४५ लाख १५ हजार भएको पाइयो । लागत अनुमान रकममध्ये रु.३ लाख,१५ हजार अनुदानको रुपमा उक्त उपभोक्ता समितिलाई सरसफाई सामुदायिक संस्थाले दिने प्रतिबद्धता जनाएको रहेछ । ग्रामीण खानेपानी कार्यक्रमको सूचनामा उपभोक्ता समितिका तर्फबाट व्यहोर्नु पर्ने रकममा कुल प्राविधिकबाट प्रमाणित भएको यथार्थ खर्चको २५ प्रतिशत उल्लेख भएको रहेछ । सामाजिक सेवा खानेपानी उपभोक्ता समितिबाट प्राप्त भएको निवेदनको आधारमा ग्रामीण खानेपानी कार्यक्रम र सामाजिक सेवा खानेपानी उपभोक्तासँग भएको सम्झौताको कुल रकम रु.४५ लाख १५ हजारमा मिति २०७६ मार्ग १२ गते सम्झौता गरेको पाइयो। यस कार्यको लागत अनुमान संक्षेपमा यस्तो देखियोः

परिमाण	परिमाण	दर रु.	रकम रु.हजारमा
निर्माण सामग्री तथा वस्तु	३००० घ.मि.	१,	३०,००
ज्याला तथा श्रम	८०० जना	१.२	९,६०
प्रत्यक्ष तथा अप्रत्यक्ष खर्च	-	-	५,५५
जम्मा लागत अनुमानको रकम रु.			४५,१५

उक्त सम्झौताबमोजिम २०७६ मार्ग २१ गतेदेखि कार्य प्रारम्भ भएको पाइयो। सम्झौताका शर्तमा पेस्कीसमेत जम्मा तीन किस्तामा भुक्तानी दिने, उपभोक्ता समितिले कार्य भएको विवरण पेस गर्ने, कार्यालयले कामको प्राविधिक मूल्याङ्कन, बिल, भरपाई, खर्चको जाँच र प्रमाणित गरी भुक्तानी गर्ने उल्लेख भएको, २०७७ जेष्ठ मसान्तसम्ममा कार्य सम्पन्न प्रतिवेदन तयार गरी पेस गर्ने सम्झौता भएको रहेछ ।

सम्झौताबमोजिम उपभोक्ता समितिबाट पेस भएको अन्तिम बिलमा उल्लेख भएअनुसार १०० प्रतिशत कार्य सम्पन्न भएको उल्लेख थियो । अन्तिम विल भएको कारण उक्त विलको गहिरो गरी आन्तरिक जाँच गर्दा भुक्तानीको क्रममा निर्माण सामग्री र ज्यालातर्फ ९० प्रतिशत कार्यमात्र इन्जिनियरबाट प्रमाणित भएको पाइयो । उक्त समितिले नेपाल बैङ्क लि. सिन्धुलीमा खाता खोलेको रहेछ । तर, मिति २०७७ असार १२ गते कार्य सम्पन्न प्रतिवेदन पेस गरी अन्तिम भुक्तानी भने मिति २०७७।३।१८ भए तापनि रु.१ लाख २५ हजार भने आगामी वर्ष मात्र भुक्तानी गर्ने उल्लेख छ । माथिका तथ्यको जानकारी राखी अब अन्तिम बिलको आधारमा भुक्तानी गर्नु अघि निम्न बुँदा मनन गर्नुहोसः‘

(क) लागत अनुमान रकममध्ये रु. ३ लाख १५ हजार अनुदानको रुपमा उक्त उपभोक्ता समितिलाई सरसफाई सामुदायिक संस्थाबाट प्राप्त रकम उपभोक्ता समितिले व्यहोर्ने रकममा समावेश गरिने निर्णय भएको रहेछ ।

(ख) पेस्कीको लागि उक्त उपभोक्ता समितिबाट रु.१५ लाख ५ हजार माग भएकोमा उक्त रकम समितिलाई उपलब्ध गराएको ।

(ग) जनसहभागिताबाट व्यहोरिएको वास्तविक खर्चको अंशको विभाजनमा जिन्सी २५ प्रतिशत, श्रममा ५५ प्रतिशत र नगद २० प्रतिशत रहेछ ।

(घ) माथि उल्लिखित समस्या र थप जानकारी समेतको आधारमा जनसहभागितामा सम्पादित कार्यको प्रतिवेदन म.ले.प.फा.नं. ५१४ निम्नानुसार तयार भएको छ ।

७. मामिलाको समाधान

यसै लेख साथ संलग्न ढाँचामा मामिलाको समाधान प्रस्तुत छः

संघः प्रदेशः स्थानीय तहः **मन्त्रालयः विभागः कार्यालयः** **कार्यालय कोड नम्बर**

जनसहभागितामा सम्पादित कार्यको प्रतिवेदन म.ले.प.फा.न ५१४ (रु हजारमा)

कार्यालयको नाम-ग्रामीण खानेपानी कार्यक्रम उपभोग्ता समिति वा गैससको नाम-सामाजिक सेवा खानेपानी उपभोक्ता समिति समिति गठन मिति-२०७५-०५-२५ संस्था वा समिति दर्ता मिति- बैङ्क खाता नम्बर-	कार्यक्रमको लागत रकम रु.४५,१५ अनुदान प्राप्त रु. ३,१५ हजार जनसहभागिता रकम रु. १०,३० अन्य लागत सहभागिता रु. .... कार्यारम्भ आदेश मिति- २०७६ मार्ग २१ गते कार्य सम्पन्न गर्नु पर्ने मिति-२०७७ जेष्ठ मसान्त सम्म कार्य सम्पन्न भएको मिति-२०७७ असार १२ गते	प्रतिवेदन नम्बर-३ प्रतिवेदन मिति-२०७७-०३-१८ प्राविधिक मुल्याङ्कन बमोजिमको रकम रु.४१,१९ यो प्रतिवेदनको रकम रु.४१,१९ अघिल्लो अवधिसम्मको भुक्तानी रकम रु.१५,०५ भुक्तानी मिति २०७७-०३-१८ भुक्तानी दिन बाँकी रकमः रु.१ लाख २५ हजार

(रकम रु हजारमा)

क स	जन सहभागिता सम्बन्धी काम	एकाई	लागत अनुमान बमोजिम			प्राविधिक मुल्याङ्कन बमोजिम			जनसहभागिताबाट भएको काम			खुद भुक्तानी गर्नु पर्ने रकम		
			परिमाण	दर	जम्मा रु.	परिमाण	दर	जम्मा रु.	परिमाण	दर	जम्मा रु.	परिमाण	दर	जम्मा रु.
१	निर्माण सामाग्री		३०००	१,०००	३०,००	२७,००	१०००	२७,००	६,७५	१,०००	६,७५	२०,२५	१,०००	२०,२५
२	ज्याला		८००	१२,००	९,६०	७२०	१२००	८,६४	१,८०	१२,००	२,१६	५,४०	१,२००	६,४८
३	प्रत्यक्ष तथा अप्रत्यक्ष खर्च		.....		५,५५			५,५५			१,३९			४,१६
	जम्मा रु.				**४५,१५**			**४१,१९**			**१०,३०**			**३०,८९**

द्रष्टव्यः अन्तिम बिल अनुसार भुक्तानी दिनुपर्ने ४१,१९ जनसहभागिताको अंश कटाउने (-)१०,३० पेस्की लिएको रकम कटाउने (-) १५,०५ खुद भुक्तानी दिनुपर्ने १५,८४ आगामी वर्ष भुक्तानी दिने १,२५ खुद भुक्तानी भएको रकम १३,५९

तयार गर्नेको दस्तखत रुजु गर्ने प्राविधिकको दस्तखत प्रमाणित गर्नेको दस्तखत

नाम- नाम- नाम-

मिति- मिति मिति-

सन्दर्भ सामग्री

- सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३
- सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४
- दैनिक पत्र—पत्रिका
- नेपाल सरकारको नयाँ लेखा ढाँचा, २०७६

कोभिड-१९ मा लेखापरीक्षणको व्यवस्थापन

महेश्वर काफ्ले
नायब महालेखापरीक्षक

१. लेखापरीक्षण

सार्वजनिक आयव्ययको उद्देश्यमूलक उपयोगको विश्वसनीयता अभिवृद्धि गर्ने सन्दर्भमा आर्थिक कारोबारको लेखा राख्ने तथा जाँच एवं परीक्षण गर्ने कार्य सरकारी लेखापरीक्षण हो । आर्थिक प्रशासनमा स्वच्छता एवं उद्देश्यमूलक उपयोगका लागि प्रचलित ऐन नियम, मानदण्ड र असल अभ्यासका आधारमा लेखा राख्ने तथा लेखापरीक्षण गर्नुपर्ने हुन्छ । सरकारी आर्थिक कारोबारमा कैफियतरहित अवस्थाको वातावरण बनाउनु तथा नियमित रुपमा लेखापरीक्षणको सुनिश्चितता गर्दै लेखापरीक्षणबाट देखिएका व्यहोराहरुलाई समयमा फस्यौंट तथा सम्परीक्षण गर्नु गराउनुपर्ने व्यवस्था वित्तीय सुशासनका अवयवहरु हुन् । 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 कमि 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 । लेखापरीक्षण व्यवस्थापन सम्बन्धमा महालेखापरीक्षकज्यूबाट स्वीकृत वार्षिक लेखापरीक्षण योजनाले निर्देशित गरेको हुन्छ । आर्थिक वर्ष २०७६।७७ को लेखापरीक्षण सम्बन्धमा मन्त्रालयगत, कार्यालयगत लेखापरीक्षण योजना तर्जुमा गर्ने, जोखिम विश्लेषण गर्ने, उच्च जोखिम भएका निकायमा लेखापरीक्षण केन्द्रित गर्ने, स्थलगत लेखापरीक्षण र दूर लेखापरीक्षणका माध्यमबाट लेखापरीक्षण सम्पन्न गर्ने, लेखापरीक्षणमा प्रक्रियागत, नतिजामा आधारित र समस्या केन्द्रित लेखापरीक्षण पद्धति अवलम्बन गर्ने आदि व्यवस्था गरिएको छ । आर्थिक वर्ष २०७६।७७ मा संघीय कार्यालय ३१५४, संस्थान समिति ५४९, प्रदेश कार्यालय ११०० र स्थानीय तह ७५३ समेत ५५५६ कार्यालयको वित्तीय र परिपालनाको लेखापरीक्षण, ३३ विषयको कार्यमूलमक लेखापरीक्षण, १ विषयको वातावरणीय लेखापरीक्षण, २ विषयको सूचना प्रविधिको लेखापरीक्षण, २ विषयको विशेष लेखापरीक्षण, ३९ सार्वजनिक संस्थानको लेखापरीक्षण गर्नुपर्ने व्यहोरा वार्षिक लेखापरीक्षण योजनामा उल्लेख छ ।

२. लेखापरीक्षण रणनीति

वार्षिक लेखापरीक्षण योजना अनुसार लेखापरीक्षण गर्नुपर्ने सबै निकायको लेखापरीक्षण गरी गुणस्तरीय प्रतिवेदन तयार गर्ने सम्बन्धमा अपनाइएको मुख्य रणनीति (क) जोखिम विश्लेषण गर्ने, वर्गीकरण गर्ने र बढी जोखिम भएका निकायको लेखापरीक्षणमा उपलब्ध स्रोत साधन परिचालन गर्ने (ख) स्थलगत लेखापरीक्षणमा जोड दिने, कार्यक्रम आयोजना तथा परियोजना सञ्चालनको प्रगति स्थिति सम्बन्धमा स्थलगत निरीक्षण गर्ने (ग) मध्यम र न्यून जोखिम भएका निकायको लेखापरीक्षण दूरलेखापरीक्षण विधिबाट सम्पन्न गर्न सकिने (घ) लेखापरीक्षणको सबै चरणमा उच्चतहबाट सुपरिवेक्षण, अनुगमन गरी निर्देशन दिने (ङ) लेखापरीक्षण

प्रतिवेदन जारी पूर्व र पश्चात गुणस्तर नियन्त्रण र आश्वस्तताको पुनरावलोकन गर्ने आदि रहेका थिए । लेखापरीक्षण पद्धति अवलम्बन गर्ने सम्बन्धमा आर्थिक कारोबार र सोसँग सम्बन्धित क्रियाकलापको एक एक गरी वा बीच बीचमा छड्के गरी वा केही प्रतिशतमात्र परीक्षण गर्ने गरी लेखापरीक्षणको तरिका, क्षेत्र, अवधि तोकी अन्तिम लेखापरीक्षण गर्ने, त्यसबाट प्राप्त तथ्य दर्शाउने, जोखिम मूल्याङ्कनअनुसार परीक्षण गर्ने, सक्षम पर्याप्त र सान्दर्भिक प्रमाण सङ्कलन गर्ने व्यवस्था मिलाइएको थियो । प्रमाण सङ्कलन तथा विश्लेषण गर्ने सम्बन्धमा नियन्त्रण परीक्षण (Test of control) विश्लेषणात्मक कार्यविधि (Analytical procedure) , विस्तृत विवरणको परीक्षण (Test of Details) सम्बन्धी कार्यविधि अवलम्बन गरिने उल्लेख छ । लेखापरीक्षण व्यवस्थापन कार्यनीतिअनुसार वार्षिक, मन्त्रालयगत र कार्यालयगत लेखापरीक्षण योजना तर्जुमा गर्ने, मानदण्ड र असल अभ्यासको पालना गर्ने, क्षमता र अनुभवको आधारमा जनशक्ति परिचालन गर्ने, कर्मचारीको क्षमता विकास गर्ने, लेखापरीक्षणको प्रत्येक चरणमा सुपरिवेक्षण र गुणस्तर नियन्त्रण गर्ने, सरोकारवालाको सम्बन्ध र सञ्चारमा जोड दिने, जटिल एवं विशेष लेखापरीक्षणमा बिज्ञको संलग्नता गराउने, लेखापरीक्षणमा सहभागिता अभिवृद्धि गर्ने, गुणस्तर आश्वस्तता पुनरावलोकनमा जोड दिने जस्ता कार्य व्यबस्थित गर्ने रणनीति अवलम्बन गरिएको थियो ।

३. कोभिड-१९ र लेखापरीक्षण व्यवस्थापन

चीनको बुहानमा सन् २०१९ को डिसेम्बर (वि.सं. २०७६ मार्ग) मा देखिएको कोभिड-१९ को महामारी विश्वभरि फैलँदै थियो, नेपालमा वि.सं. २०७६ को माघतिर प्रथम केस देखियो । त्यतिबेला नेपालमा कोभिड१९ संक्रमण भए नभएको जांच्ने ल्याव थिएन। प्रथम केसको स्याम्पल परीक्षणका लागि हङ्कङ पठाउनु परेको थियो । फागुन अन्तिमतिर तथा चैत्रको पहिलो हप्तातिर यस्तो केस ४,५ जनामा देखियो भने २०७६ चैत्रको ११ गते देखि लकडाउन नै गर्नुपर्ने अवस्था आयो । यस्तो लकडाउन २०७७ जेष्ठ मसान्तसम्म कायम रहयो । आषाढ १ गतेबाट लकडाउनमा खुकुलोपना तथा कार्यालयहरु खुलेको अवस्था थियो तर कोभिड-१९ को प्रभाव यथावत रहेको, कार्यालयका केही कर्मचारी समेत संक्रमित भएका तथा अन्य कार्यालयमा आवत जावत गर्न सहज वातावरण नरहेको अवस्था थियो ।सामान्य अवस्थामा महालेखापरीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदन चैत्र मसान्तभित्र पेस गरी आषाढ मसान्तभित्र वार्षिक लेखापरीक्षण योजना स्वीकृत गरी वार्षिक कार्यतालिका पठाउने र श्रावणको दोस्रो/तेस्रो साताबाट लेखापरीक्षण टोली परिचालन हुने गरेकोमा प्रतिवेदन २०७७ आषाढमा मात्र पेस गरियो। यही परिवेश आर्थिक वर्ष २०७६।७७ को लेखापरीक्षणका लागि वार्षिक लेखापरीक्षण योजना २०७७ भाद्रमा स्वीकृत वार्षिक लेखापरीक्षण योजनाअनुसार प्रथम चरण (आश्विनदेखि पौष) मा उपत्यकाभित्रका कार्यालय, दोस्रो चरण (माघदेखि फागुन) मा तराईका जिल्लाका साथै पहाडका केही जिल्ला र तेस्रो चरण (चैत्रदेखि वैशाख) मा हिमाली जिल्लाका साथै बाँकी पहाडी जिल्लामा लेखापरीक्षण गर्ने व्यवस्था मिलाइएको भए पनि २०७७ मंसीर १५ बाट मात्र लेखापरीक्षण शुरु भएको थियो । कोभिड-१९ को संक्रमण समेत केही कम हुँदै गएकोले लेखापरीक्षण व्यवस्थापनसमेत वार्षिक योजनाअनुसार भइरहेको थियो भने स्थानीय तहतर्फ प्रदेश महानिर्देशनालयबाट आवश्यकतानुसार हिमाल, पहाड, तराई सबै जिल्लामा लेखापरीक्षण टोली परिचालन भएको थियो। लेखापरीक्षण टोली जिल्लामा जाने आउने क्रम भइरहेको थियो। यसै सन्दर्भमा तेश्रो चरणको लेखापरीक्षणका लागि २०७८ वैशाख महिनामा बझाङदेखि झापासम्म ७० टोली खटिएका थिए। टोली खटिएकै अवस्थामा वैशाख पहिलो दोस्रो हप्तादेखि कोभिड संक्रमण दर बढ्दै जान थालेकोले विभिन्न जिल्लामा

निषेधाज्ञा जारी गरेको अवस्था थियो । यस्तो कठिन अवस्था र जिल्लामा टोली खटिइसकेको कारण असहज परिस्थितिमा समेत केही जिल्लाहरुबाहेक वार्षिक लेखापरीक्षण योजनाअनुसार लेखापरीक्षण सम्पन्न भएको छ।

४. कोभिड-१९ को महामारीमा लेखापरीक्षण व्यवस्थापनका केही अनुभवहरु

कोभिड-१९ को संक्रमणको दर बढ्दै गएकोले काठमाडौँमा २०७८ वैशाख १६ देखि पुनः लकडाउन गर्नुपर्ने अवस्था आयो । यो पटक काठमाडौँमा लकडाउन शुरु हुँदा बझाङदेखि झापासम्म ७० लेखापरीक्षण टोलीमा करिब २५० जना कर्मचारीहरु स्थलगत लेखापरीक्षणमा रहनु भएको थियो भने करिब १५ जिल्लामा लकडाउन भइसकेको थियो र यो संख्या बढ्ने क्रममा रहेको थियो । जेष्ठको पहिलो हप्तासम्ममा ७५ जिल्लामा लकडाउन भएको थियो । लेखापरीक्षणमा कर्मचारी खटिई सकेको, जिल्ला जिल्लामा लकडाउनको अवस्था रहेको, अख्तियारीबमोजिम लेखापरीक्षण गर्नुपर्ने अवस्था आदिको संयोजन गर्ने कार्य निकै चुनौतीपूर्ण थियो । यस्तो कठिन अवस्थामा जिल्लामा खटिएका लेखापरीक्षण टोलीहरुसँग निरन्तर सम्पर्क गर्ने, काममा सहजीकरण गर्ने, निर्देशन तथा समन्वय गर्ने लगायतका कार्य गर्नुपर्ने आवश्यकता थियो । यसै सन्दर्भमा, लेखापरीक्षण टोलीहरुसँग भएको निरन्तर सम्पर्क, सम्बाद तथा अनुभवहरुको संगालो देहायबमोजिम रहेको छः

४.१. बझाङ जिल्लामा खटिएको २ टोलीमध्ये एकजनालाई सामान्य ज्वरो आउने, खोकी लाग्ने, थकान महसुस हुने जस्ता कोभिड-१९ को लक्षण देखिएपछि पीसीआर परीक्षण गराउँदा रिर्पोट पोजेटिभ देखियो । टोलीका अन्य सदस्यलाई भने संक्रमण देखिएन । रिर्पोट पाजेटिभ देखिएका कर्मचारीको बझाङमै १२ दिन आइसोलेसनमा बसेपछि नेगेटिभ रिर्पोट आयो ।

४.२. बैतडी जिल्लामा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको लेखापरीक्षणमा खटिएको टोली बैतडी जिल्लाको लेखापरीक्षण सम्पन्न गरी बाँके जिल्लाको पूर्वाधार क्षेत्रको लेखापरीक्षणमा जानुपर्ने गरी लेखापरीक्षण अख्तियारी दिइएको थियो। तर, बाँके जिल्लामा लकडाउन र संक्रमणको दर उच्च भएकोले बाँके जिल्लामा काम गर्ने अवस्था नभएकोले बैतडीको काम सम्पन्न गरी टोली काठमाडौँ फर्कियो । काठमाडौँ फर्केपछि टोलीका एक सदस्यलाई कोभिड-१९ संक्रमण देखियो ।

४.३. अछाम र बाजुरा जिल्लाको स्थानीय तहको लेखापरीक्षणका लागि खटिएको टोलीलाई सामान्य ज्वरो आउने, खोकी लाग्ने, थकान महसुस हुने जस्ता कोभिड-१९ को लक्षण देखिएपनि पीसीआर परीक्षण नगराई केही दिन आइसोलेसनमा बसी तोकिएको जिम्मेवारी पूरा गरी टोली काठमाडौँ फर्किएको थियो ।

४.४. हुम्ला जिल्लामा संघ प्रदेश र स्थानीय तहको लेखापरीक्षणका लागि २ टोली खटिएको थियो । टोलीले खाना खाने होटलमा संगै खाना खाने एक कर्मचारीलाई कोभिड-१९ पोजेटिभ देखिएपछि टोली ७ दिन क्वारेन्टाइनमा बसेपछि बाँकी काम सम्पन्न गरी टोली काठमाडौँ फर्कियो । टोली काठमाडौँ फर्किएपछि टोलीका एक सदस्यलाई कोभिड-१९ पोजेटिभ देखियो ।

४.५. मुगु जिल्लामा संघ प्रदेश र स्थानीय तहको लेखापरीक्षणका लागि टोली खटिएको थियो । खटिएका निर्देशक केही दिनपछि मुगु जाने भ्रमण आदेश स्वीकृत भइसकेकोमा निषेधाज्ञा शुरु भएको र आन्तरिक उडान बन्द भएकोले खटिएको स्थानमा जान सक्नु भएन । लेखापरीक्षण अधिकारी र अधीक्षकको

टोलीले प्रदेश कार्यालयको लेखापरीक्षण गरिरहेको थियो, कार्यालयबाट स्थानीय तहको लेखापरीक्षण गर्न जुम्लामा खटिएका निर्देशकलाई जिम्वेवारी थप गरियो, तर मुगुका प्रमुख जिल्ला अधिकारीले कोभिड-१९ को संक्रमण बढेको र निषेधाज्ञाको अवस्था रहेकोले मुगु जिल्ला प्रवेशका लागि पीसीआर परीक्षण गरी नेगेटिभ रिर्पोट आउनुपर्ने अनुरोध गरेबमोजिम जुम्लाको टोली मुगु जान सक्ने अवस्था भएन ।

४.६. जुम्ला जिल्लामा २ टोली खटिएको थियो । स्थानीय तहको लेखापरीक्षणका लागि एउटा टोली सिंजा क्षेत्रमा र अर्को टोली पातरासी गुठीचौर क्षेत्रमा खटिएको थियो । दुवै टोलीले स्थानीय तहको लेखापरीक्षण गर्दागर्दै सँगै बसेर लेखापरीक्षण गराएका प्रमुख प्रशासकीय अधिकृत, लेखा अधिकृत, भण्डार सहायकलाई कोरोना संक्रमण भएपछि सो स्थानीय तहको लेखापरीक्षण स्थगित गरी अर्को स्थानीय तहको लेखापरीक्षण शुरु गर्नुपर्ने अवस्था भयो। सामान्यतया स्वास्थ्य मापदण्डअनुसार कन्टयाक्ट ट्रेसिङमा परेपछि कम्तीमा ५ दिन आइसोलेसनमा बसी पीसीआर परीक्षण गरी नेगेटिभ रिर्पोट आएपछि मात्र अर्को लेखापरीक्षण कार्य शुरु गर्नुपर्नेमा कोभिड-१९ को लक्षण नदेखिएको आधारमा मात्र लेखापरीक्षणको जिम्मेवारी पूरा गर्नुपर्ने बाध्यताअनुसार लेखापरीक्षण कार्यलाई निरन्तरता दिनुपरेको थियो ।

४.७. डोल्पा जिल्लामा खटिएको टोलीका लेखापरीक्षण अधीक्षकलाई सामान्य ज्वरो खोकी र श्वासप्रश्वासमा समस्या देखिएपछि डोल्पा अस्पतालमा भर्ना गर्नुपर्ने अवस्था आयो । अस्पतालमा एन्टिजेन परीक्षण गराउँदा कोभिड पोजेटिभ देखियो । अक्सिजन लेभल घटेर ६०/६५ मा आएकोले निरन्तर अक्सिजन दिनुपर्ने अवस्थामा अस्पतालमा अक्सिजनको २ सिलिण्डरमात्र मौज्दात रहेको तथा बिरामीको अवस्था कमजोर रहेका कारण तुरुन्त सुविधासम्पन्न अस्पतालमा लानुपर्ने सिफारिसका कारण पनि बिरामीलाई काठमाडौं ल्याउनुपर्ने अवस्था भयो । लेखापरीक्षण टोली, डोल्पाका प्रमुख जिल्ला अधिकारी, मेडिकल सुपरिटेन्डेन्ट, हेलिकोप्टर सेवा प्रदायकसँगको निरन्तर समन्वयमा भोलिपल्ट नै बिरामीलाई काठमाडौं ल्याउने तयारी भयो । तर, भोलिपल्ट प्रतिकूल मौसमका कारण हेलिकोप्टर डोल्पा जान सकेन। बिरामीको अवस्था कमजोर, अक्सिजनको जादै न्यून मौज्दात, पर्याप्त आवश्यक औषधिको कमीको अवस्थामा टेलिफोनबाट बिरामी र लेखापरीक्षण टोलीलाई सान्तन्वा दिनेबाहेक अरु काम हुन सकेन। पर्सीपल्ट मौसममा अलि सुधार भएपछि हेलिकोप्टरबाट बिरामीलाई काठमाडौं ल्याउन सफल भइयो। काठमाडौं ल्याएपछि बिरामीलाई पाटन अस्पतालमा भर्ना गर्ने गरी व्यवस्था मिलाएअनुसार काठमाडौं एयरपोर्टबाट एम्बुलेन्समा बिरामीलाई पाटन अस्पताल पुऱ्याइयो तर पाटन अस्पतालले बेड नभएको तथा अक्सिजन मौज्दात नभएकोले बिरामी भर्ना गर्न नसक्ने जानकारी दिएपछि टेकु अस्पताल लगियो । टेकु अस्पतालमा पनि पाटन अस्पतालको जस्तै अवस्था विद्यमान रहेको भए तापनि विशेष अनुरोधमा आपत्कालीन बेड तयार गरी भर्ना गरियो । चारदिन आईसीयूसहित करिब १५ दिनको अस्पतालको उपचारपछि बिरामीलाई सन्चो भई अस्पतालबाट डिस्चार्ज भयो ।

४.८. सुर्खेत जिल्लामा सुरक्षा र संवैधानिक निकायको लेखापरीक्षणमा खटिएको टोली सुर्खेतको काम सकेर बर्दिया जिल्लाको सुरक्षा र संवैधानिक निकायको लेखापरीक्षणमा जानुपर्ने थियो। तर बर्दिया जिल्लामा लकडाउनको अवस्था र लेखापरीक्षण गराउने निकायका कर्मचारीहरु संक्रमणमा रहेको जानकारी अनुसार बर्दिया जान नसकि काठमाडौं फर्कियो। टोली काठमाडौं फर्केपछि टोलीका २ सदस्यलाई कोभिड-१९ पोजेटिभ देखियो ।

४.९. बर्दिया जिल्लामा स्थानीय तहको लेखापरीक्षणका लागि खटिएको लेखापरीक्षण टोलीले लेखापरीक्षण गरेका ३ स्थानीय तहमा लेखापरीक्षण गरिसकेपछी लेखापरीक्षण गराउने कर्मचारीहरुलाई कोभिड-१९ पोजेटिभ देखिएको र लेखापरीक्षण गर्न बांकी रहेका स्थानीय तहका कर्मचारीलाई समेत कोभिड संक्रमण देखिएकोले लेखापरीक्षण गराउन नसक्ने तथा टोलीका सदस्यहरुलाई समेत समान्य खोकी हल्का ज्वरो देखिएकोले बाँकी लेखापरीक्षण स्थगित गरी काठमाडौँ फर्कियो। काठमाडौँ आई पीसीआर गराउँदा टोलीका एक सदस्यलाई कोभिड-१९ पोजेटिभ देखियो ।

४.१०. बाँके जिल्लामा स्थानीय तहको लेखापरीक्षणका लागि खटिएको लेखापरीक्षण टोलीले जिल्लाभर निषेधाज्ञाको अवस्था र सबैभन्दा बढी संक्रमणको दर रहेको अवस्थामा समेत जिम्मेवारीअनुसारको काम सम्पन्न गरी फर्केको छ ।

४.११. दाङ जिल्लामा सुरक्षा र संवैधानिक निकायको लेखापरीक्षणमा खटिएको टोली दाङको काम सकेर बाँके जिल्लाको सुरक्षा र संवैधानिक निकायको लेखापरीक्षणमा जानुपर्ने थियो । तर बाँके जिल्लामा लकडाउनको अवस्था र लेखापरीक्षण गराउने निकायका कर्मचारीहरु संक्रमणमा रहेको जानकारीअनुसार बाँके जान नसकी काठमाडौँ फर्कियो ।

४.१२. रोल्पा र प्युठान जिल्लामा स्थानीय तहको लेखापरीक्षणका लागि खटिएको टोली रोल्पा जिल्लाको काम सकेर प्युठान जिल्लामा पुगेपछि टोलीका सदस्यहरुलाई सामान्य ज्वरो, खोकी भए पनि पीसीआर परीक्षण नगरी नियमित काम गरिरहेको अवस्थामा पीसीआर परीक्षण गराउन निर्देशन दिँदा पीसीआर परीक्षणबाट रिर्पोट पोजेटिभ आयो भने बस्न खान र काम गर्न अप्ठेरो पर्ने भनी पीसीआर परीक्षण नगराई असहज परिस्थितिमा समेत जिम्वेवारीअनुसारको काम सम्पन्न गरी काठमाडौँ फर्केको थियो ।

४.१३. पाल्पा जिल्लामा स्थानीय तहको लेखापरीक्षणमा खटिएको लेखापरीक्षण टोलीका सदस्यहरुलाई सामान्य ज्वरो खोकी देखिए पनि निरन्तर काम गरिरहेका थिए । त्यस्तो अवस्थामा पीसीआर परीक्षण गराउन निर्देशन दिएकोमा पीसीआर परीक्षणबाट रिर्पोट पोजेटिभ आयो भने बस्न खान र काम गर्न अप्ठेरो पर्ने भनी पीसीआर परीक्षण नगराई काम गरिरहेकोमा कोभिड लक्षण रहँदारहँदै काम गर्न नहुने जसरी पनि परीक्षण गर्न दिएको थप निर्देशनअनुसार परीक्षण गर्न तानसेन नगरपालिका गए पनि नगरपालिकाका कर्मचारीसँगको सल्लाहबमोजिम पीसीआर नगराउने बरु काठमाडौँ जाने निर्णय गरे । पाल्पा जिल्लालगायत बाटोका सबै जिल्लामा निषेधाज्ञा आदेश जारी भएको अवस्था रहेकोले तत्काल एक सरकारी कार्यालयको सवारीसाधन व्यवस्था गरी काठमाडौँ प्रस्थान गरे । काठमाडौँ आउने क्रममा पाल्पाको झुम्सामा विपरीत दिशाबाट तीव्र गतिमा आएको टैक्सीले ठक्कर दिएकोले टोली सवार गाडी दुर्घटनामा पर्यो । दुर्घटनाबाट टोलीका एक सदस्यको हात फ्याक्चर भयो, तुरुन्त बुटवल गई प्राथमिक उपचारपछि भोलिपल्ट काठमाडौँ आई उपचार गर्नुपऱ्यो । यसरी काठमाडौँ आएपछि पाल्पामै लक्षण देखिएका एक सदस्यको पीसीआर परीक्षणबाट कोभिड पोजेटिभ देखियो ।

४.१४. चितवन, मकवानपुर र काभ्रे जिल्लामा सुरक्षा र संवैधानिक निकायको लेखापरीक्षणमा खटिएको टोलीले चितवन र मकवानपुरको काममै रहेका बखत निर्देशकको परिवारका सदस्यहरुमा कोभिड संक्रमण देखिएकोले काभ्रे जिल्लाको लेखापरीक्षणको काम लेखापरीक्षण अधिकारीको नेतृत्वमा सम्पन्न गर्ने व्यवस्था मिलाउनुपऱ्यो ।

४.१५. काभ्रे जिल्लामा स्थानीय तहको लेखापरीक्षणमा निर्देशकको नेतृत्वमा खटिएको टोलीलाई कोभिड-१९ को लक्षण देखिएपछि पीसीआर परीक्षण गराउदा टोलीका सबै सदस्यलाई संक्रमण देखियो । लक्षण देखिँदा देखिँदै पनि काम गरिरहेकोले लेखापरीक्षणको काम त सकियो, प्रतिवेदनको काम काठमाडौँबाट सम्पन्न गर्नुपर्ने अवस्था भयो ।

४.१६. पर्सा जिल्लामा स्थानीय तहको लेखापरीक्षणमा खटिएको टोलीलाई सामान्य ज्वरो आउने, खोकी लाग्ने, थकान महसुस हुने जस्ता कोभिड-१९ को लक्षण देखिएपछि पीसीआर परीक्षण गराउँदा निर्देशकलाई नेगेटिभ र टोलीका अन्य सबै सदस्यलाई संक्रमण देखियो । निर्देशकको नेगेटिभ रिर्पोट देखिए पनि ज्वरो आउने, कमजोर महसुस हुने, काम गर्दा थकान हुने समस्या पछिसम्म रह्यो । टोलीका सबै सदस्य संक्रमण भए पनि तोकिएको जिम्मेवारी पूरा गरेको थियो ।

४.१७. रौतहट जिल्लामा स्थानीय तहको लेखापरीक्षण गर्न खटिएको टोलीका २ सदस्यलाई सामान्य लक्षण देखिएकोले एन्टिजेन परीक्षण गराउदा पोजेटिभ देखियो । तत्काल पीसीआर परीक्षण गर्दा एक सदस्यलाई नेगेटिभ र एक सदस्यलाई पोजेटिभ देखियो । पोजेटिभ देखिए पनि जटिल स्वास्थ्य समस्या नभएकोले तत्काल एम्बुलेन्सको व्यवस्था गरी काठमाडौँ ल्याई घरमै आइसोलेसनमा बस्ने व्यवस्था मिलाइयो।

४.१८. सर्लाही जिल्लामा स्थानीय तहको लेखापरीक्षण गर्न खटिएको टोलीका एक लेखापरीक्षण अधिकारीलाई कोभिड पोजेटिभ देखिएपछि आफ्नै घरमा आइसोलेसनमा बस्नुपर्ने अवस्था भयो भने टोलीका बाँकी सदस्यले काम सम्पन्न गर्ने अन्तिम चरणमा सामान्य लक्षण देखिई कोभिड परीक्षण गर्दा निर्देशकको सस्पेन्ड र लेखापरीक्षण अधिकारीको पोजेटिभ देखियो । निर्देशकको पुनः परीक्षण गर्दा ल्यावबाट टेलिफोन गरी तपाईको पनि पोजेटिभ देखियो भनेकोले एम्बुलेन्स व्यवस्था गरी दुवै जनासँगै काठमाडौँ फर्कनुभयो । तर निर्देशकको पछी मोवाइलमा रिर्पोट भने नेगेटिभ आयो ।

४.१९. महोत्तरी जिल्लामा स्थानीय तहको लेखापरीक्षणमा खटिएको टोलीका सदस्यहरुलाई सामान्य ज्वरो खोकी देखिएको भए तापनि कोभिड परीक्षण नगरी काम सम्पन्न गरी टोली काठमाडौँ फर्केको थियो।

४.२०. सुनसरी जिल्लामा भौतिक पूर्वाधार क्षेत्रको लेखापरीक्षण र स्थानीय तहको लेखापरीक्षणका लागि खटिएको दुई टोलीको सदस्यहरुमा सामान्य ज्वरो खोकी देखिएको, दिनभरसँगै लेखापरीक्षण गराउने लेखाअधिकृत, भण्डार सहायकलगायतका कर्मचारीहरुलाई कोभिड पोजेटिभ देखिएको तथा एक निर्देशकको काठमाडौँमा रहेको परिवारमा कोभिड पोजेटिभ देखिएको अवस्थामा समेत दुवै टोलीले तोकिएको काम सम्पन्न गरी काठमाडौँ फर्केको थियो ।

४.२१. धनकुटा जिल्लामा स्थानीय तहको लेखापरीक्षण गर्न दुई टोली खटाइएको थियो । लेखापरीक्षण अधिकारीको टोलीका टोली प्रमुखलाई ज्वरो आउने, थकान महसुस हुने लक्षणहरु देखिएको र पीसीआर परीक्षण गर्दा नेगेटिभ रिर्पोट आए तापनि करिब १०/१२ दिनसम्म पनि ठिक नभएपछि उक्त टोली काठमाडौँ फर्किंयो । उक्त टोलीको बांकी काम निर्देशकको टोलीले सम्पन्न गरेको थियो ।

४.२२. संखुवासभा जिल्लामा स्थानीय तहको लेखापरीक्षण गर्न खटिएको टोली काम सम्पन्न गरी काठमाडौँ फर्केपछि स्वास्थ्य मापदण्डअनुसार क्वारेन्टाइनमा बस्नुपर्ने अवधिमा टोली प्रमुखलाई कोभिड-१९ पोजेटिभ देखियो ।

४.२३. झापामा स्थानीय तहको लेखापरीक्षण गर्न खटिएको टोलीमा रहेका एक सदस्यलाई कोरोना पोजेटिभ देखिएपछी करिब १५ दिन झापामै आइसोलेसनमा बसेपछि नेगेटिभ रिर्पोट आएकोले लेखापरीक्षण टोलीसंगै काठमाडौँ आउनुभएको थियो ।

४.२४. दार्चुला जिल्लाको लेखापरीक्षणका लागि २ टोली खटाइएकोमा उक्त दुवै टोलीको पहिले निर्धारित काम सम्पन्न गर्न केही ढिला भएको र दार्चुला जाने निर्धारित मितिमा निषेधाज्ञाको अवस्था रहेकोले टोली दार्चुला जान नसकि दार्चुला जिल्लाको लेखापरीक्षण हुन सकेन ।

५. कोभिड-१९ को महामारीमा केन्द्रीय स्तरमा लेखापरीक्षण व्यवस्थापन

२०७६ माघ फागुनतिर नेपालमा कोभिड-१९ को संक्रमण देखिन थालेसँगै कार्यालयका कर्मचारीहरुमा त्रास, डर, सचेतना, सजगता आदि रहे तापनि लेखापरीक्षणको अन्तिम चरण र वार्षिक प्रतिवेदन तयारीको काम शुरु हुने अवस्था भएकोले कार्यालयको काम भइरहेको थियो। चैत्र ११ देखि स्थानीय प्रशासनले लकडाउनको घोषणा शुरु गरे पश्चात सबै कर्मचारीहरु (प्रशासनमा भएका बाहेक) घरबाटै अनलाइनबाट गर्न मिल्ने कार्यालयको काम गरिरहेका थिए । लेखापरीक्षण प्रारम्भिक प्रतिवेदनको बाँकी काम र वार्षिक प्रतिवेदन तयारीको काम घरबाटै भइरहेको थियो। करिब ३/४ सय कर्मचारी, प्रविधिको कम अभ्यस्त भएको अवस्था र कम्प्युटर चलाउन सक्ने क्षमता सबैको संयोजन मिलाउने जटिल कार्यको संयोजन प्रशासन, सूचना प्रविधि, नीति योजना तथा जनशक्ति विकास निर्देशनालयबाट भइरहेको थियो। जेष्ठ अन्तिम हप्तासम्म पनि कार्यालयका करिब ४/५ सय कर्मचारीहरुमा कोभिड देखिएको थिएन, आषाढ पहिलो हप्तातिर सूचना प्रविधि निर्देशनालयका निर्देशकलाई पहिलो पटक (यस कार्यालयका कर्मचारीमध्ये) कोभिड संक्रमण भएछ। पहिलो पटक संक्रमण भएको, बाह्य वातावरण पनि सहज नभएकोले उहाँले पनि ढिलै जानकारी गराउनुभयो, उहाँको संक्रमण पश्चात उहाँको कन्ट्याक्ट ट्रेसिङमा परेका कर्मचारीहरुसमेत डर त्रासको अवस्था रह्यो । दोस्रो संक्रमण हुने कर्मचारीमा कार्यमूलक निर्देशनालयका निर्देशक, त्यसपछि प्रदेश नं. २ निर्देशनालयका लेखापरीक्षण अधिकारीमा समेत संक्रमण देखियो । आषाढ अन्तिम र श्रावण भाद्रसम्ममा प्रशासनमा भएका, दर्ता चलानी, क्यान्टिनलगायत कर्मचारीहरुसमेत करिब ६० जनामा संक्रमण देखियो । उक्त संक्रमण देखिएको मध्ये एक जनालाई अस्पताल भर्ना गर्नुपर्ने, १ जनालाई घरमै अक्सिजन लिनुपर्ने बाहेक अरुको अवस्था सामान्य नै रहेको थियो। विभिन्न निर्देशनालयका कर्मचारीहरु संक्रमित भएपछि सो निर्देशनालयका अन्य कर्मचारीहरु क्वारेन्टिनमा वस्नुपर्ने, अफिसको कार्य व्यवस्थापन लकडाउनको अवस्थामा कर्मचारी कार्यालयसम्ममा आवत जावतको व्यवस्थालगायत विभिन्न पक्षमा व्यवस्थापन तथा सामान्य प्रशासन निर्देशनालयबाट व्यवस्थापन गर्ने कार्य कठिन नै हुने रहेछ।

करिब आश्विन कार्तिकको अन्तिमतिर आउँदा संक्रमणको दर पनि घटेको र लेखापरीक्षणको काम पनि शुरु भइसकेकोले मार्ग, पौष, माघतिर कोभिड-१९ मा कार्यालय सञ्चालन र व्यवस्थापनमा त्यति गाह्रो अवस्था भएन । जब, फागुन चैत्रतिर कोभिड-१९ को दोस्रो भेरियन्ट शुरु भयो, तब करिब ३०० कर्मचारीहरु जिल्ला जिल्लामा रहेका र उपत्यकाभित्रको लेखापरीक्षणमा रहेका करिब १०० जना कर्मचारीहरुसमेत

कार्यालयमा जाने आउने तथा नियमित काम गर्न असहज हुने अवस्था सिर्जना भइसकेको थियो। त्यस्तो असहज अवस्थाको कुशलतापूर्वक व्यवस्थापन प्रशासन निर्देशनालयबाट भइरहेको थियो, यस्तैमा २०७८ वैशाख अन्तिम तथा जेष्ठ प्रथम हप्तासम्ममा प्रशासन निर्देशनालयका निर्देशक, २ जना लेखापरीक्षण अधिकारी, लेखापरीक्षण निरीक्षक, लेखा शाखाका लेखापरीक्षण अधिकारीसमेत संक्रमित भई आफै प्राथमिक व्यवस्थापन गर्न कठिनाइ भएको अवस्था थियो। दोस्रो भेरियन्ट शुरु भएपछि करिब ४० जनासमेत कुल १०० जना संक्रमितको अवस्था भए तापनि लेखापरीक्षण, वार्षिक प्रतिवेदन, प्राथमिक व्यवस्थापनलगायतका कार्य नियमित भइरहेको अवस्था छ ।

६. कोभिड-१९ र लेखापरीक्षणका चुनौती व्यवस्थापन

सबै सरकारी कार्यालयको नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता, प्रभावकारिता र औचित्यको आधारमा स्वतन्त्र रुपमा लेखापरीक्षण गरी प्रतिवेदन दिने कार्यका लागि संस्थागत स्वतन्त्रता, क्षमता विकास, विश्वसनीयता अभिवृद्धि, मानदण्डको प्रयोग, आधुनिक अवधारणाको अवलम्बन जस्ता पक्षहरुले प्रभाव पारेको हुन्छ । विद्यमान लेखापरीक्षण प्रणालीमा व्यवस्थापकीय तथा प्रशासकीय स्वतन्त्रता अभिवृद्धि गर्नुपर्ने, व्यक्तिगत, संगठनात्मक तथा बाह्य आँचबाट मुक्त हुनु पर्ने, लेखापरीक्षणको गुणस्तर, विश्वसनीयता अभिवृद्धि गर्नेपर्ने, आन्तरिक र अन्तिम लेखापरीक्षणको क्षमता विकास, सहकार्य, समन्वय गर्नुपर्ने, कार्यमूलक लेखापरीक्षणमा केन्द्रित रहनुपर्ने, लेखापरीक्षण विधि र पद्धतिमा सुधार गर्नेपर्ने, सूचना प्रविधि, जोखिममा आधारित, वातावरणीय, जालसाजीको लेखापरीक्षण जस्ता नवीन अवधारणाको कार्यान्वयन गर्नुपर्ने, कर्मचारीको क्षमता अभिवृद्धि गर्नुपर्ने, मानदण्ड, आचारसंहिता, निर्देशिकाहरु समयानुकूल बनाई कार्यान्वयनस्तर बढाउनुपर्ने चुनौतीहरुको अलावा हालको कोभिड-१९ को प्रभावको अवस्थामा देहायबमोजिम थप चुनौतीको व्यवस्थापन गर्नुपर्ने देखिएको छः

(क) जोखिम मूल्याङ्कनलाई बढी विश्वस्त र वैज्ञानिक बनाई उच्च जोखिमको निकायको लेखापरीक्षणमा उपलब्ध स्रोत साधन परिचालन गर्नुपर्ने,

(ख) मध्यम र न्यून जोखिम भएका निकायको दूरलेखापरीक्षणको अवधारणाअनुसार लेखापरीक्षण सम्पन्न गर्नुपर्ने,

(ग) दूरलेखापरीक्षण अवधारणा कार्यान्वयन गर्न सूचना प्रविधि, पूर्वाधार, कर्मचारीको क्षमता विकास, सूचना तथ्याङ्कको विवरणको भण्डारण, प्रशोधन, उपयोगलगायतको विषयमा ध्यान दिनुपर्ने,

(घ) जिल्लास्तरमा टोली खटाउने कार्यतालिका बनाई एकल टोलीका माध्यमबाट एउटा जिल्लामा एकै पटक लेखापरीक्षण सम्पन्न गर्ने व्यवस्था मिलाउनुपर्ने,

(ङ) जिल्लास्तरमा खटिएका लेखापरीक्षण टोलीसँग निरन्तर सम्पर्क गर्ने, सूचना आदान प्रदान गर्ने, स्वास्थ्य समस्या देखिएमा तुरुन्त उद्धार गर्ने व्यवस्था मिलाउनुपर्ने,

(च) सारभूत परीक्षण (Substantive procedure) का अतिरिक्त विश्लेषणात्मक परीक्षण (Analytical procedure) का माध्यमबाट लेखापरीक्षण सम्पन्न गर्ने अवधारणामा व्यापकता ल्याउनुपर्ने,

(छ) कर्मचारीहरुमाबहुआयामिक सीप (Multidiciplinary skills) सम्बन्धी क्षमता अभिवृद्धि सम्बन्धी तालिमहरु उपलब्ध गराउनुपर्ने,

(ज) कोभिड-१९ को संक्रमणको अवस्था स्थलगत लेखापरीक्षण गर्नुपर्ने आवश्यकता बीच सामन्जस्यता कायम गरी स्वास्थ्य सजगता अपनाई लेखापरीक्षण गर्ने, प्रतिवेदन तयारी गर्ने लगायतका कार्य व्यवस्थित गर्नुपर्ने देखिएको छ ।

७. निष्कर्ष

प्रचलित कानुनी व्यवस्थाअनुसार सरकारी कार्यालयको लेखापरीक्षण गरी प्रतिवेदन दिने र बेरुजू फर्स्यौंटको अनुगमन वा सम्परीक्षण (Follow up Audit) गर्ने कार्य महालेखापरीक्षकको कार्यालयले गरेको छ । लेखापरीक्षण कार्य प्रभावकारी रुपमा कार्यान्वयन गर्ने जनशक्ति, समय र लागतमा समेत किफायत हुने देखिन्छ । लेखापरीक्षणका माध्यमबाट आर्थिक प्रशासनमा जवाफदेहिता, पारदर्शिता प्रवर्द्धन गरी वित्तीय सुशासनमा टेवा पुऱ्याउने कार्यमा सहयोग पुग्ने अपेक्षा गर्न सकिन्छ । लेखापरीक्षणको विकास क्रममा प्रचलित कानुनको परिपालना भएको छ, छैन र स्रोत साधनको उपलब्धिमूलक उपयोग भएको छ छैन भनी गरिने परीक्षणबाट लेखा तथा लेखापरीक्षणको विश्वसनीयता अभिवृद्धि गर्ने, आर्थिक प्रशासनमा स्वच्छता र पारदर्शिता कायम हुने, सुशासनको प्रर्वद्धन टेवा पुग्ने, सरकारी लेखापरीक्षण पद्धति विकासमा सहयोग पुग्ने भएकोले लेखापरीक्षणको विशेष महत्व रहेको छ । यस्तो लेखापरीक्षण कार्य स्वीकृत योजनाअनुसार सम्पन्न गरी समयमै उपलब्ध गराएको लेखापरीक्षण प्रतिवेदनको कार्यान्वयनबाट आर्थिक अनुशासन कायम भई समग्र आर्थिक प्रशासनमा सुधार हुने गर्दछ । हालको कोभिड-१९ को संक्रमणको अवस्थामा समयमा लेखापरीक्षण व्यवस्थापन हुन नसक्नु तथा लेखापरीक्षणमा उल्लिखित कैफियतको समयमै कार्यान्वयन हुन नसक्नु जस्ता कारणबाट समग्र आर्थिक प्रशासनसमेत प्रभावित हुने देखिन्छ । अतः विद्यमान परिस्थितिमा लेखापरीक्षणका मान्य सिद्धान्तहरु अवलम्बन गरी समयमा लेखापरीक्षण गर्ने तथा प्रतिवेदनमा उल्लिखित कैफियतको कार्यान्वयन गर्नेतर्फ ध्यान दिनुपर्ने देखिएको छ ।

<u>सन्दर्भ सामग्री</u>

१. नेपालको संविधान
२. महालेखापरीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदनहरु
३. बार्षिक बजेट बक्तव्यहरु
४. आर्थिक प्रशासनसम्बन्धी ऐन नियमहरु
५. सार्वजनिक लेखा समितिको प्रतिवेदनहरु
६. वार्षिक लेखापरीक्षण योजना, २०७७

नेपालमा खरिद सम्झौताको कार्यान्वयनसम्बन्धी व्यवस्था

घनश्याम पराजुली
नायब महालेखापरीक्षक

विषय प्रवेश

सार्वजनिक खरिद ऐनबमोजिम कुनै मालसामान, परामर्श सेवा वा अन्य सेवा प्राप्त गर्ने वा कुनै निर्माण कार्य गर्ने वा गराउने कार्यलाई खरिद भनी परिभाषित गरेको छ भने खरिद सम्झौता भन्नाले सार्वजनिक निकाय र आपूर्तिकर्ता वा निर्माण व्यवसायी वा परामर्शदाता वा सेवा प्रदायक बीच भएको खरिदसम्बन्धी सम्झौता भनी परिभाषित गरेको छ । सार्वजनिक खरिद ऐन प्रतिकूल भएको खरिद बदर तथा अमान्य हुने व्यवस्था छ भने खरिद कार्यमा सम्झौताका शर्तहरु पालना गर्नुपर्ने व्यवस्था गरिएको छ । सार्वजनिक खरिद प्रणालीको मूल्याङ्कन गर्ने आधार भनेको खरिद सम्झौताको कार्यान्वयन रहेको हुन्छ । खरिद कारबाही अन्तर्गत छनौट चरणमा पूर्वानुमान गरिएका सैद्धान्तिक पक्षहरुको प्रभावकारी कार्यान्वयनले प्रतिविम्बित गर्दछ । कार्यान्वयनको मुख्य आधार सम्झौताका शर्तहरु रहेका हुन्छन् । यस्ता शर्तहरु बोलपत्र वा प्रस्ताव आह्वान गर्दा नै किटान गरिएका हुन्छन् । यस्ता शर्तहरु प्रचलित करार कानुनले समेत निर्देशित गरेको हुन्छ । खरिद चक्रअन्तर्गत खरिदको आवश्यकता पहिचान, विश्लेषण, लागत अनुमान तयारी, खरिद योजना तयारी, खरिद विधि छनौट, बोलपत्रसम्बन्धी कागजात तयारी, बोलपत्र प्रक्रियाको व्यवस्थापन (सूचना प्रकाशनदेखि बोलपत्र खोल्ने), बोलपत्रको परीक्षण एवं मूल्याङ्कन (प्राविधिक एवं आर्थिक प्रस्ताव), बोलपत्रको स्वीकृति र खरिद सम्झौता तथा सम्झौताको व्यवस्थापन समावेश रहेका हुन्छन् । सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को दफा २(ञ) ले खरिद सम्झौतालाई सार्वजनिक निकाय र आपूर्तिकर्ता वा निर्माण व्यवसायी वा परामर्शदाता वा सेवाप्रदायकबीच भएको खरिदसम्बन्धी सम्झौता भनी परिभाषित गरेको छ । प्रस्तुत लेखमा नेपालको सार्वजनिक खरिदमा खरिद सम्झौताका कार्यान्वयनका विभिन्न पक्षहरुको विश्लेषण गर्ने प्रयास गरिएको छ ।

खरिद सम्झौताको छनौट

सार्वजनिक निकायले कुनै खरिद कारबाहीको लागि खरिद विधि छनौट गरेपछि मालसमान वा अन्य सेवाको खरिद सम्झौता गर्दा ६ वटा (खास मालसमान वा अन्य सेवा आपूर्ति सम्झौता, संरचनात्मक वा एकाई दर सम्झौता, बहुवर्षीय सम्झौता, डिजाइन, आपूर्ति र जडान सम्झौता, टर्नकी सम्झौता, डिजाइन, आपूर्ति, जडान र मर्मत सम्भार सम्झौता) तथा निर्माण कार्यको खरिद सम्झौता गर्दा १० वटा (एकाई दर सम्झौता, एकमुष्ट रकम सम्झौता, लागत शोधभर्ना सम्झौता, समय र सामग्री दर सम्झौता, डिजाइन र निर्माण सम्झौता, व्यवस्थापन सम्झौता, कार्यसम्पादनमा आधारित मर्मत सम्भार वा व्यवस्थापन सम्झौता, पिसवर्क सम्झौता, निर्माण र मर्मत सम्भार सम्झौता, टर्नकी सम्झौता) मध्ये कुनै प्रकारको सम्झौता छनौट गर्नुपर्ने व्यवस्था रहेको छ । यस्तो सम्झौता छनौट गर्दा खरिदको प्रकार र परिमाण, समान प्रकृतिको खरिद पुनः गरिने सम्भावना भए नभएको, सार्वजनिक निकाय र आपूर्तिकर्ता, निर्माण व्यवसायी वा परामर्शदाता र अन्य

पक्षबीच गरिने जोखिमको बाँडफाँट र सम्झौता सुपरिवेक्षण गर्ने तरिकालाई विचार गर्नुपर्छ । त्यस्तै, खरिद सम्झौता छनौट गर्दा सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयबाट जारी भएको नमूना बोलपत्रसम्बन्धी कागजात भए सोहीअनुरुप र जारी नभएको भए आवश्यकताअनुसार बोलपत्रसम्बन्धी कागजात तयार गरी सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयको सहमति लिई उपयोगमा ल्याउनुपर्दछ । यसरी बोलपत्रसम्बन्धी कागजात र खरिद सम्झौता छनौट गरी बोलपत्र आह्वान गरेपछि सार्वजनिक खरिद नियमावलीमा उल्लिखित प्रावधान बाहेक अन्य अवस्थामा परिवर्तन गर्न नपाइने व्यवस्था रहेको छ ।

खरिद सम्झौता

सार्वजनिक निकायले न्यूनतम मूल्याङ्कित सारभूत रुपमा प्रभावग्राही बोलपत्र वा प्रस्ताव स्वीकृतिको लागि छनौट गर्नुपर्छ । यसरी छनौट भएको सातदिनभित्र छनौट भएको बोलपत्र वा प्रस्ताव स्वीकृत गर्ने आशयको सूचना (Letter of Intend) सम्बन्धित प्रस्तावदाता वा बोलपत्रदाता र सूचीमा रहेका अन्य प्रस्तावदाता वा बोलपत्रदातालाई दिनुपर्छ । यसरी सूचना दिएको सातदिनभित्र प्रस्तावदाता वा बोलपत्रदाताले निवेदन नगरेमा प्रस्ताव वा बोलपत्र स्वीकृत गरी १५ दिनभित्र कार्य सम्पादन जमानत दाखिला गरी सम्झौता गर्न आउने सूचना (Letter of Acceptance) जारी गर्नुपर्छ । सो अवधिभित्र जमानत दाखिला गरी सम्झौता गर्न उपस्थित भएमा सम्झौता गर्नुपर्ने तथा उपस्थित नभएमा जमानत जफत गरी सोभन्दा लगत्तै पछिको अर्को प्रस्तावदाता वा बोलपत्रदाताको प्रस्ताव वा बोलपत्र स्वीकृत गरी सम्झौता गर्नुपर्छ । निज पनि अनुपस्थित भएमा त्यसपछिको प्रस्ताव वा बोलपत्र स्वीकृत गर्नुपर्छ । यसरी सम्झौता गर्दा बोलपत्रको मान्य अवधिभित्रै सम्पन्न गर्नुपर्छ । प्रस्ताव वा बोलपत्र अस्वीकृत भएको प्रस्तावदाता वा बोलपत्रदाताले अस्वीकृत भएको कारण माग गरेमा जानकारी दिनुपर्छ । निकायले मूल्याङ्कन गरी स्वीकृतिको लागि छनौट भएको बोलपत्रदाता वा प्रस्तावदाता सम्झौता गर्न नआएको अवस्थामा सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले एक वर्षदेखि तीन वर्षसम्म कालो सूचीमा राख्न सक्छ ।

यसरी गरिने मालसमान खरिद सम्झौताभित्र Purchaser's notification to the supplier of award of contract, Bid submission from and price schedules submitted by the supplier, General conditions of contract, Special condition of contract, Schedule of requirements परामर्श सेवा खरिद सम्झौताभित्र General condition of contract, Special condition of contract, Annex (ToR, Key experts, Cost estimate or breakdown of contract price, From of advance payment guarantee, Medical certificate, Minutes of negotiation Meeting) तथा निर्माण कार्यको सम्झताभित्र Letter of Acceptance, Letter of technical & price bid, Addenda, General condition of contract, Specific conditions of contract, List of eligible countries, Specification, Drawings, Bill of Quantities, Table of price Adjustment Data, List of approved subcontracts पर्दछन् ।

सार्वजनिक निकायले मालसामान वा अन्य सेवाको खरिद सम्झौता गर्दा बोलपत्रसम्बन्धी कागजातमा उल्लिखित प्राविधिक स्पेसिफिकेसन र अवधिमा आधारित भई गर्नुपर्ने तथा सार्वजनिक खरिद नियमावलीमा नभएका व्यवस्थाहरु वस्तु बिक्री करारसम्बन्धी कानुनबमोजिम हुने व्यवस्था रहेको छ । मालसामानको खरिद सम्झौता वा मालसामान हस्तान्तरण (डेलिभरी) सम्बन्धी शर्तहरु अन्तर्राष्ट्रिय व्यापारमा प्रयुक्त हुने शब्दावली (इन्टरनेसनल कमर्शियल टर्मस, इन्कोटर्म) बमोजिम तयार गर्नुपर्छ ।

सम्झौताका शर्त

खरिद सम्झौतामा सम्झौता गर्ने दुवै पक्षलाई मान्य हुने गरी शर्तहरु तोकिएका हुन्छन र यस्ता शर्तहरु बोलपत्र आह्वान गर्नु अघि स्वीकृत गरिएको बोलपत्रसम्बन्धी कागजात (Standard Bidding Document, SBD) मा उल्लेख गरिएको हुन्छ । सार्वजनिक निकायले फुटकर खरिद बाहेक अन्य खरिद गर्दा खरिद सम्झौता गर्नुपर्छ । खरिद सम्झौतामा बोलपत्रसम्बन्धी कागजात, प्रस्तावसम्बन्धी कागजात वा सिलबन्दी दरभाउपत्र सम्बन्धी फाराममा उल्लिखित शर्तहरु जस्तै पक्षहरुको नाम र ठेगाना, फोन, फ्याक्स नम्बर र सम्झौता कार्यान्वयनका लागि सम्पर्क राख्ने व्यक्ति, सम्झौताको कार्य क्षेत्र, सम्झौतामा रहेका लिखतहरुको विवरण र प्राथमिकताको क्रम, कार्य सम्पादन तालिका, आपूर्ति समय, कार्यसम्पादन गर्नुपर्ने समय वा म्याद थप गर्न सकिने नसकिने व्यवस्था, सम्झौताको रकम वा सो निर्धारण गर्ने तरिका, मालसामान, निर्माण कार्य वा सेवा स्वीकार हुने शर्तहरु, विदेशी मुद्राको भुक्तानीलगायत भुक्तानीका शर्त र तरिका, काबुबाहिरको परिस्थिति (फोर्श मेजर), मूल्य समायोजन, सम्झौता संशोधन र भेरिएसन आदेश जारी, बीमा व्यवस्था, आवश्यक पर्ने जमानत, निर्धारित अवधिमा कार्य सम्पादन हुन नसके बापतको पूर्व निर्धारित क्षतिपूर्ति, निर्धारित अवधिभन्दा अगाडि नै कार्य सम्पादन भएमा दिने बोनस, सम्झौता रद्द, सबकण्ट्र्याक्ट, विवाद समाधान संयन्त्र, लागू हुने कानुन आदि समावेस गर्नुपर्छ । त्यस्तै सम्झौतामा बजेट संकेत समेत उल्लेख गर्नुपर्छ।

सार्वजनिक निकायले खरिद सम्झौतामा सार्वजनिक खरिद कानुनमा उल्लिखित शर्तका अतिरिक्त बोलपत्र सम्बन्धी कागजात वा प्रस्तावसम्बन्धी कागजातमा थप शर्त राख्नु परेमा सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले जारी गरेको नमूना बोलपत्रसम्बन्धी कागजात वा प्रस्तावसम्बन्धी कागजातको खरिद सम्झौताका शर्तहरुमा सारभूत रुपमा फरक नपर्ने गरी थप शर्त राख्न सक्ने व्यवस्था रहेको छ ।

कार्यसम्पादन जमानत

स्वीकृत बोलपत्रको बोलपत्रदाताले बोलपत्रसम्बन्धी कागजातमा उल्लेख भएको ढाँचामा वाणिज्य बैङ्कबाट जारी भएको कार्यसम्पादन जमानत पेस गर्नुपर्छ । यसरी जमानत पेस गर्दा बोलपत्रदाताले लागत अनुमानभन्दा पन्ध्र प्रतिशतसम्म कम अङ्क कबुल गरेमा कबुल अङ्कको पाँच प्रतिशत र लागत अनुमानको पन्ध्र प्रतिशतभन्दा बढी घटेर कबुल गरेको अवस्थामा पन्ध्र प्रतिशतभन्दा जति रकमले घटी कबुल गरेको छ सोको पचास प्रतिशतले हुन आउने रकम कबुल अङ्कको पाँच प्रतिशतमा थप गरी गर्नुपर्ने व्यवस्था रहेको छ । सम्झौता रकम नखुल्ने भएमा बोलपत्रसम्बन्धी कागजातमा तोकी दिएको कार्यसम्पादन जमानत पेस गर्नुपर्छ । यस्तो जमानतको मान्य अवधि मालसामान आपूर्ति वा हस्तान्तरण गर्नुपर्ने अन्तिम अवधि वा प्रत्याभूति (बारेन्टी) को अवधि वा निर्माण कार्यको त्रुटि सच्चाउने दायित्व (डिफेक्ट लायबिलिटिज) को अवधिभन्दा कम्तीमा एक महिना बढीको हुनुपर्छ। विदेशी बैङ्कले जारी गरेको जमानत नेपालको वाणिज्य बैङ्कले प्रति प्रत्याभूति (काउण्टर ग्यारेन्टी) गरेको हुनुपर्छ। त्यस्तै दुई करोड रुपैयाँभन्दा बढीको निर्माण कार्यसँग सम्बन्धित सम्झौता गर्दा स्वीकृत भएको बोलपत्रदाताले क्रेडिट लाइनको सुविधा प्राप्त भएको विवरण पेस गर्नुपर्छ ।

सम्झौता कार्यान्वयन

सार्वजनिक निकायले खरिद सम्झौता कार्यान्वयन गर्दा सम्झौता भएपछि सम्बन्धित आपूर्तिकर्ता, परामर्शदाता, सेवा प्रदायक वा निर्माण व्यवसायीसँग आवश्यकताअनुसार बैठक (पोष्ट बिड कन्फ्रेन्स) गर्ने, सम्झौता कार्यान्वयनसम्बन्धी कार्ययोजना र कार्यतालिका (Activity Schedule) तयार गर्ने, सम्झौताको शर्तबमोजिम समयभित्रै प्रतितपत्र खोल्ने व्यवस्था गर्ने, आवश्यकताअनुसार सम्झौता कार्यान्वयन टोली गठन गर्ने, सम्झौता प्रशासन कार्ययोजनाअनुसार सम्झौता कार्यान्वयनको प्रगति अनुगमन गर्ने र गुणस्तर पक्षको निरीक्षण र परीक्षण गर्ने, निर्माण व्यवसायीलाई निर्माण कार्यस्थल सुम्पने र सो स्थलसम्म पहुँचको व्यवस्था मिलाउने, खरिद सम्झौताको हेरफेर, भेरिएसन आदेश, मूल्य समायोजन, खरिद सम्झौता निलम्वन वा अन्त, कार्य सम्पन्न प्रमाणीकरण, भुक्तानी आदिको व्यवस्थापन गर्ने, सार्वजनिक निकाय र आपूर्तिकर्ता, परामर्शदाता, सेवा प्रदायक वा निर्माण व्यवसायीबीच कुनै विवाद उत्पन्न भए त्यस्तो सम्झौतामा उल्लिखित विवाद समाधानको उपाय अपनाउने, सम्झौता उल्लंघन भएको अवस्थामा सम्झौतामा उल्लिखित उपचारसम्बन्धी व्यवस्थाअनुसार कारबाही अघि बढाउने, बजेट र लागत लेखा (कस्ट एकाउन्टिङ्ग) को पक्षलगायत सम्झौता कार्यान्वयनको वित्तीय पक्षको व्यवस्थापन गर्ने, निर्माण व्यवसायीले निर्माण कार्यस्थलमा सूचना पाटीमा अनिवार्य रूपमा राख्ने व्यवस्था गर्नुपर्ने, सम्झौता कार्यान्वयनसँग सम्बन्धित कागजात सिलसिलाबद्ध र व्यवस्थित ढङ्गले राख्ने, सम्पादन भएको काम स्वीकृत गर्ने र सम्झौता कार्यान्वयनको आवधिक प्रतिवेदन एक तह माथिको अधिकारीसमक्ष पेस गर्ने काम गर्नुपर्छ । सम्झौता कार्यान्वयनको सुपरिवेक्षण गर्ने सार्वजनिक निकाय वा अन्य निकायले आपूर्तिकर्ता, परामर्शदाता, सेवा प्रदायक वा निर्माण व्यवसायीको खरिद सम्झौतामा उल्लिखित अधिकारमा प्रतिकूल असर नपर्ने गरी नक्सा, स्पेसिफिकेसन र खरिद सम्झौताको शर्तअनुसार खरिद सम्झौता कार्यान्वयन भए नभएको सुपरिवेक्षण गर्न सक्छ।

खरिद सम्झौता कार्यान्वयन गर्दा सारभूत त्रुटि गरेको वा सम्झौताअनुरुपको दायित्व सारभूत रुपमा पालना नगरेको वा खरिद सम्झौताबमोजिमको कार्य सो सम्झौताबमोजिमको गुणस्तरको नभएको कुरापछि प्रमाणित भएमा सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले एक वर्षदेखि तीन वर्षसम्म कालोसूचीमा राख्न सक्ने व्यवस्था रहेको छ ।

सम्झौता व्यवस्थापन/कार्यान्वयन गर्नेको योग्यता

सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयबाट जारी भएको सार्वजनिक निकायमा खरिदसम्बन्धी कार्य गर्ने कर्मचारीको योग्यता निर्धारणसम्बन्धी मापदण्ड, २०७८ मा सार्वजनिक निकायले निर्माण व्यवसायी। परामर्शदाता, आपूर्तिकर्ता वा सेवाप्रदायकसँग सम्झौता सम्पन्न भएपछि सम्झौताबमोजिम निकायको प्रतिनिधि भई कार्य सम्पादन गर्न निकायका प्रमुखले सम्झौता व्यवस्थापन/कार्यान्वयनमा काम गर्ने कर्मचारीलाई जिम्मेवारी प्रदान गर्दा खरिद कार्यको प्रकृतिसँग मेल खाने विषयमा प्राविधिक ज्ञान वा अनुभव भएको कर्मचारीलाई तोक्नुपर्ने तर यस्तो कर्मचारी निकायमा उपलब्ध नभएमा अन्य सार्वजनिक निकाय प्रमुखको स्वीकृतिमा उक्त सार्वजनिक निकायको प्राविधिक ज्ञान वा अनुभव भएको कर्मचारीको सहयोग लिन सक्ने व्यवस्था गरिएको छ ।

बीमा

सम्झौता कार्यान्वयनको क्रममा दुवै पक्ष (Employer and Contractor) मा जोखिम रहेको हुन्छ । बीमाले निर्माणस्थलमा रहेका जनशक्ति, उपकरणमा कुनै कारणले क्षति वा नोक्सानी (loss of or damage to the works, plants and materials, loss of or damage to equipment, loss of or damage to property, personal injury or death) भएमा क्षतिपूर्ति प्रदान गरी अनिश्चितताबाट सुरक्षा प्रदान गर्दछ । यसरी बीमा गर्दा कार्य शुरु भएपछि त्रुटि सच्याउने अवधि समाप्त भई प्रमाणपत्र जारी नभएसम्मको लागि गर्नुपर्दछ । निर्माण व्यवसायीले दश लाख रुपैंयाँभन्दा बढी मूल्यको निर्माण कार्य गर्दा निर्माण सामग्री, प्रयोग गरिने मेसिन, औजार वा प्लाण्ट लगायत निर्माण कार्यको पूर्ण प्रतिस्थापन खर्च, पेशागत शुल्क, निर्माण कार्यको कुनै भाग भत्काउन, हटाउन तथा कुंडा कर्कट वा खेर गएको सामग्री हटाउनको लागि लाग्ने खर्चलगायत हानि वा नोक्सानी भए बापत हुने खर्च वा सोसम्बन्धी आनुषागिक खर्च समेटनका लागि प्रतिस्थापन खर्चको पन्ध्र प्रतिशत रकम वा खरिद सम्झौतामा उल्लिखित भएबमोजिमको अतिरिक्त रकम, निर्माण व्यवसायीले निर्माणस्थलमा ल्याएको आफ्नो उपकरण र अन्य वस्तुको निर्माण स्थलमा प्रतिस्थापन गर्न लाग्ने पर्याप्त रकम, निर्माण व्यवसायीलाई निर्माणस्थल सुम्पिएको मितिदेखि हस्तान्तरण प्रमाणपत्र जारी गरिने मितिसम्म निर्माण कार्यको कुनै खण्ड वा अंशमा हुने सबै हानि नोक्सानी, निर्माण व्यवसायीले त्रुटि सच्याउने दायित्वको अवधिमा आफ्नो दायित्व पालन गर्ने क्रममा भएको हानि नोक्सानी र त्रुटि सच्याउने दायित्वको अवधि प्रारम्भ हुनु अघि उत्पन्न भएको कुनै कारणबाट त्रुटि सच्याउने दायित्वको अवधिमा भएको हानि नोक्सानी जस्ता दायित्वहरुको बीमा गराउनुपर्छ ।

तर निर्माण व्यवसायीको बीमाबाट युद्ध, शत्रुता वा आक्रमण, विद्रोह, क्रान्ति, बिप्लव वा सैनिक शासन वा गृह युद्ध, विकीरणको फैलावट, आणविक इन्धनको विकीरण वा आणविक इन्धनको ज्वलनबाट उत्पन्न आणविक फोहर वा विकीरण युक्त विषादी विस्फोट वा अन्य हानिकारक तत्वहरुको विस्फोट वा आणविक संयोजन वा सोको आणविक अंशको प्रदूषण र ध्वनिक वा तीव्र ध्वनिक गतिमा उड्ने हवाईजहाज वा हवाई यन्त्रद्धारा सिर्जित वायुको चापका कारणबाट भएका हानि नोक्सानी वा क्षतिको दायित्व वहन गर्नु नपर्ने व्यवस्था रहेको छ ।

निर्माण कार्य गर्दा वा त्यसमा रहेको कुनै त्रुटि सुधार गर्दा भएको वा त्यस्ता कार्यको परिणाम स्वरुप भएको कुनै व्यक्तिलाई चोटपटक लागेमा वा निजको मृत्यु भएमा, वा निर्माण कार्यमा बाहेक कार्य सञ्चालन र सम्पन्नको सिलसिलामा कुनै सम्पत्तिमा भएको हानि नोक्सानीको हानि नोक्सानी बापतको क्षतिपूर्तिको दाबी र त्यस्तो दाबीसम्बन्धी कारबाही गर्दा लागेको खर्च तथा दस्तुर निर्माण व्यवसायीले व्यहोर्नुपर्छ ।

मालसामान खरिदमा सी.आई.पी. (क्यारिज एण्ड इन्सोरेन्स पेड टु) मूल्यको कम्तीमा ११० प्रतिशत रकम बराबरको गोदामदेखि गोदामसम्म युद्ध, हडताल र आगजनीसमेतको सबै जोखिम ब्यहोर्ने गरी बीमा तथा परामर्श सेवा खरिदमा परामर्शदाताले सम्झौता गरेको तीस दिनभित्र सम्झौताको कुल रकमको सबै किसिमको जोखिम व्यहोर्ने गरी सार्वजनिक निकायलाई निशर्त भुक्तानी हुने पेशागत दायित्व बीमा (प्रोफेसनल लायबिलिटी इन्सोरेन्स) गराउनुपर्छ । सार्वजनिक निकायका प्रमुखको लिखित स्वीकृति बिना बीमाका शर्तमा कुनै परिवर्तन गर्न नसकिने तथा यस प्रतिकूल हुने गरी बीमाको शर्तमा परिवर्तन गर्न स्वीकृति दिएको कारणले हानि नोक्सानी हुन पुगेमा त्यसको जिम्मेवारी त्यस्तो स्वीकृति दिने कार्यमा संलग्न कर्मचारी र सार्वजनिक निकायका प्रमुखको हुन्छ ।

निरीक्षण र स्वीकृति

विदेशबाट खरिद गरिने मालसमानको प्रिसिपमेन्ट निरीक्षण गर्नुपर्ने भएमा सो देशमा सार्वजनिक निकायले खरिद कार्यविधि अवलम्बन गरी प्रतिनिधि नियुक्त गरी निरीक्षण गराउन सक्छ । निकायले आपूर्ति गरिएका मालसामान सम्झौतामा उल्लिखित प्राविधिक स्पेसिफिकेसन र गुणस्तरबमोजिमका भए नभएको निरीक्षण वा परीक्षण गर्नु गराउनुपर्छ । यस्तो निरीक्षण वा परीक्षण प्रचलित कानुन वा सम्झौतामा उल्लिखित वा उपयुक्त कार्यविधि अवलम्बन गरी गर्नुपर्छ । त्यस्तो निरीक्षण वा परीक्षण गर्न एक वा एकभन्दा बढी निकाय वा अधिकारी तोक्न वा सम्बन्धित मालसामान सम्बन्धी बढीमा तीनजना विज्ञ रहेको एक समिति गठन गर्न सक्छ जस्ले आपूर्ति गरिएका मालसामान निरीक्षण वा परीक्षण गर्दा मालसामानको नमूना र विशिष्टताबमोजिम सबै वा नमूना छनौट गरी जाँच गरी नमूना र विशिष्टताअनुरुप नभएको मालसामान आपूर्तिकर्तालाई फिर्ता गर्नुपर्छ । यसरी निरीक्षण वा परीक्षण गरेपछि स्वीकृत र अस्वीकृत मालसामानको विवरण, मालसामानको नाम, प्रतिशत, स्पेसिफिकेसन, निरीक्षण वा परीक्षणको परिणाम उल्लेख गरी निरीक्षण प्रतिवेदन तयार गरी पेस गर्नुपर्ने र प्रतिवेदनलाई सार्वजनिक निकायले खरिद कारबाहीको अभिलेखको रुपमा राख्नुपर्छ । मालसामान निरीक्षण वा परीक्षण गर्दा आपूर्तिकर्तासँग विवाद उत्पन्न भएमा सम्झौतामा उल्लेख भएको विवाद समाधानको प्रक्रियाबमोजिम समाधान गर्नुपर्छ ।

यसरी निरीक्षण वा परीक्षण गर्दा अस्वीकृत मालसामान आपूर्तिकर्ताले फिर्ता नलगेमा सम्झौतामा तोकिएको समयावधिभित्र फिर्ता लगी स्पेसिफिकेसनबमोजिमको आपूर्ति गर्न आपूर्तिकर्तालाई लिखित जानकारी दिनुपर्छ। यस्तो अवधिभित्र आपूर्तिकर्ताले मालसामान बुझिलिन अस्वीकार गरेमा वा उठाई नलगेमा मालसामान सार्वजनिक लिलाम बिक्री गरी मालसामान भण्डारण गर्न लागेको खर्च र त्यस सम्बन्धी अन्य खर्चहरु, बाँकी रहेको पेस्की रकम, पूर्व निर्धारित क्षतिपूर्ति र निजले तिर्नुपर्ने रकम लिलाम बिक्री मूल्यबाट कट्टा गरी बाँकी रकम आपूर्तिकर्तालाई फिर्ता गर्नुपर्ने तथा लिलाम बिक्रीबाट प्राप्त भएको रकमबाट असुल हुन नसकेको रकम आपूर्तिकर्ताबाट प्रचलित कानुनबमोजिम सरकारी बाँकी सरह असुलउपर गर्नुपर्छ ।

सम्झौता संशोधन

कामको आधारभूत प्रकृति वा क्षेत्र परिवर्तन नहुने गरी दुवै पक्षको लिखित सहमतिबाट सम्झौतामा संशोधन गर्न सकिन्छ । तर भेरिएसन आदेश जारी गर्दा वा मूल्य समायोजन गर्दा संशोधन गर्नु नपर्ने व्यवस्था रहेको छ ।

भेरिएसन आदेश

खरिद सम्झौता कार्यान्वयनको क्रममा सम्झौतामा उल्लेख भएका कार्य परिमाण (Bill of Quantities) मा उल्लेख भएका कार्य परिमाणमा परिवर्तन (Varies the works) भएमा त्यसलाई समायोजन गर्न दिइने आदेश भेरिएसन आदेश हो । यसले शुरुमा तोकिएको कामको परिमाण र वास्तविक रुपमा सम्पन्न भएको परिमाणमा देखिएको फरक अवस्थालाई इंकित गर्दछ । यस अन्तर्गत शुरुमा उल्लेख भएको कामको परिमाणमा थपघट तथा कुनै काम थप गर्ने वा हटाउने कार्य गरिएको हुन्छ । भेरिएसन आदेश जारी भएपछि शुरुको सम्झौता मूल्यमा परिवर्तन (Changes in the contract price) हुन्छ । सम्झौता गर्दाका बखत पूर्वानुमान गर्न नसकिएको परिस्थिति सम्झौता कार्यान्वयनको क्रममा सृजना भएमा सोको स्पष्ट कारण

खुलाई पाँच प्रतिशतसम्म राजपत्राङ्कित द्वितीय श्रेणी वा सो सरहको प्रमुखले, दश प्रतिशतसम्म राजपत्राङ्कित प्रथम श्रेणी वा सो सरहको प्रमुखले, पन्ध्र प्रतिशतसम्म विभागीय प्रमुखले, पन्ध्र प्रतिशतदेखि पच्चीस प्रतिशतसम्म मन्त्रालयको सचिव वा सो सरहको प्रमुखले, पच्चीस प्रतिशत भन्दा माथि नेपाल सरकार मन्त्रिपरिषद्ले वा सर्वोच्च कार्यकारी निकायले भेरिएसन आदेश जारी गर्न सक्छ । नेपाल सरकार मन्त्रीपरिषदले आदेश गर्दा मन्त्रालयले विशेषज्ञहरुको समूह गठन गरी जाँचबुझ गराई प्राप्त सिफारिस सहित सम्बन्धित मन्त्रालयको प्रस्तावमा नेपाल सरकार, मन्त्रिपरिषद्ले तथा सर्वोच्च कार्यकारी निकायले जारी गर्दा विशेषज्ञहरुको समूह गठन गरी आवश्यक जाँचबुझ गराई प्राप्त सिफारिसको आधारमा आदेश जारी गर्न सक्छ । लागत अनुमान स्वीकृत गर्ने अधिकारीभन्दा तल्लो तहको अधिकारीले भेरिएसन आदेश जारी गर्न नहुने व्यवस्था छ । तर साठीलाख रुपैयाँसम्मको खरिद कार्यको पन्ध्र प्रतिशत भन्दा माथिको आदेश विभागीय प्रमुखले जारी गर्न सक्छ । भेरिएसन आदेश जारी गर्दा विशेषज्ञहरूको समूहमार्फत आवश्यक जाँचबुझ गराई प्राप्त सिफारिसको आधारमा जारी गर्नुपर्छ ।

निर्माण कार्यको भेरिएसन आदेश जारी गर्दा कार्यको ड्रईङ, डिजाईन तथा स्पेसिफिकेसन आदि बदल्नु पर्ने वा नपर्ने र बदल्नुपर्ने भएमा कार्यको आधारभूत प्रकृति वा क्षेत्र परिवर्तन हुने वा नहुने, भेरिएसन परिमाणको प्राविधिक पुष्ट्याईं र कारण, लागत अनुमानमा प्रभाव पर्ने प्रतिशत र स्वीकृत बजेट तथा कार्यक्रममा परे नपरेको विवरण, मालसामान वा अन्य सेवा कार्यको जारी गर्दा मालसामान वा अन्य सेवाको ड्रईङ, डिजाईन तथा स्पेसिफिकेसन आदि बदल्नुपर्ने वा नपर्ने र बदल्नुपर्ने भएमा त्यस्तो मालसामान वा सेवाको आधारभूत प्रकृति वा क्षेत्र परिवर्तन हुने वा नहुने, भेरिएसन परिमाणको प्राविधिक पुष्ट्याईं र कारण, लागत अनुमानमा प्रभाव पर्ने प्रतिशत, स्वीकृत बजेट तथा कार्यक्रममा परे वा नपरेको विवरण तथा परामर्श सेवाको भेरिएसन आदेश जारी गर्दा परामर्श सेवाको कार्यक्षेत्र, आवश्यकता, कार्यक्षेत्रगत शर्त, योग्यता वा विशेषज्ञता आदि बदल्नुपर्ने नपर्ने र बदल्नुपर्ने भएमा त्यस्तो सेवाको आधारभूत प्रकृति वा क्षेत्र वा प्रस्तावित दक्ष वा विशेषज्ञ परिवर्तन हुने वा नहुने, भेरिएसन परिमाणको प्राविधिक पुष्ट्याईं र कारण, लागत अनुमानमा प्रभाव पर्ने प्रतिशत र स्वीकृत बजेट तथा कार्यक्रममा परे वा नपरेको विवरण खुलाई भेरिएसन स्वीकृत गर्ने अधिकार भएको प्रमुखले प्रमाणित गर्नुपर्दछ ।

मूल्य समायोजन

खरिद सम्झौता भएपछि कार्य सम्पन्न नभएसम्मको अवधिमा श्रम, सामग्री र उपकरण उपयोगको बजार मूल्यमा भएको परिवर्तनलाई समायोजन गर्ने कार्य मूल्य समायोजन (Contract Price Adjustment, CPA) बाट गर्ने प्रचलन रहेको छ । यस्ले मूल्यमा भएको परिवर्तनले बोलपत्रदातालाई संरक्षण गर्ने प्रयास गर्दछ। सम्झौतामा मूल्य समायोजन गर्न सकिने उल्लेख भएको अवस्थामा बाह्र महिनाभन्दा बढी अवधिको सम्झौता कार्यान्वयनमा मूल्य समायोजन गर्न आवश्यक देखिएमा अधिकार प्राप्त अधिकारीले मूल्य समायोजन गर्न सक्छ । तर निर्माण कार्य राष्ट्रियस्तरको बोलपत्र आह्वान भई सम्झौता भएकोमा अप्रत्यासित रुपमा निर्माण सामग्रीको मूल्य साबिक मूल्यको दश प्रतिशतभन्दा बढी घटबढ भएमा त्यसरी घटेको वा बढेको रकममा दश प्रतिशत कट्टा गरी मूल्य समायोजन गरिन्छ । सम्झौता प्राप्त गर्नेको ढिलाईले सम्झौताको काम सम्झौतामा उल्लिखित अवधिभित्र सम्पन्न नभई बढी समय लागेको वा एकमुष्ट कार्य सम्पादन (लम्प सम

कण्ट्राक्ट) वा निश्चित बजेटको आधारमा सम्झौता भएकोमा मूल्य समायोजन गर्न नसकिने व्यवस्था रहेको छ ।

सम्झौतामा मूल्य समायोजनको व्यवस्था गर्दा मूल्य समायोजन गर्ने अवस्था, निर्धारण गर्ने सूत्र तथा सूत्रमा प्रयोग गरिने मूल्यको संरचना (श्रम, उपकरण, सामग्री, इन्धनको मूल्य आदि), मूल्य समायोजनको अधिकतम रकम, प्रत्येक मूल्य संरचनाको मूल्य समायोजन गर्न प्रयोग गरिने सम्वद्ध मूल्य सूची (इन्डीसेज), मूल्य सूची उल्लेख गर्न प्रयोग गरिने मुद्रा र भुक्तानी दिन प्रयोग गरिने मुद्राबीचको विनिमय दरको घटवढ मापन गर्ने तरिका, मूल्य समायोजन सूत्र प्रयोग गर्न लिइने आधार मिति (बेसलाइन डेट), मूल्य समायोजन सूत्र लागू हुने समयको अन्तराल, र मूल्य समायोजन सूत्रको प्रयोगबाट देखिनुपर्ने न्यूनतम मूल्य वृद्धि र मूल्य समायोजनसम्बन्धी प्रावधान लागू हुन पूरा हुनुपर्ने अन्य शर्त तथा बन्देज उल्लेख गर्नुपर्छ ।

मूल्य समायोजनको अधिकतम रकम सामान्यतया शुरु सम्झौता मूल्यको पच्चीस प्रतिशतभन्दा बढी नहुने तथा सो मूल्यभन्दा बढी हुने भएमा सम्झौता अन्त्य गर्न, सम्झौता मूल्यलाई स्वीकृत बजेटभित्र पार्नको लागि निर्माण व्यवसायी, आपूर्तिकर्ता, सेवा प्रदायक वा परामर्शदातासँग वार्ता गर्न वा खर्च घटाउने अन्य उपाय अवलम्बन गर्न सक्ने वा थप बजेट व्यवस्था गरिने व्यवस्था सम्झौतामा गर्न सक्छ ।

अवधि थप

खरिद सम्झौतामा उल्लेख भएको सम्पन्न गर्नुपर्ने अवधि (Intended Completion Date) मा सम्झौता गर्ने पक्षको कारणले वा दुबैको काबु बाहिरको परिस्थिति (Force Majeure) को कारणले काम सम्पन्न नभएमा सम्झौताको अवधि थप (Extension of the Intended Completion Date, EOT) गर्नुपर्ने हुन्छ । यस्तो अवधि थप गर्ने कार्य सम्झौतामा उल्लेख भएका कामको परिमाणमा थप भएको कारणले पनि हुन सक्छ । सम्झौताको अवधि थप सम्झौतामा उल्लेख भएअनुसार हुन्छ । काबूबाहिरको परिस्थिति, निकायले उपलब्ध गराउनुपर्ने कुरा उपलब्ध नगराएमा वा अन्य मनासिब कारणबाट सम्झौताको अवधि बढाउनुपर्ने भएमा सम्झौता प्राप्त गर्नेको निवेदन आधारमा अवधि बढाउन सकिन्छ । यस्तो अवस्थामा निर्माण व्यवसायी, आपूर्तिकर्ता, सेवा प्रदायक वा परामर्शदाताले कारणसहित सम्झौताको म्याद समाप्त हुनुभन्दा कम्तीमा एक्काईस दिन अगाडि अवधि थपको लागि निवेदन दिनुपर्छ । यसरी निवेदन प्राप्त भएपछि आवश्यक जाँचबुझ गर्न वा गराउन सक्छ । त्यसरी जाँचबुझ गर्दा वा गराउँदा सम्झौताबमोजिमको काम समयमै सम्पन्न गर्न भर मगदुर प्रयास गरेको, निकायले सम्झौताबमोजिम उपलब्ध गराउनुपर्ने कुरा उपलब्ध गराएको, छानबिन गर्न कागजात झिकाएको कारणबाट काममा ढिलाइ भएको र काबुबाहिरको परिस्थितिको कारणबाट काममा ढिलाई भएको सम्बन्धमा विचार गर्नुपर्छ । यसरी जाँचबुझ गर्दा म्याद थपको कारण मनासिब देखिएमा शुरु सम्झौता अवधिको पन्ध्र प्रतिशतसम्म बोलपत्र स्वीकृत गर्ने अधिकारीले, सोभन्दा बढी पच्चीस प्रतिशतसम्म विभागीय प्रमुखले, सो अवधिभन्दा बढीको सम्बन्धित मन्त्रालय वा निकायको सचिवले थप गर्न सक्छ । तर शुरु सम्झौताको पचास प्रतिशतभन्दा बढी हुने गरी म्याद थप गर्न नपाइने व्यवस्था रहेको छ । यस्तो म्याद थपको निर्णय सम्झौता अवधिभित्रै गरिसक्नुपर्ने व्यवस्था रहेको छ ।

यसरी थपिएको अवधिमा विशेष परिस्थिति वा अन्य मनासिब कारणले काम सम्पन्न हुन नसकेमा र त्यस्तो काम सम्पन्न हुने सुनिश्चितता देखिएमा थप आर्थिक भार नपर्ने गरी नेपाल सरकार, मन्त्रिपरिषद्ले आवश्यक म्याद थप गर्न सक्छ । निर्माण व्यवसायी, आपूर्तिकर्ता, सेवाप्रदायक वा परामर्शदाताको लापरवाही

वा निजकै कारणले समयमा काम सम्पन्न हुन नसकी म्याद थप गर्नु परेमा निर्णय भएको मितिदेखि काम सम्पन्न नगरेसम्म निजहरु नयाँ खरिद कार्यमा सहभागी हुन नसक्ने व्यवस्था समेत रहेको छ । यसरी म्याद थप गरिएको व्यहोरा सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयमा लेखी पठाउनुपर्ने र कार्यालयले निजहरुलाई नयाँ खरिद कार्यमा सहभागी हुन रोक लगाएको सूचना प्रकाशन गर्नुपर्ने व्यवस्था रहेको छ । म्याद थपको कारबाही प्रक्रिया समयमा नटुङ्ग्याउने र म्याद थप भएका निर्माण कार्यको दैनिक कार्य प्रगतिको अनुगमन, मूल्याङ्कन र कारबाही समयमै नगर्ने सम्बन्धित पदाधिकारी वा कर्मचारीलाई प्रचलित कानुनबमोजिम कारबाही हुने व्यवस्था समेत गरिएको छ । यस प्रावधान अनुसार म्याद थप नभएमा सम्झौता अन्त्य गर्नुपर्छ ।

दाबी

खरिद सम्झौता कार्यान्वयनको क्रममा देखिएका अवस्था (Event) ले अतिरिक्त भुक्तानी गर्नुपर्ने अवस्था (Compensation Events) ले दावी (Claims) को अवस्था आउन सक्छ । यसका लागि समयमा नै सूचना (Early warning) दिएको हुनुपर्छ । यसका लागि निर्माणस्थलको व्यवस्था नहुने, ड्रइङ डिजाइन र स्पेसिफिकेसन प्राप्त नहुने, अवधि थप तथा नाँपजाँच एवं भेरिएसन आदेश स्वीकृतिमा ढिलाई, भुक्तानीमा ढिलाई, निकायको निर्देशन कार्यान्वयन गर्दा लाग्ने लागत आदिले दाबी सिर्जना गर्दछन् । दाबी गर्नु परेमा निश्चित अवधिमा सूचना दिनुपर्छ तथा इन्जिनियरले सूचनाको समयमै विश्लेषण गर्नुपर्दछ । सम्झौतामा निर्माण व्यवसायी, आपूर्तिकर्ता, सेवा प्रदायक वा परामर्शदाताले विशेष दाबी, खरिद कार्यसम्पादन गर्दा उत्पन्न भएको वा हुने तेस्रो पक्षप्रतिको निर्माण व्यवसायी, आपूर्तिकर्ता, सेवा प्रदायक वा परामर्शदाताको दायित्व र खरिद सम्झौताको सम्पादन गर्दा तेस्रो पक्षका सम्बन्धमा निर्माण व्यवसायी, आपूर्तिकर्ता, सेवा प्रदायक वा परामर्शदाताले व्यहोरेको तर सार्वजनिक निकायसँग दाबी नगरेको र समयमा जानकारी नभएको दायित्व सम्बन्धी शोधभर्नाको दाबी गर्न सक्छ ।

गुणस्तर नियन्त्रण

खरिद सम्झौतामा उल्लेख भएको स्पेसिफिकेसन र ड्रइङबमोजिम कार्य सम्पादन गर्नुपर्दछ । सम्झौता प्राप्त गर्नेले सम्झौतामा उल्लेख भएअनुसार गुणस्तर नियन्त्रणका प्रावधानको पालना गर्नुपर्छ । यसका लागि खरिद सम्झौतामा गुणस्तर नियन्त्रण, गुणस्तर सुनिश्चितता एवं गुणस्तर परीक्षण गर्ने व्यवस्था गरिएको हुन्छ । निकायले लागत अनुमान तयार गर्दा प्रचलित नर्म्सअनुसार गुणस्तर नियन्त्रणको लागि आवश्यक रकम समावेश गरेको हुन्छ । माल समान खरिदमा गुणस्तर परीक्षण, परामर्श सेवामा मस्यौदा प्रतिवेदन प्रतिवेदनको पुनरावलोकन एवं सार्वजनिक निर्माणमा प्रयोगशाला परीक्षण गर्नुपर्छ । प्रयोगशाला परीक्षण गर्दा तोकिएको संख्यामा गर्नुपर्छ । सम्झौता प्राप्त गर्नेले गुणस्तर आश्वस्तता योजना (Quality assurance plan) पेस गर्नुपर्ने र निकायले सो को पालनाको अनुगमन (Indentifying defect, Test, Correction) गर्नुपर्दछ ।

सम्झौताको अन्त्य

सम्झौताका पक्षले आ आफ्ना दायित्व वा कर्तव्य पूरा गर्नुपर्छ । सम्झौता गर्ने पक्षले सम्झौता अनुसारको दायित्व वा कर्तव्य पुरा गर्न नसकिने अवस्थामा आपसी सहमति (सुविस्ताको आधारमा) वा कुनै पक्षले सम्झौताको अन्त्य (Termination of Contract, ToC) गर्न सक्ने व्यवस्था गरिएको हुन्छ।

आपूर्तिकर्ता, परामर्शदाता, सेवाप्रदायक वा निर्माण व्यवसायीले सम्झौताको कार्य सम्पादन नगरेमा, आचरण पालना नगरेमा वा पेस्कीको दुरुपयोग गरेमा, निकायले सार्वजनिक हितको लागि सुविस्ताको आधारमा, आपूर्तिकर्ता, परामर्शदाता, सेवाप्रदायक वा निर्माण व्यवसायीले र काबुबाहिरको परिस्थितिमा सम्झौता अन्त्य गर्न सकिने व्यवस्था सम्झौतामा उल्लेख गर्नुपर्छ । त्यस्तै सम्झौता अन्त्य गर्दा स्वीकार्यरुपमा सम्पन्न भइसकेका कार्य, आपूर्ति वा सेवा बापत गर्नुपर्ने भुक्तानी बाँकी रहेको भए सोको भुक्तानी, सम्झौताबमोजिमको काम आपूर्तिकर्ता, परामर्शदाता, सेवाप्रदायक वा निर्माण व्यवसायीले नगरेको कारणबाट निकायले सो काम गर्न वा गराउनका लागि लाग्ने थप खर्चबापत निजले व्यहोर्नुपर्ने दायित्व, आपूर्तिकर्ता वा परामर्शदाता वा सेवाप्रदायक वा निर्माण व्यवसायीको कुनै त्रुटि (डिफल्ट) विना निकायले सम्झौता अन्त्य गरेको कारणले व्यहोर्नु परेको वास्तविक हानि नोक्सानीको रकमसहित वित्तीय फरफारक गर्ने र क्षतिपूर्ति दिने सम्बन्धी व्यवस्था समेत गर्नुपर्छ ।

निकायसँग सम्झौता गर्नेले सम्झौताबमोजिम काम शुरु नगरेमा, काम शुरु गरी बीचैमा छोडेमा वा सम्झौताबमोजिम कामको प्रगति नगरेमा निकायले सम्झौता जुनसुकै बखत अन्त्य गर्न सक्छ । यसरी अन्त्य भएमा राखेको जमानत जफत हुने तथा सम्झौता अन्त्य भएको कारणले सम्झौताबमोजिम बाँकी रहेको कार्य पूरा गर्न आवश्यक रकम सम्झौताबमोजिम कार्य नगर्ने बोलपत्रदाताबाट सरकारी बाँकी सरह असुलउपर गरिन्छ ।

निकायले सम्झौता अन्त्य गर्न सके पनि सम्झौता गर्नेले निकायलाई पूर्व जानकारी नदिई सम्झौता तोड्न नपाउने व्यवस्था रहेको छ ।

सम्झौतामा आपूर्तिकर्ता, निर्माण व्यवसायी, परामर्शदाता वा सेवा प्रदायकले खरिद सम्झौताको उल्लंघन गरेमा सार्वजनिक निकायलाई प्राप्त हुने उपचार उल्लेख गरेको हुनुपर्छ । यस अन्तर्गत त्रुटिपूर्ण कार्य अस्वीकार गर्ने, त्रुटिपूर्ण मालसामान तत्काल हटाउने र सम्बन्धित आपूर्तिकर्ता, निर्माण व्यवसायी, परामर्शदाता वा सेवा प्रदायकबाट प्रतिस्थापन गर्न लगाउने, समयमा कार्यसम्पादन हुन नसके बापतको पूर्व निर्धारित क्षतिपूर्ति प्राप्त गर्ने, सम्झौताको अन्त्य गर्ने र सम्झौताबमोजिमको काम नगर्ने आपूर्तिकर्ता, निर्माण व्यवसायी, सेवा प्रदायक वा परामर्शदाताको खर्चमा त्यस्तो कार्य सम्पन्न गराउने, आनुषाङ्गिक क्षतिपूर्ति भराउने र प्रचलित कानुन वा सम्झौताबमोजिम उपलब्ध हुने अन्य उपचार लिन सक्छ ।

अन्त्य भएको सम्झौताको खरिद व्यवस्था

खरिद सम्झौता अन्त्य भई त्यस्तो सम्झौताबमोजिमको बाँकी कार्य पूरा गर्नका लागि शुरुमा बोलपत्र मूल्याङ्कनबाट छनौट भएका बोलपत्रदाताहरुमध्येबाट पन्ध्र दिनको म्याद दिई सिलवन्दी आर्थिक प्रस्ताव मात्र माग गरी सम्झौता गर्न सकिन्छ । यस्तो आर्थिक प्रस्ताव माग गर्नु अघि एक तह माथिको अधिकारीबाट स्वीकृति लिनुपर्छ । यसरी आर्थिक प्रस्ताव निर्माण कार्यका लागि माग गरिएको खुला बोलपत्रको माध्यमबाट भएको सम्झौतामा मात्र लागू हुन्छ । यो प्रक्रियाबाट खरिद सम्झौता हुन नसकेमा सार्वजनिक खरिद कानुन बमोजिमको खरिद प्रक्रिया अवलम्बन गरी खरिद कारबाही शुरु गर्नुपर्छ । यस्तो खरिद गर्न बोलपत्र सम्बन्धी कागजात तयार गर्दा खरिद सम्झौता अन्त्य हुँदाको समयसम्म डिजाइन वा लागत अनुमानअनुरुप सम्पन्न भइसकेको कार्यहरु कट्टा गरी बाँकी कामको लागि आवश्यकताअनुसारको डिजाइन वा लागत अनुमान परिमार्जन गराई मालसमान, निर्माण कार्य र सेवाको विवरण स्वीकृत भएको हुनुपर्छ । यस प्रयोजनका लागि

माग भएको आर्थिक प्रस्ताव खोली मूल्याङ्कन समितिबाट बोलपत्रको आर्थिक पक्ष र निर्माण कार्यको बोलपत्रको विशेष मूल्याङ्कन गरी न्युनतम मूल्याङ्कित सारभूत रुपमा प्रभावग्राही बोलपत्रको छनौट गर्नुपर्छ ।

सुविस्ताको आधारमा सम्झौता अन्त्य

सम्झौतामा उल्लेख भएअनुसार निकायले सार्वजनिक हितका लागि सुविस्ताको आधारमा खरिद सम्झौताको अन्त्य (Termination by Convenience) गर्न सक्छ । यसरी अन्त्य भएमा निकायले अन्त्य हुनुभन्दा अघि सम्पन्न भएको बाँकी रहेको भुक्तानी, कुनै खर्चको भुक्तानी शोधभर्नाको रुपमा दिने व्यवस्था भएकोमा वास्तविक रुपमा भएको त्यस्तो खर्च, सम्झौताअन्तर्गत निकायको लागि विशेष रुपमा बनाइएका मालसामानको मूल्य, गुमेको नाफा र सम्झौता अन्त्य गर्दा लागेको खर्च, स्वीकार्य रुपमा सम्पन्न भइसकेको कार्य, आपूर्ति वा सेवा बापत गर्नु नें भुक्तानी बाँकी भए सो रकम, सम्झौताअनुसार निकायको लागि उत्पादन गरेका मालसामानको मूल्य, निर्माणस्थलमा ल्याइएका निर्माण सामग्री, निर्माणस्थलबाट उपकरण हटाउन लाग्ने मनासिब खर्च, निर्माणकार्यमा लगाइएका विदेशी कर्मचारीको स्वदेश फिर्ती खर्च र आवश्यक भए निर्माण कार्यको संरक्षण र सुरक्षा खर्चबापतको रकम भुक्तानी गर्नुपर्छ । यसरी भुक्तानी दिंदा पेस्की बाँकी भएमा पेस्की कटाई भुक्तानी दिनुपर्छ।

निकायले सार्वजनिक हितको लागि सुविस्ताको आधारमा खरिद सम्झौता अन्त्य गर्न दिएको सूचना आपूर्तिकर्ताले प्राप्त गरेको मितिले सात दिनभित्र सिपमेन्टको लागि तयार हुने र तयार भएका मालसामान त्यस्तो सम्झौताका शर्त र मूल्यमा स्वीकार गर्नुपर्छ तथा मालसामान बाहेक अन्य सामानको सम्बन्धमा निकायले मालसामानको कुनै अंश पूरा गराई सम्झौतामा उल्लिखित शर्त र मूल्यमा प्राप्त गर्ने वा बाँकी रहेका मालसामानको आपूर्ति आदेश रद्द गर्ने र आपूर्तिकर्ताले आंशिक रुपमा तयार गरेको मालसामान वा सेवा र सम्झौता अन्त्य हुनु अगावै आपूर्तिकर्ताले खरिद गरेको सामग्री वा पार्टपुर्जाबापत आपसी सहमतिबाट मन्जुर गरिएको रकम निजलाई भुक्तानी गर्न सक्छ ।

कार्य स्वीकार प्रतिवेदन

निकायले सम्पन्न भएको निर्माण कार्य, आपूर्ति गरिएको मालसामान वा प्रदान गरिएको सेवा स्वीकार्दा सम्झौता संख्या, सम्पन्न भएको निर्माण कार्य, प्राप्त भएको मालसामान वा सेवाको विवरण, निर्माण कार्य सम्पन्न भएको वा मालसामान वा सेवा प्राप्त भएको मिति एवं सम्पन्न निर्माण कार्य, प्राप्त मालसामान वा सेवा स्वीकृत भएको मितिसमेत खुलाई प्रतिवेदन तयार गर्नुपर्छ । यस्तो प्रतिवेदन तयार भएपछि आवश्यक प्रक्रिया पूरा गरी भुक्तानीको लागि लेखी पठाउनुपर्छ । तर निर्माण गरिएको संरचनाको उद्देश्यअनुरुप सञ्चालन गर्न उपयुक्त भए नभएको सम्बन्धमा उपयुक्तता परीक्षण गरी प्रमाणित नभएसम्म कार्य स्वीकार गर्नु नहुने व्यवस्था रहेको छ ।

पेस्की भुक्तानी

सार्वजनकि निकायले सम्झौतामा भएको व्यवस्थाअनुसार आपूर्तिकर्ता, निर्माण व्यवसायी वा सेवा प्रदायकबाट पेस्की रकम खाम्ने गरी एवं सम्झौताबमोजिम काम नगरेमा निकायको अनुरोधमा तत्काल भुक्तानी गर्ने गरी वाणिज्य बैङ्कबाट जारी भएको एवं विदेशी बैङ्कले जारी गरेकोमा नेपालको वाणिज्य बैङ्कले

प्रति प्रत्याभूति (काउन्टर ग्यारेण्टी) गरेको बैङ्क जमानत लिई सम्झौता रकमको बीस प्रतिशतमा नबढ्ने गरी पहिलो पटकमा स्वीकृत पेस्की रकमको आधामा नबढ्ने गरी र बाँकी रकम कार्य प्रगतिका आधारमा पेस्की दिन सक्छ । यस्तो जमानतको मान्य अवधि सम्झौताको पेस्की फस्यौंट गर्नुपर्ने अवधिभन्दा कम्तीमा एक महिनाभन्दा बढी अवधिको हुनुपर्छ । यस्तो पेस्की खरिद कार्यको प्रगति ३० प्रतिशत भएपछि रनिङ बिल वा अन्य बिल बीजकबाट कट्टा गर्न शुरु गरी सम्झौताको ८० प्रतिशत अवधि समाप्त हुँदा फस्यौंट गरी सक्नुपर्छ ।

आपूर्तिकर्ता, निर्माण व्यवसायी वा सेवा प्रदायकले पहिलो पटक पेस्की प्राप्त गरेको मितिले तीस दिनभित्र कार्य प्रारम्भ गरिसक्नुपर्छ । पेस्की रकम सम्झौता कार्यको लागि अलग बैङ्क खातामार्फत भुक्तानी हुने र खर्च भएको प्रयोजनको विवरण उपलब्ध गराउनुपर्ने तथा सम्बन्धित काममा प्रयोग भएको नपाइमा अग्रिम बैङ्क जमानत जफत हुने व्यवस्था रहेको छ ।

आपूर्तिकर्ता, निर्माण व्यवसायी वा सेवाप्रदायकले सम्झौतामा उल्लिखित समयावधिभित्र कार्य सम्पादन नगरेको कारणले पेस्की फस्यौंट हुन नसकेमा बैङ्क जमानतको रकम प्राप्त गरी तथा पेस्कीको सयकडा दश प्रतिशत ब्याजसमेत असुलउपर गरी पेस्की फस्यौंट गर्नुपर्छ । प्रतितपत्रद्वारा मालसामान झिकाउँदा मालसामान कार्यालयमा प्राप्त भएको तीस दिनभित्र पेस्की फस्यौंट गर्नुपर्ने र आपूर्तिकर्ताबाट मालसामान उपलब्ध हुन नसकेकोमा वा मालसामान उपलब्ध गराउन निर्धारित समयभित्र मालसामान प्राप्त हुन नसकेमा प्रतितपत्र रद्द गरी बैङ्कमा जम्मा भएको रकम फिर्ता लिई पेस्की फस्यौंट गर्नुपर्छ ।

बीजक भुक्तानी

खरिद सम्झौता भएपछि सम्झौताका शर्तअनुसारका कार्य सम्पादन भएपछि सम्झौतामा उल्लेख भएको रकम भुक्तानी दिनुपर्छ । सम्झौताअनुसार भुक्तानी नगरेमा विवाद । सिर्जना भई दाबीको अवस्था समेत आउन सक्छ। निकायले सम्झौतामा भएको व्यवस्थाअनुसार बिल वा बीजकको भुक्तानी दिनुपर्छ । निर्माण व्यवसायी, आपूर्तिकर्ता, सेवा प्रदायक वा परामर्शदाताले भुक्तानीको लागि पेस गर्ने रनिङ बिल वा अन्य कुनै बिल बीजकमा बिल वा बीजकको मिति, आपूर्तिकर्ता, निर्माण व्यवसायी, सेवाप्रदायक वा परामर्शदाताको नाम ठेगाना, खरिद सम्झौता, आपूर्ति गरिएको मालसामान वा सेवाको विवरण वा सम्पन्न भएको निर्माण कार्यको नाप, आकार, परिमाण र मूल्य, सिपमेन्ट तथा भुक्तानीको शर्त, खरिद सम्झौता बमोजिम बिल वा बीजक साथ पेस गर्नु पर्ने आवश्यक कागजात, मालसामानको खरिदको हकमा बिल वा बीजकसाथ खरिद आदेश, खरिद सम्झौता वा बोलपत्र स्वीकृति पत्रमा दिइएको निर्देशन बमोजिम सार्वजनिक निकायले तोकेको ढाँचाको सिपिङ्ग वा अन्य आवश्यक कागजात र आफ्नो सम्पर्क ठेगाना उल्लेख गर्नु पर्छ । यस अनुसार बिल वा बीजक प्राप्त भएपछि निकायले सो बिल वा बीजक सम्झौतामा उल्लिखित प्रावधान बमोजिमको भए नभएको जाँच गरी सो अनुरुपको नभएमा सोको जानकारी सम्बन्धित आपूर्तिकर्ता, निर्माण व्यवसायी, सेवाप्रदायक वा परामर्शदातालाई तुरुन्त दिनुपर्छ ।

निकायले भुक्तानी गर्दा सम्झौताका शर्तबमोजिम मासिक आधारमा, प्राविधिक नापजाँच गरी नापी किताब (मेजरमेन्ट बुक) मा उल्लेख भएको वास्तविक कार्यसम्पादनको आधारमा, सम्झौतामा सम्पन्न कार्य मापन गर्ने सूचकाङ्क तोकिएकोमा त्यस्तो सूचकाङ्क प्राप्त भएपछि र त्यस्तो सूचकाङ्क नतोकिएकोमा सम्पन्न भएको कार्यको आधारमा, हस्तान्तरण गरिएको वा पूरा गरिएको कार्यको परिमाणको आधारमा र रनिङ

विल वा प्रतितपत्रको शर्तको आधारमा विल वा बीजकको भुक्तानी दिनु पर्छ । यसका लागि आपूर्तिकर्ता, निर्माण व्यवसायी, सेवाप्रदायक वा परामर्शदाताले सम्झौताबमोजिम आवश्यक पर्ने कागजात पेस गर्नुपर्छ । यसरी पेस भएको रनिङ बिल वा अन्य कुनै बिल बीजक र कागजात सम्बन्धित अधिकारीले ३० (तीस) दिनभित्र स्वीकृत गरी सम्झौताअनुसार बिल वा बीजकको भुक्तानी गर्नुपर्छ । निकायले भुक्तानी सम्झौतामा उल्लिखित अवधिभित्र दिनुपर्ने र सो अवधिभित्र भुक्तानी नदिएमा सम्झौताबमोजिमको ब्याजसमेत भुक्तानी गर्नुपर्छ । आपूर्तिकर्ता, निर्माण व्यवसायी, सेवाप्रदायक वा परामर्शदातालाई पच्चीस हजार रुपैंयाँभन्दा बढी रकम भुक्तानी गर्दा एकाउन्टपेयी चेकको माध्यमबाट भुक्तानी गर्नुपर्छ ।

अन्तिम भुक्तानी

सम्झौताबमोजिम सम्पन्न भएको कार्य निकायले स्वीकार गरेपछि आपूर्तिकर्ता, निर्माण व्यवसायी, सेवा प्रदायक वा परामर्शदातालाई करारका शर्तबमोजिम अन्तिम भुक्तानी दिनुपर्छ । यसरी भुक्तानी दिँदा निर्माण कार्यको हकमा त्रुटि सच्चाउने अवधि समाप्त भएपछि कार्यसम्पादन जमानत र कट्टा गरिएको रिटेन्सन मनी रकमको पचास प्रतिशत रकम फिर्ता गर्नुपर्छ । रिटेन्सन मनीको बाँकी पचास प्रतिशत रकम सम्बन्धित आपूर्तिकर्ता, निर्माण व्यवसायी वा सेवा प्रदायकले सम्बन्धित अन्तरिक राजस्व कार्यालयमा कर विवरण पेस गरेको प्रमाण कागजात पेस गरेपछि भुक्तानी दिनुपर्छ । तर त्रुटि सच्चाउने अवधिभित्र निर्माण व्यवसायीले त्रुटि नसच्याएमा निकायले रिटेन्सन मनी वा जमानत बापतको रकम प्रयोग गरी त्रुटि सच्याउन सक्छ ।

मालसमान खरिद सम्झौताअन्तर्गत भुक्तानी गर्दा सामान्यतया आपूर्तिकर्ताले मालसमान उपलब्ध गराएको कागजात पेस भएपछि, प्रतितपत्रको माध्यम वा बोलपत्रसम्बन्धी कागजातमा उल्लिखित माध्यम बमोजिम गर्नुपर्छ ।

भुक्तानीबाट कट्टी वा सच्याउने

निकायले भुक्तानी गर्दा रिटेन्सन मनीबापत रनिङ वा अन्य बिल वा बीजकमा उल्लिखित रकमको पाँच प्रतिशत रकम कट्टा गरी राख्नुपर्छ । सम्झौतामा भुक्तानीको निश्चित रकम वा प्रतिशत छुट दिने कुरा उल्लेख गरिएको अवस्थामा छुट रकम कट्टा गरेर मात्र भुक्तानी दिनुपर्छ । निकायले सम्झौतामा अघिल्लो कुनै रनिङ बिल वा अन्य कुनै बिल बीजकमा लेखिएका कुरा कुनै कारणवश वा भूलवश लेखिन गई भुक्तानी रकम सच्याउनुपर्ने भएमा निकाय आफैंले वा सम्बन्धित आपूर्तिकर्ता, निर्माण व्यवसायी, सेवाप्रदायक वा परामर्शदाताको अनुरोधमा त्यस पछिका रनिङ बिल वा अन्य कुनै बिल बीजकमा त्यस्तो भुक्तानी रकम सच्याउन वा हेरफेर गर्न सकिने र आपूर्तिकर्ता, निर्माण व्यवसायी, सेवाप्रदायक वा परामर्शदाताले सम्झौताको शर्तबमोजिम कार्यसम्पादन नगरेमा रनिङ बिल वा अन्य कुनै बिल बीजकबमोजिमको भुक्तानी नदिन वा काट्न सक्ने व्यवस्था गर्न सक्छ ।

क्षतिपूर्ति र बोनस

सम्झौतामा उल्लेख भएको सम्पन्न गर्नुपर्ने प्रस्तावित अवधिभित्र कार्य सम्पन्न नगरेमा पहिलो पक्षलाई दोस्रो पक्षले क्षतिपूर्ति (Liquidated Damage, LD) भुक्तानी दिनुपर्छ भने अवधि समाप्त हुनु अगाडि सम्पन्न गरेमा दोस्रो पक्षलाई पहिलो पक्षले पुरस्कार (Bonus) दिनुपर्छ । यस्तो क्षतिपूर्ति तथा बोनस गणना गर्दा

सम्झौतामा उल्लेख भएको सम्पन्न गर्नुपर्ने अवधि र यथार्थमा सम्पन्न भएको अवधि विच दिन गन्ती गरि गर्नुपर्छ र सामान्यतया सम्झौता रकमको निश्चित प्रतिशतभन्दा बढी नहुने गरी सम्झौतामा व्यवस्था गरिएको हुन्छ । आपूर्तिकर्ता, परामर्शदाता, सेवा प्रदायक वा निर्माण व्यवसायीको ढिलाईको कारणले खरिद सम्झौता बमोजिमको काम सो सम्झौतामा तोकिएको म्यादमा सम्पन्न हुन नसकेमा निजले निकायलाई सम्झौता रकमको दश प्रतिशतमा नबढ्ने गरी साधारणतया प्रति दिन सम्झौता रकमको शून्य दशमलब शून्य पाँच प्रतिशत पूर्व निर्धारित क्षतिपूर्ति दिनु पर्छ । साथै पूर्व निर्धारित क्षतिपूर्ति तिर्दैमा सम्बन्धित आपूर्तिकर्ता, परामर्शदाता, सेवा प्रदायक वा निर्माण व्यवसायी सम्झौता बमोजिमको कार्यसम्पादन गर्ने दायित्वबाट मुक्त हुन नसक्ने व्यवस्था रहेको छ ।

सम्झौतामा तोकिएको अवधिभन्दा अघि काम सम्पन्न गर्ने निर्माण व्यवसायीलाई निकायले पुरस्कार दिन सक्छ। यसरी दिइने पुरस्कारको रकम निर्धारण गर्दा सम्झौतामा तोकिएको समयभन्दा जति दिन अघि कार्य सम्पन्न भएको हो त्यति दिनका लागि सम्झौतामा तोकिएको अवधिभित्र काम सम्पन्न गर्न नसके बापत दैनिक रुपमा जति रकम निकायलाई पूर्व निर्धारित क्षतिपूर्ति तिर्नुपर्ने रकम बराबर हुने गरी गर्नुपर्छ र पुरस्कारको कुल रकम सम्झौता रकमको दश प्रतिशतभन्दा बढी नहुने व्यवस्था रहेको छ ।

कार्य सम्पन्न प्रतिवेदन

सम्झौताबमोजिम निर्माण कार्य सम्पन्न भएको तीस दिनभित्र निर्माण व्यवसायीले निर्माण भए बमोजिमको (एज बिल्ट) नक्सा निकायमा पेस गर्नुपर्छ । सम्झौताबमोजिम निर्माण कार्य सम्पन्न भइसकेपछि सम्झौताबमोजिम निर्माण कार्यको त्रुटि सच्याउने दायित्वको अवधि (Defect Liability Period, DLP) समाप्त नहुँदै कुनै त्रुटि देखिएमा निकायले सोको यकिन गरी समयमा नै दाबी गर्नुपर्छ । यस्तो दाबी गर्दा निकायले प्रत्येक महिनाको कार्य प्रगति देखिने गरी अभिलेख तयार गरी सम्बन्धित अधिकारीबाट प्रमाणित गराई राख्नुपर्ने र सो अभिलेखको जानकारी सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयलाई गराउनुपर्ने एवं कार्यालयको विद्युतीय खरिद प्रणाली, वेबसाइट वा अन्य उपयुक्त माध्यमबाट समेत सार्वजनिक गर्नुपर्छ ।

निर्माण कार्य सम्पन्न भई त्रुटि सच्याउने दायित्वको अवधि समाप्त भएपछि निकायका प्रमुखले निर्माण कार्य स्वीकृत ड्रइङ, डिजाइन वा स्पेसिफिकेसनबमोजिम भए नभएको भनी प्राविधिक कर्मचारीबाट जाँचबुझ गराई कार्य सम्पन्न प्रतिवेदन तयार गराउनुपर्ने र यस्मा अभिलेख समेत संलग्न गर्नुपर्छ । निर्माण व्यवसायीले पेस गरेको निर्माण भएबमोजिमको नक्सा र प्राविधिकले पेस गरेको कार्य सम्पन्न प्रतिवेदन निकायले बोलपत्र स्वीकृत गर्ने अधिकारीसमक्ष पेस गर्नुपर्छ । निज अधिकारीले आवश्यक देखेमा कार्य सम्पन्न प्रतिवेदनमा उल्लिखित विषयका सम्बन्धमा आफैंले जाँचबुझ गर्न वा कुनै प्राविधिक कर्मचारी वा प्राविधिक कर्मचारीहरुको टोली मार्फत जाँचबुझ गराउन सक्ने र जाँचबुझ गर्दा सम्पन्न निर्माण कार्य स्वीकृत ड्रइङ, डिजाइन वा स्पेसिफिकेसनबमोजिम भएको पाइएमा निर्माण कार्य स्वीकृत गर्नुपर्छ । तर कार्य सम्पन्न प्रतिवेदन पेस भएको मितिले पैंतालीस दिनभित्र जाँचबुझ गर्ने कार्य सम्पन्न नभएमा निर्माण कार्य स्वतः स्वीकृत भएको मानिन्छ । कार्य सम्पन्न प्रतिवेदन स्वीकृत भएपछि निकायले निर्माण व्यवसायीलाई कार्य सम्पन्न प्रमाणपत्र (वर्क कम्प्लीसन सर्टिफिकेट) दिनुपर्छ ।

विवाद समाधान

खरिद सम्झौता कार्यान्वयनको क्रममा सम्झौताका पक्षहरुबीच विवाद देखिएमा सोको समाधान गर्नुपर्दछ । सार्वजनिक निकाय र निर्माण व्यवसायी आपूर्तिकर्ता, सेवाप्रदायक वा परामर्शदाताबीच सम्झौता कार्यान्वयनको सिलसिलामा उत्पन्न हुने कुनै विवाद आपसी सहमतिबाट समाधान (Dispute Settlement) गर्नुपर्छ । तर आपसी सहमतिबाट विवाद समाधान हुन नसकेमा सम्झौतामा उल्लेख भएअनुसार प्रचलित कानुनबमोजिम मध्यस्थताको माध्यमबाट विवाद समाधान गर्नुपर्छ । आपसी सहमतिबाट विवाद समाधान गर्नुपर्ने विषय, विवाद समाधानको लागि निवेदन दिने प्रक्रिया, आपसी सहमतिको लागि हुने बैठक तथा निर्णयहरूको प्रक्रिया सम्झौतामा उल्लेख गरी सोहीअनुसार विवाद समाधान गर्नुपर्छ । सम्झौता कार्यान्वयनमा उत्पन्न भएको विवाद आपसी सहमतिबाट समाधान हुन नसकेमा मध्यस्थको माध्यमबाट समाधान गर्ने कारबाही शुरु गर्नुपर्छ ।

सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयको भूमिका

सार्वजनिक निकायबाट हुने खरिद कार्यको अनुगमन, नियमन र सार्वजनिक खरिद प्रणालीलाई व्यवस्थित गर्न सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयको स्थापना गरी काम, कर्तव्य र अधिकार तोकिएको छ । कार्यालयले सार्वजनिक खरिदको अनुगमन, खरिद सम्बन्धी गुनासा व्यवस्थापन, सार्वजनिक खरिद सम्बन्धमा क्षमता विकास र तालिम सञ्चालन, राय परामर्श प्रदान, कालोसूचीको कारबाही, विद्युतीय खरिद प्रणाली सञ्चालन, सार्वजनिक खरिद पुनरावलोकन तथा अनुगमन तथा निरीक्षण गर्ने जस्ता कार्य सम्पादन गर्दै आएको छ । यसका लागि कार्यालयले सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापन सूचना प्रणाली (Public Procurement Management Information System, PPMIS) कार्यान्वयनमा ल्याएको छ ।

कार्यालयले कार्यान्वयनमा ल्याएको विद्युतीय खरिद प्रणालीभित्र सम्झौता कार्यान्वयन गर्न कार्यतालिका (Work schedule) अद्यावधिक गर्ने, प्रगति विवरण तयार गर्ने, बुझाउने तथा स्वीकार गर्ने, अन्तरिम बिल बुझाउने तथा सोको भुक्तानी, भेरिएसन आदेश र म्याद थप, कार्यसम्पन्न प्रतिवेदन, अन्तिम प्रतिवेदन, विवाद व्यवस्थापन (Dispute Management) को प्रविष्ट गर्न Contract Management Module समेत समावेश गरेको छ।

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको अध्ययन

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले रुग्ण ठेक्काको ब्यवस्थापन तथा विश्लेषण प्रतिवेदन (रुग्ण ठेक्काको अध्ययन तथा विश्लेषण, २०७५ को दोस्रो भागको रुपमा रुग्ण ठेक्काहरुको मौजुदा अवस्थाको विवरण समेत समावेश गरिएको अद्यावधिक प्रतिवेदन) २०७६ माघअनुसार २०७५ पुसमा रु.१ खर्ब ३५ अर्ब २ करोडका १ हजार ८४८ वटा ठेक्कालाई रुग्ण ठेक्काका रुपमा पहिचान गरेकोमा २०७६ पुससम्म रु.४७ अर्ब ३ करोडका ६१८ वटा सम्पन्न तथा रु.१ अर्ब ५६ करोडका २८ वटा ठेक्का अन्त्य भई रु.८६ अर्ब ४४ करोडका १ हजार २०२ वटा ठेक्का क्रमागत रहेको देखिन्छ । सो प्रतिवेदनअनुसार क्रमागत रहेका ठेक्काहरुको मन्त्रालयगत विवरण निम्न रहेको छ ।

(रकम रु. करोडमा)

क्र.सं	मन्त्रालय वा निकाय	२०७५ पुष		२०७६ पुष			
		ठेक्का संख्या	रकम	ठेक्का संख्या	रकम	रुग्ण ठेक्कामध्ये	
						म्याद समाप्त भएका	म्याद समाप्त भएका ठेक्काको सम्झौता रकम
१	भौतिक पूर्वाधार तथा यातायात मन्त्रालय अन्तर्गत	९०६	२२२३	७०१	१८११	६९९	१८०३
२	शहरी विकास मन्त्रालय अन्तर्गत	४४२	६९३	२९३	४३४.५	२८३	३२९.५
३	उर्जा, जलस्रोत तथा सिंचाई मन्त्रालय अन्तर्गत	३२६	७२६३	१७३	४३८६	१४१	१८५६
४	संस्कृति पर्यटन तथा नागरिक उडड्यान मन्त्रालय अन्तर्गत	३७	७२७	७	६८७	६	६५
५	सञ्चार तथा सूचना प्रविधि मन्त्रालय अन्तर्गत	२३	१५४६	४	११४३	०	०
६	संघीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय अन्तर्गत	९७	६६०	२३	१०१	२३	१०१
७	खानेपानी मन्त्रालय अन्तर्गत	१७	३९०	१	८१	१	८१
	जम्मा	१८४८	१३५०२	१२०२	८६४३.५	११५३	४२३५.५

लेखापरीक्षणका नतिजा

नेपालको स्रविधान बमोजिम महालेखापरीक्षकले लेखापरीक्षण गरी पेस गरेको ५७ औं प्रतिवेदनमा नेपालमा सार्वजनिक खरिदसम्बन्धी सम्झौंता कार्यान्वयन सम्बन्धमा उल्लेख गरेका केही महत्वपूर्ण व्यहोराहरु निम्न रहेका छन्:

१. विभिन्न मन्त्रालय मातहतका १०३ इकाईअन्तर्गत म्याद थप भएका २० हजार १२५ ठेक्काको विश्लेषण गर्दा ९ हजार ३५९ ठेक्कामा शुरु सम्झौताको ५० प्रतिशतसम्म, ४ हजार ५४० ठेक्कामा शुरु सम्झौताको ५१ देखि १०० प्रतिशतसम्म र ६ हजार २२६ ठेक्कामा शुरु सम्झौताको शतप्रतिशतभन्दा बढी म्याद थप गरेको छ ।

२. पुरातत्व विभागले सम्पदा पुनः निर्माण कार्यका १७ ठेक्कामा रु.१५ करोड ४० लाख ८१ हजारको खरिद सम्झौता गरेकोमा रु.११ करोड ६७ लाख १० हजार (न्यूनतम ४६ प्रतिशतदेखि अधिकतम ८५ प्रतिशत सम्म र समग्र ७६ प्रतिशत) भुक्तानी दिई ठेक्का अन्त्य गरेको छ ।

३. सिक्टा सिँचाइ आयोजनाको नहर निर्माण गर्ने निर्माण व्यवसायीले कार्य सम्पादन नगरेको भनी सम्झौता अन्त्य गरी कालोसूचीमा राखेकोमा बाँकी काम गर्न लाग्ने थप रकम, जफत भएको पेस्कीको ब्याज, प्रथम रनिङ बिलअनुसार भएको कामको त्रुटि सच्याउन लाग्ने रकम, आयोजनाले गुमाएको प्रतिफल, निर्माण भएका संरचा भत्काउन लाग्ने लागत, साइट सफा गर्न लाग्ने लागत, मध्यस्थर्ता तथा कानुन व्यवसायीको शुल्कसमेत रु.१ अर्ब १३ करोड ११ लाख असुल गरेको छैन भने उक्त कामको सुपरिवेक्षण गर्न नियुक्त परामर्शदातालाई भुक्तानी भएको रु.१ करोड २६ लाख ३३ हजार उपयोगविहीन देखिएको छ ।

४. सडक विभाग अन्तर्गतका २६ कार्यालयले ४५ निर्माण व्यवसायीलाई नपाउने मूल्य समायोजन रु.६७ करोड ८६ लाख २८ हजार भुक्तानी गरेको छ ।

५. मेलम्ची खानेपानी विकास समितिअन्तर्गतको एक निर्माण व्यवसायीले निर्माणस्थल छाडी गएकोले सोसँग भएको खरिद सम्झौता अन्त्य गर्दा निर्माणस्थलमा छाडेका उपकरण, निर्माण सामग्री र सम्पन्न कामको मूल्याङ्कन गरेको छैन । निर्माण नगरेको काम गर्न अर्को सम्झौता गर्दा लागेको थप लागत रु.४६ करोड ५७ लाख, कट्टा नगरेको रकम रु.४९ करोड ५ लाख, पेस्की रु.१९ करोड ६२ लाख तथा अन्य आपूर्तिकर्ता र सेवा प्रदायकलाई भुक्तानी गर्न बाँकी रकम असुल गरी कालोसूचीमा राखेको छैन ।

६. काठमाडौं तराई मधेश द्रुतमार्ग आयोजनाअन्तर्गत ३८ कि.मि. खण्ड सडक निर्माण गर्न रु.९३ करोड ८२ लाख ४ हजारको सम्झौता गरेकोमा ३१.९८ प्रतिशत घटाई सम्झौता रकम रु.६३ करोड ८१ लाख ९७ हजार कायम गरेको छ । सो भेरिएसन आदेश नेपाल सरकार मन्त्रिपरिषदबाट स्वीकृत गराउनुपर्नेमा आयोजनाबाट स्वीकृत गरेको छ ।

त्यस्तै संघ, प्रदेश र स्थानीय तहका निकायहरुबाट प्रशारण लाइन निर्माणमा ढिलाई, डिजाइन परिवर्तन, मूल्य समायोजन, अधुरा कार्य वा आयोजना, सम्पदा पुनः निर्माण, विद्यालय पुनः निर्माण सम्बन्धमा विभिन्न ब्यहोराहरु उल्लेख भएका छन ।

सार्वजनिक खरिदको लेखापरीक्षण गर्दा डिजाइन एवं लागत अनुमान यथार्थपरक नरहेको, ठेक्का व्यवस्थापनभन्दा पहिले वातावरणीय अध्ययन, जग्गा प्राप्ती एवं साइट क्लियरेन्स लगायतका पूर्व तयारीका कार्य नगरेको, निर्माण क्षमता विश्लेषण नगरेको, खरिदका नबीनतम विधिको प्रयोग नगरेको, ठेक्काको म्याद थप गर्दा थप हुने व्ययभार र सेवाग्राहीले समयमा सेवा सुविधा नपाएको सम्बन्धमा विश्लेषण नगरेको खरिद सम्झौता बमोजिमको काम सम्पन्न नगरी ठेक्का फरफारक गरेको जस्ता कमी कमजोरीहरु पहिचान गरी यस्को समाधान गर्न योजनाबद्ध र रणनीतिमा आधारित खरिद पद्धतिको स्थापना गर्ने, प्रतिस्पर्धालाई सीमित गर्नेगरी स्लाईसिङ्ग र प्याकेजिङ्ग गर्ने र निश्चित ब्राण्डसँग मात्र मिल्ने गरी स्पेशिफिकेशन तयार गर्ने प्रवृत्तिलाई निरुत्साहित गर्दै बोलपत्रमा हुने मिलोमतो न्यूनीकरण गर्ने व्यवस्था गर्नुपर्दछ । डिजाइन एण्ड विल्ट, इन्जिनियरि—प्रोक्योरमेन्ट—कन्स्ट्क्सन (ईपीसी), फ्रेमवर्क एग्रीमेन्ट, क्याटलग सपिङ्ग लगायतका महत्वपूर्ण खरिद विधिसँग बोलपत्र सम्बन्धी कागजातको नमुना तयार गरी कार्यान्वयनमा ल्याउनु पर्दछ । निर्माण व्यवसायीको क्षमता मूल्याङ्कन गरी ठेक्का सम्झौता गर्ने, संयुक्त उपक्रमका प्रत्येक फर्महरुलाई काम प्रति जबाफदेही बनाउने नीति लिनुपर्ने, उपभोक्ता समितिबाट निर्माण कार्य गराउने प्रक्रियालाई थप व्यवस्थित गर्ने, संरचनात्मक करार सम्झौता, बिषेश परिस्थितिको खरिद लगायतका विषयहरुलाई थप स्पष्ट पार्दै खरिद कानुनमा रहेको द्विविधा र जटिलतामा आवश्यकताअनुसार सुधार गर्दै जानुपर्दछ । खरिद कानुनी प्रक्रियाको पूर्ण पालनाको लागि नियमक निकायले अनुगमनको दायरा बढाउनुपर्ने, खरिद प्रक्रियामा संलग्न जनशक्तिको क्षमता विकास गर्नुपर्ने जस्ता सुझाव दिएको पाइन्छ ।

विद्यमान कमी कमजोरी

नेपालको सार्वजनिक खरिद कानुनमा स्पष्ट व्यवस्था गरिएको भएपनि सार्वजनिक निकाय एवं निर्माण व्यवसायी, आपूर्तिकर्तामा ज्ञान सीपको कमी, निर्माण व्यवसायीले कार्यतालिका अनुसार काम नगरेको अवस्थामा पनि कुनै कारबाही नहुने, सम्झौताका शर्त पालना नगर्ने, पूर्व तयारी बिना (विस्तृत आयोजना प्रतिवेदन

तयारी, वातावरणीय प्रभाव मूल्याङ्कन, निर्माणस्थलको व्यवस्था) र बजेट एवं स्रोतको सुनिश्चितता नभई खरिद कारबाही गरी सम्झौता गर्ने, खरिद सम्झौताका सबै किसिम (मालसमान वा अन्य सेवाका ५, निर्माण कार्यका १० र परामर्श सेवाका ५ गरी २० किसिम) को नमूना बोलपत्रसम्बन्धी कागजात तयार नभएको, अवधि थप गर्दा निर्माण व्यवसायीका कारणहरुको विश्लेषण नहुने, कार्यतालिकाअनुसार प्रगति नगरेको भनी पत्राचार गर्ने तथा पत्रिकामा सूचना प्रकाशन गर्ने तर पूर्व निर्धारित क्षतिपूर्ति नलिने गरी अवधि थप गर्ने, सम्झौता कार्यान्वयनका लागि बजेटको व्यवस्था नहुनाले भएको कामको भुक्तानी दिन नसक्ने, बजेट नभएपछि काम नगर्ने वा बजेटले खामे जति काम गर्ने, दातृ संस्थाको रकम उपयोग गर्न नसक्ने, निर्माण व्यवसायीले क्षमताभन्दा बढीको सम्झौता गर्ने तर अनेक बाहाना देखाई काम सुचारु नगर्ने, सम्पन्न नगर्ने, निकाय तथा पदाधिकारीको भूमिका कमजोर जस्तै बजेटको व्यवस्था, सुपरिवेक्षण, कार्यतालिका पालना, गुणस्तर परीक्षण, तालुक कार्यालयबाट अनुगमन नगर्ने, निकायले सम्झौता गर्नुलाई प्रगति मान्ने समस्या देखिएका छन । त्यस्तै वन, खानेपानी, विद्युत, टेलिफोन जस्ता निकायबीच समन्वय नहुने, सार्वजनिक निकायले अनुगमन नगर्ने, सक्रियता कम देखाउने, समयमा साइट उपलब्ध नगराउने तथा म्याद थप लगायतका निर्णय नगर्नाले भेरिएसन, मूल्य समायोजन, दाबी आउने, गुणस्तर नियन्त्रण कमजोर, प्रयोगशाला परीक्षण गर्न सार्वजनिक निकायमा प्रयोगशाला नभई निर्माण व्यवसायीको प्रयोगशाला वा कर्मचारी प्रयोग गर्ने, प्राविधिक परीक्षण हुने संख्या कम रहेको एवं प्रतिवेदनमा उल्लेख भएका ब्यहोरा कार्यान्वयनको अनुगमन नहुने तथा राष्ट्रिय सर्तकर्ता केन्द्रमा गुणस्तर जाँच गर्न प्रयोगशाला नरहेको, भेरिएसन तथा मूल्य समायोजन, समयमा काम नगर्दा पनि खरिद सम्झौताको अन्त्य गरी जमानत जफत एवं थप कार्यको लागत असुल नगर्ने र पेस्कीको अनुगमन नहुने, निर्माण सामग्री खरिद गर्न लिएको पेस्की अन्यत्र प्रयोग गर्ने, कानुनमा संशोधन गर्दा विश्लेषण नगर्ने, विद्युतीय खरिद प्रणालीमा सम्झौता व्यवस्थापनलाई प्रविष्ट नगर्ने जस्ता कमी कमजोरीहरु देखिएका छन।

सुधारका उपाय

नेपालको सार्वजनिक खरिदमा रहेका यस्ता कमी कमजोरीहरु हटाउन निकायको कार्यबोझ अनुसार प्राविधिक जनशक्तिको व्यवस्था गरी क्षमता अभिवृद्धि गर्न तालिमको व्यवस्था गर्ने, खरिद कारबाही शुरु गर्नु अघि खरिद पूर्वका सबै कार्य सम्पन्न गरी बजेटको सुनिश्चितता कायम गर्ने, डिजाइन तयारीमा पर्याप्त अध्ययन गर्ने, निकायले सम्झौता कार्यान्वयन तालिका पेस गर्न लगाई निकायले गर्नुपर्ने सबै कार्यहरु समयमा गरिदिने तथा गर्नुपर्ने निर्णयहरु समयमा गर्ने, सबै कागजातहरुको अभिलेख व्यवस्थित गरी म्याद नाधेमा तुरुन्त जानकारी दिने वा दावी गर्ने, निकाय एवं तालुक निकायबाट जिम्मेवार व्यक्ति किटान गरी सम्झौता कार्यान्वयनको निरन्तर अनुगमन एवं प्रगति समीक्षा गरी देखिएका समस्याको सम्झौताको प्रावधान तथा कानुन अनुसार समयमा समाधान गरिदिने, सम्झौताका व्यवस्था पालना नगर्नेलाई समयमै कारबाही गरी आवश्यकता अनुसार सम्झौताको अन्त्य गरी थप कार्य गनै लागेको लागत असुल गर्ने, गुणस्तरमा सुनिश्चितता कायम गर्न गुणस्तर आश्वस्तता योजनाको कार्यान्वयन गरी गुणस्तर नभएका कार्य अस्वीकार गर्ने, पेस्की उपयोगको अनुगमन गरी दुरुपयोग गरेको पाइएमा कारबाही गर्ने, खरिद सम्झौताको अवधि थप गर्नुपर्ने अवस्थाको पर्याप्त विश्लेषण गरी निर्माण व्यवसायीको कारणले समयमा कार्य सम्पन्न नभएको भए पूर्वनिर्धारित क्षतिपूर्ति असुल गर्ने, भेरिएसन आदेश जारी गर्दा सम्झौता गर्दा पूर्वानुमान गर्न नसकिएका कार्यहरुको पर्याप्तता विश्लेषण गरी जिम्मेवारी पूरा नगरेको पाइएमा विभागीय कारबाही गर्ने, त्रुटि सच्याउने अवधिमा

विग्रेका कार्यको पुनः निर्माण गर्न लगाउने तथा निश्चित प्रकृतिका कार्यका लागि त्रुटि सच्याउने अवधि बढाउने, विवाद समाधान संयन्त्रमा प्रभावकारी बनाउन समयमा कागजातहरु उपलब्ध गराई समयमा निर्णय गराउने, सार्वजनिक खरिद कार्यालयबाट हुने खरिद अनुगमन बढाउने तथा सबै किसिमका खरिद सम्झौताका लागि नमूना बोलपत्रसम्बन्धी कागजात तयार गर्ने, विद्युतीय खरिद प्रणालीको अवलम्बन तथा आवश्यकता अनुसार सुधार गर्ने व्यवस्था मिलाउनुपर्ने देखिन्छ ।

नेपालको खरिद कानुनमा खरिद सम्झौता कार्यान्वयनका सम्बन्धमा स्पष्ट व्यवस्था भएपनि विभिन्न कारणले समयमा सम्झौता अनुसारको काम सम्पन्न हुन नसकी कार्यमा समय र लागत वृद्धि भई रहेको छ। समयमा सम्पन्न नभएको कारण कार्यबाट लाभग्राहीले सेवा सुविधा पाउन नसकी निराशा बढ्न गएको छ । जसबाट राम्रा कामहरु पनि ओझेलमा पर्न गएका छन् । अतः नेपालको सार्वजनिक खरिद प्रणालीका कानुनी र नीतिगत व्यवस्था, संस्थागत संरचना, क्षमता विकास, समन्वय र सहकार्य, जवाफदेहिता र आचरण पालना, खरिद अनुगमन, व्यावसायिक वातावरण, विद्युतीय खरिद प्रणाली लगायतमा रहेका खरिद सम्झौता कार्यान्वयनसम्बन्धी कमी कमजोरीहरुमा सुधार गरी समयमा नै काम सम्पन्न गर्ने प्रणाली स्थापित हुनुपर्दछ।

सन्दर्भ सामग्री

१. आर्थिक कार्यविधि, सार्वजनिक खरिद तथा भ्रमण खर्चसम्बन्धी केही ऐन तथा नियमावलीको संग्रह, २०७७, कानुन किताब व्यवस्था समिति ।

२. महालेखापरीक्षकको ५७ औं वार्षिक प्रतिवेदन २०७७, महालेखापरीक्षकको कार्यालय ।

३. रुग्ण ठेक्काको व्यवस्थापन अध्ययन तथा विश्लेषण प्रतिवेदन, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, टंगाल, काठमाडौं, २०७६ माघ ।

४. सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयको वार्षिक प्रतिवेदन, २०७६।७७ सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालय ।

५. नेपालमा सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापन (सिद्धान्त र व्यवहार), रमेशकुमार शर्मा तिम्सिना ।

६. सार्वजनिक निकायमा खरिदसम्बन्धी कार्य गर्ने कर्मचारीको योग्यता निर्धारणसम्बन्धी मापदण्ड, २०७८, सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालय ।

नेपालको वित्तीय व्यवस्थापन सुधारको श्रृङ्खला र भावी कार्यदिशा



गोपीनाथ मैनाली
पूर्व महालेखा नियन्त्रक

विषय प्रवेश

आय र व्यय राजकीय व्यवस्थाका महत्वपूर्ण विषय हुन् । सार्वजनिक प्राप्ति र खर्चको हिसाब राख्ने र त्यसको आधारमा सरकारको वित्तीय जवाफदेहिताको परीक्षण गर्ने चलन पुरानो हो । पूर्वीय राज्य प्रणालीमा राजस्व र खर्चको विषयलाई निकै संवेदनशील रुपमा लिइन्थ्यो । राजाहरु सूर्योदयपछिको पहिलो दुई घण्टाको समय भारदारहरुसँग सरकारको राजस्व र खर्चको विषयमा गहन समीक्षा गरी विताउँथे भन्ने कौटिल्य, चाणक्य, मनु आदिका आलेखहरुमा पाइन्छ ।

पश्चिमी राज्य प्रणालीमा हेर्ने हो भने पनि सरकारी आय र व्ययलाई निश्चित प्रक्रियामा आवद्ध गरी हिसाब राख्ने, समीक्षा, मूल्याङ्कन र परीक्षण गर्ने गरिएको पाइन्छ । बेलायत तथा फ्रान्समा लामो समयसम्म भएको राजा र संसदबीचको मनमुटाव, द्वन्द्व र संघर्षको मुख्य विषय आय व्ययलाई व्यवस्थित गर्नेमा नै थियो । बेलायतमा नर्मन साम्राज्य (एघारौं शताब्दी) देखि राजकीय हिसाब राख्ने काम शुरु भएको पाइन्छ। त्यस समय राज्यका नगदी, जिन्सी, गरगहना, सुनचाँदी लगायतका अमूल्य धातुहरुको हिसाब राख्न विश्वासिला कर्मचारीलाई जिम्मा लगाइन्थ्यो । हिसाब राख्ने कर्मचारीले निश्चित समयको अन्तरालमा आफूले राखेका नगदी जिन्सी वस्तुहरुको हिसाब देखाइ राजाबाट विश्वास लिनु (परीक्षीत हुनु) पर्दथ्यो । बिग्रिए, नासिए, चोरिए हिसाब राख्ने नै जिम्मेवार हुन्थ्यो । यसरी हिसाब राख्ने कामलाई एकाउन्ट र हिसाब राख्ने व्यक्तिलाई एकाउन्टेन्ट भन्न थालियो र परीक्षीत हुने कामलाई एकाएन्टाविलिटी भन्न थालियो । पछिल्ला दिनहरुमा एकाउन्ट, एकाउन्टिङ् र एकाउन्टाविलिटीलाई नीति कानुनबाट व्यवस्थित गर्न थालियो र लेखा व्यवसायले प्रणालीको रुप पायो ।

राजकीय आय व्ययको हिसाब राख्ने काममा पूर्वीय राज्य प्रणालीमा इमान्दारी र आदर्शलाई महत्व दिइन्थ्यो भने पश्चिमी राज्यप्रणालीमा प्रक्रियालाई । तर दुबैको सार राज्यको आम्दानी र खर्चको हिसाबलाई दुरुस्त राखी जनविश्वास प्राप्त गर्नु थियो ।

नेपालमा वित्त प्रशासनको शुरुवात

वि.सं. २००७ अघि राणाका समयमा सरकारी आय व्यव (बजेट) सार्वजनिक हुने प्रथा नै थिएन। सरकारी आय व्ययको हरहिसाबको जानकारी सर्वसाधारणलाई दिनु न आवश्यक मानिन्थ्यो, न त्यस प्रकारको संरचना/प्रणाली नै थियो । सरकारको आय तोकिएका अड्डाहरुले खरदार गुणवन्तले विकास गरेका सामान्य बहीखातामा राख्ने गरिन्थ्यो भने खर्च लेख्ने कामचाँही 'दरबन्दी व्यवस्था' अनुरुप हुन्थ्यो । अड्डा, अदालत

लगायत सरकारी निकायमा वर्षभित्र खर्च गर्न पाउने रकमको कच्चावारी सहितको दरबन्दी सनद श्री ३ कमाण्डर इन चीफको छाप लागेपछि मुलुकी अड्डाले जारी गर्दथ्यो । त्यो सनद बर्षौं कायम रहन्थ्यो ।

बजेट प्रस्तुत गर्ने चलन वि.सं. २००८ मा शुरु भएपछि हरेक आर्थिक वर्ष खर्च हुने रकम निर्धारित हुन थाल्यो भने आम्दानीको आंकलन पनि हुनथाल्यो । आम्दानी र खर्चको हिसाब राख्न पनि लेखा स्रेस्ताको आवश्यक भयो। किनकी प्रत्येक आर्थिक वर्षको आय व्ययको जानकारी सार्वजनिक गर्न यथार्थ हिसाब आवश्यक भयो । खर्च र प्रतिवेदनमा एकरुपता पनि आवश्यक भयो । नियन्त्रण र आर्थिक अनुशासन झनै आवश्यक हुनेनै भयो। त्यसैले बजेट प्रणाली सुहाउँदो लेखा स्रेस्ता स्थापना गर्न साविकको बासिल बाँकी स्रेस्ता, स्याहा स्रेस्ता र फाराम स्रेस्ता हटाई नयाँ स्रेस्ता प्रचलनमा ल्याइयो ।

बजेट व्यवस्थाअनुरुप लेखा प्रणाली विकास गर्न करिब एकदशक लागेको देखिन्छ । बजेट प्रथा शुरुभएपछि नेपालमा विकास सहायता शुरु भयो । अमेरिकी सहायताका आयोजनाहरु सञ्चालन हुन थाले। सहायता आयोजनाहरुले व्यवस्थित हर हिसाब राख्नु पर्थ्यो। वि.सं. २०१६ मा लेखा प्रणाली सुधार गर्न सरकारलाई सुझाव दिन महालेखापाल (हालको महालेखा नियन्त्रकको काम गर्ने नेपाल सरकारको उपसचिव) को संयोजकत्वमा अमेरिकी सहायता नियोग (USOM), युएनडिपी र अर्थ मन्त्रालयको प्रतिनिधि रहेको एकाउन्ट्स कमिटी गठन गरियो । आ.व. २०१८।१९ मा एकाउन्ट्स कमिटीले नयाँ ढाँचाको स्रेस्ता प्रणाली विकास गरी कार्यान्वयनका लागि सरकारसमक्ष पेस गऱ्यो र आ.व. २०१९।२० बाट नयाँ स्रेस्ता प्रणाली लागू गरियो । तर नयाँ प्रणालीमा जान अभिमुखीकरण, तालिम तथा क्षमता विकास आवश्यक थियो, जसका लागि महालेखापालको कार्यालय आ.व. २०२४।२५ सम्म निरन्तर लागिरह्यो ।

बजेट प्रथा शुरु हुनुअघि कोष सङ्कलनको काम माल अड्डाहरुले गर्दथे भने कुमारी चोक अड्डा आर्थिक प्रशासनमा अहम् हैसियतमा थियो । दामकाम गर्ने अड्डा प्रमुखले 'आम्दानी खर्चको बहीखाता (स्रेस्ता) निर्धारित समयमा 'कुमारीचोक अड्डामा दाखिल गरी बही बुझाइ फरफारक लिउँला' भन्ने कबुलियत गर्नुपर्थ्यो। कबुलियतमा सहीछाप भएपछि सनद पाउँथे र त्यो दाखिलापछि मात्र नयाँ कार्यालयमा बहाली गर्न सकिन्थ्यो। कुमारीचोकमा कच्चावारीको एकएक रुजू गर्नुपर्थ्यो । रुजू खाएमा हरहिसाब फरफारक भएको मानिन्थ्यो, रुजू नखाएको बेरुजू हुन्थ्यो । बेरुजूलाई कुमारी चोक बाँकी भनिन्थ्यो । फरफारकको हिसाबमा लालमोहोर लगाइन्थ्यो, कार्यकारी प्रमुखबाट हिसाबमा लालमोहर लाग्ने चलन विश्वका अन्य मुलुकमा सायदै पाइन्थ्यो। कतिपय विदेशी लेखाविज्ञले यस प्रकारको कुमारीचोक व्यवस्थालाई संसारकै लेखापरीक्षण प्रणालीमध्ये सर्वोत्तम भनेका थिए भन्ने भनाइ पूर्व महालेखा नियन्त्रक लोकबहादुर विष्टले उल्लेख गरेका छन् । निगरानी र कारबाहीका लागि भएका कडा प्रावधानका कारण वित्तीय जवाफदेहिता अनुशासन कायम भएकाले नै कुमारीचोक प्रथालाई प्रशंसा गरिएको हुनसक्छ ।

वित्त व्यवस्थापनका लागि लेखापालन गर्ने काम छरिएकोले बजेट प्रथाको शुरुवातसँग एकीकृत गरी सवल बनाउने प्रयास भयो । पहिलो प्रयास २००८ मा एकाउन्टेन जनरल (महालेखापाल) कार्यालयको स्थापनाबाट हुनगयो । यस मातहतका जनशक्तिले आर्थिक कारोबारको जिम्मेवारी लिने काम शुरु भयो । वि.सं.२००८ मा एकाउन्टेन जनरलको कार्यालयलाई यति शक्तिशाली बनाइयो कि कुमारीचोक कार्यालय, राजस्व परिचालन गर्ने काम, राष्ट्रिय ढुकुटी सञ्चालनको काम र नोट निस्काशन/टकमारीको जस्ता सबै काम यसै मातहत ल्याइएको थियो । यसको पृष्ठभूमिमा के पनि थियो भने वि.सं.२००७ मा राणाकालीन संगठन

संरचनालाई परिवर्तन गरी प्रजातन्त्र अनुकूल बनाउन भारतबाट झिकाइएका उपसचिव बृजनारायणको नेतृत्वको टोलीले यस प्रकारको सुझाव दिएको थियो । भारतमा पहिलादेखि नै मोकाले मोडेलको दरिलो प्रशासन व्यवस्था थियो भने लेखा प्रणाली र लेखा परीक्षणको संयुक्तता (Combined System) थियो, त्यसैअनुरुप नेपालमा पनि अपनाइएको थियो । यस प्रथालाई वि.सं.२०१५ को संविधानले स्वीकार गरेन र लेखापालन र लेखापरीक्षणलाई क्रमशः व्यवस्थापन (कार्यकारिणी) र संवैधानिक कार्यमा अलग गरियो । एकै छातामुनि व्यावसायिक स्वतन्त्रताको ढाँचाभन्दा संवैधानिक अधिकारको परीक्षण र कार्यकारी अन्तर्गतको व्यवस्थापन अधिकांश लोकतान्त्रिक मुलुकहरुले अवलम्बन गरेको विधि हो, जसबाट बाह्य नियन्त्रण र सन्तुलन प्रक्रिया प्रभावकारी भै वित्तीय जवाफदेहिता कायम हुन्छ ।

वि.सं.२०१६ मा प्रथम निर्वाचित सरकारले सरकारी खर्चसम्बन्धी कार्यविधि कार्यान्वयनमा ल्याएपछि विनियोजन ऐनमा उल्लेख भएका खर्चहरु नयाँ भुक्तानी प्रणालीमार्फत जानुपर्ने भयो । यसै अवधारणाको जगमा रहेर नै माथि उल्लेख भएअनुरुपको एकाउन्ट्स कमिटी गठन गरी नयाँ स्रेस्ता प्रणाली लागू गरिएको थियो ।

विकेन्द्रित कोष प्रशासन

नयाँ स्रेस्ता प्रणाली लागू पश्चात सरकारी कोष प्रणाली, खर्च प्रणाली, लेखा प्रणाली र बजेट सुधारका ससाना सुधार प्रयासहरु हुँदै आएका थिए । तर तीसका दशकबाट विकास प्रशासन विकेन्द्रित बनाइयो भने सरकारी संरचनाहरु पनि व्यापक रुपमा फिल्ड तहसम्म विस्तार भैसकेका थिए । यसले कोष प्रशासनलाई विकेन्द्रित बनाउन दवाव पारिरहेको थियो । तत्कालीन सामान्य प्रशासन मन्त्र डा. भेषबहादुर थापाको संयोजकत्वमा गठन गरिएको प्रशासन सुधार आयोगको प्रतिवेदनले पनि कोष निकासा तथा आन्तरिक लेखा परीक्षणलाई जिल्ला तहबाट सम्पादन गर्न सुझाएको थियो । जिल्लास्थित कार्यालयमा केन्द्रबाट निकासा दिने र त्यसको फरफारकका कागजातहरु केन्द्रमा नै ल्याउनुपर्ने प्रक्रिया निकै झञ्झटिलो, खर्चिलो र समय लाग्ने थियो । यसले विकास व्यवस्थापन र समस्त शासकीय प्रणालीको लागत बढाइरहेको थियो ।

आर्थिक वर्ष २०३७।३८ को बजेट वक्तव्यबाट प्रत्येक जिल्लामा कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयको स्थापना गरी जिल्लास्थित खर्च निकायलाई निकासा दिने, राजस्व र जिन्सीको परीक्षण गर्ने एवम् आन्तरिक लेखापरीक्षण गर्ने काम हुन थाल्यो । नेपालको वित्त व्यवस्थापनमा यो अर्को युगान्तकारी फड्को थियो । यस परिवर्तनका लागि वि.सं. २०३७ मा सुधारिएको पञ्चायत व्यवस्था कार्यान्वयनमा आउनु, जनस्तरमा ससाना विकास निर्माणका कामहरु सञ्चालन गर्न विकेन्द्रीकरण ऐन, २०३८ पनि जारी गरिनु र यसले सीमित रुपमा जिल्ला सरकारको अवधारणा पनि बोक्नु जस्ता विषयहरुले थप बल पुऱ्याएको थियो। तर कोष प्रशासन केन्द्रीय प्रशासनको विकेन्द्रित संरचना थियो । यसले जिल्लाभित्र गर्ने काम महालेखा नियन्त्रक कार्यालयको प्रतिनिधिका रुपमा प्रत्यायोजित काम गर्दथ्यो । आर्थिक अनुशासनलाई सवल बनाउन पनि यसो गर्नु आवश्यक थियो ।

एकलखाता भुक्तानी प्रणाली

विकेन्द्रित कोष प्रशासनले वित्तीय कारोबारलाई स्थानीयस्तरमा सहजीकरण गरे पनि नगद प्रवाह व्यवस्थापन र कोष प्रणालीबीच उपयुक्त सन्तुलन ल्याई वित्तीय व्यवस्थालाई सवल बनाउन जरुरी थियो ।

लेखा समूहको जनशक्ति पनि पेशागत व्यावसायिकतासाथ परिवर्तित चुनौती सम्बोधन गर्ने क्षमतामा पुग्दै थियो। यस परिस्थितिमा बजेटको उपप्रणालीका रुपमा लेखा व्यवस्थाले पूर्णता पाउनु आवश्यक थियो । सबैभन्दा अहम् विषय नगद व्यवस्थापन थियो । बजेटले व्यवस्था गरेअनुरुप निकायहरुले निकासा लैजाने तर खर्च गर्न नसकी नगद प्रवाहलाई मात्र प्रतिकूल बनाएको थियो । क्रियाकलाप सञ्चालन भएको रियल टाइममा मात्र खर्च निकासा गर्नु नितान्त जरुरी थियो । साथै खर्चको गुणस्तर बढाउन भुक्तानीकै अवस्थामा पूर्वपरीक्षण गर्नु पनि जरुरी थियो । यसै मा केन्द्रित भई वि.सं.२०५६ मा एकीकृत कोष सञ्चालनसम्बन्धी कार्यविधि नेपाल सरकार (मन्त्रिपरिषद्) ले स्वीकृत त गऱ्यो तर कार्यान्वयनमा आएन ।

उक्त प्रयास सफल हुन नसकेपनि एकदशकजति पछि केन्द्रीकृत कोष प्रणालीको विकसित रुप एकल खाता भुक्तानी प्रणाली लागू गरियो । यो नेपालको वित्त व्यवस्थापनको अर्को युगान्तकारी काम हो । सार्वजनिक कोष व्यवस्थापन खर्च व्यवस्थापनको अभिन्न अंश हो र यसलाई आधुनिक, व्यवस्थित एवम् पारदर्शी पार्न नेपाल सरकारले साविकमा प्रचलनमा रहेको नगद व्यवस्था तथा भुक्तानी प्रणालीमा सुधार गरी मिति २०६५।१०।१५ को निर्णयअनुसार एकल खाता कोष प्रणाली लागू गरेको हो । पहिलो वर्ष नमूनाका रुपमा भक्तपुर र ललितपुरबाट शुरु गरिएको यो प्रणाली वि.सं.२०७१ बाट सबै जिल्लामा लागू गरिएको छ । हाल ८१ कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयहरुबाट यो प्रणाली सञ्चालनमा छ ।

एकल खाता कोष प्रणाली सरकारी कार्यालयहरुका नाममा रहेका बैङ्क खाताहरु एकिकृत गरी जिल्लास्थित सबै कार्यालयहरुको कारोबार एकल खातामार्फत सञ्चालन गर्ने प्रणाली हो । सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापन र नगद व्यवस्थापनलाई प्रभावकारी र पारदर्शी बनाई सरकारको कोष सञ्चालन प्रणालीलाई आधुनिक र विश्वस्तरको व्यवस्थाको समकक्षी तुल्याउने आधार यसले दिएको छ । एकल खाता कोष प्रणालीबाट सञ्चित कोष सञ्चालन, व्यवस्थित र वैज्ञानिक तरिकाबाट गर्ने, नगद व्यवस्थापनका विभिन्न पक्षमा जोड दिने, नगद प्रवाहको योजना बनाउने, नगद प्रक्षेपण गर्ने, नगद प्रवाहको निरन्तर अनुगमन गर्ने र आवश्यकताअनुरुप नियन्त्रण गर्ने काम गरिन्छ । सबै सरकारी कार्यालयका विनियोजन, धरौटी, राजस्व र विविध समूहका बैङ्क खाता सम्बन्धित कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयको नाममा सरकारी कारोबार गर्ने बैङ्कमा खोलिएको खाताबाट सञ्चालन गर्ने गरिन्छ । यस प्रणालीअन्तर्गत खर्च गर्ने निकायले निर्धारित बजेट तथा कार्यक्रम अनुसार खर्च स्वीकृत गर्ने कार्यसम्पादन गरी सम्बन्धित पक्षलाई भुक्तानी गर्नका लागि तयार गरिने बैङ्क आदेश (चेक) मात्र तयार गर्ने काम कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयले गर्दछ ।

प्रणाली सञ्चालनका लागि महालेखा नियन्त्रक कार्यालयमा अनलाइनमा आधारित एकल खाता कोष प्रणाली (TMS Application Software) विकास गरी सञ्चालनमा ल्याइएको छ । यसै प्रणाली (सफ्टवेयर) सबै कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयहरुले विनियोजन, राजस्व, धरौटी र अन्य खाताको कारोबार गर्दछन् । एकल खाता कोष प्रणालीबाट विनियोजन (चालू तथा पुँजीगत), वित्तीय व्यवस्था, धरौटी, राजस्व,, कार्यसञ्चालन कोष तथा अन्य कोषको अवस्था र आन्तरिक लेखा परीक्षण प्रतिवेदनका कारोबारहरु समेटिने गर्दछन्। यसले आर्थिक अनुशासन, Real time reporting, कोष व्यवस्थापन, नगद प्रवाहको व्यवस्थापन, खर्चको प्रभावकारिता, उही दिनको हिसाब मिलान, अभिलेखीकरणजस्ता पक्षहरुमा सुधार भएको छ । एकल खाता कोष (TMS) लाई सार्वजनिक खर्च व्यवस्थापन सुधारको रणनीतिका रुपमा पनि लिइन्छ । यसको कार्यान्वयनपछि खर्चको अनुमानयोग्यता, नगद प्रवाह व्यवस्थापन र खर्च प्रणालीमा सुधार भई वित्तीय अनुशासन कामय गर्न सहयोग पुगेको छ ।

क्रियाकलापमा आधारित लेखा प्रणाली

पछिल्लो समय सार्वजनिक स्रोतमा देखिएको सङ्कुचन र जनताका अपेक्षाले बढाएको विकास मागप्रति सम्बोधन गर्न वार्षिक विकास कार्यक्रम (बजेट) मा थुप्रै सुधारहरु गरिए । यसै क्रममा वि.सं.२०७२ मा राष्ट्रिय योजना आयोगले कार्यक्रम प्रस्ताव गर्दा नै निश्चित क्रियाकलाप सञ्चालनबाट प्राप्त हुने उपलब्धि पनि उल्लेख गर्नुपर्ने गरी मन्त्रालयगत बजेट व्यवस्थापन सूचना प्रणाली (LMBIS) लागू गऱ्यो । बजेट छलफलका समयमा विषयगत मन्त्रालयका प्रस्तावमाथि राष्ट्रिय योजना आयोग र अर्थ मन्त्रालयले प्रस्तावको औचित्यता, कार्यान्वयनयोग्यता र वित्तीय उपलब्धताका आधारमा अन्तिम रुप दिन थालियो । तर बजेट कार्यान्वयन गर्ने र बजेटका क्रियाकलापलाई ट्र्याकिङ् गर्ने लेखा प्रणाली विकास भैसकेको थिएन । बजेटका क्रियाकलापहरु खर्च भुक्तानीमा स्पष्ट देखिने आधार थिएन । यसका लागि क्रियाकलापमा आधारित लेखा प्रणाली चाहिन्थ्यो । बजेट एकातिर र लेखा अर्कोतिर जानु व्यावहारिक र वित्तीय जवाफदेहिताका दृष्टिकोणमा पनि उपयुक्त थिएन । संवैधानिक रुपमा पनि बजेट-क्रियाकलाप-उपलब्धिको आवद्धता कायम गरिनु आवश्यक थियो । आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ को भावना पनि कार्यान्वयन गर्नु आवश्यक थियो । यही आवश्यकतालाई सम्बोधन गर्न झण्डै साठी वर्षअघि (आ.व. २०१८।१९) लागू गरिएको लेखा प्रणालीलाई क्रियाकलापमा आधारित लेखा प्रणालीले विस्थापन गरी २०७७ श्रावण १ बाट कार्यान्वयनमा ल्याइएको छ । नेपालको वित्त व्यवस्थामा यो अर्को युगान्तकारी फड्को हो ।

मौजुदा लेखा प्रणालीले खर्च शीर्षकको लेखा राख्न, प्रतिवेदन दिन र नियन्त्रण गर्न त सक्थ्यो, तर क्रियाकलाप अनुसारको खर्च र वास्तविक वित्तीय स्थिति र नतिजालाई समेट्न सक्दैनथ्यो। जसका कारण लेखा प्रणाली बजेट कार्यान्वयन/नियन्त्रणको वास्तविक संयन्त्र बन्न सकेको थिएन । सरकारको नीति संयन्त्र कार्यान्वयन नहुँदा नैतिक र व्यावहारिक दुवै रुपमा लाजमर्दो अवस्था थियो । विषयगत मन्त्रालयले मन्त्रालयगत बजेट सूचना व्यवस्थापन प्रणालीलाई अन्तरवोध गर्न सकेका थिएनन् । कार्यान्वयनमा ल्याइएको क्रियाकलापमा आधारित लेखा प्रणालीले एकसाथ स्रोतगत, शीर्षकगत र क्रियाकलापगत खर्चको लेखाङ्कन गर्न सक्षम छ ।

यस लेखा प्रणालीले तीन तहका सरकारका प्रत्येक क्रियाकलाप र त्यसमा हुने खर्चको वास्तविक विवरण मन्त्रालयगत बजेट व्यवस्थापन सूचना प्रणाली (LMBIS), प्रदेश बजेट सूचना व्यवस्थापन प्रणाली (PLMBIS) र स्थानीय तह सञ्चित कोष व्यवस्थापन प्रणाली (SuTRA) मा खर्चको लेखाङ्कन र प्रतिवेदन गर्छ । कम्प्युटरमा आधारित सरकारी लेखा प्रणाली (CGAS) ले एकल खाता भुक्तानी प्रणालीसँग प्रणालीगत अन्तरक्रिया (इन्टरफेसिङ) गर्छ र चाहिएको प्रतिवेदन तत्समयमा (रिएल टाइम) प्राप्त हुन्छ । यस प्रणालीले युटिलिटि पेमेन्टका केही क्षेत्रबाहेक सबै भुक्तानीलाई विद्युतीय पनि बनाएको छ । सबै कर्मचारीको तलब भत्ता, निवृत्तिभरण भुक्तानीजस्ता विषयलाई सेन्ट्रल पेरोल सिस्टममा लैजाने पृष्ठभूमि पनि यसले बनाएको छ । यो सार्वजनिक कोषको यथार्थ अवस्था चित्रण गर्न र वित्तीय कारोबारको पारदर्शिता कायम गर्न पनि सक्षम छ । अन्तराष्ट्रिय लेखा मूल्य मानकका सबै भावनासँग यो मेल खान्छ भने वित्तीय व्यवस्थापन सुधारका सन्दर्भमा नेपाल सरकारले विकास साझेदारहरुसँग गरेको प्रतिवद्धतालाई पनि यसले कार्यरुप दिएको छ । यस अर्थमा यो वित्त व्यवस्थापन सुधारमा युगान्तकारी घटना हो । यसले शासकीय सुधारका अन्य पक्षलाई पनि सघाउ पुऱ्याउने आधार दिन्छ भने वित्तीय अनुशासन एवं स्थिरताको आधार दिएको छ ।

वित्तीय संघीयतालाई व्यवस्थित बनाइ स्थानीय तथा प्रदेश तहहरुलाई वित्तीय अनुशासनमा ल्याउनका लागि पनि यसले पृष्ठाधारको काम गर्दछ ।

साथै क्रियाकलापमा आधारित लेखा प्रणालीको अभिन्न भागका रुपमा सर्वजनिक सम्पत्ति र सार्वजनिक लगानीबाट सिर्जित सम्पत्तिको विवरण व्यवस्थित गर्न सम्पत्ति व्यवस्थापन सूचना प्रणाली पनि २०७७ श्रावणबाट कार्यान्वयनमा ल्याइएको छ । यसअघि राजस्व, खर्च र धरौटीको एकीकृत आर्थिक विवरण तयार पारी वार्षिक रुपमा प्रस्तुत गर्ने परिपाटी रहेकोमा अव सम्पत्तिको एकीकृत आर्थिक विवरण तयार पार्ने कामको थालनी भएको छ । सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन सुधारमा लिइएको रणनीति निकै आक्रामक छ। तर महालेखा नियन्त्रक कार्यालयको अगुवाईमा भएको विस्तृत सुधारको कार्यलाई निरन्तर परिमार्जन गरी यस क्षेत्रकै असल अभ्यासको रुपमा पुऱ्याउन अर्थ मन्त्रालय, मन्त्रिपरिषदको कार्यालय लगायत सरकारका अंगहरु र शासाकीय तहहरुको निर्देशन, सहयोगी र कार्यमूलक भूमिका आवश्यक परिरहन्छ । किनकी सुधार घटना नभई निरन्तरको जीवन्त प्रक्रिया हो । सरकारी लेखा व्यवसायलाई सङ्किर्ण रुपमा हिसाब विवरण राख्ने काममा नहेरी समग्र शासकीय प्रणाली सुधारको प्रवेशविन्दुको अर्थमा लिइनु पर्दछ ।

भावी चुनौती र कार्यदिशा

सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन सुधारको केन्द्रमा रहने लेखा प्रणालीलाई सधैं गतिशील र समय सापेक्ष बनाउँदै लैजानुपर्दछ । यो शासकीय सुधारको पनि माध्यम हो । परिवेशले ल्याएको चुनौतीलाई सम्बोधन गर्नसक्ने र स्वयं गतिशील हुनसक्ने लेखा प्रणाली नै जीवन्त हुन्छ । यस सन्दर्भमा नेपालको लेखा प्रणालीले सामना गर्नुपर्ने केही सवालहरुलाई साङ्केतिक रुपमा यहा प्रस्तुत गर्दछु ।

क्रियाकलापमा आधारित लेखा प्रणाली यसै आर्थिक वर्ष (श्रावण १, २०७७) बाट कार्यान्वयनमा ल्याइएको हो, जसमा उच्च प्रशासनिक नेतृत्वका रुपमा रहेका लेखा उत्तरदायी अधिकृतहरुमा समेत साझा बुझाइ भैसकेको छैन। सिगास प्रणालीप्रति खर्च केन्द्रहरु अभ्यस्त भैसके पनि लेखा उत्तरदायी अधिकृतको अपनत्व स्थापित भएपछि मात्र यसलाई संस्थागत गर्न सजिलो पर्दछ । अन्यथा बेलाबेलामा ससाना उल्झन र आलोचना सुनिरहनुपर्ने अवस्था नआउला भन्न सकिन्न । जुन सिगासलाई स्वचालित परिष्कारमा जान बाधक हुनसक्छ ।

दोस्रो सवाल लेखा प्रणालीमा स्थापित सूचना प्रविधिबीचको अन्तरआवद्धतालाई संस्थागत गर्नुमा छ। सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापन सुदृढीकरणका लागि सूचना प्रविधिको उपयोगलाई महत्व दिइएको छ । यस अघि सूचना प्रविधिको उपयोग सैद्धान्तिक कार्यसूची रहेकोमा आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ को दफा ६२ (क) बजेट तथा लेखा सम्बन्धी कार्यलाई व्यवस्थित गर्न क्रमशः सूचना प्रविधिको प्रयोग गरिने, (ख) महालेखा नियन्त्रक कार्यालयले सूचना प्रविधिमा आधारित प्रणाली विकास गरी लागू गर्ने, (घ) महालेखा नियन्त्रक कार्यालयले विकास गरेको प्रणालीमा समावेश नभएको वा कुनै प्रणाली विकास गर्न महालेखा नियन्त्रक कार्यालयको स्वीकृति चाहिने, (घ) प्रणालीबाट प्राप्त हुने सूचनाहरु प्रमाणीकरणका लागि विद्युतीय हस्ताक्षर प्रयोग गर्न सकिने र (ङ) अन्तरसम्बन्धित प्रणाली विकास र प्रणालीहरुबीच अन्तरआवद्धता विकास गर्न सकिने प्रावधान राखेको छ ।

वित्तीय कार्यप्रणालीलाई व्यवस्थित गर्न सूचना प्रविधिमा आधारित प्रणाली (एप्लिकेशन सफ्टवेयर) हरु कार्यान्यनमा ल्याइएका छन् । बजेट तर्जुमामा सङ्घीय तहमा मन्त्रालयगत बजेट सूचना प्रणाली (LMBIS), अर्थमन्त्रालयमा बजेट सूचना व्यवस्थापन प्रणाली (BMIS), प्रदेश तहमा प्रदेश मन्त्रालयगत बजेट सूचना प्रणाली (P-TSA) र स्थानीय तहमा स्थानीय तह कोष व्यवस्थापन प्रणाली (SuTRA) कार्यान्वयनमा छन् ।

बजेट कार्यान्वयन चरणमा संघीय तहमा कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयहरुमा एकल खाता भुक्तानी प्रणाली (TSA), प्रदेश तहमा प्रदेश कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयमा प्रदेश एकल खाता भुक्तानी प्रणाली (P-TSA) र स्थानीय तहमा स्थानीय तह कोष व्यवस्थापन प्रणाली (SuTRA) कार्यान्वयनमा छन् ।

त्यस्तै राजस्व लेखाङ्कन र प्रतिवेदनका लागि सङ्घीय प्रदेश तहमा राजस्व व्यवस्थापन सूचना प्रणाली (RMBIS) र स्थानीय तहमा सुत्र प्रणाली कार्यान्वयनमा छ । खर्च लेखाङ्कन र प्रतिवेदनका लागि सङ्घीय र प्रदेश तहमा कम्प्युटरमा आधारित लेखा प्रणाली (CGAS) र म्यानुएल प्रतिवेदन प्रणाली र स्थानीय तहमा सुत्र प्रणाली क्रियाशील छ ।

चालू आर्थिक वर्षको शुरुबाट साठी वर्ष पुरानो लेखा प्रणालीमा आधारभूत रुपमा परिवर्तन गरी क्रियाकलापमा आधारित बनाउन CGAS लाई प्रयोगमा ल्याइएको छ । यसले LMBIS का क्रियाकलापहरु नै लेखाङ्कनमा समेटिन्छ। TSA र CGAS बीच स्वचालित अन्तरक्रिया हुन्छ ।

सार्वजनिक सम्पत्ति र सार्वजनिक लगानीबाट सिर्जित सम्पत्तिको विवरण व्यवस्थित गर्न सम्पत्ति व्यवस्थापन सूचना प्रणाली (PMAS) चालू आर्थिक वर्षबाट कार्यान्वयनमा ल्याइएको छ । यस अघि राजस्व, खर्च र धरौटीको एकीकृत आर्थिक विवरण तयार पारी वार्षिक रुपमा प्रस्तुत गर्ने परिपाटी रहेकोमा अव सम्पत्तिको एकीकृत आर्थिक विवरण तयार पार्ने कामको थालनी भएको छ ।

यी प्रणालीहरुबीच स्वचालित अन्तरक्रियामा मात्र भनिएको समय (Real Time) मा आवश्यक वित्तीय सूचना प्राप्त गर्न सकिन्छ । यी प्रणालीको स्वचालित अन्तरक्रिया भैरहन महालेखा नियन्त्रक कार्यालय, प्रदेश कोष कार्यालयहरु, जिल्लास्थित कोष लेखा नियन्त्रक कार्यालयहरु र जिल्लास्थित प्रदेश कोष कार्यालयहरुबीच कार्यात्मक सहसम्बन्ध पनि आवश्यक पर्दछ ।

तीनै तहका बजेट, खर्च, राजस्व र लेखा प्रणालीबीच अन्तरआवद्धता विकास भैरहेको छ । साथै तिनै तहको सरकारहरुको कारोबार भएकै समयमा प्रतिवेदन गर्न, बजेट अनुशासन, आर्थिक अनुशासन र वित्तीय जवाफदेहिता अभिवृद्धि गर्न र एकीकृत वित्तीय विवरणको विश्वसनीयता बढाउन महालेखा नियन्त्रक कार्यालयले एकीकृत वित्तीय व्यवस्थापन सूचना प्रणाली (Integrated Financial Management Information System: IFMIS) को सञ्चालन गर्न प्रणाली निर्माणको काम अघि बढाएको छ । जसले सिगासलाई उन्नत स्तरमा पुऱ्याउँछ । यसका लागि पनि तहगगत सरकारका वित्त निकायहरुबीचको सहसम्बन्धले ठूलो महत्व राख्दछ ।

सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापन सुधारको नेतृत्व सवलता र जनशक्ति विकासको निरन्तर प्रतिवद्धता चाहिन्छ, जनशक्तिमा उच्च मनोवल र स्वयम्प्रेरित हुने इच्छाशक्ति चाहिन्छ । प्रणाली निर्माणका सन्दर्भमा नयाँ स्रेस्ता लागू गर्ने समय (आ.व.२०१९।२०), एकल खाता भुक्तानी प्रणाली लागू गर्ने समय (आ.व.२०६५।६६) र क्रियाकलापमा आधारित लेखा प्रणाली (सिगास) लागू गर्ने समय (आ.व.२०७६।७७) मा रहेको स्वयम्प्रेरित सुधार नेतृत्वले देखाएको बाटो आउँदा दिनमा पनि पहिल्याइ रहनुपर्दछ । तर अवको बाटो यी तीन कालखण्डका जस्ता

जोखिमपूर्ण भने छैनन् । प्रणालीको स्थापनाले थुप्रै सुधार पछ्याउन सहज बनाएको छ। सुधारको एउटा सफलताले अर्को सुधारलाई सजिलो मात्र पार्ने होइन, सुधारको आमन्त्रण पनि गर्दछ।

बजेटभन्दा बाहिरका सार्वजनिक निकायहरु (एक्स्ट्रा बजेटरी इन्टीटी) हरु आर्थिक कार्यविसध तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ अनुरुप जिम्मेवारी निर्वाह र प्रतिवेदनमा समेटिइ सकेका छैनन् । उदाहरणका लागि विश्वविद्यालयहरुमा प्रति वर्ष अर्बौं रुपैया अनुदान जान्छ, आफैले पनि करोडौं सेवा शुल्क असुल गर्दछन्, जसको एकीकृत प्रतिवेदन लिने, जिम्मेवारी बहनको समीक्षा गर्ने परिपाटी छैन । चालू वर्ष शिक्षा मन्त्री, माहालेखा परीक्षक, राष्ट्रिय योजना आयोग, विश्वविद्यालय अनुदान आयोगको समेत उपस्थितिमा एघारवटा विश्वविद्यालयका उपकुलपतिहरुलाई यस विषयमा अवगत गराउने कामको शुरुवात भएको छ । यस्ता एक्स्ट्रा बजेटरी इन्टिटीहरुलाई वित्तीय जिम्मेवारीमा समेट्ने कार्यनिर्देशिका र प्रतिवेदनको प्रणाली विकास गरी कार्यान्वयनमा ल्याइनु जरुरी छ । अन्यथा न संसदीय भावनाले कार्यरुप पाउँछ, न होल अफ गभर्नमेन्टको अवधारणा (WGA) अनुरुप वित्तीय विवरण तयार नै हुनसक्छ ।

अर्को सवाल बजेट तर्जुमाका समयमा पनि आवश्यक देखिएको छ । स्रोत समितिबाट समष्टिगत आर्थिक स्थितिको विश्लेषण र साधन स्रोतको आँकलन गर्दा महालेखा नियन्त्रकको उपस्थिति रहँदैन । यसलाई अर्थमन्त्रालय मातहतको सामान्य विभागका रुपमा व्यवहार गरिन्छ र अर्थ मन्त्रालयको प्रतिनिधित्वलाई महालेखा नियन्त्रकको पनि प्रतिनिधित्वका रुपमा लिने गरिन्छ । तर आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ ले यसको भूमिका व्यावसायिक स्वायत्ततामा लिएको छ । खर्च व्यवस्थापन बजेटको आधाआधी भाग पनि हो । आर्थिक विधेयकका सन्दर्भमा अर्थ मन्त्रालयको जस्तो भूमिका रहन्छ, खर्च व्यवस्थापनमा महालेखा नियन्त्रकको भूमिका त्यस्तै महत्वपूर्ण रहन्छ । यसर्थ बजेट निर्माणका सबै तहमा व्यावसायिक उपस्थिति भएपछि वित्त व्यवस्थापनको कार्यान्वयन पक्षलाई सहजता प्राप्त हुने सहज अनुमान गर्न सकिन्छ ।

एउटा महत्वपूर्ण सवाल स्थानीय तथा प्रदेश तहको संगठन संरचनामा पुनर्वोध गर्ने सन्दर्भमा पनि रहेको छ । सङ्घीय शासन पद्धति कार्यान्वयनमा छ । सबै तहगत सरकारका आफ्नै बजेट र कार्यक्रम हुन्छन्, निजामती सेवा र लेखा कर्मचारी पनि आफ्नै हुनसक्ने नै भए । तर यसले वित्तीय व्यवस्थापन प्रणालीलाई मजवुत गराउन व्यवाहारिक समस्या समेत देखिएकाले अलग अलग बजेट तथा कार्यक्रम प्रणाली एकै लेखा प्रणाली लागू भएको सन्दर्भमा लेखा समूहको व्यवस्थापन पनि महालेखा नियन्त्रक कार्यालयबाटै हुनु सख्त जरुरी देखिएको छ । महालेखा नियन्त्रक कार्यालयले यस सम्बन्धी अवधारणा तयार पारी सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयमा प्रस्तुत गरिसकेको छ । यसका लागि राजनैतिक प्रणालीको विश्वास जित्नु अति नै जरुरी छ । यसर्थ महालेखा नियन्त्रक कार्यालयले सङ्घीय मामिला मन्त्रालयको समन्वयमा स्थानीय तथा प्रदेशका पदाधिकारीहरुसंग सघन छलफल गर्नुपर्दछ ।

तीन शासकीय तहका ७६१ सञ्चित कोष, छरिएका कार्यसञ्चालन कोष, बजेटभन्दा बाहिरका सरकारी वित्तीय कारोबार रहेको सन्दर्भमा यसलाई सवल, विश्वासनीय र आधुनिक बनाउने काम एउटा यात्राका रुपमा रहेको छ। यस सन्दर्भमा केही व्यावहारिक चुनौतीहरु रहेका छन्:

- विनियोजन वस्तुपरक बनाउने आधार र आयोजना बैङ्क स्थापना गर्ने काम व्यवस्थित गर्ने चुनौती,

- बजेट प्रक्रियालाई नागरिक बजेटको अवधारणा अनुरुप परादर्शिता, सहभागिता र नियन्त्रणलाई सवलीकरण गर्ने चुनौती,
- एकीकृत रुपमा तीन तहको वित्तीय विवरण तयार गर्ने चुनौती,
- तीनै तहमा स्वचालित हुने वित्तीय व्यवस्थापन प्रणाली कार्यान्वयनका चुनौती,
- विभिन्न निकाय, तह र संरचनाबीच कार्यात्मक समन्वय र कार्यात्मक आवद्धताका चुनौती,
- विभिन्न तह तथा निकायमा सञ्चालित प्रणालीहरुबीच सहभावीकरण गर्ने चुनौती,
- स्थानीय तथा प्रदेश तहमा लेखा ब्यवस्थापनमा संलग्न जनशक्ति विकास र पुनर्ताजगी गर्ने चुनौती,
- सार्वजनिक सम्वत्तिको यथार्थपरक अभिलेखन र एकीकृत विवरण तर्जुमा गर्ने चुनौती,
- प्रतिवद्धता लेखाङ्कनका चुनौती,
- सुधारको अन्तरवोध गरी स्वचालित रुपमा प्रणाली परिमार्जन गर्ने अन्तरिक चुनौती,
- राजनैतिक तथा प्रशासकीय तहको प्रतिवद्धता र नेतृत्वजनीत चुनौती ।

उपसंहार

विभिन्न आरोह अवरोह र परीक्षण र प्रयोगको सिलसिला पार गर्दै सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापन प्रणाली आधुनिक चरणमा प्रवेश गरेको छ । वित्तीय व्यवस्थापनका सवै चरण परिमार्जित हुँदै आएका छन्। विनियोजन लाई तथ्यपरक बनाउन दीर्घकालीन सोच, आवधिक योजना, मध्यम अवधिको खर्च संरचना एवम् आयोजना बैङ्कबीचको अन्तरआवद्धता कायम गरिएका छन् । खर्च व्यवस्थापन सुधार गर्न म्यानुएल आधारमा सामान्य लेखामान र फारामहरुबाट सञ्चालित प्रणाली झण्डै स्वचालित रुपमा सञ्चालित छ । लेखामान अन्तराष्ट्रिय स्तर सापेक्ष भएको छ, सोहीअनुरुप लेखा फाराम र ढाँचाहरु निर्माण भएका छन्, जनशक्तिको व्यावसायिकता विकास भएको छ । उपयोगमा ल्याएको प्रणालीका कारण कोरोना महाव्याधिका समयमा पनि वित्तीय कारोबारमा कुनै वाधा अवरोध पर्न गएन । यी सफलता आफैमा गौरव गर्न लायक छन् । तर तीन तहको सरकारका वित्तीय कारोबारलाई व्यवस्थित गर्नु र एकीकृत वित्तीय विवरण भनिएको समयमा तर्जुमा गर्नु आफैमा चुनौतीपूर्ण हो । नीति, संरचना, सांगठनिक व्यवस्था र प्रणाली निर्माणमा रहेको निरन्तरको प्रयासले वित्तीय प्रणाली छिटै अरु समृद्ध र आधुनिक बन्ने क्रममा छ । सरकारका सवै तहमा सार्वजनिक कोषलाई पूर्ण अनुशासति बनाई मौद्रिक मूल्य सार्थकता सिद्ध गर्न सवै तहमा संघीय लेखा समूहको जनशिक्तको व्यवस्था, जनशक्तिको क्षमता विकास एवम् एकीकृत वित्तीय सूचना व्यवस्थापन प्रणाली आवश्यक रहेको देखिन्छ ।

सन्दर्भ

१ नेपालको संविधान

२ आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६

३ द्वारिकानाथ ढुङ्गेल, केही पूर्व प्रशासकका सम्झनाका गोरेटोहरु, अई आई डी एस, २०५९

४ गोपीनाथ मैनाली, वित्तीय व्यवस्थापनका बाँकी सवालहरु, नयाँ पत्रिका, असार ३, २०७८

५ सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापन सुधार कार्यसञ्चालन निर्देशिका, २०७५

वित्तीय संघीयतामा स्थानीय तहको आर्थिक सुशासन

डा. दामोदर रेग्मी
प्रमुख सचिव

१. वित्तीय संघीयता

संघीय शासन प्रणाली उच्चतम प्रजातान्त्रिक आचरणले युक्त शासन प्रणाली हो। राज्यको अधिकारको प्रयोग राज्यका बहु सरकारहरुबीच 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 संघीयताले लोकतन्त्र र शासकीय अभ्यासमा सर्वसाधारण को सहभागिता र अवसरको सुनिश्चितता गर्ने संयन्त्र मात्र होइन समाजमा विद्यमान सामाजिक, आर्थिक, सांस्कृतिक विविधतालाई पनि सम्बोधन गरी शासन प्रणाली प्रति जन अपनत्व जुटाउने उद्देश्य राखेको हुन्छ । संघीयताको सफल कार्यान्वयन गर्न वित्तीय संघीयता आवश्यक शर्त हो । संघीयता भन्नु नै राज्य सञ्चालन र निर्णय प्रक्रियालाई समाजको तल्लो तह वा जनताको आधारभूत तहसम्म पुऱ्याउनु हो। यसैले तल्लो तह खास गरी स्थानीय तहको प्रभावकारी स्रोत परिचालनले वित्तीय संघीयताको प्रभावकारितामा सहयोग पुग्न जान्छ । यसको अतिरिक्त संघीयताको सफल कार्यान्वयन गर्न सबै तहका सरकारहरु बीच स्वस्थ, पारदर्शी तथा सन्तुलित वित्तीय व्यवस्था आवश्यक छ । अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन अन्तर्गत संघीय इकाइहरूबीच वित्त हस्तान्तरण, खर्च, ऋण, अनुदान, बजेट, राजस्व व्यवस्थापन, वितीय सुशासनलगायतका आर्थिक विषयहरू पर्दछन् । अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन लाई अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरण पनि भनिन्छ । यस्तो हस्तान्तरण संघीय सरकारबाट प्रदेश तथा स्थानीय सरकारमा, प्रदेश सरकारबाट प्रदेश तथा स्थानीय सरकारमा र स्थानीय सरकारबाट स्थानीय सरकारमा हुन सक्छ । संविधानको परिधीभित्र रही राजस्वसम्बन्धी कानुनको निर्माण, करको दर तथा दायरा निर्धारण, राजस्व परिचालन, राजस्व परिचालन सम्बन्धी क्षमता विकास तथा राजस्वको उचित व्यवस्थापन लगायतका विषयहरू र सम्बन्धित सरकारले आफूलाई प्राप्त भएको कार्यहरू सम्पन्न गरी जनताको माझ सुशासनको अनुभूति दिलाउनको लागि आफूलाई वित्त हस्तान्तरणको माध्यमबाट प्राप्त हुने स्रोतसाधन, आफ्नै राजस्व परिचालनबाट प्राप्त हुने रकममात्र नभएर आन्तरिक तथा वैदेशिक ऋण लिन सक्ने वा परिचालन गर्न सक्ने विषयहरू मुख्य रूपमा अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापनको क्षेत्रअन्तर्गत पर्ने विषयहरू हुन् । तीनै तहका सरकारको व्यवस्थाले तत् तत् सरकारले आफ्नो योजना बजेट तर्जुमा, गर्ने पारित गर्ने र कार्यान्वयन गर्ने दायित्व पनि तत् तत् तहको कार्यक्षेत्रभित्र पर्न गएको छ ।

२. स्थानीय आर्थिक कार्य प्रणाली

नेपालको संविधानको भाग-१९ मा स्थानीय आर्थिक कार्यप्रणालीको व्यवस्था रहेको छ । जसमा कानुन बमोजिम बाहेक स्थानीय तहमा कुनै कर लगाउन, उठाउन र ऋण लिन नपाइने छैन, स्थानीय तहले आफ्नो अधिकार क्षेत्रभित्रको विषयमा राष्ट्रिय आर्थिक नीति, वस्तु तथा सेवाको ओसार पसार, पुँजी तथा श्रम

बजार, छिमेकी प्रदेश वा स्थानीय तहलाई प्रतिकूल नहुने गरी कानुन बनाई कर लगाउन सक्ने जस्ता व्यवस्थाहरु रहेका छन् । प्रत्येक स्थानीय तहमा एक स्थानीय सञ्चित कोष रहने र सो कोषमा गाउँपालिका वा नगरपालिकालाई प्राप्त हुने सबै प्रकारको राजस्व, नेपाल सरकार र प्रदेश सरकारबाट प्राप्त हुने अनुदान तथा गाउँपालिका वा नगरपालिकाले लिएको ऋण रकम र अन्य स्रोतबाट प्राप्त हुने रकम जम्मा गर्नुपर्ने व्यवस्था रहेको छ । स्थानीय सञ्चित कोषबाट गर्न सकिने खर्च सम्बन्धी व्यवस्था स्थानीय कानुन बमोजिम हुने व्यवस्था संविधानले गरेको छ । संविधानको अधीनमा रही गाउँ कार्यपालिका र नगर कार्यपालिकाले प्रत्येक आर्थिक वर्षको राजस्व र व्ययको अनुमान स्थानीय कानुनबमोजिम गाउँ सभा वा नगर सभामा पेस गरी पारित गराउनुपर्ने व्यवस्था रहेको छ । गाउँ कार्यपालिका वा नगर कार्यपालिकाले राजस्व र व्ययको अनुमान पेस गर्दा घाटा बजेट निर्माण गर्नु पर्ने भएमा संघीय कानुन र प्रदेश कानुनबमोजिम घाटा पूर्ति गर्ने स्रोत समेतको प्रस्ताव गर्नुपर्दछ ।

३. स्थानीय तहको आम्दानीका क्षेत्रहरु

क. संघ र प्रदेशबाट प्राप्त हुने विभिन्न अनुदानहरु

- वित्तीय समानीकरण अनुदान
- सशर्त अनुदान
- समपूरक अनुदान
- विशेष अनुदान

ख. संघ र प्रदेशबाट हुने राजस्व बाँडफाँट

- मूल्य अभिवृद्धि कर र आन्तरिक अन्तशुल्कबाट सङ्कलन भएको रकम मध्येको १५ प्रतिशत रकम सबै स्थानीय तहलाई
- प्राकृतिक स्रोतबाट सङ्कलन भएको रकम मध्येको २५ प्रतिशत रकम सम्बन्धित स्थानीय तहलाई
- प्रदेश आर्थिक ऐनबमोजिम राजस्व बाँडफाँट गर्ने भनिएका क्षेत्रको रकम

ग. स्थानीय तहले सङ्कलन गर्ने कर र गैर कर

- स्थानीय तहले लगाउन सक्ने करः सम्पत्ति कर, घर वहाल कर, घर जग्गा रजिष्ट्रेशन शुल्क, सवारी साधन कर, भूमिकर (मालपोत), मनोरञ्जन कर, विज्ञापन कर, व्यवसाय कर
- स्थानीय तहले लगाउन सक्ने गैर करः सेवा शुल्क दस्तुर, पर्यटन शुल्क दण्ड जरिवाना

घ. सहायता तथा ऋण

- नेपाल सरकारको स्वीकृति अनुरुप वैदेशिक सहायता तथा ऋण
- राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले तोकेको सीमाभित्र रही लिन सक्ने आन्तरिक ऋण
- नेपाल सरकारसँग लिने ऋण

४. अनुदानहरु

४.१ **वित्तीय समानीकरण अनुदान -** नेपाल सरकारले स्थानीय तहको खर्चको आवश्यकता र राजस्वको क्षमताको आधारमा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिसमा 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 ।

४.२ **सशर्त अनुदान -** नेपाल सरकारले स्थानीय तहलाई कुनै योजना कार्यान्वयन गर्नका लागि आवश्यक शर्त तोकि अनुदान दिने गर्दछ । यसै अनुरुप प्रदेशले पनि प्रदेश कानुनबमोजिम स्थानीय तहलाई सशर्त अनुदान दिने गर्दछ ।

४.३ **समपूरक अनुदान -** नेपाल सरकारले स्थानीय तहलाई पूर्वाधार विकास सम्बन्धी कुनै योजना कार्यान्वयन गर्न देहायका आधारमा समपूरक अनुदान दिने गर्दछ । प्रदेशले पनि प्रदेश कानुन बमोजिम स्थानीय तहलाई समपूरक अनुदान दिने गर्दछ ।

- योजनाको सम्भाव्यता
- योजनाको लागत
- योजनाबाट प्राप्त हुने प्रतिफल वा लाभ
- योजना कार्यान्वयन गर्न सक्ने वित्तीय तथा भौतिक क्षमता वा जनशक्ति
- योजनाको आवश्यकता र प्राथमिकता
- प्रदेशले आफ्नो कानुनबमोजिम स्थानीय तहलाई समपुरक अनुदान दिन सक्दछ ।

४.४ **विशेष अनुदान -** नेपाल सरकारले देहायको उद्देश्य प्राप्तिको लागि स्थानीय तहबाट सञ्चालन हुने कुनै खास योजनाको लागि विशेष अनुदान प्रदान गर्न सक्दछ । प्रदेशले पनि प्रदेश कानुनबमोजिम स्थानीय तहलाई विशेष अनुदान दिने गर्दछ।

- 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 कानुन बमोजिम विशेष अनुदान प्रदान गर्न सक्दछ ।

५. स्थानीय तहको वार्षिक बजेट निर्माणसम्बन्धी प्रावधान

संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नो अधिकारभित्रको आर्थिक अधिकार सम्बन्धी विषयमा कानुन बनाउने, वार्षिक बजेट बनाउने, निर्णय गर्ने, नीति तथा योजना तयार गर्ने र त्यसको कार्यान्वयन गर्न सक्ने व्यवस्था संविधानको धारा ५९ ले गरेको छ । स्थानीय तह अन्तर्गतका प्रत्येक गाउँपालिका र नगरपालिकामा एक स्थानीय सञ्चित कोष रहने र त्यस्तो कोषमा गाउँपालिका वा नगरपालिकालाई प्राप्त हुने सबै प्रकारको राजस्व, नेपाल सरकार र प्रदेश सरकारबाट प्राप्त हुने अनुदान तथा गाउँपालिका वा नगरपालिकाले लिएको ऋण रकम र अन्य स्रोतबाट प्राप्त हुने रकम जम्मा हुने गर्दछ । गाउँ कार्यपालिका

र नगर कार्यपालिकाले प्रत्येक आर्थिक वर्षको राजस्व र व्ययको अनुमान स्थानीय कानुनबमोजिम गाउँ सभा वा नगर सभामा पेस गरी पारित गराउनुपर्ने संवैधानिक व्यवस्था रहेको छ । गाउँ कार्यपालिका वा नगर कार्यपालिकाले राजस्व र व्ययको अनुमान पेस गर्दा घाटा बजेट निर्माण गर्नु पर्ने भएमा संघीय कानुन र प्रदेश कानुन बमोजिम घाटा पूर्ति गर्ने स्रोत समेतको प्रस्ताव गर्नुपर्दछ ।

६. स्थानीय तहको बजेट तर्जुमाका वैधानिक आधारहरु

- नेपालको संविधानको धारा ५९ को आर्थिक अधिकार, भाग १९ को आर्थिक कार्य प्रणाली,
- नेपालको संविधानको अनुसूची ८ बमोजिमका कर लगाउन पाउने क्षेत्र,
    - करः सम्पत्ति कर, घर वहाल कर, घर जग्गा रजिष्ट्रेसन शुल्क, सवारीसाधन कर, भूमिकर (मालपोत), मनोरञ्जन कर, विज्ञापन कर, व्यवसाय कर
    - गैरकरः सेवा शुल्क दस्तुर, पर्यटन शुल्क दण्ड जरिवाना
- स्रोत तथा बजेट सीमा निर्धारण समितिको स्रोत र बजेट अनुमान,
- राजस्व परामर्श समितिको प्रतिवेदन,
- बजेटको सिद्धान्त, उद्देश्य र प्राथमिकता
- संघीय, प्रादेशिक र स्थानीय नीतिहरुबीच सामन्जस्यता

७. स्थानीय तहको बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमाका चरणहरु

स्थानीय तहको बजेट निर्माणका लागि तय गरिएका विभिन्न चरणहरुले एकातर्फ स्थानीय तहको बजेट निर्माणमा जनप्रतिनिधिहरुको प्रत्यक्ष र सक्रिय सहभागितालाई सुनिश्चित गरेको छ भने अर्को तर्फ जनताको विभिन्न तह र वर्गका का आवश्यकतालाई सम्बोधन गर्ने लक्ष्य लिएको छ । यसको चरणहरु निम्नानुसार रहेका छन् ।

७.१ पहिलो चरणः संघ तथा प्रदेशबाट वित्तीय हस्तान्तरणको खाका र मार्गदर्शन प्राप्त गर्ने

- संघीय बजेट प्रत्येक वर्षको जेठ १५ मा प्रस्तुत भई संघबाट हस्तान्तरण भई आउने रकम यकिन हुने र मार्गदर्शन प्राप्त हुने ।
- प्रादेशिक बजेट असार १ गते मा प्रस्तुत भई प्रदेशबाट हस्तान्तरण भई आउने रकम यकिन हुने र मार्गदर्शन प्राप्त हुने ।

७.२ दोस्रो चरणः स्रोत अनुमान र कुल बजेट सीमा निर्धारण

(क) राजस्व परामर्श समितिबाट आन्तरिक आयको अनुमान गर्ने

राजस्व परामर्श समितिको संरचना

- गाउँ/नगर कार्यपालिकाको उपाध्यक्ष/उपप्रमुख - संयोजक
- गाउँ/नगर कार्यपालिकाको कार्यकारी अधिकृत - सदस्य
- गाउँ/नगर कार्यपालिकाले तोकेको प्रमुख प्रशाकीय एक जना महिलासहित २ जना - सदस्य
- स्थानीय उद्योग वाणिज्य संघका प्रमुख वा प्रतिनिधि - सदस्य
- स्थानीय नेपाल चेम्वर अफ कमर्सका प्रमुख वा प्रतिनिधि - सदस्य

- गाउँ/नगर कार्यपालिकाको राजस्व विभाग र शाखा प्रमुख - सदस्य सचिव

काम, कर्तव्य र अधिकार

- राजस्व सम्बन्धी नीति तथा कानुन तर्जुमा, संशोधन, परिमार्जन र सोको परिपालनाका सम्बन्धमा आवश्यक परामर्श प्रदान गर्ने ।
- राजस्वका स्रोत, दायरा र दर समेतको विश्लेषण गरि आगामी आर्थिक वर्षमा प्राप्त हुन सक्ने राजस्वको अनुमान गर्ने ।
- राजस्वका दर र क्षेत्रलगायतका आधारमा आन्तरिक आयको विश्लेषण र अनुमान गर्ने ।
- स्थानीय उद्योग तथा व्यवसाय प्रवर्द्धन र रोजगारी सिर्जनामा योगदान दिने किसिमको कर नीति अवलम्बन गर्न परामर्श दिने ।
- कर राजस्व, गैरकर राजस्व, सेवा शुल्क, दस्तुर आदिको दर निर्धारण गरी सिफारिस गर्ने।
- राजस्व प्रशासन सुधारका लागि अन्य आवश्यक सुझावहरु पेस गर्ने ।

(ख) स्रोत अनुमान तथा बजेट सीमा निर्धारण समितिबाट कुल स्रोत अनुमान तथा बजेट सीमा निर्धारण

- गाउँ/नगर कार्यपालिकाको अध्यक्ष/प्रमुख - संयोजक
- गाउँ/नगर कार्यपालिकाको उपाध्यक्ष/उपप्रमुख - सदस्य
- गाउँ/नगर कार्यपालिकाका प्रमुख प्रशासकीय सदस्यहरु मध्येबाट तोकेको महिला, दलित वा अल्पसंख्यकबाट प्रतितिधित्व हुने गरी बढीमा ४ जना - सदस्य
- प्रमुख प्रशासकीय अधिकृत - सदस्य सचिव

काम, कर्तव्य र अधिकार

- आन्तरिक आय, राजस्व बाँडफाडबाट प्राप्त हुने आय, संघीय तथा प्रदेश सरकारबाट प्राप्तहुने वित्तीय हस्तान्तरण, आन्तरिक ऋण तथा अन्य आयको प्रक्षेपण गर्ने ।
- राष्ट्रिय तथा प्रादेशिक प्राथमिकता र स्थानीय आवश्यकतालाई मध्यनजर गरि प्रक्षेपित स्रोत र साधनको सन्तुलित वितरणको खाका तय गर्ने ।
- आगामी आर्थिक वर्षको लागि स्रोत अनुमानको आधारमा बजेटको कुल सीमा निर्धारण गर्ने ।
- विषय क्षेत्रगत बजेटको सीमा निर्धारण गर्ने ।
- संघीय/प्रदेश सरकारबाट प्राप्त मार्गदर्शन, स्थानीय आर्थिक अवस्था, आन्तरिक आयको अवस्था समेतको आधारमा बजेट तथा कार्यक्रमको प्राथमिकिकरणका आधार तय गर्ने।
- विषय क्षेत्रगत बजेट तर्जुमा सम्बन्धित मार्गदर्शन तय गर्ने ।
- स्रोत अनुमान तथा बजेट सीमा निर्धारण सम्बन्धी स्थानीय तहको आवश्यकता र निर्णय बमोजिमका अन्य कार्यहरु गर्ने ।

(ग) क्षेत्रगत बजेट सीमा निर्धारणका क्षेत्रहरु

- आर्थिक विकास क्षेत्रः कृषि, उद्योग तथा वाणिज्य, पर्यटन, सहकारी, वित्तीय क्षेत्र

- सामाजिक विकास क्षेत्रः शिक्षा, स्वास्थ्य, खानेपानी तथा सरसफाई, संस्कृति प्रवर्द्धन, लैंगिक समानता तथा सामाजिक समावेशीकरण
- पूर्वाधार विकास क्षेत्रः सडक, पुल तथा झोलुंगे पुल, सिँचाइ, भवन तथा सहरी विकास, ऊर्जा, लघु तथा साना जलविद्युत, वैकल्पिक ऊर्जा, सञ्चार
- वातावरण तथा विपद व्यवस्थापन क्षेत्रः वन तथा भू-संरक्षण, जलाधार संरक्षण, वातावरण संरक्षण, जलवायु परिवर्तन, फोहरमैला व्यवस्थापन, जल उत्पन्न प्रकोप नियन्त्रण, विपद व्यवस्थापन
- संस्थागत विकास तथा सेवा प्रवाह क्षेत्रः सामान्य सेवा, सुरक्षा व्यवस्थापन, सूचना प्रविधि, पञ्जीकरण व्यवस्थापन, स्थानीय तथ्यांक सङ्कलन र अभिलेख व्यवस्थापन, सुशासन प्रवर्द्धन

(घ) आयोजना प्राथमिकीकरणका आधारहरु

- आर्थिक विकास र गरिवी निवारणमा प्रत्यक्ष योगदान पुऱ्याउने
- उत्पादनमूलक र छिटो प्रतिफल दिने (ठूला आयोजनाहरुको हकमा बढिमा ३ वर्ष भित्र सम्पन्न हुने),
- राजस्व परिचालनमा योगदान पुऱ्याउने,
- सेवा प्रवाह, संस्थागत विकास र सुशासनमा योगदान पुऱ्याउने,
- स्थानीय स्रोत साधनमा आधारित भई जनसहभागिता अभिवृद्धि गर्ने,
- लैङ्गिक समानता, सामाजिक समावेशीकरणको अभिवृद्धि हुने,
- दिगो विकास, वातावरण संरक्षण र विपद व्यवस्थापनमा योगदान पुऱ्याउने,
- समुदायलाई विपद तथा जलवायु परिवर्तन उत्थानशील बनाउने,
- स्थान विशेषको संस्कृति र पहिचान प्रवर्द्धन गर्ने,
- स्थानीय तहले आवश्यक देखेका अन्य विषयहरु ।

७.३ तेस्रो चरणः बस्ती/टोल स्तरबाट आयोजना/कार्यक्रम छनौट

- सम्बन्धित वडाका सदस्यको संयोजनमा वडालाई क्लस्टरमा विभाजन गरी पठाइने ।
- बालबालिका, महिला, आदिवासी/जनजाती, मधेसी, दलित, अपांग, सीमान्तकृत, पिछडावर्गलगायत सबै समुदायको अर्थपूर्ण उपस्थिति हुने व्यवस्था मिलाउनुपर्ने ।
- नागरिक समाजका संस्थाहरु, महिला/आमा समुहहरु, बालक्लवहरु, स्थानीय गैरसरकारी संस्थाहरु, सहकारी संस्थाहरु, निजी क्षेत्रका संस्थाहरु जस्ता स्थानीय संघ संस्थाहरुको सक्रिय सहभागिता गराउनुपर्ने ।
- वस्तीस्तरमा छनौट भएका आयोजना/कार्यक्रमहरुको सूची तयार गरी वडा समितिमा पेस गर्नुपर्ने।

७.४ चौथो चरणः वडा स्तरीय योजना प्राथमिकीकरण

- आयोजना/कार्यक्रमहरुको प्राथमिकिकरण मापदण्डको आधारमा टोल/बस्तीस्तरबाट प्राप्त आयोजना/कार्यक्रमहरुलाई विषयक्षेत्र समेत छुट्याई प्राथमिकीकरण गरी बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा समितिमा सिफारिश गरि पठाउने ।
- गाउँ/नगरस्तरमा महत्वपूर्ण देखिएका आयोजना/कार्यक्रमहरुलाई समेत औचित्य खुलाई प्राथमिकीकरणको सूचीमा राखी पठाउन सकिने ।

७.५ पाचौं चरणः बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा समितिद्वारा एकीकृत बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा

- गाउँ/नगर कार्यपालिकाको उपाध्यक्ष/उपप्रमुख - संयोजक
- विषयगत क्षेत्र हेर्ने गाँउ/नगर कार्यपालिकाका सदस्यहरु ६ जना - सदस्य
- गाउँ/नगर कार्यपालिकाको प्रमुख प्रशासकीय अधिकृत - सदस्य
- योजना महाशाखा, विभाग वा शाखा प्रमुख - सदस्य सचिव

काम, कर्तव्य र अधिकार

- आगामी आ.व.को नीति तथा कार्यक्रमको प्रस्ताव तयार गर्ने ।
- स्रोत अनुमान समितिले दिएको बजेट सीमाभित्र रही बजेट तथा कार्यक्रमको प्राथमिकीकरण गर्ने ।
- बजेट तथा कार्यक्रमको प्रस्तावलाई विषयक्षेत्रगत रुपमा छलफल गर्ने व्यवस्था मिलाई अन्तिम प्रस्ताव तयार गरी गाउँ र नगर कार्यपालिकमा पेस गर्ने ।
- योजना तथा कार्यक्रममा दोहोरोपना हुन नदिने व्यवस्था मिलाउने तथा योजना कार्यक्रमबीच आपसी तादम्यता तथा परिपूरकता कायम गर्ने ।
- बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमासम्बन्धी स्थानीय तहको आवश्यकता र निर्णयबमोजिमका अन्य कार्यहरु गर्ने
- विषयक्षेत्रगत सूची तयार गर्ने,
- वडाबाट नआएका तर महत्वपूर्ण योजनाहरु थप गर्न सकिने,
- एकिकृत बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा गर्ने क्रममा विषय क्षेत्रगत कार्य समूह गठन गरी छलफलको व्यवस्था मिलाउने,

विषयगत योजना तर्जुमा कार्यसमूहः

- विषयगत क्षेत्र हेर्ने सदस्य - संयोजक
- गाउँ/नगर सभाका कम्तिमा १/१ जना - सदस्य
- महिला तथा दलित सदस्य सहित ३ जना - सदस्य
- बजेट तथा कार्यक्रम समितिले तोकेको सम्बन्धित विषय हेर्ने विभाग/महाशाखा/शाखाका प्रमुख - सदस्य सचिव

एकीकृत बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा

बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा समितिले बजेट तथा कार्यक्रम पेस गर्दा प्रस्तुत गर्नुपर्ने विवरणहरुः

क) आगामी वर्षको लागि प्रस्तावित राजस्व/करका दरहरु

ख) स्थानीय तहको वार्षिक नीति तथा कार्यक्रम

ग) स्थानीय तहको गत आ.व.को यथार्थ, चालु आ.व.को संशोधित अनुमान र आगामी आ.व.को अनुमानित आय व्ययको विवरण

घ) स्थानीय तहको वार्षिक विकास कार्यक्रम (आयोजना र कार्यक्रमको विवरण)

ङ) विनियोजन विधेयक

च) आर्थिक विधेयक

७.६ **छैठौं चरणः गाउँ/नगर कार्यपालिकाको बैठकबाट बजेट तथा कार्यक्रम स्वीकृत गर्ने -** बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा समितिको संयोजकले स्वीकृत नीति तथा कार्यक्रम, बजेट र वार्षिक विकास कार्यक्रम गाउँ/नगर सभामा असार १५ गते बजेट भाषणमार्फत पेस गर्ने ।

७.७ **सातौं चरणः गाउँ/नगर सभाको बैठकमा बजेट तथा कार्यक्रम स्वीकृति र कार्यान्वयन**

- बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा समितिको संयोजकले गाउँ/नगर सभामा पेस गरेको वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रमका सम्बन्धमा सभामा सदस्यहरुले छलफल गर्ने ।
- गाउँरनगर सभाको बहुमतले वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रमलाई प्रस्तावित स्वरुपमै वा संशोधन सहित पारित गर्ने ।
- कार्यान्वयनको लागि गाँउ/नगर कार्यपालिकाको कार्यालयमा पठाउने ।
- प्राप्त अख्तियारी र चौमासिक विभाजन अनुसार सम्बन्धित निकायले व्यवसायिक योजना अनुरुप खर्च गर्ने

८. बजेट तर्जुमाको समय तालिका

स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ र अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापनसम्बन्धी ऐन, २०७४ को प्रावधानअनुरुप स्थानीय तहले बजेट तर्जुमा गर्दा अपनाउनुपर्ने समय तालिका निम्नानुसार रहेको छः

- आगामी आर्थिक वर्ष र त्यसपछिको थप दुई आर्थिक वर्षको लागि राजस्वको पूर्वानुमान प्राप्त गर्ने - फागुन महिनाको दोस्रो हप्ताभित्र
- बजेटको कुल सीमा निर्धारण - फागुन मसान्तभित्र
- बजेट सीमा तथा मार्गदर्शन सबै विषयगत महाशाखा, शाखा तथा वडा समितिहरूलाई उपलब्ध गराउने - चैत्र १५ गतेभित्र
- विषयगत महाशाखा, शाखा तथा वडा समितिहरूले आफ्ना कार्यक्रमको प्राथमिकीकरण र बजेट प्रस्ताव - वैशाख महिनाभित्र
- बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा समितिले छलफल गरी प्राथमिकीकरण सहित अन्तिम प्रस्ताव तयार गरी कार्यपालिकामा पेस - जेठ मसान्तभित्र
- अन्तिम प्रस्ताव उपर छलफल परिमार्जन र आगामी वर्षको नीति तथा कार्यक्रम र राजस्व तथा व्ययको अनुमान कार्यपालिकाबाट स्वीकृत - कार्यपालिकामा पेस भएपछि छलफल गरेर
- कार्यपालिकाबाट स्वीकृत बजेट सभामा पेस - असार दश गतेभित्र
- सभाले आवश्यक छलफल गरी पारित गर्ने वा परिमार्जनका लागि सुझावसहित कार्यपालिकामा फिर्ता गर्ने - असार २५ गतेभित्र

- सभाबाट परिमार्जनका लागि प्राप्त भएमा पुनः सभामा पेस - पाँच दिनभित्र
- पुनः पेस भएको बजेट तथा कार्यक्रम परिमार्जनसहित वा प्रस्तुत रूपमा पारित गर्ने - असार मसान्तभित्र

९. सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनमा पारदर्शिता र प्रभावकारिता

सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनमा पारदर्शिता र प्रभावकारिता राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय रुपमा सर्वाधिक चासो र सार्वजनिक सरोकार को विषय हो । सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनको प्रभावकारिता अभिवृद्धिका लागि सुधार एउटा निरन्तर चलिरहने प्रक्रिया पनि हो । प्रभावकारी वित्त व्यवस्थापनले आम्दानीका स्रोतहरुको भरपुर उपयोग गर्ने, वितरणमा प्रभावकारिता ल्याउने र प्रभावकारी खर्च गर्न सक्ने क्षमतामा वृद्धि ल्याउनुको अतिरिक्त वित्तीय जोखिमहरुको पूर्वानुमान गरी जोखिमहरुबाट निम्तिन सक्ने नकारात्मक प्रभावहरुको न्यूनीकरण गर्नमा सहयोग पुऱ्याउँदछ । सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनमा करारोपण तथा राजस्व व्यवस्थापन, आम्दानीका अन्य स्रोतहरुको व्यवस्थापन, न्यून वित्त परिचालन, सार्वजनिक ऋण व्यवस्थापन, राजस्व, ऋण तथा वैदेशिक सहायतालगायतका स्रोतहरुको प्राप्ति र प्रयोगमा प्रभावकारिता वृद्धि, प्राप्त स्रोतको मितव्ययी, दक्षतापूर्वक, प्रभावकारी एवम् पारदर्शी रुपमा खर्च गर्ने क्षमता अभिवृद्धि, आन्तरिक र बाह्य निगरानीलाई सशक्त बनाउँदै पारदर्शिता र उत्तरदायित्वमा अभिवृद्धि जस्ता विषयहरु पर्दछन् ।

१०. सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनको समग्र व्यवस्थापन

सबै प्रकारका वित्तीय गतिविधिहरुको समग्र व्यवस्थापन नै सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापन हो यसमा सरकारका आर्थिक गतिविधिहरुमा स्रोतको प्राप्ति, स्रोतको वितरण, उपयोग र त्यसको परीक्षण आदि पक्षहरु रहेका हुन्छन्। यी सबै पक्षको समुचित व्यवस्थापनले एकातर्फ साधन स्रोतको विवेकपूर्ण उपयोगको सुनिश्चितता गर्दछ भने अर्कोतर्फ उत्तरदायित्व, पारदर्शिता, समग्र वित्तीय अनुशासन जस्ता पक्षहरुको उपस्थितिले सुशासन अभिवृद्धिमा थप ऊर्जा प्रदान गर्दछ । प्रजातान्त्रिक शासन प्रणालीमा सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनका सबै पक्षहरुको व्यवस्थापन पारदर्शी हुनु आवश्यक छ। यसर्थ सार्वजनिक स्रोतको प्राप्तिदेखि लिएर परिचालनका समग्र पक्षको प्रतिफल प्राप्त गर्ने किसिमबाट व्यवस्थापन गरिनुपर्दछ । व्यवस्थित तथा प्रभावकारी सार्वजनिक वित्त प्रणालीले सरकारको स्रोत प्राप्ति, परिचालन र विवेकपूर्ण उपयोगमा सहयोग पुऱ्याउँदछ, सरकारका प्राथमिकता प्राप्त तथा रणनीतिक महत्वका क्षेत्रहरुमा साधनको परिचालनमा सहयोग पुऱ्याउँदछ, उपलब्ध स्रोत साधनको विवेकपूर्ण वितरण र प्रयोगमा सहयोग पुऱ्याउँदछ, समग्र वित्तीय अनुशासन कायम गर्नमा सहयोग पुऱ्याउँदछ र साधन स्रोतको वितरण क्षमता र खर्च गर्ने क्षमतामा प्रभावकारिता ल्याउछ । स्रोतको प्राप्ति, स्रोतको वितरण, उपयोग, परीक्षण, पारदर्शिता उत्तरदायित्व, समग्र वित्तीय अनुशासन जस्ता पक्षहरुको उपस्थितिले सुशासन अभिवृद्धिमा थप ऊर्जा प्रदान गर्दछ । वित्तीय संघीयताले पनि यसै मूल आदर्शलाई बोकेको हुन्छ । प्रभावकारी वित्तीय व्यवस्थापनले साधन स्रोतको विवेकपूर्ण उपयोगको सुनिश्चितता को साथसाथै उत्तरदायित्व र पारदर्शितामार्फत संघीय शासन प्रणालीलाई मजबुत बनाउनमा सहयोग गर्दछ ।

११. वित्तीय अनुशासनः स्थानीय सुशासनको महत्वपूर्ण आयाम

- नेपाल सरकारको आर्थिक र वित्तीय नीति अनुशरण गर्नुपर्ने,

- आफ्नो सवै आय सम्बन्धित सञ्चित कोषमा दाखिला गर्नुपर्ने,
- खर्च गर्नुपर्ने रकम बजेटमा व्यवस्था हुनुपर्ने सम्बन्धित व्यवस्थापिका बाट 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 काम कारबाही प्रचलित कानुनबमोजिम पारदर्शी रुपमा गर्नुपर्ने,
- आय विवरणको लेखापरीक्षण गरी पन्ध्र दिनभित्र विवरण सार्वजनिक गरिनुपर्ने,
- बजेट कार्यन्वयनको वार्षिक समीक्षा गरी तत्सम्बन्धी विवरण प्रत्येक वर्षको कार्तिक मसान्त भित्र सार्वजनिक गरिनुपर्ने,
- उपलब्ध साधन स्रोतको वितरण र खर्च गर्ने सामर्थ्यतामा सन्तुलन कायम गर्नुपर्ने,
- प्रभावकारी आन्तरिक नियन्त्रण र पारदर्शितामा वृद्धि,
- सञ्चित कोषको यथार्थ अवस्थाको सामयिक पारदर्शिता ।

१२. स्वःअनुशासन द्वारा वित्तीय अनुशासन

स्व अनुशासन द्वारा वित्तीय अनुशासन कायम गर्ने मान्यता सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनको मूल आदर्श हो। यसका लागि आवश्यक आन्तरिक र बाह्य नियन्त्रण प्रणालीको व्यवस्था गरिनुपर्दछ । यसमा सवै तहका सरकारहरुले नेपाल सरकारको आर्थिक र वित्तीय नीति अनुशरण गर्नुपर्ने, आफ्नो सवै आय सम्बन्धित सञ्चित कोषमा दाखिला गर्नुपर्ने, खर्च गर्नुपर्ने रकम बजेटमा व्यवस्था हुनुपर्ने, सम्बन्धित व्यवस्थापिका बाट 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 काम कारबाही प्रचलित कानुनबमोजिम पारदर्शी रुपमा गर्नुपर्ने, आय विवरणको लेखापरीक्षण गरी पन्ध्र दिनभित्र विवरण सार्वजनिक गरिनुपर्ने, बजेट कार्यन्वयनको 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 पारदर्शितामा वृद्धि गर्ने प्रणालीको विकास गरिनुपर्ने, सञ्चित कोषको यथार्थ अवस्थाको सामयिक पारदर्शिता वृद्धि गर्नुपर्ने, मध्यकालीन खर्च संरचना तयार गर्नुपर्ने विषयहरु पर्दछन् । त्यस्तै गरी आम्दानी र खर्चको व्यवस्थित अभिलेख प्रणाली तयार गर्ने र प्रयोग गर्ने, बजेट स्वीकृति पश्चात मात्र खर्च गर्ने प्रणालीको विकास गर्ने, खर्च गर्दा सम्बन्धित आर्थिक प्रशासनसम्बन्धी कानुन, सार्वजनिक खरिदसम्बन्धी कानुनबमोजिमको प्रक्रिया पूरा गरेर मात्र खर्च वा खरिद गर्ने, खर्चको व्यवसायिक योजना, खरिद योजना वनाउने अनावश्यक खर्च नियन्त्रणका लागि आवश्यक निर्देशिकाहरु बनाउने, प्रत्येक चार चार महिनामा आन्तरिक लेखापरीक्षण गर्ने र आन्तरिक लेखापरीक्षणले देखाएका त्रुटिहरुमा सुधार गर्ने, वार्षिक रुपमा प्रत्येक तहले आ आफ्नो आर्थिक विवरणहरुको प्रतिवेदन तयार गर्ने र पेस गर्ने, अन्तिम लेखा परीक्षण गर्ने, बेरुजू फछ्यौंट गर्ने जस्ता विषयहरु वित्तीय अनुशासन कायम गर्ने संयन्त्रहरु हुन् । वित्तीय व्यवस्थापनको यो अनुशासनले वित्तीय साधन स्रोतको परिचालन, उपभोग र परिणाम प्राप्तिमा सहयोग गर्नुको साथसाथै सरकारको प्रभावकारिता र विश्वसनीयतामा वृद्धि गराउँदछ ।

सन्दर्भ सामग्री

- Jamie Boex and Roy Kelly, Fiscal Federalism and Intergovernmental Financial Relations
- Mrs. Teresa Ter-Minassian (1997) Fiscal Federalism in Theory and Practice, International Monetary Fund
- The Encyclopedia of Taxation and Tax Policy (1999) Urban Institute Press), edited by Joseph j. Cordes, Robert D. Ebel, and Jane G. Gravelle
- रेग्मी, दामोदर (२०७५), संघीय शासन प्रणाली सुशासन र विकास, ऐश्वर्य प्रकाशन, काठमाडौं
- रेग्मी, दामोदर (२०७५), नेपालमा संघीयताका अवसर र चुनौतीहरु, ऐश्वर्य प्रकाशन, काठमाडौं
- नेपालको संविधान
- राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४
- अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४
- स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४
- राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग नियमावली, २०७६
- स्थानीय तहको योजना तर्जुमा दिग्दर्शन, राष्ट्रिय योजना आयोग

जनहितमा लेखापरीक्षणको भूमिका

मोहनकुमार पराजुली
पूर्व निर्देशक

परिचय

जनहित भनेको जनताको सेवा सुविधासँग सम्बन्धित छ । महर्षि वेदव्यासले १८ पुराणको निचोड नै **परोपकारः पुण्याय पापाय परपीडनम्** अर्थात अरुको सेवा गर्नु धर्म हो र अरुलाई दुःख दिनु पाप हो भनेका छन् । जनतालाई व्यवस्थित तरिकाले सेवा, सुविधा र सुरक्षा उपलब्ध गराउन नै समाज र देशको विकास र निर्माण भएको पाइन्छ। समाज वा देश सेवा जे भने पनि जनता नै केन्द्रीय तत्व हो। जनताको हितका लागि देशको शासकीय पद्धति अनुरुप संस्थाहरु स्थापना गरिएको हुन्छ। यस्ता संस्थाहरु मध्ये लेखापरीक्षण गर्न हाम्रो देशमा महालेखा परीक्षकको व्यवस्था गरिएको छ। महालेखापरीक्षकको कार्यालयले सस्थाको दूरदृष्टि (VISION) मा जनहितका लागि जवाफदेहिता, पारदर्शिता र निष्ठा प्रवर्द्धन गर्ने विश्वासनीय संस्था हुन प्रयत्नशिल रहने प्रतिवद्धता जाहेर गरेको छ । यसले देशको स्रोत साधनको उद्देश्यमूलक तरिकाले जनताको हितका लागि उपयोगको सुनिश्चितता हुने गरि लेखापरीक्षण गर्दछ र यस्तो कार्यलाई सरकारी लेखापरीक्षण भनिन्छ । त्यसैगरी व्यावसायिक तथा निजी संस्थाको उद्देश्यअनुरुप कार्य भएको सुनिश्चितताको लागि त्यस्तो संस्थाले सरकारी निकायबाट पेशागत प्रमाणपत्र प्राप्त दर्तावाल लेखापरीक्षक वा चार्टर्ड एकाउन्टेन्ट्सबाट गराउने लेखापरीक्षण व्यावसायिक लेखापरीक्षण हो । सार्वजनिक स्रोत साधनको उद्देश्यमूलक उपयोग, वित्तीय उत्तरदायित्व, सुशासन र पारदर्शिताको प्रवर्द्धन तथा जनताले तिरेको करबाट सङ्कलित राजस्वबाट संसदले विनियोजन गरेअनुसार स्रोत साधनको अधिकतम र उचित तरिकाले उपयोग गरी सञ्चालन भएको छ छैन, लक्षित उपलब्धि हासिल भएको छ/छैन लगायतका विषयमा देशको सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाले लेखापरीक्षण गरी प्रतिवेदन गर्ने व्यवस्था मिलाइएको हुन्छ । नेपालको संबिधान २०७२ को धारा २४१ मा सबै संघीय, प्रदेश सरकारी कार्यालय तथा स्थानीय तहहरुको लेखापरीक्षण गरी प्रतिवेदन पेस गर्ने अधिकार महालेखापरीक्षकलाई रहेको छ भने धारा २९४ अनुसार महालेखा परीक्षकले गरेको कामको वार्षिक प्रतिवेदन संघमा राष्टपति समक्ष र प्रदेशमा प्रदेश प्रमुख समक्ष पेस गर्नुपर्ने व्यवस्था छ। यसरी पेस भएको प्रतिवेदन संघीय सार्वजनिक लेखा समिति र प्रदेश सार्वजनिक लेखासमितिमा छलफल हुने व्यवस्था छ। यसबाट सार्वजनिक स्रोत साधनको उद्देश्यमूलक उपयोगको मूल्याङ्कन भई आर्थिक अनुशासन कायम गर्न मार्गनिर्देशन प्राप्त हुने गर्दछ । त्यस्तै, स्थानीय तहको लेखापरीक्षण प्रतिवेदन स्थानीय तहमा गठित लेखा समितिमा छलफल हुने व्यवस्था छ । व्यावसायिक संस्थाको लेखापरीक्षण प्रतिवेदन सम्बन्धित संस्थाको साधरण सभा, कार्यकारी निकाय, बोर्ड, समितिमा पेस गर्नुपर्ने व्यवस्था छ । यसबाट संस्थाको आर्थिक क्रियाकलापको स्वस्थता, संस्थाको निन्तरता,उद्देश्य प्राप्तिमा सफलता प्राप्त गर्न सहयोग पुग्ने बिश्वास गरिएको हुन्छ । यी सबै कार्यहरु जनहितका लागि गरिएको प्रवन्ध भएकोले यस आलेखमा लेखापरीक्षणका आधारभूत कुराहरुमा सामान्य विवेचना गरी लेखापरीक्षणले जनहित अर्थात जनताको सेवामा पुऱ्याएको योगदानका विषयमा जानकारी दिने प्रयास गरिएको छ ।

लेखापरीक्षण

लेखापरीक्षण भनेको एक विशेष परीक्षण हो । लेखापरीक्षण भन्नाले संस्थाको वित्तीय कारोबारको बाह्य व्यक्तिबाट गरिने परिक्षणलाई जनाउँछ । लेखापरीक्षणको उद्देश्य भनेको संस्थाको वित्तीय कारोबार जाँच गरी सो वित्तीय विवरणले संस्थाको वित्तीय अवस्था र कार्यसम्पादनको यथार्थ चित्रण गर्दछ वा गर्दैन भन्ने बारेमा लेखापरीक्षणमार्फत आफ्नो राय प्रकट गर्नु हो । Montgomery का अनुसार Auditing is a systematic examination of the books and records of business or other organization, in order to ascertain or verify and to report upon the facts regarding its financial operation and the result thereof" भनी परिभाषित गरेका छन् भने A.W.Hanson का अनुसार "An Audit is an examination of such records to establish their reliability and the reliability of statements drawn from them" र R.B Rose का अनुसार "Auditing may be said to be the Verification of the accuracy and correctness of the books of accounts by an independent person qualified for the job and not in any way connected with the preparation of such accounts" भनी परिभाषित गरेका छन् ।

लेखापरीक्षण ऐन २०७५ बमोजिम लेखापरीक्षण भनेको लेखापरीक्षण गरिने निकायको लेखा तथा लेखासँग सम्बन्धित कामको परीक्षण र त्यसको आधारमा गरिने मूल्याङ्कन र विश्लेषणका साथै सम्परीक्षणलाई समेत सम्झनुपर्दछ भनी परिभाषित गरेको छ ।

मूल्य मान्यताः कुनै पनि संस्था सञ्चालन हुन वित्तीय साधन जरुरत पर्दछ । वित्तीय साधन शरिरको रगत जस्तै हो । यस्तो साधनको परिचालन समुचित तरिकाले भए नभएको सम्बन्धमा राय दिनु एक प्रकारको ईश्वरीय कार्य पनि मान्न सकिन्छ । यस्तो कार्य गर्न महालेखापरीक्षकको कार्यालयले देहायका निश्चित मूल्य र मान्यतामा अडिग रहेर लेखापरीक्षण गरी समाजमा आफ्नो शाख कायम र वृद्धि गर्ने विश्वास लिएको छः

(क) स्वतन्त्रता (Independence)
(ख) निष्ठा (Integrity)
(ग) व्यवसायिकता (Professionalism)
(घ) पारदर्शिता (Transparency)
(ङ.) जवाफदेहिता (Accountability)

लेखापरीक्षण गर्दा लेखापरीक्षक स्वयम स्वतन्त्र हुनुपर्दछ । उसले आफ्नो स्वतन्त्रपूर्वक राय दिन सक्ने कानुनी र वित्तीय हैसियत प्राप्त गरेको हुनुपर्दछ । लेखापरीक्षकलाई लेखापरीक्षण गर्न कुनै संस्थामा जाँदा त्यो सस्थाको लेखापरीक्षण गर्न कानुनले अधिकार प्रदान गर्नुपर्दछ भने लेखापरीक्षण गराउने संस्थाले पनि गराउनु नै पर्ने बाध्यतात्मक कानुनी व्यवस्था हुनुपर्दछ । नेपालमा सरकारले तोकेको निश्चित बजेट र अन्य सेवा सुविधामा भर पर्नुपर्ने अवस्थाले गर्दा वित्तीय स्वतन्त्रतामा निर्धक्कको अवस्था छैन ।

लेखापरीक्षणको अर्को मान्यता निष्ठा रहेको छ । पेशाप्रति इमान्दारिता, निश्पक्ष व्यवहार, उच्च नैतिकता तथा सोझोपन (Straight forward) ले निष्ठालाई बुझ्न सहज बनाइदिन्छ । वास्तवमा निष्ठा व्यक्तिगत तथा अन्तरहृदयभित्र गडेको नैतिकता हो । यसले लेखापरीक्षणमा आउने आर्थिक तथा गैर आर्थिक अवसरलाई तिलाञ्जली दिन्छ । यो लेखापरीक्षणको माध्यमबाट प्राप्त हुने मुक्तिको मार्ग हो । यसले

लेखापरीक्षणको जीवनमा देखावटी कुरालाई गौण मान्दछ । साच्चै भन्ने हो भने निष्ठापूर्वक काम गर्दा मिठो निद्रा दिन्छ भने भविश्यमा पश्चातापबाट बचाउँछ अनि मुक्तिको मार्ग सहज र सरल बनाइदिन्छ । पूर्वीय दर्शनअनुसार स्वर्गको वास गराउछ । भौतिक तथा उपभोक्तावादले गाँजेको समाजमा निष्ठा जोखिमयुक्त रहेको अनुमान गर्न सकिन्छ ।

व्यावसायिकता लेखापरीक्षणको अर्को मूल्यमान्यता हो । यसभित्र पेशागत सक्षमता र व्यवसायिक आचरणको अपेक्षा गर्दछ । एकातिर लेखापरीक्षकले लेखापरीक्षण सम्बन्धी ज्ञान र सीप मौजुद भएको कारण कानुनसम्मत सेवा दिन्छ भने व्यावसायिक प्रतिष्ठामा आँच नआउने गरी आचरण र व्यवहारको सदैव अपेक्षा गर्दछ । यसकारण लेखापरीक्षणमा पेशासम्बन्धी ज्ञान आर्जन गर्न अध्ययनशिल हुनुको साथै प्राप्त ज्ञान र सीपलाई कार्यान्वयन गर्नुपर्दछ त्यसपछि मात्र यो मान्यताले न्याय पाउँदछ। नेपालमा पेशागत ज्ञान र सीप वढेको छ भने त्यसलाई व्यवहारमा ल्याउने कार्यमा पनि प्रगति भएको देखिन्छ।

लेखापरीक्षणमा पारदर्शिता अर्को महत्वपूर्ण मान्यता हो । पारदर्शिता भनेको नांगै होइन छ्यांगै हो । निर्णय तथा कार्यान्वयनमा खुलापन हो । सूचनामा सहज पहुच र सूचनाको स्वतन्त्र प्रवाह हो । निर्णयलाई छोप्नु पारदार्शिता होइन । निर्णयको गोपनीयताले भ्रष्टाचारलाई जन्म दिने गर्छ । पारदर्शिताले सुशासनलाई प्रवर्द्धन गर्दछ । यसकारण महालेखापरीक्षकको कार्यालयले यसलाई लेखापरीक्षणको महत्वपूर्ण मूल्य मान्यता मानेको छ ।

जवाफदेहिता भन्नाले सार्वजनिक पदमा पदासिन व्यक्तिहरुबाट सम्पादित काम, कर्तव्य र जिम्मेवारी निर्वाह गर्दा भए गरेका काम र निर्णयका बारेमा सरोकारित तथा अन्य सर्वसाधरणलाई नियमले दिन मिल्ने कुराहरुको जानकारी दिने वा गराउने कर्तव्यलाई बुझिन्छ। जवाफदेहिता कामको प्रकृतिको आधारमा न्यायिक, प्रशासनिक, राजनैतिक र वित्तीयलगायतमा विभक्त गर्न सकिन्छ । मुलुकको सुशासनको अवस्थाको एउटा मानक जवाफदेहिता रहेको छ । यसकारण पनि महालेखापरीक्षकको कार्यालयले लेखापरीक्षणको मूल्य मान्यतामा राखेको छ । नेपालको सन्दर्भमा महालेखापरीक्षकको कार्यालयले लेखापरीक्षण क्रममा प्रवेश बैठक गर्दा लेखापरीक्षणको क्षेत्र र तरिकाको जानकारी दिने, लेखापरीक्षण गरिने कार्यालयबाट सम्पादन भएका काम सम्बन्धी जानकारी लिने, लेखापरीक्षणको क्रममा देखिएका व्यहोरामा जिम्मेवार कर्मचारीले जवाफ र प्रमाण पेस गर्न लगाउने, प्रतिवेदनको मस्यौदा दिने कार्यालय प्रमुखलगायतका अन्य सम्बन्ध कर्मचारीको रोहवरमा प्रतिवेदनमाथि वहिर्गमन बैठकमा छलफल गराउने, ३५ दिने म्यादसहित प्रारम्भिक प्रतिवेदन पठाउने, महालेखापरीक्षकज्यूले राष्ट्र प्रमुखसमक्ष पेस गर्ने प्रतिवेदनमा समेत छलफल गराउने र लिखित जवाफ दिन समय दिने, सरोकारवाला तथा अन्य व्यक्तिले मागेको सूचना तथा प्रतिवेदन उपलब्ध गराउने लगायतका लेखापरीक्षणका प्रत्येक तहमा लेखापरीक्षक तथा लेखापरीक्षण गरिने निकायका तर्फबाट समेत दोहोरो जवाफदेहिता तथा पारदर्शिता प्रवर्द्धन गर्न महत्वपूर्ण भूमिका खेलेको छ ।

व्यवसायिक लेखापरीक्षणका आधारभूत सिद्धान्तको रुपमा माथि उल्लेख गरेका जवाफदेहिता र पारदार्शिता बाहेक वस्तुनिष्ठता (Objectivity), गोपनीयता (Confidenntiality) र प्राविधिक मान (Technical Standards) समावेश गरिएको छ । यी सिद्धान्तहरु सरकारी लेखापरीक्षणमा समेत लागू हुन्छ ।

वस्तुनिष्ठता भनेको लेखापरीक्षक पूर्वाग्राही, पक्षपाती वा स्वार्थी नभई निष्पक्ष र वस्तुनिष्ठ रहनुपर्दछ। पारदर्शिता र जवाफदेहिताबाट पनि वस्तुनिष्ठताको परिपालनामा सहयोग गरेको छ । व्यवसायिक लेखापरीक्षण

गर्दा ग्राहकको व्यवसायिक सूचनाको गोपनीयता सदैव राख्नुपर्दछ । यस्तै लेखा व्यवसायीले राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रियस्तरका सम्पूर्ण प्राविधिक मानहरु इमान्दारीपूर्वक पालना गर्नुपर्दछ । सामान्यतया नेपालमा ग्राहकको गोपनीयता कायम नै भएको छ भने प्राविधिक मानको पालना गर्न समय सीमा तोकिएको छ । तर प्राविधिक ज्ञान र सीप भएका व्यक्तिहरु पर्याप्त नभएकोले पालना गर्ने प्रयास भइरहेकोछ । सरकारी कार्यालयहरुले सार्वजनिक क्षेत्र लेखामानको प्रयोग गर्ने सम्बन्धमा वि.सं. २०६५ मा नेपाल सरकार (मन्त्रिपरिषद) ले निर्णय गरेको भए पनि हालसम्म पूर्ण पालना गर्ने गराउनेतर्फ प्रयास भइरहेको छ । माथि उल्लेख गरेका मूल्य मान्यता र आधारभूत सिद्धान्तको अन्तरहृदयबाटै परिपालना गरेर लेखापरीक्षण कार्य सम्पन्न गर्न सकेमा लेखापरीक्षणले वास्तवमा नै जन सेवा गर्ने कुरामा दुविधा रहँदैन ।

लेखापरीक्षण सरकारी तथा व्यावसायिक गरी दुई प्रकारका हुने गर्दछन । सरकारी लेखापरीक्षण सरकारले स्थापना गरेका निकायहरुमा हुने आर्थिक कारोबार तथा कार्यसम्पादनको लेखापरीक्षण हो भने व्यावसायिक लेखापरीक्षण भन्नाले सरकारी लेखापरीक्षण बाहेक नाफा कमाउने वा नकमाउने गरी स्थापना भएका कम्पनी, सहकारी, फर्म, गैरसरकारी संस्थालगायतका संस्थाको लेखापरीक्षण हो ।

सरकारी लेखापरीक्षण

नेपालको सन्दर्भमा सरकारी लेखापरीक्षण विगतमा कुमारी चोकले गरेको थियो भने आधुनिक लेखापरीक्षणको लागि एक महालेखापरीक्षक रहने संवैधानिक व्यवस्था नेपाल अधिराज्यको संविधान २०१५ देखि शुरु भएको हो । महालेखापरीक्षकलाई तोकिएको संवैधानिक दायित्व पूरा गर्न संगठन संरचना, दरबन्दी, कार्यविधि, मानदण्ड, मार्गनिर्देशनलगायतको व्यवस्था गरिएको छ ।

लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ बमोजिम लेखापरीक्षण भनेको लेखापरीक्षण गरिने निकायको लेखा तथा लेखासंग सम्बन्धित कामको परीक्षण र त्यसको आधारमा गरिने मूल्याङ्कन र विश्लेषणलाई समेत संझनुपर्दछ भन्ने व्यवस्था छ । वित्तीय, नियमितता र कार्यमूलक गरी ३ प्रकारले लेखापरीक्षण गर्ने गरिन्छ । वित्तीय लेखापरीक्षण भनेको आर्थिक विवरण र सो आर्थिक विवरण कुन स्रेस्ता खाताबाट आएको हो भिडान गर्ने, नेपाल लेखामानअनुसार वित्तीय विवरण तयार गरे नगरेको यकिन गर्ने लगायतका वित्तीय विवरणसँग सम्बन्धित लेखापरीक्षण पर्दछ । त्यसै गरेर नियमिताको लेखापरीक्षण भनेको प्रचलित ऐन नियमबमोजिम आर्थिक कारोबार भए नभएको यकिन गर्ने र लेखापरीक्षण ऐनले लेखापरीक्षण गर्ने विषयहरुमध्ये नियमिततासँग सम्बन्धित कुराहरु यकिन गर्ने लगायतका विषयहरु यसभित्र पर्दछन् । कार्यमूलक लेखापरीक्षण गर्दा स्रोतको उपयोग गर्दा मितव्ययी तरिकाले अर्थात न्यूनतम लागतमा आवश्यक गुणस्तरको वस्तु तथा सेवा खरिद गरे नगरेको परीक्षण गर्ने रहेको छ । यसै गरेर कार्यदक्षतापूर्वक काम गर्ने अर्थात काम गर्दा उपयुक्त सिपको उपयोग गर्ने अर्थात् मितव्ययी तरिकाले खरिद गरेको वस्तु तथा सेवाको उपयोग गर्दा सकेसम्म Wastage कम हुने गरी वा दुरुपयोग नहुने गरी व्यवस्थापन गर्ने विषय पर्दछ । यस्तै निश्चित उद्धेश्य राखी कुनै काम तथा कार्यालय स्थापना भएको हुन्छ सो उद्धेश्य पुरा गर्ने गरी मितव्ययी तरिकाले खरिद गरेको वस्तु वा सेवाको उपयोग Wastage नहुने गरी दक्षतापूर्वक वा सिपालु व्यक्तिबाट कार्य गरे गराएको छ छैन यकिन गर्ने गरी परिक्षण गर्ने कुरा प्रभाकारिताको विषयभित्र पर्दछ ।

लेखापरीक्षण गर्ने विषयमा पनि नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता, प्रभावकारिता र औचित्यको आधारमा समेत लेखापरीक्षण गर्न सकिने व्यवस्था लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ ले गरेको छ । लेखापरीक्षण

ऐन, २०७५ को दफा ९ अनुसार औचित्यको आधारमा लेखापरीक्षण गर्ने सम्बन्धमा (क) खर्च गर्दा नियम कानुन पुगेको भएता पनि वेमुनासिव तरिकाले राष्ट्रिय धनको हानी नोक्सानी हुने गरी खर्च गरेको देखेमा त्यस्तो निकासा र खर्चको सम्बन्धमा (ख) चलअचल राष्ट्रिय धनको अनुदान वा राजस्वको अभिहस्तांकन वा खानी, जंगल, जलशक्ति आदि प्रयोग गर्न जारी भएका लाइसेन्स, पट्टा, अनुमतिपत्रलगायतका सवै निकासाहरु र (ग) वस्तु वा सेवाको खरिद, मर्मत, सेवा प्रवाह र राजस्व परिचलन सम्बन्धमा पनि उचित तथा जायज छन छैनन् ती विषय पनि लेखापरीक्षणको दायराभित्र पारिएका छन् । यसका अतिरिक्त सूचना प्रविधि, वातावरणीय, लैंगिक र विधि विज्ञानसम्बन्धी लेखापरीक्षण गर्ने व्यवस्था पनि उक्त ऐनले महालेखापरीक्षकलाई अधिकार दिएको छ ।

महालेखापरीक्षकको ५७ औं प्रतिवेदन २०७७ अनुसार संघीय सरकार, प्रदेश सकार, स्थानीय सरकार, समिति, संघ संस्थासमेत झण्डै ६ हजारको हाराहारीमा रहेका कार्यालयमध्ये ५ हजार ६ सय १९ निकायको मात्र लेखापरीक्षण गराएको उल्लेख छ । लेखापरीक्षण नगराउने निकाय वर्षेनी थप हुँदै गएर सरकारीतर्फ २ हजार ९०२ कार्यालयको, संस्थानतर्फ १८ संस्थाको ४७ आर्थिक वर्षको र ६ स्थानीय सरकारको लेखापरीक्षण भएको छैन ।

महालेखापरीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदन २०७७ अनुसार आर्थिक वर्ष २०७५।७६ मा संघीय, प्रदेश सरकारी निकाय र स्थानीय तह, संगठित संस्था, समिति र अन्य संस्था, जिल्ला समन्वय समिति समेतको रु.५१ खर्ब ७१ अर्ब ६४ करोडको लेखापरीक्षण सम्पन्न भएको छ । सो मध्ये ३ हजार ११० संघीय सरकारी निकाय र ७७ जिल्ला समन्वय समितितर्फ रु.१७ खर्ब ५६ अर्ब ४ करोडको लेखापरीक्षणबाट रु.७१ अर्ब ६ करोड अर्थात् ४.०५ प्रतिशत बेरुजू देखिएको छ । यो वर्ष प्रदेशतर्फ ९९८ कार्यालयको रु.१ खर्ब ८९ अर्ब २५ करोडको लेखापरीक्षणबाट रु.८ अर्ब २० करोड अर्थात् ४.३३ प्रतिशत बेरुजू कायम भएको र ७४७ स्थानीय तहको रु.७ खर्ब ४० अर्ब ६५ करोडको लेखापरीक्षणबाट रु.३८ अर्ब १३ करोड अर्थात् ५.१५ प्रतिशत बेरुजू देखिएको छ । यस्तै सार्वजनिक संस्था र अन्य समितिको रु.२४ खर्ब ९८ अर्ब ८७ करोडको लेखापरीक्षण सम्पन्न गरिएको छ । सोको अतिरिक्त ३२ संगठित संस्थाको लेखापरीक्षणको लागि परामर्श उपलब्ध गराएबमोजिम रु.७ खर्ब ४७ अर्ब ८० करोडको लेखापरीक्षण भएको छ । सोसमेत यस वर्ष रु.६१ खर्ब २२ अर्ब ४९ करोडको लेखापरीक्षण सम्पन्न भएको छ ।

गत वर्षसम्मको बाँकी बेरुजू रु.३ खर्ब ७७ अर्ब ४८ करोडमा फछर्यौट गरिएको अङ्क घटाई यो वर्ष थप भएको रु.४० अर्ब ८४ करोडसमेत रु.४ खर्ब १८ अर्ब ३२ करोड बाँकी रहेको छ । लेखापरीक्षण तथा सम्परीक्षणबाट यो वर्ष रु.७ अर्ब ४८ करोड असुल भएको छ । अद्यावधिक कारबाही गरी टुङ्गो लगाउनुपर्ने रकम गत वर्षसम्म रु.६ खर्ब ८३ अर्ब ६६ करोड रहेकोमा विगतको बेरुजू फछर्यौट भएको तदारुकता, राजस्व बक्यौता समयोजन एवं असुली, शोधभर्ना प्राप्तिमा सुधारलगायतका कारण यस वर्ष केही कमी भई रु.६ खर्ब ६४ अर्ब ४४ करोड कायम भएको छ । **(महालेखा परीक्षकको ५७औं वार्षिक प्रतिवेदन २०७७)**

लेखापरीक्षणको क्रममा बजेट तर्जुमा र कार्यान्वयन, राजस्व प्रशासन, आयोजना एवं खरिद व्यवस्थापन, खर्च कटौती, अनुदान खर्चको अनुगमन र नियमन, सेवा प्रवाह, सूचना प्रविधिको प्रगोग, संस्थान सञ्चालन, लेखाङ्कन र प्रतिवेदन प्रणाली, आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली, आन्तरिक र अन्तिम लेखापरीक्षण,

सार्वजनिक सम्पत्तिको संरक्षण र उपयोग, संघीयता कार्यान्वयन, प्रदेश तथा स्थानीय तहको वित्तीय व्यवस्थापन लगायतका विषयमा रहेका कमी कमजोरी सुधारका लागि सुझावहरुसमेत प्रस्तुत गरिएको छ । यी सुझावहरुको कार्यान्वयनबाट वित्तीय व्यवस्थापन प्रणालीलाई जिम्मेवार, पारदर्शी, नतिजामूलक तथा उत्तरदायी बनाई सार्वजनिक प्रशासनमा वित्तीय उत्तरदायित्वलाई प्रवर्द्धन गर्ने विश्वास गर्न सकिन्छ ।

व्यावसायिक लेखापरीक्षण

निजीस्तरमा सञ्चालन भएका फार्म, कम्पनी, सहकारी, गैरसरकारी संस्था, उपभोक्ता समिति लगायतका संस्थाको लेखापरीक्षण व्यावसायिक लेखापरीक्षणभित्र पर्दछ । यी संस्थाको लेखापरीक्षण गर्ने मानक तयार गर्न र नियमन गर्न अन्तराष्ट्रिय स्तरको संस्था IFAC (International Federation of Accountants) ७ अक्टुबर सन् १९७७ मा स्थापना भएको छ । CAPA (Confederation of Asia Pacific Accountants) को सन् १९५७ नोभेम्वर २८ देखि १ डिसेम्बरसम्म पहिलो सम्मेलन भयो । SAFA (South Asian Federation of Accountants) सन् १९८४ मा स्थापना भएको छ । यी सबै संस्थाहरुको प्रमुख उद्धेश्य नै लेखा व्यवसायसम्बन्धी विचार र ज्ञानको आदान प्रदान गर्ने, लेखा तथा लेखापरीक्षण पेशालाई व्यवस्थित गर्ने र एकरुपता कायम गर्ने लगायतका विषय रहेका छन । नेपाल चार्टर्ड एकाउण्टेण्ट्स सस्था (ICAN) ३० जनवरी सन् १९९७ मा स्थापित भएको यसले माथि उल्लिखित अन्तराष्ट्रिय र क्षेत्रीय संस्थाहरुको सदस्य रहेको छ । यसका साथै नेपाल लेखापरीक्षणमान बोर्ड र लेखामान बोर्ड रहेका छन् । यी सस्था तथा बोर्डले लेखा तथा लेखापरीक्षणको पेशालाई मर्यादित, विस्तार, विकासका साथै मानदण्ड (Standards) तयार गर्ने र नियमन गर्ने गर्दछन ।

आर्थिक वर्ष २०७६।७७ को वार्षिक प्रतिवेदनअनुसार २०७७ आषाढ मसान्तसम्ममा स्थायी व्यवसायिक लेखानम्बर लिनेको संख्या १३ लाख ५८ हजार ९३४ (आन्तरिक राजस्व विभागको वार्षिक प्रतिवेदन २०७७) पुगेको छ । यसै हिसाबले २०७८ आषाढसम्म झण्डै १५ लाख पुग्ने देखिन्छ । यी बाहेक सरकारी विद्यालय झण्डै ३६ हजार जति रहेका छन् । यी सबैको लेखापरीक्षण नेपाल चार्टर्ड एकाउण्टेण्ट्स संस्थामा दर्ता भई नवीकरण गरेका चार्टर्ड एकाउण्टेण्ट ६८५, दर्तावाला लेखापरीक्षकमध्ये ख वर्गका १३२८, ग वर्गका ५६६ र घ वर्गका ९४३ समेत ३५२२ लेखापरीक्षण व्यवसायीबाट हुने गर्दछ । यस हिसाबले विश्लेषण गर्दा एक लेखापरीक्षण व्यवसायी बराबर ४३६ वटा व्यवसायिक फर्म तथा कम्पनी पर्ने देखिन्छ ।

लेखापरीक्षण सञ्चालन प्रक्रिया अन्तर्गत Entrance Meeting, लेखापरीक्षण योजना तथा कार्यक्रमको आधारमा Audit Execution, Exit Meeting, Reporting जस्ता चरणहरु अवलम्बन गर्नुपर्ने देखिन्छ ।

प्राइभेट कम्पनीको लेखापरीक्षकको नियुक्ति समान्यतया साधरण सभाबाट हुने गर्दछ । सम्बन्धित ऐन तथा कानुनले लेखापरीक्षकले लेखापरीक्षण गर्दा ध्यान दिनुपर्ने कुरा उल्लेख गरेका छन् । कम्पनी ऐन, २०६३ को दफा ११५ मा लेखापरीक्षकको काम र कर्तव्य देहायानुसार उल्लेख छः

(क) लेखापरीक्षकले आफूले लेखापरीक्षण गरेको हिसाब, किताब र लेखाको आधारमा कम्पनीको वासलात, नाफा नोक्सानीको हिसाब तथा नगद प्रवाह विवरण प्रमाणित गरी शेयरधनीहरु वा नियुक्त गर्ने अधिकारीलाई सम्बोधन गरी आफ्नो प्रतिवेदन कम्पनीलाई दिनुपर्नेछ ।

(ख) लेखापरीक्षकको प्रतिवेदन प्रचलित कानुनअनुसार वा अधिकार प्राप्त निकायले निर्धारण गरेको लेखापरीक्षणमान (अडिट स्ट्याण्डर्ड) अनुरुप हुनुपर्नेछ र त्यस्तो प्रतिवेदनमा आवश्यकताअनुसार यस ऐनबमोजिम खुलाउनुपर्ने कुराहरु उल्लेख गर्नुपर्नेछ ।

(ग) उपदफा (ख) बमोजिमको लेखापरीक्षण प्रतिवेदनमा अन्य कुराहरुको अतिरिक्त देहायका कुरा पनि खुलाउनुपर्नेछः

- लेखापरीक्षण सम्पन्न गर्न आवश्यक सूचना र स्पष्टीकरण उपलब्ध भए वा नभएको,
- यस ऐनअनुरुप कम्पनीले आफ्नो कारोबारको यथार्थ स्थिति स्पष्ट हुने गरी लेखा राखे वा नराखेको,
- प्राप्तभएको वासलात, नाफा नोक्सानीको हिसाब र नगद प्रवाह विवरण प्रचलित कानुनबमोजिम निर्धारण गरिएको लेखामानअनुरुप तयार भए वा नभएको र त्यस्ता विवरणहरु कम्पनीले राखेको लेखास"ग दुरुस्त रहे वा नरहेको,
- लेखापरीक्षणको सिलसिलामा उपलब्ध गराइएका स्पष्टीकरण तथा सूचनाहरुको आधारमा लेखापरीक्षकको राय साथ प्रस्तुत वासलातले कम्पनीको आर्थिक अवस्थाको तथा सोही मितिमा समाप्त भएको वर्षको नाफा नोक्सानीको हिसाब र नगद प्रवाह विवरणले क्रमशः कम्पनीको नाफा नोक्सान र नगद प्रवाहको समुचित चित्रण गरे वा नगरेको,
- सञ्चालक समिति वा प्रतिनिधि वा कुनै कर्मचारीले कानुन विरुद्ध काम काज गरेको वा कम्पनीको सम्पत्ति हिनामिना गरेको वा कम्पनीको हानि नोक्सानी गरे वा गराएको भए सो कुरा,
- कम्पनीमा लेखा सम्बन्धी कुनै जालसाजी गरे वा नगरेको,
- कुनै सुझाव भए त्यस्ता सुझावहरु ।

बैङ्क तथा वित्तीय संस्था सम्बन्धी ऐन, २०७३ को दफा ६६ बमोजिम लेखापरीक्षकको काम कर्तव्य र अधिकार देहायानुसार हुनेछ भनि उल्लेख गरेको छः

(क) लेखा तथा वित्तीय विवरणको लेखापरीक्षण गर्ने,

(ख) आफूले लेखापरीक्षण गरेको लेखा, वासलात तथा नाफा नोक्सान हिसाब समावेश गरी बैङ्क तथा वित्तीय संस्थाको सञ्चालक समितिमा लेखापरीक्षण प्रतिवेदन तयार गरी पेस गर्ने,

(ग) बैङ्क तथा वित्तीय संस्थाको काम कारबाहीमा अनियमितता देखिएको सही ढङ्गले काम हुन नसकेको र त्यस्तो विषयले बैङ्क तथावित्तीय संस्थालाई हानि नोक्सानी पुग्ने देखिएमा सञ्चालक समितिलाई सोको जानकारी गराउने ।

(घ) देहायको अवस्था आउन सक्ने सम्भावना देखिएमा राष्ट्र बैङ्कलाई सो को जानकारी गराउनेः

- राष्ट्र बैङ्कले बैङ्क वा वित्तीय संस्थाको इजाजतपत्र दिदा तोकेका शर्त वा यो ऐन वा यस ऐन अन्तर्गत वनेको नियम विनियम वा दिएको निर्देशन आदीको उल्लंघन हुने,
- लेखापरीक्षकलाई लेखापरीक्षण प्रतिवेदन प्रस्तुत गर्नबाट रोक्ने वा गलत लेखापरीक्षण प्रतिवेदन पेस गर्न लगाउने ।

(ङ) लेखापरीक्षकलाई आफ्नो कर्तव्य पालनाको सिलसिलामा जुनसुकै वखत बैङ्क वा वित्तीय संस्थाको खाता, हिसाबकिताव, लेखा, भौचरलगायत सवै कागजात र लागतको निरीक्षण गर्ने अधिकार हुनेछ र लेखापरीक्षकले आफ्नो काम उपयुक्त ढंगबाट पुरा गर्ने तथा कर्तव्य पालन गर्ने क्रममा बैङ्क वा वित्तीय संस्थाको पदाधिकारीसंग निजले आवश्यक ठानेको जानकारी र स्पष्टीकरण माग गर्न सक्नेछ ।

(च) लेखापरीक्षकले आफ्नो प्रतिवेदनमा देहायका विषय स्पष्ट रुपमा उल्लेख गर्नुपर्नेछ ।

- माग गरेको विषयमा जवाफ प्राप्त भए नभएको
- वासलात, वासलात वहिरको कारोबार, नाफा नोक्सान हिसाब र नगद प्रवाह विवरण राष्ट्र बैङ्कले तोकेको ढाँचा र तरिका अनुसार भए नभएको र उक्त विवरण बैङ्क वा वित्तीय संस्थाले राखेको हिसाब किताव, वही खाता, श्रेस्ता र लेखासँग दुरुस्त रहे नरहेको,
- प्रचलित कानुन बमोजिम हिसाबकिताव,वही, खाता, स्रेस्ता र लेखा ठीकसंग राखे नराखेको,
- बैङ्क वा वित्तीय संस्थाको कुनै पदाधिकारीले प्रचलित कानुन विपरीत कुनै कामकाज वा अनियमित कार्य गरे नगरेको वा बैङ्क वा वित्तीय संस्थाको हानि नोक्सानी भए नभएको,
- कर्जा अपलेखन विनियमावली वा राष्ट्र बैङ्कको निर्देशनबमोजिम कर्जा अपलेखन गरे नगरेको,
- बैङ्क वावित्तीय संस्थाको कारोबार राष्ट्र बैङ्कले तोके बमोजिम सन्तोषप्रद रुपबाट सञ्चालन भए नभएको ,
- शेयर धनीलाई जानकारी दिनुपर्ने विषय,
- प्रचलित कानुनले तोकेको विषय तथा राष्ट्र बैङ्कले लेखापरीक्षकले लेखापरीक्षण प्रतिवेदनमा खुलाउनु पर्ने भनी तोकेका अन्य विवरण,
- लेखापरीक्षकले दिन आवश्यक ठानेका अन्य सुझाव

(छ) लेखापरीक्षकको प्रतिवेदन प्राप्त गरे पछि राष्ट्र बैङ्कले आवश्यक ठानेमा बैङ्क वा वित्तीय संस्थाको लेखापरीक्षकलाई देहायका थप कार्य गर्न आदेश दिन सक्ने छ ।

- लेखापरीक्षणका सम्बन्धमा राष्ट्र बैङ्कले आवश्यक ठानेको अतिरिक्त जानकारी पेस गर्न,
- बैङ्क वा वित्तीय संस्था वा त्यसको सहायक कम्पनीको कारोबारको लेखापरीक्षणको क्षेत्रलाई व्यापक वनाउन,
- कुनै खास विषयमा राष्ट्र बैङ्कले तोके बमोजिम वा बैङ्क वित्तीय सस्थालाई सिफारिस गरे बमोजिम अन्य जाँच गर्न ।

सहकारी ऐन अनुसार सञ्चालित सहकारी संस्था, बीमा ऐन बमोजिम सञ्चालित बीमा कम्पनीहरु र शिक्षा ऐन बमोजिम सञ्चालित विद्यालयको लेखापरीक्षणमा ती ऐनले लेखापरीक्षकको काम, कर्तव्य र अधिकारका विषयमा विशेष व्यवस्था गरेको नदेखिएकाले नेपाल लेखापरीक्षणमान बोर्डबाट प्रकाशित लेखापरीक्षण सम्बन्धी स्टयाण्डर्ड नै लागू हुन्छ । कम्पनी ऐन र बैङ्क तथा वित्तीय संस्थासम्बन्धी ऐनबमोजिम स्थापित र सञ्चालित संघ संस्था तथा कम्पनीहरुको हकमा ती ऐनले तोकेका काम कर्तव्य र अधिकारका अतिरिक्त नेपाल लेखापरीक्षणमान बोर्डले प्रकाशित गरेका लेखापरीक्षणका स्टयाण्डर्डहरुको समेत पालना गरी लेखापरीक्षण सम्पन्न गर्नुपर्दछ ।

प्राइभेट लेखापरीक्षणको प्रतिवेदन सम्बन्धित संस्थाको साधरण सभामा पेस गरिन्छ । साथै नियमन गर्ने निकाय र पेस गर्नुपर्ने भनी किटानी व्यवस्था भएकोमा सो निकायमा समेत प्रतिवेदन पेस गरिन्छ । आजसम्म व्यावसायिक लेखापरीक्षण प्रतिवेदनबाट यति रकमको यस्तो बेरुजू भनेर यदाकदा सुनिए पनि उल्लेखनीय रुपमा नियमन निकायहरुले एकीकृत प्रतिवेदन तयार गर्ने प्रभावकारी व्यवस्था छैन । साधरण सभा नै उक्त संस्थाको लागि संसद हो र त्यही छलफल गरी टुँगो लगाइन्छ ।

लेखापरीक्षणको भूमिका

महालेखापरीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदन २०७७ मा कार्यालयको खर्च र कार्यालयको जनशक्तिबाट सम्पन्न लेखापरीक्षणको अङ्क रु.५१ खर्ब ७१ अर्ब ६४ करोड तुलना गर्दा लेखापरीक्षण खर्च प्रति लाखमा रु.७.३३ रहेका कारण लेखापरीक्षण स्वयममा खर्चिलो देखिँदैन । प्रतिवेदनले लेखापरीक्षणको माध्यमबाट आर्थिक कारोबार विकास निर्माण र सेवाप्रवाहको सिलसिलामा भएका कमी कमजोरी र सार्वजनिक नीतिको कार्यान्वयन पक्षलाई नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता, प्रभावकारिता र औचित्यको दृष्टिकोणबाट मूल्याङ्कन गरी सजग गराएको छ । फलस्वरुप राज्यको स्रोत साधनको अपव्यय, दुरुपयोग, हानि-नोक्सानी, चुहावट रोकथाम एवं स्रोत साधनको उपयोगबाट उच्चतम प्रतिफल प्राप्त गर्न सहयोग पुगेको छ । लेखापरीक्षणले औँल्याएका विषयहरुको सम्बोधनबाट सरकारी रकम असुल भई सञ्चित कोषमा जम्मा भएको तथा ऐन, नियम, नीति, संगठनात्मक सुधारको कारणबाट समेत राज्यलाई थप राजस्व प्राप्त भएको छ । राजस्व छुट एवं फिर्ता दिने व्यवस्थाको पुनरावलोकन पश्चात् राजस्व सङ्कलनमा वृद्धि हुने अवस्था सिर्जना भएको छ। सार्वजनिक खर्चमा मितव्ययिता, कार्यदक्षता र जनतालाई प्रवाह हुने सेवामा प्रभावकारिता आएको छ । तसर्थ आर्थिक अनुशासन कायम गरी जनताले तिरेको करबाट प्राप्त राजस्व अधिकतम प्रतिफल प्राप्त हुने गरी उपयोग गराउन लेखापरीक्षणको योगदान रहेको छ ।

घटी राजस्व असुल गरेको, कोषमा मौज्दात निष्क्रिय राखेको, बढी भुक्तानी गरेको र प्रचलित कानुनको पालना नगरी खर्च गरेको व्यहोरा असुलउपर गर्न लेखापरीक्षणले औँल्याए पश्चात् असुल भई राज्य कोषमा २०७३।७४ मा रु.१४ अर्ब ९ करोड ११ लाख, २०७४।७५ मा रु.९ अर्ब ७० करोड ४ लाख र २०७५।७६ मा रु.७ अर्ब ४७ करोड ८० लाख असुल भएको व्यहोरा पनि २०७७ कै वार्षिक प्रतिवदेनमा उल्लेख छ ।

व्यावसायिक लेखापरीक्षणले वित्तीय प्रतिवेदनको यथार्थता प्रमाणित गर्दछ । जसले गर्दा समाजमा आर्थिक अराजक संघ संगठन अस्तित्वमा रहेका छैनन् भन्ने निश्चित गर्दछ । तिर्नुपर्ने कर समयमा दाखिला गराई सरकारी कोषलाई मजबुत गराउने काममा निजी क्षेत्रको लेखापरीक्षणबाट पनि उल्लेखनीय सहयोग भएको छ । यसले गर्दा गरिबी निवारण र पूर्वाधार विकास गर्न मद्दत गर्दछ । निजी क्षेत्रको वित्तीय सुशासन र लेखा व्यवस्थित गर्न सहयोग गरेको छ । यसबाट पनि समाज र देशका साथै जनहितमा समेत महत्वपूर्ण योगदान गरेको छ भन्नेमा कञ्जुस्याइ गर्नु उचित होइन ।

निष्कर्ष

सार्वजनिक प्रशासनको रक्त सञ्चार आर्थिक प्रशासन हो । आर्थिक प्रशासनको शुद्धता जाच्ने आधार भनेको लेखापरीक्षण हो । लेखापरीक्षणबाट वित्तीय जवाफदेहिता बहन गर्न जिम्मेवार पदाधिकारीलाई

प्रोत्साहन गर्दछ । व्यक्ति, परिवार, निजी व्यवसाय, साझेदारी व्यवसाय, समाज, समुदाय, सार्वजनिक संस्था, सार्वजनिक कम्पनी, सरकारी निकाय सबैले आआफ्नो नियम, पद्धति, परम्परा, रिति स्थिति, चलनअनुसार मान्य व्यवहारको अवलम्बनको सुनिश्चितताबाट नै व्यक्ति समाज, राष्ट्रको समुन्नति हुन्छ । व्यक्तिगत आयव्ययको समेत लेखा राख्ने, उद्देश्यमूलक उपयोगको सुनिश्चितता गर्ने कार्यले आफैलाई जिम्मेवार बनाउँदछ। त्यस्तै, सार्वजनिक निकायको लेखा राख्ने, लेखापरीक्षण गराउने, वित्तीय जवाफदेहिता पालना गर्ने, आर्थिक अनुशासनमा रहने आदि व्यवस्था ऐन नियममै गरिएको हुन्छ । नियमको पालनाबाट नै अनुशासित पद्धतिको विकास हुन्छ । यस्तो कार्य सामूहिक भावनाबाट मात्र सम्भव छ । लेखापरीक्षणले सदैव सुधारको अपेक्षा गर्दछ र त्यही अनुरुप प्रतिवेदनमार्फत आफ्नो राय व्यक्त गर्दछ । लेखापरीक्षणमा राष्ट्रिय अन्तर्राष्ट्रिय मानदण्डको पालना, सरोकारवालहरुको सहभागिता, विधिसम्मत पद्धतिको अवलम्बन, स्रोत साधनको उद्देश्यमूलक उपयोगको मूल्याङ्कन, गुणस्तरीय प्रतिवेदनले लेखापरीक्षणको विश्वासनीयता अभिवृद्धि गर्दछ । कुनै संस्थाको लेखापरीक्षण प्रतिवेदनमा उल्लिखित व्यहोराको कार्यान्वयनबाट भएको सुधारको श्रेय सामूहिक रुपमा स्वामित्व ग्रहण गर्न आवश्यक देखिएको छ । व्यक्तिगत होस वा सार्वजनिक निकायमा कानुनको पालना सम्बन्धमा दूधको दूध र पानीको पानी छुट्याउन सक्ने कानुनी र नैतिक व्यवस्था कायम गरी लेखापरीक्षणले जनसेवाका लागि गरेको भूमिकामा अझ सशक्त बनाउनुपर्दछ । यसबाट नै समग्र रुपमा लेखापरीक्षणबाट समाज अनि राष्ट्रलाई योगदान पुगेको मानिनेछ ।

सन्दर्भ सामाग्रीहरु

१. नेपालको संविधान
२. लेखापरीक्षण ऐन, २०७५
३. कम्पनी ऐन, २०६३
४. बैङ्क तथा वित्तीय संस्थासम्बन्धी ऐन, २०७३
५. सहकारी ऐन, २०७४
६. शिक्षा ऐन, २०२८
७. कल्याण पत्रिका सेवा अङ्क जनवरी २०१५, गिता प्रेस
८. नेपाल चार्टर्ड एकाउन्टेन्ट्स संस्था वेभसाइट (WWW.ican.org.np)
९. महालेखापरीक्षकको ५७ औं वार्षिक प्रतिवेदन, २०७७
१०. विकीपिडिया (http://ne.wikipedia.org.wiki) लेखापरीक्षण
११. आचारसंहितासम्बन्धी संक्षिप्त जानकारी, नेपाल चार्टटर्ड एकाउन्टेन्टस् संस्था
१२. सरकारी लेखापरीक्षण प्रणली, लेखक बद्रीबहादुर कार्की

वित्तीय व्यवहार, निगरानी तत्व र नागरिक अपेक्षा

रमेश ढकाल
निर्देशक

१. पृष्ठभूमि

सामान्य अर्थमा वित्तीय व्यवहार नगद व्यवस्थापनसँग नजिकिँदो शब्दावली हो । सो शब्दावलीभित्र नगद, क्रेडिट र वचत समावेश हुने गर्दछ । गरिबी निवारणमा टर्कीमा गरिएको एक अनुसन्धानबाट वित्तीय व्यवहारमा उत्तम निर्णय गर्ने कला हो जसले अपेक्षा र वास्तविकतामा उतार गर्न खोजिएको उद्देश्यलाई गरिबी निवारणसँग समन्वय गर्दछ ।अर्थात् उद्देश्यअनुरुप असल निर्णयले असल काममा वित्तको सर्वोत्तम परिचालन र उपयोग नै वित्तीय व्यवहार भएको पुष्ट्याउँछ ।गरिबी र गरिबी निवारणमा वित्तको परिचालनमा अपनाइएको एउटा व्यावहारिक घटना हो जसले टर्कीमा राम्रो भूमिका समेत खेलेको थियो । अनुसन्धानले मूलतः वित्तीय लक्ष्य तयार गर्नुपर्ने र उक्त लक्ष्यमा वास्तविक योजना तयार गर्नुपर्ने र उक्त लक्ष्यमा वास्तविक लक्ष्य तयार गर्ने, आपतकालीन फण्डको तादात्म्य मिलाउने, नियमित तथा अनियमित खर्चहरुको नियन्त्रण गर्ने र सम्पत्तिको सामयिक सुरक्षा अपनाउने गरी वित्तको परिचालन र उपयोगलाई समेटेको छ। अतः उल्लिखित विषयवस्तुमा ध्यान केन्द्रित गर्न सकेमा मात्र उत्तम प्रतिफल प्राप्त हुने कुरामा विश्वास दिलाएको छ । वित्तीय व्यवहार वित्तीय व्यवस्थापनभित्रको एउटा पक्ष हो जुन नगदको प्राप्ती, विभाजन, वितरण र परिणामसँग सम्बन्ध राख्दछ । तसर्थ वित्तीय व्यवहार मूलतः असल डेलिभरीबाट उत्तम परिणाम नै भएकोले नागरिक अपेक्षासँग जोड्ने काम गरिन्छ ।

नेपालको सन्दर्भमा गरिबी निवारणमा परिचालन भएको वित्तले के राम्रो भूमिका खेलेको छ र अर्थात् वास्तविक र सामयिक योजना अनुरुप अपेक्षित वर्गमा वित्तको परिचालनमा व्यवहार असल छ वा लाजमर्दो छ सोको बारेमा विभिन्न तत्वहरुलाई यहाँ समेट्ने प्रयास गरिएको छ । नेपालको संविधानले आर्थिक लोकतन्त्रलाई सर्वोपरि मान्यता प्रदान गरेको छ । उत्पादन, उपयोग, वितरणमा समान अधिकार स्थापित गरेको छ । सो अनुरुप सबैभन्दा बढी फाइदा नागरिकमा ट्रान्सफर भएको हुनुपर्ने स्थितिमा सोको अवस्था हामीकहाँ वास्तविक छ त ? यिनै सन्दर्भमा आर्थिक लोकतन्त्र, वित्तीय व्यवहार तथा परिणाम, वित्तीय व्यवस्थापन र व्यवहारगत पक्ष, वित्तीय व्यवहारमा देखिएका समसामयिक पक्षहरु, नागरिकको अपेक्षा तथा निगरानीगत तत्वहरु, वित्तीय व्यवहार र रुपान्तरण, वित्तीय व्यवहारमा अपनाउने कार्यदक्षता र परिस्थितिगत विश्लेषण लगायतका पक्षमा विश्लेषण गरिएको छ । नागरिक अपेक्षाको कसीमा हाम्रो वित्तीय व्यवहार दिगो र आउटकमसँग किन तालमेल हुन सकेन यस विषयमा केन्द्रित भई विषयवस्तुलाई निगरानीगत तत्वको गणितीय सूत्रमा समेत उतार गरिएको छ ।

२. आर्थिक लोकतन्त्र

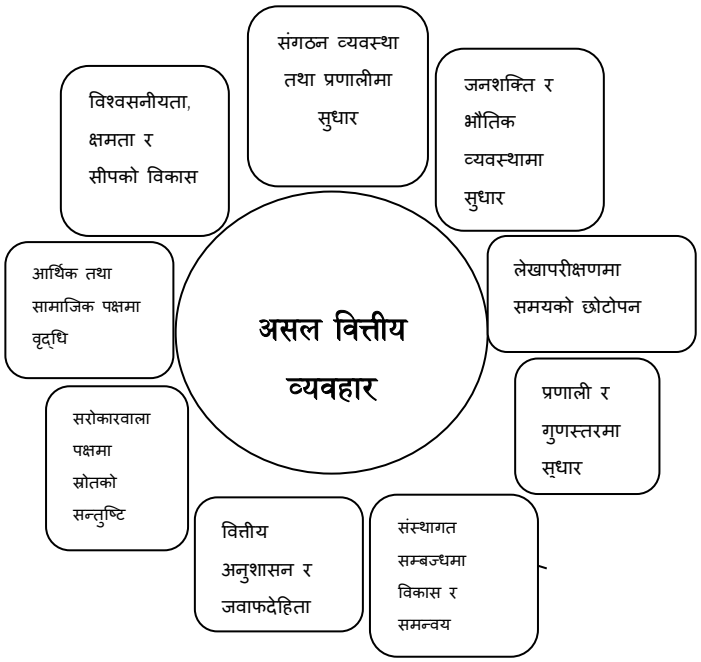
आर्थिक लोकतन्त्र जति बलियो र निष्ठापूर्ण हुन्छ त्यति नै जनता र सरकारबीचको सम्बन्ध सुमधुर रहन्छ । कार्यक्रममा परिचालन गरिने वित्तबाट सदैव असल परिणमा प्राप्त भइरहने र जनताले सदैव विश्वास गरिरहने वातावरण सिर्जना भइरहनु नै आर्थिक लोकतन्त्र हो। आर्थिक लोकतन्त्र जति मर्यादित हुन सक्यो त्यति नै राज्यले गरेको अपेक्षा प्राप्त हुन पुग्छ । तसर्थ आर्थिक लोकतन्त्रलाई जति मजबुत बनाउन सकिन्छ, वित्तीय क्षेत्रलाई त्यति नै सरल, सक्षम, सुदृढ, समान गर्न सकिन्छ । वित्तीय व्यवस्थापनमा आर्थिक पाटो लोकतन्त्रले लिएका देहायका मूल्य मान्यता पूरा गरी रहने स्थिति वित्तीय व्यवहारबाट मात्र प्राप्त हुनेमा शंका गर्नुपर्ने अवस्था रहँदैन।

आर्थिक लोकतन्त्र

आर्थिक लोकतन्त्रको समान वितरण
स्रोत साधनको पहिचानदेखि वितरणमा सम्पूर्ण जनताको सहभागिता
सुनिश्चितता र अवसरको व्यवस्था
योजना र बजेट प्रणालीमा सबैको समान पहुँच र अवसर
स्रोत साधनमा स्वामित्व र परिचालनमा अर्थपूर्ण सहभागिता
उत्पादन, उपभोग, लगानी र वितरणमा नागरिकहरुको समान वितरण

३. असल वित्तीय व्यवहारबाट प्राप्त हुने परिणाम

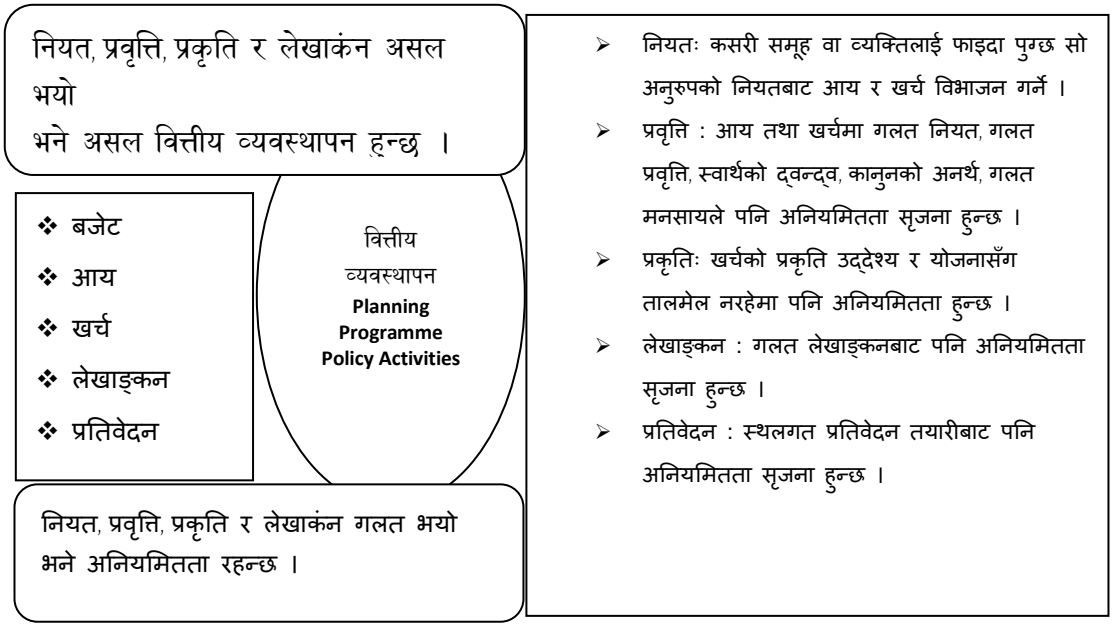
वित्तीय व्यवहार असल र अपेक्षागत हुन सक्यो भने सबैभन्दा बढी फाइदा नागरिकमा ट्रान्सफर हुन्छ । सबै स्रोत साधनको समुचित प्रयोग वस्तु वा सेवामा पुँजीकरण गर्दा सोको भ्यालु बढ्ने, सम्पत्तिमा वृद्धिपन देखिने र गुणस्तरीय उत्पादनमा अहम् भूमिका रहने हुँदा समान्यतः देहायमा उल्लिखित अपेक्षागत परिणाम प्राप्त भइरहन्छ ।



४. वित्तीय व्यवस्थापन र व्यवहारगत पक्षहरु

वित्तीय व्यवस्थापनमा घट्ने घटनाहरुको सुधार र परिवर्तनको महसुस जनतामा कसरी पस्कन सकिन्छ भन्ने नै आजको मूल उद्देश्य हो । तथ्य, कारण, प्रभाव र प्रक्रियामाथि राम्रोसँग विश्लेषण नगरी वित्तीय प्रक्रियामा पूर्वाग्रही भइयो भने परिपक्वतामा कहिल्यै पनि दिशाबोध गर्दैन । आन्तरिक राजनीतिको बाछिटाले वित्तीय कार्यविधिलाई पनि एक हदसम्म अल्मल्याएको स्थिति छ । तथापि दोष थोपरेर प्रशासनिक संयन्त्र चोखो र उत्तरदायी छ भन्न सक्ने स्थितिप्रति सजगभ भने हुनुपर्दछ । हाम्रा संरचना र कार्यविधिले

कति फाइदा दिन सक्यो त रु काममा भएको प्रगतिले संस्थागत सूचनाका् मेमोरी दिन सक्छ त ? यी विषयमा गम्भीरतापूर्वक विश्लेषण हुनुपर्दछ । हामी सबैलाई थाहा छ, संरचना छ भनेर आतमरतिमा मग्न हुने तर तर राज्यकोष अनुत्पादक रुपमा खर्च भइरहनु पनि उचित होइन । लक्षित कार्यहरु समयमै सम्पादनमा ल्याउन नसक्दा प्रशासनिक र राजनीतिक क्षमताबारे गम्भीर प्रश्नहरु पनि खडा भएका छन् । यस्ता कोणहरु कहिलेसम्म सुनिरहने र कहिलेसम्म भोगिरहने हो, यसप्रति विमर्श गर्नुपनि आवश्यक छ । जनताको आवश्यकता नरहेको अवस्थामा समेत स्वार्थको द्वन्द्व रहने गरी राज्यकोष कहिल्यै पनि दुरुपयोग गर्नु हुँदैन। दवाव र स्वार्थको द्वन्द्व रहनेगरी वित्तीय क्रियाकलाप सञ्चालन र प्रवाह गरेको कारण नै नागरिकबाट बेलाबेलामा आवाज उठ्ने गरेको छ । वित्तीय प्रवाह सामाजिक आवश्यकताको आधार रहनुपर्छ र हुनुपर्छ भन्ने मान्यता छ । अनुत्पादक लगानी घटाई अन्य अवसरमा वित्तीय लगानी कसरी मजबुत बनाउन सकिन्छ त्यसतर्फ हाम्रा क्रियाकलाप उन्मुख हुनुपर्छ ।



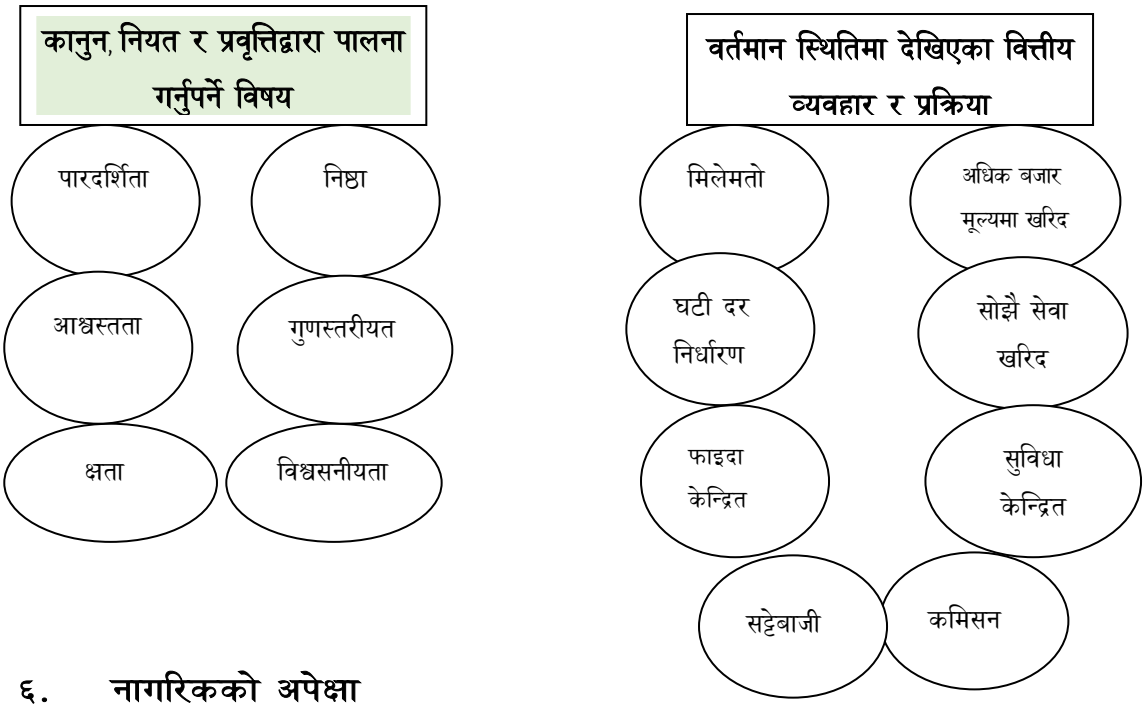
कार्यक्रम र क्रियाकलाप समेत सदैव परिणामुखी हुनुपर्दछ । मूर्त सम्पदा, देवभूमि, हिमाली मनोरमरता र प्राकृतिक छटाले भरिएको मुलुकमा वित्तीय लगाव र परिणामुखी सोच टिठ लाग्दो रहनुले उपयुक्त विम्व रोज्न र औचित्य प्रष्ट पार्ने दिशामा आत्मसमीक्षा अवश्य नै गरिनुपर्दछ । सदैव पद्धतिलाई विश्वासका साथ लिएर अगाडि बढ्दा नै वित्तीय व्यवस्थापनमा आमूल परिवर्तन ल्याउन सकिन्छ । पद्धति र नीति व्यवस्थापनका महत्वपूर्ण दुई आँखा हुन् । वित्तीय व्यवस्थापनको क्षेत्रमा त यी दुवै विषयलाई विशेष अर्थमा लिइन्छ । जहाँ पद्धति मिचेर प्रवृत्तिलाई हावी गर्ने प्रयास हुन्छ र नीतिलाई त्याग गरी नियतलाई प्रश्रय दिइन्छ तब नै वित्तीय क्षेत्रमा अनुशासनको अवस्थामा ह्रास आउँछ । विधि र प्रक्रियालाई मूलमन्त्र ठानी अगाडि बढ्दा नै वित्तीय अनुशासन कायम हुन्छ । शासन व्यवस्थालाई पात्र र प्रवृत्तिसँग पनि जोड्न सकिन्छ । पात्रको प्रवृत्ति असल भएको अवस्थामा अपेक्षा गरेका कार्यहरु समयमै उत्तम नतिजामा प्राप्त हुन सक्छन् भन्ने नै हो । पात्र र प्रवृत्ति खराब हुने र शासन प्रणालीलाई दोष थोपर्ने कार्य कदापि उचित समेत हुँदैन । राज्यको स्रोत साधनलाई सबैको अपनत्व हुनेगरी विभाजन गर्ने प्रमुख उद्देश्यल नै वित्तीय क्षेत्रको हो । आजभोलि हामीले आर्थिक लोकतन्त्रलाई कसरी मजबुत बनाउने भन्ने सन्दर्भलाई नै मूल विषयको रुपमा हेर्नुपर्दछ ।

५. वित्तीय व्यवहारमा देखिएका विषयवस्तु

वर्तमान अवस्थामा निजी वा सार्वजनिक सबै क्षेत्रमा देखिएका वित्तीय व्यवहार र सोको पटकैपिच्छे पुनरावृत्तिलाई निम्नानुसार उल्लेख गर्न सकिन्छ । यी व्यवहार केवल प्रतिनिधिमूलक हुन् । सकसपूर्ण अवस्थामा प्रचलित यस्ता व्यवहारले वित्तीय सक्षमतामा सदैव प्रश्न उठाउने गरेको छः

• बढी सुविधा लिन तल्लीन रहेको अवस्था र निर्णय प्रक्रिया • कमिशन निकाली खाने स्वार्थ र अनाकृष्ट व्यवहार • नाफामूलक उद्देश्यमा वित्तको प्रयोग गर्ने निर्णय • व्यक्तिगत फाइदाको लागि उद्देश्यमा परिवर्तन • स्वार्थको द्वन्द्व रहनेगरी आफू र सम्बन्धितको लागि लागि छनोट र निर्णय • वित्तको स्वार्थपूर्ति गर्न रकम तथा योजनाको वर्गीकरण • स्वार्थ पूरा गर्न योजना तथा कार्यक्रमको पुनरावलोकन • फाइदा दिलाउने पक्षलाई कार्यक्रमको पुनरावृत्ति • विभेदपूर्ण तरिकाबाट साधनको बाँडफाड	• आत्मकेन्द्रित विषयवस्तुमा निगरानी र लाभको अपेक्षा • फाइदाको लागि विषम परिस्थितिको सृजना र निर्णय • सम्बन्ध र प्रतिफलमा अदृश्य रणनीति कार्यान्वयन • डर, त्रास, धम्की देखाई पोषण लिने प्रवृत्ति • नियमन खुकुलो बनाई फाइदाको सौदाबाजी • सरल सेवालाई जटिलतामा परिण गरी नाफाको लालसा • सरोकारवालालाई Divert गरी निष्ठाको अवमूल्यन • फाइदाको लागि समय र काम पर सार्ने पद्धति र सोको पुनरावृत्ति आदि ।

वर्तमान अवस्थामा देखिएका वित्तीय व्यवहारलाई निम्नानुसार हेर्न सकिन्छः



६. नागरिकको अपेक्षा

आर्थिक परिदृश्यमा नागरिकको अपेक्षा सदैव राम्रो, असल, गुणस्तरयुक्त, प्रभावकारी, दीर्घस्वरुप, परिपक्व हुनुपर्ने सोचाई छ । तर हाम्रा कार्य प्रक्रिया निष्प्रभावी किन हुन पुगे त भन्ने सन्दर्भमा हामीबाट सम्पादन हुने वित्तीय व्यवहार कमजोर भएर नै हो वा नागरिकमा वित्तीय प्रक्रियालाई पारदर्शी र सुसूचित गर्न नसकेर हो यस विषयमा केन्द्रित हुनुपर्ने आजको प्रमुख माग हो । नागरिकको अपेक्षा पूरा गर्न सेवा

प्रदायकबाट भूमिका निर्वाह गर्न नसक्नु हो वा दबाब थेग्न नसक्नु हो वा अनुभव र विज्ञता बन्धनमा पर्नु हो यी सबै विषयलाई वित्तीय व्यवहार अन्तर्गत हेर्ने गरिन्छ । नागरिकमा स्रोतको परिचालन गर्दा Selection हुनुपर्ने, उचित प्रकारको Confirmation हुनुपर्ने र under fitting नहुनुपर्ने हुन्छ । अर्थात् वित्तीय स्रोतको पूरा उपयोग भएको र conformation मा प्रश्न नउठ्ने गरी स्रोतको परिचालनमा variation आउन नदिनु हो। काममा under fitting पनि नरहने र over fitting पनि नहुने गरी सन्तुलित वातावरणमा सेवा प्रवाह हुन सक्यो भने मात्र वित्तीय क्षेत्रको परिचालन र सङ्कलनमा आमनागरिकको अपेक्षा पूरा हुनेछ ।

७. नागरिक र निगरानीगत पक्ष

वित्तीय व्यवहार असल बनाउन निगरानीगत मोडेलहरु पनि छन् । निष्ठा बढाउन Inner element र outer element बीच सदैव समन्वय हुनु आवश्यक छ ।

वित्तीय व्यवहार असल बनाउन चालिने र अपनाइने तत्वहरु

- सीप
- लगनशीलता
- प्रविधियुक्त
- परिणाममुखी
- क्षमता
- इमान्दारिता
- विश्वसनीयता
- आचरण

वर्तमानमा अपनाइएका प्रक्रियाहरु :

- सूचना नदिनु, नागरिकबीच सम्वाद नगर्नु
- विषय र योजना पारदर्शी नगराउनु
- समन्वयमा आधारित नरहनु, सम्पादन ढिलो गर्नु
- छनोटमा अनभिज्ञता हुनु, कार्य विवरणमा ध्यान नदिनु

वर्तमानमा अपनाइएका प्रक्रियाहरुमा सुधार ल्याउन तथा वित्तीय व्यवहार असल बनाउन सदैव अपेक्षित भ्यालु र सम्पादित Value बीच Variation नआउने गरी उत्तम परिणाम जनतालाई पस्कनु नै असल वित्तीय व्यवहार हो । असल वित्तीय व्यवहारमा Inner Element को Model Value सदैव १ अर्थात १०० प्रतिशत हुनुपर्छ भन्ने मान्यता रहन्छ । Inner Element को Model Value असल हुँदा नै prefer value सदैव उत्तम नतिजामा रहिरहन्छ । Model Value ले Inner Element मा जति High Ratio प्रदान गर्दछ त्यति नै वित्तीय व्यवहार आकर्षणयुक्त हुन्छ । हुनत मानवीय पक्षसँग सम्बन्धित तत्वहरु परिमाणात्मक रुपमा मापन गर्न मिल्दैन, कहिलेकाँही सीप, क्षमता, विश्वसनीयता रहँदा रहँदै पनि Prefer value ९० प्रतिशतभन्दा घटी हुन पनि सक्छ । तर प्रविधि वास्तविक र प्रतिफलमा सोचेजस्तो नहुने भएकोले सदैव ८५ प्रतिशतभन्दा माथि रहनुपर्छ । यी त भए Inner Element को सम्पादन स्थिति । अब Outer Element पनि त्यत्तिकै महत्वपूर्ण हुन्छ । जब Inner Element High हुन्छ Outer Element र Inner Element बीच धनात्मक र ऋणात्मक अन्तर्सम्बन्ध रहन्छ Outer Element को जति बढी High हुन सक्यो Prefer value त्यति नै High हुन्छ । अर्थात Inner Element+ Outer Element = 100% Perfect value हुन्छ । तब मात्र वित्तीय व्यवहार नागरिकको अपेक्षामा रहिरहन्छ । भित्री तत्वबाट प्रिफर मूल्य घटाइयो भने भित्री तत्व ऋणात्मक हुने हुँदा वित्तीय व्यवहारले नागरिकमा लाई अँगाल्दैन । बाहिरी तत्वबाट प्रिफर मूल्य घटाइयो भने भित्री तत्व ऋणात्मक हुने हुँदा धनात्मक परिमाण रहँदैन फलस्वरुप वित्तीय व्यवहार कमजोर हुन पुग्छ ।

वित्तीय व्यवहार कस्तो छ भन्ने सन्दर्भमा Various Element लिई व्यवहार मापन गर्न सकिन्छ । Various Element मा कमजोर चित्त भएका व्यक्ति तथा सेवकहरु, अस्वस्थ प्रतिष्पर्धा गर्ने व्यक्तिहरु तथा पदाधिकारीहरु र बजारमा विद्यमान विचौलियाहरुको प्रभावबाट वित्तीय व्यवहार सोचे अनुरुप हुन सकेको छैन । नेतृत्वकर्ताले जब होच्याई गरी शासन गर्दा होस् अथवा वासना र अहंकारबाट कारोबारमाथि हस्तक्षेप

चलाउँदा होस् त्यहाँ वित्तीय व्यवहार असल बन्न सक्दैन । धन, शक्ति र पद माग्ने प्रवृत्तिले वित्तीय व्यवहारमा नराम्रो गरी असर गरेका उदाहरण प्रशस्त छन् । महालेखापरीक्षकको पछिल्लो प्रतिवेदनले समेत आफ्नो दृष्टिमा वित्तीय व्यवहार राम्रोसँग पालना गर्न नसकेको भनी बजेट अनुशासन, ठेक्का व्यवस्थापन, खरिद व्यवस्थापन, सेवा प्रवाह व्यवस्थापन, आन्तरिक नियन्त्रण, राजस्व, आयोजना लगायत सरकारका वित्तीय व्यवहारमा देखिएका कमीकमजोरीलाई तालिकाबाट प्रस्तुतीकरण नै गरेको छ । कर्मचारीमा व्यावसायिकताको कमीले लगानीमा न्यून प्रतिफल, समय र लागतको विश्लेषण हुन नसकेको, योजना तर्जुमा र कार्यान्वयनमा समन्वय हुन नसकेको, व्यावसायिकता र स्वस्थ प्रतिष्पर्धामा ह्रास आएको, कार्यान्वयन पक्ष कमजोर रहेको आदि व्यहोराहरु प्रतिवेदन मार्फत् उजागर गरेको छ । यी सबै पक्षहरुबीचको तादात्म्य नमिल्दा नै विषयवस्तु छरपस्ट रुपमा देखापरेको भन्न सकिन्छ । संघीय सरकार, प्रदेश सरकार र स्थानीय तहको प्रतिवेदनले समेत वित्तीय व्यवहारमा घटेका घटनालाई जनतासमक्ष खुलासा समेत गरेको छ । विश्वसनीयताका साथ अगाडि बढी समग्र वित्तीय अनुशासन कायम गर्रिंदा मात्र वित्तीय व्यवहार असल बन्न पुगी राष्ट्रिय संकल्प पूरा हुने विश्वास समेत प्रतिवेदनले देखाएको छ ।

८. वित्तीय व्यवहार र रुपान्तरण

व्यक्तिगत क्षमता पनि वित्तीय व्यवहारमा परिवर्तन ल्याउने प्रमुख माध्यम हो । जिम्मेवारी र क्षमतालाई सँगसँगै बढाउनु आवश्यक छ । आफू, संगठन, सेवा र राज्यप्रति उत्तरदायी हुन सक्दा नै वित्तीय व्यवहारमा परिवर्तन ल्याउन सकिन्छ । वित्तीय स्वाभिमान सदैव आर्थिक समृद्धिसँग जोडिन्छ । म र मेरो कर्तव्यको बारेमा मनन गरी स्रोतको राम्रोसँग परिचालन गर्दा मात्र उत्तम नतिजा प्राप्त हुन्छ । नेपालमा लामो समयदेखि विकास योजना र प्रशासनिक क्रियाकलापमा देखिएका वित्तीय व्यवहारले हामीलाई झस्काएको मात्र होइन आर्थिक बेलगामको स्थिति उत्पन्न गराएको अवस्था छ । विपद्, महामारी र गरिबी नेपालले भोग्दै आएको अवस्थामा सोको सक्षमताको विकास र पूर्व तयारीमा जोड दिन वित्तीय व्यवहारलाई असल र कामयाबी बनाइनु पर्दछ । सार्वजनिक रुपमा सेव ागर्ने र जनताको साथी बन्न वित्तीय व्यवहार एउटा साधन बन्न सक्छ । आचरणको पालना र निष्ठावान् बन्दा मात्रै वित्तीय व्यवहारको धनात्मक खुट्किला माथि पुग्छ । अधिकारको दुरुपयोग गर्ने प्रवृत्ति समेत रोकिँदा नै वित्तीय व्यवहारमा असल गुण देखापर्छ । राम्रो ठानेको, रुपान्तरण हुन सकेको, परिणाम देखाउन सकेको, क्रियाकलापमा पद्धति र स्वच्छता कायम रहेको अवस्थाले नै वित्तीय व्यवहार सुध्रिएको हामी महसुस गर्न सक्छौं । समयमा काम सम्पन्न गर्ने मनोवृत्ति, समयलाई दुर्लभ मान्ने सोच, कामप्रतिको गम्भीरतालाई सदैव उच्च राख्न व्यक्तिगत स्वार्थको दृष्टिकोण परिवर्तन गरी राष्ट्रिय स्वार्थमा लगाउन सकियो भने मात्र वित्तको सङ्कलन, विभाजन र परिचालनमा अपनाइने वित्तीय व्यवहार ठोसपूर्ण हुन्छ । यसका लागि नियतमा स्वच्छता ल्याउनु जरुरी छ ।

९. वित्तीय व्यवहारमा कार्यदक्षता र परिस्थिति

नेपाल जस्तो संघीय शासन प्रणालीमा जनप्रतिनिधि तथा कर्मचारीको प्रभावकारी क्रियाशीलता, समन्वय र सहकार्यबाट मात्र वित्तीय व्यवहारलाई कुशल बनाउन सकिन्छ । अझ जनप्रतिनिधिलाई वित्तीय व्यवहारको कसीमा हेर्ने काम जनतालाई निर्वाचन मार्फत हुने गर्दछ । देश र जनताप्रति इमान्दार भई सरकारका नीति तथा कार्यक्रमलाई अनुशासनपूर्वक कार्य गर्न कर्मचारीले भूमिका बढाउनुपर्छ । नेतृत्वबाट गर्न नसकेका र

धुमिल गरेको विषयलाई विषयान्तर गरी वित्तीय व्यवहारलाई छायाँमा राख्ने कार्य कदापि गरिनु हुँदैन । वित्तीय व्यवहार असल र कामयाबी हुन सक्यो भने मात्र दक्षता स्वतः अभिवृद्धि हुन पुग्छ । जब उत्पादन वा सेवा प्रवाहमा प्रयोग हुने वित्तीय स्रोतको भरमग्दुर उपयोग हुन्छ, सोबाट उत्तम प्रतिफल प्राप्त हुने स्थितिमा कसैको दुईमत रहन सक्दैन । वित्तीय स्रोतको यथार्थ रुपमा जनता वा नागरिकमा सरोकारित पक्षमा आश्वस्तता दिलाउँदा नै व्यवहारको प्रयोग धेरै हदसम्म माथि उठ्दछ । कार्यदक्षता अभिवृद्धिमा सबैको सक्रिय सहभागिता आवश्यक हुन्छ । संस्थागत होस् वा संरचनागत होस् वित्तीय व्यवहार सुदृढीकरणका लागि सेवा प्रदायकबाट अहम् भूमिका समेत खेल्नुपर्दछ । राज्यको विशिष्ट परिस्थिति समेतको मूल्याकंन गर्दै तथा आफ्नो इज्जत र प्रतिष्ठाको अभिवृद्धि गर्दै वित्तीय व्यवहारलाई एउटा प्रणालीमा रुपान्तरण गर्न सकिँदा नै उत्तम कार्यदक्षता प्राप्त हुने हुँदा संयमका साथ अगाडि बढ्नुपर्ने स्थिति आएको छ । यसका लागि संलग्न पक्षहरुबाट वातावरण र कार्यप्रणालीको निर्माण गरिनुपर्छ ।

१०. निष्कर्ष

नागरिक सेवा प्रवाहको दृष्टिले देखापरेको घनीभूत चुनौति कमसल वित्तीय व्यवहार हो । किनकि प्रत्येक दिन घटेका मोलाहिजाका उदाहरणलाई हामीले नजरअन्दाज गर्न अवश्य मिल्दैन । जनप्रतिनिधि र सेवा प्रदायकहरु यस्तो प्रक्रियामा संलग्न भएका छन् । अन्य सेवाको साथै कर्तव्य निर्वाहमा वित्तीय व्यवहारलाई सामथ्र्य बनाउन सकिएन भने अपेक्षित विषय नै निर्ममरुपले धरातलामा जाने हुन्छ । सरकार र आमजनताबीच सम्पर्क सेतुका रुपमा रहने जनप्रतिनिधि र कर्मचारी योजना तथा नीति कार्यान्वयनको सन्दर्भमा फ्रन्टलाइनर नै हुन् । सरकारको सफलता र प्रभावकारिताको मापन गर्ने एउटा आधार वित्तीय व्यवहार हो । सार्वजनिक प्रशासनलाई स्वच्छ, सक्षम र गतिशील बनाउन तथा सेवा प्रवाह एवं उपलब्धिमा पहुँच र सूचनाको सुनिश्चितता गरी शासनको प्रत्याभूति गर्ने क्रियाकलापमा वित्तीय व्यवहार महत्वपूर्ण रहन्छ। त्यसैले वित्तीय व्यवहार संघीय सापेक्ष हुनुपर्छ । असल वित्तीय व्यवहारको गहन कार्यभारलाई सार्थक तुल्याउनुपर्छ । स्वस्थ वित्तीय व्यवहारलाई मनन गरेर अगाडि बढ्नु पर्छ । सामूहिक प्रयत्नलाई अगाडि बढाइनुपर्छ । मूल्य मान्यता अनुसार भइरहेका विकृति निमिट्यान्न पारिनुपर्छ । जनताले पनि चनाखो भएर हेनुपर्छ । आन्तरिक तत्व र बाह्य तत्वलाई उच्च राखी कार्यसम्पादन हुनुपर्छ । वित्तीय व्यवहारका कमजोरीहरुलाई पुनरावृत्ति गरिनुहँदैन ।

सन्दर्भ सामग्रीः

- नेपालको संविधान
- महालेखापरीक्षकको ५७ औं वार्षिक प्रतिवेदन, २०७७
- International Journal of Creative Research Thoughts(iJCRT)
- Behavioural and Experimental Finance(SSRN)
- Financial Behavior Book(Amazon Book)

English Section

FACELESS PUBLIC AUDITING: A FUTURE PLAN OF SAI NEPAL[ϕ]



Ramu Prasad Dotel
Deputy Auditor General

1. Background

The audit evaluates and provides independent opinions on the accounts and documents related to the acquisition and use of public resources. The public auditors are required to evaluate regularity, economy, efficiency, and effectiveness in the use of financial resources. In this context, public audit has a crucial role in maintaining transparency, accountability, and integrity in public financial management. The reliability of the audit depends on the quality of the work performed by the audit institution and its officials. Moreover, the methodologies and procedures to be followed are important to maintain the quality of the audit. There have been ample study and research on the methodologies and procedures of the audit. Normally, the major processes of audit include detailed planning and programming, execution and collection of evidence, reporting, and follow up. It is the responsibility of the auditor to perform an audit based on this process. Due to the huge volume of work to be completed within the limited timeframe, an audit is conducted assessing the underlying risks, However, with the development of technology, audit standards and procedures are also going to be modernized. This article deals with conducting audit remotely by using modern technology in auditing.

2. Concept of Faceless Audit

At present in Nepal, except very few activities all other audit activities are performed on the spot in the presence of the concerned authority. However, with the development of technology and the challenge posed by the pandemic of COVID 19, the concept that the auditor should be physically present for audits in the premises of the audited office has been changed. Currently, a method of auditing by using information technology has been developed. Faceless Auditing is the audit that is performed invisibly using information technology from a distance without being physically present in the premises of auditing entity. It is also called remote auditing or virtual auditing because it is conducted without being present physically.

Under this concept, an Integrated Data Centre of Information Technology is set up in the auditing institutions where information analysis and auditing software is installed. Information are migrated from all types of government databases in this data centre. The government uses computerized accounting systems to manage payments and maintain government accounts, wherein, all kinds of invoices, receipts, documents, decisions, agreements, and other details and information are uploaded. Since the data centre of the

[ϕ] Asian Journal of Government Audit - October 2020 अङ्कबाट साभार।

auditing institution has access to all those information systems of the government, the auditor performs the work related to the audit residing in the same data centre by using his computer. After the completion of the audit, the draft report is shared through the system itself, and based on the response received; the final report and audit opinion are also issued. Using information technology, discussions can be held through virtual meetings with the officials of the auditing entities as per the requirements. This process is called a faceless audit in which the audit is carried out from a distance without going to the premises of the audited entity. As this is only a methodology of auditing, all standards, guidelines, and procedures issued for auditing by the standardsetting body are applicable in this auditing system.

3. International Standards on Auditing and Faceless Auditing

In the case of public sector audit, the International Organization of Supreme Audit Institution (INTOSAI) issues audit standards to manage and maintain the quality of audit. Such auditing standards for the public sector are called the International Standard of the Supreme Audit Institution (ISSAI). Currently, such ISSAIs are being transformed into the INTOSAI Framework for Professional Promotion (IFPP). The standards and procedures used in public sector audits are also based on the International Audit Standards prepared by the International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB) which is the apex body to determine auditing standards for the private sector auditing professionals.

As per international auditing standard and principle, the audit starts from the planning. The auditor understands the entities to be audited and identifies risks and controls involved in the operation of the financial management of the audited entities. A detailed audit program is prepared by determining the matter to be tested to minimize the risks inherent in the audit. Audit schedule and manpower are key components of a detailed audit plan. As it is not possible to test all the documents even in the case of test of detail, the standard has made an arrangement to select the sample transactions. According to the standard, the audit is designed to test the assertions. Such assertions are Accuracy, Completeness, Existence,Valuation, Right and Obligation, Presentation and Disclosure. While testing these assertions and gathering evidence, the auditor applies test of controls, the analytical procedures, and the test of details procedures. As per standard, the auditor should collect relevant, competent, adequate, appropriate and reliable evidence.

Audit observations are generated when deviations are found based on the evidence collected. The auditor has to issue the audit report. The standard suggests to hold an exit meeting and send a preliminary report on the audit observations identified during the audit and also to provide the audit opinion by issuing the final report based on the response given by the audited entities. Following up on the issues identified in the past audit is also the main process of audit. Quality control is an essential element during the audit. Supervision and review of the work at each stage of the audit by the higher authority of audit institutions is the main thrust of quality control. Standard also suggests to review the audit quality independently considering

whether all the stages of the audit have been performed complying with the plan, policy, and standard. Strict adherence to standards is important for the quality and reliability of the audit. Now the question arises how is it possible to follow the standard in faceless auditing? Attempts have been made to discuss in this regard as follows.

3.1 Audit Plan:

It is not required to present in the concerned offices to get information about the audited entity for the preparation of the audit plan. All the information including rules, regulations, laws, procedures, programs, target and achievement, etc. can be obtained by accessing the information collected in the past from the entity or logging to the website and system of the audited entity. If any additional information is required, it can be requested through the information technology system. After getting access to all the software of the government such as accounting system, budgetary system, revenue information system, management information system, electronic procurement system, performance reporting system, etc., risk can be identified by analysing the budget, revenue, expenditure, work progress, procurement information received from different perspectives. Risks are also determined by comparing and analysing trends of expenditures and revenue, considering the nature of the transaction and its complexity. Segregation of duty, performance measurement, internal control system, and its effectiveness are also key factors for assessing control. Besides, information can be obtained by preparing a checklist for identifying controls and testing its effectiveness. In the case of Nepal, even now, risk assessment is done keeping in view the experience, nature of expenditure, the materiality, and complexity of the transaction. Although full access to information technology is not established, the plan is prepared by collecting information at the central level. Once full access is established through information technology, there will no problem in preparing audit plans and risk assessment invisibly.

3.2 Audit Execution:

Audit is carried out focusing on the incidents of irregularities or inconsistencies in the transaction by analysing available data. After the risk assessment, evidence is collected and analysed to substantiate the issues that need to be evaluated in detail. For this, audit procedures should be the test of control, analytical procedures, and test of details are executed. The audit management and analysis software developed in the audit office will have a search engine to search and analyse the criteria-based data by establishing access to the software of various government agencies.

Based on analysis, vouchers that required further tests to verify the facts are identified. As all the vouchers and related documents will be uploaded in the system, it will not require to go to the office even for vouching and verification. Therefore, all the tasks of audit execution can be performed invisibly.

3.3 Use of Audit Techniques:

It is not required to present in the office of the audited entity to perform reasonable test, ratio analysis, trend analysis, and other analytical tasks under the analytical procedures because all information are available in the online platform. Similarly, when conducting audits under the test of detailed procedures, mainly comparison, calculation, comparison, analysis, confirmation, discussion, questionnaire, interview, inspection, physical observation, and other methods are performed. Out of these methods, except inspection and physical observation, all other methods can be performed remotely. While conducting the study on the audit procedures, it is found that more than 90 percent of the audit works do not require inspection and physical observation. Such methods are used only in the audits of high-risk, physical construction, infrastructure development, and large-scale supply of goods. Considering this fact, there is a basis to implement the concept of remote audit or faceless audit.

Currently, while studying the government audit process in Nepal, the audit of most of the spending units does not require physical observation and inspection techniques. Particularly, the existence of inventory can be verified by inspection reports provided by entity and internal audit reports. At present, due to geographical difficulties and time limitations, only a small number of physical observations and inspections have been carried out, especially in the projects of physical infrastructure. A few decades ago, it was the practice in Nepal for the operational level office to prepare two copies of the accounts and send one copy to the central level office. The audit was conducted in the central level office without attending in the operational level offices. The concept of faceless audit at present is similar to the previous system of sending accounts and documents to the central level office for the audit, in which audit is completed by reviewing the accounts and related documents uploaded in the system through the use of information technology.

3.4 Communication with Auditee:

As per auditing standard, adequate communication and relation should be maintained between the auditor and the audited entity. In order to manage such a communication system, a communication portal can be set up in software designed for auditing. In which the questionnaires, forms, information, and details required for the audit are kept in advance to the audited entity. The audited office has to provide such information on time. Entrance and exit meetings can be organized virtually.

The SAI (Supreme Audit Institution) Nepal is in the process of designing the audit management and analysis software, which will have features to communicate audit observations, audited entities are also required to send requests for the settlement of audit observation, and audit observation settlement letters will be generated through an online system. Thus, direct presence will not be required even for the follow-up.

3.5 Quality Control:

In order to enhance the quality of the audit, the audit management and analysis system will be prepared in such a way that the internal review and monitoring will be performed through the system. The audit working paper, audit evidences collected during the audit, the matter of inquiry, instructions of the supervisor, audit plan, and edition of observations, and other activities carried out during the audit are also recorded in the system. So, the quality control and review can be done regularly in an invisible manner.

Based on the above analysis, it is obvious that physical presence is not required to carry out all the activities to be performed as per the auditing standard during audit after extensive use of information technology. Even if physical presence is required for some minimal work, it can be managed through short-term visits. Thus, it is not necessary to formulate a general policy to be present in the premises of the audited entity to conduct an audit.

4. Necessity of Faceless Auditing:

After the development of technology, the methods and procedures of auditing have been improved a lot. When the concept of digital government was implemented through the use of information technology, the audit could not remain in isolation. As all government services including accounting systems are digitalized, requesting handwritten documents for audit is likely to cease soon. In this situation, the concept of remote audit is getting importance in Nepal. Its necessity and importance are described as follows.

4.1 It is challenging to increase the manpower as expected with the increase in the workload of the SAI Nepal. In addition, there is also an obligation to reduce the reporting time by completing the audit on time. In such situation, it is essential to save time and manpower by performing the audit work efficiently by using the latest technology.

4.2 Due to an increase in the budget and complexity of transactions, the audit cannot be performed by examining thousands of vouchers with the physical presence in the audited office. It will be easier to report irregularities or differences in a short period by identifying risk areas and analysing the information obtained through information technology with the help of data analysis and artificial intelligence techniques.

4.3 When all records and documents of government entities are digitalized, it is not possible to enquire or find handwritten accounts and documents. In such case, the auditor has to complete audit through verifying digitally available documents by using information technology from a distance.

4.4 The audit standard states that the audit should be conducted economically and efficiently. Since the number of on-site visits made during the faceless audit is very few, it will help to reduce the audit cost or perform audit economically.

4.5 There is always a familiarity risk in auditing. It is a risk of violating the code of ethics by conducting audits in the physical presence of a familiar person. In such a situation, the public auditors are facing various allegations. In order to control this, the face to face meetings or intimation that takes place during the audit should be reduced. Inquiries, discussions, and even requests for detailed documents can be made through

information technology. If physical presence to audit is reduced, no one can criticize or take action against the public auditor on the basis of their personal behaviour.

4.6 Since the test is done based on the documents available in the system without having a presence to the office. There will be no time limitation for auditing, it can be done at any time and place. The discrepancy can be pointed out by constantly monitoring the situation from home or office or some time from abroad. It makes easier to manage time and detect irregularities.

4.7 All the documents required toverify the revenue and expenditure will be uploaded in the system. In such cases, the Central office or regulatory body can monitor the transaction at any time. Therefore, changing and falsification of the documents after the preparation of accounts may not be possible. Thus, most of the irregularities and misuse will be self-controlled. Consequently, the workload of the auditor is also reduced.

4.8 In the present situation, the minimal audit observations are arising from physical observation and inspection. It is noted that an on-site audit conducted in most of the offices has not been so fruitful. In this context, it is appropriate to conduct an on-site audit only in the most fruitful sector on a selective basis and faceless audits are to be conducted in all other entities.

4.9 As the concerned offices can request the SAI Nepal for a follow-up audit at any time as soon as the evidence is available, in case of a faceless audit, it is easy to settle audit observations in timely manner.

4.10 In case of the assignment is risky which cannot be completed without on-site inspection and physical observations, those issues can be identified and a short-term on-site visit program can be prepared. This saves time and resources, and even in the case of infrastructure construction and large-scale procurement, it is not difficult to test and verify the quality of the audit.

4.11 It is necessary to conduct the audit in a faceless manner to the audit entities with a huge workload or geographically widespread of the auditing entities or large audited entities having central and operational level offices like the government.

4.12 While conducting an audit, it is necessary to communicate with those charged with management from the planning to the reporting stage. But due to the busy schedule during office hours, the official could not be visited. If online communication is available, the requested information can be provided at any time through the communication portal established.

4.13 In the absence of information management in online systems, it is difficult to assess risk by studying all manually recorded information. Similarly, it is not possible to test and verify all vouchers and documents. Thus, the sample is selected. As a result, the risk of the auditor may increase. If the vouchers and documents are managed in the information technology system, it is easy to determine the vouchers to be tested based on the queries related to search through risk engine, no matter how much data are there. In some cases, the repeating task can be automated through robotic process automation.

4.14 It is advisable to work remotely in case of epidemics and important to secure documents relating to accounting and auditing.

5. Challenges:

Remote auditing using technology is the main tool to bring economy and efficiency in auditing. Its importance in public sector auditing is even greater. As this is a new concept, its implementation is equally challenging. The first challenge is to persuade the traditional workforce to work in a new system. It is necessary to develop the capacity of the manpower and make them able to work on an online platform. Another important challenge is to improve Nepal's government accounting system. Many attempts have been made to improve it. At present, a computerized government accounting system has been implemented. However, the accounting system has not yet been fully computerized. Vouchers and related documents are not still uploaded to the system. The accounting system is entirely manual based. Faceless auditing is not possible unless it is shifted from manual to the paperless accounting system. Therefore, the integrated financial management information system, which is going to be developed by the Financial Comptroller General of Nepal should adopt the concept of the paperless accounting. It is the prerequisite and major challenge of faceless auditing.

Even though the Electronic Transactions Act has been enacted, the system related to the electronic signature has not been implemented. For the implementation of faceless auditing, an electronic signature system should be implemented effectively. Moreover, as there is a problem to run such systems due to lack of manpower and poor internet connectivity in some remote areas, it is essential to address such problems.

It is a common problem that the auditee does not provide documents in timely manner. Thus, another major challenge in a faceless audit is to get all the documents and information on time. However, some more information required can be requested and sent reminders repeatedly asking for the necessary information to address this challenge.

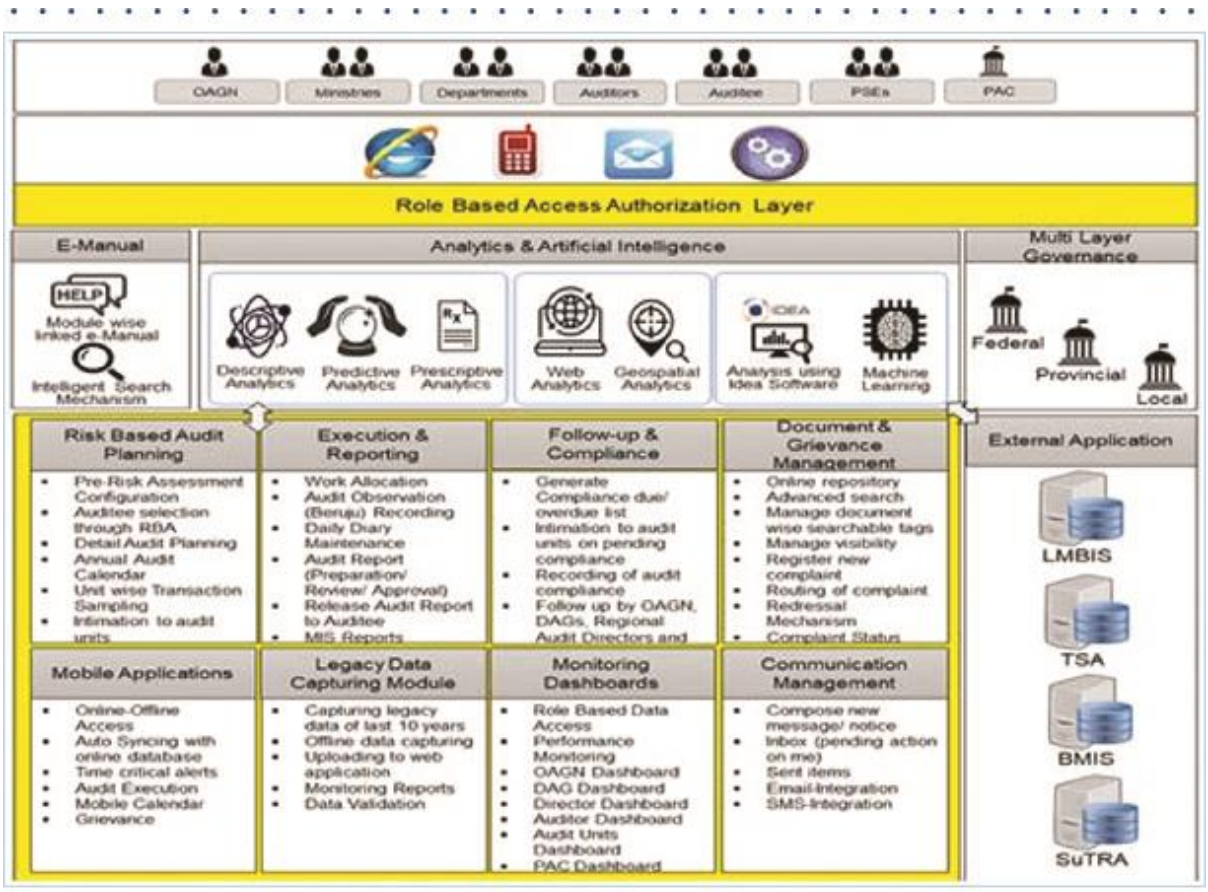
The definition of *account-related documents* in the audit act includes the documents required for audits such as bills, receipts, bank statements, agreement, norms, measurement and performance reports, plan, program, progress, decision, instructions, monitoring report, etc. It is also a challenge to upload all these documents to the system and make them understandable to the auditor. In some cases, there is a problem that the auditor does not understand the evidences and documents. This challenge can be exacerbated in faceless auditing. Therefore, there should be an effort to clarify the unclear issues by establishing regular communication with the officials of the auditing entity through information technology. It is necessary to orient the concerned officials in this regard as well.

Audit is an activity performed by a combination of various methods such as comparison, calculation, verification, analysis, confirmation, discussion, questionnaire, interview, inspection, physical observation, etc., as required. Stakeholders may question the credibility of the audit if certain methodologies are not used. Therefore, the limited number of

on-site visits should be continued in the context of the office, where physical observations and inspection are compulsory including in the case performance audit.

Conclusion:

The practice of auditing using information technology is increasing in the world today. The many Supreme Audit institutions in the world have been conducting auditing using information technology for long years ago. However, the name has not been given as faceless or remote auditing. While conducting the audit, the Supreme Audit Institutions including Norway, UK, Russia, Japan have established access to information technology software of all government bodies and conducted audits without presence to the premises of concerned entities. The International Organization of the Supreme Audit Institution has also announced that the Supreme Audit Institution should promote the use of information technology and artificial intelligence in auditing. Even the tax departments of India and Pakistan have decided



to adopt a faceless taxation system from this year to discourage taxpayers from being harassed in tax assessment. On the same basis, the current audit seems to be oriented towards faceless or remote auditing. In the current era of global pandemics, this method is still in a priority. The SAI Nepal is going to design the Nepal Audit Management System. It is planned to make the audit paperless by establishing access to the software of the auditing entity, to send the audit

report online, to send request letter and evidence to settle observations through online, and to send audit observations clearance letter from the system, which will pave the way for faceless auditing. Once the system is designed and implemented, most of the auditing activities will be digitized. The concept of faceless audit will not beso difficult to implement if the Financial Comptroller General Office restores the system of manual accounting and adopts a paperless accounting system by uploading documents related to all accounts, and this is the prerequisite for today. In this age of information technology, the SAIs in a globe need to shift on faceless auditing.

Internal Audit: A function to Promote Public Accountability



Dev Bahadur Bohara
Former Deputy Auditor General

1. Background

In the pursuit of country's growth and development aspirations of the people, the Government of Nepal is mobilizing internal and external financing resources. In doing so, it is the government's responsibility to deliver value for money of taxpayers of public spending and attempt to ensure the sustainability of the plans and programs undertaken. So, there is a greater need for effective internal audit in the public sector in the context of sound financial governance system. Internal audit is an independent activity, objective inspection and advisory activities, performed to improve the work performance of public entities and increase the value generated. In modern public auditing, the discrepancies like errors, irregularities and weak performance of government activities may be usually correlated to internal control deficiency. Financial Procedure and Fiscal Accountability Act, 2076 has entrusted with the responsibility to FCGO to conduct the internal audit of federal entities across the country.

The new Financial Procedure and Fiscal Accountability Act, 2076 and Rule 2077 have enlarged the scope of scrutiny by Internal Audit. This indicates that the Government intends to uphold accountability in PFM system by further strengthening the internal audit practice.

2. Legal framework and Ethics

Internal audit is treated as one of the crucial parts of the internal control system in any organizational setting with accountability of funds. It is said that internal audit is control over control. The legal requirement of conducting internal audit is mandated from Financial Procedure and Fiscal Accountability Act, 2076 (FP&FAA) and this responsibility has been entrusted to the FCGO. Section 33 of the Act specifies that the internal audit of transactions of each office of Government of Nepal shall be conducted with due consideration of economy, efficiency and effectiveness by FCGO or the DTCO assigned by that Office. This legislation also specifies the function, duties and rights of FCGO and further stipulates the span of internal audit, compliance with Code of Ethics, forbids disclosing information and facts to any person except in reporting, penalty to the internal auditor for illegal or bad intention, preparation of integrated annual report for submission to Minister of Finance and so on.

The Financial Procedure and Fiscal Accountability Act, 2076 authorizes FCGO to carry out internal audit of federal entities. The Financial Procedure & Fiscal Accountability Rules, 2077 elaborates various provisions in the *Chapter 9 Internal Control and Auditing* in Rule 81 to 93 with procedural matters which were not available in the previous legislation. These procedures are expected to be instrumental in ensuring uniformity across all internal audits performed and in the matters of standardization of audit process. Some of the significant provision specified in the Rules with regards to internal control includes:

Rule	Activities	Provision
83	Designate Internal Auditor	Designate internal auditor with the minimum of Gazetted staff with first-class cadre
84	Internal audit Procedure	FCGO may designate concerned DTCO to conduct the internal audit of province, local level or board, committee or any institutions established under the prevalent law if requested by such institutions- Rule 84(4) As per Rule 84(6) the following matters shall be examined while conducting an internal audit: • Whether accounting of appropriation, deposit, property and other income and expenditure has been maintained as specified by existing laws • Whether financial resources have been utilized economically, efficiently and effectively • Whether advances paid has been settled in time • Whether the approved annual program has been achieved • Whether the financial statement gives a true and fair view if the financial affairs of the entity • Whether the internal control system is sufficient or not • Whether Office Chief has conducted the inspection • Whether the internal auditor has prepared checklist based on the legislation and audit has been conducted accordingly • Whether internal auditors have produced audit notes, checklist and other detail statements to the District Treasury Controller officer on completion of audit, an internal audit report duly signed by both has been sent to the audited entity and a copy to its controlling entity • DTCO is required to prepare an Annual Report based on the internal audit report of audited entities under its jurisdiction • Conduct regular monitoring of compliance of Code of Ethics developed by FCGO, and ensure internal audit has been conducted in time • Obtain annual audit reports from DTCOs towards the internal audit of offices performed under its jurisdiction till the end of Bhadra month Rule 84(10) • To follow Code of Ethics developed by FGCO Rule 84(11) • For the effectiveness of internal audit, the FCGO need to monitor so as to ensure whether code of conduct is followed and the internal audit was conducted in the time specified - Rule 84 (12) • Based on the risk analysis, if FCGO deems to conduct a re-audit of any office, it may designate for conducting re-audit as per Rule 84 (13)

85	Clearance of Remarks and Audit Objection	Clearance of audit remarks and objections in the subsequent quarter in case of quarterly audit reporting and in before final audit in case of annual reporting
86	Issuance of Travel Order	Issue travel order to Office Chief and Financial Chief only after getting internal audit done
87	The action of Internal Audit Report	Settle audit objections within thirty-five days of issuance of the preliminary report issued by final audit and same is to be communicated to OAGN
88	Maintain Objection Book	Maintain Objection Book as specified in Schedule 13 of Rules

In the present context, the legal provisions regarding internal auditing seem appropriately tailored to provide for framework, structure and process of internal audit activities. Apart from the legal provisions, other aspects of internal auditing such as effectiveness might be streamlined through adopting internal auditing standards and developing audit guidance material considering the PFM framework

3. Organization and Management of Internal Audit Section-

FCGO is solely responsible for conducting an internal audit of transactions of federal entities across the country. Under the central authority of FCGO, a separate Internal Audit Section has been established that is responsible for formulating internal audit policy and developing internal audit standards, guides related to advisory activities, audit management, procedures, coordination etc. for audit performance. This Section issues centralized guidance to DTCOs with regards to internal audit. It is also the point for administering and overseeing the internal audit system of DTCOs that undertake the audit of federal government offices and the public financial management system and matters connected with public finances. In the operational level, 82 DTCOs under FCGO are carrying out treasury functions of the federal Government. All the staff working in FCGO are civil servants, and there is a separate account sub-group in the civil service comprising internal auditors who work at DTCO.

Apart from treasury functions, all the DTCOs carry out internal audit functions also. In order to meet the prevailing requirement of internal audit mandate, there is a need to restructure the existing structure of the Internal Audit Section, the ways of which are discussed in length below

4. Mandate and scope of internal audit

The prevailing Financial Procedure and Fiscal Accountability Act, 2076 and Financial Procedure and Fiscal Accountability Rules, 2077 specify the scope of audit under functions, duties, and rights; and internal audit procedures, including matters to be audited as stated below.

- To check the arithmetical accuracy of financial transactions
- To check the compliance of legislations
- To check whether financial resources have been used economically, efficiently and effectively
- To check whether the target has been achieved as per the approved annual program

- To check whether the financial statement give a true and fair view of financial transactions
- To assess and evaluate the effectiveness as well as the completeness of the internal control system adopted by the entity
- To check whether the accounting and reporting has been complied with the approved format and standards
- To conduct a risk analysis of public expenditure
- To offer suggestion to improve the public expending

On the basis of audit parlance, the Act authorizes FCGO to carry out the two types of internal audit of transactions of federal entities consisting of:

- **Regularity Audit -** Usually, this audit includes compliance and financial audit that focuses on compliance with rules, regulations, guidelines of the Government, and accuracy and completeness of records and account balances. If we look at the INTOSAI Compliance standard (ISSAI 4000)- the main objective of compliance auditing is to provide the intended user(s) with information on whether the audited public entities follow parliamentary decisions, laws, legislative acts, policy, established codes and agreed-upon terms.

- **Operational Audit** - This type of internal audit embraced the aspects of the economy, efficiency and effectiveness of resources mobilized. In operational review, it examines the use of public resources available to the organization. It evaluates whether those resources are being used economically, efficiently, and effectively to meet the entity's objectives. This mandate is very much similar to the audit mandate available to OAGN. The global body of Supreme Audit Institutions, International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) defines audit of economy, efficiency, and effectiveness of transaction as a performance audit.

  In the view of legal mandate, FCGO has the responsibility to promote public accountability and transparency in use of public resources by government entities by conducting internal audit in line with the spirit of the legislation. DTCOs working as an arm of FCGO should ensure that internal audit is carried out in accordance with the provisions of FA& FAA and Rules thereof legislation. The Audit plan should be designed to cover the regularity and operational aspect of the entities.

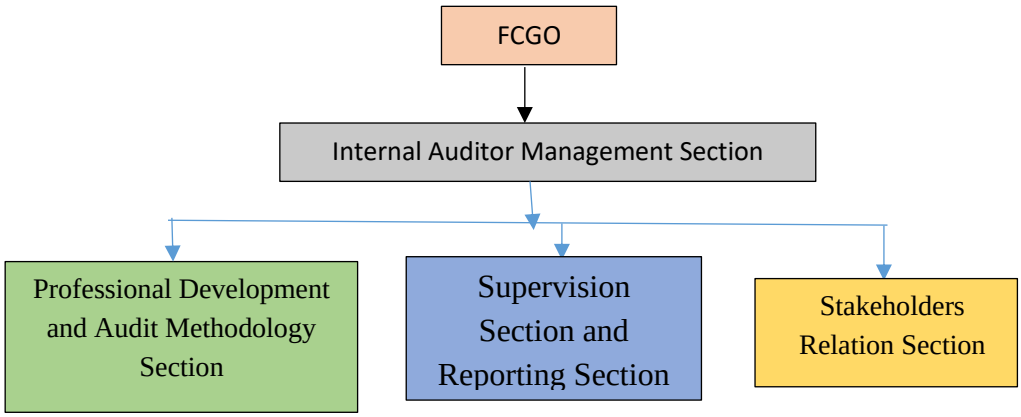
- **Problems of Internal Audit and Way Forward for Improvement -** The internal audit practice in the public sector was formally commenced in 2038 BS (1981) with the establishment of District Treasury and Controller Offices (DTCOs) in 75 districts. Since then, DTCOs are consistently conducting internal audit of the transactions of federal entities. If we analyze the current situation of internal audit, there are some positive aspects and weaknesses in performing the internal audit. Some of the significant positive aspect**s** include appropriate legal authority as stipulated by FP& FA, 2075 and Rule thereof, the experienced workforce in accounts keeping , presence of DTCOs at district level for conducting internal audit at the site etc. Similarly, the key weaknesses of internal audit include shortage of trained staff and training opportunities to auditors; inadequate audit guides; poor audit process; poor quality of audit report; lack of uniformity in audit practice; DTCOs mobilize usually junior cadre level staff for internal audit; inadequate recognition to internal audit reports by external auditors etc.

  Similarly, OAGN is suggesting Government from time to time to strengthen internal audit operations of FCGO. It is expected that improvement of internal audit practice might contribute to enhance accountability and transparency in the financial affairs of government entities. Some of the major problems and challenges with regards to internal

audit that the FCGO is facing and suggestions to deal with such challenges are discussed below:

a. **Restructuring of Internal Audit Section-** As per the central organization chart of FCGO, the Internal Audit Section is under the "Budget, Internal Audit, Property and Liability Management Division". The Joint Financial Comptroller leads the Division whereas Under Secretary heads the Internal Audit Section. The Internal Audit Section has been assigned 15 functions that includes to formulate internal audit policy for federal, provincial and local level, to develop internal audit guide and apply it, to prepare internal audit procedure and to implement it, to create separate structure and develop manpower for internal audit, to formulate training calendar and deliver and risk identification for internal audit, to prepare internal audit guide and directives and apply it and so on.

In view of the legal mandate to FCGO, it would be appropriate to revisit the existing structure of the Internal Audit to elevate it as lead Internal Audit Division and design effective structure consist of Section or Cells under the Division with appropriate responsibility and authority. Such Sections or Cell might be as depicted in diagram:



It is also appropriate to form a core team of auditors at FCGO Head Quarter to conduct the audit of priority projects, entity with complex transactions, high revenue collection entities, or any specialized offices. In this connection, the services of the external expert can also be obtained as authorized by the FP& FA Rules. It seems that such restructuring might help FCGO to deliver the conferred responsibility of internal audit more effectively.

b. **Develop Organizational Policies and Procedures -** In the absence of standards/operating manuals, guides, the situation emerges when two persons are doing the same job differently. Auditing Standard/Guides/Manuals becomes helpful instrument for better performance to overcome this situation. Currently, FCGO has neither developed nor adopted the internal auditing standards except developing an Audit Directive to carry out the audit in professional manner. The internal audit is being performed merely based on the Internal Audit Directive issued for the first time in 2055 (BS) and updated in 2068 for the second time. This Directive is also not comprehensive for the proper conduct of internal audit in a recognized and professional manner meeting the spirit of the legislation. There is a lack of adequate audit policies, procedures, and guides to conduct audit in an evidence-based manner. So, further

improvement is required on its method and audit process to ensure better contribution in efficiency, effectiveness, and good governance in the country.

c. Increase Skill Development Activities - Internal audit quality can be determined by the FCGO's capacity to raise useful audit findings and suggestions. It primarily depends on the competency of audit staff. The main challenge is the shortage of trained manpower in audit domain. Although most of the staff have experience in accounts keeping, the audit expertise is lacking. Similar to other types of audits, internal audit also requires knowledge and expertise on a wide range of systems and operations, including regulations and standards and tools to apply. FCGO should be well-staffed by professional qualified and or trained civil service staff, has regular and extensive training program to enable staff to conduct internal audit effectively that can reflect on audit quality. Currently, the personnel involved in internal audit are not adequately trained in auditing skills and not reasonably conversant with ICT and lack skill and knowledge to evaluate evidence and execute transaction analysis due to inadequate training. The internal auditors are purely accountants by experience, and the supposition as to their working is that they raise clerical accounting errors only without being system-centric and focusing on root cause analysis of the issues.

In a human resource planning process, FCGO has initiated shortlisting of internal audit cadre within the organization as the dedicated workforce. Based on the provisions in the FP& FAA and rules thereof, FCGO has approved Norms to Designate Internal Auditors, 2077 on 2077/12/ 24 for deputing committed staff for internal audit. These norms strive to manage internal audit in making it responsible; result-oriented and accountable; maintaining economy, efficiency, and effectiveness in financial operations. They set out the minimum qualification of internal audit officer and audit assistant, selection procedure of auditors for the assignment team, removal from assigned responsibility, etc. It is hoped that FCGO will have qualified and dedicated staff at its disposal to carry out internal audit.

As the FCGO doesn't have its own training Unit to provide regular training to its staff, it nominates its officials for training to PFM Training Centre and Nepal Administrative Staff College or other institutes to increase their efficiency and improvement in the quality of their work. However, limited number of staffs gets opportunity to attend such training. Shortage of trained staff will continue to impact the timely output and quality of audit performed. So, there is a need to maximize the training opportunities for internal auditors within the country or abroad. Mainly training should cover induction training for recruits, as well as providing opportunities for all staff to improve their knowledge and skills through formal courses and on-the-job training. Such training and skill development initiatives will ensure a productive workforce to FCGO and it will deliver quality audit work and positively affect staff morale and job satisfaction. With this in view, it is appropriate for FCGO to sign MOUs with training institutions to deliver training to internal auditors. For this purpose, annual training calendar should be prepared and implemented.

d. Extend Scope and Coverage of Internal Audit- Public Expenditure and Financial Assessment (PEFA) Report 2013-14) mentions that the internal audit also covers all financial transactions and processes, target achievement, and use of financial resources. The DTCO prepares a report on the financial transaction. The current auditing practice, scope, and coverage are insufficient to cover all systemic issues. It is enough to check numeric and arithmetic errors, verify the accuracy of transactions, and prepare the treasury report. The OAG report states that other

systemic issues (especially in achieving the result, checking the effectiveness of internal control system, and efficient use of financial resources) are not appropriately addressed. The coverage of internal audit is 100 percent in terms of coverage of transactions. However, operational issues of the audited entities are rarely raised by internal audit.

Currently, the scope of internal audit services is confined to regular activities or compliance aspects only, but it needs to extend the scope of services by widening the range of systems and activities audits, with appropriate risk analysis, which would improve audit effectiveness and eventually that might contribute promoting public accountability. This can be achieved by conducting internal audit of the operational activities of entities. Some of the other areas for improvement include audit planning, documentation of audit work, audit communications, and follow-up of suggestions.

e. Initiate Internal Audit of IT System- It is estimated that FCGO and operational offices of the Government perform about 90 percent of their operations mainly through online platforms. In this context, internal auditors should understand the characteristics of information and technology systems that may impact the accounting system. In the review of IT systems, usually, input, output; processing controls; backup and recovery plans; system security; and computer facilities may need to be considered. The FCGO requires capacitating its staff to ensure that they acquire the technical skills for Information Systems and to shoulders its legal mandate of internal audit. Considering this fact, FCGO must undertake the audit of IT system of entities, and audit plan should be designed considering the electronic data system. In this connection, IT audit software like Teammate audit software, IDEA Software might be useful.

f. Initiate to maintain Documentation of Working Papers - The way we audit, it is required to keep the documents of each major audit activity by creating entity-specific audit file. The working papers are documents that support the audit observation as audit evidence. The working papers should be properly indexed, cross-referenced with other documents, reports, and evidence. Usually, entity wise audit files are not maintained by internal auditors. If audit work is not documented, it might be presumed that the work has not been performed properly.

The auditing standards issued by IFAC, INTOSAI, IIA or any such organizations, advise maintaining a working paper file of individual audit engagement. If we look the Compliance Audit Standards (ISSAI 4000), it mentions that the auditor shall prepare the audit documentation in a timely manner, keep it up to date throughout the audit, and complete the documentation of the evidence supporting the audit findings before the audit report is issued. In the absence of proper documentation of audit process, firstly, the report may be blamed of not being based upon appropriate basis, and secondly, it becomes difficult to conduct quality assurance review by a third party or other procedures by the final auditor. So DTCOs should prepare the individual audit engagement wise audit documentation as best practice and facilitate for supervisions and review of audit quality work performed.

g. Initiate to seek Support from the Office of the Auditor General- OAGN is one of the oldest organizations in our country with adequate audit infrastructure and experience in conducting various professional audits. In order to fulfill the legal responsibility, it is appropriate for *FCGO* to initiate dialogue with OAGN to obtain their skill and knowledge, capacitating the internal auditors to enhance the utilities and impact of internal audit. OAGN might support FCGO in developing audit infrastructures and

provide skill development activities. Such activities might include designing training courses and module, organizing short term training for internal auditors, and deputing its trainer and auditors for mentoring in professional matters. For this purpose, FCGO will have to approach OAGN to sign a Memorandum of Understanding to share technical expertise to strengthen and make the internal and external (statutory) audit complementary. Such arrangement will benefit both organizations in terms of delivery of high quality of internal and external audit that will eventually contribute to strengthening the PFM system in the country. Such effort might meet the following purposes:

- Avoid duplication in the audit or other review of activities that commonly fall under the internal and external audit responsibilities;
- Enhance knowledge and understanding of audit matters;
- Explore the areas in which internal audit can improve its overall effectiveness;
- Synchronization of audit effort; and

Such arrangement will benefit both of the organization and ultimately save resources which can be diverted to other valuable activities than just letting incurred for no benefit.

h. Practice to reviewing Internal Audit File by External Auditor- Final auditor reviews internal audit report, and unsettled observations pointed out by internal auditor and incorporate in preliminary audit report if the final auditors feel such observations are reportable. However, there are no practice and review tools for reviewing internal audit files by OAGN auditors. So, OAGN auditors should initiate the practice of reviewing the quality aspect of internal audit by scrutinizing the internal audit files. The final auditors also need to encourage DTCOs to keep the internal audit files for the audit performed. Such review practice will help to enhance quality of internal audit.

i. Enhance relation with Stakeholders- The key stakeholders of FCGO include OAGN, MOF, ICAN, government entities, training institutions etc. So, there should be continued relationships with these organizations by holding regular dialogue and seminars or interaction for their support. More importantly, government authorities' support is vital in providing access to information, providing required documents for audit, timely action on internal audit reports, etc. OAGN can support in skill development activities, whereas ICAN may facilitate in the development and training of internal audit standards and availing qualification/certification courses that might be useful. Such initiatives from FCGO might be productive in strengthening of the internal audit.

j. Implementation Modality to Improve Internal Audit System - There are various challenges that FCGO is facing to uplift the internal audit status. I It is not easy to deal with all the problems in one shot because it requires time and resources. In this context, a strategic approach shall be more effective for long-term solutions than adopting a piecemeal approach. So, it will be appropriate to form a Working Group on Strategic Planning (WGSP) with clear-cut Terms of Reference and a time frame to study the entire spectrum of internal audit in preparing a strategic plan for FCGO. Such a strategic plan might be useful to identify the strategic focus areas, functional knowledge, skills, and behavioral competencies required for internal audit and in setting the strategic priorities of FCGO. Thus, SPWG might study to explore potential strategic areas and

priorities by considering the additional resources required including cost/benefit analyses. Preparing strategic plan might be the appropriate modality for improving the internal audit functions.

5. Closing Thoughts

Despite the robust legislative and institutional frameworks for PFM, country's public finance management arena continues to experience many challenges that needs to be dealt with. This is indicated from the growing volume of audit objections raised by OAGN. The Government has undertaken various activities to strengthen the internal audit system, but no significant improvement has been noticed. It is worth noting that mere adequate legal mandate is not sufficient. The effectiveness of internal audit depends on infrastructure for efficient internal audit operations like management of qualified and skilled manpower, availability of standards audit guides and their proper compliance, competent and ethical internal auditors, support of audited entities management, availability of financial resources etc. are crucial for the delivery of high quality of internal audit services. Likewise, it is essential for FCGO to enhance the technical proficiency of the internal audit staff and fair transfer policy so as to foster audit effectiveness. So, priority should be given to developing a training strategy to identify the training needs, design training courses, and delivery methods to meet the spirit of the legislation and objectives of FCGO. It is worth noting that in order to legitimatize the financial transactions; internal audit should not be limited to legal formalities. The promotion of accountability and transparency in our PFM system requires a well-resourced FCGO for conducting internal audit. Despite the positive aspects and weaknesses of internal audit, we have ample opportunities also that need to be explored. The Government intends to further improve entire PFM system including internal audit and donor community are also eager to support to the Government in such initiatives. In this backdrop, the Government needs to invest adequately in developing strong internal audit systems that will eventually help to improve public financial management.

References:

The Financial Procedure and Fiscal Accountability Act, 2076 and Rules, 2077
The Nepal Chartered Accountant Journal, September 2015
INTOSAI Compliance Audit Standard- ISSAI 4000
Public Ependiture and Financial Accountability- 2013/14

Strengthening Governance and the Role of Supreme Audit Institution



Ram Babu Nepal
Former Assistant Auditor General

Introduction

Governance is as old as organized living. However, public interest on governance increased considerably in recent decades mainly because of growing concern towards democratic values, public affairs and its substantial influence on personal lives, society and nation. People from all walks of life are concerned with the state of governance. In simple terms, governance is the art of governing – the sum total of concepts and methods involved in governing organizations and institutions. 'Governance can be defined as the specific ways in which a society organizes itself in order to make decisions, mediate differences and exercise legal rights. The main actors of governance are the state, civil society and private sector. The state creates and enabling political, economic and legal environment; civil society facilitates the political and social interaction, and private sector generates good and services. Good governance is simply the harmonious interaction of these three factors.'[1] Governance is:

- implanted with clearly defined structure of authority - hierarchical, bureaucratic or institutional;
- exercise of authority in mobilizing a country's resources, addressing public interests, and determining organization's objectives and the value system within which it operates;
- the capacity of a nation to provide its citizen the choice of representation and unhindered participation in decision-making;
- the culmination of managerial processes that directs institutional resources to achieve objectives and to meet social responsibilities;
- the combination of mechanisms, processes and institutions, through which citizens and groups articulate their interests, exercise their legal rights, meet their obligations and mediate their difference;
- the institutional environment in which citizens interact among themselves and with government agencies/officials;
- the process of decision-making, efficiency and capacity of governments – in managing resources and formulating, implementing policies, programs and enforcing regulations; and
- the management of development processes and answers of what, how and where questions.

This article aims to identify key factors contributing to strengthened governance and appraise the role of Supreme Audit Institution (SAI) to strengthen governance and major challenges and prospects.

Rationale of Strengthening Governance

[1] Peter K. Blind – Building Trust in Government in the Twenty-First Century: Review of Literature and Emerging Issues, 2006, p. 16

The level of progress of a nation, law and order situation, capacity of ensuring fairness and justice to citizen, making optimum use of precarious resources and efficient delivery of public services depends to large extent on the quality of governance. It is very important to gain public trust over governance. Strengthening governance implies enhancing the capacity of institutions in achieving economic, social, cultural and political objectives and performance targets, securing stakeholder confidence through accountable and transparent management. It is expected to empower the weaker sections of societies to facilitate their access to the center of power and to ensure equity and justice to them. Weak governance leads to demoralized bureaucracy, misallocation and waste of resources, ineffective implementation of programs/projects and delivery of public services and eventually loses the government's credibility in the eyes of citizen. Strengthened governance is crucial to:

- make state strong and capable to sustain growth and development;
- address citizen's concerns genuinely and resolving conflicts in an amicable manner;
- establish the processes to make organizations and officials answerable for their performance;
- encourage public officials to serve with highest degree of responsibility, loyalty and efficiency and to remain accountable to people;
- make administration capable to ensure compliance with laws and maintain laws and order;
- carry out designated tasks with a minimum of waste and delay, economy and efficiency of operations;
- exercise authorities in lawful and prudent manner and maintain social and economic order;
- ensure that the views and voices of minorities are heard and taken into account; and
- review policies and programs periodically to adopt required changes to ensure favorable environment for development.

Key governance issues include developing institutions that militate against the arbitrary use of power and enhancing the reliability and consistency of administrative systems and practices. The main determinants of effective governance are:

(1) the success in making a clear distinction between what is public and private, and a strong commitment to prevent private use of public resources;
(2) clarity of rules and regulations that minimizes arbitrary and discretionary use of authority of public officials;
(3) reasonable degree of flexibility and autonomy which promotes proper and smooth functioning of organizations;
(4) operational priorities consistent with developmental objectives to ensure efficient allocation of resources; and
(5) broad based and transparent decision making process.[2]

Key Elements of Strengthened Governance

Now let us appraise the key elements of strengthened governance and the role of SAI in consolidating them.

(1) Capable institutions – Sound, responsive and competent institutions are the foundation of effective governance. They are critical mainly to: (a) translate policies and plans

[2] Governance and Development, The World Bank, 1992

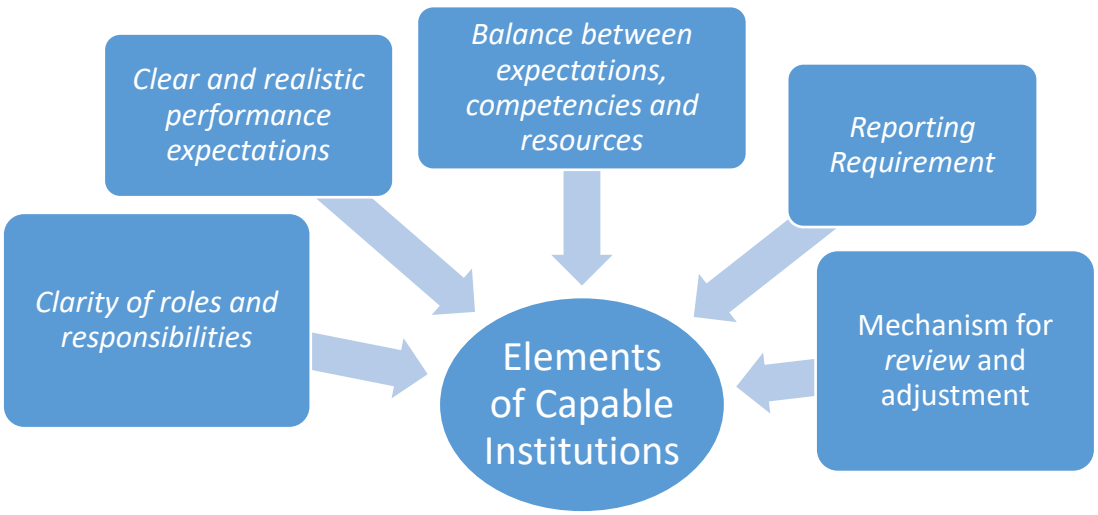
into actions; (b) perform critical functions that provide stability and security; (c) set and implement rules that support smooth implement policies, plans and programs; (d) create the conditions conducive to promote investment, growth and employment; (d) manage public finance efficiently; (e) meet people's genuine needs and protect nation's border, public life and property. Capable institution promotes understanding the mission of organization and participatory management to support the process and to strengthen its mechanisms. Its measures include:

- clear understanding of the roles and responsibilities—the duties, obligations and related authorities developing and empowering employees;
- sound and transparent system of planning, programming and budgeting;
- simple and clear procedures but with due care to accountability and transparency;
- setting clear goals, objectives and performance measures;
- prevention of arbitrary or discretionary use of authority; and
- improvement in communication.

People with required knowledge, ability and commitment are necessary to play leadership roles in setting, developing, implementing, monitoring and evaluating the systems and processes of managing institutions. They must have:

- necessary knowledge, ability and commitment to fulfill their responsibilities;
- an understanding of the objectives and strategies of the organization they govern;
- knowledge of and access to the information required to exercise their responsibilities;
- a commitment to ensure that the organization's objectives are met and performance is satisfactory;
- the responsibility to fulfill accountability obligations to those whose interests they represent, by reporting periodically on their organization's performance.

The critical elements of capable institutions are as follows:



(a) ***Clarity of roles and responsibilities*** – It is crucial to make officials accountable for their performance and results achieved. As different agencies and officials are involved in the public services delivery and the implementation of public policies and programs, their roles and responsibilities must be defined clearly. In some cases, collaborative arrangements are to be made with agencies outside government for the implementation

of policy and program. Partners have to comply with the provisions of collaborative arrangements.

(b) ***Clear and realistic performance expectations (targets)*** – Clarity and realisable performance expectations are crucial to enforce accountability requirements. Expectations that are vague are easier to report but difficult to hold accountable. Mutually understood and accepted expectations—including what each party is expected to contribute to the end results. Commonly used management term SMART (S – Specific, M – Measurable, A – Achievable, R- Realistic and T – Time Bound) is relevant in setting performance expectations. They define what is to be achieved and provide a basis to assess performance. It is not always easy and practical to determine the expected level of performance. Agreeing on expectations at the outset and their links to the activities may be difficult than measuring results subsequently. How program interventions make a difference is not always well known and actual outcomes may depend on factors outside the program manager's control. Discussion among the concerned parties and experience may help to overcome difficulties and to define expectations precisely. Audit of performance and results will provide how well performance targets were set how far they were achieved and may recommend expected setting clear and realistic targets depending upon situation.

(c) ***Balance between expectations, competencies and resources*** – It is crucial to make public official accountable for results achieved. Expectations that are seen as unreasonable or unachievable with available resources and capacity will not be taken seriously. At the same time, meeting expectations with resources that are more than adequate would not acquire much credit. Some flexibility is required to meet expectations. Due attention should be given to establish a reasonable balance between expectations, resources and authorities. Audit through assessment of performance results can provide information on expectations, competencies of human resources and resources and suggest measures establish balance between them.

(d) ***Reporting requirement*** – Officials in an accountability chain need to be clear on who is required to report to whom, when and what. Being clear implies identifying the means to be used in reporting, defining the reporting requirement, the processes of collection, verification, analysis of information. Accountability does not work well in situations such as: (a) the absence of reporting system; (b) report does not provide adequate information on performance; and (c) lack of seriousness in reviewing performance information. Performance reports can be useful when it provides accurate information on cost, productivity ratio, quality, availability and demand of services and the meeting of time target. Performance audit can provide useful information how well reporting requirements were set.

(e) ***Mechanisms for review and adjustment*** - Accountability framework should clearly specify who will review performance, make adjustments as required and how the lessons learned from review will be translated into actions. The extent to which these components are formalized and reflected depends to a great extent on specific accountability relationships. The roles, responsibilities, expectations and the relationships between supervisors and their subordinates in the public service are often set out in work plans. The organization's personnel appraisal system stipulates when reporting is to take place and what the review and adjustment processes will entail. A minister's mandate sets out roles and the responsibilities for the management of policies, programs and his/her

accountability to Parliament. The performance expectations from a Minister are set out in a variety of ways, such as budget estimates, plans and priorities and the statements made in the Parliament. Reporting is accomplished through statements made and materials tabled in the House by ministers, including their departmental performance reports. Managing for results implies learning what works and what does not, in order to modify and continually improve programs and services. It requires appropriate discretion, authority and flexibility to take reasonable risks to innovate and find out better ways of doing things.

Audit findings on the implementation of public policies and programs and human resources management provide meaningful information on the capacity of institutions and support identifying necessary measures. A SAI can contribute in building sound institutions mainly by evaluating the strengths and weaknesses of current systems, encouraging the practice of sharing lessons learned and translating them into action and developing best practice guides.

(2) Accountability and Transparency – Holding public officials to account for their decisions and actions is one of the integral parts of democratic system. Transparency is a prerequisite for genuine accountability and predictability. They encourage the practice of providing timely, honest, accurate, complete and relevant information, and institutional arrangement for correcting deficiencies, rewarding good performance and enforcing penalties for fraud, abuse, and illegal acts. Public officials are answerable to what is being done. 'Accountability is central to representative democracy. Accountability involves taking responsibility for one's actions. It is the obligation of elected officials and public servants to demonstrate, review, and take responsibility for performance – in terms of both the results obtained and the means used. It is a relationship based on obligations to demonstrate, review, and take responsibility for performance results (success or failure) achieved in light of agreed expectations and the means used. Compliance with accountability and transparency requirements is critical to promote administrative, social and political harmony and to ensure public trust on the institutions of governance. Accountability requires that people accept responsibility. Its main elements are as follows:

- Accountability for stewardship – implies the responsibility to account for the proper use and protection of resources available and to demonstrate compliance with any statutory obligations.
- Accountability for performance – refers to the responsibility to account for the use of public money and economic resources in the achievement of specific policy objectives. As such, it concerns the efficiency and effectiveness with which resources have been used and the quality of output achieved, typically the standard or quality of services provided.

Transparency in decision-making and public policy implementation reduces uncertainty and helps curb corruption. It is about (a) providing information of public domain in a systematic and objective manner, (b) openness in sharing information among major actors involved in managing policies and programs, their beneficiaries and general public, (c) the responsibility of making the information available for decision. 'Transparency focuses on public reporting with the objective of making what governments do more visible, holding them accountable for the way they exercise authorities conferred on them. A lack of transparency can lead to mistrust, election losses and poor governance that is not in public interest.'[3] Transparency in

[3] Vinod Sahgal - Strengthening Legislative Audit Institutions in Developing Countries: A Catalyst to Enhance Good Governance, IDI, July 1995, p.3

decision-making and public policy implementation reduces uncertainty and helps curb corruption. It is an important way of getting credit for achievements. 'Transparency in government operations is necessary for sound government finances, good governance and overall fiscal integrity'.[4] It can be broadly categorized as policy, administrative and fiscal.

- Policy transparency - openness in the processes of policy making, making beneficiaries aware of upcoming policies and encouraging their participation in processes.
- Administrative transparency - making stakeholders aware of the procedures that they need to follow and the logic of the decisions made in respect to their requests for service or support.
- Fiscal transparency - openness toward the public at large about government structure and functions, fiscal policy intentions, and public sector accounts. It involves ready access to reliable, comprehensive, timely, understandable, and internationally comparable information on government activities—including those activities undertaken outside the government sector—so that the electorate and financial markets can accurately assess the government's present and future financial position.

Accountability and transparency are based on the following premises:

- power emanates from people and it should be performed or exercised in trust for the people;
- public officials and employees should serve with the highest degree of responsibility, integrity, loyalty and efficiency, and shall remain accountable to the people. Their activities should respect the will of the people to whom they are ultimately responsible; and
- formal and objective methods and procedures (legislative, executive, and judicial) should be in place to ensure the public servant's accountability and responsiveness to the public.

Accountability and transparency support to: (a) make laws work as intended with a minimum of waste and delay; (b) control abuse or misuse of power; (c) enhance the understanding of organization's challenges, prospects and required changes in policies and programs; (d) encourage lawful and sensible exercise of administrative authority; (e) improve the quality of performance reports; (f) promote accountability for fairness, propriety and the effective stewardship of resources; (g) secure public confidence over government; and (h) bridge the information gap between service provider and beneficiaries. The mechanisms of accountability and transparency may not be always specified by law. They are founded on the premises that who are entrusted with authorities to use public resources should honor its value and remain accountable for performance or the discharge of responsibilities. People demand greater accountability on the use of public resources and the authorities entrusted to public officials. Increased focus on transparency has made public officials to seriously consider the ways and means of doing business and reporting results. Public trust and confidence in the system and process of managing public affairs will be on stake if there are critical lapses in managing resources and keeping people informed about performance results.

As an indispensable part of the democratic system, a SAI is entrusted to objectively examine and evaluate how well public entities are managing resources, meeting accountability obligations and ensuring transparency and providing meaningful information to the Parliament to play its oversight role. A SAI can support in strengthening the main elements of effective

[4] Transparency in Government Operations – Annex 1 of the International Monetary Outlook 1998, IMF, p. 121

governance through the examination and evaluation of policy, planning, programming systems, performance of government and the analysis of thematic issues.
An audit is well recognized as an important mechanism of ensuring accountability and promoting transparency. Application of suitable auditing techniques enables SAIs to assess different types of public accountability. The objective analysis of the use of financial resources, the results of programs and activities, achievements, benefits and effectiveness, faithful compliance with legal requirements and administrative policies, efficiency and economy of operations strengthens accountability. The relationships between the types of audit and accountability can be presented as follows:

Types of Accountability	Major Elements	Applicable Audit Approach
Financial	Financial integrity, fair disclosure of financial results and compliance with laws and regulations.	Financial and compliance auditing
Administrative/Managerial	Economy and efficiency in the use of human, physical, financial and technical resources.	Economy and efficiency auditing.
Policy/program results	Achievement of policy, program or project objectives, goals and positive impact.	Effectiveness auditing.

Reliable, relevant and sufficient performance information is crucial to hold managers accountable for their decisions, actions and for the use of public resources and to determine whether: (a) public officials are managing resources and using their authorities prudently and in compliance with laws; (b) public programs are achieving their objectives and desired outcomes; and (c) public services are delivered economically, efficiently and effectively.

(3) Public service value, ethics and integrity – These factors make enduring impact on the quality of governance. Values are the ideals, beliefs and attitudes held by individuals that guide their personal, social and political relationships and reflected on the discharge of responsibilities they are entrusted and guide making decisions on perplexing questions and choosing right courses of actions. 'Ensuring probity will increasingly rest on a strong foundation of values and ethics.' [5] Social, political, personal and organizational values influence the attitudes and actions of public officials and visualizing ideal outcomes, establishing goals, motivating and energizing people to achieve those goals. The values public officials bring to their decisions play dominant role in the development, implementation and evaluation of public policy. Ethics is inextricably linked to those values and beliefs that influence the choices to be made from among the available means to achieve objectives. It is the application of values on action. It implies rules or principles that distinguish right from wrong and good from bad and also the commitment to do what is right and good. Ethical rules represent the idea of morality and encourage refrain from doing what is morally wrong. Integrity is the sacrifice to the individual interests for social values, institutional interests, cause and commitment. A public official with integrity does not normally associate his/her personal interest with institutional interest and restrain from doing things that are not normally accepted by society. Values and ethics of public service entails fairness, honesty, probity, integrity, good

[5] Values and Ethics on Federal Public Sector – Report of the Auditor General of Canada, 2000 – 12, p. 7

stewardship and fidelity to the public trust require compliance with the processes of accountability and transparency.

The role of a SAI in promoting public service values, ethics and integrity is rather complex. The overall status and the nature of audit observations, preparedness to accept accountability and the extent of the cases of intentional wrongdoing, fraud and corruption provide an overview of the status of public service values, ethics and integrity. A study of Ethics and Fraud Awareness in Government [6] by the Office of the Auditor General provides an example how a SAI can support in assessing and fostering public service values, ethics and integrity. An objective assessment of risks in various types of programs and activities can also support in building measure to promote integrity and ethics and to curb fraud and corruption. A SAI can play instrumental role in establishing public codes and standards as part of its non-audit function.

(4) Responsiveness and commitment **–** Responsiveness refers to taking into account of citizen's aspiration and needs, respond them in a timely manner, provide people the opportunity to say what they think, implement policies and programs that meets their aspirations, use resources to respond prioritized matters/issues, providing public good/services in a non-discriminatory manner. Responding public concerns and expectations within a reasonable timeframe is crucial to build public confidence. It can be enhanced and sustained by the strong commitment of public officials. They should be committed to serve public. A mechanism of providing opportunity to stakeholders to express their concerns and looking into the processes of translating them into specific programs and projects should be in place to assess to what extent public officials were responsive and committed to serve public. Audit can assess the efficiency and effectiveness of the mechanisms of responding to public concerns and commitment of public officials by reviewing the process of planning and programming and the status of the delivery of services.

(5) Rule of law **– This is a fundamental requirement of good governance.** Fair and clear legal framework and its faithful and impartial enforcement, the protection of human rights, particularly those of minorities and underprivileged communities are crucial to ensure rule of law. A SAI supports in making laws responsive to changing needs through the review of their implementation and the assessment of various aspects of the role of government. Audit can provide useful information on the status of rule of law through independent examination of wide variety of activities. Regularity audit is a key measure in providing professional opinion on the status of the implementation of laws. It suggests what should be done further to improve the current situation.

(6) Participation and Consensus oriented **–** A fair state should be capable to provide assurance to people that their views are heard and respected. Mediation of the different interests to reach a broad consensus is in the best interest of community and sustainable development. It requires genuine understanding of the historical, cultural and social contexts of a given society. An institutional mechanism should encourage public dialogue to determine the requirements and expectations of community. **The principle of participation derives from the assumption that people are not only the beneficiaries of development but also important players and** be provided with the opportunities to participate in the processes of decision making that impact their lives. Public participation may be direct or through legitimate intermediate institutions or representatives. The role of auditing in encouraging participation and making governance system consensus oriented is rather indirect. The efficiency and

[6] Fraud and Ethics Awareness in Government - Report of the Auditor General of Canada, May 1995, Chapter – 1

effectiveness of public participation can be evaluated through the review of the systems and processes of policy making, planning, and implementation and monitoring. Audit can support in this field by looking into the institutional arrangement for planning, policy making and reviewing the allocation and utilization of resources.

(7) Predictability **–** The predictability of public policies is critical to foster reasonable risk taking and entrepreneurship for sustained growth and development. Regulatory uncertainties raise the cost of capital and the risks of investment. Predictability implies the existence and stability of laws, regulations and policies to maintain law and order, their fair and consistent application. 'The importance of rule based systems of economic life is obvious. They are an essential component of the environment within which economic actors plan and take investment decisions. Legal framework ensures that business risks can be assessed rationally, transaction costs are lowered and governmental arbitrariness is minimized, and they should prove conducive to risk taking, growth, and development'.[7] The review of compliance with laws, regulations and the analysis of public policies and programs can provide information on the status of predictability.

(8) Independent and objective monitoring and evaluation (M&E) system – An established system of performance reporting and monitoring is critical to ensure optimum use of available resources, meet accountability requirements and to ensure that institutions are performing well. Performance reporting provides comparative picture of planned and actual performance. Monitoring is continuous or periodic surveillance (overseeing) by management at every level of program/project implementation to ensure that input deliveries, work schedules, targeted outputs and other required actions are proceeding as planned. As an early warning system, it provides indications of progress, or lack thereof, in the achievement of results. Management receives useful information from monitoring on the use of resources, achievements made and significant deviations that might affect achievement of overall objectives at earlier stage of the implementation so that corrective actions or remedial measures can be initiated on time. Evaluation is a composite process of analysis, observation and assessment of performance, impact and relevance and a measure of learning lessons for further improvement. It assesses the efficiency, merits, demerits, results and accountability of concerned officials in fulfilling their roles, responsibilities It also suggests measures for improvement and provides relevant and useful information on performance, related constraints and potentials, A SAI can review whether M&E system has been established and operating in an efficient manner.

Context and Experience of Nepal

Office of the Auditor General, Nepal (OAG/N) is one of the oldest constitutional bodies established in 1960. It has gained public trust as an objective, independent and impartial public institution which is contributing to strengthen public accountability, transparency and fiscal discipline. In six decades of existence, OAG/N has issued 57 reports. These reports focused on strengthening public institutions, public accountability, transparency and controlling irregular management of public resources and programs. In recent years, the presentation of reports has been improved to make it more understandable and easy to identify key issues.

Conclusion

[7] Governance: Sound Development Management, ADB, 1997

As an indispensable part of the democratic system, a SAI is entrusted to objectively examine and evaluate how well public entities are managing their resources, meeting accountability obligations and ensuring transparency and providing meaningful information to the Parliament to support in playing its oversight role effectively. A SAI can support in strengthening governance through the examination and evaluation of policy, planning, programming systems, performance of government and the analysis of thematic issues. Public benefits from auditing systems by knowing how well their tax money has been spent, public policies, programs and resources are managed and public officials are discharging their roles and responsibilities. SAI's continuous quest for a more meaningful role has supported to identify ways and means that can contribute in strengthening governance and making public sector accountable and transparent.

Selected Reference

1. Reports of the Auditor General, Nepal
2. Reports of the Auditor General of Canada
3. Governance: Sound Development Management, ADB, 1997
4. Governance and Development, The World Bank, 1992
5. Peter K. Blind – Building Trust in Government in the Twenty-First Century: Review of Literature and Emerging Issues, 2006
6. Vinod Sahgal - Strengthening Legislative Audit Institutions in Developing Countries: A Catalyst to Enhance Good Governance, IDI, July 1995, p.3
7. George Kopits and John Craig - Transparency in Government Operations – International Monetary Fund, 1998
8. Good Practices in Supporting Supreme Audit Institutions, Organization for Economic Cooperation and Development – OECD, 2010
9. The Value and Benefits of SAIs – Making a Difference to the Lives of Citizens, INTOSAI, 2019

Philosophy and Approaches of Social Protection in Nepal

Shree Kumar Rai
Assistant Auditor General

Abstract

This article concentrates on the philosophical background of social protection policies. The study presents the approaches to social protection floors and tries to exhibit the social protection interventions enacted in Nepal. Descriptive and analytical methods have been adopted to assess the theoritical concepts and approaches as well as key policy provisions of the government for the implementation of the policies regarding social protection. The policy philosophies are divided into six categories; protectorism, rationalism, brokerism, pragmatism, trasferalism, and egoism (Bozeman, 1979). The conceptual approaches to social protection can be divided into two broad categories; i.e. Social Policy Approach (SPA) and Developmental Approach (DA). Social protection supporters can also be classified into two groups; instrumentalist and activist approach based on their justification to endorse the policies. Every social protection policies are co-related to social, economic, and developmental policies; which are strongly driven by political ideologies and policies. These are also more interrelated to poverty, vulnerability and public purse as well. Social protection policies are also intervened as social justice and inclusion; especially in developing countries as a postmodern governance system.

Keywords: *protecterism, transferalism, social policy approach, social risk management, social assistance, social insurance.*

Introduction

There should be some philosophical bases for a policy adopted by a nation. Before the discussion on the policy philosophy of social protection, the formulation of public policy philosophies should be known. Social protection is taken as a tool for social justice and social inclusion. In developing countries; it is accepted mostly as a political agenda rather than economic and social vulnerability. But in developed countries; it is adopted as a compulsory economic and social policy; whereas it is taken as a security-based on insurance. Social protection floors are taken as an indicator of the welfare state and as well as the tools of the governance system. There are no countries without any social protection programmes in the present world. Social protection deals with not only the absolute deprivation and vulnerabilities of the poor people but also the need of the currently non-poor for security in the face of shocks and life-cycle events (Norton, A. 2001).

The social protection system is generally divided into two main financing streams; (a) Social Insurance, which is considered as contribution-based, and (b) Social Assistance, which is known as non-contribution-based. The contribution-based social insurance floors are conditional and financially managed by the regular contribution of employers and employees, where the government plays the role of trustee. On the other hand, the social assistance programmes are unconditional, which are financed through the government's annual budget,

and no need to contribute by employers and employees, whereas government plays the role of guardianship or donor.

The social protection floors are mostly based on the life cycle of a human being i.e. on the stages of (i) pregnancy and early childhood, (ii) school-age youth, (iii) adolescents, (iv) working-age, and (v) old age. Including these five stages of the life cycle, social protection floors are managed for persons with disabilities, or the persons suffered from any kind of shocks such as disasters, pandemic, diseases, or other vulnerabilities. International Labour Organization (ILO) has grouped social security floors into nine minimum standards as Maternity Benefit, Medical Care, Sickness Benefit, Employment Injury Benefit, Unemployment Benefit, Family Benefit, Invalidity Benefit, Survivors' Benefit and Old-age Benefit (ILO, 1952). Considering the above five stages and nine minimum standards, a country formulates its national policies and programmes on social protection as per the socio-economic and political agenda.

Nepal has made the target to cover 80 per cent of the total population by all kinds of social protection floors with 15 per cent of the total national budget by 2030 (NPC, 2018). According to the fifteenth plan, 11.7 per cent of the national budget (2018/19) was allocated for social protection covering 17 per cent of the total population. At the end of this plan, it has been aimed to cover 60 per cent of the total population with the allocation of 13.7 per cent of the national budget for this field (NPC, 2020). Many constitutional, legal, and institutional provisions have been made to achieve the national and international commitments and targets in the sector of social protection.

Statement of the Problem

There should be one or more philosophical understandings of any policy before its adaptation and enactment. The modern social protection system is the result of the historical development of socio-economic and political transformation. Building a full, sustainable, and productive social protection system is taken as a long-term national strategy as per the fifteenth plan. The right-based and people-centric governance system can be influenced by reform in the globe. There are many political and socio-economic inherent reasons for adaptations of social protection floors. After the senior citizen allowances program was enacted in 1995 as cash transfer, social protection has been taken as a government's regular course of action in Nepal. However, the interim constitution of Nepal, 2006, and the constitution of Nepal both have increased the constitutional provision widely on social protection policies and programmes.
The social protection programmes are not only in fragmented form but also weak in the perspective of financial self-sustainability as well. Social protection programmes are positively correlated with economic prosperity. Since Nepal has been adopting social protection programmes for more than 25 years, it is still yet to bring all vulnerable people into the safety net and make this programme as self-sustaining system. The evaluation of policy philosophies and approaches to social protection has been seen as a subject to be studied. Behind the fact that social assistance and care programmes depending on the public purse of government and social insurance programmes depending on the employment opportunity in the country.

Literature Review

Many studies have been conducted in the field of social protection all over the world, which are available in printed and digital forms as well. To complete this article, the book 'Public Management and Policy Analysis' of Barry Bozeman (Bozeman, B. 1979) is taken as

one of the basic resource for policy philosophies. To elucidate the approaches of social protection, some specific publications and websites relating to international organizations like the UN, UNDP, ILO, World Bank (WB), International Social Security Association (ISSA) are studied. The legal and policy provisions enacted Nepal i.e. constitution, acts, regulations, procedures, periodic plans, budgets, reports, Sustainable Development Goals (SDGs) documents are the main resources of this study. To explore the conceptual and practical rationality of the field of study, some literature including research papers, articles, and books are reviewed; and related websites are visited.

Objectives and methodology of the study

The main objective of this study is to elucidate the philosophy and approaches of social protection interventions in Nepal. To achieve these objectives, this study concentrates to examine the policy philosophy of social protection, to identify the approaches of social protection floors and to list out the main social protection programmes implemented in Nepal.

This article is prepared based on descriptive and analytical methods. A qualitative approach has been used while figuring out the policy philosophy of social protection. The study is started with a review of the philosophical literature on social protection policy main policies enacted in the field of social protection in Nepal and other best policies applied in the international arena. The secondary resources and data are used in the analysis and explanation.

Policy Philosophy of Social Protection

A policy philosophy is a set of values about the purposes of government or the most desirable means of achieving objectives (Bozeman, 1979). Bozeman has discussed six policy philosophies as protectorism, rationalism, brokerism, pragmatism, transferalism, and egoism. According to these six policy philosophies, we can found the social protections programmes are adopted in the governance system. An old-age insurance scheme was introduced first in Germany as a social security programme in the 1840s and many countries adopted this policy to protect the socio-economic vulnerability of old-age people. Nepal has introduced this programme since 1995, which is based on cash transfer. Such kind of social protection can be explained as protectorism, which aims to protect the people economically and socially. But, sometimes protectorism are overlapped with egoism, which is guided by political thoughts of political parties. For an example of egoism, social protection in Nepal, the successor governments have widened the beneficiaries' clusters of social allowances (i.e. old-age social protection allowances split into three categories as universal senior citizens above 70 years, old-age citizens of Karnali and Dalits of 60 years) and the sum of amount accordingly without not considering the real economic and social assessment.

Another most popular social protection policy philosophy in Nepal is brokerism, which is enacted for the workers and labourers of the private sector. Such kind of philosophy coins the labour laws and the minimum rate of wages per day or month. This kind of policies is formulated based on tripartite negotiation between the employees, employers and the government. The social security of employees involved in private sectors is provisioned under this kind of policies. The policy philosophy of rationalism is rooted in a faith in main's reason and the assumption that problems of governance are amenable to reasonable solution through scientific analysis, logic, and systematic inquiry (Bozeman 1979). Rationalism is also an approach to decision or policymaking. In the field of social protection, the rationalist emphasis to provide social security for socially and economically vulnerable people, who needs

protection in real sense. In another part, the economic purse of government, and contribution of the potential beneficiaries should be considered to formulate social protection policy. For theoretical and philosophical background almost social protection policies are formulated according to rationalist view. The constitution of Nepal has proclaimed to ensure social protection/security to the people who are economically and physically weak.

Transferalism is the policy philosophy of the welfare state, taken from the haves and give to the have-nots. While several classical political philosophers contributed to the intellectual lineage of transferalism - Marx, Rousseau, Ricardo—the actual use of policy as a vehicle for reducing economic inequalities was uncommon until after the first quarter of the twentieth century (Bozeman, 1979). To the context of social protection policies in Nepal, social security tax can be considered as the mechanism of transfralism, which is levied one per cent to monthly salary receivers. On the other hand, social protection such as cash and in-kind transfers spent regularly from the purse of the government, is also an example of policy philosophy of transferalism. The last but not least, the policy philosophy is pragmatism, which advocates the practicality and behavioural part of the policy. Bozeman, 1979, states that Pragmatism opposes the bureaucratic structures and standard operating procedures, because of many formalities inherent on it.

Almost the social protection interventions adopted are in and around these all six policy philosophies. Social assistances and cares are mostly founded based on protectarism, trasferalism and pragmatism. But, almost the interventions are interrelated and intertwined in more than two policy philosophies.

Approaches to Social Protection

Although social protection policies have been adopted in countries around the world and part of the agenda of many institutional organisations, there is no common definition of social protection. One reason why countries and organisations differ in their definition of social protection is the conceptual framework each of them adopts, are different. The diverse conceptual frameworks employed have important overlaps, but they often differ in their attention to specific objectives and include distinct types of programmes under the umbrella of social protection. Social protection is historically linked to the protection of formal sector workers and their families from social risks through contributing programme in developed countries. On the other hand, in developing countries, the emergence of large-scale anti-poverty transfers, making social protection a policy framework to address vulnerability and poverty, which is widely adopted after the 1990s especially in developing countries.

Armando Barrientos, 2010, had broadly distinguished two conceptual approaches to social protection. Those two broader approaches are (i) Social Policy Approach (SPA) and (ii) Developmental Approach (DA). According to the World Bank (WB), SPA is mainly based on the experience of developed countries and includes three types of programmes; (a) Social Insurance Programmes; this includes contributory schemes that protect against life-cycle contingencies and work-related hazards, such as maternity, old-age and sickness etc. (b) Social Assistance Programmes; which are usually tax-financed schemes consisting of income transfers and services to address poverty and deprivation. (c) Labour Market Programmes; the third approach, includes passive policies generally provided income maintenance when workers are out of employment i.e. unemployment benefits and active programmes that promote employment and labour productivity i.e. skills development, training and job intermediation. On the other hand, the DA is based on the idea that social protection can

contribute to a country's development, which is understood as being broader than economic growth. It includes multiple dimensions such as income, capabilities or skill, governance and employment. According to DA, social protection can be understood as a 'framework that packages direct assistance to households in poverty with interventions across the different dimensions of development (Barrienton, 2010). It includes policy or public finance approach i.e. microfinance, crop and income diversification, livelihoods support schemes etc.

On the justification of endorsement of the social protection policies can be classified into two groups i.e. (i) Instrumentalist and (ii) Activist. According to the instrumentalist, social protection is an instrument to correct market failures and enable the whole population to participate in economic growth opportunities. Therefore, it is also known as an economic perspective of social protection policies. On the other hand, the instrumentalist approach of social protection is also called as Social Risk Management (SRM), which understands that poverty and vulnerability are a consequence of uninsured risks. Those risks hamper investments and bind resources that need to be used as coping and survival mechanisms. So, SRM frameworks argue that effective risk management can produce the desired social effects, avoiding consumption fluctuations and reducing poverty. This focuses on the prevention, mitigation and management of transitory income shocks. According to the Activist view: poverty, inequality and vulnerability are the results of social injustice and structural inequalities. It is also known as a right-based perspective and focuses on response to address social injustice and inequalities, which should be transformed by social protection policies.

The Activist approach is also called as Transformative Social Protection(TSP). This framework builds on the social risk management theory but understands social protection as a basic right. TSP adopts the SRM's ideas that risks matter and that social protection can be a tool to support economic growth, but also incorporates the notion that vulnerabilities are the result of the social context in which they are embedded. The TSP advocates that social protection policies should tackle the structural causes of vulnerability to have a transformative result. The TSP focuses to accomplish one or more functions or strategies from; (a) protective, (b) preventive, (c) promotive and (d) transformative. The protective strategy is related to the alleviation of poverty and deprivation, which uses cash and in-kind transfers and services as instruments. The preventive strategy aims at avoiding poverty and deprivation through contributory schemes, tri-partite finance, savings club and crop and income diversification. The promotive or promotional strategy or function of social protection refers to the improvement of real incomes and capabilities, which can be attained by several livelihoods enhancing programmes, i.e. microfinance and agricultural input subsidies. The transformative strategy makes efforts to solve social equity and exclusion through legal and regulatory frameworks which protect workers and vulnerable communities at all. Most of the approaches described above are considered in Nepal's social protection programmes. These all types of approaches are embedded into the policy philosophies, which are discussed above.

Social Protection Interventions in Nepal

“Everyone, as a member of society, has the right to social security and is entitled to realization, through national effort and international co-operation and under the organization and resources of each State, of the economic, social and cultural rights indispensable for his dignity and the free development of his personality” (UDHR, 1948). ILO has issued Convention No. 102 for minimum standards on social Security in 1952. There are nine minimum standards such as Medical Care, Sickness Benefit, Unemployment Benefit, Old-age Benefit, Employee Injury Benefit, Family Benefit, Maternity Benefit, Invalidity Benefit, and

Survivors' Benefit. These all are related to life-cycle based social protection/security. The International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights (ICESCR), 1966 also has a special provision for social protection. Article no. 9 of ICESCR has stated as "The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to social security, including social insurance"(UN, 1966).

The present constitution of Nepal is very progressive compared to its predecessor's constitutions in terms of guaranteeing the rights of social protection. The right to free education, employment, free basic health care, food security and sovereignty; and appropriate housing is listed under article No. 31, 33, 35, 36, and, 37 respectively. These are known as noncontribution-based or universal or citizen-based rights and more related to social services. Article-No. 34 of the constitution conferred labour rights, whereas contribution-based social security is listed under article No. 34(2), in which a fair labour practice and social insurance schemes are guaranteed to all workers. The main constitutional provision for social protection is listed under article No. 43, in which the social security right of economically poor, physically disabled, helpless person, helpless single women, children, persons who cannot take care of themselves, and citizen of the endangered community; is guaranteed by law. Despite these, the article No. 38(5), 40(3), 41, and 42(2) are provisioned to reserve the social protection rights of women, Dalit community, senior citizens, and economically poor and endangered citizens.

To implement the above constitutional mandates and to address the need of targeted peoples, the government of Nepal (GON) has enacted many acts, regulations, and procedures including Social Security Act 2018; and Contribution-Based Social Security Act 2018, in a short period. Ministries, Funds, Boards, and Offices under the federal government as well as the provincial and local level offices are involved in the operation of social protection programmes including Social Security Fund (SSF), Ministry of Labour etc.

On the basis of Social Policy Approach (SPA) as categorized by the World Bank, the major remarkable social protection programmes under the above legal and institutional framework in Nepal are as follows:

(a) **Social Assistance Programme:** This is also known as universal or non-contributory social protection programme. On the other hand, it refers mostly the transfer-based social assistances and cares. Therefore it can be classified into two sub-categories as (i) Social Assistances Programmes and (ii) Social Cares. The programmes implemented in Nepal under the Social assistance programmes are: all kinds of social protection allowances, pension and other benefits to government employees, assistances form Foreign Employment Welfare Fund, critical diseases and poor-citizen medical cares, assistance and grant to disaster-affected people, cash-based scholarship programmes, peoples' housing programmes and unemployment allowances. These are cash or in-kind based assistance programmes. The social care programmes are indirectly caring of peoples by the government, which also can be explained as nurturing programmes for Human Capital (HC). Such programmes enacted in Nepal are: Maternity and infant care, Mother-child nutrition, Free medicine distribution, Free healthcare and vaccination, Free Education, Four kinds of benefits provided by EPF i.e. Maternity and Infant care, Healthcare, Accidental benefit, and Funeral grant.

(b) **Social Insurance Programmes:** These kind of programmes are also known as insurance-based, where the employees and employers are subjected to contribute a defined amount regularly. SIPs are mostly adopted and well managed in developed countries rather than developing countries. Such kind of programmes provisioned in

Nepal are: four kinds of social security plans managing by Social Security Fund, Health Insurance Programme, Contribution-based pension for government employees, Life Insurance programmes, Pension and Gratuity Programmes by CIT, Agriculture Insurance programmes etc.

(c) Labour Market Programmes: This kind of programmes are also known as instrumentalist programmes, because the main aim of these kinds of programmes are to correct the deficiencies of labour market by providing minimum livelihood wage (cash or in-kind) and employment to the unemployed people. Therefore, this is based on short period, which tries to generate more employment opportunities for the unemployed people. In Nepal, Prime Minister Employment Program (PMEP) and Work for Food Program (WFFP) are examples of labour market programmes in social protection

From the above explanation, we can conclude that there is not any single policy and programme for a specific person or group in social protection. There are many legal, institutional, and programme provisions in this field. GON has started to implement the Fifteenth periodic plan which also incorporated 25 year's long-term vision with eight national strategies. 'Full, Sustainable, and Productive Social Security and Protection' is one strategy out of eight strategies. The target of the fifteenth plan is to cover 60 per cent of the total population by basic social protection. GON has targeted the indicators of the proportion of the total population covered by appropriate social protection systems is 80 per cent and social protection expenditure is 15 per cent by 2030 for SDGs, the globally accepted and implemented common goals. The targets and indicators are envisioned in government's each developmental agenda incorporating in periodic plans and annual budgets.

The government has mentioned as 'Opportunity of work and employment for citizens, Food security, Safe housing and forever social security and protection' one priority out of five in the 2020/21 fiscal year's federal budget. As same that way, GON has made two major objectives out of four for budget of F.Y.2021/22, stating to protect peoples' life from COVID-19 and insuring the social protection and social justice on behalf of welfare state. After the great depression of 1930, the COVID-19 pandemic is the foremost human crisis in the world. It is severely affecting negatively in health and socio-economic sectors all over the globe, especially in a very dangerous way to the people with vulnerability i.e. poor, unemployed, women, elderly-persons, and low-income earners. The government of Nepal has prepared its national budget of F.Y. 2020/21 and 2021/22 as a strategy paper to respond to the effect and to fight against COVID-19. From this pandemic, thousands of people have lost their jobs and income after the lockdown and making banned in some selected sectors during shocks of the pandemic. The government's revenue is also declining day-by-day and increasing expenses people's life and rescuing the economy against combating the pandemic. It reflects a great substantial challenge to meet social protection and security plans and programmes made provision before. COVID-19 pandemic is pushing every sector downwards and making poverty deeper. To make life, livelihood, and economy normal, the government has made many procedural laws, structures and mobilised resources.

In GON has implemented many policies and legal provisions for social protection programmes in Nepal. There are many issues and challenges to implement these provisions and address the minimum needs of beneficiaries. The policy does not stand-alone and wouldn't mean anything without effective implementation. To make it more fruitful and effective the policies and legal setups, there must be some prerequisites such as integrated policy framework, integration among the policies and programmes, adequate financial and other resources,

programmes to the vulnerable groups, co-operation, and coordination among the national and sub-national organizations including non-government sectors.

Conclusion

Social protection or security is a part of social justice, which is also a global agenda in the governance system. Some country treats social protection as a political agenda and some take as a societal or economic agenda, but no one can leave it. Social security is also adjoined with a human right as well as welfare whether the policy philosophy and approaches are differently defined and adopted. Either country is developed or developing, either those are federal or unitarian, either they are capitalist or socialist; every country has social protection policies and programmes. These all types of programmes are underpinning based on policy philosophies and approaches of social protection. Nepal has envisioned and incorporated many philosophies, policies, approaches and interventions to uplift the livelihood of people under poverty, disability, vulnerability and pandemic as well. Making more institutional provisions for numerous programmes does not make fruitful sense to potential beneficiaries. There may be any kind of hindrances and obstacles to implementing effectively. Therefore, making livelihood easier for vulnerable persons; the challenges should be identified in time and should face positively; which also helps in compliance of national and international law enforcement and committed agenda.

References

Barrientos, A. (2010). *Social protection and poverty*. Poverty Reduction and Policy Regimes Thematic Paper number-42, United Nations Research Institute for Social Development.

Bozeman, B. (1979). *Public management and policy analysis*. New York: St. *Martin's Press.*

GON. (2015). *The Constitution of Nepal.* Kathmandu: Government of Nepal.

GON. (2017). *Contribution Based Social Protection Act, 2017.* Kathmandu: Government of Nepal.

GON. (2018). *Social Protection Act, 2018.* Kathmandu: Government of Nepal.

GON. (2020, 2021). *Budget Speach for Fiscal Year 2020/21 and 2021-22.* Kathmandu: Government of Nepal.

Hickey, S. (2011). The politics of social protection: what do we get from a 'social contract approach?. *Canadian Journal of Development Studies/Revue Canadienne d'études du développement, 32*(4), 426-438.ILO. (1952). *ILO Convention No. 102: Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952.* Geneva: International Labour Convention.

ILO. (1952). *ILO Convention No. 102: Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952.* Geneva: International Labour Convention.

Khanal, D. (2012). *Social Security/Protection In Nepal: Situation Analysis (Series 10).* Kathmandu: International Labour Organization Country Office for Nepal.

Koehler, G. (2014, Year 2, Issue 1, April-September). Social Protection in Nepal: Challenges and Ideas. *Development Advocate Nepal, United Nations Development Programme (UNDP), Lalitpur, Nepal*, pp. 8-13.

Mišič, Luka. (2019). *Theories of Political Philosophy as Guiding Principles in Social Security*. 25. 271-291. 10.4467/25444654SPP.18.017.8827.

Niti, F. (2019). *Policy Landscape of Social Protection in Nepal*. Kathmandu: Niti Foundation.

Norton, A.,. (2001). Social Protection Concepts and Approaches: Implications for Policy and Practice in International Development. *Working Paper 143*, p. 7. London, UK: Overseas Development Institute.

NPC. (2012). *Assessment of Social Security Allowance Program in Nepal.* Singh Durbar, Kathmandu, Nepal: National Planning Commission, Government of Nepal.

NPC. (2020). *Fifteenth Plan(2019/20-2023/24).* Kathmandu: National Public Commission, Government of Nepal.

OAGN. (2020). Status of Social Security Programmes. *Karyamulak Tatha Bishesh Lekhaparikshan Pratibedan, 2077* , pp. 135-170.

UN(GA). (1966). International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights. In G. United Nations (Ed.), *Adopted and opened for signature, ratification, and accession by General Assembly, 1966.* United Nations, General Assembly.

World Bank (2001). *Social Protection Sector Strategy: from Safety Net to Springboard*. Washington DC, The World Bank: 91

SDG audits in the Nepalese Context: Some Factors to be Considered

Satya N. Thapa,
Director

Abstract

Whether developed or developing, all nations are oriented to achieve Sustainable Development Goals (SDGs) by 2030. For this purpose, Supreme Audit Institutions have initiated to audit on SDGs. Firstly, they have done on the Government preparedness for the implementation of SDGs. Now, all of them have been shifted to focus on the implementation of the SDGs. But there is no single audit model, methodology, or approach to conducting audits on SDGs. As SDG audits need to incorporate the values of the 2030 agenda, it requires shifting from the traditional audits approach. For this, some major factors to be required to consider while auditing SDGs matters. They are: firstly, identifying subject matters and audit scope in terms of SDG hierarchy of goals and targets, secondly setting audit objectives and questions in aligned with the 2030 agenda, thirdly using proper audit lenses on SDG audits; fourthly analyzing coherence of stakeholder's actions, fifthly changing mindset to take it as a core agenda, and lastly enhancing the capacity of institutional mechanism and of an individual. This article is to revolves around those factors to be considered for the SDG audits.

1. Context

One-third of time has elapsed after the adoption of the 2030 agenda for SDGs by the UN Member States. Nepal is one of the signatories as a member of the United Nations for the SDGs' 2030 agenda. After MDGs, all United Nations members are committed to achieving highly ambitious SDGs with social, economic, and environmental dimensions. Nepal has set 479 indicators to measure 159 targets (excluding ten indicators for goal 14) to achieve 16 SDGs (except Goal 14).



Many actors are involved in SDG evaluation. As per mandate and peoples' expectations, SAIs have also evaluated SDGs implementation through audits of SDG implementation. But there is no single audit model or roadmap to carry out the SDG audits. It requires depth knowledge and high-grade skills to conduct effective SDG audits. As UNDESA, 2019, it is mentioned that the SAI community aims to define proper methodologies and to provide guidance to SAIs on how to conduct SDG audits. SAI Nepal has also initiated to conduct audits of the implementation of SDG-related goals and targets. In the Nepalese context, some factors of challenges are to be considered while progressing to SDG audits.

2. Issues and challenges of SDG audits

A performance audit of SDG implementation is mainly adopted. However, its length and breadth are wider than conventional audits. Firstly, challenges to be faced in identifying subject matters and their scope due to SDGs are made of 17 ambitious goals and several targets in each goal. What level of the SDG hierarchy and coverage should SDG audits focus on, and what objectives and questions are to be set to align with the 2030 agenda.

Further, it requires a whole-of-government evaluation approach rather than focusing on individual programs or entities. Since SDG goals and targets are cross-cutting and sector-wide themes, it requires adopting new audit lenses than conventional lenses. It has to go further for 3Es (Equity, Excellence, and Ecology) in addition to 3Es (Economy, Efficiency, and Effectiveness). But an aggregation problem for evaluating SDGs implementation has to be faced.

In Nepal's context, three-tier governments and all other non-governmental sectors are to be joined hands to implement SDGs. So, there should be vertical and horizontal policy and institutional coherence in implementing SDGs. Therefore, assessing policy and institutional coherence as part of auditing SDG implementation is an essential issue that SDG audits have to address.

Still, there is a feeling that audit is related to financial audits. In this decade of action for SDGs, auditors' mindset needs to be shifted for SDG audits. Ownership for SDG audit-related matters is to be embedded. SDG audits require sufficient resources, a lot of toils, sincere efforts, proper skills, and perseverance. Lack of ownership is the crux of the problem for SDG audits, and lastly, enhancing the capacity of institutional mechanisms and individuals.

Likewise, human endeavors are the prime tool to reach goals. For this, required knowledge and skills in implementors are an essential part of the implementation of SDGs. But the challenge is how to evaluate those stand-alone, cross-cutting, and complex issues of the goals by the auditors. Auditors need target-specific guidance and mechanisms to address the audit questions adequately.

Moreover, the COVID-19 pandemic has impacted heavily on the economic and social front. So, action in time and spending wisely are the tenets for implanting SDGs. In this context, SAI, as an independent oversight body, can play a catalyst role in contributing to SDGs by reporting gaps in actions. The UN has passed resolution no. A/RES/70/1 incorporates Supreme Audit Institution (SAI) to conduct the SDG audit to monitor and evaluate this global agenda. Hence, SAI Nepal can contribute significantly by evaluating SDGs action by its audit. However, it has many challenges, and issues related to SDGs audits to be addressed first to make them visible in the public arena.

3. Towards audits of SDG implementation

Shortly after the adoption of the 2030 Agenda for Sustainable Development in 2015 (United Nations, 2015),supreme audit institutions worldwide began to audit the preparedness of governments to implementthe SDGs. This was strongly encouraged by the International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), which included SAIs' contribution to the follow-up and review of the SDGs as a cross-cutting priority in its strategic plan for 2017-2022. In 2016, the INTOSAI Development Initiative (IDI), the capacity building arm of

INTOSAI, launched a worldwide capacity development program on "Auditing SDGs" to support SAIs to conduct performance audits of government preparedness to implement the SDGs according to the international standards of SAIs (ISSAI). As of 2019, more than 70 SAIs have conducted audits under this program. Insights from the program are provided in a dedicated publication issued by IDI in July 2019 (IDI, 2019). Other initiatives from the SAI community have also supported SDG-related work by SAIs in various parts of the world (see Guillán Montero and Le Blanc, 2019).

Audits of SDG implementation will obviously use diverse tools and focus on different dimensions of goals and targets from economic, social, and environmental points of view. It has to recognize the principles of the 2030 agenda and intend to evaluate the translation of those principles in the policies, programs, and budgets that help implement SDGs. A definition, as follows, that is selected for IDI's SDG audit model (IDI, 2020), which was elaborated in July 2019 in an expert group meeting organized by the United Nations Division for Public Institutions and Digital Government of UNDESA (UNDESA, 2019a).

Audit of SDG implementation: Audit of implementation of the set of policies that contribute to the achievement of a nationally agreed target linked with one or more SDG targets.

The audit of SDG implementation needs to conclude on:

- *progress made towards the achievement of the nationally agreed target;*
- *how likely the target is to be achieved based on current trends;*
- *the adequacy of the national target in comparison with the corresponding SDG target(s).*

An audit of SDG implementation needs to be conducted considering a whole-of-government approach.

The audit of SDG implementation needs to conclude on the extent of coherence and integration in the implementation of policies.

To the extent possible, the audit of SDG implementation could include objectives and questions that allow concluding on:

- *leave no one behind;*
- *multi-stakeholder engagement.*

Source: IDI (2020).

The above definition considers two principles: leaving no one behind and stakeholder engagement. Likewise, it advocates for a whole-of-government approach and the consideration of policy coherence. An audit on SDG implementation requires analysing the extent of coherence and integration in the implementation of policies. An audit requires an integrated approach for conducting SDG audits by including relevant principles such as inclusiveness, equity, sustainability, risk management, and fairness. As GoN (Government of Nepal) is moving ahead to implement SDGs, it requires enormous resources, coordinated efforts, and a system to achieve them.

As to ISSAI 12, 'the value and benefits of SAIs,' the fundamental expectation of SAIs is to make a difference in citizens' lives. Since achieving SDGs is the government's motto, SAI Nepal should contribute by its audits to enhance accountability, transparency, and good governance. SDG implementation's audit should be result-oriented and linked with nationally agreed SDG targets by focusing on audited subject matters to results. However, outcomes and impacts are often difficult to audit, and impacts may change as a cause of several factors. In this regard, SAI needs to adopt a proper approach and methodological solutions.



4. Some factors are to be considered in SDGs Audits

4.1 Institutionalizing the SDG audits

SDG audits should be more integrated because they should focus on using a dynamic audit lens from the traditional ones. Low enthusiasm on SDG audits among the high, and mid-level management is another institutional challenge. To institutionalize the audit agenda, setting up of proper mechanism, aligning audit plans towards it, effective monitoring mechanism, and motivational steps are required to build it in the system.

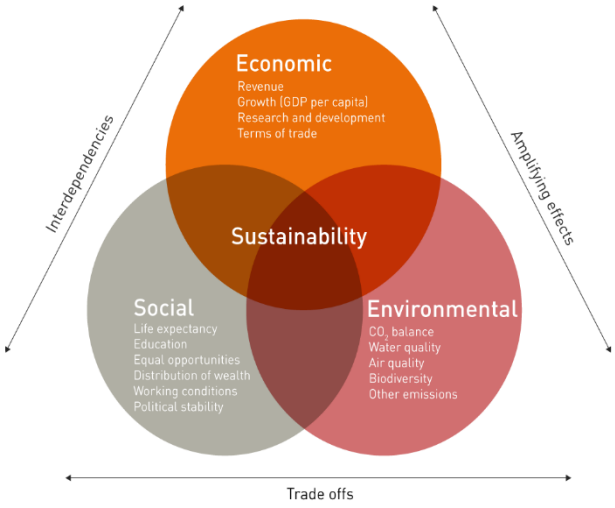
As per the strategic plan of OAGN, the 2017 audit universe of 4589 entities in 2014 scaled up to 5526 entities in 2020 to be audited other than including other special audits such as performance audits and various thematic audits. As mandated by the Audit Act 2019, mostly financial and compliance audits are carried out subject to available financial, technical, and human resources. SDG audits require extra efforts, resources, capacity, and ample time to go for them. In this context, available resources, including time, pose significant hurdles in executing SDG audits. However, SAI Nepal has been doing its best to evaluate performance on SDG by the Governments. It has also been actively participating in the SDG audits matters organized by INTOSAI, ASOSAI, and other institutions. However, it needs to institutionalize the agenda of SDG audits in the institution vertically and horizontally. Special arrangements are to be set up, and principles of the 2030 agenda have to be imbibed into the auditing system. It requires a high level of commitment, competency, resources to conduct the multi-dimensional aspects of SDG audits. For this, the institutional arrangement is needed to carry on the SDG audits

4.2 Identifying subject matters and scopes

The prime challenge for an SDG audit is to identify subject matters based on contextual priority. After this, the topic of audit should be understood. And audits' scope, objectives, questions, and criteria are to be defined accordingly. In the context of SDGs, goals and targets are influenced by many policies, programs, and interventions. It makes it difficult to identify causal

relationships between policies, programs, inputs, processes, outputs, and outcomes. A conceptual map on a socio-economic-environmental aspect is to be generated to take a systematic approach to understand the subject matters and the audit topics. Specific subject matters considering a whole-of-government approach are to be determined. Root causes of the gaps are properly analysed. It requires more time and resources. After getting a clear picture on the conceptual map, auditors need to determine the focus of the audits. Auditors should understand the boundaries of the system that affect to implementation SDGs. For this, risk assessment methodologies will be a help focus on the key critical risks. It provides the link between the conceptual map and the audit objectives, and its scope.

Nepal has set 479 indicators to measure 169 targets for the 17 goals. These goals are based on three dimensions of economic, social, and environmental, including governance. The goals can be grouped into five clusters as per the SDGs status and roadmap. The first cluster of the 'basic mark of civilization' relates to four goals [1, 2, 6, 7]: ending poverty and hunger and providing water, sanitation, and energy for all citizens. Goals 3 and 4 come under the 'exercise of human capabilities' cluster that deals with healthy lives, quality education, and lifelong learning. Likewise, goals 5, 10, and 16 in the 'higher human aspiration' cluster deal with achieving gender equality, reducing inequality, and securing peace, access to justice, and just institutions. The fourth cluster is 'means for sustained progress' that deal with goals 8, 9, 11, and 12 related to economic growth, jobs, resilient infrastructure, industrialization, settlements, and sustainability of consumption and production. The fifth cluster of 'future prosperity' relates to 13, 14, and 15 that deal with global commons' protection.



The first three clusters of goals are primarily national in scope, and the latter have regional and global dimensions. All audits may relate to any of the SDGs. However, conducting SDG audits requires the SDG lens, goal-centric, i.e., cluster-wise, subject-matters should be identified and prioritized. All these goals and dimensions are inter-connected, and it needs to be traded off. Since audit of the implementation of the set of policies that contribute to achieving a national target linked with one or more SDG targets, priority-wise audit matters are to be determined.

Following determining subject matters, analytical and assessment tools on particular subject matters can be used to design the audit matrix. It requires a higher level of capacity within an SAI. Further, desk review of relevant literature and interviews, discussions, and consultations with government agencies, civil society, academia, subject-matter experts, and stakeholders

can be beneficial to prioritize the subject matters, grasp the audit topics, and set audit questions effectively.

4.3 Integrating the SDG targets in an audit plan

The SDGs are mainly based on 17 goals and 169 targets globally, with each goal comprising on average ten targets. Nepal has set 479 indicators to measure 159 targets (excluding ten indicators for goal 14) to achieve 16 SDGs (except Goal 14).

At the same time, all the goals cover extensive policy areas and the policy areas associated with SDG targets. Some targets are pretty specific and measurable, and others are interrelated and complex to measure. So, the level of complexity of SDG targets is more auditable from policy analysis than that of whole goals.Studies also show that any two goals may be linked through many different causal linkages (Vladimirova and Le Blanc, 2016). That is why policy and process evaluation about the goals and targets should be scrutinized. It supports providing policy and process-relevant recommendations to specific entities.

SDG audit matters have been included in the annual audit plan of SAI Nepal since 2019, but it was not adequately aligned with the bottom level of audit plans. The main question appears what and how to further SDG audits. So evaluating the public policies at the level of goals is impractical and complex because of hard to decode the effects of many causal linkages. An audit should be focused on the level of individual SDG targets, especially national targets, to manage this dilemma. It helps analyze interlinkages with other targets on SDGs more sensibly.

4.4 Instrumenting whole-of-Government approach

SDG goals are interconnected, and achieving SDG targets requires multi-efforts of various ministries and entities, levels of government, and sectors. It indicates that an audit needs to be focused on all interlinkages aspects and assess performance at the whole-of-government level rather than an individual entity or program level. It requires addressing the target-based problem and challenges rather than any single entity or program.

A whole-of-government approach in audits supports finding the root causes of gaps in governmental interventions in implementing SDG-related programs. This approach is required to be embedded in the audit practice. However, it creates additional methodological challenges compared to program or entity-based audits while auditing societal level objectives. In this regard, mainly the "aggregation challenge" is to be faced, such as how to aggregate information on the economy, efficiency, and effectiveness of individual programs into a target level. Effectiveness becomes complex to analyze in audits. Sometimes some programs may be seen as effective, but it could fail to satisfy the core objectives of the intervention.



Auditing SDGs requires concerted efforts, coordination, and keeping the "no one left behind" equity lens in audits. Auditors need to evaluate complex governance issues effectively, assess

socio-economic and ecology dimensions, and consider the interlinkages between sectors, institutions, policies, people's engagement, and data systems. Its' approach should be focused on the tenets of 5 P (People, planet, prosperity, peace, and partnership).

4.5 Investing in enhancing capacity

SDG audit should be conducted regarding 6Es; the economy, efficiency, effectiveness, equity, excellence, and ecology aspects. It is beyond the traditional ways of audits. Auditors require competency in performance audits. It demands multi-disciplinary people in audits with economics, social science, IT, and environmental exposure. They can consider economy, efficiency, and effectiveness (3Es) and another 3Es approach regarding equity, excellence, and ecology for SDG audit. It requires multi-disciplinary experts to carry out SDG audits, whereas its human resources are basically from the finance and accounting background. Lack of multi-disciplinary human resources is one of the significant constraints in forwarding SDG audits. However, it can be managed by hiring subject matter experts. Goal and target-specific audit guides and manual and trained human resources are the fundamental requirements to conduct effective audits on SDG matters. For this, sufficient resources and programs are to be launched to enhance institutional and individual capacity.

A dedicated budget for conducting SDG audits can require research, hiring subject-matter experts, and organizing programs to consult with stakeholders. Similarly, physical infrastructure such as working space and IT apparatus for research are other factors to be considered. Primarily, the staff perceives SDG audit as extra work in addition to the statutory audits. Motivational (monetary or non-monetary incentives) arrangements can be useful in motivating SDG audits. Since SDG audits require a depth study, analytical skills, interpersonal skills, dedicated work, and ample time, resources should be injected for human resources to get them trained and make them motivated and well-equipped to carry out the audits. For this, detailed and cross-cutting issues-based audit guides and manuals are required. IT tools are needed to analyze big data, and data mining tools can help get to the audit conclusion.

4.6 Coherence of policies

Policy, whether it is SDG aligned or not, needs to be analyzed. Various policies, programs, procedures, and institutional mechanisms impact the output and outcomes at the level of SDG target. SDG audits assess how they have interacted, coordinated, and aligned with SDGs that contribute to achieving the desired results. UNDESA'S World Public Sector Report 2018 considers three dimensions of policy integration. They are horizontal integration, vertical integration, and engagement with stakeholders. These could be the audit criteria to assess policy integration in audits of SDG implementation.

Nepal's subnational governments have yet to localize and internalize the 2030 agenda and goals into their plans, programs, and mechanisms to the hilt. They are the main actors to carry ahead many implementing initiatives towards SDGs. The constitution of Nepal empowers subnational governments to manage matters on agriculture, education, health, clean water and sanitation, gender equality, forest, land reform, cooperative, local-level economic, and socio

development. In this context, analyzing policy integration and coherence at the level of subnational governments is still valid for SDG audits. Many SAIs develop many frameworks. It can be used. For example, the US GAO has developed a framework to analyze the existence of fragmentation, duplication, and overlaps in public policies. It has been further polished by SAI Brazil, which added the category of omissions or gaps.

Likewise, SDGs audits phenomena require coherence in audit policy in the SAI Nepal at a horizontal and vertical level. It is needed to build a team spirit, break down silos, integrate multi-disciplinary audit teams, and incorporate SDG-based 15th periodic plan and national SDG targets in the audit plan to evaluate SDG implementation effectively.

4.7 Collaboration with stakeholders

Collaboration between SAIs and external stakeholders is a long-standing challenge for SAIs (UNDESA 2013; Guillan Montero 2012, 2013). SAI Nepal is also not far from this phenomenon. SAI Nepal has faced challenges in receiving cooperation and timely response from the auditees (OAGN's Annual Report). SDG audits demand broader stakeholder engagement throughout the audit cycle to identify the crux of the cause of gaps and opportunities for better implementation.

Stakeholder mapping should be conducted to identify their interest and the level of influence they make in implementing SDGs. Stakeholder mapping should consider the interlinkages between SDGs as a starting point to identify the stakeholders that can support integrated policies concerning specific issues and understand their interests (United Nations, 2018). Multiple tools available for stakeholder mapping and analysis, such as RECI analysis, stakeholder matrixes, etc., can be used in planning and conducting SDG audits. In addition, stakeholder engagement can be considered as a cross-cutting dimension to be analyzed in the audit objectives throughthe pertinent audit questions.

When relevant for the audit's subject matter, the audit's scoping and the definition of the audit objectives and related audit questions/sub-questions can incorporate a specific focus on stakeholder engagement. Stakeholder engagement could be considered a cross-cutting dimension to be analyzed in all audit objectives by including relevant audit questions.
Further, collaboration among SAIs, such as through cooperative audits, was cited as an opportunity for capacity-building and knowledge-sharing to enhance audit impact as studied by IDI. Due to the Covid-19 pandemic, collaboration on SDG audits has been affected. SAI Nepal should make a strategy to collaborate with other SAIs, governmental and non-governmental agencies, development partners, civic society, private sectors for conducting SDG audits.

5. Conclusion

SDG audits can draw the attention of the governments and stakeholders to take necessary steps to address gaps in government interventions. By using whole-of-government approaches, limitations and gaps in policies, programs, procedures, mechanisms, and resources can be grasped. SDG Audits require to shift their focus to result from the process. Such audits encounter a range of methodological and practical challenges that need to be addressed. SDG

audits are required to be embedded in the institution. The subject matter of the audits, its objectives, and scope should be identified and defined with a whole-of-government approach. SDG targets should be analyzed and incorporated in an audit plan to conduct audits rather than assessing goals. Stakeholder mapping and engaging with them is another factor to be considered in conducting SDG audits.

Similarly, analyzing policy coherence in government, especially subnational governments, and coherence SDG audit policy into the institution itself are crucial to the furtherance of SDG audits. Institutional arrangements should be set up to integrate SDGs into an auditing ecosystem. Resources should be appropriated to develop and use SDG-related audit guides, manuals, and IT tools. Adequate training and incentives are to be employed to enhance capacity and motivate personnel towards SDG audits. These methodological and practical issues have to be addressed to make SDG audits efficient and effective. In a nutshell, SDG tenets are to be internalized into the audit ecosystem. SDG audits will be effective if the factors covered in this article are considered and practiced seriously.

References

1. Audit Act, 2019
2. The National Review of SDGs- 2020, NPC
3. SDGs: Status and Roadmap: 2016-2030, NPC
4. Strategic Plan of OAGN: 2013-2015 & 2016-2020
5. Annual report of the Auditor General of Nepal
6. UNDESA working paper No. 157 "The role of external audits in enhancing transparency and accountability for the SDGs, January 2019
7. UNDESA working paper No. 166 "Some considerations on external audits of SDG implementation" May 2020
8. IDI ISAM: IDI's SDGs Audit Model

Fiscal Federalism in Nepal; Issues and way forward

Rashmita Simkhada
Audit Officer

Introduction

Unlike unitary governmental system, the authorities and responsibilities of different tiers of government are constitutionally distributed as exclusive and concurrent power in federal system. The system seeks to divide the power structure in planned manner as stipulated in the constitution. After the sixty years of political struggles Nepal has been declared as federal democratic Republic after promulgation of the constitution of Nepal on September 20, 2015. The main objective to constitutionally restructuring the country from unitary to federal system is to achieve the substantial equity on socio economic livelihood of the people. Federalism has different dimensions; political federalism, administrative federalism and fiscal federalism.
Fiscal federalism is the financial and functional relationships between central and other governmental units in federal governmental system. It deals with constitutional and legal distribution of fiscal authorities to federal units. The term fiscal federalism was first introduced by the German-born American economist Richard Musgrave in 1959. Fiscal federalism is about the division of governmental functions and financial relations among levels of government (Musgrave, 1959). It concerns with the division of revenue rights, expenditure responsibilities, intergovernmental fiscal transfer and borrowings.

Pillars of the Fiscal Federalism

Fiscal federalism is the important discipline of the public finance, which regulates fiscal transfer on structured manner and rule based, it emphasizes equitable distribution of funds to peripheral governmental units. There are four pillars of fiscal federalism as shown in the figure.

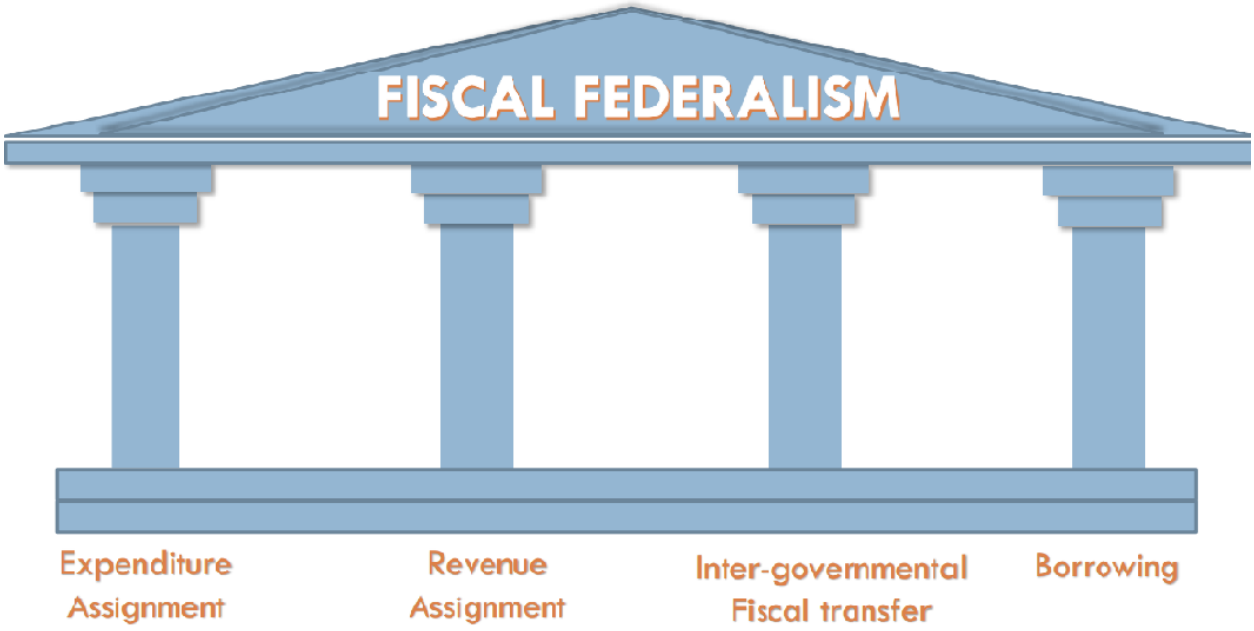


Figure 1: Pillars of fiscal decentralization (Martinez-Vazquez, 2001)

Expenditure Assignment

The Constitution of Nepal has assigned exclusive and concurrent responsibilities and authorities to provincial and local governments. The expenditure assignment shall assign on the basis of subsidiary and competency, economy of scale, cost of production, equity and inclusiveness, and macroeconomic stability. As provisioned in the Constitution of Nepal (article 57 schedule 6-9), the roles of the central government are national defense, central police and national intelligence, central planning, foreign affairs, international treaties, telecommunications, federal civil service, water and natural resources, electricity transmission lines, central universities and its standard and regulations, health policies and health services, international trade, civil aviation, national highways, citizenship and passport and visa, central statistics, intellectual property, criminal and civil laws etc. The roles of the provincial government are provincial police, provincial civil service, state statistics, intra-state trade, state highways, state universities, health services, state level electricity and irrigation, use of forest and water and environment within a state, agriculture and livestock development, industrialization and business in the province etc. And the role of the local government are local police, cooperatives, management of local services, local statistics and records, basic and secondary education, basic health and sanitation, local market management, local roads and rural roads, management of senior citizens and person with disabilities records, small hydropower projects etc. The fiscal arrangements should be done on the basis of the expenditure assignments.

Revenue Assignment

Decentralizing revenue generation, collection and decision authority is the most crucial aspect of fiscal federalism, which makes the provincial and local governments more competent and responsible. Collection and administration of VAT, Customs duty, corporate income tax (CIT), and personal income tax (PIT) are the exclusive rights of the federal government. Likewise, Entertainment tax, advertisement tax, vehicle tax, house and land registration fees, are the concurrent right of provincial and local government. The detail of revenue rights assigned by the fiscal arrangements acts are presented below.

Central government	**Provincial Government**	**Local government**
Tax Revenue Sources		
VAT	Vehicle Tax	Vehicle Tax
Customs Duty	Advisement Tax	Advertisement Tax
Excise Duty	Entertainment Tax	Entertainment Tax
Corporate Income Tax	Agricultural Income Tax	Property Tax
Personal Income Tax		House Rental Tax
Remuneration Tax		Business Tax
		Local revenue/ land tax
		Local natural resource tax (gravel stone, lime stone, clay etc.)
		Local tax on wool, medicinal herbs, salvaged item (Kaabadi)
Non Tax Revenue Sources		
Tourism Fees	Tourism Fees	Tourism Fees
Visa Fees	House and land registration fees	House and land registration fees
Passport Fees	Services charges	Services charges

Services charges	Fine and penalties	Fine and penalties
Fine and penalties		

Source: Inter-governmental fiscal arrangements acts, 2017

Inter-governmental fiscal arrangements acts, 2017, has provisioned both concurrent and exclusive tax rights for provincial and local government. Motor vehicle tax, house and land registration fee, advertisement tax, and entertainment tax are taxes with the concurrent right of provisional and local government. Determination of tax rate, administrative rights and shared ratios of the above taxes can be clear by the following table.

Name of tax	Rate Determined by	Collected by	Shared Ratio	
			Province	Local level
Motor Vehicle Tax	Province	Province	60%	40%
House and Land Registration Fees	Province	Local level	40%	60%
Advertisement Tax	Province	Local Level	40%	60%
Entertainment Tax	Province	Local level	40%	60%

Inter-governmental fiscal arrangements acts, 2017, section 6 has provisioned the federal allocative funds in which amount of value added tax and excise duty collected from domestic product are deposited. Out of the amount credited to the federal allocative fund 70% of the funds shall be distributed to federal government, 15% to provincial and 15% to local government. Similarly, section 7 states the royalty amount is shared in proportion of 50% to federal government, 25% to provincial and 25% to local government (see the following figure).Royalty sharing and alter the proportion of the taxes can be reviewed on every five years based on the recommendation of National Natural Resource and Finance Commission.

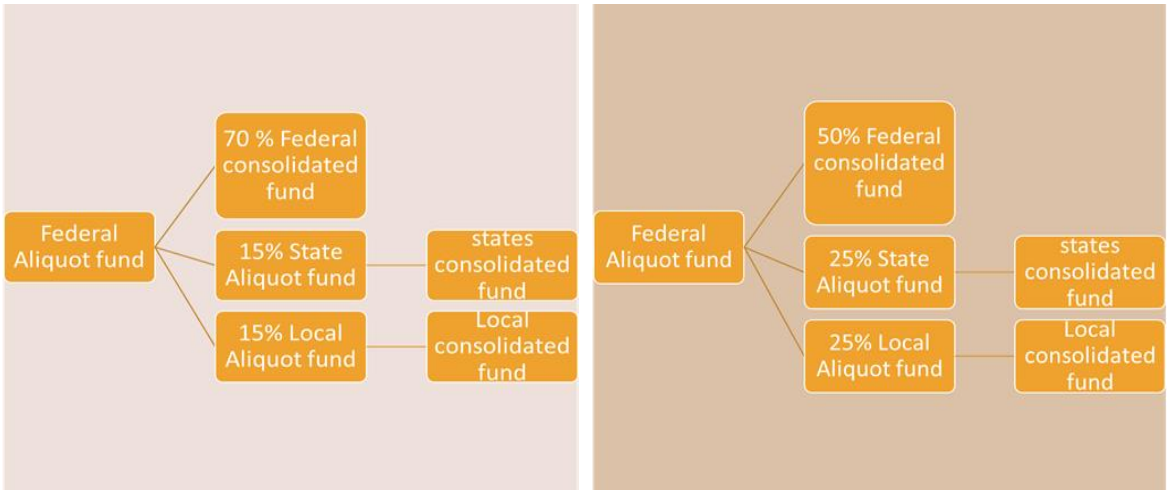


Figure2, Source: Intergovernmental Fiscal Arrangement Act, 2017

Intergovernmental Fiscal Transfer

Generally, a large volume of the tax and revenue is levied and collected by the central government, however, the provincial and local government have equal rights to get and mobilize the revenue. To ensure the equal rights on financial resources, the central government allocates the collected revenue to the subnational governmental units on the basis of expenditure requirements and revenue generation capacity. Similarly, each local government has different financial capacity and a large disparity occurs on revenue generation and utilization among the local governments. To fulfill the gap, a minimum grants and on top of that a formula grants is provided for the local governments.

Article 60 of the constitution of Nepal (Article 60) has stipulated four types of grants; equalization grants, conditional grants, special grants and complementary grants for provincial and local governments. Each of the grants are allocated under the indicators recommended by grant the National Natural Resources and Fiscal Commission (NNRFC). First, the fiscal equalization is the minimum grants, provided to attain intergovernmental fiscal balance and equitable distribution of the financial resources. It is distributed on the basis of expenditure need and revenue collection capacity of the province and local government. Second, the conditional grant is a centrally controlled grant having special programs and conditions set by the federal government, however the conditions of distribution are recommended by the NNRFC. Third, the complementary grant is allocated for special infrastructure projects. It is a kind of mutual fund provided by the federal government to the state and local government to develop a specific infrastructure project. Finally, the special grant is the grant which is to maintain balanced regional development and special purpose such as inclusion, special education, and health issues.

The NNRFC has developed separate indicators for province and local levels regarding fiscal equalization grant (see table below). Providing fiscal equalization grant to the province, the cost of development and public service delivery is the most weighted indicator, while gap between expenditure requirement and revenue generation capacity is the major indicator for local level. The indicators have been developed on the basis of various socio-economic sub-indicators, thus are very near to minimize the financial disparity among the governments.

Indicators for Fiscal Equalization Grand	
Indicators	**Weight**
Human Development Index	10%
Indicators of social and economic discrimination	10%
Status of Infrastructure Development	10%
Current Status of Revenue	5%
Need of expenditure	70%
Total	100%

Source: NNRFC, 2019

Borrowing

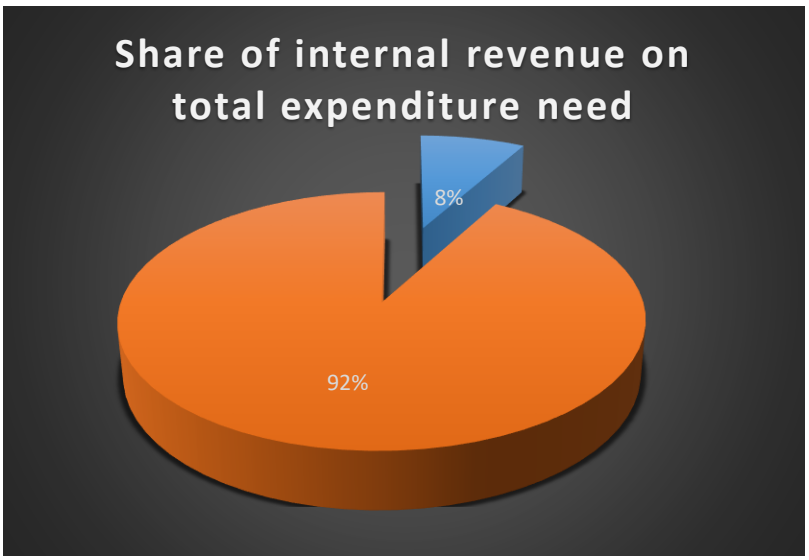
Borrowing is another wing of the fiscal federalism that is significant for capital formation and achieving the development need. According to the Constitution of Nepal, federal, province and local government shall borrow the loan under the recommendations of NNRFC. To regulate these provisions, Inter-governmental fiscal arrangements act, 2017 section 14 has permitted province and local government to mobilize internal debt only. As per the recommendation of NNRFC for fiscal year 2020/2021 province and local government shall borrow 12% of total internal revenue and in the case of federal government, it can borrow 5.5% of its total GDP.

Issues on fiscal federalism

Although, fiscal federalism distributes exclusive power to generate and utilize the fund in province and local level, it is not being utilizing as expected. There are several issues to be addressed for the institutionalization of fiscal federalism. The ultimate goal of the fiscal federalism is state building by ensuring sound fiscal equalization in all tiers of government. Some major issues are mentioned below:

1. **Issues on Revenue Management:** Revenue generation and utilization is the most emerging issues especially in local level. Constitutionally, local level has assigned more jobs as well as revenue generation areas in comparison to federal and province. Moreover, it has the exclusive power to levy and administer the tax. Due to the limited caliber on widening the revenue scopes, lack of effective implementation of tax laws and by laws, lack of awareness and tax literacy, lack of systematic tax administration and legal difficulties with concurrent power of province and local level, the local governments are not able to increase their internal revenue.

   Following chart explains the share of internal revenue on the total expenditure need of local governments. Out of total expenditure need, only 8% is covered by the internal income, which shows a weak financial capacity of the local government.



Source: *Source: 57th Annual Report of the Auditor General*

2. **Issues on Intergovernmental Fiscal Transfer:** Amounting the total intergovernmental fiscal transfer, the conditional grants for local government is of significant share (nearly 60%, see following figure). Conditional grants are for the priority projects of central government implementing through the local governments. As local governments are autonomous independent authorities, they have to take the benefits of autonomy with a degree of fiscal flexibility, however, the conditional grants constrain the flexibility, so that the local governments cannot utilize the fund as per their preferences.

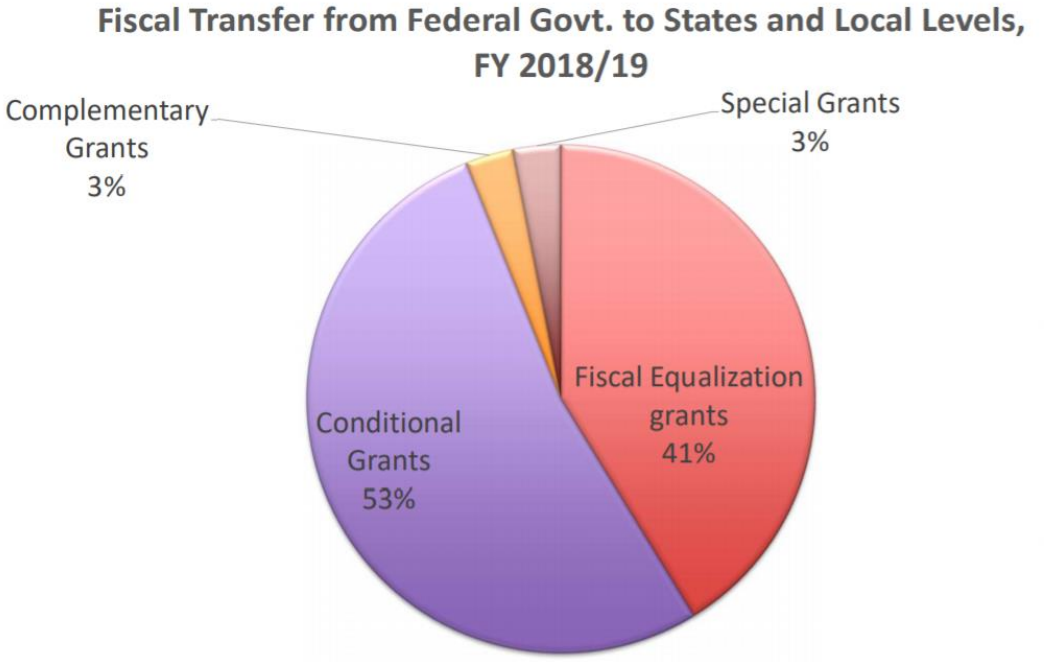


Figure3, Source: Created by the author as per the data from MoF

Likewise, NNRFC is responsible to provide conditions and formula for different grants and revenue allocations. The second annual report of NNRFC points out that the government of Nepal has not complied the recommendation provided by the commission on intergovernmental fiscal arrangements.

3. **Issues on Borrowing:** Public debt is significant for the capital formation and economic development, though it is public liability. Province and local governments are authorized to mobilize internal debts under the recommendation of NNRFC. However, none of the province and local governments has been acquired internal debt till the movements.

4. **Issues on fiscal governance:** As the local governments have a large share of fiscal resources, the volume of irregularities are being mounting. This shows a week fiscal discipline and existing fiduciary risk in public expenditure. The 57th annual report of the Auditor General reports 5.08% of the total expenditure as irregularities. Similarly, out of 753 local governments 10 units/entities did not pose accounts for audit in fiscal year, 2075/76.

Way Forward

After analyzing the above mentioned issues, the improvements in the following areas are recommended for strengthening fiscal federalism.

1. **Fiscal Partnership:** To meet the goal of prosperity, fiscal partnership is one of the important factors. Generally, fiscal partnership can be implemented in the form of Inter Municipal Co-operation, partnership project, technology sharing and reciprocal assistance among the level of governments.

2. **Revenue generation capabilities:** Internal revenue plays a vital role for sustainable development of local levels. To increase internal revenue, the local governments should focus on widening the scope of tax and insuring return on tax. Moreover, it is essential for

LG_S to improve the tax governance and awareness to enhance of revenue generation capabilities.

3. **Debt Capabilities:** The debt is liability for short term, however, it is one of the best ways for future investment to increase employment opportunities, productivity and economic growth, therefore, the local government should focused on mobilizing the internal debts.
4. **Local Entrepreneurship:** Local entrepreneurship is the key for economic sustainability. Thus, local and provincial governments should focus to promote new entrepreneurs and startups.
5. **Fiscal Flexibility and Substantial Fiscal Autonomy:** To insure a better fiscal autonomy and flexibility, the federal and provincial government should decrease the amount of conditional grants and increase the fiscal equalization grants for local governments, so that they can entertain the fiscal autonomy.
6. **Fiscal Discipline:** To ensure the fiscal discipline, governments should increase the compliance of financial regulations, eliminate the irregularities, utilize public resource effectively and decrease the fiduciary risk.

Conclusion

Nepal has been implementing fiscal federalism after promulgation of New Constitution in 2015. The institutions and mechanisms for fiscal federalism are in function, though there are some shortcomings. It might be too early to assess the impact of fiscal federalism in Nepal, however, it is essential to analyze the performance to achieve better result in the days to come. To establish an effective fiscal federalism and achieve substantial equity among the governments, the areas of fiscal partnership, debt capabilities, local entrepreneurship, fiscal discipline, fiscal flexibility enhancing capacity in generating and mobilizations of internal resources are to be analyzed and improved carefully.

Reference:

1. Constitution Of Nepal
2. Inter-governmental Fiscal Arrangements acts
3. Local government operation act, 2074
4. The 57th annual report of Auditor General
5. The 2nd annual report of National Natural Resources and Fiscal commission

Abuse of Authority by Administration: Controversy among Laws

Dr. Suman Kumar Regmi

Introduction

Corruption is a serious illegal offense punishable. The laws say that there is corruption within the administration when staff or administrators receive gifts or money in exchange for their actions or inactions which are not only contrary to their duties and obligations but also to the law. Corruption within the administration in Nepal has strongly been criticized since the advent of the republic era. Even though corruptions were held during pre-Panchayat period, Panchayat period and after the restoration of Multi- Party Democracy since 1991 and after becoming Republic State. The action of corrupt government officials is seen by the CIAA (Commission for the Investigation of Abuse of Authority) which is the constitutional body investigatory against corruption in Nepal. Several measures have also been taken by the government to combat corruption in Nepal. These measures include Programs to accelerate the reduction of corruption.

However, despite the enactment of the legislations corruption continues its rapid expansion from federal to Sub national Government Level. The Explaining what abuse of authority means the role of administrative law so as to point out its importance in strengthening the reduction of corruption in Nepal. In so doing, the article assumes that although authority itself is not always corruptive, and that not all government officials are corrupt, it is important to note that the greater the authority of government officials, the greater the possibility for them to abuse their power in providing public services to the people. After such an analysis, the article then carries on to discuss the controversy between administrative and illegal approvals with regards to the action and punishment of an abuse of authority involving corruption within the administration in Nepal.

1. Review and Discussion

1.1. Understanding of Abuse of Authority in Nepal

Law on Government Administration defines abuse of authority as the use of authority by government institutions or officials in making decisions exceeding their authority or acting arbitrarily and against the law for their own interests.

Authority can be obtained through three ways: attribution, delegation, and mandate. It is argued that attribution is the granting of government authority to the organ of government by the legislator, while delegation is the transfer of government authority from one government organ to another. It is claimed that a mandate is when the organ of government allows its authority to be run by another organ on its behalf. Every country's administrator must first be bound by a legitimate authority under the laws and regulations prior to carrying out his/her duties.

In Nepal's case, Commission for Investigation of Abuse of Authority (CIAA) is a supreme corruption controlling organization. Very few countries in the world have such an independent constitutional body empowered by separate law. The Act has empowered CIAA to investigate any corruption related cases including amassing or accumulating property by using public authority, to direct government for departmental action for the public officials who abuses power (mandatory) and to prosecute the corrupt on its own. The legal provision of burden on defendant not on CIAA, is a very strong, and rare provision in the act favor of CIAA that makes defense that prosecution of cases in courts easy (Leela, 2015).

Governance in Nepal consists of three broad tires the state, the market and all the intermediary institutions between the family and the state, what is called the civil society, each with different direction. Good governance requires a sound management of these three actors of governance and development, through policy coherence, policy concentration, social attachment, and interest in public welfare.

This means that every decision/act of a government official is valid and binding as long as it is based on a law or regulation. Similarly, every decision or act of an official must be based on a legitimate authority emanating from a lawful institution of the government. This is meant to prevent government officials from acting arbitrarily by holding them accountable for the use of such authority.

Mal-administration is provided for by the law on government administration, which requires that a government official is prohibited from misusing their authority in performing their duties.

To date, prevention of Corruption Act is the most comprehensive piece of anti-corruption law ever enacted in Nepal. The law has enlisted more than a dozen corrupt acts punishable under the law. It has also made provisions to punish even the acts of corruption abetment. The prevailing law has further increased maximum jail sentences to ten years. Unlike previous laws where jail sentence was optional, under prevailing law it is mandatory. The law has also has made provisions for preventive measures. These included the establishment of National Vigilance Centre (NVC) and requirements for public officials to declare properties on a regular basis (Dr. Narayan, 2016).

Above all, the principle of formal legality is intended to prevent abuse of authority or mal-administration. Under the provisions of Law, mal-administration is a "behavior or acts against the law, a transcending authority or the use of authority for any purpose other than that of such authority, including negligence or neglect of legal obligations in the administration of public services carried out by government officials which causes material and/or immaterial damages to the public and individuals".

1.2. **Government Official and the Issue of Abuse of Authority**

Good governance does not occur by chance. It must be demanded by citizens and nurtured explicitly and consciously. It is, therefore, necessary that the citizens are allowed to participate freely, openly and fully in the political process. Good governance is accordingly associated with accountable political leadership, enlightened policy- making, and a civil service emotions with a professional ethos. The presence of a strong civil society including a free press and interdependent judiciary are pre-conditions for good governance (Dr. Suman, 2016).

For the implementation of proposed and existing strategy , authorities and public power holders have to involve in the prevention and fight against corruption, are obliged to perform

their duties in accordance with the following general principles: the principle of the rule of law, the principle of 'Zero tolerance' against corruption, the principle of accountability, the principle of universality of implementation of measures and cooperation of entities, the principles of efficiency, and the principle of transparency (Dr. Suman, 2018).

Accountability is intricately intertwined with other relevant factors. Accountability and transparency are two major pillars of good governance. One is indispensable for the other. The principal or people must be able to access the information on authority and responsibility of public officials, performance reports, relevant rules and procedures and activities to hold agents accountable. The right to information act has made necessary provisions to promote open and accountable. The right to information (RTI) act has made necessary provisions to promote open and accountable government. So, are accountability.

Power – oriented decision making, rent seeking attitude, irresponsive activities, politicization of bureaucracy, individual -centric decisions and 'briefcase approach', are going to be the integral part of bureaucracy. Such characters of present-day bureaucracy have been featured as bureau-pathology. The bureau pathology of Nepalese civil service has widened the gap between government and people. And the absence of people friendly behavior of civil servants has created mistrust between service seekers and service providers in government system (Govinda, 2018).

Today no country of the world, governments and business organizations are immune of this the global hazard of corruption. Each year a huge sun of capital are being invested for reducing abuse of authority. Despite this approach, corruption is rather increasing like a wildfire. Each and every global people are affected by these spreading webs of corruption. In Nepal the unprecedented increase in price of every commodity and services is due to corruption (Nirajan, 2012). State administrative law, as a controlling instrument in the implementation of state administration, creates policy guidance in operation level in governance.

1.3. **Management of Abuse of Authority by Administrative Law**

Laws on Government Administration requires that government agencies and/or officials are prohibited from abusing their authority through decisions and/or actions taken outside the scope of their authority, and/or contrary to the law or the purpose of the authority granted.

The prohibition of abuse of authority is generally classified into three forms, namely: (1) prohibition beyond Authority; (2) prohibition of confusing Authority; (3) the prohibition of ill-treatment.

The shortcoming of the law lies in the fact that it only treats abuse of authority leading huge state financial losses as a mere administrative error when it should be seen as corruption since it involves the misuse of public funds. Abuse of power causing serious loss of public funds should be punished by criminal sanctions, not administrative sanctions. Because the error is administrative does not mean it is not criminal.

The guidance provided by the government administration law is related to the norms of governmental authority, which include: the source of the authority of government officials (attributions, delegations, and mandates), the principles of governance, and the use of discretion.

Law was enacted not only to bring about good governance by making sure that government officials do not abuse their authority in carrying out their duties but also to solve problems within the administration, and to provide legal protection for the citizens.

In fact, should the public suspect abuse of authority, laws allow citizens to file a complaint petition to the administration within which the abuse of authority allegedly occurred. But it adds some confusion when it prescribes that abuse of authority must be resolved by administrative means for it does not necessarily imply an act of corruption.

1.4. Management of Abuse of Authority by Criminal Law

Corruption is a serious criminal offense punishable under Law. According to the law, committers of such a crime shall be sentenced to imprisonment. The law goes further to say that any person in the attempt to enrich themselves or another person or a legal body, misusing the authority, opportunity or means available to them because due to their position harms the country's finances or the country's economy is guilty of corruption and shall receive similar sentenced as mentioned above.

1.5. Controversy between Criminal and Administrative Sanctions

Criminal sanctions and administrative sanctions are instruments in administrative law enforcement. But in practice, both procedures differ from one another. Administrative sanctions are corrective or preventative, and sometimes disciplinary actions taken as part of a response to an incident where policy, procedure, or rule of behavior has been violated within an administration.

2. Conclusion and Way Forward

In Nepal, corruption is increasing in almost all domains of power and at all three levels of government Federal, Province and Local Government.

Nepal was first enlisted on Corruption Perception Index (CPI) published by Transparency International (TI) in 2004. Since then, Nepal's CPI scores and global rankings have declined -indicating deterioration in corruption situation. In 2004, Nepal scored 2.9 and ranked 126th position among the list of 176 countries. The score dropped to 2.2 in 2010 and 2011. In South Asia, after Afghanistan, Nepal is placed as one of the most corrupt countries worldwide (Dr. Narayan, 2016).From 2004 to 2020, CPI has not been drastically changed in Nepalese context. Thus, the current strategy regarding corruption control should be reviewed and authorities and institutions involved to fight against corruption are obliged to perform their duties in accordance with general principles and international norms.

References

Dr. Narayan Manandhar (2016). Lessons of Counter Corruptions in Nepal. CIAA Smarika Souvenir, 12(12). P: 231-251.S

Dr. Suman Kumar Regmi (2068). Good Governance in Nepal. CIAA Smarika Souvenir, 8(8), P: 391-395.

Dr. Suman Kumar Regmi (2016). The Challenge of Good Governance: Need for Innovative Approaches, 12(12).CIAA Smarika Souvenir. 12(12), P: 252-264.

Dr. Suman Kumar Regmi (2018). An Overview on Anti-Corruption Strategies in Nepal. CIAA Smarika Souvenirs, 14(14(, P: 301-310.

Govinda Prasad Kusum (2018). Ethics in Civil Service. CIAA Smarika Souvenir, 266-273.

Leela Mani Paudyal (2015). Say 'No' to Bribe. CIAA Smarika Souvenir, 11(11), P: 199-204.

Nirajan Pudasaini (2012).Tackling corruption and authority abuse. CIAA Smarika Souvenir, 8(8), P: 422-424.

कार्यालय गतिविधि

नीति योजना तथा जनशक्ति विकास महानिर्देशनालय

आर्थिक वर्ष २०७७।७८ को प्रगति विवरण

माननीय महालेखापरीक्षकज्यूबाट मिति २०७७।९।६ मा स्वीकृत कार्यविवरणमा नीति योजना तथा जनशक्ति विकास अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध गुणस्तर आश्वस्तता सम्बन्धी कामको समन्वय निरीक्षण र अनुगमन गर्ने जिम्मेवारी तोकिएके यस महानिर्देशनालयले सम्पादन गरेको कामको विवरण निम्न रहेको छ।

नेपाल सरकारी लेखापरीक्षण मान स्वीकृति

लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ को दफा २९ ले दिएको अधिकार प्रयोग गरी महालेखापरीक्षकले गर्ने लेखापरीक्षणलाई वस्तुपरक, विश्वसनीय र भरपर्दो बनाई लेखापरीक्षणको गुणस्तर अभिबृद्दि गर्न साविकमा स्वीकृत भएका सरकारी लेखापरीक्षण मानदण्ड एवं सरकारी लेखापरीक्षण नीति मानदण्ड खारेज गरी सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरुको अन्तर्राष्ट्रिय संगठनले जारी गरेका अन्तर्राष्ट्रिय लेखापरीक्षण मान (INTOSAI Framework for Professional Pronouncements, IFPP) मा आधारित निम्नानुसारका "नेपाल सरकारी लेखापरीक्षण मान" (Nepal Government Auditing Standards, NGAS) स्वीकृत गरी संवत २०७७ श्रावण १ गतेबाट लागू गरिएको छ ।

NGAS नम्बर	नेपाल सरकारी लेखापरीक्षण मानको नाम
INTOSAI-P1	The Lima Declaration
INTOSAI-P 10	Mexico Declaration on SAI Independence
INTOSAI-P 12	The Value and Benefits of Supreme Audit Institutions-making a difference in a life of citizens
INTOSAI-P 20	Principles of Transparency and Accountability
ISSAI 100	Fundamental Pronciples of Public Sector Auditing
ISSAI 130	Code of Ethics
ISSAI 140	Quality Control for SAIs
ISSAI 200-299	Financial Audit Principles
ISSAI 300-399	Performance Audit Principles
ISSAI 400-499	Compliance Audit Principles
ISSAI 2000-2899	Financial Audit Standards
ISSAI 3000-3899	Performance Audit Standards
ISSAI 4000-4899	Compliance Audit Standards

चौथो रणनीतिक योजना स्वीकृत

माननीय महालेखापरीक्षकको मिति २०७८।३।२५ को निर्णयबाट महालेखापरीक्षकको कार्यालयको चौथो रणनीतिक योजना (२०२१-२५) स्वीकृत गरी कार्यान्वयनमा ल्याइएको छ । महालेखापरीक्षकको कार्यालयले सर्वप्रथम पहिलो रणनीतिक योजना (२०१०-१२) कार्यान्वयनमा ल्याएकोमा सो योजनाको कार्यान्वयनबाट प्राप्त अनुभव एवम् लेखापरीक्षणका क्षेत्रमा विकास भएका प्रविधि एवम् सरोकारवालाहरुको माग समेत विचार गरी दोस्रो रणनीतिक योजना (२०१३-१५) तथा तेस्रो रणनीतिक योजना (२०१६-२०) कार्यान्वयनमा ल्याएको थियो।

कार्यालयले कार्यान्वयनमा ल्याएको तेस्रो रणनीतिक योजनामा १७६ वटा क्रियाकलापहरु कार्यान्यन गर्ने लक्ष्य राखिएकोमा योजनाको अन्तिम अवधिमा शुरु भएको महामारी एवम् साधन स्रोतको सीमितताको बाबजुद

पनि ९७ वटा पूर्ण कार्यान्वयन भई ३३ वटा कार्यान्वयनको क्रममा रहेका र ४६ वटाको कार्यान्वयन शुरु हुन सकेको थिएन । कार्यालयले चौथो रणनीतिक योजना तर्जुमा गर्दा तेस्रो रणनीतिक योजना अवधिमा कार्यान्वयन भइरहेका तथा कार्यान्वयन शुरु हुन नसकेका क्रियाकलाप एवम् सरेकारवालाका अपेक्षा तथा लेखापरीक्षणका असल अभ्यास समेत विचार गरिएको छ। यो योजनामा रणनीतिक मुद्दाहरु ५ वटा, रणनीतिक लक्ष्यहरु २० वटा, सूचकहरु १९९ वटा तथा नतिजाका उपलब्धि ३४ वटा रहेका छन् भने योजना कार्यान्वयन गर्न पहिलो वर्ष रु.२४ करोड ३३ लाख, दोस्रो वर्ष रु.३० करोड, तेस्रो वर्ष रु.२४ करोड ४८ लाख, चौथो वर्ष रु.२२ करोड ८३ लाख तथा पाँचौ वर्ष रु.२३ करोड १३ लाख गरी जम्मा रु.१ अर्ब २४ करोड ७७ लाख बजेट आवश्यक पर्ने देखिन्छ।

यस योजनाको गन्तव्य, लक्ष्य, आधारभूत मूल्य मान्यता र रणनीतिक मुद्दाहरु निम्न रहेका छन्:

Vision

Be Credible Institution in Promoting Accountability, Transparency and Integrity

Mission

Provide independent and Quality Audit Service to the Nation

Core Values

Independence

Integrity

Transparency

Accountability

Professionalism

Strategic Issues, Goals, Indicators & Proposed Budget

Strategic Issues	Strategic Goals	Indicators	Budget NRs in Lakh
How to Improve Quality and enhance impact of Audit?	Improve Audit Methodology to achieve International Standards compliance audit.	15	1455
	Roll out of ICT use in the audit.	18	
	Deliver reader-friendly audit reports on time.	11	
	Increase quality and number of performance audits.	11	
How to strengthen Internal Governance and achieve adequate financial and administrative Independence?	Strengthen Internal Control system	14	1057
	Strengthen Quality Control and Quality Assurance mechanism in audit.	13	
	Improve monitoring and evaluation mechanism.	6	
	Focus on compliance with ethical values and conducts.	10	
	Achieve greater financial independence.	5	
	Attain legal provision for Organizational autonomy.	4	

How to strengthen organizational capacities and Professional competency?	Redesign organizational set up to provincial level.	7	8935
	Make arrangement for adequate physical infrastructure and logistic supports.	10	
	Design and implement appropriate capacity development initiatives.	16	
	Update and implement human resources development plan and improve motivation and morale.	8	
How to enhance financial discipline and accountability in Public Financial Management?	Strengthen follow up function.	9	25
	Increase the implementation of audit observations	5	
	Contribute to maintain financial discipline and accountability	4	
How to improve relations with stakeholders?	Engage with stakeholders for being relevant to them.	15	1005
	Enhance communicate with stakeholders.	9	
	Enrich credibility and trust among the stakeholders.	9	
5	20	199	12477

राष्ट्रिय कार्यक्रममा सहभागिताका लागि मनोनयन

आयोजक	कार्यक्रमको नाम	सहभागिको नाम	अवधि	कार्यक्रम स्थान
नेपाल चार्टर्ड एकाउन्टेन्ट्स संस्था	Audit and It's Challenges	ना.म.ले.प. श्री बामदेव अधिकारी	२०७७।११।१४	पोखरा
नीति अनुसन्धान प्रतिष्ठान	नीति तर्जुमा सम्बन्धी	ना.म.ले.प. श्री घनश्याम पराजुली	२०७७।११।१९	प्रतिष्ठानको कार्यालय
सार्वजनिक खर्च तथा वित्तीय उत्तरदायित्व सचिवालय	प्रदेशस्तरीय पेफा अभिमुखीकरण तालिम	ना.म.ले.प. श्री घनश्याम पराजुली	२०७७।११।२१ देखि २०७७।११।२४ सम्म	धनगढी र विरेन्द्रनगर
सार्वजनिक खर्च तथा वित्तीय उत्तरदायित्व सचिवालय	Orientation & Interaction Program on PEFA Assessment Framework & Approach and the PEFA Excel Based toolkit	निर्देशकहरु श्री कमलप्रसाद सिलवाल र श्री लोकनाथ घिमिरे	२०७७।१२।४	पार्क भिलेज रिसोर्ट
United Nations Nepal	Integrated National Financing Framework (INFF) and Budgeting for the 2030 Agenda: Financing Sustainable and Inclusive Recovery	ना.म.ले.प. श्री पदमराज पौडेल	२९ देखि ३१ मार्च २०२१	अनलाइन

कार्यालयमा सञ्चालित अन्तरक्रिया बैठक तथा तालिमको विवरण

सि.नं.	कर्मचारीको नाम	कार्यक्रमको नाम	कार्यक्रमको किसिम	आयोजक	मिति	कैफियत
१	कार्यालयका सबै कर्मचारीहरु	वार्षिक लेखापरीक्षण योजना २०७७	अभिमुखीकरण	नीति योजना तथा जनशक्ति विकास महानिर्देशनालय	२०७७।५।२८ देखि २०७७।५।३० सम्म	अनलाइन
२	कार्यालयबाट नियुक्त एवम् परामर्श दिइने संस्थानका प्रमुख लेखाप्रमुख र लेखापरीक्षक	संस्थानको लेखापरीक्षण व्यवस्थापन	अभिमुखीकरण		२०७७।६।६ र २०७७।६।७	अनलाइन

३	विभिन्न श्रेणीका १०० जना	सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापन	तालिम	नीति योजना तथा जनशक्ति विकास महानिर्देशनालय	२०७७/६/१३	प्रशिक्षक श्री बाबुराम दाहाल
४	विभिन्न श्रेणीका १०० जना	युनिकोड तालिम	तालिम	नीति योजना तथा जनशक्ति विकास महानिर्देशनालय	२०७७/६/२०	अनलाइन
५	विभिन्न श्रेणका २०० जना	वित्तीय,कार्यमुलक र परिपालना लेखापरीक्षण मार्गदर्शन तालिम	तालिम	नीति योजना तथा जनशक्ति विकास महानिर्देशनालय	२०७७/६/२१ देखि २३	अनलाइन
६	विभिन्न श्रेणीका २०० जना	SUTRA,CGAS,RIMS,FMIS	तालिम	नीति योजना तथा जनशक्ति विकास महानिर्देशनालय	२०७७।६।२८ देखि २०७७।६।३०	अनलाइन
७	कार्यमूलक लेखापरीक्षणमा संलग्न कर्मचारी	कार्यमूलक लेखापरीक्षण	तालिम	नीति योजना तथा जनशक्ति विकास महानिर्देशनालय	२०७७।०८।२२ देखि ३ दिन	अनलाइन
८	विभिन्न ६० जना लेखापरीक्षण अधिकारीहरु	डोर प्रमुखका रुपमा खटिने लेखापरीक्षण अधिकारीहरुको अभिमुखीकरण	तालिम	नीति योजना तथा जनशक्ति विकास महानिर्देशनालय	२०७७।७।२३	अनलाइन
९	उप महालेखापरीक्षक नायब महालेखापरीक्षक नीति प्रशासन कानुन सूचना प्रविधि र प्रशासन समन्वयकर्ता निर्देशक	क्षेत्रगत लेखापरीक्षण मानदण्ड र मस्यौदा दुर लेखापरीक्षण निर्देशिका	पृष्ठपोषण बैठक	नीति योजना तथा जनशक्ति विकास महानिर्देशनालय	२०७७।७।२७	अनलाइन
१०	अर्थ मन्त्रालय राष्ट्रिय योजना आयोग महालेखा नियन्त्रक कार्यालयका लेखाउत्तरदायी अधिकृत र मातहतका विभागीय प्रमुख एवम् लेखा प्रमुखहरु	वार्षिक लेखापरीक्षण योजना २०७७ र वार्षिक कार्यतालिका सम्बन्धमा	अन्तरक्रिया	नीति योजना तथा जनशक्ति विकास महानिर्देशनालय	२०७७।८।६	अनलाइन
११	सञ्चार तथा सूचना प्रविधि खानेपानी शहरी विकास पर्यटन तथा नागरिक उड्डयन सिंचाई ऊर्जा तथा जलस्रोत मन्त्रालयका लेखा उत्तरदायी अधिकृत तथा मातहतका विभागीय प्रमुख एवम् लेखा प्रमुखहरु			नीति योजना तथा जनशक्ति विकास महानिर्देशनालय	२०७७।८।८	
१२	कृषि तथा पशुपंक्षी विकास भूमि व्यवस्था तथा गरिबी निवारण उद्योग वाणिज्य आपूर्ति श्रम तथा रोजगार युवा तथा खेलकुद महिला बालबालिका तथा समाज कल्याण शिक्षा विज्ञान तथा प्रविधि स्वास्थ्य तथा जनसंख्या मन्त्रालयका लेखा उत्तरदायी अधिकृत तथा मातहतका विभागीय प्रमुख एवं लेखा प्रमुख				२०७७।८।९	

१३	गर्भनर नेपाल चार्टर्ड एकाउन्टेन्ट्स संस्थाका अध्यक्ष सहकारी विभागका रजिष्ट्रार लेखामान बोर्डका अध्यक्ष लेखापरीक्षणमान बोर्डका अध्यक्ष महालेखा नियन्त्रक बीमा समितिका अध्यक्ष दूर सञ्चार प्राधिकरणका अध्यक्ष	नियमनकारी निकायहरुसँगको अन्तरक्रिया	अन्तरक्रिया	नीति योजना तथा जनशक्ति विकास महानिर्देशनालय	२०७७।८।१०	अनलाइन
१४	भौतिक पूर्वाधार तथा यातायातका लेखाउत्तरदायी अधिकृत र मातहतका विभागीय प्रमुख र लेखा प्रमुख	वार्षिक लेखापरीक्षण योजना २०७७ र वार्षिक कार्यतालिका सम्बन्धमा	अन्तरक्रिया	नीति योजना तथा जनशक्ति विकास महानिर्देशनालय	२०७७।८।११	अनलाइन
१५	प्रदेश नं र प्रदेश नं २ का प्रमुख सचिव प्रदेश सचिव प्रदेश लेखा नियन्त्रक र लेखाप्रमुख				२०७७।८।१२	
१६	लुम्बिनी प्रदेश र कर्णाली प्रदेशका प्रमुख सचिव प्रदेश सचिव प्रदेश लेखा नियन्त्रक र लेखाप्रमुख				२०७७।८।१४	
१७	प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषदको कार्यालय कानुन न्याय तथा संसदीय व्यवस्था संघीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन र परराष्ट्र मन्त्रालयका लेखा उत्तरदायी अधिकृत र मातहतका विभागीय प्रमुख तथा लेखा प्रमुख				२०७७।८।१४	
१८	वागमती प्रदेश र गण्डकी प्रदेशका प्रमुख सचिव प्रदेश सचिव प्रदेश लेखा नियन्त्रक र लेखाप्रमुख				२०७७।८।१५	
१९	गृह र रक्षा मन्त्रालयका लेखा उत्तरदायी अधिकृत र मातहतका विभागीय प्रमुख तथा लेखा प्रमुख संवैधानिक निकाय आयोगका लेखा उत्तरदायी अधिकृत र मातहतका विभागीय प्रमुख एवम् लेखा प्रमुख				२०७७।८।१५	
२०	सुदू पश्चिम प्रदेशका प्रमुख सचिव प्रदेश सचिव प्रदेश लेखा नियन्त्रक र लेखाप्रमुख				२०७७।८।१६	
२१	प्रदेश र स्थानीय तहका लेखापरीक्षण टोली प्रमुख	लेखापरीक्षण व्यवस्थापन	निर्देशन		२०७७।८।१८	अनलाइन
२२	कार्यमूलक लेखापरीक्षण टोलीका पदाधिकारी	कार्यमूलक लेखापरीक्षण	तालिम		२०७७।८।२२ देखि २०७७।८।२४ सम्म	अनलाइन

२३	नागरिक समाजसँग सम्बन्धित संस्थाका प्रतिनिधि र कार्यालयका कर्मचारीहरु	लेखापरीक्षणमा सरोकारवालाको सहभागिता	तालिम	कार्यमूलक तथा विशेष लेखापरीक्षण	२०७७।११।१७	भौतिक
२४	कार्यालयका विभिन्न तहका कार्मचारी	रणनीतिक योजना उपर आन्तरिक सरोकारवालासँग छलफल		चौथो रणनीतिक योजना तर्जुमा सिमित	२०७७।१०।२५ र २०७७।१०।२९	भौतिक
२५	यूएटी समिति तथा विषयगत लेखापरीक्षण मार्गदर्शन सुझाव समितिका पदाधिकारीहरु	परामर्शदातालाई दिइएका सुझावहरु उपर छलफल		पेफा आयोजना	२०७७।१०।२६ २०७७।१०।२७ २०७७।१०।२८ २०७७।११।२ २०७७।११।३ २०७७।११।४ २०७७।११।५ २०७७।११।६ २०७७।११।७	भौतिक
२६	सार्वजनिक लेखा समिति, अर्थ समिति, दिगो विकास समिति, मुख्य सचिव मुख्य रजिष्ट्रार, संवैधानिक निकाय र मन्त्रालयका योजना प्रमुख	रणनीतिक योजना उपर बाह्य सरोकारवालासँग छलफल		चौथो रणनीतिक योजना तर्जुमा समिति	२०७७।१२।२०	भर्चुअल
२७	प्रदेश प्रमुख सचिव प्रदेश अर्थ सचिव प्रदेश लेखा समिति महानगरपालिका र उप महानगरपालिकाका प्रमुख प्रशासकिय अधिकृत	रणनीतिक योजना उपर बाह्य सरोकारवालासँग छलफल		चौथो रणनीतिक योजना तर्जुमा समिति	२०७७।१२।२३	भर्चुअल
२८	डेपुटी गर्भनर नेपाल चार्टर्ड एकाउन्टेन्टस् संस्था, लेखामान बोर्ड, लेखापरीक्षणमान बोर्ड, नागरिक समाज र कार्यालयका पूर्व पदाधिकारी	रणनीतिक योजना उपर बाह्य सरोकारवालासँग छलफल		चौथो रणनीतिक योजना तर्जुमा समिति	२०७७।१२।२४	भर्चुअल
२९	उप महालेखापरीक्षकहरु नायब महालेखापरीक्षकहरु सूचना प्रविधि निर्देशक लेखापरीक्षण अधिकारीहरु श्री सन्तोष शर्मा सापकोटा र श्री सिर्जना रिमाल	परामर्शदाताबाट NAMS Demo प्रस्तुतीकरण		नीति योजना तथा जनशक्ति विकास महानिर्देशनालय	२०७८।२।१७ देखि २०७८।२।२१	अनलाइन

बाह्य तालिम कार्यक्रममा मनोनयन

सि.नं.	पद	कर्मचारीको नाम	कार्यक्रमको नाम	कार्यक्रमको किसिम	आयोजक	मिति	कैफियत
१.	लेखापरीक्षण अधिकारी	श्री सिर्जना रिमाल	Professional Course on Management and Development	सेवाकालीन तालिम	नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान	२०७७।५।१५ देखि ३० कार्य दिन	अनलाइन
२.	लेखापरीक्षण अधिकारी	श्री उमेश सुवेदी	Professional Course on Management and Development	सेवाकालीन तालिम	नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान	२०७७।५।१ देखि ३० कार्यदिन	अनलाइन

३.	लेखापरीक्षण अधिकारी	श्री मोहन प्रसाद भट्टराई	Professional Course on Management and Development	सेवाकालीन तालिम	नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान	२०७७।६।१४ देखि ३० कार्य दिन	अनलाइन
		श्री निरंजन थापा					
		श्री टीकानाथ अर्याल					
		श्री जनार्दन घिमिरे					
		श्री सन्तोष शर्मा सापकोटा					
		श्री यज्ञप्रसाद वस्ती					
		श्री गोबिन्दप्रसाद धमला					
		श्री बद्रीप्रसाद नेपाल					
		श्री श्यामप्रसाद गौतम					
		श्री ठाकुरप्रसाद पण्डित					
		श्री हिरामणि निरौला					
		श्री राजेशकुमार पोखरेल					
		श्री ध्रुब न्यौपाने					
		श्री चेतबहादुर पण्डित					
		श्री बिनोद पोखरेल					
		श्री कृष्णप्रसाद पौडेल					
		श्री झबिन्द्रप्रसाद भण्डारी					
		श्री हरिप्रसाद आचार्य					
		श्री रामचन्द्र ओझा					
		श्री बैभवद्धिप श्रेष्ठ					
		श्री छिरिङ तोप्के लामा तामाङ					
		श्री प्रमोदकुमार मण्डल					
		श्री टेकप्रसाद न्यौपाने					
		श्री गेद शर्मा ढकाल					
		श्री पिंकीकुमारी दास					
		श्री लेखबहादुर थापा					
		श्री विधान अर्याल					
		श्री दीपेन्द्र ढकाल					
		श्री रामकुमार शर्मा					
		श्री कमलराज अर्याल					
४.	निर्देशक	श्री पदम प्रसाद आचार्य	Financial Management training	तालिम	Asian Development Bank	२०२० अक्टोबर ८ देखि १६	अनलाइन
		श्री रमेश नेपाल					
	लेखापरीक्षण अधिकारी	श्री नृपराज जोशी					
५.	निर्देशक	श्री नारायण प्रसाद पराजुली	Project Financial Statements	तालिम	Asian Development Bank	२०२० नोभेम्बर १८ देखि २० सम्म र २३	अनलाइन
		श्री रमेश बाबु के.सी.					
६.	नायब महालेखापरीक्षक	श्री त्रिलोचन आर्चाय	39th Senior Executive Development Program	SEDP तालिम	नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान	२०७७।७।२४ देखि	अनलाइन

७.	लेखापरीक्षण अधिकारी	श्री नृपराज जोशी	Professional Course on Management and Development	सेवाकालीन तालिम	नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान	२०७७।८।१५ देखि ३० कार्यदिन	अनलाइन
८.	लेखापरीक्षण अधीक्षक	श्री विजया खतिवडा	सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन सम्बन्धी	सेवाकालीन तालिम	सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन तालिम केन्द्र	२०७७।८।१७ देखि ३० कार्यदिन	अनलाइन
		श्री कल्पना थापा (अर्याल)					
		श्री हेमन्त वि.क.					
		श्री सत्यराज जोशी					
	लेखापरीक्षण निरीक्षक	श्री मुकेश शर्मा					
९.	लेखापरीक्षण अधिकारी	श्री शालिकराम पोखरेल	सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन सम्बन्धी	सेवाकालीन तालिम	सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन तालिम केन्द्र	२०७७।८।२२ देखि ३० कार्यदिन	अनलाइन
		श्री जितेन्द्र श्रेष्ठ					
		श्री शैलेन्द्र कुमार प्रसाई					
		श्री श्रीराम धिमाल					
		श्री निषभ शाक्य					
१०.	लेखापरीक्षण निरीक्षक	श्री राजीव कुमार यादव	सहायकस्तरीय	सेवाकालीन तालिम	स्थानीय विकास प्रशिक्षण प्रतिष्ठान	२०७७।९।२७ देखि ३० कार्यदिन	अनलाइन
११.	लेखापरीक्षण अधीक्षक	श्री विष्णु प्रसाद उपाध्याय	आर्थिक प्रशासन	सेवाकालीन तालिम	सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन तालिम केन्द्र	२०७७।९।२७ देखि ३० कार्यदिन	अनलाइन
		श्री विशाल नेपाली					
		श्री विष्णुमाया लिम्बु					
	लेखापरीक्षण निरिक्षक	श्री सुमन काफ्ले					
		श्री सुलोचना पाण्डे					
१२.	निर्देशक	श्री जयराम घिमिरे	Project Skill Training	Training	सार्वजनिक खर्च तथा वित्तीय उत्तरदायित्व सचिवालय	२०७७।९।२६ देखि ४ दिन	अनलाइन
	लेखापरीक्षण अधिकारी	श्री नृपराज जोशी					
		श्री मुकुन्द घिमिरे					
		श्री डुन्नुराज भुषाल					
१३.	निर्देशक	श्री शंकरप्रसाद पन्थी	Advanced Course on Management and Development	सेवाकालीन तालिम	नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान	२०७७।८।२२ देखि ३० कार्यदिन	अनलाइन
१४.	निर्देशक (सूचना प्रविधि)	श्री रमेशराज सुवेदी	Advanced Course on Management and Development	सेवाकालीन तालिम	नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान	२०७७।९।१५ देखि ३० कार्यदिन	अनलाइन
१५.	निर्देशक	श्री थवराज अधिकारी	Advanced Course on Management and Development	सेवाकालीन तालिम	नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान	२०७७।८।८ देखि ३० कार्यदिन	अनलाइन
१६.	निर्देशक	श्री शालिकराम घिमीरे	Certificate in Public Financial Management (CertPFM)	Study	एशियाली विकास बैक	२०७७ भाद्र देखि	अनलाइन
	लेखापरीक्षण अधिकारी	श्री प्रमोद कुमार मण्डल					
		श्री सिर्जना रिमाल					
		श्री लेखबहादुर थापा					
		श्री रामजतन ठाकुर					
		श्री राजेश श्रेष्ठ					
		श्री संजय कुमार शाह					
		श्री डुन्नुराज भुसाल					

		श्री शत्रुधन प्रसाद यादव					
	लेखापरीक्षण अधीक्षक	श्री शम्भुकुमार सिंह					
१७	निर्देशक	श्री सत्यनारायण थापा	ACCA	Study	PEFA Secretariat	२०७७।७।२२ को निर्णय अनुसार	
		श्री नीरप्रसाद सुवेदी					
		श्री लोकनाथ घिमिरे					
	लेखापरीक्षण अधिकारी	श्री मन्जु पन्थी					
१८	निर्देशक	श्री परशुराम न्यौपाने	सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन सम्बन्धी	सेवाकालीन	सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन तालिम केन्द्र	२०७७।१०।५ देखि ३० कार्यदिन	अनलाइन
		श्री कमल प्रसाद सिलवाल					
		श्री प्रमोद कुमार के सी					
		श्री सत्यनारायण थापा					
		श्री रघुपति महत					
१९	लेखापरीक्षण अधिकारी	श्री राजेश श्रेष्ठ	सम्मिश्रित वित्त		अर्थ मन्त्रलय	२०७७।१०।१३ र १४	अनलाइन
२०	लेखापरीक्षण अधिकारी	श्री शैलेन्द्र कु प्रसाई श्री सिर्जना रिमाल श्री कृष्ण भट्ट श्री शर्मिला बुढाथोकी	NFRS		ADB		
२१	निर्देशक	श्री लेख प्रसाद लामिछाने	ACMD	सेवाकालिन	नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान	२०७८।४	अनलाइन
२२	लेखापरीक्षण अधिकारी	श्री गिता भट्टराई	PCMD	सेवाकालिन	नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान	२०७८।४।१४ देखि २०७८।६।११	अनलाइन
२३	नायब महालेखापरीक्षक	श्री पदमराज पौडेल मुख्य श्री विवेकानन्द घिमिरे वैकल्पिक	SEDP	41th SEDP	नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान	२०७८।४।२५ देखि २०७८।१०।१९	अनलाइन

अन्तर्राष्ट्रिय तालिम तथा कार्यक्रममा मनोनयन

सि.नं.	पद	कर्मचारीको नाम	कार्यक्रमको नाम	कार्यक्रमको किसिम	आयोजक	मिति	कैफियत
१.	उप महालेखा परीक्षक	श्री रामुप्रसाद डोटेल	एशोसाई गभर्निङ्ग बोर्ड बैठक	बैठक	एशोसाई सचिवालय	२०७७।४।१२ २७ जुलाई २०२०	अनलाइन
	नायब महालेखा परीक्षक	श्री घनश्याम पराजुली श्री चन्द्रकान्त भण्डारी					
	निर्देशक	श्री सत्य नारायण थापा					
	लेखापरीक्षण अधिकारी	श्री सिर्जना रिमाल श्री नमूना पाण्डे					
२.	नायब महालेखा परीक्षक	श्री अशोक कुमार कार्की श्री घनश्याम पराजुली श्री चन्द्रकान्त भण्डारी	ASOSAI WGEA Working Level Meeting	Meeting	ASOSAI WGEA	2077.5.22	अनलाइन
	निर्देशक	श्री सत्यनारायण थापा					
३.	निर्देशक	श्री सत्यनारायण थापा	International webinar on climate	Training	INTOSAI WGEA ICED		अनलाइन

सि.नं.	पद	कर्मचारीको नाम	कार्यक्रमको नाम	कार्यक्रमको किसिम	आयोजक	मिति	कैफियत
		श्री लोकनाथ घिमिरे	change and its implications for sustainable development			२३-२४ सेप्टेम्बर,२०२०	
४.	निर्देशक	श्री श्याम प्रसाद भण्डारी श्री शालिकराम घिमीरे	8th International Training Program on "Introduction to Environment Auditing"	Training	INTOSAI WEGA ICED	२३ नोभेम्बर र १ डिसेम्बर २०२०	अनलाइन
५.	नायब महालेखापरीक्षक	श्री पदमराज पौडेल	ASOSAI Seminar on SAI's Responses to COVID-19	Seminar	ASOSAI_CDA	२०२० डिसेम्बर ३ र ४	अनलाइन
६.	नायब महालेखापरीक्षक	श्री घनश्याम पराजुली	ASOSAI Seminar on Audit of Implementation of Sustainable Development Goals	Seminar	ASOSAI_CDA	२०२० डिसेम्बर १ र २	अनलाइन
७.	विभिन्न	कार्यमूलक तथा विशेष लेखापरीक्षण तथा नीति योजना तथा जनशक्ति विकास महानिर्देशनालय अन्तर्गतका सबै कर्मचारी र लेखापरीक्षण अधिकारी श्री सन्तोष शर्मा	online training on "Solid Waste Audit"	Training	ASOSAI WGEA Secretaria	२०२० डिसेम्बर २२	अनलाइन
८.	विभिन्न	कोभिड कार्य समिति र सचिवालयका पदाधिकारीहरु	SAI Roles in Responding to crisis and Disaster	Training	Korea SAI	२०२१ जनुअरी २६-२८	अनलाइन
९.	नायब महालेखा परीक्षकहरु	श्री बैकुण्ठ बहादुर अधिकारी श्री नारायण एमसी	International Integrity Seminar	Seminar	SAI Hungary	२०२१ फेब्रुअरी	अनलाइन
१०.	लेखापरीक्षण अधिकारी	श्री सन्तोष सापकोटा	ASOSAI Capacity Development Program	Resource person	SAI Japan	२०२१ फेब्रुअरी	मनोनयन
११.	निर्देशकहरु लेखापरीक्षण अधिकारीहरु	श्री शंकर प्रसाद पन्थी श्री लोकनाथ घिमिरे श्री विष्णुराज रिजाल श्री धरणीधर दाहाल	International Workshop on "Biodiversity"	Training	INTOSAI WGEA	2021.02.22 to 24	अनलाइन
१२.	निर्देशक लेखापरीक्षण अधिकारी	श्री प्रेम बहादुर मुङमेन श्री शालिकराम घिमिरे श्री टिकानाथ अर्याल	International Intensive training program in Performance Auditing	Training	Permance Audit Wing (PAW)	15.02.2021 to 05.03.2021	online
१३.	नायब महालेखा परीक्षक	श्री चन्द्रकान्त भण्डारी	Regional mentor for IDI-ASOSAI Transparency, Accountability & Inclusiveness Audits (TAI Audit)				
१४.	नायब महालेखा परीक्षकहरु निर्देशक	श्री महेश्वर काफ्ले श्री बिन्दु विष्ट श्री अशोक कार्की श्री बैकुन्ठ अधिकारी श्री घनश्याम पराजुली श्री चन्द्रकान्त भण्डारी श्री सत्य नारायण थापा	PESA-P SAI Coaches				
१५.	निर्देशकहरु	श्री हुमनाथ सुवेदी	PESA-P SAI Auditors				

सि.नं.	पद	कर्मचारीको नाम	कार्यक्रमको नाम	कार्यक्रमको किसिम	आयोजक	मिति	कैफियत
	लेखापरीक्षण अधिकारीहरु	श्री श्याम प्र भण्डारी श्री कल्पना अर्याल श्री टिकानाथ अर्याल श्री विष्णु प्र पौडेल श्री सिर्जना रिमाल श्री रामचन्द्र ओझा श्री जितेन्द्र श्रेष्ठ श्री प्रमोद मण्डल श्री पिंकी कुमारी दास श्री नृपराज जोशी श्री रामजतन ठाकुर श्री ललिता ढुंगाना श्री रस्मिता सिंखडा श्री अर्जुन गिरी श्री डुन्नुराज भुसाल					
१६.	उप महालेखा परीक्षक नायब महालेखा परीक्षक निर्देशक लेखापरीक्षण अधिकारी	श्री रामु प्रसाद डोटेल श्री घनश्याम पराजुली श्री सत्य नारायण थापा श्री सिर्जना रिमाल	working during and after the pandemic: building on the experience of SAIs for strengthening effective institutions and achieving sustainable societies	25th Symposium	UN/INTOSAI	28-30 June 2021	Virtual
१७.	निर्देशक लेखापरीक्षण अधिकारीहरु	श्री दुर्गा बहादुर बस्नेत श्री क्षेत्र बहादुर थापा श्री कृष्णशरण कार्की श्री निषभ शाक्य श्री प्रसादु थारु	Seminar of Financial Accounting & Management for Officials of Development Countries	Seminar	Chinese Embassy	18th August to 31st August 2021	Online

अध्ययनका लागि मनोनयन

१.	लेखापरीक्षण अधिकारी	श्री रमेश उपाध्याय श्री जानकी भण्डारी (वैकल्पिक)	Masters Degree program in Public Management and Public Sector Reform	Study	Seol University, South Korea	२०२२ जून	मनोनयन
२.	लेखापरीक्षण अधिकारी	श्री योगेश चौधरी	Australia Awards Schlorship (AAS) 2022	Study			मनोनयन

आयोजना गरिएका बैठक

मिति	बैठकको विवरण	विषय	निर्णय संख्या
२०७७।५।९ र २०७७।५।१०	केन्द्रीय समन्वय एकाई	कार्यमूलक लेखापरीक्षणका लागि विषय छनौट	१
२०७७।१२।१९	केन्द्रीय समन्वय एकाई	प्रदेश नं १ र २ महानिर्देशनालयबाट प्राप्त प्रस्ताव	२
२०७८।२।२१	लेखापरीक्षण सल्लाहकार समिति	विभिन्न ५ प्रस्तावहरु	२७

यस अवधिमा गरिएका परिपत्र

मिति	परिपत्रको विषय
२०७७।४।१६	नेपाल सरकारी लेखापरीक्षण मान कार्यान्वयन सम्बन्धमा
२०७७।५।२५	वार्षिक लेखापरीक्षण योजना २०७७ कार्यान्वयन सम्बन्धमा
२०७७।६।१	लेखापरीक्षण नीति तथा वार्षिक कार्यतालिका
२०७७।६।११	लेखापरीक्षण टोली परिचालन सम्बन्धमा
२०७७।८।१०	लेखापरीक्षण टोली परिचालन गर्ने सम्बन्धमा
२०७७।०९।०६	२६ जिल्लाका लागि एकल लेखापरीक्षण टोली सम्बन्धमा
२०७७।१०।९	लेखापरीक्षण प्रतिवेदनको मस्यौदा सम्बन्धमा
२०७७।११।१९	पेस्की बेरुजू सम्बन्धमा
२०७७।११।१९	लेखापरीक्षण टोली परिचालन सम्बन्धमा
२०७७।११।२०	१२ जिल्लाका लागि एकल लेखापरीक्षण टोली सम्बन्धमा
२०७७।११।२८	दातृ पक्ष विच भएको सम्झौता अनुसारको खरिद सम्बन्धमा
२०७७।१२।१९	केन्द्रीय समन्वय एकाईका निर्णय सम्बन्धमा
२०७७।१२।२७	महालेखा परीक्षकको ५८औं वार्षिक प्रतिवेदन तयार गर्ने सम्बन्धमा
२०७८।१।१०	पाइलटिङ्ग अडिटको सम्बन्धमा
२०७८।१।३०	विभाग र महानिर्देशनालयहरु विच हुने छलफलको कार्यतालिका
२०७८।२।१४	भर्चुअल बैठक सम्बन्धमा
२०७८।३।२	महालेखा परीक्षकको ५८औं वार्षिक प्रतिवेदन तयार गर्ने सम्बन्धमा

गठन भएका समिति

सि नं.	मिति	विषय	विवरण
१.	२०७७।४।२५	कोभिड-१९ विशेष लेखापरीक्षण कार्यसमिति	संयोजक- उपमहालेखापरीक्षक श्री रामुप्रसाद डोटेल सदस्य- नायब महालेखापरीक्षक श्री बामदेव शर्मा अधिकारी सदस्य- नायब महालेखापरीक्षक श्री त्रिलोचन आचार्य सदस्य- नायब महालेखापरीक्षक श्री पदमराज पौडेल सदस्य- नायब महालेखापरीक्षक श्री विवेकानन्द घिमिरे सदस्य- नायब महालेखापरीक्षक श्री श्रीकुमार राई सदस्य- नायब महालेखापरीक्षक श्री अशोक कुमार कार्की सदस्यसचिव- नायब महालेखापरीक्षक श्री घनश्याम पराजुली सदस्य- नायब महालेखापरीक्षक श्री नेत्र कुमार खत्री सदस्य- नायब महालेखापरीक्षक श्री नारायण एमसी सदस्य- नायब महालेखापरीक्षक श्री इन्द्रप्रसाद आचार्य सदस्य- नायब महालेखापरीक्षक श्री चन्द्रकान्त भण्डारी सदस्य- उपसचिव कानुन श्री उपेन्द्र केशर खनाल
२.	२०७७।४।२५	कोभिड-१९ विशेष लेखापरीक्षण कार्यसमिति सचिवालय	संयोजक- नायव महालेखापरीक्षक श्री घनश्याम पराजुली सदस्य- श्री सत्यनारायण थापा, सदस्य-सूचना प्रविधि निर्देशक श्री रमेशराज सुवेदी सदस्य-लेखापरीक्षण अधिकारी श्री निलकण्ठ चापागाँई सचिवालय सचिव- लेखापरीक्षण अधिकारी श्री सिर्जना रिमाल
	२०७७।६।२६	पेफा कार्यान्वयन एकाई	संयोजक- नायब महालेखापरीक्षक श्री घनश्याम पराजुली सदस्य- निर्देशक श्री सत्यनारायण थापा सदस्य-निर्देशक श्री नेत्र प्रसाद पौडेल

			सदस्य-उपसचिव कानुन-श्री उपेन्द्र केशर खनाल सदस्य सचिव- श्री किशोर पाण्डे
३.	२०७७।६।२७	SAI PMF समन्वय समिति	संयोजक- नायव महालेखापरीक्षक श्री चन्द्रकान्त भण्डारी सदस्य- निर्देशक श्री रमेश ढकाल सदस्य- निर्देशक श्री सत्य नारायण थापा सदस्य- लेखापरीक्षण अधिकारी श्री सिर्जना रिमाल सदस्य- लेखापरीक्षण अधिकारी निलकण्ठ चापागाइ
४.	२०७७।६।१९ र २०७७।७।२४	NAMS Software को User Acceptance Test को लागी गठित समिति	नायब महालेखापरीक्षक श्री बामदेव शर्मा अधिकारी निर्देशक श्री तारा प्रसाद पाण्डे निर्देशक श्री नारायण प्रसाद पराजुली निर्देशक श्री शंकर प्रसाद पन्थी, निर्देशक श्री सत्य नारायण थापा निर्देशक श्री हुमनाथ सुवेदी सूचना प्रविधि निर्देशक श्री रमेशराज सुवेदी निर्देशक श्री शिव प्रसाद आचार्य लेखापरीक्षण अधिकारी श्री कल्पना अर्याल लेखापरीक्षण अधिकारी श्री सन्तोष शर्मा सापकोटा लेखापरीक्षण अधिकारी श्री विष्णु प्रसाद पौडेल लेखापरीक्षण अधिकारी श्री सिर्जना रिमाल लेखापरीक्षण अधिकारी श्री लेख बहादुर थापा कम्प्युटर अधिकृत श्री दिपक पौडेल कम्प्युटर अधिकृत श्री सुवास अधिकारी
५.	२०७७।६।१५	महालेखापरीक्षकको कार्ययोजना (२०७४-८०) मूल्याङ्कन समिति	नायब महालेखापरीक्षक श्री घनश्याम पराजुली, निर्देशक श्री सत्यनारायण थापा, निर्देशक श्री महेश पौडेल लेखापरीक्षण अधिकारी श्री सन्तोष सापकोटा
६.	२०७७।९।८	वित्तीय लेखापरीक्षण मार्गदर्शन सुझाव समिति	नायव महालेखापरीक्षक श्री विन्दु विष्ट नायव महालेखापरीक्षक श्री चन्द्रकान्त भण्डारी निर्देशक श्री रमेश ढकाल निर्देशक श्री सत्य नारायण थापा निर्देशक श्री निर कुमार सुवेदी निर्देशक श्री प्रकाश कु खत्री लेखापरीक्षण अधिकारी श्री छिरिङ्ग तोप्के लामा लेखापरीक्षण अधिकारी श्री नमुना पाण्डे लेखापरीक्षण अधीक्षक श्री दुर्गा व ओली
७.	२०७७/०९/०८	कार्यमूलक लेखापरीक्षण मार्गदर्शन सुझाव समिति	नायव महालेखापरीक्षक श्री अशोक कु कार्की निर्देशक श्री शम्भु कुमार श्रेष्ठ निर्देशक श्री हुमनाथ सुवेदी निर्देशक श्री श्याम प्र भण्डारी निर्देशक श्री शालिकराम घिमिरे निर्देशक श्री लोकनाथ घिमिरे लेखापरीक्षण अधिकारी श्री बिष्णुराज रिजाल लेखापरीक्षण अधिकारी श्री कृष्ण भट्ट

८.	२०७७।९।८	परिपालना लेखापरीक्षण मार्गदर्शन सुझाव समिति	नायव महालेखापरीक्षक श्री बैकुण्ठ ब अधिकारी नायव महालेखापरीक्षक श्री ईन्द्रप्रसाद आचार्य निर्देशक श्री कमलप्रसाद सिलवाल निर्देशक श्री महेश पौडेल लेखापरीक्षण अधिकारी श्री टिकानाथ अर्याल लेखापरीक्षण अधिकारी श्री विष्णु प्र पौडेल लेखापरीक्षणअधिकारी श्री मन्जु पन्थी लेखापरीक्षण अधिकारी श्री भुपेन्द्रकुमार बस्नेत
९.	२०७७।७।२५	Administrative Expenses Audit Guide सुझाव समिति	नायव महालेखापरीक्षक श्री त्रिलोचन आचार्य नायव महालेखापरीक्षक श्री श्रीकुमार राई निर्देशक श्री लक्ष्मण आचार्य निर्देशक श्री महेश पौडेल लेखापरीक्षण अधिकारी श्री हरिप्रसाद आचार्य
१०.	२०७७।७।२५	Disaster Management Audit Guide सुझाव समिति	नायव महालेखापरीक्षक श्री विन्दु विष्ट नायव महालेखापरीक्षक श्री विवेकानन्द घिमिरे निर्देशक श्री शम्भु कुमार श्रेष्ठ लेखापरीक्षण अधिकारी श्री कल्पना अर्याल लेखापरीक्षण अधिकारी श्री सिर्जना रिमाल
११.	२०७७।७।२५	Environment Audit Guide सुझाव समिति	नायव महालेखापरीक्षक श्री इन्द्र प्रसाद आचार्य निर्देशक श्री लोकनाथ घिमिरे लेखापरीक्षण अधिकारी श्री बिष्णुराज रिजाल लेखापरीक्षण अधिकारी श्री गेद शर्मा ढकाल
१२.	२०७७।७।२५	Financial Statement Audit Guide सुझाव समिति	नायव महालेखापरीक्षक श्री नारायण एमसी निर्देशक श्री शंकर प्र पन्थी निर्देशक श्री प्रकाश कु खत्री लेखापरीक्षण अधिकारी श्री लेख बहादुर थापा
१३.	२०७७।७।२५	Financial Accountability Audit Guide सुझाव समिति	नायव महालेखापरीक्षक श्री महेश्वर काफ्ले निर्देशक श्री नेत्र प्रसाद पौडेल लेखापरीक्षण अधिकारी श्री सन्तोष सापकोटा
१४.	२०७७।७।२५	IT Audit Guide सुझाव समिति	नायव महालेखापरीक्षक श्री अशोक कु कार्की निर्देशक श्री रमेशराज सुवेदी लेखापरीक्षण अधिकारी श्री विष्णु प्र पौडेल कम्प्युटर अधिकृत श्री दिपक पौडेल कम्प्युटर अधिकृत श्री सुवास अधिकारी
१५.	२०७७।७।२५	Procurement Audit Guide सुझाव समिति	नायव महालेखापरीक्षक श्री बामदेब शर्मा अधिकारी नायव महालेखापरीक्षक श्री नेत्र कु खत्री निर्देशक श्री रविन्द्र प्र देवकोटा निर्देशक श्री ललित ब शाक्य लेखापरीक्षण अधिकारी श्री टिकानारायण अर्याल लेखापरीक्षण अधिकारी श्री मन्जु पन्थी
१६.	२०७७।७।२५	Project Financial Statement Audit Guide सुझाव समिति	नायव महालेखापरीक्षक श्री पदम राज पौडेल निर्देशक श्री नारायण प्रसाद पराजुली निर्देशक श्री हुमनाथ सुवेदी

			लेखापरीक्षण अधिकारी श्री कमलराज अर्याल
१७.	२०७७।७।२५	Revenue Audit Guide सुझाव समिति	नायव महालेखापरीक्षक श्री चन्द्रकान्त भण्डारी निर्देशक श्री रमेश ढकाल निर्देशक श्री निरकुमार सुवेदी लेखापरीक्षण अधिकारी श्री शिवहरी पोखरेल लेखापरीक्षण अधिकारी श्री मकुन्द घिमिरे
१८.	२०७७।७।२५	SDG Audit Guide सुझाव समिति	नायव महालेखापरीक्षक श्री घनश्याम पराजुली निर्देशक श्री रामप्रसाद उपाध्याय निर्देशक श्री सत्यनारायण थापा लेखापरीक्षण अधिकारी पिंकी कुमारी दास
१९.	२०७७।७।२५	SoE Audit Guide सुझाव समिति	नायव महालेखापरीक्षक श्री बैकुण्ठ ब अधिकारी निर्देशक श्री कमलप्रसाद सिलवाल लेखापरीक्षण अधिकारी श्री संजयकुमार शाह
२०.	२०७७।९।२४	अर्थ मन्त्रालय तथा महालेखानियन्त्रक कार्यालयको NAMS मा आवद्ध गर्ने समन्वय समिति	संयोजक- निर्देशक श्री नारायण प्रसाद पराजुली सदस्य- सूचना प्रविधि निर्देशक श्री रमेशराज सुवेदी सदस्य- लेखापरीक्षण अधिकारी श्री लेखबहादुर थापा
२१.	२०७७।१०।०८	चौथो रणनीति योजना मस्यौदा समिति	उप महालेखापरीक्षक श्री रामुप्रसाद डोटेल नायब महालेखापरीक्षक श्री महेश्वर काफ्ले नायब महालेखापरीक्षक श्री बिन्दु विष्ट नायब महालेखापरीक्षक श्री घनश्याम पराजुली नायब महालेखापरीक्षक श्री चन्द्रकान्त भण्डारी निर्देशक श्री सत्यनारायण थापा निर्देशक श्री महेश पौडेल लेखापरीक्षण अधिकारी श्री सन्तोष शर्मा सापकोटा लेखापरीक्षण अधीक्षक श्री जयानन्द पाण्डे
२२.	२०७७।१२।३०	NAMS को UAT पछिको संशोधित प्रणालीको परीक्षण गरी सुझाव दिने समिति	नायब महालेखा परीक्षक श्री बमदेव शर्मा अधिकारी नायब महालेखापरीक्षक श्री घनश्याम पराजुली नायब महालेखापरीक्षक श्री ईन्द्र प्रसाद आचार्य

प्रदान गरिएका राय

मिति	राय प्रदान गरिएको निकाय	विषय
२०७७।९।९	अर्थ मन्त्रालय	वैदेशिक सहायतामा सञ्चालित आयोजनाहरुको लेखापरीक्षण प्रतिवेदन सम्बन्धमा
२०७७।९।१६	अर्थ मन्त्रालय	ICAN र ICAEW बीच हुने Mutual Recognition सम्बन्धी सम्झौता
२०७७।१०।२०	अर्थ मन्त्रालय	नेपाल चार्टर्ड एकाउन्टेन्ट्स संस्था र Institute of Internal Auditors- India (IIA-India) विच हुने Memorandum of Understanding स्वीकृति

मिति	राय प्रदान गरिएको निकाय	विषय
२०७७।१२।१	अर्थ मन्त्रालय	नेपाल चार्टर्ड एकाउन्टेन्ट्स संस्था र Chartered Accountants Australia and New Zealand (CA ANZ) विच हुने Memorandum of Understanding स्वीकृति
२०७७।१२।६	सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय	प्रदेश सरकार वित्तीय सुशासन जोखिम मूल्याङ्कन कार्यविधि २०७७ र स्थानीय तह वित्तीय सुशासन जोखिम मूल्याङ्कन कार्यविधि २०७७ मा सुझाव दिइएको।

कार्यालयको प्रतिनिधित्व

मिति	कार्यालय	विवरण	सहभागी कर्मचारी
२०७७।६।२७	महालेखा नियन्त्रक कार्यालय	म.ले.प फारम अद्यावधिक कार्यदल	निर्देशक श्री नारायणप्रसाद पराजुली
२०७७।८।१०	पेफा सचिवालय	Conduct Training Needs Assessment And Develop Action Plan For Establishing Sustainable Institutional Set-ups for PFM Capacity Building in The Federal Structure	निर्देशक श्री सत्यनारायण थापा
२०७७।११।११	अर्थ मन्त्रालय	अन्तराष्ट्रिय मुद्रा कोषको Fiscal Affairs Department को Technical Assistance Mission लाई आवश्यक समन्वय र सहजीकरण गर्ने	निर्देशक श्री सत्यनारायण थापा

संस्थागत सुदृढीकरण

नेपाल सरकार र अन्तर्राष्ट्रिय विकास संस्था (IDA) बीच सन् २०१८ अगस्ट २४ मा भएको अमेरिकी डलर १,५०,००,००० अनुदान उपलब्ध गराउने गरी भएको सम्झौता अनुसार Integrated Public Financial Management Reform Project (P164783) आयोजना कार्यान्वयनमा रहेको छ । आयोजनाको कार्यान्वयन अवधि सन् २०२१ जुलाई ३० सम्म रहेकोमा सन् २०२२ जुलाई ३० सम्म म्याद थप भएको छ । आयोजनामा रहेका ४ भागमध्ये भाग २ महालेखापरीक्षकको कार्यालय सुदृढीकरणसँग सम्बन्धित रहेको छ । यस प्रयोजनका लागि शुरुमा चालिस करोड रुपैया अर्थात अमेरिकी डलर ४० लाख बजेट स्वीकृत भएकोमा पुनर्संरचनाबाट संशोधन भई तेत्तीस करोड १२ लाख ४५ हजार अर्थात अमेरिकी डलर ३३ लाख १२ हजार ४५० कायम भएकोमा २०७७।७८ सम्म रु १६ करोड ५३ लाख ५७ हजार खर्च भएको छ । आयोजनामा नेपाल सरकारले १७ प्रतिशत र विश्व बैङ्कले ८३ प्रतिशत अंश ब्यहोर्ने कार्यक्रम रहेको छ । आयोजनाको हालसम्मको वित्तीय प्रगति निम्न रहेको छ।

आर्थिक वर्ष	विनियोजित बजेट रु	खर्च रु	खर्च प्रतिशत
२०७५।७६	१५८४३१०००	६२०२१५३	३।९१
२०७६।७७	११९७११०००	६५१६२९८५	५४।४३
२०७७।७८	२४८७८८०००	९३९९२३३८	३७।७८
जम्मा	५२६९३००००	१६५३५७४७६	३१।३८
२०७८।७९ प्रस्तावित	२५३७७४०००		

यस वर्षको बजेटमध्ये विश्व बैङ्कले रु.२ करोड ९० लाख घटाएकोमा अर्थ मन्त्रालयबाट एलएमविआईएसमा संशोधन गर्नुपर्ने अवस्था छ।

परामर्शदाताको प्रगति

आयोजना अन्तर्गत वार्षिक लेखापरीक्षण योजना, रणनीतिक योजना, आचारसंहिता, लेखापरीक्षण मार्गदर्शन, नेपाल लेखापरीक्षण व्यवस्थापन प्रणाली, कार्यमूलक लेखापरीक्षण र लेखापरीक्षणमा नागरिक सहभागिता वृद्धि लगायतका कार्यमा सेवा प्रदान गर्न परामर्शदाता Earnst & Young LLP सँग अमेरिकी डलर १५,८३,२४३ को सम्झौता २०१९ अगष्ट २९ मा भएको छ । उक्त सम्झौताको म्याद २१ महिना अर्थात २८ मे २०२१ सम्म रहेकोमा विद्यमान महामारीको कारण ६ महिना अर्थात ३० नोभेम्बर २०२१ सम्म म्याद थप भएको छ। सम्झौता अनुसार परामर्शदाताले कार्य सम्पादन गरी पेस गनुपर्ने ३३ प्रतिवेदनमध्ये हालसम्म निम्न प्रतिवेदन पेस गरी सम्झौता रकमको ६५ प्रतिशत भुक्तानी लिएको छ ।

क्र.सं.	कामको विवरण	सम्पन्न मिति
1	D4-Report on Updated Risk based annual planning procedure	2020 April
2.	D6-Updated Code of Ethics	2020 February
3.	D7-Updated Framework for Segregation of Financial Audit,Compliance Audit and Performance Audit	2020 February
4.	D8-Updated Financial Audit Manual	2020 May
5.	D9-Updated Compliance Audit Manual	2020 May
6.	D10-Updated Performance Audit Manual	2020 May
7.	D11 A-Financial Responsibility Assesment Directives	2020 October
8.	D 11B-Disaster Audit Guide	2020 October
9.	D 11C-Environment Audit Guide	2020 October
10.	D 11D-Project Financial Audit Guide	2020 October
11.	D11E-SOES Audit Guideline	2020 October
12.	D11F-SDG Audit Guide	2020 October
13.	D11G-Information System Audit Manual	2020 October
14.	D12A-Revenue Audit Guidelines	2020 October
15.	D12B-Public Procurement Audit	2020 October
16.	D12C-Administrative Expenditure Audit Guide	2020 October
17.	D13- Report on TNA conducted	2021 January
18.	D16-Draft Diagnostic Report on NAMS	2020 January
19.	D17-Draft Financial Requirement Specifications of NAMS	2020 March
20.	D18-Completion Report on Updated or Developed NAMS	2020 September
21.	D19-Draft IT Policy	2020 May
22.	D20-Report on Establishing IT Excellence Centre at OAGN	2020 August
23.	D27-Updated CPA Guidelines	2020 March
24	D30: Report on Pilot CPA audits	2021 July
25	D32-Database on Mapped CSOS and Thinktank at Sub National Level	2020 April

वैदेशिक सहायताको लेखापरीक्षण

नेपाल सरकारले दातृ निकायबाट बजेटमा समावेश नभएका वा समावेश भएपनि दातृ निकायबाट सोझै भुक्तानी हुने गाभी एलाईन्सबाट सन् २०१५।१६ देखि २०१७।१८ मा कार्यान्वयन भएका ४ आयोजनाको अमेरिकी डलर ३२ लाख ७७ हजार तथा संयुक्त राष्ट्रसंघीय विकास कार्यक्रमबाट सन् २०२० मा कार्यान्वयन भएका ७ आयोजनाको अमेरिकी डलर ४० लाख ८८ हजार एवम् अमेरिकी सहयोग संस्थाले स्वास्थ्य तथा जनसंख्या मन्त्रालय र कर्णाली प्रदेशको सामाजिक विकास मन्त्रालयले खर्च गरेको अमेरिकी डलर ६ लाख ४१ हजारको लेखापरीक्षण गर्न लेखा व्यवसायीको सेवा लिई लेखापरीक्षण प्रतिवेदन ती निकायलाई उपलब्ध गराइएको छ।

गुणस्तर आश्वस्तता पुनरावलोकन

वार्षिक लेखापरीक्षण योजना २०७७ मा कार्यालयले कार्यान्वयनमा ल्याएको गुणस्तर आश्वस्तता निर्देशिकामा उल्लेख भए अनुसार नयाँ जटिल तथा धेरै लेखापरीक्षक संलग्न हुने लेखापरीक्षण लगायतका आधारहरु लिई प्रतिवेदन जारी गर्नु पूर्वको पुनरावलोकन गर्न छनौट गरिने व्यवस्था अनुसार यस वर्ष सम्बन्धित महानिर्देशनालयबाट प्रतिवेदन जारी पूर्वको पुनरावलोकन गर्न ६२ कार्यालयका प्रारम्भिक प्रतिवेदनको मस्यौदा प्राप्त भएकोमा पुनरावलोकन गरी ५९० वटा बुँदामा सुझाव उपलब्ध गराइएको छ।

लेखापरीक्षण प्रतिवेदन जारी पश्चातको पुनरावलोकनको लागि लेखापरीक्षण टोलीका प्रमुख निर्देशकहरुको नेतृत्वमा लेखापरीक्षण सम्पन्न भएका ६६ फाइलको गुणस्तर आश्वस्तता टोली परिचालन गरी प्रतिवेदन जारी पश्चातको पुनरावलोकन गरी सोको प्रतिवेदेन माननीय महालेखापरीक्षक समक्ष पेस गरिएको छ। उक्त प्रतिवेदनमा गुणस्तर नियन्त्रणको कार्यविधि, लेखापरीक्षण योजना, विषयवस्तुको छनौट, सूचना सङ्कलन फाराम, नमूना छनौट विधि, सारभूतता तह निर्धारण, जोखिम निर्धारण तथा आन्तरिक नियन्त्रण, सूचना प्रणाली र वातावरण, नियन्त्रणको परीक्षण, विस्तृत लेखा परीक्षण कार्यक्रम, लेखापरीक्षण कार्यक्रम, लेखापरीक्षण प्रतिवेदन, अनुगमन, स्थलगत सुपरिवेक्षण र पुनरावलोकन तथा अन्य विषयमा विभिन्न सुझावहरु दिइएको छ।

विषय सूची

दस्तावेज

विषय सूची



Bangkok Declaration 2021:

SAIs and Preparing for the Next Normal

ASOSAI
September 2021

Bangkok Declaration 2021:

SAIs and Preparing for the Next Normal

I. Introduction

The Covid-19 pandemic has reshaped the future of public sector audit, which led to the new reformation under the next normal challenges[1]. Even though the pandemic brought enormous challenges and obstacles for the public sector audit, it creates development opportunities in the new normal period, especially leveraging on remote audit and teleworking technologies. Meanwhile, the audit communities like INTOSAI, EUROSAI, OLACEF, and ASOSAI exhibited good cooperation and collaboration to share knowledge, experience, and lessons learned during the pandemic through several activities such as an online webinar and virtual conference, launching Community of Practice (CoP) platform, etc.

Before the Covid-19 pandemic, the consequences of digital disruption led to digital transformation, which reshaped the global paradigm shift. The pandemic catalyzes the global paradigm shift, in at least three issues, that is; (a) the citizen expectation from government; (b) the role of government during the pandemic; and (c) the reform of public health system and government after the pandemic.

Since 2020 many SAIs have responded rapidly to the pandemic, as to their role SAIs could indicate the loopholes in the healthcare system and give constructive recommendations. Likewise, some SAIs could play the watchdog role to detect fraud and corruption in the subsidy programs and urgent procurement during the pandemic. Now more than ever, the need for an effective and efficient SAI is paramount. SAIs as critical component of government cannot be standing in the sideline as billions of funds are quickly being spent to respond to the pandemic.

The post-pandemic makes us rethink on the present approaches to meet the Sustainable Development Goals (SDGs), especially recognizing the concept of Leave No One Behind (LNOB). In the coming time, SAIs should encourage a coherent plan for building a resilient country capable of overcoming the risks of COVID-19 like pandemics on a continuous basis, ensuring its economic and social development, and achievement of the SDGs.

[1] Mckinsey coined the term of next normal, that referred to the near future. (Mckinsey&Company, 2020)

Hence, SAIs needs to sustain and succeed in the following three stages of the next normal time, as follows;

(a) ***Resolve:*** SAIs still respond to the impact of Covid-19 pandemic on health and safety first, adopting remote working as a means of adapting to situations.;

(b) ***Resilience:*** Beyond the health crisis, the pandemic might lead to an economic crisis and fiscal constraint. Hence, SAIs should prepare their roles to be resilient enough to face both these crises;

(c) ***Rethinking:*** The pandemic has reshaped the audit landscape under challenging restrictions. Therefore, SAIs should rethink outside the old box by implementing the concept of flexibility, agility, and resilience to ensure continuity of its roles and essential functions during all crises, taking into consideration the safety of its personnel.

Members of ASOSAI having met on the 15th ASOSAI virtual assembly from 6-8 September 2021, hosted by the State Audit Office of the Kingdom of Thailand. In conjunction with the Assembly, the 8th ASOSAI Symposium which is a platform for sharing information, knowledge, experiences and best practice on public sector auditing and related subjects was held under the theme of "THE ASOSAI AND THE NEXT NORMAL: RESILIENCE AMIDST CHALLENGES". The key message in the symposium shows that the ASOSAI community prepares for the next normal in public sector auditing, announced by **the Bangkok Declaration 2021: SAIs and preparing for the next normal.**

II. The Bangkok Declaration 2021: SAIs and preparing for the next normal

The Bangkok Declaration 2021 is based on documentary reviews from five indispensable international declarations: Lima Declaration 1977, Beijing Declaration 2013, Hanoi Declaration 2018, Abu Dhabi Declaration 2019 and Moscow Declaration 2019. These declarations represent the robust and the core concept for the development of public sector auditing. ***Meanwhile, the main chapters of the Bangkok Declaration 2021 follow the broad contours of the ASOSAI strategic plan 2022-2027, bringing out the whole picture of ASOSAI in the future. These four chapters are declared to further encourage the achievement of ASOSAI's strategic goals.***

The Bangkok Declaration 2021 consisted of four chapters as follows;

(a) Chapter I: SAIs and promoting good governance in the next normal;

(b) Chapter II: SAIs and encouraging for the achievement of SDGs;

(c) Chapter III: SAIs and leveraging by using advanced technologies for public sector auditing; and

(d) Chapter IV: SAIs and responding to disaster and pandemic issues.

Hereby, we would like to indicate our shared understanding regarding desirable broad direction for ASOSAI and its member SAIs.

Chapter I: SAIs and promoting good governance in the next normal

1. ***Recognize*** the importance of the Beijing Declaration 2013 on promoting good governance by supreme audit institution.

2. ***Encourage*** maintaining the fiscal and financial discipline of audit entities and preparing for audit of public debt management after the Covid-19 pandemic.

3. ***Recognize*** the importance of the Abu Dhabi Declaration 2019 on enhancing collaboration between the supreme audit institutions and anti-corruption bodies to prevent and fight corruption.

4. ***Promote*** the importance of e-governance in the new normal.

Chapter II: SAIs and encouraging for the achievement of SDGs

5. ***Recognize*** the importance of the Hanoi Declaration 2018 on environmental auditing for sustainable development.

6. ***Emphasize*** the Whole of Government (WoG) approach for the audit of SDGs implementation.

7. ***Consider*** multi-stakeholders engagement in the audit of SDGs implementation.

8. ***Consider*** the principle of Leave No One Behind (LNOB) in the audit of SDGs implementation.

Chapter III: SAIs and leveraging by using advanced technologies for public sector auditing

9. ***Recognize*** the importance of the Moscow Declaration 2019 on responding effectively to opportunities brought by technological advancement.

10. ***Prepare*** for digital transformation in the next normal.

11. ***Provide*** essential tools, equipment, and infrastructure for remote working.

12. ***Collaborate*** among SAI members by sharing technologies and innovative practices within the SAI community.

Chapter IV: SAIs and responding to disaster and pandemic issues

13. ***Realize*** the knowledge of disaster management and pandemic preparedness.

14. ***Promote*** cooperative audit and consideration for sharing knowledge on auditing of disaster management and pandemic preparedness.

15. ***Promote*** the development of a Business Continuity Plan in preparing for the next normal and as a response to disaster and pandemic issues.

Annex

EXPLANATION OF BANGKOK DECLARATION 2021

The 15th ASOSAI Assembly

SEPTEMBER | 2021

Annex

Explanation of the Bangkok Declaration 2021: SAIs and preparing for the next normal

The following "key statements" are meant to show possible examples of specific approaches and methods towards the achievement of each chapter.

Chapter I: SAIs and promoting good governance in the next normal

1. ***Recognize*** the importance of the Beijing Declaration 2013 on promoting good governance by supreme audit institution.

Key statements

- The Beijing Declaration of 21st INCOSAI 2013 is an important document that emphasizes the role of SAIs to promote good governance as an indispensable part. Especially in the next normal era, SAIs can help by enhancing transparency and inclusiveness, ensuring accountability, strengthening budget credibility, promoting performance, fighting against corruption, improving good national governance, increasing fairness and institutionalizing gender analysis**.** The declaration focuses on how SAIs can "lead by example", by firstly demonstrating to auditees on how to apply good governance within SAIs.
- During the pandemic and crises, SAIs could advise public financial management institutions by providing constructive recommendations and suggesting improvements for parliaments. SAIs could also build communication and trust between the public sector entities and citizens by actively promoting open government and free flow of communication channel. In the meantime, SAIs should encourage to conduct participatory audit within the context of SAI's mandate.
- In the next normal, SAI should ensure integrity in the government's response to Covid-19, especially on (a) public health emergency, (b) food and livelihood security, and (c) corruption risks assessment.

2. ***Encourage*** maintaining the fiscal and financial discipline of audit entities and preparing for audit of public debt management after the Covid-19 pandemic.

Key statements

- SAIs can raise awareness on the fiscal and financial discipline for audit entities. For example, SAIs could demonstrate their prudence in using public resources and maintaining fiscal and financial discipline during pandemics and crises.
- The consequences of the Covid-19 pandemic indicate that most governments increase public expenditure significantly to recover their economies. Public debt is another fiscal tool implemented during the pandemic; therefore, the public debt management must be transparent.
- SAIs have the central role in exercising independent external and oversight on public debt management and publicly reporting their audit findings. Meanwhile, SAIs could carry out financial, compliance, and performance audits on public debt management matters. However, auditing public debt management might depend on the legal mandate of SAIs, and skills and resources necessary to carry out the audit. Capacity building of SAIs' staff for conduct of specialized audit in the field of public debt demands enhanced cooperation amongst SAIs and audit communities like INTOSAI, EUROSAI, ASOSAI etc.

3. ***Recognize*** the importance of the Abu Dhabi Declaration on enhancing collaboration between the supreme audit institutions and anti-corruption bodies to prevent and fight corruption.

Key statements

- The Abu Dhabi Declaration 2019 stresses the role of SAIs in the prevention and fighting against corruption, mainly promoting integrity, accountability, transparency, the proper management of public affairs and public property, and the efficient use of public resources.
- After the Covid-19 pandemic, the demand for transparency and accountability will be increased. For this reason, SAIs can increase public trust by, for example, enhancing collaboration with the anti-corruption bodies in their countries. In addition to anti-corruption bodies in each respected country, it is plausible to have collaboration with international anti-corruption bodies as well.

4. ***Promote*** the importance of e-governance in the new normal.

Key statements

- Report on E-Government Survey by the United Nations highlights the critical role of e-governance in consolidating disaster management, disaster preparedness and emergency relief. E-Government also supports the Decade of Action for the Sustainable Development Goals through sustainable, inclusive and equitable public service provision.
- The COVID-19 pandemic presents huge opportunity to leverage e-Governance as it becomes essential element of communication, leadership and collaboration between policy makers and society in times of crisis. Effective e-governance allows continuous delivery of public services with reliability, transparency and efficiency through the use of technology and accelerate country's achievement of the Sustainable Development Goals (SDGs).
- As described in the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)'s Framework for Policy Coherence for Sustainable Development, SAIs can support audited entities by designing audits to evaluate the cohesive and collaborative nature of SDG initiatives.
- SAIs, as an enabling partner, can also advocate the implementation of a holistic approach in e-Governance that is value-driven and institutionalized across all levels of government and society.

Chapter II: SAIs and encouraging for the achievement of SDGs

5. ***Recognize*** the importance of the Hanoi Declaration 2018 on environmental auditing for sustainable development.

Key statements

- The Hanoi Declaration was an important document in the 14th ASOSAI assembly in 2018. This document affirms ASOSAI's interests, efforts, and contribution to the pursuit of SDGs.
- The recommendation of the Hanoi Declaration is to promote knowledge sharing and capacity development in the ASOSAI community in the field of environmental auditing for sustainable development. In the meantime, ASOSAI should give the importance of

the climate change issue. ***Climate change*** is a serious problem faced by the whole world, and if it is not handled properly it can lead to a domino effect such as damages to ecosystems, extreme weather conditions, species extinction, health and economic problems. These impacts are equivalent to or even greater that those caused by COVID-19 pandemic. ASOSAI needs to be an important part of handling these phenomena.

- SAIs can recognize the concept of ***Building Back Better (BBB)*** to implement the auditing SDGs in the next normal. Building Back Better (BBB) is an approach to post-disaster recovery that reduces vulnerability to future disasters and builds community resilience to address physical, social, environmental, and economic vulnerabilities and shocks[1]. With the SDGs framework, SAIs could give constructive recommendations for economic recovery, environmental issues for sustainable development, and the opportunity to redesign a sustainable world, also resilient and in better harmony.

6. ***Emphasize*** the Whole of Government (WoG) approach for the audit of SDGs implementation.

Key statements

- The achievement of SDGs implementation requires the Whole of Government (WoG) approach. This approach responds to a whole picture, addressing fragmented problems and increasing integration, coordination, and capacity.
- The auditing SDGs implementation is to reflect the achievement of national targets, which are interconnected. Under the WoG approach, SAIs should reflect the mechanism of communication, coordination, and collaboration among audit entities and different levels of government.
- Based on WoG, SAIs could assess and identify systematic risk, which consider the entire audit processes of planning, implementation, monitoring, and review.

7. ***Consider*** multi-stakeholders engagement in the audit of SDGs implementation.

Key statements

- After the Covid-19 pandemic, the global trend leads to emphasize the capacity building for stakeholders' engagement. The audit entities might open floors for several

[1] Please see "Building Back Better in Post-Disaster Recovery, Global Facility for Disaster Reduction and Recovery (GFDRR)

stakeholders, such as planning and coordinating stakeholder engagement, developing awareness through raising campaigns, and mapping stakeholder groups.

- Hence, SAIs can consider multi-stakeholders engagement in the audit of SDGs' implementation in line with their mandate. SAIs may examine whether the government and audit entities create a suitable condition for engagement. For example, the audit entities may prepare sufficient ways of communication for their stakeholders. Likewise, SAIs may consider whether the feedback system is accessible and users' friendly for stakeholders.
- The consideration of multi-stakeholders engagement may include the available mechanism and platforms for stakeholder engagement. Also, the SDG implementation audit might give constructive recommendations about stakeholders' feedback which might be integration and implementation of SDGs.

8. Consider the principle of Leave No One Behind (LNOB) in the audit of SDGs implementation.

Key statements

- The Covid-19 pandemic will impact the susceptible groups, most impoverished, elderly, migrants, and disabled people in the upcoming times. Therefore, the government will assist these vulnerable groups through several ways.
- Therefore, SAIs could conduct the audit of SDGs implementation by considering the principle of Leave No One Behind (LNOB). SAIs could consider the LNOB in selecting audit topics and examine the LNOB principle as audit criteria.
- For evaluating the performance and effectiveness of their social security nets, SAIs have an urgent and enhanced role to play. Improvement in collaboration for knowledge sharing amongst SAIs have gained an added importance for formulation of recommendations to parliaments for better government actions in mechanisms of identification and provision of sufficient and timely support to susceptible citizens.

Chapter III: SAIs and leveraging by using advanced technologies for public sector auditing

9. Recognize the importance of the Moscow Declaration 2019 on responding effectively to opportunities brought by technological advancement.

Key statements

- The Moscow Declaration 2019 emphasizes the success factors for public sector auditing that SAIs could respond effectively to opportunities brought forth by technological advancement.
- In the next normal era, SAIs could promote the principle of availability and open data, source code, and audit algorithms. Meanwhile, SAIs can implement, depending on their mandate and practices, data science in audits and develop auditors of the future who can employ data analytics, AI tools, and advanced qualitative methods. SAI could launch initiatives to empower and train public sector staff towards supporting the digital transformation and its intended results, in addition to training and building the capacities of the IT professionals working within the government entities.
- SAI could qualify a specialized team of liaisons comprising SAI professionals to communicate with the government entities and the concerned government agency on following-up the audits. Likewise, SAI could identify and list the names of the relevant subsidiaries of the government entities in order to be contacted individually for carrying out remote audits whenever needed.

10. Prepare for digital transformation in the next normal.

Key statements

- During the Covid-19 pandemic, the SAIs have proven their capacity in preparing for emergencies and unexpected situations. The remote audit and teleworking are forthcoming tools in the next normal. Therefore, the digital transformation of SAIs and leveraging technology in the audit process will be the urgent agenda.
- Hence, SAI needs to prepare for digital transformation. However, many SAIs still faced challenges and limitations, due to lack of professionally trained staff in digital environment and insufficient budget investment in IT. SAI should have strategic plans in place by one of the concerned government agencies, which shall reflect and keep abreast with the latest technological advancements in order to follow-up and ensure the

digital transformation at the state level. To ensure that such strategic plans result in the development of executive plans and projects in this domain.

- One of the key success factors of digital transformation is that SAI leaders need to encourage their staff to transform with the new normal. The head of SAIs could play a role in promoting creativity in SAIs. The building of a creative culture needs a safe environment for experiments and acceptance of error. In the meantime, SAI should embrace a clear methodology to gauge the digital transformation and assess the status quo of the government entities in terms of their adoption of digital technologies.
- As a manifestation of digital transformation movement, SAIs should strengthen their business process by establishing ***SAI Enterprise Architecture***. The SAI Enterprise Architecture could provide SAI with a set of standardized data and processes that will drive the practices of process automation in applying SAI -PMF. Combining with the use of algorithm in data analytics practices, SAI Enterprise Architecture will be the best Enterprise Architecture for SAI to develop SAI Resource Planning System, a quasi-ERP for SAI.
- SAIs should improve auditor's digital literacy and strengthen competencies, such as ability to leverage: new technologies, technological literacy, advanced data analytics, testing new audit tools and research methods, technology assisted audit capability, skill on visualizing and presenting information and lifelong learning readiness.

11. ***Provide*** essential tools, equipment, and infrastructure for remote working.

Key statements

- During the Covid-19 pandemic, several SAIs have conducted remote audit and teleworking. Remote working will be another option when emergencies or unexpected situations occur. Hence, SAIs can provide essential tools for remote working as appropriate. In addition, SAIs can also develop IT infrastructure for the next normal, based on their needs, especially, for example, cloud-based infrastructure, broadband connectivity, and well-established networks. Likewise, SAI should support projects promoting the technological advancement in the government entities, such as the projects relating to IT infrastructure, cloud storage systems, telecommunication, and AI applications.

- SAIs should prepare an electronic correspondence system in place to facilitate communication between the government entities and the SAIs. Additionally, SAIs should create electronic systems through which auditors could access their respective office computers and the other systems provided by the entity while they are away from their offices, and provide the opportunity for users to connect such systems with their mobile phones to facilitate remote working and help them continue conducting their audits from home.
- In the future, SAIs might be concerned about the remote work challenges like: (a) the adequacy of hardware, (b) the accessible data of audit entities, (c) the standards of the remote working process like electronic signature, (d) the communication of the audit team through a virtual platform, and (e) cybersecurity during remote working. However, SAIs should also consider the readiness of the auditees in providing the same level of IT support.
- SAIs should consider reviewing and improving their audit plans and operating practices to include use of innovative technologies in collecting and evaluating audit evidence taking into consideration the circumstances and risks.
- SAIs are encouraged to continue sharing best practices and further advancements in the areas of remote auditing and audit approaches during emergency conditions.

12. Collaborate among SAI members by sharing technologies and innovative practices within the SAI community.

Key statements:

- In an effort to boost the capabilities of SAIs under the next normal and make them more effective in meeting their mandates, it is imperative that the entire SAI community provide enablers that would help all SAIs develop a uniform level of capability and technological sophistication.
- To foster an experimental mindset in enhancing innovation and development, more creative and innovative measures should be encouraged in keeping up with the commitment of the Moscow Declaration.

13. ***Realize*** the knowledge of disaster management and pandemic preparedness.

Key statements

- The Covid-19 pandemic proves SAI's capacity to respond to emergency issues. SAIs can play a central role by auditing the preparedness for risk reduction of disasters and pandemics. Likewise, SAIs could conduct the audit post-disaster and pandemic by reviewing and strengthening the government's economic recovery efforts, financial management and governance systems. SAIs could also provide constructive recommendations to improve the effectiveness, economy, and efficiency of government programs.
- SAIs try to be aware of the significance of the knowledge of disaster management and pandemic preparedness. The entire process of disaster risk reduction and management covers: a) prevention and mitigation; b) preparedness; c) response; and d) rehabilitation and recovery measures carried out in preparation for potential disasters. The pandemic preparedness involves the knowledge of ***Emergency Risk Management*** related to the public health policies and resource management, prevention and mitigation planning, coordination, preparedness and response planning, and recovery planning.
- Following the Moscow Declaration 2019, SAIs could learn and share knowledge about auditing disaster management and preparing for a pandemic by enhancing cooperation engagement with the academic community and the public in general.

14. ***Promote*** cooperative audit and consideration for sharing knowledge on auditing of disaster management and pandemic preparedness.

Key statements

- Based on the Lima Declaration 1977, SAIs could perform on the international sharing information and experiences, which is an effective means of helping SAIs accomplish their tasks through several cooperative activities. After the Covid-19 pandemic, SAIs can seek opportunities to share their knowledge and experiences with other SAIs through, for example, the cooperative audit on disaster management and pandemic preparedness. The final output of the cooperative audit is the compendium report that shows lessons learned

and challenges during the audit. The report could prove to be an important handbook for SAIs in conduct of audit of natural calamities in future.

- In addition, the outcomes of the cooperative audit would be the establishment and publication of guidelines, audit approaches or methodologies and other valuable information that would assist the SAIs in auditing disaster management and pandemic preparedness in the future.
- However, all the member SAIs may not be able to participate in a cooperative audit, therefore, option for participating in seminars, webinars and workshops may also be kept in consideration for sharing the approach of audit methodologies and other valuable information from SAIs on their preparedness of the auditing of disaster management and pandemic preparedness in future.

15. Promote the development of a Business Continuity Plan in preparing for the next normal and as a response to disaster and pandemic issues.

Key statements

- Amidst the chaos brought about by COVID-19 pandemic, delivery of audit services finds more relevance and significance as there is heightened public clamor to assess the efficiency and effectiveness of the government's disaster risk reduction and management policies and programs, including the utilization of huge amounts of emergency funds allocated for the purpose.
- To facilitate the continuation of its operations and retain public trust on public auditing and at the same time, protect the welfare of its auditors during period of uncertainties or calamities, SAIs should develop a business continuity plan that provides the framework for building and strengthening its organizational resiliency and capacity for emergency preparedness and disaster response and recovery.
- An effective business continuity plan would help the SAIs to ensure timely and orderly response/recovery, minimize damage and loss to critical processes by protecting essential facilities and resources, mitigate disruptions to operations, establish succession if leadership is disrupted and improve continuity capabilities through a test, training and exercise program.