वर्ष ३१ अंक १०, असार, २०७७

लेखापरीक्षण

पत्रिका

NEPALESE JOURNAL OF GOVERNMENT AUDITING



महालेखापरीक्षकको कार्यालयको निर्माणाधिन भवन

महालेखापरीक्षकको कार्यालय
बबरमहल, काठमाण्डौं
नेपाल

(Vision)

जनहितका लागि जवाफदेहिता, पारदर्शिता र निष्ठा प्रवर्द्धन गर्ने विश्वसनीय संस्था हुन प्रयत्नशील रहने ।

(We strive to be a credible institution in promoting accountability, transparency and integrity for the benefit of the people)

(Mission)

सरोकारवालालाई सार्वजनिक कोषको दक्षतापूर्ण उपयोग सम्बन्धमा आश्वस्त पार्न स्वतन्त्र एवं गुणस्तरीय लेखापरीक्षण सेवा प्रदान गर्ने ।

(Provide independent and quality audit service to assure our stakeholders that the public funds are efficiently used)

(Core Values)

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

सम्पादकीय

सन् २०१९ को डिसेम्वरबाट देखिन थालेको कोरोना भाईरस अर्थात् कोभिड १९ ले हाल विश्व नै आक्रान्त छ । विश्वव्यापीरुपमा हालसम्म यसबाट संक्रमित हुनेको संख्या एक करोड र ज्यान गुमाउनेको संख्या पाँच लाख नाघी सकेको छ । नेपालमा पनि यस रोगबाट संक्रमित हुने र ज्यान गुमाउनेहरुको संख्या उकालो लाग्ने क्रममै छ ।

विशेष परिस्थितिमा सामान्य अवस्थामा जसरी क्रियाकलापहरु सञ्चालन गर्न सम्भव हुँदैन । त्यसै कारण विशेष परिस्थितिमा छिटोभन्दा छिटो विपद् व्यवस्थापन गर्न कार्यकारीलाई सरल, कम प्रक्रियामुखी र बढी नतिजामुखी कार्य गर्ने गरी कानूनी अधिकारहरु दिईएको हुन्छ । तत्काल कार्य सम्पादन गर्नुपर्ने कारण कतिपय अभिलेख राख्ने, प्रतिवेदन गर्ने लगायतका कार्यहरु प्रभावित हुन सक्दछन । प्रक्रियागत खुकुलोपन र विशिष्ट अधिकार विपद्को बेला अत्यावश्यक हुन्छ । तर सो को प्रयोग गर्ने सन्दर्भमा विपद् कोषको उचित उपयोग र मूल्य सार्थकता जोखिममा पर्न सक्ने संभावनाहरु पनि सामान्य अवस्थामा भन्दा बढी हुने गर्दछ । यस जोखिमबाट सार्वजनिक निष्ठा, पारदर्शिता र जवाफदेहीतामा ह्रास आएमा त्यसले समग्र लोकतन्त्र र सार्वजनिक प्रशासन मै जनविश्वास घट्न जान्छ । त्यसकारण विधिको शासनको अवधारणाप्रति सम्मान गर्दै जनहितका लागि गरिएका सबै कार्यमा जवाफदेहिता, पारदर्शिता र निष्ठालाई पनि सँगसँगै लानुपर्ने हुन्छ । यसो गर्न सके मात्र सरकार र सार्वजनिक प्रशासनप्रति आम नागरिकको विश्वास बढ्न गई लोकतन्त्र मजबुत हुन्छ ।

सरकारका सबै तह, अंग, संवैधानिक निकायहरुका साथै निजी क्षेत्र पनि सुशासनप्रति प्रतिबद्ध भएमा मात्र चिरस्थायी रुपमा लोकतन्त्र मजबुत भई राष्ट्र समृद्ध र सुखी नागरिक हुन सक्दछन । सुशासन प्रबर्द्धनका लागि राज्यका सबै अंगहरुको उत्तिकै भूमिका हुन्छ । त्यस्ता विभिन्न अंगहरुमध्ये लेखापरीक्षण एउटा साधन हो । नेपालको संविधान र आर्थिक कार्यविधि र वित्तीय उत्तरदायित्व सम्बन्धी कानूनहरुले नेपालका महालेखापरीक्षकलाई समग्र सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापन र सार्वजनिक सेवा प्रवाह लगायत जनहितका विषयहरुमा लेखापरीक्षणको माध्यमबाट योगदान गर्ने जिम्मेवारी तोकेको छ । यो प्याण्डामिक जस्तो विपद् व्यवस्थाको सम्बन्धमा सरकारले तयार गरेका योजना, स्वास्थ्य सेवाको अवस्था, कोषको व्यवस्थापन, त्यसको उचित प्रयोग, खरिद व्यवस्थापन, राहत वितरण, प्रभावितलाई आर्थिक तथा सामाजिक सुरक्षाका प्याकेज लगायतका विषयहरुको यथासक्य चाँडो लेखापरीक्षण गरी प्रतिवेदन गर्न सकेमा सार्वजनिक निष्ठा, पारदर्शिता र जवाफदेहीता प्रवर्धन गर्न सहयोग पुग्न जान्छ । सामयिक लेखापरीक्षण, कार्यमूलक वा विशेष लेखापरीक्षण गर्न सक्ने तथा उच्च सार्वजनिक हितको विषयमा जुनसुकै बेला प्रतिवेदन गर्न सक्ने कानूनी व्यवस्था समेत छ । तसर्थ यस प्याण्डामिकबाट सिर्जित संकटको बेलामा सार्वजनिक निष्ठा, पारदर्शिता र जवाफदेहीता पातलिएको छ/छैन भनी लेखापरीक्षणमार्फत आश्वस्तता प्रदान गर्नु हालको सरोकारको विषय बनेको छ ।

धन्यवाद ।

सम्पादक मण्डल

विषय सूची

सि.नं.	शीर्षक	लेखक	पृष्ठ
	नेपाली खण्ड		
१	अदृश्य लेखापरीक्षण आजको आवश्यकता	श्री रामुप्रसाद डोटेल	१
२	सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनमा सामाजिक जवाफदेहिता	श्री गोपीनाथ मैनाली	११
३	संघीयताको आधार वित्तीय संघीयताको प्रभावकारिता	डा. सोमलाल सुवेदी	१५
४	संघीय बजेट र वित्तीय उत्तरदायित्व	श्री दामोदर रेग्मी	२५
५	कोभिड-१९, अर्थतन्त्रमा यसको असर र सोको लेखापरीक्षण	श्री बामदेव शर्मा अधिकारी	३२
६	सार्वजनिक खरिदसम्बन्धी कारोबारको सूचना प्रवाह सम्बन्धमा लेखापरीक्षण गर्दा ध्यान पुऱ्याउनुपर्ने विषयहरु	श्री जनकराज गौतम	४२
७	लेखापरीक्षण मानदण्ड र महालेखापरीक्षकको कार्यालय	श्री घनश्याम पराजुली	५१
८	विशेष परिस्थितिमा कोष व्यवस्थापन, सार्वजनिक खरिद र वित्तीय व्यवस्थापनका विविध पक्षहरु	श्री चन्द्रकान्त भण्डारी	५८
९	कोभिड-१९ पेण्डामिकमा लेखापरीक्षण मार्गदर्शन र मानको प्रयोग	श्री रमेश ढकाल	६३
१०	सार्वजनिक-निजी साझेदारी : अवधारणा, मोडेल तथा चुनौतीहरु	श्री टीकानाथ अर्याल	७३
११	दक्षिण कोरियाको सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्था : एक संक्षिप्त परिचय र तुलनात्मक अध्ययन	श्री छिरिङ लामा	८७
१२	कर प्रशासनमा मूल्य हस्तान्तरण प्रबन्ध, एक चुनौती	श्री राजेश श्रेष्ठ	९८
१३	नेपालको लेखापरीक्षण एक सन्दर्भ : आन्तरिक र अन्तिम लेखापरीक्षण	श्री शरिता देवी शर्मा	१०८
१४	विनियोजित बजेट किन खर्च हुन सक्दैन ? : कारण र समाधान	श्री कृष्णमणि पराजुली	१२०
१५	नेपालमा वैदेशिक सहायताको महत्व तथा यसलाई प्रभावकारी बनाउने उपायहरु	श्री गम्भीर बहादुर हाडा	१२८
	English Section		
१.	Strengthening SDGs audit in Thailand	Dr.Sutthi Suntharanurak	१५३
२.	Training and Development for Quality of Work Life	Dr. Suman Kumar Regmi	१५७

नेपाली खण्ड

अदृश्य लेखापरीक्षण (Faceless Auditing) आजको आवश्यकता



✍ रामुप्रसाद डोटेल*

१. पृष्ठभूमि:

सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनमा पारदर्शिता, जवाफदेहिता र निष्ठा प्रर्वद्धन गर्न लेखापरीक्षणले ठुलो भूमिका खेलेको हुन्छ। लेखापरीक्षणले श्रोत साधनको प्राप्ति र उपयोगसँग सम्बन्धित श्रेस्ता र कागजातको स्वतन्त्रतवरले परीक्षण मूल्याङ्कन गरी राय प्रस्तुत गर्दछ। आर्थिक कारोबार गर्ने निकाय चाहे त्यो निजी होस वा सार्वजनिक सबैमा लेखापरीक्षण अनिवार्य हुन्छ। निजी संस्थामा सञ्चालक वा मालिकलाई लेखापरीक्षकले प्रतिवेदन प्रस्तुत गर्नुपर्दछ। तर सार्वजनिक निकायको लेखापरीक्षकले जनताका प्रतिनिधिउपर जवाफदेही भई प्रतिवेदन गर्नुपर्ने भएकाले थप जिम्मेवार भई कार्य गर्नुपर्ने हुन्छ। तसर्थ सार्वजनिक लेखापरीक्षकले वित्तीय पाटोको अतिरिक्त श्रोत साधनको नियमित, मितव्ययी, दक्ष र प्रभावकारी उपयोग भए नभएको समेत परीक्षण मूल्याङ्कन गर्दछ। यसबाट सार्वजनिक पदाधिकारीहरु बढी सजग र जिम्मेवार भई कार्यसम्पादन गर्ने हुँदा वित्तीय सुशासन कायम गर्न लेखापरीक्षणको ठुलो महत्व रहेको छ। लेखापरीक्षणको विश्वसनियता लेखापरीक्षण गर्ने संस्था वा व्यक्तिले सम्पादन गर्ने कार्यको गुणस्तरमा निर्भर गर्दछ। लेखापरीक्षणको गुणस्तर कायम गर्न अवलम्वन गर्ने विधि र प्रक्रियाको महत्व रहेको हुन्छ। लेखापरीक्षणका विधि र प्रक्रिया सम्बन्धमा प्रशस्त अध्ययन अनुसन्धान भएका छन। जसअनुसार लेखापरीक्षण गर्दा योजनावद्ध प्रक्रिया अवलम्बन गरिन्छ। लेखापरीक्षणका प्रमुख प्रक्रियाहरुमा लेखापरीक्षणको विस्तृत योजना तथा कार्यक्रम तयारी, कार्यान्वयन एवं प्रमाण संकलन, प्रतिबेदन र अनुगमन लगायत पर्दछन्। यी प्रक्रियाहरु सुझबुझका साथ सम्पादन गर्नुपर्ने लेखापरीक्षणको व्यवसायिक मान्यता हो। यस प्रयोजनको लागि लेखापरीक्षण मानदण्डहरु समेत निर्धारण गरिएका छन। ती मानदण्डको आधारमा लेखापरीक्षण सम्पादन गर्नु लेखापरीक्षकको दायित्व हो। लेखापरीक्षणको वृहत क्षेत्र, कारोवारमा भएको विस्तार र अन्तरनिहित जोखिमका कारणले तोकिएको समयमा लेखापरीक्षण गर्नु चुनौतीपूर्ण रहेको छ। तथापी प्रविधिमा भएको विकाससँगै लेखापरीक्षण मानदण्ड र कार्य प्रकृयामा समेत आधुनिकीकरण हुँदै

* उप महालेखापरीक्षक, महालेखापरीक्षकको कार्यालय।

गैरहेको छ। प्रस्तुत लेखमा आधुनिक प्रविधिको प्रयोगबाट लेखापरीक्षणलाई कसरी सहज र सरल ढंगले सम्पादन गर्न सकिन्छ चर्चा गर्न खोजिएको छ।

२. लेखापरीक्षणमा अन्तर्राष्ट्रिय मानदण्ड :

लेखापरीक्षण व्यवसायलाई व्यवस्थित र प्रभावकारी बनाउन अन्तर्राष्ट्रिय लेखा व्यवसायी संगठन (International Federation of Accountant) ले लेखापरीक्षणमानहरु विकास र कार्यान्वयन गर्न सहयोग गर्दछ। यी लेखापरीक्षणमानहरुको विकास गर्न अन्तर्राष्ट्रिय लेखापरीक्षण तथा आश्वस्तता मान बोर्ड (International Auditing and Assurance Standard Board) रहेको छ। जसमा विश्वभरका लेखापरीक्षणमान बोर्डहरु सदस्य रहेका छन। उक्त बोर्डले अन्तर्राष्ट्रिय लेखापरीक्षणमानको विकास गर्दछ। यसरी विकास गरिएका लेखापरीक्षणमानहरु अन्तर्राष्ट्रिय लेखा व्यवसायी संगठनमार्फत कार्यान्वयन हुन्छन। नेपालको सन्दर्भमा नेपाल लेखापरीक्षणमान बोर्ड रहेको छ जसले नेपालमा निजी क्षेत्रले लेखापरीक्षण गर्दा अवलम्वन गर्नुपर्ने मानदण्ड विकास गर्दछ। उक्त बोर्डले विकास गरेका मानदण्डहरु नेपाल चार्टर्ड एकाउन्टेन्ट संस्थाले जारी एवं कार्यान्वयनको अनुगमन गर्दछ। सरकारी क्षेत्रको लेखापरीक्षणलाई व्यवस्थित गर्न एवं गुणस्तरीयता कायम गर्न सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाको अन्तर्राष्ट्रिय संगठन (International Organization of Supreme Audit Institution) ले सार्वजनिक लेखापरीक्षणको लागि लेखापरीक्षण मानदण्डहरु जारी गर्दछ। जसलाई सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाको अन्तर्राष्ट्रिय मानदण्ड (ईसाइ) भन्ने गरिन्थ्यो। हाल यसलाई ईन्टोसाई फ्रेमवर्क फर प्रोफेसनल प्रोनाउन्समेन्ट (IFPP) मा रुपान्तरण गर्न थालिएको छ। सार्वजनिक क्षेत्रको लेखापरीक्षणमा प्रयोग गरिने मानदण्डहरु पनि अन्तर्राष्ट्रिय लेखापरीक्षण तथा आश्वस्तता मान बोर्डले तयार गरेका अन्तर्राष्ट्रिय लेखापरीक्षणमान कै आधारमा तयार गरिएको छ।

उपर्युक्त लेखापरीक्षणमान बमोजिम लेखापरीक्षणको शुरुवात योजनाबाट हुन्छ। लेखापरीक्षकले लेखापरीक्षण गर्ने निकायको बारेमा पर्याप्त जानकारी हासिल गर्ने र सो निकायको कार्यसम्पादन एवं वित्तीय व्यवस्थापन सम्बन्धमा रहेका अन्तरनिहित र नियन्त्रण जोखिम पहिचान गर्दछ। लेखापरीक्षणमा निहित जोखिमलाई न्यून गर्ने गरी परीक्षण गर्नुपर्ने बिषय निर्धारण गरेर बिस्तृत लेखापरीक्षण कार्यक्रम तयार गरिन्छ, जसमा लेखापरीक्षणको कार्यतालिका र काम गर्ने जनशक्ति उल्लेख गरिएको हुन्छ। परीक्षण गर्नुपर्ने बिषयमा समेत सबै कागजात श्रेस्ता परीक्षण गर्न सम्भव नहुने भएकाले नमुना छनौट गर्नुपर्ने व्यवस्था मानदण्डले गरेको छ। लेखापरीक्षकले सबै मस्यौटका घटनाहरु पत्ता लगाउन नसक्ने भएपनि मस्यौट हुनसक्ने अवस्थालाई दृष्टीगत गरी सचेत भएर लेखापरीक्षण कार्यक्रम तय गर्नुपर्ने मान्यता रहेको छ। कार्यक्रम अनुसार लेखापरीक्षकले दृढोक्ती (Assertion) निर्धारण गरी परीक्षण गर्दछ। जस्तै शुद्धता (Accuracy), पुर्णता (Completeness) अस्तित्व (Existence) रहेको, मूल्याङ्कन (Valuation) ठीक रहेको, अधिकार तथा जिम्मेवारी (Right and Obligation) अनुरुप रहेको, प्रस्तुतीकरण र खुलासा (Presentation and Disclosure) गरेको लगायतका दृढोक्ती निर्धारण गरिन्छ। यी दृढोक्तीको परीक्षण एवं प्रमाण संकलन गर्न लेखापरीक्षकले नियन्त्रणको परीक्षण, बिश्लेषणात्मक कार्यविधि र विस्तृत विवरणको परीक्षण गर्नुपर्दछ। मानदण्ड अनुसार लेखापरीक्षकले संकलन गर्नुपर्ने प्रमाण सान्दर्भिक, सक्षम, पर्याप्त, उपयुक्त र विश्वसनिय हुनुपर्दछ।

३. अदृश्य लेखापरीक्षणको अवधारणा :

प्रचलित मान्यता अनुरुप हाल नेपालमा लेखापरीक्षणका केही सीमित कार्य बाहेक धेरै कार्यहरु स्थलगतरुपमा सम्बन्धित निकायमा प्रत्यक्ष उपस्थित भई सम्पादन गरिन्छ। तर प्रविधिको विकाससँगै लेखापरीक्षणको लागि सम्बन्धित कार्यालयमा नै प्रत्यक्ष उपस्थित हुनुपर्छ भन्ने मान्यतामा परिवर्तन भएको छ। लेखापरीक्षकले लेखा राख्ने व्यक्तिलाई भेटेर श्रेस्ता कागजात म्यानुअल रुपमा जाँच भिडान गरेर लेखापरीक्षण गर्ने पद्धति पुरानो भैसक्यो। हाल सूचना प्रविधिको प्रयोग गरी लेखापरीक्षण गर्ने पद्धतिको विकास भएको छ। लेखापरीक्षक लेखापरीक्षण गराउने संस्थामा भौतिकरुपमा उपस्थित नभई टाढैबाट सूचना प्रविधिको प्रयोग गरी अदृश्यतवरले सम्पादन गरिने लेखापरीक्षण नै अदृश्य लेखापरीक्षण (Faceless Auditing) हो। प्रत्यक्षरुपमा उपस्थित नभई टाढैवाट गरिने लेखापरीक्षण भएकाले यसलाई दुर लेखापरीक्षण (Remote Auditing) भर्चुअल लेखापरीक्षण पनि भनिन्छ। यस अन्तर्गत लेखापरीक्षण गर्ने संस्थामा सूचना प्रविधिको एकीकृत डाटा सेन्टर (Integrated Data Center) खडा गरिएको हुन्छ जसमा सूचना विश्लेषण तथा लेखापरीक्षण सफ्टवेयर जडान गरिन्छ। उक्त डाटा सेन्टरमा सबै प्रकारका सरकारी डाटावेशहरुमार्फत रियल टाईम सूचना प्रवाह भैरहन्छ। सरकारले भुक्तानी तथा सरकारी लेखालाई व्यवस्थित गर्न कम्प्यूटराईज्ड लेखा प्रणाली प्रयोग गरेको हुन्छ। सो लेखा प्रणालीमा लेखाको अतिरिक्त भौचर साथ संलग्न हुनुपर्ने सबै प्रकारका बिल, भरपाई, कागजात, निर्णय, सम्झौता लगायतका विवरण र सूचनाहरु अपलोड गरिएका हुन्छन। लेखापरीक्षण संस्थाको डाटा सेन्टरमा सरकारका ती सबै सूचना प्रणालीको पहुँच हुने भएकाले सोही सेन्टरमा बसेर वा लेखापरीक्षकले आफ्नो कम्प्यूटरमार्फत लेखापरीक्षणसँग सम्बन्धित कार्य सम्पादन गर्दछ। लेखापरीक्षण सम्पन्न भएपश्चात प्रतिवेदनको मस्यौदा सिस्टमबाट नै पठाईन्छ र प्राप्त प्रतिक्रियाको आधारमा अन्तिम प्रतिवेदन तथा लेखापरीक्षण राय समेत जारी गर्ने कार्य हुन्छन्। सूचना प्रविधिको प्रयोग गरी आवश्यकता अनुसार लेखापरीक्षण निकायका पदाधिकारीसँग भर्चुअल मिटिङ्ग मार्फत छलफल गर्न सकिन्छ। लेखापरीक्षक लेखापरीक्षण गर्ने निकायमा नगईकन आफ्नै कार्यालयमा बसेर टाढैबाट लेखापरीक्षण गरिने भएकाले यस्तो प्रकृयालाई अदृश्य लेखापरीक्षण भनिएको हो। यस्तो लेखापरीक्षण वर्तमान कोभिड १९ को विश्वव्यापी महामारीको सन्दर्भमा व्यापकरुपमा प्रयोग गर्न थालिएको छ। यो लेखापरीक्षणको बेग्लै प्रकार नभै लेखापरीक्षण गर्ने एउटा पद्धति मात्र हो। यस पद्धतिमा लेखापरीक्षण गर्न जारी भएका सबै मानदण्ड, निर्देशिका र कार्यविधिको पालना गर्नुपर्दछ।

४. अदृश्य लेखापरीक्षणमा मानदण्डको पालना :

लेखापरीक्षणको गुणस्तरीयता र विश्वसनीयताको लागि मानदण्डको पालना महत्वपूर्ण हुन्छ। अब प्रश्न उठछ अदृश्य लेखापरीक्षणमा सान्दर्भिक, सक्षम, पर्याप्त, उपयुक्त र विश्वसनिय प्रमाणहरु संकलन गर्न र मानदण्डको पालना कसरी सम्भव छ ? यस सम्बन्धमा सरकारी लेखापरीक्षणलाई आधार लिई देहायवमोजिम चर्चा गर्ने प्रयास गरिएको छ।

४.१. लेखापरीक्षण योजना तयारीको लागि सम्बन्धित निकायको बारेमा जानकारी लिन सम्बन्धित कार्यालय जानुपर्ने आवश्यकता पर्दैन। विगतमा संकलन गरिएका सूचना एवं लेखापरीक्षण गराउने निकायको वेभसाइट तथा सिस्टममा पहुँच गरेर नियम, कानुन, कार्यविधि, कार्यक्रम, लक्ष्य प्रगति

लगायतका सबै जानकारी हासिल गर्न सकिन्छ। कुनै थप सूचना जानकारी चाहिएमा सूचना प्रविधिमार्फत माग गर्न सकिन्छ। सरकारका सबै सूचना प्रविधि प्रणाली जस्तै लेखा प्रणाली, बजेट प्रणाली, राजस्व सूचना व्यवस्थापन प्रणाली, बिद्युतीय खरिद प्रणाली, कार्यसम्पादन प्रतिवेदन प्रणाली लगायतका सफ्टवेयरमा लेखापरीक्षकको पहुँच भएपश्चात बजेट, राजस्व, खर्चको विवरण, कार्य प्रगति, खरिदसम्बन्धी सूचनालाई विभिन्न दृष्टिकोणले विश्लेषण गरी जोखिम पहिचान गर्न सकिन्छ। विगतको खर्चसँग तुलना र प्रवृति विश्लेषण, कारोवारको प्रकृति, जटिलता, कार्य बाँडफाँड, कार्यसम्पादनको अवस्था र नियन्त्रण व्यवस्था र यसको प्रभावकारीताको मूल्याङ्कन गरी जोखिम निर्धारण गर्न सकिन्छ। नियन्त्रणको अवस्था र प्रभावकारीता परीक्षणको लागि चेकलिष्ट तयार गरी सूचना लिन सकिन्छ। नेपालको सन्दर्भमा अहिले पनि विगतको अनुभव, खर्चको प्रकृति र अवस्था, नियन्त्रण वातावरण, कारोवारको सारभूतता एवं जटिलता समेतलाई मध्यनजर राखेर जोखिम मूल्याङ्कन गर्ने गरिएको छ। सूचना प्रविधिको पहुँच स्थापना नगरिएको अवस्थामा समेत केन्द्रियतहमा सूचना संकलन गरेर योजना तयार गर्ने गरिएको छ भने सूचना प्रविधिमार्फत पूर्णरुपमा पहुँच स्थापित भएपश्चात अदृश्यरुपमा लेखापरीक्षण योजना तयारी तथा जोखिम मूल्याङ्कन गर्न कुनै समस्या देखिदैन।

४.२. विभिन्न क्षेत्रगत तथ्याङ्कहरुको विश्लेषणवाट कारोवारमा भएका असँगती, वेमेल, अनियमितता र असामञ्जस्यताका घटनाहरु पहिचान गरी ती विषयमा केन्द्रित भई लेखापरीक्षण कार्यान्वयन गर्नुपर्दछ। जोखिम मूल्याङ्कन पश्चात पहिचान भएका विस्तृत अध्ययन गर्नुपर्ने विषयहरुलाई पुष्टयाई गर्न प्रमाण संकलन एवं विश्लेषण गरिन्छ। यसको लागि लेखापरीक्षणका कार्यविधिहरु नियन्त्रणको परीक्षण, विश्लेषणात्मक कार्यविधि र विस्तृत विवरणको परीक्षण गर्नुपर्दछ। यस प्रयोजनको लागि लेखापरीक्षण कार्यालयमा विकास गरिएको लेखापरीक्षण व्यवस्थापन तथा विश्लेषण सफ्टवेयरबाट विभिन्न सरकारी निकायका सफ्टवेयरहरुमा पहुँच स्थापना गरी सर्च ईन्जिनको प्रयोगबाट क्राईटेरिया वेश सर्च तथा विश्लेषण गर्न सकिन्छ। सो आधारमा पहिचान भएका तथ्यलाई थप पुष्टयाई गर्न आवश्यक भौचर परीक्षण गर्नुपर्ने हुन्छ। सबै भौचर र सो सँग सम्बन्धित कागजातहरु समेत सिस्टममा अपलोड गरिने भएकाले भौचिङ्गको लागि समेत कार्यालय जानुपर्ने अवस्था हुदैन। तसर्थ लेखापरीक्षण कार्यान्वयनका सबै कार्यहरु समेत अदृश्य तवरले नै सम्पादन गर्न सकिन्छ।

४.३. विश्लेषणात्मक कार्यविधि अन्तर्गत तर्कसंगत विश्लेषण, अनुपात विश्लेषण, प्रवृति विश्लेषण लगायतका विश्लेषणात्मक कार्यहरु सम्पादन गर्न अनलाईनरुपमा सूचना उपलव्ध भएपछि कार्यालयमा उपस्थित हुनुपर्दैन। यसैगरी विस्तृत विवरणको परीक्षण अन्तर्गत लेखापरीक्षण गर्दा प्रमुखरुपमा तुलना, गणना, भिडान, विश्लेषण, पुष्टीकरण, छलफल, प्रश्नावली, अन्तरवार्ता, निरीक्षण, भौतिक परीक्षण लगायतका विधिहरु सम्पादन गरिन्छ। ती विधिहरु मध्ये निरीक्षण र भौतिक परीक्षणका विधिहरु बाहेक अन्य सबै विधिहरु टाढैबाट सम्पादन गर्न सकिने प्रकृतिका छन। सरकारी लेखापरीक्षणको कार्यप्रकृया अध्ययन गर्दा व्यवहारमा औषत ९० प्रतिशत भन्दा बढि लेखापरीक्षणमा निरीक्षण र भौतिक परीक्षण गर्नुपर्दैन। अति जोखिमयुक्त भौतिक निर्माण सुधार तथा ठुलो रकम सामान आपूर्तिको लेखापरीक्षणमा छनौटको आधारमा निरीक्षण र भौतिक परीक्षणका

विधिहरु पनि प्रयोग गरिन्छ । यसबाट समेत दूर लेखापरीक्षण वा अदृश्य लेखापरीक्षणको अवधारणा कार्यान्वयन गर्न सकिने आधार रहेको छ । हाल नेपालको सरकारी लेखापरीक्षण गर्दा चालु प्रकृतिका खर्च गर्ने अधिकांश कार्यालयहरुमा भौतिक परीक्षण एवं निरीक्षण गर्नु पर्दैन । निजी क्षेत्रको लेखापरीक्षणमा जस्तो जिन्सीको वर्षान्तमा हुने गणनामा लेखापरीक्षक उपस्थित हुनुपर्दैन । किनकि अधिकांश कार्यालयमा जिन्सीमा न्यून जोखिम हुन्छ, आन्तरिक नियन्त्रण मजबूत हुन्छ । बिगतमा समेत न्युन बेरुजू औल्याउने गरिएको छ । आवधिकरुपमा जिन्सी निरीक्षण गर्ने गरिन्छ । विशेष गरी जिन्सी मौज्दातको अवस्था र गणना जिन्सी निरीक्षण प्रतिवेदन र आन्तरिक लेखापरीक्षणमा निर्भर रहने गरेको छ । विशेष गरी भौतिक पूर्वाधारका आयोजनाहरुमा समेत भौगोलिक पहुँच र समय सिमाका कारण न्यून संख्यामा मात्र भौतिक परीक्षण एवं निरीक्षण गर्ने गरिएको छ । केही दशक अगाडि नेपालमा कार्यसञ्चालनस्तरका कार्यालयले दुई प्रति लेखा तयार गरी एकप्रति केन्द्रियस्तरको कार्यालयमा पठाउने र केन्द्रियस्तरको कार्यालयमा नै बसेर कार्यसञ्चालनस्तरका कर्मचारीको उपस्थिति बेगरनै लेखापरीक्षण गरी प्रतिवेदन सम्बन्धित कार्यालयमा पठाउने प्रचलन थियो । तत्कालिन अवस्था श्रेस्ता पठाउने भने जस्तै सूचना प्रविधिको प्रयोगबाट लेखा र लेखासँग सम्बन्धित कागजात सिस्टममा अपलोड गरी अदृश्य लेखापरीक्षणको अवधारणा कार्यान्वयन गर्नु आजको आवश्यकता हो ।

४.४. मानदण्ड अनुरुप लेखापरीक्षक र लेखापरीक्षण गर्ने निकायबीच पर्याप्त सञ्चार एवं सम्पर्क स्थापित भएको हुनुपर्दछ । यस्तो सञ्चार प्रणालीलाई व्यवस्थित गर्न लेखापरीक्षणको लागि डिजाईन गरिएको सफ्टवेयरमा सञ्चार पोर्टल खडा गर्न सकिन्छ । जसमा लेखापरीक्षणको लागि आवश्यक प्रश्नावली, फारम, सूचना तथा विवरणहरु लेखापरीक्षण गराउने निकायले उपलब्ध गराउनुपर्ने गरी अग्रीमरुपमानै राखिएको हुन्छ । सो बमोजिमको सूचना उपलब्ध गराउनु सम्बन्धित लेखापरीक्षण गराउने कार्यालयको कर्तव्य हुन्छ । प्रवेश र समाप्ति बैठकहरु भर्चुअल रुपमा सम्पादन गर्न सकिन्छ ।

४.५. लेखापरीक्षण पश्चात अनलाईनबाट नै बेरुजू सम्प्रेषण गर्ने, अनलाइनबाट नै सम्परीक्षणको लागि पत्राचार गर्ने र सम्परीक्षणको कारवाही समेत सिस्टमबाट गरी बेरुजू फर्छ्यौटको पत्र समेत सिस्टमले नै जेनेरेट गर्ने लेखापरीक्षण व्यवस्थापन तथा विश्लेषण सफ्टवेयरको डिजाइन कार्य समेत महालेखापरीक्षकको कार्यालयमा भैरहेको छ । यसबाट सम्परीक्षणको लागि समेत प्रत्यक्षरुपमा उपस्थितिको जरुरत पर्ने छैन ।

४.६. लेखापरीक्षणको गुणस्तर अभिवृद्धि गर्न आन्तरिकरुपमा गरिने पुनरावलोकन निर्देशन अनुगमनका कार्यहरुसमेत सिस्टमबाट नै सम्पादन गर्ने गरी लेखापरीक्षण व्यवस्थापन तथा विश्लेषण प्रणाली तयार हुने भएकाले लेखापरीक्षणका हरेक क्रियाकलापमा सुपरीवेक्षकको समेत संलग्नता हुन्छ । लेखापरीक्षण कार्यपत्र, लेखापरीक्षणको लागि उपलब्ध गराईएका कागजातहरु, सोधनी भएका विषयहरु, सुपरीवेक्षकबाट दिएका निर्देशनहरु, लेखापरीक्षण योजना बमोजिम सम्पादन गर्नुपर्ने र गरेको क्रियाकलाप समेत सिस्टममा अभिलेखन हुने भएकाले गुणस्तर नियन्त्रण एवं पुनरावलोकन नियमितरुपमा अदृश्यतवरले सम्पादन गर्न सकिन्छ ।

उपर्युक्त आधारमा विश्लेषण गर्दा लेखापरीक्षणको क्रममा सूचना प्रविधिको व्यापक प्रयोग भैसके पश्चात मानदण्ड अनुसार सम्पादन गर्नुपर्ने सबै क्रियाकलापहरु सम्पादन गर्नको लागि भौतिक उपस्थितिको जरुरत पर्दैन । केहि न्यूनतम कार्यको लागि उपस्थिति आवश्यक परेपनि छोटो अवधिको भ्रमण मार्फत सोको बेग्लै व्यवस्थापन गर्न सकिन्छ । आमरुपमा स्थलगतरुपमा उपस्थित हुनुपर्ने नीति बनाउनुपर्ने जरुरत हुँदैन ।

५. आवश्यकता एवं महत्व :

प्रविधिको विकाससँगै लेखापरीक्षणका विधि र प्रकृयामा धेरै सुधार भएको छ । सूचना प्रविधिको प्रयोगबाट डिजिटल गभर्नमेन्टको अवधारणा आईसकेपश्चात लेखापरीक्षण समेत त्यसबाट टाढा हुन सक्दैन । सबै सरकारी सेवा तथा लेखाङ्कन एवं अभिलेखन प्रणाली डिजिटल भएकोले हस्तलिखित प्रमाण कागजात खोज्ने अवस्था छिटै अन्त्य हुने देखिन्छ । यस अवस्थामा ती प्रणालीमा पहुँच स्थापित गरी टाढैबाट लेखापरीक्षण गर्न सकिन्छ भन्ने अवधारणा आएको छ । नेपालको सन्दर्भमा यसको आवश्यकता र महत्व देहाय बमोजिम उल्लेख गरिएको छ ।

५.१. सरकारी निकायको लेखालाई लेखासँग सम्बन्धित कागजात समेत अपलोड गरी पूर्णरुपमा सूचना प्रविधिमा आधारित बनाउने सफ्टवेयरहरु प्रयोगमा आईसकेका छन । सरकारी निकायका सबै श्रेस्ता अभिलेख तथा कागजातहरु डिजिटलाईज्ड भएको अवस्थामा हस्तलिखित लेखा तथा कागजात खोज्ने वा भिडान गर्ने सम्भावना हुदैन । यस स्थितिमा टाढैबाट सूचना प्रविधिको प्रयोग गरी डिजिटल रुपमा उपलव्ध कागजातको परीक्षणबाट नै लेखापरीक्षण टुग्याउनुपर्ने हुन्छ ।

५.२. महालेखापरीक्षकको कार्यालयको कार्यबोझमा भएको वृद्धिसँगै जनशक्तिलाई अपेक्षा गरेअनुरुप बढाउन चुनौतीपूर्ण रहेको छ । साथै लेखापरीक्षण सम्पन्न गरी प्रतिवेदन दिने समय घटाउँदै लैजानुपर्ने बाध्यता समेत रहेको छ । यस अवस्थामा नवीनतम प्रविधिको प्रयोगबाट लेखापरीक्षण कार्यलाई दक्षतापूर्ण ढंगले सम्पादन गरी समय र जनशक्तिको बचत गर्नु अनिवार्य रहेको छ ।

५.३. कारोवारमा भएको विस्तार र जटिलताको कारण प्रत्येक कार्यालयमा उपस्थित भएर हजारौँ संख्यामा रहेका भौचरहरुको परीक्षणबाट लेखापरीक्षण सम्पादन हुन सक्दैन । तसर्थ सूचना प्रविधिको माध्यमबाट प्राप्त सूचनालाई विश्लेषण एवं कृत्रिम वौद्धिकताको प्रयोगबाट जोखिम क्षेत्र पहिचान गरी विस्तृत परीक्षण गर्दा कम समयमा अनियमितता वा बेमेलका बिषयहरु प्रतिवेदन गर्न सहज हुन्छ ।

५.४. लेखापरीक्षण मानदण्डले लेखापरीक्षण मितव्ययी र दक्षतापूर्ण तवरले सम्पन्न गर्नुपर्ने उल्लेख गरेको छ । अदृश्य लेखापरीक्षणको क्रममा गरिने स्थलगत भ्रमणको संख्या न्यून हुने, कागज एवं फाईल नचाहिने र भण्डारणको लागि स्थान नचाहिने भएकाले लेखापरीक्षण खर्चमा कमी ल्याउन वा मितव्ययी तवरले सञ्चालन गर्न सहयोग पुग्छ ।

५.५. लेखापरीक्षणमा परिचितता (Familiarity) को जोखिम रहेको हुन्छ । प्रत्यक्षरुपमा उपस्थित भएर लेखापरीक्षण गर्दा नजिक भै आचारसंहिता उल्लंघन हुने जोखिम रहेको हुन्छ । यहि आधारमा लेखापरीक्षकलाई विभिन्न प्रकारका आक्षेपहरु पनि लाग्ने गरेको छ । यसलाई नियन्त्रण गर्न

लेखापरीक्षणको क्रममा हुने भेटघाट वा हेलमेललाई अन्त्य गर्नुपर्दछ । एकआपसमा सोधपुछ, छलफल र विवरण माग गर्ने कार्य समेत सूचना प्रविधिको माध्यमबाट गर्न सकिन्छ । यस्तो अवस्थामा लेखापरीक्षकको आचरणमा कसैले आक्षेप लगाउने वा कारवाही चलाउन सक्दैन ।

५.६. कार्यालयमा जानु नपर्ने अनलाईनमा रहेका श्रेस्ता कागजातको आधारमा परीक्षण गरिने भएकाले कुनै निश्चित समय र स्थानबाट मात्र लेखापरीक्षण गर्नुको सट्टा निरन्तररुपमा स्वदेश, विदेश, घर, अफिस जुनसुकै स्थानमा रहेका बखत समेत अनुगमन गरी देखिएका बिषयहरु औँल्याउन सकिन्छ । जसले गर्दा समय व्यवस्थापन गर्न एवं अनियमितता पत्ता लगाउन सहज हुन्छ ।

५.७. अम्दानी र खर्चलाई प्रमाणित गर्न आवश्यक सम्पूर्ण कागजातहरु सिस्टममा अपलोड गरिने र जुनसुकै समयमा तालुक कार्यालय वा नियामक निकायले अनुगमन गर्न सकिने एवं तयार गरिएको लेखा तथा लेखासँग सम्बन्धित कागजात परिवर्तन गर्न वा मिलाउन नसकिने स्थितिमा अन्तरिक नियन्त्रण मजबूत भै अधिकांश अनियमितता र दुरुपयोग आफैँ नियन्त्रण हुन्छन । फलस्वरुप लेखापरीक्षकको कार्यबोझ समेत कम हुन्छ ।

५.८. वर्तमान अवस्थामा भौतिक परीक्षण एवं निरीक्षणबाट अति न्यून अनियमितताका विषयहरु उठान हुने गरेको ती विषय खासै सारभूत समेत नदेखिँदा अधिकांश कार्यालयहरुमा गरिने स्थलगत लेखापरीक्षण नतिजामूलक देखिएको छैन । यस परिप्रेक्ष्यमा छनौटको आधारमा अति आवश्यक निकायमा मात्र स्थलगत लेखापरीक्षण गरी बाँकी सबै निकायमा अदृश्य लेखापरीक्षण गर्नु आवश्यक देखिएको छ ।

५.९. सम्बन्धित कार्यालयहरुले कुनै पनि समयमा प्रमाण उपलब्ध हुनासाथ सम्परीक्षणको लागि महालेखापरीक्षकको कार्यालयमा अनलाईन अनुरोध गर्न सकिने भएकाले बेरुजू लगत कट्टा गर्न सहज हुन्छ ।

५.१०. कुनै लेखापरीक्षणमा स्थलगत निरीक्षण र भौतिक परीक्षण बेगर लेखापरीक्षण टुंग्याउनु जोखिमयुक्त हुने अवस्थामा ती विषयहरु पहिचान गरी छोटो समयको लागि स्थलगत रुपमा उपस्थित हुने कार्यक्रम समेत तयार गर्न सकिन्छ । यसबाट समय र श्रोतको वचतसँगै पूर्वाधार निर्माण र ठुलो रकमको खरिद भएको अवस्थामा लेखापरीक्षणको गुणस्तर अभिबृद्धि गर्न उपस्थित भएर परीक्षण एवं यकिन गर्न कठिनाई हुँदैन ।

५.११. लेखापरीक्षणको क्षेत्र वा कार्यबोझ धेरै रहेको वा लेखापरीक्षण गरिने निकायको भौगोलिक फैलावट व्यापक रहेको वा सरकारी निकायको जस्तो केन्द्रिय र कार्यञ्चालनस्तरको कार्यालयहरु सहित ठुलो संरचनामा रहेको लेखापरीक्षण निकायहरुमा यस्तो पद्धतिबाट लेखापरीक्षण गर्नु आवश्यक हुन्छ ।

५.१२. लेखापरीक्षणको सिलसिलामा योजनादेखि प्रतिवेदन चरणसम्म पटकपटक व्यवस्थापनका पदाधिकारीसँग सञ्चार गरिरहनुपर्ने हुन्छ । तर कार्यालय समयमा व्यस्तताको कारण ती अधिकारीसँग सम्पर्क हुन सक्दैन । यदि अनलाईन सञ्चारको व्यवस्था भएमा जुनसुकै समयमा पनि माग भएका सूचना उपलब्ध गराउने वा सञ्चार सम्पर्क स्थापित गर्न सकिन्छ ।

५.१३. अनलाईन सिस्टममा सूचना व्यवस्थापन नहुँदा म्यानुअल सूचनाहरु अध्ययन गरेर जोखिम मूल्याङ्कन गर्न कठिन हुन्छ। सबै भौचर कागजातहरु परीक्षण गर्न सम्भव नभई नमुना छनौट गरिन्छ। जसले गर्दा लेखापरीक्षकको जोखिम बढ्ने अवस्था रहन्छ। भौचर तथा कागजातलाई सिस्टममा व्यवस्थित गरिएको अवस्थामा जतिसुकै डाटाहरु भएपनि जोखिमसँग सम्बन्धित क्वेरीका आधारमा परीक्षण गर्नुपर्ने भौचर निर्धारण गर्न सहज हुन्छ। कतिपय अवस्थामा रोबोटिक प्रोसेस अटोमेशनको माध्यमबाट बराबर दोहोर्याएर गर्नुपर्ने कार्यलाई स्वचालित बनाउन सकिन्छ।

५.१४. लेखापरीक्षणको क्रममा उच्चतह र बिशेषज्ञसमेतको सहयोग लिई सामूहिक भावनाले छलफल गर्दै लेखापरीक्षण गर्न सकिने भएकाले लेखापरीक्षणको गुणस्तर अभिवृद्धि गर्न सहयोग पुग्दछ।

५.१५. विभिन्न समयमा आईपर्ने महामारीहरुमा समेत टाढैबाट कार्य गर्न एवं लेखा तथा लेखापरीक्षणसँग सम्बन्धित कागजातहरु सुरक्षित गर्न समेत सूचना प्रविधिको प्रयोग गरी अदृश्य लेखापरीक्षण गर्नु जरुरी छ।

६. चुनौतीहरु :

लेखापरीक्षणमा मितव्ययीता र दक्षता ल्याउनको लागि प्रविधिको प्रयोग गरी टाढैबाट गरिने लेखापरीक्षण प्रमुख औजार हो। सार्वजनिक क्षेत्रको लेखापरीक्षणमा यसको महत्व अझै बढी रहेको छ। यो नयाँ अवधारणा भएकोले यसको कार्यान्वयन उत्तिकै चुनौतीपूर्ण छ। पहिलो चुनौती परम्परागत ढंगले काम गरी रहेको जनशक्तिलाई नयाँ ढंगले कार्य गर्ने गरी मनाउन समस्या छ। कतिपय जनशक्तिको क्षमता विकास गरी अनलाईन वातावरणमा काम गर्न सक्ने बनाउनु पर्ने हुन्छ। अर्को महत्वपूर्ण चुनौती नेपालको सरकारी लेखाप्रणालीमा सुधार हो। हुनत यसमा सुधारका प्रयासहरु धेरै भएका छन। पछिल्लो चरणमा कम्प्यूटराईज्ड सरकारी लेखाप्रणाली लागु गरिएको छ। तथापि हालसम्म लेखाप्रणालीलाई पूर्णरुपमा कम्प्यूटराईज्ड गर्न सकिएको छैन। अहिले पनि भौचर र सो सँग सम्बन्धित कागजातहरु सिस्टममा अपलोड गर्ने गरिएको छैन। लेखाप्रणाली पूर्णरुपमा म्यानुअलमा आधारित रहेको छ। म्यानुअलबाट कागजरहित लेखाप्रणाली नहुँदासम्म अदृश्य लेखापरीक्षण सम्भव हुँदैन। तसर्थ महालेखा नियन्त्रको कार्यालयले विकास गर्न लागेको Integrated Financial Management System (IFMIS) लाई कागजरहित लेखाप्रणालीको अवधारणा कार्यान्वयन हुने गरी विकास गर्नु अदृश्य लेखापरीक्षणको पूर्वशर्त एवं प्रमुख चुनौती हो।

विद्युतीय कारोबार ऐन जारी भैसकेपनि विद्युतीय हस्ताक्षर सम्बन्धी व्यवस्थाको कार्यान्वयन भैसकेको छैन। अदृश्य लेखापरीक्षणको कार्यान्वयनको लागि विद्युतीय हस्ताक्षरको व्यवस्थालाई प्रभावकारीरुपमा कार्यान्वयन गरिनुपर्दछ। सूचना प्रविधिको प्रयोग पश्चात प्रविधिजन्य जोखिमहरु बढ्ने र सुरक्षासँग सम्बन्धित चुनौतीको समेत सामना गर्नुपर्ने हुन्छ। कतिपय दुर्गम क्षेत्रका कार्यालयमा नियमितरुपमा ईन्टरनेटको कनेक्टीभिटी कमजोर रहेकोले समेत कागजरहित लेखाप्रणाली लगायतका सबै सिस्टमहरु सञ्चालन गर्न समस्या पर्ने भएकाले कनेक्टीभिटीमा सुधार ल्याउनुको अतिरिक्त कार्यरत लेखा जनशक्तिको समेत क्षमता विकास गर्नुपर्दछ। साथै लामो अवधिसम्म सरकारका सबै निकायका लेखा र लेखासँग सम्बन्धित कागजातहरु संग्रह गर्न उच्च सँग्रहण क्षमता भएको सिस्टमको विकास गर्नु आवश्यक हुन्छ। कार्यालयमा नै उपस्थित भएर लेखापरीक्षण गरेको अवस्थामा समेत कतिपय कागजात तथा सूचनाहरु उपलब्ध नगराएको

कारण प्रमाण कागजात पेश गर्नुपर्ने बेरुजू बढेको सन्दर्भमा टाढैबाट लेखापरीक्षण गर्दा सबै कागजात र सूचना समयमा नै प्राप्त गर्नु अर्को प्रमुख चुनौती हो। तथापी सबै जसो कागजातहरु सूचना प्रविधि प्रणालीमा संग्रहीत हुने र सो प्रणालीमा लेखापरीक्षकको पहुँच हुने एवं आवश्यक सूचना माग गरी पटक पटक रिमाईन्डर गराई रहेको अवस्थामा समस्या हुने देखिँदैन।

कानुनमा लेखासँग सम्बन्धित कागजातको परिभाषामा लेखापरीक्षण गर्न आवश्यक बिल, भरपाई, बैंक, विवरण, सम्झौता, नापजाँच तथा कार्यसम्पन्न प्रतिवेदन, योजना, कार्यक्रम, प्रगति, निर्णय, नर्म्श, टिप्पणी, अनुगमन प्रतिवेदन लगायतका कागजातहरु पर्दछन। ती सम्पूर्ण कागजातहरु सिस्टममा अपलोड गर्ने र व्यवस्थित तवरले सङ्ग्रहित गरी लेखापरीक्षकले बुझ्ने गरी उपलव्ध गराउनु पनि चुनौतीकै विषय हो। कतिपय अवस्थामा श्रेस्ता र कागजातहरु लेखापरीक्षकले नबुझ्ने र बेरुजू औँल्याउने समस्या हुन्छ। अदृश्य तवरले लेखापरीक्षण गर्दा यो समस्या अझै बढ्ने चुनौती रहन्छ। तसर्थ लेखापरीक्षण गराउने निकायका पदाधिकारीसँग सूचना प्रविधिको माध्यमबाट नियमितरुपमा पटकपटक सञ्चार सम्बन्ध स्थापित गरी अस्पष्ट विषयहरुलाई प्रष्ट गर्ने प्रयास हुनुपर्दछ। सम्बन्धित पदाधिकारीहरुलाई समेत यस विषयमा अभिमुखीकरण गर्नु जरुरी हुन्छ। लेखापरीक्षण आवश्यकता अनुसार तुलना, गणना, भिडान, विश्लेषण, पुष्टीकरण, छलफल, प्रश्नावली, अन्तरवार्ता, निरीक्षण, भौतिक परीक्षण लगायतका विभिन्न विधिको गठजोडवाट सम्पादन गरिने क्रियाकलाप हो। कार्यमूलक लेखापरीक्षणमा सरोकारवालासँग छलफल लगायतका विधि पनि प्रयोग गरिन्छ। केही विधिहरुलाई प्रयोग नगर्ने गरी अपवादमा राख्दा लेखापरीक्षणको विश्वसनीयता उपर सरोकारवालाले प्रश्न उठाउन सक्दछन। तसर्थ कार्यमूलक लेखापरीक्षण लगायत भौतिक परीक्षण र निरीक्षण आवश्यक हुने लेखापरीक्षणको सन्दर्भमा सीमितरुपमा स्थलगत लेखापरीक्षण गर्ने परम्परालाई निरन्तरता दिनुपर्दछ।

७. निष्कर्ष :

वर्तमान विश्वमा सूचना प्रविधिको प्रयोगबाट लेखापरीक्षण गर्ने परीपाटी बढ्दै गएको छ। सार्वजनिक लेखापरीक्षणतर्फ विश्वका सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरुले विगतदेखिनै सूचना प्रविधिको प्रयोगबाट लेखापरीक्षण गर्दै आएको पाईन्छ। तथापि अदृश्य वा दूर लेखापरीक्षणको नाम दिएको पाइँदैन। लेखापरीक्षण गर्दा नर्वे, बेलायत, रसिया, जापान लगायतका सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाले सबै सरकारी निकायको सूचना प्रविधि सफ्टवेयरमा पहुँच स्थापना गरी सोही आधारमा सम्बन्धित निकायमा उपस्थित नभैकन लेखापरीक्षण गर्ने र अतिआवश्यक कार्यमूलक लेखापरीक्षण गर्ने अवस्थामा निरीक्षण, भौतिक परीक्षणको लागि मात्र कार्यालयमा उपस्थित हुने गरेको पाईन्छ। सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाको अन्तर्राष्ट्रिय संगठनले समेत लेखापरीक्षणमा सूचना प्रविधि एवं कृत्रिम बौद्धिकता (AI) को प्रयोगलाई सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाले बढावा दिनुपर्ने घोषणा गरेको छ। सोही आधारमा पनि अबको लेखापरीक्षण अदृश्य वा दूर लेखापरीक्षणतर्फ उन्मुख भएको देखिन्छ। भारत र पाकिस्तानको कर विभागले समेत कर निर्धारणमा करदातालाई हुने हैरानीलाई निरुत्साहित गर्न यसवर्ष देखि अदृश्य कर निर्धारण विधि अवलम्बन गर्ने निर्णय गरेको छ। वर्तमान विश्वव्यापी महामारीको घडीमा सरकारी, निजी, सबै क्षेत्रको लेखापरीक्षणमा यस पद्धतिले अझै प्राथमिकता पाउने स्थिति रहेको छ। नेपालको महालेखापरीक्षकको कार्यालयले नेपाल लेखापरीक्षण व्यवस्थापन प्रणाली डिजाईन गर्न गैरहेको छ। जसमा लेखापरीक्षणका कतिपय कार्यहरु लेखापरीक्षण गरिने

निकायको सफ्टवेयरमा पहुँच स्थापना गरी गर्ने लेखापरीक्षणलाई कागजरहित बनाउने, लेखापरीक्षण प्रतिवेदन समेत अनलाईन पठाउने, अनलाईनरुपमा नै प्रतिवेदनका व्यहोरा सम्परीक्षणको अनुरोध गर्ने र अनलाईनबाट नै सम्परीक्षणको जानकारी पठाउने योजना गरेको छ। जसले अदृश्य लेखापरीक्षणको लागि मार्ग प्रशस्त गर्नेछ।

उक्त सिस्टमको डिजाईन एवं कार्यान्वयन भएपश्चात लेखापरीक्षणका अधिकांश क्रियाकलापहरु डिजीटलाईज्ड हुनेछन। यदि महालेखा नियन्त्रकको कार्यालयले म्यानुअल रुपमा लेखा राख्ने पद्धतिलाई विस्थापित गरी कागजरहित पद्धति अवलम्वन गरी सबै लेखासँग सम्बन्धित कागजातहरु अपलोड गर्ने व्यवस्था मिलाएमा अदृश्य लेखापरीक्षणको अवधारणा कार्यान्वयन गर्न कठिन छैन र यो आजको आवश्यकता पनि हो। सूचना प्रविधिको युगमा सरकारले डिजिटल गभर्नेन्सको अवधारणा कार्यान्वयन गरी सकेको पृष्ठभूमिमा लेखा लगायतका कागजातहरु म्यानुअल रुपमा तयार गर्ने र परम्परागत तवरले कागजात भिडाएर लेखापरीक्षण गर्न सुहाउँदैन। तसर्थ लेखा एवं लेखापरीक्षणलाई सूचना प्रविधिमा आधारित बनाउन रणनीति एवं कार्ययोजना तयार गरी सम्बन्धित सबैले ध्यान दिनुपर्ने देखिन्छ।

सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनमा सामाजिक जवाफदेहिता



गोपीनाथ मैनाली*

पृष्ठभूमि:

सार्वजनिक क्रियाकलापमा आम नागरिकको सरोकार रहन्छ। मुलुकले अवलम्वन गरेको शासन प्रणाली जति लोकतान्त्रिक भयो, त्यति नै सरोकारका विषयमा नागरिक पहुँच बढ्ने गर्दछ। जनताको धेरै चासो रहने विषयमध्ये एक हो सार्वजनिक वित्तीय क्रियाकलाप। सार्वजनिक वित्तीय प्रणालीमा सरकारका सबै आम्दानी (कर, गैरकर राजस्व सहायता, आन्तरिक तथा बाह्य ऋण) र सबै प्रकारका खर्च (विनियोजन, अनुदान आदि) र यसलाई व्यवस्थित गर्ने क्रियाकलापहरु समेटिन्छन्। वास्तवमा लोकतन्त्रको अभ्यास नै सार्वजनिक साधनलाई जवाफदेही बनाउन भएको हो। सार्वजनिक वित्त निकै संवेदनशील विषय हो। त्यसैले वित्तीय व्यवस्थापनका सबै पक्ष (क) राजस्व परिचालन, (ख) खर्च व्यवस्थापन, (ग) वित्तीय नतिजा र (घ) यी विषयको चाँजोपाँजोका कार्यहरु जनताको सम्मतिका आधारमा गरिन्छन्। यी सबै विषयमा जनताको भावना मुखरित हुनुपर्दछ र जनताबाटै परीक्षित पनि हुनुपर्दछ। सार्वजनिक वित्तीय उत्तरदायित्व 'कसैलाई पनि त्यत्तिकै विश्वास गर्न सकिँदैन' भन्ने मान्यतामा आधारित छ जुन लामो समयसम्म युरोपमा जनता र राजाबीच भएको वैचारिक द्वन्द्वको उपज हो अहिले सबै लोकतान्त्रिक राज्य व्यवस्थामा यसलाई अवलम्वन गरिदै आएको छ। वित्तीय व्यवस्थापनलाई संवैधानिक र कानूनी रुपमा मात्र उत्तरदायी बनाएर पुग्दैन, सामाजिक संयन्त्रबाट पनि यसको मापन, विवेचना र मूल्याङ्कन हुनुपर्दछ भन्ने मान्यता आधुनिक लोकतन्त्रमा प्रचलित छ। विकसित र उदीयमान दवै प्रकारका लोकतन्त्रमा सार्वजनिक वित्तलाई सामाजिक रुपमा जवाफदेही बनाउन विभिन्न उपाय तथा संयन्त्र अपनाइदै आएको पाइन्छ। ती संयन्त्रको स्तर र घनत्व भने फरक नै पाइन्छ।

नेपालमा नागरिक बजेटको अवस्था :

नागरिक बजेट वित्तीय सामाजिक जवाफदेहिताको महत्वपूर्ण संयन्त्र हो। यो बजेट पूर्व, बजेट अवधि र बजेट पश्चातका कार्यहरुलाई नागरिक जानकारीमा ल्याउने विधि हो। धेरैजसो मुलुकहरुमा बजेट सीमा तथा मार्ग दर्शन गोपनीय विषयबस्तु हुन्। बजेट तर्जुमा प्रक्रियमा नागरिक सहभागिता अझै परको विषय हो। केवल औपचारिक जानकारीका रुपमा बजेट भाषणपछि बजेटलाई सार्वजनिक जानकारीमा ल्याइन्छ। यो नागरिक बजेटका अर्थमा निस्क्रिय प्रकाशनमात्र हो। सर्वसाधारणहरु आफ्नो तिरोमार्फत आफूहरुका

*महालेखा नियन्त्रक, नेपाल सरकार।

लागि बन्ने बजेट कार्यक्रमका सबैभन्दा नजिकका पात्र हुन्, हिस्सेदार हुन् । त्यसैले बजेट पूर्व, बजेट तर्जुमा र कायान्वयन एवं मूल्याङ्कनका सबै चरणमा उसले जानकारी स्वतः पाउनुपर्दछ । त्यतिमात्र होइन, उ आफै सबै प्रक्रियाको महत्वपूर्ण पात्र पनि हो । अन्तर्राष्ट्रिय बजेट समझदारी (आइवीपी) जस्ता संस्थाहरुले नागरिक बजेट प्रवर्द्धन गर्न मुलुकहरुलाई सहयोग गर्दै आएका छन् । नेपालमा पनि आइवीपीको सहयोगमा फ्रिडम फोरम नेपालले यससम्बन्धी अध्ययन, शिक्षा र चेतन विकास गरिरहेको छ । नेपाल नागरिक बजेटका समग्र सूचकहरुमा मध्यभाग तिर मात्र पर्दछ । फोरमले सन् २०१९ मा गरेको खुला बजेट सर्वेक्षणको नतिजाले बजेट पारदर्शितामा ४१, जनसहभागितामा २२ र निगरानीमा ४८ अंक मात्र पाएको छ । यसको अर्थ बजेटको सामाजिक जवाफदेहिता कम छ भन्ने हुन्छ । तर लोकतान्त्रिक संरचनाहरुको क्रियाशीलता, नागरिक संस्थाहरुको सक्रियता एवम् नेपाल सरकारले कार्यान्वयनमा ल्याएको सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन सुधारले आउने दिनमा तीनै तहका सरकारको नागरिक बजेट सूचक बढ्ने आशा गर्न सकिन्छ । त्यस्तै नागरिक बडापत्रमार्फत सार्वजनिक सरोकारका विषयमा सेवाप्रदाताले सेवाग्राहीलाई सेवा दिनु पूर्व सेवाका विषयमा पूर्ण जानकारी दिई सेवाग्राहीको अधिकार र सेवादायीको जिम्मेवारी निर्धारण गरिन्छ । यसले सर्वसाधारणको साधनको दक्षतापूर्वक उपयोग गर्न र प्रभावकारिता सुधार गर्न सघाउदै आएको छ । नेपालमा पनि कृष्णप्रसाद भट्टराईको प्रधानमन्त्रित्वका समयमा २०५६ देखि नागरिक सेवा वितरणमा प्रभावकारिता ल्याउने निर्देशिका जारी गरी सेवा वडापत्रको अवधारणा अभ्यासमा ल्याइएदेखि यसमा क्रमशः सुधार ल्याउने काम हुँदै आएको छ । जनतासँग धेरै सरोकार रहने नौ कार्यालयहरुमा क्षतिपूर्तिसहितको वडापत्रको अवधारणा अभ्यास गरिने निर्णय नेपाल सरकारका सचिवहरुको बैठकले गरेको थियो । जसलाई अझै कार्यान्वयनमा ल्याउन सकिएको छैन ।

सूचनाको हक अन्तर्गत स्वतः प्रकाशन र खुल्ला सरकारी जानकारी (ओपन गभर्नमेन्ट डाटा) ले सार्वजनिक वित्तीय क्रियाकलापको सामाजिक जवाफदेहिता बढाउदै लगेको छ । स्वतः प्रकाशनको अवधारणामा सूचना हक अनुरुप महत्वपूर्ण सूचनाहरु आवधिक रुपमा सर्वसाधारणलाई नमागीकनै विना लागत सार्वजनिक जानकारीमा ल्याउने गरिन्छ । सार्वजनिक निकाय त्यसो गर्न बाध्य छ । राष्टिय सूचना आयोगले सार्वजनिक निकायहरुलाई स्वतः प्रकाशन गर्नुपर्ने सूचनाका विषयमा जानकारी, शिक्षा र तालिम दिई पारदर्शी सरकारको अवधारणा अभ्यासको पूर्वाधार खडा गरिरहेको छ । तर अझै सूचना संस्कृति विकास गर्न सकिएको छैन ।

बजेट तथा वित्तीय शिक्षामार्फत सर्वसाधारणलाई बजेट तथा वित्तीय कारोवारका विभिन्न पक्षमा जानकारी दिने विधि अपनाउन थालिएका छ । यो नागरिक शिक्षाको अभिन्न भाग पनि हो । अल्पविकसित मुलुकहरुमा जहाँ लोकतन्त्र पनि संस्थागत भैसकेको छैन, वित्तीय जानकारी लुकाउने गरिन्छ । त्यसैले वित्तीय सामाजिक जवाफदेहिता ओझेलमा पर्ने गरेको छ । त्यस्तै तेस्रो पक्ष अनुगमनमार्फत वित्तीय क्रियाकलाप र आयोजनाका विषयमा लाभग्राही नागरिकबाट नै अनुगमन गर्ने प्रचलन बढ्दै छ । विशेषतः स्थानीय तहमा सञ्चालित आयोजनाहरुमा तेस्रो पक्ष अनुगमन प्रभावकारी मानिदै आएको छ । नेपालमा पनि छानिएको आयोजनामा तेस्रो पक्ष अनुगमन उपयोगमा ल्याइएको छ । सार्वजनिक निकायबाट उपलब्ध गराइने सेवा सुविधा, प्रयोग गरिएको स्रोत साधन र विकास निर्माणका गतिविधि जस्ता प्रत्यक्षतः नागरिक सरोकार रहने क्षेत्रमा सामाजिक जवाफदेहिता र उत्तरदायित्व निर्वाह गराउन अनुगमनको अभिन्न भागका रुपमा सार्वजनिक परीक्षण, सार्वजनिक सुनुवाई र सामाजिक परीक्षणलाई अपनाउन राष्ट्रिय योजना आयोगले महत्व दिएको छ । यी विधिहरुले सहभागितात्मक अनुगमन तथा मूल्यांकन पद्धतिलाई समेत संस्थागत

गर्दछ । सार्वजनिक लेखा परीक्षणमा सार्वजनिक निकायबाट सञ्चालित कार्यक्रमको अनुमानित लागत र वास्तविक खर्च एवम् हासिल भएका उपलब्धिका विषयमा लाभग्राही सर्वसाधारणलाई जानकारी गराउने, विवेचना, विश्लेषण र मूल्यांकन गर्ने गरिन्छ । सेवा व्यवस्थापन तथा विकास निर्माणको कामलाई छिटो छरितो, पारदर्शी र मितव्ययी बनाउन सहजकर्ताका माध्यमबाट परीक्षण गराइनाले सार्वजनिक जवाफदेहिता बढाउन यस विधिले सहयोग पुऱ्याउँछ । नेपालमा स्थानीय स्तरका आयोजना र केही गैससबाट सञ्चालित कार्यक्रमहरुमा सार्वजनिक लेखापरीक्षणको अभ्यास गरिएको पाइन्छ ।

सर्वसाधारण तथा लाभग्राही सधैँ सार्वजनिक परीक्षणका विधिमा समावेश हुन सक्तैनन् । सार्वजनिक परीक्षणमा सहजकर्ता र विज्ञ (क्वालिटी सर्कल) को संलग्नता रहनाले सार्वसाधारण आफूलाई लागेका कुरा आफै आम्नेसाम्ने राख्ने अवसरबाट बञ्चित रहन्छ । यस अवस्थालाई सम्बोधन गर्न सार्वजनिक सुनुवाई र सार्वजनिक संवादका कार्यक्रमहरु अभ्यासमा ल्याउन थालिएका छन् । सार्वजनिक सुनुवाईमा सरोकावारवाला लाभग्राही र सर्वसाधारण र सार्वजनिक पदाधिकारी सार्वजनिक चासोका विषयमा खुला प्रश्नोत्तर र छलफलमा समावेश हुन्छन् । यस्ता प्रक्रियामा सर्वसाधारणहरु आफ्ना पीरमर्का र अनुभूति सम्वद्ध पक्षसँग राख्न पाउने भएकाले यो सेवाप्रदाता र सेवाग्राही विश्वास बढाउने सशक्त माध्यम बन्ने गरेको छ । सार्वजनिक निकायका कमी कमजोरी सुधार गर्न, पदाधिकारीहरु आफै सच्चिन र प्रक्रियामा रहनसक्ने अष्पष्टताका विषयमा प्रष्ट भै साझा बुझाई विकास गर्न यस विधिले अवसर उपलब्ध गराउछ । कतिपय अवस्थामा स्थानीय विकास व्यवस्थापनलाई चाहिने अतिरिक्त साधन परिचालन गर्ने ढोका पनि खोल्ने गर्दछ । नेपालमा नागरिक आवाज प्रणाली विकासमा यस प्रकृतिका सीमित अभ्यास हुँदै आएको छ । प्रायत ठूला आयोजनाको सामाजिक तथा वातावरणीय प्रभाव मूल्यांकनका लागि र समय समयमा देखिने गरेका जल्दावल्दा सवालहरुमा आमसञ्चारका माध्यम, विकास अभियान्ता र नागरिक समाजले सार्वजनिक संवादलाई सहजीकरण गर्दै आएका छन् ।

सेवाग्रही सर्वसाधाण प्रश्न सोधेर वा दिइएको सूचना ग्रहण गरेरमात्र चित्त बुझाउँदैनन् । आफ्ना लागि गरिएको काम वा गरिने खर्चमा प्रत्यक्ष संलग्न हुन, आफै विवेचना पद्धतिमा समावेश हुन, परीक्षण र प्रतिवेदन गर्ने विधि सामाजिक परीक्षणमा संलग्न हुने चाहना राख्दछन् । सामाजिक परीक्षणले स्रोत साधनको सदुपयोग गर्न, प्रक्रियाको पारदर्शिता बढाउन, अपेक्षित नतिजा हासिल गर्न र उत्तरदायित्व बढाउन सक्रिय मञ्चको रुपमा काम गर्दछ । नेपालमा सामाजिक परीक्षणको विधि एकदमै सीमित रुपमा अभ्यास छ । तर आफूलाई प्रत्यक्ष असर पुऱ्याउने आयोजनाहरुमा दवाव समूह, निगरानी समूह वा सहजीकरण समूहका नाममा यस्तो कार्य भएको देखिन्छ । सामाजिक जवाफदेहिताको अर्को संयन्त्र नागरिक प्यानल हो । युरोप-अमेरिकामा सिटिजन प्यानलका नामबाट प्रचलित यस संयन्त्रबाट महत्वपूर्ण वित्तीय निर्णय र सूचना सहकार्य गने गरिन्छ । नेपालमा स्थानीय निकायमा लामो समय जनप्रतिनिधिको रिक्तता आएपछि केही बर्षअघि वडा नागरिक मञ्चका नाममा सिटिजन फोरालाई उपयोगमा ल्याइएको थियो । अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा नागरिक सँगसँगैको सहकार्यका लागि यस विधिलाई अभ्यास ल्याएको छ ।

खर्च व्यवस्थापनका सबै पक्षहरु जस्तो कि विनियोनका आधार, प्राथमिकता, कोष प्रवाह र उपलब्धिका विषयमा अनुगमन गरी सर्वसाधारणलाई जानकारीमा ल्याउन सार्वजनिक खर्च अनुगमन, निश्चित अवधिमा सार्वजनिक निकायले गरेको/गर्ने कामका विषयमा नागरिकसँग सवाल-जवाफ गर्ने संयन्त्रका रुपमा नवीन प्रविधिहरु लोकप्रिय बन्दैछन् । डिजिटल प्लेटफर्म, भर्चुएल सर्कल यसका उदाहरण हुन् । विकसित

मुलुकहरुले सिटिजन रिपोर्ट कार्ड/स्कोर कार्ड जस्ता प्रत्यक्ष सेवाग्राही विवेचना विधि अपनाउँदै आएका छन् । यसले सार्वजनिक क्रियाकलापमा नागरिकका तर्फबाट औपचारिक रुपमा पृष्ठपोषण बढाएको छ । कतिपय निकायहरुमा सदाचार पद्धति (इन्टिग्रीटी प्याक्ट) पनि अपनाउन थालिएको छ, जसले सार्वजनिक निकायले स्रोत, साधन र शक्ति अभ्यासमा सदाचार गर्छ भनी नागरिकसँग गर्ने प्रतिवद्धता गर्छ, उ सितिमिति अनुशासनहीन र अनियमित हुँन सक्दैन । नेपालमा पनि टान्सपरेन्सी इन्टरनेशनलको सहयोगमा केही स्थानीय तहमा सदाचार पद्धतिको घोषणा गरिएको थियो । रविन्द्र मिश्र लगायतका व्यक्तिहरुले यसका लागि वातावरण बनाउन नागरिक अभियान नै चालेका थिए ।

सार्वजनिक निकायबाट गरिएको सेवा प्रवाहबाट जनतामा परेको प्रभावका सम्बन्धमा सार्वजनिक निकायबाटै नागरिक सर्वेक्षण गर्ने, सेवा प्रवाहका सन्दर्भमा मिस्टेरी सपिङ, ओपन डे, सर्विस इन्टिलिजेन्स, होर्डिङ बोर्ड, अम्बुड्स्म्यान जस्ता संयन्त्रबाट पनि वित्तीय क्रियाकलापको सामाजिक जवाफदेहिता मापन, मूल्याङ्कन र विवेचना गर्ने गरिन्छ । त्यस्तै नागरिक अदालत (सिटिजन जुरी (सार्वजनि सरोकारका विषयमा नागरिक तहबाट गरिने न्यायसम्पादन, पैरवीको विधि), गुनासो सुनुवाई (सम्पादित कामका विषयमा सेवाग्राहीको पृष्ठपोषण, शिकायत र गुनासो सम्बोधन गर्ने विधि), र आवधिक प्रतिवेदन प्रकाशन (सार्वजनिक निकायले निश्चित अवधिको अन्तरालमा आफूबाट सम्पादित कामको विवरण सार्वजनिक गर्ने विधिले पनि सामाजिक जवाफदेहिता बढाउने गर्दछ । आम सञ्चारका माध्यमहरु सार्वजनिक कार्यसम्पदानलाई पब्लिक बनाउन पहरेदारीमा निकै सक्रिय छन् । सामाजिक सञ्जाल वास्तविक अर्थमा आमसञ्चार बन्दैछन्, जसले प्रत्येक व्यक्तिलाई आफ्ने अभिमत आफूलाई लागेको विषयमा प्रस्तुत गर्न पहुँच दिएको छ । नेपालकै कुरा गर्ने हो भने वालुवाटार जग्गा प्रकरण, सेक्यूरिटी प्रेस खरिदको विषय, नेपालको सीमा अतिक्रमणका विषय सार्वजनिक चासोमा ल्याउन सामाजिक सञ्जालले उल्लेख्य काम गरेको छ । लुकेको विषयबस्तुमा आम नागरिक समक्ष पुऱ्याउन सहयोग गरेतापनि यस्ता सञ्जालहरुमा आउने अपरिस्कृत सूचनाको बाढीले कार्यसम्पादनमा बाधा नपुऱ्याउला भन्न सकिदैन ।

उल्लिखित संयन्त्रबाहेक नेपालमा वित्तीय व्यवस्थापनलाई पारदर्शी, जवाफदेही र प्रभावकारी पार्न संवैधानिक संयन्त्रका आलावा सेवा वडापत्र, सार्वजनिक सुनुवाई, सामाजिक परीक्षण, नीति संवाद, गुनासो व्यवस्थापन, स्वतः प्रकाशन, वित्तीय निकास र खर्चलाई सार्वजनिक गर्ने परिपाटी सीमित रुपमा अवलम्वन गरिएको छ । हालै कार्यान्वयनमा आएको आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ ले पनि आय व्यय, बजेट कार्यान्वयन, बजेट समीक्षा, आन्तरिक लेखा परीक्षण प्रतिवेदन एवं तिनै तहका सरकारको वित्तीय विवरणहरु सार्वजनिक गर्नुपर्ने प्रावधान राखेको छ । तर यी संयन्त्र सबै क्षेत्रमा समान रुपमा प्रभावकारी भने छैनन् । त्यस्तै स्थिति साझा सवाल,वडा नागरिक मञ्च, सामाजिक परीक्षण, सेवाग्राही-सेवादायी अन्तरक्रिया पनि धेरै प्रभावकारी बन्न सकेको छैन । अर्को महत्वपूर्ण प्रयास सुशासन ऐन, २०६४ अनुसार निकायगत रुपमा बार्षिक प्रतिवेदन पनि धेरै हदमा औपचारिक छ । तर उपभोक्ता समति र सह उत्पादनका प्रक्रिया, तेस्रोपक्ष/सहभागितात्मक अनुगमन, सामुदायिक व्यवस्थापन समितिले भने केही आशाको सञ्चार गरेको छ । समग्रमा भन्नुपर्दा वित्तीय व्यवस्थापनमा सामाजिक जवाफदेहिताको चेतना चरण पार गरी अभ्यासको वातावरणमा पुगेको छ । तर यसलाई पूर्ण उपयोग गर्ने हदको चेतना र संस्कृतिको भने विकास भैसकको छैन ।

संघीयताको आधार वित्तीय संघीयताको प्रभावकारिता



डा.सोमलाल सुवेदी[†]

संघीयता (Federalism)

अधिकार केन्द्रीकरण र विकेन्द्रीकरणको उपयुक्तता संघीयताको अभीष्ट हो। राज्यको अधिकारको विधिसम्मत जवाफदेही ढंगले प्रयोग गर्न गराउन संघीयतामा लोकतन्त्रका शाश्वत मूल्य, मान्यता र व्यवहार अपरिहार्य हुन आउँछ। स्वतन्त्र राज्यहरू एकै ठाउँमा आएर एउटा संघीय राज्य बनाउनु समष्टी (Coming Together) हो। एकात्मक राज्यलाई अधिकार निक्षेपण गरी दुई वा दुईभन्दा बढी तहमा राज्यशक्ति विभाजन गरी कार्यान्वयन गर्नु गराउनुलाई Holding Together भनिन्छ। संघीयतालाई Ronald L. Watts ले बहुतहका सरकारमा साझेदारी र क्षेत्रीय स्वायत्त शासनका तत्वको मिश्रणका रूपमा वकालत गर्ने उल्लेख गरेका छन्। (Federalism refers to the advocacy of multi-tiered government combining elements of shared rule and regional self-rule) गार्नरका अनुसार "संघात्मक सरकार त्यो पद्धति हो जसमा समग्र शासकीय शक्ति एक केन्द्रीय सरकार तथा विभिन्न राज्यहरूमा अथवा उप-प्रदेशहरूका सरकारमा विभाजित एवं विपरित हुन्छन् (सुवेदीद्वारा उधृत, २०६५) संसारमा शक्तिको विकेन्द्रकरण गर्ने तरिका र ढाँचा विविध खालका छन्। नेपालको संविधानले अधिकार विकेन्द्रीकरणको उपागम (Decentralization Approach) अवलम्बन गरेको छ। जस अनुसार संघ, प्रदेश र स्थानीय तहका एकल तथा साझा अधिकारहरू संविधानमा नै उल्लेख गरिएको छ। अवशिष्ट (Residual) अधिकार संघीय सरकारमा राखिएको छ। संविधानले राजनीतिक, वित्तीय र प्रशासनिक संघीयताका विभिन्न प्रावधान राखी तहगत सरकारका कामहरूको स्पष्ट विभाजन गरेको छ। कार्यान्वयन गर्दै थप स्पष्ट हुँदै व्यवहारमा रुपान्तरण र नतिजा अभिवृद्धिमा विशेष जोड दिनुपर्ने अवस्था देखिन्छ।

वित्तीय संघीयता (Fiscal Federalism)

वित्तीय संघीयता संघीयताको आत्मा हो। राजनीतिक संघीयता र प्रशासनिक संघीयता सञ्चालन एवं नतिजा प्राप्तिमा क्रियाशील हुन वित्तीय संघीयताको सबल ढाँचा र कार्यान्वयन व्यवस्था अपरिहार्य हुन्छ। वित्तीय संघीयता सरकारका तहहरूबीच राजश्व आर्जन गर्ने र खर्च गर्ने तरिका तथा जवाफदेही वित्त प्रणालीसँग अन्तरसम्बन्धित हुन्छ। यो सरकारका तहहरूबीच वित्तीय अन्तरसम्बन्ध निर्धारण गर्ने पद्धति हो।

[†] पूर्व मूख्यसचिव, नेपाल सरकार।

अनबर शाह भन्छन्: "The Fiscal Federalism principles are concerned with the design of fiscal constitution i.e. how taking, spending and regulation functions are allocated among governments and how inter-governmental transfers are structured as these are of fundamental importance to the efficient and equitable provision of public services (Cited by Subedi, 2014)

वित्तीय संघीयता वित्तीय अधिकार विकेन्द्रीकरणसँग पनि सम्बन्धित छ। "वित्तीय विकेन्द्रीकरण विकेन्द्रीकरणको आत्मा हो भने राजनीतिक विकेन्द्रीकरण वित्तीय विकेन्द्रीकरणको महत्वपूर्ण पूर्व शर्त हो।" वित्तीय संघीयतालाई राजनीतिक नेतृत्वले स्वामित्व ग्रहण गरी जवाफदेही पद्धति स्थापित गर्न सकेमा मात्र संघीयता र वित्तीय संघीयताको उद्देश्य पूरा गर्न गराउन सकिन्छ। Richard M. Bird and Franscois Vailloncoert ले कुनै पनि देशको अन्तरसरकारी वित्तमा आउने देहायका ६ वटा प्रश्नलाई वित्तीय संघीयताका मुख्य सबालका रूपमा उल्लेख गरेका छन्:

१. खर्च जिम्मेवारीको प्रश्न अर्थात् कसले (कुन तहले) के गर्नुपर्ने?
२. राजस्व जिम्मेवारीको प्रश्न अर्थात् कसले के कस्ता करहरू लगाउने ?
३. उहर्वगामी (Vertical) वित्तीय असन्तुलन अर्थात् उपराष्ट्रिय सरकारको खर्च र राजस्व बीचको असन्तुलन समस्या समाधान कसले गर्ने ?
४. समश्रेणीगत (Horizontal) असन्तुलन अथवा समानीकरणको प्रश्न सरकारका विभिन्न इकाइको आवश्यक्ता र क्षमतालाई समायोजन गर्न वित्तीय संस्थाहरूले कुन हदसम्म प्रयास गर्दछन् ?
५. पुँजी बजारमा पहुँचको प्रश्न अर्थात् स्थानीय (Sub national) ऋणको नियमन र विद्यमान अवस्था
६. वित्तीय संघीयताका समस्या समाधान गर्ने प्राविधिक र राजनीतिक संस्थाहरूको खाका (Framework)

Zhang Qichan and Li Shufang ले जनवादी गणतन्त्र चीनको केन्द्र र स्थानीय सरकारको वित्त व्यवस्थापनका मुख्य सवाल निम्नानुसार उल्लेख गरेका छन्:

- Focus on innovative financing models
- Innovating fundraising
- Unclear division of expenditure liabilities
- Balances administrative power and expenditure liabilities
- Centralization of financial power and decentralization of administrative power
- Economic growth enlarges the tax bases
- Public private partnership in financing.

वित्तीय संघीयताको प्रावधान र कार्यान्वयनमा कराधार (Tax Bases), राजस्व बाँडफाँड (प्राकृतिक स्रोत समेत) कर र खर्चको सामञ्जस्यता र हस्तान्तरण/अनुदान तथा समानीकरण जस्ता महत्वपूर्ण क्रियाकलापहरू एक अर्को तहसँग सम्बन्धित र स्वायत्तताका आधारमा सञ्चालित हुन्छन्। यी क्रियाकलापमा प्राविधिक दक्षता, उत्पादन, सेवाको वितरण र समग्र दक्षतालाई मनन गरी सरकारका तहहरूबीच समन्वय, सहकार्य एवं परिपूरक अन्तरसम्बन्ध स्थापित भई क्रियाशील र उत्तरदायी हुन सकेमा मात्र वित्तीय संघीयताले संघीयताको प्रभावकारी कार्यान्वयनमा अपेक्षित सहयोग गर्न सक्दछ।

नेपालमा वित्तीय संघीयता (Fiscal Federalism in Nepal)

संघीयतालाई सम्झौता मान्ने हो भने यसको उद्देश्य सम्झौताका पक्षको खास र साझा उद्देश्य प्रवर्द्धन गराउनु हो । नेपालको संविधानले "संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासन व्यवस्थाको माध्यमद्वारा दिगो शान्ति, सुशासन, विकास र समृद्धिको आकांक्षा पूरा गर्ने" उद्देश्य राखिएको छ । यी उद्देश्य पूरा गर्न गराउन काम (Functions), दाम (Funds) र कर्मचारी संयन्त्र (Functionaries) को सन्तुलित व्यवस्थापन अपरिहार्य छ । राजनीतिक संघीयतालाई वित्तीय र प्रशासनिक संघीयताले सघाउ पुऱ्याउनु अर्थात् सन्तुलित व्यवस्था गर्नु संघीयताको ढाँचा निर्माणमा विशेष ध्यान पुऱ्याउनु पर्ने पक्ष हो । सरकारका तहहरूबीच राजस्व उठाउने, ऋण लिने र खर्च गर्ने सम्बन्धित क्रियाकलाप एवं भूमिका र सरकारका तहहरूबीचको अन्तरक्रिया, एक अर्को तहका समस्याको सुझबुझ र समाधानको प्रयास एवं संस्थागत व्यवस्था र क्रियाशिलता नै वित्तीय संघीयता हो । वित्त व्यवस्थापनले कुरामा होइन काम र नतिजासँग सरोकार राख्दछ । वित्तीय जवाफदेहिता, पारदर्शिता र खर्चमा जनविश्वास (Expenditure credibility) आर्जन गर्ने वित्तीय संघीयता र यसका व्यवहारमा संघीयताको विश्वास निर्भर हुन्छ ।

वित्तीय संघीयताको संघीय प्रणालीमा मात्र होइन एकात्मक पद्धतिका पनि अभ्यास हुन्छ । नेपालमा पनि थोरै थोरै वित्तीय अधिकार तत्कालीन स्थानीय निकायहरूलाई दिइएको थियो । स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन, २०५५ ले कर, सेवा शुल्क, विक्री निकाशी आदि राजस्व अधिकार प्रदान गरेको थियो । नेपाल सरकारले दिने अनुदान सुत्रमा आधारित भै वितरण गर्ने संस्थागत व्यवस्था संघीयता अगाडि नै थियो । वित्त आयोगको कतिपय पूर्वाधार र स्वीकार्यता नेपालको संविधान अगाडि नै स्थानीय निकाय वित्तीय आयोगले स्थापित गराएको थियो । नेपालमा वित्तीय संघीयताका महत्वपूर्ण तत्वहरू कार्यजिम्मेवारी निर्धारण (Expenditure Assignment), राजस्व अधिकार (Revenue Assignment), अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरण (Intergovernmental Fiscal Transfer) र ऋण (Borrowing) व्यवस्था सरकारका तीनै तहका लागि संविधान र कानूनमा गरिएको छ । संसारको सबैभन्दा कनिष्ठ संघीयता भएको प्रदेश र स्थानीय तह एवं समग्र संघीयता कार्यान्वयनका निमित्त क्षमता अभिवृद्धि, सार्वजनिक क्षेत्र सुधार र सुशासनलाई वित्तीय संघीयताका यी चारवटा महत्वपूर्ण तत्वहरूसँग तादात्म्यता राखी कार्यान्वनय गर्दै संघीयता कार्यान्वयनलाई प्रभावकारी पारदर्शी नतिजामूलक र जवाफदेही बनाउँदै लानु नितान्त जरुरी छ ।

(क) खर्च जिम्मेवारी (Expenditure Assignment):

खर्च जिम्मेवारी निर्धारण अर्थात् कामको बाँडफाँड संघीय पद्धतिको जग हो । यसका आधारमा राजस्व, वित्तीय हस्तान्तरण, ऋण तथा जनशक्ति व्यवस्थापन गर्नुपर्दछ । जनताको चाहना, सरकारको भूमिका, प्रविधिको विकास र समय सापेक्ष सेवा व्यवस्था बमोजिम सरकारका तहहरूबीच कार्यजिम्मेवारी विभाजन हुनुपर्दछ । संघीय प्रणालीमा कायम हुन जाने स्थानीय सरकार, प्रान्तीय सरकार र संघीय सरकारबीच जिम्मेवारी बाँडफाँड गर्दा देहायका प्रश्नहरूको जवाफ खोजी सोको आधारमा बाँडफाँड गरिनु पर्दछ (सुवेदी २०६५ पृ ३५):

- सरकारको कुन तहले कुन काम गर्ने ?
- समान्यत: जनताले कुन तह र स्थानबाट सेवा पाउनु पर्दछ ?

- कुन तहमा के कस्ता जिम्मेवारी दिनु उपयुक्त हुन्छ र सेवाको प्रभावकारिता वृद्धिको लागि कुन तहमा नयाँ व्यवस्था गरिनु उपयुक्त हुन्छ ?
- दिन खोजिएको सेवालाई कति लागत लाग्छ ? कहाँबाट सेवा दिँदा कम लागत लाग्छ
- सेवाको मापदण्ड न्यूनतम रूपमा के कस्तो हुनुपर्दछ ?
- सेवाको तहगत व्यवस्था कार्य जिम्मेवारीको अन्योन्याश्रित सम्बन्ध र सरकारका तहहरूबीचको अन्तरसम्बन्ध कसरी निर्धारण गर्ने ?
- सेवाको बहिर्गमनलाई के कसरी सन्तुलन गरी क्षतिपूर्ति दिनुपर्दछ ?
- विद्यमान सेवा व्यवस्थापन र वितरण कस्तो छ ? यसको संस्थागत सञ्जाल तथा जनसहभागिताको अवस्था कस्तो छ ?

नेपालको संविधानको भाग ५ धारा ५७ मा राज्यशक्तिको बाँडफाँडको व्यवस्था छ । जस अनुसार संघको एकल अधिकार ३५ बुँदामा (अनुसूची ५), प्रदेशको एकल अधिकार (२१ बुँदामा (अनुसूची ६) र स्थानीय तहको एकल अधिकार २२ बुँदा (अनुसूची ८) मा उल्लेख गरिएको छ । यसैगरी संघ र प्रदेशको साझा अधिकार को सूचीमा २५ बुँदा (अनुसूची ७) र संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको अधिकारको साझा सूचीमा १५ बुँदा (अनुसूची ९) मा समेटिएको छ । संविधानको धारा ५८ ले अवशिष्ट अधिकार संघको अधिकारमा राखेको छ । संविधानको धारा ५६(५) मा संघीय कानून बमोजिम सामाजिक, सांस्कृतिक संरक्षण वा आर्थिक विकासका लागि विशेष, संरक्षित वा स्वायत्त क्षेत्र कायम गर्न सकिने प्रावधान छ । यसको कार्यान्वयन भने हुन बाँकी नै छ । संविधानका अनुसूचीका कामहरू मौलिक हकहरू र राज्यका निर्देशक सिद्धान्तहरू एवं तत् अधिकारहरूसँग सम्बद्ध प्रचलित सबै संघीय मन्त्रालयहरूका कामहरू समेटेर तयार गरेको "कार्य विस्तृतीकरण" प्रतिवेदन नेपाल सरकारले वि.सं. २०७३।१०।१८ मा स्वीकृत गरेको थियो । उक्त प्रतिवेदनले संघलाई ८७३ प्रदेशलाई ५६७ र स्थानीय तहलाई ३५५ गरी जम्मा १७९५ कार्यहरू निर्धारण गरेको छ । सो प्रतिवेदनका आधार मा स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ जारी भै स्थानीय तह (गाउँपालिका र नगरपालिकाहरू) सञ्चालन र व्यवस्थापन गरिएको छ । प्रदेशको हकमा त्यस्तो ऐन बनेर प्रदेशका जिम्मेवारी अर्थात् कार्यक्षेत्र प्रष्ट गर्न सकिएको छैन ।

(ख) राजस्व अधिकार (Revenue Assignment) :

कार्यजिम्मेवारी निर्धारण गरेपछि निर्धारित कार्यसम्पादन गर्नका लागि सरकारका तहहरू, राजस्व सम्भाव्यता र निरन्तरता, संस्थागत क्षमता, विश्वसनीयता, वितरणीय न्याय र सेवाको सुनिश्चितताका आधारमा राजस्व अधिकारको तहगत व्यवस्था गरिन्छ । नेपालको संविधानले संघ, प्रदेश र स्थानीय तहमा राजस्व अधिकार विभाजन गरेको छ । जस अनुसार संघको अधिकारको सूची अन्तर्गत भन्सार, अन्तःशुल्क मूल्य दस्तुर र दण्ड जरिवानालाई राखिएको छ । प्रदेशको राजस्व अधिकार सूचीमा घरजग्गा रजिष्ट्रेशन शुल्क, सवारी साधन कर, मनोरञ्जन कर, विज्ञापन कर, पर्यटन, कृषि आयमा कर, सेवा शुल्क, दस्तुर र दण्ड जरिवाना राखिएको छ । यसैगरी स्थानीय तहको राजस्व अधिकार अन्तर्गत स्थानीय कर (सम्पत्ति कर, घर बहाल कर, घर जग्गा, रजिष्ट्रेशन शुल्क, सवारी साधन कर) सेवा शुल्क दस्तुर, पर्यटन शुल्क, विज्ञापन कर, व्यवसाय कर, भूमिकर (मालपोत) दण्ड जरिबाना, मनोरञ्जन कर, मालपोत संकलन परेका छन् । प्रदेश र स्थानीय तहमा कृषिमा आयकर, सम्पत्ति कर घर बहाल कर बाहेक अधिकांश कराधार दोहोरो

परेका छन् । स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ को दफा ६१ ले नगरपालिका र गाउँपालिकाले जडिबुटी कवाडी र जीवजन्तु कर लगाउने अधिकार प्रदान गरेको छ । संविधानको धारा २५१(६) ले राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगलाई प्राकृतिक स्रोतको परिचालन गर्दा नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार र स्थानीय तहको लगानी तथा प्रतिफलको हिस्सा निर्धारणको आधार तयार गरी सिफारिस गर्ने काम कर्तव्य र अधिकारमा तोकेको छ । आर्थिक वर्ष २०७५।०७६ मा सातवटै प्रदेशले राजस्व बाँडफाँड सहित रु ६,८७,२२० लाख राजस्व संकलन गरेका छन् भने स्थानीय तहले रु ७,५३,४२ लाख राजस्व संकलन गरेका छन् ।

(ग) अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरण (Intergovernmental Fiscal Transfer)

सरकारको कार्य जिम्मेवारी निर्वाह गर्न वित्तीय स्रोत नभई हुँदैन । कामको बाँडफाँड गरेर राजस्व अधिकार निर्धारण गरे तापनि अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरण आवश्यक पर्दछ । वित्तीय संरचनागत असन्तुलन हटाउने, वित्तीय अदक्षता र असमानतामा सुधार गर्ने, सेवाको बहिर्गमनको क्षतिपूर्ति उपलब्ध गराउने र सरकारका तहहरूबीच समश्रेणीगत (Horizontal) र अर्धश्रेणीगत (Vertical) असन्तुलन कम गराउने उद्देश्य वित्तीय हस्तान्तरणले राखेको हुन्छ (सुवेदी २०६५, पृ ४५) । राजस्व स्रोत सबै तह र स्थानमा एकैनास वा सन्तुलित रूपमा वितरित नहुने खर्च आवश्यक्ता एवं सेवाको लागत फरक हुने र व्यवस्थापकीय क्षमतामा हुने फरकले वित्तीय हस्तान्तरणको आवश्यकता सिर्जना गर्दछ । केन्द्रले हस्तान्तरण गर्ने राजस्व स्रोत, राजस्व बाँडफाँड उपलब्ध गराउने अनुदान (सशर्त, निशर्त) लाई वित्तीय हस्तान्तरण भनिन्छ ।

(अ) राजस्व बाँडफाँड :

नेपालको संविधान धारा ६० मा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच नेपाल सरकारले संकलन गरेको राजस्व न्यायोचित वितरण गर्ने व्यवस्था मिलाउनुपर्ने व्यवस्था गरेको छ । अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को दफा ६ मा तीन तहबीच नेपाल सरकारले मूल्य अभिवृद्धिकर र आन्तरिक उत्पादनबाट उठेको अन्तःशुल्क रकमबाट नेपल सरकारलाई ७०% प्रदेश र स्थानीय तहलाई पन्ध्र/पन्ध्र गरी ३०% बाँडफाँड गर्ने व्यवस्था गरेको छ । यसैगरी प्रदेश संचित कोषबाट प्रदेश र स्थानीय सरकारबीच राजस्वको बाँडफाँड गर्ने विस्तृत आधार र ढाँचा निर्धारण गर्ने काम वित्तीय आयोगलाई दिइएको छ । अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐनको दफा ७ मा प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त हुने रोयल्टी बाँडफाँड गर्नुपर्ने प्रावधान राखिएको छ । सोही ऐनको अनुसूची ४ बमोजिम पर्वतारोहण विद्युत, वन, खानी तथा खनिज र पानी तथा अन्य प्राकृतिक स्रोतको रोयल्टीमा नेपाल सरकारलाई ५० प्रतिशत, सम्बन्धित प्रदेशलाई २५ प्रतिश प्रदेश र सम्बन्धित स्थानीय तहलाई २५ प्रतिशत बाँडफाँड गर्ने व्यवस्था गरिएको छ । नेपाल सरकारले आ.व. २०७५।०७६ मा प्रदेश र स्थानीय तहलाई राजस्व बाँडफाँड बातप रु १ खर्ब २ अर्ब ४५ करोड २९ लाख छुट्टयाएको थियो भने आ.व. २०७६।०७७ का लागि रु १ खर्ब ३० अर्ब ८९ करोड ५० लाख अनुमान गरिएको थियो । प्रक्षेपित राजस्व बाँडफाँड मध्ये आ.व. २०७५।०७६ मा यथार्थ राजस्व बाँडफाँड ९७,०२,९० लाख भयो भने आ.व. ०७६।०७७ को लागि १,००,१८,६७ लाख बाँडफाँड हुने संशोधित अनुमान छ भने आ.व. ०७७।०७८ का लागि १,२२,१४,०० लाख छुट्टाएको छ ।

(आ) अनुदान :

अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरणको बढी प्रचलित अभ्यासमा अनुदान पर्दछ। अनुदान प्रदान गर्दा प्रत्यक्ष अप्रत्यक्ष प्रभाव वितरण गर्नेले पार्न सक्ने भएकोले यी माथिल्ला तहका सरकारको रोजाइमा पर्छ। कतिपय शर्तहरूले अनुदान उपयोग दक्षता र राष्ट्रिय नीति र प्राथमिकता कार्यान्वयनमा सघाउ पुऱ्याउन सक्दछन्। अनुदानका माध्यमबाट सरकारले स्थानीय स्तरमा केन्द्रीय प्राथमिकताका नीति एवं कार्यक्रमहरू कार्यान्वयन गराउन सक्दछ भने यसैको माध्यमबाट तहगत सरकारहरुबीच वित्तीय सन्तुलन र सन्तुलित विकास गर्न गराउन सहज हुन्छ। नेपालको संविधानको धारा ६० मा अनुदान सम्बन्धी व्यवस्था गरिएको छ। जस अनुसार संघ र प्रदेश सरकारले खर्चको आवश्यक्ता र राजस्व क्षमताका आधारमा स्थानीय तहलाई वित्तीय समानीकरण अनुदान वितरण गर्नुपर्दछ। यसैगरी नेपाल सरकारले संघीय संचित कोषबाट सशर्त अनुदान समपूरक अनुदान र विशेष अनुदान संघीय कानून बमोजिम प्रदान गर्नुपर्दछ। अनुदानका आधार समेत उल्लेख गरी संवैधानिक व्यवस्थालाई अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को परिच्छेद ४ मा विस्तृतीकरण गरिएको छ। सो बमोजिम नेपाल सरकारले प्रदेश र स्थानीय तहलाई, प्रदेशले स्थानीय तहलाई वित्तीय आयोगको सिफारिसमा समानीकरण अनुदान वितरण गर्नुपर्दछ। यसैगरी वित्तीय आयोगले तोकेको आधार बमोजिम प्रदेश र स्थानीय तहलाई नेपाल सरकारले कुनै आयोजना कार्यान्वयन गर्न सशर्त अनुदान प्रदान गर्नुपर्दछ। यसैगरी पूर्वाधार विकास गर्न समपूरक अनुदान र कुनै खास योजनाका लागि विशेष अनुदान प्रदेश र स्थानीय तहलाई दिनुपर्ने व्यवस्था र आधारहरू उक्त ऐनमा उल्लेख गरिएको छ। आर्थिक बर्ष २०७५।०७६ मा स्थानीय सरकारहरूले देहाय बमोजिम अनुदान प्राप्त गरेका थिए।

अनुदान (रु लाखमा)	संघबाट	प्रदेशबाट	जम्मा
सशर्त	१२०७१७.५३	९०२२.३२	१२९७३९.८५
समानीकरण	८५२८१.९५	४३२५.६७	८९६०७.६२
समपूरक	२९०७.१८	१९६७.२१	४८७४.३९
विशेष	१८०८.७५	८३९.८२	२६४८.५७
जम्मा	२१०७१५.४१	१६१५५.०२	२२६८७०.४३

स्रोत: महालेखा नियन्त्रकको कार्यालय

आगामी आ.व. २०७७।०७८ का लागि प्रदेश र स्थानीय तहलाई समानीकरण अनुदान १४,५२४ करोड, सशर्त अनुदान १९,७४३ करोड, समपूरक अनुदान ९९६ करोड र विशेष अनुदान ९९७ करोड गरी जम्मा अनुदान रु ३६,२६० करोड विनियोजन गरिएको छ। (बजेट वक्तव्य २०७७)

ऋण व्यवस्था:

उद्यमशील र जवाफदेही प्रदेश तथा स्थानीय सरकारहरूले आफ्ना नागरिकलाई प्रभावकारी सेवा प्रवाह गर्न लगानी अभिवृद्धि र सेवा प्रवाह सुदृढीकरणका लागि ऋण लिन सक्छन्। तल्ला तहका सरकारले ऋण लिने प्रावधान देशको अवस्था अनुसार फरक हुन्छ। कतिपय देशमा पुँजी बजार (Capital Market) बाट

केही केन्द्रीय सरकारले स्थापना गरेका वित्तीय संस्थाबाट र अन्तर्राष्ट्रिय वित्तीय संस्थाले पत्याएमा र सम्बन्धित देशको कानून बमोजिम अन्तर्राष्ट्रिय ऋण परिचालन पनि गर्ने गरेको पाइन्छ। यस्ता ऋणहरूको लगानी क्षेत्र, ऋणको सीमा र नियमन प्रणाली कानूनी व्यवस्थापनमा आधारित हुन्छ। नेपालको संविधानले समष्टिगत आर्थिक सूचकहरूको विश्लेषण गरी संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकारले लिन सक्ने आन्तरिक ऋणको सीमा सिफारिस गर्ने कर्तव्य वित्त आयोगलाई तोकेको छ। यसैगरी अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को दफा १४ मा नेपाल सरकार, प्रदेश तथा स्थानीय तहले आयोगले सिफारिस गरेको सीमाभित्र रही आन्तरिक ऋण लिन सक्ने व्यवस्था गरिएको छ। प्रदेश तथा स्थानीय तहले आन्तरिक ऋण लिन नेपाल सरकारको सहमती माग गर्दा आन्तरिक ऋण लिन खोजिएको योजना, योजनाबाट प्राप्त हुन सक्ने प्रतिफल र उपलब्ध ऋण भुक्तानी योजना, ऋण दिने संस्थाको विवरणसहितको प्रस्ताव पेश गर्नुपर्दछ। उक्त प्रस्ताव नेपाल सरकारबाट स्वीकृत भएपछि मात्र ऋण लिन सकिन्छ। नेपाल सरकारले प्रदेश वा स्थानीय तहलाई ऋण दिन सक्ने व्यवस्था समेत उक्त ऐनमा व्यवस्था गरिएको छ। नगरपालिकालाई नगर विकास कोषले ऋण दिने बाहेक अरु प्रयास र अभ्यास खासै हुन सकेको पाइँदैन।

समस्या समाधान

राज्यशक्तिको तहगत बाँडफाँड शक्तिको प्रयोग, सेवा प्रवाह र प्रतिफल वितरणको सन्तुलन संघीय प्रणालीका तनावका आयाम हुन्। त्यसमाथि पनि एकात्मक प्रणालीमा रहेका कमी कमजोरी र प्रचलनमा खासै सुधार नल्याई गरिएको संघीयताको निर्माणमा अन्तरनिहित (Interent) समस्याहरू थिए नै। राजनीतिक संस्कार, संघीयताको स्वामित्व, प्रशासनिक र प्राविधिक सीमितता र लामो समयदेखि थाती रहेका जनताको अपेक्षाका कारण नेपालको संघीयता कार्यान्वयनमा विविध समस्या छन्। संघीयताको प्रभावकारी कार्यान्वयन सर्वाधिक महत्वपूर्ण पक्ष हो। वित्तीय संघीयता कार्यान्वयनमा हाल अनुभूत गर्न सकिने समस्या र समाधानका लागि देहायको विषयहरू विश्लेषण गरी कार्यान्वयनलाई पारदर्शी, जवाफदेही र निरन्तरता दिनु उपयोगी हुनेछ।

(क) **राजनीतिक संघीयता:** तीनै तहको निर्वाचनबाट राजनीतिक संघीयता अगाडि बढेको छ। राजनीतिक रुपान्तरण संघीयता अनुकूल भै तहगत रूपमा संस्थागत र विधिगत विषयहरू संघीयता अनुकूल सुदृढीकरण एवं रुपान्तरण हुन सकेको छैन। संविधानको मर्म अनुरुप, नियन्त्रण सन्तुलन मितव्ययी र जनमुखी संस्कार राजनीतिक क्षेत्रले देखाएर संघीयताका अरु पक्षलाई प्रोत्साहित गर्न सक्नुपर्दछ।

(ख) **खर्च जिम्मेवारी**: संविधानका अनुसूचीहरूमा तीन तहमा विभाजित कार्यजिम्मेवारीमा एकल र साझा अधिकारमा दोहोरोपना छ। साझा अधिकारको प्रयोजनको ढाँचा पनि बन्न सेकेको छैन। कार्यविस्तृतीकरण बमोजिम काम दाम र जनशक्ति व्यवस्थापन प्रभावकारी हुन नसकेको यत्रतत्र सुनिन्छ। तसर्थ कार्य जिम्मेवारी पुनरावलोकन गरी संगठन संरचना र कार्यबोझ तदअनुकूल मिलान गर्न उपयोगी हुनेछ। निक्षेपणमा आधारित संघीयता भएकाले संघीय मन्त्रालयहरूले संविधान बमोजिम प्रदेश र स्थानीय तहमा छाड्नुपर्ने काम र दाम तत्तत् तहमा पुऱ्याउने कार्ययोजना बनाई क्षेत्रगत सेवाको मापदण्ड बनाई तीनै तहबीच सहकार्य गर्नुपर्दछ।

(ग) **प्रशासनिक संघीयता**: राजस्व बाँडफाँड, अनुदान र आन्तरिक राजस्व परिचालन गर्न वित्तीय संघीयतालाई प्रशासनिक संघीयताले सघाउनु पर्छ। प्रविधि हस्तान्तरण, जनशक्ति विकास, क्षमता, अभिवृद्धि, नीतिगत र कार्यगत समन्वयको सवलतामा वित्तीय संघीयताको सफलतामा भर पर्दछ।

(घ) **राजस्व अधिकार**: धेरै राजस्व संकलन हुने महत्वपूर्ण स्रोत संघमा नै छन्। तथापि संघको राजस्व नीतिले प्रदेश र स्थानीय तहहरु प्रत्यक्ष अप्रत्यक्ष प्रभावित हुन्छन्। राजस्व सुधारका उपायहरू वित्त आयोगले सुझाउनुका साथै तहगत र एकीकृत राजस्व सुधार योजना तर्जुमा गरी कार्यान्वनय गर्न सकेमा राजस्व सम्भाव्यताको उपयोग गर्न सकिने हुन्छ। प्रदेश र स्थानीय तहले सेवा बढाएर शुल्क लिन सकेमा सेवाको सुनिश्चिततामा टेवा पुग्छ।

(ङ) **अनुदान**: संविधान र अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन बमोजिम अनुदानका आधार र शर्तको पालना नतिजा प्राप्ति र वितरणको यथार्थ मूल्यांकन हुनुपर्छ। अनुदान वितरणका सूचक अर्थात आधार संघ र प्रदेशमा दोहोरिन सक्ने भएकोले समग्रतामा हेरिनुपर्दछ। विगतको सेवा प्रवाहको न्यूनता र सेवा तथा विकास निर्माणको लागत एवं सेवाको न्यूनतम मापदण्ड पूरा गर्न लाग्ने खर्च व्यवस्थापन गर्ने तर्फ विशेष ध्यान दिन जरुरी हुन्छ। सेवाको मापदण्डका आधारमा खर्च आवश्यकता पहिचान (Expenditure Need Assignment) गर्नु आवश्यक छ। सशर्त समपूरक र विशेष अनुदान र संघ, प्रदेश एवं स्थानीय तहको योजना प्रणालीका अन्तरसम्बन्ध र दोहोरो नपर्ने व्यवस्था गर्नु अपरिहार्य छ।

(च) **संघीय मन्त्रालयको स्वामित्व**: संघीयता कार्यान्वयनमा संघका सबै मन्त्रालयले कार्य योजना बनाई कार्यान्वयन गर्न सकिएको छैन। यसैले काम, दाम र संगठन संरचनालाई संविधानले बाँडफाँड गरेको अधिकार संगठन र जनशक्ति मातहतका सार्वजनिक संस्थानको सेवा, स्रोत र कार्यविस्तृतीकरणका आधारमा कार्यान्वयन कार्ययोजना बनाई आ-आफ्नो मन्त्रालयको कार्यक्षेत्रमा तीनै तहबीच समश्रेणीगत र उहर्वगामी वित्तीय सन्तुलन छ छैन अध्ययन गरी सन्तुलन कायम गराउन प्रयत्न गर्नु जरुरी छ।

(छ) **योजना प्रणाली**: योजना पद्धतिमा संघ र प्रदेशका योजना छनौट, बजेट विनियोजन र योजना कार्यान्वयनमा विगतको सहभागितामूलक (१४ तहको) योजना पद्धति कता विलय भयो थाहा भएन भन्ने सुनिन्छ। तसर्थ वित्तीय स्रोत र योजनाको तालमेल मिलाई तहगत रूपमा योजनाको वर्गीकरण गरी सहकार्य र परिपूरककर्ताका आधारमा योजना कार्यान्वयन गर्नपर्छ।

(ज) **सेवा प्रवाहको न्यूनता**: संघीयतामा रुपान्तरण हुनु अघि कायम रहेको सबै सेवाको न्यूनता अध्ययन गरी समानता ल्याउन अनुदानका शर्त र लक्षित कार्यक्रमहरू कार्यान्वयन गराउनु न्यायोचित र फलदायी हुनेछ।

(झ) **मितव्ययिता**: सरकारका तह धेरै र स्रोत उपयोग स्थान धेरै हुँदा संघीयता खर्चिलो हुन जान्छ। यदि मितव्ययिता र दक्षता आत्मसात गरिएन भने वित्तीय संघीयताले नतिजा दिन कठिन हुन्छ। भनिन्छ, सरकार सिर्जना जान्दछ खारेज गर्न जान्दैन। सरकारको संगठन वा दायित्व सिर्जनालाई लागत लाग्छ। त्यसैले हरेक तहमा अर्थात पाइला पाइलामा मितव्ययी हुन सक्नुपर्छ।

हाम्रो संघीयताले प्रशासनिक (संचालन) खर्च बढाई रहेको छ। दोहोरो संगठन, जिम्मेवारी र लोकप्रियताको चाहना तथा सिर्जनशील खर्च (Innovative Financing) को कमीले खर्च दक्षता बढाउन कठिन भएको प्रतीत हुन्छ। उदाहरणका रूपमा आ.व. २०७५।०७६ मा सातै प्रदेशमा संचालन खर्च रु ५१ अर्ब ९ करोड ४२ लाख थियो भने पुँजीगत खर्च रु ६० अर्ब ९९ करोड ५६ लाख थियो। स्थानीय तहको संचालन खर्च पनि बढ्दै गएको छ। यसका दुइटा कारण देखिन्छन् (१) कार्यजिम्मेवारी निर्वाह गर्न (२) संघ र प्रदेशले गर्नुपर्ने कार्यको न्यूनता पूर्ति गर्ने। यस अवस्थामा आर्थिक अनुशासन आन्तरिक नियन्त्रण, मितव्ययी, पारदर्शी र जवाफदेही सुदृढ हुँदै जाने कार्य संस्कृति बनाउन सक्नु पर्छ।

(ञ) **अनुगमन मूल्यांकन र लेखा परीक्षणः** रकम प्राप्त गर्नभन्दा खर्च गरेर नतिजा निकाल्न कठिन हुन्छ। त्यसैले फितलो अनुगमन मूल्यांकनलाई सुधार गर्नुपर्दछ। आन्तरिक लेखा परीक्षण र अन्तिम लेखापरीक्षणको प्रभावकारिता एवं लेखा परीक्षणबाट औँल्याइएका विषयहरू सम्बोधन गर्नुका साथै सुधारका सुझावहरू कार्यान्वयन गर्नु अत्यावश्यक छ। समग्र अनुगमन नियमन गर्न नियमनकारी संघीयता (Regulatory Federalism) को ढाँचा तयार गरी नियमित कार्यान्वयन जरुरी छ। महालेखा परीक्षकको कार्यालयको स्थानीय तह अर्थात नगरपालिका र गाउँपालिकाको लेखापरीक्षण क्षमता समय सापेक्ष सुदृढ गर्दै व्यवसायिक सक्षमताको विकास गर्नु युक्तिसंगत हुनेछ।

(ट) **आर्थिक वृद्धिः** संविधानको मर्म बमोजिम संघीयताको कार्यान्वयन गर्न गराउन जिम्मेवार सबै पदाधिकारीहरूको दायित्व हो। वित्तीय स्रोत सदुपयोग, सेवा प्रवाह, नियम कानून र विधिको पालना, जनताको जीवनस्तरमा सुधार र दिगो विकासमा विशेष ध्यान दिनु सबै तहका सरकारको कर्तव्य हो। वित्तीय स्रोत विकेन्द्रीकरणले स्थानीय र प्रादेशिक आर्थिक विकास र वृद्धिमा योगदान गर्न सक्नुपर्दछ। परम्परागत अनुत्पादक र प्रकृयामा खर्च नियन्त्रण गर्न सक्नुपर्दछ। लोकप्रियतामुखी वितरण, निर्वाचन अभियान, प्राविधिक तयारी र सम्भाव्यतामा ध्यान नपुऱ्याई राजनीतिक रोजाइमा खर्च (Political Port Barreling) र प्रशासनिक राजनीति (Bureaucratic Political) बाट मुक्त भै तीनै तहमा स्वच्छ तवरले वित्तीय स्रोत परिचालन हुन सकेमा वित्तीय संघीयता प्रभावकारी हुन जानेछ। संघीयताको आधारका रूपमा वित्तीय संघीयता चरितार्थ हुन सक्नेछ। वित्तीय अधिकार विकेन्द्रीकरणबाट आर्थिक वृद्धि कति भयो भनी खोजी हुन जरुरी छ। "सन् २००५ मा गरिएको ५१ वटा विकसित र विकासोन्मुख देशको अध्ययनले १० प्रतिशत खर्च विकेन्द्रित गर्दा प्रतिव्यक्ति ग्राहस्थ उत्पादन (GDP Per Capita) मा ०.६ प्रतिशतले बढ्ने देखाएको छ। त्यस्तै सन् २०१२ मा अमेरिकाका ५० राज्यमा गरिएको अध्ययनले १० प्रतिशत खर्च विकेन्द्रित गदा GDP Per Capita १.६ प्रतिशत देखि ३.२ प्रतिशतसम्म बढ्ने" देखाएको छ। नेपालको सन्दर्भमा उपभोगमा भन्दा उत्पादनमा विशेष जोड दिई वित्तीय संघीयता कार्यान्वयन गर्नु जरुरी छ। कोभिड-१९ पछिको अवस्थामा सिर्जनशील र खोजमूलक ढंगले प्रतिफल सुनिश्चित हुने गरी खर्च गर्नु गराउनु टड्कारो आवश्यक्ता भएको छ।

(ठ) **प्रशासन सुधारः** संघीयतामा मुलुक रुपान्तरण भएपछि प्रशासनिक र प्राविधिक पक्षमा रुपान्तरण हुनुपर्ने हो। राजनीतिक संस्कारले त रुपान्तरको नेतृत्व नै गर्न सक्नुपर्ने हो। तापनि परम्परागत कार्यशैलीको वितरण र अनुकरण भएको प्रतीत हुन्छ। प्रशासन सुधारको एकीकृत ढाँचा बन्न सकेको देखिँदैन। विषय क्षेत्रगत एकलकाँटे (Sectoral Isolation) प्रकृतिमा खासै सुधार हुन सकेको छैन। त्यसैले वित्तीय संघीयताले प्रदेश र स्थानीय तहमा निक्षेपित र हस्तान्तरित स्रोतको सदुपयोगका लागि खरीद प्रणाली, सुशासन, सूचना प्रविधिको प्रयोग र सेवा प्रवाहलाई एकीकृत रूपमा तहगत सुधारको

कार्ययोजना बनाई कार्यान्वयन गर्न परमावश्यक छ। वित्तीय स्रोत आफै परिचालित हुँदैन। परिचालित गर्ने माध्यम, विधि र प्रकृया स्वच्छ एवं क्रियाशील हुनुपर्दछ। अन्यथा वित्तीय संघीयता दुईतिर धार भएको हतियार हुन जाने खतरा हुन्छ। किनकि केन्द्रमा रहने स्रोत तल पठाइयो तर सदुपयोग भएन भने केन्द्रमा त फर्केर आउँदैन। यसैले प्रशासनिक सुधार, राजनीतिक स्वामित्व र सक्रियताबाट संघीयताको सफल कार्यान्वयनको आधार वित्तीय संघीयताको प्रभावकारी कार्यान्वयन भन्ने प्रमाणित गर्नु गराउनु आजको आवश्यक्ता हो।

सन्दर्भ सामाग्री (Reference)

Ronald L. Watts (2008) Comparing Federal Systems, Third Edition; Institute of Intergovernmental Relations, Published for Policy Studies Queens University MC Gill-Quen's University Press, Montreal & Kingsont, London-Ithaca P.8

सोमलाल सुवेदी (२०६५), नेपालमा संघीयता र कार्यजिम्मेवारी निर्धारण पृष्ठ २

Somlal Subedi (2014), Fiscal Decentralization in Nepal, A Municipal Perspective, Adarsha Books New Delhi P48

सोमलाल सुवेदी, (२०६३) विकेन्द्रीकरण र स्थानीय वित्त व्यवस्था, पृष्ठ ९५

Perspective of Fiscal Federalism, Edited by Richard M. Bird and Franscis Vailloncourt, The World Bank, Washington DC, 2006, P.2

Key Issues of Central and Local Government Finance in the People's Republic of China, Zhang Qichan and Li Shufang, No 62 December, 2016, Asian Development Bank Institute

नेपालको संविधान, संविधानसभा सचिवालय, सिंहदरबार, काठमाण्डौं।

कार्य विस्तृतीकरण, प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय, सिंहदरबार, काठमाण्डौं, २०७३

स्थानीय सरकार संचालन ऐन, २०७४, पैरवी प्रकाशन, दोस्रो संस्करण, २०७५

अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४, पैरवी प्रकाशन, २०७५

आर्थिक बर्ष २०७६।०७७ को बजेट वक्तव्य, नेपाल सरकार, अर्थ मन्त्रालय, २०७६

आर्थिक बर्ष २०७७।०७८ को बजेट वक्तव्य, नेपाल सरकार, अर्थ मन्त्रालय, २०७७

Government of Nepal Consolidated Financial Statement, Fiscal Year 2018/2019, P.23-24 Financial Comptroller General Office, Kathmandu

Thushyanthan Baskaran, Lars P. Fleed and Jan Schnellenbach; Fiscal Federalism Decentralization and Economic Growth: A Metal Study Online Publication March 2, 2016

संघीय बजेट र वित्तीय उत्तरदायित्व



दामोदर रेग्मी[‡]

पृष्ठभूमि :

बजेट सरकारको आम्दानी र खर्चको विवरणसहित सार्वजनिक रुपमा घोषणा गरिने र निश्चित कार्य योजनाको आधारमा कार्यान्वयन गरिने कार्यक्रमहरुको सँगालो हो। यो सरकारको वार्षिक वित्त नीतिमात्र होइन जनताको आशा र भरोसाको दस्तावेज पनि हो। यसैले यो अर्थ राजनीतिक दस्तावेज पनि हो। बजेटमा विगत वर्षको आर्थिक अवस्थाको यथार्थ चित्रण, चालु आर्थिक वर्षको आर्थिक स्थितिको प्रवृत्ति चित्रण र आगामी आर्थिक वर्षको आर्थिक कार्ययोजनाहरुको प्रक्षेपण समावेश भएको हुन्छ। बजेट सरकारको वित्तीय नीतिहरुको एकीकृत स्वरुप हो। यो सरकारको राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक घोषणापत्र र कार्यनीति पत्र पनि हो। यसको प्रावधान संविधान वा कानूनद्धारा व्यवस्थित गरिएको हुन्छ। बजेट सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनको एउटा महत्वपूर्ण आयाम हो। बजेट प्रणालीको पुरानो इतिहास छ। बजेट फ्रान्सेली शब्द Bougett को अंग्रेजी स्वरुप हो। सरकारी आम्दानी र खर्चमा जनप्रतिनिधिको नियन्त्रण हुनुपर्दछ भन्ने मान्यतामा बजेटको अनुमोदन र कार्यान्वयन सम्बन्धित छ। सन् १२१५ जुन १५ को Magna Carta, बेलायती संसदमा पेश भएको बिल अफ राइट्स १६८९ आदि ले बजेट योजनाबद्ध रूपमा खर्च गरिनुपर्छ भन्ने मान्यता रहेको छ। बजेटको सुरुवात सन् १७३३ मा बेलायतबाट भएको हो। वित्तमन्त्री रोवर्ट वालपोलले बेलायतको पहिलो बजेट प्रस्तुत गरेका थिए। त्यसै समयदेखि सरकारको वार्षिक आय र व्ययको अनुमानलाई बजेट भन्न थालियो।

नेपालमा विधिवत बजेट प्रणाली:

तत्पश्चात् यो क्रम अन्य देशहरुमा पनि चल्न थाल्यो। नेपालमा २००८ सालदेखि व्यवस्थित र विधिवत बजेट प्रणालीको सुरुवात भएको हो। तत्कालिन प्रधानमन्त्री मातृकाप्रसाद कोइरालाको कार्यकालमा अर्थमन्त्री सुवर्ण शमशेरबाट सर्वप्रथम बजेट प्रस्तुत गरिएको थियो। त्यसपछि नेपालले वार्षिक रुपमा बजेट प्रस्तुत गर्दै आएको छ। बजेट लागू हुने दिन अर्थात आर्थिक वर्षको बारेमा विभिन्न देशहरुमा फरक/फरक अवस्था रहेको छ। नेपालको नयाँ आर्थिक वर्ष साउनदेखि सुरु हुन्छ। आर्थिक वर्ष सुरु हुनुपूर्व बजेट तर्जुमा

[‡] सचिव आर्थिक मामिला तथा योजना मन्त्रालय, प्रदेश १

र संसदीय अनुमोदन भएपछि साउनदेखि बजेट कार्यान्वयनमा जाने गर्दछ। भारतमा फागुन (अप्रिल) देखि आर्थिक वर्ष सुरु हुन्छ। अमेरिकामा सेप्टेम्बरदेखि सुरु हुन्छ।

बजेटका विभिन्न प्रकारहरु हुन्छन्। आय र व्ययको आधारमा बचत बजेट, घाटा बजेट र सन्तुलित बजेटमा वर्गीकरण गर्न सकिन्छ। यसै गरी विनियोजन, बाँडफाँड वा खर्चको आधारमा बजेटलाई चालू, पूँजीगत र साँवा भुक्तानी प्रयोजनको वित्तीय व्यवस्था जस्ता बजेटको व्यवस्था गरिएको हुन्छ। बजेट तर्जुमा गर्दा बजेटलाई लाइन आइटम, कार्यक्रम बजेट, शून्यमा आधारित बजेट, बढोत्तरीमा आधारित बजेट, कार्यसम्पादन बजेट जस्ता विषयहरुलाई आधार लिने गरिएको छ। बजेटको क्षेत्रगत प्रभावको आधारमा लैंगिक उत्तरदायी बजेट, गरिबमुखी बजेट, वातावरण, जलवायु संवेदनशील बजेट हुने गर्दछन्। बजेट निर्माण प्रक्रियामा विभिन्न चरणहरू रहेका हुन्छन् जसलाइ बजेट चक्र भन्ने गरिन्छ जसमा तर्जुमा, स्वीकृति, कार्यान्वयन र मूल्याङ्कन पर्दछन्। बजेट तर्जुमा प्रक्रियामा राजस्व नीति र करका दरहरुको सिफारिसको लागि राजस्व परामर्श समितिको प्रतिवेदन तयारी, बजेटको कुल आकार र सीमाको तयारी गर्ने, त्रिवर्षीय खर्चको अनुमान, क्षेत्रगत निकायमा बजेटको सीमा, मार्गदर्शन र निर्देशन पठाउने, सम्बन्धित मन्त्रालयले आफ्ना मातहतका निकायसँगको छलफल पश्चात् आफ्नो बजेट प्रस्ताव गरी पठाउने, कार्यक्रम तथा बजेटउपर छलफल पश्चात् बजेटको एकीकृत दस्तावेजको तयारी, संसदमा बजेटका सिद्धान्त र प्राथमिकता बारे छलफल, मन्त्रिपरिषद्को निर्णयपश्चात् संसदमा बजेट प्रस्तुत गर्ने, संसदमा छलफलबाट पारित गर्ने, बजेट खर्च गर्ने अख्तियारी र कार्यक्रम स्वीकृति जस्ता चरणहरु पर्दछन्।

नेपालमा वित्तीय उत्तरदायित्वको अवस्थाः

नेपालको संविधानले संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नो अधिकारभित्रको आर्थिक अधिकारसम्बन्धी विषयमा कानून बनाउने, वार्षिक बजेट बनाउने, निर्णय गर्ने, नीति तथा योजना तयार गर्ने र त्यसको कार्यान्वयन गर्न सक्ने व्यवस्था गरेको छ। संविधानको धारा ११९ (३) मा संघीय संसदका दुवै सदनको संयुक्त बैठकमा बजेटको वार्षिक अनुमान पेश गर्नुपर्ने व्यवस्था रहेको छ। यसै धाराको उपधारा (३) मा नेपाल सरकारको राजस्व र व्ययको अनुमान प्रत्येक वर्ष जेठ महिनाको १५ गते संघीय संसदमा पेश गर्नुपर्ने व्यवस्था रहेको छ। संविधानको भाग १६ को धारा २०७ ले राजस्वको प्रदेश सभा समक्ष राजस्व र व्ययको अनुमान पेश गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छ। अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को दफा २१ को उपदफा २ मा व्यवस्था भएअनुसार प्रदेशले प्रत्येक वर्ष असार महिनाको १ गतेभित्र आगामी आर्थिक वर्षको राजस्व र व्ययको अनुमान प्रदेश सभामा पेश गर्नुपर्दछ। संविधानको भाग १९ को दफा २ को उपदफा ३ मा व्यवस्था भएअनुसार गाउँ कार्यपालिका र नगर कार्यपालिकाले प्रत्येक आर्थिक वर्षको राजस्व र व्ययको अनुमान स्थानीय कानूनबमोजिम गाउँसभा वा नगरसभामा पेश गरी पारित गराउनुपर्ने व्यवस्था रहेको छ।

अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को दफा २१ को उपदफा ३ मा व्यवस्था भएअनुसार गाउँ कार्यपालिका र नगर कार्यपालिकाले प्रत्येक वर्ष असार महिनाको दश गतेभित्र आगामी आर्थिक वर्षको राजस्व र व्ययको अनुमान सम्बन्धित गाउँ वा नगर सभामा पेश गर्नुपर्दछ। स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ को दफा ७१ को उपदफा १ अनुसार उपाध्यक्ष, उपप्रमुख वा कार्यपालिकाले तोकेको कार्यपालिकाको कुनै सदस्यले आगामी आर्थिक वर्षको राजश्व र व्यय (बजेट) को अनुमान कार्यपालिकाबाट

स्वीकृत गराई असार दश गतेभित्र सभामा पेश गर्नुपर्दछ । यसैगरी प्रत्येक आर्थिक वर्षको लागि विधेयक पेश गर्नुभन्दा पन्ध्र दिन अगाबै संघ र प्रदेशका अर्थमन्त्रीले विनियोजन विधेयकमा समावेश हुने सरकारका बजेट तथा कार्यक्रमका सिद्धान्त र आयोजना वा कार्यक्रमको प्राथमिकताको विवरण संसदमा प्रस्तुत गर्नुपर्ने प्रावधानले बजेट निर्माणमा संसदको सकारात्मक भूमिका र सहभागिता सुनिश्चित गरेकोछ ।

स्थानीय तहको बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमाका सात महत्वपूर्ण चरणहरु रहेका छन् । यसमा पहिलो चरणमा संघ तथा प्रदेशबाट वित्तीय हस्तान्तरणको खाका र मार्गदर्शन प्राप्त गर्ने विषय, दोश्रो चरण श्रोत अनुमान र कुल बजेट सीमा निर्धारणसंग सम्बन्धित छ । तेश्रो चरणमा बस्ती टोल स्तरबाट आयोजना कार्यक्रम छनौट हुने गर्दछ । यसमा सम्बन्धित वडाका सदस्यको संयोजनमा वडालाई क्लस्टरमा विभाजन गरी पठाईने र संयोजकले बालबालिका, महिला, आदिवासी, जनजाती, मधेसी, दलित, अपांग, सीमान्तकृत, पिछडावर्ग, नागरिक समाजका संस्थाहरु, महिला, आमा समूहहरु, बालक्लवहरु, स्थानीय गैर सरकारी संस्थाहरु, सहकारी संस्थाहरु, निजी क्षेत्रका संस्थाहरु जस्ता स्थानीय संघ संस्थाहरुको सक्रिय सहभागिता गराई बस्ती टोल स्तरबाट आयोजना र कार्यक्रम छनौट हुनुपर्दछ । चौथो चरणमा वडा स्तरीय योजना प्राथमिकीकरण, पाचौं चरणमा बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा समितिद्वारा एकीकृत बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा हुने गर्दछ । छैठौं चरणमा गाउँ वा नगर कार्यपालिकाको बैठकबाट बजेट तथा कार्यक्रम स्वीकृत गर्ने र सातौं चरणमा गाउँ वा नगर सभाको बैठकमा बजेट तथा कार्यक्रम स्वीकृति र कार्यान्वयनका विषयहरु पर्दछन् ।

संघीय संरचनामा तीनै तहका बजेटहरुबीच अन्तरआबद्धता र समन्वय बजेट तर्जुमा प्रक्रियाको अर्को महत्वपूर्ण विषय हो । नेपालको संविधानले संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको बीचमा सहकारिता, समन्वय र सहअस्तित्वको अवधारणमा अघि बढ्न अभिप्रेरित गरेको छ । साथै तीनै तहबीच समानीकरण, सशर्त, समपूरक र विशेष गरी चार प्रकारका अनुदानहरुको समन्यायिक वितरण र राजस्व तथा रोयल्टी बाँडफाँडको वित्तीय अन्तरसम्बन्ध रहेको हुन्छ । संघको बजेट आकारले प्रदेश र स्थानीय तहको बजेट आकार प्रभावित हुने र प्रदेशको बजेट आकारले स्थानीय तहहरुको बजेट आकार प्रभावित हुने गर्दछ । साथै प्रदेश र स्थानीय तहको घाटा बजेट र सो पूर्तिका आधारहरुको बीचमा पनि उचित समन्वयको आवश्यकता पर्दछ । यो वित्तीय अन्तरसम्बन्ध स्रोतहरूको हस्तान्तरणसँग मात्र सम्बन्धित छैन विनियोजन दक्षता वृद्धिमा पनि अन्तरसम्बन्धको माग गर्दछ । बजेटको प्रभावकारी विनियोजनले बजेटको कार्यान्वयनमा प्रभावकारिता ल्याउँदछ र यसको नतिजा मापनमा समेत सहयोग गर्दछ । बजेटको विनियोजन कुशलताको लागि संविधान आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐनका प्रावधानहरूको अनुसरण र अपनाउनु पर्ने प्रक्रियाहरूमा पारदर्शिताको आवश्यकता रहन्छ ।

स्वः अनुशासनद्वारा वित्तीय अनुशासन कायम गर्ने मान्यता सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनको मूल आदर्श हो । यसका लागि आवश्यक आन्तरिक र वाह्य नियन्त्रण प्रणालीको व्यवस्था गरिनु पर्दछ । यसमा सबै तहका सरकारहरुले नेपाल सरकारको आर्थिक र वित्तीय नीति अनुशरण गर्नुपर्ने, आफ्नो सबै आय सम्बन्धित संचित कोषमा दाखिला गर्नुपर्ने, खर्च गर्नुपर्ने रकम बजेटमा व्यवस्था हुनुपर्ने सम्बन्धित व्यवस्थापिकाबाट बजेट स्वीकृत भएपछि मात्र खर्च गर्नुपर्ने, जुन प्रयोजनको लागि अनुदान प्राप्त भएको हो सोही प्रयोजनको लागि

प्रयोग गर्नुपर्ने, पूँजीगत खर्चमा विनियोजन भएको रकम चालु खर्चमा रकमान्तर गर्न नपाईने, वित्तीय व्यवस्थापनसम्बन्धी काम कारवाही प्रचलित कानून बमोजिम 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 श्रोतको वितरण र खर्च गर्ने सामर्थ्यतामा सन्तुलन कायम गर्नुपर्ने, प्रभावकारी आन्तरिक नियन्त्रण र पारदर्शितामा वद्धि गर्ने प्रणालीको विकास गरिनुपर्ने, संचित 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 पश्चात् मात्र खर्च गर्ने प्रणालीको विकास गर्ने, खर्च गर्दा सम्बन्धित आर्थिक प्रशासनसम्बन्धी कानून, सार्वजनिक खरिदसम्बन्धी कानूनको प्रक्रिया पूरा गरेरमात्र खर्च वा खरिद गर्ने, खर्चको व्यवसायिक योजना, खरिद योजना बनाउने, प्रत्येक चार चार महिनामा आन्तरिक लेखापरीक्षण गर्ने र आन्तरिक लेखापरीक्षणले देखाएका त्रुटीहरुमा सुधार गर्ने, वार्षिक रुपमा प्रत्येक तहले आ-आफ्नो आर्थिक विवरणहरुको प्रतिवेदन तयार गर्ने र पेश गर्ने, अन्तिम लेखापरीक्षण गर्ने, बेरुजु फर्छ्यौट गर्ने जस्ता विषयहरु वित्तीय अनुशासन कायम गर्ने संयन्त्रहरु हुन् । यो वित्तीय अनुशासनले साधन श्रोतको परिचालन, उपभोग र परिणाम प्राप्तिमा सहयोग गर्नुको साथसाथै सरकारको प्रभावकारिता र विश्वसनीयतामा वृद्धि गराउँछ । प्रभावकारी वित्तीय व्यवस्थापनले साधन श्रोतको विवेकपूर्ण उपयोगको सुनिश्चितता को साथसाथै उत्तरदायित्व र पारदर्शितालाई मजबुत बनाउनमा सहयोग गर्दछ ।

संघीय सञ्चित कोष र अन्य सरकारी कोषको सञ्चालन तथा व्यवस्थापन, बजेट तर्जुमा, निकासा तथा खर्च, आर्थिक कारोबारको लेखाङ्कन तथा प्रतिवेदन, आन्तरिक नियन्त्रण, लेखापरीक्षण तथा अन्य आर्थिक गतिविधिलाई व्यवस्थित गरी संघीय वित्तीय व्यवस्थापन प्रणालीलाई जिम्मेवार, पारदर्शी, नतिजामूलक तथा उत्तरदायी बनाउन, समष्टिगत आर्थिक स्थायित्व कायम गर्न र संघ, प्रदेश तथा स्थानीय तहको आर्थिक कार्यविधि नियमित तथा व्यवस्थित गर्नको लागि आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ आएको छ । यस ऐनका अनुसार वित्तसम्बन्धी प्रतिफलमा सुधार गर्न, वित्तीय अनुशासन, पारदर्शिता र जवाफदेहिता कायम गर्न बहन गर्नुपर्ने जिम्मेवारी, जवाफदेहिता तथा सोबाट प्राप्त हुने प्रतिफलप्रतिको उत्तरदायित्व तथा परिपालनलाई वित्तीय उत्तरदायित्व भनिएको छ । वित्तीय उत्तरदायित्वको अवधारणाले बजेट निर्माण पूर्व, बजेट निर्माणको चरण, बजेट कार्यान्वयन र बजेट कार्यान्वयनको परीक्षणका सबै क्षेत्रहरुमा वित्तीय अनुशासनको परिकल्पना गरेको हुन्छ । यस अनुसार विनियोजन दक्षता, खर्च गर्न सक्ने दक्षता र खर्चको औचित्यता नियमितता पारदर्शिता तथा उत्तरदायित्वको आयाममा जोड दिएको हुन्छ । यसै परिवेशमा आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ आएको हो । यसपूर्व आर्थिक कार्यविधि ऐनले यससम्बन्धी व्यवस्था गरेको थियो ।

बजेटलाई आवधिक योजनासंग जोड्ने र आम्दानी र खर्चलाई अनुमानयोग्य बनाउनको लागि प्रत्येक आर्थिक वर्षमा तीन वर्ष अवधिको मध्यमकालीन खर्च संरचनाको खाका तयार गर्नुपर्ने तथा आवधिक योजना र क्षेत्रगत नीति तथा योजनाको आधारमा आगामी तीन आर्थिक वर्षमा हुने खर्चको प्रक्षेपणसहितको मन्त्रालयगत मध्यमकालीन खर्च संरचना तयार गर्नुपर्ने व्यवस्थाले बजेटको वितरण दक्षतामा सहयोग गर्दछ । बजेट तर्जुमाको लागि स्रोतको अनुमान र खर्चको सीमा निर्धारण गर्ने, बजेट सीमा र मार्गदर्शन,

बजेट प्रस्ताव र छलफल, बजेट छलफल तथा प्रस्तावित बजेट तथा कार्यक्रमको मूल्याङ्कन र विश्लेषणको आधारमा बजेट प्रस्ताव, चालू तथा पूँजीगत खर्च र वित्तीय व्यवस्थाको लागि बजेट प्रस्ताव गर्दा त्यस्तो खर्च सिर्जना गर्ने आधार र कारणसहितको पुष्ट्याइँ, आवश्यक नीति, कानून, सन्धि, सम्झौतामा उल्लिखित विवरण, खर्च मापदण्ड तथा सामाजिक कार्यक्रमको लागि सङ्गठनको उद्देश्य अनुरूप राज्यको प्राथमिकता, लक्ष्य तथा प्रतिफल प्राप्त हुने विवरणसहितको पुष्ट्याइँ, नयाँ योजना तथा कार्यक्रमको लागि बजेट प्रस्ताव गर्दा पूँजीगत प्रकृतिको भए स्वीकृत सम्भाव्यता अध्ययन प्रतिवेदनको आधारमा आगामी वर्ष खर्च हुन सक्ने रकमको प्राविधिक र आर्थिक पुष्ट्याइँ, सम्भाव्यता अध्ययन भई स्वीकृत भइसकेका तथा क्रमागत रूपमा कार्यान्वयनमा रहेका आयोजनाको हकमा क्रमागत आयोजना स्वीकृतिको प्रमाण, खरिद गुरूयोजना तथा वार्षिक खरिद योजना वा सम्झौता अनुरूप आगामी वर्षको कार्ययोजना र प्रतिफल प्राप्तिको लागि आवश्यक पर्ने रकम प्रस्ताव गर्नु पर्ने, आयोजना तथा कार्यक्रमको लागि बजेट प्रस्ताव गर्दा बढी प्रतिफल वा उपलब्धि प्राप्त हुने, तुलनात्मक लाभ बढी भएका र सामाजिक लाभ उच्च भएका आयोजना तथा कार्यक्रमको प्रस्ताव गर्नुपर्ने प्रावधानले बजेटलाई माग पक्ष र आपूर्ति पक्षको चाहनासंग सामन्जस्यता कायम गर्न सहयोग गर्दछ ।

प्रत्येक आर्थिक वर्षको लागि विधेयक पेश गर्नुभन्दा पन्ध्र दिन अगावै अर्थमन्त्रीले विनियोजन विधेयकमा समावेश हुने सरकारका बजेट तथा कार्यक्रमका सिद्धान्त र आयोजना वा कार्यक्रमको प्राथमिकताको विवरण संसदमा प्रस्तुत गर्नुपर्ने प्रावधानले बजेट निर्माणमा संसदको सकारात्मक भूमिका र सहभागिता सुनिश्चित भएको देखिन्छ । अघिल्लो आर्थिक वर्षमा गरिएको राजस्वको अनुमान अनुसार राजस्व सङ्कलनको अवस्था तथा मन्त्रालयहरुलाई छुट्याइएको रकमबाट भएको खर्च र खर्च अनुसारको लक्ष्य हासिल भए वा नभएको विवरण, मध्यमकालीन खर्च संरचना, सरकारको स्रोत, वैदेशिक सहायता तथा आन्तरिक ऋणबाट प्रत्येक खर्च शीर्षकको लागि व्यहोरिने कार्यक्रमको विवरण, आगामी तीन आर्थिक वर्षको राजस्व र व्ययको प्रक्षेपण, ऋण, लगानी तथा दायित्वसम्बन्धी विवरण, आर्थिक सन्तुलन कायम गर्न अपनाइने रणनीति उल्लेख भएको वित्त नीति, आगामी तीन आर्थिक वर्षको कुल ग्राहस्थ उत्पादनमा हुने वृद्धिदर, मुद्रास्फिति, चालू खाता सन्तुलन र भुक्तानी सन्तुलनको स्थितिसमेत उल्लेख भएको समष्टिगत आर्थिक स्थिति, कर वा गैह्रकरमा छूट दिइएको विवरण, अघिल्लो आर्थिक वर्षको वैदेशिक सहायता प्राप्तिको विवरणसहित राजस्व र व्ययको अनुमान र विधेयक संघीय अर्थमन्त्रीले प्रत्येक वर्षको जेठ १५ गते र प्रदेशका अर्थमन्त्रीले असार १ गते संसदमा पेश गर्नुपर्ने व्यवस्था रहेको छ । साथै स्थानीय तहको बजेट असार १० गते सम्बन्धित सभामा पेश गर्नुपर्ने व्यवस्था रहेको छ ।

कुनै एक अनुदान संकेत अन्तर्गतको बजेट उपशीर्षकमा रकम नपुग भएमा सोही ऐनमा तोकिएको कुनै एक वा एकभन्दा बढी अनुदान संकेत अन्तर्गतको उपशीर्षकमा बचत हुने रकम मध्येबाट विनियोजन ऐनमा तोकिएको सीमाभित्र रहेरमात्र रकमान्तर गर्न सकिने, रकमान्तर गर्दा तलब, पारिश्रमिक, भत्ता, पोशाक, खाद्यान्न, पानी तथा बिजुली, सञ्चार महसुल र घरभाडा जस्ता अनिवार्य दायित्व तथा पूँजीगत खर्चको लागि विनियोजित रकम चालू खर्चमा रकमान्तर गर्न नपाइने व्यवस्थाले आर्थिक अनुशासनको पालनामा जोड दिएको छ । सरकारी रकम खर्च गर्दा साधन स्रोतको उच्चतम प्रतिफल प्राप्त हुने र प्राप्त प्रतिफलको उचित गुणस्तरसमेत कायम हुनेगरी मितव्ययी तरिकाले गर्नुपर्ने, विनियोजन ऐनमा समावेश भएको कुनै

रकम र सो रकमबाट सञ्चालन हुने कार्यक्रम आर्थिक वर्षको दोस्रो चौमासिकसम्म खर्च नभएको वा बाँकी अवधिमा खर्च हुन नसक्ने भएमा लेखा उत्तरदायी अधिकृतले त्यस्तो रकम चैत्र पन्ध्र गतेभित्र समर्पण गर्नुपर्ने, आर्थिक वर्षको दोस्रो चौमासिकसम्म खर्च नभएको वा बाँकी अवधिमा खर्च हुन नसक्ने भएमा त्यस्तो रकम रोक्का राखी समर्पण हुने व्यवस्थाले खर्च गर्ने क्षमता वृद्धिमा जोड दिएको छ ।

संघ, प्रदेश र स्थानीय तहका सबै सरकारी कार्यालयले आफ्नो र अन्तर्गतका कार्यालयको आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली तयार गरी लागू गर्नु पर्ने प्रावधानले खर्चलाई मितव्ययी र नियमसम्मत बनाउन सहयोग गर्दछ । आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीका लागि आन्तरिक नियन्त्रण संरचना अहिले वढी प्रचलित छ । व्यवस्थित आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीले आन्तरिक र अन्तिम लेखापरीक्षण प्रक्रियामा सहयोग पुऱ्याउछ । आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐनले वित्तीय उत्तरदायित्व प्रवर्धनमा गरेको अर्को महत्वपूर्ण व्यवस्थामा योजना छनौट गर्ने, मध्यमकालीन खर्च संरचना तयार गर्ने, बजेट प्रस्ताव गर्ने, सरकारी सम्पत्तिको संरक्षण, व्यवस्थापन गर्ने गराउने, बजेट समर्पण गर्ने गराउने तथा योजना तथा कार्यक्रमको अनुगमन गरी वित्तीय उत्तरदायित्व कायम गर्ने गराउने कर्तव्य संवैधानिक अङ्ग तथा निकायको हकमा सम्बन्धित संवैधानिक अङ्ग तथा निकायको प्रमुख, मन्त्रालय तथा केन्द्रीयस्तरको सचिवालय तथा आयोगको हकमा सम्बन्धित मन्त्रालयका विभागीय मन्त्री वा राज्यमन्त्रीको हुने प्रावधान पनि हो । वित्तीय उत्तरदायित्व प्रवर्धनको लागि महालेखा नियन्त्रक कार्यालय समग्र संयोजनको भूमिकामा रहेको छ । संघीय सञ्चित कोष र अन्य सरकारी कोषको सञ्चालन र व्यवस्थापन गर्ने, चल, अचल सरकारी सम्पत्तिको अभिलेख राखी प्रतिवेदन गर्ने, आर्थिक प्रशासन सञ्चालन, निर्देशन, नियन्त्रण तथा आन्तरिक लेखापरीक्षण गर्ने, गराउने तथा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहका सरकारको एकीकृत वित्तीय विवरण तयार गर्ने गराउने निकायको रुपमा महालेखा नियन्त्रक कार्यालय रहेको छ ।

सबै प्रकारका वित्तीय गतिविधिहरुको समग्र व्यवस्थापन नै सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन हो । यसमा सरकारका आर्थिक गतिविधिहरुमा श्रोतको प्राप्ति, श्रोतको वितरण, उपयोग र त्यसको परीक्षण आदि पक्षहरु रहेका हुन्छन् । यी सबै पक्षको समुचित व्यवस्थापनले एकातर्फ साधन श्रोतको विवेकपूर्ण उपयोगको सुनिश्चितता गर्दछ भने अर्कोतर्फ उत्तरदायित्व, पारदर्शिता, समग्र वित्तीय अनुशासन जस्ता पक्षहरुको उपस्थितिले सुशासन अभिवृद्धिमा थप उर्जा प्रदान गर्दछ । प्रजातान्त्रिक शासन प्रणालीमा सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनका सबै पक्षहरुको व्यवस्थापन पारदर्शी हुनु आवश्यक छ । व्यवस्थित तथा प्रभावकारी सार्वजनिक वित्त प्रणालीले सरकारको श्रोत प्राप्ति, परिचालन र विवेकपूर्ण उपयोगमा सहयोग पुऱ्याउँछ । सरकारका प्रथामिकता प्राप्त तथा रणनीतिक महत्वका क्षेत्रहरुमा साधनको परिचालनमा सहयोग पुऱ्याउँछ , उपलव्ध श्रोत साधनको विवेकपूर्ण वितरण र प्रयोगमा सहयोग पुऱ्याउँछ, समग्र वित्तीय अनुशासन कायम गर्नमा सहयोग पुऱ्याउँछ र साधन श्रोतको वितरण क्षमता र खर्च गर्ने क्षमतामा प्रभावकारिता ल्याउँछ । श्रोतको प्राप्ति, श्रोतको वितरण, उपयोग, परीक्षण, पारदर्शिता उत्तरदायित्व, समग्र वित्तीय अनुशासन जस्ता पक्षहरुको उपस्थितिले सुशासन अभिवृद्धिमा थप उर्जा प्रदान गर्दछ । वित्तीय संघीयताले पनि यसै मूल आदर्शलाई बोकेको हुन्छ ।

सन्दर्भ सामग्री :

रेग्मी, दामोदर (२०७५), संघीय शासन प्रणाली सुशासन र विकास, ऐश्वर्य प्रकाशन काठमाण्डौ

रेग्मी, दामोदर (२०७५), नेपालमा संघीयताका अवसर र चुनौतीहरु, ऐश्वर्य प्रकाशन काठमाण्डौ

रेग्मी, दामोदर (२०७७), संघ, प्रदेश, स्थानीय तहको बजेट निर्माण प्रक्रिया र अन्तर आबद्धता, https://edevnews.com/archives/36150?fbclid=IwAR17zWYjG8tcwFhueD0hZ-Gsf6ZBBk-G0ipglqVbKWeT2MTmaoSk-39qWb0#.XrTN5GI9mmw.facebook

E. Saburov,N. Tipenko &A. Cherniavskii (2014), Budget Federalism and Interbudgetary Relations Published online: 08 Dec 2014

Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline, Author(s): International Monetary Fund, Published Date: July 1996

Budgeting: Meaning, Purpose, Process and Principles, Article shared by : Manisha Tanwar

कोभिड-१९, अर्थतन्त्रमा यसको असर र सोको लेखापरीक्षण



बामदेव शर्मा अधिकारी[§]

पृष्ठभूमि

राज्य सञ्चालनका आरोह अवरोहमा विश्वव्यापीकरणमा आफूलाई खरो उभ्याउन समय सापेक्ष शिक्षा, स्वास्थ्य, रोजगारीको विस्तार गरेर वचत र लगानी विविधीकरणबाट मुलुकलाई आत्मनिर्भरतातर्फ उन्मुख गराउने गरी चालिएका कदमको विश्लेषण गर्ने र पृष्ठपोषण लिई सुधारात्मक गन्तव्यतर्फ लाग्ने गरी १५ औं पञ्चवर्षीय योजनाबाट मुलुकमा गतिविधिहरु चलायमान भईरहेको अवस्थामा अचानक देखा परेको महामारीले समग्र विश्वमा छ। संसारभर त्रास सिर्जना गरेर महामारीको रुपमा फैलिएको कोरोना भाइरस (कोभिड-१९) को प्रादुर्भाव वुहान चाइनामा २ डिसेम्बर २०१९ मा देखा भएको भएता पनि १७ नोभेम्बर २०१९ मा पहिलो केश पहिचान भएको थियो। हुन त यस्ता रोगहरु महामारीका रुपमा अघिल्ला शताव्दीमा पनि नदेखिएका होइनन्, सन् १८१८-२० को अवधिमा यस्तै प्रकृतिको महामारीका कारणले विश्वमा ११ करोड मानिस प्रभावित भई २ वर्षको अवधिमा ५ करोड ७५ लाख मानवको मृत्यु भएको इतिहास हाम्रो सामू छ। यो कोभिड-१९ को असर हालसम्म विश्वका २१९ देशमा फैलिई हालसम्म १ करोड १० लाख मानव जातीमा सरी करिब ५ लाख २० हजारको मृत्यू भएको अवस्था यो लेख तयार पार्दाको अवस्था हो। विभिन्न विश्व जगतका लेख र साभार धारणाबाट सन् २०१९ को डिसेम्बरमा देखा परेको यो रोग करिब ५ वर्ष रहने र विश्वका एक तिहाई मानव जातीमा यसको असर पर्ने आंकलन भएकोले विश्व अर्थतन्त्रमा प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्ष रुपमा यसबाट पर्ने असर आंकलन भइसकेको छैन। यो महामारी शुरुवातको ६ महिनाको अवस्था, विश्व परिवेश र नेपालको अर्थतन्त्रमा यसबाट पर्ने प्रभाव र यसबाट सुरक्षित रही अर्थतन्त्रलाई गतिशील एवं चलायमान बनाउन मुलुकले सम्पादन गरेको क्रियाकलापको विश्लेषण, कार्यसम्पादनमा देखिएका चुनौती, कमी कमजोरी र अवसरको समीक्षा गर्दै यी क्रियाकलापमा प्रभावकारिता ल्याउन लेखापरीक्षणबाट पुग्ने थप योगदानको लागि यो लेखमा केही व्यहोरा समेट्ने प्रयास गरिएको छ।

कोभिड प्यान्डामिकको असर

महामारीको रुपमा देखा परेको यो रोग विश्वमा अकल्पनीय रुपमा फैलिएकोले यसले प्रत्यक्ष रुपमा सामाजिक, आर्थिक तथा बजार संयन्त्रमा असर पारेको छ। रोगको रोकथामको लागि विश्वका विभिन्न

[§] नायवमहालेखापरीक्षक, महालेखापरीक्षकको कार्यालय

मुलुकले असर मापन रणनीति बनाएका छन् । संयुक्त राष्ट्र संघ नेपाल अफिसले बनाएको The Nepal Preparedness and Response एबिल ले पनि विश्वको माहामारीको असर र विकासका आधारमा १०,००० जना प्रत्यक्ष महामारीको प्रकोप र न्यूनतम १० लाख अप्रत्यक्ष रुपमा यो संक्रमणको प्रभावमा पर्ने आधारमा तयार गरिएको असर विश्लेषण गर्दा पूर्व तयारी (Preparedness) को लागि स्वास्थ्य मन्त्रालयको आंकलनमा रु.६ अर्व ८९ करोडको प्रक्षेपण भए तापनि यसको बहुपक्षीय विश्लेषणबाट समन्वय, योजना, स्वास्थ्य सामग्री, जोखिमको सूचना, समुदाय परिचालन, राहत तथा खाद्य सामग्री, औषधि उपकरण लगायतमा सकेको दोव्वर अर्थात् १०८.४२ मिलियन अमेरिकी डलर लाग्ने प्रारम्भिक प्रक्षेपण छ । नेपाल सरकारले २०७७।२।२० सम्ममा संघीय र कोरोनाको लागि गठित कोषबाट रु ६ अर्ब ३ करोड , प्रदेश सरकारले रु १ अर्ब ८ करोड र स्थानीय तहले रु २ अर्ब ७६ करोड समेत रु ९ अर्ब ८७ करोड खर्च गरेको प्रारम्भिक तथांकबाट देखिन्छ । स्थानीय तहबाट सबै सूचना प्राप्त भै नसकेकोले सरकारहरुले गरेको खर्च अझै बढ्ने एवं वर्षान्त सम्म सकंमितको संख्याको कारणले खर्च अस्वाभाविक रुपमा बढ्न जाने अवस्था छ । मुलुकको विकास निर्माण, सेवा प्रवाहको लागि छुट्याइएको नियमित बजेटमा कटौती गरी महामारी नियन्त्रणमा खर्च गर्नुपर्ने अवस्था आएकोले प्रत्यक्ष सरकारी भार यसबाट थप भएको छ ।

महामारी नियन्त्रणको लागि मुलुकले Lock Down गरेको अवस्थामा Migrant Worker, Informal Labour, साना व्यवसायी र ग्रामीण समुदायको अतिरिक्त पर्यटन, हवाई तथा यातायात सेवा, उद्योग व्यवसाय, वैदेशिक रोजगार आय, विदेश तथा स्वदेशबाट रोजगारी गुमाएकाको प्रतिस्थापन, व्यवस्थापन तथा जनजीविकाका अन्य पक्षको असर बारे अझै लेखाङ्कन भइसकेको छैन ।

संरचनात्मक व्यवस्था

विश्वव्यापी कहरको रुपमा रहेको यो महामारी नियन्त्रणको लागि Crisis Management Centre तथा प्रिपेडनेस र रेस्पोन्सको लागि नेपाल सरकारले माननीय उप-प्रधानमन्त्री तथा रक्षा मन्त्रीको संयोजकत्वमा स्वास्थ्य, परराष्ट्र, संस्कृति, पर्यटन, आवास मन्त्री, नेपाली सेना, नेपाल प्रहरी, नागरिक समाज समेतको सहभागितामा उच्च स्तरीय समिति गठन गरेको छ । त्यस्तै स्वास्थ्य सचिवको अध्यक्षतामा स्टेरिङ समिति तथा प्रदेश र स्थानीय स्तरमा समेत आ-आफ्नो संयन्त्र बनाई तयारी तथा उपचारको लागि समिति निर्माण गरी अस्पताल, Isolation कक्ष, विपद् व्यवस्थापन कक्ष लगायतको निर्माण गरी राहत तथा Response को कार्य अगाडि बढाएको देखिन्छ । माथी उल्लेख गरे अनुसार सरकारका क्रियाकलापहरु महामारी न्यूनीकरणका लागि केही अगाडि बढे तापनि प्रकोप एवं महामारीको बढ्दो असरबाट यस प्रकारको कार्यसम्पादन शैलीले कोभिड-१९को कहरबाट मुलुकले छुटकारा पाउने अवस्था छैन । नेपालको स्वास्थ्य पूर्वाधारको अवस्था विश्लेषण गर्दा निम्नानुसार पुगेको देखिन्छ ।

क्र.सं.	विवरण	संख्या	क्र.सं.	विवरण	संख्या
१.	आइसोलेशन वेड	३०७६	१.	आई.सी.यू.युक्त अस्पताल	१९४
२.	कोभिड अस्पताल (लेभल-३)	३	२.	आई.सी.यू.वेड	१५९५
३.	कोभिड अस्पताल (लेभल-२)	१२	३.	भेन्टीलेटर	८४०
४.	कोभिड अस्पताल (लेभल-१)	१३	४.	अस्पताल वेड	२६९३०
५.	कोभिड क्लिनिक	१११			

कोभिड महामारी फैलेको आकडाको अङ्क अप्रत्यासित रुपमा बढदै गरेको र संक्रमित व्यक्तिमध्ये वृद्ध, दीर्घरोगीहरुमा संक्रमणको अवस्था अत्याधिक देखिएको छ । नेपालको अवस्था विश्लेषण गर्दा कुल ६० वर्ष नाघेका वृद्ध २५,९५,९०८ रहेको तथ्याङ्कबाट यो संक्रमणको पूर्व सावधानी र पूर्व तयारीको अवस्थाले महामारी नियन्त्रणलाई आफ्नो कव्जामा राख्न सकिनेतर्फ सुनिश्चित हुने अवस्था छैन ।

रोगीको प्रकार	संख्या	डव्लु.एच.ओ.को तथ्याङ्क अनुसार कोभिड-१९ ले पार्ने असर (प्रतिशतमा)
मुटु रोगी	२६१७८४	१३.२
उच्च रक्तचाप	७०७५१२	८.४
मधुमेह	१८२३३६	९.२
स्वासप्रस्वास	१७०८७०	८
मृगौला रोगी	१७९८३	-
क्यान्सर	१२८१९	७.६
जम्मा:	**१३५३३०४**	

स्वास्थ्य सेबा बिभागको तथ्यांक अनुसार नेपालमा दीर्घरोगीको संख्या नै १३,५३,३०४ रहेको छ । कोरोनाको संक्रमण भएपछि स्वास्थ्य मानिसको शरीरमा रोग प्रतिरोध क्षमता उच्च भएकोले निको हुने भए तापनि वृद्ध र दीर्घ रोगीमा संक्रमण भई सकेपछि रोग ठीक नहुने जोखिम बढी रहेको विश्वव्यापी अवस्था र मुलुकको यथार्थतालाई विश्लेषण गरेर निरोधात्मक र प्रतिरोधात्मक पद्धतिको अवलम्बन गर्न जरुरी छ ।

समसामयिक सवालहरु

विश्वले भोगेका यस पूर्वका इवोला, सार्स जस्ता महामारीले कुनै निश्चित स्थानमा मात्र प्रभाव पारेको अवस्थामा कोभिड-१९ को असर विश्वव्यापी रुपमा फैलिइ सकेकोले केही पक्षमा सरकार, विकास साझेदार नागरिक समाजले पुऱ्याएको योगदानको विश्लेषण गर्नु जरुरी छ । कुल ग्राहस्थ उत्पादनको २६ प्रतिशत योगदान हुने विप्रेषण घटेको, वैदेशिक मुद्राको सञ्चिति घट्न थालेको, करिब ११ लाखलाई रोजगारी दिने पर्यटन उद्योग धारासायी भएको, भिजिट नेपाल-२०२० स्थगन गर्नु परेको अवस्था एकातर्फ छ भने अर्कोतर्फ समसामयिक सवाल निम्न छन् :

- Increase Stigma and discrimination link to cast/ethnicity and gender,
- Immediate needs on the front lines over looks including hygienic supplies,
- Serious threat to economic empowerment and life hoods especially in the informal sector,
- Unpredictable travel bans impact on migrant workers,
- Closed of education entities is directly affected to education of all,
- Interrupted access to reproductive health service,
- Increased risk of gender based violence and disruption of mechanisms and response.

माथी उल्लेख भएका क्षेत्रहरु समसामयिक मात्र हुन तथापि कोभिड-१९ को महामारीबाट जनधनको न्यूनतम क्षति गराई यस महामारीबाट अर्थतन्त्रको सुस्तता र आर्थिक वृद्धिमा नकारात्मक असर पर्न नदिन सरकारले अवलम्बन गरेका कार्यक्रमहरुमा अझै परिस्कृतपना ल्याई जिम्मेवारी र जवाफदेहिताको प्रबर्द्धनमा सघाउ पुऱ्याउनु यस लेखको मुख्य लक्ष्य रहेको छ ।

कोभिड-१९ को लागि तयारी र जवाफ - महामारीको रुपमा फैलिएको यो भाइरसबाट आम नागरिकलाई जोगाउनु, धन जनको क्षति हुन नदिनु र भाइरस लागि विरामी भएका नागरिकको सुरक्षा बचावट गर्ने पहिलो शर्त हो भने यसको प्रकोपमा परेका व्यक्ति/नागरिकलाई विभेद रहित तरिकाले उपचार एवं सहायता पुऱ्याउनु दोस्रो शर्त हो । सोको अतिरिक्त जीविकोपार्जनको चुनौतीमा रहेका लगायत आम नागरिकमा संकटको घडीलाई मध्यनजर राखी जीवनस्तरमा सुधार ल्याई अर्थतन्त्रलाई गतिशील बनाउन विश्वमा सबै राष्ट्रहरु लागि परेका छन् । अन्तराष्ट्रिय समुदाय समेतको सहयोगमा यस महामारीको अन्त्य गर्दै देश विकासका विविध आयममा नेपाल सरकारले सोच र कदमहरु अगाडि बढाएको छ । सो कार्यमा थप क्रियाशीलता कायम गर्न समस्याको विश्लेषण र विवेचना गर्दै मुलुकको सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाले लेखापरीक्षणको माध्यमले सरकार र संलग्न निकायले सम्पादन गरेको जिम्मेवारी र जवाफदेहिताको मूल्याङ्कन गर्दै रचनात्मक सुझाव दिनु यस लेखको उद्देश्य रहेको छ । महालेखा परीक्षकको कार्यालयले कोभिड-१९ को महामारीको अवस्था विश्लेषणमा आफ्नो लेखापरीक्षण धारणा अघि बढाउने नै छ । तथापी यस लेखमा प्रस्तुत सुझावले संस्थागत प्रतिनिधित्व नगरी व्यक्तिगत अभिमत मात्र राखेको छ । सरकारले सम्पादन गरेको काममध्ये Preparedness and Response मा अझै प्रभावकारीता ल्याउन देहायका क्षेत्रमा अझै ध्यान दिनु जरुरी छ ।

समन्वय, योजना र अनुगमन - भाइरसको महामारीको अवस्था क्रमशः बढ्दै गएको भए तापनि यसको सूचक घण्टी ६ महिना अघि नै देखिएको थियो । मुलुकले आउन सक्ने सम्भावित खतराको लागि आन्तरराष्ट्रिय मानवीय सहायता मापदण्ड तथा असल अभ्यासको आधारमा भाइरस न्यूनीकरणको लागि समन्वय गर्न बनाएको संयन्त्र नै महत्वपूर्ण एवं शशक्त हुनुपर्दछ । अल्पकालीन तथा दीर्घकालीन योजनाहरुको विश्लेषण नतिजाको प्रक्षेप र सोको न्यूनीकरणको लागि अनुगमन संयन्त्र पहिलो शर्त हो । सन् २०१९ को नोभेम्बरमा संकेतको रुपमा देखिएको यो भाइरसको असरप्रति विश्वले वेवास्ता गरे पनि डिसेम्बरमा चिनमा विकराल रुप लिइसकेकोमा चिनको उहानबाट १३ जनवरी २०२० मा नेपाल फर्केका एक विद्यार्थीलाई यो भाइरसको Symptoms देखा परेकोमा नेपालमा सोको मापन संयन्त्र नै नहुदा विश्व स्वास्थ्य संगठनको हडकडको ल्याव रिपोर्टबाट मात्र पुष्टि भएको थियो । खतराको घण्टी बजेको अवस्थामा नेपालले खासै चासो नदेखाएको कारणले व्यक्तिबाट क्रमशः पछिल्ला दिन यो महामारी समुदायमा फैलिई सकेको छ । सरकारले २४ मार्च २०२० देखि लक डाउनको शुरुवात गरेको छ । भाइरस संक्रमण भएकाको परीक्षण दायरा बढाई समन्वय, योजना र अनुगमन संयन्त्रमा तिब्रता ल्याउने कार्यमा अझै प्रभावकारिता ल्याउन बाँकी छ । यसको लागि आपतकालिन समूह परिचालन गर्ने, परिचालित समूहका सहभागीलाई तालिम, अल्पसंख्यक तथा सीमान्तकृतमा समन्वय, Vulnerable Population को पहिचान, Migrant Population को Mapping जस्ता विषयमा समन्वय योजना र अनुगमन जरुरी छ ।

संरक्षण - राज्यको पहिलो कर्तव्य भनेको व्यक्तिको संरक्षण हो, जसमा नागरिकको सीमा रहेको हुदैन । महामारीमा भाइरसको प्रकोप शरीरमा भित्र्याएका, आश्रित परिवारमा भित्रिएको अवस्थालाई संरक्षण गर्ने कार्य पहिलो शर्त हो । यसका लागि राज्य संरचनाभित्र रहेका नागरिकहरुको अवस्था विश्लेषण, उनीहरुको उपचार राज्यले गर्नुपर्ने अवस्था सिर्जना हुन्छ । सरकारले विभिन्न सार्वजनिक स्वास्थ्य संस्थाको अतिरिक्त निजी अस्पतालहरुलाई यसको लागि लागि पर्न आव्हान गरेको भए पनि भाइरसबाट प्रभावितको अभिलेख अद्यावधिक गर्न सकेको छैन । Save the People First भन्ने अभियानमा जुट्न केही ढिला भइसकेको छ । प्रकोपको दायरा अप्रत्यासित रुपमा बढीरहेकोले अन्य विकास र सेवा प्रवाहका कार्यक्रमहरुलाई कम प्राथमिकतामा राखेर सरकारी एवं निजी क्षेत्रको स्रोत साधन यो क्षेत्रमा परिचालन गरी परीक्षणको दायरा बढाउने, Isolation को अनुशासनमा कडाई गर्ने र अनौपचारिक तथा जोखिममा परेका Vulnerable व्यक्तिको Mapping गरी उनीहरुलाई सरसल्लाह प्रदान गरेर सार्वजनिक स्वास्थ्यको पहुँचमा जागरुकता ल्याई जनताका जीउ धनको संरक्षणमा सरकारले कुनै कसर बाकी राख्नुहुदैन ।

जोखिमको सूचना तथा समुदाय परिचालन - मुलुकका एक चौथाई नागरिकहरु आधुनिक सूचना प्रविधिबाट बाहिर रहेका छन् । महामारीको प्रकोपबारे जनतालाई सुसूचित गराउन तथा सरकारको आधिकारीक धारणा र संक्रमितको अवस्था बारे जानकारी दिई अनावश्यक अफवाह फैलाउन नदिने विषय समेत त्यतिकै महत्वपूर्ण छ । सरकारले दैनिक प्रेसमिटको माध्यमबाट यस प्रकारको सूचना प्रकाशित गरे तापनि परीक्षणको दायरा व्यापक नहुँदा यसको प्रकोप समुदायमा फैलिई महामारीको रुप लिइसकेको सामाजिक पत्रकारिताबाट उठेको छ । तथापी संक्रमितको अवस्था, निजसंगको कन्ट्याक्ट ट्रेसिङमा विशेष सूचना संकलन गरेर परीक्षणको दायरा बढाउने, आइसोलेशनमा राख्ने कार्यमा बढावा दिने गरी समुदायमा यसको सर्ने असर न्यून गराउन सरकारको एक्लो प्रयासले सम्भव हुँदैन । लक डाउनको अवस्था भए तापनि Migrant Worker र विदेशमा रहेका नागरिकलाई स्वदेशल्याई अभिलेखाङ्कनलाई व्यवस्थित गर्ने, लामो समयसम्म कहरको मार परेका नागरिक, व्यवसायी एवं समुदायमा सुसूचितिकरणको माध्यमले संयमता अपनाउन अभिप्रेरित गर्ने गरी ३ वटै सरकारका क्रियाकलापहरु सञ्चालन गर्न Orientation Package of Social Mobilization, Information desk र Social listening for schools and volunteers of community based organization को परिचालन गर्नु पर्दछ ।

स्वास्थ्य उपचार - कोभिड-१९ को माहामारीको असर प्रत्यक्ष रुपमा स्वास्थ्य क्षेत्रमा नै परेकोले यसको रोकथाम र नियन्त्रण कार्य मुलुकको पहिलो शर्त हो । महामारीको संक्रमणमा परेकाको Surveillance, Rapid response team for investigation of cases and tracking of their contract, enhance the capacity of laboratory को माध्यमबाट परीक्षणको दायरा र गुणस्तर नतिजामा ध्यान, Inflector preventative and Control को मापदण्ड अनुसार Personal Protective Equipment, Medical Logistics (N95 Mask, Globe, Testing Kits, Sanitizer), Health care waste Management को अतिरिक्त कार्य सम्पादनमा सामाजिक दूरी कायम गरेर अगाडी बढ्ने कार्यमा अल्पकालिन योजना बनाउनु जरुरी छ । हाम्रो हालको अवस्था विश्लेषण गर्दा क्वारेन्टाइन सेन्टरको व्यवस्थापन, स्वास्थ्य तथा सुरक्षाकर्मी लगायत अग्रपंक्तीमा खटिने मानव साधनको क्षमताको विकास, सीमित मात्रमा प्रयोगशाला र तिनीहरुको गुणस्तर, नमूना संकलन, किट लगायतका सामग्रीको न्यून संख्या र कम गुणस्तर, महामारीको लागि चाहिने

उपकरण, औषधि एवं मेडिकल लजिष्टिकको न्यूनता आदिका कारणले संक्रमितको उपचारबाट निको हुने प्रतिशत विश्वका अन्य देशको तुलनामा कमी देखिएको छ। यसको अतिरिक्त अन्य देशहरुको तुलनामा भारतमा रोजगारी वा अन्य कारणले गएका नागरिकले महामारीको कारण आफ्नो देश फर्कंदा खुला सीमानाको कारणले परीक्षण नगराएको, संक्रमित व्यक्ति नेपालमा प्रवेश गरी सकेपछि समुदायसम्म यो भाइरस सरेर फैलिएको अवस्था छ। सीमा व्यवस्थापन, सीमामा जाँच र न्यूनतम १४ दिन आइसोलेशनमा वस्नु पर्ने व्यवस्थाको पालना नगर्नाले यो रोग समुदायसम्म फैलिइ महामारीको रुप लिई सकेको छ। सरकार, समुदाय र नागरिक समाजको एकीकृत प्रयासले यसको अभिलेख, निगरानी नराखिने हो भने यो महामारी राज्यको नियन्त्रणभन्दा बाहिर जान्छ। यस्तो अवस्था समुद्रपारबाट स्वदेश फकर्ने नागरिकबाट समेत देखिने अवस्था रहेको छ।

समग्रमा स्वास्थ्य क्षेत्रमा गर्नुपर्ने तत्कालका कार्यमध्ये प्रयोगशालाको व्यवस्थापन तथा सुधार, भाइरसको फैलावटमा रोकथाम तथा नियन्त्रण पहिचान भएका संक्रमितको यथोचित उपचार र सम्भाव्य संक्रमितको खोजी एवं अभिलेख, औषधि तथा उपकरणजन्य लगायतका सामग्रीको प्राप्ती र परिचालन व्यवस्थापनमा हालको प्रयासमा थप प्रभावकारिता ल्याउन जरुरी छ।

प्राथमिक स्वास्थ्य उपचार तथा अन्य गम्भीर रोगका स्वास्थ्य सेवा प्रवाह - जनताको जीउ धनमा विभिन्न स्वास्थ्य समस्याले प्रत्यक्ष असर पारेका हुन्छन्। यसको लागि निरोधात्मक र उपचारात्मक पद्धतिको अवलम्बन जरुरी छ। कोभिड-२०१९ को कहरले सबै स्वास्थ्य संयन्त्र यसको न्यूनीकरण, रोकथाम र निर्मलीकरणको अभियानमा जुटेको छ। स्वास्थ्य समस्या देखिएका अन्य विरामीले सामान्य स्वास्थ्य उपचार समेत नपाएको अवस्था छ। मुलुकका ठूला अस्पतालले समेत आफ्ना नियमित सेवा सञ्चालन गरेका छैनन्। मानिसलाई लागेका अन्य रोगहरु डायवीटिज, हाइपर टेन्सन, काडियो भास्कूलर, सेन्ट्रल नर्भ सिष्टम, किडनी, क्यान्सर, मानसिक स्वास्थ्य तथा सर्ने रोगहरु क्षयरोग, एड्स, कुष्ठरोग, मलेरिया, डेंगु लगायतका रोगको उपचार कार्य प्राथमिकतामा नपरेकोले जनताको जीउ धन सुरक्षित हुन सकेको छैन। कुपोषण, रिपोडटिभ हेल्थ आदिमा ध्यान नपुगेको, यस्ता विरामीलाई कोभिड-१९ को संक्रमण भएमा ज्यान नै जोखिम हुने अवस्था समेत देखिको छ।

खाद्य सुरक्षा - संक्रमितको सामाजिक आर्थिक सुधार, पोषणका लागि खाद्य सुरक्षा पनि त्यतिनै महत्वपूर्ण छ। मुलुकमा लकडाउनको अवस्थाबाट संक्रमितको संख्या र अवस्थामा नियन्त्रण ल्याउँदा खाद्य तथा जीविकोपार्जनका अन्य मार्गमा पर्याप्त स्रोत र साधन नहुने, खाद्य सामग्रीको अभाव हुन जाने, आइसोलेशन र क्वारेन्टाइनमा राखिएका व्यक्तिलाई पर्याप्त खानेकुराको अभाव एकातर्फ छ भने संक्रमणको जोखिममा परेका व्यक्ति वा कृषकलाई प्रत्यक्ष मार परेको हुन्छ भने अर्कोतर्फ उत्पादित सामग्रीले बजार पाउन नसकी सड्ने, विग्रने जोखिम पनि उतिकै नै रहन्छ।

सरकारले महामारी नियन्त्रण गर्न लक डाउन घोषणा गरेपछि तत्काल राहतको प्याकेज घोषणा गरेर स्थानीय तह मार्फत जोखिममा परेको व्यक्ति/परिवारलाई सामान्य राहत त शुरु गरेको थियो। लकडाउन पछि आर्थिक क्रियाकलाप बन्द भएकोले रोजगारी गुमाएका र अनौपचारिक श्रमिकहरुको आय नहुँदा खाद्यान्न खरिदको सामर्थ समेत गुमेको र पोषणयुक्त खाद्यान्नबाट विमूख हुन परेको अवस्था सिर्जना भएको छ। विकसित देशहरुले जनताको जीवनस्तको आधारमा मासिक रुपमा रकम नै वितरण गरेर खाद्यान्न

व्यवस्थापनमा सहयोग पुऱ्याएपनि नेपाल सरकारले तदनुसार गर्न सकेको छैन । तसर्थ सामाजिक सुरक्षाको लागि Safety Net (Cash Transfer and livelihood Assistance) को माध्यमबाट जनताको जीउ धनको सुरक्षा गर्नु जरुरी भएको छ ।

सरसफाई व्यवस्थापन - जनताको जीउ धनमा असर पर्ने खानेपानी, सरसफाई, शौचालय व्यवस्थापन, अन्य स्वास्थ्य सुरक्षा सेवाबाट संक्रमणमा सुधार, क्वारेन्टाइन र आइसोलेशनको प्रभावकारी व्यवस्थापन, बजारमा नागरिक उपस्थितिमा न्यूनीकरण, अन्य स्वास्थ्य समस्यामा सावधानीको अवलम्बन गरेर उपचार गर्ने पद्धतिमा नियन्त्रण, पोषणयुक्त खाद्यान्नको प्रयोगमा बढोत्तरी लगायतमा सार्वजनिक क्षेत्रको सहयोग एवं जनतामा सुसूचितीकरण गर्ने कार्यमा प्रभावकारीता ल्याउन बाँकी छ । त्यस्तै महामारीको कारणले लकडाउन गर्नुपर्दा शैक्षिक सेवा समेत अवरुद्ध भएका छन् । यसले तत्कालको शिक्षा मात्र होइन भावि शैक्षिक अवस्था, नियमित सिकिरहने व्यक्तिहरुको सोचमा समेत असर परेको छ । महामारीको समयमा धेरै सार्वजनिक विद्यालयहरु क्यारेन्टाइनमा परिणत भएका छन् । नियमित सिकाइमा रहने नेपालका ७.४ मिलियन स्कुलका विद्यार्थीको मानसिक स्वास्थ्यमा समेत असर परेको छ । शैक्षिक संस्था र स्थानीय समुदाय मार्फत स्वअध्ययनको वातावरण तयार गर्ने, सूचना प्रविधिको प्रयोगबाट शैक्षिक वातावरणलाई क्रियाशील बनाउन भएको प्रयास शहर केन्द्रीत रहेको छ । दूर दराजसम्म यसको प्रभाव पुऱ्याउन सकिएको छैन ।

महामारीको नियन्त्रणका लागि संक्रमितको व्यवस्थापनका लागि क्वारेन्टाइन निर्माणको कार्य अगाडि बढाएको भएपनि विद्यालय स्वास्थ्य चौकी तथा सार्वजनिक भवनको परिचालनमा व्यापकता ल्याएको छ । संक्रमितको संख्या महामारीको अवस्थालाई मध्येनजर राखेर अल्पकालीन मात्र होइन मध्यकालिन उपाय समेत खोजी गर्नु परेको छ । यसको लागि संरचना मात्र भएर पुग्ने अवस्था छैन । वातावरणीय पक्षलाई मध्यनजर राखेर टेन्ट, टापोलिन सेल्टर, किट्सको व्यवस्था पर्याप्त गर्न सकिएको छैन । महामारीको प्रकोप तराई क्षेत्रमा बढी रहेको, प्रचुर गर्मी, लामखुट्टेबाट मलेरिया, डेगू, जापनिज इन्सेफलाईतिस जस्ता अन्य रोग र नजिकिदै गरेको मनसुनबाट बाढी लगायतले यो क्षेत्रमा मुल जोखिम थपीदै गरेको अवस्था छ । खाद्यान्न (मात्र होइन सेल्टर व्यवस्थापनमा यथोचित ध्यान नदिएको अवस्थामा सामान्य व्यक्तिले समेत संक्रमणको शिकार हुने जोखिमतर्फ समयमा नै सोच पुऱ्याउनु पर्दछ ।

अर्थतन्त्रमा परेको प्रभाव

कोभिड १९ को असर बाट विश्वभर धन जनको क्षति एकातिर छ भने अर्को तर्फ जनताको बिग्रदो स्वास्थ अवस्थाले स्वास्थ इमर्जेन्सीको घोषणा गर्नुपरेको बाध्यात्मक अवस्था नेपालमा पनि परिसकेको छ । विश्वभर नै गरिएको लकडाउन लाई संक्रमितको संख्या बढदै गएको अवस्थामा नेपालले अझै बढाउनु परेको छ । मुलुकको आर्थिक स्थिति सिथिल हुदै गएकोले लक डाउनको अवज्ञा गर्ने जोखिम पनि बढदै गएको छ । नेपालको अर्थतन्त्रको आकार करिव रु ५० खर्बको मात्र रहेको अवस्थामा अर्थतन्त्रलाई चलयमान बनाउन सकिएन भने सन १९३० को भन्दा भयाभयी आर्थिक मन्दी को चपेटामा नेपाल पर्न सक्ने जोखिम रहेको छ । यातायत, पर्यटन, होटल व्यावशाय, उधोगधन्दा लगायत बन्द गरिदा विश्वमा २ करोड श्रमधारीले रोजगारी गुमाएको आकडाँ मध्ये १५ लाख त नेपाली नै रहेको छ । नेपालका ३ तहका सरकारले २ महिनाको अबधिमा कोरोनाको उपचार र राहत व्यवस्थापनमा करिब १० अर्ब खर्च गरेको तथ्यांक एकातिर

छ भने निजिक्षेत्रको बचत दैनिक रु २ अर्बले न्यून हुन गएको छ। बचत न्यून हुदा सरकारले प्राप्त गर्ने कर र देशले पाउने लगानीको अवसरमा ह्रास हुने, सो बाट रोजगारीमा संकूचन हुने अर्थशास्त्रको मान्य सिद्धान्तले देखाउदछ। तसर्थ यो बिषम परिस्थीतिलाई बिश्लेषण गरेर मुलुकलाई जोगाउन अर्थतन्त्रलाई चलयमान राख्नुपर्दछ। यस्को लागि अर्थतन्त्रको मेरुदण्डको रुपमा रहेको कृषिमा लगानी व्यबस्थापन, सना तथा मझौला उद्योगलाई टेवा, आन्तरिक पर्यटनमा बढवा, सरकारी खर्चमा कटौती, बिलाशिताका सामाग्री प्रयोगमा नियन्त्रण, सादा नागरिक जीवनस्तरको संस्कारको शुरुवात जस्ता कृयाकलायलाई अभियानकोरुपमा जाने नीति अंगिकार गर्नु पर्नेमा संघीय सरकारको २०७७।७८ को बजेटले आंशिक मात्र सम्बोधन गरेको छ। तथापी कार्यान्वयनमा जादाँ निजि क्षेत्रको सहयोग र समन्वयमा Economy Nepal को अर्जुनदृष्टिलाई आत्मासाथ गरी कार्यान्वयन मा उत्रेर महामारीको असरबाट विजय प्राप्त गर्नुछ।

लेखापरीक्षकको भूमिका

महामारीको बिषम परिस्थितिका मुलूक र मुलुकबासीलाई जोगाउन, आर्थिक गतिबिधिलाई चलयमान बनाई सम्बृद्धिको सोचमा राहत पुऱ्याउन सरकारको एकल प्रयासले नतिजा दिन नसक्ने हुँदा राजनैतिक क्षेत्रमा सहमती, नागरिक समाजको कर्तव्यपरायणता, निजी क्षेत्रको साझेदारी को एकबद्धताको आवश्यकता छ। सबै क्षेत्रबाट जिम्मेवारी, जवाफदेहिताको पालना, पारदर्शिताको प्रर्बद्धन भइ मुलुकमा सुशासनयुक्त वातावरणमा राज्यका कृयाकलापहरु संचालन भएको कार्यको परीक्षण लेखापरीक्षणबाट हुने भएकोले सम्पादित कार्यहरुको मुल्यांकन गरी भएका कमीकमजोरीहरु औँल्याउदै सुधारको लागि राय सहितको सुझाव दिई सरकारको कार्यसम्पादनमा प्रभावकारीता ल्याउन मद्दत गर्दछ। यो अवस्थामा स्वभावतः सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाले देहायका विषयमा मूल्याङ्कन गरी प्रतिवेदन गर्न सक्ने स्थीति रहेको छ।

क्र.सं.	विषय	क्षेत्र
१.	स्वास्थ्य र सेवाको हेरचार	स्वास्थ्य सेवा प्रवाह, स्वास्थ्य उपकरण र औषधि खरिद, प्रयोगशाला जाँचका सामग्रीको गुणस्तर र परीक्षणको दायरा
२.	अन्य सार्वजनिक सेवा र आपतकालीन उपस्थिति	संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले महामारीको समयमा दिनुपर्ने सेवा र सरकारको पहुँच अवस्था
३.	व्यक्तिहरुलाई सहयोग र राहात	महामारीबाट प्रभावितलाई विभिन्न राहातका प्याकेज, सेवा सुविधाको अवस्था र स्तर
४.	व्यवसायीलाई राहत र सहयोग	ऋण तथा व्याजमा सहुलियत, अन्य सेवा सुविधा, रोजगारी
५.	अन्य	अन्तर्राष्ट्रिय/राष्ट्रिय सहयोग, निजी तथा गैर सरकारी क्षेत्रको योगदान, उपस्थिति र सामन्जस्यता र अर्थतन्त्रको गतिशिलताका लागि चाल्नुपर्ने तत्कालिन र दीर्घकालिन कदमहरु

कार्यमूलक तथा समसामयिक लेखा परीक्षण

हालको महामारीले विश्वका २१९ भन्दा बढी देशको आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक अवस्था र स्वास्थ्य क्षेत्रमा अकल्पनीय चुनौतिको सिर्जना गरेको छ। विभिन्न राष्ट्रहरुले यो चुनौतिको सामना गर्न ठूलो धन राशी, मानवीय एवं भौतिक स्रोत र साधन परिचालन गरेका छन्। सबै क्षेत्रमा आपतकालीन स्वास्थ्य

स्थितिको सृजना भए तापनि वास्तविक पीडित जोखिमयुक्त नागरिकको जीवन स्तरमा सुधार ल्याउन स्रोत र साधनको परिचालन भएको सुनिश्चितता मुलुकको सर्वोच्च लेखापरीक्षणबाट गर्नुपर्ने जिम्मेवारी बोध भएको छ। यसको लागि सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाले Mega Control Operation Health Emergency, 2020 को मार्मज्ञतालाई मध्यनजर गरेर वस्तुस्थिति केलाई कार्यमूलक तथा समसामयिक लेखा परीक्षणको कार्य तत्कालै शुरु गरी सुधारका लागि सुझाव सहितको प्रतिवेदन सरकारलाई उपलब्ध गराई सहयोग गर्नुपर्ने बेला आएको छ।

क्र.सं.	क्षेत्र	विषय
1.	Contribute to strengthening the responsiveness of health services.	By verification of procurement and distribution of medical equipment and services medical infrastructure as well as hygiene kits for the institution for better health services.
2.	Provide support is mitigating the social and economic effects on health emergency.	Verification of procured goods and distribution of basic needs products and framework of law to provide the support and subsidies to vulnerable population. To access of platform for demanding the support and subsidies.
3.	Help to implement the containment measures in the contest of the health emergency.	Verified the procurement and distribute of goods with in the context of epidemiological surveillance and investegation for better price and quality. Supervising the current application of measuring social distance and isolation which help to reduce the increase of rates in population.
4.	Monitor the policy of financial support and revival of private sector successful communicate and promoter of citizen participate.	Condition of financial support with regards of citizen participate developed citizen loan plan protect where citizen gives the feedback of unusual activities.

महामारीबाट उन्मुक्ति

कोभिड-१९ ले यस्तो अकल्पनीय अवस्थाको सिर्जना गरेको छ। जसमा स्वास्थ्यसंग सम्बन्धित मानवीय सम्वेदना, सामाजिक, आर्थिक अवस्था नै खलबल्याई दिएको छ। मुलुकको आर्थिक वृद्धि २०१७।१८ मा ७ प्रतिशत रहेकोमा यो वर्ष २.२८ प्रतिशतमा सीमित रहने सरकारले आंकलन गरेको देखिए तापनि परिस्थितिजन्य अवस्था र महामारीका कारणले ऋणात्मक हुने जोखिम समेत सिर्जना भएको छ। नेपालको श्रमशक्तिको करिब ६० प्रतिशत अनौपचारिक क्षेत्रमा रहेको अवस्थामा यो महामारीले आन्तरिक तथा बाह्य क्षेत्रबाट रुपान्तरण हुने श्रमिक, उत्पादन र औद्योगिक श्रम, यातायात, पर्यटनमा यसको प्रत्यक्ष असर परेकोले अर्थतन्त्र अधोगतीतर्फ गएको छ भने शिक्षा, स्वास्थ्य, बैंक, वीमा, वाणिज्य र व्यापारमा समेत यसकमो उल्लेख्य प्रभाव परेको छ। शहरी क्षेत्रमा ठूलो मात्रामा खाद्य सामग्री खरिद एवं आयात गर्नुपर्ने,

पहाडी तथा तराईको क्षेत्रको मुख्य रुपमा रहेको विप्रेषण आयमा ह्रास आउने, महाभूकम्पबाट उत्रिएको अर्थतन्त्रमा पुनः संकुचन आउने पक्षमा विश्लेषण गर्न जरुरी छ। जीउ धनको सुरक्षा र अर्थतन्त्रको गति चलायमान बनाउनु चुनौती रहेको अवस्थामा यी माथीका परिदृश्यले महामारी मुलुकको एक असहज परिस्थितिको परिणती हो। यो महामारीबाट संक्रमितको संख्या, आकार मुलुकमा मात्र नभएर विश्वव्यापी रुपमा बढी रहेको छ। यसमा विश्वको एकल साझेदारी छंदैछ तथापी क्षेत्रगत रुपमा सबै मुलुकहरुले आ-आफ्नो स्रोत र साधनको परिचालन गरी महामारीबाट विजय पाउन प्रयासरत छन्। नेपालले पनि आफ्नो कार्य सम्पादनलाई अभियानकै रुपमा अगाडि बढाएको छ। मुलुकलाई लकडाउनको माध्यमले बन्द गराएर मात्र समस्याले निकास पाउँदैन। महामारीको अवस्था क्षेत्रको विश्लेषण गरी सुरक्षा र सावधानबाट सबै नागरिकलाई सचेत गराई अर्थतन्त्र र आर्थिक गतिविधिलाई पनि विस्तारै चलायमान बनाउने तर्फ राज्यका कृयाकलापहरु अघि बढाउनु तत्कालको आवश्यकता देखिएको छ। जसले बिस्तारै कोरोनाको कहरमाथी बिजय हासिल गर्दछ।

सन्दर्भ सामाग्रीहरु

संयुक्त राष्ट्र संघ नेपाल, The Nepal Preparedness and Response Plan,

स्वास्थ्य सेवा बिभागबाट प्रकासनहरु

कोरोना रोकथाम तथा नियन्त्रण उच्चस्तरीय समितिको प्रतिबेदन

लेखापरीक्षण ऐन, २०७५

बिभिन्न सामाजिक मिडिया संजालहरुका खवर तथा तथ्यांकहरु

सार्वजनिक खरिदसम्बन्धी कारोबारको सूचना प्रवाह सम्बन्धमा लेखापरीक्षण गर्दा ध्यान पुऱ्याउनुपर्ने विषयहरू



जनकराज गौतम**

पृष्ठभूमि :

सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को प्रस्तावनामा सार्वजनिक खरिद प्रक्रियामा प्रतिस्पर्धा, जवाफदेहिता स्वच्छता, इमान्दारिता, र विश्वसनीयता प्रवर्द्धन गर्ने उल्लेख छ। सुशासन, पारदर्शिता जवाफदेहिता र विधिको शासनले विकास निर्माण गर्दै सामाजिक न्याय कायम गरी सुमार्गको यात्रा गर्छ। सुशासनका खम्बा मध्ये पारदर्शिता एक महत्वपूर्ण पक्ष भएकोले सार्वजनिक खरिदका कारोवारमा कुनैपनि सार्वजनिक निकायले सरोकारवालालाई कानूनमा उल्लेख भएबमोजिम सार्वजनिक खरिद कार्यसँग सम्बन्धित सूचनाको प्रवाह, प्रकाशन, प्रचार, आह्वान तथा जानकारी दिने कार्य पर्छ। किनकि सम्बन्धित विषयको बारेमा सरोकारवालासँग समयमा नै सार्वजनिक निकायबाट आवश्यक सूचना तथा जानकारी पाउने अधिकार रहन्छ। तसर्थ, सार्वजनिक खरिद कार्यमा सुशासन कायम गर्नका लागि आवश्यक समय र परिवेशमा सूचनाको प्रवाह गर्ने, प्रकाशन गर्ने, आह्वान गर्ने तथा जानकारी दिने कार्यमा सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ का विभिन्न दफा र सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ का विभिन्न नियममा सूचनाको प्रवाह बारे उल्लेख भएका प्रावधानलाई सकेसम्म समेटेर यो लेख प्रस्तुत भएको छ। सार्वजनिक खरिदका प्रक्रिया तथा खरिद व्यवस्थापन अन्तर्गतका विभिन्न चरणमा प्रतिस्पर्धात्मक रुपमा सहभागी हुनसक्ने पक्षलाई सूचना दिने व्यवस्था, अवस्था, सूचनाका विधि, सूचनामा उल्लेख हुनुपर्ने अवयव (components) जस्तै अवधि, रकम, कागजात, योग्यता, पेश गर्नुपर्ने अन्य विवरण, पालना गर्ने जानकारी आदि बारे उल्लेख हुनुपर्नेछ। सूचनाका अन्य प्रवाहमा मूल्याङ्कनका नतिजा, दुई पक्षबीचको सम्झौता, जमानतसम्बन्धी, कार्यस्थलमा सूचनापाटी, सुविस्ताको आधारमा सम्झौताको अन्त्य, कालो सूचीलगायतका पक्षमा सूचना दिने, प्रकाशन गर्ने, पत्राचार गर्ने, उल्लेख गर्ने, प्रशारण गर्ने कार्यलाई सरोकारवालाले सूचनाको पाउनुपर्ने (Access of stakeholders to proper notices) विषयमा उल्लेख छ। तसर्थ, सरकारी लेखापरीक्षकले सार्वजनिक खरिदको कारोवारको लेखापरीक्षण कार्यमा सूचनासम्बन्धी व्यवस्थालाई ध्यान दिएर लेखापरीक्षण (Auditors' focus on public procurement notices) गर्नका लागि त्यस्ता सूचना समेटेर यो लेख तयार भएको छ। किनकि निर्धारित समयमा सरोकारवाला समक्ष पुग्नुपर्ने सूचनाको महत्वपूर्ण जानकारी नपुगेमा खरिद कार्य नियम सम्मत्त नभएको मानिन्छ। साथै, सार्वजनिक निकाय र नियमनकारी निकायबीच सूचना आदान-

** पूर्व उपमहालेखापरीक्षक, महालेखापरीक्षकको कार्यालय

प्रदान गर्ने स्थापित संयन्त्रमा पनि ध्यान दिनुपर्छ। नेपालको संविधानको धारा २७ मा सूचनाको हकबमोजिम प्रत्येक नागरिकलाई आफ्नो वा सार्वजनिक सरोकारको कुनै पनि विषयको सूचना माग्ने र पाउने हक हुनेछ। सूचनाको हकसम्बन्धी ऐन, २०६४ मा सूचनाको हक, सूचनाको प्रवाह, सूचनाको संरक्षण र जरिवानालगायत अन्य विविध व्यवस्था बारे उल्लेख छ। नागरिकको सूचनाको हक र अधिकार नै नेपाल सरकारको कर्तव्य हुनेछ। सूचनाको हकको कानूनी व्यवस्थाको कार्यान्वयन पक्ष र सो को व्यवस्थापन पनि सार्वजनिक निकायको जवाफदेहिताभित्र पर्छ। सूचनाको हकलाई संघ, प्रदेश र स्थानीय तहसम्मका सरोकारवालामा सहज रुपले पुऱ्याउनु पर्नेछ। साथै सूचना माग्ने र प्राप्त गर्ने सरोकारवालाको अधिकारलाई सार्वजनिक खरिद ऐन तथा नियमले सार्वजनिक निकायको कर्तव्यको रुपमा स्थापित आधार बनाए तापनि कार्यान्वयन पक्षमा लेखापरीक्षकले कारोवारका आवश्यक तथा कानून बमोजिमका सूचनाको प्रकाशन सम्बन्धमा परीक्षण गर्नेछ।

निकायको प्रकृति :

सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ मा सार्वजनिक निकायको परिभाषामा परेका सार्वजनिक निकाय र यदि कुनै संस्था सार्वजनिक निकाय भएको व्यहोरा जानकारी गराउनुपर्ने भएमा उक्त ऐनको दफा ७ अनुसार संस्थाहरु पनि सार्वजनिक निकाय भएको बारे नेपाल सरकारले नेपाल राजपत्रमा सूचना प्रकाशन गर्नुपर्नेछ। सार्वजनिक निकायले खरिदसम्बन्धी कार्यबोझ र कार्य प्रकृतिको आधारमा छुट्टै महाशाखा, शाखा वा इकाईको स्थापना गरी खरिद अधिकारी तोक्नुपर्नेछ। त्यस्तै, उक्त शाखाबाट हुने कार्यमा अन्य कार्यका अतिरिक्त प्रस्ताव, बोलपत्र, दरभाउपत्र वा खरिदसम्बन्धी अन्य कुनै विषयमा सूचना दिने कार्यमा खरिद महाशाखा, शाखा वा इकाईको जिम्मेवारी तोकिएको अधिकारीले सम्बन्धित सार्वजनिक निकायको प्रमुखको स्वीकृति लिएरमात्र प्रवाह गर्नुपर्नेछ। International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) को Accounting Standards and Internal Control मा उल्लेख भएको आधारमा सूचनालाई यसरी व्यक्त गर्न सकिन्छ 'Pertinent information should be identified, classified, documented and communicated in a form within a timeframe that enables staff to carry out their functions and responsibilities by timely communicating to the right stakeholders.'

संक्षिप्त सूची :

(दफा ३० र नियम ७०) - निर्धारित रकमभन्दा बढी रकमको परामर्श सेवा खरिद गर्नुपर्ने भएमा सार्वजनिक निकायले त्यस्तो परामर्श सेवा दिन इच्छुक व्यक्ति, फर्म, संस्था वा कम्पनीबाट सो सम्बन्धी आशयपत्र सङ्कलन गर्न कम्तीमा पन्ध्र दिनको अवधि दिई राष्ट्रियस्तरको समाचारपत्रमा आवश्यक जानकारी खुलाई खुल्ला रुपमा आशयपत्र माग गरी संक्षिप्त सूची तयार गर्नका लागि सूचना प्रकाशन गर्नुपर्नेछ। साथै, परामर्श सेवामा बीस लाख रुपैंयाँभन्दा बढी मूल्यको खरिद गर्न सूचना प्रकाशन गरी आशयपत्र माग गर्नुपर्नेछ। सामान्यतया, बीस लाख रूपैयाँभन्दा बढी दश करोड रूपैयाँसम्मको लागत अनुमान भएको परामर्श सेवा खरिद गर्नु परेमा राष्ट्रियस्तरको आशयपत्रदाताबीच मात्र प्रतिस्पर्धाका लागि सूचना प्रकाशन गर्नुपर्नेछ।

घरेलु प्राथमिकता :

(दफा १४) - सार्वजनिक निकायले अन्तर्राष्ट्रियस्तरको बोलपत्रमार्फत गर्ने खरिदमा नेपाली उद्यमी तथा व्यवसायीलाई तोकिएबमोजिम घरेलु प्राथमिकता (domestic preference) दिन सक्नेछ र यसरी घरेलु प्राथमिकता दिने बारे बोलपत्र आह्वानको सूचना र बोलपत्र सम्बन्धी कागजात (documents) मा उल्लेख गर्नुपर्नेछ ।

अस्वीकृत तथा खरिद कारबाही रद्दः

(दफा २६) - पूर्व योग्यताको आधारमा छनौट भएका योग्य आवेदकको सूची सार्वजनिक रुपमा प्रकाशन गरी बोलपत्र अस्वीकृत भएको वा खरिद कारबाही रद्द भएको कारणसहितको सूचना सबै बोलपत्रदातालाई दिनुपर्नेछ । त्यस्तै, सूचना दिएको तीस दिनभित्र पूर्व योग्यताको प्रस्ताव अस्वीकृत भएको वा खरिद कारबाही रद्द भएको बारे कुनै आवेदकले कारणसहित जानकारी माग गरेमा निजलाई सम्बन्धित सार्वजनिक निकायले त्यस्तो जानकारी दिनुपर्नेछ ।

बोलपत्रको स्वीकृति र खरिद सम्झौता :

(दफा २७) - सार्वजनिक निकायले परीक्षणबाट मूल्याङ्कनका लागि योग्य भएका बोलपत्रहरु मध्ये न्यूनतम मूल्याङ्कित सारभूत रुपमा प्रभावग्राही बोलपत्र स्वीकृति भएपछि बोलपत्र छनौट भएको सात दिनभित्र सार्वजनिक निकायले सम्बन्धित बोलपत्रदातालाई निजको बोलपत्र स्वीकृत गर्ने आशयको सूचनामा बोलपत्रदाताको नाम, ठेगाना, जमानत रकम दाखिला गर्ने जानकारी, छनौट भएको बोलपत्रदाता र अन्य बोलपत्रदातालाई समेत दिनुपर्नेछ । त्यस्तै सूचना दिएको सात दिनको अवधिभित्र कुनै बोलपत्रदाताले पुनरावेदनको लागि निवेदन नगरेमा छनौट भएको बोलपत्रदाताको बोलपत्र स्वीकृत गरी निजलाई पन्ध्र दिनभित्र खरिद सम्झौता गर्नको लागि कार्यसम्पादन जमानत (performance security) लिएर आउन सूचना दिनुपर्नेछ । यस अतिरिक्त, उक्त बोलपत्रदाता कार्य सम्पादन जमानतसहित खरिद सम्झौता गर्न नआएमा त्यसपछिको न्यूनतम मूल्याङ्कित सारभूत रुपमा प्रभावग्राही बोलपत्रदाताको बोलपत्र क्रमशः स्वीकृत गरी निजलाई खरिद सम्झौता गर्न आउन सूचना दिनुपर्नेछ ।

वेभ साईटमा राख्ने :

निम्न सूचना लगायत अन्य आवश्यक सूचना तथा जानकारी सार्वजनिक निकाय र सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयको वेभ साईटमा राख्ने व्यवस्था गर्नुपर्नेछ :–

दफा १४ - बोलपत्र वा पूर्व योग्यता निर्धारणको प्रस्ताव आह्वानको सूचना राष्ट्रियस्तरको दैनिक पत्रिकामा र अन्तर्राष्ट्रिय स्तरको बोलपत्रको हकमा अन्तर्राष्ट्रिय सञ्चार माध्यममा क्रमशः कम्तीमा तीस दिन र पैंतालीस दिनको अवधि दिई प्रकाशन गर्ने

दफा ३० - संक्षिप्त सूची तयार गर्ने कार्यमा खुल्ला रुपमा सूचना प्रकाशन गर्ने

नियम १४१ - सार्वजनिक निकायले कुनै बोलपत्रदाता, प्रस्तावदाता, परामर्शदाता, सेवाप्रदायक, आपूर्तिकर्ता, निर्माण व्यवसायी वा अन्य व्यक्ति, फर्म, संस्था वा कम्पनीलाई कालोसूचीमा राख्नुका आधारसहित सम्बन्धित पक्षलाई खरिद कारबाहीमा भाग लिन रोक लगाएको,

त्यस्तो रोक स्वत: हटेको, कालोसूचीमा राखेको र कालोसूचीबाट फुकुवा गरेको कुराको अद्यावधिक अभिलेखको सूचना ।

पुनरावलोकन :

(दफा ५०) - सूचना दिएको सात दिनभित्र कुनै प्रस्तावदाताले ऐनबमोजिम निवेदन गरेमा निवेदन प्राप्त भएको तीन दिनभित्र पुनरावलोकन समितिले सम्बन्धित सार्वजनिक निकायलाई त्यस्तो निवेदन र निवेदनसाथ कुनै कागजात संलग्न भए सो कागजातसमेतको प्रतिलिपि पठाई त्यस सम्बन्धमा भए गरेको काम कारबाहीको जानकारी र प्रतिक्रिया दिन सूचना गर्नुपर्नेछ । त्यस्तै, सूचना प्राप्त गरेको तीन दिनभित्र सार्वजनिक निकायले सो सम्बन्धी जानकारी र प्रतिक्रिया पुनरावलोकन समितिलाई दिनुपर्नेछ ।

लिखित रुपमा प्रस्तुत गर्ने :

(दफा ६८) - सार्वजनिक निकायले बोलपत्रदाता वा परामर्शदातालाई ऐन, नियम, बोलपत्रसम्बन्धी कागजात, प्रस्ताव आह्वानसम्बन्धी कागजात वा खरिद सम्झौतामा उल्लिखित कुनै लिखत, सूचना, निर्णय वा अन्य जानकारी सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ मा अन्यथा व्यवस्था भएकोमा बाहेक लिखित रुपमा दिनुपर्नेछ । सो सम्बन्धी सूचना पाउने बोलपत्रदाता वा परामर्शदाताको ठेगाना पत्ता नलागी वा अन्य कुनै कारणले त्यस्तो सूचना बुझाउन नसकिएको अवस्थामा सो विषयको संक्षिप्त विवरण उल्लेख गरी राष्ट्रियस्तरको दैनिक पत्रिकामा सार्वजनिक सूचना प्रकाशन गरेपछि त्यस्तो व्यक्तिले रीतपूर्वक सूचना पाएको मानिनेछ ।

खरिद विधि :

सार्वजनिक निकायले त्यस्तो समानस्तरका मालसामान उत्पादन वा वितरण गर्ने उत्पादक कम्पनी वा त्यसको आधिकारिक बिक्रेताजस्तै आपूर्तिकर्ता, निर्माण व्यवसायी, परामर्शदाता वा सेवाप्रदायकहरूबीच प्रतिस्पर्धा गराउन सूचनाको माध्यमद्वारा बोलपत्र वा प्रस्ताव माग गरी खरिद गर्न लिखित सूचना दिनुपर्नेछ

ऐन तथा नियम	खरिद विधि	खरिदका बिषय	म्याद अवधि
दफा १४	**बोलपत्र आह्वान**	बोलपत्र र पूर्व योग्यता निर्धारणको प्रस्ताव आह्वानको सूचना राष्ट्रिय स्तरको दैनिक पत्रिकामा र अन्तर्राष्ट्रिय स्तरको बोलपत्रको हकमा अन्तर्राष्ट्रिय सञ्चार माध्यममा ।	राष्ट्रियस्तर र अन्तर्राष्ट्रिय स्तरको बोलपत्रका लागि क्रमश: कम्तीमा ३० दिन र ४५ दिनका अवधि दिई सूचना प्रकाशन गर्ने ।

ऐन तथा नियम	खरिद विधि	खरिदका बिषय	म्याद अवधि
दफा ३१ र नियम ७१	संक्षिप्त सूचीमा परेका मध्यबाट प्रस्ताव माग गर्ने	संक्षिप्त सूची तयार भएपछि सार्वजनिक निकायले सो संक्षिप्त सूचीमा परेका आशयपत्रदाताहरुलाई प्रस्ताव सम्बन्धी कागजात तोकिएका पक्षहरु समेटिएका विषय समेत उल्लेख गरी प्रस्ताव पेश गर्न को लागि आमन्त्रण गर्ने ।	रु. २० लाखसम्मको लाई १५ दिज र सो भन्दा माथिको रकममा कम्तीमा तीस दिनको म्याद दिएर निजहरुबाट प्रस्ताव मागका लागि सूचनाको प्रकाशन गर्ने ।
दफा ८ नियम ३१ख.	उत्पादक वा अधिकृत बिक्रेताद्वारा निर्धारित दरमा (क्याटलग सपिङ्ग) विधिवाट गरिने खरिदको कार्यविधि ।	सार्वजनिक निकायले हेभी इक्विपमेन्ट, सवारी साधन, औजार, मेशिनरी, उपकरण, एक्सरे वा एम आर आई जस्ता स्वास्थ्य सेवाको लागि आवश्यक पर्ने उपचारजन्य यन्त्र वा यस्तै अन्य यान्त्रिक मालसामानको खरिद ।	आधिकारिक बिक्रेतालाई कम्तीमा सात दिनदेखि बढीमा पन्ध्र दिनसम्मको लिखित सूचना दिई प्रतिस्पर्धा गराई खरिद गर्न सक्नेछ ।
दफा ८ नियम ३१ग.	सीमित बोलपत्र (लिमिटेड टेण्डरिङ्ग) विधिवाट गरिने खरिद	सीमित मात्रामा उपलब्ध भएको वा हुने कुनै मालसामान, निर्माण कार्य, परामर्श सेवा वा अन्य सेवा खरिद गर्नु परेमा	पन्ध्र दिनको बोलपत्र
दफा ८ नियम ३१ ङ	स्वदेशी बोलपत्रदाताहरू बीच मात्र प्रतिस्पर्धामा हुने खरिद	एक चरणको खुला बोलपत्र आह्वान गर्दा रु. दुई करोड देखि रु. एक अर्ब सम्मको कार्यमा आर्थिक प्रस्ताव खोल्ने स्थान, मिति र समय उल्लेख गर्ने	प्राविधिक प्रस्तावमा सारभूत्त रुपमा प्रभावग्राही बोलपत्रदातालाई ७ दिन अवधिको सूचना दिने ।
नियम ८४	सिलबन्दी दरभाउपत्र सम्बन्धी	स्वीकृत कार्यक्रम र खरिद योजना अनुसार बीस लाख रूपैयाँसम्म लागत अनुमान भएको मालसामान, निर्माण कार्य वा अन्य सेवा को लागि सिलबन्दी दरभाउपत्र आह्वान गर्ने	कम्तीमा पन्द्र दिने अवधिको सूचनामा दरभाउपत्र खोल्ने स्थान, मिति तथा समय उल्लेख गरी विधिपूर्वक छनौट भए पछि सो को सूचना प्रकाशन गर्ने
नियम ९७	उपभोक्ता समिति वा लाभग्राही समुदायबाट काम गराउने कार्यविधिः	रु. एक करोडसम्मको निर्माण कार्य वा सम्बन्धित सेवा स्थानीय उपभोक्ता समितिबाट गराउन कामको प्रकृति, परिमाण, लागत अनुमान, समितिले व्यहोर्ने रकम र अन्य आवश्यक कुराहरु खुलाई सूचना प्रकाशन गर्ने	सम्झौतामा निर्धारण भए बमोजिमको अवधि खासगरी सोही आर्थिक बर्षभित्र सम्पन्न हुने गरी सम्झौता गर्ने

ग्राह्यताको आधार :

नियम ४०) - सार्वजनिक निकायले बोलपत्रसम्बन्धी कागजातमा बोलपत्रदाताको ग्राह्यता (eligibility) का आधार तथा कागजात उल्लेख गर्न छुटेमा, स्पष्ट रुपमा उल्लेख नभएमा र अन्य कुनै कुरा संशोधन गर्नु परेमा सार्वजनिक निकायले बोलपत्र पेश गर्ने अवधिभित्रै राष्ट्रियस्तरको दैनिक पत्रिकामा र अन्तर्राष्ट्रियस्तरको बोलपत्रको हकमा अन्तर्राष्ट्रिय सञ्चार माध्यममा प्रवाह गरी त्यस्ता कागजात उल्लेख गर्न, स्पष्ट गर्न तथा संशोधन गर्न सक्नेछ। तर यसरी सूचना प्रकाशन गर्दा बोलपत्रदातालाई बोलपत्र पेश गर्न थप समय आवश्यक पर्ने भएमा बोलपत्र पेश गर्ने अन्तिम समयसमेत बढाउने सूचनासमेत दिनुपर्ने हुन्छ।

प्राविधिक प्रस्तावमा छनौट :

(नियम ७८) - सार्वजनिक निकायले सूचीमा समावेश भएका प्रस्तावदातालाई आर्थिक प्रस्ताव खोल्ने स्थान, मिति र समय उल्लेख गरी सो मिति र समयमा उपस्थित हुन राष्ट्रियस्तरको प्रस्तावको हकमा कम्तीमा सात दिन र अन्तर्राष्ट्रियस्तरको प्रस्तावको हकमा कम्तीमा पन्ध्र दिनको अवधि राखेर सूचना दिनुपर्नेछ। साथै, उत्तीर्णाङ्क प्राप्त नगर्ने प्रस्तावदातालाई निजको प्राविधिक प्रस्ताव छनौट हुन नसकेको कारण खुलेको सूचनासहित निजको आर्थिक प्रस्ताव फिर्ता दिनु पर्नेछ। त्यसैगरी, छनौट भएको प्रस्तावदातासंग वार्ताको लागि सार्वजनिक निकायले प्रस्ताव छनौट भएको सात दिनभित्र त्यस्तो प्रस्तावदातालाई मिति, समय र स्थान खोली वार्ता गर्न आउने सूचना दिनुपर्नेछ।

घर जग्गा भाडामा लिने :

(नियम ९४) - सार्वजनिक निकायले घर जग्गा भाडामा लिनुपर्दा काठमाडौ उपत्यकाभित्रको केन्द्रीयस्तरको सार्वजनिक निकायको हकमा कम्तीमा पन्ध्र दिनको अवधिको सूचना राष्ट्रियस्तरको समाचारपत्रमा प्रकाशन गरी र क्षेत्रीय वा जिल्लास्तरको सार्वजनिक निकायको हकमा त्यस्तो निकाय र देहायका कार्यालयको सूचना पाटीमा कम्तीमा सात दिनको अवधिको सूचना टाँस गरी भाडाको प्रस्ताव माग गर्नुपर्नेछ।

सेवा करार :

(नियम ९५) - कार्यालय सुरक्षा, चिठ्ठीपत्र ओसार पसार, सरसफाई, टेलिफोन, विद्युत र धाराको सञ्चालन तथा रेखदेख, पशुस्वास्थ्य तथा कृषि प्रसार कार्य, बगैंचाको सम्भार र रेखदेख, टाईपिङ वा कम्प्युटर टाईप, ड्राईभिङ जस्ता सार्वजनिक निकायको दैनिक कार्य सञ्चालन गर्न आवश्यक पर्ने सेवा करारमा लिनु परेमा सार्वजनिक निकायले कुनै व्यक्ति, फर्म, संस्था वा कम्पनीसँग करारमा लिने सूचनामा आवश्यक जानकारीको माग खुलाउनु पर्नेछ।

गैर सरकारी संस्थाबाट काम गराउने :

(नियम ९९) - सार्वजनिक निकायले दश लाख रुपैयाँसम्मको काम गराउनको लागि त्यस्तो काम गर्ने उद्देश्य राखी प्रचलित कानूनबमोजिम दर्ता भएको र मौजुदा सूचीमा समावेश भएका गैर सरकारी

संस्थालाई कम्तीमा पन्ध्र दिनको अवधि दिई राष्ट्रियस्तर वा स्थानीयस्तरको दैनिक समाचारपत्रमा सूचना प्रकाशन गरी सो संस्थाबाट प्रस्ताव माग गर्नुपर्नेछ। कनै प्रस्ताव उपयुक्त देखिएमा सार्वजनिक निकायले त्यस्तो प्रस्ताव स्वीकृत गरी सम्बन्धित प्रस्तावदातालाई सम्झौता गर्न आउन सूचना दिनु पर्नेछ। सूचना दिइएको प्रस्तावदाता सम्झौता गर्न नआएमा निजपछिको कार्यक्षेत्रगत शर्त पूरा गरी सबैभन्दा कम रकम प्रस्ताव गर्ने प्रस्तावदातासँग सम्झौता गर्न सकिनेछ।

सम्झौता कार्यान्वयन :

(नियम १११ र अनुसूची-८) - सार्वजनिक निकायले खरिद सम्झौता कार्यान्वयन गर्दा सम्झौता प्रशासन कार्य योजनामा उल्लेख भए अनुसार निर्माण व्यवसायीले सार्वजनिक निर्माणको हकमा निर्माण कार्यस्थलमा राखिने सूचना पाटीमा सबैले हेर्न र देख्न सकिने गरी अनिवार्यत निर्माण कार्यसम्बन्धी विवरण राख्न लगाउने व्यवस्था गर्नुपर्नेछ।

नयाँ खरिद कार्यमा रोक :

(नियम १२०) - कुनै बोलपत्रदाता, प्रस्तावदाता, परामर्शदाता, सेवाप्रदायक, आपूर्तिकर्ता, निर्माण व्यवसायीको कारणले समयमा काम सम्पन्न हुन नसकी म्याद थप भएमा सो मितिदेखि सम्झौता बमोजिमको काम सम्पन्न नगरेसम्म उक्त बोलपत्रदाता, प्रस्तावदाता, परामर्शदाता, सेवाप्रदायक, आपूर्तिकर्ता, निर्माण व्यवसायी नयाँ खरिद कार्यमा सहभागी हुन सक्ने छैन। यसरी म्याद थप भएको व्यहोरा सार्वजनिक निकायले सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयमा जानकारी दिएपछि उक्त अनुगमन कार्यालयले सम्बन्धितलाई नयाँ खरिद कार्यमा सहभागी हुन रोक लगाएको सूचना प्रकाशन गर्नुपर्नेछ।

कालो सूची :

(नियम १४१) - सार्वजनिक निकायले कुनै बोलपत्रदाता, प्रस्तावदाता, परामर्शदाता, सेवाप्रदायक, आपूर्तिकर्ता, निर्माण व्यवसायी वा अन्य व्यक्ति, फर्म, संस्था वा कम्पनीलाई कालोसूचीमा राख्नु परेमा त्यस सम्बन्धी विस्तृत विवरणको आधारमा सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले सम्बन्धितलाई कालोसूचीमा राख्नु नपर्ने आधारहरु भए त्यस्ता आधार र स्पष्टीकरण पेश गर्न तीस दिनको अवधिको लिखित सूचना निजको कार्यालय वा घरमा पठाउनु पर्नेछ।

सुविस्ताको आधारमा खरिद सम्झौताको अन्त्य :

(नियम १२७) - सार्वजनिक निकायले सार्वजनिक हितको लागि सुविस्ताको आधारमा सम्झौताको अन्त्य गरेकोमा सम्बन्धित आपूर्तिकर्ता, निर्माण व्यवसायी, परामर्शदाता वा सेवा प्रदायकलाई देहाय बमोजिमको रकम भुक्तानी दिनुपर्नेछ। तापनि 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 गर्नुपर्नेछ।

प्रलोभन, भ्रष्टाचार वा जालसाजीजन्य व्यबहार :

(नियम १३९) - सार्वजनिक निकायका कुनै पदाधिकारीले निजलाई कुनै बोलपत्रदाता वा प्रस्तावदाताले प्रलोभन दिन प्रस्ताव गरेमा वा अन्य कुनै भ्रष्टाचार वा जालसाजीजन्य व्यवहार तथा काम गरेको थाहा पाएमा सोको सूचना त्यस्तो निकायको प्रमुख वा सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयलाई दिनुपर्नेछ ।

विशेष परिस्थितिमा खरिद गर्ने :

(दफा ६६ र नियम १४५) - सार्वजनिक निकायले विशेष परिस्थिति सृजना भएमा खरिद गर्नुपर्ने आवश्यकता, गुणस्तर, परिमाण, शर्त र कार्य सम्पन्न गर्ने अवधि जस्ता विवरण तयार गरी आकस्मिक परिस्थितिको सामना गर्न यथासम्भव प्रतिस्पर्धा गराई अथवा एउटामात्र निर्माण व्यवसायी, आपूर्तिकर्ता, परामर्शदाता वा सेवा प्रदायकसँग लिखित दरभाउ वा प्रस्ताव लिई स्वच्छ र उचित मूल्यको लागि वार्ता गरी खरिद गर्नुपर्नेछ । सार्वजनिक निकायले दश लाख रुपैँयाँभन्दा बढी रकमको खरिद गरेको भएमा त्यस्तो निकायले त्यसरी खरिद भएको विवरणको सार्वजनिक सूचना प्रकाशन गर्नु पर्नेछ र सोको जानकारी सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयलाई पठाउनु पर्नेछ ।

दररेट निर्धारण :

(नियम १४८) - प्रत्येक जिल्लामा पूरै जिल्लाभरी वा जिल्लाको कुनै भागमा छुट्टै लागू हुनेगरी निर्माण सामग्री र ढुवानीको दररेट, मेशिन तथा उपकरणको भाडा र कामदारको ज्याला निश्चित गर्न प्रमुख जिल्ला अधिकारीको अध्यक्षतामा दररेट निर्धारण समिति रहनेछ । निर्धारित दररेटको सूचना सम्बन्धित प्रमुख जिल्ला अधिकारीले आफ्नो जिल्लाभित्रका सबै कार्यालयहरुमा पठाई सोको जनाउ सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालय, महालेखापरीक्षकको कार्यालय र सम्बन्धित कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयलाई दिनुपर्नेछ ।

ढाँचा निर्धारण :

(नियम १५१) - सार्वजनिक अनुगमन कार्यालयको सिफारिसमा नेपाल सरकारले नेपाल राजपत्रमा सूचना प्रकाशन गरी मालसामानको लागत अनुमान, परामर्श सेवाको लागत अनुमान, अन्य सेवाको लागत अनुमान लगायत यस नियमावली बमोजिमको कुनै विषयको ढाँचा तोक्न सक्नेछ ।

अनुसूचीमा हेरफेर :

(नियम १५२) नेपाल सरकारले नेपाल राजपत्रमा सूचना प्रकाशन गरी अनुसूचीमा आवश्यक थपघट वा हेरफेर गर्न सक्नेछ ।

निष्कर्ष:

सार्वजनिक खरिदसम्बन्धी सार्वजनिक निकायको कार्यचक्रमा सूचनाको प्रकाशन गरी नियम नगर्ने, अभिलेख राख्ने, प्रतिवेदन तयार गर्ने कार्यसहित सरोकारवालामा पुऱ्याउनुपर्छ । कानूनबमोजिम सूचना दिन नहुने जानकारी दिएमा कानूनी प्रावधान र आचरण तथा व्यबहार नमानेको ठहर्छ । कुनै एउटा सार्वजनिक निकायले समानस्तरको मालसामान उत्पादन वा वितरण गर्ने उत्पादक कम्पनी वा त्यसको आधिकारिक

बिक्रेतालाई प्रतिष्पर्धा हुने गरी सूचनाको माध्यमद्वारा बोलपत्र, सिलबन्दी दरभाउपत्र वा प्रस्ताव माग गरी खरिद गर्न लिखित सूचना दिई आपूर्तिकर्ता, निर्माण व्यवसायी, परामर्शदाता वा सेवाप्रदायकहरूबीच प्रतिस्पर्धा गराई खरिद गर्न सक्नेछ। सार्वजनिक निकायले खरिदसम्बन्धी कार्यबोझ र कार्य प्रकृतिको आधारमा छुट्टै महाशाखा, शाखा वा इकाईको स्थापना भएकोले उक्त शाखाबाट हुने कार्यका अतिरिक्त प्रस्ताव, बोलपत्र, वा खरिद सम्बन्धी अन्य कुनै विषयमा सूचना दिने कार्यमा जिम्मेवारी तोकिएको अधिकारीले सम्बन्धित सार्वजनिक निकायको प्रमुखको स्वीकृति लिएर आधिकारिकता प्राप्त भएपछि उक्त जानकारी सार्वजनिकीकरण गर्नुपर्नेछ। कार्यालय प्रमुख अर्थात अधिकार प्राप्त अधिकारी, खरिद अधिकारी, लेखा प्रमुखलगायत कर्मचारी, प्रविधिक कर्मचारी, खरिद इकाईमा संलग्न पदाधिकारी, आन्तरिक तथा बाह्य लेखापरीक्षक, सूचनाको हकसम्बन्धी परीक्षक (right to information auditor), अनुगमनकर्ता, अनुसन्धानमा कार्यरत लगायतका अन्य प्रयोगकर्तालाई सूचनासम्बन्धी व्यवस्था बारे सामान्य जानकारी पाउन सजिलो हुने देखेर 'सार्वजनिक खरिदमा सूचनाको सार्वजनिकीकरण' विषयमा प्रस्तुत गर्ने प्रयास भएको छ। खासगरी, लेखापरीक्षकले सार्वजनिक खरिदसम्बन्धी कारोवारको लेखापरीक्षणमा आवश्यकता अनुसार समयभित्रै माथि उल्लेखित कानूनी प्रावधान बमोजिमका सूचनासम्बन्धित सरोकारवालाको सहज पहुँच हुने गरी प्रकाशन तथा प्रशारण भए नभएको परीक्षण गरी (Auditors should not confine 'what has been done, but should also examine what not has been done.') यदि नभएको पाइएमा लेखापरीक्षण प्रतिवेदनमा उल्लेख गर्नुपर्नेछ।

सन्दर्भ सामग्री:

नेपालको संविधान, २०७२

सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३

सूचनाको हकसम्बन्धी ऐन, २०६४

सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४

International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI): Accounting Standards and Internal Control , INTOSAI GOV-9100.

लेखापरीक्षण मानदण्ड र महालेखापरीक्षकको कार्यालय



✍ घनश्याम पराजुली[††]

परिचय

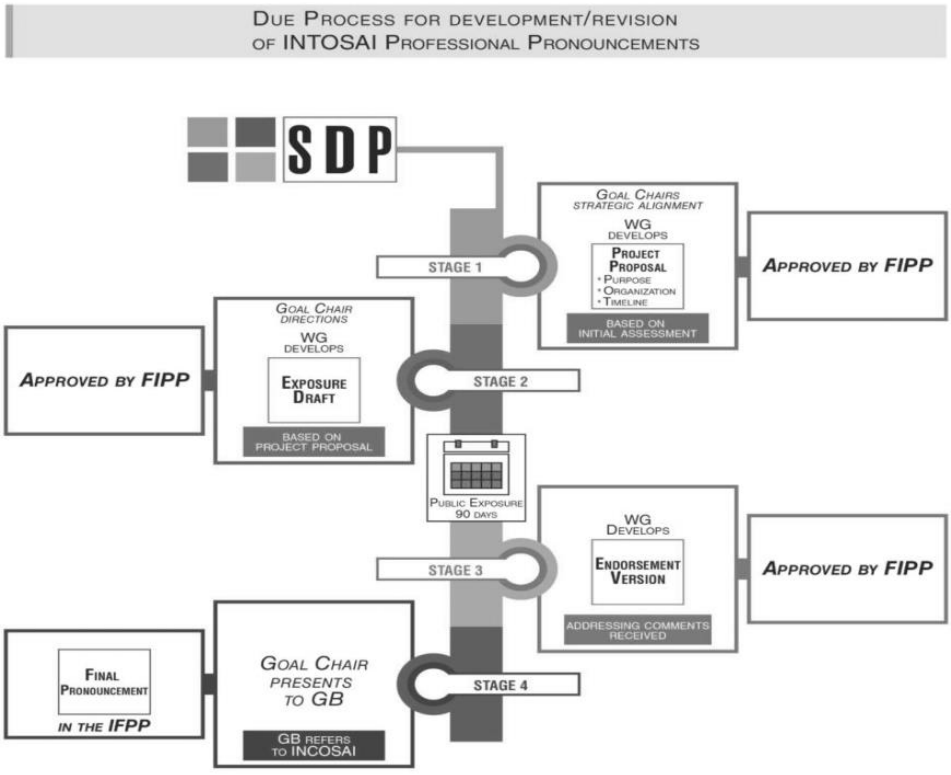
लेखापरीक्षण मान लेखापरीक्षकलाई न्यूनतम मार्गदर्शन प्रदान गर्ने, लेखा परीक्षणको उद्येश्य पुरा गर्न अपनाउनु पर्ने लेखा परीक्षण चरण तथा कार्यविधिको मात्रा निर्धारण गराउने, लेखा परीक्षण नतिजाको गुणस्तर मूल्यांकन गर्ने मापदण्डका आधार हो । यस्ता मानहरु लेखापरीक्षण सिद्धान्तहरुको सामान्य विवेचना तथा लेखा परीक्षकबाट अपेक्षित व्यवसायिक आचरण, लेखापरीक्षण परिणामको मूल्यांकन गर्ने आधारको रुपमा रहेका हुन्छन । यिनीहरुले लेखापरीक्षणका सिद्धान्त र लेखापरीक्षकबाट आशा गरिएका पेशागत आचरणको सम्बन्धमा विस्तृत व्यवस्था गरेको हुन्छ । यस्ता मानले लेखापरीक्षणका विधि एवं पद्दतिमा रहेका अन्तरहरुमा एकरुपता कायम गराउँछ ।

मानदण्डको पृष्ठभूमि

सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरुको अन्तर्राष्ट्रिय संगठनको रणनीतिक योजना २००५-२०१० को दोस्रो लक्ष्यमा आफ्ना सदस्यहरुको आवश्यकतासंग सान्दर्भिक पेशागत मानको संरचना उपलब्ध गराउने व्यवस्था गरिएको थियो । संगठनको हंगेरीको बुढापेस्टमा आयोजना भएको सत्रौँ महासम्मेलनले गठन गरेको प्रोफेशनल स्टाण्डर्स समिति (PSC) अन्तरगतको स्टेरिङ समितिले विद्यमान र नयाँ मान एवं मार्गदर्शनलाई एकीकृत गरी संस्थाका लेखा परीक्षण मान र मार्गदर्शन सम्बन्धमा समान धारणा तयार गर्ने निर्णय गरेको थियो । लेखा परीक्षण मानको संरचना संगठनको पेशागत मान समितिको अक्टोवर २००५ मा नर्वेको ओस्लो, मे २००६ मा संयुक्त राज्य अमेरिकाको वाशिंटन, सेप्टेम्बर २००६ मा क्यामरुनमा भएको बैठकले विकास गरेको हो । यसरी विकास गरिएको प्रस्तावित संरचनालाई संगठनको निर्देशक बोर्डको नोभेम्बर २००६ मा भएको बैठकबाट पारित गरी सबै सदस्यलाई मस्यौदा पठाई प्राप्त सुझावहरुको आधारमा अप्रील २००७ मा बहराइनमा भएको समितिको बैठकको निर्णय अनुसार संगठनको नोभेम्बर २००७ मा मेक्सिकोमा भएको उन्नाइसौं महाअधिवेशनबाट पारित भएको हो ।

[††] नायव महालेखापरीषक, महालेखा परीक्षकको कार्यालय

लेखा परीक्षण मानको संरचना अन्तरगत संगठनको महाअधिवेशनले स्वीकृत गरेका सबै कागजातलाई समावेश गरीएको छ र सबै कागजातलाई सर्वोच्च लेखा परीक्षण संस्थाहरुको अन्तर्राष्ट्रिय मान (ISSAI) नाम दिइएको थियो। विद्यमान मान र मार्गदर्शनलाई व्यवस्थित नम्बर प्रणालीका आधारमा अलग अलग मान नम्बर दिइएको थियो। संरचना अन्तरगतका सबै कागजातहरुलाई कागजातको सोपानको रुपमा व्यवस्थित गरी नम्बर दिइएको थियो जस्ले मान वा मार्गदर्शनको बिचमा अन्तर वा महत्व छुट्याउने प्रयास भएको थियो। सर्वोच्च लेखा परीक्षण संस्थाले प्रयोग गर्ने लेखा परीक्षण मानका अतिरिक्त सार्वजनिक निकायलाई आन्तरिक नियन्त्रण एवं लेखा प्रणालीका विषयमा मार्गदर्शन दिने खालका कागजातलाई सुशासनका लागि इन्टोसाई मार्गदर्शन (INTOSAI GOV) को रुपमा छुट्टै नम्बर दिइएको छ। साविकमा ISSAI भन्ने गरिएकोमा हाल INTOSAI Framework of Professional Pronouncements (IFPP) नामाकरण गरिएको छ। जस्लाई इन्टोसाई समुदायका घोषणापत्र मानिएको छ। यिनीहरुले लेखापरीक्षणका विषयमा पेशागत विज्ञता कायम गराउने प्रयास गरेका छन्। तर्जुमा प्रकृयासंगठनले संरचनाको विकास, परिमार्जन तथा खारेज गर्दा सहभागितामुलक प्रकृया (Due Process) अवलम्बन गर्ने गरेको छ। संरचनाको विकास, परिमार्जन तथा खारेज प्रकृया आयोजना प्रस्तावबाट शुरु हुन्छ। संगठनले सबै संभावित आयोजनाहरुलाई संगठनको रणनीतिक विकास योजना (Strategic Development Plan, SDP) मा समावेश गर्दछ। सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरु, इन्टोसाई कार्य समुह तथा बाह्य सरोकारवालाहरुसंग परामर्श लिई रणनीतिक योजना विकास गरी इन्टोसाई गर्भर्निङ बोर्डबाट पारित भएपछि संगठनको महासभामा पेश गरिन्छ। संरचना विकास गर्ने प्रकृया निम्न रहेको छ:



वर्गीकरण

साविकमा रहेका ISSAI र INTOSAI GOV लाई एकीकृत गरी नयाँ संरचनामा समावेश गरिएको छ। संरचनालाई इन्टोसाईले निम्न वर्गमा विभाजन गरी सोही अनुसार व्यवस्थित एवं मान नम्बर प्रदान गरेको छ।

१. **इन्टोसाई सिद्धान्तहरु (INTOSAI Principles, INTOSAI-P)** : इन्टोसाई सिद्धान्त अन्तरगत आधारभुत सिद्धान्त र मुख्य सिद्धान्त समावेश रहेका छन। आधारभुत सिद्धान्तले इन्टोसाईको ऐतिहासिक महत्वलाई निरन्तरता दिएका छन जस्को आधारमा सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरु काम गर्न प्रेरित हुन्छन। यिनीहरु सरकार र संसद, सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्था, सर्वसाधारणका लागि सन्दर्भ सामग्रीको रुपमा रहेका छन जस्ले सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाको कानूनी अधिकारलाई व्यवस्थित गरेका हुन्छन। त्यस्तै मुख्य सिद्धान्तले आधारभुत सिद्धान्तलाई सहयोग गर्दछन।

२. **सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरुको अन्तर्राष्ट्रिय मानदण्ड (International Standards of Supreme Audit Institutions,ISSAI)**: यिनीहरु सार्वजनिक क्षेत्रको लेखापरीक्षणका लागि आधिकारिक अन्तर्राष्ट्रिय मानदण्डको रुपमा रहेका छन। यिनीहरुले सम्पादन गरिएको लेखापरीक्षण कार्यमा गुणस्तर कायम गर्ने, लेखापरीक्षण प्रतिवेदनका उपयोगकर्तालाई प्रतिवेदनको विश्वसनीयता सुदृढ गराउने, लेखापरीक्षण प्रकृयामा पारदर्शिता प्रबर्द्धन गर्ने, लेखा पक्षहरुसंग लेखापरीक्षकको जिम्मेवारी किटान गर्ने, विभिन्न किसिमका लेखापरीक्षण कार्यमा एकरुपता कायम गराउने लक्ष्य लिएका छन। यसका लागि संगठनले अन्य मानदण्ड तर्जुमा गर्ने पेशागत संस्थाले तयार गरेका मानदण्डको आधारमा संगठनका लागि मानदण्ड विकास गर्ने वा अवलम्बन गर्ने भनी दोहोरो नीति लिएको छ।

   वित्तीय लेखापरीक्षण मानदण्डको हकमा अन्तर्राष्ट्रिय लेखापरीक्षण र आश्वस्तता मानदण्ड बोर्ड (International Auditing and Assurance Standards Board, IAASB) ले तयार गरेका लेखापरीक्षण मानदण्ड (International Standards on Auditing, ISA) लाई नम्बर परिवर्तन गरी आफ्नो संरचनामा समावेश गरेको छ। उदाहरणको लागि ISA नं XXX लाई संरचनामा समावेश गर्दा 2XXX नम्बर प्रदान गरिएको छ। जसअनुसार साविकका ISSAI 1000-1999 भित्र रहेका मानदण्डहरु ISSAI 2000-2999 भित्र कायम रहने अवस्था रहेको छ।

३. इन्टोसाई मार्गदर्शन (INTOSAI Guidance, GUID): वित्तीय, कार्यमूलक र परिपालना लेखापरीक्षण प्रकृया तथा अन्य कार्यमा अन्तर्राट्रिय मानदण्डको प्रयोग गर्ने तथा मानदण्डको विस्तृत व्याख्या गर्ने उद्देश्यले यी मार्गदर्शनको तर्जुमा गरिएको हो।

साविक लेखापरीक्षण मानको प्रतिस्थापन

सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरुको अन्तर्राष्ट्रिय संगठन साविकमा स्वीकृत गरेका करिब ९२ लेखापरीक्षण मानहरुलाई निम्नानुसार संरचनामा रुपान्तरण गरेको छ।

१. नम्बर परिवर्तन: संगठनले साविकका लेखापरीक्षण मानलाई निम्नानुसार नयाँ वर्गीकरणमा समावेश गरेको छ :

शुरु मानदण्ड		हाल कायम संरचना	
मानदण्डको नम्बर		संरचनाको वर्गीकरण	कायम नम्बर
ISSAI	1	INTOSAI P	1
ISSAI	10	INTOSAI P	10
ISSAI	12	INTOSAI P	12
ISSAI	20	INTOSAI P	20
NEW		INTOSAI P	50
ISSAI	100	ISSAI	100
ISSAI	30	ISSAI	130
ISSAI	40	ISSAI	140
ISSAI	300	ISSAI	300
ISSAI	400	ISSAI	400
ISSAI	3000	ISSAI	3000
ISSAI	4000	ISSAI	4000
ISSAI	5600	GUID	1900
ISSAI	3100	GUID	3910
ISSAI	3200	GUID	3920
ISSAI	5000	GUID	5090
INTOSAI GOV	9300	GUID	5091
ISSAI	5300	GUID	5100
ISSAI	5110	GUID	5200
ISSAI	5120	GUID	5201
ISSAI	5130	GUID	5202
ISSAI	5140	GUID	5203
ISSAI	5450	GUID	5259
INTOSAI GOV	9160	GUID	5260
ISSAI	5700	GUID	5270
NEW		GUID	5290
ISSAI	5800	GUID	9000
INTOSAI GOV	9200	GUID	9010
INTOSAI GOV	9400	GUID	9020
ISSAI	11	GUID	9030
ISSAI	21	GUID	9040

२. खारेज (Withdrawn) मानदण्ड: लेखापरीक्षण मानदण्डलाई नयाँ संरचना अन्तरगत वर्गीकरण गर्दा ISSAI ३०, १००, २००, ३००, ४००, १०००, ३०००, ३१००, ४०००-४२००, ५३०० हरु खारेज गरिएका छन ।

३. पुनरावलोकन (Under review) भई रहेका मानदण्ड: संगठनले ISSAI २००, १२०० देखि १८१०, ५२१०, ५२२०, ५२३०, ५२४०, ५३१०, ५४१०, ५४११, ५४२०, ५४२१, ५४२२, ५४३०, ५४४०, ५५००, ५५१०, ५५२०, ५५३०, ५५४० तथा INTOSAI GOV ९१००, ९११०, ९१२०, ९१३०, ९१४०, ९१५०, ९२५० गरी २६ वटा मानदण्डलाई विभिन्न आयोजनामा समावेश गरी पुनरावलोकन गरिरहेको छ । पुनरावलोकन प्रकृया पुरा भएपछि नयाँ संरचनामा समावेश गर्ने वा खारेज गर्ने निर्णय हुन्छ । पुनरावलोकन कार्य सम्पन्न नभएसम्म यी मानदण्डहरु कार्यान्वयनमा रहिरहने छन ।

विवरण		मान नम्बर	कैफियत
INTOSAI Principles			
INTOSAI Founding Principles		1-9	
	The Lima Declaration	1	
INTOSAI Core Principles		10-99	
	Mexico Declaration on SAI Independence	10	
	The Value and Benefits of Supreme Audit Institutions – making a difference to the lives of citizens	12	
	Principles of Transparency and Accountability	20	
	Principles of jurisdictional activities of SAIs	50	
INTOSAI Standards			
Fundamental Principles of Public sector Auditing		100-129	
	Fundamental Principles of Public-Sector Auditing	100	
SAI Organisational Requirements		130-199	
	Code of Ethics	130	
	Quality Control for SAIs	140	
Financial Audit			
FA Principles		200-299	पुनरावलोकन भई रहेको
FA Standards		2000-2899	
Performance Audit			
PA Principles		300-399	
	Performance Audit Principles	300	
PA Standards		3000-3899	
	Performance Audit Standard	3000	
Compliance Audit			
CA Principles		400-499	
	Compliance Audit Principles	400	
CA Standards		4000-4899	
	Compliance Audit Standard	4000	

विवरण		मान नम्बर	कैफियत
Other engagements		600-699 6000-6499	हाल नभएका, भविष्यका लागि सुरक्षित ।
Competency Standards (COMP)		700-799 7000-7499	हाल नभएका, भविष्यका लागि सुरक्षित ।
INTOSAI Guidance			
SAI Organisational Guidance		1900-1999	
	Peer Review Guidelines	1900	
Supplementary Financial Audit Guidance		2900-2999	हाल नभएका, भविष्यका लागि सुरक्षित ।
Supplementary Performance Audit Guidance		3900-3999	
	Central Concepts for Performance Auditing	3910	
	The Performance Auditing Process	3920	
Supplementary Compliance Audit Guidance		4900-4999	हाल नभएका, भविष्यका लागि सुरक्षित ।
Other engagements		6500-6999	हाल नभएका, भविष्यका लागि सुरक्षित ।
Supplementary competency Guidance		7500-7999	हाल नभएका, भविष्यका लागि सुरक्षित ।
Subject matter specific Guidance		5000-5999	
Audit of International Institutions		5090	
Arrangements for Audit of International Institutions		5091	
Guidance on Audit of Information Systems		5100	
Activities with an Environmental Perspective		5200	
Environmental Auditing in The Context of Financial and Compliance Audits		5201	
Sustainable Development: The Role of Supreme Audit Institutions		5202	
Cooperation on Audits of International Environmental Accords		5203	
Public Debt Information Systems		5259	
Governance of Public Assets		5260	
Guideline for the Audit of Corruption Prevention		5270	
Guidance on audit of the development and use of key national indicators		5290	
Other Guidance		9000-9999	
	Cooperative Audits between SAIs	9000	
	The importance of an independent standardsetting process	9010	
	Evaluation of Public Policies	9020	
	Good Practices Related to SAI Independence	9030	
	Good Practices Related to SAI Transparency	9040	

महालेखापरीक्षकको कार्यालयमा लेखापरीक्षण मान

नेपालको सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्था महालेखापरीक्षकको कार्यालयले सम्पादन गर्ने लेखापरीक्षण कार्यलाई व्यवस्थित गर्न वि.सं. २०२९ मा लेखापरीक्षण निर्देशिका जारी गरिएकोमा वि.सं. २०४७ मा परिमार्जन गरी वित्तीय लेखापरीक्षण मार्गदर्शन समेत तयार गरिएको थियो। महालेखापरीक्षकको कार्यालयले सर्वप्रथम वि.सं. २०५२ मा राजश्व, प्राप्ती, कार्यमूलक, प्रशासकीय खर्च र आयोजना हिसाव लेखापरीक्षण मार्गदर्शन स्वीकृत गरी लागु गरिएको थियो। सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरुको अन्तर्राष्ट्रिय संगठनले सन् १९९२ मा स्वीकृत गरेको लेखापरीक्षण मान अनुसार वि.सं. २०५३ आषाढ १५ गते सरकारी लेखापरीक्षण मानदण्ड लागु गरियो। त्यस्तै संगठनले लेखापरीक्षकको लागि आचार संहिता लागु गरेपछि कार्यालयले वि.सं. २०५६ मा महालेखापरीक्षकको कार्यालयमा कार्यरत कर्मचारीले पालना गर्नु पर्ने आचरण लागु गरियो। वि.सं २०५८ मा कार्यमूलक लेखापरीक्षक मार्गदर्शनलाई अद्यावधिक गरियो भने वि.सं. २०६३ पौष १५ गते सरकारी लेखापरीक्षण मानदण्ड लगायतका मार्गदर्शनलाई पनि अद्यावधिक गरियो। कार्यालयले हाल सरकारी लेखापरीक्षण नीति मानदण्ड, कार्यमूलक लेखापरीक्षण मार्गदर्शन, आयोजना हिसाबको लेखापरीक्षण मार्गदर्शन, सार्वजनिक खरिद व्यवस्थाको लेखापरीक्षण मार्गदर्शन, प्रशासकीय खर्चको लेखापरीक्षण मार्गदर्शन, राजस्व लेखापरीक्षण मार्गदर्शन, लेखापरीक्षकको आचारसंहिता, २०७०, विपद् व्यबस्थापन लेखापरीक्षण मार्गदर्शन, २०७२, वित्तीय लेखापरीक्षण म्यानुअल/निर्देशिका, २०७३, बेरुजू सम्परीक्षण सम्बन्धी निर्देशिका, २०७५, स्थानीय तहको लेखापरीक्षण निर्देशिका, २०७६, बेरुजू बर्गीकरण निर्देशिका, २०७६ कार्यान्वयनमा ल्याएको छ।

महालेखापरीक्षकको कार्यालयले अलग लेखापरीक्षण मान तयार गरी कार्यान्वयनमा नल्याएको भएपनि सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरुको अन्तर्राष्ट्रिय संगठनले जारी गरेका लेखापरीक्षणमान अनुसार लेखापरीक्षण मार्गदर्शन, निर्देशिका स्वीकृत गरी कार्यान्वयनमा ल्याएको छ। कार्यालयले हाल जोखिममा आधारित मार्गदर्शन अद्यावधिक, आचारसंहिता अद्यावधिक, वित्तीय लेखापरीक्षण, परिपालना लेखापरीक्षण र कार्यमूलक लेखापरीक्षणलाई अलग गर्ने संरचना अद्यावधिक, वित्तीय लेखापरीक्षण मार्गदर्शन र कार्यमूलक लेखापरीक्षण मार्गदर्शन अद्यावधिक, परिपालना लेखापरीक्षण मार्गदर्शन तर्जुमा, अन्य क्षेत्रगत लेखापरीक्षण मार्गदर्शन (वित्तीय जवाफदेहिता, प्रकोप व्यवस्थापन, वातावरण, आयोजना हिसाब, सार्वजनिक संस्थान, दिगो विकास, सूचना प्रविधि, राजश्व, सार्वजनिक खरिद, प्रशासनिक खर्च) अद्यावधिक गरी नेपाल लेखापरीक्षण व्यवस्थापन प्रणाली (NAMS) मा आबद्ध गर्ने, तालीम दिने र परीक्षणको रुपमा कार्यान्वयनमा लाने प्रकृयालाई कार्यान्वयनमा ल्याएको छ। कार्यालयले अन्तर्राष्ट्रिय लेखापरीक्षण मा (IFPP) अनुकुल नेपाल लेखापरीक्षण मान तर्जुमा गरी सो अनुसार विभिन्न लेखापरीक्षण मार्गदर्शनहरु परिमार्जन गर्नु पर्ने देखिन्छ।

सन्दर्भ सामग्री

१. www.issai.org: About the INTOSAI Framework of Professional Pronouncements-IFPP

२. महालेखापरीक्षकको कार्यालयबाट जारी भएका लेखापरीक्षण मानदण्ड एवं मार्गदर्शनहरु

३. महालेखापरीक्षकको छपन्नौं वार्षिक प्रतिवेदन २०७५, महालेखापरीक्षकको कार्यालय, बबरमहल, काठमाडौं, नेपाल

विशेष परिस्थितिमा कोष व्यवस्थापन, सार्वजनिक खरिद र वित्तीय व्यवस्थापनका विविध पक्षहरू



चन्द्र कान्त भण्डारी[‡‡]

पृष्ठभूमि:

हाल विश्व नै कोरोना भाईरसवाट आक्रान्त भएको छ। सन् २०१९ को डिसेम्वरमा चीनको वुहान शहरमा पहिलो पटक देखिएको यो भाईरसवाट आज (जुलाई ३, २०२०) सम्म विश्वभरीका एक करोड भन्दा बढी व्यक्ति संक्रमित भएका छन् भने ५ लाख बढीले ज्यान गुमाई सकेका छन्। यसलाई विश्व स्वास्थ्य संगठनले विश्वव्यापी महामारीको संज्ञा दिएको छ। नेपालमा हाल सम्म १४ हजार ५ सय १९ जना संक्रमित देखिएका छन्, सोमध्ये ३१ जनाको मृत्यु भएको छ भने ५ हजार ३ सय २० जना निको भएर घर फर्केका छन्। यस महामारीसँग लड्न नेपाल सरकारले बन्दाबन्दी लगायतका संक्रमण रोकथाम र संक्रमितको पहिचान तथा उपचारको व्यवस्था गरेको छ। यस किसिमको महामारीका बेला आवश्यक पर्ने स्वास्थ्य उपकरण, सामग्री र औषधिको व्यवस्था गर्न सामान्य अवस्थामा अपनाईने कोष व्यवस्थापन र सार्वजनिक खरिद कार्यविधिहरु व्यावहारिक हुँदैनन्। त्यसकारण यस किसिमका महामारीको अवस्थामा छिटोछरितो रुपमा आवश्यक उपकरण, सामग्री र औषधिको खरिदको लागि कोषको व्यवस्थापन र खरिद कार्य गर्न छुट्टै कानुनी व्यवस्थाहरु गरिएको हुन्छ। नेपालमा यस किसिमको महामारीको अवस्थामा कोषको व्यवस्थापनमा पारदर्शिता कायम गर्दै छिटोछरितो रुपमा खरिद गर्न सकिने व्यवस्थाहरुबारे यस आलेखमा चर्चा गरिने छ।

विशेष परिस्थिति कस्तो अवस्था हो ?

विपद जोखिम न्यूनीकरण तथा व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को दफा २ को (ठ) मा "विपद" को परिभाषामा कुनै स्थानमा आपतकालीन अवस्था सिर्जना भई जन वा धनको क्षतिको साथै जीवनयापन र वातावरणमा प्रतिकूल असर पार्ने प्राकृतिक तथा गैरप्राकृतिक विपदलाई समेटिएको छ। सोही दफाको (घ) मा महामारी, अनिकाल, डढेलो, कीट वा सुक्ष्म जीवाणु आतंक, पशु वा चराचुरुंगीमा हुने फ्लु, प्याण्डामिक फ्लु, सर्पदंश,

[‡‡] फेलो चार्टर्ड एकाउन्टेन्ट (एफ.सि.ए.), सि.पि.एफ.ए

[‡‡] नायवमहालेखापरीक्षक, महालेखापरीक्षकको कार्यालय।

जनावर आतंक, खानी, हवाई, सडक, जल वा औद्योगिक दुर्घटना, आगलागी, विषाक्त ग्यांस, रसायन वा विकिरण चुहावट, ग्यांस विष्फोटन, विषाक्त खाद्य सेवन, वातावरणीय प्रदुषण, वन विनास वा भौतिक संरचनाको क्षति तथा प्रकोप उद्धार कार्यमा हुने दुर्घटना वा अन्य यस्तै गैरप्राकृतिक विपदवाट सिर्जना हुने विपदलाई "गैर प्राकृतिक विपद" भित्र समेटिएको छ भने (झ) मा हिमताल, असिना, हिमपहिरो, हिमताल विस्फोटन, अतिवृष्टि, अनावृष्टि, बाढी पहिरो तथा भूस्खलन, डुबान, खडेरी, आंधी, हुरीबतास, शीतलहर, तातो हावाको लहर, चट्याङ्ग, भूकम्प, ज्वालामूखी बिस्फोट, डढेलो वा अन्य यस्तै प्राकृतिक विपदवाट उत्पन्न हुने जुनसुकै विपदलाई "प्राकृतिक विपद" भित्र समेटिएको छ। विपद जोखिम न्यूनीकरण तथा व्यवस्थापन ऐन, २०७४ ले विपद जोखिम न्यूनीकरण गर्ने, विपदको घटना घटनासाथ तत्कालै गरिने खोज, उद्धार र राहतसंग सम्वन्धित कार्य र सो को पूर्व तयारी सम्वन्धी विपद प्रतिकार्य तथा विपदको घटना पछि गरिने पुनर्निमाण तथा पुनर्स्थापना सम्वन्धी विपद पुनर्लाभ सम्वन्धी सम्पुर्ण क्रियाकलापलाई "विपद व्यवस्थापन" भनेको छ।

ऐनको दफा ३२ मा नेपालको कुनै ठाउँमा गम्भीर प्रकृतिको विपद उत्पन्न भई विपद संकटग्रस्त क्षेत्र घोषणा गर्न आवश्यक देखिएमा नेपाल सरकारले नेपाल राजपत्रमा सूचना प्रकाशन गरी त्यस्तो क्षेत्रको सिमाना र अवधि तोकी "विपद संकटग्रस्त क्षेत्र" घोषणा गर्न सक्ने व्यवस्था छ।

संघीय आकस्मिक कोष ऐन, २०७४ को दफा २ (क) मा "आकस्मिक कार्य" को परिभाषा दिईएको छ। जस अनुसार आकस्मिक कार्य भन्नाले भूकम्प, बाढी, पहिरो, आगलागी, महामारी जस्ता प्राकृतिक तथा गैरप्राकृतिक विपद लगायतका आकस्मिक वा अप्रत्याशित कारणबाट सिर्जना भएको विशेष परिस्थितिमा तत्काल गरिने आकस्मिक कार्यलाई बुझिन्छ। सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को दफा २ को (ढ) मा सुख्खा, अनावृष्टि, अतिवृष्टि, भूकम्प, बाढी, पहिरो, आगलागी जस्ता प्राकृतिक वा दैवी प्रकोप तथा महामारी वा आकस्मिक वा अप्रत्याशित विशेष कारणबाट सृजित परिस्थितिलाई "विशेष परिस्थिति" भनी परिभाषित गरिएको छ। युद्ध वा आन्तरिक द्वन्द जस्ता परिस्थिति समेतलाई विशेष परिस्थिति भनिएको छ। उपयुर्क्त अनुसार आकस्मिक अवस्था वा विपदको अवस्था सिर्जना भई उत्पन्न हुने विशेष परिस्थितिको अवस्था वारे विभिन्न कानूनहरुमा स्पष्ट व्यवस्था भएको देखिन्छ।

विशेष परिस्थितिमा कोष व्यवस्थापन

संघीय आकस्मिक कोष ऐन, २०७४ ले आकस्मिक कार्यमा खर्च गर्नका लागि संघीय आकस्मिक कोषको व्यवस्था गरेको छ। नेपालको संविधानको भाग १० संघीय आर्थिक कार्यप्रणालीको धारा १२४ मा संघीय आकस्मिक कोषको व्यवस्था गरिएको छ। त्यस्तै संविधानको भाग १६ प्रदेश आर्थिक कार्यप्रणालीको धारा २१२ मा प्रत्येक प्रदेशले प्रदेश आकस्मिक कोषको स्थापना गर्न सक्ने व्यवस्था गरिएको छ। यसरी स्थापना गरिने आकस्मिक कोषमा तोकिएको रकम जम्मा गरिने, उक्त रकम वृद्धि गर्न सकिने, सोधभर्ना प्रणाली बमोजिम खर्च गरिने, कोष सम्वन्धित सरकारको नियन्त्रणमा रहने व्यवस्था गरिएको छ। संघीय आकस्मिक कोषवाट खर्च गर्ने कार्यविधिहरु आकस्मिक कोष नियमावली, २०३१ (संशोधन २०७०) तोकिएको छ।

विपद जोखिम न्यूनीकरण तथा व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को दफा २२ मा विपद व्यवस्थापन सम्वन्धी कामका लागि केन्द्रीय स्तरमा छुट्टै विपद व्यवस्थापन कोष रहने व्यवस्था गरिएको छ। उक्त कोषमा नेपाल सरकारवाट प्राप्त रकम, कुनै संघ, संस्था वा व्यक्तिवाट दान, दातव्य वा उपहार स्वरुप प्राप्त रकम, विदेशी सरकार, व्यक्ति वा अन्तर्राष्ट्रिय संघसंस्थावाट सहयोग, अनुदान वा ऋण स्वरुप प्राप्त रकम र अन्य कुनै स्रोतवाट प्राप्त रकम जम्मा हुने व्यवस्था छ। यस कोषवाट विपद व्यवस्थापन कार्यको लागि खर्च गर्न सकिने तर नियमित प्रशासनिक कार्यका लागि कोषको रकम खर्च गर्न नसकिने व्यवस्था छ। विपद जोखिम न्यूनीकरण तथा व्यवस्थापन नियमावली, २०७६ ले केन्द्रीय स्तरमा रहने विपद व्यवस्थापन कोषको रकम प्रतिस्पर्धाको आधारमा "क" वर्गको वाणिज्य बैंकमा खाता खोली राख्नु पर्ने, नेपाल सरकारको गृह मन्त्रीको अध्यक्षतामा गठन हुने कार्यकारी समितिको निर्णय बमोजिम स्वीकृत भएको विपद व्यवस्थापन कार्यक्रम र राहत वितरण गर्ने प्रयोजनको लागि कोषको उपयोग गर्न सकिने लगायतको कोष सन्चालन कार्यविधिहरु उल्लेख गरेको छ।

केन्द्रीय स्तरमा स्थापना हुने विपद व्यवस्थापन कोषका अतिरिक्त ऐनको दफा २३ बमोजिम विपद व्यवस्थापनको लागि प्रत्येक प्रदेश, जिल्ला तथा स्थानीय तहमा विपद व्यवस्थापन कोष रहने व्यवस्था छ। यसरी स्थापना भएका कोषको सन्चालन सम्वन्धित प्रदेश वा स्थानीय तहले बनाएको नियम बमोजिम हुने व्यवस्था गरिएको छ। अन्य मुलुकहरुमा पनि कानूनी रुपमा वा अन्य रुपमा विपद् व्यवस्थापनका लागि कोषको व्यवस्था गरिएको हुन्छ। छिमेकी मुलुक भारतमा आकस्मिक कोषको संवैधानिक व्यवस्था र विपद् व्यवस्थापन कानुन बमोजिम विपद व्यवस्थापन कोषको व्यवस्था गरिएको छ। यसका अतिरिक्त गैर नाफामूलक ट्रष्टको रुपमा प्रधानमन्त्री राष्ट्रिय राहत कोषको व्यवस्था छ। उक्त राहत कोषमा स्वैच्छिक रुपमा व्यक्ति वा संस्थाले रकम जम्मा गर्न सक्दछन भने कोषको रकम प्रधानमन्त्रीको स्वविवेकीय निर्णयको आधारमा विपद् व्यवस्थापनका कार्यमा खर्च गर्ने गरिन्छ। उक्त कोष संसदवाट कानूनी रुपमा स्थापित भएको नभई सन् १९४८ मा पाकिस्तानवाट विस्थापित भएका व्यक्ति वा परिवारलाई राहत प्रदान गर्न तत्कालीन प्रधानमन्त्री जवाहरलाल नेहरुवाट स्थापना भएको हो। भारतको कर कानून बमोजिम यस कोषलाई ट्रष्टको मान्यता दिईएको छ। यस कोषमा गरेको योगदान आयकर प्रयोजनका लागि खर्च कट्टी दावी दिने गरिएको छ। नेपालमा उपर्युक्त कानूनी व्यवस्था बमोजिमका कोषका अतिरिक्त हाल कोरोना भाईरस संक्रमण रोकथाम, नियन्त्रण तथा उपचार कोषको स्थापना गरिएको छ।

विशेष परिस्थितिमा खरिद व्यवस्था

विपद जोखिम न्यूनीकरण तथा व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को दफा ३७ मा विशेष परिस्थिति परी विपदवाट प्रभावित क्षेत्रमा खोज, उद्धार तथा राहत उपलव्ध गराउन तथा भई रहेको विपदवाट थप क्षति हुन नदिन तत्कालै राहत सामग्री खरिद गर्न वा निर्माण कार्य गर्न आवश्यक भएमा सार्वजनिक खरिद सम्वन्धी प्रचलित कानुनमा भएको विशेष परिस्थितिमा खरिद गर्ने सम्वन्धी व्यवस्था बमोजिम खरिद कार्य गर्न सकिने व्यवस्था छ। सार्वजनिक खरिद ऐनको दफा ४१ को (१) को (घ३) मा सो ऐनमा अन्यत्र जुनसुकै कुरा लेखिएको भएता पनि "विशेष परिस्थिति" मा मालसामान वा परामर्श सेवा वा अन्य सेवा सोझै खरिद गर्न वा निर्माण कार्य सोझै गराउन सकिने व्यवस्था गरिएको छ। दफा ६६ मा विशेष परिस्थिति उत्पन्न भई

तत्काल खरिद नगर्दा सार्वजनिक निकायलाई थप हानि नोक्सानी हुने अवस्था आई परेमा सो परिस्थिति र तत्काल गर्नु पर्ने खरिद सम्बन्धी विस्तृत विवरणको जानकारी एक तह माथिको अधिकारीलाई गराई सार्वजनिक निकायले तत्काल खरिद गर्न वा गराउन सक्ने व्यवस्था गरिएको छ ।

सार्वजनिक खरिद नियमावली २०६४ (नवौं संशोधन सहित) को नियम १४५ मा विशेष परिस्थितिमा खरिद गर्दा सार्वजनिक निकायले खरिदको आवश्यकताको लिखित विवरण, गुणस्तर, परिमाण, शर्त र कार्य सम्पन्न गर्ने अवधि जस्ता विवरण तयार गरी आकस्मिक परिस्थितिको सामना गर्न आवश्यक परिमाण र समयावधिका लागि मात्र यथासम्भव प्रतिस्पर्धा गराई वा एउटा मात्र निर्माण व्यवसायी, आपूर्तिकर्ता, परामर्शदाता वा सेवा प्रदायकसँग लिखित दरभाउ वा प्रस्ताव लिई स्वच्छ र उचित मूल्यको लागि वार्ता गरी खरिद गर्नु पर्ने व्यवस्था गरेको छ । यसरी खरिद गर्दा विशेष परिस्थिति सम्बन्धी विवरण, तत्काल खरिद नगर्दा सार्वजनिक सुरक्षा, हित तथा सामुदायिक स्वास्थ्यमा पर्ने संकट र खरिदका अन्य विधि अपनाउन नसकिने कारण र आधार खुल्ने कागजातको अभिलेखमा राख्नु पर्दछ । साथै, सार्वजनिक निकायले दश लाख रुपैंयाँ भन्दा बढी रकमको खरिद गरेको भएमा त्यस्तो निकायले त्यसरी खरिद भएको विवरणको सार्वजनिक सूचना प्रकाशन गरी सोको जानकारी सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयलाई पठाउनु पर्ने व्यवस्था छ । यसका अतिरिक्त केन्द्रीय स्तरका सार्वजनिक निकायले खुला बोलपत्रको माध्यमद्वारा संरचनात्मक सम्झौता गरी अत्यावश्यक औषधीजन्य मालसामान तथा कार्यालय संचालनको लागि आवश्यक पर्ने मसलन्द वा स्टेशनरी खरिद गर्न सक्ने व्यवस्था छ ।

ऐनको दफा ८५ को (१क) मा बीस लाख रूपैयाँसम्मको औषधिजन्य मालसामान वा नेपालमा उत्पादित पन्ध्र लाख रूपैयाँसम्मको मालसामान त्यस्तो मालसामानको उत्पादकले राष्ट्रियस्तरको समाचारपत्रमा सूचना प्रकाशन गरी तोकेको बिक्री मूल्यमा सोझै खरिद गर्न सकिने र यसरी सौझै खरिद गर्दा उपलब्ध भएसम्म नेपाल गुणस्तर चिन्ह प्राप्त मालसामान खरिद गर्नु पर्ने व्यवस्था गरिएको छ । तर कुनै औषधिजन्य मालसामान उत्पादन गर्ने विश्व स्वास्थ्य सङ्गठनबाट पूर्वयोग्यता प्राप्त एकमात्र औषधि उत्पादक कम्पनी भएकोमा त्यस्तो उत्पादकबाट खरिद गर्नु पर्दा सोझै वार्ता गरी जतिसुकै रूपैयाँसम्मको भए पनि त्यस्तो औषधिजन्य मालसामान खरिद गर्न सकिने व्यवस्था छ ।

सार्वजनिक निकायले कुनै अन्तर्राष्ट्रिय अन्तरसरकारी संस्था वा विदेशी मुलुकको सरकार वा त्यस्तो मुलुकको सार्वजनिक निकायसँग कुनै मालसामान खरिद गर्नु पर्दा त्यस्तो संस्था, सरकार वा निकायबाट निर्धारित बिक्री मूल्यमा सोझै खरिद गर्न सक्ने व्यवस्था छ ।

नियम ८६ बमोजिम सार्वजनिक निकायले सोझै खरिद गर्नु अघि खरिद गर्नु पर्ने मालसामान भण्डारमा मौज्दात भए वा नभएको, प्रस्तावित निर्माण व्यवसायी, आपूर्तिकर्ता, परामर्शदाता वा सेवा प्रदायकसंग खरिद सम्झौता बमोजिमको कार्यसम्पादन गर्न आवश्यक योग्यता भए वा नभएको, प्रस्तावित निर्माण व्यवसायी, आपूर्तिकर्ता, परामर्शदाता वा सेवा प्रदायकले सार्वजनिक निकायको माग बमोजिम पेश गरेको प्रस्ताव त्यस्तो निकायले निर्धारण गरेको स्पेसिफिकेशन तथा प्राविधिक गुणस्तर बमोजिमको भए वा नभएको, र प्रस्तावित निर्माण व्यवसायी, आपूर्तिकर्ता, परामर्शदाता वा अन्य सेवा प्रदायकबाट प्रस्ताव गरिएको मूल्य उचित भए वा नभएको कुरा यकिन गर्नु पर्दछ । खरिद मूल्य उचित भए नभएको कुरा यकिन गर्न सार्वजनिक निकायले बजार अध्ययन, पूर्व खरिद मूल्य, लागत अनुमानका आधारमा दर विश्लेषण गरी

प्रस्तावित निर्माण व्यवसायी, आपूर्तिकर्ता, परामर्शदाता वा अन्य सेवा प्रदायकसँग वार्ता गर्न सक्ने व्यवस्था छ। साथै ऐनको दफा ४१ को उपदफा (३) बमोजिम खरिद सम्झौता गर्दा पत्राचारको माध्यमबाट समेत गर्न सकिने व्यवस्था छ। नेपालमा विशेष परिस्थितिमा गरिने खरिदका उपर्युक्त विधि पालना नगरी खरिद कार्य गरिदा विभिन्न समयमा विवाद सिर्जना हुने र मुद्दा मामिला हुने गरेको कारण विपद व्यवस्थापन कार्यमा समेत प्रभाव पर्न गएको देखिन्छ।

विशेष परिस्थितिमा सार्वजनिक वित्तीय अनुशासन कायम गर्न ध्यान दिनुपर्ने पक्षहरु

विपद्वाट सिर्जित विशेष परिस्थितिका लागि कोषको व्यवस्थापन चुनौतिपूर्ण हुन्छ।साविकमा बजेट मार्फत विनियोजन भएका रकमहरुको पूनर्विनियोजन, रकमान्तर र हन्तारणको आवश्यकता पर्दछ। यी सवै कार्यहरु कानूनीरुपमा पारदर्शीरुपमा गर्ने र सो को लेखांकनर वित्तीय प्रतिवेदन गर्ने कार्य गर्नुपर्दछ। कतिपय अवस्थामा नगद व्यवस्थापन गर्न विशेष ख्याल गर्नु पर्दछ। विभिन्न सरकारी कोषमा रहेका नगद रकम र विपदको कारण तत्काल प्रयोग नहने कार्यक्रमका लागि व्यवस्था गरिएका रकमको पारदर्शी रुपमा नियमसम्मत हस्तान्तरण गरी उपयोग गर्नु पर्दछ। तत्काल गर्नु पर्ने खर्चलाई धेरै नियन्त्रणमूखी नवनाउने तर पारदर्शिता र वित्तीय जवाफदेहिता कायम गर्न कोष व्यवस्थापन, त्यसको उपयोग र खर्चको उच्च मूल्य सार्थकता प्राप्त गर्न उचित ध्यान दिनु पर्दछ। भुक्तानी प्रणालीलाई भरपर्दो र चुस्त बनाउनु पर्दछ। कानूनी व्यवस्था बमोजिम विशेष परिस्थिति खरिद कार्य गर्दै सार्वजनिक खरिद कार्यलाई नतिजामूखी, पारदर्शी र जवाफदेही बनाउन विशेष पहल गर्नु पर्दछ। कोषवाट भएका खर्चको प्रतिवेदन गर्ने, सार्वजनिकीकरण गर्ने, आन्तरिक र बाह्य लेखापरीक्षण गराउने व्यवस्थाहरु गर्नु पर्दछ। यसवाट सार्वजनिक कोषको सही उपयोग भई विपद् व्यवस्थापन कार्य प्रभावकारी हुन्छ भने वित्तीय अनुशासन समेत कायम हुन सक्दछ।

सन्दर्भ सामग्रीः-

आकस्मिक कोष नियमावली, २०३१ (संशोधन २०७०)

विपद जोखिम न्यूनीकरण तथा व्यवस्थापन ऐन, २०७४

सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३

संघीय आकस्मिक कोष ऐन, २०७४

https://www.worldometers.info/coronavirus/

कोभिड-१९ प्याण्डामिकमा लेखापरीक्षण मार्गदर्शन र मानको प्रयोग



✍ रमेश ढकाल[§§]

पृष्ठभूमि

लेखापरीक्षण आर्थिक प्रशासन जगतको एउटा नियमित प्रक्रिया हो । यस प्रक्रियामा सामान्यत जोखिमलाई नजिकैबाट विश्लेषण गरी एउटा निश्चित विन्दुमा पुग्ने गरिन्छ । कार्य सम्पादन प्रक्रियामा विभिन्न जोखिमहरु सँग सम्बन्धित घट्नाहरु घट्न सक्दछन् । नियन्त्रण वातावरण तथा प्रणाली कमजोर हुन पुग्दा अनेक आशंकाले ठाउँ बनाउन पुग्छ । जोखिमको गहिराईमा पुग्न लेखापरीक्षण एउटा सशक्त माध्यम पनि बन्न पुग्दछ । लेखापरीक्षकले सदैव जोखिम उत्पन्न हुन सक्ने सैद्धान्तिक आधार बनाउने हुँदा सेन्सिटिभिटी एनालाईसीस एउटा महत्वपूर्ण कार्यविधि भित्र पनि पर्दछ । जोखिमको गहिराई पत्ता लगाउन त्यति सजिलो पनि छैन । तथापि विभिन्न प्रमाण संकलन गरेर वा प्रश्नका जवाफले पनि सहयोग पुग्ने हुन्छ । वित्तीय जोखिमको जड नियत र नियन्त्रण प्रणालीमा भर पर्ने हुनाले सेवा प्रवाह प्रणाली लाई मूलभूत रुपमा केलाउने कला लेखापरीक्षकमा हुनुपर्दछ । लेखापरीक्षक सदैव वित्तीय जोखिम खुट्याउन सक्ने र सोको गाँठो खोल्न सक्ने हुनुपर्दछ । अप्रत्याशित कार्यमा बढी जोखिम पैदा हुने हुँदा यस प्रति लेखापरीक्षक गम्भीर बन्न पनि सक्नु पर्दछ ।

अप्रत्याशित आउने विपद्गत आर्थिक क्रियाकलापमा जनताबाट धेरै परिमाण र उपलब्धिको अपेक्षा हुने गर्दछ । सो अपेक्षालाई पुरा गर्न वित्तीय परिचालन एउटा प्रमुख श्रोत कायम हुन पुग्छ । निकायबाट समस्या पार लगाउन प्रभावकारी नीति र रणनीति तत्कालको परिवेशमा नरहन पनि सक्दछ । तसर्थ लेखापरीक्षकले सदैव संशयका आधारमा आफ्नो दृष्टिकोणलाई फराकिलो बनाईराख्न हरदम कोशिश गर्नुपर्ने हुन्छ । यसका लागि सार्वजनिक लेखापरीक्षणको सन्दर्भमा महालेखापरीक्षकको कार्यालयबाट जारी प्रकोप व्यवस्थापन लेखापरीक्षण मार्गदर्शन बमोजिम लेखापरीक्षण कार्यान्वयनलाई प्रमुखताका साथ अध्ययन तथा विश्लेषण गर्नुपर्ने हुन्छ । निजी तथा व्यवसायिक लेखापरीक्षकको लागि सोको अलावा ISA315, ISA330, ISA540, ISA560, ISA570 लाई ध्यान दिई लेखापरीक्षण गर्नुपर्ने अवस्था रहन्छ । विपदको पूर्वतयारी अवस्था, कार्यान्वयन योजना, वितरण प्रणाली, मौज्दात व्यवस्था, माग र आपूर्ति बीचको तालमेल, सेवाग्राही सन्तुष्टि श्रोत साधनको परिचालन, नोक्सानी, क्षतिपूर्ति, राहत तथा प्याकेज लगायतका विषयमा लेखापरीक्षकबाट

[§§] निर्देशक, महालेखापरीक्षकको कार्यालय ।

टिप्पणी गरी सोमा देखिएका जोखिमलाई सारभूत तवरले मूल्याङ्कन गरी प्रतिवेदन गर्नुपर्दछ । कार्यान्वयन र वितरण प्रणाली तथा पूर्व तयारी अवस्थालाई लेखापरीक्षण प्रक्रियामा गम्भीर रुपले अध्ययन गर्नुपर्ने हुन्छ । सो प्रक्रियामा सारभूत रुपले असर परेका र पर्न जाने स्थितिलाई सेन्सिटिभिटी विश्लेषण गरी नतिजामा पुग्न लेखापरीक्षण मानहरुको प्रयोगमा त्यत्तिकै ध्यान समेत पुऱ्याउनु पर्दछ ।

कोभिड-१९ प्याण्डामिक र जोखिम मूल्याङ्कन

कोभिड-१९ पेण्डामिक महामारी श्वासप्रश्वाससँग सम्बन्धित सर्ने रोग हो । जसले फोक्सो तथा शरीरका मुख्य अंगमा आघात पुऱ्याई ज्यान नै लिने खतरा हुन्छ । छिमेकी देश चीनबाट फैलिएको महामारीले समस्त विश्वसँगै हाम्रा सपना माथी पनि तुषारापात गरिदिएको छ । मानवजातीलाई यो रोगले जति आक्रान्त पारेको छ, विश्व अर्थतन्त्रलाई उति नै तहसनहस पारेको छ । संसारभरका वैज्ञानिक यसको रोकथामको लागि जुटी रहेका छन् । तर अहिलेसम्म यसको भरपर्दो उपचार फेला नपरेको अवस्था छ । रोगले समेत नेपाली जनधनलाई निस्तेज बनाएको अवस्था छ । रोगको कारण नेपाली अर्थतन्त्र लकडाउनमा रहेको, संक्रमण फैलिएको, आय र रोजगारी गुमेको, पर्यटन उद्योग एवं विकास निर्माणका कार्यहरु हुन नसकेको, सरकार रोकथामका उपायहरुसँग मात्र तल्लीन रहेको, राहत तथा प्याकेज र छुटको अवस्थामा बजेट तल्लीन रहेको, खाद्यान्न तथा भोकमरीको समस्या निम्तने खतरा रहेको लगायतका कारणबाट नेपाली समाज आक्रान्त छ । यी समस्या सामाधान गर्न विभिन्न उपाय छन तर ती उपायहरुको संवोधनमा धेरै जोखिमहरु लुप्त पनि छन् । प्रकोपको फैलावट र असर अनुसार ठुलो धनरासी एवं सहायताको उपयोग हुने भएकोले सीमित श्रोत साधनबाट लेखापरीक्षण गर्ने क्रममा जोखिम क्षेत्र पहिल्याउनुपर्ने अवस्था छ । तसर्थ राज्यले संवोधन गरेका हरेक विषयसँग सम्बन्धित क्रियाकलापमा अन्तर्निहित जोखिमहरु पहिचान गर्नुपर्छ । ती जोखिमको निराकरणको लागि राज्यले निर्धारण गरेको नियन्त्रण वातावरणको मूल्याङ्कन समेत लेखापरीक्षणले गर्नुपर्दछ । नियन्त्रण वातावरण जोखिम पिच्छे गणना गर्न सक्नु पर्छ ।

जोखिम तत्वहरु

(क) रोकथाम		(ख) तयारी
➢ रोजगारी गुम्ने ➢ भोकमरी ➢ खाद्यान्न ➢ ढुवानी ➢ बन्दावन्दी ➢ मूल्याङ्कन ➢ तथ्याङ्क ➢ विज्ञापन ➢ सूचना ➢ सरसफाई ➢ लक्षणको जानकारी ➢ हेल्पडेस्क	➢ पिपिई ➢ मास्क ➢ सेनिटाईजर ➢ अनुगमन ➢ फिनेल ➢ लुज ग्लोब्स ➢ डिजिटल थर्मोमिटर ➢ N95 मास्क ➢ थर्मलगन ➢ सोडियम हाईड्रोक्लोराईड ➢ इलाष्टिक ➢ औषधी छर्काई, ट्याङ्की, मेशिन, लेवर	➢ अनावश्यक व्यवस्थापन ➢ दोहोरोपना ➢ प्रतिस्पर्धाको कमी ➢ कमजोर गणना ➢ श्रोत परिचालन ➢ खरिद ➢ भण्डारण ➢ वितरण ➢ संरचना निर्माण ➢ RDT खपत ➢ PCR खपत ➢ परीक्षण दायरा ➢ वैदेशिक सहयोग ➢ तहगत प्रणाली सुधार ➢ अनुमान र आवश्यकता

(ग) उद्धार राहात	(घ) पुनर्स्थापना
➢ अनावश्यक खरिद ➢ राहत प्याकेज ➢ बसभाडा ➢ जहाज भाडा ➢ फ्रन्ट लाईन प्रोत्साहन ➢ विमा ➢ खाना ➢ सुरक्षा प्रवन्ध ➢ भ्रमण खर्च ➢ अनुगमन खर्च ➢ औषधी ➢ पानी ➢ छुट तथा सुविधा	➢ आईसोलेसन ➢ सोसियल अनुगमन ➢ निको दर ➢ मृत्यु दर ➢ सामाजिक भावना

प्रकोप लेखापरीक्षण मार्गदर्शन बमोजिम विपदमा हुने र अपनाईने उल्लेखित ४ चरण भित्र उत्पन्न हुने जोखिमलाई लेखापरीक्षकले योजना बनाई सुक्ष्मरुपमा अध्ययन र विश्लेषण गर्नुपर्ने हुन्छ ।

- **कोभिड-१९ प्याण्डामिक र परिस्थितिगत विश्लेषण -** संसारभर देखिएको सार्वजनिक स्वास्थ्यको संकटले नेपाललाई पनि पूर्णरुपले असर पार्‍यो । महामारीको रुपमा फैलिएको यो भाईरसले नेपालमा पनि संक्रमण तथा मृत्युको हवला दियो । लेख लेखिरहँदा १० हजार माथी संक्रमण पहिचान भएको र २४ नेपालीको मृत्यु भई सकेको अवस्था छ । मानव जीवनको जोखिम सँगै यो संकटले नेपालको अर्थतन्त्रको संरचनालाई खलबल्याउने कार्य गर्दा देशको कूल कारोबार मध्ये एक तिहाई अंशमा असर पर्‍यो । भाईरसको त्रासदीको कारण सोको सीधा असर जलविद्युत आयोजना, विमानस्थल आदिको कार्य सुस्त र अलमलमा रहे । पर्यटन व्यवसाय थला नै पर्‍यो । अर्न्तराष्ट्रिय सिमा बन्दको कारण आयात निर्यात चौपट बन्यो पर्यटक नआई बुकिङ्ग रद्ध भएपछी होटल व्यवसाय पूर्णत: बन्द रहे सबै व्यवसायको कारोबार बन्द हुँदा बैङ्कलाई रकम तिर्ने क्षमता र सरकारले प्राप्त गर्ने राजस्वमा भारी गिरावट आयो । बैंकले साँवा तथा ब्याज नपाउँदा खराब कर्जा बढ्न पुग्यो । कूल ग्राहस्थ उत्पादन करिव २ प्रतिशतमा खुम्चिन पुग्यो । निर्माण क्षेत्र अर्थतन्त्रको विस्तारको मुख्य चालक रहँदै आएकोमा विकास निर्माणमा प्रयोग हुने सामग्री र तिनका कच्चापदार्थको आयात खुम्चिनुले पनि निर्माणको अपेक्षित गतिमा तगारो लाग्न पुग्यो । देशको तेश्रो चौमासिक तर्फ फलामको आयात ४२ प्रतिशत, सिमेन्टको कच्चापदार्थ ४० प्रतिशतले घट्यो । देशमा करिब १४ प्रतिशतले योगदान दिने थोक तथा खुद्रा व्यापार खस्कियो । उत्पादन बढाउने कच्चा पदार्थको आयातमा भएको घटीले अर्थतन्त्रको गतिशिलतामा नराम्ररी असर पुर्‍यायो । विश्व आपूर्ति प्रणालीमा आवद्ध हुँदा विश्वव्यापी मुल्य श्रृंखलामा पनि अवरोध आयो ।

- **कोभिड-१९ पेण्डामिक र नेपालमा यसको प्रभाव -** कोरोनाले विश्व बजारमा शिथिलता ल्याएपछी नेपालको हरेक क्षेत्रमा प्रभाव पर्न गएको छ। विश्वव्यापी श्रृंखलामा नै अवरोध उत्पन्न भएपछि नेपाल पनि यसबाट अलग हुने कुरै भएन ।
  कोरोना भाईरस बाट नेपालका विभिन्न क्षेत्रमा हुन गएको अवरोध र प्रभावलाई निम्न तालिकामा प्रस्तुत गरिएको छ :-

सि.नं.	विषय	प्रभावित क्षेत्र
१.	पूर्वाधार	सडक, खानेपानी, संचार, जलविद्युत, पुल पुलेसा, विमानस्थल, शहरी विकास, राष्ट्रिय गौरवका आयोजना
२.	प्रशासन	सार्वजनिक प्रशासन, सेवाप्रवाह, आर्थिक प्रशासन, लेखा, लेखापरीक्षण
३.	व्यापार	निर्यात, अत्यावश्यक वस्तु आयात
४.	रोजगारी	स्वदेशी, वैदेशिक, अन्य
५.	बैंकिङ्ग	साँवा किस्ता, ब्याज, लगानी, तरलता, वैदेशिक मुद्रा बचत
६.	स्वास्थ्य/सामाजिक	रहनसहन, पर्व/संस्कृति, विवाह, भेटघाट, औषधी, स्वास्थ्य उपकरण, स्वास्थ्य पूर्वाधार
७.	शिक्षा	सेमेष्टर, परीक्षा, विद्यार्थी, शिक्षक, अध्यापन
८.	पर्यटन	होटल, रेष्टुरेन्ट, ट्राभल, ट्रेकिङ्ग
९.	यातायात	पर्यटक बस, सार्वजनिक यातायात, निजी व्यवसाय, अन्य सवारी
१०.	हवाई क्षेत्र	बाह्य उडान, आन्तरिक उडान, निजी उडान
११.	उद्योग	सिमेन्ट, सेवा, खाद्यपदार्थ, उद्योग, निर्माण, हस्तकला

- **कोभिड-१९ को असर र लेखापरीक्षणमा ध्यान पुऱ्याउनुपर्ने विषय-** माथी समग्र रुपमा उल्लेख गरिएका विषयमा कोभिड-१९ ले राष्ट्रिय क्षेत्रमा पारेको असर बारे लेखापरीक्षकले वृहत अध्ययन गर्नु पर्दछ। यी विषयमा वृहत अध्ययनको आधारमा निकायगत रुपमा लेखापरीक्षणको थालनी गर्दा समग्र रुपमा पारेको असर र प्रभावको सन्दर्भमा कारोबारमा घट्न सक्ने घटनाहरुलाई राम्रोसँग केलाई अगाडी बढ्नु पर्दछ। महामारीको जटिलतासँग जुध्दा गरिएको खर्च प्रणालीमा वा दावी गरेको खर्चमा सार्वजनिक लेखापरीक्षक तथा व्यवसायिक लेखापरीक्षक चनाखो रहनु पर्दछ। जटिलतासँग मिल्ने गरी उपयुक्त सीपको उपयोग र अभ्यासलाई प्रयोगमा ल्याईनुपर्दछ। लेखापरीक्षकमा आईपर्ने परिस्थितिहरु, नियन्त्रणका कमजोरीहरु, अभिलेखका अपर्याप्तताहरु, जालसाझीको आभास दिने गलत र असाधारण कारोबारहरु, अनुपयुक्त र गैर कानुनी र अदक्षता एवं इमान्दारिताको अभाव जस्ता कारणबाट कारोबारमा पर्न सक्ने असरहरुको विषयमा लेखापरीक्षण गर्दा लेखापरीक्षक चनाखो हनुपर्छ। मूलभूत रुपमा लेखापरीक्षकले कोभिड-१९ को असरले पर्न सक्ने प्रभावबाट सिर्जना हुन सक्ने जोखिमलाई महत्वपूर्णताका साथ ध्यान दिनुपर्दछ। लेखापरीक्षकबाट गहनतम रुपमा ध्यान दिने विषय क्षेत्रहरु निम्न हुन सक्छन्:

- सरकारले जारी गरेको निर्देशन तथा परिपत्र
- नितिगत निर्णय तथा खर्च मापदण्ड
- सुविधा तथा सहयोग र राहत स्थिति
- वितरण प्रणालीको विश्वसनीयता र प्रमाण
- अधिक मूल्याङ्कन तथा न्यून मूल्याङ्कन रहने अवस्था
- व्यवस्थापनमा अपनाएको नियन्त्रण प्रणाली
- महामारी रोगको उपचार र लागत अवस्था
- खरिद स्थिति र सोको प्राप्ति प्रक्रिया
- उपकरणको परिचालन र व्यवस्थापन
- आवश्यकता र परिस्थितिगत पुनरावलोकन
- घटित घटना र परिमाणको आकार
- तत्कालीन नागरिक मर्का र सान्दर्भिकता
- सामाग्री तथा उपकरणको परिचालन/अपचलन
- व्यवस्थापनमा प्रशासकीय व्यवस्थापकिय क्षमता
- अवरोध सुल्झाउने प्राविधिक दक्षता
- सीप, श्रोत, साधनको तालमेल र समन्वय
- जस बटुल्ने अवसर र वास्तविक सन्दर्भ
- छनौट प्रणाली र आधारभूत जिम्मेवारी
- अनुदान वितरण र उपयोगको सुनिश्चितता
- सिमित समूहको वर्चस्व र दोहन स्थिति
- फजुल र वेथितिपूर्ण खर्चको सिर्जना
- सामूहिक अभ्यास, पारदर्शिता र समीकरण
- संवेदनशिलता, वास्तविकता र योगदानको तादाम्यता

- **कोभिड-१९ र सरकारको तहगत प्रणाली व्यवस्थापन -** कोभिड-१९ महामारीसँग संघीय संरचना अनुरुप नेपालका तीनै तहका सरकारहरु तल्लीन हुन पुगे । जनताको जिउधनको सुरक्षा गर्ने पहिलो प्राथमिकता सरकारको हो । नागरिकको रक्षाको लागि २०७६ फाल्गुन देखी सरकारले स्वास्थ्य सम्बन्धी लगायतका विषयमा विभिन्न प्राथमिकता तयार गर्दै आयो । मूलभूत रुपमा स्वास्थ्य क्षेत्रमा गर्नुपर्ने भूमिकालाई सहज बनाउने संघीय सरकार, प्रदेश सरकार र स्थानीय तह बीच अनौपचारिक रुपमा कामको बाँडफाँड नै भएको देखिन्छ । यी तहगत प्रणालीमा अपनाएको कार्य प्रक्रियामा भएको खर्चलाई लेखापरीक्षकले लेखापरीक्षण क्षेत्र, विधिको छनौट र कार्यविधि निर्धारणमा सेन्सिटिभिटी एनालाईसिस गर्नुपर्ने हुन्छ । यसका लागि लेखापरीक्षणको उद्देश्य हासिल गर्न आवश्यक पर्ने विषय बारे सरकारहरुको

नीतिगत मार्गदर्शन अध्ययन गर्नुपर्छ। परीक्षणको तरिका तथा विधिहरुको प्रयोगबाट प्राप्त हुने महत्वपूर्ण तथा उल्लेखनीय विषय मुख्यतः सरकारहरुले सम्पत्ति तथा श्रोतहरुलाई सुरक्षित राख्न, लेखा अभिलेखको सत्यता र पूर्णता सुनिश्चित गर्न कायम गरेका नियन्त्रण प्रणालीको बारेमा अध्ययन र मूल्यांकन गर्नुपर्दछ। सरकारहरुले सम्पादन गरेका कार्य प्रक्रियामा लागु गरेका परिपत्र, निर्देशिका, मापदण्ड तथा समयमा भरपर्दो आर्थिक तथा व्यवस्थापकिय सूचना प्रवाहको सुनिश्चितता कायम रहे/नरहेको सम्बन्धमा नियन्त्रण प्रणालीका बारेमा अध्ययन र मूल्याङ्कनलाई प्राथमिकता साथ हेरिनु पर्दछ। सरकारले अपनाएको क्रियाकलापमा जनशक्ति, कार्यक्रम, सेवा प्रवाह तथा कार्यहरु कानुनद्वारा सृजना हुने भएकोले सोहीसँग सम्बन्धित निर्देशिका एवं मापदण्डलाई लेखापरीक्षणबाट विशेषरुपले अनुशरण गरिनुपर्दछ।

स्थानीय तह

- स्थानीय तहले अपनाएको आइसोलेसन व्यवस्थापन
- स्थानीय तहबाट गरेको राहत वितरण प्रणाली
- स्थानीय तह र स्वास्थ्य सामाग्रीको परिचालन
- स्थानीय तह र वित्तीय श्रोत परिचालन
- स्थानीय तह र सामूहिक खाना प्रणाली, परिवहन तथा भाडा
- स्थानीय तह र औषधी खरिद, उपकरण खरिद
- स्थानीय तह र प्रोत्साहन प्रणाली

प्रदेश सरकार

- प्रदेश सरकारले अपनाएको स्वास्थ्य सामाग्री वितरण प्रणाली, प्रदेश सरकारले अपनाएको अनुगमन प्रणाली
- स्वास्थ्य सामाग्री खरिद तथा ब्यवस्थापन
- प्रदेश सरकार राहत वितरण प्रणाली
- प्रदेश सरकार नीतिगत र मापदण्ड प्रणाली
- प्रदेश सरकार र वित्तीय श्रोत परिचालन

संघीय सरकार

- वाह्य मूलुकबाट औषधी तथा उपचारका उपकरण खरिद व्यवस्थापन
- स्वास्थ्य सामाग्रीको वितरण प्रणाली
- राहत तथा अनुदान प्रणाली
- नागरिक सुरक्षा र वित्त परिचालन
- स्वास्थ्य सेवा प्रवाह र प्रोत्साहन प्रणाली
- कोभिड कोष संकलन र परिचालन

- **कोभिड-१९ को असरमा अनुपालना गर्नुपर्ने लेखापरीक्षण मानहरु -** कोभिड-१९ ले प्रभाव पारेको क्षेत्रमा परेको आय तथा खर्च प्रणालीको सन्दर्भमा सम्पादन गरेको क्रियाकलापमा सबै पक्ष सन्तुष्ट हुने वातावरण नै प्रमुख विषय हो। सो अन्तर्गत आय, खर्च, सम्पत्ति तथा दायित्वमा आन्तरिक गुणस्तर सुनिश्चित गर्ने प्रक्रिया सन्तोषजनक रुपमा संचालन भएको निश्चित गर्नुपर्ने हुन्छ। त्यस्तै, कमजोरीहरु पत्ता लगाउन सोको पुनरावृत्ति रोक्न र सुधार प्रकृयालाई सुरक्षित गर्नु नै लेखापरीक्षण को उद्देश्य हो र साथै सर्वमान्य लेखामानदण्ड वमोजिम आर्थिक विवरण तयार गरेको, कोभिड-१९ को परिस्थितिलाई ध्यान दिई विवरण तयार गरेको व्यहोरालाई उचित ध्यान दिनु पर्दछ। लेखापरीक्षण कार्यको लागि उपयुक्त हुने मानदण्डको अनुशरण गर्नुपर्ने अवस्था हुन सक्छ। सामान्यतः कोभिड-१९ सँग सम्बन्धित सान्दर्भिक लेखापरीक्षण मानदण्डहरु निम्न हुन सक्छन् सोलाई विधिगत रुपमा प्रयोगमा ल्याउन लेखापरीक्षक सतर्क हुनुपर्दछ।

सि.नं.	सान्दर्भिक मानहरु (Relevant ISA)	विशेषरुपले ध्यान दिने पक्षहरु (Specific Matters for consideration)
1.	Identifying and Assessing Risk of Material Misstatement ISA-315 ISSAI-1315	Revised Audit Risk Plan due to Covid-19
		Entity's System of internal control understanding
		Revised possible risk already made
2.	Responding to Assessed Risk ISA-330 ISSAI-1330	Sufficiency and appropriate Audit evidence-due to covid-19
		adequate disclosure of overall of presentation of financial statements
3.	Auditing Accounting Estimates ISA-540 ISSAI-1540	➢ Factors Identified ➢ Circumstances and context ➢ data relevant & Reliable ➢ Consider the inherence risk factors
4.	The Auditor's Responsibilities Relating to subsequent events ISA-560 ISSAI-1560	Risk Considering events occurring
		Identification of any material subsequent events related to covid-19 on F/S
5.	The Auditor's Resposibilities relating to going concern ISA-570 ISSAI- 1570	Materiality impact
		Evaluation of management assessment of going concern
6.	Forming opinion and reporting on F/S ISA-701-706 ISSAI-1701-1720	Key Audit Matters
		Information
		Documentation

- **कोभिड-१९ ले पार्ने असर र जोखिमको अनुमान तथा स्तर निर्धारण -** सार्वजनिक लेखापरीक्षक तथा व्यवसायिक लेखापरीक्षकबाट कोभिड-१९ कारोबारमा पार्ने प्रभावलाई Sensitivity Analysis गरी

जोखिमको निर्धारण गर्ने र सो अनुरुप कार्यक्रम बनाई लेखामानहरु प्रयोगमा ल्याउनु पर्दछ । कोभिड-१९ सँग सम्बन्धित जोखिमहरु निम्नानुसार हुन सक्छन्:

(क) सार्वजनिक क्षेत्र

जोखिम तत्वहरु	नियन्त्रण प्रणाली	नियन्त्रण अवस्था
कानूनी व्यवस्था	महामारी रोग नियन्त्रण ऐन, २०२०	निर्देशिका, मापदण्ड, व्यवस्थापनको क्रियाकलाप तयार नहुन सक्ने
संगठनात्मक व्यवस्था	स्थास्थ्य सेवा ऐन र नियमावली, निजामती सेवा ऐन र सरकारको कार्य विभाजन	स्वयम परिचालित ढंगले सेवा प्रवाहगत संयोजन नहुन सक्ने
पूर्व तयारी योजना	महामारी रोग नियन्त्रण ऐन, २०२०	योजना, संगठन, विभाजन, समन्वय वितरण सुरक्षाको रणनीतिगत योजना नरहने
नीतिगत निर्णय/खर्चमापदण्ड	खर्च मापदण्ड निर्देशिका, २०७७	मापदण्ड बमोजिम नहुन सक्ने
वितरण प्रणाली	आर्थिक ऐन, नियम	मौज्दात रहन सक्ने
अधिक मूल्याङ्कन र न्यून मूल्याङ्कन	आकर्षित ऐन	घाटा/नाफा लिन सक्ने
नियन्त्रण प्रणाली	आकर्षित ऐन	पालना नहुन सक्ने
उपचार र लागत	उपचार/मापदण्ड निर्देशिका	अभिलेख बेगर खर्च हुन सक्ने
खरिद र प्राप्ति	सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३	खरिदमा ढिलाई भई नागरिकमा असर पर्ने
उपकरण परिचालन	मापदण्ड निर्देशिका, २०७७	परिचालन नगर्दा ज्यान जोखिममा पर्न सक्ने
आवश्यकता र परिस्थितिगत बाध्यता	परिपत्र/निर्देशन	प्रमाण संलग्न नहुन सक्ने
घटित घट्ना र परिमाण	अभिलेख	विवरण भरपर्दो नहुन सक्ने
नागरिक मर्का र सान्दर्भिकता	मापदण्ड/निर्देशिका	विवरण भरपर्दो नहुन सक्ने
औषधी रसायनको परिचालन	निर्देशिका	परिचालनमा अदक्षता रहन सक्ने
प्राविधिक दक्षता	स्वा.सेवा प्रवाह निर्देशिका	अदक्षताबाट ज्यान गएको हुन सक्ने
तालमेल र समन्वय	निर्देशिका प्रवाह संगठन	समन्वय अभावमा नागरिकको अधिकार वंचित हुन सक्ने
आधारभूत जिम्मेवारी	निर्देशिका	जिम्मेवारी पुरा नगर्दा घटना घट्न सक्ने
अनुदान वितरण	कार्यविधि	विभेदपूर्ण हुन सक्ने
फजुल र वेथितिपूर्ण खर्च	नर्म्स मापदण्ड र वित्तीय तथा आर्थिक कार्यविधि ऐन	प्रमाण र खर्चको भिडान नहुन सक्ने
पारदर्शिता	सार्वजनिक परीक्षण र प्रमाण	सामूहिक अभ्यास र समिकरण नरहन सक्ने
राजस्व	कर ऐन, मु.अ.कर ऐन, अन्तशुल्क ऐन र विशेष ऐनहरु	घटी उठ्ने, बढी खर्च दावी गरी नोक्सानी पर सार्ने, कारोबार खुलासा नगर्ने, बढी मौज्दात देखाउने, विक्री घटी गर्ने
अन्य व्यवसाय	विशेष ऐनहरु	धेरै नोक्सानी सार्न सक्ने, नभएको खर्च देखाउने, विक्री लुकाउने, मौज्दात घटाउने, ब्याज खर्च बढी दावी गर्ने, अनुदान र राहत प्याकेजमा खर्च देखाउने, लेवरको Overhead Expenses बढी दावी गर्ने,

(ख) व्यवसायिक क्षेत्र

वित्तीय तथा बैकिङ्गक्षेत्र, औद्योगिक व्यवसाय क्षेत्र, सेवा व्यवसाय क्षेत्र र उद्योग तथा प्रतिष्ठान क्षेत्र	➢ अधिक नोक्सानी पर सार्न सक्ने ➢ तिर्नुपर्ने कर दायित्व नतिर्ने ➢ अनावश्यक खर्च दावी गर्न सक्ने ➢ खराब कर्जालाई बढाउन सक्ने ➢ ब्याज छुट दिन सक्ने ➢ राहत खर्च बढी दावी गर्ने ➢ अधिक मूल्याङ्कन र न्यून मूल्याङ्कन गर्न सक्ने, अविच्छिन्नता नहुने ➢ क्रेडिटर्स बढी देखाउने ➢ इन्धन र शक्ति खर्च संचालन समय संग बराबर हुन सक्ने ➢ ढुवानीमा बढी खर्च दावी गर्ने ➢ स्वास्थ्य सुरक्षामा बढी खर्च दावी गर्ने ➢ सिधै खरिद गर्ने ➢ सम्झौता परिवर्तन गर्ने ➢ एउटै गुणस्तरको वस्तु फरक दरमा प्राप्ती देखाउने ➢ सामाग्रीको नोक्सानी दावी गर्ने ➢ बढी मौज्दात देखाउने ➢ विक्री घटाउने ➢ प्रमाण बेगर सहायता वितरण गर्ने

निष्कर्ष:

जोखिमलाई राम्रोसँग पहिचान गरी लेखापरीक्षण योजना तथा कार्यक्रमलाई अगाडी बढाउनु आवश्यक देखिन्छ। लेखापरीक्षण कार्यान्वयनमा मूलतः अपनाईएको आईसोलेशन व्यवस्थापन, राहत तथा प्याकेज, सहयोग रकमको परिचालन, औषधी खरिद तथा वितरण प्रणालीको सन्दर्भमा मुलतः स्थानीय तहको लेखापरीक्षणमा ध्यान केन्द्रित गर्नुपर्ने अवस्था रहेको छ। सोको लागि लेखापरीक्षकको लागि महत्वपूर्ण औजार खर्चको Sufficient and appropriate evidence नै हो। यसको लागि Sensitivity विश्लेषण गरी कोभिड-१९ सँग सम्बन्धित क्रियाकलापमा घटेका घटना न्यून खर्च सँग सम्बन्धित छन् सो बारेमा वृहत विश्लेषण र पहिचान गर्नुपर्छ। अर्कोतर्फ व्यवसायिक लेखापरीक्षकबाट Going Concern, Evidence लगायतको पक्षलाई मूर्तरुपमा ध्यान दिई अगाडी बढ्नु पर्ने आवश्यक छ। यी दुवै लेखापरीक्षणमा खर्चको नियत र नियन्त्रण प्रणालीलाई राम्रोसँग बुझी वास्तविक कार्यमा गरिएको खर्च उपलब्धिमूलक छ/छैन मापन गर्नसक्ने हुने र त्यस्तो खर्चबाट सबै पक्ष सन्तुष्ट हुनु नै आजको मूल उद्देश्य रहेबाट आधारभूत पक्षहरुमा लेखापरीक्षक चनाखो समेत रहनुपर्ने हुन्छ। कानूनी, प्रक्रियागत, व्यवस्थापन, वितरण, सामाग्रीको परिचालन, ढुवानी, सहयोगी आधार, उपलब्धिगत तथ्याङ्क लगायतका क्षेत्रमा विशिष्ट रुपले ध्यान दिई अगाडी बढ्नु नै लेखापरीक्षणको मूल उद्देश्य हो। मार्गदर्शन तथा मानहरुलाई प्रयोगमा ल्याई सोबाट सिर्जित हुने तरिकाहरु प्रयोगमा ल्याई लेखापरीक्षण प्रतिवेदनलाई सान्दर्भिक र समीक्षात्मक बनाउनु पर्दछ।

सन्दर्भ सामाग्री

INTOSAI लेखापरीक्षण मानहरु/ISA मानहरु

ILO अन्तर्राष्ट्रिय प्रतिवेदन

२०७६।७७ को बजेट र संसोधन

FCGO तथ्यांङ्क बजेट/खर्च

स्वास्थ्य सम्बन्धी सरकारी निर्देशिका/मापदण्ड

सार्वजनिक-निजी साझेदारी : अवधारणा, महत्व तथा चुनौतीहरू



टीकानाथ अर्याल***

पृष्ठभूमि :

मुलुकमा आर्थिक वृद्धिलाई दिगो गर्दै विकास र समृद्धिको लक्ष्य हासिल गर्न विभिन्न सार्वजनिक पूर्वाधार/संरचनाहरूको निर्माण अत्यावश्यक हुन्छ। पूर्वाधार सेवाहरूको निर्माण र सञ्चालनमा आवश्यक पर्ने साधन-स्रोतहरूको तुलनामा राज्यकोषबाट विनियोजन हुने साधन-स्रोत न्यून हुने भएकाले निजी क्षेत्रमा उपलब्ध साधन-स्रोत, सीप तथा प्रविधिलाई मुलुकको विकास कार्यमा उपयोग गर्ने सन्दर्भमा सार्वजनिक-निजी साझेदारीको अवधारणाको विकास भएको पाइन्छ। सार्वजनिक-निजी साझेदारी मार्फत् लगानीको वातावरण सिर्जना गरी त्यसको कुशल र प्रविधियुक्त व्यवस्थापनबाट यस अवधारणालाई अघि बढाउँदै सार्वजनिक लगानीलाई मूलतः आर्थिक विकासको पूर्वशर्तको रुपमा रहेको आधारभूत सेवा प्रदान गर्न केन्द्रित गर्नुपर्दछ। निजी क्षेत्र एक्लैले लगानी गर्न नसक्ने अवस्थामा सार्वजनिक तथा निजी क्षेत्रको सहकार्य, साझेदारी र सहभागिताका आधारमा लगानी जुटाई थप स्रोत व्यवस्थापन गर्ने अभ्यासको विकास भएको छ। सार्वजनिक उपयोगका वस्तु तथा सेवाको उत्पादन गर्ने, पूर्वाधार तथा सेवाहरूको निर्माण/सञ्चालनमा निजी क्षेत्रमा उपलब्ध व्यवस्थापकीय सीप, नवीनतम प्रविधि, उपयुक्त मानव संशाधन तथा पुँजीको समुचित प्रयोगलाई सुनिश्चितता प्रदान गर्दै आर्थिक विकासलाई गति प्रदान गर्न र राष्ट्रिय अर्थतन्त्रको सबलीकरणका साथै सार्वजनिक सेवालाई प्रभावकारी बनाउन यसरी निर्माण भएका पूर्वाधार सेवाहरूको योगदान महत्वपूर्ण तथा प्रभावकारी हुने विश्वास गर्न सकिन्छ। नेपालमा सार्वजनिक पूर्वाधार तथा सेवाहरूको विकास, पुनर्निमाण तथा सञ्चालनको क्षेत्रमा आवश्यक पुँजी, साधन एवम् स्रोतहरू निजी क्षेत्रबाट परिपूर्ति गर्दै निजी लगानी आकर्षित हुने वातावरण सिर्जना गर्ने उद्देश्यले सार्वजनिक-निजी साझेदारी नीति, २०७२ र सार्वजनिक-निजी साझेदारी तथा लगानी ऐन-२०७५ जस्ता नीतिगत र कानुनी व्यवस्था तथा स्वदेशी वा विदेशी श्रोतको परिचालन गरी पूर्वाधार संरचनाको निर्माण तथा सेवा क्षेत्रको विकास गरी लगानी प्रवर्द्धन गर्ने समेतको कार्य गर्नको लागि प्रधानमन्त्रीको अध्यक्षतामा अधिकारसम्पन्न

*** लेखापरीक्षण अधिकारी, महालेखापरीक्षकको कार्यालय

लगानी बोर्ड, सार्वजनिक-निजी साझेदारीमा कार्यान्वयन हुने परियोजनाहरुको कार्यान्वयन तथा अनुगमन तथा सहजीकरण गर्नका लागि बोर्डका उपाध्यक्षको अध्यक्षतामा अनुगमन तथा सहजीकरण समिति जस्ता संरचनागत व्यवस्था समेत भएका छन् । यस लेखमा सार्वजनिक-निजी साझेदारीको अवधारण, यसका मोडेलहरु, नेपालमा यसको प्रयोग, चुनौती तथा सम्भावना/अवसरहरु र सुधारका पक्षहरुबारे चर्चा गर्ने प्रयास गरिएको छ ।

परिचय/परिभाषा

सार्वजनिक-निजी साझेदारी (Public–private partnerships-PPP) दुई वा सोभन्दा बढी सार्वजनिक तथा निजी क्षेत्रबीचको एक सहकारी व्यवस्था हो जुन सामान्यतया दीर्घकालीन प्रकृतिको हुन्छ । सार्वजनिक-निजी साझेदारीको माध्यमबाट सरकारले निजी कम्पनीहरुसँग मिलेर आफ्ना परियोजनाहरु सम्पन्न गर्दछ । यसद्वारा कुनै पूर्वाधार वा सार्वजनिक सेवाको विकासको लागि पुँजीको व्यवस्था गरिन्छ । यसमा सार्वजनिक क्षेत्र (संघ, प्रदेश र स्थानीय तह समेत) र निजी क्षेत्र मिलेर पूर्व निर्धारित लक्ष्य हासिल गरिन्छ ।

सार्वजनिक-निजी साझेदारी एक व्यापक शब्द हो जसलाई अल्पकालीनदेखि तथा दीर्घकालीन अनुबन्ध (सम्झौता) को लागि अवलम्बन गर्न सकिन्छ जसमा पुँजी, योजना, निर्माण, सञ्चालन, मर्मत/सम्भार तथा लगानी समावेश हुन्छ । सार्वजनिक-निजी साझेदारी प्रबन्ध ठूला परियोजनाको लागि उपयोगी हुन्छ जुन शुरु गर्नको लागि ठूलो लगानी तथा धेरै संख्यामा कुशल श्रमिक तथा प्राविधिक जनशक्तिको आवश्यकता हुन्छ । सार्वजनिक-निजी साझेदारीलाई परिभाषित गर्ने सन्दर्भमा विद्वान् तथा वहुपक्षीय दातृ संस्थाहरुबीच एकरुपता पाइँदैन । यो पदावलीले जोखिम बाँडफाँड, वित्त प्रबन्धन तथा पारदर्शिता आवश्यकताको विस्तृत श्रृंखला सहित विभिन्न प्रकारका दीर्घकालीन अनुबन्धहरुलाई समेट्छ । यसको विकास २० औँ शताब्दीको अन्ततिर विकास भएको नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापन, आर्थिक उदारीकरण तथा विश्वव्यापीकरणको दवाबको रुपमा भएको पाइन्छ । विश्वका केही विद्वान् र संस्थाहरुले यसलाई निम्नानुसार परिभाषित गरेको पाइन्छ :–

According to Weimer and Vining, "A PPP typically involves a private entity financing, constructing, or managing a project in return for a promised stream of payments directly from government or indirectly from users over the projected life of the project or some other specified period of time" (सार्वजनिक-निजी साझेदारीले सामान्यतया प्रत्यक्ष रुपमा सरकारबाट वा अप्रत्यक्ष रुपमा सोको उपयोगकर्ताहरुबाट पूर्व निर्धारित विधि अनुसार आयोजनाको आयुभर वा कुनै निश्चित अवधिसम्मको भुक्तानीको बदलामा निजी क्षेत्रको वित्तीय लगानी, निर्माण वा परियोजनाको व्यवस्थापनलाई समेट्दछ । - विमर र विनिङ्ग)

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) – "Public–private partnership is long term contractual arrangements between the government and a private partner whereby the latter delivers and funds public services using a capital asset, sharing the associated risks". (सार्वजनिक-निजी साझेदारी सरकार र निजी क्षेत्रका साझेदारबीचको दीर्घकालीन करार हो जसको माध्यमबाट निजी क्षेत्रले पुँजी, सम्पत्तिको प्रयोग र सम्बद्ध जोखिमको बाँडफाँड गर्दै सेवा प्रदान गर्दछ । - ओईसिडी)

World Bank - " Public–private partnership is long-term contract between a private party and a government entity, for providing a public asset or service, in which the private party bears significant risk and management responsibility, and remuneration is linked to performance". (सार्वजनिक-निजी साझेदारी सार्वजनिक सम्पत्ति वा सेवा प्रदान गर्नको लागि सरकार र निजी क्षेत्रका कम्पनीबीचको दीर्घकालीन करार हो जसमा निजी क्षेत्रले सोमा सम्बद्ध जोखिम, व्यवस्थापन उत्तरदायित्व र कार्यसम्पादनसँग सम्बन्धित लागत वहन गर्दछ। - विश्व बैंक)

Asian Development Bank - The term "public–private partnership" describes a range of possible relationships among public and private entities in the context of infrastructure and other services. Other terms used for this type of activity include private sector participation and privatization". (सार्वजनिक-निजी साझेदारी शब्दले पूर्वाधार र अन्य सेवाहरूको सन्दर्भमा सार्वजनिक र निजी निकायहरू बीच सम्भावित सम्बन्धको दायरा वर्णन गर्दछ। यस प्रकारको गतिविधिका लागि प्रयोग हुने अन्य शर्तहरूमा निजी क्षेत्रको सहभागिता र निजीकरण समावेश छ। - एसियाली विकास बैंक)

सार्वजनिक-निजी साझेदारीको आवश्यकता/महत्व (Need & Importance of PPP)

राष्ट्रको विकास र समृद्धिको लक्ष्य हासिल गर्नका लागि व्यापक रोजगारी तथा दीर्घकालीन प्रतिफल प्रदान गर्ने खालका ठूला ठूला परियोजनाहरु सञ्चालनमा ल्याउनुपर्ने हुन्छ। सोको लागि ठूलो मात्रामा पुँजीको आवश्यकता पर्दछ। सरकार एक्लैले त्यस्तो व्यापक पुँजी परिचालन गर्न कठिनाइ पर्ने हुँदा निजी क्षेत्रसँग निर्धारित ढाँचाको सम्झौता गरी स्रोत जुटाउने आवश्यकता पर्दछ। जलविद्युत, दूरसञ्चार, ठूला सडक आयोजना, विमानस्थल जस्ता पूर्वाधारहरुको निर्माण तथा सञ्चालन सार्वजनिक-निजी साझेदारीको माध्यमबाट गर्न सकिन्छ। सार्वजनिक साझेदारीको प्रतिनिधित्व स्थानीय वा प्रदेश वा राष्ट्रिय स्तरमा गरिन्छ भने निजी क्षेत्रको साझेदारीको प्रतिनिधित्व एक निजी कम्पनी वा कम्पनीहरुको समूहले गर्न सक्दछन्। सार्वजनिक-निजी साझेदारीको महत्व वा फाइदालाई बुँदागत रुपमा निम्नानुसार प्रस्तुत गर्न सकिन्छ :–

- सार्वजनिक-निजी साझेदारीको मोडेल अवलम्बन गर्दा परियोजनाहरु तोकिएको लागत तथा समयमा सम्पन्न हुन्छ।
- तोकिएको लागत तथा समयमा परियोजनाहरु सम्पन्न हुँदा सो बाट राज्यलाई प्राप्त हुने आय समयमा नै प्राप्त हुन थाल्दछ, जसबाट सरकारको राजस्व बढोत्तरी हुन थाल्दछ।
- त्यस्ता परियोजनाहरु पूरा गर्नको लागि श्रम, पुँजी जस्ता साधनको उत्पादकत्व बढाएर अर्थतन्त्रको क्षमता बढाउन सकिन्छ।
- सरकारी निकायबाट गरिएको कामको तुलनामा पीपीपी माध्यमबाट गरिएका कामको गुणस्तर राम्रो हुने र पूर्व निर्धारित योजना अनुसार सञ्चालन हुने अपेक्षा गरिन्छ।
- परियोजनाहरुमा हुने जोखिमको बाँडफाँड दुवै क्षेत्रमा विभाजन गरिएको हुन्छ।
- पीपीपी मोडेलबाट सरकारको बजेटरी समस्या वा न्यून वित्त परिपूर्ति गर्न सकिन्छ।

सार्वजनिक-निजी साझेदारीका मोडेलहरु

सार्वजनिक-निजी साझेदारी फन्डिङ्गका विभिन्न मोडेलहरु प्रचलनमा रहेका छन्। ती मोडेलहरु परियोजनाको विभिन्न चरणमा सम्पत्तिको स्वामित्व, सञ्चालन तथा मर्मत, सम्भार र जोखिम वहनको लागि

कुन पक्ष जिम्मेवार हुने भन्नेसँग सम्बन्धित छन् । सार्वजनिक-निजी साझेदारीका विभिन्न मोडेलहरुमध्ये हाल प्रचलनमा रहेका प्रमुख मोडेलहरु निम्नानुसार छन् :–

१ **डिजाइन एण्ड बिल्ड (Design & Build -D&B) -** डिजाइन एण्ड बिल्ड मोडेलमा सार्वजनिक निकायको स्पेसिफिकेशन तथा आवश्यकता पूरा गर्न निजी क्षेत्रका साझेदारले एउटा निश्चित मूल्यमा आधारभूत ढाँचाको डिजाइन तथा सो अनुसारको निर्माण कार्य गर्दछ । यस किसिमको परियोजनामा हुने सबै प्रकारका जोखिम निजी क्षेत्रका साझेदारले वहन गरेको हुन्छ ।

२ **अपरेशन तथा मेन्टेनेन्स (Operation & Maintenance -O&M) -** सार्वजनिक-निजी साझेदारीको यस्तो किसिमको करारमा निजी क्षेत्रका साझेदार एउट निश्चित अवधिको लागि सार्वजनिक स्वामित्वको सम्पत्ति सञ्चालन तथा सम्भार गर्दछ । सम्पत्तिको स्वामित्व सार्वजनिक निकायसँगै रहन्छ । निजी क्षेत्रका सञ्चालकको लागि यसमा जोखिम तत्व निकै कम रहेको हुन्छ ।

३ **डिजाइन-बिल्ड-फाइनान्स-अपरेट (Design-Build-Finance-Operate-(DBFO) -** डिजाइन - बिल्ड -फाइनान्स - अपरेट मोडेलमा निजी क्षेत्रका साझेदारले एक नयाँ पूर्वाधारको डिजाइन तयार गर्दछ, त्यसमा लगानी गर्दछ र दीर्घकालीन करारको माध्यमबाट सञ्चालन तथा सम्भार गर्दछ । एक निश्चित अवधि पश्चात् लिज सम्झौता अनुसार निजी क्षेत्रका साझेदारले उक्त सम्पत्ति वा पूर्वाधारको सार्वजनिक निकायलाई हस्तान्तरण गर्दछ । निजी क्षेत्रको जोखिम तथा सहभागिताको सन्दर्भमा यो मोडेल मध्यमस्तरको रहेको छ ।

४ **बिल्ड-ओन-अपरेट (Build-Own-Operate(BOO) -** यस मोडेलमा निजी क्षेत्रका साझेदार आफ्नो लगानीबाट कुनै पूर्वाधार संरचनाको निर्माण, स्वामित्व ग्रहण र सञ्चालन गर्दछ । यसमा परियोजनाको स्वामित्व सामान्यतया निजी क्षेत्रका कम्पनीबीच नै रहने हुनाले परियोजनाको कुनै पनि अवशिष्ट मूल्यको लाभ निजहरुले नै लिन्छन् । परियोजनाको भौतिक आयु सोको करार अवधिसँग मेल खाने अवस्थामा यस्तो मोडेलको प्रयोग गरिन्छ । BOO स्किममा ठूलो मात्रामा लगानी तथा लामो पे ब्याक पिरियड समावेश हुन्छ । यस्तो परियोजनाको उदाहरणमा पानी प्रशोधन संयन्त्रलाई लिन सकिन्छ । यस्तो सुविधामा निजी क्षेत्रका कम्पनीले सार्वजनिक क्षेत्रबाट उपलब्ध गराइएको अप्रशोधित पानी प्रशोधन गर्दछ र प्रशोधित पानी पछि सर्वसाधारणलाई वितरण गर्न सार्वजनिक क्षेत्रका युटिलिटीलाई हस्तान्तरण गरिन्छ ।

५ **बिल्ड-अपरेट-ट्रान्सफर (Build-Operate-Transfer(BOT) -** बिओटी मोडेल निश्चित ढाँचाका परियोजना तथा सार्वजनिक-निजी साझेदारीमा व्यापक रुपमा प्रयोग हुन्छ । बिओटी ढाँचाको फ्रेमवर्कमा सार्वजनिक निकायले कुनै निजी क्षेत्रको कम्पनीलाई एक निश्चित अवधिको लागि आधारभूत संरचना वा सुविधाको डिजाइन, निर्माण तथा सञ्चालन र सम्भारको लागि अधिकार सुम्पिएको हुन्छ । तोकिएको अवधिभरि आवश्यक वित्त परिचालन गर्ने दायित्व निजी क्षेत्रको कम्पनी उपर हुन्छ भने परियोजनाबाट सिर्जना भएको आयको हकदार पनि उक्त कम्पनी नै हुन्छ । लिज अवधि (Concession Agreement) को अन्तमा उल्लिखित सम्पत्ति कुनै पनि मूल्य वा लागत विना सार्वजनिक निकायलाई हस्तान्तरण गरिन्छ।

६ **बिल्ड-ओन-अपरेट-ट्रान्सफर (Build-Own-Operate-Transfer (BOOT) -** बूट मोडेलमा निजी क्षेत्रका साझेदारलाई एक निश्चित अवधि पूर्वाधारको वित्त व्यवस्था, डिजाइन, निर्माण तथा सञ्चालनको लागि अधिकार दिइन्छ। निर्धारित अवधि पश्चात् उक्त सम्पत्तिको स्वामित्व सार्वजनिक निकायमा हस्तान्तरण गरिन्छ। करार अवधिको क्रममा निजी कम्पनी परियोजनाबाट उच्च मार्जिन (प्रतिफल) हासिल गर्ने कोशिश गर्दै लगानी तथा सञ्चालनको लागत असुल उपर (Pay Back) को लक्ष्यका साथ सम्पत्ति वा सेवाको सञ्चालन गर्दछ। BOOT प्रणालीका विशिष्ट विशेषताका कारण राजमार्ग, रेल वे परिवहन तथा जल विद्युत क्षेत्रका परियोजनाको लागि यो मोडेल उपयुक्त हुन्छ।

७ **बिल्ड-लिज-ट्रान्सफर (Build-Lease-Transfer(BLT) - यस मोडेलमा निजी क्षेत्रका साझेदार एक पूर्ण परियोजनाको निर्माण गर्दछ र सरकार वा सार्वजनिक निकायलाई लिजमा दिन्छ। यस तरिकाबाट परियोजनाको नियन्त्रण** परियोजनाको मालिक अथवा निजी कम्पनी (लेसर) बाट सरकार अर्थात् लेसीलाई हस्तान्तरण गरिन्छ। अर्को शब्दमा, सम्पत्तिको स्वामित्व शेयरहोल्डरमा नै रहन्छ तर सञ्चालनको अधिकार तथा नियन्त्रण लिजमा दिइन्छ। लिज अवधि समाप्त भएपछि सम्पत्तिको स्वामित्व र सञ्चालन अधिकार पूर्व सहमत मूल्यमा सरकारलाई हस्तान्तरण गरिन्छ। विदेशी लगानीकर्ताको देशको जोखिमलाई मध्यनजर गर्दै BLT ले राम्रो स्थिति प्रदान गर्दछ किनकि सञ्चालन जोखिम कम गर्नको लागि परियोजना कम्पनी सम्पत्ति माथिको अधिकार आफैँसँग राख्दछ।

८ **सञ्चालन इजाजत (Operation License-OL) - यस मोडेलमा निजी क्षेत्रका साझेदारलाई सार्वजनिक सेवा सञ्चालन गर्न एक निश्चित अवधिको लागि कानुनी अनुमतिको इजाजत दिइन्छ। यस्तो मोडेल प्रायः फन पार्क, आइटी परियोजना जस्ता सेवाको उपयोगको लागि अवलम्बन गरिन्छ।**

९ **केवल वित्त (Finance Only) - यस मोडेलमा निजी क्षेत्रका वित्तीय सेवा प्रदायक कम्पनीले कुनै सार्वजनिक** परियोजनाको लागि वित्त व्यवस्था गर्दछ र सोको बदलामा ब्याज लिन्छ।

हाल विश्वमा अभ्यासमा ल्याइएको सार्वजनिक-निजी साझेदारीलाई प्रतिनिधित्व गर्ने एक ग्राफिक तल दिइएको छ :-

नेपालमा सार्वजनिक-निजी साझेदारीको लागि नीतिगत एवं संस्थागत व्यवस्था

सार्वजनिक-निजी साझेदारी सम्बन्धी कानुनी व्यवस्थाको विकासक्रम (Evolution of Legal Framework for PPP)

सार्वजनिक-निजी साझेदारीलाई प्रवर्द्धन, प्रोत्साहन र सहजीकरण गर्नका लागि हाल नेपालमा सार्वजनिक-निजी साझेदारी नीति-२०७२, वैदेशिक लगानी तथा एकद्वार नीति-२०७२, सार्वजनिक-निजी साझेदारी तथा लगानी ऐन, २०७५ जस्ता नीति तथा कानुनहरु कार्यान्वयनमा रहेका छन्। यस सम्बन्धी नीतिगत तथा कानुनी संरचनाको विकासक्रमलाई देहायको तालिकामा प्रस्तुत गरिएको छ।

अवधि		
सन् १९९० देखि २००० सम्म	**सन् २००१ देखि २०१० सम्म**	**२०११ पछि**
१९९२: जलविद्युत नीति तथा जलविद्युत ऐन **१९९२:** वैदेशिक लगानी तथा प्रविधि हस्तान्तरण ऐन **१९९९:** सडक पूर्वाधारको लागि निर्माण-सञ्चालन-हस्तान्तरण नीति (BOT Policy)	**२००१:** जलविद्युत नीति, सार्वजनिक पूर्वाधारको लागि निर्माण-सञ्चालन-हस्तान्तरण नीति (BOT Policy) **२००३/०४:** पूर्वाधार निर्माण तथा सञ्चालनमा निजी लगानी अध्यादेश **२००६:** पूर्वाधार संरचनाको निर्माण तथा सञ्चालनमा निजी लगानी सम्बन्धी ऐन, २०६३ (BOOT Act) **२००७:** पूर्वाधार संरचनाको निर्माण तथा सञ्चालनमा निजी लगानी सम्बन्धी नियमावली, २०६४ (BOOT Rules)	**२०११:** लगानी बोर्ड ऐन, २०६८ **२०१५:** सार्वजनिक-निजी साझेदारी नीति, २०७२ **२०१५:** वैदेशिक लगानी तथा एकद्वार नीति, २०७२ **२०१७:** विद्युत नियमन आयोग ऐन, २०७४ **२०१७:** वैदेशिक लगानी तथा प्रविधि हस्तान्तरण ऐनमा संशोधन **२०१८:** विद्युत नियमन आयोग नियमावली, २०७४ **२०१९:** सार्वजनिक-निजी साझेदारी तथा लगानी ऐन, २०७५

नेपालमा सार्वजनिक-निजी साझेदारीको लागि संस्थागत व्यवस्था

(क) लगानी बोर्ड – स्वदेशी वा विदेशी श्रोतको परिचालन गरी पूर्वाधार संरचनाको निर्माण तथा सेवा क्षेत्रको विकास गरी लगानी प्रवर्द्धन गर्ने लगायतका कार्य गर्नको लागि अधिकारसम्पन्न लगानी बोर्ड रहने व्यवस्था सार्वजनिक-निजी साझेदारी तथा लगानी ऐन, २०७५ को दफा ५ ले गरेको छ। सम्माननीय प्रधानमन्त्रीको अध्यक्षतामा गठन हुने ११ सदस्यीय उक्त बोर्डमा अर्थ मन्त्री, उद्योग, वाणिज्य तथा आपूर्ति मन्त्री, उर्जा, जलश्रोत तथा सिँचाई मन्त्री, परियोजनासँग सम्बन्धित मन्त्रालयका मन्त्री, राष्ट्रिय योजना आयोगका उपाध्यक्ष लगायतका सदस्य रहने व्यवस्था छ।

लगानी बोर्डको काम, कर्तव्य र अधिकार – बोर्डको काम, कर्तव्य र अधिकार देहाय हुने व्यवस्था छ:–

(क) सार्वजनिक-निजी साझेदारी तथा निजी लगानीमा कार्यान्वयन गरिने परियोजना तथा लगानी सम्बन्धी नीति तर्जुमा गर्ने वा गराउने,

(ख) सम्भाव्य परियोजनाहरुको विवरण सङ्कलन गरी त्यस्ता परियोजनाहरुको अध्ययन तथा परियोजनाको सूची तयार गर्ने वा गराउने,

(ग) सार्वजनिक-निजी साझेदारी वा निजी क्षेत्रबाट कार्यान्वयन हुने परियोजनाहरु मध्ये प्रतिस्पर्धात्मक वा विशेष प्राथमिकताका परियोजनाको छनौट गर्ने वा गराउने,

(घ) प्रतिस्पर्धात्मक रुपमा कार्यान्वयन गर्ने गरी छनौट गरिएका परियोजनाहरुको पारदर्शिता, स्वच्छता र प्रतिस्पर्धाको सुनिश्चितता हुने गरी प्राविधिक, वित्तीय क्षमता तथा समयमै परियोजना सम्पन्न गर्ने आधार मूल्याङ्कन गरी त्यस्ता परियोजनाहरुको पूर्व योग्यताको सूची तयार, प्रस्ताव आह्वान, प्रस्तावको मूल्याङ्कन, परियोजना स्वीकृति, लगानी स्वीकृति, तथा आवश्यकता अनुसार त्यस्ता परियोजनाका प्रस्तावकसँग वार्ता गरी सम्झौता गर्ने वा गराउने,

(ङ) विशेष प्राथमिकताका परियोजनाहरुको रुपमा कार्यान्वयन गर्ने गरी छनौट गरिएका परियोजनाहरुको वार्ता मार्फत परियोजना विकास,निर्माण तथा सञ्चालन गर्ने गरी सम्झौता गर्ने वा गराउने,

(च) आव्हान नगरिएका बोर्डमा सोझै प्राप्त हुन आएका प्रस्तावहरु आवश्यकता अनुसार अध्ययन गरी सर्वेक्षण अनुमतिपत्र दिने र त्यस्ता प्रस्तावमा उल्लिखित परियोजनाको लागि कानून बमोजिम आवश्यक पर्ने अनुमतिपत्र, इजाजतपत्र, राईट अफ वेका लागि सम्बन्धित निकायमा पठाउने, लगानी स्वीकृति तथा सहमति प्रदान गर्ने वा प्रस्तावकसँग वार्ता गरी सम्झौता गर्ने वा गराउने,

(छ) स्वीकृत परियोजनाको अध्ययन गरी सम्झौता बमोजिम निर्माण, कार्यान्वयन वा सञ्चालन भए वा नभएको अनुगमन गर्ने वा गराउने,

(ज) पूर्वाधार निर्माण तथा परियोजना विकास लगायत लगानीका क्षेत्रमा सम्मिश्रित वित्त सम्बन्धी कार्य गर्ने,

(झ) आर्थिक वा गैर आर्थिक सुविधा उपलब्ध गराउन नेपाल सरकारलाई सिफारिश गर्ने,

(ञ) स्वीकृत परियोजनाको लागि आवश्यक पर्ने हदबन्दी भन्दा बढीको जग्गा खरीद गर्न वा लिजमा उपलब्ध गराउन समन्वय र सहजीकरण गर्ने,

(ट) स्वीकृत परियोजनाको वातावरणीय प्रभाव मूल्याङ्कन अध्ययनका लागि वन तथा वातावरण सम्बन्धी अनुमति लिनु पर्ने भएमा तोकिए बमोजिमको प्रक्रिया पूरा गरी अनुमति प्रदान गर्ने वा गराउने,

(ठ) परियोजना विकास सम्झौता (प्रोजेक्ट डेभेलपमेन्ट एग्रिमेण्ट) तथा परियोजना लगानी सम्झौता (प्रोजेक्ट इन्भेष्टमेण्ट एग्रिमेण्ट) लगायतका सहुलियत सम्झौता (ऋयलकभलकगक ब्नचभझभलत) स्वीकृत गर्ने,

(ड) स्वीकृत परियोजना कार्यान्वयन गर्न प्रचलित कानून बमोजिम आवश्यक पर्ने अनुमति, इजाजत तथा स्वीकृतिको लागि सम्बन्धित निकायमा लेखी पठाउने,

(ढ) लगानी मैत्री वातावरण तयार गरी नेपाललाई विदेशी लगानीको गन्तव्य स्थलको रुपमा विकास गर्न नेपाल सरकारका सम्बन्धित निकायसँग सहकार्य गर्ने,

(ण) विदेशी लगानी आकर्षित गर्नका लागि बोर्डले उपयुक्त ठहर्याएको मुलुकसँग द्विपक्षीय लगानी सम्झौता र दोहोरो कर उन्मुक्ति लगायतका लगानी प्रवर्द्धन सम्बन्धी वार्ता गर्ने वा संयन्त्र स्थापित गर्ने वा गराउने सम्बन्धमा नेपाल सरकारलाई सिफारिश गर्ने,

(त) प्रत्यक्ष वैदेशिक लगानीमा वा सार्वजनिक-निजीसाझेदारीमा सञ्चालन हुने पूर्वाधार संरचना निर्माण, सञ्चालन, पुनर्स्थापना वा स्तरोन्नति गर्ने वा सार्वजनिक सेवा प्रवाह गर्ने परियोजना कार्यान्वयन र लगानीको सम्बन्धमा नेपाल सरकार लगायत त्यस सम्बन्धी अन्य निकायलाई आवश्यक विशेषज्ञ सेवा उपलब्ध गराउने तथा समन्वय एवं सहजीकरण गर्ने वा गराउने,

(थ) परियोजना विकास, लगानी प्रवर्द्धन तथा परियोजना कार्यान्वयनका लागि सम्बन्धित मन्त्रालय, प्रदेश, स्थानिय तह एवं सरकारी तथा निजी क्षेत्र बीच समन्वय गर्ने वा गराउने,

(द) सफलतापूर्वक परियोजना कार्यान्वयन गर्ने लगानीकर्ताहरूको सूची तयार गरी आवश्यकता अनुसार त्यस्ता लगानीकर्ताहरु वा पूर्व योग्यता निर्धारण भएका लगानीकर्ताहरू बीच नयाँ परियोजना कार्यान्वयन गर्न प्रतिस्पर्धा गराउने,

(ध) विदेशी लगानी प्रवर्द्धन गर्ने सम्बन्धमा प्रचार प्रसार तथा विदेशी लगानीकर्ता बीच अन्तरक्रिया तथा अन्य आवश्यक कार्य गर्नका लागि कार्यालय तथा विदेशस्थित नेपाली नियोगहरूको सहकार्य तथा समन्वय स्थापित हुने गरी त्यस्ता निकायलाई परिचालन गर्ने वा गराउने,

(न) विदेशी लगानी आकर्षण गर्न र त्यस्ता लगानीमा स्थापना तथा सञ्चालन हुने कुनै पनि परियोजनाको लागि एकल विन्दु सेवा केन्द्र (One Stop Service Centre) बाट सेवा प्रदान गर्ने वा गराउने,

(प) सम्झौता बमोजिम वित्तीय व्यवस्थापन भई सकेपछि त्यस्तो सम्झौता बमोजिम परियोजना कार्यान्वयनको अनुगमन गर्ने वा गराउने आदि ।

(ख) परियोजना कार्यान्वयन गर्ने निकायहरु

सार्वजनिक-निजी साझेदारीका परियोजनाको कार्यान्वयन देहायका निकायहरुबाट हुने व्यवस्था सार्वजनिक-निजी साझेदारी तथा लगानी ऐनको दफा ४ मा रहेको छ:–

(क) प्रचलित सङ्घीय कानूनबमोजिम स्थानीय तहको कार्यक्षेत्रमा परेका परियोजना भए सम्बन्धित स्थानीय तहबाट,

(ख) प्रचलित सङ्घीय कानून बमोजिम प्रदेश तहको कार्यक्षेत्रमा परेका परियोजना भए सम्बन्धित प्रदेश सरकारबाट,

(ग) प्रचलित सङ्घीय कानून बमोजिम सङ्घको अधिकारक्षेत्रमा परेका परियोजनामध्ये ६ अर्ब रुपैयाँसम्म लागत अनुमान भएका जलविद्युत लगायतका ऊर्जा परियोजना बाहेकको अन्य परियोजना वा २००

मेगावाट क्षमतासम्मका जलविद्युत लगायतका परियोजना भए नेपाल सरकारको सम्बन्धित मन्त्रालय वा निकायबाट,

(घ) ६ अर्ब रुपैयाँ भन्दा बढी लागत अनुमान भएका जलविद्युत् लगायतका उर्जा परियोजना बाहेकको अन्य परियोजना वा दुई सय मेगावाट क्षमताभन्दा बढीको जलविद्युत लगायतका उर्जा परियोजना भए लगानी बोर्डबाट,

(२) माथि जुनसुकै कुरा लेखिएको भए तापनि प्रचलित कानून बमोजिमको कुनै निकायले पहिचान गरी सूची स्वीकृत गरेको परियोजनाको हकमा सम्बन्धित निकाय र बोर्डबीचको आपसी समझदारी वा सम्झौताबाट कार्यान्वयन गर्न सकिने ।

(३) स्थानीय वा प्रदेश तहको कार्यक्षेत्रमा परेका परियोजनामा विदेशी लगानी गर्ने सम्बन्धी व्यवस्था सङ्घीय कानून बमोजिम हुने ।

(४) ६ अर्ब रुपैयाँ भन्दा बढी लागतका परियोजना कार्यान्वयन गर्दा बोर्डले सम्बन्धित निकायसँग समन्वय गर्नु पर्ने व्यवस्था छ ।

दिगो विकास लक्ष्य पूरा गर्न पूर्वाधारको आवश्यकता र वित्त व्यवस्था (Infrastructure Needs & Required Financing to Meet the SDGs)

नेपालले दिगो विकास लक्ष्यहरु पूरा गर्नका लागि पूर्वाधारको क्षेत्रमा कूल गार्हस्थ उत्पादन (GDP) को १० प्रतिशत लगानी गर्नुपर्ने आवश्यकता छ । १५ औँ योजनाको आधारपत्र अनुसार हाल GDP को करिब ५ प्रतिशत मात्र त्यस्तो क्षेत्रमा लगानी भइरहेको अवस्था छ । दिगो विकास लक्ष्य कार्यान्वयन गर्न प्रति वर्ष रु. २० खर्ब २५ अर्ब खर्च गर्नुपर्ने देखिन्छ । साथै आधारभूत शहरी पूर्वाधारको लागि वार्षिक नगरपालिका तहमा रु. २ खर्ब ४० अर्ब लगानी गर्नुपर्नेछ । वार्षिक रुपमा आवश्यकता पर्ने रु. २० खर्ब २५ अर्ब मध्ये राजस्व तथा अन्य स्रोतबाट करिब रु. १४ खर्ब ४० अर्ब पूर्ति हुने भई खुद रु. ५ अर्ब ८५ अर्ब न्यून (Shortfall) हुने अनुमान छ । त्यस्तो लगानी ग्यापको परिपूर्ति गर्दै आवश्यक पूर्वाधार परियोजनाहरु निर्माण तथा सञ्चालन गर्नको लागि सार्वजनिक-निजी साझेदारी नै एउटा उपयुक्त मोडेल हो ।

नेपालमा सार्वजनिक-निजी साझेदारीको अभ्यास

सार्वजनिक-निजी साझेदारीको अभ्यास जलविद्युत क्षेत्रका परियोजनामा उल्लेख्य मात्रामा भए पनि शहरी विकासको क्षेत्रमा अत्यन्त न्यून मात्रामा भएको पाइन्छ । सडक पूर्वाधार, हवाई पूर्वाधार (एयरपोर्ट) हरुमा उक्त विधिबाट लगानी गर्नका लागि प्रारम्भिक कार्यहरु भए तापनि त्यसले मूर्त रुप लिइसेकको छैन । यसको उदाहरणमा गौतम बुद्ध अन्तर्राष्ट्रिय विमान स्थल, निजगढ अन्तर्राष्ट्रिय विमान विमानस्थल, काठमाडौँ–तराई द्रुत मार्ग आदिलाई लिन सकिन्छ । नेपालमा अभ्यासमा ल्याइएको सार्वजनिक-निजी साझेदारीलाई प्रतिनिधित्व गर्ने एक ग्राफिक तल दिइएको छ :-

१ नेपालमा जलविद्युत क्षेत्रमा सार्वजनिक-निजी साझेदारीको मोडेल (PPP Models in Hydropower Development)

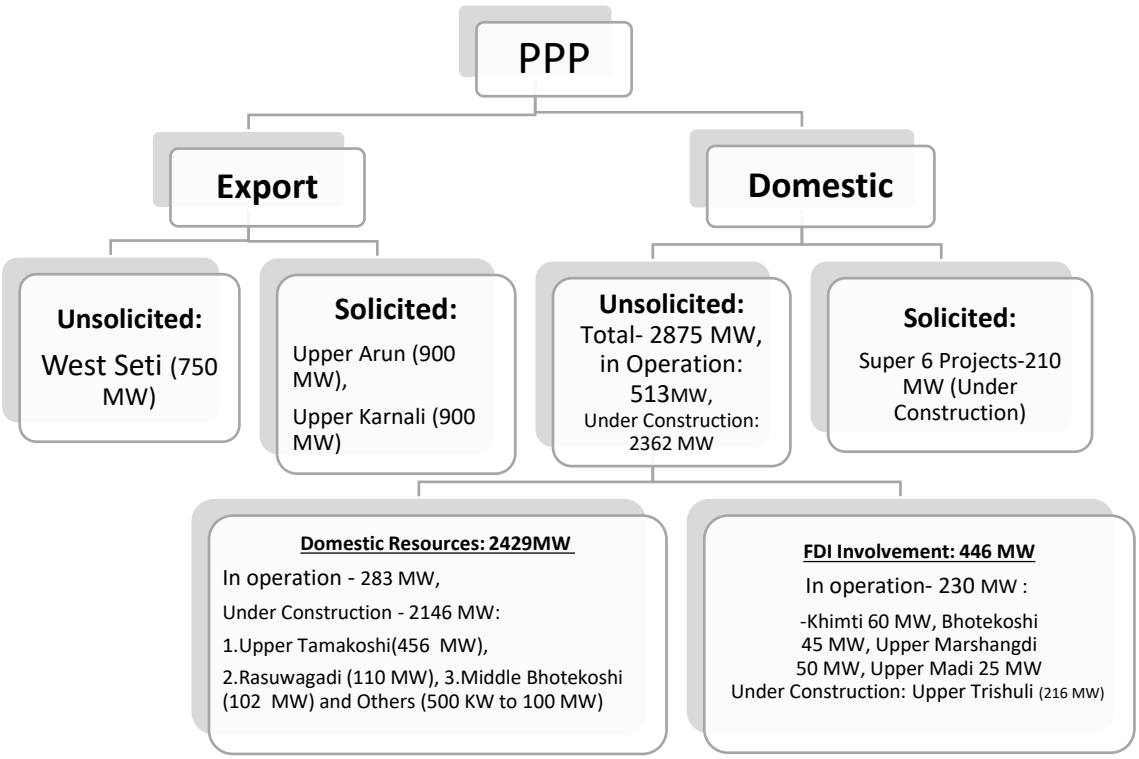


Figure 2: PPP Models in Hydropower

२ जलविद्युत् क्षेत्रको सम्भावना तथा अवस्था

- जलविद्युतको सैद्धान्तिक क्षमता ८३ हजार मेगावाट र आर्थिक/प्राविधिक सम्भाव्यता ४५ हजार मेगावाट रहेको,
- आ.व २०७५।७६ सम्म आर्थिक/प्राविधिक क्षमताको २.३० प्रतिशत अर्थात् २०३० मेगावाट मात्र उत्पादन हुन सकेको ।
- सार्वजनिक निजी साझेदारीका शुरुवाती (९० को दशकका) परियोजनाहरु : खिम्ती, भोटेकोशी, चिलिमे लगायतका जलविद्युत आयोजना ।
- त्यसपछि करीब १० वर्षसम्म जलविद्युतमा नगण्य मात्र पीपीपीको विकास भएको ।
- जनताको सहभागितामा सार्वजनिक-निजी साझेदारी - चिलिमे, माथिल्लो तामाकोशी जलविद्युत आयोजा (प्रारम्भिक पीपीपी),

- जनताबाट स्रोत (इक्विटी र ऋण) परिचालन : बैंकिंग क्षेत्रबाट रकमको उपलब्धता नहुनु (क्षमता र ऋण अवधि)
- स्थानीय सहभागिता सहित सर्वसाधारणबाट कोष परिचालन : स्वामित्वको भावना र निर्माणमा सहजीकरण ।

३ जलविद्युत् क्षेत्रको एक मामिला अध्ययन (Case Study: Financing Structure of Upper Tamakoshi)

Project: Upper Tamakoshi

- Installed Capacity- 456 MW
- SPV Company, PPA concluded with Nepal Electricity Authority (also a promoter)
- Debt: Equity Ratio =70:30
- Debt: Employees Provident Fund, Citizen Investment Trust, Rastriya Beema Sansthan, Nepal Telecom, Government of Nepal
- **Equity:**

- **Promoter Share** (**51**%): NEA (41%), Nepal Telecom (6%), Rastriya Beema Sansthan (2%), Citizen Investment Trust (2%)
- **Public Share** (**49**%): Employees of equity provider-24%, General Public: 25% (Local People-15%)

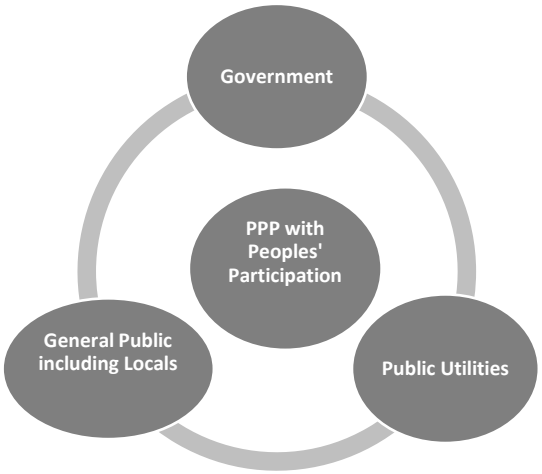


Figure 4: Financing Structure of Upper Tamakoshi Hydro

नेपालमा सार्वजनिक-निजी साझेदारीका प्रमुख समस्याहरु

नेपालमा सार्वजनिक-निजी साझेदारीमा रहेका समस्याहरुलाई बुँदागत रुपमा निम्नानुसार प्रस्तुत गर्न सकिन्छः-

- विकासका लागि मुलुकमा वित्तीय स्रोतको कमी हुनु,
- सार्वजनिक र निजी क्षेत्रबीचमा आकर्षण र सुमधुर सम्बन्ध कायम हुन नसक्नु,

- सार्वजनिक-निजी साझेदारीसँग सम्बन्धित नीतिगत एवम् संस्थागत प्रबन्धहरुको प्रभावकारी कार्यान्वयन नहुनु,
- नीतिगत स्थायित्व र निरन्तरताको अभाव रहनु,
- एकद्वार प्रणालीको कार्यान्वयन कमजोर हुनु, प्रक्रियागत ढिलाइ हुनु,
- सम्बन्धित निकायहरुबीच समन्वय र सहकार्यको कमी हुनु,
- विदेशी मुद्रा विनिमयको जोखिम रहनु,
- सरकार र निजी क्षेत्रबीचका लाभ, लागत, जोखिम र प्रतिफलको बाँडफाँड लगायत लगानीमैत्री वातावरणमा अपेक्षित सुधार हुन नसक्नु आदि ।

नेपालमा सार्वजनिक-निजी साझेदारीका प्रमुख चुनौती तथा अवसर

१ प्रमुख चुनौतीहरु

- राज्यले अंगीकार गरेको विकास र समृद्धिको लक्ष्य तथा उद्देश्य हासिल गर्न उल्लेख्य रुपमा थप लगानी परिचालन गर्न उचित वातावरण सिर्जना गर्नु,
- व्यवसाय सञ्चालनमा सहजता र कुशलता कायम गर्नु,
- लगानीको सुरक्षाको प्रत्याभूति दिई आर्थिक विकासमा परिचालन गर्नु,
- निजी क्षेत्रको विद्यमान स्रोत, साधन, श्रम, सीप, प्रविधि, व्यावसायिक क्षमताको अधिकतम उपयोग गर्ने वातावरण सुनिश्चित गर्दै पुँजीगत लगानी वृद्धि गर्नु ।

२ अवसर/सम्भावनाहरु

- संविधानको पूर्ण कार्यान्वयन, संघीयतामा थप वित्तीय लगानीको माग, तीन तहका सरकारहरु बीचमा सहकार्य जस्ता पक्ष प्रमुख अवसरको रुपमा रहेको,
- विकासमा निजी क्षेत्रको भूमिका अभिवृद्धि गर्न सरकार र निजी क्षेत्रबीचको सहकार्यद्वारा सामाजिक-आर्थिक रुपान्तरणको अवसर प्राप्त भएको,
- विकास, निर्माणका क्रियाकलापहरुमा निजी क्षेत्रलाई आकर्षण गर्ने र लगानीमैत्री वातावरणको सिर्जना गरी लगानी सुरक्षाको प्रत्याभूति गर्ने गरी नीतिगत तथा कानुनी व्यवस्था हुनु,
- पन्ध्रौं आवधिक योजनाले सार्वजनिक-निजी साझेदारीको माध्यमद्वारा उत्पादनशील र रोजगारमूलक आर्थिक वृद्धि हासिल गर्ने सोच राखेको छ भने सार्वजनिक-निजी साझेदारी लगानी अभिवृद्धि गरी थप स्रोत एवम् व्यवस्थापकीय सीप परिचालन गर्ने लक्ष्य र सार्वजनिक-निजी साझेदारीलाई प्रोत्साहन गरी पूर्वाधार र सेवाका क्षेत्रमा यसलाई अभिवृद्धि गर्ने उद्देश्य राखेको ।

सार्वजनिक-निजी साझेदारीमा रहेका समस्या समाधानका उपाय

माथि उल्लेख गरिएका समस्या तथा चुनौतीहरुलाई अवसरमा बदल्दै सार्वजनिक-निजी साझेदारीलाई प्रोत्साहन गरी राज्यको विकास र समृद्धिको लक्ष्य हासिल गर्न देहायका पक्षमा ध्यान दिनुपर्ने देखिन्छ :–

१ सार्वजनिक-निजी साझेदारीका लागि नीति, कानुन र संस्थागत संरचनाको उचित प्रबन्ध तथा कार्यान्वयन :–

- आयोजना सञ्चालनका लागि आवश्यक पर्ने जग्गा प्राप्ति लगायत अन्य सम्बद्ध कानुनलाई समय सापेक्ष परिमार्जन गरी लगानीमैत्री बनाई सरोकारवाला निकायबीच प्रभावकारी समन्वय संयन्त्र बनाउने,
- सार्वजनिक-निजी साझेदारीमा सञ्चालन हुने आयोजनाको वर्गीकरण र मापदण्ड (जोखिम बाँडफाँड सहित) एवम् उपकरण निर्धारण गरी कार्यान्वयन गर्ने,
- सार्वजनिक-निजी साझेदारीमा सञ्चालन हुने आयोजनाको सहजीकरणका लागि एकल विन्दु सेवा (One stop Service Centre) को स्थापना तथा सोको प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्ने,
- सार्वजनिक-निजी साझेदारीका आयोजना तीनै तहका सरकारबाट सञ्चालन गर्ने गरी आवश्यक प्रबन्ध मिलाउने,
- सार्वजनिक-निजी साझेदारीको प्रभावकारी कार्यान्वयका लागि संस्थागत क्षमता अभिवृद्धि कार्यक्रम सम्बन्धित क्षेत्र र तहमा सञ्चालन गर्ने,

२ सार्वजनिक-निजी साझेदारीमा लगानीको वृद्धि गर्न लगानी वातावरण र सुरक्षाको प्रत्याभूति प्रदान गर्ने :

- सार्वजनिक-निजी साझेदारीमा सञ्चालन हुने आयोजनाका लागि लगानीकर्ताहरुलाई लगानीको सुरक्षा र उचित प्रतिफलको प्रत्याभूति दिने गरी कार्यविधि तयार गरी आवश्यक आर्थिक एवम् गैर आर्थिक सुविधा उपलब्ध गराउने,
- सार्वजनिक-निजी साझेदारी तथा निजी लगानी सम्बन्धी अनुकूल वातावरण तयार गर्ने,
- सार्वजनिक-निजी साझेदारीमा सञ्चालन हुने आयोजनाका लागि आन्तरिक एवम् वाह्य ऋण प्रवाहको लागि सहजीकरण गर्ने,
- सार्वजनिक-निजी साझेदारीमा आधारित आयोजना विकास, लगानी प्रवर्द्धन तथा आयोजना कार्यान्वयनमा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच समन्वय गर्ने,
- सार्वजनिक, निजी, सहकारी, समुदाय र नागरिकबीच सहकार्य, समन्वय र साझेदारीलाई प्रवर्द्धन गर्ने,
- ठूला पूर्वाधार निर्माणका क्षेत्रमा निजी क्षेत्रसँगको सहकार्यलाई विशेष महत्व दिने ।

३ सार्वजनिक-निजी साझेदारीको लगानीमा स्वदेशी पुँजी परिचालनलाई प्रोत्साहन गर्ने :–

- आयोजनामा संलग्न हुने स्वदेशी बैंक तथा वित्तीय संस्थाको वित्तीय, प्राविधिक तथा जोखिम वहन गर्न सक्ने क्षमता अभिवृद्धि गर्ने नीतिगत व्यवस्था गरी आवश्यक वित्तीय उपकरण अवलम्बन गर्ने,
- स्वदेशी पुँजी परिचालनका लागि आवश्यक छुट, सहुलियतहरुको प्याकेजको व्यवस्था गर्ने ।

४ राष्ट्रिय आयोजना बैंकबाट सार्वजनिक-निजी साझेदारीका आयोजना कार्यान्वयनमा प्राथमिकता दिने :–

- सार्वजनिक-निजी साझेदारीमा कार्यान्वयन गरिने आयोजना पहिचान गरी विषय क्षेत्रगत योजनाहरुमा समावेश गर्ने,

- सार्वजनिक-निजी साझेदारीमा कार्यान्वयन गरिने आयोजनाको विवरण संकलन गरी सोको अध्ययन गरी/गराई आयोजना बैंक मार्फत् प्राथमिकताको आधारमा कार्यान्वयन गर्ने ।

उपसंहार

नेपालको संघीय प्रणलीमा तीन तहका सरकारबीचमा स्रोतको बाँडफाँड तथा हस्तान्तरण गरिने व्यवस्था रहेको हुँदा लगानीको स्रोतको व्यवस्थापनका लागि अन्तर सरकार तथा निजी क्षेत्र समेतको साझेदारीमा आयोजना कार्यान्वयन गर्न आवश्यक हुन्छ । पन्ध्रौं योजनाको आधार पत्रमा योजना अवधिमा सार्वजनिक-निजी साझेदारी मार्फत् रु. ७.५ खर्ब लगानी गरिने उल्लेख भएको परिप्रेक्ष्यमा तीन तहका सरकारले सार्वजनिक तथा निजी क्षेत्रकोसँगको सहकार्य, साझेदारी र सहभागितालाई उच्च प्राथमिकता दिनुपर्ने अवस्था छ । सार्वजनिक-निजी साझेदारीको लगानीलाई भौतिक तथा शहरी पूर्वाधार निर्माण तथा सञ्चालन, सेवा क्षेत्र व्यवस्थापन, कृषि तथा वन र औद्योगिकीकरणलाई प्राथमिकता दिनुका साथै जलविद्युत्, सिंचाई, सतह, हवाई र जल यातायात, सूचना राजमार्ग (Information Highway) र सूचना प्रविधि पूर्वाधारको क्षेत्रमा पनि सार्वजनिक-निजी साझेदारी लगानीबाट आयोजनाको विकास तथा निर्माण गर्न सकिन्छ । सार्वजनिक-निजी साझेदारी सम्बन्धमा स्पष्ट नीतिगत व्यवस्था सहित सक्षम संस्थागत संरचना निर्माण र तिनमा समयसापेक्ष सुधार गरी कार्यान्वयनका क्षेत्रमा स्वदेशी निजी लगानीलाई प्रोत्साहित गर्नुपर्दछ । ठूला पूर्वाधार तथा वृहत् उत्पादनका क्षेत्रमा स्वदेशी लगानीकर्तासँग साझेदारी गर्ने गरी प्रत्यक्ष वैदेशिक लगानीलाई आकर्षित गर्दै निजी क्षेत्रको ज्ञान, सीप, प्रविधि, व्यवस्थापकीय सीप र कुशलताका साथै जोखिम वहन गर्न सक्ने क्षमता अभिवृद्धि गर्नुपर्दछ । साथै सार्वजनिक पूर्वाधारहरूको निर्माण र सञ्चालनमा रहने जोखिम न्यूनीकरण, व्यवस्थापन तथा सञ्चालनका उपयुक्त तरिका र सरकारको भूमिकालाई अझ प्रभावकारी रूपमा कार्यान्वयन गर्दै सेवाको निर्माण तथा सञ्चालनमा निजी क्षेत्रको संलग्नतालाई बढावा दिनु पर्दछ ।

सन्दर्भ सामग्रीः-

सार्वजनिक-निजी साझेदारी तथा लगानी ऐन, २०७५, http://www.lawcommission.gov.np

सार्वजनिक-निजी साझेदारी नीति, २०७२, नेपाल सरकार, अर्थ मन्त्रालय, सिंहदरबार, काठमाडौं ।

पन्ध्रौं योजना (२०७६/७७–२०८०/८१) को आधार पत्र, नेपाल सरकार, राष्ट्रिय योजना आयोग, काठमाडौं ।

https://www.adb.org/

https://en.wikipedia.org/

दक्षिण कोरियाको सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्था : एक संक्षिप्त परिचय र तुलनात्मक अध्ययन



छिरिङ तोप्के लामा तामाङ[†††]

पृष्ठभूमि:

राज्यका काम कारवाहीलाई व्यवस्थित र नियमित बनाउन सरकारी काम कारवाहीको परीक्षण तथा निरीक्षण गर्ने प्रचलन कोरियाली राज्य व्यवस्थाको शुरुवातसँगै कुनै न कुनै स्वरुपमा रहेको देखिन्छ। सरकारी अधिकारीहरुलाई अनुशासित र राज्य प्रति जवाफदेही बनाउने उद्धेश्यले आज भन्दा करिब तेह्र सय वर्ष अगाडी शिल्ला बंशको अवधिमा भ्रष्टाचार र गलत प्रशासन पद्दतिलाई नियन्त्रण गर्न चीनीयाँ पद्धतिको अनुशरण गर्दै कोरियामा साजोंबु (Board of Censors) नामक सरकारी संस्थाको स्थापना भएको थियो। पन्ध्रौं शताब्दी तिर छोसुन वंशको अवधिमा राजाको दरवार अगाडी राखिएको सिन्मुंगो (एउटा ठूलो ड्रम) बजाएर अन्यायमा परेका जनताहरुको गुनासाहरु सुन्ने र सोको समाधानको लागि सरकारको ध्यानार्कषण गर्ने प्रचलन थियो। सरकारी काम कारवाहीको दायरामा भएको बढोत्तरीसँगै राज्यको नियमनकारी भूमिकामा पनि समयक्रमसँगै अभिवृद्धि भएको देखिन्छ। सन १९४८ मा गणतन्त्र कोरियाको संविधानको निर्माण सँगै The Board of Audit/The Comission of Inspection नामक दुई वटा संस्थाहरुको स्थापना भएका थिए। यी दुई संस्थाहरु आपसमा गाभिएर वर्तमान संरचनाको Board of Audit and Inspection (BAI) एउटा स्वतन्त्र संवैधानिक निकायको रुपमा सन् १९६३ मा स्थापना भएको हो। जुन कोरियाको सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्था (Supreme Audit Institution) मानिन्छ। यो संस्थाको सर्वोच्च नीतिगत तहको रुपमा एक अध्यक्ष सहित ७ जना विषयगत सदस्यहरुको एउटा Council of Commissioner रहने व्यवस्था छ। राष्ट्रपतिको प्रत्यक्ष अधिकार क्षेत्र अन्तरगत रहे पनि बोर्ड संविधानत: राजनीतिक रुपमा तटस्थ र कार्यगत रुपमा स्वतन्त्र हुन्छ। केन्द्र सरकार, प्रदेश सरकार, स्थानीय तह, विशेष स्वायत्त निकायहरु, ५० प्रतिशत भन्दा बढी सरकारी लगानी रहेका संगठनहरु, प्रचलित कानून बमोजिम बोर्डले लेखापरीक्षण गर्ने गरी स्थापित संगठनहरु र सरकारको शेयर, ऋण, तथा अनुदान परिचालन गर्ने व्यक्ति तथा निकायको खाताको लेखापरीक्षण गर्नुका साथै सरकारी कर्मचारी तथा सार्वजनिक पदाधिकारीहरुको कार्यशैलीको निरीक्षण गरी राष्ट्रपति र संसदमा प्रतिवेदन गर्ने काम बोर्डको रहेको देखिन्छ। Fair Audit and Fair

[†††] लेखापरीक्षण अधिकारी, महालेखापरीक्षकको कार्यालय।

Society को मूल भावमा आधारित बोर्डको प्रमुख उद्देश्य नै राष्ट्रिय वित्तीय व्यवस्थाको निरन्तर सुदृढीकरण गर्नु, नागरिकको जीवन निर्वाहमा स्थायित्व कायम गर्नु र सरकारी अधिकारीहरुलाई अनुशासित तुल्याउनु रहेको छ। हाल कोरीयाको सबै भन्दा स्वच्छ संगठनको रुपमा मानिने बोर्डलाई OECD को सन २०१६ मा प्रकाशित *Supreme Audit Institution and Good Governance : Oversight, Insight and Foresight*[‡‡‡] नामक प्रतिवेदनमा विश्वको १० नेतृत्वदायी सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्था भित्र सामेल गरेको थियो।

सांगठनिक संरचना :

दक्षिण कोरीयाको राजधानी सोलमा अवस्थित BAI Headquarter र अन्य ६ स्थानमा यसका क्षेत्रीय कार्यालयहरु छन्। यस अन्तर्गत एउटा Audit and Inspection Training Institute संचालित छ। जसले आफ्नो कार्यालयका कर्मचारीहरु, आन्तरिक लेखापरीक्षकहरु तथा प्रचलित कानून बमोजिम बोर्डले लेखापरीक्षण गर्नुपर्ने सम्पूर्ण निकायका लेखा तथा लेखापरीक्षण कार्यमा संलग्न कर्मचारीहरुको दक्षता अभिवृद्धि गर्न विभिन्न तालिमहरु संचालन गर्ने गर्दछ। यस अन्तर्गतको अर्को संस्था Audit and Inspection Research Institute हो। जसले बोर्डद्वारा हुने लेखापरीक्षण तथा निरीक्षण कार्यलाई समय सापेक्ष र प्रभावकारी बनाउन विश्वका असल अभ्यासहरुको अध्ययन तथा अनुसन्धान मार्फत बोर्डको कार्यपद्दतिलाई नवीनता दिन बोर्डलाई समय सापेक्ष सुझाव दिँदै आएको छ। लेखापरीक्षण तथा विशेष अनुसन्धानको लागि विभिन्न आठ Audit Bureau तथा Strategic Unit हरुको व्यवस्था गरिएको छ। जसलाई महानिर्देशक (Director General) ले नेतृत्व गर्ने गर्दछन्। लेखा परीक्षण कार्यलाई सरल, सहज र विशिष्टीकृत गर्न विभिन्न ४४ वटा Division हरु लगायत अन्य Supporting Team हरुको पनि व्यवस्था गरिएको छ। एक व्युरो अन्तर्गत ३ देखि ५ डिभिजन सम्म रहने व्यवस्था छ। डिभिजन बोर्डको सबै भन्दा सानो तर महत्वपूर्ण निकाय मानिन्छ। लेखापरीक्षण डिभिजन तथा अन्य टिमको नेतृत्व निर्देशक (Director)ले गर्ने व्यवस्था छ जस अन्तर्गत १० जना सम्म लेखापरीक्षक रहने व्यवस्था छ।

कर्मचारी व्यवस्थापन :

एक सदनात्मक व्यवस्थापिका भएको दक्षिण कोरियाको संसद (National Assembly) को समर्थनमा राष्ट्रपतिबाट बोर्डको अध्यक्षको नियुक्ति हुन्छ भने अध्यक्षको सिफारिशमा राष्ट्रपतिबाट नै अन्य सदस्यहरुको नियुक्ति हुने व्यवस्था छ। सबै सदस्यहरुको पदावधि ४ वर्षको हुने र एक कार्यकाल पुनः नियुक्ति हुन सक्ने व्यवस्था छ। Collective Decision Making System मा आधारित बोर्ड अध्यक्षको निर्देशनमा बोर्डको एक सचिवालय रहेको छ। जसले लेखापरीक्षण, निरीक्षण, पुनःपरीक्षण तथा नियमित प्रशासन सञ्चालन सम्बन्धमा आवश्यक नीति तर्जुमा गर्ने र बोर्डमा पेश गर्ने तथा बोर्डबाट पारित नीतिको कार्यान्वयन गराउने गर्दछ। Secretary General को नेतृत्वमा संचालित सचिवालय अन्तर्गत दुई जना Deputy Secretary General हरु हुन्छन्। तह नौ, सबै भन्दा तल्लो तहको नयाँ नियुक्त पद हो भने तह एक, महासचिव (Secretary General) सबै भन्दा माथिल्लो पद हो। Secretary General देखी पाँचौ तहको

[‡‡‡] OECD (2016), *Supreme Audit Institutions and Good Governance: Oversight, Insight and Foresight*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264263871-en.

अधिकृत (Officers) सम्मका कर्मचारीहरुका नियुक्ति तथा अवकास बोर्डको निर्णय अनुसार अध्यक्षको सिफारिसमा राष्ट्रपतिबाट हुन्छ भने छैठौं तह र सो भन्दा तल्लो तहका कर्मचारी (Supporting Staff) हरुको नियुक्ति तथा अवकास सोझै अध्यक्षबाट हुने व्यवस्था छ। आफुलाई उपलब्ध बजेटको आधारमा कर्मचारीको संख्या निर्धारण गर्न बोर्ड स्वतन्त्र हुन्छ। बोर्डका सात सदस्यहरु र Secretary General समेत आठ जनाको नियुक्ति राजनैतिक सहमतिमा हुन्छ भने अन्य सबै कर्मचारीहरु Civil Service Commission द्वारा लिईने प्रतिस्पर्धात्मक परिक्षा प्रणालीबाट छानिएका योग्य व्यक्तिहरुलाई नियुक्ति गरिने गरिन्छ। हाल बोर्ड अन्तर्गत राजनीतिक नियुक्ति बाहेकका ११४७ जनशक्तिहरु मध्ये ९७३ लेखापरीक्षकहरु छन्। जस अन्तर्गत २२९ वकिल, डाक्टर, ईन्जिनीयर, चार्टर्ड एकाउण्टेड जस्ता विशेष परीक्षाबाट नियुक्त गरिएका विशेषज्ञ लेखापरीक्षकहरु छन्। प्रत्येक वर्ष हुने आन्तरिक पेशागत योग्यता परीक्षामा सफल हुने करिव ८०० मात्र लेखापरीक्षण कार्यमा आवद्ध हुन सक्छन् भने परीक्षामा असफल सावित भएका कर्मचारीहरुलाई लेखापरीक्षण कार्यमा आवद्द हुन नदिई सहायक काममा मात्र लगाईने व्यवस्था रहेको छ। नयाँ नियुक्त हुने कर्मचारीहरुले पनि ४ महिने लेखापरीक्षण कोर्सको परिक्षामा सफल नभए सम्म सहायक कर्मचारीको रुपमा काम गर्नुपर्ने हुन्छ। अडिट पोजिसनमा कम्तिमा ३ वर्ष र सपोर्ट डिभिजनमा कम्तिमा २ वर्ष कार्यानुभव भएको कर्मचारीलाई अन्य पद तथा डिभिजनमा सरुवा गर्ने व्यवस्था रहेको छ। सप्लिमेन्टरी शिक्षाको रुपमा वर्षको २ पटक गरी ३० घण्टाको सम्बन्धित विषयमा तालिम लिनु पर्ने व्यवस्था छ। कर्मचारीहरुको व्यक्तिगत कार्यसम्पादन मूल्यांकन प्रत्येक वर्ष हुने र सोही आधारमा थप जिम्मेवारी, सरुवा, बढुवा तथा अन्य प्रोत्साहन समेत निक्र्यौल हुने प्रचलन रहेको छ। महानिर्देशक र निर्देशक हुन सोही स्तरको तालिम लिएको र योग्यता परीक्षामा सफल हुनु पर्ने व्यवस्था छ। विगतको कार्यसम्पादन मूल्यांकन सहितको विभिन्न ८ प्रकृतिका नेतृत्व सीप परीक्षणमा योग्य ठहरिएका कर्मचारी मात्र निर्देशक र महानिर्देशक हुन सक्ने व्यवस्था छ।

लेखापरीक्षण पद्दति :

बोर्डको मूख्यतः तिनवटा भूमिकाहरु छन्। प्रथमतः राष्ट्रिय लेखाको रुजु गर्नु हो। अर्थ तथा रणनैतिक मन्त्रालयले तयार पारेको आर्थिक वर्षको वित्तीय प्रतिवेदन प्रचलित कानून तथा मापदण्ड अनुरुप भए नभएको तथा कुनै किसिमको त्रुटी भए नभएको बोर्डबाट जाँच तथा रुजु भै सकेपछि मात्र बजेट तथा योजना मन्त्रालयले संसदमा प्रस्तुत गर्न योग्य मानिन्छ। दोस्रो, केन्द्रीय, प्रादेशिक तथा स्थानीय तह लगायतका सार्वजनिक निकायहरुले उपलव्ध सार्वजनिक स्रोतको उपयोग नागरिकको हित अभिवृद्धिको निम्ती गरे नगरेको एकिन गर्नु हो। तेस्रो, निरीक्षण, राज्य स्रोतबाट आर्थिक लाभ लिने गरी नियुक्त भएका सरकारी कर्मचारीको कार्य सम्पादन तथा कार्य शैली कानून सम्मत भए नभएको निरीक्षण गरी कर्मचारीहरुलाई मर्यादित र अनुशासित बनाउन अनुशासन कारवाही गर्ने, क्षतिपूर्ति भराउने र निलम्बन तथा पदमुक्त गर्न अनुशासन समितिलाई सिफारिस सम्म गर्ने कार्यक्षेत्र रहेको छ। विद्यमान कानून तथा प्रशासनिक कार्यविधिमा भएका अवैज्ञानिक तथा विभेदकारी प्रावधानहरु सच्याउने र सुधार गरी नैतिकतामा आधारित प्रशासन संयन्त्र निर्माण गर्नमा बोर्डको अहम् भूमिका रहेको छ। बोर्डले सामान्यतः ४ प्रकारका लेखापरीक्षण कार्यहरु सम्पादन गर्ने गर्दछ।

१. वित्तीय लेखापरीक्षण (Financial Audit) : सरकारी संयन्त्र तथा अन्य जुनसुकै तरिकाबाट परिचालन हुने सार्वजनिक स्रोत उपयोगको सम्बन्धमा सत्य तथ्य सूचना उपलब्ध गराई राज्यको समृद्धि तथा नागरिकको जीवन शैलीमा सकारात्मक योगदान पुऱ्याउन हरेक वर्ष बोर्डले आफ्नो कार्यविधि अनुसार नियमित रुपमा वित्तीय लेखापरीक्षण गर्ने गर्दछ। वित्तीय विवरणको शुद्धता परीक्षणमा केन्द्रित हुने यस लेखापरीक्षणको मुख्य उद्देश्य नै सार्वजनिक आर्थिक व्यवहारलाई सुदृढ बनाउनु रहेको छ। सरकारका करिब ६६२०० सार्वजनिक निकाय तथा अन्य संगठनहरुको वित्तीय लेखापरीक्षण बोर्डका करिब ८०० लेखापरीक्षकबाट आवश्यकता, विषयको सार्वजनिक महत्व तथा जोखिमको स्तरलाई मध्य नजर गरी चक्रीय प्रणालीमा गर्ने गर्दछ। वित्तीय विवरणको शुद्धता परीक्षण गर्न वार्षिक प्राथमिकता प्राप्त करिव १० हजार निकायको वित्तीय लेखापरीक्षण तथा वित्तीय विवरणको रुजु गर्ने गरेको छ।

२. व्यवस्थापन लेखापरीक्षण (Management Audit) : संगठनको व्यवस्थापकीय पक्षहरु, जस्तै कार्य शैली, निर्णय प्रक्रिया, कार्य वातावरण, कर्मचारी व्यवस्थापन, सांगठनिक संरचना जस्ता पक्षहरुको विस्तृत अध्ययन तथा विश्लेषणको माध्यमबाट संगठनमा कार्यरत कर्मचारीहरुले आफुलाई तोकिएको जिम्मेवारी नियमित तथा अनुशासनपूर्वक गरे नगरेको र सेवा प्रवाहबाट सेवाग्राही सन्तुष्ट भए नभएको यकिन गरी व्यवस्थापकीय शुद्धताको आस्वस्तता प्रदान गर्न बोर्डले आवश्यकतानुसार व्यवस्थापन लेखापरीक्षण गर्ने गर्दछ। यस किसिमको लेखापरीक्षणले समग्र संगठनको व्यवस्थापनको प्रभावकारिता तथा पारदर्शिता अभिवृद्धिमा सघाउ पुऱ्याउने उद्देश्य लिएको हुन्छ।

३. कार्यमूलक लेखापरीक्षण (Performance Audit) : सरकारी नीति, कार्यक्रम तथा आयोजनामा केन्द्रित रही Value for Money को मूल्यांकनको रुपमा मितव्ययीता, कार्यदक्षता र प्रभावकारिताको परीक्षण जसलाई कार्यमूलक लेखापरीक्षणको रुपमा बुझिन्छ। नीति, कार्यक्रम तथा आयोजनाको अध्ययन तथा विश्लेषण गरी संगठनका विविध समस्याहरुको निराकरण गर्न र तोकिएको उद्देश्य हासिल गर्ने कार्यमा सघाउ पुऱ्याउन बोर्डले वार्षिक करिव १०० विषयमा कार्यमूलक लेखापरीक्षण गर्ने गर्दछ।

४. विशेष लेखापरीक्षण (Special Audit) : सामाजिक तथा आर्थिक पक्षसँग सम्बन्धित विषयहरुमा गरिने लेखापरीक्षण नै विशेष लेखापरीक्षण अन्तर्गत पर्ने गर्दछ। संसद तथा प्रधानमन्त्रीबाट प्राप्त अनुरोध र अत्याधिक जनसरोकारको विषयमा बोर्डले आवश्यकता अनुसार विशेष लेखापरीक्षण गर्दछ जुन लचिलो र समस्या समाधानमूलक प्रकृतिको हुन्छ। यसका अतिरिक्त नागरिक सहभागितात्मक लेखापरीक्षण (Citizen Particiapatory Audit) लाई एक प्रभावकारी लेखापरीक्षण विधिको रुपमा लिने गरिन्छ। जस्लाई "नागरिकसँगै लेखापरीक्षण" भन्ने नाम समेत दिइएको छ। यसमा नागरिकलाई लेखापरीक्षणको योजना निर्माण, विषयको प्रारम्भिक अध्ययन तथा तथ्यांक संकलन र छलफलमा सामेल गर्ने गरिन्छ।

लेखापरीक्षणका प्रक्रिया तथा चरणहरु :

करिव ६६ हजार संस्थाको लेखापरीक्षण गर्नुपर्ने दायित्व बोर्डको भए पनि बोर्डले लेखापरीक्षण तथा निरीक्षणको लागि विषयको सार्वजनिक महत्व तथा जोखिमको आधारमा निम्नानुसारका निकायहरु लेखापरीक्षणको लागि छनौट गर्ने व्यवस्था रहेको छ।

- बोर्डको ३ वर्षे तथा ५ वर्षे रणनीतिक योजनाले तय गरेका मापदण्ड अनुरुप चक्रीय प्रणाली अनुसार छनौटमा परेका निकायहरु ।
- प्रधानमन्त्री तथा संसदले अनुरोध गरेका निकाय, आयोजना, कार्यक्रम तथा विषयहरु ।
- २० वर्ष उमेर पुगेका कम्तिमा ३०० सरोकारवाला नागरिकले बोर्डलाई लेखापरीक्षणको लागि अनुरोध गरेको निकाय, आयोजना, कार्यक्रम तथा विषयहरु ।
- अन्य विभिन्न सामाजिक संस्थाहरु, स्थानीय परिषदहरु तथा नागरिक समाजका प्रतिनिधिमूलक संस्थाहरुले लेखापरीक्षणको लागि अनुरोध गरेका निकाय, आयोजना तथा कार्यक्रमहरु ।

सार्वजनिक निकायमा भएका अनियमितता तथा भ्रष्टाचारजन्य कार्यका सम्बन्धमा विभिन्न माध्यमबाट बोर्डलाई प्राप्त उजुरी तथा जानकारीको सम्बोधन गर्न बोर्डले त्यस्ता निकाय तथा विषयको विस्तृत अनुसन्धान, लेखापरीक्षण तथा निरीक्षण गर्ने व्यवस्था रहको छ । उल्लिखित पद्धति अनुरुप छनौट भएका निकाय तथा विषयहरुको निम्नानुसार चरणबद्ध रुपमा लेखापरीक्षण गर्ने व्यवस्था प्रचलनमा रहेको छ ।

१. **वार्षिक लेखापरीक्षण योजना तयार गर्ने** : पहिलो चरणमा अन्य सरकारी निकायहरुको आन्तरिक लेखापरीक्षण विभागहरु सँगको छलफल तथा समन्वयमा वार्षिक लेखापरीक्षण योजना तयार गरी बोर्डको परिषद्बाट स्वीकृत गराई बोर्डको वेभसाईट मार्फत सार्वजनिक गर्ने गरिन्छ ।

२. **सम्भावित विषय छनौट** : राष्ट्रिय महत्वको ठूला आयोजनाहरु, जोखिमको स्तर उच्च भएका तथा समाजमा रहेको जल्दोबल्दो विषयहरुको सम्बन्धमा प्रारम्भिक सर्भे तथा अध्ययन गर्ने प्रयोजनको लागि सम्भावित विषयहरुको छनौट गर्ने कार्य यस चरणमा हुन्छ ।

३. **प्रारम्भिक सर्भे तथा अध्ययन** : वार्षिक योजनाले तय गरे अनुरुप छनौट भएका सम्भावित विषय क्षेत्रमा केन्द्रित रही प्रारम्भिक अध्ययन गरी लेखापरीक्षणको विषय छनौट गर्न विभिन्न सूचना तथा तथ्यांक संकलन गर्ने कार्य यस चरणमा गरिन्छ । प्रारम्भिक सर्भे तथा अध्ययन प्रतिवेदनको अन्त्यमा लेखापरीक्षण गर्न सकिने तथा गर्नुपर्ने निकाय र विषयहरुको विवरण राखी स्वीकृतिको लागि बोर्डमा पेश गरिन्छ ।

४. **निकायगत लेखापरीक्षण योजना** : प्रारम्भिक अध्ययन प्रतिवेदनको आधारमा बोर्डले स्वीकृत गरेका लेखापरीक्षण तथा निरीक्षण गर्न आवश्यक ठहरिएका र उपलब्ध स्रोत साधनले लेखापरीक्षण गर्न सकिने विषय तथा निकायहरुको निकायगत तथा विषयगत लेखापरीक्षण योजना तयार गर्ने गरिन्छ ।

५. **स्थलगत लेखापरीक्षण** : यस चरणमा निकायगत लेखापरीक्षण योजना अनुसार लेखापरीक्षकहरुले सम्बन्धित निकायको निरीक्षण गरी आवश्यक सूचना, कागजात संकलन गर्ने र पदाधिकारीहरु सँग सोधपुछ गरी देखिएका व्यहोराहरुको सम्बन्धमा लिखित जवाफ माग्ने सम्मको कार्य गर्ने गरिन्छ ।

६. **प्रतिवेदन तयारी** : निकायबाट प्राप्त प्रमाण तथा लिखित जवाफको आधारमा प्रतिवेदन मस्यौदा गर्ने कार्य यस चरणमा गरिन्छ ।

७. **पुनरावलोकन तथा बोर्ड परिषदको निर्णय** : मस्यौदा लेखारीक्षण प्रतिवेदनमा उल्लिखित व्यहोराको सान्दर्भिकता, योजनाको कार्यान्वयन, प्रमाणको उपलब्धता तथा सम्बद्ध निकायको जवाफ समेतको

सम्बन्धमा पुनरावलोकन गर्न गठन गरिएका पुनरावलोन समिति तथा उपसमिति मार्फत् पुन समीक्षा गरी प्रतिवेदनमा आयोगको अन्तिम निर्णय व्यक्त गर्ने कार्य यस चरणमा हुन्छ ।

८. **सार्वजनिकीकरण** : परिषद्बाट प्राप्त निर्णय सहितको प्रतिवेदन सम्बन्धित निकायमा पठाई व्यक्तिगत सूचना तथा सुरक्षा सवालको विचार गरी प्रतिवेदनको पूर्ण पाठ बोर्डको वेभसाईट मार्फत सार्वजनिक गर्ने गरिन्छ ।

९. **प्रतिवेदन कार्यन्वयन** : सबै सरकारी तथा सार्वजनिक निकायहरुले लेखापरीक्षण प्रतिवेदनको कार्यान्वयनको सम्बन्धमा आवधिक प्रगति प्रतिवेदन बोर्डलाई पेश गर्नु पर्ने हुन्छ । बोर्डको Follow Up Division ले प्रतिवेदनको कार्यान्वयनको सम्बन्धमा नियमित अनुगमन गर्ने, पत्राचार गर्ने तथा सुझावको कार्यान्वयनमा भएको विलम्बको सम्बन्धमा जिम्मेवार बनाउन अन्य कारवाही समेत गर्ने गर्दछ ।

नेपालको महालेखापरीक्षकको कार्यालय र कोरियाको बोर्ड अफ अडिट एण्ड ईन्स्पेक्शन बीचका केही भिन्नताहरु :

सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरुको अर्न्तराष्ट्रिय संगठन (ईन्टोसाई)को सदस्य राष्ट्रको हैसियतले प्राप्त हुने प्रायः सबै अधिकार तथा मापदण्डका सम्बन्धमा नेपालको महालेखापरीक्षकको कार्यालय र दक्षिण कोरियाको बोर्ड अफ अडिट एण्ड ईन्स्पेक्सन बीच विशेष भिन्नता देखिँदैन । स्वतन्त्र संवैधानिक निकायको रुपमा लेखापरीक्षणका विषय, पद्धति, क्षेत्र तथा प्रतिवेदन प्रणालीको सम्बन्धमा निर्णय गर्न कोरियाको बोर्ड नेपालको महालेखापरीक्षकको कार्यालय जस्तै स्वतन्त्र रहेको अवस्था छ । अध्यक्ष तथा सदस्य विरुद्ध महाअभियोगको प्रस्ताव संसदबाट पारित भएको अवस्थामा र शारीरिक तथा मानसिक कमजोरीका कारण कार्य सम्पादन गर्न नसक्ने अवस्था सृजना भएमा बाहेक पदीय स्थायित्वको सुरक्षा रहेको, छुट्टै कानुनी व्यवस्था सहितको कार्यविधिगत स्वतन्त्रता र राष्ट्रपति समक्ष आफ्नो प्रतिवेदन बुझाउनु पर्ने तथा बोर्डको आफ्नो लेखापरीक्षण आफ्नै आन्तरिक लेखापरीक्षण शाखाले गर्ने लगायतका व्यवस्था तथा प्रचलनमा नेपालको म.ले.प. सँग समानता भए पनि मुख्यतः निम्नानुसारका क्षेत्रमा केही भिन्न व्यवस्था रहेको छ ।

भिन्नताका आधार	BAI, दक्षिण कोरिया	OAGN, नेपाल
कार्यालयको लोगोको अर्थ	कान र आँखाको चित्रांकित लोगो, जसको अर्थ क्रमश. सुन्ने, सुनाउने र देख्ने, देखाउने हुन्छ ।	त्यति सांकेतिक भाषाको प्रायोग छैन । राष्ट्रिय स्रोतको संरक्षणको सम्बन्धमा प्रतिवेदन गर्ने सोझो अर्थ लाग्छ ।
संगठनको प्रकृति	बोर्ड एक अर्धन्यायिक निकाय हो ।	महालेखापरीक्षकको कार्यालय न्यायिक निरुपण गर्ने निकाय होईन ।

भिन्नताका आधार	BAI, दक्षिण कोरिया	OAGN, नेपाल
संगठनको ढाँचा	१ अध्यक्ष सहित ७ आयुक्त सदस्य भएको बोर्ड मोडेलको ढाँचा ।	१ महालेखापरीक्षक रहेको एकात्मक कार्यालयको ढाँचा ।
कार्यक्षेत्र	सरकारी स्रोतको लेखापरीक्षण, सार्वजनिक पदाधिकारीको निरीक्षण, भ्रष्टाचारजन्य कार्यको अनुसन्धान । छानविनको क्रममा व्यक्ति, गोदाम, नगद तथा अन्य स्थल नियन्त्रणमा लिन सक्ने र पदाधिकारीलाई पदमुक्त गर्ने सम्मको कारवाहीको सिफारीस, निर्देशन तथा प्रतिवेदन गर्न सक्ने ।	राष्ट्रिय स्रोतको उपयोगको सम्बन्धमा अध्ययन तथा विश्लेषण गरी प्रतिवेदन मार्फत राय तथा कारवाही सिफरीस, तथा निर्देशन गर्ने ।
प्रमुखको नियुक्ति	संसदको समर्थनमा राष्ट्रपतिले बोर्डको अध्यक्ष र अध्यक्षको सिफारिशमा राष्ट्रपतिले अन्य सदस्यहरुको नियुक्ति गर्ने । बोर्डका सबै सदस्यहरु एक पटक पुनः नियुक्ति हुन सक्ने । पदावधि ४ वर्ष । उमेर हद ७० वर्ष हुने व्यवस्था रहेको ।	संवैधानिक परिषद्को सिफारिशमा राष्ट्रपतिले महालेखापरीक्षकको नियुक्ति हुने । पुनः नियुक्तिको व्यवस्था नभएको । पदावधि ६ वर्ष रहने । उमेर हद ६५ वर्षको हुने व्यवस्था रहेको ।
प्रमुखको योग्यता	निश्चित कार्यावधि पुरा भएका सरकारी विशिष्ठ श्रेणीमा काम गरेको व्यक्तिका अतिरिक्त न्यायाधीस, वरिष्ठ अधिवक्ता, सरकारी वकिल, प्राध्यापक, पव्लिक लिस्टेड कम्पनीका प्रमुख कार्यकारी अधिकृत समेतलाई अध्यक्ष तथा सदस्यको पदमा नियुक्तिको लागि योग्य मानिन्छ । विषयगत शैक्षिक योग्यता गौण हुन्छ ।	व्यवस्थापन, लेखा तथा वाणिज्यशास्त्रमा स्नातकोपाधी हासिल गरेको, नेपाल सरकारको विशिष्ठ श्रेणीको अधिकृत पदमा काम गरेको वा लेखापरीक्षण क्षेत्रमा २० वर्षको अनुभव प्राप्त व्यक्ति मात्र नियुक्तिको लागि योग्य मानिन्छ ।
कर्मचारी प्रशासन	संगठनको प्रशासन तथा व्यवस्थापनको लागि करिव २० प्रतिशत प्रशासनिक, व्यवस्थापकीय पदहरु हुन्छन् जो लेखापरीक्षण कार्यमा आवद्द हुन सक्दैनन् । लेखापरीक्षणको गुणस्तर कायम राख्न करिव २० प्रतिशत पदहरु लाईसेन्स प्राप्त विषय क्षेत्रगत विशेषज्ञहरु हुन्छ ।	लेखापरीक्षण सेवामा आवद्ध कर्मचारीहरुले नै प्रशासन तथा व्यवस्थापन संचालन गर्ने र अत्यन्त न्यून विशेषज्ञ पदहरुको व्यवस्था रहेको । हाल विशेषज्ञ पदमा कार्यरत २ जना मात्र रहेको अवस्था ।
लेखापरीक्षण कार्य	बोर्डले सबै सरकारी निकायहरुको वार्षिक लेखापरीक्षण नगरी चक्रीय प्रणाली अनुसार करिव २० प्रतिशत निकायहरुको काजगात परिक्षण हुने गरी विभिन्न प्रकारका लेखापरीक्षण गरिने प्रचलन रहेको ।	प्रत्येक वर्ष सबै सरकारी निकायहरुको कुनै न कुनै तरिकाबाट लेखापरीक्षण गरिने प्रचलन रहेको ।
स्वायत्तता	उपलव्ध बजेटको आधारमा कर्मचारीको दरबन्दी घटाउन, बढाउन बोर्ड स्वतन्त्र हुन्छन । प्रधानमन्त्री र रक्षा मन्त्रीले सुरक्षाको सवालमा संवेदनशील मानिएका कागजात लेखापरीक्षणमा पेश नहुन सक्छ ।	कर्मचारी दरबन्दी परिवर्तन गर्न अर्थ मन्त्रालय र सामान्य प्रशासन मन्त्रालयको समन्वय आवश्यक पर्दछ । संविधानले लेखा सम्बन्धी जुनसुकै कागजातमा म.ले.प.को पँहुच स्थापित गरेको छ ।

भिन्नताका आधार	BAI, दक्षिण कोरिया	OAGN, नेपाल
लेखापरीक्षणको औचित्य	सर्वसाधारण नागरिक तथा सरकार दुबैको हितको समान संरक्षण गरी स्वच्छ र मर्यादित समाज निर्माण गर्नु ।	सरकारको हित संरक्षणमा बढी केन्द्रित भई राष्ट्रिय स्रोतको महत्तम उपयोग गर्नु ।

असल अभ्यासहरु : नेपालको सरकारी लेखापरीक्षण पद्दतिमा अनुशरण गर्न सकिने कोरियाको बोर्ड अफ अडिट एण्ड ईन्स्पेक्सनमा प्रचलनमा रहेका केही व्यवस्थाहरुलाई निम्नानुसार प्रस्तुत गरिएको छ ।

- **अन्य निकायसँगको प्रभावकारी सम्बन्ध :** बोर्ड अन्य सार्वजनिक निकायहरुको आन्तरिक लेखापरीक्षण ईकाइको सुपरभाईजर, प्रोमोटर तथा पार्टनरको रुपमा निरन्तर सम्पर्क र समन्वयमा रहने तथा आन्तरिक लेखापरीक्षकहरुलाई नै निश्चित अधिकार दिएर नागरिकको गुनासोको सम्बन्धमा बोर्डको तर्फबाट प्रतिवेदन गर्न सक्ने समेतको व्यवस्था छ । आन्तरिक लेखापरीक्षणको प्रतिवेदनको आधारमा लेखापरीक्षण तथा निरीक्षण कार्य अघि बढाउने नबढाउने निर्क्यौल गर्ने तथा वार्षिक लेखापरीक्षण योजना तयार गर्दा अन्य सरकारी निकायका आन्तरिक लेखापरीक्षण विभागहरु सँग समन्वय गर्ने गरिन्छ ।

- **जनताको भरोसाको केन्द्र :** आम नागरिकको अधिकारको रक्षा गर्ने निकायको रुपमा रही नागरिक सँगको सहकार्यमा लेखापरीक्षण तथा निरीक्षण कार्य गरी बोर्ड प्रतिको नागरिकको विश्वास तथा भरोसामा अभिवृद्दि गर्न नागरिकको अनुरोधमा लेखापरीक्षण तथा निरीक्षण गर्न नागरिक सहभागितात्मक लेखापरीक्षण प्रचलन रहेको । अनियमितता, अनुचित तथा भ्रष्टाचारजन्य कार्यको सम्बन्धमा सर्व साधारणले बोर्डमा उजुरी दिन सकिने व्यवस्थाको लागि विभिन्न स्थानहरुमा उजुरी संकलन केन्द्र तथा हट लाईन कलको व्यवस्था रहेको छ । प्राप्त उजुरी १० दिन भित्र कारवाहीका लागि अघि बढाउनु पर्ने प्रचलन रहेको छ । सरकार र सरकारका सरोकारवाला बीच समदुरीमा रहेर निष्पक्ष राय व्यक्त गरिने जस्ता व्यवस्था अनुकरणीय मानिन्छ ।

- **योग्यताको उपयोग :** अति योग्यतम व्यक्तिहरु मात्र लेखापरीक्षण कार्यमा आवद्द हुन सकिने व्यवस्था रहेको छ । जसको लागि लेखापरीक्षण कार्यमा आवद्द हुन प्रत्येक वर्ष संचालन हुने विषयगत कार्यसँग सम्बन्धित परीक्षामा अनिवार्य सफल भएको हुनुपर्ने अन्यथा सहायक कार्यमा मात्र सीमित हुनुपर्ने व्यवस्था छ । डिभिजनको प्रमुख हुन डाईरेक्टर हुनुपर्ने, जसको लागि डाईरेक्टर तहको नेतृत्व विकास तालिम पुरा गरेको, विगतको कार्य सम्पादनको स्तर उत्तम रहेको र डाईरेक्टर तहको विभिन्न ८ चरणका परीक्षाहरुमा सफल भएको हुनुपर्ने व्यवस्था छ । त्यसै गरी व्यूरोको प्रमुख हुन डाईरेक्टर जेनेरल हुनु पर्ने र सोको लागि पनि सोही तहको नेतृत्व विकास तालिम, कार्यसम्पादन मूल्यांकन र ८ चरणको सम्बन्धित परिक्षामा सफल भएको हुनु पर्ने व्यवस्था रहेको । बोर्डको सिनियर सिभिल सर्भिस कोर्पस (उच्च व्यवस्थापकीय समूह) मा रहने कर्मचारीहरुले प्रत्येक ५ वर्षमा परीक्षाको माध्यमबाट आफूलाई सक्षम प्रमाणित गरी राख्नु पर्ने अन्यथा मूख्य जिम्मेवारी पदमा नराखिने व्यवस्था छ ।

- **प्रतिवेदन कार्यन्वयन :** बोर्डले आफ्नो आवश्यकता अनुसार कर्मचारी राख्न स्वतन्त्र रहने र प्रतिवेदन कार्यान्वयनको सम्बन्धमा सरकारी निकायहरुले बोर्डलाई आवधिक प्रगति प्रतिवेदन गर्नुपर्ने व्यवस्था छ। तोकिएका अवधि भित्र प्रतिवेदनमा उल्लेख भएका सिफारिसहरु कार्यान्वयन नभएमा सम्बन्धित निकायको क्रेडिट रेटिङ र कार्यसम्पादन तथा प्रोत्साहन प्रणाली समेतमा असर पर्ने व्यवस्था रहेको छ। जिम्मेवार व्यक्तिको गलत निर्णयले गर्दा सम्बन्धितबाट असुल गर्न या क्षतिपूर्ति भराउने भनी प्रतिवेदनमा उल्लिखित व्यहोराको सन्दर्भमा उक्त प्रतिवेदन प्राप्त भएको २० दिन भित्र सम्बन्धित व्यक्तिलाई असुल फछ्यौंट गराउन निर्देशन दिने, उक्त म्याद भित्र असुल नभए १० दिनको म्याद दिई सार्वजनिक सूचना प्रकाशन गर्ने र त्यस पश्चात पनि असुल नभएको अवस्थामा कर कार्यालयलाई जानकारी गराई कर कानून अनुसार हुने व्यवस्था रहेको छ।

- **अनुशासनको पहरेदार :** अनुशासन उल्लंघन भएको देखिएको अवस्थामा विभागीय अनुशासन समिति समक्ष सम्बन्धितलाई बढीमा २ महिना भित्र निर्णय गरी आवश्यक कारवाही गरी बोर्डलाई प्रतिवेदन गर्न निर्देशन दिन सक्ने व्यवस्था रहेको।

- **संवैधानिक स्वायत्तता :** बोर्डले सबै निकायहरुको लेखापरीक्षण गर्ने गरेता पनि, संसद, न्यायालय तथा संविधानत: स्वयत्तता सुनिश्चित गरिएका निकायहरुको निरीक्षण तथा त्यस्ता निकायका पदाधिकारीलाई कारवाहीको सिफारिस भने गर्न सक्दैनन्।

- **निष्पक्षताको धरोहरको रुपमा बोर्ड :** सामान्यत: सार्वजनिक स्रोतको संरक्षणमा मात्र केन्द्रित रहने सरकारी लेखापरीक्षणको मान्यता रहेको सन्दर्भमा कोरियाको BAI को कार्य पद्दतिमा भने अलि भिन्न रहेको देखिन्छ। BAI सरकार र सरोकारवाला दुवैको बीचमा निश्पक्ष, तटस्थ रहेर न्यायिक नजरमा लेखापरीक्षण गरी व्यहोरा औंल्याउने गर्दछ। जसले गर्दा नागरिकको अधिकार संरक्षणमा महत्वपूर्ण योगदान पुगेको छ। नेपालको लेखापरीक्षण प्रतिवेदनहरुमा उल्लेख हुने व्यहोराहरु भन्दा विल्कुल भिन्न र न्यायीक प्रकृतिको देखिने कोरियाको लेखापरीक्षण प्रतिवेदनमा उल्लिखित व्यहोराहरु उदाहरण स्वरुप निम्नानुसार प्रस्तुत गरिएका छन्।

§§§

2.4. Results of Audit Activities for FY 2016

The BAI conducted paper audits targeting 9,346 institutions in FY 2016. In addition, from May 1, 2016 to April 30, 2017, the organization conducted financial and operational audits concerning 110 institutions, as well as performance and special audits of 116 institutions.

As a result, the BAI discovered a total of 2,858 cases of violations and made the following decisions in response.

The BAI recommended that 16 accounting officials should be held accountable for the compensation of 512 million won[6]. In addition, it made 167 requests to audited organizations to collect insufficiently collected taxes and to readjust the construction costs, which were overrepresented due to excessive and poor construction (totaling 200.6 million won). The BAI also made 5 recommendations to the relevant organizations to refund the taxes that were excessively collected, which amounted to 531.16 million won.

नोट : २०१७ को यस प्रतिवेदनमा करदाताबाट बढी संकलन गरिएको राजस्व रकम करिब ५३ करोड ओन सम्बन्धित करदातालाई फिर्ता गर्न निकायहरुलाई सिफारीश गरिएको छ। जुन व्यहोरा सरकारको भन्दा करदाताको प्रत्यक्ष हितमा छ।

****

2.2. Establishment of Guidelines for Call-back System for Unregistered 112 Police Reports

The Korea National Police Agency (KNPA) called back only 12% of the 112 emergency calls that were disconnected. As such, on July 17, 2015, the BAI notified the National Police Agency to prepare effective standards for the call-back service* and to improve its performance. In response to this, the KNPA prepared enhancement measures, such as removing the phone numbers that cannot be reached from the call-back list and dispatching the police force upon receiving repeated emergency calls. As a result, since November 2015, the KNPA made actual call-backs to all calls that were disconnected (phonecalls returned: 48%, text messages returned: 52%), contributing to the arrestment of 569 criminals.

*call-back service: a service to automatically call back 112 callers whose calls were dropped

नोट : २०१७ मा यस संस्थाको बेरुजू अनुगमन प्रतिवेदनमा सेवाग्राहीले गरेको इमर्जेन्सी कल नउठेको तथा डिसकनेक्ट भएको सन्दर्भमा कार्यालयले सम्बन्धितलाई कल व्याक नगरेको भन्ने व्यहोराको बेरुजूको सम्बन्धमा लेखापरीक्षणले गर्दा कल व्याक गर्ने दरमा सुधार ल्याईएको सन्दर्भ उल्लेख गरिएको छ। जुन सरकारको भन्दा सेवाग्राहीको प्रत्यक्ष हितमा रहेको देखिन्छ।

Applicants for public rental apartments requested an audit against *Korea Land & Housing Corporation* for charging excessive security deposit without the consents from the residents and failing to disclose construction cost to the public. The BAI found that the *LH Corporation* violated public housing regulations and the responsible officials were warned.

नोट: अपार्टमेन्टमा बस्नेहरुको सहमति विना धरौटी रकम धेरै तोकिएको र निर्माणको लागत समेत सार्वजनिक नगरेको भन्दै बासिन्दाहरुले BAI लाई लेखापरीक्षण गरि दिन अनुरोध गरेको सन्दर्भ। जसबाट नागरिकको हित संरक्षणमा BAI को योगदान पुष्टि हुन्छ।

अन्त्यमा :

उन्नाईसौँ शताव्दी तिर सुशासनको स्तर अत्यन्तै कमजोर रहेको दक्षिण कोरिया हाल समृद्धि र सुशासन दुवै दृष्टिकोणमा सफल नमुना राज्य बनेको छ। करिव ३० वर्षको अवधिमा अति कम विकसित मुलुकको आर्थिक हैसियतबाट विकसित राज्यको रुपमा रुपान्तरण हुन BAI जस्ता सुशासन र पारदर्शिताका हिमायती संगठनहरुको निरन्तर योगदान रहेको देखिन्छ। कोरियाको करिव ६६ हजार सरकारी तथा सार्वजनिक निकायहरुको आर्थिक कारोवारमा नियमितता र प्रभावकारिता ल्याउन तथा सार्वजनिक पदाधिकारीहरुलाई अनुशासित तुल्याई समग्र शासन संयन्त्रमा शुद्धता र विश्वसनीयता प्रवर्द्धन गर्न सफल यस संगठनमा प्रचलनमा रहेका असल अभ्यासहरु नेपालको लागि अत्यन्तै उपयोगी बन्न सक्ने देखिन्छ। केवल सरकारी कोषको परिचालनमा मात्र केन्द्रित नभएर सार्वजनिक निकायको कार्यशैली र सरकार प्रतिको नागरिकको विश्वास समेतको विचार गरी गरिने कोरियाली लेखापरीक्षण वास्तवमै नागरिक र सरकार दुवैलाई समदुरीमा राख्दै दुबैको हित संरक्षणमा केन्द्रित रहेको देखिन्छ। सिद्धान्ततः संसदको प्रत्यक्ष निगरानीमा रहने

§§§ Audit Report on the Examination of Settlement of Accounts and Audit Activities for FY 2016. BAI, Korea, 2017.

**** Audit Report on the Follow-up on Key Audit Findings, 2017. BAI, Korea, 2018.

मुलुकको सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरु सरकारको हित भन्दा पनि तटस्थ र निश्पक्ष भएर न्यायिक मनको प्रयोग गर्दै सरकारी तथा सार्वजनिक सेवा प्रवाह गर्ने सबै निकायहरुको कार्य शैली, प्रणाली र कारोवारको मूल्यांकन तथा परीक्षण मार्फत आम नागरिकको हित संरक्षण गर्न केन्द्रित हुनु पर्दछ ।

सन्दर्भ सामाग्री :

नेपालको संविधान, २०७२, नेपाल कानून आयोग

Board of Audit and Inspection, Brochure, 2006, 2009, 2014, 2016, 2018 & 2019, BAI Korea.

Audit Report on the Follow-up on Key Audit Findings, 2017. BAI Korea, 2018.

Kim, S. (2018) “Side by side with people : Korea’s Experience of Participatory Auditing.” BAI Korea, 2018

Audit Report on the Examination of Settlement of Accounts and Audit Activities for FY 2016. BAI Korea, 2017.

OECD (2016), *Supreme Audit Institutions and Good Governance: Oversight, Insight and Foresight*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264263871-en.

Board of Audit and Inspection Act, 1963 (24th amendment 2015), National Law Information Center, Korea

Constitution of the Repuplic of Korea, 1948 (10th amendment 1987), National Law Information Center, Korea

कर प्रशासनमा मूल्य हस्तान्तरण प्रबन्ध, एक चुनौती



✍ राजेश श्रेष्ठ ††††

पृष्ठभूमि

विश्व व्यापार संगठनको उदय र आर्थिक उदारीकरण तथा खुला बजार नीतिको लहर संगै विश्वव्यापीकरणले व्यापकता पाएको देखिन्छ। सूचना प्रविधि, सञ्चार तथा यातायातको क्षेत्रमा भएको द्रुत विकास, तुलनात्मक लाभको सिद्धान्त, उत्पादनमा विशिष्टीकरण र बजार विस्तार जस्ता कारण आज वहुराष्ट्रिय कम्पनीहरुको लोकप्रियता विश्वभर बढेको पाइन्छ। मातृ कम्पनीको रुपमा कुनै एक देशमा सञ्चालनमा रहने कम्पनीले उसको आवश्यकता अनुसार विश्वभर शाखा तथा सहायक कम्पनीको रुपमा कम्पनीहरु दर्ता गरी व्यापार व्यावसाय सञ्चालन गर्ने गरेको देखिन्छ।

वहुराष्ट्रिय कम्पनीको अभ्यासमा एकै मातृ कम्पनी अन्तर्गतका ग्रुप कम्पनीहरु बीचमा समेत आपसी वित्तीय कारोबार हुन्छन् जसलाई सम्बद्ध कम्पनीहरुबीचको कारोवार भनिन्छ। यी ग्रुप कम्पनीहरुको समग्र नाफा आपसमा पूँजीलगानीका आधारमा वितरण हुने हुँदा, सम्बद्ध कम्पनीहरु (ग्रुप कम्पनीहरु) बीच हुने कारोबार निहित स्वार्थबाट प्रेरित भई समग्रमा करको भार न्यून हुने गरी प्रचलित बजार मूल्य भन्दा फरक मूल्यमा कारोबार गर्न सक्ने हुँदा कम्पनीको मुनाफामा प्रत्यक्ष प्रभाव पर्न गई त्यस्ता कम्पनीको व्यावसायीक कर रकममा भिन्नता हुन जान्छ र अन्तत राज्यलाई प्राप्त हुने कर राजस्वका समेत बीचलन आउने हुँदा मूल्य हस्तान्तरण अर्थात ट्रान्सफर प्राइसिङ्गको विषय लेखापरीक्षणको दृष्टिकोणबाट समेत एक चुनौतीपूर्ण विषयको रुपमा हेरिन्छ।

मूल्य हस्तान्तरण प्रबन्धको पहिचान तथा परिमाणीकरण जटिल कार्य हुन सक्ने भएको र स्रोत साधनको सिमितताको कारण यस विषयमा कर प्रशासनको प्राथमिकता कम हुन सक्छ। यसको प्रभाव अन्तर विषयबस्तुसंग आवद्ध गरेर हेर्ने हो भने संस्थागत सुशासन, कर प्रशासनको चुस्तता, विदेशी मुद्राको अपचलन र समग्र अर्थव्यवस्थामा नकरात्मक प्रभाव पर्ने हुँदा मूल्य हस्तान्तरण प्रबन्धको गम्भिरतालाई मनन गर्दै यस सवाललाई सुक्ष्म रुपले अध्ययन अनुसन्धानको दायरामा व्यापकता ल्याउनु पर्ने टड्कारो आवश्यकता देखिन्छ।

†††† लेखापरीक्षण अधिकारी, महालेखापरीक्षकको कार्यालय।

मूल्य हस्तान्तरण (ट्रान्सफर प्राइसिङ्ग)

सम्बद्ध कम्पनीहरु वा एउटै समूहका कम्पनीहरु (निकाय तथा व्यक्तिहरु) वा अन्तर्राष्ट्रिय स्तरमा वहुराष्ट्रिय कम्पनी तथा विदेश स्थित शाखा वा स्थायी संस्थापनहरु बिच आपसी सहमति तथा समझदारीमा समूहका निकायहरुको कर दायित्व कम गर्ने प्रबन्धलाई मूल्य हस्तान्तरण भनिन्छ। कुनै एक देशमा तिर्नुपर्ने कर दायित्वलाई घटाउने वा समूहका कम्पनीहरु मध्ये एक वा सो भन्दा बढिको कर दायित्व घटाउने वा एक कम्पनीको सम्पत्ति वा सेवाको मूल्यलाई घटाई अर्को कम्पनीको सम्पत्ति वा सेवाको मूल्यलाई बढाउने जस्ता कार्यको लागि हुने प्रबन्धलाई ट्रान्सफर प्राइसिङ्ग भनिन्छ। सम्बद्ध कम्पनीहरुको समग्र करको भार घटाउनु वा कर दायित्व सिर्जना हुने समयलाई पछाडी सार्नु अर्थात कर दायित्वलाई स्थगन गर्नु मूल्य हस्तान्तरण प्रबन्धको मूख्य ध्येय हुने गरेको पाइन्छ।

एकै लगानी कर्ता वा समूहबाट सञ्चालित हुने कम्पनीहरुलाई वा एकै मातृ कम्पनी अन्तर्गका सहायक कम्पनी तथा विस्तारित शाखालाई यहाँ सम्बद्ध कम्पनी भन्ने गरिन्छ। यस्ता कम्पनीहरुमा कुनै कम्पनी नोक्सानमा गएको हुन सक्दछ भने कूनै उच्च नाफा आर्जन गर्ने कम्पनी हुन सक्दछ, त्यसै गरी कुनै कम्पनीको आयमा उच्चदरले कर लाग्ने हुन्छ भने फरक प्रकृतिको कम्पनीको आयमा तुलनात्मक रुपमा न्यून दरमा कर लाग्ने व्यवस्था हुन सक्दछ। त्यसै गरी भिन्न भिन्न देशमा संस्थागत करको दर फरक फरक पर्ने हुँदा न्यून करको दर भएको मुलुकमा बढि नाफा हुने गरी ट्रान्सफर प्राइसिङ्ग गर्ने संभावना उच्च देखिन्छ, जसको कारणले उच्च करको दर भएको मुलुकमा नाफा कम हुन जाने हुदाँ समग्रमा ग्रुप कम्पनीलाई करको भार कम हुन जान्छ।
विश्व परिवेशमा देखिएको मूल्य हस्तान्तरणको प्रबन्धलाई नियाल्दा सामान्यतया देहायअनुसारका कारोबारहरुमा यस्तो प्रबन्ध हुने गरेको देखिन्छ।

- बौद्धिक सम्पत्तिको कारोबार,
- उच्च मूल्यको सेवा कारोबार,
- मूख्य कम्पनी/मातृ कम्पनीको सेवा लागत तथा खर्च व्यहोर्ने व्यवस्था,
- अन्तर कम्पनी लेनदेन,
- एक देशमा कर प्रयोजनका लागि खर्च दावी गर्न नपाउने खर्च अर्को देशमा पाउने प्रकृतिको खर्चहरु।

नेपालमा मूल्य हस्तान्तरण (ट्रान्सफर प्राइसिङ्ग) को जोखिम

नेपालमा वि.स. २०४६ सालको जनआन्दोलनबाट प्रजातन्त्रको पुन:स्थापना संगै आर्थिक उदारीकरणको अभ्यास थालनी भएको थियो। सन् २००४ मा नेपालले विश्व व्यापार संगठनको सदस्यता लिए संगै अन्तर्राष्ट्रिय कम्पनी तथा निकायहरु नेपालमा संचालनमा आएको पाइन्छ। त्यसैगरी निजीकरण ऐन, २०५० प्रचलनमा आए संगै निजीक्षेत्रबाट ठुलो संख्यामा व्यापार व्यावसायहरु संचालनमा आएका छन्। विभिन्न व्यापारिक घरना तथा समूहहरुबाट समूह कम्पनीहरु संचालनमा आएका छन्। मूल्य हस्तान्तरणको कारोबार पहिचान तथा परिमाणीकरण गर्ने कार्य जटिल प्रकृतिको हुने हुँदा पहिचान गर्न सुक्ष्म अध्ययन,

अनुसन्धान र व्यावसायिक विज्ञताको आवश्यकता पर्दछ। नेपालमा सम्बद्ध कम्पनीहरुको संख्यामा आएको बढोत्तरी संगै यस्ता कम्पनीहरु बीच हुने कारोबारको संख्या तथा आकार बढ्न सक्ने हुँदा मूल्य हस्तान्तरणको चुनौती पनि बढ्दै गएको आंकलन गर्न सकिन्छ।

विश्वका विभिन्न मुलुकमा रहेका मातृ कम्पनीहरुको सहायक कम्पनी तथा विस्तारित शाखा वा स्थायी संस्थापनको रुपमा नेपालमा बैंक तथा वित्तीय क्षेत्र, टेलिकम, होटल, निर्माण व्यवसाय, बस्तु व्यापार, अन्य सेवा तथा उत्पादनमुलक क्षेत्र र परामर्श जस्ता क्षेत्रहरुमा यस्ता कम्पनीहरु संचालनमा रहेका छन्। नेपालमा स्थापना गरिएका यस्ता कम्पनीहरुले सम्बद्ध विदेशी कम्पनीहरुबाट प्रचलित बजार मूल्य भन्दा बढी मूल्यमा बस्तु तथा सेवा खरिद गर्न सक्ने संभावना हुन्छ। यसरी प्रचलित बजार मूल्य भन्दा बढी मूल्यमा खरिद गर्दा नेपालमा रहेको कम्पनीको खर्च बढ्न जाने र नाफा घट्न गई कर दायित्व घट्ने र सो कम्पनीबाट नेपाल सरकारलाई प्राप्त हुने कर राजस्व घट्न जान्छ।

नेपालमा रहेका यस्ता कम्पनीहरुले ठुलो मूल्यमा विदेश स्थित सम्बद्ध कम्पनीहरुबाट सफ्टवेयर, सर्भर खरिद, परामर्श सेवा खरिद लगायतका अभौतिक वस्तुहरु समेत खरिद गर्ने गरेको पाइन्छ। त्यस्ता सेवाको वास्तविक मूल्य यकिन गर्ने तथा प्रमाणीकरण गर्ने आधिकारीक निकाय नभएको हुँदा विजक मूल्यलाई आधार मानिदा मूल्य हस्तान्तरण संगै यस्ता कारोबारबाट विदेशी मूद्राको अपचलन समेत हुन सक्ने जोखिम देखिन्छ।

निजीक्षेत्रबाट संचालनमा रहेका विभिन्न व्यापारिक समूहका कम्पनीहरु बीच हुने आपसी कारोबारको कारण समेत मूल्य हस्तान्तरणको जोखिम सिर्जना हुन सक्ने देखिन्छ। समूह कम्पनीहरु मध्ये उच्च नाफा आर्जन गरी रहेको कम्पनीले नोक्सानमा रहेको कम्पनीलाई प्रचलित बजार मूल्य भन्दा न्यून मूल्यमा वस्तु तथा सेवा बिक्री गर्ने गरी मूल्य हस्तान्तरणको प्रबन्ध गर्न सक्ने हुन्छ। यसरी उच्च नाफा आर्जन गरिरहेको कम्पनीले, न्यून मूल्यमा, घाटामा चलिरहेको कम्पनीलाई वस्तु तथा सेवा बिक्री गर्दा उच्च नाफा आर्जन गर्दै गरेको कम्पनीको नाफा रकममा उल्लेख्य गिरावट आउने हुन्छ जसले गर्दा सो कम्पनीले राज्यलाई बुझाउनु पर्ने कर राजस्वमा समेत सोही अनुसार कमी आउने हुन्छ। अर्को तर्फ घाटामा संचालित कम्पनीले न्यून मूल्यमा खरिद गरे पनि उक्त किफायती दरको खरिदको प्रभावले कम्पनीले नाफा आर्जन गर्न सक्ने संभावना न्यून हुन्छ। यद्यपि, नाफा आर्जन हुने अवस्था आएता पनि सो कम्पनीको विगत बर्ष देखि रहेको संचित्त नोक्सानसंग चालु आय बर्षको नाफा समायोजन गर्न मिल्ने व्यवस्था आय कर ऐन, २०५८ को दफा २० मा रहेको हुँदा राज्यको ढुकुटीमा सो कम्पनीबाट तत्काल कर राजस्व प्राप्त हुन सक्दैन। यसरी एकै समूहका कम्पनीहरु अर्थात सम्बद्ध कम्पनीहरु भए पनि आयकर प्रयोजनको लागि फरक फरक व्यक्तिको रुपमा व्यवहार हुन्छ तर कम्पनीका मालिकहरुका लागि भने समूहका सबै कम्पनीको समग्र नाफाबाट लाभ लिन सक्ने हुँदा यस्तो प्रबन्धबाट करको भार घटाई अनुचित लाभ लिन सक्ने तथ्यबाट प्रेरित भई यस्ता कार्य गर्न सक्दछन्।

उदाहरण (क) सम्बद्ध कम्पनी

मानौ, ग्लोवल कम्पनी लि. एक अमेरिकन कम्पनी हो । सो कम्पनीको नेपालमा सहायक कम्पनीको रुपमा मनकामना लि. कम्पनी रहेको छ । यहाँ नेपालमा रहेको मनकामना कम्पनी उक्त अमेरिकन कम्पनीको सम्बद्ध कम्पनी हो । यदि नेपालमा ग्लोवल कम्पनी लि. को शाखा विस्तार तथा स्थायी संस्थापन भएको भए पनि ग्लोवल कम्पनी लि.को सम्बद्ध कम्पनी हुने थियो ।

नेपालमा मूल्य हस्तान्तरणको नियन्त्रणका लागि कानूनी व्यवस्था

हाल नेपालमा प्रचलनमा रहेको आयकर ऐन, २०५८ को दफा ३३ मा मूल्य हस्तान्तरणको व्यवस्था छ । यस दफामा उल्लेख भएको व्यहोरा अनुसार सम्बद्ध कम्पनीहरुबीच कुनै व्यवस्था (कारोबार) भएमा उक्त कारोबार *सामान्य बजार व्यवहार (आर्म्स लेन्थ/प्रचलित बजार दर)* अनुसार संचालन भएको भए तिनीहरुको लागि कायम हुन सक्ने करयोग्य आय वा बुझाउनुपर्ने कर प्रतिविम्बित हुने किसिमले ती व्यक्तिहरुबीच आय गणना गर्दा समावेश(आय) वा कट्टा (आयबाट कट्टा हुने खर्चहरु) गरिने रकमहरु आन्तरिक राजस्व विभागले लिखित रुपमा सूचना जारी गरेर सम्बद्ध कम्पनीहरु बिच वितरण, विनियोजन वा बाँडफाँड गर्न सक्नेछ ।

यसरी करयोग्य आयमा समावेश हुने आय तथा कट्टा हुने रकम सम्बद्ध कम्पनीहरुबीच विनियोजन वा बाँडफाँड गर्दा आन्तरिक राजस्व विभागले कुनै आय, नोक्सानी वा भुक्तानीको स्रोत र किसिमलाई *पुनःचारित्रीकरण (कारोबारको बास्तविकताको आधारमा गरिने संशोधित कर गणना)* गर्न सक्ने व्यवस्था छ ।

उदाहरण (ख) : सम्बद्ध कम्पनीहरुबीच हुने मूल्य हस्तान्तरण

माथिको उदारण (क) अनुसार मानौ अमेरिकाको ग्लोवल कम्पनीले नेपालको मनकामना कम्पनीलाई प्रति इकाई रु १००।- मा कच्चा पदार्थ बिक्री गरेको थियो तर विदेशी बजारमा उक्त कच्चापदार्थ प्रति इकाई रु ८०।- मा पाइन्थ्यो । यस्तो अवस्थामा मनकामना कम्पनीले कच्चा पदार्थ खरिदमा रु १०० ।- प्रति इकाईको दरले खर्च कट्टा दाबि गरेता पनि सो विवरणलाई आन्तरिक राजस्व विभागले अमान्य गरी प्रति इकाई रु ८०।- को दरले पुनःगणना गरी मनकामना लि.को खर्च कट्टी दाविलाई सो विभागले सूचना जारी गरी सम्बन्धित करदातालाई पत्र लेखी लेख्ने अथवा संशोधित कर निर्धारणको सूचना मार्फत पुनःचारित्रीकरण गर्दछ ।

यसको अतिरिक्त सोही ऐनको *दफा ३४ आयको खण्डीकरण* र दफा *३५ कर मुक्ति विरुद्धको सामान्य नियमको* व्यवस्थालाई समेत आबद्धगरी मूल्य हस्तान्तरणको सवाललाई व्यवसायको कारोबारको तुलनात्मक आधारमा अध्ययन गरी पुनःचारित्रीकरण गरी कर गणना तथा असूली गर्न सक्ने व्यवस्था छ ।

विदेशी राष्ट्रहरुसंग भएका *दोहोरो कर मुक्ति सम्झौता* तथा कर सम्बन्धी संन्धी तथा सम्झौता भएका मुलुकहरुसंग आपसी सहमतिमा त्यस्ता मुलुकहरुमा सम्बद्ध कम्पनीबाट भएको वा हुन सक्ने मूल्य हस्तान्तरणबाट बढि मुनाफा हस्तान्तरणको सम्बन्धमा स्पष्ट कार्यबिधि बनाई प्रभावकारी रुपमा लेखापरीक्षण तथा अनुसन्धानको दायरा बढाउन सकिन्छ ।

क) कर प्रशासनका लागि मूल्य हस्तान्तरण प्रबन्धको चुनौतीहरु

मूल्य हस्तान्तरण प्रबन्धलाई नियन्त्रण गर्नका लागि उपयुक्त कार्यबिधि तयार गरी कार्यान्वयन गर्न मूल्य हस्तान्तरण प्रबन्धलाई निरुत्साहीत गर्न, यस्ता कारोबारलाई नियन्त्रण गर्न तथा यस्तो अभ्यासको गहन अध्ययन अनुसन्धान गरी पुनःचारित्रीकरण गरी कर छली तथा चुहावटको संभावनालाई न्यूनिकरण गर्नका लागि कानूनत पर्याप्त *नीतिगत व्यवस्था तथा कार्यविधिको* कमी देखिन्छ । त्यसै गरी सम्बद्ध कम्पनीहरुबीच हुने कारोबारलाई सामान्य बजार व्यवहार अर्थात आर्म्स लेन्थमा हुनुपर्ने भन्ने कानूनी व्यवस्था आयकर ऐन, २०५८ को दफा ३३ ले बोलेको भएता पनि यस सम्बन्धमा *स्पष्ट कार्यबिधि तथा निर्देशिकाको अभावमा* यस सम्बन्धी कार्यलाई प्रभावकारी रुपमा कार्यान्वयन गर्न कठिन देखिन्छ ।

ख) कर्मचारीहरुको क्षमता विकास

मूल्य हस्तान्तरण प्रबन्धको अध्ययन अनुसन्धान सोको पहिचान तथा पुनः चारित्रीकरण गर्नका लागि व्यावसायको जानकारी, कारोबारको प्रकृति, कर तथा वित्तीय लेखा सम्बन्धी ज्ञान सीप तथा विज्ञताको आवश्यता पर्दछ । हामीसंग पर्याप्त संख्यामा त्यस्तो क्षमता भएको कर्मचारीको कमी छ । सोही अनुसार कर प्रशासनका कर्मचारीहरुमा सम्बद्ध क्षेत्रको ज्ञान, सीप तथा क्षमता विकास गराई उनीहरुबाट अपेक्षित कार्यसम्पादन गराउन कर प्रशासनको लागि चुनौती हुन सक्दछ ।

ग) संस्थागत प्राथमिकता

कर प्रशासनका विविध कार्यहरु मध्ये मूल्य हस्तान्तरण प्रबन्ध सम्बन्धीको विषयलाई बढी प्राथमिकता ल्याउन र सोही अनुसारको संयन्त्र खडा गरी यो कार्यलाई चुस्त, सुदृढ, परिणामुखी र कार्यमूलक बनाउनु ।

मूल्य हस्तान्तरण प्रबन्धलाई चिर्न सक्ने कर प्रशासनको व्यापक र वैज्ञानिक ढाँचा विकास गरी प्राथमिकताका साथ कार्यान्वयनमा ल्याउनु ।

घ) सामान्य बजार व्यवहार मूल्यको पहिचान

हरेक कारोबारको सामान्य बजार व्यवहार मूल्य अर्थात सन्दर्भ मूल्य कसरी निर्धारण गर्ने भन्न कार्य आफैमा जटिल कार्य हो । यस्तो कारोबारसंग सम्बन्धित सूचना तथा तथ्यहरु पाउन सहज हुँदैन । यसको लागि सम्बन्धित करदाताको व्यवसायको सूक्ष्म जानकारी र सो व्यवसायसंग सम्बन्धित उद्योगको जानकारी लिएर सो बीचको तुलनात्मक अध्ययन, वित्तीय अनुपात विश्लेषण गर्ने, अन्य असम्बन्धित कम्पनीहरुसंग भएको त्यस्ता कारोबार, कारोबार भएको सम्बद्ध कम्पनीसंगको सम्बन्ध विगतको कारोबार जस्ता विविध पक्षको अध्ययन गरी निश्चित पद्धति र प्रक्रियामा रहेर अध्ययन गरेर मात्र मूल्य हस्तान्तरण प्रबन्धको पुनःचारित्रीकरण गर्नुपर्ने हुँदा यस्तो कार्य आफैँमा एक जटिल हुन सक्दछ ।

ङ) विदेशी मुलुकहरुसंग सन्धी तथा सम्झौता

नेपालमा विश्वका विभिन्न मुलुकका कम्पनीहरुको सम्बद्ध कम्पनीहरु संचालनमा छन् । सोही अनुसार उक्त मुलुकहरुसँग नेपाल सरकारले कर सम्बन्धी संन्धी सम्झौता गरी मूल्य हस्तान्तरण प्रबन्ध विरुद्ध सहकार्यमा लेखापरीक्षण तथा अनुसन्धान गरी पुनःचारित्रीकरण गरी यस्ता कार्यबाट हुन सक्ने राजस्व चुहावट रोक्ने कार्य गर्नुपर्ने देखिन्छ ।

च) सूचनाको उपलब्धता

सम्बन्धित आय बर्षमा सम्बद्ध कम्पनीहरबीच भएको कारोबारको सूचना करदाता कम्पनीले आन्तरिक राजस्व विभागमा पेश गर्नुपर्ने कानूनी व्यवस्था छ । यद्यपि, यस्ता कारोबारको सहि र पर्याप्त सूचना प्राप्त गर्न भने सहज छैन । जसले गर्दा मूल्य हस्तान्तरणको प्रबन्ध पहिचान गर्न जटिल हुनसक्छ ।

मूल्य हस्तान्तरण सवालको अन्तर्राष्ट्रिय स्तरमा समाधानको खोजी

ओ.ई.सि.डी. तथा विश्व बैंकको सुझाव अनुसार अन्तर्राष्ट्रिय व्यापारमा सम्बद्ध कम्पनीहरु बीच हुने सीमापार कारोबार प्रचलित बजार मूल्य सिद्धान्तमा हुनु पर्ने उल्लेख गरेको छ । ओ.ई.सि.डी.ले बहुराष्ट्रिय इन्टरप्राईजेज तथा कर प्रशासन र वित्तीय कारोबारको व्यवस्थापनका लागि मूल्य हस्तान्तरण सम्बन्धी कार्यविधि तयार गरी लागु गरेको छ । उक्त कार्यविधिले सम्बद्ध कम्पनीहरु बीच हुने कारोबार *सामान्य*

बजार व्यवहार अर्थात आर्म्स लेन्थ (चलन चल्तीको प्रचलित मूल्यलाई इंगित गर्दछ)। यद्यपि, यस्ता कारोबारबाट मूल्य हस्तान्तरणको प्रबन्धलाई निस्तेज ल्याउन सकेको भनि विस्वश्त रहन सक्ने अवस्था छैन

मूल्य हस्तान्तरण प्रबन्ध सम्बन्धी चुनौतीका सामना कसरी ?

क) कर प्रशासन व्यवस्था, कर प्रणाली तथा कर संकलनको ढाँचालाई समय सान्दर्भिक, वैज्ञानिक, चुस्त र प्रभावी बनाउने ।

ख) सम्बद्ध कम्पनीहरुबीच हुने कारोबारलाई प्रभावकारी नियमन गर्नका लागि कार्यान्वयन योग्य, व्यवहारिक र वैज्ञानिक कानून तथा कार्यबिधि तर्जुमा गरी प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्ने ।

ग) कर प्रशासनका कर्मचारीहरुको क्षमता विकास गराउन तालिम, गोष्ठी तथा अभिमूखीकरणका कार्य संचालन गर्ने, कार्य सम्पादन करारका आधारमा सम्बद्ध विज्ञ नियुक्ति गर्ने । कर्मचारीहरुको कार्य सम्पादन स्तरलाई मापन गर्न वस्तुगत सूचाङ्क तयार गरी कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन तथा प्रोत्साहन भत्तासंग आबद्ध गर्ने

घ) कस्तो अवस्थामा मूल्य हस्तान्तरण प्रबन्ध हुन सक्छ भनेर पहिचान गर्न सक्नु चुनौतीको समाधानको लागि आवश्यक हुन्छ । यस अर्थ देहायको अवस्थामा मूल्य हस्तान्तरण प्रबन्ध हुन सक्नेतर्फ विशेष ख्याल गरी कर प्रशासकले विशेष निगरानी राख्नु बढी श्रेयस्कर देखिन्छ :

- रोयल्टी बेगर ग्रुप कम्पनीहरुले साझा अदृश्य सम्पत्तिको प्रयोग गर्ने गरेको देखिएमा,
- ठुलो रकम रोयल्टी तथा सेवा शूल्क खर्च देखिएमा,
- उचित कारण बेगर अध्ययन अनुसन्धान खर्च अधिक देखिएमा,
- सम्बद्ध कम्पनीहरु रहेको देशहरु मध्ये न्यून करको दर भएको देशको कम्पनीसंग धेरै कारोबार भएमा,
- व्याज तथा जरिवाना अधिक भएको देशबाट न्यून व्याज तथा जरिवाना भएको मुलुकमा कारोबार,
- लाभको प्रत्यक्ष बाँडफाँड बेगर स्रोत तथा लागतको साझेदारी हुने गरेको भएमा,
- कम्पनीको नाफा घाटामा छिटो छिटो उतार चढाव देखिनु,
- समग्रमा ग्रुप कम्पनीले राम्रो नाफा आर्जन गरी रहेको तर नेपालमा रहेको कम्पनीले निरन्तर घाटामा रहेमा,
- कुनै उचित कारण बेगर कम्पनीको नाफा प्रतिशतमा गिरावट देखिनु,
- कम्पनी निरन्तर घाटामा जानु,

- कम्पनी निरन्तर घाटामा गहिरहँदा समेत शाखा विस्तार गरिरहनु ।
- व्यापारिक सम्झौता बेगर कम्पनीहरुबीच ऋण लेनदेन तथा सेवाको कारोबार हुनु,
- व्याज नलिई ऋण लेनदेन गर्नु,
- निश्क्रिय कम्पनीहरु खडा गरी राख्ने,
- कम्पनीहरुबीच लामो समय देखि रहेको पुरानो साहू आसामी रही रहनु,
- कम्पनीले पेश गरेको वित्तीय विवरणको अनुपात विश्लेषण समग्र उद्योगको भन्दा अस्वभाविक फरक देखिनु,
- कुल कारोबारको अस्वाविक धेरै अंश अन्तर कम्पनी कारोबार देखिनु इत्यादी ।

ङ) यस सम्बन्धमा ओ.इ.सि.डी.ले दिएको सुझाव, कानून तथा कार्यबिधिहरुलाई हाम्रो देशको वस्तु स्थितिलाई उपयुक्त हुने ढाँचामा परिणत गरी कार्यान्वयन गर्ने,

च) विदेशी मुलुकहरुसँग यस सम्बन्धमा सन्धी सम्झौता गरी सहकार्य तथा समन्वयमा यस्तो प्रबन्धको विरुद्धमा अनुसन्धान गर्ने,

छ) राजस्व अनुसन्धान विभाग, पेशागत विज्ञ समूह, सरोकारवाला पक्षहरु लगायतसंग सहकार्य समन्वय तथा छलफल गरी यस्तो प्रबन्ध विरुद्धको कार्यलाई थप सशक्त र प्रभावकारी बनाउने ।

ज) नेपालमा भएका ग्रुप कम्पनीहरु, विदेशी सम्बद्ध कम्पनीहरु तिनीहरुको मुख्य लगानीकर्ताहरु, तिनीहरुको व्यवसायिक प्रवृत्ति, कारोबार, नाफा घाटाको अवस्था, कर दाखिला गर्ने शैली, व्यवसायीको जानकारी, अन्तर निर्भरताको सूचना, जानकारी तथा तथ्याङ्क अध्यावधिक गरी तुलनात्मक अध्ययन गर्ने । उच्च जोखिमका क्षेत्रहरु पहिचान गरी सो क्षेत्रमा व्यापक अनुसन्धान गर्ने ।

झ) उपलब्ध जनशक्तिको आधारमा हरेक बर्ष केही मूख्य ग्रुप कम्पनीहरुको कारोबारलाई सुक्ष्म अध्ययन, विश्लेषण सहित यस्ता कारोबारहरुको विस्तृत रुपमा परीक्षण गर्ने, कारोबारहरुलाई निश्चित ढाँचा तथा प्रक्रियाबाट तुलना गर्ने, सम्बन्धित उद्योगको औषत तथा सोही कम्पनीको विगतको तथ्याङ्क संग तुलना गरी भिन्नता पहिचान गरी विश्लेषण गर्ने । यस्ता कार्यलाई सहजताको लागि उपयुक्त वित्तीय तथ्याङ्क संकलन तथा विश्लेषण गर्ने प्रविधिको प्रयोग गर्ने ।

मूल्य हस्तान्तरण प्रबन्धको लेखापरीक्षण

महालेखापरीक्षकको कार्यालयबाट हुने अन्तिम लेखापरीक्षण गर्दा संभावित मूल्य हस्तान्तरण प्रबन्धको बिषयलाई लेखापरीक्षण कार्यमा प्राथमिकता दिनु पर्दछ। कर प्रशासनले यस प्रबन्धका विरुद्ध कस्तो कानूनी तथा संस्थागत संयन्त्र विकास गरी कार्यान्वयन गरेको छ सोको मूल्याङ्कन गर्ने, त्यसको पर्याप्तता र प्रभावकारीता पहिचान गरी जोखिमका क्षेत्रहरु र सोको हद पहिचान गर्ने। यसरी गरिएको मूल्याङ्कनबाट कुन हद सम्म विश्वस्त हुन सकिन्छ सोही अनूसार लेखापरीक्षणको समय र स्रोत विनियोजन गर्ने। यर्थाथ वस्तु स्थितिको आधारमा लेखापरीक्षणको दृष्टिकोण तय गर्ने। जोखिममा आधारित वा कारोबारको प्रकृतिका आधारमा वा करको क्षेत्राधिकार आधार जस्ता बिषयलाई आधार मानी उपयुक्तताको आधारमा लेखापरीक्षण दृष्टिकोण निर्धारण गर्नुपर्ने हुन्छ।

ठुला कारोबार गर्ने सम्बद्ध समूह कम्पनीहरुको पहिचान गर्ने, कारोबारको प्रकृति तथा स्वरुप अध्ययन गर्ने, त्यस्ता कारोबार सामान्य बजार व्यवहारमा भए नभएको सम्बन्धमा आवश्यक प्रमाण जुटाउने, छलफल गर्ने, आवश्यक कागजात संकलन गर्ने, उच्च जोखिमका क्षेत्र पहिचान गर्ने तथा त्यस्ता कारोबारहरुको सूक्ष्म विश्लेषण गर्ने, यस्ता कारोबार संग सम्बन्धित अदालतको निर्णय तथा मुद्धाको जानकारी लिने, सारभुत तत्वलाई भन्दा पनि कारोबारको प्रकृतिलाई आधार मानी लेखापरीक्षणको नमुना छनौट गर्ने।

सूचना, स्रोत, समयको उपलब्धता र छनौट गरिने लेखापरीक्षण बिधिले समग्र लेखापरीक्षणको गुणस्तरलाई प्रत्यक्ष प्रभाव पार्ने हुँदा सोही अनुसार एक आर्थिक वर्षमा सिमित फाइलहरुलाई नमुनाको परीक्षणबाट विस्तृत लेखापरीक्षण गर्ने। लेखापरीक्षणबाट देखिएका व्यहोरा र प्रभावकारिताका आधारमा नमुनाको प्रकृति र आकार चयन गर्ने। अन्तर्राष्ट्रिय असल अभ्यासको अनुसरण गर्ने र इन्टोसाई तथा एसोसाई लगाएतका सर्वोच्च लेखापरीक्षण निकायहरुबाट सुझाव गरेको निर्देशन, ढाँचा तथा सम्बद्ध मानदण्डहरुलाई सन्दर्भको रुपमा लिएर हाम्रो देशको परिवेश अनुसार प्रयोग गर्ने। लेखापरीक्षणमा संलग्न कर्मचारीहरुलाई सम्बन्धित विषयको ज्ञान, सीप तथा क्षमता विकासका तालिम प्रदान गर्ने।

निष्कर्ष

विश्वव्यापी रुपमा कर राजस्वका क्षेत्रमा पारदर्शिताको माग बढेसंगै मूल्य हस्तान्तरण प्रबन्धको जोखिम एक जटिल र विवादास्पद विषयको रुपमा उदायको छ। यसको प्रभाव एक भन्दा बढी अर्थतन्त्रमा पर्ने हुँदा यो समस्या अन्तर्राष्ट्रिय करको दायरामा पर्ने मुद्धा बनेको छ। त्यसका लागि प्रत्येक देशका कर प्रशासनहरुले सम्बद्ध अन्य बाहिरी मुलुकका कर प्रशासनहरुसँग नजिकको समन्वय र सहकार्य गर्नुपर्ने अपेक्षा गरिन्छ। यस कार्यलाई सहजीकरण गर्नको लागि ओ.ई.सि.डी.ले समेत समन्वयकारी भुमिका खेल्ने गरेको छ। यो वहु प्रभावी विषय भएको हुँदा, अन्तर्राष्ट्रिय स्तरमा एक मुलुकबाट अर्को मुलुकमा मुनाफा तथा स्रोतको

अनुचित ढंगबाट हस्तान्तरण गर्ने कार्यबाट राजस्व चुहावटका अलवा वित्तीय र संस्थागत सुशासन र समग्र विश्व अर्थतन्त्रका लागि ठुलो चुनौती सिर्जना गरेको छ। अतः मूल्य हस्तान्तरण प्रबन्धलाई नियन्त्रण तथा निरुत्साहन गर्न मुलुक भित्रको आन्तरिक नियन्त्रणको कार्य संगै अन्तर्राष्ट्रिय स्तरमा व्यवस्थित र प्रभावकारी समन्वय र सहकार्यको टडकारो आवश्यकता देखिन्छ। नेपालको कर प्रशासनबाट मूल्य हस्तान्तरण प्रबन्धबाट हुन सक्ने राजस्व चुहावट नियन्त्रण गर्न सकेमा, "समृद्ध नेपाल, सुखी नेपाली," को नारालाई सार्थकता प्रदान गर्ने कार्यका लागि कोशेढुंगा साबित हुनेछ।

सन्दर्भ सामाग्रीहरु

आयकर ऐन, २०५८, आयकर निर्देशिका, २०६६ (दोस्रो संशोधन, २०७३ सहित), ओ.इ.सि.डि.संगठनको निर्देशिकाहरु।

नेपालको लेखापरीक्षण एक सन्दर्भ : आन्तरिक र अन्तिम लेखापरीक्षण



शरितादेवी शर्मा[‡‡‡‡]

पृष्ठभूमि:

सरकारको प्रशासनिक एवं विकास खर्च नियमसम्मत, मितव्ययी, प्रभावकारी र औचित्यपूर्ण हुँदा मुलुकको समग्र आर्थिक तथा सामाजिक विकासलाई गतिशिल गराउन सकिने छ। राज्यमा प्राप्त हुने आन्तरिक र बाह्य श्रोतको उचित उपयोगबाट सरकारको क्षमता, कार्य उपलब्धि एवं विश्वसनीयता समेतको आँकलन हुने भएकाले हरेक सरकारले आफ्नो खर्चलाई विश्वसनीय र गुणस्तरीय गराउने कार्यलाई प्राथमिकता दिएको हुन्छ। सरकारी खर्चको उचित व्यवस्थापनका लागि विभिन्न कानूनी एवं संस्थागत संरचना समेतको व्यवस्था भएको हुन्छ। सरकारी खर्च नियमसम्मत रुपमा भए नभएको हेरी आवश्यकता अनुसार नियन्त्रण समेत गर्नका लागि सरकारको हस्तक्षेप नहुने गरी लेखापरीक्षणको लागि निकायको व्यवस्था गरेको छ। कुनैपनि संस्थाको लेखामात्र नभई समग्र प्रणाली, प्रक्रिया र कार्यको शुद्धता परीक्षण तथा मूल्याकंन गरी देखिएका व्यहोराहरु दर्साएर सुझावसहितको प्रतिवेदन दिने कार्य लेखापरीक्षण हो। एउटा गृहणीले कसौडीमा पकाई राखेको भातमा भात पाक्यो कि पाकेन भनेर एउटा सिता छामेर भात पाके नपाकेको छुट्टाइएजस्तै लेखापरीक्षकले पनि निश्चित केही प्रतिशत कारोवार परीक्षण गरेर उक्त सम्पूर्ण कारोवार सही भए नभएको छुट्टाउनुपर्ने हुन्छ। तसर्थ लेखापरीक्षण गर्नुभन्दा अगाडि सम्बन्धित कारोवार र विषयमा के कस्ता खालका जोखिम रहेका छन पहिचान गर्नु आवश्यक छ। यस सन्दर्भमा लेखापरीक्षणको कार्यलाई स्वच्छ, निष्पक्ष, पारदर्शी एवम् आचरणयुक्त गराउन सम्बन्धित जिम्मेवार निकाय सचेत, प्रतिवद्ध एवम् क्रियाशिल हुनु जरुरी भएको छ।

[‡‡‡‡] राष्ट्रिय पूनः निर्माण प्राधिकरण जिल्ला आयोजना कार्यान्वयन ईकाई, बुद्धनगर,काठमाण्डौ

लेखापरीक्षण :

कुनैपनि संस्था, निकाय कार्यालयको आर्थिक कारोवारको लेखासँग सम्बन्धित कागजातहरुको स्वतन्त्र, निस्पक्ष एवं उद्देश्यमूलक रुपमा गरिने परीक्षण नै लेखापरीक्षण हो । लेखापरीक्षण ल्याटिन भाषाको Audire शव्दबाट उत्पत्ति भएको हो । Audire को अर्थ to hear सुन्नु हो । लेखा सम्वन्धमा केही कुरा सुन्नु, सो हो होइन भनि जाँच्नेसम्मका कार्यहरु यसमा पर्दछन् । वैदिक कालमा समेत लेखापरीक्षणको चर्चा भएको पाईन्छ भने कौटिल्यमा पनि लेखापरीक्षण समयमा नै व्यवस्था गर्नुपर्दछ भन्ने उल्लेख छ । प्राचिन कालमा निकायको हिसाव किताव त्यसको मालिकले सुनाउने चलन थियो । आधुनिक लेखापरीक्षणको विकास अठारौ शताव्दीबाट भएको हो । लेखापरीक्षण आम्दानी खर्चका श्रेस्ताहरु स्वीकृत ढाँचामा राखिएको छ छैन, आर्थिक कारोवार गर्दा नियमितता, मितव्ययीता, कार्यदक्षता, प्रभावकारीता र औचित्य उपर ध्यान दिइएको छ छैन भनी स्वतन्त्र तवरले जाँच, मूल्याकंन एवं विश्लेषण गरी सुझाव दिने कामलाई जनाउछ । वित्तीय अनुशासन महत्वपूर्ण हतियार हो । वित्तीय अनुशासनमा सवभन्दा ठूलो भूमिका लेखापरीक्षकको हुने गर्दछ । नेपालमा लेखापरीक्षणको लागि सरकारी क्षेत्रमा संवैधानिक निकाय महालेखापरीक्षकको कार्यालय र आन्तरिक नियन्त्रण सहितको परीक्षणको लागि महालेखा नियन्त्रक कार्यालय र यस अन्तर्गतका कार्यालयहरु रहेका छन् भने निजी क्षेत्रमा दर्तावाल लेखापरीक्षक लेखासम्बन्धि अनुभवको आधारमा लेखापरीक्षकको ईजाजत पत्र लिएका (आरए) र चार्टड एकाउन्टेन्सी उत्तिर्ण गरेर लेखापरीक्षकको ईजाजत पत्र लिएका (सिए) रहेका छन् । चार्टड एकाउन्ट ऐन, २०५३ आउनु अगाडि नेपालमा लेखापरीक्षणको लागि महालेखापरीक्षकको कार्यालयको जनशक्ति र अनुभवको आधारमा लेखापरीक्षकको ईजाजत पत्र लिएका लेखापरीक्षकबाट लेखापरीक्षण हुने गर्दथ्यो । त्यसपछि विदेशमा गएर सिए उत्तिर्ण गरेका र नेपालबाटै सिए पढेर तयार भएको जनशक्तिबाट लेखापरीक्षण कार्यमा सघाउ पुगेको छ ।

क) आन्तरिक लेखापरीक्षणः

आन्तरिक लेखापरीक्षण संस्थाको प्रभावकारी रुपमा उद्देश्य प्राप्तिको तथा जोखिम व्यवस्थापन गर्नका लागि सम्बन्धित संस्थाभित्रका कर्मचारी वा बाहिरी अनुभवी व्यक्तिबाट गराईन्छ । आन्तरिक लेखापरीक्षण विशेष गरी जोखिम व्यवस्थापन, आन्तरिक नियन्त्रण तथा सुशासनमा केन्द्रीत भई कार्य गर्ने गर्दछ । कुनैपनि संस्था वा निकायभित्रको आफ्नै आन्तरिक संयन्त्रद्धारा गरिने लेखापरीक्षणलाई आन्तरिक लेखापरीण भनिन्छ । आन्तरिक लेखा परीक्षण व्यवस्थापनको सहयोगीको रुपमा रहेको हुन्छ । यस प्रकारको लेखापरीक्षण कारोवार सँगसँगै अर्थात आर्थिक वर्ष समाप्त नहुँदै हुन्छ । आन्तरिक नियन्त्रणको प्रभावकारी औजार आन्तरिक लेखापरीक्षण कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयबाट गरिन्छ भने स्थानीय तहका कार्यालयमा आफ्नै आन्तरिक लेखापरीक्षण शाखा रहन्छ । आन्तरिक लेखापरीक्षण कुनै निकायको आर्थिक कारोवारहरु नियमसम्मत रुपमा राखिएका छन् छैनन्, स्वीकृत सीमा नाघी खर्च भएको छ छैन् खर्च गर्दा वा श्रेस्ता राख्दा आन्तरिक नियन्त्रणलाई प्रभावकारी बनाईएको छ छैन्, भनि सम्बन्धित निकायभित्रै वा कानूनद्धारा छुटै तोकिएको निकायबाट अन्तिम लेखापरीक्षण हुनु अगावै गरिने परिक्षण हो ।

आन्तरिक लेखापरीक्षणसम्बन्धी विगतदेखि भएको व्यवस्थाहरु :

- वि.सं. २०१८ देखि आन्तरिक लेखापरीक्षण सुरु,
- वि.सं. २०१८ देखि वि.सं. २०२८ सम्म मन्त्रालयको आन्तरिक लेखापरीक्षण शाखाद्धारा,
- वि.सं. २०२८ पछि महालेखापाल कार्यालयद्धारा,
- वि.सं. २०३२ मा महालेखा नियन्त्रक कार्यालय स्थापना भई केन्द्रमा नै फाईल झिकाई परीक्षण गरिएको,
- आर्थिक वर्ष २०३८।३९ देखि कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयबाट आन्तरिक लेखापरीक्षण गरिएको,

कानूनी व्यवस्था :

- आर्थिक कार्यविधि ऐन, २०५५ को दफा १६ उपदफा (१) मा महालेखा नियन्त्रक कार्यालयले तोकिए बमोजिम आन्तरिक लेखापरीक्षण गर्ने, गराउनेछ ।
- आर्थिक कार्यविधि नियमावली, २०६४ को नियम ९६ को उपनियम (१) मा कार्यालयका कार्यालय प्रमुखले आफ्नो कायोलयको राजस्व, धरौटी तथा विनियोजनतर्फको आय, व्यय तथा प्रचलित कानून बमोजिम खडा भएको कार्य सञ्चालन वा अन्य सार्वजनिक कोषको आन्तरिक लेखापरीक्षण सम्बन्धित महालेखा नियन्त्रक कार्यालयबाट गराउनुपर्ने छ र जिल्लामा कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयलेसमेत कार्यालयको राजस्व, धरौटी, विनियोजनतर्फको आय व्यय र प्रचलित कानूनबमोजिम खडा भएको कार्यसञ्चालन वा अन्य सार्वजनिक कोषको आन्तरिक लेखापरीक्षण गर्नुपर्ने छ ।
- आन्तरिक लेखापरीक्षणको माध्यमबाट मुलुकको प्रचलित कानूनी व्यवस्था एवं कार्यविधिहरू पालना गरी गराई वित्तीय अनुशासन कायम राख्न आर्थिक कार्यविधि नियमावली, २०६४ को नियम ९६ को उपनियम (२) बमोजिम महालेखा नियन्त्रक कार्यालयबाट आन्तरिक लेखापरीक्षण कार्यविधि निर्देशिका, २०७३ तर्जुमा गरी जारी गरिएको छ ।
- स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन,२०७४ को दफा ७७(२) मा स्थानीय तहले कानून बमोजिम आफ्नो आय र व्ययको आन्तरिक लेखापरीक्षण गराउनुपर्ने व्यवस्था छ र उपदफा ३ मा आन्तरिक लेखापरीक्षणले औल्याएका कैफियत सम्बन्धित अधिकारीले अन्तिम लेखापरीक्षण हुनु अगावै सम्परीक्षण गराउनुपर्ने व्यवस्था छ ।
- आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ को दफा २ (घ) अनुसार आन्तरिक लेखापरीक्षण भन्नाले कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालय वा प्रदेश नियन्त्रक कार्यालयबाट सम्बन्धित कार्यालयको उद्देश्य अनुरुपका कार्यसम्पादन सँग सम्बन्धित कानून व्यवस्थापकीय अभ्यास लेखा तथा अन्य कारोवार र सोसँग सम्बन्धित कागजात एवं प्रक्रियाको जाँच परीक्षण विश्लेषणका साथै आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको समग्र मूल्याकंन गरी प्रतिवेदन कार्य सम्झनुपर्दछ ।

आन्तरिक लेखापरीक्षणसम्बन्धी समस्याहरु :

आन्तरिक लेखापरीक्षण गर्ने कार्य आफैमा एक महत्वपूर्ण आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली भएको हुँदा यसलाई समयसापेक्ष सुधार गर्न सकिएको छैन । अधुरो र अपुरो लेखापरीक्षण अभ्यास र विधिले वित्तीय अनुशासन, पारदर्शिता, भ्रष्टाचार निवारणमा काम गर्न सकेको छैन । महालेखा नियन्त्रक कार्यालयका अनुसार गत आर्थिक वर्ष २०७५/०७६ को निकासा, खर्च ११ खर्व ९ अर्ब रुपैयाँ भएकोमा आन्तरिक लेखापरीक्षणबाट बेरुजु १७ अर्ब २१ करोड रुपैयाँ र म्याद ननाघेको पेश्की ३० अर्ब ४१ करोड रुपैयाँ देखिएको छ । आन्तरिक लेखापरीक्षणमा निम्नानुसार समस्या रहेका छन् ।

- प्रभावकारी रुपमा व्यवस्थापकीय लेखापरीक्षण गर्न नसक्नुले आन्तरिक लेखापरीक्षण valuable tool का रुपमा मान्यता पाउन सकेन् ।
- लेखापरीक्षणको लागि आवश्यक श्रोत साधन र पर्याप्त जनशक्तिको अभावले अपेक्षाकृत उपलब्धता हासिल हुन सकेको छैन् ।
- महालेखापरीक्षकको कार्यालयसँग Linkage गर्न सकिएन् जसले गर्दा अन्तिम लेखापरीक्षणको लागि सहयोगी हुन सकेन् ।
- आन्तरिक लेखापरीक्षणबाट गल्ती पत्ता लगाउँछ भन्ने विषयमा विश्वासको संकट देखियो र भ्रष्टाचारलाई नियन्त्रण गर्ने औजारका रुपमा कार्य गर्न सकेन ।
- कर्मचारीको स्थायीत्व भएन, आर्थिक वर्ष पूरा नहुँदै जिम्मेवार कर्मचारीको सरुवा हुनाले कुन कार्यमा कति खर्च भयो, कति बाँकी छ । कसलाई भुक्तानी गर्नुपर्ने र कुन कार्य महत्वपूर्ण हो भनि पहिचान गर्न गाह्रो भयो ।
- आन्तरिक लेखापरीक्षणबाट प्राप्त प्रतिवेदनको आधारमा कर्मचारीको कार्यसम्पादन मूल्याकंन Tie up गर्न सकिएन् ।
- आन्तरिक लेखापरीक्षण कार्यालयले सञ्चालन गरेका कार्यमा सुधारात्मकभन्दा बढी नियन्त्रणात्मक भयो, जसमा अन्तिम लेखापरीक्षणबाट प्रभावकारी अनुगमन हुन सकेन् ।
- आन्तरिक लेखापरीक्षण कार्यमा लेखा समूहका कर्मचारी कहिले व्यवस्थापक, कहिले लेखापाल, कहिले लेखापरीक्षकको भूमिकामा रहनुपर्ने भएकोले स्वतन्त्र लेखापरीक्षकको हैसियत र पेशागत आचरण सुदृढ हुन नसकेको कारण आन्तरिक लेखापरीक्षणको स्तर र प्रभाव कमजोर हुँदै गएको छ ।
- आन्तरिक लेखापरीक्षणले बेरुजु औल्याउने भन्दा पनि कारोबारमा भएका कमी कमजोरी र प्रमाण पुग नपुग भएको पहिचान गरी सुधारात्मक प्रतिवेदन दिनुपर्नेमा अन्तिम लेखापरिक्षणले झै बेरुजु औल्याउनेतर्फ केन्द्रीत रहेको देखियो ।
- आन्तरिक लेखापरीक्षण मार्गदर्शन र मापदण्ड उत्कृष्ट नभएको कारणले लेखापरीक्षणको क्रममा उठ्न पर्ने बेरुजु नउठेको, नउठनुपर्ने बेरुजु उठेको, तथा औल्याएको बेरुजुमा एकरुपता हुन सकेको छैन् ।
- आन्तरिक लेखापरीक्षणबाट उठाइएको विषयहरुलाई कार्यगत निकायले सल्लाहकार सेवाको रुपमा लिन नसकेको कारण लेखापरीक्षण प्रभावकारी हुन सकेको छैन् ।

आन्तरिक लेखापरीक्षणलाई प्रभावकारी बनाउने उपायहरु :

सार्वजनिक स्रोत साधनको अधिकतम उपयोग गरी सार्वजनिक सेवा प्रवाहलाई मितव्ययी, प्रभावकारी र दक्षतापूर्ण बनाई आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली सबल बनाउन एवं आन्तरिक लेखापरीक्षणलाई प्रभावकारी बनाउन देहायबमोजिम सुधार गर्नुपर्ने देखिन्छ :

- आन्तरिक लेखापरीक्षकलाई आन्तरिक नियन्त्रण प्रभावकारी गर्न सक्नेगरी वृत्ति विकास गर्ने,
- आन्तरिक लेखापरीक्षण योजना तर्जुमा, कार्यान्वयन, सुपरीवेक्षण, गुणस्तर पुनरावलोकन गर्ने व्यवस्था मिलाउनुपर्ने,
- आन्तरिक लेखापरीक्षणका विद्यमान कार्यविधि र निर्देशिकामा आन्तरिक लेखापरीक्षणको क्षेत्र र जिम्मेवारी निश्चित गरी कार्यान्वयन गर्ने,
- आन्तरिक लेखापरीक्षणलाई कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयबाट अलग गराई महालेखा नियन्त्रक कार्यालयको छुट्टै ईकाई (आन्तरिक लेखापरीक्षण समूह) को रुपमा स्थापित गर्ने,
- आन्तरिक लेखापरीक्षणमा संलग्न कर्मचारीलाई कार्यसम्पादनमा आधारित थप आर्थिक प्रोत्साहन दिदै आएकोमा उक्त विषयमा थप अध्ययन गरी लागू गर्ने,
- आन्तरिक लेखापरीक्षणमा उत्कृष्ट मापदण्ड तयार गर्न सक्ने लेखापरीक्षणमानको विकास गर्ने,
- आन्तरिक लेखापरीक्षणलाई व्यवस्थापन सूचना प्रणालीको रुपमा विकास गर्ने,
- आन्तरिक लेखापरीक्षण प्रतिवेदनलाई कार्यसम्पादन मूल्याकंन र वृत्ति विकाससँग आवद्ध गर्नुपर्ने,
- सार्वजनिक क्षेत्रमा आन्तरिक लेखापरीक्षण अनिवार्य रुपमा गराउनुपर्ने व्यवस्था गर्ने,
- आन्तरिक लेखापरीक्षण प्रभावकारी बन्न सकेमा अन्तिम लेखापरीक्षण स्वतः प्रभावकारी बन्ने भएकोले आन्तरिक लेखापरीक्षणमा सुधार गर्नुपर्ने,
- निरन्तर तथा आवधिक अनुगमन मूल्याकंन गर्ने, र प्राप्त पृष्ठपोषणको आधारमा जिम्मेवार व्यक्तिलाई आवश्यकता अनुसार दण्ड पुरुस्कार तथा क्षमता अभिवृद्धि गर्दै जाने प्रणालीको विकास गर्नुपर्ने,
- चौमासिक रुपमा आन्तरिक लेखापरीक्षण गर्ने व्यवस्था कार्यान्वयन हुन नसकेको सन्दर्भमा आन्तरिक लेखापरीक्षण निर्देशिकाले तोकेको समयमा लेखापरीक्षण सम्पन्न गर्ने व्यवस्था हुनुपर्ने,
- आन्तरिक लेखापरीक्षणमा औल्याइएका बेरुजु अन्तिम लेखापरीक्षणको लागि श्रेस्ता पेश गर्नु अगावै अनिवार्य रुपमा फछ्यौंट गर्नुपर्ने र समयमा फछ्यौंट गर्ने निकाय वा कर्मचारीलाई पुरस्कार र समयमा फछ्यौंट नगर्ने वा फछ्यौंट गर्नुपर्दछ भन्ने बोध नहुने जिम्मेवार कर्मचारी वा निकायलाई कारवाहीको व्यवस्था हुनुपर्ने,

ख) अन्तिम लेखापरीक्षण :

कुनै संगठनले एक आर्थिक वर्षमा वा निश्चित अवधिमा सम्पन्न गरेको आर्थिक कारोवारको कुनै स्वतन्त्र निकायद्धारा परीक्षण गराउने प्रक्रियालाई नै अन्तिम लेखापरीक्षण भनिन्छ। अन्तिम लेखापरीक्षण भईसके

पश्चात सामान्यतया अर्को लेखापरीक्षण गरिँदैन । त्यसैले पनि यसलाई अन्तिम लेखापरीक्षण भनिएको हो । नेपाल सरकारको अन्तिम लेखापरीक्षण स्वतन्त्र संवैधानिक निकाय महालेखापरीक्षकको कार्यालयद्धारा गरिन्छ । लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ अनुसार लेखापरीक्षण भन्नाले दफा ३ बमोजिमका (सरकारी कार्यालय, नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार र स्थानीय तहको पूर्ण स्वामित्व भएको संगठित संस्था र महालेखापरीक्षकबाट लेखापरीक्षण हुने भनि संघीय कानूनद्धारा तोकिएको संस्था वा निकाय) निकायको लेखा तथा लेखासँग सम्बन्धित कामको परीक्षण र त्यसको आधारमा गरिने मूल्याकंन तथा विश्लेषण सम्झनु पर्दछ । सो शब्दले सम्परीक्षणसमेत गर्ने कार्यलाई जनाउँछ ।

लेखापरीक्षणसम्बन्धी विगतदेखि भएको व्यवस्थाहरु :

- वि.सं. १९०३ मा कुमारीचोक (जंगबहादुर) अड्डा स्थापना भएको थियो । लेखा राख्ने र बही बुझाउने अड्डाको रुपमा पृथक गरी वहि बुझाउने अड्डाको रुपमा पृथ्वी नारायण शाहद्धारा वि.सं. २०२८ बैशाख ६ मा कुमारी चोक अड्डाको स्थापना भएको थियो । कुमारी चोक राज्यको हिसाबकिताब केन्द्रीय रुपमा जाँच गर्ने सरकारी अड्डाको नाम थियो । विभिन्न प्रशासनिक अड्डाका कर्मचारीले गरेको आम्दानी र खर्चको विवरण जाँच गरेर दुरुस्त राख्नु कुमारी चोक अड्डाको मुख्य काम थियो । त्यहाँदेखि व्यवस्थित रुपमा लेखापरीक्षण सुरु भएको हो । कुमारी चोक अड्डा बसन्तपुर डबलीको पश्चिमपट्टीको चोकमा खडा गरिएको थियो । कामको चाप थपिदै गएपछि अड्डा पुनर्गठन गरी विभिन्न फाँटमा छुट्टाइएको थियो । त्यती वेला विवरण जाँच गर्दा अनियमित भएको पाईए सम्बन्धित कर्मचारीबाटै भराउने र गम्भीर अपराधका लागि दण्ड दिने समेत गरिन्थ्यो । अनियमित तरिकाबाट खर्च गर्नेलाई मात्र होइन,आम्दानी गर्ने कर्मचारीलाई पनि सो अड्डाले जरिवाना गर्ने, जागिरबाट बर्खास्त गर्ने निज वा निजको सन्तानलाई समेत भविष्यमा सरकारी कामको लागि अयोग्य घोषित गर्ने र कैद गर्ने जस्ता सजाय दिन सक्थ्यो । त्यसपछि सो अड्डालाई वसन्तपुरबाट डिल्लीबजार चारखालमा सारियो । कुमारी चोकले काठमाण्डौ उपत्यका र मोफसलका अड्डाहरुले गरेको आम्दानी खर्चको चुनदाम (मुद्राको सवभन्दा तल्लो ईकाई) सम्मको पनि मसिनो हिसाव गर्दथ्यो । चार चुनदामको एक पैसा हुन्थ्यो । सरकारी अड्डाहरुको आय व्ययको लेखापरीक्षण जँचाउने कामलाई बही बुझाउने भनिन्थ्यो । खाताबही बुझाइसकेपछि फरफारक हुन्थ्यो, फरफारक नभएको रकम सरकारी बाँकी रहन्थ्यो । त्यस्तो बाँकी रकम बुझाँउछु भन्यो भने पनि नगद बुझाएर छुटकारा पाउने वा जेल सजाय हुने भन्ने कुरा हाकिमको मनोभावले निर्धारण गर्दथ्यो ।
- वि.सं. २००४ मा प्रधान जाँचकी अड्डाको स्थापना,
- वि.सं.२०१६ मा महालेखापरीक्षकको व्यवस्था, (वि.सं.२०१६ आषाढ १५ मा प्रथम महालेखापरीक्षकको रुपमा वृ.ज.स्व.श्री चन्द्र बहादुर थापा र नायव महालेखापरीक्षकमा तत्कालिन अर्थ सचिव स्व.श्री नीरराज राजभण्डारीको नियुक्त गरिएको थियो)
- वि.सं. २०१८ देखि लेखापरीक्षण कार्य सुरु,
- वि.सं.२०२० मा पहिलो महालेखापरीक्षकको प्रतिवेदन जारी भएको,
- वि.सं. २०२० मा जिल्ला र अञ्चलमा महालेखापरीक्षकको कार्यालय स्थापना,
- वि.स. २०३३ मा जिल्ला र अञ्चलमा महालेखापरीक्षकको कार्यालयहरु खारेज गरियो,

- वि.सं. २०३४ मा कार्यमुलक लेखापरीक्षण सुरुवात भएको,
- वि.सं.२०५१ देखि फिल्ड अडिटलाई परिचालन गरेको,
- वि.सं. २०५३ मा सरकारी लेखापरीक्षण मानदण्ड लागू गरी वि.सं. २०६३ मा परिर्माजन गरियो,

कानूनी व्यवस्था :

- नेपालको संविधानको भाग २२ धारा २४१ मा महालेखापरीक्षकको व्यवस्था गरिएको छ। धारा २४२ मा नेपाल लगायतका सबै संघीय र प्रदेश सरकारी कार्यालयको लेखा कानून बमोजिम नियमितता, मितव्ययीता, कार्यदक्षता, प्रभावकारिता र औचित्यसमेतको विचार गरी महालेखापरीक्षकबाट लेखापरीक्षण हुने व्यवस्था छ।
- लेखापरीक्षण ऐन,२०७५ अनुसार सरकारी निकाय वा सो अन्तर्गतका कुनै एकाई छनौट गरी आर्थिक कारोवार र त्यससँग सम्बन्धित अन्य क्रियाकलापहरुको एक एक गरी वा बीच बीचमा छडके गरी वा केही प्रतिशत मात्र परीक्षण गर्ने गरी नियमितता, मितव्ययीता, कार्यदक्षता प्रभावकारिता, र औचित्य समेतको आधारमा लेखापरीक्षण गर्न सकिने छ। निम्नानुसार किसिमबाट लेखापरीक्षण गरी प्रतिवेदन समेत जारी गर्न सक्ने व्यवस्था छ।
  - वित्तीय लेखापरीक्षण,
  - कार्यमूलक लेखापरीक्षण,
  - सूचना प्रविधि लेखापरीक्षण,
  - विधि विज्ञान लेखापरीक्षण,
  - लैगिंक लेखापरीक्षण,
  - वातावरणीय लेखापरीक्षण र
  - सामयिक लेखापरीक्षण
  - आर्थिक कार्यविधि ऐन, २०५५ को दफा १६ उपदफा (२) मा प्रत्येक कार्यालयले सबै प्रकारका आय-व्ययको तोकिए बमोजिमको लेखा र आर्थिक विवरण पेश गरी महालेखापरीक्षकको विभागबाट अन्तिम लेखापरीक्षण गराउनुपर्ने व्यवस्था छ।
  - आर्थिक कार्यविधि नियमावली, २०६४ को नियम ९७ मा कार्यालय प्रमुखले महालेखापरीक्षकको कार्यालयबाट तोकिए बमोजिम लेखा र आर्थिक विवरण पेश गरी अन्तिम लेखापरीक्षण गराउनुपर्ने व्यवस्था छ।
  - स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ को दफा ७७(१) मा स्थानीय तहले आफ्नो आय तथा व्ययको अन्तिम लेखापरीक्षण महालेखापरीक्षकबाट गराउनुपर्ने व्यवस्था छ।

लेखापरीक्षण गर्दा लिईने आधारहरु :

- नेपालको संविधान, २०७२
- लेखापरीक्षण ऐन, २०७५

- आर्थिक कार्यविधि ऐन, २०५५ र नियमावली, २०६४
- सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ र नियमावली, २०६४
- भ्रमण खर्च नियमावली, २०६४
- निजामती सेवा ऐन, २०४९ र नियमावली, २०५०
- स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४
- स्थानीय तहमा बजेट तर्जुमा, कार्यान्वयन, आर्थिक व्यवस्थापन तथा सम्पत्ति हस्तान्तरणसम्बन्धी निर्देशिका, २०७४
- स्थानीय तहको सेवा सञ्चालन तथा व्यवस्थापन आदेश, २०७४
- लेखापरीक्षण मानदण्ड, कार्यविधि, निर्देशिका र ढाँचा
- दातृसंस्थासँग भएको सम्झौताहरु,
- सम्बन्धित आर्थिक वर्षको आर्थिक ऐन, बजेट र योजना
- अन्तर्राष्ट्रिय असल अभ्यास, मान्यता, प्रचलनहरु, लेखापरीक्षण मापदण्ड र प्रतिबद्धता,
- वार्षिक लेखापरीक्षण कार्यक्रममा उल्लेखित आधारभूत कुरा, लेखापरीक्षण योजनामा तय गरेका जोखिम, पहिचान गरेका कार्यक्रम एवं परीक्षण क्षेत्र र कार्यविधि,
- लेखापरीक्षण छनौट विधि, तरिका एवं आधार र पहिचान गरिएका थप नयाँ जोखिम,
- कार्यकारी निर्णय, अदालतका आदेशहरु,
- लेखापरीक्षण गरिने निकायका लेखापरीक्षणसँग सम्बन्धित कानून, नीति, रणनीति, सिद्धान्तहरु,

अन्तिम लेखापरीक्षणका समस्याहरु :

लेखापरीक्षण कार्यमा निपूर्ण जनशक्तिको व्यवस्था नहुनु, लेखापरीक्षणमा संलग्न हुने कर्मचारीहरुलाई व्यवसायीक सीप, ज्ञान तथा उचित सुविधा उपलव्ध नहुनु, उच्च मनोवल कायम राख्न नसकेको कारणले लेखापरीक्षण प्रभावकारी हुन सकेको छैन । अर्थमन्त्री (तत्कालिन नेपाल राष्ट्रबैंकका गभर्नर) डा. युवराज खतिवडाले भन्नुहुन्छ लेखापरीक्षकको गलत वित्तीय विवरणलाई प्रमाणित गरिदिदा चौतर्फ नकरात्मक असर पर्न जान्छ । लेखापरीक्षकको कमजोरीले विदेशी कम्पनीले १ करोड विदेश लैजानुपर्नेमा १० करोड लैजान सक्छ, बैंकको ऋण नउठेर निक्षेपकर्ताको रकम डुव्न सक्छ, सरकारको राजस्व गुम्न सक्छ, । लेखापरीक्षणमा जाने कर्मचारीलाई विभिन्न बहानामा आवश्यक कागजात नदिई हचुवामा परीक्षण गराउने जस्ता प्रवृत्ति भएका कारण लेखापरीक्षण स्वच्छ र प्रभावकारी हुन नसकेको हिजोका गुनासाहरु हालसम्म पनि कायमै रहेको छ । यस प्रवृत्तिले भ्रष्टाचारजन्य कार्यहरुको संरक्षण भई भ्रष्टाचार विस्तार हुँदै जाने सहज अनुमान गर्न सकिन्छ ।अन्तिम लेखापरीक्षणमा देखिएको समस्याहरु :

- लेखापरीक्षणको लागि खटिने जनशक्तिलाई प्रभावकारी र उपयोगी बहुसीपयुक्त तालिम प्रदान गर्न नसकेको कारणले बेरुजु छुट्न गएको छ,
- लेखापरीक्षणमा खटिने जनशक्तिमा प्राविधिक ज्ञानको कमीको कारणले निर्माणसम्बन्धि कार्य जस्ता टेक्निकल किसिमको कार्यमा भएको खर्चको सम्वन्धमा लेखापरीक्षक सुनिश्चित हुन सकेको छैन,

- लेखापरीक्षणको लागि आवश्यक श्रोत साधनको अभावले गर्दा लेखापरीक्षकमा भएको ज्ञान,सिप,योग्यता र क्षमतालाई परिचालन गर्न सकिएको छैन,
- लेखापरीक्षण प्रतिवेदनले औल्याएका विषयहरु निरन्तर प्रत्येक वर्ष आईरहदा उक्त विषयमा सुधार गर्ने प्रयास भएको देखिएन,
- महालेखापरीक्षक कार्यालयबाट सम्पादन हुने सबै लेखापरीक्षणमा एकरुपता छैन, एउटै विषयवस्तु (Issue) मा लेखापरीक्षक अनुसार फरक फरक किसिमको रिर्पोट दिएको छ ,
- उत्कृष्ट लेखापरीक्षकलाई उसले गरेको परीक्षण कार्यको मूल्याकंन गरी प्रोत्साहित गर्ने कार्यशैलीको कमीको कारणले कर्मचारी उत्प्रेरणामा ह्रास आएको छ ।
- वैदेशिक श्रोत तर्फको कारोवार अग्रेजी भाषामा आधारित भएको तर लेखापरीक्षणको लागि खटिने लेखापरीक्षकमा भाषाको अभावको कारणले लेखापरीक्षण कार्यमा समस्या उत्पन्न भएको छ,
- अन्तर्राष्ट्रिय मानदण्डको आधारमा लेखापरीक्षण गरीनुपर्नेमा व्यवहारमा लागू गर्न सकिएन,
- सबै सरकारी कार्यालयमा गरिने कारोवारमा एकरुपता हुनेगरी एकै किसिमको अभिलेख प्रणाली लागू गर्न नसक्नाले अभिलेख फरक–फरक किसिमले राखिएको कारणले लेखापरीक्षणमा एकरुपता हुन सकेन,
- सार्वजनिक जिम्मेवारी निर्वाह गर्ने पदाधिकारीले महालेखापरीक्षकलाई सहजकर्ताको रुपमा लिन नसक्नु,

अन्तिम लेखापरीक्षणलाई प्रभावकारी बनाउने उपायहरु :

लेखापरीक्षण कार्यकारिणी, संसद र लेखापरीक्षण गराउने निकाय यी तीनबटा अगंबाट स्वतन्त्र हुनुपर्दछ । माननीय महालेखापरीक्षक श्री टकंमणी शर्मा भन्नुहुन्छ जसरी एउटा डाक्टरले लेखेको प्रेस्किप्सनमा अर्को डाक्टरले त्रुटी औंल्याउनु राम्रो मानिदैन, त्यसै गरी लेखापरीक्षकले तयार गरेको प्रतिवेदनमा अरुले गल्ती औल्याउने ठाँउ बाँकी नरहोस् भनेर सचेत रहनुपर्दछ । उत्कृष्ट लेखापरीक्षणको लागि पेरुको लिमामा भएको घोषणा अनुसार सवैंधानिक स्वायत्तताको प्रत्याभूति, कार्यसञ्चालनमा स्वायत्तता, आर्थिक स्वायत्तता, प्रशासनिक स्वायत्तता, स्वतन्त्र प्रतिवेदन प्रणाली यी पाँच विषयमा स्वतन्त्र हुनुपर्दछ तव लेखापरीक्षकले निष्पक्ष रुपबाट परीक्षण गर्न सक्दछ ।

- सरकारको आर्थिक कारोवारको लेखाकंन गर्न अन्तर्राष्ट्रिय सार्वजनिक लेखाकंन मान अनुकुल हुने गरी लेखामान बनाउने,संशोधन गर्ने र कार्यान्वयन गर्नुपर्ने,
- अन्तिम लेखापरीक्षणबाट तयार भएको प्रतिवेदनलाई विद्युतिय प्रणालीमा अभिलेख राख्ने व्यवस्था गर्नुपर्ने,
- अन्तिम लेखापरीक्षणबाट तयार भएको प्रतिवेदनले दिएको सुझावलाई कार्यान्वयन गर्नुपर्ने
- लेखापरीक्षण पूर्व जोखिम पहिचान गरी जोखिमको क्षेत्रमा फोकस गरेर लेखापरीक्षण गरिनुपर्ने,
- लेखापरीक्षण गरिने समयलाई मध्यनजर राखेर जोखिम कम भएको साना निकायमा समय खर्चिने कार्यलाई निरुत्साहीत गर्नुपर्ने,

- लेखापरीक्षणको लागि खटिने जनशक्तिलाई प्रभावकारी र उपयोगी तालिम प्रदान गरी जोखिम पहिचान गर्न सक्ने क्षमताको विकास गर्नुपर्ने,
- लेखापरीक्षकले तयार गरेको प्रतिवेदनलाई उसको वृत्ति विकाससँग आवद्ध गर्नुपर्ने,
- समयमा पेश्की बाँकी रकम फछ्यौंट गरे नगरेको कारणबाट कार्य सम्पन्न भएको सम्बन्धमा एकिन हुन सकिने भएकोले पेश्की बाँकीको अभिलेखलाई केन्द्रीयकरण गर्नुपर्ने
- नवीनत्तम लेखापरीक्षण प्रविधिको उपयोग गर्न सक्ने गरी कर्मचारीको क्षमता अभिबुद्धि गरी ICT BASE Audit कार्यान्वयनमा ल्याउनुपर्ने,
- लेखापरीक्षण गर्ने संस्था नै कमजोर भएको लेखापरीक्षकलाई अनुभूति हुन गएकोले संस्थागत क्षमताको अभिबृद्धि गर्नुपर्ने,
- उपयुक्त डकुमेन्टेसन र विल भरपाई पूर्ण भएको आधारमा मात्र सही कारोवारमा खर्च गरेको ठान्ने प्रवृत्तिमा सुधार गरी भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा सहयोग पुग्नेगरी वित्तीय लेखा श्रेस्ताको परीक्षण साथै भौतिक परीक्षणमा जोड दिनुपर्ने,
- सबै सरकारी कार्यालयमा गरिने कारोवारमा एकरुपता हुनेगरी एकै किसिमको अभिलेख प्रणाली लागू गर्नुपर्ने,
- लेखापरीक्षण गराउने निकाय तथा सरोकारवालाबीच सकारात्मक सम्वन्धको विकास गर्ने लगायतका विषयहरुमा समुचित ध्यान दिनुपर्ने,
- लेखापरीक्षणमा खटाईने कर्मचारीमा परीक्षणको लागि ज्ञानको भण्डार भएको परीक्षक छनौट गरी खटाउनुपर्ने,
- बेरुजू नआउने गरी आर्थिक कारोवार सञ्चालन गर्ने अधिकारी कर्मचारी र बेरुजू कायम गर्न गराउन भूमिका खेल्ने कर्मचारीको अभिलेख राखी सरुवा, पदस्थापन, अन्य बृत्ति विकासका अवसर प्रदान गर्दा सो लाई आधार बनाउने गरी मापदण्ड निर्धारण गर्ने,
- बेरुजु कायम हुनेतर्फ भन्दा कायम भएको बेरुजु फछ्यौंट गर्नेतर्फ धेरै जोड दिने प्रवृत्ति देखिएकाले आर्थिक कारोवार सञ्चालन गर्दा कमभन्दा कम बेरुजु कायम गर्ने गराउनेतर्फ ध्यान दिनुपर्ने,

आन्तरिक लेखापरीक्षण र अन्तिम लेखापरीक्षणबीच अन्तरसम्बन्धः

- महालेखापरीक्षकको कार्यालयबाट स्वीकृत भएका म.ले.प.फा.नं. को आधारमा आन्तरिक लेखापरीक्षण हुने गर्दछ।
- कार्यालयले तयार गरेको आन्तरिक लेखापरीक्षकद्धारा प्रमाणित वित्तीय विवरणको आधारमा अन्तिम लेखापरीक्षण गरिन्छ ।
- अन्तिम लेखापरीक्षणले तयार गरेको वार्षिक प्रतिवेदन आगामी वर्षको आन्तरिक लेखापरीक्षणको लागि मार्गदर्शक हुन्छ ।
- आन्तरिक लेखापरीक्षणले नियमितता र अकंगणितीय शुद्धताको आधारमा लेखापरीक्षण गरिने भएकोले अन्तिम लेखापरीक्षणलाई सहज गराउछ ।

- आन्तरिक लेखापरीक्षण बाट तयार गरेको प्रतिवेदन बोधार्थ महालेखापरीक्षकको कार्यालयलाई र अन्तिम लेखापरीक्षण बाट तयार गरेको प्रतिवेदन बोधार्थ आन्तरिक लेखापरीक्षण गर्ने निकायलाई दिने गरेको छ ।
- आन्तरिक लेखापरीक्षणबाट देखिएको बेरुजू अन्तिम लेखापरीक्षण पछि स्वतः आन्तरिक लेखापरीक्षण प्रतिवेदनबाट हट्ने प्रावधान छ ।
- महालेखापरीक्षक बाट लेखापरीक्षणको लागि खटिएको टोलीलाई लेखापरीक्षणमा सघाउ पुग्ने गरी समन्वयको भूमिका कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयले गर्ने गर्दछ ।

आन्तरिक लेखापरीक्षक र अन्तिम लेखापरीक्षणबीच भिन्नता:

आधार	आन्तरिक लेखापरीक्षण	अन्तिम लेखापरीक्षण
निकाय	संगठनभित्र कै एक ईकाई भएको निकाय हो ।	यो एक बाह्य निकाय हो ।
प्रतिवेदन	लेखापरीक्षण गरेर तयार गरेको प्रतिवेदन संगठनभित्र पेश गर्ने गरिन्छ ।	लेखापरीक्षण गरेर तयार गरेको प्रतिवेदन राष्ट्रप्रमुख समक्ष पेश गर्ने गरिन्छ ।
परीक्षणको आधार	नियमितताको आधारमा लेखापरीक्षण गरिन्छ ।	नियमितता, मितव्ययीता, कार्यदक्षता, प्रभावकारीता र औचित्यतताको आधारमा लेखापरीक्षण गरिन्छ ।
कार्यक्षेत्र	यस परीक्षणमा कार्यक्षेत्र संगठनभित्र रहेको हुन्छ ।	यस परीक्षणमा कार्यक्षेत्र EX-POST रहेको हुन्छ ।
उत्तरदायित्व	व्यवस्थापकीय	मितव्ययीता
अधिकारको श्रोत	परीक्षण गर्ने अधिकार ऐनद्धारा प्रदान गरिएको छ ।	परीक्षण गर्ने अधिकार संविधानद्धारा प्रदान गरिएको छ ।

निष्कर्ष :

लेखापरीक्षणमा सबै निकायको लेखापरीक्षण नगरी निकायको कारोवार, कारोवारको जटिलता, पछिल्लो वर्षको बेरुजू अंक, आन्तरिक नियन्त्रण व्यवस्था र सोको पालना एवं विगतका बेरुजु फछ्यौंटको स्थिति समेतको मूल्याकंनको आधारमा प्रयोग एकाई छनौट गरी छनौट गरिएका एकाईमा समेत जोखिमयुक्त विषयको परीक्षण गर्ने गरी नमूना छनौटको आधारमा कारोवार, भौचर वा कागजात पहिचान गरी लेखापरीक्षण गर्नुपर्दछ । सबै एकाई वा कार्यालयको लेखापरीक्षण गर्दा समय, लागत र जनशक्तिको उचित उपयोग नहुने महत्वपूर्ण विषयमा ध्यान कम हुने हुदा कम महत्व विषयलाई लेखापरीक्षणमा कम प्राथमिकतामा राखी जोखिम क्षेत्र पहिचान गरी बढी सार्वजनिक कोषको दुरुपयोग तथा छलकपट भएको क्षेत्र, विषय तथा एकाईमा केन्द्रित हुनुपर्दछ । विश्वव्यापी आर्थिक सकंट आउन दिने नदिने सम्बन्धमा लेखापरीक्षकको मुख्य हात रहेकोले नेपालमा त्यस्तो अवस्था आउन नदिन ईमान्दारिपूर्वक आफ्नो भूमिका निर्वाह गनुपर्ने हुन्छ । तसर्थ लेखापरीक्षकलाई एउटा ठूलो चामलको रासमा रहेको एक दुई वटा वियाँ छुट्टाउनुपर्ने चुनौती छ । उक्त रासमा भएको वियाँ देखिनपनि सक्छ नदेखिनपनि सक्छ त्यो लेखापरीक्षकको

परीक्षण गर्ने क्षमतामा भर पर्दछ। गलत मनसायले विँया नदेखे जस्तो गर्न भएन, छुट्यो भने पनि गलत मनसाय नभएको कारणले लेखापरीक्षक गैर जिम्मेवार भएको भन्न मिल्दैन। आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली सबल बनाउन एवं आन्तरिक लेखापरीक्षणलाई प्रभावकारी बनाउनुका साथै अन्तिम लेखापरीक्षणमा भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा सहयोग पुग्ने गरी वित्तीय लेखा श्रेस्ताको परीक्षण साथै भौतिक परीक्षणमा जोड दिनुपर्ने देखिएको छ।

सन्दर्भ सामाग्री :

नेपालको संविधान, २०७२,

आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायीत्व ऐन, २०७६

लेखापरीक्षण ऐन, २०७५,

स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४,

लेखापरीक्षणसँग सम्बन्धित कानून, नीति, रणनीति र सिद्धान्तहरु, विभिन्न समयमा प्रकाशित लेख समाचारहरु,

विनियोजित बजेट किन खर्च हुन सक्दैन ? : कारण र समाधान



✍ कृष्णमणि पराजुली[§§§§]

१. परिचय

आजकल बजेटको परिभाषामा पनि परिबर्तन आएको देखिन्छ । पहिले बजेटलाई कुनै निश्चित अबधिको आय व्ययको बिबरण मानिन्थ्यो भने अहिले फरक किसिमले परिभाषित गरीएको पाईन्छ । सारभूत रुपमा यसलाई आर्थिक पक्षसंग जोडिएको मान्न सकिएपनि यथार्थमा त्यति मात्र होईन । अहिले बजेटलाई सिमित घेरा भित्र राखि परिभाषित गरिएको पाईदैंन र यसलाई अर्थ राजनीति दस्ताबेजको रुपमा परिभाषित गरिएको पाईन्छ । बढ्दो राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय बिचारधारामा आएका परिबर्तनले बजेटको परिभाषालाई बृहद् बनाईदिएको छ । यसलाई संकुचनको घेरा भित्र राखिनु हुन्न भन्ने बिचारले ब्यापकता लिदै गएको छ ।

सामान्य अर्थमा बजेटलाई कुनै निश्चित अबधिको आय ब्ययलाई लिने गरिए पनि बिश्वको बदलिंदो राजनिति, आर्थिक, सामाजिक एवं सांस्कृतिक बिकासको कममा यति मात्रको बुझाईले सिंगो बजेटलाई अर्थ्याउंदा बजेटको अर्थ प्रति अन्याय हुन जानेछ । यस लेखमा बजेटको ऐतिहांसिक पृष्ठभूमिलालाई केलाउनु भन्दा बर्तमान अबस्थाको सन्दर्भमा यसलाई प्रस्तुत गर्ने प्रयास गरिएको छ र मुख्यतया सारभूत रुपमा नेपालको सन्दर्भका बिषय बस्तुलाई केन्द्रीत गरिएको छ ।

नेपालको बजेटको शुरुआत २००८ सालमा भएको हो । त्यस समयमा जनताका आबश्यकता थोरै र महत्वाकांक्षी पनि थिएनन् । सरकारको साधन श्रोत पनि सीमित थिए । बजेट बारे जनता अनभिज्ञ भएको कारणले गर्दा बजेट प्रति खासै चासो थिएन पनि । तर जति जति समय ब्यतित हुंदै गयो त्यति त्यति बजेट प्रति जनतामा चासो बढ्दै गयो । यसलाई केबल निश्चित अबधिको आय ब्ययको आर्थिक दस्ताबेज को रुपमा लिन नहुने बिचारले प्रश्रय पाउंदै आयो । फलस्वरुप बर्तमान अबस्थामा बजेटप्रति राजनीतिक दलहरुले आफ्नो घोषणा पत्रमा समेत आफ्नो दल सरकारमा आए जनता प्रति उत्तरदायी हुने र जनताकै आबश्यकता पूरा गर्ने प्रतिबध्दता जनाएका पाईन्छन् । अतः यस परिप्रेक्ष्यमा बजेटलाई एक आर्थिक

[§§§§] पूर्व उप सचिब (लेखा), नेपाल सरकार

दस्ताबेजको रुपमा मात्र नलिई राजनैतिक, सामाजिक एवं सांस्कृतिक दस्ताबेजको रुपमा हेरिनु उपयुक्त हुनेछ ।

निर्बाचनको समयमा राजनीतिक दलहरुले जनताको मन जित्न बिभिन्न किसिमका आफ्ना प्रतिबद्धताहरु घोषणापत्र मार्फत जाहेर गरेका हुन्छन् । तीनैलाई मूर्तरुप दिन शिक्षा, स्वास्थ्य, खानेपानी, सडक, रोजगारी आदि क्षेत्रको विकासमा जोड दिदै आवश्यक रकमको व्यबस्था गरेका हुन्छन् । सरकारले गर्ने कामको प्राथमिकीकरण गरी रकम छुट्याईएको हुन्छ । सरकारले गर्ने सम्पूर्ण कामलाई बढि प्रभाबकारी बनाउन बिभिन्न क्षेत्रगत मन्त्रालयहरुलाई उनीहरुले सम्पादन गर्नु पर्ने काम र त्यस कामको लागि आबश्यक पर्ने बजेट सहित खर्च गर्ने अख्तियारी पत्र समेत उपलब्ध गराई सम्बन्धित मन्त्रालयहरुलाई जिम्मेवार बनाईएको हुन्छ । यसरी अख्तियारी दिंदा आन्तरिक र बाह्य श्रोत बाट प्राप्त हुने रकम पनि उल्लेख गरीएको हुन्छ । बाह्यश्रोत अन्तर्गत पनि ऋण र अनुदान बाट के कति प्राप्त हुने हो एकिन गरिएको हुन्छ । यसरी सरकारका अर्थमन्त्रीले व्यवस्थापिका संसदमा बजेट प्रस्तुत गर्दा बर्षभरी सम्पादन गरिने कार्यसूचि सहित वित्तीय साधन श्रोतको बिस्तृत बिबरण पेश गरेका हुन्छन् ताकि कार्यान्वयनमा कुनै समस्या आई नपरोस् भन्नका लागि ।

प्रत्येक बर्ष सरकारले पेश गर्ने राष्ट्रिय बजेटको अध्ययन गर्दा पनि यो आर्थिक पक्षसंग मात्र सम्बन्धित नर्भई बिभिन्न पक्षसंग संबंन्धित भएको देखिन्छ । सरकार जनताप्रति जिम्मेवार भएको कारणले गर्दा आगामी आर्थिक बर्षमा जनताको आबश्यकताको आँकलन गरी तदनुरुप प्राथमिकता निर्धारण गरिएका हुन्छन् । ती प्राथमिकताको लक्ष्य प्राप्त गर्न आबश्यक हुने वित्तीय साधन श्रोतको व्यबस्थापन बारे पनि उल्लेख गरिएका हुन्छन् । यसरी जनतासंग प्रतिबद्धता गरीएका बाचाहरु पूरा गर्ने सम्बन्धमा बिभिन्न योजना तथा कार्यक्रम कार्यान्वयनमा ल्याईएपनि कतिपय योजना तथा कार्यक्रमहरुले राम्रो नतिजा दिन सकेका हुदैनन् । यसको मुख्य कारण भनेको उल्लेखित योजना तथा कार्यक्रमको लागि बिनियोजित बजेट खर्च गर्न नसक्नु नै हो । किन बिनियोजित बजेट खर्च हुन सक्दैन भन्ने सन्दर्भमा तल केही प्रकाश पार्ने काम गरिएको छ ।

२. कारण र समाधान

- नेपालको राष्ट्रिय बजेटको ७० प्रतिशत भन्दा बढि बैदेशिक श्रोत बाट बेहोरिदै आएको छ । बैदेशिक श्रोत अन्तर्गत पनि ऋण र अनुदान नै हुन् । बाह्य श्रोत बाट आउने रकम पनि बजेटमा समाबेश नगरी खर्च गर्न नपाईने कानूनी व्यबस्था छ । कतिपय यस्ता श्रोतहरु नेपाल सरकारको ढुकुटीमा आई नसके पनि भबिष्यमा आईहाल्छ भन्ने बिश्वासले अर्थ मन्त्रालयले बैदेशिक श्रोतमा देखाएको हुन्छ र बजेट स्वीकृत भएपछि सम्बन्धित मन्त्रालयमा पठाईन्छ । तर, कहिले काही सम्बन्धित दातृ निकायले उक्त रकम पठाएका हुदैनन् । यस अबस्थामा खर्च हुनै कुरै भएन । उदाहरणको रुपमा मिलेनियम च्यालेन्ज कर्पोरेशनलाई लिन सकिन्छ । एमसिसि संसद बाट पारित नभै सकेको अबस्थामा पनि संसद बाट पारित भै हाल्छ र बजेट पनि आईहाल्छ भन्ने बिश्वासमा एमसिसि अन्तर्गतको लब्सिफेदी रातमाटा र दमौली बुटबल खण्ड बिद्युत प्रशारण लाईन निर्माण कार्य गर्न आ.ब. ०७७।०७८ को लागि बजेट राखिएको छ । यसरी कतिपय आयोजना बजेटको अभावमा अलपत्र परेका हुंदा बजेट आउने एकिन भएपछि मात्र कार्यक्रम स्वीकृत गर्नु पर्दछ । बजेट नै नआएपछि खर्च हुनै कुरै भएन ।

- बिभिन्न क्षेत्रगत मन्त्रालय तथा मातहत कार्यालयहरुले बजेट तर्जुमा गर्दा निश्चित मापदण्डको आधारमा तयार गर्नु पर्नेमा तद्नुरुप गरेका हुँदैनन् । मापदण्ड अनुसार तयार नगर्ने र हचुवाको आधारमा गरीनुले आवश्यक भन्दा बढि बजेट प्रस्ताब गरेका हुन्छन् । अर्थ मन्त्रालयले प्रस्तावित बजेट कटौती गरीहाल्छ भनी बढि माग गरिनु र अर्थ मन्त्रालयले पनि बिना कारण बजेट कटौती गर्ने एक किसिमको परम्परा नै कायम गरेको देखिन्छ । यसरी न त सम्बन्धित मन्त्रालयले बजेट तर्जुमा गर्दा निश्चित मापदण्ड अपनाएको देखिन्छ न त औचित्य पुष्टि हुनेगरी अर्थमन्त्रालयले बजेट कटौती गरेको हुन्छ । कुन कामको लागि कति बजेट आवश्यक पर्छ भन्ने एकिन नगरी प्रस्तावित गरिएको बजेटले निश्चय नै कार्यान्वयनमा समस्या श्रृजना गरेको हुन्छ र परिणामस्वरुप बजेट खर्च हुन सक्दैन ।
- नेपालको बिकास प्रशासनमा पटक पटक दोहोरीदै आउने समस्या भनेको आयोजना प्रमुखको परिबर्तन । माथिल्लो तहका प्रशासकहरु कुनै न कुनै किसिम बाट राजनीतिसंग जोडिने हुंदा सरुवा व्यवस्थापनमा त्यसको असर देखिएको पाईन्छ । आफू त्यस काममा बिज्ञ नभएपनि सरुवा भई जाने र कार्य सम्पादन भने गर्न नसक्ने देखिएकोछ । यसले गर्दा आफूलाई खर्च गर्न दिईएको रकम पनि खर्च गर्न नसक्ने जिम्मेवार कर्मचारीहरुको बाहुल्यता हाम्रो प्रशासनमा निकैनै ठूलो जमात देखिएको छ । यसकारणले गर्दा पनि हाम्रा आर्थिक, सामाजिक तथा बिकासका लक्ष्य प्राप्त हुन सकेका छैनन् ।

  यसको लागि राजनीति दलहरुले आफ्नो दलको स्वार्थ भन्दा पनि राष्ट्रको को हित हुने गरी कार्य गर्नु पर्दछ । आफ्नो मान्छे भन्दा पनि राम्रो मान्छेलाई छनौट गर्न सक्नु पर्दछ । जुन पदको लागि जुन व्यक्ति आवश्यक पर्दछ त्यहि व्यक्ति त्यहि पदमा पदस्थापन गरिनु पर्दछ । यस बाट कार्यसम्पादन कार्यमुखी हुन गई पूर्व निर्धारित लक्ष्य हासिल हुन सक्नेछ ।
- देशको आवश्यकता र अन्तर्राष्ट्रिय परिस्थितिको आधारमा आर्थिक नीति परिबर्तन गर्नु पर्दछ । तर, नेपालमा भने जति पटक सरकार परिबर्तन हुन्छ त्यतिनै पटक आर्थिक नीतिमा परिबर्तन हुंदै आएको छ । नयां सरकार आउने बित्तिकै पुरानो सरकारले बनाएको आर्थिक नीति परिबर्तन गर्ने परम्परा नै बनि सकेको छ । पहिलेको आर्थिक नीति परिबर्तन भैसकेको र नयां आर्थिक नीतिले बाटो लिई नसकेको अवस्थामा बजेट कार्यान्वयमा समस्या आउनु स्वभाबिकै हो । नया सरकार आउनासाथ खर्चमा नियन्त्रण गर्न बिभिन्न अंकुश लगाएका हुन्छन् जस्को प्रत्यक्ष प्रभाब बजेट खर्चमा पर्न गएको हुन्छ ।

  अनाबश्यक र फजुल खर्च गर्नु राम्रो कुरा नभएपनि खर्च नियन्त्रण तथा मितब्ययिताको नाममा बिकास तथा निर्माण कार्यलाई नै असर पार्ने गरी आर्थिक नीति लागु गर्नु राम्रो ठानिदैन । अत : खर्चमा नियन्त्रण होईन नियम बमोजिम बिनियोजित बजेट खर्च गरी उत्पादकत्व बढाउने गरी कार्य संचालन गरिनु पर्दछ ।
- अहिले सम्म पनि हाम्रो प्रशासकीय क्षमतामा आशातीत सुधार हुन सकेको छैन । कर्मचारीलाई आफूले गर्नु पर्ने काम प्रति जिम्मेबार गर्न सकिएको छैन । निजामति सेबालाई ज्यादै सुरक्षित सेवा भनिन्छ । जतिसुकै नराम्रो काम गरेपनि तत्काल उसलाई सेवा बाट हटाउन सकिदैन । यसकारणले पनि कर्मचारीले आफ्नो सेवालाई सुरक्षित ठानी काम प्रति ध्यान नदिने प्रबृत्ति बढ्दै गएको छ । निर्धारित आयोजनाहरुमा बिनियोजित बजेट खर्च हुन नसक्नुमा कर्मचारीलाई जिम्मेवार बनाउन नसक्नु पनि एक प्रमुख कारणको रुपमा लिन सकिन्छ । कामै नगरेपनि तलब पाक्ने हुंदा साधारण खर्चमा बढोत्तरी हुन गएको छ भने पूंजिगत खर्च खस्कदो अबस्थामा रहेको छ । कुनैपनि आयोजना सफल बनाउनको लागि कर्मचारीको ठूलो भूमिका हुने भएकोले निजलाई उसको काम प्रति

जिम्मेवार बनाई आश र त्रासको व्यवस्था गर्न सकियो भने निश्चय नै बिनियोजित बजेट खर्च हुनेछ ।

- गत बिगत बर्षमा नेपालको राष्ट्रिय अर्थ व्यबस्थालाई नजिक बाट ननियालेका अर्थ मन्त्री बाट प्रस्तुत भएका बजेटले राम्रो कार्यान्वयको अबस्था श्रृजना गर्न सकेनन् । राजनीति खिचातानीले गर्दा स्वीकृत आयोजनाहरु पनि सफल हुन सकेनन् । राम्रोसंग अध्ययन गरिएका र सबै किसिम बाट संभाबित भएका आयोजनामा बजेट बिनियोजन नभई हचुवाका आधारमा बजेट बिनियोजन भएको कारणले गर्दा पनि आयोजना कार्यान्वयन हुन नसकि खर्च हुन नसकेका उदाहरण थुप्रै भेटिन्छन् । आर्थिक तथा प्राबिधिक दृष्टिकोण बाट संभाबित नभएका आयोजनामा बजेट बिनियोजन गरिनु हुन्न । संभाबित आयोजनामा गरिएको बजेटले निश्चय नै कार्यान्वयमा सफलता ल्याउने छ ।
- राम्रोसंग अध्ययन गरी प्रस्तुत गरिएको बजेटले निश्चय नै कार्यान्वयनमा सहजता ल्याउने गर्दछ र यसरी ल्याईएको बजेट देशमा कुनै आर्थिक समस्या नपरीकन संशोधन गर्न पनि आवश्यक हुदैन । तर, नेपालमा भने बजेट तर्जुमा गर्दा पछि आउन सक्ने सम्भाबित चुनौतीलाई आंकलन नगरीएको कारण बाट बजेट संशोधन गर्ने गरीएको छ । अहिले चालु आर्थिक बर्षको बिचमा आएर ६ महिना भित्रमा नै बजेट संशोधन गर्नु पर्ने खासै कारण श्रृजना नभएको अबस्था भएपनि बजेट तर्जुमाका त्रुटीका कारणले गर्दा संशोधन गर्नु परेको स्थिति देखिन्छ । १५३३ अर्बको बजेटलाई १३८५ अर्बमा खुम्च्याईएको हुंदा बिनियोजित बजेट खर्च हुन नसक्ने तथ्यलाई सजिलै बुझ्न सकिन्छ । यसरी शुरुमा महत्वाकांक्षी बजेट तर्जुमा गर्ने अनि आ.ब.को केही महिना ब्यतित नहुदै संशोधन गरीने कार्यलाई निरुत्साहित गरिनुपर्दछ ।
- अहिले नेपालको शासकीय प्रणालीले तीन तहको सरकारको ब्यबस्था गरेको छ । यी तीनै तहले आ-आफ्नो अधिकार क्षेत्र भित्र रही योजना तर्जमा, कार्यान्वयन र मूल्यांकन गर्ने ब्यबस्था पनि छ । नयां संबैधानिक प्रणालीमा प्रबेश गर्दा योजना, बिकास तथा कानून निर्माणको कार्य नौलो आयाम भएको हुंदा अझ सम्म पनि कतिपय कानूनहरु निर्माण हुन नसके बाट बिकास तथा निर्माण कार्यमा समस्याका गुनासाहरु प्रदेश तथा स्थानीय तह बाट आईनै रहेका छन् । आयोजना कार्यान्वयनमा महत्वपूर्ण भूमिका उपयुक्त कानूनको हुने भएकोले तीनै तहले समन्वयात्मक भूमिका निर्बाह गरी कानून निर्माण गर्नु आजको आबश्यकता हो । अहिले सबै प्रदेश तथा स्थानीय तह अलमलमा परेका देखिन्छन् । उपयुक्त कानून निर्माणले बिनियोजित बजेट कार्यान्वयन गर्न निश्चय नै सघाउ पुर्याएको हुन्छ ।
- बैदेशिक रकम खर्च गर्ने सम्बन्धमा पहिले नेपाल सरकारले आफ्नो ढुकुटी बाट खर्च गरेको हुन्छ । पछि खर्च गरेको रकम दातृसंस्थासंग माग गरी खर्च गरिएको रकम कोष पूर्ति गरिन्छ । यस प्रकृयालाई सोधभर्ना भनिन्छ । समयमा सोधभर्ना माग नगर्नु, माग गरेपनि आबश्यक प्रमाण संलग्न नगर्नु , निर्धारित फारम नभर्नु आदि जस्ता कारणले गर्दा दातृ निकायले सोधभर्ना पठाएका हुदैनन् । सोधभर्ना नपठाउंदा कोष पूर्ति हुन नसकि ढुकुटीमा प्रतिकूल प्रभाव पारेको हुन्छ । यस प्रकारले राष्ट्रिय ढुकुटीमा प्रभाव नपार्नको लागि बजेट तर्जुमा गर्दा नै बजेटलाई सन्तुलित बनाउन बिशेष ध्यान पुर्याउनु पर्दछ । साथै समयमा नै सोधभर्ना लिने कार्यलाई सम्बन्धित कर्मचारीलाई जिम्मेवार बनाईनु पर्दछ ।
- नेपालको बिकास प्रकृयामा प्रभाब पार्ने अर्को कारण भनेको खर्च गर्ने प्रकृया हो । हाम्रो खर्च गर्ने आर्थिक ऐन नियमहरु नियन्त्रणमुखी र प्रकृयामुखी छन् । संगठन प्रमुखलाई खर्च गर्ने अधिकार भएपनि खर्च गर्न पुर्याउनु पर्ने कानूनी औपचारीकता एबं प्रकृया लम्बे किसिमको छ ।

औपचारीकता र प्रकृया पुर्‍याउँदैमा धेरै समय व्यतित भैसक्ने हुंदा बिनियोजित बजेट खर्च हुन पाउँदैन । अत : यसमा सुधार गरिनु पर्दछ ।

- संघ, प्रदेश र स्थानीय तह गरी अहिले ७६१ ओटा सरकारहरु छन् । यिनीहरुले सम्पादन गर्ने कार्यको लागि संबिधानको अनुसूचिमा नै एकल र साझा अधिकारको सूचि उल्लेख गरिएको छ । यी तीनै तहले कर लगाउन सक्ने, संकलन गर्न सक्ने , बजेट तर्जुमा गर्ने , कार्यान्वयन गर्ने , मूल्यांकन गर्न सक्ने कानूनी अधिकार बिद्यमान छ । संघमा यस सम्बन्धि ज्ञान भएपनि प्रदेश र स्थानीय तह अपूर्णनै देखिन्छन् । यिनीहरुमा देखिएका कमीकमजोरीका कारणहरुले गर्दा असल नियत बाट कार्यसंचालन भएपनि नियमसंगत हुन सकेका छैनन् । यस अबस्थामा प्रदेश तथा स्थानीय तह बाट भए गरेका कामप्रति थुप्रै जनगुनासा आएका छन् । स्थानीय तहमा चाङ्काचाङ् भ्रष्टाचार भएका सार्बजनिक संचार माध्यमले पाना भरीदै आएका पनि छन् । यसले गर्दा आफू अख्तियारमा परिन्छ की भन्ने त्रासले कतिपय स्थानीय तहहरुले आफूलाई खर्च गर्न उपलब्ध गराईएको बिनियोजित बजेट पनि बिभिन्न बाहानामा खर्च गरेका छैनन् । प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई आबश्यक प्रशिक्षण उपलब्ध गराई बिनियोजित बजेट खर्च गर्ने बातावरणको सिर्जना गर्नु पर्दछ ।
- नेपालको बिकास प्रशासनमा बारम्बार आईरहने जग्गा अधिग्रहण, मुआब्जा बितरण, प्राईस स्कालेसन, निर्माण कार्यमा हुन गएको बृद्धि, म्यादथप जस्ता समस्या नै हुन् । यी समस्या निराकरण हुन नसकि प्रत्येक बर्ष दोहोरिदैं आई रहेका छन् । यदि यी समस्या नसुल्झाउने हो भने निश्चयनै बिनियोजित बजेट खर्च हुन नसकि लक्षित उपलब्धि हासिल गर्न नसक्नु स्वभाबिकै हुन आउंछ । अत : बजेट तर्जुमा गर्ने अबस्था देखिनै यस्ता संभाबित समस्यालाई ध्यान दिई आयोजना कार्यान्वयन गरिनु पर्दछ । यस्तो भएको अबस्थामा मात्र बिनियोजित बजेट खर्च हुन सक्दछ । तर, अहिलेको अबस्थामा प्रायजसो सबै आयोजनाहरुमा समस्या देखिएकै छन् । यिनीहरुको समाधान गरिनु पर्दछ ।
- प्राय गरेर ठूला ठूला आयोजनाहरुमा ठेकेदारले बिल पेश गरी निर्माण कार्यको भुक्तानी माग गरे पनि बिभिन्न कारण देखाई समयमा भुक्तानी भएको हुँदैन । यसरी भौतिक प्रगति भएपनि सरकार, ठेकेदार र परामर्शदाता बिच समन्वय हुन नसक्दा बिनियोजित बजेट खर्च हुन सकेको हुँदैन । यसमा अध्ययन गरी आबश्यक सुधार गरिनु पर्दछ ।
- अहिले हाम्रो प्रशासनमा देखिएको रोग भनेको जिम्मेवारी बाट पन्छिनु नै हो । आफूलाई केही अप्ठ्यारो आईहाल्छकी भनेर आफ्नो अधिकार प्रयोग नगरी फाईल माथि पठाउने परिपाटीको अन्त्य हुन सकेको छैन । उदाहरणको लागि ललिता निवास जग्गा प्रकरणलाई लिन सकिन्छ । क्षतिपूर्ति दिने, मोही कायम गर्ने, गुठी जग्गा कायम गर्ने जस्ता सामान्य प्रकृतिका काम समेत मन्त्रिपरिषद्मा नीतिगत निर्णय गराउने कार्यलाई कुनै हालतमा पनि राम्रो भन्न सकिदैन । यस प्रकारको गतिबिध बाट समयमा काम हुन नसकि बिनियोजित बजेटमा प्रतिकूल असर पर्न जानु स्वभाबिकै हो ।
- अर्को समस्या भनेको प्रत्येक तहमा फाईल अड्काउनु हो । हाम्रो प्रशासकीय तह लामो भर्‍याङ्को जस्तो छ । कुनै पनि निर्णय गराउनु पर्दा माथि धकेल्ने गरीन्छ र प्रत्येक तहमा फाईल अड्किने हुंदा निर्णय हुन समयजन्य हुने गर्दछ । समयमा निर्णय हुन नसक्दा भुक्तानी हुन नसक्ने र अन्ततोगत्वा बिनियोजित बजेट पनि खर्च हुन सक्दैन । अत : यसको लागि अधिकार प्राप्त अधिकारीले आफै निर्णय गर्नु पर्ने र माथि फाईल पठाउने प्रबृत्तिमा रोक लगाउनु पर्दछ ।
- संघ र प्रदेश बाट स्थानीय तहलाई जाने अनुदानको रकम कतिपय स्थानीय तहलाई आर्थिक बर्षको अन्त्यतिर पठाएको अध्ययन बाट देखिएको छ । स्थानीय तहले बजेट तर्जुमा गर्ने अबस्थामा संघबाट र प्रदेशबाट यति बजेट उपलब्ध गराईने छ भनी जानकारी आउने र त्यहि अनुसार स्थानीय तहले

बजेट स्वीकृत गरेका हुन्छन् । कार्यक्रम बमोजिम नत प्रतिबद्धता गरीएको बजेट नै उपलब्ध गराईएको हुन्छ नत उपलब्ध गराईएको अनुदान रकम नै समयमा प्राप्त भएको हुन्छ । संघ तथा प्रदेशले आर्थिक बर्षको अन्त्यतिर स्थानीय तहहरुलाई उपलब्ध गराएको बजेट कार्यान्वयन हुन नसकि फ्रिज भएका घटनाहरु पनि देखिएका छन् । त्यसकारण संघ र प्रदेशले उपलब्ध गराउने भनिएको अनुदान रकम निर्धारित समयमा उपलब्ध गराउन सकिएको अबस्थामा बिनियोजित बजेट खर्च हुन सक्नेछ । त्यसैगरी स्थानीय तहलाई आबश्यक पर्ने समपूरकको रकम पनि समयमानै निकासा गरिनु पर्दछ ।

- राजस्व असुलीको लक्ष्य प्राप्त हुन नसक्ने भएपछि अर्थ मन्त्रालयले खर्चमा नियन्त्रण गरेको पाईन्छ । राजस्व बचत रकमले पूंजिगत खर्चमा योगदान गर्न नसक्ने भएपछि बजेटमा नियन्त्रण गर्न आबश्यक हुने नै भयो । यस अबस्थामा बिनियोजित बजेट खर्च हुन नसक्नु स्वभाबिकै हो । यसमा आबश्यक अध्ययन अनुसन्धान गरी बिनियोजित बजेटलाई प्रतिकूल प्रभाब नपर्ने गरी सुधार गरिनु पर्दछ ।
- नेपालको बिकास प्रशासनमा सधैँ देखापरी रहने समस्या भनेको बिभिन्न निकाय बिच समन्वयको अभाव हो । एक मन्त्रालयले गर्ने कामको प्रगति अर्को मन्त्रालयमा निर्भर भएको हुन्छ । जस्तो सडक बिभागले सडक निर्माण गर्दा बाताबरण संरक्षण र रुख कटानी कार्यको सम्बन्धमा बन मन्त्रालयको ठूलो सहयोगको आबश्यकता पर्दछ । उसले सहयोग नगर्ने हो भने बिनियोजित बजेट खर्च हुनै सक्दैन । यसरी बिभिन्न मन्त्रालय र मातहत संगठन बिच समन्वयको आबश्यकता परेको हुन्छ ।
- कुनैपनि आयोजना सफल हुनको लागि अनुगमनले महत्वपूर्ण भूमिका रहेको हुन्छ । प्रभावकारी अनुगमन प्रणालीले आयोजनाको कार्यान्वयनमा देखापरेका समस्यालाई तुरुन्तै हल गरेको हुन्छ र लक्षित नतिजा प्राप्त गर्न सकेको पनि हुन्छ । तर, हाम्रो बिकास प्रशासनमा अनुगमन प्रणाली ज्यादै कमजोर भएको देखिन्छ । आयोजना अनुगमन प्रणाली प्रभावकारी हुन सक्यो भने मात्र कार्यान्वयनको चरणमानै समस्या समाधान भई बिनियोजित बजेट खर्च हुन सक्दछ ।
- देशलाई समृद्ध बनाउन बृहद आयोजनाहरुको महत्वपूर्ण भूमिका रहेको हुन्छ । त्यसैले गर्दा अहिले राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाहरु कार्यान्वयनका चरणमा छन् । तर, यी आयोजनाहरुमा बजेट बिनियोजन गरिएपनि निर्माण कार्यहरु राम्रो संग अघि बढ्न सकेका छैनन् । उदाहरणको लागि काठमाण्डौ तराई द्रुतमार्ग, निजगढ अन्तर्राष्ट्रिय बिमानस्थल आदिमा बजेट बिनियोजन गरिए पनि लक्ष अनुरुप खर्च हुन सकेको छैन । राष्ट्रिय गौरबका आयोजना भनिएपनि अन्य आयोजना भन्दा भिन्न प्रकृतिका देखिदैनन् । उस्तै प्रकृया र उस्तै आर्थिक ऐन नियम बाट संचालन गरिने हो भने राष्ट्रिय गौरब भनी किन नामाकरण गरिनु पर्यो र ? । राष्ट्रिय गौरबका योजनाको लागि खर्च गर्ने छुट्टै प्रकृया, छुट्टै ऐन कानून तथा प्रशासकीय संयन्त्र हुन सक्यो भने बिनियोजित बजेट खर्च हुने संभावना बढि हुनेछ ।
- नेपालको अर्थतन्त्र मूलतः भारत , चीन र अन्य मुलुकसंग निर्भर रहेको छ । अन्तर्राष्ट्रिय स्तरमै फैलिएको कोरोना भाईरसले हाम्रो अर्थतन्त्रमा पनि प्रतिकूल प्रभाब नपार्ला भन्न सकिदैन । हाम्रा कतिपय आयोजनाहरु बिदेशी ठेकेदार, बिदेशी कामदार बाट संचालन भई आएका छन् र आयोजना कार्यान्वयन गर्न आबश्यक पर्ने निर्माण सामाग्री पनि बाह्य देशसंग नै निर्भर रहनु परेको छ । अहिलेको निर्माण कार्यको अबस्थालाई मध्य नजर गर्दा चिनीया ठेकेदार बाट संचालन भएका आयोजनाहरुमा चिनीया कामदार आउन नसकेको हुदा निर्माण कार्यहरु ठप्प भएका छन् । अन्य आयोजनाहरुमा पनि कोरोना भाईरसको प्रभाव परेको देखिन्छ । देशका सबै क्षेत्र बन्दाबदीमा रहेका

हुंदा कुनैपनि निर्माण कार्य अघि बढाउन सकिएको छैन । यस अवस्थामा बिनियोजित बजेट खर्च हुन नसक्नु स्वभाबिकै हो । अत : यसको लागि समयमानै कोरोना भाईरसको असर कम गर्न सरकारले लकडाउनलाई खुकुलो पारी आबश्यक कदम चाली आयोजना कार्यान्वयनमा प्रभावकारी भूमिका निभाउनु पर्दछ ।

- नेपालको आर्थिक प्रशासनले बजेट कार्यान्वयन गर्ने सम्बन्धमा बजेट खर्च गर्नुपूर्व खरिद योजना र कार्यतालिका स्वीकृत गराएर मात्र खर्च गर्नु पर्ने ब्यबस्था गरेको छ । कतिपय कार्यालयहरुले खरिद योजना र कार्यतालिका अनुसार काम गरेका हुँदैनन् । अर्थात् काम ढिलो गरेका हुन्छन् । यसले गर्दा स्वभाबिक रुपमा भुक्तानी हुन सक्दैन । पछि आ.ब.को अन्त्यतिर कुनै आकस्मिक दैबी प्रकोप आएमा उक्त बजेट अन्यत्र लानु पर्ने अबस्थाको श्रृजना पनि हुन सक्दछ । यसको लागि समयमानै खरिद योजना र कार्यतालिका बमोजिम कार्य संचालन गरेमा बिनियोजित बजेट खर्च हुनेछ ।

अन्त्यमा,

बिकास निर्माण गर्न आबश्यक हुने बिभिन्न साधन मध्ये वित्तीय साधनले महत्वपूर्ण भूमिका निभाएको हुन्छ र अन्य साधनलाई परिचालन गर्ने कार्य समेत यसैले गरेको हुन्छ । त्यसैले आजकाल यसलाई बिकासको मेरुदण्डको रुपमा स्वीकारिएको पाईन्छ ।

बिकास प्रकृयालाई प्रभावकारी बनाउनको लागि आयोजना छनौट, तर्जुमा, प्राबिधिक तथा भौतिक संभाब्यता अध्ययन देखि अनुगमन तथा मूल्यांकन प्रतिबेदनको महत्वपूर्ण भूमिका रहेको हुन्छ । यी सबै अबयबहरुलाई ब्यबस्थित गर्न सकिएन भने निश्चय नै आयोजना कार्यान्वयन गर्न कठिन हुनेछ ।

अहिले नेपालमा आर्थिक साधनको अभाव भन्दा पनि सोको समुचित ब्यबस्थापनको खांचो देखिएको छ । कतिपय आयोजनाको लागि साधन श्रोतको अभाव देखिएको छ भने कतिपय आयोजनामा बिनियोजित बजेट खर्च हुन नसकि निश्कृय रहेको अबस्था पनि छ । अर्को बिडम्बना के देखिएको छ भने राष्ट्रिय ढुकुटीमा ठूलो रकम खर्च नभई बचत रहेको अबस्थामा थप कर लगाईएको पनि छ । त्यसकारण राष्ट्रिय ढुकुटीको आधारमा कर लगाईयो भने राजस्व र व्ययमा सन्तुलन भई बजेट यथार्थपरक हुन जान्छ । बिनियोजित बजेटनै खर्च हुन नसकि बचत रहेको अबस्थामा जनतालाई थप कर लगाउनु उपयुक्त मान्न सकिदैन । मुख्यकुरो भनेको भएकै वित्तीय साधनलाई अधिकतम उपयोग गरी बिकास निर्माण कार्यलाई कार्यान्वयनमा ल्याउनु बुद्धिमत्ता हुनेछ । अर्को कुरा बिकास आयोजनाहरुको कार्यान्वयनमा देखापरेका समस्याहरुको पहिचान गरी समष्टीगत रुपमा समस्या समाधान गरिनु पर्दछ । यसको लागि स्थायी प्रकृतिको मन्त्रालयगत रुपमा बजेट कार्यान्वयन समस्या समाधान समिति गठन गरिनु पर्दछ । यसो गर्न सकियो भने निश्चय नै बिनियोजित बजेट खर्च भई बिकासका लक्ष्य प्राप्त गर्न सकिने छ ।

सन्दर्भ सामाग्रीः-

नेपालको संविधान

स्थानीय सरकार सन्चालन ऐन, २०७४

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा बित्त आयोग ऐन, २०७४

अन्तर सरकारी बित्त व्यबस्थापन ऐन, २०७४

बिभिन्न आर्थिक बर्षका बजेट बक्तब्य

राजस्व पत्रिकाका बिभिन्न अंक

म.ले.प. प्रतिबेदनहरु

लेखापरिक्षण पत्रिका

गोरखापत्रका बिभिन्न अंक

बजेट तर्जुमा दिग्दर्शन

अर्थ मन्त्रालय बाट जारी भएका बिभिन्न परिपत्र

बेरुजु फछ्यौट मूल्यांकन तथा अनुगमन समितिको प्रतिबेदन

नेपालमा वैदेशिक सहायताको महत्व तथा यसलाई प्रभावकारी बनाउने उपायहरू



गम्भीर बहादुर हाडा*****

पृष्ठभूमि :

व्यापक अर्थमा एक राष्ट्रले अर्को राष्ट्रलाई सहयोग स्वरूप प्रदान गरिने कुनै पनि वस्तु वा सेवालाई वैदेशिक सहायता भनिन्छ। तर आर्थिक परिभाषाअनुसार आर्थिक रूपले कम विकसित देशलाई आर्थिक तथा सामाजिक विकासको लागि सक्षम राष्ट्रहरूले दिइने आर्थिक तथा प्राविधिक सहयोग नै वैदेशिक सहायता हो। सहायतले राष्ट्रभित्र एक देशबाट अर्को देशलाई दिईने व्यापारमा छुट सहुलियत व्याजको ऋण अनुदान, सामान, एक देशबाट अर्को देशमा गरिने लगानी प्राविधिक सहयोग लगायत एक देशबाट अर्को देशको भलाईको लागि गरिने सम्पूर्ण आर्थिक क्रियाकलापहरू अंगालेको हुन्छ। तर यहाँ सहायता अन्तर्गत अनुदानको रूपमा प्राप्त हुने वैदेशिक सहायता र ऋणको विषयमा चर्चा गरिने छ। कुनै पनि देशमा विकासका गतिविधिहरू सञ्चालन गर्न चाहिने स्रोत, साधन र जनशक्ति जुटाउने काममा सहयोग पुऱ्याउने कुरा नै वैदेशिक सहायता हो। वैदेशिक सहायताको दीर्घकालीन लक्ष्य मध्ये भविष्यमा वैदेशिक सहायता लिनु नपर्ने स्थितिको सिर्जना गर्नु हो। देशको भौगोलिक घेराभन्दा बाहिर निर्मित पूजी देशभित्र आयात गरिन्छ भने यस्तो पूँजीलाई वैदेशिक पूँजी दर प्रकारबाट प्राप्त हुन्छ। (क) वैदेशिक सहायता (ख) वैदेशिक लगानी। वैदेशिक सहायता पनि वद्ध (Tied) र अवद्ध (Untied) दुई किसिमका छन्। स्रोत आयोजना तथा वस्तुहरूका बीचको सहायता वृद्धि हुन्छ अथवा योजना पूरा आदि शर्तहरू हुन्छन्। वैदेशिक लगानी पनि दुई किसिमका छन्। (क) प्रत्यक्ष लगानी (ख) अप्रत्यक्ष लगानी। विदेशी सहयोगको क्रममा आउने अर्को परिभाषित पक्ष अनुदान र प्राविधिक सहयोग पनि हो। अनुदानमा विना सेवा वा ब्याजको फिर्ता सहयोग प्रदान हुन्छ। द्वितीय विश्वयुद्धको संहारकारी प्रभावबाट अन्तर्राष्ट्रिय सद्भावना र पारस्परिक सहयोगको भावनाको निकै विकास भयो। यस मानवतावादी सृजनात्मक भावनाको एक अंगको रूपमा युद्धको संहारबाट क्षतिग्रस्त भएका राष्ट्रहरूको पुनरुत्थानको निम्ति धनी र सम्पन्न राष्ट्रहरूले आर्थिक सहायता प्रदान गर्ने प्रथाको थालनी भयो।

***** सह-प्राध्यापक,अर्थशास्त्र, भक्तपुर बहुमुखी क्याम्पस

हुन त लडाई वा युद्धको निम्ति आफ्नो गुटको कमजोर राष्ट्रलाई आर्थिक र सैनिक सहायता दिने चलन धेरै पहिले देखिनै विद्यमान थियो । तर शान्ति र सृजनात्मक विकासको लागि प्रदान गरिने आर्थिक सहायता युद्धको निम्ति प्रदान गरिने सैनिक सहायता भन्दा पृथक रहेको कुरा स्मरणीय छ । तसर्थ धनी र सम्पन्न राष्ट्रले गरीब राष्ट्रलाई आर्थिक सहायता दिने चलन द्वितीय विश्वयुद्ध पछि श्री गणेश भएको मानिन्छ । आर्थिक विकासको यस पुनित भावनालाई दुई रूपले कार्यान्वयन गरिएको छ । विकासोन्मुख वा अविकसित राष्ट्रहरूको आर्थिक विकासको निमित्त सहायता उपलब्ध गराउन अन्तर्राष्ट्रिय संस्थाहरू खडा गरिए र तिनीहरूको माध्यमबाट प्रदान गरिने संस्थागत सहायता एक प्रणाली हो । उदाहरणको लागि संयुक्त राष्ट्रसंघसंग सम्बन्धीत विश्व बैंक, आई.एम.एफ. ईत्यादि हुन् । अर्को प्रकारको राष्ट्र विशेषले प्रदान गर्ने आर्थिक सहायता जस्तै मित्र राष्ट्र भारत, अमेरिका, चीन, बेलायत आदिबाट नेपाललाई उपलब्ध गराइएका आर्थिक सहायता इत्यादि ।

आर्थिक विकासको लहर आएको बेलादेखि नै विदेशी सहायताको प्रादुर्भाव भएको देखिन्छ । साना साना राज्यहरूलाई एकीकरण गरी विशाल नेपालको स्थापना १८ औं शताब्दीको तेश्रो दशक तिर भयो । त्यसपछि नेपालको चौतर्फी विकास गर्ने बाटो खोज्यो तर राणाकालीन नेपालमा खास आर्थिक विकास हुन सकेन । जंग बहादुरको उदयले एक शताब्दीसम्म नेपाललाई बाह्य जगतबाट पूरै टाढा राखियो । पहिलो पञ्चवर्षीय योजना (२०१३-२०१७) देखि मात्र नेपालको आर्थिक विकासमा विदेशी सहायताको भूमिका सुरु हुन्छ । वैदेशिक ऋणको उपयोग गरिएका आयोजनाहरूको अध्ययन गर्दा अर्थव्यवस्थाका विभिन्न पक्षहरूमा प्रभाव पार्ने खालका देखिन्छन् । उपयोगको ढाँचालाई हेर्दा सबभन्दा बढी रकम यातायात, विद्युत र सञ्चारमा खर्च भएको देखिन्छ भने सिंचाई, कृषि र खानेपानी आयोजनामा पनि उल्लेखनीय ऋण रकम खर्च भएको मान्नुपर्दछ । विदेशी सहायता विभिन्न प्रकारका हुन्छन् । अनुदान, ऋण, प्राविधिक परामर्श, वैज्ञानिक उपकरण, प्राविधिक उपकरण, प्राविधिक प्रशिक्षण आदि विदेशी सहायताका विभिन्न रूप हुन् । यिनमध्ये जुनसुकै प्रकारको भएपनि नेपालको आर्थिक विकासको निमित्त विदेशी सहायता अत्यन्त महत्वपूर्ण भएको छ ।

नेपालमा पूँजीको साधन मात्र कमी भएको होइन, आधुनिक उपकरण, अनुसन्धान, प्राविधिक ज्ञान तथा प्रशिक्षणको पनि कमी छ । यसबाट पनि नेपालमा आर्थिक समुन्नतिको निमित्त विदेशी सहायताको आवश्यकता पर्दछ । भारत, बंगलादेश, कोरिया, बर्मा, श्रीलंका, मिश्र, ब्राजिल, मेक्सिको, अफ्रिका र ल्याटिन अमेरिका आदि देशको आर्थिक विकासमा विदेशी सहायताको बढी महत्वपूर्ण भूमिका पाईन्छ । आन्तरिक साधनको राम्रोसँग परिचालन नभएसम्म कुनै पनि देशको आर्थिक विकासको लागि विदेशी सहायता आवश्यकता पर्छ । यिनै देश स्वावलम्बी नबनेसम्म विदेशी सहायताको उपयोग आवश्यकता पर्छ । तर सँधै विदेशी सहायताको मात्र भर परिरहेमा राम्रो हुँदैन । बाह्य लगानीलाई बढी आकर्षित गर्न हामीले आफ्नो साधन र क्षमता पनि बढाउँदै लैजानु परेको छ । हामी पूर्ण वैदेशिक सहयोग मै निर्भर गर्नेतर्फ लाग्यो र आन्तरिक साधनको परिचालन गर्ने दिशामा सन्तोषजनक प्रयास भएको दाता मुलुकहरूले अनुभव गर्न सकेनन् भने वाह्य सहयोग बढ्दै जानुको साटो घट्दै जाने बढी सम्भावना हुन्छ । सहयोग प्रदान गर्ने मुलुकहरू कोही पनि कुनै मुलुक अविच्छिन्न सहयोग मै निर्भर रहन नपरोस् भन्न चाहन्छन् । वैदेशिक सहयोगको महत्व तथा यसको सफल प्रयोग त्यसबेला हुन जान्छ जब यसबाट आन्तरिक साधनको बढी परिचालन गर्ने आर्थिक क्रियाकलाप मुलुक मै बढ्न जान्छन् । जसले गर्दा वाह्य सहयोगको परिमाण क्रमशः कम हुन जान्छ । तर

आजसम्म विदेशी सहायतावाट खास गरेर पूर्वाधारहरूको विकास गर्ने आयोजनाहरूमा नै बढी प्रयोग गरिएको पाइन्छ। जसको प्रभावहरू यति थोरै समयमा निर्धारित गर्न सकिन्न र जसको असर ठोस रूपमा तुरुन्त बताउन सकिन्न।

आर्थिक विकासमा वैदेशिक सहायताको आवश्यकता तथा महत्वः

आजको विश्वमा सबैभन्दा विकसित मुलुक संयुक्त राज्य अमेरिकाले पनि प्रायः सबै युरोपेली मुलुकहरूबाट बाह्य स्रोत प्राप्त गरेका छन्। जलस्रोत, प्राविधिक ज्ञान र वित्तीय साधन बोकेर लाखौँ युरोपबाट अमेरिकामा प्रवास लागेका जनता कै प्रयत्नबाट मुख्य रूपले संयुक्त राज्य अमेरिकाको विकास भएको हो। विश्वमा औद्योगिक क्रान्तिको सुरुवात गरी विश्वमा आर्थिक विकास र औद्योगीकरणको मुल फुटाउने बेलायत (संयुक्त अधिराज्य) ले पनि एशिया, अफ्रिका, अष्ट्रेलिया र अमेरिकाबाट वित्तीय र भौतिक साधन भित्र्याउन पाएकोले नै औद्योगीकरणको प्रणेताको रूपमा अभ्यूदय भएको हो। अरू पश्चिम युरोपेली मुलुकहरूको सम्बन्धमा पनि घेरेथ्यो र यही कुरा लागू हुन्छ। आर्थिक विकासको इतिहासको पाना पल्टाउने हो भने सोभियत संघ जस्तो विश्वका अति विकसित देशले पनि १० औं शताब्दीमा युरोपबाट आएका दक्ष श्रम र पूँजीको भरमा नै आर्थिक विकासका पूर्वाधारहरू खडा गरेर विकास गर्न सक्षम भएको कुरा उल्लेख भएको हामी पाउँछौं। तसर्थ विदेशी सहायता लिनु देशको आर्थिक कमजोरी भएको अवस्था सिद्ध गर्नु हो र यसले देशलाई विदेशीको दास बनाउँछ भन्ने आलोचकहरूको तर्कपूर्ण रहे तापनि आफ्नो देशको सर्वाङ्गिण विकास गर्न आवश्यक पूँजीको प्रवन्ध गर्नमा विदेशी सहायता तथा ऋणको महत्वपूर्ण भूमिकालाई अस्वीकार गर्न सकिँदैन। ठूलो वा सानो कुनै पनि विकासशील देशलाई आफ्नो विकासको लागि ठूलो धन राशीको आवश्यकता पर्दछ। आर्थिक विकासको दरलाई अगाडि बढाउन पूँजीको मात्रामा पनि वृद्धि गर्नुपर्छ। पूँजी नै विकासको गाठो हो, समस्या नै पूँजी हो। पूँजीको उपयोगबाट नै साधन प्राप्ति, साधनको उचित प्रयोग, सोध आदिको विकास हुन्छ र आर्थिक विकासको दर अझ बढ्छ। नेपालको आर्थिक विकासमा साधनको संकलन, परिचालन, सीप, प्रोत्साहन र विभिन्न प्रकारका आधुनिक प्रविधिको लागि पूँजीको आवश्यकता पर्दछ जुन विदेशी पारिवत्यै मुद्राबाट प्राप्त गर्न सकिन्छ। साथै नेपालको व्यापार र भुक्तानीमा सन्तुलन नहुनु जस्तो कारणले गर्दा त्यो आवश्यकतालाई पूरा गर्न वैदेशिक सहायता अपरिहार्य छ। चीनले पनि क्रान्ति पछि वैदेशिक सहायता लिएको हो। आत्म निर्भरताको नीतिले धेरै काम दिए पनि देशको आधुनिकीकरणको लागि वैदेशिक सहायता अनिवार्य मानेर आधुनिक आर्थिक नीतिमा धेरै परिवर्तन गरिसकेको छ। द्वितीय महायुद्धको समयमा संयुक्त राज्य अमेरिकाको आर्थिक र भौतिक सहायता र महायुद्ध पछि पूर्व जर्मनी र चेकोस्लोभाकिया जस्ता बढी विकसित मुलुकबाट रुसले बाह्य स्रोत प्राप्त गरेको हो। द्वितीय महायुद्धमा ध्वस्त भएको युरोपेली पुनर्निमाणमा संयुक्त राज्य अमेरिकाको आर्थिक सहायताको पनि कम देन छैं आवश्यक छ जुन न्यून प्रतिव्यक्ति आय देखि न्यून बचत दरको स्थितिमा पुऱ्याउनुको साथै कम प्रतिव्यक्ति आय र कम लगानी दर भइ राखेको हुन्छ। तर यो सबै समस्याहरूलाई विदेशी पूँजीद्वारा मात्र हटाउन सकिन्छ। विदेशी पूँजीबाट आर्थिक विकासको गति तीव्र रूपबाट हुन्छ र देशको पूँजीगत साधन र उत्पादन शक्तिमा वृद्धि हुन जान्छ, जसबाट विदेशी पूँजीको मुल धन र ब्याज चुकाउन सकिन्छ। नेपालको औद्योगिक विकास गर्न मेशीन, कच्चामाल र अरू पूँजीगत सामान किन्नको लागि विदेशी मुद्राको आवश्यकता पर्दछ, तर त्यसको आयातको लागि हामीसँग निर्यात गर्ने साधनहरू कम भएकोले विदेशी

मुद्राको पनि कमी हुन गएको छ । नेपालजस्तो विकासोन्मुख देशका लागि खासगरेर वैदेशिक सहायताद्वारा प्राप्त हुने लाभ तथा महत्वहरू छोटकरीमा निम्नलिखित रूपबाट विवेचना गर्ने कोसिस गरिएको छ । जस्तो :-

(१) **लगानी र बचतको दर बढाउनुः** आर्थिक विकासको लागि सर्वप्रथम लगानी र बचतको दर वृद्धि गर्नुपर्छ । तर नेपाल एक गरिब मुलुक भएको हुनाले हाम्रो राष्ट्रिय बचत यति निम्न छ कि यसबाट देश विकासको लागि आवश्यक लगानीको दर बढाउन सकिँदैन । वैदेशिक सहायताले स्वदेशी बचतको यो कमीलाई परिपूर्ति गरेर लगानी दरलाई बढाई देशको आर्थिक विकास गर्दछ । विदेशी सहायताको अभावमा स्वदेशी बचतद्वारा नियन्त्रित लगानी दर कम भई देशको आर्थिक विकास हुन सक्दैन ।

(२) **शोधनान्तर स्थिति हटाउनः** नेपालबाट निकासी गर्ने मुख्य परामर्शगत वस्तुहरू खाद्यान्न नै हो । जसको उत्पादन मौसमी वर्षामा निर्भर छ यसैले यस्तो उत्पादन कहिले बढ्ने कहिले घट्ने हुन्छ । बढी उत्पादन हुने बेलामा बढी निर्यात गर्न सकिने र कम उत्पादन हुने बेलामा निर्यात कम हुनाले विदेशी विनिमय आर्जनमा पनि घटबढ भईरहेको हुन्छ । विदेशी मुद्राको आर्जन यसरी हेरफेर भएमा विकास कार्यमा अवरोध उत्पन्न हुन जान्छ । कारण विकास कार्य सञ्चालन गर्न पर्याप्त मात्रामा विदेशी मुद्राको आवश्यक पर्दछ । जुन हाम्रो निर्यात व्यापारबाट मात्र प्राप्त हुन्छ । एकातिर बाहिरबाट झिकाउनु पर्ने उपकरणहरू बढ्दै गएको छ भने अर्कोतिर हाम्रो निर्यात र निर्यात योग्य वस्तुहरू कम हुँदै गएकोले हामी कहाँ विदेशी विनिमय र शोधनान्तर स्थितिको समस्या उत्पन्न भएको छ जुन विदेशी आर्थिक सहायताले यो समस्यालाई निराकरण गर्दछ ।

(३) **प्राविधिक सहायताः-** वैदेशिक आर्थिक सहायता अन्तर्गत मित्र राष्ट्रहरूबाट विभिन्न आधुनिक औजार र उपकरणहरूका अतिरिक्त प्रशिक्षण एवं अनुसन्धानको व्यवस्था विशेषज्ञहरूको सेवा सल्लाहकार आदिमा सहयोग पनि प्राप्त गरेको छ । यसले नेपालको आर्थिक विकासमा निकै ठूलो टेवा हुन लागेको छ । सहायता, दक्ष सेवाहरूको व्यवस्था, शिक्षण तथा प्रशिक्षण संस्थाहरूको स्थापना, यान्त्रिक ज्ञान बढाउनको साथै व्यावहारिक तालिम दिनु आदि क्षेत्रमा वैदेशिक सहायताको भूमिका अद्वितीय मानिन्छ ।

(४) **प्राकृतिक साधनहरूको शोषणः-** पूँजीको अभावले गर्दा नेपालमा प्रचुर मात्रामा प्राकृतिक साधनहरूको उपयोग गर्न सकेको छैन । विदेशी पूजीको सहायताबाट प्राकृतिक साधनहरूको समुचित उपयोग गरेको आर्थिक विकासको प्रकृया हालै तीब्र गर्न सकिन्छ ।

(५) **रोजगारमा र जीवनस्तरमा सुधारः-** विदेशी पूँजीको आगमनबाट नयाँ नयाँ उद्योगहरूको स्थापना हुन्छ, जसबाट रोजगार, उत्पादन र आयमा वृद्धि हुन्छ । राष्ट्रिय आय र प्रतिव्यक्ति आयमा वृद्धि भएमा मानिसहरूको रहन सहन पनि उन्नति हुन जान्छ ।

(६) **मुद्रा स्फीतिमा रोकः-** पर्याप्त मात्रामा विदेशी पूँजी र नतोकी सहायता उपलब्ध भएमा राष्ट्रको आर्थिक विकास हेतु मुद्रा प्रसारको सहायता लिनु पर्दैन ।

(७) **आर्थिक स्थिरताको प्रोत्साहनः** विदेशी पूँजीको उपलब्ध भएमा आर्थिक विकासको गति तीब्र हुन जान्छ जसबाट अर्थव्यवस्था सुदृढ हुन जान्छ ।

(८) **विदेशी उपनिवेसकर्ताहरूलाई लाभः**- आफ्नो पूँजीलाई नेपाल जस्तो विकासोन्मुख देशमा निर्यात गरेर विदेशी उपनिवेसकर्ताहरूलाई पनि लाभ प्राप्त हुन्छ । एक त यसले उत्पादक उद्योगहरूमा उपनिवेश

गरेर लाभार्जन गर्दछ । दोस्रो कच्चा मालको नेपाल जस्तो विकासोन्मुख देशमा अधिकता हुन्छ । तर विकसित देशमा कमी हुन्छ । पूँजीको बदला कच्चा मालको निर्यात गरेर विकसित राष्ट्र आफ्नो उद्योगहरूलाई विकास गरि नै रहन्छ । यस प्रकार, उपरोक्त सबै वर्णनहरूबाट स्पष्ट हुन जान्छ कि नेपालको आर्थिक विकासमा वैदेशिक सहायताको निकै आवश्यकता र महत्व छ भन्ने कुरामा कसैको दुईमत हुँदैन होला ।

वैदेशिक सहायताको प्रभावकारी व्यवस्थापन हुन नसकि न्यून विकास प्रतिफल हुनुका सम्बन्धमा सहायताप्राप्त गर्ने देश वैदेशिक सहायताको प्रभावकारी व्यवस्थापन र अपेक्षित प्रतिफल प्राप्तीका लागि मूलत पेरिस घोषणाको प्रतिबद्धता पछि दातृ निकाय तथा नेपाल सरकारवाट केही प्रयास भएका छन् । ती प्रयासहरु, निम्नानुसार छन् ।

१. आर्थिक कार्यविधिहरु संसोधन गरिएका छन् ।

२. अर्न्तराष्ट्रिय स्तर र मापदण्ड अनुरुपको सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ र ऐनको नियमावली, २०६४ जारी भएका छन् ।

३. सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनमा सुधार भएको छ । विश्व बैंक, नेपाल सरकार, डी एफ आई डी का बीचमा नियमित अर्न्तक्रिया हुने गरेको छ । (NPPR को व्यवस्था)

४. नेपाल विकास मञ्च र दाता र सरकारका प्रतिनिधिबीच संयुक्त छलफल र समाझदारी भएका छन् ।

५. प्रधानमन्त्री कार्यालय अर्न्तगत सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालय स्थापना गरिएको छ । भने E-Bidding system लागू गरिएको छ ।

६. लेखा परिक्षण तथा प्रणालीमा सुधार गरिएको छ ।

७. बजेट प्रणालीमा सुधार तथा योजना र बजेटबीच तालमेल मिलाउने परिपाटीको विकास भएको छ ।

८. निजामति कार्यपद्धतिको जवाफदेही बनाइएको छ । निजामती सेवा ऐनमा सामसामयिक संशोधन गरिएको छ । सुशासन ऐन २०६४ जारी भएको छ । सम्पति सुद्धिकरण ऐन २०६४ लागु भएको छ । नेपाल राष्ट्रबैकले यस सम्बन्धमा नियमन गर्ने कानुनी प्रबन्ध मिलाएको छ । भष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ क्रियाशिल भएकोछ । अख्तियारदुरुप्रयोग अनुसन्धान आयोगको भूमिकालाई अझबढी क्रियाशिल बनाउने नीति अख्तियार गरिएको छ ।

९. नीजिक्षेत्र, सरोकार वालाहरुबीचको सम्बन्ध सुमधुर बनाउने र स्थानीय स्तरका जनतासंग एकाकार भई कामगर्नसक्ने कार्यक्रम तथा वातावरणलाई राष्ट्रिय कार्ययोजना संग त्भ्म गउ गर्ने कार्यको सुरुवात गरिएको छ । गरिबी निवारण कोषको स्थापना भएको छ । गरिबी निवारण सम्बन्धी ऐन समेत क्रियाशिल छ ।

वैदेशिक सहायताको वर्तमान अवस्था र स्थिति

नेपालमा पाँच दशकभन्दा लामो अवधि पार गरी बाह्रवटा आवधिक योजनाहरू कार्यान्वयन भई तेह्रौ योजना प्रारम्भ भैसकेको छ। यस्तो अवस्थामा सरकारी क्षेत्रमा हुने विकास खर्चको आधाभन्दा बढी रकम वैदेशिक सहायताबाट बेहोर्नु पर्ने स्थिति छ। उपलब्ध तथ्याङ्कहरूका आधारमा हेर्दा प्रथम योजनादेखि प्रस्तावित तेह्रौ योजनासम्म सरकारी क्षेत्रको विकास खर्चमध्ये प्रचलित मूल्यमा के कति आन्तरिक स्रोतबाट र के कति बाह्य स्रोतबाट अनुदान र ऋण सहयोगको रूपमा प्राप्त भएको वा हुने अनुमान गरिएको थियो र छ ? चौथो योजनामा सबैभन्दा कम ४५ प्रतिशत मात्र वैदेशिक सहायता प्राप्त भएको थियो भने त्यसपछि सातौं योजनादेखि पुनः संख्यात्मक र आनुपातिक हिसाबले बढ्ने क्रममा रहेको देखिन्छ। यस आवधिक योजनाको लामो समयमा वैदेशिक सहयोगको बनावटमा आमूल परिवर्तन भएको देखिन्छ। तेस्रो योजनासम्म ऋण सहयोग नगन्य थियो भने त्यसपछि ऋणको मात्रा विस्तारै बढ्दै हाल अनुदान सहयोगभन्दा ऋण सहयोगमा वृद्धि भएको छ। त्यसमा पनि द्विपक्षीय ऋणको मात्रा बढी रहेको छ। नेपालले ऋणस्वरूप प्राप्त गरेको वैदेशिक सहायताको ब्याज भुक्तान गर्नुपर्ने हुन्छ। यस्तो ऋणको व्याजदर वार्षिक ०.७५ प्रतिशतदेखि १.५० प्रतिशतसम्मका दरले तिर्नु पर्ने हुन्छ। यसरी ऋण सहयोग प्राप्त गर्दा बढीमा ४० वर्षसम्ममा साँवा र ब्याज भुक्तानी गर्ने गरी सम्झौता गरेको पाइन्छ। यसरी नेपालको विकासमा वैदेशिक सहायताको महत्वपूर्ण योगदान रहेको भए तापनि देश आत्मनिर्भर नभई परनिर्भर भैरहने खतरा भने रहन्छ।

नेपालमा सबैभन्दा बढी अनुदान सहयोग प्रदान गर्ने राष्ट्र जापानबाट कुल अनुदान सहयोगको ४० प्रतिशतभन्दा बढी सहयोग प्राप्त हुन्छ। नेपाललाई अनुदान दिने अन्य प्रमुख राष्ट्रहरूमा जर्मनी, फिनल्याण्ड, नर्वे, डेनमार्क, स्वीजरल्याण्ड, अमेरिका, बेलायत, नेदरल्याण्ड, भारत, चीन लगायतका राष्ट्रहरू रहेका छन्। त्यस्तै संस्थाहरूमा युनिसेफ, विश्व खाद्य कार्यक्रम, स्वीस सहयोग नियोग, GTZ, DFID, USAID आदि प्रमुख रहेका छन्। त्यस्तै सबैभन्दा बढी ऋण सहयोग गर्नेमा एशियाली विकास बैंक र त्यस पछि विश्व बैंक, जापान, साउदी विकास कोष, कोरिया र ओपेक रहेका छन्।

नेपालले वैदेशिक सहायतामा निर्भर हुनुका कारणहरू :

(क) राजस्वको आकार सानो रहेको छ। राजस्वले साधारण खर्च समेत धान्न नसकिरहेको अवस्थामा विकास कार्यका लागि वैदेशिक सहायतामा निर्भर रहनु हाम्रो विवस्ता हो।

(ख) पूँजी निर्माण (Capital Formation) विकासको पूर्व शर्त हो। यसका लागि वैदेशिक सहायता एक अपरिहार्य साधन हो। छिमेकी मुलुक चीनले यसलाई राम्ररी उपयोग गरी विकासलाई गति प्रदान गरेको छ।

(ग) साधनको परिचालन (Resource Mobilization) पूँजी विना सम्भव छैन। हाम्रो जस्तो मुलुकले पूँजीको अभावमा उपलब्ध श्रोत र साधनलाई उचित रूपले प्रयोग गर्न सक्ने कल्पना गर्न सकिँदैन।

(घ) आर्थिक असमानतालाई कम गरी सामाजिक न्याय कायम गर्न वैदेशिक सहायताको महत्वपूर्ण योगदान रहन्छ।

(ङ) बेरोजगारी गरिब मुलुकको मूल समस्या हो । यसले विविध विकृतिहरू सृजना गर्ने गर्दछ । यसका लागि राज्यले रोजगारी सिर्जना गर्नु आवश्यक हुन्छ । रोजगारीका लागि आयोजना तथा परियोजनाहरू संचालन गर्नुपर्छ । यसका लागि वैदेशिक सहायता हाम्रो जस्तो सन्दर्भमा अपरिहार्य रहेको छ ।

(च) आर्थिक स्थिरता विकासको अर्को शर्त हो । यसका लागि पूँजी परिचालन आवश्यक हुन्छ । यो आवश्यकतालाई परिपूर्ति गर्न राज्यले वैदेशिक सहायता स्वीकार्ने गर्दछ । भुक्तानी सन्तुलन कायम गरी उद्योग र व्यापारमा वृद्धि गर्न र आवश्यक वैदेशिक मुद्रा प्राप्त गर्न समेत वैदेशिक सहायता लिनुपर्दछ ।

(ज) विकासको उपयुक्त मोडलको छनोट गर्न सकिएन । यसले विकास प्रयासहरू सँधै अधुरा नै रहन गए । परीक्षणका लागि एक पछि अर्को वैदेशिक सहायता भित्रिनु हाम्रो भोगाइको यथार्थ हो ।

अन्त्यमा, द्वन्द्वबाट संक्रमणकालमा रहेको राज्यलाई पुर्ननिर्माण र विकासका लागि वर्तमानमा वैदेशिक सहयोगको आवश्यकता अझ बढेर गएको छ । नयाँ नेपालको निर्माणमा वैदेशिक सहयोगको अपेक्षालाई नकार्न सकिँदैन ।

बैदेशिक सहायता प्रभावकारी बनाउन भएका प्रयासहरु

विश्वमा वैदेशिक सहायता प्रभावकारी बनाँउन भएका मख्य प्रयासहरु निम्नानसार रहेका छन्

१. **सहस्राब्दी विकास लक्ष्य** : सन् २००० को सेप्टेम्वरमा सम्पपन्न संयक्त राष्टसंघको महासभाले गरकौ सहश्रान्दी विकास' लक्ष्यमा आठौ लक्ष्यको रुपमा विकाकिा लागि साझेदारी भन्ने राखिएको थियो । यस अनसार विकशित मलकहरुले आफले दिने सहायता बढाउदै लगेर सन् २०१५ सम्ममा कल राष्टिय आयको ०.७ प्रतिशत परयाउने प्रतिवद्धदा व्याक्त गरेका थिए ।

२. **मोन्टेरो सहमति २००२:** मेक्सिको सिटीमा सन् २००२ मा भएको Financing for Development सम्मेलनमा सहायता प्रभावकारीताका लागि दिने र लिने विच सम्बन्वय, सामन्जस्यता, सामहिकता र साझेदारी जस्ता कम भन्दा कम खर्चमा विकासको प्रतिफल प्राप्त गर्न सधाउने व्यवहार अवलम्बन गर्ने प्रतिवद्धता वयाक्त भएको थियो ।

३ **विकासका लागि प्रतिफल विषयक पहिलो गोलमेच २०००:** अमेरिकाको वासिग्टन डिसीमा भएको गोलमेचले स्थानीय स्तरको मागाके आधारमा सहयोग परिचालन गर्ने र Result Basded Approach वाट विकास लक्ष्य हासिल गनपर्ने उल्लेख गरेको थियो ।

४ **रोम** घोषणा २००३: इटालिको रोममा सन् २००३ मा सहायता प्रभावकारिताको लागि पहिलो उच्च स्तरीय सम्मेलन भई सहायता प्रभावकारिताका लागि Ownership, Alignment % Harmonization लाई अघिसार्ने उल्लेख भएको थियो ।

क५: **विकासका लागि प्रतिफल** विषयक दोस्रो अन्तर्राष्टिय गोलमेच सम्मेलन २००४ : मोरक्ककोमा भएको यस सम्मेलनले विकासको प्रतिफलमुखी ढाँचामा अनगमा तथा मल्यांकनलाई साझा बनाई व्यावस्थापन खर्च द्धटाउने र प्रगति प्रतिवेदनलाई सरल वनाउने उल्लेख गरिएको थियो ।

६: **पेरिस घोषणा, २००५ :** प्रान्सको राजधानी पेरिसमा भएको सम्मेलनले सहायता प्रभावकारिताका निम्न ५ वटा सिद्धान्त उल्लेख गरी पेरिस घोषणा जारी गरेबो थियो ।

- Ownership (स्वामित्व) वैदेशिक सहायतामा सञ्चालित कार्यक्रमको स्वामित्व सहायता प्रतप्त गर्ने मलक आफैले लिनपर्ने अर्थात गरिबी घटाउने रणनीति, भष्टचार घटाउने र संस्थागत सदिृढीकरण गर्ने कार्य आफैले गर्नपर्ने,
- Alignment (आबद्धता) सहायता प्रदान गर्नेले सहायता लिने मुलकको नीति योजना, प्राथमिकता र उद्देश्यसंग आबद्ध भएर सहायता परिचालन गर्नपर्ने,

  Harmonization (सामन्जस्यता) सहायता परिचालनमा दोहोरोपना हटाउन दातादाहरु बीचमै समन्वय हुनपर्ने, प्रत्रिया सरलीकरण गनपर्ने र सचना आदान प्रदान गनुपर्ने,
- Managing for resuls (नतिजाका लागि व्यवस्थापन) नतिजा परिणाममखी र मापन योग्य हनपर्ने
- Mutual Accountability (पारस्पिारिक उत्तरदायित्व) सहायता परिचालनमा दाता रसहायता प्राप्त गर्ने मलक दशै उत्तरदायि हनपर्ने

७. आका कार्ययोजना २००८, घनाको राजधानी आकामा सन् २००८ मा भएको तेस्रो उच्च स्तरीय वैदेशिक सहायता प्रभावकारिता सम्मेलनले देहायका ३ सिद्धान्तलाई अघि सारेको थियो ।

१. Strengthering country ownership over development
२. Building moreeffective and inclusive parternership
३. Delwererinbg and accounting for development results

८. वसान प्रतिवद्धता, २०११, दक्षिण कोरियाको बसानमा भएको चौधो वैदेशिक सहायता प्रभावकारिता , उच्चस्तरीय सम्मेलनमा देहायका ४ सिद्धान्तलाई अगाडी ल्याइएको थियो ।

- Ownership pf development priorities by developing countries
- Focus on Result
- Inclusive parternership and development
- Transparency and accountabiolity tpoeach other

९. मेक्सीको बैठक २०१४, मेक्सीको सिटीमा सन् २०१४ मा भएको Fisrt high level meeting of the global partnership for effect .

नेपालमा सहायता व्यवस्थापन सूचना प्रणाली

अल्प विकसित तथा विकासशिल मुलुकहरुको विकास क्रियाकलापहरुको लागि वैदेशिक सहायता महत्वपूर्ण श्रोत हो वा होइन भन्ने सम्बन्धमा अद्यपि बहस र चिन्तनमनन् भइरहेको भएतापनि सहायता पारदर्शिता एवम् सहायता प्रभावकारी भने उदीयमान विषय बन्दै गइरहेको छ। विश्वपरिवेशमा सहायताको सुरुवात भएदेखि नै यसको परिचालनमा देखिएका विकृतिहरुलाई न्यूनिकरण गरी सहायताको समग्र गुणस्तर र प्रभावमा बृद्धि गर्दै अपेक्षित उपलव्धीहरु हासिल हुनुपर्ने जोडदार आवाजहरु उठिरहेको पाइन्छ। अन्तराष्ट्रिय समुदायले सन् २००५ मा पेरिसमा सम्पन्न सहायता सम्बन्धी उच्चस्तरिय सम्मेलनमा सहायता प्रभावकारिताको लागि सहायता पारदर्शिताको बिषयलाई जोड दिएका पाइन्छ। जुन सम्मेलनहरुमा नेपाल पनि पक्ष राष्ट्र बनेको थियो।

नेपालको वैदेशिक सहायताको उपयोग सन् १९६१ बट गर्न थालेको पाइन्छ भने आवधिक योजनाको सुरुवात भएपछि भने सहायतालाई विसका सम्बन्धी क्रियाकलापहरुको महत्वपूर्ण वित्तीय श्रोतको रुपमा उपयोग गर्दै आएको पाइन्छ। तथापी वैदेशिक सहायताबाट आर्थिक तथा सामाजिक विकासमा अपेक्षित उपलव्धी हासिल हुन सकेको भने पाइदैन। हिजोको सन्दर्भमा विकास साझेदारहरु बीच सहायता परिचालनमा सामञ्जस्यता नहुनु, अधिकांश सहायताहरु स्थानीय आवश्यकता भन्दा पनि विकास साझेदारहरुको चाहनामा कार्यान्वयन हुन गई स्थानीय स्वामित्वको अभाव हुनु, सहायताको महत्वपूर्ण हिस्सा राष्ट्रिय प्रणाली भन्दा बाहिरबाट परिचालित हुनु, कतिपय अवस्थामा विकास साझेदार र सरकारको समानान्तर कार्यान्वयन इकाई हुनु आदि सहायता परिचालनमा देखिएका विभिन्न कठिनाईहरु आज पनि बिद्यमान छन्। सबभन्दा मुख्य कुरा त वैदेशिक सहायता सम्बन्धी आद्योपान्न र अद्यावधिक विवरण तथा तथ्याङ्क उपलव्ध गराउने सूचना प्रणाली नै थिएन। यिनै आवश्यकतालाई सम्बोधन गर्ने सन्दर्भमा नेपालले सन् २०१० देखि यो सहायता व्यवस्थापन सूचना प्रणाली (Aid Management Platform-AMP) प्रयोगमा ल्याएको हो। शुरुमा स्वास्थ्य तथा जनसंख्या, शिक्षा, स्थानीय विकास मन्त्रालय र राष्ट्रिय योजना आयोग गरी ४ वटा सरकारी निकाय र विश्व बैंक, एशियाली विकास बैंक, बेलायती सहयोग नियोग, अष्ट्रेलियन सहयोग नियोग, स्वीट्जरल्याण्ड र युएसएआइडी गरी ६ वटा विकास साझेदारहरुमा नमुनाको रुपमा यो प्रणालीको सुरुवात गरिएकोमा करिब एक बर्ष पछि नेपालमा स्थायी कार्यालय भएका ३४ र नभएका ७ गरी जम्मा ४१ विकास साझेदारहरुलाई यस प्रणालीमा आवद्ध गरी इलष्लिभ मार्फत नै सहायता सम्बन्धी तथ्याङ्कहरुको सूचना प्रदान गर्ने व्यवस्था मिलाइएको थियो। त्यसैगरी, हालसम्म १५६ अन्तर्राष्ट्रिय गैर सरकारी संस्थाहरुलाई पनि यस प्रणालीमा आवद्ध भइसकेका छन्। जसको परियोजनागत भुक्तानी/निकासा (Disbursement) को तथ्याङ्क गत आर्थिक बर्षदेखि विकास सहायता प्रतिवेदनमा समावेश गर्न थालिएको छ।

<u>वैदेशिक सहायताको सकारात्मक पक्ष</u>

- आन्तरिक स्रोतको अपर्याप्ततालाई परिपुर्ति गर्छ। -Export Import Gap परिपुर्ति गर्छ।
- Technical Gap को परिपूर्ति गर्छ। (गरिबी घटाउन र रोजगारी बढाउन सहयोग गर्छ।

- नयाँ प्रविधि र सिद्धान्तको अवलम्बन गर्न सहयोग गर्छ। (पूर्वाधार विकास, पुनः निर्माण, सामाजिक र आर्थिक विकास गर्न सहयोग गर्छ।
- मानवीय सहायताको आवश्यकता परिपूर्ति गर्छ। (वैदेशिक सम्बन्ध सुदृढ गर्न सहयोग गर्छ।
- अर्थतन्त्रमा Multiplier effect ल्याउन सक्छ, राष्ट्रिय अर्थतन्त्रलाई सबल र स्वावलम्बन गराउन सहयोग गर्छ।
- पूँजी, प्रविधि, व्यवस्थापकीय कौशल र प्राविधिक सीपको हस्तान्तरण गर्न सहयोग गर्छ।

वैदेशिक सहायताको नकारात्मक पक्ष

- Dependency Syndrome हुने खतरा हुन सक्छ। (Debt trap मा फसिने खतरा हुन सक्छ।
- आन्तरिक स्रोत साधनको खोजी र परिचालन न्यून हुन सक्छ। (TA/TC को नाममा सहायताको ठूलो अंश दातातर्फ नै फर्किने सम्भावना हुन्छ।
- समानान्तर सरकार खडा हुने खतरा हुन्छ। (देशको सार्वभौमसत्तामा आँच आउन सक्छ।
- स्रोतको चुहावट, दुरुपयोग र भ्रष्टाचार बढ्न सक्छ। (अवाञ्छित गतिविधिहरु देखा पर्न सक्छ।
- Inflation बढ्ने र महंगी बढ्न सक्छ। (दाता राष्ट्रहरुका अनेक शर्त र स्वार्थ हावी हुन सक्छ।
- Trinckle -down असरबाट वास्तविक वर्गमा स्रोत नपुग्ने एवम् ज्यादै न्यून मात्रामा पुग्ने सम्भावना हुन्छ।
- वैदेशिक सहायता प्राप्ती, उपयोग, लेखाङ्कन सम्बन्धी ऐन नियमको पालना नगर्ने। (पारदर्शिता र जवाफदेहिता वहन नगर्ने।
- प्राप्त सहयोगको लेखा तथा लेखापरीक्षण नगराउने। (सहायकता प्राप्त गर्नुपूर्व प्राथमिकता निर्धारण नगर्ने।
- विस्तृत सर्भेक्षण तथा अध्ययन एवम् लागत लाभ बिश्लेषण नगरी हचुवाको भरमा सहायता परिचालन गर्ने।
- सहायता परिचालनका लागि संस्थागत तथा मानवीय क्षमता कमजोर। (बजेटभन्दा बाहिरबाट खर्च हुने प्रवृत्ति।
- सहायता प्राप्ति, परिचालन तथा उपयोगका सम्बन्धमा प्रभावकारी अनुमगन तथा मूल्याङ्कनको कमी
- आर्थिक कुटनीतिको कमजोर व्यवस्थाका कारण सहायतामा दातृ निकायको शर्तको बाध्यकारी पालना गर्नुपर्ने स्थितिको सिर्जना।

बहुपक्षिय द्विपक्षिय सहायताको अंश

- बहुराष्ट्रिय सहयोगको अंशः ५१.६ प्रतिशत (विश्व बैंङ्क, एसियन बैंङ्क, युरोपियन युनियन, संयुक्त राष्ट्र संघ इत्यादी)

- द्विपक्षिय सहयोगको अंशः ३९.८ प्रतिशत (युके, भारत, अमेरिकी सहयोग नियोग, चीन)
- दक्षिण - दक्षिण समन्वय सहायताको अंशः ८.६ प्रतिशत

नेपालमा विकास सहायता सम्बन्धी नीतिगत, कानुनी र संस्थागत व्यवस्थाहरु

- **नेपालको संविधान**
- **राज्यको निर्देशक सिद्धान्त र नीतिहरु,**
    - वैदेशिक सहायता लिँदा राष्ट्रिय आवश्यकता र प्राथमिकतालाई आधार बनाउँदै यसलाई पारदर्शी बनाउने र वैदेशिक सहायताबाट प्राप्त रकम राष्ट्रिय बजेटमा समाहित गर्ने ।
    - गैरआवासिय नेपालीहरुको ज्ञान, सीप, प्रविधि र पूँजीलाई राष्ट्रिय विकासमा उपयोग गर्ने ।

❖ **विकास सहायता नीति २०७१**

- **दीर्घकालिन सोचः** विकास सहायताको प्रभावकारी परिचालनको माध्यमबाट आत्मनिर्भर अर्थतन्त्र निर्माण गर्दै नेपालालई एक समृद्ध लोकतान्त्रिक मुलुकको रुपमा रुपान्तरित गर्न सहयोग पुऱ्याउँछ ।
- **मुल लक्ष्यः** राष्ट्रिय क्षमताको विकास गर्दै अधिकतम् लाभ लिने हिसाबले विकास सहायता परिचालन गरी राष्ट्रिय लक्ष्य हासिल गर्न सहयोग पुऱ्याउँछ ।

❖ **तेह्रौ योजनाः**

- **दीर्घकालिन सोचः** वैदेशिक सहायता माथिको निर्भरतालाई क्रमशः कम गर्ने ।
- **उद्देश्यः** राष्ट्रिय विकास योजना र राष्ट्रिय प्राथमिकता अनुरुप आवश्यक पर्ने वैदेशिक सहयोग अधिकतम् परिचालन गर्ने मुलुकलाई आत्मनिर्भर र दिगो विकासका निम्ति प्राप्त वैदेशिक सहायता अधिकतम उपयोग र उचित व्यवस्थापन गरी विकास प्रभावकारी अभिबृद्धि गर्ने ।

आर्थिक कार्यविधि ऐन २०५५ र नियमावली २०५६

संस्थागत व्यवस्था :

- अर्थ मन्त्रालय, अन्तर्राष्ट्रिय आर्थिक सहयोग तथा समन्वय महाशाखा । (राष्ट्रिय योजना आयोग
- निकायगत मन्त्रालयहरु (विकास सहायता नीति कार्यान्वयन समिति

सरकार विकास साझेदार संयुक्त संयन्त्र नेपाल विकास मञ्च, नेपाल सहायता समुह, लगानी बोर्ड इत्यादी । कार्यगत व्यवस्था :

- Local Development Partners Meetings - Nepal Portfolio Performance Review
- Joint Sectoral Review - Aid Management Platform

क्षमता विकासका कार्यकमहरु (सार्वजनिक वित्त क्षेत्र सुधार कार्यक्रम इत्यादी ।

वैदेशिक सहायताको व्यवस्थापनमा नेपालको वर्तमान अवस्था

बाह्रौ र चालु तेह्रौ योजना सम्ममा पनि वैदेशिक सहयोगको भुमिका उल्लेखनिय रहेको छ। वैदेशिक सहयोगको लगानी एंव मुलुकको समग्र विकासको उपलब्धीलाई आंकलन गर्दा आत्मनिर्भरताको गन्तव्यतर्फ उन्मुखहुन नसकिएको मौजुदा अवस्थाले स्पष्ट गर्दछ, भने अर्को तर्फ लगानीको प्रतिफल समेत सन्तोषजनक हुन सकेको छैन। राष्ट्रको वैदेशिक सहायताको वर्तमान अवस्थालाई निम्न अनुसार उल्लेख गरीएको छ। कुल गार्हस्थ उत्पादनमा वैदेशिक अनुदानको अंक २.७६ प्रतिशत रहेको, कुल गार्हस्थ उत्पादनमा वैदेशिक ऋणको अंक १.५२ प्रतिशत रहेको ,सरकारी खर्चमा वैदेशिक अनुदानको अंश १३.२ प्रतिशत रहेको, सरकारी खर्चमा वैदेशिक ऋणको अंश १.५२ प्रतिशत रहेको, कुल सहायतामा ऋणको अनुपातमा अनुदानको अंश वृद्धि भएको, उच्च प्रतिफल दिने आयोजनाहरुमा लगानीको बातावरण नभएको, वैदेशिक सहायता ग्रहण र उपयोग गर्ने क्षमता कमजोर भएको, ठूला भौतिक पूर्वाधार निर्माणका क्षेत्रमा वैदेशिक सहायताको परिचालन अपेक्षा अनुरुप बढ्न नसकेको,सबै प्रकारका वैदेशिक सहायता राष्ट्रिय वजेट प्रणालीमा समावेश हुन नसकेको, सहयोग राष्ट्रिय प्राथामिकताको क्षेत्रमा पारदर्शी र उत्तरदायिपूर्ण ढंगले परिचालन हुन नसकेको, द्विपक्षीय सहायता बहुपक्षीय सहायताको तुलनामा बढी भएको अवस्था कुल स्वीकृत सहायतामध्ये कृषि, सिचाई र वन क्षेत्रको अंश ३.६ प्रतिशत , विद्युतको अंश ७.४ प्रतिशत, ग्रामिण विकास क्षेत्रको अंश २६.१ प्रतिशत, शिक्षा क्षेत्रको अंश २७ प्रतिशत, यातायात तथा संञ्चार क्षेत्रको अंश १२.५ प्रतिशत र अन्य क्षेत्रको अंश ३३.९ प्रतिशत रहेको ।कुल वैदेशिक सहायताको उपयोगमध्ये बहुपक्षीय सहायता अन्तर्गत ७४ प्रतिशत र द्विपक्षीय सहायता अन्तर्गत २६ प्रतिशत उपयोग भएको। बी

आर्थिक सर्वेक्षण २०७५ २०७६ अनुसार आर्थिक वर्ष २०७५/७६ को फागुसम्म अनुदान रु १३ अर्ब ४९ करोड र ऋण रु ९३ अर्ब ६९ करोड गरी रु १ खर्ब ७ अर्ब १८ करोड बराबरको वैदेशिक सहयोग प्रतिबद्धता प्राप्त भएको छ। यस अवधिमा वैदेशिक सहयोग प्रतिबद्धता मध्ये अनुलान र ऋणको अनुपात क्रमश : १२.६ प्रतिशत र ८७.४ प्रतिशत रहेको छ। आर्थिक वर्ष २०७४/२०७५ को सोही अवधिमा यस्तो अनुपात क्रमश : ४१.५ प्रतिशत र ५८.५ प्रतिशत थियो। आर्थिक वर्ष २०७४/२०७५ को फागुनसम्म रु १ खर्ब ५० अर्ब ८८ करोड बराबरको वैदेशिक सहयोग प्रतिबद्धता प्राप्त भएको थियो। आर्थिक वर्ष २०७४ २०७५ मा वैदेशिक सहायता प्रतिबद्धता १९.३ प्रतिशतले घटेर रु २ खर्ब २ अर्ब बराबरको रहेको थियो। यस अवधिमा कुल वैदेशिक सहायता प्रतिबद्धतामा अनुदान र ऋणको अनुपात क्रमश : ४२.० प्रतिशत र ५८.० प्रतिशत रहेको थियो। पछिल्ला वर्षहरूमा कुल बैदेशिक सहायता प्रतिबद्धतामा अनुदानको अंश क्रमश : घटदै गएको छ। आर्थिक वर्ष २०७५ २०७६ को फागुनसम्म अनुदान र ऋण गरी रु ५० अर्ब ८४ करोड बराबरको वैदेशिक सहायता उपयोग भएको छ। यस अवधिमा कुल वैदेशिक सहायता उपयोगमा अनुदान र ऋणको अनुपात क्रमश : १४.८ प्रतिशत र ८५.२ प्रतिशत रहेको छ। आर्थिक वर्ष २०७४ २०७५ मा अनुदान र ऋण गरी रु १ अर्ब ३१ ऋर्ब ५५ करोड बराबरको वैदेशिक सहायता उपयोग भएको थियो। सो अवधिमा कुल वैदेशिक सहायता उपयोगमा अनुदान र ऋणको अनुपात क्रमश २९.९ प्रतिशत र ७०.१ प्रतिशत रहेको थियो। पछिल्ला वर्षहरूमा कुल वैदेशिक सहायता उपयोगमा अनुदानको अंश हरेक वर्ष घटदै गएको भएतापनि वैदेशिक सहायता उपयोगको आकारमा भने आर्थिक वर्ष २०६९/२०७० पश्चात निरन्तर बढदै गएको छ। पछिल्लो समयमा सरकारको ऋण उपयोग गर्ने क्षमतामा सुधार हुँदै गएको छ। तथा कुल वैदेशिक सहायता उपयोगमा बहुपक्षीय सहायताको हिस्सा धेरै हुनुले पनि ऋणको अनुपात बढ्दै गएको हो। कुल गार्हस्थ्य उत्पादनको अनुपातमा कुल वैदेशिक सहायता उपयोगमा पनि निरन्तर वृद्धि हुँदै आर्थिक वर्ष २०७४/२०७५ मा सो अनुपात ४.३ प्रतिशत पुगेको छ। कुल वैदेशिक

सहायता उपयोगमा बहुपक्षीय सहायतको अनुपात उच्च रहेको छ। आर्थिक वर्ष २०७५/२०७६ को फागुनसम्म कुल वैदेशिक सहायता उपयोगमा बहुपक्षीय, द्विपक्षीय र अन्य सहायताको अंश क्रमश : ७५.५ प्रतिशत, २०.१ प्रतिशत र ४.४ प्रतिशत रहेको छ। आर्थिक वर्ष २०७४ ७५ मा यस्तो अनुपात क्रमश : ७२.० प्रतिशत, २३.४ प्रतिशत र ४.६ प्रतिशत रहेको थियो। आर्थिक वर्ष २०७४ २०७५ मा वैदेशिक सहायता परिचालनमा बजेट संयन्त्रवाट परिचालन हुने विकास सहायताको अंश ७७.९ प्रतिशत रहेको थियो। सो अवधिमा कुल वैदेशिक सहायता परिचालन अमेरिकी डलर १६२२ मिलियन र गैरबजेट संयन्त्र मार्फत अमेरिकी डलर ३५९ मिलियन रहेको थियो।

२०७५ फागुनसम्म भुक्तनी गर्न बाँकी खुद सार्वजनिक ऋण रु ९ खर्ब ७८ अर्ब ४५ करोड रहेको छ। यसमध्ये आन्तरिक र बाह्य ऋणको अनुपात ३९.२ प्रतिशत र ६०.८ प्रतिशत रहेको छ। २०७४ फागुनसम्म यस्तो अनुपात क्रमश : ४६.१ प्रतिशत र ५३.९ प्रतिशत रहेको थियो। २०७५ असारसम्म कुल तिर्नबाँकी सार्वजपनक ऋण रु ९ खर्ब १६ अर्ब ५१ करोड रहेको थियो। सो अवधिमा आन्तरिक ऋण र बाह्य ऋणको अनुपात क्रमश : ४२.७ प्रतिशत र ५७.३ प्रतिशत रहेको थियो। आर्थिक वर्ष २०७५ २०७६ को फागुनसम्म खुद आन्तरिक ऋण निष्काशन ऋणात्मक रहेकोले पनि यस अवधिमा तिर्न बाँकी कुल वैदेशिक ऋणमा आन्तरिक ऋणको अनुपात घटेको हो। आर्थिक वर्ष २०७५ ७६ को फागुनसम्म संघीय सरकारले रु ५० अर्ब ४३ करोड बराबरको वैदेशिक ऋणको साँबा भुक्तानी बाफत रु ९ अर्ब २२ करोड र व्याज सेवा बाफत रु २ अर्ब १२ करोड भुक्तानी गरेको छ। यस अवधिमा नेपाली रूपैयाको अमेरिकी डलरसँगको विनियम दरमा अबमूल्यान आएको कारण रु २८ अर्ब ३० करोड बराबरको थप वैदेशिक ऋण दायित्व सिर्जना भएको छ। आर्थिक वर्ष २०७४ २०७५ मा रू ३१ ऋर्ब ६ करोड बराबरको वैदेशिक ऋण दायित्व थप भएको थियो। आर्थिक वर्ष २०७४ २०७५ मा अमेरिकी डलरसँग नेपाली रूपैयाँ अवमूल्यान भएको कारण सो वर्षको तिर्नबाँकी खुद वैदेशिक ऋणमा थप ऋण दायित्वको अनुपात ५.९ प्रतिशत थियो। आर्थिक वर्ष २०७५ २०७६ को फागुनसम्म नेपाली रूपैँयामा अवमूल्यन भएको कारण यस्तो अनुपात ४.८ प्रतिशत रहेको छ। आर्थिक वर्ष २०७४ ७६ को फागुनसम्म साँवा र व्याज गरी कुल सार्वजनिक ऋणमा ऋण सेवा खर्च रु २९ अर्ब २ करोड रहेको छ। कुल सरकारी खर्चमा ऋण सेवा खर्चको अनुपात ५.४ प्रतिशत छ आर्थिक वर्ष २०७४/२०७५ मा यस्तो अनुपात ६.६ प्रतिशत थियो पछिल्ला ५ वर्षमा सरकारी खर्चको अनुपातमा ऋण सेवा खर्चको अनुपात क्रमश : घट्दै गरिएको छ।

२०७५ फागुनसम्मको भुक्तानी गर्न बाँकी खुद सार्वजनिक ऋणमा प्रतिव्याक्ति सार्वजनिक ऋण रु ३३ हजार १ सय ७४ रहेको छ। २०७५ असारसम्म यस्तो ऋण रु ३१ ह्जार ४ सय ९३ थियो। खुद वैलेशिक ऋण प्राप्तिमा वृद्धि भएको कारण प्रतिव्यक्ति सार्जजनिक ऋण २०७५ असारसम्मको तुलनामा २०७५ फागुसम्ममा ५.३ प्रतिशतले बढेको हो। आर्थिक वर्ष २०७४/२०७५ को सोही अवधिमा रु १ खर्ब १९ अर्ब ८० करोड बराबरको आन्तरिक ऋण परिचालन भएको थियो भने आर्थिक वर्ष २०७४/२०७५ मा रु १ खर्ब ४४ अर्ब ७५ करोड बराबरको आन्तरिक ऋण परिचालन भएको थियो। आर्थिकवर्षको पहिला महिनाहरूमा खासगरी पँजीगत खर्चमा सुस्तता देखियो। खर्च धान्न प्रर्याप्त आन्तरिक राजस्व परिचालन भएको , सोधभर्ना प्राप्तिमा सुधार भएको र वैदेशिक नगद अनुदानको उपयोगमा वृद्धि भएको कारणले सरकारी कोषको चाँप नपरेको स्थितिमा बजारको तरलतामा समेत कमी आउने पक्षलाई विचार गरी चालु वर्षको फागुनसम्म आन्तरिक ऋण लिएको छैन्। आर्थिक वर्ष २०७५ २०७६ को फागुनसम्ममा सरकारले आन्तरिक ऋणको साँबा बाफत रु ७ अर्ब ५७ करोड भूक्तानी गरेको छ। आर्थिक वर्ष २०७५ २०७६ को फागुनसम्ममा खुद आन्तरिक ऋण निष्काशन रु ७ अर्ब ५७ करोडले ऋणात्मक रहेको छ। गत आर्थिक वर्षको सोही अवधिमा आन्तरिक ऋणको साँबा बाफत रु १५ अर्ब २५ करोड भुक्तानी भएको थियो।

वैदेशिक सहायताको व्यवस्थापनमा नेपालप्रति दाताहरुको धारणा

अनुकूल परिस्थिति नभएका कारण अपेक्षित रुपमा सहायता आउन नसकेको यथार्थ तथ्य बीच नेपालमा लगानी गर्दै आएका दाताहरुले नेपालको राजनीति एवं प्रशासनिक नेतृत्वबाट सहायता ल्याउने र परिचालन गर्ने कार्यमा सकारात्मक भूमिका प्राप्त हुन नसकेको गुनासोहरु राख्ने गरेका छन् । ती निम्न छन् । विकास परियोजनाहरुमा सरकारी स्वामीत्व तथा नेतृत्वको कमी रहेको, सरोकारवालाहरुलाई कार्यक्रमको तर्जुमा प्रक्रियामा सहभागी नगराईएको, स्थानीय क्षमताले धान्न नसक्ने गरी परियोजना तथा कार्यक्रमको संख्यामा बृद्धिभएको, कमजोर संस्थागत संरचना तथा पर्याप्त तालिमको अभावका कारण न्यून क्षमताको अवस्था रहेको, सेवा प्रति न्यून समर्पण भएका कर्मचारीहरुको बाहुल्यता रहेको,आयोजनाका कर्मचारीहरुको बारम्बार सरुवा भै रहेको र खाली पदहरुमा पदपूर्ति हुन नसकेको सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापन प्रणाली (Public Financial Management System) लगायत परियोजना व्यवस्थापनसँग सम्वद्ध राष्ट्रिय प्रणालीको स्तर अर्न्तराष्ट्रिय मापदण्ड अनुरुप नभएको । नीतीगत असंगतिहरुको बाहुल्यता भएको ।

दातृ राष्ट्रहरुको ईच्छा आफुले उपलब्ध गराएको रकमको उच्चतम उपयोग भई उचित नतिजाको आशा गरीएको हुन्छ । दातृ राष्ट्रहरुमा यस्ताधारणहरुमा मुलतः उनीहरुले प्रदान गर्ने रकममा रहन सक्ने वित्तीय जोखिमको त्रास रहेको अनुमान गर्न सकिन्छ । उनीहरुले असल शासन, समावेशीकरण, स्थानीय सहभागिता, लैगिक सवाल आदि जस्ता सवै क्षेत्रमा लागू हुने मुद्दालाई संवोधन गरी नीतिगत एंव संस्थागत वातावरणको सुधार गर्न सकेमा जोखिम न्यून हुदैजाने विश्वास गरेका हुन्छन् ।

दाताहरुप्रति नेपालको धारणा

वैदेशिक सहायताको परिचालनमा नेपालले सफलता हासिल गर्न सकेको छैन । आफूले दिएको सहायताको उपलब्धिखोजी असन्तुष्टि व्यक्त गर्नु, केही मुलुक तथा संस्थाहरुले नेपाललाई सहायताको उचित उपयोग हुन नसकेको कारण देखाई सहायता घटाउनु वा हात झिक्नुले यस तथ्यलाई पुष्टि गरेको छ । तर वैदेशिक सहायताको परिचालनमा प्रभावकारीता आउन नसक्नुमा दाताहरुको पक्षमा भएका अस्वाभाविक प्रवृत्तिलाई मुलुकले कठिनाईका रुपमा लिएको छ । नेपालले दाताहरु प्रतिगर्ने गुनासाहरुःदाताहरुको प्राथमिकता र नेपालको राष्ट्रिय प्राथमिकता बीच मेल नखानु, कार्यक्रममा दोहोरोपनको अवस्था रहेको,दाताहरुको कुनैक्षेत्रमा अधिक र कुनैक्षेत्रमा न्यून सहभागिता हुने गरेको, दाता निर्देशित कायैक्रमहरुमा पर्याप्त गृहकार्य नहुने गरेको,साना परियोजनाहरुमा छरपस्ट रुपमा वैदेशिक सहायता प्रवाहित हुने गरेको, अपेक्षित रुपमा प्राविधिक सहायताको योगदान हुन नसकेको,ऋणको रुपमा प्राप्तहुने प्राविधिक सहायताहरु राष्ट्रकालागि ठूलो बोझ हुने गरेको, सहायतासँग जोडिएर आउने नीतिगत एवं प्रकृयागत शर्तहरुले सहायताको प्रभावकारीता घटाएको, सम्झौता भै सकेको सहायता उपलब्धतामा चुस्तता आउन नसकेको,गै.स.सं हरु मार्फत आउने सहयोगलाई राष्ट्रिय नीति, प्राथमिकतामा समेट्न नसकिएको, दातृपक्षले वेलाबखत सरकारलाई जानकारी नै नदिई आयोजनाको खातामा सोझै रकम जम्मा गर्ने गरेका,सहायता खर्चको पारदर्शिता, अनुगमन, मूल्यांकन, लेखा राख्ने कार्य कमजोर भएको ।

बर्तमान पन्ध्रौ योजना (२०७६/७७ (२०८०/८१) मा वैदेशिक सहायकता विकास कार्यक्रम

सोच

अन्तराष्ट्रिय विकास सहायताको प्रभावकारी परिचालन मार्फत विकास र संमृद्ध अर्थतन्त्रको निर्माण

लक्ष्य

मुलुकमा आवश्यकता तथा प्रथामिकताका क्षेत्रमा अन्तर्राष्ट्रिय विकास सहायताको परिचालन अभिवृद्धि गरी राष्ट्रिय क्षमता अभिवृद्धि गर्दै विकास लक्ष्य हासिल गर्न सहयोग पुरयाउनु

उद्देश्य

अन्तर्राष्ट्रिय विकास सहायतामा छनौटपूर्ण उपयोग मार्फत उत्पादन, उत्पादकत्व तथा रोजगारी बढाउँदै मुलुकलाई विकास वित्तमा क्रमश : आत्मनिर्भर बनाउने

रणनीति

१. राष्ट्रिय आवश्यकता, नीति तथा प्राथमिकताका आधारमा अन्तर्राष्ट्रिय विकास सहायताको परिचालन गर्ने,

२. विकास सहायता प्रभावकारीता सम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय प्रतिबद्धता एवं राष्ट्रिय नीति अनुरूप विकास सहायताको परिचालन गर्ने,

३. संघीय संरचना बमोजिम विकास सहायतका प्रणाली रूपान्तरण गरी प्रादेशिक सन्तुलन र सामन्यायीकताको सिद्धान्त अनुरूप विकास सहायता उपयोग गर्ने

कार्यनीतिहरू

१. वैदेशिक सहायतालाई राष्ट्रिय, प्रादेशिक तथा स्थानीय आवश्यकता र प्राथमिकता अनुरूप उच्च आर्थिक प्रतिफल प्राप्त हुने राष्ट्रिय पुँजी निर्माणका क्षेत्रमा केन्द्रित गरिनेछ ।

२. सहायताको उच्चतम मूल्यप्राप्तगरी विकास सहायता परिचालनमा प्रभावकारिता हासिल गरिनेछ ।

३. विकास साझेदारहरूलाई तुलनात्मक विशेषज्ञता र अनुभव हासिल गरेका क्षेत्रमा सहायता परिचालन गर्न प्रोत्साहन गरिनेछ । विकास सहायताको खण्डीकरणलाइ निरूत्साहित गरिनेछ ।

४. सहायता रकम स्थानान्तरण गर्ने प्रवृतिलाई जिरूत्साहित गर्दै समानयतथा एक विकास साझेदारको रकम अर्को विकास साझेदार वा निकायमार्फत सञ्चालन नगर्ने नीतिगत व्यवस्था गरिनेछ ।

५ वैदेशिक सहायताको प्रभावकारितका लागि अन्तराष्ट्रिय जगतमा विकास भएका समिश्रित वित्त, दक्षिण दक्षिण सहयोग, आन्तरिक स्रोत परिचालन षमता सम्बन्धी नवीनतम अवधारणा तथा उपकरणको सान्दर्भिकता अध्ययनगरी उपयुक्तताको आधारमा उपयोग गरिनेछ ।

६. राष्ट्रिय बजेट प्रणालीमा आबद्ध हुनेगरी विकास सहायता लिने रसहायता व्यवस्थापन सूचना प्रणालीलाई सुदृढगरी विकास सहायतामा पारदर्शीता अभिवृद्धि गरिनेछ ।

७. अन्तराष्ट्रिय प्रतिबद्धता र कानुनको ढाँचाभित्र रही वैदेशिक सहायता परिचालन गरिनेछ ।

८. संघीय संरचना अनुरूप विकास सहायता परिचालन गर्न नीतिगत, कानुनी र संस्थागत वयवस्था मिलाइनेछ ।

९. प्रादेशिक सन्तुलन र स्थानीय आवश्यकता परिपूर्ति हुनेगरी विकास सहायता परिचालन गर्न प्रोत्साहन गरिनेछ ।

१०. आर्थिक तथा सामाजिक दृष्टिकोणबाट पछाडि परेका क्षेत्र, वर्ग, र समुदायको विकासको लागि सहायता परिचालन गर्न प्रोत्साहित गरिनेछ ।

वैदेशिक सहायतालाइ प्रभावकारी बनाउने सम्भावहरु :

१. हाम्रो अर्थव्यवस्थामा आयोजना छनौटमा अत्यधिक राजनैतिक हस्तक्षेप छ । योजना, बजेट र आयोजनाहरूको छनौटलाई राजनैतिक, हस्तक्षेपबाट मुक्त पार्नु जरुरी देखिन आउँछ । राजनैतिक स्थिति र प्रतिबद्धताबिना वैदेशिक सहयोगको परिचालन, उपयोग, कार्यान्वयन हुन सक्दैन । अतः कठोर राजनैतिक प्रतिबद्धता सहित वैदेशिक सहयोगबाट सञ्चालित योजनाहरूको अनुगमन, मूल्यांकन र सुपरिवेक्षण गर्ने हो भने नेपालको वैदेशिक सहयोगको वर्तमान उत्पादनशीलतालाई राम्रो गर्न सकिने सम्भावना बढी छ । राष्ट्रिय भावना र आवश्यकता अनुकुल हुने गरी विदेशी सहायतामा आधारित आयोजनाहरू शर्त सहित अवस्थामा मात्र स्वीकार गर्ने गरेमा राम्रो हुनेछ । आन्तरिक स्रोतको परिचालनमा वृद्धि गरी वचतको अंश र परिमाण बढाई अथवा न्यून वित्तको परिमाण बढाई राजश्व बचत र आवश्यक लगानीको खाँचो बीच रहेको खाडल पूर्ति गर्नुपर्दछ ।

२. वैदेशिक सहायता स्वीकार गर्दा ऋणको सदुपयोगिता उत्पादकत्व आदिका आधारमा मात्र छनौट प्रणाली लागू गर्नुपर्दछ । राजश्व परिचालन तर्फ नयाँ उपाय र स्रोततर्फ ध्यान जानुपर्ने भएको छ । सीमित स्रोत र साधनका प्रत्येक एकाईको महत्वमा उपलब्धि हासिल गरी निर्माण गर्न, साधनको दुरूपयोग चुहावट आदिमा नियन्त्रण गर्न र वित्तीय अनुशासनलाई सुदृढ गर्न कार्यक्रम बजेट पद्धति अंगाल्नु जरुरी छ । दुई राष्ट्रको हित हुने विषय भएकोमा पूर्व तयारी गरी राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक कानुनी आदि सम्पूर्ण, विषयहरूमा नेपालले के कस्तो नीतिबाट राष्ट्रिय उद्देश्य हासिल गर्न सकिन्छ भन्ने विषयको जानकारी भएमा हामी बढी सक्षम हुन सक्छौं । आर्थिक तथा प्राविधिक दृष्टिले सम्भाव्य नहुने आयोजनाको पुनरावलोकन गरी चालु राख्नुपर्छ ।

३. नेपालले आफ्नो कर प्रणालीमा सुधार ल्याउनु आवश्यक छ । कर प्रणालीको सुधार र लक्ष्यले अभिप्रेरित हुनु जरुरी छ । (क) कर प्रणालीको सुधारबाट करका आधारहरू विस्तृत हुन गई बढी राजश्व परिचालन हुन सकोस् र (ख) कर प्रणाली प्रगतिशील सिद्धान्तमा आधारित हुन गई उसले सम्पत्ति र आयको वितरणमा समानता ल्याओस् । विदेशी मित्र राष्ट्रहरूबाट प्राप्त हुने ऋण सहयोग वा

अनुदानहरूलाई राम्रोसँग विश्लेषण गरेर राष्ट्रिय हितको प्रयोजनको लागि मात्र ग्रहण हुनुपर्छ। अनावश्यक शर्त बन्देज सहित प्राप्त हुने सहयोग रकम अर्कोतर्फबाट परामर्श दातृ विशेष सल्लाहकार, कार्यालय स्थापना आदि अन्य खर्च वापत सोझै दातृ संस्था वा मुलुकमा जाने प्रक्रियालाई पूर्ण रूपले निरुत्साहित गरिनु पर्छ।

४. वैदेशिक ऋणको प्रभावकारी रूपमा प्रयोग गर्नका लागि आयोजनाको प्रारम्भिक सर्वेक्षणमा उचित ध्यान पुऱ्याउनु पर्ने भएको छ। सर्वेक्षण कार्यमा विदेशीको साथै स्वदेशी व्यक्तिको पनि सहभागिता गराउनु नितान्त आवश्यक छ। विदेशी सहायताले समष्टि रूपमा आर्थिक विकासमा के कति देन दिन सक्छ यो प्रश्न वैदेशिक सहायता प्राप्त गर्नु अघि नै सोच्नु पर्छ। विदेशी सहायतालाई सुहाउँदो र क्रमबद्ध रूपमा योजनाहरू तयार गरी सम्बन्धीत क्षेत्रमा परिचालन गर्दै जानुपर्छ। सम्झौताको उद्देश्य र प्रकृति हेरेर नेपालले सर्वप्रथम आफ्नो राष्ट्रको हितलाई उच्च प्राथमिकता दिनुपर्छ। त्यसपछि मात्र आयोजनाको उपयोगिता कार्यान्वयनको प्रक्रियाहरू र प्रभावकारीता जस्ता विषयहरूमा अडान लिनुपर्ने हुन्छ।

५. बहुपक्षीय ऋण सहायता सम्बन्धित देशको आवश्यकता र आयोजनाको औचित्यसँग सम्बन्धित हुने, काम ब्याज तिरे पुग्ने राजनैतिक स्वार्थ नहुने जस्ता फाइदासँग सम्बन्धित हुन्छन्। यसकारण द्विपक्षीय ऋण सहायताभन्दा बहुपक्षीय ऋण लिनेतर्फ प्रयास गरिनु राम्रो हुनेछ। कम्तिमा १५% आन्तरिक प्रतिफल दर भएको आयोजनामा मात्र वैदेशिक ऋणको उपयोग गर्ने। हाम्रा आवश्यकताका आधारमा मात्र वैदेशिक सहायता स्वीकार गर्ने (हाल हाम्रो आवश्यकता भन्दा पनि दाताको इच्छाबाट वैदेशिक सहायता बढी प्रभावित भएको छ।

६ वैदेशिक सहायतालाई बजेटको परिधि (रातो किताव) भित्र ल्याएर मात्र खर्च गर्ने। वैदेशिक सहायतामा संचालित आयोजना तथा कार्यक्रमहरूको खर्चलाई पारदर्शी बनाउन जनलेखा परीक्षण, जनसुनुवाई जस्ता प्रक्रियाहरूको अनुसरण गर्ने। लक्ष्य अनुसार प्रगति हासिल गर्न प्रयत्न गर्ने। लक्ष्य हासिल गर्न सक्ने/नसक्ने जिम्मेवार पदाधिकारहरूलाई पुरस्कार/दण्डको व्यवस्था व्यवहारमा कार्यान्वयन गर्ने। सुपरीवेक्षण,अनुगमन तथा मूल्यांकनलाई प्रभावकारी बनाउन ३६० डिग्री मूल्यांकन पद्धतिलाई आत्मसाथ गर्ने। जनशक्ति विकासमा जोड दिने र :बतअजष्लन ागलम को अभावले वैदेशिक सहायताको पूर्ण उपयोग हुन नसकेको स्थितिको अन्त्य गर्ने।

७. कम्तिमा १५% आन्तरिक प्रतिफल दर भएको आयोजनामा मात्र वैदेशिक ऋणको उपयोग गर्ने। हाम्रा आवश्यकताका आधारमा मात्र वैदेशिक सहायता स्वीकार गर्ने हाल हाम्रो आवश्यकता भन्दा पनि दाताको इच्छाबाट वैदेशिक सहायता बढी प्रभावित भएको छ। वैदेशिक सहायतामा सञ्चालित आयोजना तथा कार्यक्रमको खर्चलाई पारदर्शी बनाउन जनलेखा परीक्षण सार्वजनिक सुनुवाई जस्ता प्रक्रियाको अनुशरण गर्ने।

८ वैदेशिक सहायतालाई बजेटको परिधी (रातो किताब) भित्र ल्याएर मात्र खर्च गरिने। लक्ष्य अनुसार प्रगति हासिल गर्न प्रयत्न गर्ने। लक्ष्य हासिल गर्न सक्ने नसक्ने जिम्मेवारी पदाधिकारीलाई पुरस्कार दण्डको व्यवस्था व्यवहारमा कार्यान्वयन गर्ने। सुपरिवेक्षण, अनुगमन तथा मुल्यांकनलाइ प्रभावकारी

बनाउन ३६० मुल्यांकन पद्धतिलाई आत्मसात गर्ने । जनशक्ति विकासमा जोड दिने । Matching fund कार कारणले वैदेशिक सहायताको पुर्ण उपयोग हुन नसकेका स्थितिको अन्त्य गर्ने ।

९. राष्ट्रिय प्रणाली मार्फत सहायता परिचालन गर्ने बजेटरी सहायतामा जोड दिने । (विकास सहायतालाई मुलुकको आवश्यकता र प्राथमिकतामा आवद्ध गर्ने अन्तर्राष्ट्रिय प्रतिवद्धताको पूर्णतया पालना गर्ने । (सहायता प्रतिवद्धता र परिचालनको भिन्नता घटाउने । शर्त सहित, स्वार्थ जोडिएका सहायता एवम् tying बजेटको अंश क्रमशः कम गर्दै जाने । दाताहरुबीचको समन्वयमा अभिबृद्धि गर्ने । सहायता परिचालन र उपयोगमा पारदर्शिता र जवाफदेहिता अभिबृद्धिमा जोड दिने । बजेटरी एवम् कार्यक्रमगत सहायताको अंशमा बढी जोड दिने । प्राविधिक सहायताको अंश भन्दा पूर्वाधार विकास बढी जोड दिने । परामर्श सेवा अन्तर्गतको सहयोग राशीको अंश न्यून मात्र राख्ने । दाताहरुबाट पनि पारस्पारिक उत्तरदायित्व लिने संस्कारको विकास गर्ने । समयमा सोधभर्ना प्राप्त गर्ने सुनिश्चितता गर्ने ।

१०. वैदेशिक सहायता प्राप्त गर्नुपूर्व प्रर्याप्त अध्ययन, लागत लाभ बिश्लेषण गरेर मात्र उपयुक्त देखिएको खण्डमा मात्र सहायता प्राप्त गर्ने । वैदेशिक सहायताको लेखाङ्कन पारदर्शि ढंगले गर्ने । वैदेशिक सहायता Supply Driven बन्दै गइरहेको अवस्थामा यसलाई आवश्यकताहरुको बिश्लेषण गरेर यसलाई सकेसम्म Supply Driven बनाउने । वैदेशिक सहायता सम्झौता गर्दा आफ्नो पक्षको अडान राख्न सक्ने संयन्त्र वा दक्ष कर्मचारीको विकास गर्ने, यसो गर्दा दातृ पक्ष हावी हुने सम्भावना कम रहन्छ ।

११. वैदेशिक सहायता, प्राप्ति, उपयोग र मूल्याङ्कनको लागि अनुगमन प्रणालीको विकास गर्ने यसले गर्दा एकातिर जथाभावी वैदेशिक सहायता लिने प्रवृत्तिको नियन्त्रण हुन्छ भने अर्कोतर्फ प्राप्त वैदेशिक सहायताको प्रभावकारी उपयोग हुन्छ । नियम कानूनको पूर्ण परिपालना गर्ने । संविधानतः जुनसुकै स्रोतबाट प्राप्त रकम राज्यकोषमा जनिनु पर्ने र सोही कोषबाट ऐनले तोके बमोजिम मात्र खर्च हुने व्यवस्था भए पनि सो को पालना हुन सकेको छैन । विदेशी सहायता बजेट प्रणाली भन्दा वाहिरबाट आउने र खर्च हुने प्रवृत्ति बढेर गएको हुँदा यसलाई पूर्णतया बजेटरी प्रणालीमा ल्याउनुपर्ने ।

१२ आन्तरिक सरोकारवाला पक्षहरु, अर्थमन्त्रालय, महालेखा नियन्त्रक कार्यालय, महालेखानियन्त्रकको कार्यालय, सम्बन्धित मन्त्रालय र दातृ निकायबीच सूचना प्रवाहको प्रभावकारी संयन्त्रको निर्माण गर्ने । यसो गर्दा अनुगमन तथा नियन्त्रण कार्य प्रभावकारी भई सहायताको परिचालन उच्चतम् हुन पुग्दछ । सरोकारवाला पक्ष महालेखापरीक्षकको कार्यालयबाट वैदेशिक सहायता रकमको समयमा लेखा परीक्षण गरी सो को पारदर्शिता तथा जवाफदेहिताको सुनिश्चितता प्रदान गर्ने ।

१३. वैदेशिक सहायता, कार्यक्रम तथा आयोजनामुखी बनाउनु, बजेटरी सपोर्टको रुपमा आउने बनाउनपर्दछ । वैदेशिक सहायता दातृ निकायको स्वार्थको रुपमा आउन सक्ने हुँदा यसको उपयोग राष्ट्रिय हितमा नहुन सक्छ तसर्थ बढी भन्दा बढी त्यस्तो सहयोगलाई बजेटरी प्रणाली भित्र आउने बनाउन कर्मचारीहरुको वार्ता गर्ने सीपको विकास गराउनुपर्दछ । यसरी बजेटरी प्रणाली भित्र वैदेशिक सहायतालाई ल्याउन सके आफ्नो देशको आवश्यकता र अनुकुलता बमोजिम खर्च गर्न सकिन्छ ।

१४ नेपालको राष्ट्रिय बजेट प्रणालीमा वैदेशिक सहायताले यथेष्ट योगदान दिएको छ । तथापी सबै वैदेशिक सहायता राष्ट्रिय प्रणालीमा आएको देखिँदैन । भुक्तानी तरिकामध्ये विनियोजनको तुलनामा वास्तविक कार्यान्वयन सन्तोषजनक देखिँदैन । भुक्तानी तरिकामध्ये शोधभर्नातर्फ सबभन्दा बढी विनियोजन र खर्च भएको देखिएतापनि शोधभर्ना लिने प्रकृयामाथि रहेको जटिलताले गर्दा अर्बौं रुपैँया शोधभर्ना हुन नसकेको कारणले नेपाल सरकारलाई थप आर्थिक दायित्व पर्न गएको छ ।

१५. दोश्रो स्थानमा रहेको प्रत्यक्ष भुक्तानी अन्तर्गत आ.ब.२०६१।६२ मा रु.१० अर्ब विनियोजन भएकोमा आ.ब.२०७०।७१ मा रु.४५ अर्ब हुँदै चालु आ.ब.२०७२।७३ मा रु.८३ अर्ब (कुल वैदेशिक श्रोतको ४० प्रतिशत) विनियोजन गरिएको छ । तर यो अन्तर्गतको खर्च सबभन्दा कम रहेको देखिन्छ । समिक्षा अवधि (आ.ब.२०६४।६५ (२०७०।७१) मा नगद श्रोत तर्फको खर्च केबल ५७ प्रतिशत देखिन्छ । यसले गर्दा नगदमा सहायता प्राप्त भएमा कार्यान्वयन अनुपात बढ्ने मान्यता सर्वदा सही हो भन्न सकिने अवस्था देखिएन । बस्तुगत श्रोत तर्फको प्रगति हेर्दा यसको विनियोजन वस्तुपरक तरिकाले नगरिएको आभास हुन्छ । आयोजना व्यवस्थापनमा समस्याः नेपालको विकास कार्यहरुको कार्यान्वयन बढी मात्रामा प्रकृयाहरुबाट सिर्जित समस्याहरुले गर्दा ढिलाई भएको देखिन्छ ।

१६. सरकार विकास साझेदार संयुक्त संयन्त्रको रुपमा नेपाल विकास मञ्च (National Development Forum), स्थानीय विकास साझेदार बैठक (Local Development Partners Meeting) र आयोजना कार्यान्वयन प्रगति समिक्षा (Nepal Portfolio Performance Review) रहेका छन् । नेपाल विकास मञ्च बाहेक अन्य दुई वटा संयन्त्रको बैठक नियमित रुपमा बस्ने गरेको देखिन्छ । नेपाल सरकार र विकास साझेदारबीचको सर्वोच्च संबाद मञ्चको रुपमा रहेको नेपाल विकास मञ्चको बैठक नबसेको एक दशक भन्दा बढी भइसकेको छ । सो नबस्नाले नेपालले आफ्नो विकास रणनीति, प्राथमिकता, सहायता परिचालन नीति आदि विषयमा विकास साझेदारहरुको उच्च तह (Headquarters) संग छलफल हुँन सकेको छैन । त्यस्तै विकास साझेदारहरुको धारणा, दृष्टिकोण, नीति, प्रतिवद्धता आदि विषयमा प्रत्यक्ष रुपमा बुझ्ने अवसर पाएको छैन । वैदेशिक सहायताको आकार र यसको प्रयोगमा प्रभावकारिता अभिबृद्धि गर्न नेपाल विकास मञ्चको आयोजना गर्न वर्तमान सन्दर्भमा अत्यन्त सामयिक देखिन्छ ।

१७. वैदेशिक सहायताको सम्झौतापूर्व गरिने ऋण वा अनुदान वार्तामा नेपाल टोलीको प्रस्तुति प्राय कमजोर रहने गरेको गुनासो सुन्नमा आएको र यथार्थ पनि त्यही भएकोले वार्तामा जानु पूर्व वार्ताटोलीलाई वार्ता सीप सम्बन्धी अभिमुखीकरण तालिम प्रदान गरेमा वार्ता प्रभावकारी हुने देखिन्छ । वार्ताको बखत नेपाली वार्ता टोली आफ्नो आवश्यकता, प्राथमिकता, अडान आदिको बिषयमा पूर्ण तयारीका साथ प्रस्तुत हुन सकेमा दातृपक्षबाट थोपरिने अनावश्यक शर्त र व्यवस्थाहरु हट्न गई कार्यान्वयनमा पनि सहजता र तीव्रता आउने देखिन्छ ।

आयोजना लेखा सम्बन्धी ज्ञानको कमीले पनि आयोजनाको कार्यान्वयन, प्रगति विवरण र शोधभर्नामा समेत प्रतिकुल असर परेको देखिँदा आयोजनामा सरुवा गर्दा आयोजना लेखाको तालिम लिइसकेका लेखाका कर्मचारीहरुलाई मात्र प्राथमिकता दिइनु पर्दछ । साथै, हाल कार्यरत मध्ये कसैले तालिम नलिएको भए

तालिम लिने व्यवस्था मिलाउनु पर्दछ। वैदेशिक सहायतामा संचालित आयोजना/परियोजनाहरु सम्बन्धी सम्पूर्ण सूचनाहरुको पहुँच सरोकारवाला तथा सम्पूर्ण जनतामा पुऱ्याउनु नै सहायता पारदर्शीता हो। सहायता रकम कति, कहाँ र कसरी परिचालन भइरहेको छ भन्ने विषय सहायता कार्यान्वयन गर्ने मुलुकको मात्र सरोकारको बिषय नभई विकास साझेदार र तिनका नागरिकहरुको लागि पनि चासोको बिषय हो। विश्वका कतिपय अल्पविकसित तथा विकासशिल मुलुकहरुका सार्वजनिक कार्यक्रमहरु संचालनका लागि वैदेशिक सहायता महत्वपूर्ण वित्तीय श्रोतको रुपमा रहेको पाइन्छ। तथापि कतिपय मुलुकहरुमा वैदेशिक सहायता परिचालनको यथार्थ विवरणहरु स्वयं सरकारलाई समेत उपलव्ध भएको पाइदैन। कतिपय दातृ निकायहरुले साझेदार मुलुकको राष्ट्रिय प्रणाली भन्दा बाहिरैबाट सहायता परिचालन गरिरहेका हुन्छन् भने कतिपय दातृ निकायहरुले सहायता सम्बन्धी सरकारलाई प्रतिवेदन गर्ने समय, तौरतरिका, आदिमा भिन्नता रहेको पाइन्छ। जसले गर्दा सहायता प्राप्त गर्ने मुलुकले वैदेशिक सहायतामा परिचालन हुने विकासका आयोजनाहरुको तर्जुमा, अनुगमन तथा मूल्याङ्कन गर्न सहज हुन सक्दैन। त्यसैले यस्ता असहजतालाई निराकरण गर्दै वैदेशिक सहायतामा संचालन हुने आयोजना परियोजनाहरुलाई सरोकारवाला निकायका अलावा सर्वसाधारणको समेत पहुँच विस्तार गर्न सहायता पोर्टलले महत्वपूर्ण योगदान पुऱ्याई सहायता प्रभावकारिता वृद्धिमा सहयोग पुग्न जाने हुँदा अर्थ मन्त्रालयले २०७० असारदेखि यो पोर्टल सर्वसाधारणको लागि समेत सुरुवात गरेको हो।

विकास सहायता नीति २०७१ अनुसार सरकारलाई दिने सहायता नेपालले खर्च गर्न सके ३० देखि ३५ करोड डलर (करिव २८ दखि ३३ अर्व रुपैंया सम्म वढाउन सक्ने अर्थमन्त्रालयलाई आश्वासन विश्व वैंकले यस अघि पनि दिइसकेको थियो। मुलुकमा द्धन्द वढ्दै गएपछि वैंकले सामाजिक क्षेत्रमा बढि लगानी गरेको थियो।सन् २०१२ मा वैंकले २६ करोड डलर करिव २४ अर्व रुपैयाँ सहयोग गरेको थियो। विश्व वैंकले नेपालको ऋण तिर्न सक्ने क्षमता (डेप्ट स्ट्रस) बारे गरिएको प्रारम्भिक अध्ययनले लगानी वढाउन सक्ने संकेत पनि दिइएको छ।रणनीतिमा ऋणको दवाव (डेप्ट स्ट्रस) माध्यमबाट निम्न स्तरमा झरेको अध्ययनको प्रारम्भिक नतिजाले देखाएको उल्लेख छ। यसले ऋण लगानी बढाउन सक्न पर्याप्त आधार देखाएको छ। नेपालको दातृ निकायबाट सहुलियत पुण ऋण मात्र लिन्छ। जसको ब्याजदर १.७५ प्रतिशत र भुक्तानी अवधि ४० वर्ष सम्म हुने गरेको छ। रणनीति सार्वजनिक गरेका अर्थमन्त्री रामशरण महतले सामाजिक क्षेत्रमा मुलुकले प्रगति गर्दै गएकाले पूर्वाधारमा लगानी बढाउनुपर्ने बताए। 'विश्व वैंकले थप सहायता गर्न देखाएको तत्परता सराहनिय छ। ऋण तिर्ने क्षमतामा सुधार आएकाले लगानी बढेपनि अनुदान भने घट्ने सम्भावना छ। विश्व वैंकका अधिकारीहरुले केहि अघि अर्थ संगको कुराकानीमा अनुदान कटौतिनै गर्ने सम्मको संकेत दिएका थिए। 'अनुदान कटौति गर्ने सम्मनकै कुरा आएको थियो' अर्थ मन्त्रालय वैदेशिक सहायता महाशाखा प्रमुख मधुमरासिनीले भने हामिले पुरै कटोती नगर्न भनेका छौं। रणनीति सार्वजनिक कार्यक्रममा भने वैंकले यस बारे कुनै विषय उठाएन दोश्रो ठुलो दातृ निकाय एसियालि विकास वैंकले सन् २०१४ र ०१५ अनुदान नदिने निर्णय गरिसकेको छ। विकास खर्च नभएर सरकारले धमाधम ऋण तिर्न थालेपछि अनुदान कटौति गरेर एसियाली विकास वैंक ऋणमा मात्र केन्द्रीत हुन थालेको हो।मुलुक भित्र एकातर्फ विकास खर्च नभएर रकम जोगीने अवस्था छ भने अर्को तर्फ अनुदान पनि कटौति हुँदै जाने देखिन्छ। आउँदो पर्षको वजेट पनि पूर्वाधारमा बढी केन्द्रित हुने हादा पूर्वाधारमा दातृ निकायले दिने

सहयोगले राहत पनि पुग्ने छ । योजना आयोगका उपाध्यक्ष गोविनद पोखरेलले पूवौधारमा लगानी बढाएर उर्जा,कृषि र पर्यटनमा परिवर्तन ल्याउनुपर्ने बताए । पूर्वाधार, क्षमता विकाश र शिक्षा सबैलाई चाहिन्छ, उनले भने यसलाई मुलुकको तुलनात्मक लाभ भएका क्षेत्रहरु कृषि, उर्जा र पर्यटनमा लगाउनु पर्छ । विश्व वैंक समूह अन्तर्गतको अर्को निकाय अन्तर्राष्ट्रिय वर्त्त निगम (आइएफसी) ले नीजि क्षेत्रलाई सोझै लगानी गर्छ । आईएफसीले पनि नीजि क्षेत्रको सहकार्यमा लगानी बढाउने बताएको छ तर सरकारसँग तत्काल अगाडी बढाउने आयोजना भने छैनन् । नेपाल हिंसात्मक द्वन्द र संक्रमण कालको कठिन स्थितिवाट गुज्रीरहेकोले ऋणका साथै अनुदान सहायता बढाउन वैंक तयार रहेको छ ।

नेपाल सरकार, अर्थ मन्त्रालयबाट प्रकाशित गरिएको अन्तर्राष्ट्रिय विकास सहायता परिचालन नीति २०७६ मा उल्लेख गरेअनुसार दीर्घकालिन सोच अन्तर्गत राष्ट्रिय विकासका प्रयासहरुमा विकास साझेदारहरुको पूजी र प्रविधिहरुलाई राष्ट्रको आवश्यकता र प्राथमिकताका आधारमा अधिकतम परिचालन गर्ने सोच तथा ध्येय राखिएको छ त्यस्तै उदेश्य अनुरुप समृद्ध नेपाल सुखी नेपालीको राष्टिय आकांक्षालाई साकार पार्न अन्तराष्टिय विकास सहायता परिचालन गर्ने र लक्ष्य अनुरुप मुलुकलाई आगामी तीन वर्ष भित्र अतिकम विकसित राष्ट्रको सूचीबाट स्तोरन्नती गर्न आवश्यक श्रोत परिचालन गर्ने र अन्तर्राष्टिय विकास सहायता समेत उपयोग गरी सन् २०३० सम्ममा दिगो विकासका लक्ष्यहरु हासिल गर्दै नेपाललाई मध्यम आय भएको राष्ट्रको रुपमा स्तरोन्नती गर्ने सोच, ध्येय उद्देश्य राखेको पाईन्छ ।

सन्दर्भ सामग्री

वैदेशिक वैदेशिकीबद्री बहादुर कार्की, गोविन्द प्रसाद चौंलागाई (सम्पादक), नेपाली प्रशासनले खोजेको नयाँ नेपाल-विशेष संगालो, २०६४ चैत्र, प्रकाशन : सम्पत्ति आर्थिक पत्रिका, काठमाडौं ।

पुष्कर्राज रिजाल, Fundamentals of Public Policy Analysis, Pairabi Prakashan, Kathmandu, 2nd Edition, January 2003.

कृष्णहरी बास्कोटा, आर्थिक विकास–विचार र विवेचना, एम.के.पब्लिसर्श एण्ड डिष्ट्रिव्युटर्स, प्रथम संस्करण २०६६ ।

चुडामणि शर्मा, सार्वजनिक प्रशासनका मूलभुत पक्षहरु (Fundamental Aspects of Public Administration), तेस्रो संस्करण माघ २०६५ ।

शुकदेव भट्टराई (खत्री), गोविन्द प्रसाद चौलागाईं, नेपालको प्रशासन एवं आर्थिक सुधारका पक्षहरु, सम्पत्ति आर्थिक पत्रिका, प्रकाशक : आश्विन २०६२ ।

राजन खनाल, सार्वजनिक नीति, प्रशासन र व्यवस्थापन-संक्षिप्त टिप्पणी, सोपान (मासिक), डिल्लीबजार, काठमाडौं, प्रकाशन मिति : २०६३, फाल्गुण ।

श्याम श्रेष्ठ (सम्पादक), नेपालको नयाँ संविधान-नयाँ राज्य संरचना, बहुआयामिक चिन्तन र दृष्टिकोणहरु, प्रकाशक- सामाजिक अनुसन्धान र सामग्री विकासका लागि प्राज्ञिक मञ्च -एफो नेपाल), प्रकाशन मिति २०६६ ।

वैदेशिक ह्यौंमनोज भट्टराई, व्यवसायिक नीति तथा रणनीतिगत व्यवस्थापन (Business Policy & Strategic Management), धौलागिरी बुक्स एण्ड स्टेशनरी काठमाडौं, चौथो संस्करण २०६३ ।

प्राध्यापक डा.रामकुमार दाहाल, राज्य र ग्रामीण विकास (State & Rural Development), दिक्षान्त पुस्तक प्रकाशन, कीर्तिपुर काठमाडौं, दोस्रो संस्करण, वैशाख १, २०६२ ।

आर्थिक सर्वेक्षण, आर्थिक वर्ष २०७५/७६, नेपाल सरकार, अर्थ मन्त्रालय, २०७६ ।

आर्थिक वर्ष २०७६-७७ को आय-व्ययको सार्वजनिक जानकारी वक्तव्य, नेपाल सरकार, अर्थ मन्त्रालय, २०७७ ।

दशौं योजना (२०५९-२०६४), श्री ५ को सरकार, राष्ट्रिय योजना आयोग, नेपाल २०५९ फाल्गुण ।

तेह्रौं योजना (२०७०/७१-२०७२/७३), नेपाल सरकार, राष्ट्रिय योजना आयोग, २०७१ असार ।

चौधौं योजना (२०७३/७४-२०७५/७६), नेपाल सरकार, राष्ट्रिय योजना आयोग, २०७३ असार ।

बर्तमान पन्धौ योजना (२०७६/७७-२०८०/८१), नेपाल सरकार, राष्ट्रिय योजना आयोग, २०७६ असार ।

दुर्गाप्रसाद उपाध्याय, नेपालको विकासमा बैदेशिक सहयोग–एक विवेचना, लेखापरिक्षण पत्रिका, बर्ष १५, पूर्णाक ४६, पौष १४, २०५४, महालेखा परिक्षकको विभाग काठमाडौं ।

महेशप्रसाद दहाल, बैदेशिक सहायता र अन्तर्राष्ट्रिय सहयोग, प्रशासनिक सुधार मासिक, बर्ष ३ अंक ९, मिति २०७० काडमाण्डौ नेपाल

विमल प्रसाद ढकाल, बैदेशिक ऋणको भूक्तानी तथा सोधभर्ना प्रक्रिया , लेखापरिक्षण पत्रिका,बर्ष १५, पूर्णाक ४६, पौष १४, २०५४, महालेखा परिक्षकको विभाग काठमाण्डौ ।

गम्भीर वहादुर हाडा, न्यून वित्तको असर तथा प्रभाव,नेपाल राष्ट्र बैक समाचार, ६१ औ वार्षिकोत्सव विशेषाङ्क, वैशाख १४, २०७३ ।

अविनाथ राई, राष्ट्रिय बजेट प्रणालीमा वैदेशिक सहायता, राजस्व वर्ष ३६ २०७२ पुष, अङ्क १ राजस्व प्रशासन तालिम केन्द्र ।

रुपनारायण खतिवडा, रेमिट्यान्स आयमा देखिएका चनौती, आर्थिक राष्ट्रिय दैनिक २०७४

प्रा. डा कमलराज ढुङगेल, विदेशी मद्रा आर्जनमा विप्रषणको योगदान, कारोवार राष्टिय दैनिक, २०७४ फागुन १४

सीताराम रेग्मी, विदेश जाने गरिब कामदारको वास्तविकता , मध्यान्न राष्टिय दैनिक २०७४

डा भरतराम ढुङ्गाना, रेमिट्यान्स अर्थतन्त्रमा रुमलिएको मुलुक : गोरखापत्र राष्ट्रिय दैनिक २०७४ फागन १३

दुर्गा बहादुर घले, वैदेशिक रोजगार , शून्यलागत र कार्यान्वयन, राजधानी राष्ट्रिय दैनिक २०७४

पर्णचन्द्र भटराई, वैदेशिक रोजगारी कसरी सरक्षित गर्ने ? कान्तिपुर दैनिक २०७४ फागुन ५

ख्यामनारायण मानन्धर, समाचारमा मौनता साँधेको वैदेशिक रोजगार, मध्यान्न दैनिक २०७४

निनाम लवाती कुलुङ् : घटदो वैदेशिक रोजगारीको अवसर, विप्रेषणमा पहिलो स्थान र बढ्दो विकृति, आर्थिक राष्ट्रिय दैनिक २०७४

नन्दलाल खरेल, अर्थतन्त्रमा रेमिट्यान्सको तस्विर, आर्थिक राष्ट्रिय दैनिक २०७४

रोयल आचार्य, नेपालमा रेमिट्यान्स र बचत, मध्यान्न राष्टिय दैनिक, २०७४ माघ ८,

यादव हुमागाँइ, वैदेशिक रोजगारी बचतपत्रमा लगानीको अवसर, कारोवार राष्ट्रिय दैनिक २०७४ माघ २४

डा प्रकास कुमार श्रेष्ठ, नेपालको रोजगारी संरचना कारोवार राष्ट्रिय दैनिक २०७४ फागुन ७

गोपाल संग्रौला : रोकिएन वैदेशिक रोजगारीमा ठगी, कारोवार राष्ट्रिय दैनिक २०७४ फागुन २

भुपराज वस्याल, किन कार्यन्वयन हुन सकेन फ्रि भिसा फ्रि टिकट ? कारोवार राष्ट्रिय दैनिक २०७४ फागुन

ENGLISH SECTION

Strengthening SDGs audit in Thailand

SDGs team of SAI Thailand[†††††]

Background

At present, the 2030 Agenda for Sustainable Development Goals (SDGs) initiated by the UN required an urgent change to be achieved. In Thailand, SDGs have been integrated into the National Strategy 2018-2037 and the 12th National Economic and Social Development Plan (2017 –2021) resulting from that all government agencies have to be in line with SDGs. With the roles of the Supreme Audit Institution (SAI), we can contribute to these goals through the quality of public audit work. Adopting by the International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), SAI should devote to ensure that the governments conform to financial discipline and accurate reporting, policy and procedural compliance and – through performance or value-for-money auditing – effective policy and program delivery to ensure the achievement of our countries' development of sustainability.

The development of SDG audit in Thailand

In Thailand, SDGs audit development started from **Research to Policy and Practices** in performance audit.



Figure1: Auditing SDGs: From Research to Policy and Practices

Firstly, the **research** was conducted during 2016-2017, started with the research question of ***how to implement the auditing SDGs in Thailand***. The main research findings were divided into micro and macro views. In a micro view, the SDGs audit might implement various audit methodologies as economic evaluation and impact assessment. Moreover, the audit criteria might be extended from 3E to 6E meaning we should concern more about the environment,

[†††††] Dr. Sutthi Suntharanurak, Nunnapat Rueangsri, Phattraravee Parvaputsakul, and Chomprang Wongrusmeeduan, International Affairs Office of State Audit Office of the Kingdom of Thailand, please contact int_rela@oag.go.th

equity, and ethics apart from the economy, efficiency, and effectiveness. In a macro view, the State Audit Commission should set the **State Audit Policy** to strengthen the SDGs audit for SAI Thailand, which later successfully implemented during 2018-2022.



Figure 2: The development of audit criteria from 3E to 6E

In response to the State Audit Policy, SAI Thailand has developed a **performance audit** related to SDGs and plan to audit **the preparedness for the implementation of SDGs and audit implementation of SDGs** in the future. However, SAI Thailand has initiated many activities with multi-stakeholders in parallel to strengthen SDG audit because the role in the assessment of the government's spending is not limited only SAI's responsible, but also engaged with other stakeholders as follows;

A) The auditor who responsible along with conduct audit report in line with SAC's policy;

B) Supporting Department, internal stakeholder, are consist of support staff who are responsible for developing knowledge and delivering it to an auditor;

C) External Stakeholders are involved with the citizen, watchdog mechanism, the specialist in each field, academic body, and media.

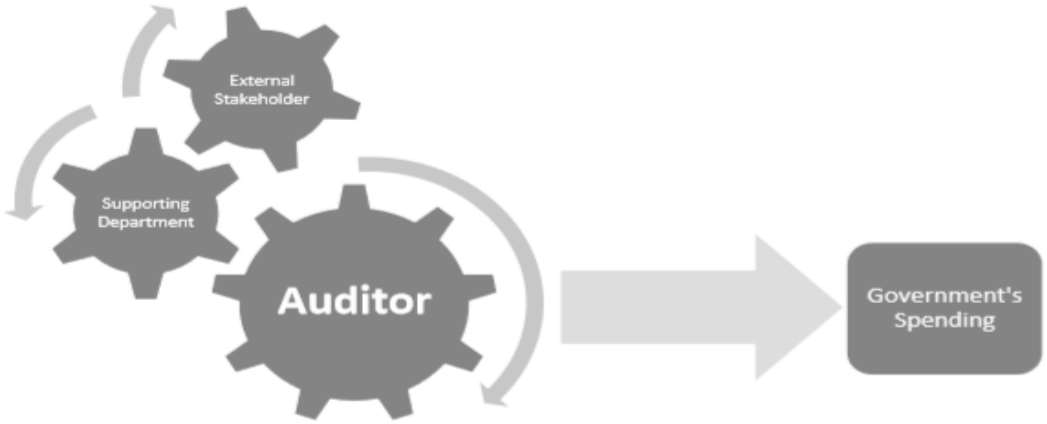


Figure 3: The role of stakeholder engagement in auditing

The ultimate goal is that the audited entities and SAI's external stakeholders follow our recommendations resulting in better development of the performance and budgeting to achieve SDGs. Moreover, it is important to raise people's awareness of the government's spending which also needs a voice from the media. As a result, SAI Thailand cannot achieve alone without external stakeholders.

1. Activities to develop auditing SDGs in Thailand

1.1 Engaging with Academic sector

To gain in-depth knowledge in academic fields, SAI Thailand must learn from academic bodies who have more expertise in SDGs and have been assigned to raise awareness for government agencies and citizens[‡‡‡‡‡]. Thus, SAI has prepared to engage with the **academic institutions** to adapt and develop the capacity of auditors to be catch up with the trend of sustainable development.

We engaged with stakeholders in an academic called **"SDG Move"** which is the SDG Think Tank operated under the faculty of Economics, Thammasat University and plan to provide 4 main activities including SDG101 workshop, E-blending course, action research and seminar to share the research finding in SDG audit.

SDG 101 Workshop aims to share essential knowledge of SDGs to the auditors. It is the most important foundation of the overall assessment since it provides auditors a capacity development to deal with auditing SDGs. In the first phase, the team of SDG move provides knowledge and enhance understanding of the importance of SDG in both macro and micro views to auditors in the workshop. The content includes the interdependence of each SDG's goal as a basis of knowledge for the SDGs Auditing examination.

E-blending Course comes next to provide intensive materials of SDG auditing. The main target group is performance auditors who have joined SDG101 workshop in the first phase. This activity expects the auditors to apply SDGs knowledge in the process of performance auditing and produce SDGs audit reports as a result. In parallel, **Action Research** is conducted as a development tool from Research to Policy and Practice.

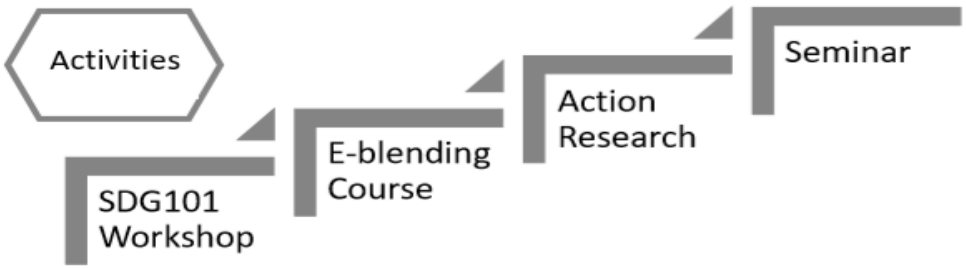


Figure 4: Activities of Development Plan

[‡‡‡‡‡] Presently, SAI Thailand establishes the SDGs team in order to conduct the international research and studies about SDGs development and SDGs audit. SDGs team members are in International Affairs Office.

After all activities, **the seminar** is held to share the result of action research. SAI plans to disseminate the output from the seminar by publishing in the academic journal, ASOSAI journal, or delivering in a compendium. The dissemination aims to distribute knowledge and best practices of auditing SDGs to the public and allows the government to monitor and report on the progress of auditing SDGs.

1.2 Engaging with other SAIs

SAI Thailand also forms **Bilateral Academic Cooperation (BAC)** with other SAIs to exchange knowledge, challenges, and opportunities and give constructive recommendations to solve those challenges in the SDGs audit. The activities can be various from workshop, seminar, visiting internship, and co-research.

SAI Thailand also joined the "**12th ASOSAI Research Project Audit on the implementation of SDGs**: leverage digital or big data to achieve the SDGs" which we lead in the monitoring part and become an active member in the project.

Moreover, SAI Thailand will become a **Chairman of ASOSAI for the term 2021-2024** with the commitment to continue pursuing the auditing on the SDGs. **The upcoming Bangkok Declaration 2021** will mainly focus on driving SDG audits to achieve the nationally agreed targets on SDGs.

Training and Development for Quality of Work Life



✍Dr.Suman Kumar Regmi§§§§§

Background

In the global competitive scenario, training plays an important role in the competent and challenging set-up of business. Training is the spirit that fulfils the need of smooth functioning of work which helps in enhancing the quality of work life of employees and organizational development. Development is a process that leads to qualitative as well as quantitative advancements in the organization, especially at the managerial level, it is less related to the physical skills and is more concerned with knowledge, values, attitudes and behavior in addition to specific skills.

Hence, development can be taken as a continuous process whereas training has specific areas and objectives. So, every organization needs to study the role, importance and advantages of training and its positive impact on development for the growth of the organization. Quality of work life is a process in which the organization recognizes their responsibility for excellence of organizational performance as well as employee skills.

I. Introduction

In the changing stage of the market, all organizations have a number of opportunities to grasp and number of challenges to meet. Due to such environment, the dynamic organizations are smoothly surviving in the timely competition. While facing these challenges, there is a great pressure of work on the shoulders of management. It is a responsibility of the management to make necessary changes at the workplace as per the requirement of the job.

To survive in the competition and to meet the requirements, the management needs to change their policies, rules and regulations. The organizations face a lot of pressure to remain competent in terms of talented work force, for constantly improving the production methods, entrants with advanced technology and for the employees who are tending to achieve work life balance. The success of any organization depends upon the quality of the work force, but in order to maintain the quality of the work force, many organizations come across a number of hindrances.

For the business to survive and become a successful element of the market; training is a tool that can help in gaining competitive advantages. Training proves to be a factor for enhancing

§§§§§ Former Deputy Executive Director of Trade and Export Promotion Centre

the ability of the workforce for achieving the organizational objectives. Good training programs thus result in achieving of the essential goals for the business. Hence, training is significant for giving a dynamic approach to the organization. This is possible only with the help of improved quality of work life through implementation of training programs.

According to Casio and Namburdi (2010) there are two ways of looking at what quality of work life (QWL) means. One way equates QWL with set of objective organizational conditions and practices (e.g. promotion from within policies, democratic supervision, employee involvement, and safe working conditions). The other way equates QWL with employees' perceptions that they are safe and relatively well satisfied, they have reasonable work life balance, and they are able to grow and develop as human beings. This way relates QWL to the degree to which full range human needs is met. In theory QWL is simple. It involves giving workers the opportunity to make decisions about the design of their jobs and workplaces, and what they need to make products or to deliver services most effectively.

The focus of Human Resource Development is on developing the most superior workforce which helps the organization for successive growth. All employees are needed to be valued and they should apply collective efforts in the labor market every time. This can only be achieved through proper and systematic implementation of employee training and development programs. Employees are always concerned with development in career-enhancing skills which leads to employee motivation and retention.

Managing human resources is all about managing people through three critical strategic objectives that guide all HR functions: productivity, quality of work life, and profits (Casio and Namburdi, 2010).

Training and Development programs are the framework for helping employees to develop their personal and professional skills, knowledge, and abilities. Training imparts knowledge to the employees regarding different issues in the organization and the proper execution of these programs result in number of benefits such as development of profitable, adaptable as well as efficient organization and productive and contented employees. It is useful in the following manner:

- Employees are able to balance their work life and personal life in a better manner which leads to reduction of stress.
- Such programs help in improving physical and psychological health of the employees, thereby bringing down the absenteeism rate.
- These programs develop the employee morale, increase the productivity, job satisfaction and commitment of the employees towards the organizational goals.
- These programs also aim at the progress of the individuals in their personal and professional lives.
- They improve the communication between all levels of management which helps in minimizing conflicts between different levels of employees.
- Such types of programs lead to effective negotiation and enable the designing of the contracts which satisfy all sorts of employees.
- These programs enhance efficiency of management and strengthen employee organization.
- These programs improve the leadership, problem solving, interpersonal and conflict resolution skills of the employees.

- They are important for sharpening and utilization of the employees' creative and innovative skills.

Training and development of employees is not an option, it is an intrinsic part of the practice of HRM (Adhikari, D.R, 2005).

II. Training and Development Concept

Training is systematic development of the knowledge, skills and attitudes required by an individual to perform adequately a given task or job (Kogan Page, 2001).

Training is the act of increasing knowledge and skills of an employee for doing a particular job. (Edwin B Flippo, 1984).

The term 'training' indicates the process involved in improving the aptitudes, skills and abilities of the employees to perform specific jobs. Training helps in updating talents and developing new ones. 'Successful candidates placed on the jobs need training to perform their duties effectively. (Aswathappa, K. 2000).

The principal objective of training is to make sure the availability of a skilled and willing workforce to the organization. In addition to that, there are four other objectives: Individual, Organizational, Functional, and Social.

- **Individual Objectives –** These objectives are helpful to employees in achieving their personal goals, which in turn, enhances the individual contribution to the organization.
- **Organizational Objectives –** Organizational objectives assists the organization with its primary objective by bringing individual effectiveness.
- **Functional Objectives –** Functional objectives are maintaining the department's contribution at a level suitable to the organization's needs.
- **Social Objectives –** Social objectives ensures that the organization is ethically and socially responsible to the needs and challenges of the society.

Further, the additional objectives are as follows:

- To prepare the employees both new and old to meet the present as well as the changing requirements of the job and the organization.
- To prevent obsolescence.
- To impart the basic knowledge and skill in the new entrants that they need for an intelligent performance of a definite job.
- To prepare the employees for higher level tasks.
- To assist the employees to function more effectively in their present positions by exposing them to the latest concepts, information and techniques and developing the skills they will need in their particular fields.
- To build up a second line of competent officers and prepare them to occupy more responsible positions.
- To ensure smooth and efficient working of the departments.
- To ensure economic output of required quality.

III. Training and Development Programs

Different practices are followed in different industries and in different organizations too. So, the need of training and development programs is depending up on the requirements of the job profile. Therefore there are various types of programs shared by different writers. The types of training and development programs are as follows:

Types of Training

- Job Instructions - Programmed Instructions
- Apprenticeship and Coaching-Class Room Lectures
- Job Rotation - Simulation Exercises
- Committee Assignment - Business Games
- Internship Training - Case Study Method
- Training through step by step - Audio- visual Method
    - Experiential Exercises
    - Vestibule training
    - Computer Modelling
    - Behavioural Modelling
    - Role Playing
    - Conference/ Discussion Method
    - Workshop / Seminars

IV. Stages of Training and Development Programs

Training should be conducted in a systematic order so as to derive expected benefits from it. The training system involves four stages, namely:

a. Assessment of training and development program's needs.
b. Designing the training and development programs.
c. Implementation of the training program
d. Evaluation of the training program (P. Subba Rao, 2009).

Employee Development Programs

Employee Development Programs are designed to meet specific objectives, which contribute to both employee and organizational effectiveness. There are several steps in the process of management development. These includes reviewing organizational objectives, evaluating the organization’s current management resources, determining individual needs, designing and implementing development programs and evaluating the

Effectiveness of these programs and measuring the impact of training on participants' quality of work life. In simple way, it can be denoted as per the following formula.

Employee Development = Employee Education + Employee Skills + Training Effectiveness + Employee Quality of work life

There are various writers who shared their views regarding the role of training and development in different ways. Employee development is future oriented training, focusing on the personal growth of the employee (Decenzo and Robbins (1999).

V. Quality of Work Life

The term 'Quality of work life' appeared in research journals in 1970s. The quality of work life is not only concerned with the monetary aspects but conditions of employment, interpersonal conflicts, job pressure, lack of freedom and absence of challenging work, etc. QWL is a comprehensive program designated to improve employees' satisfaction. It is a way of thinking about people, work and organization and creates a sense of fulfilment in the minds of the employees and contributes toward greater job satisfaction, improving productivity, adoptability and overall effectiveness of an organization. QWL is defined as the favourable conditions and environments of a workplace that support and promote employee satisfaction by providing them with rewards, job security, and growth opportunities. The following para shows that the different ideas has been shared in different components regarding quality of work life.

QWL covers the adequate and fair Compensation, safe and healthy working conditions, immediate opportunity to use and develop human capacities, opportunity for continued growth and security, social integration in the work organization, constitutionalism in the work organization, work and total life space and social relevance of work life.

QWL deals with the components like autonomy or being independent, being recognized and prized, belongings, progress and development, External reward for employees.

The Job satisfaction, job involvement, work role ambiguity, work role conflict, work role overload, job stress, organizational commitment and turn-over intentions can be taken as variables in training and development.

It is better to focus on the living quality of workforce which involves the compensation, welfare, work safety, work protection for the employees, Other variables to be included can be the social quality which explains the relationship with the boss, colleagues, and customers; the next important component is growth quality of employee that consists participation management, promotion, self-growth, self-esteem and work characteristic.

QWL deals with the Job security, Reward systems, Training, Carrier advancements opportunities, Participation in decision in decision making.

Poor working environments, resident aggression, workload, inability to deliver quality of care preferred, imbalance of work and family, shift work, lack of involvement in decision making, professional isolation, lack of recognition, poor relationships with supervisor/peers, role conflict, lack of opportunity to learn new skills are the major barriers in the improvement of QWL of employees.

Seyed Mehdi Hosseini and Gholamreza Mehdizadeh Jorjatki (2010) points out the variables for QWL. This includes fair and adequate pay and benefits rights, observance of safety and health factors, Opportunities to continue growth and security of staff, acceptance work organization, work life and social dependence on society and individual life, governing the overall living space in the environment, Integration of social improved human abilities.

There can be other important factors of quality of work life. These working factors are important for the development of organizations' most valuable assets (employees). These factors are also useful for gaining competitive advantage in the market. These factors are communication, career development and growth, organizational commitment, emotional supervisory support, flexible work arrangements, family response culture, employee motivation, organizational climate, organizational support, job satisfaction, rewards and benefits and compensation.

Likewise different authors have suggested different suggestions for the improvement of quality of work life.

VI. Conclusion

Training and development programs play a vital role in every organization. These programs improve Employee Performance at workplace, it updates employee knowledge and enhances their personal skills and it helps in avoiding managerial obsolescence. With the use of these programs, it is easier for the management to evaluate the job performance and accordingly take decisions like employee Promotion, rewards, compensations, welfare facilities, etc. These training programs also help the managers in succession planning, employee retention and motivation. It creates efficient and effective employees in the organization. The need for training and development is determined by the employee's performance deficiency, computed as follows:

Training and Development need = Standard performance – Actual performance

Training enhances the overall performance of an organization in various ways. The major areas where employees are normally trained in an organization are soft- skill development, personality development, interpersonal relationship, problem solving techniques, managerial and supervisory training program, quality improvement programs, technical processes, quality circle programs, Time management skills, employee efficiency development programs, violence prevention programs, regulatory compliances, goal setting and implementation of programs, workplace safety management, workplace communication, and so on.

Training enables the employees to develop their skills within the organization and hence naturally helps to increase the organization's market value, earning power of the employees and job security of the employees. Training moulds the employee's attitude and helps them to achieve a better cooperation within the organization. Training and Development programs improve the quality of work-life by creating an employee supportive workplace.

References

Adhikari, D.R, (2005). Human Resource Management. Kathmandu: Buddha Academic Publishers and Distributors Pvt. Ltd.

Aswathappa, K (2000). Human resource and PersonnelManagement, New Delhi: Tata Mcgraw-Hill Publishing CompanyLimited

Casio and Namburdi (2010).Managing Human Resources (Productivity, Quality of Work Life, Profits). New Delhi: Tata McGraw Hill Education Private Limited

Decenzo and Robbins (1999), Human Resource Management. Singapore: John Wiley and Sons (Asia) Pte Ltd

Edwin B Flippo (1984). Personnel Management, McGraw Hill; 6th Edition, 1984

Gary Dessler and Biju Varkkey (2011). Human Resource Management. Pearson Education Inc

Kogan Page (2001). A Handbook of Human Resource Management Practice, 8th Ed.

P. Subba Rao (2009).Essentials of Human Resource Management and Industrial Relations. Himalaya Publication House

Seyed Mehdi Hosseini, Gholamreza Mehdizadeh Jorjatki (2010). Quality of work life (QWL) and Its relationship with performance", University Of Firouzkouh Branch,Tehran

लेखक एवं पाठकवर्गमा अनुरोध

१. लेखापरीक्षण पत्रिका अर्ध-वार्षिक रुपमा प्रकाशन गरिन्छ ।

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

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

४. लेखकले लेखसँगै लेखको डिजिटल कपी बुझाउनु पर्नेछ ।

५. अन्यत्र प्रकाशित भैसकेका लेख रचनाहरु प्रकाशित गरिनेछैन ।

६. प्रकाशित लेखका लागि तोकिएको दरमा पारिश्रमिक उपलब्ध गराइनेछ ।

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

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

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

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

११. पत्रिकाका लागि लेख निम्न ठेगानामा पठाउन सकिनेछ ।

फोन नं. : ४२१२५४४
: ४२६७५३७
फ्याक्स : ४२६८३०९
इमेल: hrd_ir@oagnep.gov.np
वेभसाईट: www.oagnep.gov.np
नोटिस बोर्ड सर्भिस : १६१८०१४२५३२७०

सम्पादक मण्डल:
लेखापरीक्षण पत्रिका
महालेखापरीक्षकको कार्यालय
बबरमहल, काठमाण्डौं

ISSN Number: 2505-0893

